

## Legal challenges of the authorities of national divisions in Iran

By:  
Seyyed Mohammad Mehdi Ghamami<sup>1</sup>

### Abstract

In the system of vertical separation of powers, the powers of the central government are delegated or handed over to local government officials based on the principle of competence. This pattern of delegation of authority is called unconcentration, and now in Iran, governors, governors, and prefects are examples of this delegation of authority, whose powers are scattered and disorganized in laws and regulations. Diversity has been included and due to the confusion of the ruler, the validity of some is a place for reflection and the authority of others is distorted in terms of the possibility of creating competence; Moreover, "the plan for determining the duties and powers of governors and governors and how to remove and install them" approved by the Supreme Administrative Council (1377), although Article 2 lists 40 powers for governors, but it is legally distorted, because most of the mentioned powers are The legal capacity of the council's decision is excluded and may only be taken into account due to the law approved by the parliament and during the legislative process. Another challenge is to the non-remedial rulings of these authorities. In this article, by examining the dimensions of the authorities of national divisions, we will address the question of what are the legal challenges of the authorities of national divisions and how to solve each of them. The hypothesis of this article, while acknowledging the lack of legal basis of authority, is the need for comprehensive and revised legislation in various areas of jurisdiction. The research method of this article is descriptive-analytical.

**Keywords:** separation of vertical powers, officials of national divisions, principle of jurisdiction, law, revision.

---

1. Associate Professor of Public and International Law at Imam Sadiq University  
mmghamamy@gmail.com

## چالش‌های حقوقی صلاحیت‌های مقامات تقسیمات کشوری در ایران

سید محمد مهدی غمامی<sup>۱</sup>

دریافت مقاله: ۱۴۰۲/۰۸/۱۴

پذیرش مقاله: ۱۴۰۲/۱۰/۰۳

### چکیده

در نظام تفکیک قوای عمودی، اختیارات دولت مرکزی بر اساس اصل صلاحیت به مقامات دولتی در محل تفویض یا واگذار می‌شود. به این الگوی واگذاری اختیار، عدم تراکم گفته می‌شود و هم‌اکنون در ایران استانداران، فرمانداران و بخشداران، از مصداق‌های این واگذاری اختیار به‌شمار می‌روند که اختیارات آنها به‌صورت نابه‌سامان و پراکنده در قوانین و مقررات گوناگونی درج شده و به دلیل آشفتگی حاکم، اعتبار برخی محل تأمل و اختیار برخی دیگر از حیث امکان ایجاد صلاحیت مخدوش است؛ کما اینکه «طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و چگونگی عزل و نصب آنان» مصوب شورای عالی اداری (۱۳۷۷) هرچند در ماده ۲، روی هم ۴۰ اختیار برای استانداران برشمرده، اما از حیث قانونی مخدوش است، چراکه بیشتر اختیارات یادشده از ظرفیت قانونی مصوبه شورا خارج و ممکن است فقط به سبب قانون مصوب مجلس و طی فرایند وضع لحاظ شود. چالش دیگر به احکام غیر تنقیحی این اختیارات است. در این مقاله با بررسی ابعاد اختیارات مقامات تقسیمات کشوری، به این سؤال خواهیم پرداخت که چالش‌های حقوقی صلاحیت‌های مقامات تقسیمات کشوری کدام است و چگونه برای رفع هر یک باید اقدام کرد. فرضیه این مقاله ضمن اذعان به نبود مبانی قانونی اختیارات، لزوم قانونگذاری جامع و تنقیح‌شده در حوزه‌های گوناگون صلاحیتی است. روش پژوهش این مقاله توصیفی - تحلیلی است.

**واژگان کلیدی:** تفکیک قوای عمودی، مقامات تقسیمات کشوری، اصل صلاحیت، قانون، تنقیح.

## مقدمه

نظام حقوقی اداره تقسیمات کشوری در بیشتر کشورها ساده است، هرچند کشورهای متعددی که اغلب پهناور و متشکل از جریان‌های قومی گوناگونی (چین، روسیه، هند، کانادا، امریکا) هستند، از نظام پیچیده فدرالی پیروی می‌کنند.

ساختار دولت‌ها تابعی از الزاماتی است که دولت‌ها بر آن اساس قصد دارند تا نظام تصمیم‌گیری خود را سامان بدهند. «ساختار دولت بخش مهمی از نظام تصمیم‌گیری است که بر پیامد خط‌مشی تأثیر می‌گذارد. نخست، وقتی که تصمیمی اتخاذ می‌شود، تصمیم‌گیرنده از رویه‌های عملیاتی و قوانین مشخصی که برگرفته از ساختار دولت است، تأثیر می‌پذیرد. دوم، طراحی ساختار دولت می‌تواند اختیار مدیریتی و قدرت سیاسی متفاوت برای مقامات دولتی به‌منظور اقدام در مورد مباحثی مانند خاتمه خط‌مشی را مهیا کند. سوم ساختار دولت، بخشی از هنجارهای رسمی و غیررسمی و ترجیحات ارزشی بازیگران را شکل می‌دهد» (دانایی‌فرد، ۱۳۹۵: ۲۸۹).

ایران با وجود اینکه با گونه‌گونی قومی قابل توجهی که گاهی از سال‌های دور با استعداد تجزیه-طلبی و البته در مقابل رشادت و غیرت در برابر بیگانگان برای حفظ تمامیت ارضی روبه‌رو است، به ساختار دولت‌های ساده (غیر از امور سیاسی که به‌صورت غیرمتمرکز اداره می‌شود). تمایل داشته است. در این الگو تمام کشور به‌صورت قطعات موزاییکی تقسیم‌بندی شده و مقامات دولت مرکزی (centralized authority) در قالب استان‌های متشکل از چند شهرستان و هر شهرستان متشکل از چند بخش، اداره امور را بر عهده گرفته‌اند. این ساختار تقسیمات در ایران از جهات متعددی قابل توجیه است: اول اینکه ایران در مقایسه با بیشتر کشورهای فدرال، پهناور نیست تا لازم باشد از دولت‌های ایالتی برای اداره امور استفاده کند. دوم اینکه ایجاد دولت‌های ایالتی، امکان تجزیه‌طلبی را بیشتر می‌کند و همین امر از تنگناهای تمایل به دولت‌های پیچیده در ایران است. کما اینکه اندیشه‌های افرادی همانند لاسکی و کول که مبتنی بر تمرکززدایی اداری و فدرالیسم بود با مشکل عدم امکان تحقق برنامه‌ها و تأمین «غایات و اهداف عمومی» روبه‌رو شدند؛ چرا که «در آن هیچ مرجع و منبع اقتدار واحدی وجود ندارد که از همه جهت صالح و فراگیر باشد» (وینسنت، ۱۳۸۷: ۳۰۸-۳۱۰). سوم اینکه توسعه‌نیافتگی بخش‌های قابل توجهی از کشور اقتضا می‌کند کشور به‌صورت ساده اداره شود تا این شکاف توسعه و ثروت هم تعمیق نشده و هم برنامه‌های منسجم جبرانی اعمال شود. چراکه از ویژگی‌های دولت متمرکز، امکان برنامه‌ریزی راهبردی، هدفگذاری، بودجه‌ریزی

و اقدام هماهنگ توسط قوه مجریه متمرکز است (Wayne, 2022). به‌علاوه اینکه نظام متمرکز دارای ویژگی «زنجیره فرمان روشن»، «تمرکز بر چشم‌انداز مشخص»، «کاهش هزینه‌ها»، «اجرای سریع تصمیمات» و «بهبود کیفیت کار» است (CFI Team, 2023). به‌ویژه اینکه در دولت متمرکز امکان نظارت بر عملکردها به‌گونه‌ای مستقیم قابل اجرا است و چون زنجیره تصمیمات روشن‌تر است، نظارت‌پذیری در دسترس‌تر است. برخی از مهم‌ترین ایرادات این الگو امکان کم‌بودن مشارکت محلی در تصمیم‌گیری است که بهره‌گیری از نظام جمع‌سپاری تصمیمات (CrowdLaw) می‌تواند تا حدودی این ایراد را برطرف کند. البته باید در نظر داشت که ممکن است یک دولت هم‌زمان در سطوحی، از نظام متمرکز و در سطوحی دیگر، از نظام غیرمتمرکز استفاده کند. این اقتضای ساختاری یک دولت است (Boffa, 2016: 381). کما اینکه در ایران دستگاه‌های اجرایی شامل وزارتخانه و مؤسسه به‌صورت متمرکز، شرکت‌های دولتی به‌صورت عدم تمرکز فنی و ساختارهایی نیز شورایی با انتخاب مستقیم مردم مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی اداره می‌شود.

باوجود الزامات خاص تقسیمات کشوری در ایران، اصل صلاحیت ایجاب می‌کند که صلاحیت این مقامات در قوانین مشخص شده باشد. این تعیین اختیارات در نظام تقنینی ایران دو چالش اساسی دارد اول اینکه بسیاری از اختیارات، به سبب قانون وضع نشده، دوم اینکه نظام حقوقی ایران از نبود تقنین تنقیحی به‌سختی رنج می‌برد که در مورد اختیارات مقامات تقسیمات کشوری در ایران، این موضوع به‌گونه دوچندانی بغرنج‌تر می‌نماید.

سؤال اصلی این مقاله عبارت است از «چالش‌های حقوقی صلاحیت‌های مقامات تقسیمات کشوری کدام است. و چگونه برای رفع هر یک باید اقدام کرد». فرضیه این مقاله ضمن اذعان به کاستی مبانی قانونی برخی اختیارات، لزوم قانونگذاری جامع و تنقیح‌شده در حوزه‌های گوناگون صلاحیتی است. روش پژوهش مقاله نیز توصیفی - تحلیلی با آسیب‌شناسی الزامات تقنینی قوانین و مقررات گوناگون است.

### پیشینه پژوهش

صلاحیت‌های مقامات تقسیمات کشوری با رویکرد آسیب‌شناسی کمتر مورد تحلیل قرار گرفته است. بیشتر آثار نیز مربوط به کتاب‌های درسی دانشگاهی است که اغلب توصیفی است. در این زمینه کتاب «حقوق اداری» نوشته محمد امامی و کورش استوار سنگری (نشر میزان) به بیان توصیفی از

تقسیمات و اختیارات مقامات تقسیمات کشوری پرداخته است، اما به دلیل رویکرد درسی، بی‌بهره از رویکرد آسیب‌شناسی و موشکافی در نسبت قوانین و مقررات متعدد و متزاحم است و به‌طریق اولی پیشنهادی نیز در این زمینه ارائه نشده است.

### نظم حقوقی حاکم بر اختیارات مقامات تقسیمات کشوری

نظام تقسیمات کشوری در ایران و مقام مربوط، تطور قابل توجهی به خود دیده است. به‌ویژه اینکه قلمروی پهناور ایران تا قبل از رژیم‌های قاجار و پهلوی که بخش‌های قابل توجهی از کشور را از دست دادند، به‌صورت ایالتی اداره می‌شد. «در حکومت صفویه حدود ۲۲ ایالت و استان وجود داشت؛ البته تا انتهای حکومت صفویه همه ایالت‌ها در اختیار آنها قرار نداشت. برای مثال می‌توان به ایالت بغداد (عراق عرب) اشاره کرد. حکومت بر این ایالت‌ها بر عهده حکام ایالت بود.» (موسی-زاده، ۱۳۹۵: ۲۱۶) حکومت قاجار که از جمله حکومت‌های ناکارآمد بود، متشکل از نه ایالت بود. «حاکمیت شاه بر این ولایت‌ها و در مجموع بر تمام سرزمین ایران توسط حکامی اعمال می‌شد که آنها را بی‌واسطه خود شاه تعیین می‌کرد. حکومت‌های بزرگ بر عهده پسران، برادران، عموها و منصوبان شاه بود و هر حاکم برای انجام کارهای اداری و به‌ویژه امور مالی چند پیشکار و مستوفی در اختیار داشت» (موسی‌زاده، ۱۳۹۵: ۲۲۳). با استقرار نظام قانونگذاری و به‌سبب حکم اصل سوم متمم قانون اساسی مشروطه، قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام (مصوب ۱۳۸۶) وضع شد که در ماده (۱) مقرر می‌داشت: «مملکت محروسه ایران برای تسهیل امور سیاسی به ایالات و ولایات منقسم می‌شود.» نظام ایالتی با قانون دیگری در سال ۱۳۱۶ به نظام دولت متمرکز استانی متحول گشت: «قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران». ساختار این قانون از جهات گوناگون کامل و کارشناسی شده در زمان وضع بود، چراکه همزمان هم تقسیمات کشوری را مشخص و هم اختیارات مقامات مربوط را تعیین می‌کرد. این قانون با قانون ناقص سال ۱۳۶۲ نسخ شد.

نظام حقوقی فعلی تقسیمات کشوری مطابق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۰۴) تنظیم شده است و این گام مقدمه‌ای برای سازماندهی صلاحیت‌های مقامات تقسیمات کشوری بود. چراکه مقامات تقسیمات کشوری در واحدهای تقسیمات کشوری مستقر شده و خط‌مشی دولت مرکزی را اجرا می‌کنند. در اینجا نیز «منظور از مقامات مرکزی در محل کسانی هستند که از جانب مقامات مرکزی برای اداره مناطقی از

کشور منصوب می‌شوند.» (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۷: ۸۵). اما ماده (۱۵) این قانون تا کنون عملیاتی نشده است. این ماده مقرر می‌دارد: «وزارت کشور موظف است ظرف مدت ۳ ماه لایحه قانونی حدود وظایف و اختیارات مسئولان واحدهای تقسیمات کشوری را تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.»

### اختیارات سیاسی - امنیتی

مقامات تقسیمات کشوری، مسئول اجرای خط‌مشی و دستورات دولت مرکزی در هر تقسیم هستند. ماده (۱) «طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان» (مصوب شورای عالی اداری، ۱۳۷۷) مقرر می‌دارد: «استانداران در قلمرو مأموریت خویش به‌عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دیگر دستگاه‌هایی که به‌گونه‌ای از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی را عهده‌دار خواهند بود.» همین عبارت را «قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران» (مصوب ۱۳۳۹) با سیاق مشابهی چنین بیان می‌کرد: «استانداران در حوزه مأموریت خود نماینده عالی دولت و مسئول اجرای سیاست عمومی دولت هستند و بر تمام ادارات دولتی حوزه مأموریت خود سواى محاکم قضایی، ریاست عالی و حق نظارت در امور را خواهند داشت.» البته باید در نظر داشت که «طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان» چون قانون نیست، امکان ایجاد صلاحیت و اختیار را برای مقامات تقسیمات کشوری ندارد. کما اینکه در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، استانداران در شمار مقامات سیاسی کشور شناخته شده‌اند، اما چالش اصلی این است که اختیارات سیاسی استانداران نه به‌سبب این قانون بلکه به سبب «قانون تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور» (مصوب ۱۳۶۲) و «طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان» و برخی قوانین نابه‌سامان ناظر به نظارت بر شوراهای اسلامی و انتخابات‌ها مشخص شده است.

البته وضعیت اعتبار «قانون وظایف و اختیارات استانداران» نیز باتوجه به تغییر ساختار حکمرانی کشور مشخص نیست، هرچند ازلحاظ حقوقی، این قانون نسخ صریح نیز نشده است و البته اراده قانون‌گذار در ماده (۱۵) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری نیز این بوده که بعد از تصویب قانون اختیارات مقامات تقسیمات کشوری، این قانون نسخ شود. این ماده مقرر می‌دارد: «وزارت

کشور موظف است ظرف مدت ۳ ماه لایحه قانونی حدود وظایف و اختیارات مسئولان واحدهای تقسیمات کشوری را تهیه و به منظور تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. «محقق نشدن این حکم بعد از ۴۰ سال به تنهایی مبین چالشی جدی در زمینه اختیارات مقامات تقسیمات کشوری است. این در حالی است که قانون تعاریف و ضوابط در سال ۱۳۸۹ نیز اصلاح شده است.

چالش دیگر از اختیارات سیاسی - امنیتی، اختیارات مقامات تقسیمات کشوری نسبت به امور امنیتی در قالب شورای امنیت کشور است. این اختیار به سبب «قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور» (مصوب ۱۳۶۲) ایجاد شده است. به این ترتیب که به سبب ماده (۱) قانون یادشده «به منظور بررسی جریانات و پیشامدهای عمده و اساسی امنیت داخلی و اتخاذ تصمیمات و تدابیر هماهنگ در راستای پیشگیری و رویارویی با مسائل مربوط به آن شورای امنیت به مسئولیت وزیر کشور عهده دار وظایف زیر خواهد بود...» تشکیل شده است که در سطح استانی با ریاست استاندار، «شورای تأمین استان» (ماده ۵)، در سطح شهرستان با ریاست فرماندار، «شورای تأمین شهرستان» (ماده ۷) و در سطح بخش‌هایی که حداقل صد هزار نفر جمعیت داشته باشد با ریاست بخشدار، «شورای تأمین بخش» (ماده ۸) سازماندهی می‌شود. چالش در این مورد این است که با اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و ایجاد شورای عالی امنیت ملی در اصل ۱۷۷، ترتیبی لازم است که تاکنون محقق نشده است. فراز میانی اصل یادشده مقرر می‌دارد: «شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی مانند شورای عالی دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از سوی رئیس جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد.» بخش اخیر مندرج در قانون اساسی که بنای طراحی نظم جدیدی در کشور را داشته است، ایجاب می‌کند که قانون راجع به حدود اختیارات و وظایف شورای امنیت کشور به تصویب مجلس رسیده و تشکیلات این شورا توسط شورای عالی به تصویب برسد.

### اختیارات مالی و بودجه‌ای و اداری

مقامات تقسیمات کشوری، هر چند مقامات دولت مرکزی هستند، اما به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در راستای توسعه و عمران و توازن منطقه‌ای استان، با نظارت فائقه دولت مرکزی، در اختیار استانداران نهادی تحت عنوان «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» گذاشته شده است.

براساس بند «الف» ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (مصوب ۱۳۹۳) «بودجه سالانه استان شامل منابع استانی اعم از درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هر کدام به صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواری درج می‌شود. توزیع «دستگاه - برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها مطابق ضوابط مندرج در این قانون بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.» منابع این بودجه استانی عبارت است از:

۱. اعتبارات عمرانی استانی براساس شاخص‌های مدون مصوب شورا بین فصول، برنامه‌ها و دستگاه‌های اجرایی به تفکیک شهرستان

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی محرومیت‌زدایی، بر اساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی و نقاط توسعه‌نیافته استانی بین فصول و برنامه‌های مربوط به توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان

۳. اعتبارات موضوع دو درصد (۲٪) نفت و گاز (سهم یک سوم استان صرفاً به مناطق نفت‌خیز و گازخیز استان و سهم دو سوم استان صرفاً به مناطق توسعه‌نیافته) به تفکیک شهرستان.

همین نهاد وفق بند (ج) ماده یادشده، در اختیار فرمانداران قرار داده شده است که مسئولان تقسیم شهرستانی هستند: «کمیته برنامه‌ریزی شهرستان که متشکل از فرماندار (رئیس کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای دستگاه‌های اجرایی که مدیران کل آنها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، موظفند طرح‌های عمرانی شهرستان را حداکثر پانزده روز پس از ابلاغ سهم شهرستان، مصوب و برای مبادله موافقتنامه با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به سازمان استان مذکور اعلام کنند.»

این دو نهاد تقسیمات کشوری که البته شامل «بخش» نمی‌شود، ظرفیت جبران کاستی‌های تقسیمات کشوری را تا حدودی ممکن می‌سازد، اما نظام قانونگذاری موجود به دلیل اینکه همه نهادهای مربوط را به گونه سازوار با یکدیگر متصل نکرده و اختیارات موجود تنقیح شده نیست، هدف قانون و احکام آن، بگونه مطلوبی محقق نمی‌شود، کما اینکه اختیار این نهادها اولاً، محدود به چارچوب مصوب سازمان برنامه و بودجه وفق بند «ب» است: «در چارچوب اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و خط‌مشی‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی



سازمان صد درصد (۱۰۰٪) اعتبارات ابلاغی به استان را که در قانون بودجه درج شده است.» همین محدودیت در بند «ه» نیز درج شده است: «به منظور تخصیص اعتبارات استانی در اختیار استان با لحاظ وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسئولیت استاندار و عضویت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر) و رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود.» به این موارد جایگاه سازمان برنامه و بودجه را در تنظیم قراردادهای تحمیلی اعتبارات استانی هم باید لحاظ کرد: «سند بودجه سالانه استان که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مشخص می‌کند، در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورا و سازمان یادشده مبادله می‌شود. قالب این قرارداد و دستورالعمل مربوط، توسط سازمان مذکور تهیه و ابلاغ می‌شود.» ثانیاً، قانون مذکور که معجونی از همه احکام قانونی است، محل مناسبی برای وضع حکم مذکور نیست، چرا که از یکسو نسبت این شورا با دیگر شوراهای تقسیمات کشوری که برای مثال صلاحیت‌های اداری همانند شورای اداری استان را اعمال می‌کنند، مشخص نیست، و از سوی دیگر احکام پراکنده، اغلب امکان ناآشنایی مقامات عمومی را با نهادهای متعدد کشوری فراهم کرده و گاهی آنها نادیده گرفته می‌شود.

مسئله دیگر در زمینه اختیارات مالی و حتی اداری برخی تقسیمات کشوری که شامل «مناطق آزاد تجاری - صنعتی» می‌شود با وضع «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۶) به وجود آمده است که نظام اداری - مالی این مناطق را از تابعیت تقسیمات کشوری خارج و مطابق ماده (۴) قانون تابع مصوبات هیئت وزیران می‌کند. به علاوه اینکه طبق تبصره «۲» ماده (۶۵) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۶): «اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود.»؛ بنابراین بخشی از اختیارات فرمانداران در محدوده مناطق آزاد به کلی از بین رفته است.

## جمع بندی

۱. اداره کشور باید تابع نظام منسجم و خوب تقسیمات کشوری باشد تا هدف ارائه خدمات عمومی و خط‌مشی عمومی کشورداری تحقق یابد. به این ترتیب فرمان هدایت تقسیمات کشوری، در اختیار

مقاماتی است که آنها نیز باید تابع الزامات منتج به هدف در قالب اصل حاکمیت قانون (شکلی و ماهوی) باشند؛ چرا که حقوق مردم تابع عملکرد و البته صلاحیت‌های قانونی مقامات است. چرا هم انتظارات عمومی تنظیم می‌شود و هم شهروندان می‌توانند بر اعمال صلاحیت‌های تخییری و تکلیفی مقامات نظارت کنند. وضعیت فعلی اختیارات مقامات تقسیمات کشوری در ایران نمی‌تواند اهداف دولت متمرکز را به‌شرح مندرج در متن مقاله محقق کند.

۲. اعتبار برخی الزامات تقنینی با توجه به وضع قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ محل تردید است، از جمله «قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران»، و هم‌چنین لازم بود برخی دیگر از قوانین راجع به شورای امنیت کشور بعد از بازنگری سال ۱۳۶۸ وضع می‌شد که تاکنون محقق نشده است.

۳. نظام احکام نابه‌سامان و پراکنده و وضع شده توسط مراجعی که صلاحیت وضع اختیار ندارند (از جمله شورای عالی اداری)، از شفافیت نظام حقوقی حاکم بر مراجع تقسیمات کشوری کاسته است. به این واقعیت باید این نکته را افزود که مقامات تقسیمات کشوری و مردم، بسیار کم حقوقدان عرصه حقوق اداری هستند تا بتوانند پیچیدگی‌های موجود را دریافت کنند.

۴. باید قانون جامعی وضع شود که تمام اختیارات و صلاحیت‌های مقامات تقسیمات کشوری در آن لحاظ شده باشد و به‌گونه شفاف نهادهای عمومی، سازمان‌های نظارتی و مردم حدود و ثغور این اختیارات را بدانند.

۵. مطابق ماده (۱۵) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵) لازم بود وزارت کشور ظرف مدت ۳ ماه از تاریخ تصویب قانون، لایحه قانونی «حدود وظایف و اختیارات مسئولان واحدهای تقسیمات کشوری» را تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کرد، اما تاکنون و بعد از ۴۰ سال هنوز قانونی با این عنوان در نظام حقوقی کشور وجود ندارد.

## پیشنهادها

لازم است با توجه به حکم ماده (۱۵) قانون تعاریف و وظایف تقسیمات کشوری، قانون «حدود وظایف و اختیارات مسئولان واحدهای تقسیمات کشوری» با لحاظ ساختارهای موجود از جمله شوراهای اداری، شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه و شوراهای تأمین و تقسیماتی که بعد از آن به‌موجب «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۲)، برخی

اختیارات مقامات تقسیمات کشوری را تحت تأثیر قرار دارد و البته رویکرد دولت متمرکز که برای گسترش عدالت و توازن منطقه‌ای، بودجه، امکانات و صلاحیت‌های لازم را در اختیار مقامات تقسیمات کشوری گذاشته است، در قالب لایحه‌ای سنجیده و با رعایت سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸) توسط دولت تدوین و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

## فهرست منابع

- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۷). حقوق اداری، ج ۱، تهران: میزان.  
 دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۵). گفتارهای جدید در خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).  
 موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۵). مبانی، کلیات و تحولات تاریخ حقوق عمومی، تهران: میزان.  
 وینست، اندرو (۱۳۸۷). نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی.

## قوانین

- متمم قانون اساسی مشروطه (مصوب ۱۲۸۶).  
 قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام (مصوب ۱۲۸۶).  
 قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران (مصوب ۱۳۱۶).  
 قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران (مصوب ۱۳۳۹).  
 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸).  
 قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور (مصوب ۱۳۶۲).  
 قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۲).  
 قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (مصوب ۱۳۹۳).  
 قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۶).  
 سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸).

## مقررات

- طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان (مصوب شورای عالی اداری، ۱۳۷۷).

Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2022). Handbook on theories of governance. Edward Elgar Publishing.

Boffa, Federico; Piolatto, Amedeo; A. M. Ponzetto, Giacomo (2016), Political Centralization and Government Accountability, Published By: Oxford University Press, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 131, No. 1 (February), pp. 381-422.

CFI Team (2023), view: Centralization:

<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/management/centralization>.

Wayne, Shaline (2022), Learn about centralized authority, view:

<https://study.com/academy/lesson/centralized-authority-definition-lesson-quiz.html>.