

Original Article

A Comparative Study of Increasing the Authority of Governors and Deconcentration in Iranian and French Law

Rouholla Moazeni¹ , Seyyede Zahra Pourrashid² 

¹ Assistant professor, Department of law, Faculty of literature and humanities, University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran.

² Assistant professor, Department of law, Faculty of literature and humanities, University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran.



[10.22080/LPS.2024.26721.1599](https://doi.org/10.22080/LPS.2024.26721.1599)

Received:

February 22, 2024

Accepted:

August 12, 2024

Available online:

September 22, 2025

Keywords:

Governor, Authorities, Deconcentration, monitor, Comparative Law

Abstract

From its inception, the governor has symbolized the state, serving as the integrator of offices and the guarantor of unity between the state and nation within the province. Over the past decade, several high-ranking governors and officials in Iran have repeatedly asserted that the authority granted to governors is insufficient to fulfill their duties effectively. The primary question of this research is: from which perspective is the expansion of governors' powers in Iran a logical and significant necessity, particularly in a comparative context? What is the nature of the tools and authorities that need to be modified or created? If there is an increase in authority, is there a need to modify or even reduce the scope of other aspects of the governors' roles in Iran? The research findings suggest that Iranian governors lack nearly all the management tools that their French counterparts possess. Therefore, the claims made by Iranian governors and government officials regarding inadequate and imbalanced authority are not only valid but also call for profound and extensive reforms to facilitate transformation—specially to bring the government closer to local communities. Another finding of this research is that the position of governor is complex and ambiguous. The solution lies in adaptability and continuous innovation rather than merely increasing legal authority. Consistent procedures and stability in the central government's efforts to strengthen the powers of decentralized institutions, particularly the governor's office, can lead to more effective implementation of changes and developments in legal frameworks.

***Corresponding Author:** Rouholla Moazeni

Address: University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran.

Email: 11moazeni@gmail.com



Extended Abstract

1. Introduction

Since their establishment— in France in 1800 and in Iran in 1316 (according to the Iranian calendar)—governors have symbolized the state, served as the integrators of governmental offices, and acted as guarantors of the unity between the state and the nation within their provinces. Over the past decade, several high-ranking Iranian governors and officials have repeatedly asserted that the current authority granted to governors is insufficient to fulfill their responsibilities effectively. This research aims to compare the evolution of the governorship institution and its authorities in relation to provincial administrative bodies and the central government in both France and Iran. The primary research question is: from which perspective is the expansion of governors' powers in Iran a logical and significant necessity in a comparative context? Additionally, what types of tools and authorities need to be modified or introduced? If an increase in authority is warranted, is there also a need to adjust or even reduce other aspects of the governors' roles in Iran?

2. Methods and Literature Review

The foundation of this research was initially to examine the relevant legal texts and principles. However, every executive, especially in a complex institution such as a governorate, understands that merely outlining laws and regulations is neither sufficient nor accurate to fully comprehend the institution's actual capacities. The governor, as a government representative, recognizes the importance of understanding the content of legal regulations and norms. Yet, he also acknowledges that it is the existing

procedures and customs that effectively realize his privileges and authorities in practice. Therefore, these procedures must be considered alongside the legal framework; neglecting the role of customs and procedures renders the research discussion incomplete.

3. Literature Review

Several books have been written analyzing the actual changes in the status of governors following the approval of the DEFER laws. Among these, Eim Tobin's research, titled **Governor in Decentralization** (1997), stands out as the most comprehensive work in this field. Similarly, **The Return of Governors?** (Gleizal, 1995), authored by Prof. Jean-Jacques Gleizal, is another significant contribution. Some governors themselves participated in the preparation of this analytical work. Additionally, the bicentennial commemorative volume marking two hundred years since the enactment of the Plovioz law in 2000 (**Deux siècles au service de la France**, 2000) and several subsequent academic treatises have further enriched the literature. However, a major challenge in conducting this research was the scarcity of recent resources addressing the changes and development in the authority and status of governors in France. Although numerous academic papers have been well-written, there is a notable lack of studies covering the period between 2000 and 2010. During this decade, the process of decentralization deepened significantly, marking a critical phase in the practical evolution of the governor's role. In Iranian legal literature, there is an almost complete absence of comprehensive sources examining the authority of governors in the context of decentralization and decongestion. Prof. Motameni Tabatabaei, in his book

Administrative Law published by SAMT, briefly discusses the country's administrative divisions and local organizations in a descriptive manner, referencing mostly outdated laws. More recently, in 2017 (1396 in the Iranian calendar), Dr. Shams published an article titled "A Look at Organizing Local Governance in Iran: Legal-Administrative Challenges and Strategies," which primarily outlines the history of administrative developments and styles in Iran and explains the motivations behind Iranian authorities' interest in decentralization.

4. Conclusion

The research findings suggest that the authority of governors in Iran over local, non-centralized institutions is not only deficient and inadequate but also that increasing their authority and expanding their oversight of these institutions requires profound reform. This reform should ensure that the power and potential of governors primarily facilitate the coordination of the numerous institutions established locally (decentralization). Conversely, in the decongestion sector, Iranian governors lack nearly all the management tools that French governors possess.

Therefore, the claims made by the governors and the government in Iran that the authority is inadequate and imbalanced are not only correct but also highlight the need for profound and extensive reforms to bring about transformation, particularly by bringing

the government closer to the local people. Another finding of this research is that the position of governorship is complex and ambiguous. The solution lies in adaptability and continuous innovation, rather than merely increasing legal authority.

The procedures, continuity, and stability in the central government's efforts to strengthen the authority of deconcentrating institutions, particularly the governor, can lead to more objective realizations of changes and developments in legal instruments. Additionally, given the complexity and multifaceted role of the governorship, governments should exercise greater care in selecting governors and defining their qualifications.

Funding

This article is based on a research project supported by Mohaghegh Ardabili University.

Authors' Contribution

The authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All authors approved the content of the manuscript and agreed on all aspects of the work.

Conflict of Interest

The authors declare no conflicts of interest.

Acknowledgements

The authors express their gratitude to all the scientific consultants who contributed to this paper.

مطالعه تطبیقی افزایش اختیارات استانداران و تراکم زدایی در حقوق ایران و فرانسه

روح‌الله موذنی*^۱ ID، سیده زهرا پوررشید^۲ ID

^۱ استادیار گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی، ایران.
^۲ استادیار گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی، ایران.

doi: [10.22080/LPS.2024.26721.1599](https://doi.org/10.22080/LPS.2024.26721.1599)

چکیده

استانداردی از همان بدو تاسیس در فرانسه، نماد دولت و یکپارچه کننده ادارات و ضامن وحدت دولت و ملت در استان بوده است. طی دهه اخیر پاره‌ای از استانداران و مقامات عالی‌رتبه ایران بارها ادعا کرده‌اند که اختیارات استانداران کافی برای انجام وظایف نیست. سوال اصلی این پژوهش این است که افزایش اختیارات استانداران در ایران در کدام زمینه با عنایت به مقایسه تطبیقی ضرورتی منطقی و قابل توجه دارد؟ جنس ابزارها و اختیاراتی که نیاز به اصلاح یا ایجاد دارند، کدامند؟ اگر افزایش اختیاراتی صورت پذیرد آیا نیاز به اصلاح و یا حتی کاهش دامنه جنبه‌های دیگر نقش آفرینی‌های استانداران در ایران نیست؟ یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که در بخش تراکم زدایی، استانداران ایران تقریباً واجد هیچ یک از اختیارات و ابزارهای مدیریتی که استانداران فرانسه از آن بهره‌مند می‌باشند، نیستند. بنابراین طرح ادعاهای استانداران و دولت در ایران مبنی بر ناکافی بودن اختیارات نه تنها صحت دارد بلکه به اصلاحات عمیق و گسترده برای ایجاد تحول بالاخص نزدیکتر شدن دولت به مردم محل، نیازی مبرم است. از دیگر یافته‌های این تحقیق آن است که منصب استانداری پیچیده، مبهم و چاره کار، انطباق پذیری و ابداعات دایمی هست و نه افزایش اختیارات صرفاً حقوقی. شیوه‌های عمل و استمرار و ثبات در رویه دولت مرکزی مبنی بر تحکیم بخشیدن به اختیارات تهادهای تراکم زدایی بالاخص استاندار می‌تواند واجد آثار عینی‌تری از تغییر و تحولات ابزارهای حقوقی باشد.

تاریخ دریافت:

۳ اسفند ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش:

۲۲ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ انتشار:

۳۱ شهریور ۱۴۰۴

کلیدواژه‌ها:

اختیارات استاندار، تراکم زدایی، نظارت استاندار، تفویض اختیار، حقوق تطبیقی

* نویسنده مسئول: روح‌الله موذنی
آدرس: دانشگاه محقق اردبیلی، ایران.

ایمیل: 1moazeni@gmail.com

۱ مقدمه

اضمحلال فرانسه جلوگیری شود- Faure, 2012: 738- (739).

دولت فرانسه همزمان با تمرکززدایی شدید که از سال‌های ۱۹۸۲ به بعد آغاز نمود، به خوبی درک کرد که با کاهش اقتدارات و اختیارات نمایندگان خود در محل مواجه خواهد بود، چراکه بخش زیادی از اختیارات نمایندگان دولت در محل به نهادهای تمرکززدایی واگذار شده بود لذا همزمان با تمرکززدایی، سیاست تراکم‌زدایی و تقویت اختیارات و بالاخص افزایش اختیارات استانداران به عنوان عالی‌ترین نماینده خود را در سر لوحه کار قرار داد. از این رو در سطح تئوری و عملی، اختیارات استانداران در فرانسه به ویژه از سال‌های نخستین هزاره سوم رو به فزونی است (Kada, 2000: 17-18). لذا بهره‌گیری از تجربیات و اسناد حقوقی کشور فرانسه می‌تواند منابع قابل توجهی برای راهنمایی نظام حقوقی ایران باشد که در صدد افزایش اختیارات استانداران است و در نتیجه موجب تقویت دولت محلی خواهد بود. به هر حال دولت سیزدهم همان گونه که از پانوشت‌های شماره یک این پژوهش بر می‌آید عزم خود را مبنی بر تغییر سیاست تراکم‌زدایی و تقویت و توسعه اختیارات مقامات محلی و استانداران را بارها مطرح و در نهایت در قالب تغییرات مصوبه شورای عالی اداری مصوب ۱۳۷۷ اقدام نمود و در تاریخ ۲۰ شهریور ۱۴۰۲ اصلاحاتی بر آن وارد نمود. لذا سوالات اصلی این پژوهش این است که اختیارات استانداران در ایران در چه زمینه‌هایی نیاز به اصلاح، تغییر و احتمالاً افزایش دارد و سوال دوم اینکه چگونه و از چه طرقی این اختیارات به نفع مقامات محلی تغییر و افزایش یابد و آیا اقدامات اصلاحی اخیر دولت به بهبود جدی نقایص، منجر خواهد شد؟

از همان ابتدای تأسیس استانداری در سال هشتم جمهوری در فرانسه، استاندار نماینده عالی دولت و ضامن تحقق وحدت دولت و ملت در قلمرو سرزمینی تحت اختیار بوده است (Commission des Lois du Sénat, 1981: 2264-2266). قرن بعد استانداری در ایران^۱ نیز با الهام از نظام حقوقی فرانسه (شمس، ۱۳۹۶: ۳۸-۴۲) در قانون تقسیمات کشوری ۱۳۱۶ تأسیس و در ادامه طی چندین قانون اصلاحی از جمله در سال ۱۳۳۹ و ۱۳۵۸ و لوایح تکمیلی در سطح قوه مجریه (مصوبات شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۷ و ۱۴۰۲) تغییراتی بر آن وارد آمد. اما مدت‌هاست که استانداران ایرانی و بخشی از مقامات دولت مرکزی در ایران از ناکافی و ناتراز بودن اختیارات و وظایف استانداران سخن رانده‌اند و بعضاً نیز پاره‌ای از اصلاحات را به عمل آورده‌اند ولی همچنان این ایرادات مطرح می‌شود.^۲ در این اسناد و بیانات نه موارد محدودیت اختیارات استانداران روشن است و نه راهکارهای مدنظر مقامات محلی و مرکزی. این پژوهش بر آن است با روش مقایسه‌ای "مسأله افزایش اختیارات استانداران" را با نظام حقوقی فرانسوی مورد نقد و بررسی قرار دهد. فرانسه ۱۰۰ سال تجربه بیش‌تری از تأسیس و راه اندازی نهاد استانداری دارد و از طرفی از سال‌های ۱۹۸۰ به بعد در قالب چندین سند مهم قانونگذاری و حتی اصلاحاتی در قانون اساسی و ده‌ها سند صادره از دولت مرکزی، اصلاحات مهمی به عمل آورده است. مرکز ثقل این تغییرات در یک نقطه قانونی متمرکز است که در سخنان قبل از ارایه لوایح تمرکززدایی فرانسه در سال ۱۹۸۲ بیان گردیده است. میتران رئیس‌جمهور وقت تأکید می‌کند: برای قوی‌تر شدن فرانسه و تقویت نظام دولت مرکزی، نیاز به یک قدرت غیرمتمرکز قوی است تا از

۱۲ / ۶ / ۱۳۹۳ (<https://moi.ir/fa//47074>)
و ۲۲ / ۲ / ۱۳۹۷ (<https://moi.ir/fa//3970>) و
۱۳۹۸ / ۷ / ۱ (<https://moi.ir/fa//126914>)

۱. به نظر می‌رسد نهاد والی در ادبیات گذشته ایران معادل استاندار فعلی باشد.

۲. پایگاه خبری وزارت کشور، ۱۳۹۳/۳/۲۱، (<https://moi.ir/fa//49236>) و

موضوع تحلیل رویه‌ها و وقایع سیاسی جدی است و کمتر به این جنبه از فعلیت و روند جاری اجرای مضامین حقوقی پرداخته می‌شود و معمولاً پژوهشگران حقوقی به اسناد حقوق نوشته بسنده می‌کنند.

بر اساس روش شناسی فوق، چندین کتاب برای تحلیل تغییر و تحولات واقعی جایگاه استاندار در دوره بعد از تصویب قوانین دفر در فرانسه تالیف شده‌اند. تحقیقات و مطالعات ایم توبین با عنوان «استاندار در تمرکززدایی» (Tobin, 1997) مطمئناً جامع‌ترین اثر در این زمینه می‌باشد. کتاب «بازگشت استانداران؟» (Gleizal, 1995) به نگرش استاد ژان-ژاک گلیزال به لحاظ روش نیز مشابه اثر قبلی است و در این کتاب برخی از استانداران هم مشارکت در تهیه این تحلیل داشته‌اند. در پایان می‌توان به یادمان دوپست سالگی صدور قانون ماه پلوویوز در سال ۲۰۰۰ (Deux siècles au service de la France, 2000) اشاره کرد که به دنبال آن یادمان، چندین رساله دانشگاهی تالیف گردیده‌اند. معذک، دشواری اصلی پیش روی نگرش این پژوهش همانا کمبود منابع جدید التالیف در خصوص تغییر و تحولات اختیارات و جایگاه استاندار در فرانسه بوده است. اگرچه تعدادی مقاله دانشگاهی نگرش شایسته‌ای داشته‌اند اما دستمایه‌های کافی در بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ تولید نگردیده‌اند، حال آنکه جریان و نهضت تراکم زدایی عمق بیشتری یافته است و گویا این دوره ده ساله محل تبلور عملی نوزایی استاندار بوده است.

در ادبیات حقوقی ایران تقریباً هیچ منبع جامعی مشاهده نمی‌شود که اختیارات استاندار در تمرکززدایی و تراکم‌زدایی را مورد بررسی قرار داده باشد. استاد مومنی طباطبایی در کتاب حقوق اداری (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰) غالباً معطوف به بخش تمرکززدایی است و در بخش تراکم زدایی به شیوه توصیفی، نکاتی در خصوص تقسیمات کشوری و سازمان‌های محلی با ذکر قوانین مختلف طرح مطلب کرده‌اند که البته منابع آنها یا قدیمی یا

در این راستا از آنجا که مدیریت محلی شامل دو محور است، مقاماتی که منشعب از شوراهای محلی منتخب مستقیم مردم محل هستند که از آنها به نهادهای تمرکززدایی یاد می‌شود و اداراتی که مأموران آن از مرکز کشور منصوب می‌شوند تا خدمات و مسئولیت‌های دولت مرکزی را در محل محقق کنند که موسوم به نهادهای تراکم زدایی هستند و جنس هر یک از این نهادهای اداری متفاوت و تبعاً اختیارات استانداران در قبال آنها غیر قابل قیاس است لذا حجم و گستردگی موضوع در قالب یک مقاله نمی‌گنجد، بنابراین برای سهولت کار "اختیارات استانداران و نهادهای تمرکززدایی" به پژوهش دیگری احاله شده و در کار پیش‌رو "افزایش اختیارات استانداران و نهادهای تراکم زدایی" مطرح می‌شود.

اساس این تحقیق ابتدا تبیین متون و اصول حقوقی است، اما هر مقام اجرایی به ویژه نهاد پیچیده‌ای مثل استاندار می‌داند که برای فهم دقیق ظرفیت‌های نهاد استانداری، روایت حاصل از قوانین و مقررات، کافی و صادقانه نیست. استاندار به عنوان نماینده دولت، نیک می‌داند که می‌بایستی از محتوای مقررات و هنجارهای حقوقی آگاه باشد اما از طرفی آگاه است که این رویه‌ها و عرف‌های جاری هستند که موجبات اجرا شدن عملی و واقعی امتیازات و اختیاراتش هستند و باید با آن روندها همراه و هم‌دستان شود، لذا عدم توجه به عرف‌ها و رویه‌ها در موضوع، پژوهش را نا تمام می‌سازد. مساله توجه به رویه‌ها و سیاست‌ها آنقدر در حوزه حقوق عمومی واجد اهمیت شده است که حتی در سطح حقوق اساسی نیز دم از دو رویکرد مشروطه گرایان حقوقی و مشروطه گرایان سیاسی می‌زنند. در رویکرد مشروطه گرایان سیاسی بر این باورند که تکیه صرف به متون نوشته و توسل به نهاد دادرسی، برای کنترل قدرت سیاسی همیشه پاسخگو نیست، لذا نباید از بررسی محتوا و واقعیت‌های سیاسی و در جریان جامعه غفلت کرد. (مولایی و همکاران، ۱۴۰۲ : ۲۰۳) البته همانگونه که در منابع فرانسوی اشاره خواهد شد، در ادبیات علمی فقر منابع با

۲ تأسیس استانداری و تراکم زدایی اداری

۲٫۱ تأسیس استانداری

سمت استاندار و نهاد استانداری، نخستین بار در قانون ۲۸ پلوویوز در سال هشتم جمهوری در فرانسه و در زمانه ناپلئون اول تأسیس شد. استاندار، اصطلاح رم باستان و با معنای "کسی که در رأس است"^۲ می‌باشد. استاندار در این قانون مسئولیت داشت در اسرع وقت قانون و مقررات و اوامر دولت را تا آخرین زیر شاخه‌های نظام اجتماعی منتقل نماید. قانون پلوویوز نقش مهمی در بسط ید دولت در سرزمین‌های فرانسه داشت و از طرفی، حدود سرزمینی استان را نیز محترم می‌شمارد. استاندار به زبان وزیر کشور سال هشتم جمهوری، بخشی از جریان تمرکزگرایی اداری بوده است. از سال ۱۸۰۰ تا به امروز با وجود فرصت‌های مناسب برای انقلابیون و طرفداران سلطنت جهت از میان برداشتن این فسیل (نهاد استانداری) به جای مانده از عهده ناپلئون، همچنان باقی مانده و البته تغییراتی در جایگاه آن رخ داده است. استانداران در فرانسه با منطبق ساختن خود با تغییر و تحولات جامعه و دولت، از تصویر یک حاکم خودکامه، مقتدر و دارای آزادی عمل فاصله گرفته و تصویر کنونی آن فاصله زیادی با تصور و فهم اولیه آنتوان شاپتال (وزیر کشور زمان تأسیس نهاد استانداری) دارد. (k.amel,2019:595-598)

در ایران بالغ بر ۹۰ سال از عمر اولین قانونی می‌گذرد که منشاء تأسیس نهاد استانداری بوده است (قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران ۱۳۱۶). اما به نظر می‌رسد تغییرات مهمی روی نداده است و عمدتاً تغییرات در متفرعات است. برای مثال در سال ۱۳۳۹ که اختصاصاً راجع به وظایف و اختیارات استاندار قانون تصویب شد، استاندار همان یک فرمانداری بزرگتر است و بیشتر

در حد بیان مقررات است و آقای دکتر واعظی نیز در کتاب حقوق اداری (واعظی، ۱۴۰۲) در فصل جداگانه- ای، اصول و عناصر نظام تمرکز در سازمان اداری کشور را بیان داشته‌اند، در بند سوم آن مشخصاً وظایف و اختیارات مقامات عدم تراکم شامل استاندار و فرماندار بیان و آخرین مستندات قانونی در این خصوص مطرح کردند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۰: ۱۱۰-۱۴۲). آقای دکتر عبدالحمید شمس در مقاله‌ای با عنوان "نظری بر سازماندهی حکمرانی محلی در ایران، چالش‌ها و راهکارهای حقوقی - اداری" در سال ۹۶ عمدتاً تاریخچه تحولات اداری پیرامون سبک‌های اداری در ایران را مطرح و چرایی تمایل دولتمردان ایران را به تمرکزگرایی را تبیین کرده‌اند. مقالات زیادی نیز با محوریت مشکلات و چرایی عدم تحقق تراکم زدایی در ایران نگاشته شده- اند ولی تقریباً در هیچ یک از آنها مشاهده نمی‌شود که اگر دولت و قانونگذار ایران، در صدد تقویت تراکم زدایی باشند دقیقاً کدام روش حقوقی را باید حذف یا اضافه نمایند یا اینکه رابطه استاندار با مقامات مرکزی و مدیران محلی باید چگونه تنظیم شود یا نظارت و نمایندگی دولت توسط استاندار باید در استان چگونه به عمل آید؟ از جمله برای مثال آقای زرشکی و جلالی در مقاله‌ای با عنوان "تراکم زدایی حقوقی - اداری از تهران ... در سال ۹۶ به ضرورت حقوقی و تکالیف اساسی قوای حکومتی مبنی بر اصلاح نظام اداری از طریق تراکم زدایی می- پردازند. (زرشکی، ۱۳۹۶). یا آقای مرادی و همکاران در مقاله‌ای "مدل خودگرانی استانی" را مطرح و عمدتاً دولت محلی را در جنبه تمرکززدایی آن تبیین می‌کنند و به جنبه تراکم زدایی آن تقریباً ورودی ندارند. (مرادی، ۱۳۹۶) لذا می‌توان این ادعا را مطرح نمود که کار پیشرو از جهت پر کردن خلاء ادبیات حقوقی در حوزه تقویت اختیارات نهادهای تراکم زدایی با محوریت استاندار، می‌تواند موثر و بدیع باشد.

² - prafectué

¹ - Préfet



۲٫۲ تراکم زدایی

به اختصار می‌توان تراکم زدایی^۱ یا واگذاری اختیارات فوق‌العاده را اینگونه تعریف کرد که نوعی تمرکز اداری است که در آن برخی از اختیارات تصمیم‌گیری و ستادی به مقامات قوه مرکزی در استان‌ها داده می‌شود و هدف از آن حذف تشریفات زاید و رفع تراکم در مرکز است و به دلایل مختلف، انواعی از نظام‌های غیرمتراکم به وجود آمده است که به دو قسم آنها اشاره می‌شود: یک قسم از انواع نظام غیر متراکم موسوم به نظام غیرمتراکم محدود^۲ است که نقش سازمان‌های محلی در سطح استان و شهر، بسیار ناچیز است و هیچ‌گفت و گویی میان مقامات محلی و مقامات مرکزی برای به اجرا درآوردن برنامه‌های میان مدت و بلند مدت ملی وجود ندارد. اصولاً برنامه ریزی در این سیستم، اگر وجود داشته باشد، متمرکز است و نماینده دولت تحت نظارت مرکز بوده و تشکیلات انتخابی چون شوراهای محلی وجود ندارد. نوع دیگر موسوم به نظام غیرمتراکم پیشرفته^۳ محلی است که از یکسو به میزان محدودی فضای "دموکراسی محلی" ایجاد می‌شود به گونه‌ای که همچنان نمایندگان قدرت مرکزی - از نظر داشتن اختیارات - در وضعیت غالب قرار گیرند، اما در عین حال شوراهای شهر و یا استان با اختیارات محدود تشکیل می‌شوند (مانند وضعیت کنونی ایران). از سوی دیگر دولت، دست نهادهای محلی وابسته به خود را در برنامه ریزی منطقه‌ای باز می‌گذارد و اختیارات نماینده دولت در استان را افزایش می‌دهد، لذا چنین نظامی در وضعیت "تراکم زدایی پیشرفته" قرار می‌گیرد (شمس، ۱۳۹۶: ۳۲).

ولی به هر حال، این سیستم تراکم زدایی با دو مساله مهم مواجه است. حدود اختیاراتی که از مرکز به مقامات محلی واگذار می‌شود (تراکم زدایی عمودی) و از طرف دیگر چگونگی ارتباط مدیران محلی با یکدیگر است (تراکم زدایی افقی). به نظر می‌رسد وقتی صحبت از اختیارات استاندار می‌شود باید در

به تنظیم امور فرمانداری‌ها می‌پرداخت و همان اختیارات بنیادی فرماندار که در قانون ۱۳۱۶ تصریح شده بود حالا در کسوت استانداری عهده‌دار می‌شود و نه بیشتر. محتوای لایحه قانونی اختیارات استانداران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹ هم محورهای قانون ۱۳۱۶ را پذیرفته و بعضی از اختیارات استاندار را از حالت ابهام خارج کرده و شفاف‌تر کرده است. به نظر می‌رسد این نهاد هم مثل کثیری از نهادهای سیاسی و حقوقی که به واسطه مدرن سازی وارد ایران شده‌اند، در کشاکش دایمی است که در عین حال وارد اسناد حقوقی کشور شده است ولی همواره محتوا و اثربخشی آن با دوگانگی زیادی مواجه است. کما اینکه خود قانون اساسی نیز با وجود قدمت بیش از ۱۰۰ سال در ایران همواره با مشکلات مفهومی و کارکردی مواجه است (واعظی، ۱۴۰۲: ۲۲۳-۲۲۴). بر این اساس است محتوای اولیه قوانین و مقررات مربوط به استانداری برگرفته از حقوق فرانسوی است ولی بعد از انقلاب اسلامی ۵۷ چندین مصوبه از جمله قانون و مصوبات شورای عالی اداری در بازنگری اختیارات استاندار و تقسیمات کشوری تصویب شده است اما هیچ التفاضلی به تحولات این نهاد در کشورهای مبدا نشده است و عمدتاً با تجربیات و نگاه بومی به تغییرات آن پرداخته شده است. از این روی، این استنباط که "گویی بسیاری از مفاهیم مرتبط با موضوع تقسیمات کشوری و تراکم زدایی به خوبی درک نشده و واضعان قوانین و مقررات درک درستی از چنین مقولاتی نداشته‌اند"، مقرون به صحت است (جلالی، ۱۳۸۸: ۵۳). شاید عدم ادراک صحیح در تقسیمات کشوری خود منشاء نابسامانی در تنظیم مقررات مربوط به استانداران و فرمانداران باشد. تفصیل این ناترازی و بهم ریختگی در ادامه مطرح می‌شود.

³.Deconcentration Avance

¹. Déconcentration

². Deconcentration Limite

افقی در سطح استان را به نفع استاندار تقویت نماید.

۳،۱،۱ تمرکز مراسلات در استانداری

در ماده ۱۸ آیین نامه تمرکززدایی ۱۹۸۲ مقرر گردیده است که «کمیسر جمهوری، گیرنده تمامی مراسلات و مکاتبات می‌باشد، فارغ از اینکه آن مراسلات تحت چه قالبی و از کدام دستگاه اداری مرکزی و یا ادارات و دوایر منطقه‌ای دولت برای چه دستگاهی (تشکیلات محلی، موسسات عمومی یا ادارات دولتی در داخل استان) صادر گردند. لذا از حیث نظری، همه چیز باید از این مجرا عبور کند.» (اداره مراسلات) در استانداری‌ها در این زمینه اهمیتی محوری و کانونی پیدا کردند. البته دو دسته مشکلات در عمل رخ داد. ابتدائاً باید گفت که اداره مراسلات خیلی زود مملو از نامه‌ها شدند و مراقبت استاندار بر این موضوع محدود گردید. در ادامه ابزارهای ارتباط و مکاتبات مدرن خصوصاً ایمیل مایه ترغیب به بکارگیری استراتژی‌هایی از نوع راه‌های میانبری شده‌اند که دستگاه‌های اداری مرکزی غالباً از آنها استفاده می‌کنند تا از واریسی و تجسس^۱ استانداری‌ها، دور بمانند. (Laubadère, 1998:156-158).

۳،۱،۲ احاطه استاندار بر هزینه‌کردها

در ماده ۵ آیین نامه صدرالذکر مقرر گردید که «کمیسر جمهوری یگانه تصدیق کننده ثانویه مخارج دستگاه‌های اداری دولت در استان مربوطه می‌باشد». بنابراین در هزینه کرد مخارج، وزیر در مرکز و استاندار در استان دو مقام دستور دهنده هستند. این ابزار اساسی و کارآمد برای تضمین هدایت ادارات غیر متراکم توسط استاندار است. یگانه بودن نقش استاندار به عنوان تصدیق کننده ثانویه مخارج طبیعتاً منجر به انبوه شدن تصمیمات هزینه‌ای استاندار خواهد شد و از این رو استاندار ناگزیر به واگذار کردن حق امضاء به مدیران استانی می‌شود. معذک این امکان به استاندار بخشیده

هر دو زمینه پژوهش لازم انجام شود که استاندار در تراکم زدایی عمودی واجد چه اختیاراتی است و در تراکم زدایی افقی، نسبت و ارتباطات وی با مدیران استانی چگونه ترسیم شده است؟

۳ اختیارات استاندار و توسعه تراکم زدایی در فرانسه

همانگونه که در مباحث مقدماتی مطرح شد، دیگرگونی عمیق سبک اداری که در سال ۱۹۸۲ به موجب قوانین دفر شروع شد، صرفاً شامل تمرکززدایی گسترده نبود بلکه رویکرد مهم دیگر، تقویت دولت محلی (تقویت تراکم زدایی) بود. لذا این روند از همان زمان با شدت و ضعف همواره مدنظر قانونگذار و دولت‌های مختلف بوده است (Kada, 2018:95-105). با توجه به تحولات تاریخی می‌توان گفت افزایش اختیارات استانداران و بالتبع تقویت تراکم زدایی در فرانسه در چهار محور صورت گرفته است. ابتدا اتخاذ تدابیر حقوقی موسوم به تدابیر سنتی و اولیه و در ادامه اتخاذ تدابیر نوین حقوقی همچون به موازات هر دو محور قبلی، تقویت نقش آفرینی استاندار- منطقه و منطقه‌ای شدن نظام اداری فرانسه و در وهله آخر جلوه‌های عملی نقش نمایندگی دولت در استان که روز به روز به اهمیت استاندار افزوده است.

۳،۱ تاثیر محدود ابزارهای حقوقی تحت

اختیار استاندار در ریشه‌دار کردن

اقتدار خویش

سه ابزار حقوقی را می‌توان به طور برجسته معرفی نمود که برای تضمین تحقق اقتدار استاندار بر روی روسای ادارات محلی بکار بسته شدند. این ابزارها عبارتند از تمرکز در ورود مراسلات، تسلط بر هزینه‌کردها و تاثیرگذاری بر ارزیابی وضعیت مدیران. مقدماً بیان می‌شود که در گام نخست دولت در فرانسه برای افزایش اقتدار استاندار تلاش کرد به واسطه این ابزارهای حقوقی، تراکم زدایی

¹. Epiés



۳،۲ ابزارهای نوین اقتدار استاندار بر

نهادهای تراکم زدایی محلی

عقلانیت بخشی به دستگاه‌های اداری و پیگیری تراکم زدایی شامل موارد زیر همگی مایه عینیت یافتن نقش استاندار می‌شوند:

۳،۲،۱ سازماندهی جدید دستگاه اداری

سرزمینی: یک مزیت غیر منتظره برای

استاندار

اصلاحات در دستگاه اداری سرزمینی دولت بخشی از برنامه بازبینی کلی سیاست‌های عمومی محسوب می‌شود و در قالب دو بخشنامه نخست وزیر در تاریخ‌های ۳ ژوئیه و ۳۱ دسامبر ۲۰۰۸ تبلور و عینیت یافته است. ساختار جدیدی با این ترتیب در تاریخ اول ژانویه ۲۰۱۰ میلادی برقرار گردیده است. مبداء شکل‌گیری این اصلاحات همانا تصدیق چند پاره شدن دستگاه اداری سرزمینی دولت و بسط آن در سطح سرزمین و دربرگرفتن فعالیت بیش از یک میلیون نفر از کارکنان دولت (بدون احتساب کارمندان دولت در بخش آموزش و پرورش ابتدائی و متوسطه) و اعضای ادارات؛ یعنی مجموعه‌ای از افراد پراکنده در ۳۵ هیات نمایندگی و یا اداره کل‌ها بوده است. (Mercier, 2000: 40-41)

بخشنامه ۳ ژوئیه ۲۰۰۸ در ابغادی فراتر از ساختار بخشی به اداره به صورت مناطق (بند بعدی) دو هدف زیر را دنبال می‌نماید:

- جستجو برای یافتن نتایج بهتر و یافتن راه‌های صرفه جویی در سازماندهی جدید دولت (بکارگیری موارد تجمیع و الحاق کردن‌ها)^۲

- تقویت تراکم زدایی از طریق محدودتر کردن تعداد ادارات استانی با محوریت شخص استانداری

در ساماندهی جدید که جایگاه برتر و غالب استاندار پیشتر خاطر نشان گردیده است: «ادارات کل استانی رابط میان وزارتخانه‌های ذیربط و جزء نهادهای تابع نخست وزیری می‌باشند و همگی

شده است تا هر ساله یک بازنگری در حدود تفویض اختیار خویش داشته باشد. این بازنگری در واقع تحقق مهم‌ترین بعد اقتدار وی را تضمین می‌نماید. در واقعیت، این اتفاق رخ می‌دهد که این تفویض اختیار، در موارد تغییر و جایگزینی استاندارها دستخوش تغییر نشود. در مجموع اختیار مالی موصوف، ابزار سودمندی می‌باشد اما در عمل کاربری محدود شده‌ای دارد.

۳،۱،۳ ارزیابی عملکرد مدیران

استاندار با تمام مواردی که ذکر شد، تاثیرگذاری بر روی گردش کار روسای ادارات غیر متراکم تحت اختیار خویش نیز دارد. تبلور این تاثیرگذاری در قالب ابلاغ سالیانه‌ای است که از طرف استانداران و وزراء ذیربط به روسای ادارات استان‌ها برای ادامه مدیریت آنها داده می‌شود. در عمل، این تمهیدات ممکن است کاملاً صوری و تشریفاتی باشند، به گونه‌ای که رئیس یک اداره که ایم توپین نیز از او یاد می‌کند اظهار کرده است که «استانداران اعتبار سنجی‌های سالیانه به ما نمی‌دهند، وزیر این کار را انجام می‌دهد» (Tobin, 1997: 63).

در مجموع می‌توان گفت که ابزارهایی که استاندار در اختیار داشت تا بتواند اقتدار خویش را بر روی روسای ادارات تراکم زدایی تضمین نماید در واقعیت امر، ابزارهایی ناکارآمد^۱ نمایان شده‌اند. فلسفه حاکم بر اولین مرحله از تراکم زدایی؛ یعنی اندیشه‌ای که خواهان جمع کردن ادارات غیر متراکم تقویت شده تحت لوای مدیریت استاندار بوده است، تحقق عینی نیافت بلکه تغییر و تحولاتی که در طول زمان در رویه‌های عملی رخ داده است و تکرار آنها از سوی کارکنان و تغییرات تدریجی در ادارات همگی مشارکت بیشتری در تحقق آن اقتدار ایفا کردند.

^۲. Mutualisations

^۱. Caducs

کل استانی و استانداری، بخش‌های تابعه و یا حتی دواير متولی مالیه عمومی و آموزش و پرورش مطرح می‌گردد. این ادغام سازی‌ها تحت لوای سیاست‌های استاندار محقق می‌شوند و طی روندی تدریجی برقرار می‌گردند و به خوبی می‌توانند در ایجاد یک پایگاه مستحکم برای استاندار در سطح دولت منطقه‌ای نقش آفرینی نمایند.^۳

۳،۲،۲ نهضت تقویت تراکم زدایی عمودی که از سال ۲۰۱۵ شدت یافته است

در ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ اصلاحاتی عمیق در سازماندهی سرزمینی جمهوری فرانسه در دست اقدام قرار گرفت. بر خلاف سند اول صادره در سال‌های ۱۹۸۰ و بعد از آن، مرحله جدید تمرکز زدایی به سمت و سوی حرکتی مشترک با تراکم زدایی تقویت یافته‌ای پیش برده شده است. به عبارت دیگر به جای اینکه مردم برای دریافت خدمات به مرکز دولت مراجعه کند، دولت خدماتش را به نزدیکترین محل زندگی مردم می‌برد. از سال ۲۰۱۵ و بعد از آن، نیاز به همجواری خدمات دولت و مردم، بسیار موثر در انتقال امر تصمیم‌گیری اداری و ظرفیت ابتکار عمل به ادارات غیر متراکم بوده است و این انتقال قدرت مبتنی بر اقتضای ادارات هر منطقه رقم زده می‌شد.

در کنار قانون مدرن سازی اعمال دولت در سرزمین و اعلام کلان شهرها^۴ و قانون سازماندهی جدید سرزمینی در جمهوری^۵، آیین نامه مورخ ۷ می ۲۰۱۵ با موضوع منشور تراکم زدایی و تجدید کننده منشور سال ۱۹۹۲ تصویب گردیده است. در زمان رایه این منشور این مطلب ذکر گردید که دولت تلاش خود را از این پس در جهت اداره کردن سرزمین‌ها «بر پایه روابط همجواری با مردمان

تحت اختیار استاندار عمل می‌نمایند. ایجاد سازمان‌های مشترک میان وزارتخانه‌ها و شفاف سازی شبکه‌ای از سلسله مراتب در واقع به شکلی انکارناپذیر وجود یک امتیاز غیر منتظره برای استاندار را تشکیل می‌دهند. ابتدا باید گفت در حالیکه هر اداره غیر تراکم غالباً در ذیل همان وزارتخانه قرار دارد و البته همین مساله موجب تقویت روابط انحصاری میان دستگاه‌های اداری مرکزی و دواير می‌شود ولی سازماندهی جدید از این پس مایه دشوارتر شدن فرایند طرد و کنار گذاشتن استاندار می‌شود. باید گفت که به کار بستن دو یا سه مدیر استانی که به گونه‌ای هماهنگ با چند رئیس استانی ادارات منطقه‌ای عمل می‌نمایند (نمونه آن آژانس‌های منطقه‌ای متولی سلامت است) موجب تسهیل در شکل‌گیری روابط در سلسله مراتب سازمانی و به نفع استاندار می‌شود. از طرف دیگر مجمع روسای ادارات که هر هفته تشکیل جلسه می‌دهد در کار گزارش‌دهی به استاندار با سهولت بیشتری عمل می‌نماید و استاندار نیز خود با سهولت بیشتری دستورالعمل‌های خویش را به دست آن روسا می‌رساند. در این راستا استاندار در ساماندهی جدید، مجاز می‌گردد ادارات کل استانی را ادغام نموده و معمولاً این ادغام و الحاق که بعداً تقویت نیز می‌گردد موجب استحکام قدرت استاندار خواهد شد. از طرف دیگر نخست وزیر تاکید بر ضرورت انجام یک سازماندهی جدید و متفاوت ادارات دارد؛ یعنی ادغام اداره کل استانی موجود یک استان و تفویض صلاحیت‌ها از ادارات کل استانی به استان مجاور و الحاق سازی‌هایی^۲ در زمینه اموال غیر منقول رخ دهند. علی‌الخصوص در آن منشور تقاضایی برای تصمیم به تاسیس دبیرخانه‌های عمومی مشترک میان ادارات

4. Loi n 2014- 58 du 27 janvier 2014 de modernization de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

5. Loi n 2015- 991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. (<https://www.ecologie.gouv.fr/loi-portant-sur-nouvelle-organisation-territoriale-republique-notre>)

1. Décret n 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

2. Mutualisation

3. Circulaires n°6029/SG et n°6030/SG du 24 juillet 2018 relatives à l'organisation territoriale des services publics.



به موجب آیین نامه ۲۹ دسامبر ۲۰۱۷ طی یک برنامه آزمایشی تعدادی از روسای منطقه‌ای و استانداران « صاحب حق برای مستثنی بودن از مقررات مورد اعمال دستگاه اداری دولت گردیده‌اند». این استثناء در مورد هفت حوزه‌ی اعمال دولتی (آیش سرزمینی، محیط زیست، اشتغال و فعالیت اقتصادی و ...) بود و بدین ترتیب استاندار قادر است به گونه بدیعی، مستثنی از مقررات‌گذاری ملی باشد. در ادامه به موجب آیین نامه ۸ آوریل ۲۰۲۰ این اختیار به استانداران سراسر کشور تسری یافت. (Le Monde, 2020).

بدین ترتیب طی روندی تدریجی اقتدار استاندار بر روی ادارات غیر متراکم و به رسمیت شناختن مدیریت وی بر روی ادارات دولت عملیاتی گردیده است. در هر مرحله از تراکم زدایی تاکید بیشتری به این فلسفه می‌شود و این روند تا زمان قوانین ۳D و در سال ۲۰۲۰ نیز ادامه یافته است. این غلبه و تفوق حقوقی داده شده در درون استان چیزی است که در عمل واقعیتی بدیعی نیست. سپری شدن چند سالی و یا چندین دهه لازم بوده است تا این جایگاه حاصل آید و تجدید و نوسازی اشخاص و عادات و عرف رفتاری رخ دهد تا استاندار تبدیل به یک رئیس دولت محلی واقعی و مورد شناسایی همگان واقع شود (Koubi, 2010: 35-37).

۳،۳ رئیس منطقه‌ای: نوآوری در بدنه استانداری و دگرگون سازی دولت در سرزمین‌ها

نهیضت‌های تمرکززدایی و تراکم زدایی و تنوع سازی فقط نقش و ماموریت‌های استانداری را دستخوش تغییر نموده‌اند. این نهیضت‌ها مایه سرعت یافتن تغییر و تحولاتی در درون بدنه استانداری نیز بوده‌اند. قدرت گرفتن رئیس منطقه‌ای^۴ نیز در این راستا

فرانسه و به منظور وفق دادن خود با واقعیت‌های زندگی آنان؛ یعنی واقعیت‌هایی پیش خواهد برد که در سراسر کشور یکسان و به یک گونه نیستند^۱. لذا برای تحقق این سیاست بزرگ منشور سال ۲۰۱۵، برای استانداران این امکان را به وجود آورد که با موسسات عمومی دولتی که شعبه‌ای در استان دارند، وارد قرارداد شوند و این عمل با دنبال کردن شیوه‌های عمل پیش بینی شده در مقررات و عرف-های مربوطه محقق می‌شد. در ماده‌ی ۱۵ منشور همچنین این مطلب مقرر گردیده است که «استاندار و یا نماینده و جانشین او» و یا یک رئیس اداره غیر متراکم دولتی را می‌توان به عنوان رئیس موسسه عمومی دولتی در آن حوزه منصوب نمود». این مقررات که در روزگار واگذاری عمل اداری به آژانس‌ها رخ داده است، مقوله‌ای اساسی می‌باشد (Le Roux, 2012: n°96).

از سال ۲۰۱۷ و در خط سیر این مرحله از تراکم زدایی، شاهد عمق یافتن تراکم زدایی بوده‌ایم. چارچوب این تراکم زدایی با صدور بخشنامه نخست وزیر در تاریخ ۲۴ ژوئیه ۲۰۱۸ محقق شد^۲. بخشنامه مذکور حاوی تشویق ادارات مرکزی به غیر متراکم ساختن تعداد حداکثری از تصمیمات و آیین نامه‌های مدیریتی بوده است. ده‌ها آیین نامه تراکم زدایی (تفویض اختیار) مایه انتقال واقعی و حقیقی صلاحیت‌ها به استان در سال‌های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ بوده‌اند. این آیین نامه‌ها معرف مسئولیتی جدید و فوری استاندار در خصوص سرنوشت موضوعاتی مختلف اعم از موضوعاتی با تصمیم‌گیری مستقیم وی و یا موضوعات مورد تصمیم‌گیری در ادارات غیر متراکم تحت نظارت عالییه وی می‌باشند. این ظرفیت ابتکار عمل استاندار همچنین در قالب حق مستثنی بودن از مقررات‌گذاری ملی؛ تقویت و تشدید می‌شود.^۳

3. Décret n°2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet

4. Préfet de région

1. Présentation du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

2. Circulaires n°6029/SG et n°6030/SG du 24 juillet 2018 relatives à l'organisation territoriale des services publics.

در تکمیل اختیارات رئیس منطقه‌ای در آیین نامه ۲۰۰۴ رئیس منطقه که همان استاندار مرکز منطقه است مجری و هماهنگ کننده عمل استانداران است. چنانکه پیشتر نیز یاد شد، سازماندهی جدید ساختارهای حاکم بر استان‌ها، تضمین کننده وجود قابل فهم‌ترین شکل از اقتدار استاندار بر روی ادارات غیر متراکم می‌باشد. این ساختار بخشی جدید که اصولاً در طی دوره‌ی بازنگری کلی در سیاست‌های عمومی رخ داده است، برنامه‌ای است که در کنار آن سیاست منطقه‌ای نمودن امر اداره (دستگاه اداری) نیز دنبال شده است. بدین ترتیب، رئیس منطقه مشارکت در تجدید دستگاه استانداری و نیز تجدید سمت و وظایف استاندار دارد. وی به عنوان نتیجه طبیعی و بدیهی منطقه‌ای نمودن کار سازماندهی سرزمین‌ها، در مقابل روسای قدرتمند شوراهای منطقه‌ای ابراز وجود می‌کند. در ادارات دولت در منطقه محل خدمت وی، اقتدار رئیس منطقه‌ای بر روی استانداران و نیز بر روی جمیع ادارات غیر متراکم دارای بنیان‌هایی می‌گردد. بدین ترتیب رسیدن به ریاست سازمان منطقه‌ای باز هم برای هر استاندار به مثابه فرجام فعالیت شغلی وی خواهد بود (Ouedraogo, 2019: 163-164).

۳٫۴ جلوه‌های عملی اقتدار استاندار از طریق نمایندگی دولت

مراد همان تصویر شهری است که در ذهنیت افراد صورتی مجسم از یک استاندار را تداعی می‌کنند. این موضوع طبیعتاً ماهیتی بیشتر ذهنی و انتزاعی محسوب می‌شود و شاید نتوان آن را با بکارگیری شناسه‌های حقوقی شرح داد. در درجه اول باید گفت در دستگاه اداری استان، استاندار کماکان یک پست و سمت علی‌حده است. آوازه و شهرت وی، پروتکل مطرح در حواشی آن، سمت استانداری که عنصری پیوند یافته با رابطه‌ی مستقیم و مبهم استاندار و دولت محسوب می‌شود هر دو نقشی در

رخ داده است. البته تأسیس سازماندهی منطقه‌ای اندیشه‌ای بوده که از دوران حکومت ویشی به وجود آمده و طی روندی تدریجی و به ویژه از سال‌های ۲۰۰۰ به بعد شاهد عمق یافتن آن بوده‌ایم. از تاریخ تحولات این نهاد عبور می‌کنیم و به تأثیرات و حدود صلاحیت‌های آن و به ویژه اینکه این سبک اداری نیز خود موجب تقویت اختیارات استانداران در قبال عدم تراکم محلی و قدرت مرکزی شده است، نکاتی بیان می‌شود.

رئیس منطقه‌ای بیش از استاندار شاهد ارتقا و تحول جایگاهش به گونه‌ای متناسب و هماهنگ با مراحل تمرکززدایی بوده است. تقویت شورای منطقه به عنوان یک تشکیلات سرزمینی و منتخب مردمی امری منتهی به بروز طبیعی؛ یعنی وجود یک طرف مخاطب یا همان نماینده دولت می‌گردد و این نماینده دولت با هم‌رأی رئیس شورای منطقه‌ای تأثیر فراوانی در هدایت سیاست‌های منطقه‌ای دارند. انتخابات شورای منطقه‌ای ۱۹۸۶، موجبات استقرار شوراهای منطقه‌ای بوده است و از طرف دیگر آیین نامه با موضوع منشور تراکم زدایی ۱۹۹۲ هم در پاسخ به آن صلاحیت‌ها اقدام به تعیین دقیق حد و مرز صلاحیت‌های دستگاه اداری سرزمینی دولت در سطوح منطقه‌ای، استانی و بخش نموده است. ادارات منطقه‌ای، عهده‌دار فعالیتی از نوع مجری بودن سیاست‌های ملی و سیاست‌های اتحادیه اروپا در حوزه توسعه اقتصادی و اجتماعی و نیز سیاست‌های مربوط به آیش سرزمینی و همچنین عهده‌دار سیاست‌های مرتبط با فرهنگ، محیط زیست و محیط روستایی است. علی‌الخصوص نقش آن در ایجاد هماهنگی میان نوع اعمال ذیربط چند استان در منطقه مربوطه به خود و انجام وظیفه در توزیع اعتبارات سرمایه‌گذاری دولت و نیز قراردادی نمودن تحقق برنامه‌های چند ساله مشترک میان دولت و تشکیلات محلی از نو ایجاد گردیده است.

¹ Le décret portant charte de déconcentration de 1992

تولید این موضع منحصر به فرد استاندارد در درون دستگاه اداری دارند.

در درجه دوم، در ذهنیت شهروندان فرانسوی، استاندارد چیزی یا فردی فراتر از یک کارمند ساده دولت می‌باشد. استاندارانی بزرگ در فرانسه گاه در موقعیت‌های تراژیک و دلخراش این کشور، منشاء تولید تصویری از هویت جمهوری فرانسه (صورت عینی) بوده‌اند. امروزه این تصور بیرونی و جلوه‌های استاندارد به طور قطعی، مقوله‌ای غیر قابل صرف نظر در زمینه رفع نیازی مانند تحقق همجواری دولت و شهروندان و نیز غیر قابل صرف نظر در تحقق روحیه استعلای جمهوری خواهی می‌باشد (Koubi, 2010:3). مساله اصلی و عمده در جلوه‌های استاندارد مساله‌ای جدیدی نمی‌باشد و جزئی از سیر تحول استاندارد تا به روزگار کنونی محسوب نمی‌شود. بلکه برعکس، پایه‌های ثابت و همیشگی جلوه‌های استاندارد را باید جزئی الحاقی به جریان تحولات و تکوین تصویر استاندارد دانست. شاید علت آن نیز آن است که این جلوه‌ها همواره محفوظ مانده‌اند و استاندارد به همین جهت می‌تواند ماموریت‌های جدید خود را به گونه‌ای شایسته به انجام رساند. از همین روست که استاندارد علی‌الخصوص در قالب پروتکل و نیز در قالب مراسمات و آئین‌ها یکی از برگ‌های برنده و اساسی خود را برای حفظ دستگاه استانداری حفظ نموده و نگه داشته است.

۴ اختیارات استاندارد در سیستم عدم تراکم ایران

سیاست تراکم زدایی و حتی تمرکززدایی در ایران یا اجرا نشده و یا اراده سیاسی منسجمی برای به اجرا درآوردن قوانین و سیاست‌هایی که در قالب قوانین برنامه توسعه تصویب شده است، وجود ندارد. اینکه چه علل سیاسی، اجتماعی و امنیتی موجب این نقصان بزرگ در اداره امور کشور شده است، از حوصله این تحقیق خارج است ولی به راحتی می‌توان درک نمود که با وجود تاکیدات قانون اساسی در اصل ۴۸ قانون مبنی بر توزیع عادلانه منابع و

امکانات و از طرفی مفاد بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی، مطالبه توسعه متوازن در سراسر کشور، موید تکلیف قوای حکومتی بر تامین عدالت توزیعی در تمام امور از جمله توزیع مناسب اختیارات در محل و مرکز دارد، اما مطالعات بیانگر رشد بیش از پیش تمرکزگرایی در ابعاد سیاسی، اداری، صنعتی، اقتصادی و خدماتی در ایران است. بنابراین نتایج سیاست‌های متنوع و عموماً متناقض در ایران تعمیق تمرکزگرایی بوده تا تراکم زدایی (زرشگی، ۱۳۹۶:۱۰۱-۱۰۳). از این رو با وجود تدابیر مختلف و حتی برگزاری همایش ملی توسط وزارت کشور در سال ۹۳ همچنان گسترش بی و حصر تمرکزگرایی در ایران در حال رشد است. برای حل این مشکل به نظر می‌رسد دولت به جای راه‌های کوتاه مدت و موقتی از جمله انتقال پاره‌ای از سازمان‌ها به خارج از تهران، دورکاری، ممنوعیت استخدام در تهران و غیره نیاز است به روش‌های اصولی و بنیادی‌تر دست یازد مثل آمایش سرزمین، تقویت دولت الکترونیک، کوچک سازی دولت و در نهایت تراکم زدایی گسترده و عمیق.

در موضوع تراکم زدایی و تعیین اختیارات نماینده عالی دولت در استان، دو قانون ۱۳۳۹ و لایحه قانونی ۱۳۵۸ به شرح وظایف و اختیارات استانداران پرداخته‌اند. البته به نظر می‌رسد محتوای لایحه قانونی ۱۳۵۸ فاقد یک سیاست راهبردی مبنی بر تغییر وضع تراکم زدایی باشد و عمدتاً تغییر واژگانی و ترکیب مواد نسبت به قانون قبلی مشاهده می‌شود و می‌توان حداکثر در تنظیم حداقلی از تراکم زدایی افقی آن را لحاظ کرد و تقریباً تاثیرگذاری در تراکم زدایی عمودی نسبت به قانون ۱۳۳۹ دیده نمی‌شود. لایحه قانونی ۱۳۵۸ که مصرحاً بر وظیفه اصلی استاندار (برقراری نظم و امنیت عمومی) تاکید می‌کرد و به طور کلی نظارت بر دستگاه‌های اداری را نیز وظیفه استاندار می‌دانست با خاتمه جنگ تحمیلی، مسئولیت‌های استانداران در تحقق سیاست‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی استان افزایش یافت، لذا استانداران با ضعف لایحه قانونی

کشور وجود داشته است لذا به نظر می‌رسد عمده تغییر در لایحه اخیر به شیوه نصب و عزل‌های مقامات استانی بر می‌گردد که در بندهای آتی به آن پرداخته می‌شود.

۴٫۱ ابزارهای استاندارد در تکوین دولت محلی و نظارت بر امور استان

در یک نگاه حقوقی، نهاد استانداری ادامه نظام تمرکز اداری در محل است. بنابراین همواره اصول بنیادین سازمانی (سلسله مراتب و نظارت قیمومی) در ارتباطات وی با مقامات مرکزی و محلی مجری خواهد بود. در بخش نظارت سلسله مراتبی ابزارهایی از قبیل ۱- حق دستور و تعلیم، ۲- حق موافقت قبلی، ۳- جانشینی، ۴- حق اصلاح یا الغاء تصمیم و ۵- حق مواخذه برای مقامات مافوق وجود دارد (واعظی، ۱۴۰۲: ۱۱۵-۱۱۷). حال سوال این است که استانداران ایران که به موجب ماده ۲ لایحه قانونی اختیارات استانداران ۱۳۵۹ هم نماینده عالی دولت و همچنین دارای حق نظارت تامه و عالی بر کلیه امور اجرایی استان هستند، در تحلیل حقوقی واجد ابزارهای متعارف پنجگانه فوق هستند؟ دامنه شمول نهاد نمایندگی عالی دولت و نظارت تامه و عالی چیست؟ استانداران ضمن انجام وظایف اختصاصی استانداری به عنوان نماینده وزارت کشور در استان، دو نوع نظارت اطلاعی و صلاحیدیدی بر امورات استان دارند که به آنها پرداخته می‌شود:

۴٫۱٫۱ نظارت اطلاعی استاندار در تراکم زدایی

۴٫۱٫۱٫۱ هماهنگی با وزراء و بالاترین مقام ذیربط برای نصب مدیران استانی

از مهم‌ترین اختیاراتی است که در ادبیات متدوال سیاسی و عرفی ایران برای استانداران در نظر گرفته شده است و مقامات مرکزی به اعتبار این اختیار عمدتاً معتقدند که استاندار می‌تواند نقش مدیر عالی در استان را ایفاء نماید. آنچه که پیش از این در مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۷۷ آمده بود عبارت "هماهنگی‌های لازم" است. به عبارتی این واژه حکایت از رابطه عمودی مرکز به پایین (نهادهای

و نامشخص بودن حدود اختیارات مندرج در قانون تحت عبارت "نظارت عالی بر امور" مواجه شدند. از این رو شورای عالی اداری به عنوان یکی از بالاترین مراجع تصویب مقررات اجرایی که مصوبات آن عمدتاً جنبه ایضاحی و رفع نزاحات اداری دارد، در دو مرحله اقدام به تشریح و تبیین وظایف و اختیارات استانداران در سال ۱۳۷۷ و ۱۴۰۲ نموده است. این شورا به هر حال مجاز به تغییر قانون مربوطه نیست لذا در تصویب مقررات این محدودیت حقوقی را لحاظ نموده و عمدتاً امورات را تعریف و موانع اجرای و موازی کاری‌ها را مرتفع کرده است.

در قانون اگر نظارت بر دستگاه‌های اجرایی استان را به استاندار سپرده است، روش هماهنگی و نظارت را مشخص نموده است. عمدتاً هماهنگی و نظارت نیز در مقررات مذکور در قالب تشکیل کارگروه‌ها و کمیسیون‌ها دانسته است و ابزار دیگری در اختیار استانداران نگذاشته‌اند. پس در حوزه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به طور مشخص‌تر وظایفی به عهده استانداران گذاشته شده که عمدتاً دستگاه‌های متعدد در استان در قالب کارگروه‌هایی در استانداری حضور یافته است و ضرب آهنگ آنها به عهده استاندار است و نظارت استاندار هم غالباً بر نهادهای دولتی ماحصل اطلاعات و توافقاتی است که در این کارگروه‌ها، جمع‌بندی و در صورت عدم رضایت استاندار، سلسله گزارش‌ها و اخطارها به مقامات مرکز منعکس می‌شود. از این حیث تقریباً رویه این است که بعد از انعکاس اختلافات به مرکز، موضوع از حیطة استان خارج و گویا دیگر تکلیفی بر دوش استاندار و مقامات استانی نخواهد بود. در لایحه‌ای که ۱۴۰۲/۰۶/۲۰ به عنوان لایحه اصلاحی بر مصوبه ۱۳۷۷ وارد آمده است به نظر می‌رسد، عمدتاً مقررات توضیحی قبلی، صرفاً تکرار گردیده است. در همین راستا حتی بیشتر وظایفی که در بندهای ۴۱ الی ۷۲ به ماده ۲ مصوبه سال ۱۳۷۷ اضافه شده است، قبلاً در دستورالعمل شرح وظایف و ماموریت‌های اساسی استانداران ابلاغی به شماره ۱۳۲۶۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۲ سازمان امور اداری و استخدامی

کارانه‌ها و ارتقا مرتبه و غیره موثر باشند، می‌تواند ابزار موثری بر عملکرد مدیران استانی باشد. به نظر می‌رسد در حال حاضر با توجه به مقررات موجود، چنین شرایطی وجود ندارد.

۴،۱،۱،۳ نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات واحدهای استانی

استاندار در صورت داشتن پرسنلی توانمند و همراه در این خصوص تا حدودی می‌تواند در مسایل و پرونده‌های انفرادی شهروندان در دستگاه‌های اجرایی استان، مداخله نماید و اما از این طریق بعید است اثرگذاری جدی بر روی سیاست عمومی و خطمشی‌گذاری‌های مرکزی (مواردی که از مرکز به مدیران زیربط ابلاغ شده) داشته باشد. کما اینکه در کشور فرانسه نیز که استاندار نظارت قانونی و اطلاعاتی بر نهادهای غیرمتمرکز داشت، اختیاری غیرموثر و غیرکارآمد تلقی شد. در تکمیل این موضوع باید به شرح وظایف واحدهای استانداری پرداخت که مشخصاً بازوی اجرایی این اختیار است، مدیرکل دفتر بازرسی و مدیریت عملکرد و امور حقوقی استانداری است. حداکثر وظیفه‌ای که برای این مدیریت در نظر گرفته شده است، نظارت بر دریافت، ثبت، تفکیک و ارجاع درخواست‌های مردمی از طریق سامانه ارتباط الکترونیکی یا خارج از سامانه است (استانداری آذربایجان شرقی، ۱۳۹۸: ۴۶). لذا در این بخش که استاندار می‌توانست دارای حق مواخذه نسبت به مدیران تراکم زدایی استان تحت امر خود باشد، نیست. از این رو است که اختیارات در این بند در حد نظارت اطلاعاتی محسوب می‌شود.

البته در مواقع بحران و مسایل امنیتی، استاندار به موجب ماده ۲ تصویب نامه نظارت استانداران و فرمانداران مصوب ۱۳۳۴/۳/۱۳ واجد اختیارات بیشتری است که منطقی نیز است ولی مراد اصلی این پژوهش، حدود اختیارات استاندار در زمان معمول و عادی است.

محلی) است و می‌تواند اثر آن از سوی استاندار عمدتاً سلبی باشد. اینکه تا چه میزان استانداران در نصب مدیران استانی اختیارات ایجابی دارند بسته به شرایط دولت‌ها و احزاب و نوع مواجهه با اکثریت مجلس می‌توانست کاملاً متفاوت باشد. فرض منطقی موضوع این است که وزراء، رأی اعتماد و ادامه وزارت خود را در ایران مدیون اعتماد مستمر نزد اکثریت نمایندگان می‌دانند و نه هماهنگی واقعی با استانداران در انتصاب ماموران محلی. بنابراین قاعدتاً وزراء برای انتصاب مدیران خود در استان‌ها، در پی تامین نظر نمایندگان محل هستند تا استانداران. این مورد در نهایت با ارزیابی جامعه شناختی و تجربی قابل استخراج و ارزشیابی است. اما یکی از تعبیرات جدی که در مصوبه اصلاحی ۱۴۰۲ شورای عالی اداری به عمل آمده در خصوص روش فوق است. در اصلاحیه جدید، وزراء و مقامات عالی‌مرکزی، زمانی می‌توانند مدیران استانی را منصوب نمایند که موافقت کتبی استاندار را اخذ نمایند. در صورت شکست این روش، استاندار سه گزینه از افراد ذیصلاح محلی را به مرکز معرفی و مرکز از میان آنها یکی را منصوب می‌نماید. در عزل مدیران استانی نیز پیش بینی شده که استاندار می‌تواند با توجه به ارزشیابی خود، پیشنهاد عزل مدیر را مطرح و چنانچه مقامات مرکزی نیز، قصد برکناری مدیران محلی را داشتند با هماهنگی استاندار مبادرت به آن می‌کنند (ماده ۳ مصوبه اصلاحی شورای عالی اداری: ۱۴۰۲). در این بند، صرف نظر از کارایی آن می‌توان گفت استاندار در تشکیل هیات مدیران اطراف خود نسبت به گذشته واجد اختیارات بیشتری شده است.

۴،۱،۱،۴ مشارکت در ارزشیابی عملکرد مدیران واحدهای استانی

همانطور که در بخش فرانسوی تحقیق بیان شد، کارآمدی این اختیار ضعیف است و ارزشیابی که وزارت از عملکرد مدیران خود در استان دارند، اثرگذارتر خواهد بود. اما اگر ارزشیابی استاندار بر مواردی مثل تعیین حداقل و حداکثر اضافه کار،

۴٫۱٫۲ نظارت صلاحیددی استاندار بر امور استان

۴٫۱٫۲٫۱ تفویض اختیارات مقامات مرکزی

از مسایل جاری دیوان سالاری که به نظر می‌آید هرگز راه حلی قطعی برای آن یافت نمی‌شود، ایجاد تعادل میان قدرت کنترل مرکزی با آزادی عمل کارکنان زیر دست، به ویژه کسانی است که در حوزه‌هایی دورتر از اداره مرکزی فعالیت می‌کنند، است (لباف و داودی، ۱۳۸۵: ۴۱). بررسی اسناد و گزارشات حاکی از آن است این دغدغه حتی در سال ۱۳۴۵ هم در سطح مطبوعات مطرح بوده است و یکی از مهم‌ترین عوامل ایجاد اشکال در سازمان‌های اداری و کارهای خصوصی اشاره به تمرکز فوق العاده امور در مرکز بوده است (نشریه بورس، ۱۳۴۵: ۶-۷). راه حل در استقلال بیشتر به مقامات برجسته اداری استان‌ها و شهرستان‌ها و بالاخره طرح استانی کردن بودجه از مظاهر این اقدامات می‌باشند (همان: ۱۶۰). بنابراین دغدغه واگذاری امور از مرکز به محل سالیان متمادی است که در ایران مدرن مطرح است. به هرحال یکی از راه‌های بسیار متداول و قدیمی افزایش اختیارات مدیران استانی از جمله استاندار و مامورین مرکز در استان است. همانگونه که در مقدمات این تحقیق نیز بیان شده طی دهه نود نیز مقامات وزارت کشور بارها اعلام داشته‌اند که چند صد اختیار وزراء به مقامات استانی واگذار شده است که البته اثر این تفویض‌ها محسوس نیست.

در این راستا مساله تنظیم بودجه عمرانی استان از اهمیت بیشتری برخوردار است. سابقه این اختیار به ماده ۱۵ و ۱۶ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ برمی‌گردد که اختیار تصمیم‌گیری بودجه استانی به مقامات استان واگذار شد. اما چند نکته در این خصوص قابل طرح است که می‌تواند برای شناخت حدود تاثیرگذاری اختیار استاندار اهمیت داشته باشد. با گذشت بیش از ۵۰ سال از تاسیس نهاد

حقوقی بودجه استانی به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، سهم این بند از بودجه عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در بخش مصارف، حدود ۶ درصد است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱: ۸). در کل اعتبارات عمرانی در اختیار استان بنا به آخرین بررسی اعداد و ارقام کمتر از ۲۰ درصد اعتبارات عمرانی است.^۱

۴٫۱٫۲٫۲ اختیارات استاندار در راهبری سیاست‌های عمومی استان

از همان بدو تاسیس وزارت کشور و تقسیم کشور به استان و شهرستان و... شورای اداری شهرستان به ریاست فرماندار تاسیس شد. بنابراین تشکیل شورای اداری در سطح فرمانداری‌ها امری متداول و تاریخی بوده است. از جهت اینکه در فواصل منظم نشست برای تبادل نظر و همفکری مسئولین محلی انجام شود، امری ضروری است اما برای استانداری‌ها حتی در قانون مصوب ۱۳۳۹ امر شورایی مشاهده نمی‌شود و استاندار رسماً تصمیم‌گیری می‌کرد (ماده ۲ قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۱۳۳۹/۱/۲۸) در ادامه و بعد از انقلاب اسلامی ۵۷ در لایحه قانونی اختیارات استانداران کشوری مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹ شکل‌گیری اولیه شورای‌های استانی مورد پیش بینی قرار گرفت.

هرچند شورایی شدن امور و تصمیم‌گیری با خرد جمعی و مشارکتی شدن تصمیمات اداری امری ضروری و معقول است ولی در تحلیل حقوقی حتی ریاست این شوراها، موجب افزایش اختیارات استاندار قلمداد نمی‌گردد و شورایی شدن را حتی می‌توان موجب تقسیم و خرد شدن اختیارات استاندار تلقی کرد. باری بعد از این به موجب قوانین و مقررات مختلف انواعی از شوراها و کمیسیون‌ها شکل گرفتند. برای اینکه به مساله اجرایی و هماهنگی توجه بیشتری شود، جالب توجه است که در استانداری اردبیل جلسات شورای استان با حضور

^۱ <https://ardabilmpo.ir/in-dex.aspx?fkkeyid=&siteid=1&pageid=127&newsview=2651--1402/04/13>



- ارزشیابی سالانه مدیران استان، مشترکاً توسط وزرا و استاندار انجام می‌شود؛

- اختیار ادغام ادارات استان با یکدیگر و الحاق آنها به ادارات استان همجوار

- ریاست یا عضویت هیات مدیره استاندار یا جانشین وی در موسسات و شرکت‌های دولتی مستقر در استان

- اختیار تعلیق مقررات و آیین نامه‌های دولت مرکزی در استان توسط استاندار به ویژه در حوزه اقتصادی و محیط زیست

- تفویض اختیارات وزراء و دولت به استاندار و نه نمایندگان استانی خود

- اختیار اتخاذ تصمیم و صدور دستور مقتضی در امورات مشترک ادارات استان

مشاهده می‌شود که بیشتر ابزارها و اختیارات استاندار در فرانسه از جنس ابزارهای تراکم زدایی عمودی است. به عبارتی در این دست از ابزارها، مقامات مرکزی اختیارات خود را به استاندار واگذار کرده‌اند و مدیران استانی به جای کسب تکلیف از مرکز به استاندار مراجعه می‌کنند. برای مثال در حقوق فرانسه به طور شفاف نماینده وزراء در استان، استاندار است و نه مدیران کل ذیربط لذا برای تکمیل این نمایندگی، حقوق فرانسه اختیار دستور دهنده هزینه در استان را به استاندار واگذار کرده و مدیران استانی برای هزینه کرد، تفویض اختیار از استاندار خواهند گرفت نه از وزیر ذیربط خود. یا اگر وزیری در فرانسه قصد تفویض اختیارات خود به استان دارد به نماینده خود (استاندار) واگذار می‌کند و نه به اداره کل زیر مجموعه خود. بدین ترتیب استاندار در فرانسه فقط در عبارات قانونی نماینده دولت نیست بلکه واقعاً و به جهت داشتن ابزارهای مختلف نماینده واقعی دولت محسوب می‌شود. در حقوق ایران همانطور که در مصوبات مختلف تصریح می‌کند، استاندار نماینده و ناظر تام از طرف دولت است. در صورتیکه دولت می‌توانست برای تحقق نمایندگی و نظارت

۱۴۰ نفر تشکیل می‌شود، مساله این است که چگونه می‌توان مسایل اجرایی که طبیعت و ماهیت ویژه‌ای دارد و سرعت در تصمیم‌گیری و در عین حال موردی بودن غالب مسایل آن در یک جلسه با حضور ۱۴۰ نفر و به صورت ماهانه، کار هماهنگی دستگاه‌ها را به سرانجام لازم رساند. مضافاً برای برنامه ریزی و تنظیم و تخصیص بودجه نیز، شورایی تحت عنوان شورای برنامه ریزی و توسعه استان از سال ۱۳۷۹ تاسیس شده که وظایف دبیرخانه آن در ادارات کل استانی برنامه و بودجه می‌باشد و تاثیرگذاری این نهاد قطعاً از استانداری بیشتر خواهد بود. بنابراین مشاهده می‌شود که استانداران ایران در راهبری مسایل استان نیز بالاخص در بخش بودجه واجد اختیارات لازم نیستند و در مصوبه ۱۴۰۲ شورای عالی اداری نیز نظارت استاندار محدود به نظارت بر توزیع تخصیص اعتبارات مختلف نظیر بحران و آسیب‌های اجتماعی است. جالب توجه است که حتی واحد بودجه استانداری صرفاً محدود به تنظیم بودجه استانداری است و دخالتی در مراحل مختلف بودجه در سایر ادارات استانی ندارد.

۴،۲ مقایسه اختیارات و ابزارهای استاندار ایران با حقوق فرانسه

در حقوق فرانسه طی سه مرحله از شروع جریان تمرکززدایی و تراکم زدایی ۱۹۸۲ تا تحولات اخیر، استانداران حداقل دارای پاره‌ای از اختیارات حقوقی و جایگاه محوری در استان شده‌اند که تقریباً یا استانداران ایران هیچ بهره‌ای از این ابزارها را در قبال نهادهای اداری استانی ندارند و یا به صورت محدود از آن برخوردارند که عناوین آنها ذیللاً مطرح و قبلاً به تفصیل در متن از آنها سخن گفته شده:

- اینکه استانداران نماینده دولت، نخست وزیر و وزراء هستند؛

- تمامی مراسلات و مکاتبات از مرکز و منطقه وارد دبیرخانه استانداری می‌شود؛

- تنها مقام دستور دهنده هزینه‌ها در استان، استاندار است؛

تقویت جایگاه استانداران در محل داشته است. در بخش رویه‌ها، جایگاه استانداران در ایران نیز تقویت شده است به ترتیبی که کمیسیون‌های مختلفی به ویژه در حوزه اقتصادی و عمرانی در استانداری‌ها شکل گرفته و همواره به افزایش نقش وی در این زمینه کمک نموده‌اند ولی به هر حال نمی‌توان زنجیره کامل شده‌ای در این خصوص مشاهده کرد چراکه هنوز اختیارات فوق‌الذکر که استانداران در فرانسه دارند را استانداران ایران واجد نیستند و فقدان این ابزارها لطمات جدی در نقش آفرینی استانداران در اعمال سیاست‌های عمومی دولت دارند.

۵ نتیجه‌گیری

همان‌گونه که عالی‌ترین مقام اجرایی کشور در سطح ملی، مسئول یکپارچگی اداری، سیاسی و محور قوای حکومتی (شأن ریاست کشور) است، استاندار در استان تحت قلمرو خود وظایف و اختیاراتی بسیار مشابه با عالی‌ترین مقام سیاسی دارد تا بتواند ضامن تحقق وحدت دولت و ملت در استان باشد. مساله‌ای که در این پژوهش به آن پرداخته شد، این است که برای انجام این وظایف خطیر در استان، استاندار در یک رویکرد تطبیقی واجد چه اختیاراتی باید باشد تا بتواند سیاست عمومی دولت و نظم عمومی را به اجرا درآورد. فرمول فرانسوی کوبیدن دایم بر طبل کمبود اختیارات استاندار نیست بلکه از اوایل دهه هشتاد سده بیستم، گسترش برنامه‌های تمرکززدایی و توسعه وظایف و اختیارات نهادهای محلی - شورایی بوده است و با یک دهه تاخیر گسترش و توسعه غیر قابل برگشت و مداوم تراکم زدایی که حول دو محور جدی شامل تقویت اختیارات نهادهای اداری تراکم زدایی و محور مهم‌تر آن تقویت اختیارات و نقش آفرینی استانداران در انجام وظایف خود است. هر دو سیاست به موازات یکدیگر در سال‌های دو دهه اول قرن بیست و یکم نیز پیگیری شده و هیچ یک مزاحم یکدیگر تلقی نشده‌اند و اراده دولت مرکزی یک هدف مهم بیشتر نیست "نزدیکی و مجاورت دولت و مردم" لذا برای تحقق این کلان سیاست دولت مرکزی با همراهی

تام استاندار و در راستای حق قائم مقامی (جانشینی)، بخش زیادی از اختیارات نظارتی وزیران خود را به استانداران واگذار نمایند تا در مواقع بروز اختلاف سلیق و اختلاف در مقتضیات و سیاست‌های اداری، نظر استانداران رافع مشکل و قاطع باشد. نه اینکه در روال موجود، اختلاف نظر استاندار و مدیر استان به مرکز جهت اتخاذ سیاست لازم ارجاع شود. در تکمیل موارد فوق باید گفت در ایران، با وجود چند نوبت قانونگذاری و مصوبات شورای عالی اداری نمی‌توان مثل فرانسه ادعا کرد که منشور تراکم زدایی به وجود آمده و قصد تغییرات جدی وجود دارد.

از این روی می‌توان بیان داشت که تلاش نسبی قانونگذار ایران برای تعیین اختیارات استاندار در قبال سایر نهادهای تراکم زدایی استان، از جنس تقویت تراکم زدایی افقی است و تمایل به واگذاری اختیارات مرکز به استاندار برای تقویت تراکم زدایی عمودی نیست. نتیجه چنین تدابیری این است که مسایل پیچیده اداری و اجرایی در استان حل و فصل نخواهد شد و مدیران استانی، عمدتاً منتظر تصمیمات مرکز خواهند بود.

در کنار ابزارهای حقوقی فوق، رویه‌های اداری که بعد از تمرکززدایی ۱۹۸۲ به تدریج جهت تقویت تراکم زدایی در فرانسه شکل گرفتند و روز به روز به آنها افزوده شد را نباید نادیده گرفت. این رویه‌ها از جمله از پروتکل‌های مربوط به تشریفات دولت اعم از مراسمات مربوط به تشریفات دولت و مراسمات ملی، پذیرش و حضور مداوم مقامات عالی رتبه مرکزی در استانداری (محلی برای بازدید و تشکیل جلسات)، انتصاب استانداران از افراد مشهور که سابقاً در رده‌های بالای سیاسی دولت بوده‌اند، همگی به جایگاه و تحول نقش آفرینی استانداری در سطح استان‌ها کمک کرده است. همچنین تقویت روزافزون نهاد دوباره تاسیس شده استاندار - منطقه و تشکیلات مفصل اداری همراه آن و واگذاری اختیارات فوق‌العاده‌ای که از مرکز به مقامات منطقه‌ای واگذار شده است، سهم بسزایی در



دولت به مردمان محل بود را مورد تاکید و بلاانقطاع و مداوم ابزارها و روش‌های آن را تدارک نماید. در این صورت است که تجربیات حاصل از این مطالعه تطبیقی چراغ راهی برای بهره‌گیری و استفاده دست اندرکاران ایرانی خواهد بود. از آنجا که تغییر روابط و معادلات مربوط به افزایش قدرت و اختیارات استانداران، موضوعی زمانبر و در یک بازه طولانی مدت نتایج آن محقق می‌شود، از این روی اگر نظامی بنابر تقویت اختیارات نهادهای تراکم زدایی دارد باید همواره بر این موضع پای بشارد و تزلزل و تغییر سیاست ناگهانی، آسیب فراوان خواهد داشت و حتی موجب خواهد شد که استانداران از اختیارات مندرج در قوانین هم محتاطانه استفاده کنند.

پارلمان و بعضاً حتی اصلاح قانون اساسی، انواعی از روش‌ها و ابزارهای حقوقی و رویه‌های تقویت کننده که الزاماً حقوقی نیستند را در اختیار نظام تمرکززدایی و تراکم زدایی قرار داده است.

در ایران علیرغم تکرار فراوان عبارت افزایش اختیارات استانداران، تحول عمده‌ای در اختیارات استاندار در قبال نهادهای تراکم زدایی مشاهده نمی‌شود و فی الواقع استاندار در ایران واجد هیچکدام از اختیارات و ابزارهای استاندار فرانسوی در قبال نهادهای تراکم زدایی نیست. به نظر می‌رسد قبل از اینکه به فکر افزایش اختیارات استانداران باشند ابتدا قانونگذار و سیاست‌های کلی نظام باید هدف گذاری عالی‌ه خود را مشابه نظام فرانسه که مجاورت



منابع

- AbulHamad, Abdolhamid. (1970),"County and Province Associations (State and Provincial)", Journal of Law and Political Science, Summer. [In Persian]
- Alimoradi, Zahir et al. (2017)," Designing a Local Self-government Model for the Islamic Republic of Iran's Provinces", Journal process of Development Management, No.30, Summer. [In Persian]
- Association du cros préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur (2000)," Les préfets, deux siècles au service de la France".
(<https://documentation.insp.gouv.fr/insp/search.aspx>)
- Bours magazine. (1966)," Provincialization of budgets", first vol, number38. [In Persian]
- Commission des Lois du Sénat. (1981), "Séance du 29 octobre 1981", Journal official.
- Eymeri-Douzans, Jean- Michel et Tanguy,Gildas. (2011), "figures du préfet", Une comparasion européenne,Colloque du groupe"Sociologie de l'État: Réformes et Résilience".
(<http://www.afsp.mshparis.fr/activite/groupe/spca/coll171111.pdf>)
- East Azerbaijan Governorate. (2018), East Azarbaijan Governorate Management Guide. [In Persian]
- Faure, Bertrand. (2012), "La glorieuse trentaire. A propos du trentième anniversaire de la loi du 2 mars 1982", AJDA, 16 avril 2012.
- Kamel, Wassim. (2009), "Le futur visage de l'État dans le département: une organisation resserrée et modulaire des services déconcentrés", [Revue française d'administration publique](#), n°131.
- Kada, Nicolas. (2018), Le préfet est mort, vive le préfet! In: La decentralization 30 ans après (en ligne). Toulouse: Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole.
(<https://books.openedition.org/putc/1376>)
- Kada, Nicolas. (2000), Le préfet et la déconcentration sous la Ve République, thèse, droit public, Sous la direction de Henri Oberdroff, université Grenoble II.
(<https://www.theses.fr/2000GRE21006>)
- Koubi, Geneviève. (2010)," Pouvoirs des préfets et cadres dirigeants de l'État. Une mise en perspective de la réforme de l'État", JCPadm.,n°9,1mars.
(<https://documentation.insp.gouv.fr/De->



- fault/search.aspx?SC=CATA-LOGUE&QUERY=Identifier_idx:%22154784%22&QUERY_LABEL)
- Gleizal, Jean- Jacques. (1995), Le retour des préfets ? Presses universitaires de Grenoble.
 - Islamic Council Research Center, Office of Public Sector Studies. (2022), "Review of the budget bill for the year 1402 of the whole country, resources and provincial expenditures", number 860, serial number 18810. [In Persian]
 - Jalali, Mohammad. (2006), "The issue of country divisions in Iran's administrative law from the point of view of and lack of decentralization and deconcentration", Law and Expediency Journal", No. 5. [In Persian]
 - Laubadère;Andre &....(1998), Droit administratif général, Tome1, 15éd, Paris, L.G.D.J
 - Labbaf, Hassan and Mohammad Reza Davoudi. (2006), " Article on structural reforms in the government administrative system", Administrative Development Magazine, vol.10, number 53. [In Persian]
 - Le Roux, Mylène. (2012), " Administrations déconcentrées", JurisClasseur Administratif, fasc.116, à jour au 11 juillet, spéc.
 - Le Monde. (2020), Les préfets pourront déroger à la réglementation nationale.
 - (https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/04/08/les-prefets-pourront-deroger-a-la-reglementationnationale_6036043_823448.html)
 - Mercier,Michel. (2000),"Pour une république territoriale: l'unité dans la diversité", Les rapports du sénat. (<https://www.senat.fr/notice-rapport/1999/r99-447-1-notice.html>)
 - Mulaee, Ayat et al. (2023),"Comparative Study of the Scope of the Islamic Republic of Iran's Constitution: From Written to Unwritten Document", Comparative Law Semianual, Vol.7, Issue 2, Serial Number 12. [In Persian] doi: 10.22080/1PS.2023.24490.1423
 - Ouedraogo,Yakouba. (2019), "La place du préfet de région dans l'organisation administrative française", Les Annales de droit, n°13 DOI : 10.4000/add.1614
 - Shams, Abdolhamid. (2017),"A theory of local governance of organizations in Iran", Interdisciplinary Studies in the Humanities,Vol 9(2), [en persian] Doi:10.22035/isih.2017.249
 - Tabatabai Motamani, Manoocher. (2023), Administrative Law,27ed, Tehran, SAMT publication. [In Persian]
 - Tobin,Im. (1997), Le préfet dans la decentralization, Paris, Editions l'Harmattan.

- Vaezi, S. M. (2023). Concept of Modern Constitution and its Conceptual Requirements. *Journal of Comparative Law*, 7(1), 219-236. doi: 10.22080/lps.2022.24480.1417 [In Persian]
- Vaezi, Seyyed Mojtaba. (2023), *Administrative Law*, tom1,3ed, Tehran, Mizan Legal Foundation. [In Persian]
- Zereshgi, Mohammad and Parvin, kheirollah. (2019), "Reflection on Legal Obligations of Government for deconcentration of Tehran", *Public law Studies Quarterly*, Vol.48, Issue 4. [In Persian]
<https://doi.org/10.22059/jplsq.2018.237510.1544>
- Zereshgi, Mohammsd and Jalali, Mohamad. (2016), "Legal-administrative deconcentration from Tehran in the approach of the principles of the Constitution", *Research Journal of Islamic Law*, No.46, 2016. [In Persian]

