فصلنامه حقوق اداری
سال سیزدهم، تابستان ۱۴۰۵، شماره ۴۷
مقاله علمی پژوهشی

برداشت نوین از عدم تمرکز و جایگاه آن در قوانین برنامه توسعه و پیشرفت؛ گذار از مفهوم جغرافیایی با تأکید بر قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

سید علی موسوی[۱]، مرتضی نجابت خواه[۲]، فرهنگ فقیه لاریجانی[۳]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۲/۲۰
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۰۶

چکیده

همسو با اقتضائات برآمده از حکمرانی جدید و ضرورت استفاده از روش های نوین در فرآیندهای اداره عمومی، مفهوم عدم تمرکز با بهره گیری از انعطاف پارادایمی، به سمت تأکید بر بکارگیری نهادهای تنظیم گر تخصصی پیش می رود، نهادهایی که به تدریج از مفهوم دولتیِ اولیه فاصله می گیرند. اداره عمومی در ایران نیز مستثنی از این امر نیست و قوانین برنامه توسعه و پیشرفت می توانند زمینه ساز تحقق این مفهوم در کشور باشند. هدف پژوهش دست یابی به راهکارهایی جهت حرکت به سوی عدم تمرکز نوین در افق توسعه ایران از رهگذر قوانین برنامه توسعه می باشد. یافته های پژوهش حاکی از آن است که اولاً: عدم تمرکز جدید، تا اندازه زیادی، مفهومی در هم تنیده با تاسیس نهادهای تنظیم گر است؛ ثانیاً: این نهادها بایستی از دو خصلت استقلال عمل نهادی و مشارکت مؤثر جامعه مدنی بهره مند باشند؛ ثالثاً: این دو خصلت، اثری متقابل و هم افزا دارند؛ رابعاً: نهادهای تنظیم گر مصرح در قوانین توسعه مورد بررسی، فاقد دو خصلت مذکور می باشند. نتیجتا تحقق عدم تمرکز در اداره عمومی کشور، مستلزم ایجاد نهادهای تنظیم گر مستقل در قوانین برنامه توسعه و پیشرفت است، که زمینه های لازم جهت مشارکت مؤثر جامعه مدنی در آن ها مورد نظر قرار گرفته باشد.

واژگان کلیدی: عدم تمرکز، قوانین برنامه توسعه و پیشرفت، حکمرانی جدید، مشارکت جامعه مدنی، استقلال.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران. (نویسنده مسئول)؛ seyed.ali.moosaviii@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران؛
m.nejabatkhah@umz.ac.ir

۳. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران؛
f.larijani@umz.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

مقدمه

تمرکززدایی به معنای توزیع و پراکندگی ساختاری، کارکردها، افراد یا فرایندهای تصمیم‌ساز و مؤثر، بدون وجود یک نقطه مرکزی به‌عنوان عاملی مقتدر یا هدایتگر است. طراحی و اجرای چنین سازکاری به‌گونه‌ای است که هر کدام از اجزای تشکیل‌دهنده یک شبکه در کنشگری و تعاملات متقابل با یکدیگر، قسمتی از کارکرد تعریف‌شده را تحقق می‌بخشند. این عملکرد در تمامی سطوح نظارتی و اجرایی به نحوی است که بقا یا دوام آن، مستلزم وجود نهادی انسجام‌بخش و خارج از چارچوب نیست؛ بلکه هویتی مجموعی، اقتدار تصمیم‌گیری را سرشکن نموده و هر یک از اجزا، بدون اولویت یا برتری نسبت به سایرین، به شکلی مشترک، از این قدرت توزیع‌یافته نصیبی خواهد داشت. بر همین مبنا، فرایند رسمیت یافتن و تأیید در چنین ساختار توزیع‌شده‌ای، نیازمند اعلام نظر و مشارکت تمامی اشخاص تشکیل‌دهنده شبکه و اجماع در پذیرش یا حداقل موافقت اکثریت آن‌ها می‌باشد .(Dardanelli, 2021: 10) اگرچه تمرکززدایی در تقابلی نهادی با هر نوع نیروی نظارتی یا تصمیم‌ساز متمرکز قلمداد می‌گردد که در کلیه عرصه‌های تصمیم‌گیری زمینه بروز و اجرا خواهد داشت؛ اما به دلیل گستردگی اقتدار حاکمیتی دولت‌ها، تمرکززدایی به‌عنوان مفهومی سیاسی و راهکاری نوین در حکمرانی جدید محسوب می‌گردد. به عبارت دیگر، استفاده از ساختارهایی توزیع‌یافته در جهان معاصر، در کلیه عرصه‌های علمی ـ آموزشی، مالی ـ اقتصادی، فرهنگی و سیاسی، روبه‌فزونی نهاده و از نمونه‌هایی فراوان برخوردار است (Bjork, 2006: 5) ؛ بدون آنکه در همه این موارد بتوان ضرورتاً، شکل‌گیری دولت‌های محلی را به‌مثابه زمینه سیاسی تمرکززدایی، محقق دانست. با این حال، و با اذعان به فراسیاسی بودن مفهوم تمرکززدایی، تأثیر آن در کم‌رنگ شدن نقش‌آفرینی دولت‌های مرکزی و تحدید قدرت آن‌ها، انکارناپذیر است (وکیلی مقدم، ۱۴۰۳: ۳۴۶).

در نظام اداری ایران، معمولاً آنچه از تمرکززدایی به ذهن متبادر می‌شود، شوراهای محلی و تأکید بر محور جغرافیایی است، درحالی‌که با ورود به عرصه حکمرانی جدید، به‌تدریج عمق و محدوده مفهوم عدم تمرکز گسترش می‌یابد؛ از این رو، ضرورت دارد تا ضمن بررسی مفهومی برداشت نوین از عدم تمرکز، بایسته‌های حرکت ساختاری اداره عمومی به سوی آن، مورد ارزیابی قرار گیرند. در این راستا، فرضیه پژوهش بر این مبنا استقرار یافته است، که نقطه آغازین حرکت به سوی تمرکززدایی در مفهوم نوین آن و افزایش کارآمدی اداره عمومی، از مسیر قوانین برنامه توسعه و پیشرفت می‌گذرد، که با نگاهی آینده‌نگر به ریل‌گذاری مسیر توسعه می‌پردازند. در این مسیر، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مورد توجه ویژه می‌باشد، زیرا

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

اولاً: برخلاف سایر قوانین برنامه توسعه، اصل بر دائمی بودن احکام مندرج در آن است؛ ثانیاً: توجه ویژه‌ای به نهادهای تنظیم‌گر به‌عنوان محور اصلی عدم تمرکز در مفهوم جدید آن دارد.

لذا پرسش اصلی این است: آیا قوانین برنامه توسعه اخیرالتصویب، شامل «قانون برنامه ششم توسعه»، «قانون برنامه هفتم پیشرفت» و به‌صورت ویژه «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، با برداشت نوین از عدم تمرکز انطباق‌پذیرند؟ در صورت منفی بودن پاسخ، تحقق این مفهوم در چشم‌انداز آینده توسعه ایران چگونه امکان‌پذیر خواهد بود؟

در این راستا، با استفاده از روش توصیفی ـ تحلیلی و شیوه کتابخانه‌ای، در دو بخش، ابتدا عدم تمرکز به‌عنوان شیوه حکمرانی، با توجه به مقتضیات مفهوم نوین آن در بستر حکمرانی جدید و سپس در بخش دوم، نسبت قوانین برنامه توسعه و پیشرفت با مفهوم نوین عدم تمرکز، مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۱. عدم تمرکز به‌مثابه شیوه حکمرانی

تبیین مفهومی عدم تمرکز به‌مثابه شیوه حکمرانی مستلزم درک اولیه از حکمرانی جدید و مشخصه‌های آن می‌باشد. از این رو، پس از توصیفی مختصر از مفهوم و مقتضیات حکمرانی جدید، برداشت نوین از عدم تمرکز را در بطن حکمرانی جدید مورد تجزیه‌وتحلیل قرار خواهیم داد؛ رویکردی نوین که می‌توان ایالات متحده را مصداق عینی آن دانست.

۱-۱. مفهوم‌شناسی حکمرانی جدید

با شروع دهه ۱۹۹۰ میلادی، مفاهیم جدیدی از حکمرانی، به ادبیات دانشگاهی وارد گردید؛ به‌واسطه این مفاهیم جدید، انواع و اشکال بدیعی در قاعده‌گذاری و فعالیت‌های جمعی و اشتراکی پدید آمد که به تحول حکمرانی در جوامع توسعه‌یافته منتهی گردید.(Rhodes, 1996: 652-667)

سیستم‌های پیچیده شامل سطوح، روابط چندگانه و عناصر متعدد و ناهمگنی می‌باشند؛ این عناصر با ویژگی‌های متمایزی که ناشی از تفاوت در عملکرد و منشأ آن‌ها می‌باشد، از جهات گوناگون حکمرانی را تقویت می‌نمایند. تنوع موجود، به ادغام روابط میان سازمان‌ها، اشخاص و کارگزاران گوناگون می‌انجامد و پیچیدگی حکمرانی در کارگزاران گوناگون سازمانی و شخصی که هر کدام، انگیزه‌ها، مشوق‌ها و محاسبات مختص به خویش را دارند، متجلی می‌گردد (موسوی و همکاران، ۱۴۰۴: ۶). در واقع، حکمرانی جدید، بر وقوع تغییر در مرز میان دولت و جامعه مدنی تأکید می‌نماید.(Bevir et al, 2003: 191-210)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

در اصلاح فرآیند حکمرانی، هدف باز تعریف روندها، ساختارها و نقش‌های بخش عمومی در تقویت ظرفیت بروکراسی، برای کمک به حکمرانی دموکراتیک است، بنابراین نیاز به انعطاف نهادی وسیعی وجود دارد (Sorensen, 2012: 220). از این رو، صور تعاملی حکمرانی، مانند شبه بازارها[1]، شبکه‌ها و مشارکت‌ها، به نحو فزاینده‌ای در راستای اثربخشی و کارآمدی حکمرانی، به وسیله اَشکال تنظیمی مبتنی بر عرضه و از طریق برچیدن بروکراسی چند پاره سنتی، گام برداشتند. قدرت اَشکال تعاملی حکمرانی از چند امر ناشی می‌گردد: اولا، منعطف می‌باشند و از طرق مختلف و به صورت انعطاف‌پذیر عمل می‌نمایند. ثانیا، مشوق بازیگران غیرمتمرکز در مسیر عملکرد بهینه هستند. ثالثا، در این شرایط، استانداردها تنها به صورت از بالا به پایین تحمیل نمی‌شوند، بلکه معیارهای مبتنی بر تقاضا از پایین به بالا نیز شکل می‌گیرند (Sorensen, 2012: 221-222).

حکمرانی جدید، از رهگذر تأکید بر دو سویه و متقابل بودن شکل‌گیری و اِعمال اقتدار میان حکومت و جامعه‌ی مدنی، بستری مساعد برای بازیگران غیر متمرکز ایجاد می‌کند، و در ادامه، رویکردی غیر متمرکز در خصوص کلیت امر حکمرانی شکل می‌گیرد.

۱-۲. چارچوب شناسی عدم تمرکز در کالبد حکمرانی جدید؛ نهادگرایی به مثابه عنصر مقدماتی عدم تمرکز

کارکرد تمرکززدایی در حکمرانی تنظیمی، فراتر از مفهوم اولیه‌ی تمرکززدایی در حقوق اداری است و در انطباق با اقتضائات حکمرانی جدید، با پیچیدگی‌های متعددی مواجه می‌گردد.

هدف اصلی از تمرکززدایی، تقویت کارآمدی و پاسخگویی حکومت است. تمرکززدایی اغلب برای جبران نارضایتی‌های ناشی از حکمرانی متمرکز به کار می‌رود و همچون ابزاری جهت تخصیص بهینه منابع، تضمین طرح‌ریزی و بازسازی اثربخش حکومت به شمار می‌آید، که بر کیفیت حکمرانی و رشد اقتصادی، تأثیرگذار است (White, 2011: 2-4).

امروزه تمرکز زدایی، اغلب در ارتباط با سطوح بالاتری از مشارکت جمعی و در همپوشانی با ارزش‌های مرتبط با حاکمیت از طریق اراده‌ی عمومی، تلقّی می‌گردد. سازمان‌هایی که اختیاراتشان را به کارگزاران[2] واگذار می‌کنند، ناگزیر از آن می‌باشند که از طریق مکانیزم‌های کنترلی رسمی و فرآیند های رویه‌ای استاندارد، بر شیوه اعمال اختیارات اعطاء شده، نظارت نمایند. میزان ملاحظات و محدودیت‌ها به میزان خطراتی که از رهگذر اختیارات اعطاشده، به‌صورت بالقوه برای اهداف سازمانی ایجاد می‌شود، بستگی دارد. هزینه‌بر بودن انجام خدمات

1. Quasi-markets
2. Agents

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

عمومی توسط حکومت در مقایسه با بخش خصوصی، از این حقیقت نشئت می‌گیرد که بخش دولتی میزان اندکی از خطرات را می‌پذیرد و با کاستن از اختیارات آژانس‌ها، به افزایش هزینه‌های ناشی از چنین سیاست‌هایی و فسادهای ناشی از آن توجه نمی‌کند (Fukuyama, 2004: 72-73). درحالی‌که تحقق عملی تمرکززدایی، مستلزم کاستن از نقش دولت در اداره عمومی و وجود اختیارات ضروری و متناسب با کارکردهای آژانس‌ها می‌باشد تا تکثرگرایی موجود در ماهیت حکمرانی تنظیمی، عینیت پیدا کند. در واقع، تمرکززدایی در حکمرانی تنظیمی، در مسیر اتخاذ رویکردی غیرمتمرکز نسبت به تنظیم اداره امور عمومی گام برمی‌دارد که صرفاً در چارچوب تمرکززدایی محلی به‌عنوان عاملی جهت محدود ساختن قدرت مرکزی و واگذاری اختیارات آن به نهادهای محلی نمی‌گنجد و مجموعه‌ای وسیع از ابزارها و تکنیک‌های گوناگون را دربرمی‌گیرد (موسوی، ۱۴۰۲: ۶۰). در حکمرانی غیرمتمرکز، مراکز و نهادهای متعددی وجود دارند که جهت تضمین کارکرد کلی نظام، موظف به ایفای نقش در کنار یکدیگر می‌باشند و تحقق مؤثر نقش‌هایشان، منوط به هماهنگی میان آن‌ها است. در واقع، تمرکززدایی، ترکیبی از یکپارچگی و استقلال را ارائه می‌دهد که هماهنگی شایسته و مؤثر، شرط مقدماتی جهت تحقق‌پذیری آن است (سن، ۱۳۹۷: ۵۱–۵۰).

در این راستا، نهادهای تنظیم‌گر، منابع اصلی هنجارهای حقوق اداری محسوب می‌گردند؛ زیرا فقط پذیرنده هنجارهای حقوقی نیستند، بلکه به‌عنوان بازیگرانی پیچیده و مهم، هنجارهای جدیدی خلق می‌نمایند که بعدها توسط سایر کنشگران و فعالان بخش عمومی مورد پذیرش قرار خواهند گرفت (Reiss, 2010: 373). در این حوزه، ایالات متحده مثالی بارز است. سیستم بوروکراسی فدرال آمریکا، به دلیل برخورداری از نهادهای تنظیم‌گرِ دارای تعاملات مختص به خویش در عرصه حکمرانی، به نحوی فزاینده غیرمتمرکز است (Guy peters, 2010: 123-124). بسیاری از قوانین، در سطوح مختلف اعم از فدرال و ایالتی، به نهادها اجازه می‌دهند تا قواعد ماهوی وضع نمایند؛ این قواعد، مشابه قوانین موضوعه بوده و همانند آن لازم‌الاجرا می‌باشند. علاوه بر این، امکان وضع قواعد تفسیری[1] که بدون ایجاد قاعده ماهوی جدید، به تفسیر قوانین می‌پردازند، و اعلام خط‌مشی[2] که بدون برخورداری از قدرت قانونی، مجموعه‌ای از اقدامات پیشنهادی، جهت اعمال از سوی نهاد مربوطه در آینده را در بر می‌گیرند نیز در زمره صلاحیت‌های قاعده‌سازی[3] نهادها قرار می‌گیرند. نهادها در راستای اختیارات

1. Interpretive rules
2. Statements of policy
3. Rulemaking

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

اجرایی[1] به پیشگیری از نقض دستورات، مقررات و قوانین اداری و بازرسی می‌پردازند. همچنین، تصمیم‌گیری موردی، از دیگر اختیارات آن‌ها شمرده می‌شود (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۲۳-۱۲۱).

زمینه‌سازی جهت تحقق برداشت نوین از عدم تمرکز در ساختار اداری ایران، در نقطه آغازین، مستلزم واکاوی ظرفیت‌های قانونی است؛ همان‌طور که در ایالات متحده نیز این قوانین هستند که صلاحیت‌های متنوعی را به نهادهای تنظیم‌گر اعطا نموده‌اند.

از این رو، نهادهای متعدد تنظیم‌گر به موجب قانون ایجاد شده‌اند. از جمله مهم‌ترین این نهادها می‌توان به شورای رقابت که از نقش تنظیم‌گری فرابخشی برخوردار بوده و دارای اختیارات وسیع از جمله در احراز موارد تخلف، انحصار و موانع رقابت است و نیز تنظیم‌گران بخشی در بازارهای بیمه[2]، پول[3] و بازرگانی داخلی[4]؛ تنظیم‌گران بازارهای انحصار طبیعی در بازارهای: برق[5]، مخابرات[6]، حمل و نقل ریلی[7]، هوایی[8]، دریایی[9] و زمینی[10] اشاره کرد (هداوند و جم، ۱۴۰۰: ۲۴۹)؛ که البته دولتی بودن، شاخص مشترک غالب آن‌ها می‌باشد.

۲. نسبت قوانین برنامه توسعه و پیشرفت با مفهوم نوین عدم تمرکز

صلاحیت قوه مقننه در خصوص قوانین برنامه توسعه و پیشرفت از یک سو، به دلیل ماهیت میان‌رشته‌ای آن که در علوم اقتصاد، مدیریت و علوم سیاسی ریشه دارد و از سوی دیگر، ابعاد حقوقی ویژه آن، از پیچیدگی خاصی برخوردار است (طحان نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۲). برخی معتقدند که قوانین مورد نظر ماهیت قانون عادی دارند و در نتیجه باید کاملاً از سیاست‌گذاری دور باشند؛ زیرا سیاست‌گذاری در ایران بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در صلاحیت رهبری است؛ لذا در مقام تطبیق اصول شکلی و ماهوی قانون، بر قوانین مذکور برآمده و این قوانین را همچون سایر قوانین ماهوی و عادی تحلیل نموده‌اند (مرکز مالمیری، ۱۳۹۰:

---

1. Enforcement

۲ . مانند شورای عالی بیمه.

۳ . همچون شورای پول و اعتبار.

۴ . از جمله هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی کشور.

۵ . مانند هیأت تنظیم بازار برق ایران.

۶ . مانند سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی.

۷ . مانند کمیسیون جلوگیری از سوانح.

۸ . همچون شورای عالی هواپیمایی کشوری.

۹ . مانند شورای عالی سازمان بنادر و کشتیرانی.

۱۰. همچون شورای عالی هماهنگی ترابری کشوری.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

۲۴۷-۲۲۰)؛ اما برخی دیگر بر این باورند که برنامه‌های توسعه، ماهیت سیاستی دارند و اساساً نمی‌توان آن‌ها را قانون تلقی نمود (اشتریان، ۱۳۸۹: ۱۴-۱۷).

در اینجا سه عنوان از قوانین برنامه توسعه که عبارت‌اند از: «قانون برنامه ششم توسعه»، «قانون برنامه هفتم پیشرفت» و «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، از جهت نسبت آن‌ها با برداشت نوین از عدم تمرکز مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۲-۱. واکاوی مفهوم نوین عدم تمرکز در بطن اسناد

در برداشتی مختصر از عدم تمرکز در برداشت نوین، می‌توان آن را به‌مثابه غلبه رویکردی غیرمتمرکز در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرا از رهگذر واگذاری امور به نهادهای تنظیم‌گر در ساختار نظام اداری کشور دانست؛ از این رو، چگونگی تعریف این نهادها در قوانین مزبور، اهمیت قابل‌توجهی می‌یابد.

۲-۱-۱. قانون برنامه ششم توسعه

شورای معادن در قانون برنامه ششم توسعه را می‌توان نمونه نهاد تنظیم‌گر دانست. شورایی مرکب از استاندار، معاون امور عمرانی استاندار، رئیس سازمان صنعت، رئیس سازمان استان، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی و رئیس اتاق تعاون استان، یک نفر از قضات با معرفی رئیس قوه قضائیه، دو نفر از اعضای نظام مهندسی معدن استان با انتخاب هیئت‌رئیسه نظام مهندسی معدن استان، مدیرکل حفاظت محیط زیست، مدیرکل منابع طبیعی، رئیس سازمان جهاد کشاورزی و فرمانده نیروی انتظامی استان، دو نفر از نمایندگان استان در مجلس با رأی مجلس. [۱]

شورای معادن بایستی بر استخراج ماده معدنی و هرگونه فروش و واگذاری پروانه قبل از بهره‌برداری با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی و حداقل تخریب منابع طبیعی، اقدامات لازم را نسبت به تسهیل، تسریع و ایجاد صنایع پایین‌دستی انجام دهد. [۲] همچنین شورای معادن استان موظف است اصلاح فناوری آلاینده و به‌روزرسانی آن‌ها را پیگیری کند. [۳]

با ملاحظه ترکیب شورا، سه نکته بسیار مهم به چشم می‌خورد؛ ۱. ترکیب اعضا غالباً دولتی است؛ ۲. رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی استان، رئیس اتاق تعاون استان، دو نفر از اعضای نظام مهندسی معدن استان با انتخاب هیئت‌رئیسه نظام مهندسی معدن استان،

---

۱ . بند (۱) از قسمت الف ماده ۴۳ قانون برنامه ششم

۲ . بند (۲) از قسمت الف ماده ۴۳ قانون برنامه ششم

۳ . تبصره بند (۵) قسمت الف ماده ۴۳ قانون برنامه ششم

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

به‌عنوان نمایندگان جامعه مدنی در شورا حضور دارند؛ ۳. نمایندگان جامعه مدنی، فاقد حق رأی می‌باشند.

لذا اگرچه نمایندگان جامعه مدنی نیز در این شورا حضور دارند، اما ترکیب غالباً دولتی و فقدان حق رأی نمایندگان جامعه مدنی، شورای معادن را به یک نهاد تنظیم‌گر دولتی بدل می‌نماید که فاقد کارویژه‌های اصلی جهت حضور و مداخله جامعه مدنی در فرایند تصمیم‌گیری می‌باشد.

۲-۱-۲. قانون برنامه هفتم پیشرفت

به موجب بند دوم از قسمت (الف) ماده ۴۶ قانون مزبور، «دولت مکلف است به منظور ایجاد هماهنگی فرابخشی و مدیریت کلان و متمرکز در حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی، مدیریت بهینه ناترازی انرژی در بخش‌های مختلف با رعایت ملاحظات کاهش شدت انرژی و پیگیری اجرای طرح‌های بهینه‌سازی انرژی در بخش‌های عرضه و مصرف انرژی و تعیین میزان و نحوه تخصیص کلیه یارانه‌های انرژی در هر بخش با اجرای کامل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی) را زیر نظر رئیس‌جمهور منوط به موافقت وی از تجمیع و ادغام ظرفیت‌های سازمانی موجود در شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق و ستاد مدیریت حمل‌ونقل سوخت تأسیس نماید ...» بند مذکور مجوز تأسیس یک نهاد تنظیم‌گر جدید را به دولت اعطا نموده است؛ نهادی دولتی که با برداشت جدید از عدم تمرکز به‌عنوان رکن و شاخص مهم حکمرانی جدید، که هدف از آن مشارکت مؤثر جامعه مدنی، خصوصاً در فرایندهای مرتبط با تصمیم‌سازی می‌باشد، انطباق ندارد؛ بند (الف) ماده ۵۷ نیز، همسو با بند اخیر می‌باشد، که بر اساس آن «ستاد ملی گذر مرز به مرز (ترانزیت) به‌عنوان هماهنگ‌کننده و مسئول حوزه گذر و آماد و پشتیبانی به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنعت، نفت، امور خارجه، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، رئیس سازمان و یک نفر عضو ناظر از کمیسیون عمران با انتخاب مجلس تشکیل می‌شود...»

به موجب بند اول از قسمت (ث) ماده ۴۸، «در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به‌ویژه ماده (۵۹)، شورای رقابت مکلف است تا پایان سال دوم برنامه، اقدام لازم برای ایجاد حداقل سه نهاد تنظیم‌گر در حوزه‌های اولویت‌دار قانون مذکور به عمل آورد. دولت مکلف است بلافاصله پس از اخذ پیشنهاد شورای رقابت نسبت به انجام تشریفات قانونی لازم اقدام نماید. ...» به نظر می‌رسد اینکه شورای رقابت بتواند در راستای تأسیس حداقل سه نهاد تنظیم‌گر اقدام نماید، فی‌نفسه امری در جهت توسعه نهادگرایی و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

گسترش مفهومی عدم تمرکز تلقی گردد، اما مشروط به اینکه، صوری نبوده و بر ماهیت نیز صدق نماید. قانون‌گذار در اینجا اختیار گسترده‌ای را برای شورای رقابت معین کرده است، بدون آنکه به الزامات و قیود ضروری همچون استقلال از دولت و اهمیت زمینه‌سازی جهت حضور نمایندگان جامعه مدنی در نهادهای موصوف، اشاره‌ای نماید.

۲-۱-۳. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

اقدامات تقنینی دائمی در قوانین برنامه موقت پنج‌ساله موجب ظهور احکامی دائمی در قوانین مزبور گردید. از آنجا که حکمت وضع این احکام، منحصر در دوره پنج‌ساله نبوده است، لذا قانون‌گذار در هر دوره احکام مذکور را در قانون جدید تنفیذ می‌کرد. افزایش رویه مذکور و مشکلات ناشی از آن موجب شد پس از انقضای قانون برنامه پنجم توسعه، دولت احکام دائمی قوانین برنامه را در یک لایحه تحت عنوان «احکام دائمی برنامه‌های توسعه» با هدف تصویب یک قانون دائمی و جلوگیری از ورود این احکام در قوانین برنامه گردآوری نماید. ابهام تاریخی در ماهیت قوانین برنامه توسعه، باعث شد قوه مقننه این قانون را در عرض سایر قوانین، مجالی برای قانون‌گذاری بداند و کارویژه اصلی آن که تعیین اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی در یک دوره پنج‌ساله و تخصیص منابع در راستای آن بوده است، مغفول واقع شود (طحان نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۷). در قانون احکام دائمی توسعه، نهادهای تنظیم‌گر مختلفی پیش‌بینی شده است که در ادامه بررسی خواهند شد.

۲-۱-۳-۱. شورای عالی سلامت و امنیت غذایی

طبق ماده ۷ قانون مزبور، «شورای عالی سلامت و امنیت غذایی» تشکیل می‌گردد. وظایف این شورا عبارت‌اند از: سیاست‌گذاری برای ارتقای سلامت و امنیت غذایی و سلامت مواد غذایی صادراتی و وارداتی، بررسی و تصویب برنامه‌ها و تدابیر بخشی و فرابخشی در اجرای سیاست‌های ناظر بر سلامت و امنیت غذایی، تعیین و پایش شاخص‌های اساسی سلامت و امنیت غذایی، تصویب استانداردهای ملی پیوست سلامت برای طرح‌های بزرگ توسعه‌ای، تصویب برنامه اجرایی سامانه خدمات جامع و همگانی سلامت و امنیت غذایی، تصویب سازکارهای نظارتی و رسیدگی به گزارش‌های نظارتی، ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی مربوطه. [۱]

ترکیب اعضای شورا مرکب است از: رئیس‌جمهور، وزیر بهداشت، رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر کشور، وزیر صنعت، وزیر تعاون، وزیر آموزش‌وپرورش، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر ورزش و جوانان، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، رئیس سازمان صداوسیما، یک نفر از

۱ بند (الف) ماده ۷ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

اعضای کمیسیون‌های بهداشت و درمان، اجتماعی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس به‌عنوان ناظر، رئیس کمیته امداد، رئیس سازمان ملی استاندارد و تحقیقات صنعتی، یک نفر به‌عنوان نماینده انجمن‌های علمی و تخصصی حوزه سلامت بنا به پیشنهاد وزیر بهداشت و تأیید رئیس شورای عالی، یک نفر به‌عنوان نماینده انجمن‌های علمی و تخصصی حوزه امنیت غذا و تغذیه بنا به پیشنهاد وزرای بهداشت و جهاد کشاورزی و تأیید رئیس شورای عالی.[۱] ضمن آن که کلیه مصوبات شورا با تأیید رئیس جمهور قابلیت اجرایی خواهند داشت.[۲]

اگرچه غالب اعضای شورا دولتی هستند، اما حضور دو عضو از انجمن‌های علمی و تخصصی، به‌مثابه حضور نمایندگانی از جامعه مدنی، امری همسو با تمرکززدایی، خصوصاً در فرایند تصمیم‌گیری محسوب می‌گردد؛ به‌گونه‌ای که نوعی انعطاف‌پذیری نسبت به فرایند تصمیم‌گیری سنتی، که تأکید آن بر تصمیم‌گیری توسط هسته مرکزی و انحصاری قدرت در دولت است، به چشم می‌خورد.

۲-۱-۳-۲. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

نهاد تنظیم‌گر دیگر، «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» است، که به منظور تبادل‌نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط، با ترکیب وزرای اقتصاد، صنعت، تعاون، کشاورزی، نفت، نیرو، کشور، رئیس بانک مرکزی، رئیس سازمان برنامه، دو نفر از معاونان قوه قضائیه به انتخاب رئیس قوه، رؤسای کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه، صنایع، کشاورزی و سایر رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و ویژه مجلس، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، رئیس اتاق اصناف، رئیس شورای عالی استان‌ها، رئیس اتاق تعاون، شهردار یکی از کلان‌شهرها به انتخاب شهرداران کلان‌شهرها، و هشت نفر از مدیران عامل شرکت‌های برتر خصوصی و تعاونی از بخش‌ها و رشته‌های مختلف، تشکیل می‌گردد. [۳]

امکان اتخاذ تصمیم مؤثر در چارچوب قوانین و مقررات موجود را می‌توان رویکردی تمرکززدا در خصوص نهادی دانست که کارکرد اصلی خود را مشارکت مؤثر جامعه مدنی در فضای اداره عمومی تعریف نموده است. در خصوص ترکیب اعضا، اگرچه تلاش بر این بوده است

---

۱ . بند (ب) ماده ۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

۲ . تبصره ماده ۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

۳ . بند (الف) ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

تا جانب میانه رعایت شود، اما سهم نمایندگان قوای حاکمه بیشتر از نمایندگان بخش خصوصی است.

۲-۱-۳-۳. صندوق توسعه ملی

به نظر می‌رسد صندوق توسعه ملی که در ماده ۱۶ قانون مذکور از آن نام برده شده است را نیز بتوان نهادی تنظیم‌گر دانست و ذکر عنوان صندوق، منافاتی با ماهیت نهادی و تنظیمی آن ندارد؛ این صندوق که «با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود»، مشتمل بر سه رکنِ هیئت‌امنا، هیئت‌عامل و هیئت‌نظارت است. هیئت‌امنا مهم‌ترین رکن صندوق است که کارکرد تصمیم‌گیری را بر عهده دارد و از آنجایی که فلسفه عدم تمرکز با تمرکززدایی از فرایندهای تصمیم‌گیری پیوندی ناگسستنی دارد، به اختیارات و ترکیب اعضای آن پرداخته می‌شود.

اختیارات هیئت‌امنا عبارت‌اند از: راهبری، تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، تصویب شرایط و نحوه اعطای تسهیلات برای تولید و سرمایه‌گذاری به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی، تصویب نظام‌نامه‌ها، برنامه‌های راهبردی، بودجه سالانه، صورت‌های مالی و گزارش عملکرد صندوق، انتخاب رئیس و سایر اعضای هیئت‌عامل مطابق بندهای (ت) و (ث)، عزل رئیس و اعضای هیئت‌عامل با پیشنهاد هر یک از اعضای هیئت‌امنا و تصویب هیئت‌امنا، اتخاذ تصمیم درباره ارجاع دعاوی به داوری و صلح دعاوی با رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی، تعیین انواع فعالیت‌های مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخش‌ها و زیربخش‌های تولیدی و خدماتی زاینده و با بازده مناسب اقتصادی، و همچنین تعیین حداقل نرخ بازده مورد انتظار از منابع صندوق و همچنین نرخ بازده مورد قبول طرح‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری برای پرداخت تسهیلات و تعیین نرخ سهم مشارکت در طرح‌های سرمایه‌گذاری[۱]. ترکیب اعضای هیئت‌امنا مشتمل است بر: رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه، وزرای اقتصاد، تعاون، نفت، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران به‌عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی، رئیس اتاق تعاون ایران به‌عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی، دو نفر نماینده از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس، و دادستان کل کشور. [۲]

۱ . بند (ب) ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه

۲ . بند (پ) ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

از این رو، تقویت حضور جامعه مدنی در اداره عمومی به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی در کنار دولت، متأثر از نحوه تصمیم‌گیری در صندوق توسعه ملی از منظر نهادی تنظیم‌گر و تصمیم‌گیرنده، خصوصاً در سطح هیئت‌امنای این نهاد می‌باشد، و ضروری است تا ترکیب اعضای آن به نحوی باشد که مشارکت متخصصین و سایر گروه‌های ذی‌نفع[1] را به همراه داشته باشد؛ اما ترکیب غالب دولتی و تلقی رؤسای اتاق‌های بازرگانی و تعاون به‌عنوان اعضای صرفاً ناظر و فاقد حق رأی، با این هدف هم‌پوشانی ندارد.

۲-۲. از وضعیت موجود تا بایسته‌های کارکردی

اگر وجود نهادهای تنظیم‌گر متنوع و برخوردار از صلاحیت‌های لازم را مقدمه‌ای ضروری جهت عینیت بخشیدن به برداشت نوین از عدم تمرکز بدانیم، استقلال عمل نهادی و مشارکت مؤثر جامعه مدنی در نهادهای تنظیمی، به‌عنوان دو ضرورت کارکردی تحقق این مفهوم در فضای اداره عمومی ایران، مورد نظر خواهند بود.

۲-۲-۱. استقلال عمل نهادی

استقلال نهاد تنظیم‌گر به این معناست که نهاد مزبور در تصمیم‌گیری تحت تأثیر منابع خارجی قرار نگیرد. این تعریف به معنای استقلال نهاد تنظیم‌گر از دولت نیز تلقی می‌گردد. اطمینان از عدم مداخله سیاسی در انجام وظایف تنظیمی، از ضروریات تشکیل یک نهاد تنظیم‌گر جدید محسوب می‌گردد (UNIDO, 2008: 5). تجربه کشورها در بخش‌ها و صنایع گوناگون نشان داده است که استقلال نهاد تنظیم‌گر از بدنه دولت، از عوامل مهم در اثربخشی اجرای فعالیت‌های تنظیم مقررات تلقی می‌گردد (Trillas & Montoya, 2013: 39).

از جمله اصولی که حاکمیت نهادهای تنظیم‌گر را تضمین می‌کند، عبارت‌اند از: ۱- پیشگیری از اعمال نفوذ و ایجاد اطمینان؛ ۲- ساختار تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی تنظیم‌گران مستقل؛ ۳- تأمین منابع مالی؛ البته برخورداری از «فرهنگ استقلال»[2] نیز در فضای تنظیم‌گری از اهمیت قابل‌توجهی برخوردار است (Koske et al., 2016: 8). با این حال، در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه یا در حال گذار، عناصر محیطی که نهادهای تنظیم‌گر در آن فعالیت می‌کنند، یا فاقد توسعه و یا در حال توسعه هستند و از این رو بایستی برای تضمین استقلال، به ترتیبات نهادی توجه بیشتری شود (علی‌نژاد و چیت‌سازان، ۱۳۹۱: ۱۲). استقلال

---

۱ . البته حضور گروه های ذی نفع بایستی به شکلی شفاف و نظام مند باشد، به گونه ای که زمینه سازِ مداخلات فردی یا گروهی در جهت منافع شخص یا طیفی خاص نگردد.

2. Culture of independence

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

ساختاری[1] و استقلال بودجه‌ای[2]، دو رکن اصلی استقلال عمل نهادی می‌باشند که بدون وجود هر یک از آن‌ها، استقلال نهاد تنظیمی منتفی خواهد بود.

با توجه به اینکه قبل از تشکیل نهادهای تنظیمی، دولت و وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی، مسئولیت انجام فعالیت‌های مرتبط با تنظیم مقررات را بر عهده داشتند، واگذاری این مسئولیت به نهادهای تنظیمی، کار ساده‌ای نمی‌باشد (امین‌زاده و مقیمی، ۱۳۹۷: ۳۵۲). البته استقلال ساختاری مستلزم استقلال نهاد تنظیم‌گر در ارتباطات و مراوداتش با کلیه قوای حاکمه است و اختصاص به قوه مجریه ندارد؛ از این رو، ترکیب غالباً دولتی نهادهای مورد بحث در قوانین برنامه توسعه، با این وصف انطباق ندارد و به جز «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، که به فراخور ذاتی عنوان و فلسفه تشکیل یافتنش، ترکیبی تقریباً نیمه‌دولتی دارد، سایر نهادها را بایستی تا حدود زیادی، نهادهایی دولتی تلقی نمود. در چنین شرایطی، استقلال عینی و عملی نهاد تنظیمی از دولت، سخت به نظر می‌رسد. نهادهای تنظیمی، منابع مالی خویش را یا مستقیماً توسط دولت، یا درآمدهای حاصل از بازار و یا هر دو روش تأمین می‌نمایند. چنانچه نهاد مربوطه زیرمجموعه دولت باشد و به عبارتی، کاملاً دولتی و درون ساختارهای دولتی قرار گرفته باشد، بودجه خود را مستقیماً از آن دریافت می‌کند، لذا کاملاً وابسته به دولت تلقی می‌گردد. اما از سوی دیگر، نهاد تنظیم‌گر می‌تواند از طریق تأیید و تمدید مجوز فعالیت نهادهای فعال بازار نیز کسب درآمد نماید و با درآمد مزبور، وابستگی آن به دولت قطع شود. در بعضی کشورها نیز نهادهای تنظیمی، از بودجه سالیانه‌ای که به تصویب پارلمان می‌رسد، منابع مالی خود را تأمین می‌نمایند (New Zeland Productivity Commission, 2014: 215-222). مواردی مانند اخذ مالیات، عوارض، حق ورود به بازار و اموری از این دست، و حرکت به سوی کاهش و قطع وابستگی به بودجه‌های دولتی با اتخاذ تدابیر مناسب و توانمندسازی شرکت‌ها، همچنین تأمین مالی اعضای شورا، به دلیل سلب حق فعالیت و کسب درآمد در سایر بخش‌های دولتی و یا خصوصی، با ایجاد دستمزدهای مناسب نیز از موارد تأمین‌کننده هرچه بهتر استقلال نهاد تنظیم‌گر محسوب می‌گردد (نیلی، ۱۳۸۹).

اگرچه با توجه به ترکیب و ساختار غالب دولتی نهادهای مورد بحث در قوانین برنامه توسعه، اساساً انتظار استقلال مالی آن‌ها چندان منطقی به نظر نمی‌رسد، اما به موجب تبصره دوم بند (الف) ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، بدون دریافت کمک از دولت، در اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

1. Structural independence
2. Budget independence

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

مستقر است؛ نکته‌ای که نشان‌دهنده وقوف قانون‌گذار به اهمیت استقلال مالی نهاد تنظیمی است.

ماده ۱۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه را نیز می‌توان بستری جهت تقویت جامعه مدنی در فضای کلی حکمرانی، و توجه به استقلال بودجه‌ای بخش‌های فعال غیردولتی اداره عمومی، از دولت دانست. به موجب ماده ۱۳ این قانون: «به منظور تقویت و سازماندهی تشکل‌های خصوصی، تعاونی و کمک به انجام وظایف قانونی موضوع بند (د) ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ و ارائه خدمات بازاریابی، مشاوره‌ای و کارشناسی، کلیه اعضای اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون جمهوری اسلامی ایران مکلفند چهار در هزار سود سالانه خود را پس از کسر مالیات برای انجام وظایف به‌صورت سالانه حسب مورد به حساب اتاق‌های مذکور واریز نمایند و تأییدیه اتاق‌های مذکور را هنگام صدور و تمدید کارت بازرگانی و عضویت تسلیم کنند.» طبق بند (د) ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴: «اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون موظفند در ایفای نقش قانونی خود به‌عنوان مشاور سه قوه، سازوکار لازم برای ساماندهی و هماهنگی تشکل‌های اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسائل اقتصادی پیشنهادهای کارشناسانه لازم را ارائه نمایند. در این راستا، اتاق‌ها موظفند با تأسیس واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، گزارش‌های منظم لازم را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تقدیم نمایند و همچنین پیش‌نویس قانون (ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار) را تهیه و ارائه کنند.» در ماده اخیر سه کارکرد بسیار مهم برای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون پیش‌بینی شده که عبارت‌اند از: ۱. پیشنهادهای کارشناسانه اقتصادی در راستای تعامل سازنده بخش خصوصی و ارکان حکومت؛ ۲. ارائه گزارش‌های منظم به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴؛ ۳. تهیه پیش‌نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار. کارکردهایی که می‌توان آن‌ها را از منظر اجرایی، نظارتی و تقنینی مورد توجه قرار داد. در چنین موقعیتی استقلال اعضای اتاق‌های مذکور، خصوصاً در فرایندهای تصمیم‌گیری، در آغاز نیازمند استقلال بودجه‌ای از دولت است، تا بتوانند در نهایت بی‌طرفی، تضمین‌کننده منافع بخش خصوصی باشند؛ از این رو، ماده ۱۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه را می‌توان از نکات مثبت تقنینی که با رویکردی واقع‌گرایانه و مبتنی بر تمرکززدایی، بهبود کیفیت حضور بخش غیردولتی در فضای اداره عمومی را دنبال می‌کند، دانست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

۲-۲-۲. مشارکت مؤثر جامعه مدنی

مشارکت در لغت به معنای شریک ساختن و شرکت دادن است؛ بنابراین کسی که مشارکت می‌کند، برای شرکت کردن در کاری با دیگران همکاری و همراهی می‌نماید. مشارکت فرایندی است که از مداخله داوطلبانه همگان در کلیه اموری که به آن‌ها مربوط می‌شود و توانایی و تمایل اظهارنظر، انتخاب و انتقاد در امور مربوطه را دارند، ناشی می‌شود (ملک‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۷). به باور والس و پیچلر[1]، سنت مشارکت، جامعه را زنده و پویا نگاه می‌دارد، لذا وجهی ضروری برای جامعه است. مردم از طریق مشارکت می‌آموزند چگونه به ایفای نقش جمعی خود در قالب تعامل و ارتباط متقابل با یکدیگر و نظام بپردازند. نقشی که در شکل‌گیری مردم‌سالاری تأثیر زیادی دارد (کشتکار و حاتمی، ۱۳۹۴: ۴۱).

آرنشتاین[2] مشارکت را فرایند سهیم شدن مردم در قدرت، جهت تأثیرگذاری بر رفتار نظام و دولت می‌داند. به باور او، مشارکت توزیع مجدد قدرت است که در سطوح مختلفی اتفاق می‌افتد. فرایند مشارکت به‌عنوان یک نظام کارکردی در سطح کلان، میانی و خرد، با کارکردهایی همچون بسط ارزش‌های دموکراتیک، تقویت روحیه مسئولیت‌پذیری، سهیم شدن در منابع، کاهش تعارضات گروهی، شکوفایی استعدادها و بروز خلاقیت‌ها، تقویت روحیه همبستگی، از بین بردن فرهنگ حاشیه‌نشینی و افزایش ثبات اجتماعی همراه است (نیازی، ۱۳۸۵: ۱۲۹). برخی از کارکردهای مشارکت عبارت‌اند از: توزیع قدرت در میان مردم و سهیم کردن آن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و اختیارات؛ اجازه دادن به مردم جهت نظارت بر اموری که بر سرنوشت آن‌ها تأثیرگذارند؛ برخورداری از حقوق شهروندی و برابری مردم؛ ایجاد فرصت‌های برابر جهت پیشرفت همه مردم، خصوصاً گروه‌های پایین جامعه (سعیدی، ۱۳۸۲: ۱۳). جوامعی که معتقدند به‌طور جمعی قادرند تا جامعه را بازسازی نمایند، بهتر با موانع محیطی مواجه می‌شوند (کشتکار و حاتمی، ۱۳۹۴: ۵۶).

جیمز میجلی[3]، بر پایه پاسخ دولت‌ها به مشارکت، آن را به چهار مدل تقسیم‌بندی می کند: ۱. مدل ضد مشارکتی[4]: طرفداران این شیوه، اعتقاد به سرکوب مشارکت توده‌ها دارند و حکومت اجازه مشارکت همگانی و مداخله در تدوین سیاست‌ها را که ممکن است با اهداف کلان اقتصادی و اجتماعی آن تعارض داشته باشد، نمی‌دهد. ۲. مدل مشارکتِ هدایت شده[5]: در این

1. Wallace and Pichler
2. Arnstein
3. James Midgley
4. Anti-participatory mode
5. Manipulated mode of participation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

مدل، دولت با انگیزه‌های پنهانی، از مشارکت اجتماعات محلی حمایت می‌کند. در مجموع دولت‌ها با استفاده از این شیوه، به دنبالِ استفاده ابزاری از مشارکت جهت اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مورد نظر؛ کنترل اجتماعات و جنبش‌های محلی؛ و بهره‌برداری از جاذبه‌های مشارکت جهت کسب مشروعیت سیاسی- اجتماعی می‌باشند. ۳. مدل مشارکتِ فزاینده[1]: در این حالت، مواجهه دولت با مشارکت، شکلی دوگانه دارد، و با وجود حمایت از آن در موضع‌گیری‌های رسمی، عملاً هیچ‌گونه اقدام مؤثری در راستای تحقق پیشنهادات مشارکتی، انجام نمی‌دهد. ۴. مدل مشارکت واقعی[2]: در مدل مزبور، دولت کاملاً از مشارکت اجتماعی حمایت می‌کند و به‌وسیله ایجاد سازکارهایی برای ورود مؤثر اجتماعی محلی در کلیه زمینه‌ها، تلاش می‌نماید. لذا دولت نسبت به هماهنگ‌سازی فعالیت‌های مشارکتی از طریق ایجاد ظرفیت، توانمندسازی، آموزش و نظایر آن، متعهد می‌باشد (حبیبی و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۴: ۱۷-۱۶).

موضوع تمرکززدایی، توزیع مکانی عوامل تصمیم‌گیرنده نیست؛ بلکه آنچه در فرایند مزبور ضروری می‌باشد، به کار گرفتن سازکاری است که جایگاه اثرگذاری و اقتدار تصمیم‌گیری به اشتراک گذاشته شود. در این فرایند هر تغییر اجرایی، تنها با اعلام نظر تمامی اجزای سازنده آن امکان‌پذیر است و هرچه بر گستردگی دامنه آن‌ها افزوده شود؛ تمرکززدایی نیز از قدرت بیشتری برخوردار خواهد گردید (Charbonneau & Anderson, 2021: 215). بنابراین، فارغ از زمینه به کار گرفتن تمرکززدایی، مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری، مهم‌ترین مزیت آن تلقی می‌شود؛ که حتی در ساده‌ترین شکل خود، کاهش اعتراض مبنی بر برتری دادن منافعی ویژه یا نادیده گرفتن گروهی خاص، افزایش رضایت و نهایتاً توسعه سازمانی را به دنبال خواهد داشت (Torrisi, 2021: 287).

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در اصول خویش، بر مشارکت شهروندان در زمینه قانون‌گذاری تأکید دارد و دستگاه‌های مربوطه را مکلف می‌نماید تا بسترهای مناسبی جهت مشارکت شهروندان فراهم سازند. در این خصوص بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مقرر می‌دارد که برای رعایت اصول قانون‌نویسی و قانون‌گذاری و تعیین سازکار جهت انطباق طرح‌ها و لوایح قانونی، جلب مشارکت حداکثری ذی‌نفعان، مردم و نهادهای قانونی مردم‌نهاد صنفی و تخصصی در فرایند قانون‌گذاری ضروری است (جوزانی و حاکمی، ۱۳۹۵: ۱۸۸)؛ درحالی‌که حتی در شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، به‌عنوان نهادی که بناست

1. Incremental mode of participation
2. Genuine mode of participation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

تجلی‌گاه مشارکت دولت و جامعه مدنی باشد، اگرچه به صورتی خفیف اما باز هم دولت دست بالاتر را دارد.

مشارکت مؤثر جامعه مدنی نیازمند آن است که اولاً: ترکیب نمایندگان دولت و جامعه مدنی به شکلی متعادل باشد؛ ثانیاً: حضور نمایندگان جامعه مدنی، در ماهیت امر نیز تأثیرگذار باشد و نه صرفاً به‌عنوان ناظری بدون حق رأی؛ همچون صندوق توسعه ملی که نمایندگان جامعه مدنی را به‌عنوان اعضای ناظر و فاقد حق رأی تلقی نموده است.

به نظر می‌رسد قانون‌گذار دولت را به‌عنوان نهاد نهادها و شخصیتی بی‌طرف در نظر گرفته است که چون متولی تأمین خیر و نفع عمومی است، همچون مصلحی بی‌طرف، منافع جامعه را اولویت خواهد داد، اما وقتی از حکمرانی جدید و سامانه اداری منطبق با آن، سخن به میان می‌آید، دولت در کنار جامعه مدنی، یکی از اعضای ساختار کلان اداره عمومی[1] محسوب می‌گردد، نه تمام آن؛ لذا، هرچند بایستی نقش نظارتی خویش را محفوظ بدارد، لکن تأکید بر نظارت نباید منتهی به بروز موقعیت‌هایی گردد که دولت تصمیم‌گیرنده منحصر باشد. چه‌بسا در برخی موارد ارگان‌های دولتی خود را در نقش رقیب نهادهای خصوصی و نمایندگان جامعه مدنی بپندارند و عنصر نظارت را به‌عنوان مستمسکی برای نفی مشارکت مؤثر جامعه مدنی به کار گیرند؛ فضایی که در آن با اداره‌ای سیاست‌زده و نهادهایی فاقد ثبات و تعادل مواجه خواهیم بود.

مفهوم تعادل در رویکرد نهادها به‌مثابه تعادل نیز به ثبات نهادها اشاره می‌نماید. قواعد بازی، هنگامی به وضعیت باثبات یا متعادل می‌رسند که پذیرش شرایط موجود برای تمامی بازیگران درگیر بازی، از بر هم زدن و به چالش کشیدن آن بهتر باشد و تغییر در رفتار هر ذی‌نفعی، به دیگران نیز فرصتی جهت اقدامات متناسب و تنظیم رفتار بدهد. سیاست هدف، بایستی تنظیم مجدد رفتار بازیگران، جهت دستیابی به تعادل نهادی جدید (که می‌توان از آن با عنوان «تعادل بهینه» یاد نمود) و در ادامه، نائل شدن به خروجی‌های اجتماعی مطلوب‌تری باشد (Al-Dahdah et al., 2016: 15-16).

نادیده گرفتن تعادل‌های موجود هر جامعه در مناسبات متنوع اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی...، به خنثی شدن هر نوع تلاش قانون‌گذارانه منجر خواهد شد. به عبارتی دیگر، قانون‌گذار یا مقررات‌گذار به‌طور کلی، باید با ملاحظه تعادل‌های هر موضوع، اقدام به مداخله قانونی کند؛ تا برای اثربخشی قانون در راستای اصلاح یا تغییر مناسبات موجود، چشم‌انداز امیدبخشی قابل تصور باشد (مرکزمالمیری، ۱۴۰۲: ۳۰-۳۱). لذا مشارکت مؤثر جامعه مدنی در

1. Public administration

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

فرایندهای تصمیم‌گیری نهادهای تنظیم‌گر نیز می‌تواند به بهبود ثبات و تعادل نهادهای مذکور بینجامد.

علاوه بر موارد مذکور و فارغ از بحث در خصوص قوانین برنامه توسعه، به نظر می‌رسد یکی از موانع تثبیت حق تصمیم‌گیری برای نهادهای تنظیم‌گر و به تبع آن امکان مشارکت مؤثر جامعه مدنی در این فرایند را بتوان در رویکرد تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۳۸ قانون اساسی دانست؛ بدین شکل که در موارد متعددی با آیین‌نامه تلقی نمودن اختیار تصمیم‌گیری برای نهادهای تنظیم‌گر (که البته جملگی دولتی هستند) و در ادامه تأکید بر اختیار وضع آیین‌نامه توسط اشخاص ذی‌صلاح مقرر در اصل ۱۳۸، مصوبات مجلس را جهت اصلاح به آن نهاد بازگردانده است. که از جمله آن‌ها می‌توان به نظر شورای نگهبان[1] در خصوص طرح تشکیل شورای عالی خانواده مصوب ۱۳۸۳ مجلس اشاره نمود که به موجب آن: «بند (الف) ماده‌واحده، از این نظر که سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، با تدوین و تصویب آیین‌نامه تحقق می‌یابد، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.» البته بررسی علت چنین رویکردی در نظریات تفسیری شورای نگهبان و راهکار حقوقی جهت اصلاح وضعیت فعلی نیازمند پژوهشی مستقل و واکاوی دقیق نظریات شورای نگهبان در این حوزه می‌باشد.

نتیجه‌گیری

برداشت نوین از عدم تمرکز پیوندی ناگسستنی با ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل، تخصصی و برخوردار از قدرت تصمیم‌گیری دارد. دولتی بودن نهادهای تنظیم‌گر، اساساً وصف استقلال آن‌ها در برابر دولت را مخدوش می‌کند و در نگاه کلان، ظاهراً دولت را کوچک‌تر، اما در باطن آن را بزرگ‌تر و فربه‌تر می‌کند و در نهایت نیز به هدف اصلی که کارآمدی است، منتهی نمی‌گردد. نهادهای تنظیم‌گر مورد بررسی در قوانین برنامه توسعه ششم، برنامه پیشرفت هفتم و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه را می‌توان تفاوتی صرفاً شکلی در ورود دولت به اداره عمومی دانست؛ زیرا ترکیب غالب آن‌ها دولتی می‌باشد. وجود این نهادها اگرچه می‌تواند بستری جهت تخصصی‌تر نمودن انجام فرایندها در اداره عمومی فراهم آورد، اما کماکان متمرکز در در دولت است و می‌توان آن را تمرکزی تغییریافته تلقی نمود، بدون آنکه سنخیتی با تمرکززدایی نوین داشته باشد.

قدرت برآمده از ثبات نهادی ناشی از مشارکت مؤثر جامعه مدنی در نهادهای تنظیم‌گر، به بازتوزیع قدرت در فضای کلی حکمرانی و بازتعریف آن در سطح جامعه مدنی می‌انجامد و در

---

۱ . شماره ۸۳/۳۰/۷۵۶۵ مورخ ۱۳۸۳/۳/۱۶

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

ادامه، استقلال عمل نهادی را خصوصاً با تأکید بر کارکرد تصمیم‌گیری، تقویت می‌نماید. ضمن اینکه استقلال عمل نهادی نیز به تصمیم‌گیری‌های بی‌طرفانه‌ای می‌انجامد که در آن منافع تمامی گروه‌های ذی‌نفع مورد نظر قرار گرفته است؛ امری که به پویایی جامعه مدنی و افزایش انگیزه‌های آن برای حضور در اداره عمومی منجر می‌شود. بنابراین، میان دو عنصر مشارکت مؤثر جامعه مدنی و استقلال عمل نهادی، اثری متقابل و هم‌افزا دیده می‌شود که نتیجه عملی آن رویکردی تمرکززدا و جلوگیری از تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در دست دولت و ورود جامعه مدنی در عرصه اداره عمومی از طریق نهادهای تنظیم‌گر غیردولتی و مستقل است. لذا تحقق برداشت نوین از عدم تمرکز در فضای حکمرانی ایران، نیاز به پیش‌بینی مقدمات آن در قوانین برنامه توسعه دارد، و مقدمات آن طراحی نهادهای تنظیم‌گری است که دو عنصر مشارکت مؤثر جامعه مدنی و استقلال عمل نهادی، به‌صورت عینی در تأسیس آن‌ها لحاظ شده باشند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

فهرست منابع و مآخذ

۱. فارسی

الف) کتاب ها

۱. سعیدی، محمدرضا (۱۳۹۳)، درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی، تهران: سمت.
۲. سن، میریام (۱۳۹۷)، تنظیم بازار بدون مداخله دولت (شناخت تغییرات نهادی)، ترجمه: سید علیرضا شکوهیان و همکاران، تهران: مجد.
۳. ملک‌زاده، محمدشریف (۱۳۸۴)، مدیریت مشارکتی، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین.
۴. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، تهران: سمت.

ب) مقالات

۵. اشتریان، کیومرث (۱۳۸۹)، «ملاحظاتی در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه سیاست، ۴۰(۱).
۶. امین‌زاده، الهام؛ مقیمی، لیلی (۱۳۹۷)، «بررسی تطبیقی میزان اثرگذاری دولت در استقلال نهادهای تنظیم مقررات انرژی در بخش‌های برق، نفت و گاز»، مطالعات حقوق انرژی، ۴(۲).
۷. حبیبی، سیدمحسن؛ سعیدی رضوانی، هادی (۱۳۸۴)، «شهرسازی مشارکتی کاوشی نظری در ایران»، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۴.
۸. رضایی جوزانی، محمد؛ حاکمی، محمدامین (۱۳۹۵)، «مطالعه حق مشارکت شهروندان در قانون‌گذاری متکی بر فناوری‌های نوظهور»، دوفصلنامه علمی حقوق بشر و شهروندی، شماره دوم.
۹. طحان نظیف، هادی؛ هادی‌زاده، علی (۱۳۹۷)، «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران»، دانش حقوق عمومی، شماره ۲۱.
۱۰. علی‌نژاد، فرهاد؛ چیت‌سازان، الهام (۱۳۹۱)، «بررسی مفهوم استقلال تقنینی و نظارتی بانکی و تحلیل چگونگی آن در نظام بانکی ایران»، همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی.
۱۱. کشتکار، مهران؛ حاتمی، حمیدرضا (۱۳۹۴)، «الگوی مفهومی مشارکت سازمان‌یافته مردمی برای تحقق استحکام ساخت درونی قدرت نظام»، مطالعات راهبردی بسیج، شماره ۶۹.
۱۲. مرکزمالمیری، احمد (۱۳۹۰)، «تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری ـ مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی»، مجلس و راهبرد، شماره ۶۷.
۱۳. مرکزمالمیری، احمد (۱۴۰۲)، «تأملی در الزامات اجرای قانون با تأکید بر قوانین برنامه توسعه»، مجلس و راهبرد، شماره ۱۱۵.
۱۴. موسوی، سید علی و همکاران (۱۴۰۴)، «جستاری در مبانی نظری و معیارهای عینی حکمرانی جدید و نسبت آن با اداره عمومی»، مطالعات حقوق عمومی، ۵۵(۱).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

۱۵. نیازی، محسن (۱۳۸۵)، «تبیین مشارکت اجتماعی شهروندان کاشان»، کاشان‌شناخت، شماره دوم.
۱۶. وکیلی مقدم، محمدحسین (۱۴۰۳)، «بررسی مفهوم و مصادیق فناوری‌های تمرکززدا و اثرات نهادی آن‌ها در ساختار حاکمیت»، دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی، ۱(۱).
۱۷. هداوند، مهدی؛ جم، فرهاد (۱۴۰۰)، «مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به‌مثابه ابزار حکمرانی»، راهبرد، ۳۰(۹۹).
ج) رساله
۱۸. موسوی، سید علی (۱۴۰۲)، حکمرانی تنظیمی و ساختار استخدامی در نظام حقوقی فرانسه و آمریکا، رساله دکتری، دانشگاه تبریز.

۲. لاتین

A) Books
19. Al-Dahdah, Edouard et al. (2016), Rules on Paper, Rules in Practice: Enforcing Laws and Policies in the Middle East and North Africa, World Bank.
20. Bjork, Christopher (2006), Educational Decentralization Asian Experiences and Conceptual Contributions, Springer.
21. Fukuyama, Francis (2004), State Building, New York: Cornell University Press.
22. Koske, Isabell et al. (2016), Regulatory management practices in OECD countries, OECD Publishing.
23. New Zealand Productivity Commission (2014), Regulatory institutions and practices.
24. UNIDO (2008), Sustainable Energy Regulation and Policymaking Training Manual. Module 5, Sustainable energy regulation and policymaking for Africa.
25. White, Stacey (2011), Government Decentralization in the 21 st century, Washington: CsIs.
B) Articles
26. Bevir, M. et al. (2003), "Comparative governance: Prospects and lessons", Public Administration, 81(1).
27. Charbonneau, Philip & Anderson, Cameron (2021), "Decentralization and Electoral Accountability", in: Ignacio Lago (ed), Handbook on Decentralization, Devolution and the State, Elgar Handbooks in Political Science.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

28. Dardaneli, Paolo (2021), “Conceptualizing and Measuring Decentralization”, in: Ignacio Lago (ed), Handbook on Decentralization, Devolution and the State, Edward Elgar.
29. Peters, B. Guy (2010), “Public Administration in the united states: Anglo-American, Just American, or Which American?”, In: Martin painter & B. Guy peters (Eds), Tradition and public Administration, UK: palgrave macmillan.
30. Reiss, Dorit. R. (2010), “Administrative agencies as creators of administrative law norms: evidence from the UK, France and Sweden”, in: Susan Rose-Ackerman & Peter L. Lindseth (eds), Comparative Administrative Law, UK: Edward Elgar.
31. Rhodes, R. A. W. (1996), “The new governance: Governing without government”, Political Studies, 44(4).
32. Sorensen, Eva (2012), “Governance and innovation in the public sector”, in: David Levi-Faur (ed), The Oxford Handbook of Governance, NewYork: Oxford University Press.
33. Torrisi, Gianpiero (2021), “A Multidimensional Analysis Of The Link Between Decentralization And Development”, in: Ignacio Lago (ed), Handbook on Decentralization, Devolution and the State, Edward Elgar.
34. Trillas F. & Montoya M.A. (2013), “Independent regulators: theory, evidence and reform proposals”. SSRN.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]