

کوچک‌سازی دولت؛ راهبردی موثر برای تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران

ولی رستمی^۱ - محمد زرشگی^۲

دریافت: ۱۳۹۷/۱/۲۹ - پذیرش: ۱۳۹۸/۱/۱۹

چکیده

به نظر یکی از راهکارهای اصولی جهت نیل به تراکم‌زدایی از تهران کوچک‌سازی (چابک‌سازی) دولت می‌باشد. راهبردی که هرچند در قوانین موضوعه کشور بر آن تصریح شده است اما با ساختار متمرکز موجود و تفاسیر محدود‌نگری که نسبت به صلاحیت‌های واحدهای اداری محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد و ... صورت می‌پذیرد، امکان دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز کشور و تحقق سیاست‌های کلی نظام در حوزه کوچک‌سازی دولت وجود نخواهد داشت. از این رو بازاندیشی در مورد الگوی اداره کشور و بازمهندسی نظام اداری و اجرایی با رویکرد عدم تمرکز ضرورتی محتمل است. برای نیل به کوچک‌سازی می‌بایست از مستندات قانونی مربوطه از جمله: بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی، بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری و سایر قوانین موضوعه در زمینه کوچک‌سازی دولت، اعمال دولت الکترونیک و تمرکززدایی، در عمل بهره جست تا بتوان به یک تراکم‌زدایی حقوقی-اداری دست یافت. در این پژوهش با رویکرد توصیفی-تحلیلی و کاربردی، سعی می‌شود بر امکان‌سنجی تراکم‌زدایی از تهران در پرتو تحقق کوچک‌سازی دولت پرداخته شود. فرض اصلی مقاله بر این مبنا استوار است که در صورت اجرای قوانین مرتبط با حوزه کوچک‌سازی دولت و صرف فعل خواستن از جانب مسئولین ذی‌ربط، تراکم‌زدایی از تهران دور از دسترس نخواهد بود.

واژگان کلیدی: کوچک‌سازی دولت، اندازه دولت، تراکم‌زدایی از تهران، تمرکز سیاسی-اداری، دولت حاکمیتی، دولت تصدی‌گرا.

۱. دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول) vrostami@ut.ac.ir

۲. دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، تهران، ایران

mohammad.zereshki@yahoo.com

مقدمه

جایگاه و نقش دولت و حقوق در حیات جمعی بشر همواره از مقولات و موضوعات مناقشه برانگیز از حیث حدود و ثغور و چگونگی مداخله در ساماندهی به آن بوده است. کم و کیف این مداخله تابعی است از منشاء، نوع و ماهیت، کارکردها و صلاحیت‌های دولت در اداره جامعه و ماهیت رابطه میان دولت و شهروندان و نظام حقوقی حاکم بر آنها که در بستر زمان و مکان و با عنایت به دیدگاه‌ها و رویکردهای مختلف، در حوزه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، با تفاوت‌ها و تحولات مختلفی روبرو بوده و هست. در واقع، نقش و جایگاه دولت در اداره امور عمومی و رابطه آن با مردم تابعی است از منشاء و نوع دولت و چگونگی توازنی که میان کارکردهای پارادوکسیکال دولت، یعنی تامین و حفظ نظم و امنیت از یک سو و حقوق و آزادی‌های شهروندان از سوی دیگر (بویژه با عنایت به مفهوم و رویکرد نسبت به عدالت و نسبت در نظر گرفته شده میان برابری و آزادی و همچنین فردگرایی و جمعگرایی در هر نظام حقوقی) برقرار می‌شود (یاوری، ۱۳۹۳: ۱-۲).

در اندیشه سیاسی دولت، ابتدا لیبرال-کلاسیک‌ها بودند که دولت را به عنوان شر لازم در نظر گرفته و وظایف آن را حداقلی می‌دانستند، از این‌رو، از دولت به عنوان دولت نگهبان شب^۱ و یا دولت-پلیس یا ژاندارم^۲ نام می‌بردند. رسالت عمده دولت، تامین نظم و امنیت عمومی و مساله مالیات بود تا این که با رشد تکنولوژی و صنعتی‌تر شدن جوامع، به تدریج وظایف و تکالیف دولت‌ها افزایش پیدا کرد. در دهه ۱۹۳۰ و به دلیل اعتقاد به توانایی نیروهای چپ و کینزین‌ها در ارائه راه‌حل برای مقابله با مصائبی که در اثر بحران اقتصادی دامن‌گیر مردم در جوامع صنعتی شده بود و نیز فقر گسترده، گرسنگی و بیماری‌های همه‌گیر که میلیون‌ها انسان را به ورطه ناامیدی کشانده بود، ایده تامین رفاه همگانی در کشورهای صنعتی پدید آمد (فیتزپتریک، ۱۳۸۳: ۳۵). همین امر منجر به شکل‌گیری دولت حداکثری یا دولت رفاه^۳، با سازوکارهای گسترده و پیچیده، گردید. شکل‌گیری چنین ساختاری به دلیل افزایش وظایف دولت بود؛ یعنی علاوه بر نظم عمومی، دولت ایفا کننده «خدمت عمومی»^۴ نیز گردید. اما کم‌کم ناتوانی‌های دولت‌های سوسیالیستی در پاسخگویی به خواسته‌ها و

1. Necessary Evil.
2. Police-state.
3. Welfare-state.
4. Public Service.

تقاضاهای مصرفی افراد جامعه و ناتوانی دولت‌های رفاه در ارائه خدمت عمومی به طور مناسب در کشورهای سرمایه‌داری، پیش‌زمینه شکل‌گیری پارادایم جدیدی در اداره عمومی دولت شد که از آن به عنوان پارادایم جدید اداره عمومی یا مدیریت دولتی نوین^۱ یاد می‌شود (Hughes, 2012: 56).

در فضای اصلاحی اواخر دهه ۱۹۷۰، نظریه‌پردازان اقتصادی نئولیبرالیسم^۲ با رد نظریات کینز^۳ مبنی بر لزوم دخالت دولت در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی، بر آزادسازی اقتصادی و احیای ارزش‌های بخش خصوصی در اداره عمومی تأکید کردند. آنها با انگشت نهادن بر ناکارایی دولت و هزینه رو به افزایش ناشی از دخالت دولت، راهبردی را ارائه دادند که در آن تکیه بر سازوکار بازار، اساس محسوب و دولت مناسب در قد و قامت دولت حداقل^۴ تصور می‌شد. در این الگو، ارزش‌های خصوصی‌سازی، کوچک کردن بخش عمومی، انحصارزدایی، مقررات زدایی در قالب مکتب اقتصادی نئولیبرالیسم^۵ ترویج می‌یافت. در این دهه، سیاستمدارانی نظیر رونالد ریگان^۶ در آمریکا و مارگارت تاچر^۷ در اروپا، پرچم‌دار اصلاحات اقتصادی و اداری با مضامین خصوصی‌سازی، ارتقای عملکرد بخش عمومی و استفاده از فنون بازار در عرضه کالا و خدمات عمومی شناخته می‌شوند و آنها توانستند اصلاحات مدیریتی را عینیت بخشند (Yesilkagit, Vrise, 2002: 582). از سال ۱۹۸۰ با مطرح شدن موضوعات مرتبط با کوچک‌سازی^۸، موضوعات دیگری چون برون‌سپاری، اتوماسیون، ادغام و اکتساب هم‌پا به متون نظری حقوقی و اداری نهادند (Cheng & Yen, 2014: 367). همچنین نهضت‌های اصلاح‌گرایانه بازآفرینی^۹ و کاهش تصدی‌گری دولت (Osborn, 1993)، مدیریت‌گرایی (Hood, 1995) و مدیریت دولتی نوین^{۱۰} (Polit, 1980) در دستور کار اصلاحات اداری کشورهای زیادی در سراسر جهان قرار گرفتند.

می‌توان از تمرکزگرایی که در ساختار حقوقی-سیاسی کشور و اندیشه فرمانروایان ریشه

1. New Public Management (NPM).
2. Neoliberalism.
3. Keynes.
4. Minimal State.
5. Neoliberalism.
6. Ronald Raegan.
7. Margaret Thatcher.
8. Downsizing.
9. Reinventing Government.
10. New Public Management.

دوانیده است، به عنوان اصلی ترین چالش شهر تهران نام برد. دلیل وجودی و وجودی تراجمی تراکم بالا در تهران را نیز می توان تمرکز شدید در آن دانست. به واقع اگر تمرکزی وجود نداشته باشد تراکمی نیز وجود نخواهد داشت. با نیل به تمرکززدایی می توان به تراکم زدایی از تهران دست یافت (جلالی، زرشکی، ۱۳۹۶: ۴). در دورانی که دولت ها تنها بازیگران بلامنزاع عرصه اداره امور عمومی محسوب نمی شوند و توزیع اقتدار عمومی از نهادهای رسمی به بخش خصوصی، نهادهای عمومی و بازیگران محلی و فراملی به رسمیت شناخته شده است، تنظیم گری از جمله مهمترین ظرفیت های حکمرانی^۱ مدرن محسوب می شود (Rhodes, 2014: 17).

تحقق الگوی حکمرانی خوب در ایران با چالش های حقوقی، سیاسی و فرهنگی بسیاری در سطوح کلان، میانی و خرد روبرو است. از مهمترین آنها می توان به تمرکزگرایی دولتی و تمرکز در نظام برنامه ریزی و مدیریت کشور اشاره کرد. حکمرانی مطلوب در پی آن است تا نقش دولت را در حد هماهنگ کننده و پاسدار قوانین محدود کند و از ارائه خدمات مستقیم آن برای شهروندان بکاهد و تا حد امکان، به بخش خصوصی، یعنی خود شهروندان واگذار نماید تا به معنای واقعی دموکراسی یعنی حکومت مردم بر مردم نائل شود.

یکی از دیدگاه های مطرح در مورد حل مشکلات تهران به ساختار نظام حکومتی کشور به عنوان ریشه های تراکم فیزیکی در تهران اشاره دارد. این دیدگاه تمرکز و تمرکزگرایی در نظام سیاسی کشور را علت اصلی تجمع امکانات و فعالیت ها در تهران دانسته و معتقد است با شکستن این تمرکز و تفویض قدرت سیاسی و اقتصادی به سطوح پایین تر، تمرکز فیزیکی یعنی تراکم جمعیت و فعالیت ها هم به تدریج شکسته شده و در سایر نقاط سرزمین پراکنده خواهد شد. طرفداران این دیدگاه بر این اعتقادند که شکل گیری فضای هر کشور (توزیع جمعیت، فعالیت، امکانات و...) با ساختار حکومت و سازوکارهای تصمیم گیر و اجرا در نهاد دولت ارتباط مستقیم و تنگاتنگی دارد. این ارتباط در کشورهایی که منابع اصلی و عمده تولید در اختیار دولت قرار دارد، از کشورهای دیگری که دولت در امور اقتصادی کمتر دخالت می کند، بیشتر است. در چنین کشورهایی، دستگاه اداری بسیار گسترده ای شکل گرفته که گذشته از سامان دادن امور سیاسی و اداری (یعنی برقراری نظم و امنیت، اجرای قوانین،

1. Governance Capacity.

رسیدگی به جرم و تخلف و...)، زندگی اجتماعی و اقتصادی جامعه را نیز اداره می‌کند و به آن جهت، هدف و سازمان می‌دهد و از این راه در سامان‌یابی فضای کشور حداکثر تاثیر را بر جای می‌گذارد. بنابراین می‌توان به این مهم دست یافت که تمرکز یا عدم تمرکز تصمیم‌گیری در ساختار حکومتی بر روی سازماندهی فضایی هر کشور اثرگذار است.

باید افزود که «کوچک‌سازی دولت» مقوله‌ای است که در کلیه کشورها به عنوان اقدامی زیربنایی جهت اصلاحات ساختاری اقتصاد از آن یاد می‌شود. از کوچک‌سازی دولت می‌توان به عنوان یکی از راهبردهای اساسی برای تراکم‌زدایی از تهران یاد نمود. سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، همگی بر خصوصی‌سازی و کوچک کردن دولت تاکید می‌ورزند. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که چندین سال است از ابلاغ آن می‌گذرد در حوزه کوچک‌سازی دولت و خصوصی‌سازی با شکست مواجه شده است که می‌توان دلیل اصلی این عدم موفقیت را در ساختار تمرکزگرای کشور، اقتدارگرایی مقامات حاکم و عدم تمایل به واگذاری امور به بخش خصوصی و ذات دولت‌محور قانون اساسی دانست. لذا ساختاردهی مجدد سازمان‌های دولتی با بهینه کردن ساختار اداری و کوچک‌سازی خدمات عمومی یکی از اصول اصلاحات اداری مدیریت دولتی نوین می‌باشد که از نظر نگارنده نیازمند اصلاحات اساسی در ساختار حقوقی-سیاسی کشور و چه بسا مستلزم بازنگری در برخی اصول قانون اساسی است.

۱. اندازه دولت در ایران و نقش آن در تمرکز و تراکم گسترده در تهران

امروزه تحت تاثیر تحولات بنیادین در حیات بشری و مدیریت آن و با کاهش نقش و اقتدار دولت‌ها و افزایش نقش شهروندان و نهادهای غیردولتی در این امر و تغییر شیوه‌ها و ابزارهای ناشی از تحولاتی چون گذار از مدرنیته به سوی پست‌مدرنیته و یا مساله جهانی شدن، دیگر دولت به عنوان تنها عامل تنظیم امور عمومی مطرح نیست و عوامل و بازیگرانی خارج از دولت، یعنی شهروندان، انجمن‌ها و نهادهای غیردولتی متشکل از گروه‌های مختلف مردم (مانند نهادهای حمایت از حقوق و آزادی‌ها در حوزه‌های مختلف و یا نهادهای صنفی) در کنار نهادها و عوامل محلی نسبت به دولت مرکزی و همچنین نهادهای فراملی در اداره امور

عمومی، نقش‌هایی گاه تعیین کننده یافته‌اند (یاوری، ۱۳۹۳: ۱۷).

کشور ما از جمله کشورهایی است که بر اساس سیستم متمرکز اداره می‌شود و لذا دولت نقش گسترده‌ای در اداره امور کشور در سطوح مختلف دارد. در این نظام، مولفه‌های سیاسی، اداری، اقتصادی و اجتماعی بیشترین نقش را در نظام برنامه‌ریزی فضایی و توسعه کشور ایفا می‌کنند و چون این مولفه‌ها در نقاط مختلف کشور به صورت همگون و هماهنگ ظاهر نمی‌شوند و لذا منابع و امکانات مورد نیاز مردم هم به طور یکسان در تمام نقاط جغرافیایی توزیع نمی‌شوند، در نتیجه نابرابری‌های منطقه‌ای افزایش یافته و باعث شکل‌گیری کانون‌ها و قطب‌های رشد و توسعه در تعدادی از مراکز و توزیع نامتعادل جمعیت در سطح کشور می‌شود (قالیباف، عزت‌پناه و پور موسی، ۱۳۸۹: ۱۵۹)؛ امری که هم اکنون در پایتخت شاهد آن هستیم. استقرار درازمدت دولت اقتدارگرای مرکزی در تهران، ساختار سیاسی و اداری متمرکزی را در این شهر پایه‌ریزی نموده است. پیامد طبیعی این شیوه متمرکز که تصمیم‌گیری در همه شقوق زندگی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را معطوف به اداره و میل نظامی دیوانسالار، مقتدر و تمرکزگرا نموده، جاذبه‌ها و مزیت‌های نسبی فراوانی را در این نقطه کانونی و حوزه‌های پیرامونی آن ایجاد کرده است که نتیجه طبیعی آن زهکش نمودن بخش وسیعی از جمعیت، فعالیت و امکانات اقتصادی و اجتماعی به این محدوده جغرافیایی بوده است (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴: ۶۹). از مهمترین دلایل این امر می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف- عدم تفکیک اصولی اعمال تصدی‌گرایانه و حاکمیتی دولت؛ ب- علاقه شدید مدیران سیاسی و دولتی به انجام خدمات توسط دولت؛ پ- گسترده شدن خدمات اجتماعی دولت به دلیل رشد جمعیت؛ ت- رشد شهرنشینی و توسعه کمی خدمات؛ ث- مصادره و ملی شدن بسیاری از شرکت‌های خصوصی از جمله بانک‌ها و شرکت‌های بیمه خصوصی؛ ج- وقوع جنگ تحمیلی؛ چ- تحریم‌های مالی و تجاری بین‌المللی؛ ح- دولتی شدن مدارس، بیمارستان‌ها و مراکز توانبخشی و... که پیش از آن به صورت خصوصی اداره می‌شدند؛ خ- ایجاد سازمان‌ها و موسسات دولتی جدید.

از آنجا که حرکت به سمت تمرکززدایی در حال حاضر به یک دور باطل شبیه شده است

(به آن معنا که انتظار بهبود و تمرکززدایی از سوی قانونگذاران در مرحله عمل وارد دستگاہ اجرایی می‌شود که خود دچار بیماری تمرکز است و خود این تمرکز اجرای قوانین حتی تمرکززدایی را با مشکل مواجه می‌کند)، لذا برخورد در قالب بهبود جزئی و تدریجی چندان ثمربخش به نظر نمی‌رسد، از این‌رو راهکار مناسب برای اصلاح نظام اداری و اجرایی «بازمهندسی ساختار اداره کشور به صورت اساسی و در قالب الگویی کلان» خواهد بود. باید افزود که نظریه تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی در نحوه تنظیم نظام استخدامی و ساختار اداری و همچنین برنامه‌های اصلاح ساختار اداری نیز تاثیر مستقیم داشته است (توازن‌ی زاده، ۱۳۸۵: ۶۴).

با وجود تنوع نظریه‌ها در نقش و کارکرد دولت‌ها در فرآیند توسعه و به منظور تسهیل در فرآیند یادگیری، مباحث مرتبط با نقش و کارکرد دولت‌ها را می‌توان در دو طیف مورد بحث قرار داد:

الف- نقش تصدی‌گرا (مداخله‌گرا)، ب- نقش حاکمیتی (تسهیل‌گرا) (طباطبایی، ۱۳۸۸: ۴۳) که در ذیل بدان خواهیم پرداخت.

۱-۱. دولت حاکمیتی

در نظام قانونگذاری ایران نخستین بار با تصویب «ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت» در اردیبهشت ۱۳۰۷، تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی به طور ضمنی مورد شناسایی قرار گرفت. اصطلاح عمل حاکمیت از مجرای حقوق اداری فرانسه وارد ادبیات حقوقی کشور ایران شده است. ظاهراً برای اولین بار «هانری دوپانزی» شالوده تقسیم عملیات دولتی را به اعمال حاکمیت و اعمال تصدی پایه‌ریزی کرد (توازن‌ی زاده، ۱۳۸۵: ۵۸-۶۲). در قوانین پس از انقلاب نیز برای اولین بار قانونگذار در بند «الف» ماده ۶۴ قانون برنامه سوم، تعریفی اجمالی از اعمال حاکمیت دولت ارائه کرد و تقسیم‌بندی جدیدی راجع به اعمال تصدی ارائه نمود. همچنین ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری به تعریف امور حاکمیتی پرداخته و مصادیق آن را نیز ذکر کرده است. در این ماده قانونی، امور حاکمیتی آن دسته از اموری تعریف شده است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور

است، منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت استفاده برای دیگران نمی‌شود.

البته در خصوص مصادیقی از جمله آمار، تحقیقات بنیادی و اطلاعات ملی اختلاف نظر بین حقوقدانان وجود دارد، به این معنا که اکثر حقوقدانان امور فوق را جزء وظایف حاکمیتی دولت نمی‌دانند و اعتقاد دارند که هنوز مرزهای مفهومی وظایف حاکمیتی و تصدی دولت کماکان مبهم می‌باشد (توازی زاده، ۱۳۸۵: ۷۴-۷۵). (به نظر می‌آید که نمی‌توان بین اعمال حاکمیتی و تصدی گرایانه تفکیک ذاتی قائل شد). بی‌تردید هرچه دایره مصادیق اعمال حاکمیتی از منظر قانونگذار گسترده‌تر باشد، موجد صلاحیت برای تصدی‌گری دولت خواهد شد و نهایتاً در ساختار دولت تاثیرگذار خواهد بود. از آنجایی که در کشورمان علاوه بر تمرکز سیاسی با تمرکز اداری نیز مواجه هستیم؛ تقریباً تمامی تصمیمات در پایتخت اتخاذ می‌شود، لذا تفسیر موسع از اعمال حاکمیتی می‌تواند تمرکز و تراکم در تهران را تشدید نماید و بالعکس اگر قانونگذار برای دولت نقش حاکمیتی به معنای واقعی آن قائل شود، نتایج ذیل قابل پیش‌بینی است:

دستیابی به نتایج به جای توجه به فرآیندها، ایجاد انعطاف در قوانین و مقررات و کاهش آنها و به طور کلی ایجاد انعطاف در شرایط کاری، برای انجام بهتر کارها در دولت، تفویض بیشتر اختیارات، توجه به کارایی، مشارکت، تامین خدمات مورد اقتضای شهروندان، مطلوب‌سازی فناوری اطلاعات، تمرکززدایی حکومت، برون‌سپاری خدمات عمومی به بخش خصوصی، خصوصی‌سازی خدمات عمومی (الوانی، ۱۳۸۴: ۵). نتایجی که در صورت تحقق، نقش بسزایی در تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران خواهند داشت.

۲-۱. دولت تصدی‌گرا

تعریف دقیق دولت تصدی‌گرا مشکل است اما به طور کلی می‌توان گفت: «دولت در این نقش مسئول تدوین سیاست‌ها و تنظیم برنامه‌های اجرایی به روش متمرکز به منظور تامین امنیت داخلی و بین‌المللی به نحوی است که علاوه بر سیاستگذاری در نقش متصدی در اکثر امور فرهنگی، قضایی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، صنعتی، تجاری، زیربنایی، خدمات و

بازرگانی و... فعالیت می‌کنند و عمدتاً نتیجه اقدامات آن به عنوان رقیب و یا محدود کننده بخش خصوصی ظاهر می‌شود». دولت تصدی‌گرا در اکثر مواقع دارای نتایج نامطلوبی از قبیل: افزایش فساد اداری، بی‌انگیزه بودن نسبت به وظیفه، نادیده گرفته شدن شایسته‌سالاری، قدرت نابرابر، دشواری اداره و همچنین کاهش مشروعیت حکومت می‌شود (طباطبایی، ۱۳۸۸: ۴۴). لذا در همین زمینه برنامه تحول در نظام اداری در کشورمان به تصویب رسیده است. اما می‌توان چنین گفت که برنامه مدیریت تحول اداری زمانی موفق است که نقش دولت (که بیشتر تحت تاثیر مفروضات مدیریت سنتی است) به نقش دولت حاکمیتی یا تسهیل‌گرا تغییر جهت دهد. دولت تصدی‌گرا و بزرگ به دلیل وضع قوانین و مقررات به نفع خود، اعمال مدیریت مستقیم و دخالت زیاد در امور اجرایی از طریق توسل به اقدامات بازدارنده از تشویق تا هدایت، باعث تمرکز در امور، کاهش رقابت، محدودیت عمل و نابرابری قدرت در همه ارکان مدیریت شده است. به همین دلیل، اندیشمندان و صاحب‌نظران توسعه بر تغییر نقش دولت تصدی‌گرا به دولت حاکمیتی (تسهیل‌گرا) به عنوان مهمترین عامل توسعه تاکید دارند (طباطبایی، ۱۳۸۸: ۷۷-۷۸). با توجه به تکالیف مقرر بر دولت در قوانین مختلف و علی‌الخصوص قانون اساسی، قدر مسلم دولت در ایران یک دولت کاملاً تصدی‌گرا می‌باشد و با توجه به ساختار حقوقی-سیاسی متمرکز در کشور و پیرو آن در تهران، می‌توان نقش دولت تصدی‌گرا در تهران را ملموس دانست.

۲. الزامات قانون اساسی بر ایفای نقش دولت در ابعاد مختلف و نسبت‌سنجی آن با تمرکزگرایی در تهران

امروزه مدیریت دولتی نوین به صورت ویژه بر کوچک کردن حجم دولت و تمرکززدایی از ساختارهای دولت تاکید می‌نماید و شرایط را برای ورود نهادهای جدید جهت تحقق این امر فراهم می‌آورد (زارعی، عزیزمحمدی، ۱۳۹۶: ۲۱). نظام سیاسی ایران، نظام منحصر به فردی است که باید تئوری اصلاحات اداری بومی شده‌ای را در تحول مدیریتی و سازمانی خود مورد استفاده قرار دهد (دانایی فرد و عباسی، ۱۳۸۷: ۱۶). براساس ایده حکمرانی خوب؛ دولت، بازارها و جامعه مدنی در کنار هم می‌توانند نواقص یکدیگر را برطرف کنند و خلاءها

را پر کنند و نارسایی‌ها را پوشش دهند. دولت باید توانمند و چالاک باشد و آنگاه بازارها و جامعه مدنی را توانمند کند تا آنها نیز بتوانند نقش‌های مورد انتظار خود را ایفا کنند (هداوند، ۱۳۹۳: ۴۰). مسلماً اعطای اختیار به واحدهای اداری محلی نیز نقش بسزایی در برون‌سپاری وظایف دولت و کوچک‌سازی آن دارد. اصل آزادی اداری، مطابق نظر پروفیسور/وبی «اساس تمرکززدایی در دستگاه‌های دولتی» (Auby, 2006: 101) را تشکیل می‌دهد. اصل آزادی اداری می‌تواند به عنوان عامل مهم برای ممانعت از بازگشت مجدد به تمرکزگرایی به حساب آید (Faure, 1999: 173).

پرواضح است که نظام اداری کشورمان در حال حاضر از چابکی لازم برخوردار نیست. این مشکل از دو مساله عمده ناشی می‌شود. اول این که نظام اداری کشورمان بیش از حد بزرگ، گسترده و نامتوازن است که این امر موجب شده تا نظام اداری همچون فردی فربه امکان تحرک مناسب را نداشته باشد. از این رو بایستی اقداماتی در جهت منطقی کردن آن انجام پذیرد. دوم اینکه بخش‌های مختلف نظام اداری از توازن سیستمی لازم برخوردار نیستند و بخش‌های مختلف رشد متوازن ندارند که این امر در کنار حجم دولت، مشکل را بزرگتر نموده و لزوم اقداماتی سیاسی برای متوازن‌سازی بخش‌های مختلف نظام اداری را ضروری‌تر ساخته است. ظاهراً نخستین مطالعه‌ای که در خصوص مبحث کوچک‌سازی ساختار مدیریتی بخش عمومی و تراکم‌زدایی در ایران صورت پذیرفته است، توسط یکی از کارشناسان «هیات آمریکایی برای انتقال توسعه بین‌المللی در ایران» به نام تورسن بوده است. تورسن پس از ارائه تعاریف و ضرورت‌های تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی، به تشریح وضعیت موجود ساختار بخش عمومی در ایران دهه ۱۳۳۰ پرداخته و آن را ساختاری متمرکز دانسته و بر ضرورت تمرکززدایی از آن تاکید کرده است (تورسن، ۱۹۶۲: ۱۲).

با بررسی اصولی از قانون اساسی از جمله: اصول ۲۸ تا ۳۱، ۴۳ و ۴۴ به این نتیجه می‌رسیم که ذات قانون اساسی دولت‌محور و تمرکزگرا است. چنین دولتی برای تامین رفاه همگانی، بسیاری از امور عمومی را به صورت خدمات دولتی ارائه می‌دهد و با ارائه خدمات مستقیم دولتی (Floud, 1994: 285)، نهادهای گسترده‌ای را برای تحت پوشش قرار دادن کلیه نواحی و امور تأسیس می‌نماید؛ این امر موجب پیچیدگی ساختار دولت می‌شود و بوروکراسی

گسترده‌ای ایجاد می‌کند و اصطلاحاً دولت فربه می‌شود؛ در چنین دولتی، در ورای کلیه امور، دست دولت نهفته است و دولت، سلطه مقتدرانه و کامل بر اقتصاد دارد و اکثریت قریب به اتفاق خدمات عمومی تحت سیطره قدرت مرکزی بوده و یا توسط نهادهای دولتی محلی، با هماهنگی قدرت مرکزی ارائه می‌شود. این نظام، مبتنی بر فرمان‌های دولتی و مجریان دولتی است (Zijderveld, 1999: 57-60).

دونالد روات^۱ از طریق یک تحلیل تطبیقی آماری نکات جالبی را در ارتباط با کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه ارائه کرده است. تحلیل وی نشان می‌دهد که تعداد کارکنان بخش عمومی در کشورهای توسعه یافته به نسبت جمعیت، بسیار بیشتر از کشورهای در حال توسعه است. در کشورهای توسعه یافته، به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت، ۶/۴ نفر کارگزار عمومی وجود دارد، حال آنکه این رقم در کشورهای در حال توسعه ۲/۶ نفر است. ولی محل خدمت کارکنان اختلاف زیادی با هم دارد. وجود تعداد زیادی از این کارکنان در دولت‌های محلی کشورهای توسعه یافته از دلایل اصلی این اختلاف است. این افراد در زمینه خدمات فردی نظیر آموزش و پرورش، بهداشت و رفاه اجتماعی مشغول به کار هستند که غالباً در سطح محلی کشورهای در حال توسعه در حد بسیار پایینی عرضه می‌شوند. ولی کارکنان شرکت‌های دولتی کشورهای در حال توسعه درصد بالایی از کارکنان دولت را تشکیل می‌دهند (ترنر و هیوم، ۱۳۸۴: ۱۱۱-۱۱۲).

باید افزود که نظام اداری هر جامعه در ادامه نظام سیاسی آن است و مدیریت اداری در مقام اجرای مدیریت سیاسی قرار می‌گیرد. کلیه سیاست‌ها و خط‌مشی‌های هر نظام از طریق دستگاه‌های اداری اعمال می‌شود. فی الواقع همین دستگاه‌ها هستند که به طور روزمره بین مردم و زمامداران ارتباط برقرار می‌کنند. بدین جهت می‌توان اذعان نمود که سلامت یا بیماری هر نظام سیاسی از طریق دستگاه‌های اداری مشخص می‌شود. اگر مدیریت سیاسی را به عنوان مغز و قوه متفکره نظام و مدیریت اداری را به عنوان اندام و قوه اجرایی آن بدانیم، این دو قوه (مغز و اندام) با یکدیگر روابط متقابل و متکامل دارند که علت و ضعف یکی موجب اختلال دیگری خواهد شد (هاشمی، ۱۳۸۷: ۳۱۱).

البته در ایران نظام جدید اداری از زمان مشروطیت شروع شده و به تدریج توسعه و تکامل

1. Donald Rowat.

یافته است. این نظام از سیستم اداری کشور فرانسه اقتباس شده و همراه با سیستم متمرکز بوده است. در ابتدا که حجم خدمات و وظایف دولتی کم بود سیستم تمرکز به خوبی عمل می کرد و مشکلات حاصل از آن در حد قابل توجهی نبود. اما پس از توسعه خدمات عمومی و گسترش آن به سطح کشور در اجرای مقاصد گوناگون، سیستم اداری متمرکز مشکلاتی ایجاد نمود و در راه توسعه اقتصادی و اجتماعی موانعی به وجود آورد. در حال حاضر روش تمرکز سبب جذب عده قابل توجهی از کارکنان دولت به تهران و گسترش افقی سازمان های ستادی در مرکز و رشد ناموزون آنها شده است.^۱ تداوم الگوی حکومتی تک ساخت و تمرکزگرا طی یک قرن اخیر، به شکل گیری و رسوب فرهنگ سیاسی تمرکزگرایانه همراه با تمرکز اداری و اجرایی و نهادینه شدن آن در ساختار حکومت، ذهنیت جامعه، فعالین و صاحب نظران سیاسی و حقوقی ایران منجر شد و به صورت یک پارادایم و الگوی سیاسی مسلط در فرهنگ سیاسی ایران جا افتاد. رسوخ این فرهنگ باعث گردید که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، همان پارادایم بر تدوین قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران نیز حاکم گردد. بطوریکه علی رغم نگرش انتقادی تدوین کنندگان قانون اساسی نسبت به عملکرد رژیم گذشته که به نقد بوروکراسی به عنوان عارضه سیستم های تک ساخت متمرکز در مقدمه قانون اساسی و طرد و رفع آن پرداخته شده است؛ ولی چون ماهیت پارادایم مزبور مورد توجه قرار نگرفته است، همچنان عوارض تمرکزگرایی حکومت و دولت در اشکال مختلف بوروکراسی، تمرکز قدرت تصمیم گیری، تمرکز منابع و رشد سرطانی تهران به عنوان پایتخت ادامه دارد. شاخص های تک ساخت بودن و تمرکزگرایی اداری و اجرایی نظام جمهوری اسلامی ایران را می توان در بسیاری از اصول قانون اساسی ردیابی کرد.

۳. مبانی قانونی کوچک سازی دولت

دولت ها با تغییر ساختار خود در صددند به اولویت های جدید در یک جامعه دستخوش تغییر پاسخ دهند یا مدیریت ساختارهای موجود را بهبود بخشند. الزامات اصل سوم قانون اساسی در

۱. تمایل کارکنان دولت نیز به اقامت در تهران تمرکز را تشدید کرده و مشکلات بی شماری را به وجود آورده است. با افزایش حجم فعالیت های عمرانی و سرمایه ای که با انتخاب سیستم متمرکز همراه است و لزوم ارجاع کلیه کارها به تهران برای اخذ تصمیم، افراد ورزیده و کاردان به جای استقرار در محلی که کارها باید انجام گیرد به مرکز کشانده شده و در نتیجه کلیه این عوامل شرایط کنونی را به وجود آورده است.

زمینه وظایف دولت و تاکید آن بر ایجاد نظم اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری و همچنین هدف‌گذاری سند چشم‌انداز توسعه و سیاست‌های کلی نظام موجب شده تا اصلاح نظام اداری به عنوان یکی از مهمترین وظایف دولت، همواره مورد توجه مسوولان قرار گیرد.

شورای عالی اداری در مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۵^۱ موضوع تصویب برنامه‌های هفتگانه «برنامه تحول در نظام اداری» را تصویب کرد که اولین برنامه، برنامه منطقی نمودن اندازه دولت بود که می‌توان آن را در راستای عملیاتی نمودن بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی تفسیر نمود. همچنین در سال ۱۳۸۹ نیز «ده برنامه تحول در نظام اداری» به تصویب دولت رسید. در بند سوم این برنامه به ساماندهی نیروی انسانی پرداخته شده است. همچنین برای نیل به ساماندهی نیروی انسانی راهکارهایی همچون واگذاری تصدی‌های دولت با اولویت واگذاری امور به تعاونی‌ها (موضوع ماده ۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری)، انتقال کارکنان به بخش غیردولتی (موضوع ماده ۱۸ قانون مدیریت خدمات کشوری)، بازخرید سنوات خدمت، انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مامور و ... پیش‌بینی شده است. در بند هفتم برنامه ده‌گانه نیز به راهکارهایی همچون: ساماندهی، اصلاح و تنظیم تشکیلات دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده ۳۳ قانون مدیریت خدمات کشوری)، اصلاح ساختار تفصیلی دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده ۳۱ قانون مدیریت خدمات کشوری) و اصلاح فرآیندها و روش‌های انجام کار با رویکرد اتوماسیون اداری (موضوع مواد ۳۶ و ۳۷ قانون مدیریت خدمات کشوری) اشاره شده است. اما این امر را نباید فراموش کرد که در کشورمان بسیاری مصوبات این چنینی که تصویب شده و اجرا نمی‌شوند! حتی در پاره‌ای موارد، یک دولت، مصوبه‌ای را تصویب کرده، نه تنها آن را اجرا نمی‌کند بلکه ظرف مدت زمان کوتاهی پس از تصویب آن، با یک مصوبه دیگر کاملاً به نقض غرض مصوبه سابق می‌پردازد. طرح مهرآفرین که در سال ۱۳۹۱ تصویب شد، کاملاً مغایر با برنامه ده‌گانه تحول در نظام اداری بود.

۳-۱. کوچک‌سازی دولت در سیاست‌های کلی نظام اداری

در سال ۱۳۸۹ سیاست‌های کلی نظام اداری به تصویب رسید که به موجب ماده ۱۰ آن،

۱. بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و در اجرای مصوبه شماره ۲۶۰۷۵/۴۵۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۲/۸ هیات وزیران.

چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز ۱۴۰۴ نه تنها بر قوه مجریه بلکه بر قوه قضاییه، قوه مقننه و نیروهای مسلح نیز تکلیف شد. این امر موید تکلیف منطقی نمودن اندازه دولت (به مفهوم عام) آن می‌باشد نه صرفاً قوه مجریه. در حالی که این تکلیف به وضوح در سال ۱۳۹۱، توسط دولت وقت با تصویب طرح مهر آفرین زیرپا گذاشته شد. دستیابی به کوچک‌سازی دولت و منطقی نمودن اندازه آن را می‌توان متوقف بر شرایط ذیل دانست.

الف- اجرایی نمودن راهکارهای قانونی مصوب در زمینه کوچک‌سازی و منطقی نمودن اندازه دولت، ب- ایجاد حس مشارکت‌پذیری در مسئولین و مقامات کشور برای پیشبرد امور و واگذاری برخی وظایف به نهادهای غیر دولتی، پ- عدم وابستگی به منابع نفتی و ساختار هزینه‌ای غیرمنعطف و غیرحساس در مقابل درآمدها، ت- وجود بخش خصوصی (غیردولتی) کارا و توانمند برای پذیرش بخشی از تصدی‌های دولت، ث- کاهش تصدی‌های اقتصادی و اجتماعی دولت، ج- تفویض اختیار به مسئولان استانی و محلی، چ- واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، ح- حذف فعالیت‌های موازی بین دستگاه‌های اجرایی.

۲-۳. کوچک‌سازی دولت در قوانین عادی

علاوه بر قانون اساسی (بند ۱۰ اصل سوم) و سیاست‌های کلی نظام اداری (ماده ۱۰) که واجد مستندات قانونی در زمینه کوچک‌سازی دولت و منطقی نمودن اندازه آن می‌باشند، در همه قوانین برنامه پنج ساله توسعه (برنامه اول تا ششم) و همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری نیز بر این مهم تأکیدات مهمی شده است. به عبارتی در زمینه کوچک‌سازی دولت نیز آنچه که مورد نقد است نه خلا قانونی بلکه ضعف اجرا در این زمینه می‌باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهند که بحث اندازه دولت و کوشش برای کوچک‌تر کردن آن، طی دو دهه گذشته، به صورت یک چالش عمومی فراروی همه کشورها بویژه کشورهای توسعه یافته قرار گرفته است. آمار و ارقام به طور محسوس نشان می‌دهند که کشورهای توسعه یافته از سال ۱۹۹۶ میلادی به این سو، اندازه دولت خود را با هدف کاهش بوروکراسی دولتی و افزایش نرخ رشد اقتصادی، کوچک‌تر نموده‌اند (قالیاف، ۱۳۸۹: ۲۲). این در حالی است که در

کشورمان با وجود تکالیف قانونی مقرر بر دولت در این زمینه هر ساله بر میزان کمیت اندازه دولت افزوده می‌شود و مقامات حاکم تمایلی بر واگذاری امور به بخش‌های خصوصی و غیردولتی از خود نشان نمی‌دهند. نباید این نکته را از نظر دور داشت که هرگونه اصلاح و تجدید نظر در نقش و کارکرد دولت در فرآیند توسعه، مستلزم شناخت دقیق وضع موجود و دریافت نقاط ضعف و کاستی‌ها و تهدیدهای آن و توجه عمیق به تحلیل پیامدهای ناشی از مشکلات تحول در نظام اداری است.

۱-۲-۳. کوچک‌سازی دولت در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

با تصویب قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور، فصل جدیدی از اقدامات وسیع خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی آغاز شد. با اندکی تامل در این خط‌مشی‌ها به ویژه در راهبرد تحول در بخش دولتی به روشنی رگه‌هایی از نهضت مدیریت دولتی نوین^۱ در قالب خط‌مشی‌هایی همچون خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی دولت و روی آوردن به تعدیل نیروی انسانی، تزریق اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون‌سپاری خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی و... به چشم می‌خورد (دانایی فرد، ۱۳۸۷: ۱۴۰). هر چند بر اساس سیاست‌های برنامه اول توسعه، انتظار می‌رفت حکومت کارآمدتر و کوچک‌تر شود، نه تنها این اتفاق نیفتاد، بلکه روز به روز فربه‌تر و ناکارآمدتر و پرهزینه‌تر شد. به نظر می‌رسد سیاست‌های تمرکززدایی، باز هم قربانی مشکلات حکومت مرکزی و نگرانی‌های امنیتی شد که برخی سیاست‌های طراحی شده مانند تعدیل اقتصادی به بار آورده بود (قالیاف، ۱۳۹۶: ۱۱۵).

در برنامه‌های دوم و سوم توسعه، بحث کوچک‌شدن دولت مد نظر بود و راه‌حلی هم برای آن پیش‌بینی شده بود از کشورهای توسعه یافته صاحب تجربه الگوبرداری شده بود که همانا خصوصی‌سازی و با اصطلاح «برون‌سپاری» بود. منتهی چند مساله در این برنامه نادیده گرفته شد. مهمتر از همه اینکه بخش خصوصی در جامعه رشد نکرده بود و در واقع مرجعی که بخواهد این وظیفه را انجام دهد وجود نداشت. اگر کشورهایی که این راه‌حل را به کار بسته‌اند، با توفیق نسبی همراه بوده‌اند، به این دلیل بوده که بخش خصوصی آنها آمادگی انجام

دادن آن وظیفه را داشته است. اما بخش خصوصی ما یک بخش خصوصی سنتی است که شاید نتواند وظایف اجرایی خود را به درستی انجام دهد.

همچنین در برنامه سوم توسعه، بحث مدیریت دولتی نوین و ایجاد اصلاحات اساسی در نظام اداری کشور مورد توجه قرار گرفت. بسیاری از فصول این قانون به طور مستقیم به مباحثی نظیر تفکیک وظایف حاکمیت و تصدی گری دولت، خصوصی سازی و برون سپاری با هدف کوچک سازی دولت، تعدیل و بهسازی نیروی انسانی بخش دولتی و رقابتی کردن فعالیت های اقتصادی پرداخته اند. در این قانون، برای انجام اصلاحات در نظام اداری و مدیریت بخش دولتی، تکالیفی تعیین شده که اهم این تکالیف در مواد (۱، ۲، ۳، ۶۴، ۱۵۰) مورد تاکید قرار گرفته است. جهت گیری های کلی مواد یاد شده عبارتند از:

الف- کاهش تصدی ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت (مواد ۱ و ۲ و ۶۴)، ب- فراهم کردن زمینه مشارکت مردم، پ- بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور (مواد ۱ و ۲ و ۶۴)، ت- رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی (مواد ۱ و ۲)، ث- عدم گسترش تشکیلات دولت با تاکید بر کوچک سازی و منطقی کردن اندازه دولت (مواد ۲ و ۶۴)، ج- بهینه سازی و اصلاح ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی (ماده ۳)، چ- کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان ۵ درصد در پایان برنامه نسبت به تعداد آن در آغاز برنامه (ماده ۳).

آنچه که در برنامه چهارم توسعه مورد توجه برنامه ریزان قرار گرفته و به آن پرداخته شده است، موضوع اصلاح نظام اداری در قالب کوچک سازی اندازه دولت با هدف کارآمد نمودن آن می باشد. طبق قانون برنامه چهارم، دولت ملزم گردید که تعداد نیروی انسانی دستگاه های اجرایی در پایان برنامه در مقایسه با ابتدای برنامه به میزان ۵٪ کاهش یابد. با توجه به آمار موجود برای تعداد نیروی انسانی ۳۶ دستگاه اجرایی (صرفاً کادر اداری)، این موضوع مشهود است که شاخص مذکور در تحقق هدف مورد نظر، عملکرد مناسبی نداشته و رشد منفی ۲/۶۵ درصدی داشته است. چنانچه عملکرد این شاخص را طی سال های برنامه های پنج ساله توسعه بررسی کنیم، مشاهده می نمایم در سال های ۸۷، ۸۶، ۸۴ دارای رشد صعودی بوده و در سنوات ۸۸، ۸۵ و ۸۹ رشد نزولی داشته است. اما علی رغم کاهش در سال های مورد

اشاره، بر آورد دستیابی به هدف تعیین شده در برنامه میسر نگردیده است (معاونت برنامه‌ریزی استانداری تهران، ۱۳۹۱، ۴۱: ج ۱).

علاوه بر این در قانون برنامه پنجم توسعه، اصلاح و نوسازی ساختار دولت (فصل چهارم) بر محور توسعه دولت الکترونیک، کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ به ۱۷ وزارتخانه (ماده ۵۳)، مدیریت منابع انسانی با رویکرد ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت قرار داده شده است (البته با تبدیل سازمان تربیت بدنی به وزارت ورزش و جوانان هم اکنون ۱۸ وزارتخانه در بدنه دولت وجود دارد). آمار و ارقام حاکی از آن است که کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ به ۱۸ نیز نتوانست یک سیاست راهگشا برای کوچک‌سازی دولت باشد. چرا که عملاً در وزارتخانه‌های ادغام شده همه تشکیلات قبلی کماکان به قوت خود باقیست. از سوی دیگر در ماده ۶۵ قانون برنامه پنجم توسعه نیز ساماندهی، کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت مورد لحاظ قرار گرفته است. در بند «الف» ماده فوق مقرر شده است که هر گونه انتقال به کلانشهرها جز در مورد مقامات و در موارد خاص ممنوع است. همچنین در بند «ج» همین ماده مقرر شده است که تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل واگذاری اعم از رسمی، پیمانی و... به استثنای اعضای هیات علمی سالانه حداقل ۲٪ کاهش می‌یابد. البته در بند «الف» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه نیز منطقی نمودن اندازه دولت نیز از نظر قانونگذار دور نمانده است. در بند فوق الذکر ماده ۲۸ مقرر شده است که می‌بایست حداقل به میزان ۱۵٪ در طول اجرای برنامه توسعه از حجم و اندازه دولت و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی کاسته شود (البته به استثنای مدارس دولتی) که از این ۱۵٪، حداقل ۵٪ باید تا پایان سال دوم اجرای برنامه محقق شود. این کاهش حجم و اندازه دولت می‌بایست از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، حذف واحدهای غیر ضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و موسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری صورت پذیرد.

تجارب موجود حاکی از آن است که اغلب اقدامات انجام شده در راستای اصلاح بخش دولتی کمتر به تحقق اهداف مورد نظر انجامیده است؛ چرا که یک عزم راسخ در میان مسئولان برای تحقق کوچک‌سازی مشاهده نمی‌شود. البته می‌توان این عدم اهتمام را به

اقتدارگرایی مقامات حاکم و عدم تمایل برای واگذاری امور به بخش خصوصی و سمن‌ها نیز کاملاً مرتبط دانست.

۲-۲-۳. کوچک‌سازی دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری

باید این نکته را در نظر داشت که هرچند تاکنون سیاست‌های مرتبط با کوچک‌سازی دولت در کشورمان به سرمنزل مقصود نرسیده‌اند، اما در این زمینه در قوانین مختلف ترتیباتی مقرر شده است. در اسناد و قوانین بالادستی همچون سند چشم‌انداز توسعه، سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های تحول، قوانین برنامه، قانون سیاست‌های اجرایی اصل (۴۴) قانون اساسی و به طور خاص قانون مدیریت خدمات کشوری که دارای نقش کلیدی در بوروکراسی و نظام اداری کشور است، نقش و مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی در مدیریت جامعه و تغییر نقش دولت از یک متولی امور به یک ناظر، حامی، هادی و سیاستگذار مورد توجه قرار گرفت. در این بین قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان جامع‌ترین و با اهمیت‌ترین سند قانونی مربوط به نظام اداری به تصویب رسید (طهرانی، مالکی و غفرانی، ۱۳۹۳: ۲). قانون مدیریت خدمات کشوری با محور قرار دادن خصوصی‌سازی و کم کردن حجم کاری و پرسنلی دولت سعی در کوچک کردن دولت دارد، از طرفی کوچک شدن دولت نسبت معکوس با حوزه عمومی و مشارکت مردم دارد، یعنی هرچه دولت کوچکتر باشد حوزه عمومی فراخ‌تر و مشارکت مردم در اداره امور در قالب بخش خصوصی، تعاونی و ... پررنگ‌تر است (صباعی ندوشن، ۱۳۸۷: ۱۵۷).

این قانون ساختار اداره حکومت را هدف قرار داده به این دلیل که کوچک‌سازی یا متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت و بازبینی وظایف دولت و همچنین چابک‌سازی دولت از طریق واگذاری وظایف قابل واگذاری، از جمله عناصر و مولفه‌های اصلی نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب قلمداد می‌شود (طهرانی، مالکی و غفرانی، ۱۳۹۳: ۳۳). اصول و مبانی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری در زمینه کوچک‌سازی دولت به قرار ذیل می‌باشد:

الف- تبیین نقش و متناسب‌سازی اندازه دولت (فصول اول و دوم قانون)، ب- اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های دولتی و پویایی آن (فصل چهارم قانون)، ت- دولت الکترونیک

(فصل پنجم قانون). بر اساس فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری و به خصوص ماده ۱۳ این قانون، بایستی امور تصدی‌گری دولت در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی از طریق بخش غیر دولتی و تعاونی صورت گیرد. همچنین مطابق ماده ۱۵ این قانون نیز واگذاری امور تصدی‌های اقتصادی دولت را با رعایت اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی مورد تاکید قرار می‌دهد. دو مستند قانونی که خروجی چندان مناسبی مطابق آمار و ارقام در طی سالیان اخیر نداشته است؛ با ضعف در اجرا، اهداف مورد نظر آن تحقق نیافته‌اند.

۴. اهداف کوچک‌سازی دولت و نقش آن در تراکم‌زدایی از تهران

در طول دو دهه گذشته، انقلاب آرامی در حکمرانی بخش دولتی^۱ در سراسر جهان اتفاق افتاده است. این انقلاب با این هدف روی داده است که تصمیم‌گیری درباره خدمات دولتی محلی را به سوی مردم سوق دهد. علاقه به این پارادایم جدید اداره دولتی به واسطه انقلاب اطلاعات و جهانی‌سازی فعالیت‌های اقتصادی افزایش یافته است. در این پارادایم جدید، هدف این بوده است که قدرت حکومت مرکزی به نفع حکومت‌های محلی کاهش یابد (آندرو و گلداسمیت، ۱۹۹۸: ۱۰۱-۱۱۷). فلذا یکی از لوازم گذار به دولت مدرن، رفتن به سوی عدم تمرکز است و بدون رواج و گسترش روحیه تمرکززدایی و بدون شکل‌گیری شایسته «شهرها»، دولت مدرن نیز تحقق نمی‌یابد.

در حقیقت پیچیدگی و پویایی وظایف دولت‌ها و گستردگی حیطه عملکرد آنها از یک طرف و لزوم مشارکت مردمی در اداره امور جامعه از طرف دیگر ایجاب می‌کند که دولت‌ها در پی رهایی از برخی وظایف جزئی و غیرضروری باشند. بر پایه همین اصل، اکثر کشورهای در حال توسعه از نزدیک به سه دهه قبل در مسیر عدم تمرکز، سیاست‌هایی را به مرحله اجرا درآورده‌اند. از این رو از سال ۱۹۸۰، تمرکززدایی و جهانی شدن از موضوع‌های مطرح در سیاست اکثر کشورهای در حال توسعه بوده است^۲ (بیزا، ۱۹۸۰: ۲۴).

1. Public Sector Governance.

۲. در همین راستا سال ۱۲۸۵ و بویژه ۱۲۸۶ را باید زمان برداشتن نخستین گام‌ها در مسیر نهادینه‌سازی تمرکززدایی در تاریخ ایران دانست. قوانین مهمی چون قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، قانون بلدی و قانون تشکیل ایالات و ولایات که به قوانین داخله حکام شهرت داشتند در همین سال تصویب شدند. قوانینی که هیچگاه به طور جدی به مرحله اجرا درنیامده است.

در سال ۲۰۰۰، کمیته مشورتی سازمان ملل راجع به مسائل اجرایی و برنامه‌ای^۱، یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب را دولت الکترونیک معرفی کرد (Human Development Report, 2001: 103-105). البته این مدل به خودی خود هدف محسوب نمی‌گردد؛ بلکه با تاثیراتی که به طور مستقیم و غیرمستقیم بر متغیرهایی چون دموکراسی مشارکتی، انسجام و هماهنگی در خط‌مشی‌ها، هماهنگی، اثربخشی و کارایی در فعالیت‌ها و شفافیت دارد، وسیله‌ای در جهت نیل به حکمرانی خوب تلقی شده است. این مدل گامی به سوی دموکراسی الکترونیک یا دموکراسی دیجیتال است و در واقع با سپردن امور به مردم، در زمینه تحقق مشارکت عمومی، مردمسالاری و شهروندمحوری می‌کوشد. مدلی که می‌تواند تاثیر بسزایی در تراکم‌زدایی حقوقی- اداری از تهران داشته باشد.

طبق برآوردها (از روی ۲۳۸۵ نمونه) ۸۱٪ نامه‌های وارده به ادارات تهران، اگر پیگیری حضوری ارباب رجوع را نداشته باشند، این نامه‌ها یا در کل راکد می‌مانند یا مسیر اداری خود را بسیار کند می‌پیمایند دولت الکترونیک می‌تواند نقش بسزایی در پیشبرد امور بانکی جهت تراکم‌زدایی داشته باشد البته با اینکه سیستم بانکی کشور تا حد بسیار زیادی الکترونیکی شده است. اما طبق نمونه‌گیری انجام شده مراجعین روزانه به ۱۱ شعبه بانکی در مرکز تهران (۳ شعبه از بانک‌های ملی، ملت و صادرات، ۱ شعبه از پارسیان، ۱ شعبه از پاسارگاد در محدوده بازار) معادل کل مراجعین به سیستم بانکی در شهر فرانکفورت آلمان در یک روز است (۳۸۴۰ نفر در روز) (صفوی و پاپلی یزدی، ۱۳۹۵: ۱۰). مثال فوق بیانگر اهمیت دولت الکترونیک و جایگاه ویژه آن در تراکم‌زدایی از تهران می‌باشد.

اینک دیگر پذیرفته شده است که دولت باید نسبتاً کوچک، ولی اثربخش‌تر باشد. کشورهایی که دولت آنها کوچک است، می‌توانند خدمات ضروری و حداقل چترهای حمایتی اجتماعی را فراهم آورند. استدلال می‌شود که اداره کردن دولت، باید از طریق ساختارها و فرآیندهای حکمرانی موثر دنبال شود، چیزی که به آن «حکمرانی خوب» می‌گویند (Botchway, 2000-2001: 1-2). یافته‌ها نشان می‌دهند که از ۴۴۰۰۰۰ نفری که در سال ۱۳۹۲ روزانه به تهران وارد و از آنجا خارج شده‌اند، حداقل ۲۲/۸٪ برای ماموریت یا پیگیری مسائل اداری آمده‌اند که نشان دهنده حجم بالایی از مراجعات حضوری به ادارات

1. The Union Consultative Committee on Program and Question (CCOPQ).

است (میره‌ای و دیگران، ۱۳۹۵: ۳). جالب است بدانیم استانداران کشور به طور متوسط در سال بیش از ۶۸ روز اداری در تهران حضور دارند. مدیران شرکت آب تا حدود ۴۴ روز اداری در سال را در تهران به سر می‌برند. مدیران کل ادارات در سال به طور متوسط حدود ۳۷ بار به تهران مسافرت می‌کنند (پاپلی یزدی، ۱۳۹۳: ۱-۱۲). آمار و ارقام فوق به وضوح موید نقش دولت بزرگ و متمرکز در تراکم جمعیت در تهران است.

با ملاحظه موارد فوق باید اذعان داشت که توجه سیاست کوچک‌سازی دولت در ایران در پرتو قانون اساسی بسیار سخت است. قانون اساسی در فضایی انقلابی تدوین و تصویب شده است. اصول متعددی از قانون اساسی وظایفی را بر دوش دولت نهاده است که انجام آنها با پیگیری سیاست‌های کوچک‌سازی مغایرت آشکار دارد که با ملاحظه الزامات قانونی فوق، این اندیشه را به ذهن متبادر می‌سازد که چه بسا کوچک‌سازی دولت محقق نمی‌شود، مگر آنکه در قانون اساسی شاهد یک بازنگری در اصول فوق الذکر باشیم.

۵. مطالعه تطبیقی کوچک‌سازی دولت در برخی کشورها

تمرکززدایی، راهبردی کلیدی جهت کوچک‌سازی دولت مرکزی در کشورهای مختلف جهان علی‌الخصوص در کشورهای بسیط و متمرکز است. امروزه در کشورهای مدرن قلمروهای کارکردی و وظایف دولت‌های محلی در طیفی از امور خدماتی تا امور سیاسی، امنیتی و قضایی یا وظایف صرف نظارتی و دستیابی نهادهای حکومت مرکزی قرار می‌گیرد. به عبارتی در دولت‌های محلی قدرتمند، به ویژه در سیستم‌های حکومتی مرکب در کشورهای توسعه یافته، علاوه بر وظایف خدماتی، اقتصادی و اجتماعی، آنها به وظایف سیاسی، امنیتی و قضایی نیز می‌پردازند و در مراحل فرآیندی نیز از مرحله تشخیص و تصمیم‌گیری تا اجرا و نظارت و بازخورد در امور محلی دخالت می‌کنند. در حالی که در دولت‌های محلی ضعیف بویژه در سیستم‌های حکومتی بسیط و متمرکز در کشورهای توسعه نیافته، قلمرو وظایف آنها به امور خدماتی و عمرانی سطحی محدود می‌شود و به لحاظ فرآیندی نیز در امور در حد تشخیص، پیشنهاد به سازمان‌های حکومتی، تصمیم‌گیری مشروط و نظارت بر پروژه‌ها با هماهنگی دولت مرکزی یا نهادهای محلی آن دخالت می‌کند. بنابراین دولت محلی در حالت

اول در جایگاه واقعی و معنادار خود قرار گرفته و عمل می‌کند و در حالت دوم در جایگاه واقعی خود قرار نگرفته و بیشتر در حکم عروسک دولت مرکزی عمل می‌کند. بدیهی است هر چه اعطای اختیار به واحدهای اداری محلی کیفی‌تر و واقعی‌تر باشد، مسلماً کوچک‌سازی دولت دسترس‌پذیرتر خواهد بود. حال در یک مطالعه تطبیقی، حکمرانی محلی در ایران با برخی از کشورها مقایسه می‌شود.

فرانسه به طور سنتی یک کشور تمرکزگرا و بسیط است، زیرا در این کشور دولت (از طریق سازمان‌های مرکزی یا شعب محلی‌اش) مسئولیت تامین عمده منافع عمومی را بر عهده دارد و اغلب تصمیمات عمومی را اتخاذ می‌کند. با این حال، این تمرکزگرایی در فرانسه تا حد زیادی کاهش یافته و با توسعه نهادهای دموکراتیک محلی اختیارات واقعی و امکانات مالی زیادی به حکومت محلی داده شده است. گام اساسی در این مسیر در دهه هشتاد با انجام اصلاحاتی در جهت تمرکززدایی برداشته شد. نظام اداری فرانسه کماکان دارای کمترین عدم تمرکز در اروپاست؛ اما حرکتی را به سمت وضعیتی مشابه وضعیت موجود در کشورهای همسایه، به سوی حکومت محلی و منطقه‌گرایی آغاز کرده است (هداوند، ۱۳۹۳: ۲۷۴). تحولی که منجر به گذر از دولت تصدی‌گرا به دولت حاکمیتی شده است.

در کشور فرانسه در سال ۱۹۸۲ با تصویب قانون تمرکززدایی، تغییرات عمده‌ای در خصوص تمرکززدایی و کوچک‌سازی دولت ایجاد گردید؛ چنانکه می‌توان آن را مبدا تحولات اساسی در زمینه تمرکززدایی و جایگاه حکمرانی محلی در کشور فرانسه تلقی نمود. به موجب این قانون صلاحیت‌های جدیدی به واحدهای محلی اعطا گردید و آنها از اختیار تصمیم‌گیری منتفع شدند (Schmidt, 1990: 70-110). همچنین در سال ۲۰۰۳، ق.ا. کشور فرانسه در جهت برقراری تمرکززدایی بیشتری در اداره امور، اصلاح گردید. به موجب اصلاحات به عمل آمده تمرکززدایی به عنوان روش اداره کشور تعیین گردید و اصل صلاحیت محلی به رسمیت شناخته شد. اصلاحات اساسی این کشور در زمینه تمرکززدایی ادامه داشت و قدم‌های بزرگی در این جهت برداشته شد، در سال ۲۰۰۴ باز هم ق.ا. فرانسه در خصوص تمرکززدایی اصلاح شد.

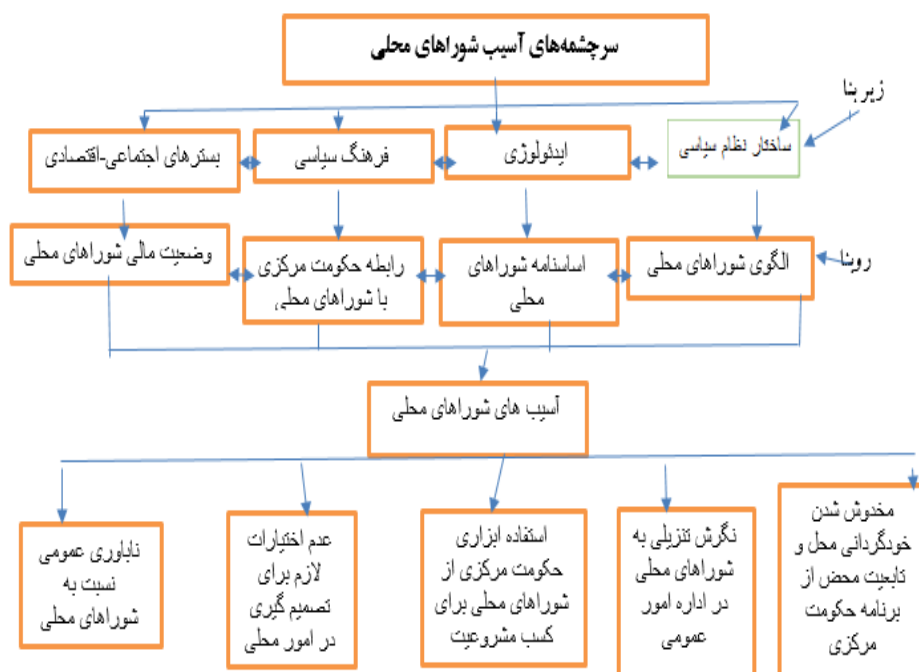
تجربه تمرکززدایی در کشورهای توسعه یافته حاکی از این است که موفقیت آن مستلزم

تقویت مدیریت سیاسی در هر دو سطح ملی و محلی است (Cheema, Rondinelli & Dennis, 2007: 12-13). در مجموع در ساختار نظام سیاسی فرانسه، شوراها اختیارات گسترده‌ای در حوزه محلی مدیریت خود بر عهده دارند که اجرای آنها اغلب بر عهده شهردار یا دهیار منتخب شورا است. عمده این وظایف را می‌توان در خدمات شهری، بهداشتی و ارتباطی، خدمات اجتماعی، امور مالی و اداره اموال عمومی، برقراری نظم و امنیت، برگزاری همه‌پرسی محلی و ... مشاهده کرد (عباسی، ۱۳۸۷: ۲۸۳-۲۸۴). اموری که در کشور ایران عموماً در صلاحیت دولت مرکزی است و این امر مانعی بزرگ در امر کوچک‌سازی دولت است.

در پاریس تقریباً تمامی وظایفی که تصور انجام آنها در یک شهر می‌رود، بر عهده شهرداری است. بنابراین علی‌رغم تک‌ساخت بودن حکومت، شهرداری پایگاه قابل توجهی در نظام اداری این کشور دارد (عسکری آزاد، ۱۳۹۲: ۱۱۶). در سایر کشورهای اروپایی نیز تحولاتی مستمر در زمینه تمرکززدایی در حال رخ دادن است. همچنین حرکت به سوی تمرکززدایی در حوزه‌های آموزش (بریتانیا)، بهداشت (نروژ) و امنیت عمومی (بلژیک و هلند) را می‌توان در این کشورها مشاهده کرد. علاوه بر این در بسیاری از کشورها، شوراهای محلی هر روز بیشتر درگیر آموزش و نیز امنیت عمومی می‌شوند. این در حالی است که سابقاً شوراهای محلی در این کشورها مسئولیت‌های اداری محدودی در این حوزه‌ها داشتند (World Bank, 2014: 152-153). برای مثال در کشور سوئد، شهرداری‌ها و شوراهای استان حق وضع مالیات دارند و تصمیم‌گیری اجرایی در سطح محلی به نمایندگان منتخب مردم واگذار شده است. شهرداری‌ها و شوراهای استان باید بر اساس «قانون دولت محلی» اداره امور را بر عهده گیرند (عسکری آزاد، ۱۳۹۲: ۱۱۳). در این کشور امور صنایع دفاع غیرنظامی، پناهگاه‌ها و اداره سازمان ایمنی از دیگر وظایف شهرداری است که تحت نظارت کمیسیون امور صنایع انجام می‌شود (هاشمی، ۱۳۶۹: ۱۳). نکته قابل توجه در ماموریت‌ها و وظایف شهرداری است که فعالیت‌های آموزشی و رفاهی در کل فعالیت‌های شهرداری دارد. چنانکه اشاره شد، این نسبت معادل ۵۰٪ است و نشان می‌دهد که شهرداری در کشور سوئد تنها به عنوان موسسه‌ای که در زمینه عمران شهری و ارائه خدمات شهری موظف به فعالیت است، محسوب نمی‌شود (عسکری آزاد، ۱۳۹۲: ۱۱۴). در هلند نیز مقامات

محلی حق اجرای تمامی اقدامات و قوانین قضایی را دارند که به نظر آنها برای مصلحت شهرداری ضروری است. این موارد شامل اعمال قدرت خودگردانی در زمینه‌هایی مانند نظم عمومی، بهداشت و تعیین مالیات شهری است (عسکری آزاد، ۱۳۹۲: ۱۲۰). در این کشور حتی اموری مانند مسائل انتظامی، نظام وظیفه و امور مهاجران بر عهده شهرداری نهاده شده و ارائه مشاوره به شهروندان که کمتر به عنوان یک مسئولیت تلقی می‌شود نیز وظیفه‌ای در کنار سایر ماموریت‌ها و وظایف شهرداری است (Fleurke & Willmse, 2013: 71-87). مطالعه تطبیقی فوق بیانگر نقش مهم تمرکززدایی در کشورهای مختلف جهت نیل به کوچک‌سازی دولت است.

نمودار ذیل، بیانگر علل آسیب واحدهای اجرایی محلی (شهرداری‌ها) و عدم کارایی موثر آنها در نظام حقوقی-اداری کشور که نهایتاً مانعی جهت کوچک‌سازی دولت هستند، می‌باشد.



نتیجه‌گیری

نظام اداری یک کشور آینه تمام‌نمای نظم و انتظام مدیریت در بخش عمومی یک کشور است. اصلاحات مدیریتی و اداری کشور، نیازمند برنامه‌ای ساختاریافته، منسجم و گسترده است که طی آن همه طرح‌ها و پروژه‌های لازم برای تحقق اهداف و راهبردهای تحول‌آفرین اداری در یک افق زمانی مشخص پیش‌بینی شود. مدیریت دولتی نوین تاکید می‌کند که برای حل پاره‌ای از معضلات بوروکراسی لازم است با خصوصی‌سازی، اندازه دولت را به حداقل رساند تا به این طریق از منافع شهروندان به نحو موثرتری حمایت نمود. مدیریت دولتی نوین با تاکید بر اصل نظارت کنید نه اجرا؛ می‌کوشد تا دولت نه به عنوان تامین‌کننده مستقیم خدمات، بلکه در قالب واسطه‌گر و تسهیل‌کننده عمل کند. یکی از ایده‌های مهمی که در مدیریت دولتی نوین مطرح می‌شود این است که دولت به جای پارو زدن باید هدایت نماید. زیرا دولت در سیاستگذاری نسبت به اجرا موفق‌تر است. شاهد مثال نیز ضعف و ناکارآمدی بوروکراسی می‌باشد. لذا در این الگو پیشنهاد می‌شود که دولت می‌تواند با خصوصی‌سازی امکان ارائه خدمات عمومی مطلوب و تامین نیازهای عمومی را به طور کارآمد تسهیل نماید.

بنابراین برای حل پاره‌ای از معضلات بوروکراسی، باید از توسعه آن جلوگیری نمود و با خصوصی‌سازی، اندازه دولت را به حداقل رساند تا به این طریق از منافع شهروندان به نحو موثرتری حمایت نمود. البته تمرکززدایی نیز اهمیت بسیاری برای محدود کردن بوروکراسی و رفع معایب آن دارد. باید در نظر داشت که یقیناً مهم است که دولت ضمن کوچک کردن مقیاس خود، قادر به حفظ توان و ظرفیتش باشد. به طوری که کوچک‌سازی بدون ضرر قابل توجه در رفاه اجتماعی (اقتشار آسیب‌پذیر جامعه) صورت گیرد. از آنجا که هدف کوچک‌سازی بخش عمومی، بهبود کارایی است بنابراین نیاز است این امر با بررسی‌های دقیق در زمینه عدم ظرفیت سازمان‌های دولتی از نظر نیروی انسانی کارآمد و سایر منابع صورت گیرد. این مهم را باید در نظر داشت که با توجه به ساختار حقوقی - سیاسی کشور که بسیط و متمرکز در پایتخت است و اصطلاحاً همه راه‌ها به تهران ختم می‌شود، لذا راهبرد تمرکززدایی از پیش‌شرط‌های اصلی تحقق کوچک‌سازی دولت جهت نیل به تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران می‌باشد.

با اینکه مقوله تمرکززدایی در ایران موضوعی است که حداقل از چهار دهه پیش تاکنون به صورت‌ها و با دلایل و استدلال‌های مختلف آغاز شده و در قبال آن راهبردها و سیاست‌های اجرایی گوناگونی اتخاذ و اجرا گردیده است اما واقعیت‌ها همچنان مبین وجود تمرکز فعالیت، خدمات و مراکز تصمیم‌گیری در آن می‌باشد. بنابراین باید چاره اساسی را در کاهش تمرکز از حاکمیت سیاسی-اداری و سطوح تصمیم‌گیری و مدیریتی کشور به نفع مدیریت محلی و مدیریت توسعه استانی (منطقه‌ای) دنبال نماییم تا با برخورد به شیوه‌های اصلی تمرکززدایی و با رویکرد اصلاحات در ساختار حکومت از تمرکز تهران و کشور کاسته و از طریق گسترش تمرکززدایی زمینه توسعه کشور را فراهم نمود. طراحی نهادی مانند تمرکززدایی، ساختن یک بنای فیزیکی نیست بلکه پروژه‌ای انسانی، اجتماعی و سیاسی است و در تعاملات مختلف اجتماعی، سیاسی و حقوقی شکل می‌یابد. هراندازه ابعاد مختلف این تحول بهتر درک شود احتمال موفقیت بیشتر است.

البته این مهم نباید مغفول بماند که هرچند در بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» تاکید شده است، اما در اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول بیست و هشتم تا سی و یکم، چهل و سوم و چهل و چهارم؛ دولت مکلف شده است که در مقوله‌هایی همچون آموزش و پرورش و تربیت بدنی دولتی رایگان برای همه، تامین مسکن برای افراد، بسترسازی ایجاد اشتغال، تامین اجتماعی همگانی، تامین نیازهای اساسی: خوراک، پوشاک، بهداشت و ... و مهمتر از همه اصل ۴۴ قانون اساسی که اقتصاد کشور را یک اقتصاد دولت‌بنیان دانسته است، تصدی‌گرایی نماید و به تامین نیاز افراد ملت پردازد. مسلماً اجرای اصول فوق‌الذکر مستلزم یک دولت فربه و نیازمند تشکیلاتی عریض و طویل می‌باشد. از آنجایی که قانون اساسی مطابق اصل سلسله مراتب قوانین، مافوق قوانین عادی می‌باشد لذا قانون عادی نمی‌تواند آنرا لغو نماید. پس قبل از کوچک‌سازی باید وظایف و کارکردهای دولت به دقت بازبینی شود و فقط وظایفی در حیطه دولت باقی بماند که بخش خصوصی قادر یا مایل به انجام آنها نیست. نقش دولت باید مجدداً و به گونه‌ای تعریف شود که فقط اجرای خدمات اساسی را راساً به عهده داشته باشد و آنچه را که بخش‌های دیگر می‌توانند بهتر انجام دهند به آنها واگذار کند. چرا که با وجود اصول

فوق‌الذکر کوچک‌سازی دولت تقریباً محال است.

پیشنهادات

در پایان پیشنهاد می‌شود که:

- * راهبرد پرهیز حکومت و دولت مرکزی از تصدی‌گری امور مختلف و عملیاتی و برعکس گرایش معنی‌دار به سوی فعالیت‌های ستادی و عالی، شامل: خط‌مشی‌گذاری، سیاست‌گذاری، هدایت، نظارت و اجرای سیاست‌های عدم تمرکز در ساختار سیاسی کشور در سطوح بخشی و منطقه‌ای (کوچک‌سازی دولت)؛ در عرصه عمل (نه صرفاً تئوری) اعمال شود تا بواسطه آن بتوان گامی موثر در راستای تراکم‌زدایی از تهران برداشت؛
- * تهیه طرح دولت متناسب (الگوی مناسب اندازه دولت) از طریق تعیین و تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی و تشخیص حجم مناسب برای دولت بعلاوه تعریف منطقی دولت و تعیین امکانات و منابعی که می‌تواند برای اداره امور، هزینه شود؛
- * شناخت راه‌های واگذاری و توقف توسعه بخش‌های اعمال تصدی دولت در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی (آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، شرکت‌های دولتی و...) و تعیین راه‌های مناسب برای توسعه فعالیت بخش غیردولتی به موازات کاهش تصدی‌گری دولت؛
- * تعیین اهداف کمی برای واگذاری تصدی‌های دولتی و توسعه فعالیت‌های بخش غیردولتی؛
- * اقداماتی از قبیل تدوین تشکیلات کلان دولت و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، (کاهش تعداد وزارتخانه‌ها می‌بایست تعدیل ساختاری وزارتخانه را نیز در پی داشته باشد)؛
- * احصاء مشاغل حاکمیتی دولت؛
- * ادغام، انحلال و واگذاری شرکت‌هایی که فعالیت‌های تصدی‌گری انجام می‌دهند، تمرکززدایی و به خصوص اعطای اختیارات مالی و اداری بیشتر به مسولین استانی و منطقه‌ای؛
- * واگذاری برخی از فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در زمینه مدیریت شهری به شهرداری‌ها و در زمینه مدیریت روستایی به دهیاری‌ها؛

* کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت دولت و اجرای ضوابط قانون مدیریت خدمات کشوری در واگذاری امور؛

* تقویت نهادها و کانون‌های حرفه‌ای و تخصصی و اعطای اختیارات بیشتر به مردم و نهادهای مردمی و بخش خصوصی؛

* راهبرد فرهنگ‌سازی در مقامات حاکم بر تقویت روحیه تمرکززدایی در آنها به منظور ارتقای جایگاه شوراهای محلی توأم با اعطای صلاحیت‌های اجرایی، تصمیم‌گیرانه و مالی؛
* تحول در سیستم‌های مدیریت شهری و استفاده بیشتر و بهتر از فناوری اطلاعات و سایر فناوری‌های مرتبط (دولت الکترونیک).

پیش شرط اصلی اثربخشی راهبردهای فوق‌الذکر دو چیز است:

الف- وجود اراده سیاسی قدرتمند با سه ویژگی زیر در سطح ملی و حکومتی و بین هیات حاکمه کشور برای اجرای راهبردها:

۱. مصمم باشد؛ یعنی برای اجرای آنها تا حصول به نتیجه جدی باشد و به آنها ایمان داشته باشد.

۲. منسجم باشد؛ یعنی سیاست‌ها، اقدامات و نیز عملکرد همه بخش‌ها و قوای حکومت و دولت در سطوح ملی و محلی با یکدیگر هماهنگ و هم‌افزا باشند.

۳. مستمر باشد؛ یعنی تا اجرای نهایی راهبردها و حصول به اهداف آن پایداری داشته باشد و در میانه کار رها نشود.

ب- دیگر آنکه راهبردهای مزبور در راستای اجرای یک سیستم منسجم باشند. بنابراین اثربخشی آنها در بحران‌زدایی از تهران موکول به اجرای همه آنها به طور هماهنگ و هم‌افزا می‌باشد.

منابع

الف- فارسی

کتاب‌ها

- ترنر، مارک و هیوم، دیوید، (۱۳۸۴)، حکومت‌داری، مدیریت و توسعه چگونه دولت کارآمد داشته باشیم؟، ترجمه عباس منوریان، چاپ دوم، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- دانایی فرد، حسن، (۱۳۸۷)، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، چاپ دوم، تهران: سمت.
- طباطبایی، سید احمد، (۱۳۸۸)، درسنامه کلیات تحول در نظام اداری (نقش و کارکرد دولت متناسب با الگوهای نوین مدیریت)، چاپ دوم، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- فیتزپتریک، تونی، (۱۳۸۳)، نظریه رفاه، ترجمه هرمز همایون پور، چاپ دوم، تهران: گام نو و موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.
- قالیباف، محمد باقر، (۱۳۹۶)، تمرکزگرایی و تمرکززدایی در ایران به سوی طراحی الگوی نیمه متمرکز، چاپ اول، تهران: دانشگاه تهران.
- قالیباف، محمد باقر، (۱۳۸۹)، نگاه راهبردی به نظام مدیریتی و اداری کشور، چاپ اول، تهران: نگارستان.
- معاونت برنامه ریزی استانداری تهران، (۱۳۹۱)، ارزیابی عملکرد برنامه چهارم توسعه در استان تهران (۱۳۸۴-۱۳۸۹)، جلد اول، امور فرابخشی، تهران: دفتر برنامه و بودجه.
- وزارت مسکن و شهرسازی، (۱۳۸۴)، چشم‌انداز تمرکززدایی از تهران. نهاد مطالعه و تهیه طرح‌های توسعه شهری، مطالعات فرادست طرح جامع تهران، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول و مبانی کلی نظام، جلد اول، چاپ هشتم، تهران: میزان.
- هدآوند، مهدی، (۱۳۹۳)، حقوق داری تطبیقی، جلد اول، چاپ چهارم، تهران: سمت.

مقاله‌ها

- الوانی، سید مهدی، (۱۳۸۴)، «تنگناهای مدیریت دولتی نوین»، فصلنامه بیک نور، سال سوم، شماره ۳.
- پاپلی یزدی، محمد حسین، (۱۳۹۳)، «نتایج همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت»، مجموعه مقالات همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت، اسفندماه، دانشگاه تربیت مدرس.
- توازنی زاده، عباس، (۱۳۸۵)، «تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۱.
- جلالی، محمد و محمد زرشگی، (۱۳۹۶)، «تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران در پرتو اصول قانون اساسی»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، دوره ۱۸، شماره ۴۶.
- دانایی فرد، حسن و طیبه عباسی، (۱۳۸۷)، «اصلاحات اداری در ایران: تحلیلی بر کوچک‌سازی دولت»، فصلنامه دانشور رفتار، دوره ۱۵، شماره ۲۹.
- ارعی، محمد حسین، عزیزمحمدی، فاطمه، (۱۳۹۶)، «تحولات تفکیک قوا در پرتو حکمرانی تنظیمی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۷۹.
- صفوی، سید یحیی (رحیم) و محمد حسین پاپلی یزدی، (۱۳۹۵)، «ساماندهی تهران: چند نکته»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، دوره ۳۱، شماره ۳.
- طهرانی، مریم و محمدرضا مالکی و فهیمه غفرانی، (۱۳۹۳)، «قانون مدیریت خدمات کشوری (اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی)»، فصلنامه مجلس و راهبرد، دوره ۲۱، شماره ۷۹.
- قالیباف، محمداقبر و بختیار عزت پناه و سید موسی پورموسی، (۱۳۸۹)، «تمرکزگرایی فضایی و اثرات آن بر گسترش فیزیکی و ساختار فضایی شهر (مطالعه موردی: سنندج)»، فصلنامه فضای جغرافیایی، دوره ۹، شماره ۳۲.
- میره‌ای، محمد و [دیگران]، (۱۳۹۵)، «بررسی و تعیین اولویت‌های ساماندهی پایتخت در ایران»، فصلنامه جغرافیا و پایداری محیط، دوره ۶، شماره ۱۸.

- یاورى، اسدالله، (۱۳۹۳)، «درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵، شماره ۲.

پایان‌نامه

- صباغی ندوشن، جواد، (۱۳۸۷)، تحلیل نظام شوراهای در پرتو اصول دموکراسی مشارکتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی.

ب- انگلیسی

Books

- Auby Jean-Bernard, (2006), *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ.
- Biza, (1980), *Ministerie Van Binnelandse Zaken Decentralisatie*, den haag.
- Botchway, Francis, N, (2000-2001), *Good Governance: The Old, The New, The Principle and the Elements*.
- Cheema, Shabbir & G, Rondinelli & A, Dennis, (2007), *Decentralizing Governance as Institute for Democratic Governance and Innovation*, Washington D.C: Harward University.
- Hughes, O, E, (2012), *Public Management and Administration: An Introduction*, New York: Palgravemacmillan.
- Human Development Report, (2001), *Making New Technology Work for Human Development*, New York: Oxford University Press, available at: www.undp_poyar.org.
- Loud R, (1994), *The Economic History of Britain Since 1700*, Volume 3, Cambridge University Press.
- Manson, j Bonita, (2000), *Downsizing Issue, The Impact On Employee Moral and Productivity*, Stuart Bruchey, New York.
- Schmidt, Vivien A, (1990), *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press.
- Thorse, Thomas, W, (1962), *A Preliminary Study of The Processes of*

Decentralization in The Government of Iran, United States Agency for International Development Mission to Iran.

- World Bank, (2014), *Decentralization and Democracy: A Global Perspective in 2007*, First Global Report by United Cities and Local Governments First Global Report by United Cities and Local Governments, March.

- Zijderveld A.C. (1999), *The Waning of the Welfare State: The End of Comprehensive State Succor*, Transaction Publishers.

Articles

- Andrew, C. & M. Goldsmith, (1998), "From Local Government to Local Governance and Beyond?", *International Political Science Review*, Vol. 19, No. 2.

- heng, F.T. & Yen, Y.F, (2014), "A model to Explore the Mystery between Organizations' Downsizing Strategies and Firm Performance", *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 21, No. 3.

- Aure, Bertrand, (1999), "La constitutionnalisation du droit des collectivités locales", *Les Petites affiches*, No. 75, 15avril.

- Leurke, F.and r. Willimse, (2013), "Measuring Local Autonomy: A decision Making Approach", *Local Government Studies*, Vol. 32, No 1.

- Ood, Christopher, (1995), "Emerging Issues in Public Administration", *Public Administration*, Vol. 73, No. 2.

- hodes, Chris; Hough, David & Butcher, Louise, (2014), "Privatization", House of Commons, Research Paper 1461.

- Esilkagit, A.k, Verise, J. De. (2002), "The Unanticipated Consequences of Decentralization and Reinventing: The Case of the Province of South Holland", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, No. 4.