

آقای دکتر نبوی از نویسندگان با سابقه و ارزنده و از اعضای فعال هیأت تحریریه مجله فنون اداری میباشند ، اخیراً رساله دکترای خود را در دانشکده حقوق و علوم سیاسی تحت عنوان «**تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران**» با درجه خوب گذرانده‌اند. شورای نویسندگان ، فرصت را منتهم شمرده ، موفقیت دوست صمیمی و همکار عزیز خود را در بدست آوردن عالیترین مدارج تحصیلی کشور ، از صمیم دل و با نهایت مسرت خاطر تهنیت میگوید . سعی خواهد شد قسمتهائی از رساله ایشان جهت مطالعه و استفاده خوانندگان ارجمند مندرجاً بازگو گردد ، کما اینکه بخشی از آنرا ذیلا ملاحظه مفرمائید .

از : دکتر مصطفی نبوی

تئوریه‌ها و کاربردهای

عدم تمرکز اداری

و سیاسی

در شماره پیش زیر عنوان «**تحولات اداری ایران طی نخستین دهه انقلاب** از نظر عدم تمرکز» از سوئی به لزوم بطل اختیارات استانداران و فرمانداران و اجرای قانون تشکیل انجمنهای استان و شهرستان اشاره کرده و تأثیر توجه به این دو امر را در تأمین شرایط بهتر زیست برای جوامع محلی مورد تجزیه و تحلیل قرار دادیم . از سوی دیگر تمرکز اداری و سیاسی را بالا جمال از نظر بعضی از

دانشمندان و سیاستمداران چون آلکسیس دو تکویل (دانشمند شهیر فرانسه در قرن ۱۹) بیان داشتیم. همچنین در مقاله پیشین با آنکه بیش از هر چیز بررسی مسئله عدم تمرکز اداری مورد توجه بوده و سعی شد تا حد ممکن ولی باختصار نقش سازمانهای محلی در زمینه مشارکت مردم محل در تصمیم گیری و تعیین سرنوشت خویش بازگو شود معذک آنسان که باید حق مطلب از نظر کاربرد دو اصطلاح تمرکز و عدم تمرکز ادا نگردید و تئوریهای راجع به این دو اصطلاح که سوجب آشنائی بیشتر خوندگان و پژوهندگان با موارد استفاده آنهاست بیان نشد.

از اینرو در مقاله حاضر و سلسله مقالات بعدی بیشتر به توجیه و توصیف تئوریها و موارد استعمال دو اصطلاح تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی توجه شده و کوشش خواهد شد که کاربردها، مشکلات، پدیدهها و دیگر خصوصیات ویژه این دو نظام بدقت بررسی گردد.

کاربردهای اصلی، از آنجا که روابط اداری و سیاسی حکومت مرکزی با سازمانها و حکومتهای محلی در هر نظام و رژیمی براساس یکی از دو اصل تمرکز و عدم تمرکز اختیارات و تقسیم کارها و مسئولیتها مبتنی است و حدود و وسعت آن به درجه مرکزیت و عدم مرکزیت اداری و سیاسی بستگی دارد و عبارت دیگر باتوجه بشدت و ضعف این دو عامل مشخص میشود از اینروجا دارد در این مقام بدو کاربردهای تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی را مشخص سازیم.

تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی اصولاً وضع و حالت خاص یا گرایش موجود در سلسله مراتب قدرت ناحیه‌ای (سازمان حکومت محلی) را نسبت به دستگاه حکومت مرکزی یا یک بوروکراسی توصیف میکند. این گرایش رامیتوان از دو دیدگاه مورد بررسی قرار داد: نظرگاه اول قدرت‌ها و اختیارات مدیرانی را که اختیارات رسمی آنان به سراسر یک منطقه وسیع جغرافیائی (مثلاً یک کشور) بسط دارد با قدرت‌ها و اختیارات مدیرانی که اختیارات رسمی آنها به قسمت خاصی از منطقه جغرافیائی یا تقسیمات فرعی قسمت خاص همان منطقه (مثل نواحی، استانها، شهرستانها، شهرها و جوامع محلی) محدود میشود مقایسه می‌کند.

در این حالت مسئله عمده از نظر اعمال قدرت مسئله وسعت محیط فعالیت و عمل یعنی یک مسئله جغرافیائی است و مشکل اساسی عبارتست از اینکه چگونه

قدرت و اختیار لازم براساس منطقه یا قسمتهائی از آن توزیع میشود مثل قدرت و اختیار هر یک از واحدهای حکومت مرکزی در مقابل قدرت و اختیاری که یکی از واحدهای مرکزی به سازمانهای محلی، استانداران، فرمانداران کل، فرمانداران و شهرداریها میدهد.

نظریه دوم قدرت مدیران یک واحد محلی یا یک سازمان ناحیه ای را که بر اساس سلسله مراتب عمودی ترتیب یافته با قدرت مدیران سطوح بالاتر همان محل یا همان سازمان که به ترتیب مناطق جغرافیائی وسیع تری را زیر سیطره و کنترل مدیریت خویش دارند مقایسه می کند. از این قبیل است روابط دهناران و بخشداران با فرمانداران، روابط فرمانداران با استانداران و فرمانداران کل و روابط استانداران و فرمانداران کل با وزیر کشور در ایران و یا روابط مدیران بهداشت عمومی حکومت فدرال با حکومتهای ایالتی و شهری در ایالت متحده آمریکا. بدیهی است در اینحالت وسعت حوزه عمل و حیطه نظارت خود سلسله مراتب است و مسئله اساسی در اینست که چگونه مسئولیتها بین سطوح مختلف سلسله مراتب سازمان تقسیم گردد و متناسب با آن قدرت و اختیار اجرایی اعطا گردد. در حقیقت در این حالت یعنی با تفویض اختیار و تغییر در میزان و درجه آن، عدم تمرکز با درجات نسبی مختلف تجلی میکند و نقش اساسی را در ایجاد و توسعه و تقویت و تحکیم سازمانها و حتی حکومتهای محلی ایفاء مینماید.*

بدیهی است هر دو دید و تصور فوق که یکی به تقسیمات جغرافیائی مربوط میشود و دیگری به سلسله مراتب عمودی (هرمهای سازمانی) عوامل

* اختیار و مسئولیت و همچنین تفویض اختیار متناسب با مسئولیت از جمله مسائل پیچیده و مبهم رشته علوم اداری است. علما و دانشمندان مختلف علوم اداری در این زمینه نظرات متفاوتی ابراز داشتند از جمله خانم ماری پارکر فالست که بتفویض اختیار معتقد نیست. او عقیده دارد اختیار بشغل راجع است نه شاغل و لذا رهبر و رئیس سازمان نباید بیش از حد توانائی خود در انجام امور اختیار داشته باشد که ناگزیر شود بخشی از آنرا واگذار کند. مثلا اگر وزیر کشور آقدر اختیار داشته باشد که قادر باعمال همه آنها باشد اجباراً قسمتی از آنرا تفویض میکند. در صورتیکه بنظر فالت این امر درست نیست بلکه وزیر کشور باید آقدر اختیار داده شود که قدرت و توانائی اعمال و اجرای آنرا بشخصه داشته باشد.

مختلفی از قبیل توزیع قدرت، حوزه قضائی یا قلمرو عمل و اجراء در منطقه و نحوه ارتباط اجزاء، بکل یا واحدهای کوچکتر به بزرگتر را متضمن است. النها به اهمیتی را که این دو نظریه برای عوامل مذکور قائلند متفاوت است. بویژه که هیچیک از دو تصور ذهنی فون نیکوید چگونه و بجه ترتیبی باید قدرت و اختیار بین مناطق، نواحی، حوزهها و دیگر واحدهای سازمانی مربوط تقسیم شود.

صرفنظر از چگونگی تقسیم قدرت و اختیار مسئله دیگری در پیش است و آن اینکه تفویض اختیار به عقیده بعضی مقدمه عدم تمرکز میباشد، مثلا خانم فالت معتقد است آنچه که جنبه تفویض اختیار دارد اغلب به عدم تمرکز تبدیل میشود یعنی مقاسی که سازمان را بوجود می آورد اگر با گذشت زمان استنباط کند که بنسخه قادر بکنترل تمام امور نیست و بالضرورة بخشی از اختیارات و قدرت اجرایی خود را تفویض کند این مقدمه ایجاد و استقرار نظام عدم تمرکز خواهد بود. اما کدام نوع عدم تمرکز: سازمانی، اداری و غیره، مطلبی است که ضمن مطالب بعدی با تفصیل لازم بررسی و توجه خواهد شد.

با استفاده از نظریه فالت میتوان گفت اختیاری که از طرف وزیر کشور به استانداران و فرمانداران اعطاء میگردد جنبه عدم تمرکز را در بر دارد نه تفویض اختیار بمفهوم واقعی، مستثنی عدم تمرکز اداری. همچنین در عدم تمرکز سازمانی نیز باید اختیار به آن اندازه بواحدهای خارج از مرکز اعطاء گردد که توانایی انجام آنها دارند. فی المثل اگر یکی از واحدهای خارج از مرکز اختیار داده شود که سدی در محل مسازد ولی واحد سازمانی چه از لحاظ مادی و فیزیکی و چه از لحاظ معنوی و فکری توان انجام وظائف محوله را نداشته باشد تفویض اختیار ناقص بوده و محتاج تجدید نظر است. البته در تفویض اختیار مسئولیت اختیار دهنده سلب نمیشود و حال آنکه در عدم تمرکز که مطابق مقررات مصوب اختیار امور اجرایی معین بمسوران و مسئولان محلی تفویض میگردد مسئولیت و واگذارنده اختیار سلب نمیشود و فقط دستگاه مرکزی و یا واگذارنده اختیار حق نظارت بر امور را برای خود حفظ میکند و این حق معمولاً بموجب قانون مصوب یا مقررات مدون توسط دستگاه مرکزی برای دستگاه مرکزی باقی میماند.

تصور میرود با ذکر مثالی مطلب بهتر روشن گردد:

در اینکه نباید تمام اختیارات تصمیم گیری در مرکز (مرکز حکومت

یا مرکز سازمان بوروکراسی) متمرکز شود حرفی نیست پس تفویض اختیار بمناسبت متراکم و زیاد بودن کارهای معمول و جاری یکدستگاه امری ضروری است. فرض کنیم اختیارات تفویض شده حالت عدم تمرکز نباشد و به ایجاد نظام عدم تمرکز هم منجر نشود پس با توجه به اینکه گفتیم اختیارات شغل بسا مسئولیت‌ها متناسب است و اختیار هم بشغل مربوط است نه شاغل (عقیده خانم فالت) لذا مسئولیت اختیارات مفوضه هنوز با رئیس سازمان است. مثلاً وزیر کشور درگذشته شهرداران را بقاءم مقامی انجمن شهر انتخاب میکرد اگر از این انتخاب نتیجه نامطلوبی عاید میشد یعنی واحدهای سازمانی محل از این تفویض اختیار متضرر شده و زیان می‌دیدند مسئولیت از وزیر کشور سلب نمیشد جبران خسارت و پرداخت غرامت بعهدۀ او بود در صورتیکه در عدم تمرکز بایبای اختیار، مسئولیتها هم از جانب وزیر تفویض میگردد و باصطلاح مسئولیت از او سلب میشود. پس در عدم تمرکز اگر وزیر کشور اختیاراتش (البته اختیارات محلی) را به استانداری تفویض کند و استاندار بخشی از اختیارات مکتسبه را در غیبت خود بمعاونش تفویض نماید، وزیر کشور نمیتواند از این بابت به استاندار اعتراض کند و یا او را از این بابت استبضاح نماید ولی اگر اختیارات مفوضه بطوریکه بآن اشاره رفت متعلق بشخص وزیر باشد و وزیر ضمن عمل قسمی از اختیارات شخصی را به استاندار یا فرماندار کل یا شخص دیگری تفویض کند خودش مسئول است و ممکن است از این بابت مؤاخذه و بازخواست شود. *

ادامه دارد

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* فرق امور ملی و امور محلی در شماره پیش شرح گردیده است برای آگاهی بیشتر رجوع شود به: مصطفی نبوی، «تحوّلات اداری ایران طی نخستین دهه انقلاب از نظر عدم تمرکز» مجله فنون اداری، شماره مسلسل ۴۲ و ۴۵ (تهران: چاپ شرکت سهامی وزارت اطلاعات، ۱۳۵۱) ص ۴۶.