

تأملی بر تکالیف قانونی دولت برای تراکم‌زدایی از تهران

محمد زرشکی^۱، خیرالله پروین^۲*

چکیده

تمرکزگرایی که در ساختار حقوقی-سیاسی کشور و اندیشه فرمانروایان ریشه دوانیده است، اصلی‌ترین چالش شهر تهران است. دلیل اصلی تراکم بالا در تهران را نیز می‌توان تمرکز متورمانه سیاسی-اداری در آن دانست. به‌واقع اگر تمرکز وجود نداشته باشد، تراکمی نیز وجود نخواهد داشت. تراکم‌زدایی حقوقی از شهر تهران شأن قانونگذاری دارد، نه شأن مقررات‌گذاری. سؤال اصلی تحقیق حاضر این است که اصلی‌ترین علل عدم تحقق تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران چیست؟ فرضیه اصلی تحقیق حاضر را که در راستای بررسی علل اصلی تحقق تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران است، می‌توان در چهار نکته کلیدی بیان کرد: الف) ساختار حقوقی-سیاسی بسیط و متمرکز در پایتخت؛ ب) اقتدارگرایی مقامات حاکم و رسوخ فرهنگ سیاسی تمرکزگرا در ذهن مسئولان؛ ج) تفسیر محدودنگر شورای نگهبان در خصوص دایره صلاحیت واحدهای اداری محلی؛ د) عدم اهتمام به اجرای قوانین مرتبط با تراکم‌زدایی. این تحقیق از لحاظ روش‌شناسی توصیفی-تحلیلی و کاربردی است.

کلیدواژگان

آمایش سرزمین، تراکم‌زدایی، تمرکزگرایی، دولت الکترونیک، کوچک‌سازی دولت.

۱. دکتری حقوق عمومی، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.

Email: Mohammad.zereshki@yahoo.com

۲. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Email: Khparvin@ut.ac.ir

تلفن: ۰۹۱۲۳۹۰۷۴۸۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۴/۲۰، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۴/۱۲

مقدمه

براساس شواهد کاملاً گویا و بسیار متعدد، متأسفانه کشور ما دچار وضعیت تمرکزگرایی شدید و تجمع اکثر منابع و مراکز ملی در منطقه تهران است. این تمرکزگرایی شدید و به اصطلاح تهران زدگی، از معضلات و موانع اصلی حفظ و تقویت هویت ملی و رشد و توسعه علمی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و شکوفایی کل کشور (عدم توسعه متوازن) است. همچنین در بسیاری از موارد آثار بسیار منفی و مخرب مستقیم و غیرمستقیم تمرکزگرایی و تهران زدگی جدی گرفته نمی‌شود و در نتیجه بسیاری از سازوکارهای رشد و توسعه و برنامه‌های شکوفایی ملی امکان تحقق نخواهند داشت (طهرانی، ۱۳۹۲: ۱۷). در واقع امروزه دیگر نمی‌توان تنها تمرکز سیاسی-اداری در تهران را مورد تراکم در این کلانشهر دانست، چراکه تمرکز در انواع مختلف اقتصادی-مالی، بهداشتی-درمانی، علمی-آموزشی، جمعیتی، اجتماعی-فرهنگی، خدماتی و صنعتی نیز نقش کاملاً پیدایی در ایجاد این میزان از تراکم روزافزون در تهران دارند. تهران، کانون ایدئولوژیک دانشگاهی و علمی، قطب صنعتی ارتباطی، خدماتی و اداری کشور نیز به حساب می‌آید. این تمرکز امکانات، چهره توسعه‌یافته‌ای از تهران را در ذهن تصویر می‌کند که این برداشتی پذیرفتنی در مقایسه با سایر استان‌هاست. بدون توسعه عمومی کشور، امکان حل مسائل تهران محدود است و توسعه عمومی کشور نیز میسر نخواهد شد مگر با اجرایی کردن تکالیف قانونی دولت در اصول ۳ (بند ۹، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی؛ بند ۱۰، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور، بند ۱۴؛ تساوی عموم در برابر قانون)، ۱۹ (حقوق مساوی همه مردم ایران فارغ از رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها)، ۴۳ (بند ۱، تأمین نیازهای اساسی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش برای همه؛ بند ۲، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه) و ۴۸ قانون اساسی (توزیع عادلانه منابع اقتصادی در مناطق مختلف کشور)، تکالیف دولت در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (از جمله مواد ۲۶ و ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه) و سیاست‌های کلی ابلاغی تحول در نظام اداری مانند دولت الکترونیک (مانند مواد ۱۵ و ۱۷) و کوچک‌سازی دولت (ماده ۱۰). در واقع اگر دولت‌ها به این تکالیف قانونی مصرح در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه عمل کنند، اساساً بسیاری از علل تمرکز و تراکم در تهران مضمحل خواهد شد.

در تحقیق حاضر ابتدا مبانی نظری در خصوص تراکم‌زدایی و تمرکزگرایی، سپس تکالیف قانونی دولت در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه (راهکارها) برای نیل به تراکم‌زدایی از تهران مورد بررسی می‌شود. هدف اصلی این تحقیق ارائه راهکارهای قانونی مؤثر با توجه به ظرفیت نظام حقوقی کشور برای تراکم‌زدایی حقوقی از شهر تهران است.

مبانی نظری

۱. تراکم‌زدایی

تراکم‌زدایی، نوعی حکومت کردن از راه دور است، ضمن اینکه در تضاد با تمرکززدایی قرار دارد، کامل‌کننده آن به‌شمار می‌آید (شمس، ۱۳۹۰: ۴). تراکم‌زدایی، همان چکش تمرکززدایی را در دست دارد، با این تفاوت که تنها دسته آن بلندتر شده است (Badash, 1990:98). هدف تراکم‌زدایی کارایی فنی است و به مشارکت مردمی توجه نمی‌شود. در این روش نقش حکومت‌های محلی بسیار ناچیز است و هیچ‌گفت‌وگویی جدی‌ای میان مقامات محلی و مرکزی برای به اجرا درآوردن برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت ملی وجود ندارد. تراکم‌زدایی به دو صورت محدود و پیشرفته قابل اجراست. در تراکم‌زدایی محدود، تنها وظیفه اجرایی به سطح محلی منتقل می‌شود، اما در تراکم‌زدایی پیشرفته علاوه بر وظایف اجرایی، وظیفه برنامه‌ریزی نیز منتقل می‌شود (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۷۶-۱۷۵). با این تعبیر، عدم تراکم امور، یکی از صور تمرکز است نه گونه‌ای از عدم تمرکز. مقصود از تراکم‌زدایی در این تحقیق بهره‌گیری از تکالیف قانونی دولت در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه از جمله آمایش سرزمین، کوچک‌سازی دولت و دولت الکترونیک به‌منظور تحقق این مهم است.

امروزه تهدیدهایی همچون وقوع زلزله احتمالی (به‌عنوان یک معضل بالقوه) و آلودگی‌های زیست‌محیطی (به‌عنوان یک معضل بالفعل) در پایتخت، بر اهمیت بحث تراکم‌زدایی از تهران می‌افزاید. از این رو باید از طریق اعمال اصل احتیاط به‌عنوان یک اصل پیشگیرانه، از میزان آسیب‌های این معضلات تا حد امکان کاست. باید اذعان داشت که یکی از موضوع‌هایی که بیشتر شهرهای جهان با آن دست به‌گریبان‌اند، سوانح طبیعی است (الکساندر، ۲۰۰۲: ۳۸). از ربع قرن گذشته تاکنون، حوادث طبیعی، سه میلیون نفر تلفات، در دنیا داشته و حدود ۲۳ میلیارد دلار خسارت وارد ساخته است. در این میان زلزله یکی از حوادث شایع در سراسر دنیاست و در سال ۲۰۰۱ مرگبارترین حادثه جهان گزارش شده است. ایران در ردیف ۱۰ کشور بلاخیز دنیاست و زلزله مسبب بیشترین تلفات انسانی آن است و کمربند زلزله ۹۰ درصد خاک کشور ما را در بر گرفته است (آوازه و جعفری ۱۳۸۵: ۲). کلانشهر تهران نیز نه‌تنها از خطر زلزله ایمن نیست، بلکه براساس مطالعات آماری و زلزله‌هایی که پیش از این در ناحیه ری و تهران ثبت شده، با احتمال بیش از ۷۰ درصد به‌طور متوسط هر ۱۵۸ سال یک بار زلزله‌ای ویرانگر در این ناحیه رخ داده است. به‌عبارتی، دوره بازگشت زلزله‌های تهران حدود ۱۵۰ تا ۲۰۰ سال است و به‌دلیل اینکه از آخرین زلزله نیرومند بیش از ۱۸۷ سال گذشته، احتمال وقوع زلزله در تهران قوی است (ساداتی مینایی و نعمتی کشتلی ۱۳۹۳: ۱۰۸). برآورد شده است که به‌شرط فعال شدن گسل شمال تهران ۳۶ درصد ساختمان‌ها و به‌شرط فعال شدن گسل ری ۵۵ درصد

ساختمان‌ها تخریب می‌شوند. براساس مطالعه‌ای در سال ۱۳۷۹، در صورت وقوع زلزله ۷ ریشتری، تا ۲ میلیون نفر کشته و زخمی برآورد می‌شود، که مشکلات بسیاری برای خود شهر و بازماندگان ایجاد خواهد کرد و به دلیل تمرکز مراکز سیاسی، اقتصادی، اداری، فرهنگی و... در این شهر، در عمل تصمیم‌گیری‌ها در کل کشور دچار اختلال خواهد شد و احتمال بروز مشکلات فراوانی برای کل کشور وجود خواهد داشت (سراجی، ۱۳۸۶: ۱۰). از سوی دیگر، جدیدترین بررسی‌های سازمان بهداشت جهانی نشان می‌دهد که تهران از آلوده‌ترین شهرها و پایتخت‌های جهان است و خطر آلودگی هوای تهران ۳۸ برابر استاندارد جهانی است و بحرانی بودن هوای این شهر زنگ‌های خطر را برای مسئولان به صدا درآورده است (ساداتی مینایی و نعمتی کشتلی ۱۳۹۳: ۱۰۸). شایان ذکر است که مهم‌ترین عامل آلودگی هوای شهر تهران، تراکم زیاد جمعیت در این شهر است. در شهر تهران در هر کیلومتر مربع ۸۶۱۴ نفر زندگی می‌کنند که این تعداد در مقایسه با استان تهران، ۶۲۸ نفر و در کل کشور ۴۱ نفر است (متقی دستنایی، لطفی و صادقی، ۱۳۹۳: ۱۱-۱۰). در نتیجه تراکم‌زدایی از تهران تأثیر مستقیمی بر بهبود وضعیت زیست‌محیطی در پایتخت خواهد داشت.

به نظر می‌رسد نخستین مرحله برای خروج از تمرکزگرایی، تراکم‌زدایی است (به دلیل تفسیر محدودنگر شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۰۰ قانون اساسی و قائل شدن شأن صرفاً نظارتی، نه اجرایی و تصمیم‌گیرانه، برای شوراهای و عدم تمایل مقامات حاکم برای واگذاری امور، تمرکززدایی را می‌توان مرحله پس از تراکم‌زدایی تلقی کرد). البته تمرکززدایی اصولی که امروزه شیوه‌ای مدرن از اداره دولت‌ها-کشورها در بسیاری از نقاط دنیا محسوب می‌شود، باید با اصول متعددی همراه باشد که به منزله راهنمای نظری و عملی در سطوح مختلف برای صاحب‌نظران و نیز اصحاب عمل در سیاستگذاری‌ها، قانونگذاری‌ها و نیز ایجاد رویه‌های مختلف سیاسی، اداری و قضایی استفاده می‌شوند. از مهم‌ترین این اصول می‌توان از اصل آزادی اداری واحدهای محلی، اصل تقدم اجرا توسط واحدهای محلی و نیز شرط عمومی صلاحیت‌ها نام برد. در سیاستگذاری‌ها، قانونگذاری‌ها و نیز اجرای موضوعات مربوط به تمرکززدایی در ایران، متأسفانه تاکنون به این اصول به صورتی هدفمند و آگاهانه توجهی صورت نگرفته است و به جرات می‌توان گفت که تمرکززدایی‌های صورت گرفته در ایران فاقد توجه به آنها بوده است (جلالی، ۱۳۹۴: ۱). شایان توجه است که طراحی نهاد تمرکززدایی، مانند ساختن بنای فیزیکی نیست، بلکه پروژه‌ای انسانی، اجتماعی و سیاسی است و در تعاملات مختلف اجتماعی، سیاسی و حقوقی شکل می‌یابد. با درک بهتر ابعاد مختلف این تحول، احتمال موفقیت بیشتر است. یک نهاد پس از پیدایش و تأسیس در صورتی به بقای خود ادامه می‌دهد که در مجموعه روابط اجتماعی حک شود و جا بیفتد. اینجا افتادگی و حک شدن نیازمند ساختار قدرت است که آن هم خود نیازمند روابط اجتماعی است. در هیچ حوزه‌ای از نهادها و از جمله در تمرکززدایی امکان مهندسی کلان

در کشور ما وجود ندارد. روش مطلوب و مؤثر، مهندسی جزء به جزء و تدریجی است؛ دلیل اصلی آن نیز سیاسی است. بنابراین هم به دلیل پیچیدگی و هم به سبب مقاومت شدید سیاسی، مهندسی تدریجی نهادها، روش عقلایی برخورد با آنهاست (میدری، ۱۳۸۵: ۴۳-۲۶).

یکی از موانع موجود در زمینه تمرکززدایی و تراکم‌زدایی که مانع از تحقق نظریه در عمل می‌شود، «منافع مستقر»^۱ در تمرکزگرایی است که به دلیل آن افراد نمی‌خواهند قدرتشان را به دیگری تفویض کنند (مهریار، ۱۳۸۵: ۳۷). تمرکززدایی مانند قیمت تعادلی زایدۀ ظرفیت‌ها، نیروهای اجتماعی، مرحله توسعه‌یافتگی و بسیاری از عناصر دیگر است و به همین دلیل پروژه‌ای اجتماعی است. شکل مناسب تمرکززدایی در کشور از دل گفت‌وگو میان دست‌اندرکاران محلی و ملی و نیروهای اجتماعی در این دو سطح حاصل می‌شود.

۲. تمرکزگرایی

تمرکزگرایی از صور اعمال مدیریت است که طی آن تمامی اختیارات از تصمیم‌گیری تا برنامه‌ریزی و اجرا در یک دستگاه دیوان‌سالار متمرکز می‌شود. یکی از تعاریف جامع و مانع و در عین حال موجز از تمرکزگرایی را در بیان دیوید رابرتسون می‌یابیم: «تمرکزگرایی مبین تمرکز حکومت و اقتدار سیاسی در پایتخت و در سطح ملی، در برابر توزیع قدرت‌ها و مسئولیت‌ها میان مراجع ملی، منطقه‌ای و محلی است» (مدیر شانه‌چی، ۱۳۷۹: ۳۶). مسئله تمرکزگرایی در کشورهای مختلف به‌ویژه جهان سوم به دو صورت عمده بیان می‌شود: اول، تمرکز مدیریت و تصمیم‌گیری برای تخصیص امکانات و منابع یا «تمرکز کارکردی» و دوم، تمرکز در بعد فضایی از حوزه‌های پیرامونی به مراکز اصلی یا «تمرکز فضایی».

بی‌شک نقطه آغاز و نیز تداوم روند تمرکز و تراکم همه‌جانبه و چندبعدی جمعیت و فعالیت در تهران و تولید اقتدار و انحصار قدرت برای آن، تمرکز قدرت سیاسی و اداری ناشی از ساخت نظام سیاسی و تمرکزگرایی اداری و اجرایی آن از انقلاب مشروطه تاکنون بوده است. تهران در پرتو خصلت‌های مکانی و جغرافیایی آن و نیز نگرش، رفتار و سیاست‌های دولت حاکم طی یک قرن اخیر، به شدت به تمرکز، ذخیره‌سازی و انحصار قدرت روی آورده و قدرت ملی را در تمامی ابعاد بلعیده و تصاحب کرده است؛ به طوری که نوعی فرهنگ سیاسی سلطه مکانی را در ذهنیت شهروندان تهرانی اعم از دولتمردان، سیاستمداران، بازیگران سیاسی، احزاب، کادرهای عالی و کارشناسان دولت و مردم عادی شکل داده است (حافظ‌نیا، ۱۳۹۳: ۵).

۲. ۱. تمرکزگرایی در پرتو مفهوم برابری

در اصولی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به سه اصل بنیادین حقوق بشری (کرامت انسانی، تساوی و منع تبعیض و آزادی) تصریح و تأکید شده است. تأمین حداقل برابری و رفع تبعیض‌های اجتماعی در تمامی زمینه‌ها، شکل ابتدایی عدالت است. با این همه نقش و جایگاه وظیفه اجرای عدالت چنان اهمیتی دارد که گروهی از اندیشمندان دولت را به نهاد سازمان یافته در جهت اجرای عدالت و مبارزه با تبعیض در جامعه تعریف کرده‌اند (پروین، ۱۳۹۳: ۳۲۶). در مفهوم حقوقی، اصل برابری از پایه‌های دولت حقوقی به‌شمار می‌رود. حس برابری جویی در افراد به‌حدی نیرومند است که افراد حاضرند به‌سبب برابری از آزادی خود بگذرند، ولی به نابرابری و تبعیض تن در ندهند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۰۱). پس شاید تنها با برابری است که می‌توان باور داشت، مردم‌سالاری تحقق یافته است (کوهن، ۱۳۷۳: ۳۹۸). مطالعه اصول قانون اساسی در خصوص تکالیف دولت برای تأمین حقوق رفاهی شهروندان مؤید این مهم است که دولت ایران، دولت رفاهی است که باید حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان را مطابق اصول حاکم بر خدمات عمومی (انطباق و تساوی) و به‌صورت متوازن در سراسر پهنه سرزمین اعمال کند. در واقع اگر دولت‌ها توانسته بودند به اصول حاکم بر خدمات عمومی به‌نحو مطلوبی جامه عمل بپوشانند، امروزه شاهد این میزان از تمرکز و تراکم در تهران و عدم توازن امکانات به این شدت میان تهران و سایر نقاط کشور نبودیم.

۲. ۱. ۱. نسبت‌سنجی برابری ماهوی (برابری در قانون) و تراکم‌زدایی از تهران

همانند بسیاری از انقلاب‌های دیگر، یکی از عوامل مؤثر در انقلاب ایران در شروع و گسترش خیز مردم علیه نظام حاکم، وجود تبعیض و نابرابری در امور مختلف بود. تبعیض در مقابل قوانین و مقررات، محروم بودن بخشی از جامعه از حقوق خویش، تحمیل بار تکالیف اجتماعی بر دوش عده‌ای خاص، تبعیض در محاکم و مانند آن، از مهم‌ترین مواردی بودند که بذور نارضایتی را در میان مردم افشانده و در کنار سایر عوامل (مذهبی، اقتصادی، فرهنگی و...) زمینه بروز و پیروزی انقلاب را فراهم آوردند. به همین دلیل از مهم‌ترین خواسته‌های به‌حق ملت پس از پیروزی انقلاب که به‌صراحت در قانون اساسی نیز گنجانده شد، تأمین مساوات در امور مختلف بود.

مفهوم برابری در قانون از مبانی مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و غایت حمایت از حقوق شهروندان به‌شمار می‌رود (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۳۱). در ذیل عنوان حقوق ملت اصل ۱۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود». عبارت مندرج در این اصل، نه شعار است و نه رسم‌القباله، بلکه اصل هدایت‌کننده و خط‌مشی سیاست‌های قضایی و اداری و اقتصادی دولت است. در نظام حقوقی کشورمان برابری ماهوی به‌روشنی در قانون

اساسی (اصل مذکور) و سایر قوانین موضوعه گنجانده شده است و اغلب در پیاده‌سازی و اجرای این اصول از جانب دستگاه‌های اجرایی، ضعف وجود دارد و نابرابری‌ها به منصفه ظهور می‌رسند. اندیشمندان حقوقی در مفهوم برابری قانونی به اقسام گوناگونی قائل‌اند. کلسن بین برابری در قانون^۱ و برابری در مقابل قانون^۲ تمایز قائل می‌شود. در مفهوم برابری در قانون^۳، وجود تبعیض در قانون را بر مبنای وجوه خاص و توسط قانونگذار صحیح نمی‌داند و در مفهوم برابری در مقابل قانون^۴، این نهادهای مجری قوانین هستند که نباید در اجرای آنها بین مشمولان قوانین تفاوت قائل شوند (Kelsen, 1999:146). به دیگر سخن، برابری در قانون مربوط به نهادهایی است که تدوین و تصویب هنجارهای حقوقی را بر عهده دارند و برابری در مقابل قانون مربوط به نهاد قانونگذار است. به عبارت دیگر، در سیری منطقی، برابری در قانون به برابری در مقابل قانون می‌انجامد. اگر به هر دلیل قانونگذار در متون قانونی تبعیض ناروایی را گنجانده باشد، نهادهای مجری قانون قادر به تحقق برابری در مقابل قانون نیستند.^۵ پس، این برابری به اشکال گوناگون تحقق می‌یابد: نخست آنکه قانونگذار باید قوانین را بدون ایجاد زمینه هر گونه تبعیض بین شهروندان در اجرای آن تدوین کند؛ دوم منع هر گونه تبعیض در اعمال قوانین (ویژه، ۱۳۹۰: ۳۶۰-۳۵۹).

برابری در قانون (در قانونگذاری) به نوعی برابری ماهوی را تداعی می‌کند که مربوط به مفاد قانون است (از جمله اصول ۱۹، ۲۰ و ۴۸ قانون اساسی)؛ در صورتی که برابری در مقابل قانون مربوط به اعمال قانون است که برابری شکلی را تداعی می‌کند (از جمله بندهای ۳، ۹، ۱۲ و ۱۴ اصل ۳، اصول ۳۰ و ۳۱ و بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳) که به خوبی از جانب مقنن اساسی وضع شده‌اند. برخی حقوقدانان برای «برابری در مقابل قانون»، ارزشی فرو قانون اساسی و برای «برابری در قانون» ارزش قانون اساسی در نظر می‌گیرند (melin soucramanien, 1997: 55). نظام حقوق کشور ما در زمینه برابری در قانون موازین روشنی را اتخاذ کرده که مستلزم پیاده‌سازی مطلوب از جانب نهادهای مجری قانون برای نیل به تراکم‌زدایی و تمرکززدایی حقوقی از شهر تهران است.

۲.۱.۲. نسبت‌سنجی برابری شکلی (برابری در مقابل قانون) و تراکم‌زدایی از تهران
«برابری در مقابل قانون»، «برابری در بهره‌مندی از آزادی و احترام مدنی»، «برابری در

1. Egelite dans la loi
2. eagalite devant la loi
3. egalite dans la loi
4. egalite devant la loi

۵. در واقع اگر برابری در مقابل قانون مربوط به ساختار اجرایی و قضایی است، برابری در قانون به قانونگذار باز می‌گردد که در این صورت لاجرم قانونگذار در تحقق برابری مقدم بر مجریان خواهد بود.

بهره‌مندی از فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی»، «برابری در بهره‌مندی از منابع» و «برابری در بهره‌مندی از رفاه»، قلمروهایی هستند که با محتوای برابری ارتباط دارند (Schwartzschil, 1999:156). از آنجا که دولت ایران از منظر ماهیت‌شناسی، دولت رفاه است، باید تکالیف قانونی خود به خصوص در قانون اساسی را به‌منظور هرچه نزدیک‌تر کردن به مفهوم برابری در اجرا به کار بندد تا با اعمال توسعه متوازن در سراسر کشور، شاهد تراکم‌زدایی مکانیک‌وار و قانونی از شهر تهران باشیم.

از عنوان خدمات عمومی برمی‌آید که خدمات عمومی به عموم افراد جامعه تعلق دارد. بنابراین اصل تساوی خدمات عمومی اقتضا دارد که همه افراد جامعه به‌طور مساوی و یکسان از خدمات عمومی برخوردار شوند و نباید معیارهای سیاسی، عقیدتی، نژادی یا قومی مبنای برخورداری یا اولویت افراد در استفاده از این خدمات قرار گیرد و دولت نمی‌تواند به این بهانه میان شهروندان تبعیض قائل شود و افرادی را از خدمات عمومی محروم کند یا برای برخی در استفاده از خدمات عمومی امتیازات خاص در نظر بگیرد.

برابری واقعی و مادی مستلزم مداخله قدرت عمومی به‌منظور تصحیح نابرابری‌های احتمالی که از نظم حقوقی نشأت می‌گیرد و کاهش نابرابری‌های عملی است (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۵۰). اگر دولت‌ها در زمینه برابری در مقابل قانون که مستلزم عدالت‌محوری در زمینه توزیع خدمات عمومی است، اهتمام بیشتری داشتند و برابری در قانون مصرح در اصول (۱۹، ۲۰، ۴۸) قانون اساسی را به مرحله برابری در مقابل قانون (برابری شکلی) می‌رساندند، اساساً امروزه این میزان از تمرکز امکانات اعم از اقتصادی، بهداشتی، آموزشی، درمانی و ... و تراکم جمعیت را در کلانشهرها به‌خصوص تهران شاهد نبودیم. با ملاحظه این نوع توسعه‌یافتگی ناموزون میان تهران و سایر استان‌ها آیا می‌توان به موفقیت دولت‌ها در پیاده‌سازی مفهوم تساوی عموم در برابر قانون (برابری شکلی) قائل شد؟

تکالیف قانونی دولت برای تراکم‌زدایی از تهران

۱. آمایش سرزمین و بررسی اهمیت آن در راستای تراکم‌زدایی از تهران

امروزه یکی از شاخص‌ها و معیارهای توسعه‌یافتگی، میزان انطباق برنامه‌های اجرایی هر کشور با مبانی و مطالعات جامع آمایش سرزمین است. پیام عدم توازن معمولاً ناکارایی اقتصادی، نابرابری اجتماعی، جریان‌های مهاجرتی قوی و آشوب‌های اجتماعی است. دغدغه اصلی عدالت اجتماعی، ایجاد تعادل بین دو اصل آزادی و توزیع برابر امکانات اقتصادی و اجتماعی است. به دیگر سخن، توزیع عادلانه آزادی و امکانات توأمان در عدالت اجتماعی مورد توجه است. در حقیقت دغدغه اصلی در عدالت اجتماعی رعایت برابری شهروندان در هر دو حوزه آزادی‌ها و

بازتوزیع امکانات اقتصادی و اجتماعی است (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۳: ۸۸). ایده مشترک در همه نظریات عدالت توزیعی این است که در تخصیص منابع و بازتوزیع امکانات در جامعه اعم از ثروت و مناصب عمومی، باید با مردمان رفتاری برابر داشت. اصل اولیه از نظر عدالت، برابری همه افراد در تخصیص امکانات و برخورداری از آنهاست (لطیفی، ۱۳۸۸: ۱۱۲).

این مهم را نباید از نظر پنهان داشت که مشکلات تهران ریشه در نظام اقتصادی-اجتماعی و فضایی کشور دارد و نباید حل مسائل تهران را در خود این کلانشهر، بلکه باید در سطح ملی جست‌وجو کرد. براساس این دیدگاه که در مطالعات آمایش سرزمین هم بسیار مورد توجه قرار گرفته است، تا زمانی که عدم تعادل‌های فضایی در سرزمین وجود دارد، مجموعه شهری تهران با برخورداری از جاذبه‌ها و امکانات مختلف و بسترهای آماده زیربنایی و تجهیزاتی، همچنان همانند قطب قوی مغناطیسی براده‌های ریز و درشت را که در واقع همان سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های مختلف اقتصادی-اجتماعی موجود در حوزه نفوذ این قطب است، به سوی خود جلب می‌کند و در چرخه تکراری موجب تشدید این عدم تعادل خواهد شد. در این دیدگاه برای شکستن این دور باطل و کاهش تراکم تهران، انتقال پایتخت مدنظر نیست، در عوض دو راهکار دیگر به صورت همزمان مورد توجه است؛ جلوگیری از استقرار فعالیت‌های جدید و به‌ویژه فعالیت‌های غیرضروری و تراکم‌زا در تهران و همزمان با آن اهتمام به گسترش تعادل‌های منطقه‌ای در سطح سرزمین برای ایجاد مزیت‌های رقابتی در آنها برای رقابت با تهران. راهکار اول موجب دگرگونی تدریجی ماهیت فعالیت‌های تهران به سوی مجموعه‌ای از فعالیت‌های دانش‌بنیان و شایسته برای یک شهر با چهره بین‌المللی خواهد شد و راهکار دوم خودبه‌خود از جاذبه‌های نسبی تهران برای جذب سرمایه‌گذاری‌های جدید غیرضروری به سوی این شهر خواهد کاست. این دیدگاه را می‌توان به‌نوعی موافقت با نگرش به مسائل تهران از دیدگاه ملی دانست.

۱.۱. مبانی قانونی آمایش سرزمین

آمایش سرزمین که از راه‌حل‌های بنیادین به‌منظور نیل به تراکم‌زدایی قانونی، علمی و منطقی از سطح شهر تهران است، از منظر مبانی قانونی با خلأ یا حتی نقصانی مواجه نیست، بلکه از لحاظ اجرایی، قوای سه‌گانه نتوانسته یا نخواسته‌اند این مهم را به‌نحو مطلوبی پیاده‌سازی و اجرا کنند. آمایش سرزمین علاوه‌بر قانون اساسی (بند ۹ اصل ۳ و اصل ۴۸)، در سایر قوانین موضوعه (سیاست‌های کلی نظام و قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) نیز به‌کرات مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته است. در ذیل مستندات قانونی آمایش سرزمین در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه بررسی می‌شود.

۱.۱.۱. آمایش سرزمین در قانون اساسی

عدالت توزیعی از مؤلفه‌های عدالت اجتماعی است که دغدغه اصلی آن به تعبیر راولز، ایجاد تعادل بین دو اصل آزادی و توزیع برابر امکانات اقتصادی و اجتماعی است (ویژه، ۱۳۹۰: ۴۰۴). با مطالعه بند ۹ اصل ۳ و اصل ۴۸ قانون اساسی و در تحلیل این اصول می‌توان به تمرکزگرایی در تهران و نبود توسعه متوازن و پایدار از میان استان‌های مختلف کشور در بهره‌مندی از امکانات اعم از اقتصادی، بهداشتی، آموزشی، درمانی و... اشاره داشت؛ اصولی که دولت را مکلف به اعمال توسعه متوازن در سراسر کشور کرده است که مؤید تکلیف دولت بر تأمین عدالت توزیعی است. مطالعه انواع تمرکز (سیاسی-اداری، صنعتی، اقتصادی، بهداشتی-درمانی و...) می‌تواند مؤید اجرایی نشدن اصل مترقی ۴۸ قانون اساسی باشد که دولت را مکلف کرده است نباید در توزیع فعالیت‌های اقتصادی و استفاده از درآمدهای ملی انسان‌ها تبعیضی وجود داشته باشد. از مجریان قانون انتظار می‌رود که با عمل به اصل ۴۸ قانون اساسی که می‌تواند در قالب آمایش سرزمین و توجه بیشتر به مناطق محروم و کمتر برخوردار شهری و روستایی باشد، به گونه‌ای از عوامل دافعه جمعیت از شهرها و روستاهای کوچک همچون الف) به دست آوردن فرصت‌های شغلی و کسب درآمد بیشتر در تهران، ب) استفاده از امکانات رفاهی، بهداشتی، تحصیلی و درمانی در تهران بکاهند و با ارتقای عوامل جاذبه جمعیت همچون الف) تأمین مسکن مناسب و ایجاد امکانات رفاهی (بند ۱ اصل ۴۳)، ب) توسعه کشاورزی و حمایت بیشتر از کشاورزان (بند ۹ اصل ۴۳) و ج) ایجاد فضای مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی و افزایش میزان فرصت‌های شغلی (بند ۲ اصل ۴۳)، در مرحله اول از مهاجرت به تهران بکاهند و در مرحله دوم موجب مهاجرت معکوس از تهران به نقاط شهری و روستایی شوند.

۱.۱.۲. آمایش سرزمین در سایر قوانین

علاوه بر قانون اساسی، در تمامی قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نیز مبحث آمایش سرزمین جزء دغدغه‌های جدی قانونگذار بوده است. در اینجا به منظور پرهیز از اطاله کلام صرفاً آمایش سرزمین در قوانین برنامه‌های پنجم و ششم توسعه بررسی می‌شود. در مواد ۱۸۰ تا ۱۸۶ قانون برنامه پنجم توسعه به آمایش سرزمین توجه ویژه‌ای شده است. برای مثال در ماده ۱۸۰ دولت مکلف شده است که در راستای تحقق اصل ۴۸ قانون اساسی هر ساله حداقل ۱۰ درصد از فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم را کاهش دهد. اخیراً در قانون برنامه ششم توسعه نیز در مواد ۲۶ و ۲۷ به توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر پرداخته شده است. این امر مؤید نگاه ویژه قانونگذار به بحث آمایش سرزمین است. در بند ۱ ماده ۲۶ قانون مذکور مقرر شده است که: «دولت موظف است در طول سال اول اجرای قانون، برنامه سند آمایش

سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجرا درآورد». در بند ۳ ماده ۲۶ نیز مقرر شده است که «۳٪ از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها اختصاص دهد». مواد قانونی مذکور به‌وضوح بیانگر دغدغه قانونگذار برای نیل به آمایش سرزمین و توسعه متوازن در سراسر کشور است (حال اینکه چه میزان از این تکالیف قانونی اجرا می‌شوند، به گذر زمان نیاز دارد). علاوه بر این بندهای ۱۹ و ۲۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه را نیز می‌توان در راستای آمایش سرزمین دانست، اما اینکه دولت‌ها تا چه حد در اجرایی کردن این قوانین موفق بوده‌اند، آمار و ارقام مربوط به تمرکز امکانات در تهران و کلانشهرها مؤید پاسخ به این پرسش است.

۲. دولت الکترونیک و تحلیل جایگاه آن به‌منظور تراکم‌زدایی از تهران

هیأت حاکم‌های که برای جنبه‌های گوناگون اعمال حاکمیت، از فناوری اطلاعات استفاده می‌کند، «دولت الکترونیک» نام دارد. چنین دولتی امکان استفاده آسان از فناوری اطلاعات را برای ارائه خدمات دولتی به‌صورت شبانه‌روزی به شهروندان میسر می‌سازد (فتحیان و مهدوی نور، ۱۳۸۹: ۱۷۴). اصطلاحی که بلوغ دولت الکترونیک را بهتر بیان می‌کند، دولت همه‌جا حاضر^۱ است که «متضمن پنج هر یا any» به شرح زیر است:

هر زمانی (any time)، هر مکانی (anywhere)، هر شبکه‌ای (any network)، هر وسیله‌ای (any device) و هر خدمتی (any service). یکی از برنامه‌های تحول در نظام اداری دولت الکترونیک است. به‌واسطه دولت الکترونیک می‌توان تا حد زیادی به حل بسیاری از مشکلات مربوط به تمرکز در تهران امیدوار بود.

امروزه دولت دسترس‌پذیر از مفاهیم بنیادین حقوق است و دولت‌ها باید خود را به این هدف نزدیک‌تر کنند. اهمیت این اصل در مورد خدمات عمومی به‌حدی است که اگر بگوییم پیدایش دولت الکترونیک و متعاقب آن خدمات الکترونیکی دولت بر مبنای این اصل است، سخنی به‌گرافه نگفته‌ایم. در عصری که عصر ارتباطات نامگذاری شده است، همراهی دولت و سازگاری آن با این مفهوم امری الزام‌آور به‌نظر می‌رسد. در سال ۲۰۱۳ میلادی شاخص توسعه دولت الکترونیک ایران با ۵ رتبه نزول نسبت به دوره قبل، در رتبه ۱۰۵ است که این امر مؤید بی‌توجهی به این شاخص مهم است (مرکز برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی فناوری اطلاعات

1. ubiquitous government (U-Government)

سازمان فناوری اطلاعات ایران، ۱۳۹۳: ۱۲). در راستای تأکید بر نقش مهم دولت الکترونیک در بحث تراکم‌زدایی از تهران می‌توان به مثال زیر استناد کرد: تعداد مراجعان روزانه به ۱۱ شعبه بانکی در مرکز تهران (۳ شعبه از بانک‌های ملی، ملت و صادرات، ۱ شعبه از پارسیان، ۱ شعبه از پاسارگاد در محدوده بازار) معادل کل مراجعان به سیستم بانکی در شهر فرانکفورت آلمان در یک روز است (۳۸۴۰ نفر در روز) (صفوی و پاپلی یزدی، ۱۳۹۵: ۱۰). مثال مذکور می‌تواند مؤید اهمیت عملیاتی شدن دولت الکترونیک باشد که حتی با حفظ تراکم جمعیتی موجود، می‌توان به اعمال مدیریت حقوقی-اداری نوینی در کلانشهر تهران با توسل به دولت الکترونیک امیدوار بود. در همین زمینه باید افزود که اگر قوانین با نیازها منطبق واقع نشوند، می‌توانند زیانبار باشند و مکانیزم‌های مواجهه با بحران در جامعه را نابود سازند (راسخ، ۱۳۸۴: ۳۸). با پیاده‌سازی دولت الکترونیک می‌توان از میزان آلوده‌شد شهروندان و متقاضیان به ادارات و نهادهای عمومی کاست و از مزایای این کاهش در این زمینه‌ها بهره‌مند شد، چراکه لزوم حضور فیزیکی شهروندان برای دریافت خدمات منشأ بسیاری از مشکلات ترافیکی است. امروزه بسیاری از کشورها با استفاده از شاهراه‌ها و شبکه‌های اطلاعاتی، سفرهای الکترونیکی را جایگزین سفرهای فیزیکی درون‌شهری کرده و میلیون‌ها دلار در ساخت بزرگراه‌ها و معابر جدید صرفه‌جویی می‌کنند، ولی در ایران هنوز هم سعی در حل مشکل ترافیک تنها با ساخت بزرگراه‌ها و معابر است! براساس بررسی انجام‌گرفته در شهر تهران ۳۰ درصد از سفرهای درون‌شهری برای دسترسی به خود کالا و خدمات و ۷۰ درصد آن برای کسب اطلاعات و انجام کارهای ساده است (مهندسین مشاور ره‌شهر، ۱۳۸۲: ۲۹). همچنین ۱۰ درصد از سفرهای درون‌شهری در شهری مانند تهران که روزانه بالغ بر ۱۴ میلیون سفر اعلام شده است، فقط بابت انجام خدمات بانکی صورت می‌گیرد (مشکینی و همکاران، ۱۳۹۰: ۲). از سوی دیگر، براساس برآوردها (از روی ۲۳۸۵ نمونه) ۸۱ درصد نامه‌های وارده به ادارات تهران، اگر پیگیری حضوری ارباب رجوع را نداشته باشند، یا در کل راکد می‌مانند یا بسیار کند مسیر اداری خود را می‌پیمایند (صفوی و پاپلی یزدی، ۱۳۹۵: ۱۰). شایان توجه است که برای یک فرایند موفق دولت الکترونیک، تکنولوژی فقط ۱۵ درصد نقش دارد، درحالی‌که فرایند مدیریت ۸۵ درصد نقش باقیمانده را بر عهده خواهد داشت (یزدانی زنون، ۱۳۸۸: ۲۸۳).

۲. ۱. مبانی قانونی دولت الکترونیک

از آنجا که از تاریخ تصویب قانون اساسی و بازنگری در آن حدود سه دهه می‌گذرد، دولت الکترونیک در قانون اساسی به‌عنوان میثاق ملی جایگاه روشن و دقیقی ندارد. اما پس از آن در سایر قوانین موضوعه از جمله سیاست‌های کلی نظام اداری، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری، مقنن بر وجوب به‌کارگیری دولت الکترونیک از جانب

دستگاه‌های اجرایی تأکیدات فراوانی داشته است. به دلیل اهمیت این موضوع، قانون مدیریت خدمات کشوری فصل خاصی (فصل ۵) را به این موضوع اختصاص داد؛ ولی این بدین معنا نیست که شروع این بحث به تصویب این قانون برمی‌گردد؛ بلکه پیشتر از آن نیز در برنامه‌های توسعه به این مسئله پرداخته شده بود. شاید بتوان گفت اولین اقدام سازمان‌یافته و فراگیر در زمینه تحقق دولت الکترونیک در ایران، طرح توسعه کاربری فناوری اطلاعات (تکفا) بود که در سال ۱۳۸۱ تدوین و تصویب شد (رضایی‌زاده و زرشکیان، ۱۳۹۰: ۷). در ذیل تکالیف قانونی دولت در زمینه پیاده‌سازی دولت الکترونیک بررسی می‌شود.

۱.۱.۱. دولت الکترونیک در قانون اساسی

عبارت دولت الکترونیک در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی مورد اشاره قرار نگرفته است، اما از بند ۱۳ اصل ۳ (تأمین خودکفایی در علوم و فنون...) و بند ۷ اصل ۴۳ (استفاده از علوم و فنون...) می‌توان به‌عنوان مستندات قانونی ضعیف و مبهم در این خصوص یاد کرد. بدیهی است خدمات عمومی باید با تغییرات نیازهای همگانی منطبق شوند که یکی از مصادیق بارز اصل انطباق از سلسله اصول حاکم بر خدمات عمومی دولت الکترونیک است.

۱.۱.۲. دولت الکترونیک در سایر قوانین

برخلاف اصول قانون اساسی که دولت الکترونیک در آنها جایگاه والایی ندارد، اما در سایر قوانین بدان تأکید ویژه‌ای شده است. در سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری توجه ویژه‌ای به دولت الکترونیک صورت گرفته است که در ذیل بدان اشاره می‌شود:
- توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی (ماده ۱۵ سیاست‌های کلی نظام اداری)؛
- خدمت‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایت‌مندی و اعتماد مردم (ماده ۱۷ سیاست‌های کلی نظام اداری).

در همه قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نیز بر دولت الکترونیک تأکید شده است. با علم به اینکه دولت الکترونیک واجد مستنداتی در قوانین برنامه‌های اول تا چهارم توسعه است، صرفاً به مستندات دولت الکترونیک در قوانین برنامه‌های پنجم تا ششم توسعه اشاراتی می‌کنیم. در مواد ۴۶ تا ۴۹ برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه به‌صورت عام و در مواد ۳۵، ۵۵، ۹۰، ۱۱۹، ۱۷۷، ۲۱۱، به‌صورت خاص ایجاد، توسعه و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی دستگاه‌های اجرایی در کشور مورد تأکید قرار گرفته است. البته اخیراً در بخش سیزدهم قانون برنامه ششم توسعه و در مواد ۶۷ تا ۶۹ تکالیفی مبسوط در حوزه دولت الکترونیک بر دولت مقرر شده که مؤید تأکید قانونگذار بر اهمیت این امر است. در ماده ۳۲ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه نیز یکی از اهداف برنامه

ششم می‌بایست حصول به جایگاه برتر در منطقه در توسعه دولت الکترونیک در بستر شبکه ملی اطلاعات باشد؛ امری که با توجه به سرعت پیشرفت ایران در این زمینه و قیاس آن با سایر کشورهای منطقه، به نظر آرمانی و دست‌نیافتنی است. مشاهده می‌شود که دولت الکترونیک واجد مستندات قانونی کاملی در مجموعه قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه است. در نهایت می‌توان به قانون مدیریت خدمات کشوری و مستندات ذیل اشاره کرد:

ارائه و ایجاد پایگاه‌های ارائه خدمات و اطلاعات (مواد ۳۷ و ۳۸ قانون مدیریت خدمات کشوری) و ایجاد پایگاه ملی اطلاعات ایرانیان (ماده ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری)، که همه قوانین مذکور بیانگر اهمیت دولت الکترونیک از منظر قانون مدیریت خدمات کشوری است که یکی از راهکارهای اصلی برای تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران است.

۳. تحلیل مفهوم کوچک‌سازی دولت و اهمیت آن برای تراکم‌زدایی از تهران

نظام سیاسی ایران، نظام منحصر به فردی است که باید نظریه اصلاحات اداری بومی‌شده‌ای را در تحول مدیریتی و سازمانی خود به کار گیرد. مدیریت دولتی نوین از راهبردهای اصلی تحول اداری است که ایران نیز آن را به‌عنوان راهبرد اصلی خود در تحول اداری به‌کار برده است (دانایی‌فرد و عباسی ۱۳۸۷: ۱۶). براساس ایده حکمرانی خوب، دولت، بازارها و جامعه مدنی در کنار هم می‌توانند نواقص یکدیگر را برطرف و خلأها را پر کنند و نارسایی‌ها را پوشش دهند. دولت باید توانمند و چالاک باشد و آنگاه بازارها و جامعه مدنی را توانمند کند تا آنها نیز بتوانند نقش‌های مورد انتظار خود را ایفا کنند (هداوند، ۱۳۹۳: ۴۰). اگر دولت به تدریج کوچک و کوچک‌تر و قدرت سیاسی به‌صورت قانونمند در سطح استان‌ها و شهرها بیشتر توزیع شود و دولت به‌ویژه در بخش‌های خدماتی از تصدی‌گری بپرهیزد و بخش خصوصی تقویت شود، به‌طور طبیعی به تدریج تمرکز سیاسی و اقتصادی از تهران کاسته خواهد شد.

براساس یافته‌ها از ۴۴۰۰۰۰ نفری که در سال ۱۳۹۲ روزانه به تهران وارد و از آنجا خارج شده‌اند، حداقل ۲۲/۸ درصد برای مأموریت یا پیگیری مسائل اداری آمده‌اند که نشان‌دهنده حجم زیاد مراجعات حضوری به ادارات است (میره‌ای و همکاران، ۱۳۹۵: ۳). جالب است بدانیم استانداران کشور به‌طور متوسط در سال بیش از ۶۸ روز اداری در تهران حضور دارند. مدیران شرکت آب تا حدود ۴۴ روز اداری در سال را در تهران به‌سر می‌برند و مدیران کل ادارات در سال به‌طور متوسط حدود ۳۷ بار به تهران مسافرت می‌کنند (پاپلی یزدی، ۱۳۹۳: ۱۲-۱). باید اذعان داشت که آمار و ارقام مذکور به‌وضوح مؤید نقش دولت بزرگ و متمرکز در تراکم جمعیت در تهران است.

امروزه دولت‌ها با تغییر ساختار خود درصددند به اولویت‌های جدید در یک جامعه دستخوش تغییر پاسخ دهند یا مدیریت ساختارهای موجود را بهبود بخشند (lemley &

(Russell, 2002:23). الزامات اصل ۳ قانون اساسی در زمینه وظایف دولت و تأکید آن بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری و همچنین هدف‌گذاری سند چشم‌انداز توسعه و سیاست‌های کلی نظام موجب شده تا اصلاح نظام اداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین وظایف دولت، همواره مورد توجه مسئولان قرار گیرد. از این‌رو در برنامه‌های دوم تا ششم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری به این مسئله توجه شده و با وجود تلاش‌های گسترده صورت‌پذیرفته به‌منظور ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی، هنوز نظام اداری از بزرگ‌ترین معضلات توسعه کشور محسوب می‌شود. از این‌رو اصلاحات مدیریتی و اداری کشور، نیازمند برنامه‌ای ساختاریافته، منسجم و گسترده است که طی آن همه طرح‌ها و پروژه‌های لازم برای تحقق اهداف و راهبردهای تحول اداری در افق زمانی مشخصی پیش‌بینی شود.

۳.۱. مبانی قانونی کوچک‌سازی دولت

کوچک‌سازی دولت در قانون اساسی صرفاً در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته که البته با توجه به اینکه دولت ایران دولت رفاه است، نمی‌توان برای بند ۱۰ اصل ۳ نیز جایگاه ویژه‌ای قائل شد. برخلاف قانون اساسی در سایر قوانین موضوعه (سیاست‌های کلی نظام اداری و سیاست‌های کلی نظام در زمینه خصوصی‌سازی، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری) این مهم از منظر قانونگذار به‌کرات مورد تأکید قرار گرفته است، اما از آنجا که مقامات حاکم عزم راسخی برای واگذاری امور به بخش‌های غیردولتی ندارند، بحث کوچک‌سازی دولت صرفاً در متن قوانین گنجانده شده و در اجرا و پیاده‌سازی اغلب ناموفق و ناملموس بوده است.

طرح مهرآفرین نمونه‌ای از عدم اهتمام کافی در زمینه کوچک‌سازی دولت از جانب مجریان قانون است. در حالی که قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های کلی اداری، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و... همگی بر چابک‌سازی و منطقی کردن اندازه دولت تأکید می‌ورزند، طرح مهرآفرین که در سال ۱۳۹۱ به تصویب رسید و در قالب مصوبه هیأت وزیران به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد و دولت شرایط استخدام ۵۰۰ هزار نیرو را فراهم آورد که این مصوبه در تعارض با قوانین بالادستی است (مالکی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱) و سیاست کوچک‌سازی دولت را که از مؤلفه‌های اصلی آن کاهش تعداد کارکنان دولت است، نقض کرد. در ذیل کوچک‌سازی دولت از منظر مبانی قانونی بررسی می‌شود.

۳.۱.۱. کوچک‌سازی دولت در قانون اساسی

در تحلیل بحث کوچک‌سازی دولت در قانون اساسی این مهم را نباید از نظر دور داشت که بین اصول متعدد قانون اساسی در این حوزه تعارضات آشکاری وجود دارد. بند ۱۰ اصل ۳ قانون

اساسی بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور تأکید دارد، اما در اصول متعددی همچون اصول ۲۸ تا ۳۱ و ۴۳ دولت را مکلف به تأمین نیازهای اولیه زندگی و تمشیت اموری همچون اشتغال، مسکن، تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش دولتی، تأمین خوراک و پوشاک و... می‌کند. بدیهی است که بین حذف تشکیلات غیرضرور و اصول مذکور تعارضات آشکاری وجود دارد، چراکه مقنن اساسی از یک سو خواهان حذف تشکیلات غیرضرور است و از سوی دیگر این تکالیف مقرر بر دولت، مستلزم دولتی فربه و پسارفاه است.

۳.۱.۲. کوچک‌سازی دولت در سایر قوانین

در این زمینه علاوه بر تکلیف بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی (ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور)، می‌توان به ماده ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری (چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری) که از راهبردی‌ترین موازین قانونی برای کوچک‌سازی دولت است، اشاره کرد. همچنین در سال‌های اخیر واگذاری تصدی‌ها و کاهش حجم دولت در این ابعاد، همواره از برنامه‌های تحول اداری دولت بوده است که پس از ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری، افق‌های جدیدی برای اجرای این برنامه گشوده شد.

در قانون برنامه سوم توسعه، برای انجام اصلاحات در نظام اداری و مدیریت بخش دولتی تکالیفی تعیین شده که اهم این تکالیف در مواد ۱، ۲، ۳، ۶۴ و ۱۵۰ مورد تأکید قرار گرفته است. جهت‌گیری‌های کلی مواد یادشده عبارت‌اند از:

- کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت (مواد ۱ و ۲ و ۶۴)؛
- فراهم کردن زمینه مشارکت مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور (مواد ۱، ۲ و ۶۴)؛

- رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی (مواد ۱ و ۲)؛
- عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی و منطقی کردن اندازه دولت (مواد ۲ و ۶۴)؛

- بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی (ماده ۳)؛
در قانون برنامه چهارم توسعه (فصل دوازدهم) نیز تکالیف متعددی برای دولت در خصوص نظام اداری (کوچک‌سازی دولت) تعیین شده است که اهم آنها عبارت‌اند از:
- نحوه انجام امور حاکمیتی، واگذاری امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، وظایف زیربنایی و تصدی‌های اقتصادی دولت (ماده ۱۳۶ قانون)؛
- تهیه تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها و واگذاری تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (ماده ۱۳۷ قانون)؛

- کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت (ماده ۱۴۵ قانون)؛

- متناسب‌سازی تعداد کارکنان هر دستگاه با اهداف و مأموریت اصلی آن (ماده ۱۴۶ قانون). در قانون برنامه پنجم توسعه نیز تکالیفی بر دولت برای کوچک‌سازی به قرار ذیل در مواد ۵۳ و ۶۵ مقرر شده است:

در ماده ۵۳ دولت مکلف شده است یک یا چند وزارتخانه را به‌نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام کند که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد، که با انحلال سازمان تربیت بدنی و ایجاد وزارت ورزش و جوانان هم‌اکنون ۱۸ وزارتخانه در ساختار حقوقی - اداری دولت وجود دارد. همچنین در بند «الف» ماده ۶۵ قانون مذکور آمده است که به‌منظور تمرکززدایی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت، هر گونه انتقال به کلان‌شهرها جز در مورد مقامات و در موارد خاص ممنوع است. همچنین در بند «ج» ماده ۶۵ مقرر شده است که تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل واگذاری اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، کار معین و مشخص، ساعتی و عناوین مشابه به‌استثنای اعضای هیأت علمی سالانه حداقل ۲ درصد کاهش می‌یابد. در بند «الف» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه نیز منطقی نمودن اندازه دولت از نظر قانونگذار دور نمانده است. در بند مذکور ماده ۲۸ مقرر شده است که می‌بایست حداقل به میزان ۱۵ درصد در طول اجرای برنامه توسعه از حجم و اندازه دولت و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی کاسته شود (به‌استثنای مدارس دولتی)؛ از این ۱۵ درصد، حداقل ۵ درصد باید تا پایان سال دوم اجرای برنامه محقق شود. از دیگر سو براساس فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری و به‌خصوص ماده ۱۳ این قانون، باید امور تصدی‌گری دولت در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی از طریق بخش غیردولتی صورت گیرد. ماده ۱۵ این قانون نیز واگذاری امور تصدی‌های اقتصادی دولت را با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی مورد تأکید قرار می‌دهد. همچنین در ماده ۱۸ قانون مذکور انتقال کارمندان به بخش غیردولتی مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته است. بند «ب» ماده ۲۴ (کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان سالیانه ۲ درصد) و تبصره ماده ۵۱ قانون مدیریت خدمات کشوری (ممنوعیت استخدام) را نیز می‌توان در راستای تکالیف قانونی دولت برای کوچک‌سازی برشمرد که موارد مذکور مؤید تأکید همه قوانین (به‌جز قانون اساسی و البته به‌استثنای بند ۱۰ اصل ۳) برای نیل به کوچک‌سازی دولت است که حصول این مهم می‌تواند از راهکارهای اصلی تراکم‌زدایی از شهر تهران باشد.

نتیجه گیری

یکی از معضلات بنیادین نظام قانونگذاری در کشور، نه خلأ قانونی، که عدم اجرای تکالیف قانونی مطرح در ق.ا. و سایر قوانین موضوعه است. برای نیل به تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران، هم در ق.ا. و هم در قوانین دیگر راهکارهای مترقی و امکان‌پذیری پیش‌بینی شده است که در صورت عملیاتی کردن آنها توسط نهادهای مسئول، دیگر نیازی به قانونگذاری و مقررات‌گذاری متورمانه نیست. تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران محقق نخواهد شد، مگر با درک مراتب اهمیت اجرایی کردن آن، گذر از مرحله شعار در این زمینه و ورود به مرحله پیاده‌سازی و در نهایت باور به ظرفیت‌های قانونی مؤثر در این زمینه در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه. بی‌شک ساختار متمرکز حقوقی-سیاسی کشور، اقتدارگرایی مقامات حاکم و عدم تمایل برای واگذاری امور و تفسیر مضیق شورای نگهبان در خصوص صلاحیت شوراهای محلی تأثیر بسزایی در تمرکز و تراکم متورمانه در تهران دارند. با شکستن این تمرکز و تفویض قدرت سیاسی، اداری و اقتصادی به سطوح پایین‌تر، تراکم جمعیت و تمرکز امکانات به تدریج درهم می‌شکند و به توسعه متوازن در پهنه سرزمین منجر خواهد شد. نظام قانونی کشورمان با ارائه راهکارهای مناسب در این زمینه (دولت الکترونیک، آمایش سرزمین، کوچک‌سازی دولت و ...) دولت را مکلف به اجرایی ساختن این تکالیف قانونی کرده است (با مطالعه آمارهای پیش‌گفته در این حوزه‌ها، بر ارتباط مستقیم این راهکارها با مبحث تراکم‌زدایی از تهران صحنه گذارده شد). شایان ذکر است که در برخی قوانین بین تکالیف قانونی دولت برای تراکم‌زدایی از تهران، ماهیت رفاهی دولت ایران و ساختار حقوقی-سیاسی آن، که ساختاری متمرکز و بسیط است، تعارضاتی وجود دارد که حل آن مستلزم بازنگری در برخی قوانین مرتبط در این زمینه است. نمونه بارز آن بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی در بحث کوچک‌سازی دولت و تکالیف دولت در اصول متعدد قانون اساسی (اصول ۳، ۲۸ تا ۳۱ و ۴۳) است، که اجرای هر یک از این تکالیف (تأمین مسکن، اشتغال، تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش رایگان، تأمین خوراک و پوشاک و ...) مستلزم نفی یا حداقل ناهمپوشان با بند ۱۰ اصل ۳ است. به نظر می‌رسد آمایش سرزمین و توسعه متوازن را می‌توان اصلی‌ترین راهبرد برای تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران دانست. در بحث دولت الکترونیک هم هرچند در قانون اساسی سازوکار مشخص و دقیقی وجود ندارد، در سایر قوانین موضوعه مورد اشاره، ظرفیت‌های قانونی مناسبی برای تراکم‌زدایی از تهران، با توسل به دولت الکترونیک پیش روی دستگاه‌های اجرایی گذارده شده است. از دولت‌ها انتظار می‌رود مفهوم برابری در قانون در اصول ۲۰، ۱۹ و ۴۸ قانون اساسی و همچنین مواد ۲۷ و ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری را به مرحله برابری در مقابل قانون مبدل سازند، تا با توسعه متوازن امکانات (بهداشتی، علمی، درمانی، فرهنگی، سیاسی-اداری و ...) نوعی پخشایش موزون جمعیت در سراسر کشور را به صورت قانونمند شاهد باشیم.

- به‌منظور نیل به تراکم‌زدایی قانونی از جانب دولت پیشنهاد می‌شود:
۱. اعمال اصل هفتم قانون اساسی در عرصه عمل در زمینه صلاحیت واحدهای اداری محلی به‌عنوان رکن تصمیم‌گیرنده در حوزه اداره امور محلی و برجسته‌سازی نقش آنها در تحقق توسعه متوازن در سراسر کشور؛
 ۲. در نظرگرفتن مسئله تراکم‌زدایی از تهران به‌عنوان یک معضل اساسی و تمهید جدی به‌منظور اجرایی کردن آن با توجه به ظرفیت‌های قانونی موجود توسط دولت و قائل شدن شأن تقنینی (نه شبه‌تقنینی) جهت نیل به آن؛
 ۳. اجرایی کردن آمایش سرزمین و توسعه متوازن در سراسر کشور از نظر بازتوزیع امکانات در همه زمینه‌ها؛
 ۴. پیاده‌سازی دولت الکترونیک در تمامی عرصه‌های نظام اداری به‌منظور نیل به تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران؛
 ۵. جلوگیری از استقرار فعالیت‌های جدید تمرکززا و تراکم‌زا در تهران؛
 ۶. توجه بیش از پیش به اجرای بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» به‌عنوان راهبردی اصولی جهت چابک‌سازی (کوچک‌سازی) دولت؛
 ۷. اجرای قوانین موجود در حوزه تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران و پرهیز از توسعه بیش از پیش پدیده تورم تقنینی؛
 ۸. راهبرد عمل به اصول حاکم بر خدمات عمومی (تساوی و انطباق) توسط دولت‌ها به‌منظور درهم شکستن تمرکز موجود در کلانشهر تهران و نیل به آمایش سرزمین در سراسر کشور در راستای تراکم‌زدایی از تهران؛
 ۹. اجرایی کردن اصل ۴۸ قانون اساسی (توسعه متوازن) به‌منزله راهبردی اصولی جهت تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران.

الف) منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. پروین، خیرالله (۱۳۹۳). *مبانی حقوق عمومی*، تهران: سمت.
۲. راسخ، محمد (۱۳۸۴). *بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری*، چ اول، تهران: دفتر مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰). *حاکمیت ملی*، تهران: نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۴. عباسی، بیژن (۱۳۹۰). *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*، تهران: دادگستر.

۵. فتحیان، محمد؛ مهدوی نور، سید حاتم (۱۳۸۹). *مبانی و مدیریت فناوری اطلاعات*، تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران.
۶. قاری سید فاطمی، سید محمد (۱۳۹۳). *حقوق بشر در جهان معاصر*، تهران: شهر دانش.
۷. کاظمیان، غلامرضا؛ صالحی، اسماعیل؛ ایازی، سید محمدهادی (۱۳۹۲). *مدیریت شهری*، تهران: نشر تیسرا.
۸. کوهن، کارل (۱۳۷۳). *دموکراسی*، ترجمه فریبرز مجیدی، تهران: خوارزمی.
۹. مدیر شانه‌چی، محسن (۱۳۷۹). *تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی سیاسی در ایران معاصر*، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
۱۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰). *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، تهران: جنگل.
۱۱. هداوند، مهدی (۱۳۹۳). *حقوق اداری تطبیقی*، ج ۱، چ چهارم، تهران: سمت.
۱۲. هداوند، مهدی؛ آقای طوق، مسلم (۱۳۸۹). *دادگاه‌های اختصاصی اداری*، تهران: خرسندی.

ب) مقالات

۱۳. پاپلی یزدی، محمدحسین (۱۳۹۳). «نتایج همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت»، مجموعه مقالات همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت، ص ۳۳-۱۶.
۱۴. جلالی، محمد (۱۳۹۴). «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال هفدهم، دوره ۱۶، ش ۴۷.
۱۵. حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۹۳). «راهبردهای تمرکززدایی و تراکم‌زدایی از تهران به‌عنوان پایتخت ایران»، مجموعه مقالات همایش تمرکززدایی و سازماندهی پایتخت، اسفند ۹۳، ص ۹-۱.
۱۶. دانایی‌فرد، حسن؛ عباسی، طیبه (۱۳۸۷). «اصلاحات اداری در ایران: تحلیلی بر کوچک‌سازی دولت»، *فصلنامه دانشور رفتار*، دوره ۱۵، ش ۲۹.
۱۷. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ زرشکیان، سهرورد (۱۳۹۰). «مدخلی بر خدمات عمومی الکترونیک در نظام حقوقی ایران»، *مجله حقوق خصوصی*، ش ۱۹، دوره ۸، ص ۱۶۸-۱۳۷.
۱۸. ساداتی مینایی، سید ضیا؛ نعمتی کشتلی، رمضان (۱۳۹۳). «تحلیل مسئله انتقال پایتخت ایران با استفاده از مدل‌های چندمعیاره»، *فصلنامه مطالعات برنامه‌ریزی شهری*، دوره ۲، ش ۶.
۱۹. سراجی، محسن (۱۳۸۶). «پیامدهای اقتصادی، سیاسی و انسانی زلزله در پایتخت»، *فصلنامه زمین‌لرزه*، دوره ۹، ش ۲۰، انجمن مهندسی زلزله ایران.
۲۰. صفوی، سید یحیی (رحیم)؛ پاپلی یزدی، محمدحسین (۱۳۹۵). «ساماندهی تهران: چند نکته»، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، دوره ۳۱، ش ۳.
۲۱. لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). «سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب»، *مجله برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، ش ۱، دوره ۱، ص ۱۴۷-۱۱۱.

۲۲. مالکی، محمدرضا؛ شکوهی، اکبر؛ محسنی، عباس (۱۳۹۲). «بررسی ابعاد حقوقی و اداری طرح مهرآفرین»، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۱۳۰۰۸، ص ۲۷-۱.
۲۳. متقی دستنایی، افشین؛ لطفی، حیدر؛ صادقی، موسی (۱۳۹۳). «ابعاد جغرافیایی سیاسی مکان‌یابی و انتقال پایتخت در ایران»، *فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، دوره ۴، ش ۱۶.
۲۴. مشکینی، ابوالفضل؛ غلامی، محمد؛ مقدم، معصومه؛ رستگار، موسی (۱۳۹۰). «تأثیر بانکداری الکترونیک در کاهش سفرهای درون‌شهری (نمونه موردی: بخش مرزی شهر زنجان)»، *فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، دوره ۱، ش ۳.
۲۵. مهندسین مشاوره ره شهر (۱۳۸۲). *شهرداری الکترونیک*، ش ۶۹.
۲۶. میره‌ای، محمد؛ فتحی، امیر؛ امیریان، سهراب؛ پرنیان، حاتم (۱۳۹۵). «بررسی و تعیین اولویت‌های ساماندهی پایتخت در ایران»، *فصلنامه جغرافیا و پایداری محیط*، دوره ۶، ش ۱۸.
۲۷. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳). «مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین»، *نشریه حقوق اساسی*، ش ۲، ص ۲۵۲-۲۲۳.
۲۸. یزدانی زوز، هرمز (۱۳۸۸). «نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، *دوفصلنامه حقوق اساسی*، سال ششم، ش ۱۱.

ج) سخنرانی‌ها

۲۹. آوازه، آذر؛ جعفری، نسرین (۱۳۸۵). سخنرانی در بررسی توانمندی‌ها و محدودیت‌های بیمارستان‌های آموزشی دانشگاه علوم پزشکی زنجان در مدیریت بحران (برنامه‌ریزی، سازه‌ای و غیر سازه‌ای)، همایش سراسری راهکارهای ارتقای مدیریت بحران در حوادث و سوانح غیرمترقبه.
۳۰. مهریار، امیرهوشنگ، تراکم‌زدایی، تمرکززدایی و نظام بودجه‌نویسی متمرکز در ایران، «سلسله مباحثات اقتصادی و مدیریتی، نشست سی‌وچهارم، ۳ خرداد ۱۳۸۵»، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۳۱. میدری، احمد، تراکم‌زدایی، تمرکززدایی و نظام بودجه‌نویسی متمرکز در ایران، «سلسله مباحثات اقتصادی و مدیریتی، نشست سی‌وچهارم، ۳ خرداد ۱۳۸۵»، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

د) گزارش‌ها

۳۲. طهرانی، مریم (۱۳۹۲). «اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح انتقال پایتخت»»، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)، مطالعات سیاسی، مطالعات حقوقی، مطالعات زیربنایی، مطالعات فرهنگی، شماره مسلسل ۱۳۰۷۰.

٢. انگلیسی

A) Books

33. Alexander, d (2002). *principle of emergency and managements*, London, oxford university press.
34. Badash D. C (1990). *Cours de Droit Constitutionnel et la science politique*. publiee par la Faculté de droit de caen.
35. Kelsen, Hans (1999). *Theorie pure du droit, traduit de l'allemand per Charles G.D.J/Bruylant*, Eisenmann, Pariss/Bruxelles, L.
36. MELIN SOUCRAMANIEN, Ferdinand. (1997). *le principe d'egalite dans la jurisprudence du conseil constituuiionnel*, PARIS: Aix-Marseille, Economica, Presses Univerditaires d' Aix-en-provence.
37. Schwatzschil, Maimon (1999). *Constitutions Law and Equality*, ed. Patterson D., *A Companion to Philsophy Law and Legal Theory*, Blackwell Publisher.

B) Articels

38. Lemley ellen c.; d Russell Gregory (2002). "impelmenting restorative justice by "groping along": a case study in program evoloutionary implementation», *the justicesystem journal* vol.23 no 2.