

رهیافت توسعه؛ تمرکززدایی از حکومت ملی به حکومت محلی

لطفعلی کوزه گر^۱، مصطفی رضایی^{۲*}

۱. گروه جغرافیا انسانی و آمایش، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

۲. گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش مقاله: ۹۷/۱۰/۰۸

تاریخ دریافت مقاله: ۹۷/۰۸/۱۹

چکیده

در نیم قرن اخیر، تمرکززدایی از دولت به عنوان یکی از کلیدی ترین ابزارهای توسعه و به موازات آن یک فرایند دموکراتیک شناخته می شود. مخالفان تمرکززدایی در مقابل معتقدند تمرکززدایی با از بین بردن وحدت داخلی، افزایش درگیری های داخلی و دشوار ساختن اجرای قانون موجب تضعیف دولت و تجزیه کشور می شود و ایده «دولت قوی به مثابه دولت متمرکز» را مطرح می کنند. اما، تمرکززدایی از حکومت مرکزی به حکومت محلی زمینه های تخصیص اختیارات و قدرت به جوامع محلی را فراهم می کند که این کار نه تنها موجب تضعیف دولت نخواهد شد، بلکه مصداق بارزی از اثبات مشروعیت و دموکراسی در عمل است. البته تمرکززدایی نیازمند پیش شرط های قانونی و در عین حال اجرایی است که آثار آن در توانمندسازی دولت در ارائه خدمات عمومی، مشارکت و آموزش اجتماعی، و توسعه اقتصاد محلی نمایان است. نتایج این پژوهش نشان می دهد که تمرکززدایی اگر به درستی طراحی شود، می تواند 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 خوش ساخت سطوح بالاتری از مشارکت و مشروعیت را گسترش می دهد که این امر موجب کاهش هزینه های برقراری و حفظ نظم، افزایش الزام به اجرای قانون، و کاهش نیاز به کارگیری قدرت توسط دولت می شود که در نهایت تمامی موارد فوق از پیش ران های توسعه محسوب می شوند.

کلیدواژه ها: تمرکززدایی، حکومت ملی، حکومت محلی، توسعه، مشارکت شهروندان.

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). اما پس از قرون وسطا، تمرکز تدریجی امور در پایتخت کشورها، باعث کم‌توجهی به نقاط پیرامونی شد. به‌ویژه 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 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، موجب 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). 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 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 شدند. مثلاً در فرانسه در ۱۸۸۰ شهردار به جای آن‌که منصوب شود توسط شورای همگانی انتخاب شد (لیپست، ۱۳۸۳). در اروپا، از اوایل سده بیستم میلادی بحث بر سر برقراری دموکراسی محلی، از راه تمرکززدایی، آغاز شد. بسیاری از سیاستمداران و پژوهشگران، تمرکززدایی همراه با انتخابات همگانی را

مترداف دموکراسی می‌دانند. به نظر موریس هوریو، حقوقدان فرانسوی: «تمرکززدایی به آفرینش مراکز اداری خودمختاری می‌پردازد که در آن کارکنان، از سوی انتخاب‌کنندگان همان حوزه برگزیده می‌شوند». از این دیدگاه، تمرکززدایی درصدد تأمین بهترین روش اداره امور نیست، بلکه می‌خواهد مشارکت دموکراتیک مردم را به سطح والایی برساند. به گفته هوریو: «فرض کنیم که از دیدگاه اداری، تمرکز ساختاری شایسته‌تر، بی‌طرف‌تر، یکپارچه‌تر و باصرفه‌تر از ساختار نامتمرکز باشد. در چنین صورتی، باید گفت مردم یک کشور، تنها به اداره خوب احتیاج ندارند و آزادی سیاسی نیز مورد نیاز آنان است» (خوبروی پاک، ۱۳۸۴). نقش شهروند در بهبود مستمر عملکرد نهادهای دموکراتیک بنیادین است و سهمی مهمی در نفس بقا و ادامه دموکراسی دارد. در سالیان اخیر، ما شاهد جنبش‌های متعددی در سراسر جهان بودیم که شهروندان علیه دموکراسی اعتراض نمی‌کنند بلکه خواستار دموکراسی بیشتر و کیفیت بالاتری از دموکراسی هستند. اکنون بیش از هر وقت دیگری، دموکراسی پایدار وابسته است به توجه کردن و پاسخ دادن به صدای شهروندان. تلاش برای ساختن دموکراسی و دگرگونی واقعی اجتماعی نیازمند مکانیسم‌هایی نهادینه شده است برای به دست آوردن و ساختار دادن به منظرها، آرزوها و چشم‌اندازهای شهروندان درباره دموکراسی (کمپ و خمینز، ۱۳۹۵). شهروندانی که به اداره امور محل خود می‌پردازند به راحتی خواهند توانست آمادگی لازم را برای اداره امور کشوری نیز پیدا کنند. زیرا دموکراسی، فرهنگ دموکراتیک را به وجود می‌آورد نه اینکه فرهنگ دموکراتیک، دموکراسی را به وجود آورد. کشورهای دموکراتیک امروزی، از روز ازل مردمی با فرهنگ دموکراتیک نداشته‌اند (خوبروی پاک، ۱۳۸۴). در کشورهای جهان سوم که نقش‌آفرینان اصلی برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها را مقامات دولت مرکزی تشکیل می‌دهند، الگوی هدایت و توسعه شهر نزد مقامات دولت مرکزی چه‌بسا با خواسته‌های ساکنان شهر مغایرت و تعارض شدید داشته باشد. در شرایطی

ملی، حکومت‌های محلی نقش برجسته‌ای در توسعه متوازن ایفا می‌کنند (همتی، ۱۳۹۶). 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» هست (Bailey and Elliott, 2009). جامعه دموکراتیک و آزاد چندگونگی را با آغوش باز می‌پذیرد. تردیدی نیست که کوشش در را همانندسازی همه گروه‌های مختلف ساکن در یک کشور الزاماً به ناهنجاری و تبعیض منجر می‌شود. در حالی که پذیرش چندگانگی و ایجاد روش‌ها و نهادهایی برای اداره آن باعث ایجاد و تقویت یگانگی و وحدت می‌گردد. در چنین حالتی، نهادها و خط‌مشی آن‌ها باید انعکاسی از چندگونگی موجود در جامعه باشد. این طرز تفکر با باور هستی‌شناسی نیز مطابق است که، بر اساس آن، جامعه بشری مانند طبیعت چندگونه است و هر اقدامی برای محو و یا تغییر این وضعیت عملی است خلاف طبیعت (خوبروی پاک، ۱۳۹۱). با وجود این، برخی از پژوهشگران و سیاستمداران معتقدند که تمرکززدایی با تضعیف وحدت ملی، افزایش درگیری‌های داخلی، و دشوار ساختن اجرای قوانین و مقررات و تصمیمات حکومت مرکزی نه تنها موجب ارتقا دموکراسی و نیل به توسعه پایدار می‌شود، بلکه مسبب بحران و تجزیه کشور می‌شود. در واقع، تعمیق دموکراسی از راه تمرکززدایی سیاسی را مانع توسعه و رشد کشور می‌دانند. بررسی نظام عدم تمرکز در ایران نیز نشان می‌دهد که این نظام با چالش‌هایی همچون؛ افزایش تنش‌های قومی و منطقه‌ای، قانون‌گریزی، عدم شفافیت و فساد، عدم استقلال و فقدان آزادی عملکرد، هدررفت منابع و فقدان شخصیت حقوقی دست در گریبان است و در واقع، از مدل مطلوب عدم تمرکز فاصله زیادی دارد. این مقاله تلاش کرده است که ثابت کند که اگر تمرکززدایی مبتنی بر اصول و پیش شرط‌های آن باشد نه تنها موجب بحران و تجزیه کشور می‌شود بلکه با ارتقا دموکراسی، توسعه اقتصاد

که تمامی منابع مالی و اختیارات قانونی در بخشی متمرکز شده باشد، هرچقدر هم مسئولیت به نهادها و بخش‌های فاقد منابع و اختیارات واگذار شود، راه به جایی نخواهد برد و به‌طور حتم شکست خواهد خورد. تمرکز منابع و اختیارات در یک بخش، در کنار ناتوانی در انجام مسئولیت‌ها در بخش دیگر، پیامدهای ناگواری همچون، بحران مشروعیت، بی‌اعتمادی، بی‌انگیزگی سیاسی و عدم اجرای قوانین و مقررات را به همراه خواهد آورد (شفیعی، ۱۳۷۹). بنابراین، یک سیاست محلی‌گرایی جدید در کشورهای جنوب به وجود آمده است، سیاستی که مبتنی بر ساخت فضاها و اقدامات سیاسی محلی است. یک جلوه چشمگیر این سیاست جدید در چرخش نظریه و استراتژی توسعه از دولت‌های توسعه‌گرا به جامعه مدنی، و از تأکید بر ساخت متمرکز دولت به تأکید بر تمرکززدایی و مشارکت محلی است (Mohan and Stokke, 2007). در دنیای جهانی شده امروز، تأکید فزاینده‌ای بر به رسمیت شناختن اهمیت دموکراسی در سطح محلی وجود دارد. سطح محلی نزدیک‌ترین سطح به شهروندان و فضایی است که شهروندان عمل به دموکراسی را هر روز تجربه می‌کنند چون با روندها و نهادهای دموکراتیک تعامل می‌کنند، تلاش دارند امرار معاش کنند و از آسیب دور بمانند، مراقب خانواده‌هایشان باشند و به خدمات پایه‌ای مانند مراقبت بهداشتی، مسکن و آموزش دسترسی داشته باشند. اینجا اغلب نخستین جای آشنایی مردم با نظام سیاسی است که بخشی از آن هستند. نهادها، روندها و روش‌های دموکراتیکی که در سطح محلی درست کار می‌کنند مهم هستند؛ از این‌رو که شهروندی فعال در سطح محلی بنیان دموکراسی قوی و پایدارتری در سطح ملی را می‌سازد (کمپ و خمینز، ۱۳۹۵). حکومت خوب محلی، نزدیک‌ترین، واقعی‌ترین و مردمی‌ترین مصداق حکمروایی خوب است که هم مشارکت مردم در آن واقعی، هم نظارت در آن عینی و ملموس است و هم زمینه‌ساز و شکل‌دهنده فرهنگ مردم‌سالاری و حکمروایی خوب در سطح ملی است. از همه مهم‌تر، با بحرانی‌شدن الگوی متمرکز دولت‌های

آنان به مزایای تمرکزگرایی و دفاع از نظام عدم تمرکز (است، ۲) تبیین پیش‌فرض‌های نظام عدم تمرکز (مطلوب، ۳) روشن ساختن آثار نظام عدم تمرکز مطلوب بر توسعه.

پیشینه پژوهش

تاکنون پژوهش‌های متعددی در مورد تمرکززدایی و توسعه در سطح جهانی و داخلی به انجام رسیده است که در جدول زیر به مهم‌ترین آن‌ها اشاره شده است.

مواد و روش تحقیق

روش این پژوهش مبتنی بر رویکرد کیفی و توصیفی-تحلیلی است و در تدوین این پژوهش از مقایسه بررسی تجارب سایر کشورها و اسناد قانونی آن‌ها با ایران استفاده شده است. در واقع مسائل، ساختارها و پیش‌شرطها تمرکززدایی در سطوح مختلف حسب مورد از کشورهای دیگر با مورد ایران مقایسه و فاصله کشور ایران از مدل مطلوب تمرکززدایی مشخص شده است (جدول ۱).

محلی و افزایش رشد و آگاهی مردم محلی در راستای توسعه پایدار گام بر می‌دارد. در واقع، تلاش اصلی این پژوهش پاسخ به مخالفان تمرکززدایی است که با برجسته ساختن مزایای تمرکزگرایی (اصول تحدیدکننده تمرکززدایی) و شکست تجربه عدم تمرکز در ایران، تلاش دارند عدم تمرکز را سیستم ناموزون و نامناسبی برای ایران و مسبب بحران مشروعیت بدانند، در حالی که اگر عدم تمرکز مبتنی بر اصول و پیش‌فرض‌های ذکر شده (اصول راهنمای تمرکززدایی) در این تحقیق باشد نه تنها موجب بی‌نظمی و هرج و مرج بلکه باعث توسعه اقتصادی و سیاسی می‌شود و مشروعیت حکومت مرکزی را نیز افزایش می‌دهد.

مبانی نظری و پیشینه تحقیق

اهداف پژوهش

اهداف پژوهش به دو دسته هدف کلی و اهداف جزئی تقسیم می‌شوند؛ هدف کلی پژوهش "مقایسه نظام عدم تمرکز ایران با مدل مطلوب و تبیین چالش‌های موجود در این زمینه" است و اهداف جزئی نیز عبارتند از: (۱) پاسخ به مخالفان عدم تمرکز در استناد

جدول ۱: پیشینه داخلی و خارجی تحقیق

محققان	عنوان	نتایج
فاگوت و همکاران (۲۰۱۵)	تمرکززدایی برای دموکراسی عمیق‌تر	تمرکززدایی خوش‌ساخت نه تنها موجب تضعیف دولت بلکه موجب افزایش مشروعیت آن، ثبات و تعمیق دموکراسی می‌شود.
بیلی و الیوت (۲۰۰۹)	جدی گرفتن حکومت محلی: دموکراسی، استقلال و قانون اساسی	در صورتی که دولت محلی از وجوه دموکراتیک مطلوبی برخوردار باشد، بر مقامات محلی نظارت کافی داشته باشد و از استقلال و قدرت لازم برخوردار باشد، نیازی به مداخله حکومت مرکزی نخواهد بود.
آقای طوق (۱۳۹۶)	نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران	شوراهای اسلامی در ایران به دلیل فقدان شخصیت حقوقی مجتمع‌های سرزمینی و نداشتن صلاحیت عام تصمیم‌گیری، جلوه‌ای از اصل مشورت در اسلام هستند نه عدم تمرکز محلی.
خوبروی پاک (۱۳۸۴)	تمرکززدایی و خودمدیری	شهروندانی که به اداره امور محل خود می‌پردازند به راحتی خواهند توانست آمادگی لازم را برای اداره امور کشوری نیز پیدا کنند. زیرا دموکراسی، فرهنگ دموکراتیک را به وجود می‌آورد نه اینکه فرهنگ دموکراتیک، دموکراسی را به وجود آورد.
شفیعی (۱۳۷۹)	مدیریت در سطح ملی و توسعه پایدار	آنچه در توسعه پایدار شهری اهمیت زیادی دارد این است که در هر شهر برنامه‌ریزی به‌وسیله مقامات محلی می‌تواند دسترسی به نیازهای روزمره زندگی را در ابعاد مختلف برای گروه‌های مختلف فراهم سازد.

اجتماعی عدم تمرکز بپردازد و علاوه بر تحلیل وضعیت موجود به آثار تمرکززدایی نیز توجه کند.

این پژوهش برخلاف پژوهش‌های صورت گرفته تلاش کرده است که فقط به یک بعد از ابعاد تمرکززدایی توجه کرده‌اند، به ابعاد حقوقی، اقتصادی، سیاسی و

۱۳۹۴). اما، جالب بودن ایده «دولت قوی به مثابه دولت متمرکز» در طول دهه ۹۰ کم رنگ 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 اند. آن‌ها تنش‌ها در میان گروه‌های متمرد را افزایش می‌دهند و منجر به بروز خشونت می‌شوند. آن‌ها ممکن است غیر پاسخگو، ناکارآمد، یا هدر دهنده منافع عمومی باشند. و ممکن است به استبداد اکثریت یا نخبگان دولتی در سطح ملی کمک کنند (Faguet et al, 2015). موج جدید تمرکززدایی در جهان 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 خوش‌ساخت 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 و نیل به توسعه می‌شود.

تمرکززدایی و مشروعیت دولت

از دیدگاه نظریه دموکراتیک، دو مسئله منجر به مشروعیت دموکراتیک می‌شود که در راهبردهای اصلاحی بخش عمومی باید به آن‌ها توجه کنیم: (۱) نظام‌های دموکراتیک زمانی مقبولیت کسب می‌کنند که طبق خواسته‌های اعضایشان عمل کنند و در مقابل آن‌ها پاسخگو باشند، (۲) مشروعیت با ارتقا رفاه عمومی افزایش می‌یابد (Vetter and Kersting, 2003). تمرکززدایی با سهیم کردن مردم در اداره امور محلی هم بعد اول مشروعیت را ارتقا می‌دهد و هم با توسعه اقتصاد و ارائه خدمات عمومی به مردم محل بعد دوم مشروعیت ارتقا می‌دهد. ما در اینجا نقش تمرکززدایی در ارتقا مشروعیت نظام سیاسی از سه جنبه وحدت ملی، کاهش درگیری‌های داخلی و وضع و اجرای قانون را بررسی کرده‌ایم که مورد مناقشه مخالفان تمرکززدایی است و بیشتر با بعد اول مشروعیت ارتباط دارند. بعد دوم مشروعیت در قسمت آثار تمرکززدایی بررسی می‌شود.

یافته‌های تحقیق

در چند دهه اخیر، بیشتر کشورهای جهان برخی اشکال تمرکززدایی را تجربه کرده‌اند اما مشکل بزرگ اخذ تصمیم در زمینه تمرکزگرایی و عدم تمرکز این است که معلوم کنیم 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 نمایم. از این‌رو برای یک جامعه این تصمیم ساده‌ای نیست که معلوم کند چه موافقی را و به چه دلیل باید از دست بدهد به خاطر اینکه موافق و منافع دیگری به دست آورد. هنوز بسیاری از تحلیل‌گران نگران آن‌اند که تمرکززدایی موجب تضعیف دولت شود. ویژگی دولت‌های قدرتمند معمولاً توانایی آنان در اعمال اقتدار سرزمین و جمعیتشان است. نظام‌های سیاسی نوپا و در حال توسعه، نظام سیاسی متمرکز را عاملی مناسب برای تثبیت حکومت و اقتدار خود می‌دانند. اما رفته‌رفته خودکامگی و اقتدارگرایی، در ساختار سیاسی غالب، در کشورهای جهان سوم و دیوان‌سالاری زاینده نظام‌های سیاسی تمرکزگرا باعث شد که این کشورها از یک‌سو 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). این گروه مزایای تمرکزگرایی و دلایل پشتیبانی از آن را موارد زیر می‌دانند: (۱) وحدت ملی: حکومت مرکزی منافع سرتاسری را در نظر می‌گیرد نه بخش‌های گوناگون را، (۲) یکنواختی: حکومت مرکزی می‌تواند قوانین و خدمات اجتماعی یکنواختی برقرار، و به مردم کمک کند که به راحتی از یک بخش کشور به بخش دیگر بروند، (۳) برابری: تمرکززدایی این عیب را دارد که نهادهای پیرامونی را و می‌دارد بر منابع موجود در محل و منطقه خود تکیه کنند. فقط حکومت مرکزی می‌تواند نابرابری‌هایی را از بین ببرد که از این واقعیت ناشی می‌شوند که نواحی دارای بیش‌ترین نیازهای اجتماعی همواره آن‌هایی‌اند که کمترین توان برای افزایش درآمد را دارند (هیوود،

فقط نیازهای مردم قبیله و منطقه خودشان را برآورده می‌کنند به جای اینکه نیازهای همه شهروندان را به‌طور مساوی برآورده کنند. علاوه بر این، اشکال اقتدار موازی و رقیب همچون رهبران سنتی، رهبران مذهبی یا حتی سردهسته‌های 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. حال در این شرایط، تمرکززدایی چگونه بر وحدت ملی تأثیر می‌گذارد؟ با پراکنده ساختن کشور از مرکز به واحدهای شبه ملی، تمرکززدایی می‌تواند فرهنگ محلی یا هویت‌های قومی را تقویت کند، در نتیجه 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 به‌کارگیری چنین منابعی جهت تأمین مالی احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی، این رهبران می‌توانند از شورشیان مسلح حمایت کنند و در برخی انواع خشونت علیه شهروندان سرمایه‌گذاری کنند که به دنبال آن مذاکرات صلح نیز نمی‌توانند موجب سازش شوند. تاریخ اخیر بالکان عمیقاً و به طرز اسفباری این تحرکات را به‌خوبی 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 با تجربه 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 واگذاری قدرت به اسکاتلند امتناع کرد با این ادعا که «واگذاری قدرت^۱ اسب تروجان استقلال است» (Brancati, 2009). با روی کار آمدن حزب کارگر آن‌ها رفراندومی برای استقلال کامل اسکاتلند برگزار کردند و در واگذاری قدرت موفق عمل کردند. با وجود این،

حفظ وحدت ملی

مبنای اصل وحدت و جدایی‌ناپذیری را باید در اصل بنیادین حاکمیت ملی جستجو نمود. به دلیل آنکه حاکمیت ملی امری واحد، غیرقابل تجزیه و تفکیک‌ناپذیری است، قلمرو آن نیز بر همین اساس واحد و تفکیک‌ناپذیر خواهد بود (جلالی، ۱۳۹۱) قانون اساسی در اصل (۱۰۰) ایجاد، فعالیت و تداوم حیات شوراهای محلی را وابسته به وحدت ملی می‌داند و مقرر می‌کند: «شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند». یکی از مؤلفه‌های اصلی قدرت دولت، توانایی‌اش بر اعمال اقتدار بر سرزمین و جمعیتش است. فرآیند دولت‌سازی به خنثی‌سازی یکه‌تازی و روی گردانی بازیگران پیرامونی مرتبط است که در اثر استراتژی‌های تمرکزگرایی آسیب می‌بینند (فارینی، ۱۳۸۶). بسیاری از کشورهای در حال توسعه‌ای که خارج از توافقات بین‌المللی به وجود آمدند غالباً مرزهایشان براساس تقسیم‌بندی‌های استعماری تعریف شده است و فراتر از تضمینات جامعه بین‌المللی کنار هم نگه‌داشتن مردم این سرزمین‌ها دشوار است. آن‌ها از لحاظ حقوقی وجود دارند، اما برخلاف دولت‌های اروپایی، که ابتدا قدرت غالب بر سرزمین و جمعیت آن کشور به تدریج ظهور کرده و حاکمیت و شناسایی بین‌المللی به دنبالش آمده است، دولت‌های کشورهای در حال توسعه، هنوز رضایت داخلی یا سرزمینی که جهت اعمال اقتدار بر کل قلمروشان ضروری است به دست نیاورده‌اند (See: Jackson and Rosberg, 1986). این کشورها 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

واگذار قدرت به سطوح پایین‌تری 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 سوخت در آتش تنش‌های تفرقه‌انگیز 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 را ادغام خواهند کرد. در نتیجه، حکومت نمی‌خواهد با قوم خاصی و به لحاظ قومیت همراه باشد؛ به جای آن، خدمات ارائه شده از سوی حکومت اصلی‌ترین معیار قضاوت است. نیجریه مثال خوبی از مزایای طراحی مرزها به چنین شیوه‌ای است (Faguet et al, 2015). باید توجه داشت وحدت سیاسی و یگانگی ملی الزاماً بر هم استوار نیستند؛ همچنان که زندگی ملی بر نظام سیاسی، یا ملیت بر شهروندی تکیه نکرده است و نیز وابستگی قومی یا فرهنگی با وفاداری اجتماعی ارتباطی ندارد. تحول دموکراتیک بدون حمایت از اقلیت‌ها توهمی بیش نیست و یکی پنداشتن دولت با اکثریت، ناتوانی اقلیت‌ها را آشکارتر و واکنش آن‌ها را خشونت‌آمیز خواهد کرد. با همه خونریزی‌های که پس از فروپاشی اتحاد شوروی، در این کشورها و یوگسلاوی رخ داد، بررسی تغییر ساختار دولت‌ها و یا دگرگونی پایگاه اقلیت‌ها هیچ‌گاه مورد توجه آنان واقع نشد (خوبروی پاک، ۱۳۸۰).

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 می‌تواند منجر به درگیری شود، که به نوبه خود می‌تواند به توازن بیشتر قدرت نیز 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

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 به‌طور همزمان هم به هویت قومی‌شان شناخته شوند و هم به‌عنوان بخشی از جامعه سیاسی به‌صورت کلی. تمرکززدایی می‌تواند تنوع و تمایز را به حساب آورد و از گروه‌ها در برابر سو استفاده از آن‌ها یا بی‌توجهی به آن‌ها از مرکز یا از دیگر نقاط محافظت کند. به عبارت دیگر، تمرکززدایی می‌تواند به‌عنوان 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 موفق را با ارتش ایرلند شمالی فراهم کرد. بنابراین، شواهد مؤید آن است که دولت‌های وحدت‌گرایی که می‌خواهند ظهور ملی نیز داشته باشند مانند یونان، صربستان، ترکیه و غیره بیشتر از دولت‌هایی که عدم تمرکز را پذیرفته‌اند با اقلیت‌ها مشکل دارند، یعنی کشورهایی مانند کانادا و هند. آیا تمرکززدایی به‌گونه‌ای طراحی شده که بتواند گروه‌های جدایی‌طلب را در کنار هم نگه دارد تا اینکه به جدایی آن‌ها کمک کند؟ بلی با

عراق و هم در افغانستان حمایت می‌شود، اما نتایجش تاکنون متقاعدکننده نیست. در مقابل در ایتوپی، تمرکززدایی منجر به پیشرفت‌های اساسی شده است. تمرکززدایی جزئی از مؤلفه‌های 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 هرکدام تحت سلطه یکی از احزاب مرتبط با شبه نظامیان 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 ایتوپی 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 ایتوپی شمشیر دو لبه‌ای بوده است که در عین حال که برای حفظ صلح ضروری بوده 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 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 تازه‌واردان نیز وجود دارد، انتخابات از موضوع درگیری رأی‌دهندگان محلی و درگیری و خشونت سیاسی تبدیل به رقابت و مبارزه انتخاباتی خواهد شد (Faguet et al, 2015). امروزه این بیم دیگر وجود ندارد که تمرکززدایی به عنوان تهدیدی برای یکپارچگی و همبستگی ملی محسوب شود. در کشورهای چندقومیتی و چندفرهنگی، اکثریت جامعه هویت خویش را براساس معیارهای قومیتی و دینی تعریف می‌کنند تا براساس اقتدار دولت، خواه آن دولت

روش‌هایی طراحی کرد که خشونت را کاهش 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. برعکس، 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 روی کار آورده است که به اقلیت‌ها در مناطقی 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، باید بر واحدهای غیرمتمرکز مکانیسم‌های قدرتمند پاسخگویی محلی حاکم باشد تا 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 واحدهای اعتراض کنند. تمرکززدایی نقش مهمی در تمهیدات تقسیم قدرت ایفا می‌کند؛ بدین معنی که جنگ قدرت میان گروه‌های مختلف جامعه را فرو می‌نشاند. با ایجاد احزاب جدید برای رقابت سیاسی و اعطای امتیازات جدید به احزاب مخالف تا توانایی رقابت داشته باشند؛ تمرکززدایی این مشکل حکومت‌های متمرکز که حزب برنده همه‌چیز 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. این دینامیک هوا را از خشونت خالی می‌کند و به برقراری صلح در جو پس از درگیری کمک می‌کند. به عنوان مثال، از تمرکززدایی هم در

چالش مبنایی حقوقی بر سر راه تمرکززدایی دانست (جلالی، ۱۳۹۱). با توجه به این، آیا تمرکززدایی توانایی دولت در وضع و اجرای خودکار تصمیمات را بهبود می‌بخشد؟ در نگاه اول، به نظر می‌رسد پاسخ منفی است. کشورهای غیرمتمرکز گرایش به مشارکت بازیگران بیشتری دارند، برخی از آن‌ها ممکن است تصمیمات سیاسی را وتو 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 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. تحلیل عمیق‌تر نشان می‌دهد که به تمرکززدایی نباید به‌عنوان یک انتخاب ساده میان یک دولت ضعیف و اگذارکننده قدرت و یک دولت متمرکز قوی نگریست، بلکه باید به‌عنوان حرکت از یک ساختار دستوری متمرکز نگریست که کارا است اما شکننده، پیچیده‌تر است اما منعطف. چنین نظامی بازیگرانی با منابع اقتدار هم‌پوشان دارد و جهت عملکرد بهترش، ارتباط و همکاری از دستور و کنترل اهمیت بیشتری دارد. 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

متمرکز باشد یا غیرمتمرکز. به هر حال، تا زمانی که تمرکززدایی به شکل منطقه‌گرایی قوی در نیامده، بلکه به‌عنوان شیوه‌ای مناسب از اداره کشور، سرزمین را مجهز به یک تشکیلات سازمانی دقیق محلی نماید، هیچ خطری برای وحدت ملی نخواهد داشت. چنان‌که تاریخ معاصر نشان می‌دهد، خطر تجزیه جامعه سیاسی زمانی بالا می‌گیرد که مناطق مختلف یک سرزمین که از لحاظ فرهنگی، اقتصادی و سیاسی با هم متفاوتند، توان رهایی از سلطه مطلقه و غیرقانونمند قدرت مرکزی را نداشته باشند. در چنین شرایطی بیشتر از خود تمرکززدایی، فقدان آن است که کشور را متلاشی کرده و به فروپاشی می‌کشانند. تمرکززدایی، در حقیقت، با فرصت بخشیدن به مناطق مختلف کشور ضمن پاسخگویی مناسب به نیاز آنان به خودآیینی، به ابزاری قدرتمند برای یکپارچه‌سازی اقوام و گروه‌ها در کشور تبدیل می‌گردد (جلالی، ۱۳۹۱).

وضع و اجرای قانون

یک دولت قوی باید قادر باشد که اهداف سیاسی‌اش به‌صورت خودکار محقق کند و اطاعت را با استفاده از خط‌مشی‌ها و قوانین بدون تسلیم شدن به فشارهای گروه‌های خاص یا ساختارهای قدرت رقیب الزامی کند. دولت‌هایی با چنین ویژگی‌هایی احتمالاً در منظر شهروندان مشروعیت گسترده‌ای دارند (نبوی، ۱۳۵۱). در مقابل، ناتوانی در تحقق اهداف، نظارت مؤثر، یا جلوگیری از فروپاشی اهداف سیاسی توسط کارکنان نشانه‌ای از ضعف دولت است. زمانی که «قواعد بازی» دائماً تغییر می‌کنند، اعتماد به دولت ضعیف می‌شود و در مقابل توانایی دولت در ایجاد انتظارات رفتاری مشترک که ساختارهای سیاسی را شکل می‌دهد و تقویت می‌کند، ضعیف می‌شود. از اصل برابری شهروندان نیز، وحدت نظام حقوقی استنتاج می‌شود، به این معنا که قانون باید الزاماً بدون در نظر گرفتن محل سکونت افراد برای همگان یکسان باشد. در نتیجه، قانون باید قواعد یکسانی را برای کلیه ساکنین سرزمین وضع نماید. چنین همسان‌سازی ناشی از اصل برابری، محدودیت‌هایی را بر سر راه تمرکززدایی ایجاد می‌نماید؛ تا جایی که می‌توان آن را حتی بزرگترین

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 کمتر در معرض آسیب است. نهایتاً، در دولت‌های متمرکزی که ساختارهای حکومت محلی وجود ندارد، تأسیس حکومت‌های محلی جدید موجب تقویت این دولت‌ها با گسترش حضورشان و تعامل مستقیم بیشتر شهروندان با حکومت و انتخابات تقویت می‌شوند؛ در نتیجه مسئولیت‌پذیری و مشروعیت حکومت‌های محلی افزایش می‌یابد. به عنوان مثال، تا پیش از تمرکززدایی 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 سؤال می‌شد که تمرکززدایی چه تأثیری بر زندگی آن‌ها گذاشته است؟ پاسخ می‌داند 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. (Faguet et al, 2015).

پیش‌شرط‌های تمرکززدایی

تحقق تمرکززدایی و نیل به اهدافی که از اجرای این شیوه مدیریتی نائل می‌شود در گرو پیش‌شرط‌هایی است که در مجموع می‌تواند بهره‌وری اجرای عدم تمرکز را ارتقا دهد. برخی از پیش‌شرط‌های ذکر شده در زیر براساس تجربه مثبت تاریخی است و برخی از آن‌ها یک لازمه عقلی اجرای تمرکززدایی است. قابل ذکر است که این دسته‌بندی صرفاً براساس یافته‌های این پژوهش است و مجموعه بسته‌ای نیست.

تفکیک حوزه محلی از حوزه ملی

به‌رسمیت شناختن امور محلی و تفکیک آن از امور ملی گام نخست در مسیر تحقق تمرکززدایی است. اصل تفکیک حوزه محلی از حوزه ملی یا تقدم واحد

ممکن است اولویت‌های آن‌ها را در درون خودشان نهادینه کنند. اگر تمرکززدایی حکومت‌های محلی ضعیف ایجاد کند که اسیر نخبگان محلی شده است؛ پس استقلال سیاسی‌اش را از دست داده است (Faguet et al, 2015). تناقض هر نوع تمرکززدایی دولت، دست‌کم در مراحل اولیه نه لزوماً به معنی مشارکت مستقیم مردم و گروه‌های پرشمار و کم‌برخوردار در سرنوشت‌شان که به معنی قدرت‌گیری بیشتر گروه‌های توانمند در استان‌ها و شهرستان‌ها بود (تقفی، ۱۳۹۶). به عنوان مثال در اندوزی، نخبگان محلی مستبد با کارگزاران سیاسی مخالفت می‌کنند تا حکومت‌ها و منابع محلی را اسیر خویش کنند. درحالی‌که استدلال اسارت محلی قوت بسیاری دارد، مقایسه آن با گروه‌های ذینفع در سطح ملی که دولت‌ها را اسیر خویش می‌کنند، آن را ضعیف می‌کند. گروه‌های منافع ثروتمند مبالغ بسیاری را صرف می‌کنند تا دولت ملی را اسیر خویش کنند. زمانی که این گروه‌ها موفق می‌شوند، در نسبت اسارت محلی بیشتر از هرکسی 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 مؤثر پاسخگویی و شفافیت است. اما دستیابی به حکومتی شفاف پاسخگو یک پروژه طولانی مدت 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 به ما 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، به‌ویژه زمانی که خطمشی‌های طراحی شده مرکز، مناسب شرایط محلی نیستند. در مقابل، حکومت‌های غیرمتمرکز فرصت‌هایی را برای مشارکت در طراحی خطمشی‌های حکومت‌های منطقه‌ای و محلی اعطا می‌کنند که این

به این شد که ایران فاقد حوزه محلی مستقل از حوزه ملی است و تقسیمات کشوری صورت گرفته صرفاً در راستای تسهیل اداره امور کشور از سوی حکومت مرکزی است، نه اعطای خودمختاری به واحدهای محلی. در واقع، قانون تقسیمات کشوری با اعطای اختیارات گسترده به استاندار و فرماندار و بخشدار عملاً موجب شده که شوراها و شهرداران زیر سایه این مقامات حکومت مرکزی باشند و حوزه مستقلی برای فعالیت نهادهای غیرمتمرکز وجود نداشته باشد. قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها» نیز علی‌رغم جایگاهی که برای شهرها در سازمان اداری کشور در نظر گرفته، از شوراها شهر سلب اختیارات کرده است. اختیاراتی که بخشی از آنها به شهرداری و بخشی دیگر به وزارت کشور و سایر ادارات دولتی واگذار شدند. شوراها شهر در این قانون تقریباً در تمامی حوزه‌های رفاهی نقشی تشریفاتی دارند. آنها موظفند به شناسایی کمبودها و نارسایی‌ها در حوزه‌های فرهنگی، آموزشی و بهداشتی و پیشنهاد طرح‌هایی برای بهبود وضعیت به مسئولان دولتی که در انجام یا عدم انجام آنها کاملاً مختار هستند. شوراها شهر می‌توانند در حوزه‌های اقتصادی و عمرانی شهری وارد شوند و با نهادهای دولتی در این زمینه همکاری کنند، اما فقط در صورتی که این نهادها از آنان بخواهند. آنها می‌توانند مردم را تشویق به مشارکت در همه این امور کنند، اما در هماهنگی با دستگاه‌ها ذی‌ربط دولت. در کنار و همسو با این وضعیت تشریفاتی که قانون، شورای شهر را به آن تقلیل داده و قوه مجریه را بر آن حاکم کرده است، باید از محدود شدن مستمر حوزه مداخله بال دیگر مدیریت شهری، یعنی شهرداری گفته است. از همان ابتدای دهه ۱۳۴۰، بسیاری از حوزه‌های مداخله شهرداری از اختیار وی خارج شده و به ادارات دولتی منتقل شده‌اند. قانون تأسیس سازمان‌های برق (۱۳۴۶) همه امور برق‌رسانی را از دست شهرداری خارج کرد؛ قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب (۱۳۶۹)، تصویب مقررات و تنظیم آبرسانی شهری را از شهرداری‌ها گرفت؛ قانون تعزیرات حکومتی (۱۳۶۷)

محلی بدان معناست که در اموری که واحدهای محلی خردتر قدرت اجرا و اعمال مطلوب مطالبات شهروندان را دارند، رجوع به مقام محلی بالاتر و یا دولت توجیه‌ناپذیر است (جلالی، ۱۳۹۴). 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). وی براساس 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 در می‌آورد (دوتوکویل، ۱۳۹۳). وی از تمرکز حاکمیت دفاع می‌کند و تمرکز اداری را مضر می‌داند. به عقیده او غیر قابل 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 برعکس 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). متأسفانه در ایران هنوز تکفیک روشنی میان حوزه ملی و محلی ترسیم نشده است و با فقدان شخصیت حقوقی واحدهای محلی می‌توان قائل

(تراکم) برای تأمین بودجه موردنیاز خود جهت اداره شهر بردازند. این فرآیند سرمایه‌داری مستغلاتی را در سطح شهرها رونق بخشیده و با ایجاد تغییرات گسترده نامطلوب در فضاهای شهری، چالش‌های جدی در ابعاد مختلف به‌ویژه زیست‌محیطی را خلق کرده است. این درحالی‌که است که در ایجاد سیستم عدم‌تمرکز، برخورداری از منبع درآمدی مستقل به‌عنوان یکی از عوامل کارآمدی حکومت محلی مطرح هست. منابع مالی حکومت‌های محلی بیشتر براساس مالیات هست تا بتوانند آن را آزادانه در چارچوب اختیاراتشان هزینه کنند و نکته مهم‌تر اینکه 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 کریمی فرد، ۱۳۹۵). در این زمینه، در لایحه قانون شوراهای سال ۱۳۶۱، اجازه تعیین مالیات‌های محلی براساس نیازهای محلی به شوراها اعطا شده بود، اما شورای نگهبان چنین اختیاری خلاف موازین شرع دانست و مالیات اسلامی «زکات» را جایگزین مالیات‌های محلی نمود. در مجموع باید گفت چون قوه مجریه از تقسیم وظایف و مسئولیت‌هایش با نهادهای غیرمتمرکز سرباز می‌زند، اولین نتیجه آن روی آوردن نهادهای شهری به ایجاد درآمدهایی برای خود است تا بتوانند از سلطه قوه مجریه بر خود بکاهند. درآمدی که در این سال‌ها عمدتاً از طریق شهرفروشی به دست آمده است. البته

نظارت بر قیمت‌گذاری ارزاق را به این سازمان داد؛ قانون نظام تأمین و تعیین کالا (۱۳۸۰) وزارت بازرگانی را در این زمینه به‌جای شهرداری نشانند و ده‌ها قانون دیگر، نظارت بر تأسیس بیمارستان‌ها، مدارس، پرورشگاه‌ها و غیره را به اختیار دولت گذاشت، اختیارات وزارت مسکن و شهرسازی بر شهرها نیز حدیث مفصلی است از سلب اختیار شهرداری‌ها و شوراهای شهر (ثقفی، ۱۳۹۶). تمامی این موارد نشانگر عدم تفکیک میان حوزه ملی و محلی است و واگذاری امور محلی به نهادهای غیرمتمرکز است؛ چرا که یک دولت بسیار متمرکز، به‌آسانی حاضر به چشم‌پوشی از صلاحیت‌های خود نیست.

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، چرا که نهادهای عدم تمرکز بدون استقلال مالی نسبی توان اجرایی کردن اهداف خود را ندارند. «مادامی‌که حکومت محلی نتواند درآمدهای مورد نیاز خود را کسب کند، تضمینی برای حفظ استقلال آن وجود نخواهد داشت» (مقیمی، ۱۳۹۴). اگرچه استقلال مالی به‌طور کامل در نهادهای عدم تمرکز قابل تحقق نیست ولی دولت مرکزی می‌تواند از دو طریق در این زمینه مؤثر باشد. اولین راه واگذاری منابع اقتصادی و ابزارهای درآمدزایی منطقه در اختیار نهادهای غیرمتمرکز است. به‌طور مثال می‌توان پرداخت برخی از مالیات‌ها را در سطح محلی تعریف کرد و اخذ آن‌ها را بر عهده واحدهای غیرمتمرکز گذاشت. به‌طور مثال در کشور فرانسه ۳۰ نوع مالیات از جمله مالیات بر توتون، مالیات بر نمایش‌ها، بازی‌ها و تفریحات به‌صورت غیرمستقیم در سطح محلی دریافت می‌شود (شمس، ۱۳۹۰). راه دوم نیز پرداخت یارانه‌ها و کمک‌های دولت است. در کشور ما اتخاذ سیاست استقلال مالی شهرداری‌ها از دولت و منابع رانتی نفت بدون تعریف منابع مالی جدید باعث گردید تا مسئولین این نهاد مدیریت شهری، به فروش شهر

وضع نمایند. آزادی عملکرد ابزاری برای برقراری دموکراسی سیاسی در اداره امور محلی است (جلالی، ۱۳۹۴). مشارکت مردم در اداره امور محلی با داشتن اختیار در تصمیم‌گیری حاصل می‌شود و اختیار تصمیم‌گیری هم مستلزم فراهم آوردن امکانات گوناگون برای اجرای تصمیمات و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های متخذه در محل است. (بشارت، ۱۳۵۶). تفاوت یک تمرکززدایی دموکراتیک با غیر آن، در به رسمیت شناختن همین آزادی است؛ در حالی که در تمرکززدایی فاقد این اصل به‌نوعی تنها انتقال قدرت از بالا به پایین صورت می‌گیرد (جلالی، ۱۳۹۴). 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 هست، اشاره‌ای نشده است. و از آنجا که مجلس طبق اصل ۷۱ قانون اساسی: «در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». به این ترتیب، مجلس عملاً هم در امور مالی و هم در امور محلی می‌تواند 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 نمی‌کند. شوراها به‌عنوان نهادهای حاکمیت محلی، علی‌الاصول باید دارای صلاحیت وضع مقررات، درباره امور محلی باشند. به این ترتیب، با عدم احصای صلاحیت‌های ذاتی شوراها در امور محلی در قانون اساسی و همچنین اعطای صلاحیت عام تقنینی به مجلس در تمام امور ملی و محلی، شوراها از مهم‌ترین صلاحیتی که باید از آن برخوردار باشند، بی‌بهره‌اند (آقای طوق، ۱۳۸۶). فصل سوم قانون شوراها که به بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراها اسلامی پرداخته است؛ در مواد مزبور جز صلاحیت‌های تصمیم‌گیری محدود و اداره برخی امور عمومی که برای شوراها شهر پذیرفته شده است، نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و... رئوس صلاحیت‌هایی است که مقنن عادی برای شوراها در نظر گرفته است. در واقع در قانون شوراها، همه‌چیز به تشویق و ترغیب و همکاری ختم شده

همان‌طور که ذکر شد درست آن بود که در این راه به عوض تکیه به قشر کوچکی از جامعه در مقام بساز و بفروش، نهادهای مدیریت شهری، به شهرنشینان رجوع می‌کردند و با اخذ مالیات‌های بیشتر، شهرفروشی را به منبع اصلی درآمد شهرداری تبدیل نمی‌کردند. اما واقعیت آن است که وضع آن مالیات‌ها نیز در گرو همراهی و همکاری قوه مجریه است و پذیرش این قوه از تقسیم بخشی از درآمدهایش با شهر (ثقفی، ۱۳۹۶).

آزادی عملکرد (صلاحیت عام)

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 به‌عنوان آزادی اداری واحدهای محلی یا صلاحیت عام یاد کرد. آزادی اداری به تعبیر پروفیسور مارکو، به معنای تشکیل حکومت‌های آزاد، آزادی در قانون‌گذاری و یا آزادی در نظام اداری نیست، بلکه به معنای اعطای آزادی به ارگان‌های منتخب در واحدهای محلی برای اداره خود در چارچوب مقرر در قانون است (جلالی، ۱۳۹۴). صلاحیت عام واحدهای محلی بدین معناست که این واحدها در تمام امور محلی خود دارای صلاحیت شناخته می‌شوند، بدون اینکه نیاز به احصای اختیارات در قانون باشد (آقای طوق، ۱۳۹۶). با وجود این پیش‌شرط، قدرت عمل واحدهای محلی از پیش محدود نمی‌شود و صلاحیت‌های آن به استناد قوانین متعدد تضعیف نمی‌شوند (جلالی، ۱۳۹۴). بدون شناسایی این اصل، صرفاً با انتقال صلاحیت‌ها و به‌نوعی یک عدم تمرکز صوری روبه‌رو هستیم، در صورتی که شناسایی این اصل منجر به اجرای صلاحیت‌های واحدهای محلی و در نتیجه عدم تمرکز می‌شود. 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 حدود اختیارات و صلاحیت‌های تفویضی مقرراتی را

۲) تمرکززدایی اداری که واگذاری وظایف اجرایی از دولت مرکزی به دولت محلی است، بدون اینکه حق تصمیم‌گیری مستقل داشته باشند. ۳) تراکم زدایی که تفویض اختیارات دولت مرکزی به واحدهای اداری‌شان در محل است (Reiter et al, 2010). از این منظر، به نظر می‌رسد آنچه در کشور ما رخ داده است، تمرکز اداری است نه سیاسی و واحدهای غیرمتمرکز در ایران به معنای واقعی کلمه از قدرت تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در امور محلی برخوردار نیستند.

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 بهره‌بری زمانی اتفاق می‌افتد که از نیروی‌های محلی و رأی مردم در مدیریت واحدهای عدم تمرکز استفاده گردد. 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). همچنین، انتخابی بودن اعضای شوراهای محلی استقلال عمل آنان را در برابر قوه مجریه بیشتر و بهتر از هر مکانیسم دیگری تأمین می‌کند (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۹). با وجود اینکه در ایران جهت عضویت در شوراهای اسلامی شهر و روستا انتخابات برگزار می‌شود و این انتخابات تنها موردی است که مشمول نظارت استصوابی شورای نگهبان نیست و تحت نظارت مجلس شورای اسلامی برگزار می‌شود و تأیید صلاحیت نامزدهای آن نیز با مجلس است، اما بررسی چندین دوره این انتخابات نشان می‌دهد که نامزدهای تأیید صلاحیت شده، بستگی به طیف اکثریت مجلس دارند، در حالی که شرط اصلی یک انتخابات صحیح، رقابت آزاد و منصفانه همه جناح‌ها است. همچنین، بررسی دو دهه تجربه عدم تمرکزگرایی در ایران نشان می‌دهد که

است. همچنین اصل (۱۰۰) قانون اساسی که به بیان صلاحیت شوراها می‌پردازد بیشتر به ایجاد یک نهاد نظارتی می‌انجامد تا یک نهاد تصمیم‌گیرنده. در واقع، می‌توان گفت اصل مزبور بیش از آنکه 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 (آقای طوق، ۱۳۸۶). پس می‌توان گفت در کشور ما با توجه به قوانین و مقررات، در امور محلی، نه شوراهای اسلامی شهر یا روستا به‌عنوان شوراهای پایه بلکه مقامات مرکزی و نهادهای اجرایی دارای صلاحیت عام هستند (عباسی، ۱۳۹۰). به‌علاوه، گستره اختیارات شورای شهر آن‌چنان محدود به امور شهرداری است که حتی برخی از آن تحت عنوان شورای شهرداری نام می‌برند (کامیار، ۱۳۹۳). چراکه نگاهی به قوانین در خصوص وظایف شورای شهر نشان می‌دهد که از ۳۴ وظیفه مقرر برای شورا، غالب موارد آن مرتبط با شهرداری است و تصمیم‌گیری درباره‌ی خود شهر کم‌رنگ‌تر است (دشتی، ۱۳۸۸). بنابراین حاکم بودن نظام اداری متمرکز در کشور موجب شده عملکرد شوراها چندان موفقیت‌آمیز ارزیابی نشود. در واقع نهاد شوراها با هر نوع ساختی از نظام سیاسی هماهنگی و سازگاری ندارد. نظام‌های سیاسی که دارای دو مشخصه اقتدارگرایی و تمرکزگرایی هستند، نمی‌توانند حضور شوراها را در مدیریت جامعه بپذیرند. واقعیت مهم این است که حکومت مرکزی نباید شورای شهر را به‌عنوان کارگزار خود بداند و از او انتظار داشته باشد تا فقط به دستورهای او عمل کند. در نظام اداری ایران استمرار تفکر مدیریت تمرکز یافته و از بالا به پایین باعث شده و می‌شود تا به شوراها به‌عنوان ابزاری اجرایی و در امتداد قوه مجریه نگریسته شود، نه یک نهاد مردمی که جایگاه قانونی دارد. (اشتریان و کریمی فرد، ۱۳۹۵). در ادبیات دولت محلی و تمرکززدایی سه شکل برای تمرکززدایی بر شمرده‌اند: ۱) تمرکززدایی سیاسی که انتقال وظایف دولت مرکزی به دولت محلی است و دولت‌های محلی از صلاحیت تصمیم‌گیری مستقل در زمینه‌های مالی، برنامه‌ریزی و مدیریت وظایف اجرایی‌شان برخوردارند.

اعضای منتخب شوراها، به روش‌های گوناگون تحت فشار نهادهای حکومت مرکزی بوده‌اند.

شناسایی شخصیت حقوقی

حکومت‌های محلی در چارچوب نظامی 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 هست. هرچه حکومت محلی قوی‌تر و شایسته‌تر باشد، نشان از شایستگی حکومت مرکزی دارد. حکومت مرکزی نباید شورای شهر را به‌عنوان 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 هست. البته این موضوع به معنای نبود نظارت نیست اما نظارتی که بر این ساختار سیاسی-اجتماعی صورت می‌گیرد، نظارت قانونی باید باشد. از این رو شوراها 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 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). 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. به‌ویژه 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 مؤثر است. (شمس، ۱۳۹۰). با وجود این، یکی از مشکلات شوراها در ایران، ابهامات حقوقی در مورد جایگاه 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). بخشی از این ابهام همچنان که اشاره شد از قانون اساسی جمهوری اسلامی نشأت می‌گیرد. به طوری که نمی‌توان از درون قانون اساسی موضعی یکدست، منسجم و مرتبط را در این‌باره استخراج نمود. قانون اساسی در تردید میان دو وجه قضیه مشخص نمی‌نماید که آیا شوراها همانگونه که در اصل هفتم مقرر گردیده از مراکز تصمیم‌گیری و اداره امور محسوب می‌شوند و آن‌چنان که در اصل صدم بیان گردیده نقش آن‌ها تنها «نظارت بر اداره امور» محلی است (جلالی، ۱۳۹۱). هم‌چنین با اینکه شوراها 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 براساس قوانین و مقررات موجود، شوراها به‌جای اینکه در جایگاه واقعی خود قرار گیرند، تنها تحت عنوان شورای شهرداری شناخته شده‌اند و براساس قانون اساسی و قانون شوراها از کمترین حد اختیارات برخوردارند (نژاد خلیلی، ۱۳۹۰). برخی از صاحب‌نظران معتقدند که ریشه این مشکل در عدم شناسایی شخصیت حقوقی مستقل برای واحدهای تقسیمات کشوری است. درحالی‌که در فرانسه مجتمع‌های سرزمینی همچون کمون (شهر و روستا)، شهرستان و استان دارای شخصیت حقوقی‌اند، در ایران تقسیمات کشوری فاقد شخصیت حقوقی‌اند. روشن است که فقدان شخصیت حقوقی برای تقسیمات کشوری بدین

بنابراین تنها نظارت قانونی بر تصمیمات حکومت محلی باید وجود داشته باشد و هیچ هیئت دیگری حق ارزیابی تصمیمات ماهوی حکومت محلی را نداشته باشد (اسماعیل‌زاده و همکاران، ۱۳۹۴). اگر این نظارت از حدود منطقی خود تجاوز کند و به دخالت در امور واحدهای محلی مبدل گردد، استقلال عملی آنان مخدوش شده، هرگونه ابتکار عمل و استقلال رأی از آنان سلب می‌گردد و در پایان، این نهادهای مردمی به نهادهای فاقد قدرت تصمیم‌گیری تبدیل می‌شوند که این امر با فلسفه عدم تمرکز مغایرت دارد (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۱). در «نظام غیرمتراکم»، نماینده قدرت سیاسی مرکز می‌تواند بنا بر صلاحدید خود، تصمیمات سازمان‌های محلی و حتی مصوبات شوراهای شهر و استان را پیش از اجرا، مورد کنترل قرار دهد و از اجرای آن‌ها جلوگیری کند، در حالی که در نظام غیرمترکز، نماینده قدرت مرکزی نباید چنین اختیاری داشته باشد (شمس، ۱۳۹۶). در ایران از آنجایی که مصوبات شوراها به موجب ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای کشور، پس از تأیید هیئت تطبیق مصوبات لازم‌الاجرا است و همچنین طبق ماده ۹۱ این قانون مقامات حکومت مرکزی از اختیار انحلال شورا و سلب عضویت اعضای شورا برخوردارند، می‌توان گفت که نهادهای غیرمترکز تحت قیمومیت حکومت مرکزی هستند، در حالی که در مدل مطلوب صرفاً نظارت قانونی شرط است. اگر بخواهیم تمامی این شرایط به‌طور خلاصه بیان کنیم، می‌توان گفت تمرکززدایی مطلوب دو شرط اصلی دارد: ۱) حکومت‌های محلی باید قدرت، استقلال و منابع مالی کافی داشته باشند تا بتوانند نیازها منطقه‌ای و انتظارات شهروندان محلی را برآورده کنند، ۲) کیفیت دموکراسی محلی باید به گونه‌ای باشد تا مشارکت افراد را فراهم کند، مسئولیت‌پذیری نهادهای محلی را تضمین کند و نیاز به مداخله دولت مرکزی در کار حکومت را از بین ببرد (Bailey and Elliott, 2009). دقت در تمامی این شرایط بیانگر آن است که نظام عدم تمرکز در ایران فاصله زیادی با مدل مطلوب دارد، به گونه‌ای که

معناست که مرزبندی این تقسیمات و تفکیک آن‌ها نه از نظر جداسازی آن‌ها به‌عنوان اشخاص مستقل از هم بلکه برای تعیین محدوده‌ای است که نظام عدم تراکم می‌خواهد در آن اجرا شود. در حقیقت، تقسیمات کشوری در ایران به‌جای آنکه در خدمت عدم تمرکز محلی قرار گیرد، در راستای اجرای برنامه تراکم‌زدایی است؛ بدین معنا که استانداران در محدوده‌ای به نام استان، فرمانداران در محدوده‌ای به نام شهرستان و بخشداران در محدوده‌ای به نام بخش فعالیت می‌کنند (آقایی طوق، ۱۳۹۶).

نظارت قانونی به‌جای قیمومیت

رابطه قیمومیت به‌منظور حفظ کنترل دولت مرکزی بر سازمان‌ها و اجتماعات محلی است. قدرت سیاسی مرکزی به‌عنوان دارنده حاکمیت موظف به حفظ وحدت و هماهنگی ملی است لذا تحمیل رابطه قیمومیت به هدف حفظ حاکمیت دولت مرکزی و وحدت کشوری است. رابطه قیمومیت دست واحدهای غیرمترکز را در بسته نگه می‌دارد و استقلال عملکرد آن‌ها را بسیار محدود می‌کند. در یک نظام غیرمترکز مطلوب، باید به نهادهای محلی چون نهادی مستقل و بالغ نگریده شود که نیازمند قیم نیست، ولی درعین حال برای جلوگیری از خودسری و بی‌قانونی این نهادها باید کنترل قانونی بر آن‌ها حفظ شود. فایده کنترل قانونی به‌جای نظام قیمومیتی در این است که واحد محلی می‌تواند در محدوده صلاحیت‌ها و اختیاراتش تصمیماتی بگیرد و درنهایت اجرایی کند و نماینده دولت مرکزی نمی‌تواند به‌صورت مستقل از اجرای آن‌ها جلوگیری کند بلکه برای ممانعت از اقدامات آن‌ها باید روند قانونی را طی نماید. به‌طور 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 این‌باره تعیین کننده است. هم‌چنین از آنجا که «تمامی واحدهای محلی، مخلوق قانون هستند و قانون، اساس و چارچوب شکل‌گیری و تعیین وظیفه حکومت محلی است» (مقیم، ۱۳۹۴).

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. به‌طور مثال اجرای سیستم عدم تمرکز در اتیوپی در سال ۱۹۹۰، دسترسی مردم به 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 ارائه خدمات عمومی با کیفیت عالی و در حداقل زمان ممکن گردد (Faguet et al, 2015). بنابراین فارغ از اینکه دولت با چه نوع تقسیم‌بندی از تمرکززدایی تعریف شده باشد، مردم یک کشور آن دولتی را شناخته و برایش ارزش قائل‌اند که در خدمت‌رسانی و رفع مشکلات آنان درنگ نکنند. از این‌رو برخلاف حکومت‌های مرکزی، حکومت‌های محلی و قابلیت‌های آن‌ها در اذهان عموم مردم جای گرفته است.

مشارکت و سرمایه اجتماعی

ابداع و ابتکار سرمایه‌ی اجتماعی را در حوزه مشارکت مدنی و عملکرد نهادی به رابرت پانتام نسبت می‌دهند. سرمایه اجتماعی از نظر پانتام جنبه‌هایی از سازمان اجتماعی مانند شبکه‌های اجتماعی، هنجارها و اعتماد است که با تسهیل همکاری و هماهنگی میان اعضای جامعه، آن‌ها را قادر می‌سازد تا اهداف مشترکشان را به‌طور کارآمدی دنبال کنند (Puntam, 1993). این تعریف دو جزء برای سرمایه اجتماعی تعریف می‌کند: (۱) پیوند عینی میان افراد، (۲) این پیوند دوجانبه، مورد اعتماد و مستلزم احساس مثبت است. افزایش سرمایه اجتماعی در سطح جامعه احساس مثبت و اعتماد در

صحبت از شکست تمرکززدایی است. شکست به این معنا که حکومت‌ها از زمان مشروطه تاکنون نتوانستند اقتدار ملی را به قلمرو حاکمیت ملی به‌نحوی تسری دهند که بتوانند با جلب مشارکت جامعه در برنامه‌های رفاهی و توسعه‌ای، از بار سنگینی که بر دوش قوه مجریه در این زمینه‌ها گذاشته شده بود بکاهند. و شکست به این معنا که نتوانستند مشارکت مردم را به‌نحوی سامان بدهند که قوه مجریه تحت نظارت و هدایت مستمر مردم بماند (ثقفی، ۱۳۹۶)

آثار مطلوب تمرکززدایی در نیل به توسعه

در نظریه عام اداره عمومی، آثار سیاست‌های تمرکززدایی دو بخش دارد: (۱) از این سیاست‌ها انتظار می‌رود کارایی و کارآمدی را در تحقق خدمات عمومی ارتقا دهند. (۲) این سیاست‌ها پاسخگویی دموکراتیک ادارات دولتی را افزایش می‌دهند (Pollitt and Bouckaert, 2004; Lockwood, 2008). کمیته ویدیکامب نیز که در دهه ۸۰ برای بررسی اقدامات اداره بازرگانی محلی در انگلستان تشکیل شد، حکومت محلی را به سه دلیل ارزشمند می‌داند: (۱) حکومت محلی به دلیل اشتراک مساعی که به تکثرگرایی منجر می‌شود، ارزشمند است؛ با وجود حکومت‌های محلی از پراکندگی قدرت اطمینان حاصل می‌شود و این هژمونی حکومت مرکزی را از بین می‌برد. (۲) حکومت محلی به شهروندان امکان مشارکت بیشتر و آسان‌تری را در حکمرانی مقایسه با حکومت‌های مرکزی می‌دهد. همان‌طور که جان استوارت میل می‌گوید: «حکومت محلی بهترین وسیله برای آموزش‌های عمومی شهروندان است» (میل، ۱۳۸۹). (۳) دلیل سوم کمیته برای ارزشمند خواندن حکومت محلی، ظرفیت بالای آن برای مسئولیت‌پذیری است؛ حکومت‌های محلی از این ظرفیت برخوردارند که با توجه حساسیت‌های منطقه‌ای و شرایط اقتصادی و اجتماعی اتخاذ تصمیم کنند و خدمات ارائه دهند (Bailey and Elliott, 2009).

توانمندسازی دولت در ارائه خدمات عمومی

فراهم نمودن خدمات ضروری و بنیادین از وظایف ابتدایی دولت‌ها محسوب می‌شود لذا از نشانه‌های یک

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 (Faguét et al, 2015). همچنین، براساس تحقیقات انجام گرفته در کشورهای چندملیتی اروپا، در آن‌هایی که مشارکت مردمی در سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی مربوط به منطقه خودشان افزایش یافته، شورش‌ها، اعتراضات محلی و واگرایی سیاسی نیز تا اندازه بسیاری زیادی تحت کنترل درآمده است (Hoffmann, 2011). متأسفانه در خصوص ایران، نه در قانون اساسی و نه در قوانین عادی به‌عنوان یک حق، سخنی به صراحت به میان نیامده است (جلالی، ۱۳۹۴).

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 به‌طوری که می‌توان از نهادهای محلی به‌عنوان شرکای اقتصادی دولت یاد کرد (شمس، ۱۳۹۰). به‌طور 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 به‌عنوان یکی از معایب سیستم عدم تمرکز یاد می‌کنند که می‌تواند اقتصاد منطقه به‌ویژه بخش کشاورزی را تحت‌تأثیر 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 (Faguét et al, 2015). به نظر می‌رسد این مشکل

سه سطح فردی، گروهی و کلان فراهم می‌کند. مفهوم بوردویی سرمایه اجتماعی نیز به این معناست که مردم از طریق روابط اجتماعی به منابع اقتصادی و اجتماعی دسترسی پیدا می‌کنند. از نظر او سرمایه اجتماعی شامل دو جز است: (۱) خود روابط اجتماعی و منابع آن و (۲) میزان کیفیت این منابع. او مدعی است که منافعی که از طریق عضویت در گروه به دست می‌آید شالوده انسجامی است که آن را عملی می‌سازد (Bourdieu, 1986). فوکویاما نیز بر ضرورت اعتماد تأکید دارد و معتقد است که سطح اعتماد در جامعه بر موفقیت اقتصادی اثرگذار است. او سرمایه اجتماعی را به‌عنوان توانایی مردم برای کار با یکدیگر در جهت نیل به اهداف مشترک می‌داند (Fukuyama, 1995). امروزه بسیاری از طراحان و برنامه‌ریزان، سرمایه اجتماعی را به‌عنوان ابزاری مهم برای توسعه پایدار از ابعاد محیطی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی می‌دانند و توجه خاصی روی این موضوع دارند و عملاً سرمایه اجتماعی و توسعه پایدار را از جنبه‌های مختلف، مکمل و مرتبط به هم می‌دانند (Sergageldin and Grootaert, 2000). از آنجا که 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 تصمیم‌گیری محلی می‌شود که به‌گونه‌ای آموزش فرهنگ سیاسی و تمرین دموکراسی است. این در حالی است که در نظام‌های متمرکز، تصمیم‌گیری در امر محلی نمی‌تواند براساس رأی مردم صورت پذیرد و به ناچار براساس تصمیمات کارکنان و مسئولین دولت مرکزی عمل می‌شود. در حالی که وقتی تصمیم براساس شرایط منطقه‌ای و بر مبنای آرای مردمی اتخاذ می‌شود، احساس علاقه 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 علاقه سبب شده است تا مردم از راه‌های

حکومت مرکزی است، ۲) حساسیت: به طور معمول، نهادهای پیرامونی به مردم «زندیک‌تر» و به نیازهای آن‌ها حساس‌ترند، ۳) مشروعیت: فاصله واقعی از حکومت بر توان پذیرش یا درستی تصمیمات آن تأثیر می‌گذارد. تصمیماتی که در سطح «محلی» گرفته شوند به احتمال زیاد قابل فهم و بنابراین مشروع تلقی می‌شوند. در مقابل، ممکن است حکومت مرکزی، هم از لحاظ جغرافیایی و هم از لحاظ سیاسی، دور از مسائل به نظر رسد، ۴) آزادی: مانند قدرت که فساد می‌انجامد، تمرکزگرایی نیز این خطر را دارد که حکومت را در برابر فرد ستمگر کند. تمرکززدایی آزادی را با پخش کردن قدرت حکومت حفظ می‌کند و از این راه شبکه‌ای از نظارت و تعادل به وجود می‌آورد. مجموعه‌های پیرامونی حکومت مرکزی و همین‌طور یکدیگر را کنترل می‌کنند (هیوود، ۱۳۹۴).

بحث و نتیجه گیری

علی‌رغم مزایایی که مدافعان تمرکزگرایی برای آن بر می‌شمارند، توجه به آثار تمرکززدایی از جمله، توانایی تجهیز کردن منابع و ارائه خدمات با کمترین مخالفت، هزینه‌های اجرایی نسبتاً کم و افزایش مشروعیت فرآیندهای دموکراتیک نشان می‌دهد که 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 جهندگی‌اش را در از بین بردن شوک‌ها افزایش می‌دهد، تمرکززدایی یک دولت، قدرت دموکراتیکش 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 به‌طور کلی افزایش دهد. این منجر به این می‌شود که هم حساسیت دولت نسبت 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

زمانی به وجود می‌آید که نهاد محلی تحت نظارت هیچ قانون یا ضابطه‌ای دست به فعالیت اقتصادی بزند. در صورتی که کنترل قانونی بر واحدهای محلی و وجود اصل سلسله‌مراتب قوانین در نظام حقوقی می‌تواند مانع از این امر شود. البته در صورتی که حدود صلاحیت‌های نهادهای محلی در قوانین کشور به خصوص قانون اساسی مشخص شده باشد. نقش دولت‌های محلی در کاهش فقر و بهره‌وری اقتصاد محلی را می‌توان در چهار جهت اصلی طبقه‌بندی کرد: ۱) گرایش به بازار، ۲) تأمین رفاه عمومی، ۳) ارائه درخواست‌ها به دولت مرکزی و ۴) راه‌حل تعیین‌شده توسط خود آن‌ها. «گرایش به بازار» در جستجوی افزایش درآمدها یا دارایی‌های گروه‌های کم‌درآمد یا قدرت خرید مسکن، زیرساخت‌ها و خدمات بهتر از طریق ابزارهایی است که کل هزینه آن‌ها جبران می‌شود و یا از طریق برنامه‌های اجرایی سرمایه‌گذاری محلی است که به تقاضاهای واقعی پاسخ می‌دهند. «تأمین رفاه عمومی» در درون سازمان‌ها، خدمات یا اشکال خاصی از کمک یا اصلاحات را برای افراد نیازمند تأمین می‌نماید. در اینجا ممکن است یک سازمان مردم‌نهاد تأمین نیازها را بر عهده بگیرد و این سازمان نقشی را بر عهده بگیرد که سازمان‌های دولتی باید بر عهده می‌گرفتند. «ارائه درخواست‌ها به حکومت مرکزی» ممکن است با حمایت سازمان‌های مردم‌نهاد محلی یا بین‌المللی حامی حقوق شهروندان، و اعمال فشار بر مسئولان محلی یا دیگر سازمان‌های دولتی برای تأمین خدمات و زیرساخت‌ها برای فقرا، و یا اسکان قانونی برای ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی صورت گیرد. «راه‌حل‌های تدوین شده توسط خود»، ممکن است شامل اقدامات آزاد و یا اقداماتی باشد که حمایت جامعه و دولت را به روش‌های غیرمتعارف با یکدیگر ترکیب، و نقش مهم‌تری را برای نهادهای محلی فقرای شهری ارائه نماید (میتلین و ساترسویت، ۱۳۹۳). در مجموع می‌توان مزایای نظام عدم تمرکز را موارد زیر دانست: ۱) مشارکت: در فراهم کردن فرصت‌های مشارکت شهروندان در زندگی سیاسی جامعه خودشان، به‌یقین حکومت محلی کارآمدتر از

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. البته زمانی می‌توان از رضایت مردم از دموکراسی سخن گفت که تمرکززدایی به معنای واقعی محقق شده باشد و سازمان‌های غیرمتمرکز، مستقل، دارای صلاحیت عام، منتخب مردم، دارای استقلال مالی و واحدهای تقسیمات کشوری نیز از شخصیت حقوقی برخوردار باشند. فقدان هر یک از این شرایط موجب می‌شود که یک عدم تمرکز صوری را ببینیم؛ امری که در ایران به دلیل جایگاه قانونی و رسمی که برای سازمان‌های محلی ترسیم شده، بارز است و آنچه که در ایران اتفاق افتاده، عدم تمرکز اداری است نه سیاسی. بدین منظور در جدول ۲ تلاش شده است با مقایسه ایران با مدل مطلوب عدم تمرکزگرایی هم فاصله نظام عدم تمرکز ایران با مدل مطلوب نمایش داده شود و هم چالش‌ها و موانع پیش‌رو شناسایی شود.

مرجع برای بیان خواست‌ها و شکایاتشان دارند. اما در نظام‌های 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 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 هم مردم از فرصت مشارکت در امور عمومی برخوردار شوند و دموکراسی به معنی حقیقی‌اش که همان حکومت مردم است، جامه عمل بپوشاند. شهروندان به هنگام ارزیابی رضایت آنان از دموکراسی، ترجیحات حکومت محلی

جدول ۲: مقایسه مدل مطلوب تمرکز زدایی با ایران

پیش شرط‌های تمرکززدایی	تفکیک حوزه محلی از ملی	خودمختاری مالی	آزادی عملکرد	انتخابات آزاد و منصفانه	برخورداری واحدهای محلی از شخصیت حقوقی	نظارت قانونی به جای قیمومت
مدل مطلوب	در اموری که واحدهای محلی خودتر قدرت اجرا و اعمال مطلوب مطالبات شهروندان را دارند، رجوع به مقام محلی بالاتر و یا دولت توجیه‌ناپذیر است.	خودمختاری مالی واحدهای غیرمتمرکز نیازمند، واگذاری بخشی از انواع مالیات به این نهادها است که در ایران تمامی مالیات‌ها به حکومت مرکزی پرداخت می‌شود.	صلاحیت عام واحدهای محلی بدین معناست که این واحدها در تمام امور محلی خود دارای صلاحیتند، بدون اینکه نیاز به احصای اختیارات در قانون باشد.	هدف از تشکیل حکومت محلی، مشارکت مردم در اداره امور است که از طریق نمایندگان منتخب آنان از تمامی جناح‌ها صورت می‌گیرد.	واحدهای غیرمتمرکز زمانی می‌توانند به اعمال صلاحیت‌های قانونی بپردازند که بتوانند از شخصیت حقوقی شناسایی شده در قانون بهره‌مند شوند.	در یک نظام غیرمتمرکز مطلوب، باید به نهادهای محلی چون نهادی مستقل و بالغ نگریسته شود که نیازمند قییم نیست.
ایران	با عدم اعطای شخصیت حقوقی به واحدهای سرزمینی و واگذاری بسیاری از وظایف شهرداری‌ها به نهادهای مرکزی میان حوزه محلی و ملی تفکیکی وجود ندارد.	شهرداری‌ها در اکثر موارد نیازمند کمک‌های مالی حکومت مرکزی هستند و یا اقدام به فروش تراکم می‌کنند.	شوراها از صلاحیت وضع مقررات برخوردار نیستند و به جای اعطای صلاحیت عام به آنها اختیاراتشان احصا شده است.	تأیید صلاحیت نامزدهای انتخابات شوراها تابعی از طیف اکثریت مجلس است نه معیارهای عینی و قانونی.	جایگاه حقوقی شوراها مبهم است و از طرف دیگر با فقدان شخصیت حقوقی واحدهای تقسیمات کشوری، در عمل شورا و شهرداری شخصیت مستقلی از واحدهای متمرکز ندارند.	از آنجایی که مصوبات شوراها پس از تأیید هیئت تطبیق مصوبات لازم‌الاجرا است و مقامات حکومت مرکزی از اختیار انحلال شورا و سلب عضویت اعضای شورا برخوردارند، نهادهای غیرمتمرکز تحت قیمومت حکومت مرکزی هستند.

به نظر می‌رسد با توجه به پیش‌شرط‌هایی که ذکر شد آنچه که تحت عنوان شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها در ایران فعالیت می‌کنند را نمی‌توان نظام عدم تمرکز محلی دانست، چرا که نه شخصیت حقوقی مستقل برای تقسیمات کشوری شناخته شده است و نه صلاحیت عام تصمیم‌گیری برای واحدهای محلی به رسمیت شناخته شده است. به عبارت صریح‌تر، در کشور ما عدم تمرکز محلی شناسایی نشده و آنچه مورد عمل است، بیشتر منطبق با آموزه‌های اسلامی شور و مشورت است و حداکثر در حد عدم تمرکز فنی باقی مانده است. دقت در اصولی از قانون اساسی که در مورد شوراها است (اصول ۷ و ۱۰۵) نیز موید این است که شوراها بازتاب دهنده اصل مشورت در اسلام هستند و تصمیمات آن‌ها نیز نباید خلاف موازین اسلام باشد. در حالی که باید بین مفهوم مشورت و مشارکت تفکیک قائل شد، آنچه در دموکراسی به رسمیت شناخته شده است، مشارکت همگان در فرآیند تصمیم‌گیری است و نه گفتن مشاوره از آن‌ها؛ مشورت تصمیم‌گیرنده را موظف به رعایت آن

نمی‌نماید. بنابراین، چون نظام عدم تمرکز در کشور از کارکرد اصلی‌اش فاصله گرفته است و از پیش‌شرط‌های یک نظام عدم تمرکز مطلوب برخوردار نیست، نمی‌توان انتظار داشت که نظام عدم تمرکز در ایران منجر به تعمیق دموکراسی و نیل به توسعه شود. حتی می‌توان گفت با دامن زدن رقابت‌های قومی و منطقه‌ای، اعتماد عمومی و در نتیجه مشروعیت نظام را کاهش می‌دهند و با هدر رفت منابع و فساد و کاهش کارایی روند توسعه را نیز کند می‌کنند. البته از شکست نظام عدم تمرکز در اداره امور محلی نباید چنین استنتاج شود که عدم تمرکز محلی سبک نامناسب و ناموفق اداری است و یا مردم ایران شایستگی چنین سیستمی را ندارند، بلکه باید تلاش کرد با طراحی یک نظام غیرمتمرکز خوش‌ساخت و مبتنی بر پیش‌فرض‌های تمرکززدایی زمینه مشارکت مردم در امور محلی و تعمیق دموکراسی را فراهم کرد و این نارسائی‌ها نباید بهانه‌ای برای سرکوب نهادهای غیرمتمرکز از سوی مخالفان آنها باشد.

پانوش

1-Devolution

منابع و مأخذ

- اسماعیل زاده، ح.، و دیگران. ۱۳۹۴. مطالعه تطبیقی مدیریت شهری و خودمختاری هنجاری حکومت‌های محلی، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، سال هفتم، شماره ۲۱، صص ۴۸-۶۳.
- اشتریان، ک.، و کریمی فرد، ح.، ۱۳۹۵. «نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران»، فصلنامه دولت‌پژوهی، دوره دوم، شماره ۷، صص ۹۵-۱۳۲.
- آقایی طوق، م.، ۱۳۸۶. عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۶، صص ۱۲۵-۱۴۴.
- آقایی طوق، م.، ۱۳۹۶. نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ششم، شماره ۱۸، صص ۴۵-۶۵.
- ثقفی، م.، ۱۳۹۶. دولت‌ها و نهادهای منطقه‌ای و شهری در ایران: ۱۳۵۷-۱۲۸۵، فصلنامه گفتگو، شماره ۷۴، صص ۷-۶۷.
- جلالی، م.، ۱۳۹۱. اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه، مجله تحقیقات حقوقی، دوره پانزدهم، شماره ۴، صص ۳۲۳-۳۶۸.
- جلالی، م.، ۱۳۹۴. اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، صص ۷۱-۱۰۰.
- خویروی، پ.، ۱۳۸۱. اقلیت‌ها، نشر و پژوهش شیرازه، چاپ اول، ۲۵۶ ص.
- خویروی، پ.، ۱۳۸۴. تمرکززدایی و خودمدیری، نشر چشمه، چاپ اول، ۲۶۴ ص.
- خویروی، پ.، ۱۳۹۱. نقدی بر فدرالیسم، پردیس دانش، چاپ اول، ۲۵۶ ص.
- دانش خوشبو، ی.، ۱۳۴۹. سازمان‌های محلی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۲۱۹ ص.
- دشتی، ع.، ۱۳۸۸. جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی
- ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹، صص ۵۱۳-۵۵۳.
- دوتوکویل، ا.، ۱۳۹۳. تحلیل دموکراسی در آمریکا، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ سوم، ۶۵۹ ص.
- شاپیرو، ر.، 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، ۵۹۰ ص.
- شفیعی، ح.، ۱۳۷۹. مدیریت در سطح محلی و توسعه پایدار، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴، صص ۳۴-۴۳.
- شمس، ع.، ۱۳۹۰. حاکمیت محلی، از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۲۳۲ ص.
- شمس، ع.، ۱۳۹۶. نظری بر سازمان‌دهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی-اداری، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، دوره نهم، شماره ۲، صص ۲۹-۵۵.
- طاهری، ا.، ۱۳۹۳. اداره امور سازمان‌های محلی، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ دوم، ۲۴۰ ص.
- عباسی، ب.، ۱۳۹۰. حقوق اداری، نشر دادگستر، چاپ دوم، ۳۲۰ ص.
- کامیار، غ.ر.، ۱۳۹۳. حقوق شهری و شهرسازی، انتشارات مجد، چاپ ششم، ۴۴۸ ص.
- کمپ، ب. و خیمنز، م.، ۱۳۹۵. وضعیت دموکراسی محلی؛ چارچوب ارزیابی، آموزشکده توانا، چاپ اول، ۱۲۳ ص.
- فابرینی، س.، ۱۳۸۶. آیا اتحادیه اروپا منحصربرفرد است؟ در دموکراسی و فدرالیسم در اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا، ترجمه: مصطفی زهرایی و علیرضا قربانپور، نشر میزان، چاپ اول، ۳۳۶ ص.
- لیپست، م.، ۱۳۸۳. دایرةالمعارف دموکراسی، جلد ۲، انتشارات وزارت امور خارجه، چاپ اول، ۱۷۱۶ ص.
- مقیمی، س.م.، ۱۳۹۴. اداره امور حکومت‌های محلی، انتشارات سمت، چاپ هشتم، ۴۲۸ ص.

- ویسی، ه.، ۱۳۹۲. درآمدی بر دولت محلی، انتشارات سمت، چاپ اول، ۲۶۰ ص.
- هریسی نژاد، ک.، ۱۳۸۹. سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر، پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۲۸، صص ۴۰۵-۴۲۷.
- هریسی نژاد، ک.، ۱۳۸۱. قیوموت اداری در حقوق ایران، زبان و ادب فارسی، دوره ۴۵، شماره ۱۸۲، صص ۲۱۹-۲۴۴.
- همتی، م.، ۱۳۹۶. بررسی تطبیقی ارکان و الزامات حکومت محلی در ایران و ژاپن، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۸، شماره ۲، صص ۸۲۱-۸۴۴.
- هیوود، ا.، ۱۳۹۴. سیاست، نشر نی، چاپ پنجم، ۶۸۲ ص.
- میتلین، د. و ساترسویت، د.، ۱۳۹۳. توانمندسازی شهروندان در سکونت‌گاه‌های تصرفی، دولت محلی، جامعه مدنی و کاهش فقر شهری، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، چاپ اول، ۳۲۰ ص.
- میل، ج.ا.، ۱۳۸۹. حکومت انتخابی، ترجمه علی رامین، نشر نی، چاپ دوم، ۳۷۲ ص.
- نبوی، م.، ۱۳۵۱. تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۳۴۲ ص.
- نژادخلیلی، م.، ۱۳۹۰. «آسیب‌شناسی نقش دستگاه‌های دولتی در تکوین، تعلیق و انحلال شوراهای اسلامی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش دفتر سیاسی، شماره مسلسل ۱۱۰۲۳، ۳۹ ص.

- Bailey, S. and Elliott, M., 2009. "Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution", Cambridge Law Journal, v. 68(2), p. 436- 472.
- Bourdieu, P., 1986. "The Forms of Capital", in: Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, Richardson, J. (ed.), And Westport, CT: Greenwood.
- Brancati, D., 2009. Managing Intrastate Conflict through Decentralization, Oxford University Press, and 270 P.
- Faguet, J., Fox, A.M. and Pöschl, C., 2015. "Decentralizing for a Deeper, more Supple Democracy", Journal of Democracy, v. 26(4), p. 60- 74.
- Fukuyama, F., 1995. "Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity", the Free Press, 480 p.
- Hoffmann, V.K., 2011. Fiscal Decentralization in Eastern Europe: An Examination of Economic Growth Patterns, Graduate from University of Notre Dame, Department of Political Science, 48 p.
- Lockwood, B., 2008. "The Political Economy of Decentralization", in: E. Ahmad and G. Brosio (eds.), Handbook of Fiscal Federalism, Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, PP. 33- 61.
- Mohan, G. and 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, p. 545- 562.
- Pollitt, Chr. and Bouckaert, G., 2004. Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2nd Edition, Oxford University Press, 368 p.
- Putnam, R., 2001. "Social Capital: Measurement and Consequences", Isuma-Canadian Journal of Policy Research, v. 2(1), p. 41- 51.
- Renate, R., Grohs, S., Ebinger, F., Kuhlmann, S. and Bogumil, J. (2010). "Impacts of Decentralization: the French Experience in a Comparative Perspective", French Politics, v. 8(2), p. 166- 189.
- Robert, H.J. and C.G. Rosberg. (1986). "Sovereignty and Underdevelopment: Juridical Statehood and the African Crisis," Journal of Modern African Studies, v. 24(1), p. 1- 31.
- Vetter, A. and N. Kersting. (2003). "Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms across Europe", in Reforming Local Government in Europe, Springer, 349 p.