

## رهیافت توسعه در هزاره سوم؛ تمرکززدایی از حکومت ملی به دولت محلی

لطفعلی کوزه‌گر کالچی<sup>۱</sup>، بتول حسینی تلی<sup>۲</sup>، مصطفی رضایی<sup>۳</sup>، پرویز آقایی<sup>۴</sup>

### چکیده

در نیم قرن اخیر، تمرکززدایی از دولت به عنوان یکی از کلیدی‌ترین ابزارهای توسعه و به موازات آن یک فرایند دموکراتیک شناخته می‌شود. عموماً اعتقاد بر آن است که تمرکززدایی از حکومت ملی به دولت محلی زمینه‌های تخصیص اختیارات و قدرت به جوامع محلی را فراهم می‌کند که این کار نه تنها موجب تضعیف دولت نخواهد شد بلکه مصداق بارزی از اثبات مشروعیت و دموکراسی در عمل است. تمرکززدایی نیازمند پیش‌شرط‌های قانونی و در عین حال اجرایی است که آثار آن در توانمندسازی دولت در ارائه خدمات، مشارکت و آموزش اجتماعی؛ و توسعه یا بهره‌وری در اقتصاد محلی (LED) نمایان است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که تمرکززدایی اگر به درستی طراحی شود، می‌تواند دموکراسی را بدون تضعیف قدرت دولت افزایش دهد و در عین حال سطحی از قدرت و اختیار را نیز به جوامع محلی واگذار کند. تمرکززدایی خوش‌ساخت سطوح بالاتری از مشارکت و مشروعیت را گسترش می‌دهد که این امر موجب کاهش هزینه‌های برقراری و حفظ نظم، افزایش الزام به اجرای قانون، و کاهش نیاز در بکارگیری قدرت توسط دولت می‌شود که در نهایت تمامی موارد فوق از پیشران‌های توسعه اجتماع محسوب می‌شوند.

کلیدواژگان: تمرکززدایی، حکومت ملی، دولت محلی، توسعه

### ۱. مقدمه

سازمان دولت‌های محلی قدیمی‌تر از سازمان حکومت‌های ملی است به گونه‌ای که دولت‌های محلی را ریشه دموکراسی در دولت‌شهرهای یونان باستان می‌دانند (لیپست، ۱۳۸۳: ۶۲۸). اما پس از قرون وسطا، تمرکز تدریجی امور در پایتخت کشورها، باعث کم‌توجهی به نقاط پیرامونی شد. به ویژه در کشورهای وسیع و پهناور و یا در نقاطی حکومت‌های آنها دارای سازمان اداری مجهز نبودند، مأمورین آنها نمی‌توانستند در سرزمین‌های دور جواب احتیاجات و خواسته‌های محلی را با علاقه‌مندی بدهند. تدریجاً بر اثر تراکم کارهای سراسر مملکت در مرکز، نه تنها رسیدگی به کارهای محلی دچار کندی و بی‌اعتنایی گردید، بلکه حکومت مرکزی را نیز گیج و در انجام دادن کارهای اساسی خود درمانده کرد. این

۱. استادیار گروه جغرافیای انسانی و آمایش، دانشگاه شهید بهشتی تهران

۲. دانشجو دکتری فیزیک، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، دانشگاه فرهنگیان، آموزش و پرورش منطقه ۶ شهر تهران

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی تهران

۴. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی تهران و مدرس دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، گروه شهرسازی

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دومین و بیست و سومین خردادماه ۱۳۹۸

امر سبب شد که مردم سراسر کشور برای هر کار کوچک محلی، حکومت مرکزی را مقصر بشناسند و او را مسئول عدم انجام خواسته‌های خود بدانند و نسبت به برنامه‌های حکومت مرکزی بی‌اعتنایی و ابراز مخالفت کنند. پیدایش این روحیه، موجد انقلاب‌های متعدد مخصوصاً در کشورهایی شد که تمرکز در آن‌ها شدیدتر بود، مانند فرانسه و روسیه. حال اینکه این وضعیت در کشورهایی نظیر بریتانیا که دارای سازمان‌های محلی مقتدری بودند، کمتر به چشم می‌خورد (دانش خوشبو، ۱۳۴۹: ۱۸). پیامد این امور باعث شد تا حکومت‌های متمرکز قوی، مجدداً مجبور به تفویض اختیار به مردم در سطح محل و یا تفویض اختیار به مأمورین در سطوح مختلف سرزمینی گردند و مردم در سطح محل و یا تفویض اختیار به مأمورین در سطوح مختلف سرزمینی گردند و مردم را در کار حکومتی شریک و نسبت به محل سکونت خود علاقه‌مند نمایند. از این رو به تدریج دولت‌های محلی دموکراتیک در اواخر قرن ۱۹ در اروپای غربی پدیدار شد. مثلاً در فرانسه در ۱۸۸۰ شهردار به جای آن که منصوب شود توسط شورایی همگانی انتخاب شد (لیپست، ۱۳۸۳: ۶۲۸). تا اواسط دهه ۹۰ تمام اندیشمندان و رهبران حکومت‌های محلی به دنبال کاهش دخالت حکومت مرکزی بر دولت محلی بودند. آنان معتقد بودند که کاهش دخالت حکومت مرکزی و تفویض قدرت و اختیارات بیشتر به دولت محلی، توسعه محلی را به دنبال دارد؛ اما از آن زمان تا زمان حاضر، طرفداران دموکراسی و رهبران قدرت‌های محلی تغییر رویکرد می‌دهند و توجه کمتری به حکومت مرکزی می‌کنند. آنان با تأکید بر حقوق شهروندی، معتقدند که نظریه‌های توسعه محلی و موفقیت حکومت محلی مبتنی بر میزان دخالت و مشارکت مردم در اداره امور عمومی است. نظریه‌هایی همچون اداره خوب، سرمایه اجتماعی و دانش بومی که به نظریه‌های حاکم بر علوم انسانی تبدیل گشته است، به بهره‌گیری از نیروها و پتانسیل‌های مردمی و محلی و مشارکت دادن آنان در اداره امور جامعه تأکید می‌کنند (ویسی، ۱۳۹۲: ۷۳-۷۲). در واقع، در دو دهه پایانی قرن بیستم در برابر مفهوم دموکراسی لیبرال، «رادیکال دموکراسی» به وجود آمد. در حالی که لیبرال دموکراسی متکی بر انتخابات رسمی در سطح ملی بر مبنای مکانیسم احزاب و نخبگان سیاسی (و نه همه شهروندان) است، رادیکال دموکراسی تأکید بر شهر یا ناحیه دارد که احساس شهروندان، آن را به سطوح بالاتر (ملی) رجحان می‌دهد. در حقیقت در رادیکال دموکراسی به طور گسترده بر تمرکززدایی تصمیم‌سازی و مشارکت سیاسی در سطح نواحی و شهرها تأکید دارد و آن‌ها را دموکراتیک‌تر از سطح ملی می‌کند. به طوری که نقش فعال بیشتری برای شهروندان در همه سطوح تصمیم‌سازی قائل است. این سازوکار مبتنی بر توصیف متنوعی از رویکردها با تأکید بر جامعیت (درب‌گیرنده همه مردم و نه حزبی خاص)، مشارکت و مذاکره سیاست‌های دموکراتیک شکل گرفته است. اکنون بانفوذترین و رو به رشدترین رویکرد دموکراسی، «دموکراسی مشورتی» است که از ایده‌های هابرماس وام می‌گیرد و متکی بر استراتژی متنوع توسعه غیررسمی، مباحثه، تصمیم‌سازی و مشارکت ساختاری است. بنابراین مشورت، مشارکت و مذاکره سه رکن اصلی دموکراسی‌های مدرن است که تحقق آن در مقیاس‌های کوچک و محلی ممکن است. بنابراین منشأ دموکراسی در واحدهای کوچک و محلی است و پیش از آنکه در مقیاس وسیع توفیق یابد، بایستی در مقیاس کوچک‌تر به کار برده شود (کوهن، ۱۳۷۳: ۲۸۱). انقلاب تمرکززدایی تنها به توسعه کمی نظام‌های تمرکزگرا در کشورهای جهان منجر نشده است، بلکه از نظر کیفی فرآیندهای تمرکززدایی نیز تغییر کرده است. از دهه ۱۹۸۰ به بعد

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

تمرکززدایی بیشتر بر مشارکت و سهیم شدن در قدرت سیاسی، دموکراتیزه شدن و گسترش دامنه تصمیم‌گیری از طریق سازمان‌های جامعه مدنی و بخش خصوصی تأکید دارد (Mohan and Stokke, 2008: 545).

حکومت محلی، بخش حیاتی از دموکراسی است. حکومت محلی قوی و دموکراسی محلی قوی، لازم و ملزوم یکدیگر هستند. نمی‌توان دموکراسی قوی را در یک جامعه مشاهده کرد، ولی حکومت محلی قوی را در آن ندید. در نظام‌هایی که دولت محلی در حاشیه قرار دارد و ضعیف است، «واحد اداری برای سیستم ملی» می‌باشد (Bailey and Elliott, 2009: 437). حکومت‌های محلی به عنوان واحدهای کوچک مقیاس، کارگاه آموزشی و پرورشگاه دموکراسی می‌باشند و خشت اول بنای حکومت دموکراسی به وسیله دولت‌های محلی گذاشته می‌شود. مسأله شرکت مردم در امور محل، مردم را به نحوه استفاده صحیح از آزادی‌های قانونی آشنا و در مسائل مربوط به دموکراسی آزموده و مجرب می‌کند تا با این تجارب در سطح ملی نیز بتوانند منشأ اثر باشند و بدین ترتیب است که منافع انسانی شایسته و لازم برای همه در سراسر کشور تهیه و تأمین می‌شود (دانش‌خوشبو، ۱۳۴۹: ۲۷-۲۶). آنان یاد می‌گیرند که در مقیاس کوچک‌تری از تصمیم‌سازی دموکراتیک می‌توان سریع‌تر به تقاضاهای مردمی برای تغییر در ساختارها پاسخ داد. همچنین ریسک کمتری برای نخبگان سیاسی ملی وجود دارد که با آشنایی در تجربیات نهادی و تغییرات ساختاری در سطح دولت محلی، به عرصه ملی برسند. بنابراین واحدهای مقتدر حکومت محلی، از ضروریات مسلم حکومت دموکراتیک است و کارآمدی دموکراسی محلی، در درون یک جامعه در صورتی که حکومت مرکزی، قدرت معنی‌دار شوراهای محلی را فراهم نکند، ناموفق خواهد بود (Chandler, 1993: 194).

### ۲. بحث اصلی

در سه دهه گذشته، بیشتر کشورهای جهان برخی اشکال تمرکززدایی را تجربه کرده‌اند اما مشکل بزرگ اخذ تصمیم در زمینه تمرکزگرایی و عدم تمرکز این است که معلوم شود در هر مورد چه دسته ارزش‌های اجتماعی را باید تحت شرایط و عوامل گوناگون زمان و مکان، قربانی چه نوع و چه دسته از ارزش‌ها و نتایج مهم‌تر اجتماعی نمود. از این رو برای یک جامعه این تصمیم ساده‌ای نیست که معلوم کند چه مواهبی را و به چه دلیل باید از دست بدهد به خاطر اینکه مواهب و منافع دیگری به دست آورد (بشارت، ۱۳۵۱). هنوز بسیاری از تحلیل‌گران نگران آن هستند که تمرکززدایی موجب تضعیف دولت شود. ویژگی دولت‌های قدرتمند معمولاً توانایی آنان در اعمال اقتدار سرزمین و جمعیت‌شان است. این مقاله اشاره دارد بر اینکه تمرکززدایی موجب حفظ وحدت ملی، برخورداری از مشروعیت ضمن جلوگیری از درگیری داخلی یا جدایی، و فراهم ساختن خدمات عمومی و پاسخگویی به نیازهای شهروندان می‌شود. از لحاظ سنتی، کشوری قدرتمند دانسته می‌شد که بسیط بود تا فدرال به گونه‌ای که قدرت در قوه مجریه متمرکز شده بود. دولت‌های متمرکز به طور کلی اقتدارشان به تنهایی بر سرزمین و جمعیت‌شان اعمال می‌کنند، مستقلاً خط‌مشی‌گذاری می‌کنند، اطاعت یا الزامات قانونی تضمین شده‌اند، و تمرکز قدرت در بالاترین سطح سلسله‌مراتب فرامین وجود دارد.

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دومین و سومین خردادماه ۱۳۹۸

نظام‌های سیاسی نوپا و در حال توسعه، نظام سیاسی متمرکز را عاملی مناسب برای تثبیت حکومت و اقتدار خود می‌دانند. آن‌ها معتقدند که سیاست‌های تمرکزگرایی حداقل در کوتاه مدت نتایج خود را به صورت بازده مادی و سیاسی در اختیار طبقه حاکم قرار می‌دهد؛ اما رفته رفته خودکامگی و اقتدارگرایی، در ساختار سیاسی غالب، در کشورهای جهان سوم و نوع دیوان‌سالاری زاینده این نظام سیاسی (تمرکزگرا) در این کشورها باعث شد که از یک سو در جهت تمرکز هرچه بیشتر قدرت سیاسی و از سوی دیگر در راستای حذف مکانیکی تفاوت‌ها، تضادها و پراکندگی‌ها و یکسان‌سازی ساختارهای جامعه برای اطاعت از قدرت متمرکز حاکم گام بردارند (ویسی، ۱۳۹۲: ۹).

جالب بودن ایده «دولت قوی به مثابه دولت متمرکز» در طول دهه ۹۰ کمرنگ شد، همچنان که اصلاحات منجر به تمرکززدایی در سراسر جهان جریان پیدا کرد. در حالی که کشورهای متمرکز در برخی جوانب قدرتمند هستند، اما در موارد دیگری شکننده می‌باشند. آن‌ها تنش‌ها در میان گروه‌های متمرد را افزایش می‌دهند و منجر به بروز خشونت می‌شوند. آن‌ها ممکن است غیرپاسخگو، ناکارآمد، یا هدردهنده منافع عمومی باشند. و ممکن است به استبداد اکثریت یا نخبگان دولتی در سطح ملی کمک کنند (Faguet et al, 2015: 60-61). موج جدید تمرکززدایی در کشورهای مختلف مبنایی برای رسیدگی به این معایب و برخی کج‌فهمی‌ها در مورد اینکه تمرکززدایی چگونه توسعه را برقرار می‌نماید و به موازات آن دموکراسی و دولت را تقویت می‌کند، فراهم کرد. در اینجا لازم است بیان گردد که اگر تمرکززدایی خوش ساحت باشد و طراحی مناسبی داشته باشد، نه تنها موجب تضعیف دولت نخواهد شد، بلکه موجب تقویت آن و افزایش مشروعیت دولت و در نتیجه تعمیق دموکراسی می‌شود.

### ۳. تمرکززدایی و مشروعیت دولت

#### الف) حفظ وحدت ملی

یکی از مولفه‌های اصلی قدرت دولت، توانایی بر اعمال اقتدار بر سرزمین و جمعیت است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه که خارج از توافقات بین‌المللی به وجود آمدند، غالباً مرزهایشان بر اساس تقسیم‌بندی‌های استعماری تعریف شده است و فراتر از تضمینات جامعه بین‌المللی، کنار هم نگه داشتن مردم این سرزمین دشوار است. آن‌ها از لحاظ حقوقی وجود دارند، اما برخلاف دولت‌های اروپایی، که قدرت غالب بر سرزمین و جمعیت آن کشور به تدریج ابتدا ظهور کرده و حاکمیت و شناسایی بین‌المللی به دنبالش آمده است، دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه رضایت داخلی یا سرزمینی که جهت اعمال اقتدار بر کل قلمروشان ضروری است به دست نیاورده‌اند (Jackson and Rosberg, 1986: 1-31). بسیاری از کشورهای در حال توسعه از گروه‌های قومی مختلفی تشکیل شده‌اند که در قسمت وسیعی از نواحی جغرافیایی گسترش یافته‌اند و هرکدام از آن‌ها آداب و رسوم، زبان و فرهنگ خودشان را دارند. احساس تعلق و آگاهی ملی غالباً در این کشورها وجود ندارد. شهروندان حس نمی‌کنند که دولت نماینده آن‌ها باشد و معتقدند که رهبران‌شان فقط نیازهای مردم قبیل و منطقه خودشان را برآورده می‌کنند، بجای اینکه نیازهای همه شهروندان را به طور مساوی

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

برآورده کنند. علاوه بر این، اشکال اقتدار موازی و رقیب همچون رهبران سنتی، رهبران مذهبی یا حتی سردسته‌های قاچاقچیان مواد مخدر، جانشین اقتدار دولت می‌شود. در نتیجه، بسیاری از دولت‌ها از تفرقه و عدم وحدت در کشورشان رنج می‌برند که گاهی اوقات منجر به درگیری خشن یا جدایی می‌شود. تمرکززدایی چگونه بر وحدت ملی تأثیر می‌گذارد؟ با پراکنده ساختن کشور از مرکز به واحدهای شبه‌ملی، تمرکززدایی می‌تواند فرهنگ محلی یا هویت‌های قومی را تقویت کند، در نتیجه آن تقسیم‌بندی میان گروه‌ها تقویت می‌شود و تلاش‌ها برای ساخت یک هویت ملی واحد را تضعیف می‌کند. تمرکززدایی همچنین ممکن است به رهبران محلی منابع لازم و تسلیحات نهادی جهت بسیج جمعیت محلی را قرار دهد و از مرکز قدرت سیاسی بیشتری را تقاضا کنند که امید به جدایی را افزایش می‌دهد. فراتر از بکارگیری چنین منابعی، جهت تأمین مالی احزاب سیاسی و کمپین‌ها، این رهبران می‌توانند شورشیان مسلح را حمایت کنند و در برخی اشکال خشونت علیه شهروندان سرمایه‌گذاری کنند که مذاکرات صلح بعداً نمی‌توانند موجب سازش شوند. تاریخ اخیر بالکان عمیقا و به طرز اسفباری این تحرکات را به خوبی نشان می‌دهد.

تمرکززدایی همچنین ممکن است به تقاضای بیشتر خودمختاری از سوی گروه‌های خودمختار منجر شود. با قدرت و خودمختاری بیشتر، و با وجود رهبران باتجربه محلی در اداره امور، واحدهای غیرمتمرکز می‌توانند تصمیم بگیرند که چگونه امور مربوط به خویش را مدیریت کنند. به این دلایل، نخست‌وزیر پیشین انگلیس، جان میجر از حزب محافظه‌کار از تفویض قدرت به اسکاتلند امتناع کرد با این ادعا که «واگذاری قدرت<sup>۱</sup> اسب تروجان استقلال است (Brancati, 2009: 4) با روی کارآمدن حزب کارگر، آن‌ها رفراندومی برای استقلال کامل اسکاتلند برگزار کردند و در واگذاری قدرت موفق عمل کردند. در تعدادی از کشورهای دیگر، مناطقی در ابتدای استقرار نهادهای غیرمتمرکز جدا شدند، سودان جنوبی نمونه اخیر آن است.

با وجود این، موافقان تمرکززدایی از سوی دیگر معتقدند که تمرکززدایی اقتدار دولت را تقویت خواهد کرد. زمانی که حکومت‌های محلی کوچک با اختیار تصمیم‌گیری در کشور وجود دارند، شهروندان می‌توانند آسان‌تر نگرانی‌هایشان را با مقامات عمومی مطرح کنند. در مقابل، این مقامات نیز تمایل بیشتری دارند که با مردم محل، کار کنند. بنابراین تمرکززدایی به دولت حضور و توان بیشتری می‌دهد که منافع شهروندان را در هر گوشه کشور که در خط‌مشی‌ها و خدمات عمومی منعکس می‌شود تضمین کند. به همین ترتیب، حضور رهبران منتخب محلی از بخش‌های مختلف کشور در دولت، موجب احساس رضایت بیشتر آن بخش‌هایی از جمعیت خواهد شد که از حضور در دولت محروم مانده‌اند. در جایی که تقسیم‌بندی کشوری به صورت منطقه‌ای انجام می‌شود؛ تمرکززدایی به شکل‌گیری هویت‌های چندگانه اما مکمل کمک می‌کند، بدین معنا که شهروندان می‌توانند به طور همزمان هم به هویت قومی‌شان و هم به عنوان بخشی از جامعه سیاسی شناخته شوند. به صورت کلی با واگذاری قدرت به گروه‌های متمرکز منطقه‌ای شاید بتوان در مورد مسائلی که بیشترین تاثیر را بر آنها دارد تصمیم‌گیری کنند؛ تمرکززدایی می‌تواند تنوع و تمایز را به حساب آورد و از

---

1. Devolution

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشبران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

گروه‌ها در برابر سواستفاده از آن‌ها یا بی‌توجهی به آن‌ها از مرکز یا از دیگر نقاط محافظت کند. به عبارت دیگر، تمرکززدایی می‌تواند به عنوان سوپایی بر فشارهای ناشی آرمان‌های ناسیونالیستی عمل کند. به عنوان مثال، در کانادا و اسپانیا تمرکززدایی موفق بوده است و توانسته است از جدایی استان‌های ناهمسازی چون کبک و کاتالونیا جلوگیری کند. در بریتانیا، واگذاری قدرت منطقه‌ای به پارلمان ایرلند شمالی اقدام ضروری بود که امکان مذاکرات صلح موفقی را با ارتش ایرلند شمالی فراهم کرد.

آیا تمرکززدایی به گونه‌ای طراحی شده است که گروه‌های جدایی‌طلب را در کنار هم نگه دارد تا اینکه به جدایی آن‌ها کمک کند؟ بلی با واگذاری قدرت و اختیار به سطوح پایین‌تر از جمله گروه‌های قومی، زبانی و دیگر گروه‌های صاحب هویت. در این روش، واحدهای محلی صلاحیت‌دار از همراه شدن با هویت و منافع گروه‌ها اجتناب می‌کنند و در آتش تنش‌های تفرقه‌انگیز سوخت نخواهند ریخت. در کشوری که اقلیت قومی در یک منطقه متمرکز شده است، بسیار محتمل است که جدایی‌های قومی عملی شود و منابع و قدرت منطقه‌ای در دست کسانی قرار گیرد که بیشتر از دیگران به دنبال تجزیه هستند. با وجود این، تمرکززدایی در سطح محلی واحدهای قومی خاصی را به وجود می‌آورد و به احتمال زیاد برخی از آن‌ها ادغام خواهند شد. در نتیجه، حکومت نمی‌خواهد با هر قوم خاصی و نه به لحاظ قومیت همراه باشد؛ به جای آن، خدمات ارائه شده از سوی حکومت، اصلی‌ترین معیار جهت قضاوت است. نیجریه مثال خوبی از مزایای طراحی مرزها به چنین شیوه‌ای است (Faguet et al, 2015: 62-63). در کشورهای بسیط تا زمانی که پیوستگی و وحدت کامل وجود ندارد نه تنها اجرای اصل عدم‌تمرکز سهل نیست، بلکه به مصلحت هم نمی‌باشد زیرا مادام که عوامل مختلف وحدت ملی در مملکت دارای قدرت باشند، اجرای واقعی چنین طرحی حتماً با مشکلات متعدد و احتمالاً عکس‌العمل‌های نامطلوب مواجه می‌گردد. به عکس وقتی کشور بسیط به سر منزل مقصود یعنی پیوستگی و وحدت کامل برسد و حکومت مرکزی از ثبات و آرامش کافی برخوردار باشد و بتواند تمام نیروهای گریز از مرکز را تحت انقیاد و اطاعت درآورد، آن وقت نه فقط مصلحت بلکه ضرورت ایجاد می‌کند که اجرای کار مردم، به مردم محول گردد و قدرت مرکزی قسمتی از اختیارات اجرایی را به سازمان‌های محلی تفویض نماید. تفویض اختیار تصمیم‌گیری در سطح ملی موجب می‌شود که مردم تدریجاً در جنبه‌های مختلف سیاسی و اداری ملی شرکت جویند؛ زیرا مشارکت در امور محلی می‌تواند درس و تجربه‌ای برای مشارکت در سطح ملی باشد (نبوی، ۱۳۵۱: ۲۵۸).

### ب) کاهش درگیری‌های داخلی

با دادن قدرت به مجموعه‌ای از بازیگران جدید، تمرکززدایی به تغییر توازن قدرت در میان دولت منجر می‌شود. این می‌تواند خطرناک باشد. تغییرات و تجزیه قدرت در ترتیبات سیاسی می‌تواند منجر به درگیری شود، که به نوبه خود می‌تواند به توازن بیشتر قدرت منجر شود. البته تغییرات قدرت همچنین می‌تواند در پایان دادن به درگیری‌ها نیز به کار رود. در جایی که قبلاً درگیری وجود داشته است، تمرکززدایی را می‌توان به روش‌هایی طراحی کرد که خشونت را کاهش

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشبران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

دهد یا شعله‌ور کند. تفاوت‌ها به توازن خاص قدرت در هر کشور و توافقات و ترتیبات سیاسی بازیگران درگیر بستگی دارد.

حکومت‌های غیرمتمرکز که نسبت به اقلیت‌های ملی حساس هستند، تنش‌ها در جامعه سیاسی را خنثی می‌کنند. اما حکومت‌های محلی که به دیکتاتوری‌های کوچکی تبدیل می‌شوند، اقلیت‌های محلی را نادیده می‌گیرند یا سرکوب می‌کنند و تنش‌ها را شعله‌ور می‌کنند. در برخی موارد، تمرکززدایی؛ رهبرانی را روی کار آورده است که به اقلیت‌ها در مناطق‌شان ظلم می‌کنند و در حق آن‌ها تبعیض روا می‌دارند. به عنوان مثال، در ۱۹۹۹ بخش‌هایی از شمال نیجریه شروع به اجرای قوانین شریعت کردند که اقلیت مسیحی مجبور به اطاعت از آن‌ها بودند و این تنش‌ها میان جوامع مسیحی و مسلمان را افزایش داد. برای جلوگیری از درگیری‌های احتمالی، تمرکززدایی باید با مکانیسم‌های قدرتمند پاسخگویی محلی طراحی شود که تصمیمات رهبران محلی را ملحق به خواست شهروندان کند و به رأی‌دهندگان این قدرت را بدهد که سیاست‌مداران را نسبت به تصمیمات‌شان پاسخگو نمایند. علاوه بر این، حکومت مرکزی باید تضمینات ملی قوی نسبت به حقوق اقلیت‌ها وضع کند، تا افراد و گروه‌ها در هر واحد محلی بتوانند نسبت به تصمیمات واحدها اعتراض کنند. تمرکززدایی نقش مهمی در تمهیدات تقسیم قدرت ایفا می‌کند بدین معنی که درگیری قدرت میان گروه‌های مختلف جامعه را فرو می‌نشاند و با ایجاد احزاب جدید برای رقابت سیاسی و اعطای امتیازات جدید به احزاب مخالف، تا توانایی رقابت داشته باشند، تمرکززدایی این مشکل که در حکومت‌های متمرکز حزب برنده همه چیز را می‌برد را حل می‌کند. در سیستم فدرال، احزاب مخالف می‌توانند در دولت‌ها و حکومت‌های محلی، پیروز انتخابات شوند و صدایی در مجادلات ملی و فرصت‌هایی برای اثبات شایستگی‌شان داشته باشند. علاوه بر این، هزینه شکست در انتخابات ملی نیز بیش از حد نیست که وسوسه برای پیروزی را به هر قیمتی کاهش دهد. این دینامیک، هوا را از خشونت خالی می‌کند و به برقراری صلح پس از درگیری کمک می‌کند.

به عنوان مثال، از تمرکززدایی هم در عراق و هم در افغانستان حمایت می‌شود، اما نتایج آن، تاکنون متقاعدکننده نبوده است. در مقابل در اتیوپی، اصلاحات منجر به پیشرفت‌های اساسی شده است. تمرکززدایی جزئی از مولفه‌های اصلی برقراری صلح پس از ۱۷ سال جنگ داخلی در این کشور بوده است: یک ائتلاف پیروز از شبه‌نظامیان منطقه‌ای توافق کردند که کشور را به ۱۱ ایالت فدرال تقسیم کنند؛ هر کدام تحت سلطه یک حزب مرتبط با یکی از شبه‌نظامیان باشد. هرچند این منجر به تقسیم مخالفین سیاسی شد و به حزب حاکم در حفظ قدرت کمک کرد، اما صلح را تضمین کرد و راه را برای بهبود اقتصادی هموار کرد که در نهایت اتیوپی سریع‌ترین رشد اقتصادی در آفریقا داشته است. حکومت‌های منطقه‌ای و محلی به مجرای مهمی جهت سرمایه‌گذاری در آموزش، کشاورزی و بهداشت تبدیل شدند. بنابراین تمرکززدایی در اتیوپی، شمشیر دولبه‌ای بوده است که در عین حال که برای حفظ صلح ضروری است، اما ابزاری برای انحصار قدرت و ادامه حکمرانی ائتلاف مسلط بوده است. تمرکززدایی باید چگونه طراحی شود تا تقسیم قدرت را ارتقا بخشد؟ یک طراحی غیرمتمرکز مناسب باید به تقسیم قدرتی منجر شود که آن را به سطوح مختلف واحدهای محلی

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دومین و بیست و سومین خردادماه ۱۳۹۸

واگذار کند. اصلاحات اندکی نیز به منظور جلوگیری از انحرافات انتخاباتی و مالی نیز باید صورت گیرد. قوانین تأمین مالی انتخابات در این زمینه حائز اهمیت هستند، چرا که یکی از قوی‌ترین و رایج‌ترین روش‌های انحراف دموکراسی، جریان یافتن پول در مبارزات انتخاباتی است. جایی که امکان رقابت سیاسی برای تازه واردان نیز وجود دارد، انتخابات از موضوع درگیری‌های رای‌دهندگان محلی و درگیری و خشونت سیاسی تبدیل به رقابت و مبارزه انتخاباتی خواهد شد (Faguet et al, 2015: 64-65).

ایجاد سازمان‌های محلی، زیربنای اولیه حکومت دموکراسی است. اگر اعطای استقلال به سازمان‌های محلی از آغاز به صورت افراطی باشد یعنی استقلال و خودمختاری بدون قید و شرط و کنترل داده شود به احتمال زیاد ممکن است ایجاد سیستم هرج و مرج منتهی شود نه سیستم عدم تمرکز. در حکومت دموکراتیک عدم تمرکز موقعی سودمند است که مردم محل از قابلیت‌ها و خصوصیت‌هایی برخوردار باشند. عدم تمرکز ایجاب می‌کند که مردم محل به مسئولیت‌های خود واقف بوده، نیازمندی‌ها و مشکلات محیط‌زیست‌شان را بشناسند، علائق و منافع خود را تمیز دهند. در دموکراسی حقیقی اجرای اصل عدم تمرکز اداری و سیاسی هنگامی مطلوب است که مأموران و مسئولان و مقامات محلی از مهارت‌ها و کارآموزی‌های اداری لازم، قابلیت‌های رهبری، اعتماد به نفس و بالاخره ابتکارات فردی برخوردار باشند (Faguet et al, 2015: 65-66).

### ج) وضع و اجرای قانون

یک دولت قوی باید قادر باشد که اهداف سیاسی را به صورت خودکار محقق کند و اطاعت را با استفاده از خط‌مشی‌ها و قوانین بدون تسلیم شدن در برابر فشارهای گروه‌های خاص یا ساختارهای قدرت رقیب الزامی کند. این متضمن استقلال از گروه‌های ذی‌نفوذ همچون سیاست‌مداران، بلکه بوروکرات‌ها است که تصمیمات سیاسی را اجرا می‌کنند. بوروکراسی معمولاً با قرار دادن یک کادر سازمان‌یافته حرفه‌ای از کارمندان دولت شکل می‌گیرد که خط‌مشی‌ها را دائماً دنبال می‌کنند و در جهت منافع عام جامعه نه منافع گروه‌ها یا اشخاص خاص تصمیم‌گیری می‌کنند. دولت‌هایی با چنین ویژگی‌هایی احتمالاً در منظر شهروندان مشروعیت گسترده‌ای دارند (نبوی، ۱۳۵۱: ۵). در مقابل، ناتوانی در تحقق اهداف، نظارت موثر، یا جلوگیری از فروپاشی اهداف سیاسی توسط کارکنان نشانه‌ای از ضعف دولت است. دولت‌هایی با چنین ویژگی‌هایی غالباً حکمرانی شخصی و دارایی‌ها و منافع عمومی شخصی سیستماتیک دارند. همچنین دولت‌هایی که در نهادهای سیاسی آن‌ها، به طور خاص قوانین اساسی و انتخاباتی، درست اجرا نمی‌شود یا نادیده گرفته می‌شود، دولت‌های ضعیفی قلمداد می‌شوند. زمانی که «قواعد بازی» دائماً تغییر می‌کنند، اعتماد به دولت ضعیف می‌شود و در مقابل توانایی دولت را در ایجاد انتظارات رفتاری مشترک که ساختارهای سیاسی را شکل می‌دهد و تقویت می‌کند، تضعیف می‌شود.

آیا تمرکززدایی، توانایی دولت را در وضع و اجرای اتوماتیک تصمیمات بهبود می‌بخشد؟ در نگاه اول، به نظر می‌رسد پاسخ منفی است. کشورهای غیرمتمرکز گرایش بیشتری به مشارکت بازیگران دارند، برخی از آن‌ها ممکن است تصمیمات

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

سیاسی را و تو کنند. در کشورهای متمرکز، ساختار فرمان روشن‌تر و آسان‌تر است، و تصمیمات به آسانی و به سرعت اجرا می‌شوند. تمرکززدایی به فقدان کنترل از بالا و عدم توانایی در عملکرد فوری منجر می‌شود. این ارتباط و پیوستگی میان سیاست‌های محلی و ملی را ضعیف می‌کند. به عنوان مثال، حکومت مرکزی که به واحدهای محلی، اختیارات مالی گسترده‌ای داده است، ممکن است در اجرای ترتیبات مالی به مشکل برخورد کند. این می‌تواند به مشکلات اقتصادی کلانی همچون آنچه که در آرژانتین و برزیل در دهه ۹۰ اتفاق افتاد، منجر شود. در مباحث خط‌مشی‌گذاری درباره این موضوع، طرفداران تمرکززدایی معتقدند که بیشتر بودن بازیگران در فرآیند تصمیم‌گیری یک دارایی واقعی است که منجر به ثبات سیاسی بیشتر می‌شود و دولت را قوی‌تر می‌سازد. چرا که تغییرات سیاسی چشمگیر نیازمند هماهنگی میان واحدهای مستقل است، تحقق آن‌ها سخت‌تر و احتمالاً کمتر است. تحلیل عمیق‌تر نشان می‌دهد که به تمرکززدایی نباید به عنوان یک انتخاب ساده میان یک دولت ضعیف و اگذارکننده قدرت و یک دولت متمرکز قوی نگریست، بلکه باید به عنوان حرکت از یک ساختار دستوری متمرکز نگریست که کارا و منعطف و در ضمن شکننده و پیچیده‌تر است.

چنین سیستمی بازیگرانی با منابع اقتدار هم‌پوشان دارد و جهت عملکرد بهتر، ارتباط و همکاری اهمیت بیشتری نسبت به دست‌ور دادن و کنترل دارد. دستیابی به انعطاف‌پذیری متضمن ناکامی بخشی از حکومت ملی (به عنوان مثال به دلیل فساد یا بی‌کفایتی است) که پیامدهای محلی جدی در نظام‌های متمرکز دارد و می‌تواند به تضعیف یا از کار افتادن نهادهای منطقه‌ای در سیستم‌های غیرمتمرکز منجر شود، مانند آنچه که در هند، بولیوی و کلمبیا اتفاق افتاد. یک راه بهتر، ایجاد توازن میان قدرت رهبری و قدرت نهادهای دولتی است. جایی که رهبر اختیارات وسیعی در اعمال تغییرات گسترده در خط‌مشی‌های عمومی و سازمان‌ها دارد، آن رهبر در قلمرو دولتش قوی‌تر است. اما جایی که اختیارات رهبری به وسیله قواعد، رویه‌ها محدود شده است و بکارگیری آن‌ها نیاز به اخذ موافقت تصمیمات از دیگر بازیگران مستقل دارد، دولت قوی‌تر است و ثبات‌تر بیشتری دارد. با افزایش تعداد بازیگران مستقل و نیاز به اخذ رضایت آنان، تمرکززدایی رهبران مرکزی را ضعیف می‌کند و رهبران محلی را به وجود می‌آورد و تقویت می‌کند. این چرخه قدرت دولت را با تقویت نهادی افزایش می‌دهد.

همزمان، تمرکززدایی فرآیندهای سیاسی محلی ممکن است در برابر گرفتار شدن در منافع گروه‌های محلی آسیب‌پذیر باشد که منجر به انحراف نمایندگی سیاسی می‌شود. به عبارت دیگر، گروه‌های ذینفع محلی با دادن امتیازات غیرقانونی می‌توانند تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر حکومت‌های محلی داشته باشند. جامعه مدنی محلی و حکومت‌های محلی قدرت مخالفت اندکی در برابر نخبگان محلی دارند و حتی ممکن است اولویت‌های آن‌ها را در درون خودشان نهادینه کنند. اگر تمرکززدایی، حکومت‌های محلی ضعیف ایجاد کنند که اسیر نخبگان محلی شده باشد؛ پس استقلال سیاسی خود را از دست داده است. به عنوان مثال در اندوزی، نخبگان محلی مستبد با کارگزاران سیاسی مخالفت می‌کنند تا حکومت‌ها و منابع محلی را اسیر خویش کنند. در حالی که استدلال اسارت محلی قوت بسیاری دارد، تهدید مقایسه‌ای که نخبگان در سطح ملی نیز دولت‌ها را اسیر خویش می‌کنند، آن را ضعیف می‌کند. گروه‌های منافع ثروتمند، مبالغ بسیاری را صرف

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دومین و بیست و سومین خردادماه ۱۳۹۸

می‌کنند تا دولت ملی را اسیر خویش کنند. زمانی که این گروه‌ها موفق شدند، در نسبت اسارت محلی بیشتر از هر کسی قدرت و امتیازات به دست می‌آورند که اثرات زیان‌آوری بر کل ملت دارند. اسارت نخبگان تهدید واقعی است. اما این تهدید واقعی بر همه انواع و سطوح دولت است. خطمشی‌گذاری مرکزی ضرورتاً خطمشی‌گذاری مستقلی نیست. مبارزه با اسارت نخبگان چه در سطح ملی و چه در سطح محلی نیازمند اقدامات موثر پاسخگویی و شفافیت است. اما دستیابی به حکومتی شفاف، پاسخگو یک پروژه طولانی‌مدت دشوار است که نیازمند اقدامی پایدار و هوشیاری دائم است. ناپدید شدن ۴۳ دانشجو در گوورو مکزیک توسط مقامات محلی فاسد در همکاری با پلیس یادآوری می‌کند که این چالش تا چه حد بزرگ است و اجرای این ایده‌ها تا چه حد دشوار است.

یک دولت مرکزی کارآمد در خطمشی‌گذاری الزاماً ترجمان اجرای کارآمد خطمشی‌ها نیست، به ویژه زمانی که خطمشی‌ها طراحی شده مرکز مناسب شرایط محلی نیستند. در مقابل، حکومت‌های غیرمتمرکز فرصت‌هایی را برای مشارکت در طراحی خطمشی‌های حکومت‌های منطقه‌ای و محلی اعطا می‌کند، خطمشی‌ها را نسبت به شرایط متنوع محلی پویاتر و دقیق‌تر می‌سازد. چنین خطمشی‌هایی مشروع‌تر هستند و احتمالاً شهروندان از آن‌ها اطاعت بیشتری می‌کنند. تصمیم‌گیری در حکومت‌های غیرمتمرکز کندتر است، اما تصمیمات ناشی از آن بیشتر در معرض آسیب است. نهایتاً، در دولت‌های متمرکزی که ساختارهای حکومت محلی وجود ندارد، ارائه حکومت‌های محلی جدید این دولت‌ها را با گسترش حضورشان و تعامل مستقیم بیشتر شهروندان با حکومت و انتخابات تقویت می‌کند؛ در نتیجه مسئولیت‌پذیری و مشروعیت حکومت‌های محلی افزایش می‌یابد. به عنوان مثال، تا پیش از تمرکززدایی در سال ۱۹۹۴ بیشتر روستاهای بولیوی فاقد ادارات محلی بودند که خدمات ارائه دهند یا شهروندان را نمایندگی کنند. متعاقب تمرکززدایی اخیر، حکومت‌های محلی منتخب در برابر رأی‌دهندگان در سراسر کشور پاسخگو هستند. در مصاحبه‌های بی‌شمار زمانی که از شهروندان روستایی فقیر بولیوی سوال می‌شد که تمرکززدایی چه تأثیری بر زندگی آن‌ها گذاشته است؟ پاسخ می‌دادند که آن‌ها بالاخره حس کردند که بولیویایی هستند، تمرکززدایی شهروندی آن‌ها را تعیین بخشیده است، و در نهایت نشانه‌ای از این است که اهمیت داده شده‌اند و دولت مراقب آن‌ها است. بنابراین در بولیوی گسترش حکومت‌ها و بوروکراسی‌های مرکزی، و خدماتی که آن‌ها ارائه می‌دهند، به روشنی دولت را در چشم شهروندان قدرتمند کرده است.

### ۴. پیش شرط‌های تمرکززدایی

تحقق تمرکززدایی و نیل به اهدافی که از اجرای این شیوه مدیریتی دنبال می‌شود، در گرو پیش شرط‌هایی است که در مجموع می‌تواند بهره‌وری اجرای عدم تمرکز را ارتقا دهد. برخی از پیش شرط‌های ذکر شده در زیر بر اساس تجربه مثبت تاریخی است و برخی از آن‌ها یک لازمه عقلی اجرای تمرکززدایی است. قابل ذکر است که این دسته بندی صرفاً بر اساس یافته‌های این پژوهش است و مجموعه بسته‌ای نیست.

### الف) تفکیک حوزه محلی از حوزه ملی

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشبران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

شاید بهترین بیان در مورد تفکیک امور محلی از ملی سخنان توکویل باشد. توکویل میان دو نوع تمرکزگرایی قائل به تفاوت می‌شود: ۱- تمرکز حاکمیت، ۲- تمرکز اداری. پاره‌ای از مسائل، نظیر قوانین عمومی مملکت و یا روابطی که یک مملکت با سایر ممالک دارد، مورد توجه و علاقه عامه مردم است و عموم افراد در آن منافع مشترکی دارند (امور ملی). اگر این امور در دست یک فرد یا سازمان و یا در یک محل متمرکز شود، نام آن «تمرکز حاکمیت» است؛ اما پاره‌ای مسائل دیگر نظیر امور یک دهستان که فقط به افراد همانجا مربوط است (امور محلی)، اگر در یکجا تمرکز یابد «تمرکز اداری» است (دوتوکویل، ۱۳۹۳: ۹۶). وی بر اساس این دو مفهوم معایب و مزایایی تمرکزگرایی را تبیین می‌کند. از دید او اگر تمرکز حاکمیت و تمرکز اداری با یکدیگر همراه شوند، از تلفیق آن‌ها قدرت عظیمی به وجود می‌آید و چنان تسلطی بر افراد به دست می‌آورد که اراده را از عامه مردم سلب نموده و به بی‌ارادگی معتاد می‌سازد. چنین قدرتی نه تنها مردم را مغلوب و اسیر می‌کند، بلکه از راه اعتیاد و عادت آن‌ها را تسخیر می‌سازد. چنین قدرتی افراد را از یکدیگر جدا می‌سازد و به دنبال آن فرد را بی‌نام و نشان به صورت اسیری در میان توده اسیران درمی‌آورد (دوتوکویل، ۱۳۹۳: ۹۷-۹۶).

وی از تمرکز حاکمیت دفاع می‌کند و تمرکز اداری را مضر می‌داند. به عقیده او غیرقابل تصور است که ملتی بدون تمرکز حاکمیت قوی و قاطع بتواند حیات یافته و مخصوصاً بتواند رفاه و آسایش افراد خود را تأمین نماید. ولی بر عکس آن تمرکز اداری، جز ناراحت ساختن و عصبانی کردن مردمی که در اسارت او به سر می‌برند، اثر دیگری ندارد؛ زیرا مدام باعث می‌شود که روح علاقه و دلبستگی به محل و موطن او تضعیف گردد (دوتوکویل، ۱۳۹۳: ۹۷). وی معتقد است که برای تأمین رفاه و آسایش اجتماعی در همه حال قدرتی که منشأ آن همکاری و مشارکت اجتماعی افراد باشد از قدرت حکومتی قاطع‌تر و موثرتر خواهد بود (دوتوکویل، ۱۳۹۳: ۱۰۱). در شرایط تمرکز هرگز همکاری مردم جلب نمی‌شود. برای جلب همکاری باید مردم را در اعمال خود آزاد و مختار گذارد تا نسبت به اعمال خود احساس مسئولیت نمایند. ساختمان بشر چنین است که ترجیح می‌دهد بی‌حرکت در جای خود بماند تا آنکه استقلال نداشته باشد و علی‌رغم تمایلات خود به طرف هدفی که نمی‌شناسد قدم بردارد (دوتوکویل، ۱۳۹۳: ۱۰۳). تجربه نشان داده است که در نظام متمرکز، ساختارهای جدید به تنهایی قادر به انجام دادن وظایف خود نیستند و برای عملکرد بهتر نیازمند بکارگیری مجدد ارزش‌ها و رفتارهای برخاسته از سنت و نیروهای محلی هستند. از این دیدگاه است که توسعه از طریق امر کردن و از بالا به پایین به دست نمی‌آید (شفیعی، ۱۳۷۹: ۳۹).

### ب) خودمختاری مالی

برای تحقق تمرکززدایی اداری و سیاسی، پیاده‌سازی یک نظام غیرمتمرکز مالی و مالیاتی ضروری است. بدین منظور شایسته است تا اجتماعات محلی به خودکفایی در زمینه‌های فوق دست یابند. امر بدیهی و ضرورتی عقلانی است که نهادهای عدم تمرکز بدون استقلال مالی نسبی، توان اجرایی کردن اهداف خود را ندارند. «مادامی که حکومت محلی نتواند درآمدهای مورد نیاز خود را کسب کند، تضمینی برای حفظ استقلال آن وجود نخواهد داشت» (مقیمی، ۱۳۹۴: ۴۸). اگر چه استقلال مالی بطور کامل در نهادهای عدم تمرکز قابل تحقق نیست ولی دولت مرکزی می‌تواند از دو طریق

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

در این زمینه موثر باشد. اولین راه واگذاری منابع اقتصادی و ابزارهای درآمدزایی منطقه در اختیار نهادهای غیر متمرکز است. به طور مثال می‌توان پرداخت برخی از مالیات‌ها را در سطح محلی تعریف کرد و اخذ آن‌ها را بر عهده واحدهای غیر متمرکز گذاشت. به طور مثال در کشور فرانسه ۳۰ نوع مالیات از جمله مالیات بر توتون، مالیات بر نمایش‌ها، بازی‌ها و تفریحات به صورت غیر مستقیم و در سطح محلی دریافت می‌شود (شمس، ۱۳۹۰: ۱۷۳). اهمیت برخی از این مالیات‌ها به حدی است که می‌تواند واحدهای غیر متمرکز را به خودمختاری مطلق مالی بسیار نزدیک کند. به طور مثال مالیات حرفه‌ای در سال ۲۰۰۳ در کشور فرانسه درآمدی برابر با ۷/۲۲ میلیارد یورو یعنی برابر با نیمی از مالیات‌های چهارگانه<sup>۱</sup> را برای واحدهای غیر متمرکز ایجاد کرده است (Rappot au president de la Republique). راه دوم نیز پرداخت یارانه‌ها و کمک‌های دولت است.

در کشور ایران اتخاذ سیاست استقلال مالی شهرداری‌ها از دولت و منابع رانتهی نفت بدون تعریف منابع مالی جدید باعث گردید تا مسئولین این نهاد مدیریت شهری، به فروش شهر (تراکم) برای تأمین بودجه مورد نیاز خود جهت اداره شهر بپردازند. این فرآیند سرمایه‌داری مستغلاتی را در سطح شهرها رونق بخشیده و با ایجاد تغییرات گسترده نامطلوب در فضاهای شهری، چالش‌های جدی در ابعاد مختلف به ویژه زیست‌محیطی را خلق کرده است. این درحالی است که در ایجاد سیستم عدم تمرکز، برخورداری از منبع درآمدی مستقل به عنوان یکی از عوامل کارآمدی حکومت محلی مطرح می‌باشد. منابع مالی حکومت‌های محلی بیشتر بر اساس مالیات می‌باشد تا بتوانند آن را آزادانه در چارچوب اختیارات‌شان هزینه کنند و نکته مهم‌تر این که باید با مسئولیت‌هایی که قانون اساسی و قوانین عادی بر عهده آن‌ها می‌گذارند، تطابق داشته باشد. به نظر می‌رسد تنها در این صورت است که بنیان‌های اقتصادی یک شهر سالم با منابع درآمدی پایدار گذاشته خواهد شد. از اینرو راهکارهایی جهت اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها برای مدیریت بهینه شهر ضروری است. از جمله این راهکارها می‌توان به اختصاص بخشی از درآمدهای مالیاتی به شهرداری‌ها، وضع عوارض و مالیات‌ها متناسب با نیاز شهرداری و وضعیت اقتصادی کشور، اتخاذ الگوی مطلوب حکمرانی کارآمد شهری مبتنی بر شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، افزایش مشارکت و حمایت‌های مردمی، ایجاد نظام پایدار شهری، بهره‌گیری از کسب و کارهای کوچک اقتصاد محلی، تأکید بر سرمایه‌گذاری مولد و ... اشاره نمود (اشتریان و کریمی‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۷).

### ج) آزادی عملکرد

اعطای صلاحیت‌های جدید به نهادهای غیرمتمرکز در واقع موجب افزایش مسئولیت‌ها در سطح محلی و تقویت همگرایی ملی در کنار نظام حاکم خواهد شد. اما اعمال صلاحیت‌های جدید نیازمند آزادی عملکرد این نهادها در سطح محلی است که شاید بتوان از آن به عنوان آزادی اداری واحدهای محلی یاد کرد. صرف وجود آزادی اداری اگرچه منجر

۱. مالیات بر مشاغل، مالیات بر مسکن، مالیات بر مالکیت‌های ناساخته و مالیات ارضی بر مالکیت‌های ساخته، مالیات‌های مستقیم و قدیمی کشور فرانسه هستند که به چهار خواهر پیر معروفند و بیش از ۸۰ درصد منابع مالیاتی را تشکیل می‌دهند.

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشرانها، چالشها و الزامات تحقق؛ بیست و دومین و بیست و سومین خردادماه ۱۳۹۸

به عدم تمرکز نمی شود ولی به نظر می رسد که آزادی عملکرد واحدهای محلی از ضروریات عقلی ایجاد عدم تمرکز باشد<sup>۱</sup>. آزادی اداری به تعبیر پروفیسور مارکو، به معنای تشکیل حکومت های آزاد، آزادی در قانون گذاری و یا آزادی در نظام اداری نیست بلکه به معنای اعطای آزادی به ارگان های منتخب در واحدهای محلی برای اداره خود در چارچوب مقرر در قانون است. بدون شناسایی این اصل، صرفاً با انتقال صلاحیت ها و به نوعی یک عدم تمرکز صوری وجود دارد، در صورتی که شناسایی این اصل است که منجر به اجرای صلاحیت های واحدهای محلی و در نتیجه عدم تمرکز می شود. در خصوص آزادی عملکرد باید به این نکته نیز اشاره کرد که واحدهای محلی باید ابزارهای قانونی کافی برای اعمال صلاحیت در اختیار داشته باشند، به این معنا که بتوانند در در حدود اختیارات و صلاحیت های تفویضی مقرراتی را وضع نمایند.

مشارکت مردم در اداره امور محلی با داشتن اختیار در تصمیم گیری حاصل می شود و اختیار تصمیم گیری هم مستلزم فراهم آوردن امکانات گوناگون برای اجرای تصمیمات و سیاستها و خطمشی های متخذه در محل است. به بیانی دیگر اختیار تصمیم گیری در امور محلی نمی تواند مجزا از اختیار اخذ تصمیمات مالی برای فراهم کردن امکان اجرای سیاستها و تصمیمات محلی باشد. اگر به مردم گفته شود، بیایید در اداره امور محلی خود که حاکم بر سرنوشت شما است، شرکت کنید و مقدرات خود را در دست بگیرید، اگر در عمل احساس کنید که منظور از مشارکت دادن آنان چیزی جز این نیست که نظر مشورتی بدهند و این نظر مشورتی اغلب مورد توجه قرار نگیرد، و دلایل منطقی و موجه به آنها ارائه نشود و موضوع به بحث و تبادل نظر واقعی و همه جانبه گذارده نشود، دیگر چگونه می توان انتظار داشت که مردم حتی به دادن نظر مشورتی در زمینه اداره امور محلی حکومت محلی خود تشویق و ترغیب شوند (بشارت، ۱۳۵۶: ۲۱۳).

اما در قانون اساسی ایران در فصل هفتم که به شوراها پرداخته است، برخلاف انتظار، در هیچ موردی حتی امور محلی، به «صلاحیت وضع مقررات» که صلاحیت ذاتی شوراها می باشد، اشاره ای نشده است. و از آنجا که مجلس طبق اصل ۷۱ قانون اساسی: «در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند». به این ترتیب، مجلس عملاً هم در امور مالی و هم در امور محلی می تواند به وضع قواعد بپردازد. با وجود چنین نهادی و با چنین صلاحیت عامی، بود و نبود شوراها در روند عادی امور کشور خلل حقوقی ایجاد نمی کند. شوراها به عنوان نهادهای حاکمیت محلی، علی الاصول باید دارای صلاحیت وضع مقررات، درباره امور محلی باشند. به این ترتیب، با عدم احصای صلاحیت های ذاتی شوراها در امور محلی در قانون اساسی و همچنین اعطای صلاحیت عام تقنینی به مجلس در تمام امور ملی و محلی، شوراها از مهم ترین صلاحیتی که باید از آن برخوردار باشند، بی بهره اند (آقایی طوق، ۱۳۸۶: ۲۹). فصل سوم قانون شوراها که به بیان اختیارات و صلاحیت های شوراهای اسلامی پرداخته است؛ در مواد مزبور جز صلاحیت های تصمیم گیری محدود و اداره برخی امور عمومی که برای شوراهای شهر پذیرفته شده است، نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد،

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص مفهوم آزادی اداری رک: جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، ۱۳۹۴.

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و... رئیس صلاحیت‌هایی است که مقنن عادی برای شوراهای در نظر گرفته است. در واقع در قانون شوراهای، همه چیز به تشویق و ترغیب و همکاری ختم شده است.

همچنین اصل ۱۰۰ قانون اساسی که به بیان صلاحیت شوراهای می‌پردازد، بیشتر به ایجاد یک نهاد نظارتی می‌انجامد تا یک نهاد تصمیم‌گیرنده. در واقع، می‌توان گفت اصل مزبور بیش از آن که بیانی از اصول ۵ و ۶ قانون اساسی باشد، بیان چگونگی اصل هشتم بوده و بنابراین شیوه نظارت مردم بر دولت را در محل توضیح می‌دهد (آقایی طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۳). با توجه به اختیارات اعطایی قانون شوراهای نیز باید گفت به ایجاد چنین نهادهای عریض و طویل، پرداخت هزینه‌های برگزاری انتخابات و تأسیس شوراهای نیازی نبود. در واقع به شوراهای اختیاراتی داده شده است که هر شهروند بالذات از آن‌ها برخوردار است. به این ترتیب فلسفه وجودی شوراهای با فروکاستن جایگاه آن‌ها به نظارت و همکاری از میان رفته است. پس مجلس باید مرجع تصمیم‌گیرنده در امور ملی باشد و شوراهای نیز نهاد تصمیم‌گیرنده در امور محلی (آقایی طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۵).

همچنین یکی دیگر از عواملی که موجب شده عملکرد شوراهای چندان موفقیت‌آمیز ارزیابی نشود، حاکم بودن نظام اداری متمرکز در کشور است. در واقع نهاد شوراهای با هر نوع ساختی از نظام سیاسی هماهنگی و سازگاری ندارد. نظام‌های سیاسی که دارای دو مشخصه اقتدارگرایی و تمرکزگرایی هستند، نمی‌توانند حضور شوراهای را در مدیریت جامعه بپذیرند. واقعیت مهم این است که حکومت مرکزی نباید شورای شهر را به عنوان کارگزار خود بداند و از او انتظار داشته باشد تا فقط به دستورهای او عمل کند. در نظام اداری ایران، استمرار تفکر مدیریت متمرکز یافته و از بالا به پایین باعث شده و می‌شود تا به شوراهای به عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود، نه یک نهاد مردمی که جایگاه قانونی دارد. دیدگاه یاد شده تا هم اکنون موجب شده، بسیاری از مسئولین دستگاه‌های دولتی با شوراهای به گونه‌ای رفتار نمایند که گویا آنان کارمندان بدون حقوق دولت هستند و لذا در مواقع نیاز برای اجرای برخی امور به آن‌ها مراجعه می‌کنند (اشتریان و کریمی فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۳-۱۲۱).

### د) مراجعه به آرای عمومی و انتخابات محلی

واگذاری هر یک از صلاحیت‌های متعلق به حاکمیت ملی به نهادهای محلی به معنی اقدامی کم و بیش بزرگ به سود اجتماعات محلی است. اما این بهره‌وری زمانی اتفاق می‌افتد که از نیروی محلی و رأی مردم در مدیریت واحدهای عدم تمرکز استفاده گردد. شاید این اصل مهمترین نقطه تلاقی عدم تمرکز با بحث دموکراسی مشارکتی باشد. از این طریق است که می‌توان مردم را به مشارکت در اداره امور محلی تشویق و حتی ملزم کرد. انتخاب متصدیان نهادهای محلی از بین مردم واحدهای غیرمتمرکز، بهترین موقعیت برای آموزش فرهنگ سیاسی و تمرین دموکراسی است و به نوعی کارآموزی سیاسی برای کادر محلی محسوب می‌شود. مشارکت مردم چه در مقام انتخاب‌کننده یا انتخاب‌شونده نهادهای محلی، در نهایت می‌تواند درجه مشروعیت سیاسی حکومت را افزایش دهد چرا که انتخاب مقامات محلی توسط مردم، نشان از تمایل حکومت به آزادی عملکرد مردم در سطح محلی و در نهایت تمایل به دموکراسی است.

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دومین و بیست و سومین خردادماه ۱۳۹۸

در نظام جدید دموکراسی معیار ارزیابی دولت‌ها و تشخیص جنبه‌های دموکراتیک آن، میزان اختیاری است که برای اداره امور محلی به مردم نواحی تفویض می‌کنند. حق شرکت در اداره عمومی کشور که از اصول مسلم حقوق بشر است هنگامی برای کلیه افراد تأمین می‌شود که از تمرکز امور عمومی در دستگاه دولت کاسته شده و اداره آن امور به دست مردم سپرده شود. تنها تشکیل حکومت‌های محلی و شرکت آزادانه اهالی هر محل در انتخاب نمایندگان خود می‌تواند به این اصل جامه عمل بپوشاند (طاهری، ۱۳۹۳: ۱۵۶). ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز مقرر می‌دارد هر کس حق دارد که در اداره عمومی کشور خود مستقیماً و یا به توسط نمایندگان که آزادانه انتخاب شده باشند شرکت جوید. اگر در قانون اساسی کشورها پیش‌بینی شده است که سهم موثرتری برای شرکت در امور مملکتی و محلی به مردم داده شود برای این است که ایجاد موثرترین و بهترین سازمان برای نیل به مقصود یک امر اجتناب‌ناپذیر است و این هدف تحقق نخواهد یافت مگر با تمرین مستمر در کار دسته‌جمعی در سطح محل (طاهری، ۱۳۹۳: ۱۵۶).

### ه) تاسیس سازمانها و نهادهای غیرمتمرکز و شناسایی شخصیت حقوقی آنها

حکومت‌های محلی در چارچوب سیستمی عمل می‌کنند که نیازمند تعامل با دولت و به زبان عام، اقتدارات و سطوح بالاتر هستند. تجربه ثابت کرده شکل‌گیری و ایجاد حکومت محلی و پیش‌بینی ترتیبات و سازوکار تعامل با حکومت مرکزی امری طاقت‌فرسا و سخت می‌باشد. هرچه حکومت محلی قوی‌تر و شایسته‌تر باشد، نشان از شایستگی حکومت مرکزی دارد. حکومت مرکزی نباید شورای شهر را به عنوان کارگزار خود بداند و از او انتظار داشته باشد تا فقط به دستورهای او عمل کند. در این بین توجه به نحوه تقسیم و تخصیص مسئولیت‌ها و اختیارات، جایگاه حکومت محلی، شخصیت حقوقی مستقل، نحوه تصمیم‌گیری درباره اینکه اقتدارات محلی از چه ظرفیت‌های اداری می‌توانند و باید برخوردار باشند، حائز اهمیت می‌باشند. در واقع برخورداری از استقلال اداری و هنجارگذاری از شرایط مهم تشکیل یک حکومت محلی می‌باشد. البته این موضوع به معنای نبود نظارت نمی‌باشد، اما نظارتی که بر این ساختار سیاسی-اجتماعی صورت می‌گیرد، نظارت قیمومتی یا نظارت قانونی باید باشد. از این رو شوراهای محلی نباید نهادهای نظارتی صرف به معنای اخص کلمه قلمداد شوند؛ بلکه باید نهادهایی تصمیم‌گیرنده باشند و در همین حیطه از صلاحیت‌های نظارتی نیز برخوردار باشند و از سوی دیگر ابزارهای اعمال موارد صلاحیت این نهادها باید به نحو صحیح و دقیق مشخص شود؛ تا بتوان عملکرد قابل قبولی را از حکومت‌های محلی انتظار داشت (اشتریان و کریمی فرد، ۱۳۹۵: ۱۰۷).

بی‌شک اجرای صلاحیت‌های محلی نیازمند ارکان و سازمان‌های محلی است. تمامی مباحث قبل چون آزادی عملکرد یا خودمختاری مالی در گرو شناسایی شخصیت حقوقی برای سازمان‌های محلی است. بویژه این موضوع در اختیار واحدهای محلی در وضع مقررات محلی بیشتر نمایان می‌شود. واحدهای غیرمتمرکز زمانی می‌توانند به اعمال صلاحیت‌های قانونی بپردازند که بتوانند از شخصیت حقوقی شناسایی شده در قانون بهره‌مند شوند. از طرفی ایجاد نهادها و سازمان‌های مرتبط با نهادهای محلی در تحقق عدم تمرکز مطلوب بسیار موثر است. به طور مثال در فرانسه سازمان‌ها و اتحادیه‌های غیر دولتی وجود دارند که وظایف و کارکردهایی مشابه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها انجام

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشرانها، چالشها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

می‌دهند. از جمله این نهادها شهردار است که یک شورا است و وظیفه آموزش شهرداران و مشاوران آنها را برعهده دارد یا انجمن شهرداران فرانسه که نقش بسیار مهمی را در تقویت حکومت‌های محلی و ارائه اطلاعات کاربردی برای آنها ایفا می‌کند (شمس، ۱۳۹۰: ۹۲). این در حالی است که یکی از علل اصلی مشکلات شوراها در ایران، ابهامات حقوقی در مورد شوراها است. مراجع و نهادهای مختلف در کشور ما هر یک تفاسیر و نظرات مختلفی راجع به ماهیت، کارکردها و جایگاه قانونی شوراها دارند. به عبارت دیگر، هر یک از نهادهای حکومتی به فراخور دیدگاه خود، برخوردهای متفاوت و بعضاً متضادی با شوراها دارند (شمس، ۱۳۹۰: ۱۱۷-۱۱۶). بخشی از این ابهام همچنان که اشاره شد از قانون اساسی جمهوری اسلامی نشأت می‌گیرد.

هم‌چنین با این که شوراهای اسلامی مطابق قوانین موجود دارای شخصیت حقوقی هستند، ولی اکثر تصمیمات شوراها منوط به کسب موافقت مقامات دولتی است و نیز در برخی موارد محلی نیز نمی‌توان برای شوراها قدرت تصمیم‌گیری قائل شد. بنابراین باید متذکر شد که اولاً بر اساس قوانین و مقررات موجود، شوراها به جای اینکه در جایگاه واقعی خود قرار گیرند، تنها تحت عنوان شورای شهرداری شناخته شده‌اند و بر اساس قانون اساسی و قانون شوراها از کمترین حد اختیارات برخوردارند (نژاد خلیلی، ۱۳۹۰: ۴).

### و) کنترل قانونی به جای قیمومت

رابطه قیمومت به منظور حفظ کنترل دولت مرکزی بر سازمان‌ها و اجتماعات محلی است. قدرت سیاسی مرکزی به عنوان دارنده حاکمیت موظف به حفظ وحدت و هماهنگی ملی است لذا تحمیل رابطه قیمومت به هدف حفظ حاکمیت دولت مرکزی و وحدت کشوری است. رابطه قیمومت دست‌واحد‌های غیرمتمرکز را در بسته نگه می‌دارد و استقلال عملکرد آنها را بسیار محدود می‌کند. در یک نظام غیرمتمرکز مطلوب، باید به نهادهای محلی چون نهادی مستقل و بالغ نگریسته شود که نیازمند قیم نیست ولی در عین حال برای جلوگیری از خودسری و بی‌قانونی این نهادها باید کنترل قانونی بر آنها حفظ شود. فایده کنترل قانونی به جای نظام قیمومتی در این است که واحد محلی می‌تواند در محدوده صلاحیت‌ها و اختیاراتش تصمیماتی بگیرد و در نهایت اجرایی کند و نماینده دولت مرکزی نمی‌تواند بصورت مستقل از اجرای آنها جلوگیری کند بلکه برای ممانعت از اقدامات آنها باید روند قانونی را طی نماید. به طور مثال باید از اقدامات نهاد محلی در یک مرجع صالح شکایت کند. این در حالی است که صرف مخالفت و یا حتی شکایت نماینده دولت مرکزی نمی‌تواند مانع از اجرای تصمیم نهاد محلی شود و تنها رأی دادگاه یا مرجع صالح در این باره تعیین کننده است. هم‌چنین «تمامی واحدهای محلی، مخلوق قانون هستند و قانون، اساس و چارچوب شکل‌گیری و تعیین وظیفه حکومت محلی است» (مقیم، ۱۳۹۴: ۲۹۳). بنابراین تنها نظارت قانونی بر تصمیمات حکومت محلی باید وجود داشته باشد و هیچ هیأت دیگری حق ارزیابی تصمیمات ماهوی حکومت محلی را نداشته باشد (اسماعیل‌زاده و دیگران، ۱۳۹۴: ۵۰).

### ۵. آثار مطلوب تمرکززدایی در نیل به توسعه

## الف) توانمندسازی دولت در ارائه خدمات

فراهم نمودن خدمات ضروری و بنیادین از وظایف ابتدایی دولت‌ها محسوب می‌شود، لذا از نشانه‌های یک دولت قدرتمند، اتخاذ سیاست‌های منطبق با نیازهای عمومی است. یکی از مباحث پراهمیت در بحث عدم تمرکز، این است که این شیوه می‌تواند مسئولیت دولت را در ارائه خدمات عمومی ارتقا بخشد. با توجه به اینکه در عدم تمرکز شرایط منطقه در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ می‌شود، هماهنگی بین منابع و نیازهای خاص آن منطقه بیشتر می‌شود. به طور مثال اجرای سیستم عدم تمرکز در ایتوپیا در سال ۱۹۹۰، دریافت مردم از خدمات عمومی را بهبود بخشیده است. از طرفی، در ساختار عدم تمرکز، واحدهای محلی می‌توانند با برآورده کردن نیازهای هر منطقه، کارایی دولت را در سطح ملی افزایش دهند چرا که سبب سبک‌تر شدن مسئولیت دولت مرکزی می‌شوند. همچنین واحدهای محلی ظرفیت فنی و فرصت بیشتری به نسبت دولت مرکزی برای فراهم نمودن خدمات منطقه در اختیار دارند. لذا در مجموع عدم تمرکز می‌تواند منجر به اثربخشی در تولید خدمات عمومی با کیفیت عالی و در حداقل زمان ممکن گردد (Faguet et al, 2015: 68-69). «بنابراین فارغ از اینکه دولت با چه نوع تقسیم‌بندی از تمرکززدایی تعریف شده باشد، مردم یک کشور آن دولتی را شناخته و برایش ارزش قائل هستند که در خدمت‌رسانی و رفع مشکلات آنان درنگ نکند. از این رو برخلاف حکومت‌های مرکزی، حکومت‌های محلی و قابلیت‌های آن‌ها در اذهان عموم مردم جای گرفته است.

## ب) مشارکت و آموزش اجتماعی:

شاخصه اصلی عدم تمرکز، حق و اختیار تصمیم‌گیری و آزادی عمل نسبی نهادهای محلی در برابر دولت مرکزی در امور خاص است و برای این منظور از متصدیان و نهادهای محلی و آرای مردم منطقه بهره گرفته می‌شود. این موضوع سبب مشارکت هرچه بیشتر مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی می‌شود که به گونه‌ای آموزش فرهنگ سیاسی و تمرین دموکراسی است. این در حالی است که در سیستم‌های متمرکز، تصمیم‌گیری در امر محلی نمی‌تواند بر اساس رأی مردم صورت پذیرد و به ناچار بر اساس تصمیمات کارکنان و مسئولین دولت مرکزی عمل می‌شود. این در حالی است که وقتی تصمیم بر اساس شرایط منطقه‌ای و بر مبنای آرای مردمی اتخاذ می‌شود، احساس علقه و حساسیت مردم نسبت به آن تصمیم بیشتر می‌شود که همین موضوع می‌تواند انگیزه‌ای برای مشارکت بیشتر مردم فراهم کند. تجربه برخی از کشورها از جمله ایتالیا در سال ۱۹۷۰ نشان داده است که این علقه سبب شده است تا مردم از طرق مختلف از جمله، ایجاد نهادهای محلی مردمی، نظارت بیشتری بر نهادهای محلی داشته باشند و از این طریق نیازهای منطقه را به اطلاع واحدهای محلی برسانند. این موضوع سبب افزایش مشارکت مردم و همچنین ارتقای کیفیت اعمال نهادهای محلی و تناسب آن‌ها با نیازهای منطقه شده است (اشتریان و کریمی فرد، ۱۳۹۵: ۱۰۳). قابل ذکر است که نهادهای محلی و نهادهای مردمی که برای نظارت و مشارکت با واحدهای محلی ایجاد می‌شوند نقش به‌سزایی در اعتمادسازی مردم به دولت مرکزی ایفا می‌کنند. چرا که از طریق این نهادها است که شناسایی منابع و نیازها و ارسال آن‌ها به واحد مربوطه سریع‌تر انجام می‌شود و سبب برقراری یک ارتباط نرم و بدون تنش بین مردم محل و دولت مرکزی می‌شود. این در حالی

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دومین و بیست و سومین خردادماه ۱۳۹۸

است که در سیستم های متمرکز ارتباط سخت و کندی بین شهروندان هر منطقه با دولت مرکزی به دلیل موانعی از جمله وجود سلسله مراتب اداری پیچیده، مسافت و هزینه های زیاد وجود دارد.

اینجا این سوال پیش می‌آید که سازمان محلی تا چه حد در رشد اجتماعی مردم و تقویت حکومت دموکراسی موثر است؟ پاسخ این است که نقش موثر سازمان‌های محلی در رشد اجتماعی مردم منطقه در عصر حاضر جای تردید نیست. و چنین نظری بیشتر از جهت بستگی شدید افراد محل به خانه و محل سکونت خود ابراز می‌شود. و چون با ایجاد و توسعه و تقویت سازمان‌های محلی که نتیجه قبول و ارجاع سیستم عدم‌تمرکز است. اهالی محل در امور مربوط به محل و حکومت محلی دخالت و نظارت نموده، در تصمیم‌گیری شرکت می‌نمایند. طبیعی است از یکسو نسبت به کلیه این موسسات احساس علاقه عمیق کرده و در صورت لزوم از آن‌ها تا سرحد امکان دفاع می‌نمایند و از سوی دیگر با استفاده از نیروی خلاق فکری و امکان کاربرد و یا حداقل عرضه آزادانه ابتکارات خویش در تقویت اساس حکومت دموکراسی گام برمی‌دارند (نبوی، ۱۳۵۱: ۶-۵).

«دیوید مک کله‌لند»<sup>۱</sup>، استاد سابق روان‌شناسی دانشگاه هاروارد، جهت‌گیری و تقویت اعتماد به نفس را برای دست زدن به کارهای جدید از کیفیات اساسی انسان‌های جدید می‌شمارد (ویتر، ۱۳۵۰: ۲). جهت‌گیری یعنی تنظیم برنامه صحیح در زمینه اجرای امور محلی بر مبنای عدم‌تمرکز و حال آن که فراهم ساختن موجبات تقویت اعتماد به نفس برای اجرای شیوه عدم‌تمرکز مستلزم توسعه عوامل مختلف و آموزش مهارت‌های جدید و فراهم ساختن انگیزه‌های لازم برای افزایش علاقه بیشتر و صادقانه‌تر به انجام امور محلی و به کار انداختن استعدادها و ذوق‌ها و دانش‌های مردم هر منطقه است (نبوی، ۱۳۵۱: ۱۵).

### ج) بهره‌وری اقتصادی محلی

تمرکززدایی یکی از راه‌های تقویت سازگاری میان برنامه‌های توسعه ملی و نیازهای محلی است که می‌تواند با هماهنگی میان منابع مالی و انسانی هر منطقه، سبب پویایی اقتصاد محلی شود. عدم تمرکز این امکان را به سازمان‌های محلی می‌دهد تا درآمدها و منابع محلی خود را شناسایی کنند. همچنین سبب می‌شود تا روش‌های جدیدی از روابط اقتصادی میان دولت و نهادهای منطقه‌ای شکل بگیرد، بطوری که می‌توان از نهادهای محلی بعنوان شرکای اقتصادی دولت یاد کرد (شمس، ۱۳۹۰: ۱۸۶). به طور مثال مالیات بر درآمدهای محلی از جمله برخی از محصولات خاص یک منطقه درآمد قابل توجهی را برای نهاد محلی ایجاد می‌کند که در نهایت وارد چرخه اقتصادی می‌شود. برخی از مخالفین عدم تمرکز از موضوع مالیات‌های محلی بعنوان یکی از معایب سیستم عدم تمرکز یاد می‌کنند که می‌تواند اقتصاد منطقه بویژه بخش کشاورزی را تحت تاثیر منفی قرار دهد. همچنین بر این عقیده هستند که فعالیت اقتصادی نهادهای محلی می‌تواند توازن مالی را در سطح ملی برهم زند و مشکلات اقتصادی در سطح گسترده ایجاد کند (Faguet et al, 2015: 69) .. به نظر می‌رسد این مشکل زمانی به وجود می‌آید که نهاد محلی تحت نظارت هیچ قانون یا ضابطه‌ای دست به فعالیت

1. David McClelland

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

اقتصادی بزند. در صورتی که کنترل قانونی بر واحدهای محلی و وجود اصل سلسله مراتب قوانین در نظام حقوقی هر کشور می‌تواند مانع از این امر شود. این در صورتی است که حدود صلاحیت‌های نهادهای محلی در قوانین کشور بخصوص قانون اساسی مشخص شده باشد.

### نتیجه‌گیری

از آثار تمرکززدایی می‌توان به توانایی تجهیز کردن منابع و ارائه خدمات با کمترین مخالفت، هزینه‌های اجرایی نسبتاً کم و افزایش مشروعیت فرآیندهای دموکراتیک اشاره کرد که در نهایت، تمرکززدایی می‌تواند یادگیری اجتماعی را افزایش دهد؛ جنب‌وجوشی راه اندازد که دولت را از طرف مردمی به سمت بالا تقویت کند. همچنان که انعطاف‌پذیری بال‌های هواپیما خاصیت ارتجاعی و جهندگی را در از بین بردن شوک‌ها افزایش می‌دهد، تمرکززدایی یک دولت، قدرت دموکراتیک را با انعطاف‌پذیر ساختن بیشتر افزایش می‌دهد. با افزایش حجم ساختار حکومت با انتخابات محلی و نمایندگی منطقه‌ای، تمرکززدایی می‌تواند حلقه‌های بازخوردی بیشتری ایجاد کند و سطح پاسخگویی دولت را به طور کلی افزایش دهد. این منجر به این می‌شود که هم حساسیت دولت نسبت به شکایات و اوضاع محلی بیشتر شود و هم گزینه‌های پاسخ‌دهی با هم‌پوشانی مسئولیت و انفصال‌های چندگانه در حوزه سیاست بیشتر شود. در کشورهای متمرکز شهروندان صرفاً یک مرجع برای بیان خواست‌ها و شکایات‌شان دارند. اما در سیستم‌های غیرمتمرکز، چندین مرجع با اختیارات خاص خودشان و محرک‌های مستقل جهت شنیدن خواست مردم وجود دارد. حتی اگر همه چیز در دولت‌های متمرکز برابر باشد، در کشورهای غیرمتمرکز شهروندان حداقل احتمالاً حداقل رضایت بیشتری در مورد رفع نگرانی‌ها و مشکلات‌شان دارند. علاوه بر این، تمرکززدایی با نزدیک‌تر ساختن دولت به مردم، مشارکت را در فرآیندهای ساخت دولت از پایین به بالا افزایش می‌دهد.

در واقع، تمرکززدایی با کاهش فاصله میان دولت و مردم موجب می‌شود که مردم احساس کنند که دولت نیز از جنس خود ایشان است؛ حکومت‌های محلی با القای چنین حسی به مردم محل موجب می‌شوند تا هم اعتماد مردم به دولت افزایش یابد و در نتیجه مشروعیت آن افزایش یابد و از طرف دیگر مردم نیز از فرصت مشارکت در امور عمومی برخوردار شوند و دموکراسی به معنی حقیقی که همان حکومت مردم است، جامه عمل بپوشاند. به تعبیر یکی از محققان، «شهروندان به هنگام ارزیابی رضایت آنان از دموکراسی، ترجیحات حکومت محلی خودشان را دارند و تغییر در عملکرد حکومت محلی، حتی با تغییر در اعتقاد شهروندان به دموکراسی به مثابه یک اصل حکومتی ارتباط دارد در واقع در ارزیابی رضایت مردم از دموکراسی، عملکرد محلی بیشتر به حساب می‌آید.

### پیشنهادها

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

در راستای رهیافت توسعه در هزاره سوم؛ تمرکززدایی از حکومت ملی به دولت محلی می‌توان پیشنهادات ذیل را در راستای الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت بیان نمود:

۱. تمرکززدایی از حکومت ملی به دولت محلی و اعمال اصلاحات در سازمان‌های دولتی از جمله اصلاح و بهبود تشکیلات سازمان‌ها، بهبود نظام بودجه‌ریزی، مدیریت مالی اثربخش، نظام مالیاتی کارآمد و اقداماتی از این قبیل می‌تواند در کاهش عرضه فساد اداری مؤثر باشد.

۲- اگر استان‌های کشور در مناطق فقیر و کم درآمد دارای توان اجرایی کافی برای سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کشوری باشند، تمرکز مالی با تفاوت بین مناطق ثروتمند و فقیر در کلان‌شهرها کاهش خواهد یافت.

۳- در راستای تمرکز زدایی از حکومت ملی به حکومت محلی پیشنهاد می‌گردد که یک تقسیم‌کار بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی صورت گیرد: امور حاکمیتی و پروژه‌های کلان‌عمرانی در اختیار دولت مرکزی بوده و امور تصدی‌گرایانه محلی به منتخبین ملت در حکومت‌های محلی تفویض شود.

۴- همچنین برای تقویت حکومت‌های محلی پیشنهاد می‌شود در خصوص مواردی همچون درآمد پایدار آنها، ایجاد مدیریت واحد شهری، تفکیک سیاست از اداره شهر و تأثیر نپذیرفتن مدیران شهری از اختلافات جناحی در شوراهای ساز و کارهای قانونی و اجرایی مؤثر تمهید گردد.

۵. بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی، از آنجا که فقر اقتصادی و فقر علمی و آموزشی دو عامل بسیار مهم در پیدایش فساد اداری و تمرکز گرایی به شمار می‌آیند و به ویژه فقر علمی و آموزشی که خطرناک‌تر به نظر می‌رسد؛ از این رو افزایش سطح آگاهی عمومی در راستای حمایت از دولت محلی و تمرکز زدایی موجب کاهش فساد اداری در کشور خواهد شد و حتی به تقویت دموکراسی و مردم‌سالاری دینی منجر خواهد شد.

### منابع

- [۱]. اسماعیل‌زاده، حسن و دیگران (۱۳۹۴)، «مطالعه تطبیقی مدیریت شهری و خودمختاری هنجاری حکومت‌های محلی»، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، سال هفتم، شماره ۲۱.
- [۲]. اشتریان، کیومرث و حسن کریمی‌فرد (۱۳۹۵)، «نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران»، فصلنامه دولت‌پژوهی، دوره ۲، شماره ۷.
- [۳]. آقای طوق، مسلم (۱۳۸۶)، «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراهای ایران»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۴، شماره ۵۶.
- [۴]. بشارت، علیرضا (۱۳۵۶)، «اختیارات محلی را باید به مردم محل واگذار کرد»، مدیریت امروز، دوره ششم، شماره ۳.
- [۵]. جلالی، محمد (۱۳۹۴)، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران. فصلنامه. پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷.

## هشتمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ الگوی پیشرفت؛ پیشران ما، چالش‌ها و الزامات تحقق؛ بیست و دوم و بیست و سوم خردادماه ۱۳۹۸

- [۶]. دانش خوشبو، یوسف (۱۳۴۹)، سازمان‌های محلی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول.
- [۷]. دوتوکویل، الکسی (۱۳۹۳)، تحلیل دموکراسی در آمریکا، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ سوم.
- [۸]. شاپیرو، ربکا (۱۳۹۲)، «پیوند محلی: عملکرد حکومت محلی و رضایت از دموکراسی در آرژانتین»، در اجتماع محلی و حکومت محلی، ترجمه و گردآوری: علیرضا مرادی و هاشم واعظی، انتشارات تیسرا، چاپ اول.
- [۹]. شفیع‌ی، حسن (۱۳۷۹)، «مدیریت در سطح محلی و توسعه پایدار»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴.
- [۱۰]. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰)، حاکمیت محلی؛ از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول.
- [۱۱]. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۹۳)، اداره امور سازمان‌های محلی، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ دوم.
- [۱۲]. کوهن، کارل (۱۳۷۳)، دموکراسی، ترجمه: فریبرز مجیدی، انتشارات خوارزمی، چاپ اول.
- [۱۳]. لیپست، مارتین (۱۳۸۳)، دایرةالمعارف دموکراسی، جلد ۲، انتشارات وزارت امور خارجه، چاپ اول.
- [۱۴]. مقیمی، سیدمحمد (۱۳۹۴)، اداره امور حکومت‌های محلی، انتشارات سمت، چاپ هشتم.
- [۱۵]. نبوی، مصطفی (۱۳۵۱)، تمرکز و عدم‌تمرکز اداری و سیاسی در ایران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول.
- [۱۶]. نژادخلیلی، مهدی (۱۳۹۰)، «آسیب‌شناسی نقش دستگاه‌های دولتی در تکوین، تعلیق و انحلال شوراهای اسلامی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش دفتر سیاسی، شماره مسلسل ۱۱۰۲۳
- [۱۷]. ویسی، هادی (۱۳۹۲)، درآمدی بر دولت محلی، انتشارات سمت، چاپ اول.
- [۱۸]. ویترو، مایرون (۱۳۵۰)، نوسازی جامعه، ترجمه: رحمت‌الله مقدم مراغه‌ای، موسسه انتشارات فرانکلین، چاپ اول.

[1].Bailey, S. & Elliott, M (2009)., “Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution”, Cambridge Law Journal, 68 (2)

[2].Chandler, J. A (1993)., Local Government in Liberal Democracies, Routledge

[3].Dawn Brancati (2009), Managing Intrastate Conflict through Decentralization, Oxford University Press.

[4].Faguet et al (2015), “Decentralizing for a Deeper, more Supple Democracy”, Journal of Democracy, Volume 26, Number 4

[5].Mohan, G., & Stokke, K (2008), “The Political of Localization: From Depoliticizing Development to Politicizing Democracy”, in: The Sage Handbook Political Geography, Edited by Kevin R. Cox et al, Sage