

تأملی در مفهوم تمرکز زدائی و فدرالیسم

مقاله حاضر تلاشی است در زمینه روشمند نمودن بحث مربوط به روش و ضرورت تأسیس جمهوری فدرال در ایران که شامل یک مقدمه و دو بخش می باشد .

بخش 1: ویژگیهای نظام فدرال

بخش 2: لزوم و روش تأسیس جمهوری فدرال در ایران

مقدمه

متأسفانه اندیشمندان ما به مباحث مهمی همچون عدم تمرکز و نظام فدرال کمتر به مثابه مباحثی مستقل و از دیدگاه تعمیق دموکراسی ' اداره خوب حکومت'¹ ' توسعه موزون و پایدار' تضمین بیشتر برای برخورداری از حقوق شهروندی و برابری فرصتها' عدالت اجتماعی و کاهش فقر پرداخته اند . محور اصلی بحث آنان از مخالف و موافق مسائل قومی آنها عمدتاً از دیدگاه ایدئولوژیک چپ و با ناسیونالیستی بوده است .

به نظر نگارنده روش بحث جاری بطور اصولی با برخورد سنتی به مسأله حقوق اقوام و نوع رابطه آن با اداره غیر متمرکز و یا فدرال نظام حکومتی کشور متفاوت است .

تحقیق در زمینه تأسیس یک نظام فدرال مبتنی بر دموکراسی پارلمانی و حقوق بشر بر مبنای آراء شهروندان آزاد و یا دستیابی به درجاتی از عدم تمرکز در نظامهای سیاسی موجود از لحاظ روش ' موضوع و نتایج حاصله آن از مسأله حقوق اقوام و اقلیتها جدا است و موضوع بررسی آن گستره جغرافیائی کشور و همه شهروندان آنست . بررسی مسأله اقوام و علل پایداری حقوق اقلیتها و روشهای ویژه رفع ستم از آنان در این مقوله جای ویژه ئی را بخود اختصاص نمیدهد و فقط تا جائیکه مستقیماً به این مباحث ارتباط داشته باشد مورد بررسی قرار میگیرد . نوع رابطه این دو مقوله به یکدیگر از نوع روابط علت و معلولی نیست .

چون در یک دموکراسی فدرال سیاست آموزشی ' فرهنگی و مالی و اقتصادی در هر ایالت عضو مستقلاً تعیین میشود بنا بر این آن دسته از اقوام و ملیتها که به نسبت کل جمعیت کشور اقلیت محسوب میشوند و در ایالت خود در اکثریتند ' در صورت وجود یک نظام مبتنی بر دموکراسی پارلمانی در چهارچوب قانون اساسی کشور نسبت به سیاست آموزشی ' فرهنگی ' زبان ' اقتصاد محلی و غیره خود مختار خواهند بود بنابر این در چنین نظامی مسائل قومی نیز راه حل صحیح خود را خواهد یافت ولی کماکان باید این توجه را داشت که طبیعت بررسی در زمینه لزوم یا عدم لزوم تأسیس یک نظام فدرال از سرشتی دیگر است .

زمینه این بررسی استفاده از روشهای علمی ' تجربیات جهانی ' واقعیات موجود در ایران معاصر و هدف آن توزیع متقارن و متناسب قدرت حکومت ' توزیع اقتدار بوروکراتیک از مرکز به سطح کشور ' امکان حکومت خوب با تقسیم حکومت مرکزی به واحدهای خودمختار کوچکتر ' تحویل سرویس بهتر و مبتنی بر نیازهای واقعی مردم هر محل ' ایجاد روند توسعه موزون و پایدار و همه جانبه و ایجاد امکان مشارکت موثر و بیشتر برای شهروندان ' کنترل مؤثر نظام بوروکراتیک و قدرت سیاسی و ایجاد دولت پاسخگو² و در نتیجه تضمین بیشتر حقوق شهروندی و امکان دسترسی کمابیش یکسان به

¹ Good Govern

² accountable government

فرصتها برای همه شهروندان اعم از مرکز نشین و حاشیه نشین و افزایش کارآیی نظام سیاسی و رشد درجه عدالت اجتماعی و در نتیجه ایجاد وفاق ملی بر اساس حقوق شهروندی می باشد .

فرض اصلی برای امکان ایجاد یک دموکراسی فدرال ، امکان ایجاد یک دموکراسی پارلمانی در کشور می باشد . در حقیقت گسترش دموکراسی پارلمانی به یک نظام فدرال ، برای دستیابی به اهدافی است که در یک دموکراسی پارلمانی با ساخت متمرکز قدرت دستیابی به آنان کمتر ممکن است و یا ممکن نیست .

در نبود یک دموکراسی پارلمانی ، نظام فدرال تغییری در ماهیت حکومت مرکزی نخواهد داد . تجربه اتحاد جماهیر شوروی سابق ، یوگسلاوی و مثالهای مشابه دیگر ما را از هر استدلالی در این زمینه بی نیاز میکند .

نکته مهم دیگر عنایت به تفاوت های موجود بین ایجاد یک فدراسیون جدید متشکل از واحدهای سیاسی مجزا و مستقل و تبدیل یک واحد سیاسی موجود با نظام حکومتی متمرکز به نظام فدرال است .

در حالت اول چند واحد مستقل سیاسی که هر کدام خود حکومتی با تأسیسات لازم و دستگاه های سیاسی ، مالی و اداری جا افتاده هستند صرفا برای رسیدن به اهدافی که برای هر یک جداگانه قابل حصول نیست ، گرد هم می آیند و با تنظیم یک قرارداد (در شکل " قانون اساسی ") مقداری از اختیارات خود را به حکومت مرکزی واگذار مینمایند . بنابر این از لحاظ حقوقی این قرارداد قراردادی بین چند حکومت مستقل است و حکومت مرکزی در درجه نخست مظهر اراده ملی و جمعی شهروندان نبوده و شهروندان هر یک از واحدهای سیاسی ، باصطلاح نه اصالتا که وکالتا و از طریق حکومتهاشان به حکومت مرکزی پیوند می یابند . یعنی هر واحد سیاسی که خود دارای حاکمیت ملی مستقل و پیشینی است داوطلبانه برای پیوستن به اتحاد جدید از مقداری از این حاکمیت برفع ایجاد حکومت فدرال صرف نظر میکند ولی کماکان در محدوده قرارداد جمعی (یعنی قانون اساسی فدرال) حاکمیت ملی مستقل خود را حفظ میکند .

درست است که در نظامهای فدرال پیشرفته ، وحدت ملی بتدریج و با گذشت زمان مرزهای ولایات را درنور دیده و منافع مشترک چنان قوی میشود که حکومت مرکزی نقشی فراتر می یابد ، ولی در اصل قانون اساسی فدرال یک قرارداد مشترک و داوطلبانه است که بنا بر تعریف مانند هر قرارداد دیگری اصل بر حق فسخ قرارداد و حق بازگشت به قبل از آن قرارداد از سوی هر یک از واحد های عضو میباشد مگر اینکه در متن قانون اساسی جز آن پیش بینی شده باشد .

ولی در حالت دوم یعنی زمانی که مردم و یا حکومت یک کشور ، با سابقه استواری و حکومتی موجود و متمرکز ، بهر دلیلی تصمیم بگیرند بخشی از حاکمیت ملی را که متعلق به همه شهروندان آن کشور است به واحدهای محلی واگذار کنند حکومت مرکزی همچنان و همیشه مظهر اراده مشترک ملی باقی میماند و رابطه حقوقی شهروندان کشور با آن مستقیم و درجه اول است و از طریق حکومت های محلی نمیشود . در حقیقت این شهروندان سراسر یک کشورند که داوطلبانه از پاره ای از حاکمیت متمرکز خود برفع حکومت های محلی صرف نظر کرده و به آنان حق حکومت محلی را تفویض کرده اند . قانون اساسی در این حالت از نوع قرارداد بین واحدهای مستقل سیاسی نبوده و یک قرارداد اجتماعی سراسری است و بنا بر این هیچ جزئی از آن حق خروج از کل خود را ندارد و هر گونه تغییر در حدود جغرافیائی با اراده جمعی همه شهروندان کشور و در صورت امکان تحقق نیز اغلب فقط از طریق یک رفراندوم سراسری ممکن میشود .

بنا بر این در حالت اول حاکمیت جمعی که باید بتدریج به یک حاکمیت ملی جدید تبدیل شود حاصل جمع حاکمیت های مجزا و مستقل از یکدیگر است که داوطلبانه به هم پیوسته اند ، ولی در حالت دوم حاکمیت ملی پدیده واحد و در هم تنیده و استواری است که با تصمیم آزاد همه شهروندان یک مملکت در سطح ایالات توزیع شده و گسترش افقی بیشتری میابد ولی هرگز به اجزاء منفرد و مجزا تقسیم نمی شود .

در همه نظامهای سیاسی مبتنی به دموکراسی، حاکمیت ملی در سطح افقی بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه توزیع میشود بدون اینکه تجزیه شود. در نظام فدرال در فرآیند ناشی از روند تمرکززدایی یک نظام متمرکز در حقیقت حاکمیت ملی در سطح عمودی نیز بین ایالات مختلف توزیع میشود بدون اینکه به حاکمیت های جزئی تجزیه شود.

جالب توجه اینکه در کمتر قانون اساسی فدرال حق جدائی برای ایالات عضو در نظر گرفته شده است حتی اگر آن کشورها اتحاد کشورهای از پیش مستقل باشند.

علاوه بر این دلیل اجتماعی (اختلاف ماهوی حاکمیت ملی در دو حالت ذکر شده) و دلیل حقوقی مربوط به اصل فسخ و ابطال قراردادها (اصل در هر قرارداد اینست که پس از فسخ هر قرارداد تا آنجا که ممکن است طرفین قرارداد به وضع بلافاصله قبل از انعقاد قرارداد برگردند) مگر در قرارداد ترتیب دیگری پیش بینی شده باشد) در حکومت فدرال مرکب از واحدهای سیاسی با استقلال پیشین در صورت فسخ قرارداد یعنی خروج از پیمان جمعی فدرال وضع بلافاصله قبل از تنظیم قرارداد استقلال واحدهای سیاسی از قبل مستقل است ولی در مورد نظامهای فدرال با سابقه قبلی نظام سیاسی واحد در صورت فسخ قرارداد یعنی خروج از قانون اساسی فدرال اصل بر بازگشت به وضع بلافاصله قبل از قرارداد یعنی وحدت متمرکز سابق میباشد.

دلیل سوم مالکیت مشاع شهروندان نسبت به دارائیهای عمومی و منابع زیرزمینی و خاک هر مملکت است. بنا بر این اصل نیز هیچ توافقی خارج از اراده همگانی ساکنان یک مملکت در انتقال این موارد به دیگران و یا به بخشی از ساکنان همان کشور معتبر نمیشود و هیچ بخشی از شهروندان یک مملکت ادعای استیلاء و مالکیت بر پاره ای از خاک و یا ثروتهای ملی آن مملکت را مستقل از بقیه ساکنین آن مملکت نمیتواند داشته باشد.

نکته دیگر اینکه در مورد اول یعنی ایجاد یک فدراسیون از واحدهای سیاسی مستقل³ موجود، انعقاد قرارداد به معنی اراده بر اجرای فوری و در بیشتر مواقع همراه با امکان اجرای فوری آنست. زیرا هر واحد خود جداگانه همه وظائف حکومتی را مستقل از حکومت مرکزی و قبل از تاسیس آن انجام میدهد. وظیفه حکومت مرکزی هماهنگی آنان در راه حصول به اهداف مشترک جدید است. فقط حصول به اهداف مشترک است که بصورت یک فرآیند باقی میماند که نیل به آن ممکن است مرحله ای بوده و مبتنی بر طرح کارشناسانه باشد. بقیه وظائف حکومتی از فردای قرارداد مانند قبل از آن قابل انجام است.

در فرض دوم یعنی تبدیل یک حکومت متمرکز به یک نظام فدرال و یا غیر متمرکز قضیه درست بر عکس است. هیچ یک از واحدهای سیاسی جدید از پیش ارگانهای لازم را برای یک حکومت خودمختار ندارد. دستگاه اداری همه از کارمندان رتبه پائین تر که به مسؤولیت در مقابل مافوق خو گرفته اند و مسؤولیت مستقل نداشته اند تشکیل شده. نظام سلسله مراتبی جا نیافتاده و منابع مالی باید به تدریج ایجاد و تقویت شود. دستگاه قانونگذاری در سطح محلی وجود نداشته و محاکم قضائی و ضابطین آنها وظائف جدید را نمیدانند. مرکز نیز تجربه ای در این شیوه حکومت غیر متمرکز و خودمختار ندارد. بنا بر این انجام یک باره چنین تحول وسیعی غیر ممکن است. امکان اجرای سیاسی، حقوقی و اداری و مالی آنچه در قانون اساسی ها معمولاً بطور کلی و مجمل پیش بینی میشود مستلزم طرح و تصویب بسیاری از قوانین عادی، مصوبات دولتی و بخشنامه های اداری و تغییرات اداری و سازمانی در مرکز است. سپس ایجاد همه نهادهای لازم در حکومتهای محلی به

³ Sovereign

انضمام پیش بینی منابع مالی کافی و کادر لازم و قوانین محلی و نظام سلسله مراتبی دولت محلی و همه آنچه که برای یک حکومت خوب و موثر و کارا لازم است. همه این کارها نیز باید در چهارچوب یک حکومت محلی و بر مبنای دموکراسی صورت گیرد که خود زمان زیادی لازم دارد.

بنا بر این تبدیل یک نظام متمرکز به یک حکومت فدرال لزوماً و باید در طی یک پروسه تدریجی صورت گیرد و احتیاج به طراحی جامع⁴ و پیش بینی اهداف مرحله ئی دارد.

در کشورهایی که حکومت مرکزی این رفرم اساسی را از بالا و با اراده ایجابی خود انجام میدهد، زمان کافی برای انجام مطالعه شده و زمانبندی شده آن را دارد. در نتیجه در عمل با اشکالات کمتری مواجه میشود. متأسفانه در اغلب موارد این کار در اثر سرسختی صاحبان قدرت در انجام اصلاحات بموقع حالت بحرانی بخود میگیرد. حکومت نه با تدبیری ناشی از اراده خود بلکه با تمکین ناخواسته به اراده حاد گریز از مرکز گروههای افراطی قومی به آن تن میدهد. یا احیاناً سرنگون میشود و در قانون اساسی نوین، نظام فدرال انتخاب میشود. در چنین مواردی اغلب زمان لازم برای اجرای مرحله ئی گذار از نظام متمرکز به نظام فدرال در دسترس نیست و فشار از پائین بقدریست که بر آوردن مطالبات فوری کوچه و خیابان بر هر طرح کارشناسانه و هدفمندی اولویت عملی مییابد.

بدیهیست که نتیجه چنین کاری ناقص و حکومتهای محلی ناکارآمد خواهند بود. چون امکانات عملی آنها با توقعات یکباره و حاد مردم در ایالات مختلف که ناگهان امکان تجلی یافته اند مطابقت ندارد. امکان تعطیل عملی بسیاری از موارد پیش بینی شده در قانون اساسی و یا انجام ناقص آن و یا باز گشت سریع حکومت مرکزی در اولین فرصت بدست آمده به نظام تاریخی متمرکز و یا خطر تنش های قومی خطرناک وجود دارد.

آنچه به تاکید نیاز دارد این مسأله است که در نظام فدرال مدرن هیچ حقوق ویژه ئی به ایالتی به صرف اینکه آن ایالت اکثریت ساکنان آن را تشکیل میدهد و خود مختاری ایالتیهای گوناگون همه به یکسان و در یک محتوا میباشد. همه ساکنان آن استان به هر قوم و نژادی که تعلق داشته باشند، اعم از اینکه در استانی که به سر میبرند متعلق به اکثریت یا اقلیت باشند به یکسان و مساوی با دیگر ساکنان آن استان است که حقوق و وظایف شهروندی کامل خود را دارند.

بنا بر این همان طور که حقوق اقلیتها در سطح مملکت بوسیله یک نظام دموکراتیک و فدرال حفظ میشود، حقوق اقلیتهای⁵ هر ایالت نیز در آن ایالت حفظ خواهد گردید. این تاکید از آن روست که هر فرد متعلق به اکثریت ساکنان مملکت و یا متعلق به یک واحد قومی بزرگ با تغییر محل سکونت خود در ایالت جدید نسبت به آن ایالت ممکن است متعلق به اقلیت شود.

بنا بر این هیچ ایالت حق ممانعت از اسکان، اشتغال، ازدواج، سرمایه گذاری، تحصیل، فعالیت مذهبی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، آموزش و تکلم به زبان مادری از ساکنان متعلق به اقلیت قومی، زبانی، فرهنگی و مذهبی ساکن در خود را ندارد.

با توضیحاتی که داده شده این نکته روشن میشود که حفظ حقوق اقلیتها در یک نظام فدرال یک ارتباط پیچیده ساختاریست که عرصه آن همه ایالات کشور است. علاوه بر مسائل موجود مربوط به اقلیت ها در سطح بزرگ ملی این مسأله در هر ایالت نیز با تغییر مکان اقلیت و اکثریت باید بنحوی ساختاری و نهادینه رعایت شود. همانطور که هیچ نظام مبتنی بر دموکراسی فقط در سایه داشتن

⁴ Implementation of Federal system

به ترجمه اعلامیه حقوق اقلیتهای ملی، زبانی، مذهبی مصوب مجمع عمومی سازمان ملل در ضمیمه مراجعه کنید⁵

فرم یک حکومت دموکراتیک و ساختارهای آن همه مسائل مربوط به رعایت حقوق بشر را در جامعه حل نمیکند و سطح رعایت حقوق بشر در هر جامعه علاوه بر وجود فرم حکومت دموکراتیک و حاکمیت قانون در آن مربوط به وجود بسیاری از شرائط از جمله وجود فرهنگ دموکراتیک در آن جامعه است^۶ همچنین نیز نظام فدرال هر چند ساختار مناسب و لازمی برای رعایت حقوق اقلیتهای قومی است ولی در نهایت سطح رعایت این حقوق علاوه بر نهادینه شدن و کارآمد بودن نظام فدرال مربوط به وجود فرهنگ دموکراتیک و تسامح جمعی و هم چنین تا اندازه زیادی امکانات مادی کافی است.

در حقیقت هدف اساسی از یک حکومت فدرال رسیدن به "حکومت خوب"^۶ است. حکومت خوب از جمله اهداف و وظائف رعایت و حفظ حقوق اقلیتهای و کوشش در رفع ظلم و تبعیض و ایجاد امکانات مساوی با دیگران برای آنان است. در چهارچوب یک نظام فدرال و حکومتی ایالتی حل مسأله اقوام و کاهش تنشهای قومی و مسائل مربوط به جوامع حاشیه‌نی بسیار آسانتر است ولی همانطور که گفته شد یک نظام فدرال صرفاً وظیفه خود را در اینکار خلاصه نمیکند و تنها باین علت بوجود نمی‌آید و اهدافش بسیار فراتر است. از سوی دیگر نظام فدرال نباید به وحدت اقوام و قبائل تعبیر شود. هدف نظام فدرال توسعه و تعمیق حقوق شهروندی و رشد فردیت و تاثیر بیشتر فرد در تصمیم‌گیریهای خرد و کلان اجتماعی و نه کاهش آن به عضویت جمعی در قوم و قبیله و دامن زدن به احساسات افراطی ناسیونالیستی در میان ملیتهای گوناگون میباشد. از اینرو ایالات عضو یک نظام فدرال هریک نمونه برابر با دیگری در ابتناء به دموکراسی و حقوق بشر بوده و میدان فعالیت هر قوم و اقلیتی به معنای فعالیت مجموعه‌ئی از شهروندان آزاد عضو در جامعه مدنی و دارای حقوق شهروندی میباشد.

متأسفانه در مقدمه یک مقاله بیش از این نمیتوان به موضوعات متنوع گفته شده در فوق پرداخت و بسیاری نکات دیگر نیز وجود دارد که مجال گشودن آنها در این سطور محدود نیست. بر نویسندگان مانند روز روشن است که این فشردگی مطلب که خود بعلا پیوندش با تعلقات مسلکی و تنشهای قومی سخت حساس و حساسیت بر انگیز است بر ابهام مطلب در بسیاری از اذهان که ارزش داورندخواهد افزود و حساسیت‌هایی را از هر دو سوی مسأله بر خواهد انگیزد ولی اگر این مقاله که بهیچ وجه نویسنده ادعای کمال آن را ندارد و به نواقص آن واقف و معترف است فقط این وظیفه را اندکی به انجام رساند که طرز اداره نوین مملکت را که در ذهنیت بسیاری از ما بسختی با حقوق اقوام و اقلیتهای در هم تنیده اند در فاصله‌ئی منطقی با آن قرار دهد، بیگمان گره بزرگی را از این انبوه گرههای کور گشوده شده است.

بخش نخست: ویژگیهای سیستم فدرال

الف: تقسیم نظامهای سیاسی بر اساس درجه تمرکز زدائی در آنان
نظامهای سیاسی بر حسب نوع تمرکز زدائی در آنها به نظامهای غیرمتراکم^۷، غیر متمرکز و فدرال تقسیم میشوند. برای درک بیشتر تفاوت‌های اساسی بین نظامهای سیاسی غیر متراکم^۷ و غیر متمرکز^۸ و فدرال^۹ باید ابتدا به تعریف هر یک پردازیم و سپس تفاوت‌های اساسی و عمده هر یک را با دیگری بیان نماییم.

در مورد تعریف حکومت خوب و رابطه آن با عدم تمرکز و فدرالیسم به متن مقاله مراجعه شود^۶

^۷ de-concentrated System

اصولا اقدام به تغییر در درجه تمرکز یک نظام سیاسی از لحاظ انگیزه عمل میتواند ناشی از فشار از پائین و یا ابتکار عمل از بالا و یا تلفیقی از هر دو عامل باشد . امروزه هیچ نظام سیاسی کاملاً متمرکزی وجود ندارد ، هر حکومت متمرکز حداقل و تحت تأثیر روشهای مدیریت کارها را بین وزارت خانه های گوناگون تقسیم کرده و کشور نیز به استانهای چندی تقسیم شده است و به این ترتیب در عقب افتاده ترین نظامهای سیاسی جهان نیز جهت حرکت تاریخی رو به خروج از فشرده‌گی و تمرکز است .

در سالهای اخیر در اغلب کشورهای آسیائی ، آمریکای لاتین و آفریقا حرکت از قدرت متمرکز به تفویض بخشهایی از قدرت به ایالات بحشم میخورد و بخصوص از 1970 میلادی به اینسو این حرکت شتاب بیشتری یافته است ¹⁰ .

برای نمایش توسعه ایده عدم تمرکز در عمل ، انور شاه (Shah, Anwar) مدلهای حکومتی را در قرن بیستم و بیست و یکم در جدول 1 با یکدیگر مقایسه میکند.

جدول 1. ساختار حکومت : قرن بیستم و بیست و یکم

قرن بیستم	قرن بیست و یکم
« تک محور متمرکز مدیریت متمرکز « بوروکراتیک فرمان و کنترل « درونگرا و بهم وابسته « بسته و آهسته « ناپردبار در تحمل ریسک	« فدرال / کنفدرال « گلوبال و محلی « اداره دموکراتیک « مشارکتی « مسؤول و پاسخگو « رقابتی « باز و سریع « آزاد در شکست و موفقیت

منبع : انور شاه 1997¹¹

ضرورت گذار کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق به حکومت مبتنی بر دموکراسی و لزوم اصلاحات در کشورهای آمریکای لاتین و ممالک آفریقائی و آسیائی ، موجب تغییر در ساختار حکومتها از بشدت متمرکز به محلی یا گلوبال شده است .

شاه در جدول فوق تفاوتهای اساسی بین نظامهای متمرکز و غیرمتمرکز را نشان داده است . مؤلفین بسیاری با توجه به جنبه های گوناگون عدم تمرکز تعاریف مختلفی از آن ارائه داده اند. روندینلی و شیما (Rondinelli & Cheema) برحسب خصوصیات اجرا آن را تعریف میکنند :

حرکت بسوی عدم تمرکز عبارت است از:

⁸ de- centralized System

⁹ Federal System

¹⁰ (Rondinelli & Cheema 1983) : رک

¹¹ Shah, Anwar, 1997. "Balance, Accountability, and Responsiveness : Lessons about Decentralization," Word Bank, Washington DC.

" انتقال طراحی ، تصمیم گیری ، و مسؤولیت اجراء از حکومت مرکزی به سازمانهای جانبی ، واحدهای اجرایی محلی ، سازمانهای شبه خودمختار و شبه دولتی ، حکومتهای محلی یا نهادهای غیردولتی (NGO) " ¹² .

گروه کار تمرکززدائی بانک جهانی ¹³ ، عدم تمرکز را " انتقال مرجعیت و مسؤولیت مسائل اجتماعی از حکومت مرکزی به تشکیلات دولتی رده پائینتر و یا تشکیلات نیمه دولتی و یا بخش خصوصی " تعریف میکند.

کتاب مرجع عدم تمرکز و توسعه محلی ¹⁴ تعریف سازمان ملل را از عدم تمرکز برمیگزیند: " عدم تمرکز عبارتست از انتقال مرجعیت بر اساس جغرافیائی و یا بوسیله تراکم زدائی (بعنوان مثال ، بوسیله نمایندگی از مرکز) از مراجع اجرایی به واحدهای محلی همان اداره یا همان سطح حکومتی و یا واگذاری قدرت سیاسی به واحدهای حکومت محلی و یا نهادهای رسمی و قانونی "

این تعریف متضمن هر دو مفهوم از تمرکززدائی میباشد . تمرکززدائی ممکن است در محدوده اصلاحات اداری باشد (حکومت غیر متمرکز) و یا علاوه بر آن به اصلاحات سیاسی نیز توجه داشته باشد (حکومت فدرال) . در مواردی ممکنست تمرکز زدائی با انتقال کارها و خدمات به بخش خصوصی ، بازار ، شبه بازار و یا NGO ها (خصوصی سازی) انجام گیرد.

همانطور که ذکر شد ، برای اصلاحات مختلف در یک حکومت متمرکز باید استراتژی و طرح و نقشه کارشناسانه داشت . نتیجه حرکت بسمت یک نظام غیرمتمرکز همیشه و در هر شرایطی مثبت نخواهد بود . در هنگام طراحی استراتژی اصلاحات تمرکززدائی ، قانونگذاران و طراحان نباید فقط به مزایای ناشی از عدم تمرکز توجه داشته باشند بلکه باید آمادگی سیاسی کشور ، ظرفیتهای مرکزی و محلی ، سطح و قابلیت سازمانها و سطح امکانات حکومتهای محلی را همراه با بسیاری از مسائل دیگر در نظر بگیرند.

گروه کار تمرکززدائی بانک جهانی ، پیش شرطهای زیر را برای یک تمرکززدائی موفق برمیشمرد:

* چهارچوب تمرکززدائی باید آنگونه باشد که در حکومتهای محلی مقامات مالی و اقتصادی قادر به انجام وظائف خود در ارائه خدمات باشند و سیاستمداران محلی از عهده هزینه عملی کردن تصمیمات خود در ایفای به وعده هائی که میدهند بربایند .

* برای اینکه تصمیمات موجه باشند ، واحد محلی باید هزینه خدمات ، روشهای مختلف ارائه خدمات و منابع مالی قابل حصول و مآخذ وصول آنها بدانند.

* باید مکانیسمی وجود داشته باشد که جامعه بتواند اولویتهای مورد تقاضای خود را به سیاستمداران منتقل کند ، این کار در مردم حس مشارکت را تقویت مینماید.

¹² Rondinelli, Dennis A. and Cheema, Shabir G.(eds.) 1983, Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries (sage publications, USA)

¹³ The World Bank Decentralization Thematic Team

¹⁴ Sourcebook on Decentralization and Local Development , World Bank Publications

* باید یک سیستم پاسخگوئی وجود داشته باشد که با اطلاع رسانی شفاف مردم را در جریان بگذارد. این کار به جامعه اجازه نظارت و عکس العمل نسبت به کارهای حکومت محلی را میدهد. در این صورت سیاستمداران و مأمورین محلی وادار به قبول مسؤولیت در قبال اقدامات خود خواهند شد.

* ابزار تمرکززدائی، چهارچوبهای قانونی و ساختاری، و مسؤولیت های ارائه خدمات و سیستم مالی درون حکومتی باید برای همسوئی با واقعیتهای سیاسی طراحی شوند.

همانطور که گفته شد از سال 1970 به اینسو تمرکززدائی در اغلب کشورهای جهان شتاب قابل ملاحظه ئی یافته است.

- عامل اساسی در این تمایل به تغییر فرم نظامهای سیاسی در سطح جهانی بر شمرده میشود:
- عامل اول ابتدا تردید در کارآیی و سپس زوال اندیشه برنامه ریزی و کنترل مرکزی به مثابه ابزار مناسب برای فرآیند توسعه پایدار است.
- عامل دوم توجه روز افزون متخصصین توسعه به راههای جدید برای مدیریت برنامه های توسعه کلان و پروژه های ملی با اولویت دادن به استراتژی رشد موزون¹⁵ میباشد.
- عامل سوم الزامات روز افزون ناشی از پیچیده تر شدن جوامع و در نتیجه الزام به تغییر در روشهای مدیریت و برنامه ریزی رشد و توسعه می باشد.

بانک توسعه آسیا در گزارش خود عوامل جدید دیگری را که باعث شتاب یافتن و ضرورت پیدا کردن این روند در کشورهای آسیائی گردیده است بر می شمرد. یکی از این عوامل پدیده جهانی شدن است که سطح آگاهی اجتماعی و توقعات مردم را بالا برده و خواست و امکانات بیشتری برای شرکت مردم در امر حاکمیت فراهم آورده است. عامل دیگر اثر مجموعه تغییراتی است که در طی بیست سال اخیر در نوع رفرمهای اقتصادی داده شده و این اصلاحات عموماً در جهت لیبرال سازی اقتصاد و غیر دولتی کردن بنگاههای اقتصادی و مالی بوده است. این تغییرات اصلاحی ' سطح جدیدی از انتظارات را از حکومتهای مرکزی در ارائه خدمات بیشتر به جامعه فراهم آورده است که پاسخ به این نیازها بدون بازنگری در نظام سیاسی به منظور افزایش ظرفیت ارائه خدمات ممکن نمیشد.

در پاسخ به این نیازها هر یک از نظامهای متمرکز بر حسب درک از موقعیت ویژه خود به تراکم زدائی و یا تمرکز زدائی در نظام سیاسی موجود دست زده اند و یا اساساً به سمت طراحی تعبیه نظام فدرال¹⁶ روی آورده اند و یا مخلوطی از هر کدام را با دیگری برای کشور خود مناسبتر یافته اند. با وجود دشواری نظری و عملی در مرزگذاری قطعی هر کدام از روشهای ذکر شده سعی می نمائیم تفاوتهای اساسی این سه را تعیین نمائیم.

1- تراکم زدائی از نظام متمرکز سیاسی

تراکم زدایی در یک نظام سیاسی متمرکز به معنی تعیین نمایندگان قدرت مرکزی در سطوح محلی است که به تنظیم روابط حکومت و اداره امور در محدوده مأموریت خود میپردازند. این کنترل از طریق روشهای اصلاح نظام اداری و نظام مالی مرکزی صورت میگیرد.

¹⁵ Growth with equality

¹⁶ Federal System implementation

قوه مجریه مرکزی اختیارات این مامورین محلی را تعیین میکند و بنا برخواست و تشخیص خود میتواند آنرا افزایش و یا کاهش دهد. هر چه اختیارات مامورین محلی بیشتر باشد درجه تراکم زدائی فروتر است .

در یک نظام دموکراسی پارلمانی، این روش اداره مملکت حد اکثر تمرکز ممکن است و بنا به حدود اختیارات مامورین محلی درجه تراکم این تمرکز فرق میکند . در حقیقت رئیس قوه مجریه با تشخیص خود و یا مشورت با دستیارانش و صدور فرامین دولتی که همطراز با قانون میباشد از طریق نمایندگان محلی دولت مرکزی و یا مستقیماً و یا بواسطه و کنترل آنان حکمرانی میکنند . دولت حدود اختیارات مامورین محلی را خود تعیین نموده و بنا به سیاست دولت آنرا کم و زیاد مینماید .

2- نظام سیاسی غیر متمرکز

برخلاف تراکم زدائی که تمامی قدرت همچنان در دست حکام مرکزی است و مامورین محلی کارگزاران حکومت مرکزی میباشند ، حکومت غیر متمرکز با انتقال بخش و یا بخشهایی از قدرت از حکومت مرکزی یا نمایندگان محلی آن به نمایندگان مردم در واحدهای محلی و یا نهادهای ناشی از آنان تعریف میشود، بطوریکه در محدوده قدرت انتقال داده شده و اختیارات و مسؤولیتهای ناشی از آن ، نمایندگان محلی و یا نهادهای محلی خود اقتدار لازم را در تدبیر و تنفیذ آن بخش از قدرت حکومت در محدوده جغرافیائی خود داشته و در حدود وظائف و اختیارات خود به قوه مجریه مرکزی پاسخگو نبوده و مستقل و خودمختار میباشند . در حکومت غیر متمرکز این تفویض قدرت از مرکز به نمایندگان و یا نهادهای محلی از طریق وضع قوانین عادی در مجلس و قوه مقننه صورت میگیرد.

3- نظام فدرال

مهمترین تفاوت ماهوی بین یک نظام فدرال و نظام غیرمتمرکز در اینست که در یک نظام فدرال خودمختاری ایالتهای تشکیل دهنده یک نظام از طریق تصریح به وجود ، حدود جغرافیائی و حقوق آنها در قانون اساسی تضمین میشود و نظام مرکزی که قدرت خود را در درجه اول از مردم کسب نموده است بالتبع قدرتش محصول قدرت تک تک ایالات عضو میباشد ، ولی در یک نظام غیر متمرکز فقط بخشهایی از قدرت بوسیله قوانین عادی به واحدهای محلی داده میشود و وجود ، نام ، حدود و ثغور و اختیارات این واحدها همچنان در ید قدرت دولت مرکزست . قوه مجریه از طریق گذاردن لوایح قانونی از تصویب نمایندگان و قوه مقننه خود رأساً با وضع قوانین جدید و یا تفسیر و یا نسخ قوانین موجود میتواند در این اختیارات و حدود آن تأثیرگذار باشد .

از نظر حقوقی در نظام غیر متمرکز کنترل تمامی قدرت همچنان در حیطه حکومت مرکزی است و علاوه بر این موضوع دولت مرکزی به تنهایی نماد حاکمیت ملی میباشد. در صورتی که در نظام فدرال قدرت مرکزی حاصل جمع قدرت ایالات فدرال میباشد و حاکمیت ملی نیز با توجه به تفاوتهایی که در مقدمه گفته شد در مواردی نتیجه اتحاد حاکمیت های مستقل و جداگانه و در نتیجه نماد اتحاد ایالات مختلف است و در موارد دیگری با وجود اینکه نماد ملتی یک پارچه است ولی به اراده ملی آنان و طبق قراردادی جمعی بنام قانون اساسی در سطح ایالاتی که وجود آنها بوسیله عموم ملت برسمیت شناخته شده است بطور یکسان توزیع گردیده است ولی تجزیه نشده و همچنان یکپارچه میباشد .

مضافاً در یک نظام فدرال هر یک از ایالات خود یک حکومت محلی میباشند که قوه مجریه ، مقننه و قضائیه خود را دارند و در چهارچوب قانون اساسی مرکزی خودمختاری آنان تضمین شده و نحوه حکومت در محدوده جغرافیائی هر ایالت را قانون اساسی آن ایالت تعیین مینماید که البته تضادی با قانون اساسی مرکزی ندارد .

در حالیکه در یک سیستم غیر متمرکز اختیارات محلی صرفاً در محدوده وظائف اداری بوده و قانونگذاری ، قضاوت و سیاست مالی همچنان و به تمامی در محدوده اختیارات دولت متمرکزست . در یک نظام غیر متمرکز ، واحدهای محلی تابع حکومت مرکزی بوده و اختیارات آنها تنها بوسیله قوانین عادی تعیین میشود و بنا بر این تابع حدودیست که در نهایت قدرت مرکزی آنها تعیین مینماید.

نتیجتاً میتوان چنین گفت که مشخصه اصلی تمایز بین نظام فدرال و غیر متمرکز شکل گیری حکومتهای محلی و شرکت آنها در تنظیم قانون اساسی مرکزی بر اساس خواست مشترک آنان است . این شرکت به تناسب جمعیت هر واحد حکومت فدرال نیست ، بلکه برخورداری هر ایالت از حقوق مساوی با دیگر ایالتها و تشکیل حکومت محلی خود مختار و حق مساوی آنان با یکدیگر برای تنظیم و تغییر قانون اساسی از اصول پایه ئی یک نظام فدرال میباشد.

یک نظام غیر متمرکز و یا متمرکز نمیتواند با اصلاح قانون اساسی خود به یک نظام فدرال تبدیل شود و این همان فرآیند نوینی است که اغلب نظامهای سیاسی در دو دهه اخیر به آن سمت میروند.

این پروسه بمعنای واگذاری بخش های مهمی از قدرتهای اصلی حکومت مرکزی به ایالات در قانون اساسی میباشد.

ب: مشخصات اصلی یک سیستم فدرال

مشخصات اصلی یک سیستم فدرال اعم از اینکه این نظام ناشی از یک اتحاد فدرال بین واحدهای سیاسی مستقل بوده و یا از طریق توزیع شاخصه های اساسی قدرت در یک نظام متمرکز بوجود آمده باشد از قرار زیر است :

1- حکومت قانون

در تاسیس یک نظام فدرال روابط غیر منظم و آناشیک بین واحدهای سیاسی موضوع حکومت فدرال با حکومت قوانین فدرال که از طریق تاسیس و یا پذیرش نهادهای مشترک و سراسری تضمین شده است ، جایگزین میشود. بنا بر این در حوزه تعریف شده ، قوانین فدرال به قوانین محلی تقدم و نسبت به آنان ارجحیت دارند و در مقام تعارض فقط قوانین فدرال معتبر میباشند.

2- اجرای قانون

به منظور ضمانت اجرای قوانین فدرال ، نهادهای سراسری و مشترک شامل نهادهای مجری قانون چون پلیس فدرال ، و دادگاههای فدرال که نیروهای اجرائی مستقل خود را دارند بوجود میایند.

3 – شمول اعمال قانون

قوانین فدرال بسته به موضوع و ماهیت آنان هم در مورد ایالات عضو و هم نسبت به سرنشینان هر یک از ایالات عضو قابل اعمال میباشند .

4- استقلال نهادهای قانون گذاری و سیاستگذاری فدرال

حکومت فدرال فرآیند مستقل قانون گذاری خود را دارد و این فرآیند مستقل از فرآیند قانون گذاری در ایالات عضو میباشد. قوانین مصوب در پارلمان حکومت فدرال احتیاج به تصویب مجدد در پارلمانهای محلی ندارند. دولتهای محلی ملزم به اطاعت از قوانین فدرال میباشند.

5- دموکراسی

نهادهای مشترک و سراسری حکومت فدرال و نهادهای محلی حکومتهای ایالات عضو همه مبتنی بر قواعد دموکراتیک بوده و مشروعیت آنان ناشی از رأی مردم است .

6- بر شمردن اختیارات و وظائف دولت فدرال در قانون اساسی

نهادهای مشترک و سراسری مسؤول اجرای سیاستهای مشترک میباشند . سیاستهایی که صرفاً در حوزه رتق و فتق امور مشترک ایالات عضو میباشد . اداره بقیه امور به عهده حکومتهای محلی است .

حوزه های مشترک که دولت فدرال مسؤول آنست عموماً عبارتند از سیاستهای کلان اقتصادی و مالی ، پول واحد و سیاستهای پولی، امنیت عمومی ، دفاع و سیاست خارجی . سایر حوزه ها نیز بسته به توافق جمعی ایالات عضو میتواند به این موارد اضافه شود . قانون اساسی فدرال تحقق خارجی این نهادها را سامان میدهد .

پرچم واحد ، پول واحد و زبان مشترک سه مؤلفه اساسی هموندی و پیوند ملی در نظام فدرال میباشند .

ج:فرآیند حرکت بسوی نظام فدرال و پروژه اجرای آن

حال که تفاوتهای بسیار اساسی بین حکومت متمرکز و غیر متمرکز از یک سو و از سوی دیگر تفاوت آنها را با یک نظام فدرال دیدیم بهتر میتوانیم تأیید کنیم که حرکت از یک نظام متمرکز به یک نظام غیر متمرکز و یا فدرال کار آسانی نیست و علاوه بر اراده دموکراتیک جمعی که بوسیله یک فرمانده عمومی و یا اصلاحات قانونی و یا تأسیس قانون اساسی جدید به آن پشتوانه مشروعیت لازم را میبخشد، باید همراه با سنجش توان مالی ، تأمین کادر اداری و بستر فرهنگی مناسب با آن باشد و گرنه نتیجه عکس خواهد داشت . این فرآیند را در کلیت خود تمرکز زدائی و در سطح اجرایی یعنی بعنوان پروژه ئی ملی ، پروژه اجرایی¹⁷ عدم تمرکز (در اینجا اعم از حکومت غیر متمرکز و یا فدرال) مینامند.

عدم تمرکز در معنای اعم آن یک فرآیند طولانی است و اشکال گذار از سیستم متمرکز به آن گوناگون است .

مکانیسم های مختلفی وجود دارد که طی آن قدرت و مقام از حکومت مرکزی به درجات گوناگون به واحدهای محلی منتقل میشود .

در بعضی کشورها برای تمرکز زدائی ابتکار عمل بطور عمده از طرف حکومت مرکزی و با اراده ئی ناشی از دورنگری و واقع بینی بموقع حکومتمگران آغاز میشود¹⁸.

¹⁷ Implementation

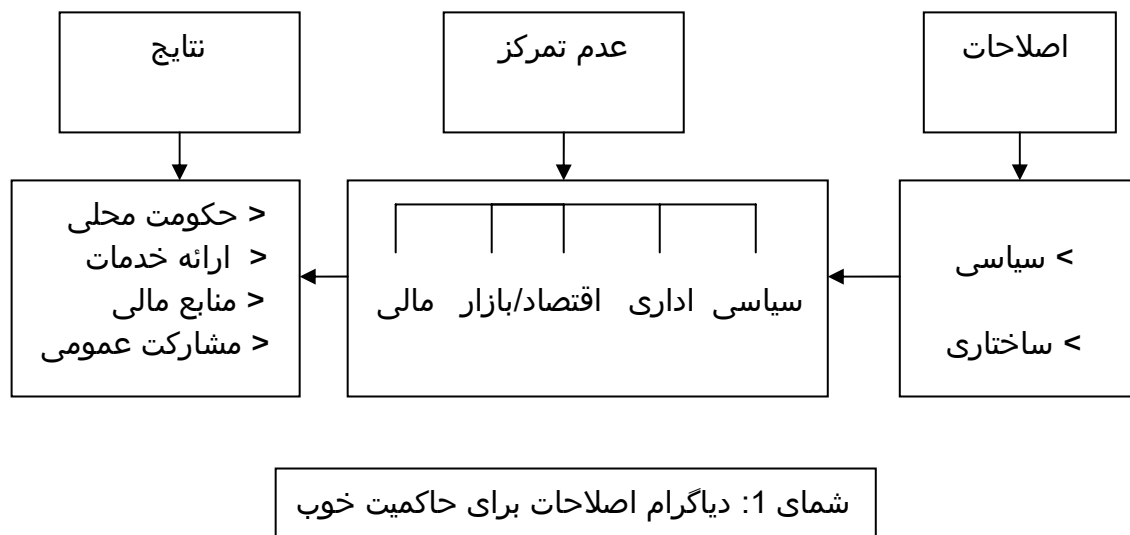
¹⁸ Top Down movement

همچنین اینکار ممکن است با فشار ناشی از تشهای قومی ، جامعه و یا گروههای اقتصادی باشد¹⁹. ویا بالاخره مخلوطی از هر دو عامل در طی یک فرآیند متقابل نظام سیاسی را به بیرون از خود باز گشاید.

با اذعان به این واقعیت که هر کشور تجربیات یگانه خود را در فرآیند حرکت به عدم تمرکز دارد، وجوه تشابه معینی نیز بین کشورهای با فرهنگ کم و بیش مشابه و حکومتهای هر یک از آنان وجود دارد .

به همین علت مطالعه این تجربیات یگانه ، مبنای آموزش واقعیات و مبنای درسهایی میشود که پیوند یک نظام غیر متمرکز را در یک نظام متمرکز بیشتر مقرون به موفقیت مینماید . همانطور که پیشتر گفتیم عدم تمرکز یک حادثه نیست بلکه فرآیندییست که هدف آن نیل به حکومت خوب²⁰ میباشد .

شمای شماره 1 این خصوصیات را نشان میدهد.



اصلاحات ساختاری و سیاسی که باید برای حرکت بسوی عدم تمرکز انجام شود تحت عنوان چهار بخش اصلی (سیاسی ، اداری ، اقتصادی و مالی) مشخص شده است و تغییراتی که در نتیجه اصلاحات در حکومتهای محلی بوجود می آید استقلال در ارائه خدمات ، منابع مالی مستقل و تشویق مشارکت عمومیست .

راهکار کلی تمرکز زدائی که در شمای 1 نشان داده شده در حکومت متمرکز، غیر متمرکز و حکومت فدرال در اصول خود یکسان است و نتایج بدست آمده نیز همانست ، البته با توجه به اینکه چون درجه تمرکز در یک نظام متمرکز با نظام فدرال بسیار متفاوت است کمیت و کیفیت نتایج بدست آمده از اصلاحات نیز متفاوت خواهد بود.

¹⁹ Down Up pressure

²⁰ Good Govern

عدم تمرکز ، کلید حل مشکل فقر ، تعمیم عدالت اجتماعی و تاسیس حکومت خوب

عدم تمرکز ، بر حسب تعریف " برنامه سیاست توسعه سازمان ملل " (UNDP)²¹ " نتیجه منطقی اعمال مؤلفه های جوهری یک حکومت خوب در حوزه ایالتها و سطوح محلی میباشد و درست همانیست که " اولویتهای سیاسی ، اجتماعی و اقتصادی مبتنی بر تفاهم گسترده عمومی را در جامعه تضمین نموده و صدای آسیب پذیرترین و تهیدست ترین اقشار اجتماعی را بهنگام تصمیم گیری هنگام تخصیص منابع توسعه رسا میسازد ."²²

نکات زیرین روابط داخلی و الزامات و نتایج " حکومت خوب " و جانمایه آنرا بر حسب تعریف فوق بیان میکند:

- * مشارکت جوئی ، راهیابی مردم در فرآیند تصمیم گیری ، بطور مستقیم و یا توسط نهادهای واسطه قانونی که خواستها و منافع آنان را نمایندگی مینماید.
- * کوشائی در تفهیم حکومت قانون ، استقرار و اجراء چهارچوبهای قانونی عادلانه و یکسان (غیر تبعیض آمیز) ، علی الخصوص برای قوانین حقوق بشر .
- * شفافیت ، با تأمین امکان دسترسی مستقیم به پروسه ها ، نهادها ، و اطلاعات در جهت یاری عموم به درک و پی گیری ترتیبات حکومتی .
- * مسؤولیت پذیری ، با ایجاد نهادها و فرآیندهائی که هدفشان خدمت به همه طرفهای ذینفع است و در برابر همه مردم مسؤولیت پذیر میباشند.
- * تفاهم جوئی ، با میانداری تمایلات مختلف برای رسیدن به تفاهمهائی در سیاستها و روشها که دربرگیرنده بهترین منافع برای جمع باشد.
- * مساوات خواهی ، با ایجاد فرصت های برابر برای همه در جهت برقراری زندگی آسوده و یا بهبود شرائط زندگی .
- * مؤثر و مفید بودن ، با نهادها و فرآیندهائی که با ارتقاء منابع به حد اکثر ممکن به نتایج لازم درتأمین خواستها حصول می یابد.
- * پاسخگوئی ، با ایجاد اطمینان به اینکه ، تصمیم گیرندگان در حکومت ، بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی دارای وظیفه پاسخگوئی به جامعه و نهادهای ذینفع میباشند.
- * دارای دورنگری و دید استراتژیک ، با رهبران و مردمی که حکومت خوب و رشد بشری را با دورنمای وسیع و درازمدت توسعه مدار (علیرغم همه مشکلات تاریخی ، فرهنگی و اجتماعی) با هم تلفیق میدهند.

مؤسسه مطالعات توسعه و اسکان شهرنشینی (2002)²³ ، عدم تمرکز را وسیله تأمین حکومت خوب در سطوح محلی میداند .

بریلانتس (Brillantes) در مقاله خود²⁴ ارتباط قوی کاهش فقر و اصلاحات دولتی را در زمینه نیل به حکومت خوب نشان میدهد (شمای 2) . او میگوید که " حکومت خوب کلید کاهش فقر در جامعه است .

²¹ United Nations Development Policy Program (UNDP)

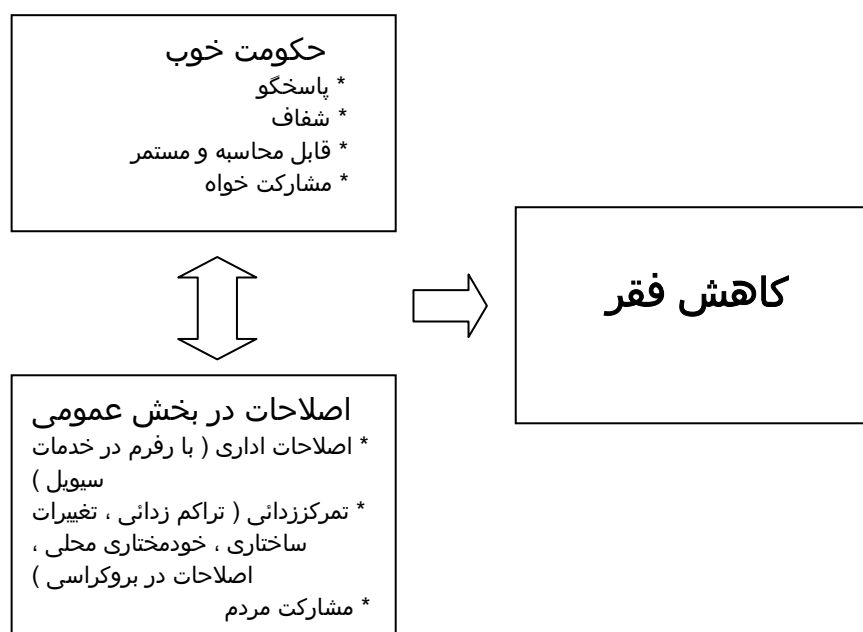
²² UNDP Decentralized Governance Program , 1999. " Monograph on Decentralization," UNDP, New York.

²³ The Institute for Housing and Urban Development Studies (2002), Manila

²⁴ Brillantes, Alex B, Jr., 2001. "Public Sector Reform and Poverty Reduction. "Paper presented at the

" Conference on Poverty, Growth and the Role of Institutions," Asian Development Bank, Manila, 10/12 October. .

روش حکومت خوب استمرار اصلاحات در حوزه عمومی (دولتی) است. ارتباطات موجود بین اجزاء و در ساختارهای حکومت خوب و رابطه اصلاحات در بخش عمومی حکومت خوب بیشتر از اینکه روابط علت و معلولی باشند روابط متقابل و به هم وابسته اند²⁵. یعنی اصلاحات در جهت عدم تمرکز به خویر شدن حکومت منجر میشود و خویر شدن حکومت به ادامه فرآیند اصلاحات کمک میکند. در شمای زیر رابطه بین حکومت خوب و اصلاحات و کاهش فقر نشان داده شده است. بوضوح پیداست که پاسخگو بودن دولت و شفاف بودن سیاستهای آن و استمرار در روش ها و قابل محاسبه بودن سیاستهای دولت برای شهروندان و ایجاد فضای مطلوب برای مشارکت سیاسی منجر به اصلاحات اداری و تمرکززدائی میشود و مردم به مشارکت در امور فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی ترغیب میشوند. بر عکس این اصلاحات و مشارکت ناشی از آن حکومت را ملزم به پاسخگوئی، شفافیت، استمرار در روشها و قابل محاسبه بودن در مقابل شهروندان مینماید و زمینه را برای مشارکت آنان در امور عمومی بیشتر میکند و این تأثیر و اثر متقابل به کاهش فقر منجر میشود.



ولی این سلسله اصلاحات در صورتی میتواند موفقیت آمیز بوده و به حکومت خوب و در نتیجه کاهش فقر منجر شود که مقدمات اجرای آن فراهم شود.

دکتر ماد سواندی²⁶ (Dr.Made Suwandi) مدیر امور توسعه و برنامه ریزی اندونزی بدرستی بر این باور است که هنگامیکه ما میخواهیم اصلاحات ساختاری و سیاسی در جهت تمرکز زدائی را شروع کنیم ابتدا باید مشخص کنیم که چه عواملی برای ساختن یک حکومت محلی ضروری است و چه چیزهائی مانع تکوین و شکل گیری هر یک از این عوامل میباشد و چه اقدامات مشخصی باید برای تثبیت این عوامل انجام پذیرد. بنظر او بطور عمده 6 پیش شرط اصلی در شکل گیری یک حکومت محلی ضروریست:

²⁵ Correlational .

²⁶ TOP DOWN VERSUS BOTTOM UP APPROACHES TO DECENTRALIYATION (THE INDONESIAN EXPERIENCE) Dr. MADE SUWANDI,

1- تعریف حوزه عمل :

چه نوع کارها و یا مسؤولیتهائی باید در حیطه اختیارات دولت محلی قرار داشته باشد. آیا این مسؤولیتها با شرائط محلی موجود و نیازهای مردم منطقه انطباق دارند؟

2- نهادها

آیا حکومت محلی دارای نهادها و تاسیسات لازم برای اجرای وظائف جدید میباشد . آیا آنها آمادگی تأسیس نهادهای لازم را بر طبق اصل { نهادهای کم حجم و پرتوان²⁷ } دارند؟

3- وجود کارمند و کاردان

آیا حکومت محلی کارکنان موجود را برای اجرای وظائف جدید آموزش داده است و آیا امکان دسترسی به کارمندی با کیفیت متناسب برای نهادهای حکومت محلی دارد ؟

4- منابع مالی

آیا حکومت محلی برای اجرای وظائف خود منابع کافی مالی در اختیار دارد ؟

5- نمایندگی

آیا حکومت محلی بعنوان یک نهاد انتخابی دارای یک قوه مقننه که منافع و خواستهای انتخاب کنندگان را نمایندگی کند میباشد و آیا بین حکومت محلی (رهبری حکومت محلی) و قوه مجریه رابطه کنترل و تعادل²⁸ برقرار است ؟

6- خدمات

محصول نهائی هر حکومت محلی ارائه خدمات به مردم آن منطقه است که در شکل مقررات و قوانین و خدمات رفاهی و کالاهای (اموال) عمومی صورت میگیرد . آیا حکومت محلی خدمات خود را مطابق با احتیاجات و خواستهای مردم منطقه ارائه میدهد؟ .

سؤالی که در رابطه با 6 موضوع برشمرده در فوق مطرح است اینست که آیا حکومت مرکزی چهارچوب قانونی کافی برای اینکه حکومت های محلی با این 6 پیش شرط ایجاد شود فراهم نموده است ؟

برای جواب به این سؤال باید دید که چه نوع قوانین و مقرراتی اصولاً در این رابطه بوسیله حکومت مرکزی وضع شده و سپس آیا این قوانین و مقررات حداقل چهارچوب و امکانات لازم را در جهت ارائه خدمات بعنوان وظیفه اصلی حکومت محلی در اختیار او گذاشته است ؟ دکتر سواندی آنچه را که ذکر شد در حقیقت بعنوان ابزاری در جهت بازشکافی امکانات و موانع حکومتهای محلی در اندونزی بکار میگیرد ولی روشن است که دامنه اعتبار این سخن در همه ممالکی است که به کار عدم تمرکز پرداخته و یا میخواهند شروع کنند. علاوه بر ملاحظات عملی فوق من میخواهم بستر لازم فرهنگی برای استقرار یک حکومت محلی مبتنی بر دموکراسی را به آن اضافه کنم . هر طراح نظام فدرال باید به این سوال جواب دهد که آیا در نهایت دموکراسی در محدوده حکومتهای محلی شانس استقرار خواهد داشت ؟ و آیا چه راهکارهایی اندیشیده شده تا یک قوم دارای اکثریت در آن حکومت محلی حقوق اقلیتهای موجود را در حیطه

²⁷ Slim in structure but rich in function

²⁸ Check and Balance

جغرافیائی خود حفظ کند و آیا اگر فشار از پائین در جهت گرایشات ناسیونالیستی بود انعکاس آن در سطح منطقه باعث آزار اقلیتهای ساکن آن ایالت نخواهد شد؟.

نکته دیگر اینکه دکتر سواندی مهمترین وظیفه حکومتهای محلی را تحویل خدمات میداند. این برداشت نسبت به نقش حکومتهای محلی در همه حکومتهای فدرال یکسان نیست.

اُسبورن و گیلر (Osborne and Gaebler) نشان میدهند که چگونه نقش حکومتهای محلی از شرکت منفعلانه در سیاست فدرال (تحویل خدمات) به جهت دادن روزافزون سیاست ملی (شکل دادن به تصمیمهای سیاسی) ارتقاء یافته است.²⁹ آنها با اشاره به اشتغال بخش خصوصی در تحویل خدمات ، تغییر پروسه انتخاباتی ، درگیری کمونهای محلی در فرآیندهای سیاسی و قوانین اساسی حکومتهای محلی نشان میدهند که جامعه از یک دموکراسی مشارکتی برخوردار گردیده است.

پس یک نظام فدرال نه تنها به نیازهای مردم پاسخ میدهد (تحویل خدمات) که با مشارکت فعال خود آنان در شکل دادن به سیاست و در ایجاد نیازهای جدید ، جهت دادن و تغییر نیازهای سابق و نوع تأمین و تخصیص منابع مالی و توزیع قدرت سیاسی به آنان نقش فعال میبخشد. مردم در چنین نظامی به رای به نمایندگان خود بسنده نمیکند بلکه امکان بیشتر کنترل آنان و تاثیر گذاری در تصمیماتشان را دارند.

نتیجه گیری

1 حرکت نوین جهانی در جهت ارتقاء کارآمدی ، افزایش مشارکت ملی ، تأمین بیشتر برابری فرصتها ، تحویل بهتر خدمات منطبق با نیازهای محلی ، تأمین بیشتر اصول حقوق بشر و نیل به حکومت خوب در جهت تمرکززدائی و حرکت بسوی نظام فدرال میباشد. این حرکت در بسیاری از کشورهای جهان سوم از دهه های پیشین آغاز شده است.

2 تمرکز زدائی از یک نظام متمرکز یک فرآیند طولانی و حاصل تلفیق اراده سیاسی جمعی و کارشناسی صاحب نظران و متخصصین میباشد. ایجاد نظام فدرال حلقه پایانی این زنجیره است. حرکت از یک نظام سیاسی متمرکز به حد اعلاای عدم تمرکز یعنی نظام فدرال به معنی تضعیف حاکمیت ملی نیست بلکه به وفاق ملی عمیق تر می انجامد.

3 هدف یک نظام فدرال مبتنی بر یک دموکراسی مدرن ارتقاء حقوق شهروندی برای همه ساکنان کشور و از جمله اقوام مختلف آن از طریق نیل به " حکومت خوب " است.

4 توزیع اقتدار مرکزی و درآمدهای ملی منجر به افزایش درجه عدالت اجتماعی ، رفاه عمومی و کاهش فقر میباشد.

در ایران آینده فقط در یک دوره نسبتاً طولانی و پس از استقرار یک دموکراسی مبتنی بر حقوق شهروندی و تأمین پیش شرطهای لازم و حرکت تدریجی سنجیده و مبتنی بر کارشناسی میتوان ابتدا به عدم تمرکز اداری دست یافت و سپس یک سیستم فدرال طراحی نمود.

در بخش بعد در که امیدوارم بتوانم در آینده ئی نه چندان دور تقدیم علاقمندان نمایم فرآیند و روش تأسیس جمهوری فدرال در ایران بررسی میشود.

حسن شریعتمداری

هامبورگ

14.11.03

²⁹ Osborne, David and Gaebler, Ted 1992, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Sprit is Transforming the Public Sector (Addison- Wesley Pub. Co. Inc . USA)

