

طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران

محمد سعید تسلیمی^۱، بهزاد مشعلی^{۲*}

۱- دانشیار گروه مدیریت، دانشگاه تهران

۲- دانشجوی دکتری مدیریت، دانشگاه تهران

پذیرش: ۸۳/۶/۱۸

دریافت: ۸۳/۳/۱۰

چکیده

سیاست^۱ عبارت است از تعیین اراده دولت که موضوع علوم سیاسی است و اداره امور عمومی^۲ عبارت است از اجرا کردن اراده دولت که موضوع علوم اداری است. سیاست و اداره امور عمومی، با هم تعامل دارند؛ به این صورت که اداره امور عمومی، بستری است برای اجرای اراده دولت و در مقابل، سیاست، تعیین‌کننده ساختار اداره امور عمومی است. بررسی هر کدام از دو مورد فوق، مستلزم توجه به دیگری است. یکی از موضوعات مورد بررسی هر دو علم مذکور، تفویض اختیار است. بر مبنای میزان تفویض اختیار، شیوه‌های اداره امور عمومی عبارتند از: متمرکز^۳، متراکم^۴، غیرمتمرکز^۵، فدرال^۶ و کنفدرال^۷.

شیوه فدرالی^۸ در اداره امور عمومی، موضوع این مقاله است. در این مقاله، ابتدا به بررسی تعاریف، مفاهیم، نقاط قوت و نقاط ضعف نظام فدرال اداری، پیش‌نیازهای لازم برای استقرار نظام فدرال اداری، و مطالعه‌ای تطبیقی پرداخته شده و پس از آن، تاریخچه تمرکز و عدم‌تمرکز در ایران در زمینه اداره امور عمومی و همچنین وضعیت موجود تمرکز و عدم‌تمرکز در ایران تحلیل شده است؛ در مرحله بعدی، امکان‌پذیری استقرار نظام فدرال اداری در ایران بررسی شده و در نهایت الگوی مناسب برای استقرار نظام فدرال اداری در ایران ارائه گردیده است.

کلیدواژه‌ها: تمرکز، عدم‌تمرکز، تفویض قدرت، انتقال قدرت، حکومت، حکومت‌های محلی، سازمان‌های محلی، نظام حکومتی فدرال، نظام حکومتی کنفدرال، تفکیک، تراکم.

E-mail: noosh4047@yahoo.com

* نویسنده مسئول مقاله:

1. politics
2. public administration
3. centralized
4. concentrated
5. decentralized
6. federation
7. confederation

۸. در این مقاله، شیوه فدرالی، مترادف با نظام فدرال اداری به کار برده می‌شود.



۱- مقدمه

میزان تمرکز و عدم تمرکز در اداره امور عمومی، بستگی به میزان تفویض اختیار و قدرت دارد و تفویض اختیار و قدرت، به نوبه خود به میزان «ظرفیت» مجریان امور بستگی دارد. بنابراین، «ظرفیت»، مبنای اصیل و لازمه بی‌بدیل «قدرت» است. شکوفاسازی ظرفیت، مطرح می‌سازد که چه آگاهی‌هایی در حاکمیت، چه آمادگی‌هایی در حکومت، چه اقداماتی توسط دولت و پیشاپیش آنها کدام ظرفیتهای اساسی برای برخورداری از مدیریت مؤثر در سطوح مختلف جامعه مورد نیاز است و چرا و چگونه باید ظرفیتهای موجود قدرت مورد نظارت، تعدیل و تقویت واقع شوند [۱، ص ۳]. میزان تفویض قدرت و اختیار بین سطوح درگیر در اداره امور عمومی در یک کشور، مبنای تقسیم‌بندی حکومتها به متمرکز و غیرمتمرکز قرار می‌گیرد. انواع سیستمهای حکومتی بر مبنای تمرکز و عدم تمرکز عبارتند از: متمرکز، متراکم، غیرمتمرکز فدرال، و کنفدرال. در سیستمهای حکومتی متمرکز، متراکم و غیرمتمرکز، تفویض قدرت^۱ از حکومت مرکزی به حکومتهای محلی وجود دارد، اما در سیستمهای حکومتی فدرال و کنفدرال، انتقال قدرت^۲ وجود دارد.

از بین سیستمهای حکومتی فوق، به تشریح فدرالیسم می‌پردازیم. فدرالیسم عبارت است از: «تقسیم قدرت حکومتی بین یک حکومت مرکزی یا ملی و مجموعه‌ای از واحدهای منطقه‌ای که تحت لوای ترتیبات فدرال، هم حکومت ملی و هم حکومتهای محلی دارای قدرتهای مستقل از هم برای اعمال بر شهروندان هستند. بدین ترتیب، نه حکومت مرکزی، موجودیت قانونی خود را از حکومتهای محلی کسب می‌کند و نه می‌تواند نظر خود را به آنها دیکته کند.

کشور ایران، دارای شرایط جغرافیایی، سرزمینی، آب و هوایی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و منابع زیرزمینی خاص است که ضرورت آرایش‌دهی درست به نظام حکومتی، به منظور حداکثر بهره‌برداری از منابع موجود احساس می‌شود. با چنین نگرشی، این تحقیق، تحت عنوان «طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران» انجام گرفته و هدفش شناسایی وضعیت موجود تمرکز و عدم تمرکز در ایران، شناسایی وضعیت موجود کشور ایران در زمینه عوامل اثرگذار بر شیوه حکومت، به‌ویژه نظام فدرال، و در نهایت ارائه الگوی مناسب برای استقرار نظام طراحی شده است. بنابراین، پس از انجام مطالعات و بررسیهای لازم در زمینه مفهوم فدرالیسم و همچنین انجام مطالعات تطبیقی، تاریخچه

1. delegation of power

2. transfer of power

موضوع در ایران، از زمان هخامنشیان تا انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ بررسی شده است. پس از انجام مطالعات فوق، برای استقرار نظام فدرال اداری در ایران، راهکارها و پیشنهادهای مناسب در قالب الگویی تحت عنوان «الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران» ارائه شده است.

۲- تمرکز و عدم تمرکز

در عدم تمرکز، دولت مرکزی حق و اختیار تصمیم‌گیری و گاهی امکانات مادی لازم را به نهادهای محلی که متصدیان آنها توسط مردم همان محل انتخاب شده‌اند، واگذار می‌کند؛ اما در تمرکز، اختیارات عمومی در اختیار حکومت مرکزی است [۲، ص ۱۳]. محتوا و مبنای اصلی فکر عدم تمرکز این است که به یک جامعه انسانی که در داخل جامعه بزرگتر قرار دارد، مسئولیت داده شود که امور مخصوص به خود را مستقیماً اداره کند [۳، ص ۶۶]. عدم تمرکز یا مطلق است یا نسبی. در عدم تمرکز مطلق، کلیه امور یک محل یا گروه خاص را فقط اعضای انتخابی گروه یا محل اداره می‌کنند؛ در حالی که در عدم تمرکز نسبی فقط پاره‌ای از امور از حوزه اختیارات قدرت مرکزی خارج و به گروه یا منطقه واگذار می‌شوند [۴، ص ۳۰].

۳- انواع عدم تمرکز

انواع عدم تمرکز عبارتند از:

۱. عدم تمرکز سازمانی: تمرکز و عدم تمرکز در داخل یک سازمان خاص مدنظر است [۴، ص ۳۲].
۲. عدم تمرکز اداری: امور محلی توسط مقاماتی که نماینده مردم محل هستند، اداره می‌شوند.
۳. عدم تمرکز اقتصادی- فنی یا عدم تراکم: استفاده از واحدهای مستقل (شرکت دولتی، سازمان دولتی) برای شکستن ساختار قدرت حکومت مرکزی.
۴. پراکندگی یا عدم انباشتگی: پراکندگی فیزیکی ادارات و نیروی انسانی از مرکز به مناطق خارج از مرکز.
۵. منطقه‌ای نمودن یا منطقه‌گرایی: تفویض قدرت و اختیار به استانها و شهرستانها [۴، ص ۲۱].



۶. تمرکز یا عدم‌تمرکز سیاسی: در تمرکز سیاسی، قدرت و مسئولیت بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تقسیم می‌شود [۴، ص ۵۵]. گاهی این نوع عدم‌تمرکز را مترادف عدم‌تمرکز پارلمانی ذکر می‌کنند [۶، ص ۷۸]. به نظر الکسی دو توکویل، تمرکز سیاسی وقتی تحقق پیدا می‌کند که نیروی تشخیص‌دهنده و تصمیم‌گیرنده در زمینه منافی که میان تمام اجزای یک ملت و واحدهای گوناگون یک مملکت مشترک است، در یک محل و یا در دست یک عده از افراد اجتماع، متمرکز باشد [۷، ص ۴۵].

۷. عدم‌تمرکز جغرافیایی و عدم‌تمرکز بازار: عدم‌تمرکز جغرافیایی به دنبال دستیابی به هدف کاهش تراکم بیش از اندازه شهری است. «عدم‌تمرکز بازار»، ارتقا دهنده فعالیت‌هایی است که به نفع مکانیزم‌های بازارند [۸، ص ۲۴].

۴- فدرالیسم

مباحث بنیادی دولت فدرال، در قرن نوزدهم به وسیله دولتمرد زوربخ، آلفرد اشتر تحت عنوان «یکپارچگی خارجی، تنوع داخلی» مطرح شد [۹، ص ۳]. فدرالیسم عبارت است از: «تقسیم قدرت حکومتی بین یک حکومت مرکزی یا ملی و مجموعه‌ای از واحدهای منطقه‌ای که هم حکومت ملی و هم حکومت‌های محلی دارای قدرتهای مستقل از هم، برای اعمال بر شهروندان هستند. بدین ترتیب، نه حکومت مرکزی، موجودیت قانونی خود را از دیگر حکومت‌های محلی کسب کرده و نه می‌تواند نظر خود را به دیگری دیکته کند» [۱۰، ص ۴۰]. در تعریف دیگری از فدرالیسم گفته می‌شود که «یک دولت فدرال، دولتی است که در آن بیش از یک سطح حکومت، در همان قلمرو وجود دارد و هر کدام از سطوح، مقداری از استقلال واقعی در زمینه تصمیم‌گیری را در دست دارد [۱۱، ص ۱۲]. سیستم حکومتی فدرال، نمونه بارزی از سیستم‌های حکومتی غیرمتمرکز یا مرکب است که در آن، «عدم‌تمرکز سیاسی» به معنای واقعی وجود دارد. شکل حکومت فدرال به گونه‌ای است که در آن، قدرت سیاسی بین حکومت فدرال (مرکزی) و ایالات یا استانها تقسیم می‌شود [۱۲، ص ۳۲].

تفاوت بین فدرالیسم و کنفدراسیون در این است که در یک سیستم کنفدراسیونی، تعدادی از دولت‌ها به دلیل مقاصد مشترک با هم متحد می‌شوند، ولی حکمرانی خود را از دست نمی‌دهند. در کنفدراسیون، ایالات در واقع همان حکمرانان هستند و حکومت فدرال فقط آنچه را ایالات اجازه می‌دهند، انجام می‌دهد [۱۳، ص ۱].

به نظر ژوزف پرودون، اصل فدراتیو باید شامل توافق و آشتی دادن قدرت و آزادی باشد. به عقیده وی، نظم سیاسی براساس دو اصل متعارض قدرت و آزادی استوار می‌گردد. فدرالیسم به آزادی ارزش بیشتری می‌دهد. وی سه اصل را برای برقراری فدرالیسم لازم می‌شمارد:

۱) حکومت‌های مستقل می‌بایست با تنظیم معاهده‌ای، اتحاد خویش را در شکل یک فدراسیون اعلام نمایند؛ ۲) هر حکومت عضو فدراسیون، باید بر طبق قانون، نسبت به تفکیک قوای خود اقدام و موارد بازنگری در قانون اساسی خویش را پیش‌بینی کند؛ ۳) به جای جذب حکومتها در دولت مرکزی و یا تضعیف قدرت آنها، باید قدرت دولت مرکزی را به حداقل رساند [۱۴، ص ۱۳].

نظام فدرال به سه دسته تقسیم می‌شود:

۱. نظام فدرال با رسالت‌های خاص برای مرکز و عام برای ایالات؛
۲. نظام فدرال با رسالت‌های عام برای مرکز و خاص برای ایالات؛
۳. نظام فدرال با رسالت‌های ترکیبی (نمونه آلمان) [۱۵، ص ۷].

۴-۱- نظریات موافق با فدرالیسم

نظریات مطرح شده در دفاع از فدرالیسم عبارتند از:

۱. مقالات فدرالیست: به نظر مدیسون، همیلتون و جان جی، فدرالیسم در واقع خوب و مناسب است [۱۳، ص ۲].

دلایلی که استقرار فدرالیسم را توجیه می‌کنند عبارتند از:

- الف) فدرالیسم، مسائل و مشکلات حکومت‌های بزرگ را حل می‌کند.
- ب) فدرالیسم، تنوع زبانی، مذهبی و فرهنگی را تعدیل می‌کند.
- ج) فدرالیسم، ابزارهایی را برای کنترل بر قدرت حکومت مرکزی مهیا می‌کند.
- د) یک دولت بزرگتر، منابع طبیعی و انسانی بزرگتری دارد و می‌تواند از خودش بهتر دفاع کند.
- ه) صرفه‌جویی‌های نسبت به مقیاس، برای تنوع خدمات وجود دارد.
- و) حکومت‌های منطقه‌ای به مردم نزدیکتر هستند و بهتر می‌توانند به نیازهای محل پاسخ دهند.



- ز) حکومت‌های منطقه‌ای، اغلب جایگاه نوآوری هستند.
- ح) فدرالیسم، اقدام و عمل سیاسی را تسهیل می‌کند [۱۶، ص ۲۵].
۲. کارایی: تقسیم سیستم به واحدهای کوچکتر و مستقل، کارایی را بالا می‌برد [۱۳، ص ۳].
۳. فدرالیسم باعث تحرک افراد مقیم در حکومت‌های محلی می‌شود.
۴. فدرالیسم، از ایجاد مشکلات ناشی از انجام امور متعدد و متنوع به وسیله حکومت مرکزی جلوگیری می‌کند.
۵. آزمایشگاه‌هایی بزرگ برای کسب تجربه: ایالات، صحنه و شرایطی را مهیا می‌کنند تا افراد در زمینه سیاست‌های عمومی تجربه کسب کنند.
۶. توانمندسازی سیاسی: هر نوع مصوبه‌ای مبنی بر مشارکت، منجر به ارتقای سطح زندگی مردم می‌شود [۱۳، ص ۳].
۷. توانمندسازی فرهنگی: عدم تمرکز، یک نهاد آزاد است و تضمین کننده آزادی‌های محلی و سازمان‌های محلی و دموکراتیک است [۲، ص ۱۵]. طرفداران آزادی اجتماعی – همچنین پست‌مدرنیستها- به ترتیبات و الزاماتی که استقلال سیاسی بیشتری به اجتماعات فرهنگی مختلف در درون ملتها اعطا می‌کند، علاقه‌مند هستند [۱۳، ص ۴].
۸. تصویب برنامه‌های کلی توسط حکومت مرکزی.

۲-۴- نظرهای مخالف با فدرالیسم

نظرهای مخالف با فدرالیسم عبارتند از:

- الف) عدم کارایی: فدرالیسم، باعث سردرگمی و ایجاد اشکال در انجام امور مشترک بین ایالات می‌شود [۲، ص ۱۴۶].
- ب) استبداد: در حکومت‌های محلی، تمایل به فشار بر اقلیت بیشتر است [۱۳، ص ۴].
- ج) هزینه‌های مالی بالاتر: هزینه‌های مالی حکومت فدرال، ممکن است بیشتر از صرفه‌جوییها باشد.
- د) کاهش قدرت حکومت مرکزی برای نظارت بر قدرتهای منطقه‌ای.
- ه) کاهش قدرت حکومت مرکزی برای پیگیری اهداف ملی.
- و) کاهش امکان توزیع ثروت بین مناطق [۱۷، ص ۲۳۴].

۵- واحدهای حکومتی در سیستم حکومتی فدرال

واحدهای حکومتی در سیستم حکومتی فدرال عبارتند از: ۱) حکومت فدرال (مرکزی): حکومت فدرال (مرکزی) عهده‌دار اداره امور ملی، مهم و مشترک بین حکومت‌های ایالتی است؛ ۲) حکومت‌های ایالتی؛ ۳) حکومت‌های محلی.

حکومت‌های محلی، گاهی تحت عنوان سازمان‌های محلی نیز نام برده می‌شوند. سازمان‌های محلی، سازمان‌هایی عمومی هستند که در قسمتی از خاک یک کشور که دارای قدرت عالی سیاسی است، به موجب قوانین عمومی یا خاص تشکیل می‌شوند تا خدمات لازم را در یک محدوده خاص جغرافیایی برای مردم تأمین کنند. سازمان‌های محلی، دارای «حاکمیت» یا قدرت عالی سیاسی به معنای واقعی کلمه نیستند [۱۲، ص ۴۷]. در بررسی حکومت‌های محلی، لازم است به ساختار آنها نیز توجه شود. یکی از ابعاد ساختار حکومت محلی، تفکیک است که به تعداد واحدهای جدای از هم در یک سیستم حکومت محلی اشاره دارد. در یک ساختار تفکیک شده، واحدهای زیادی در یک ناحیه جغرافیایی وجود دارند. در مقابل، در یک ساختار یکپارچه، واحدهای کمی وجود دارد و در نهایت فقط یک واحد وجود دارد که یک ناحیه کلی را پوشش می‌دهد. بُعد دیگر ساختار حکومت محلی را می‌توان با واژه تراکم بیان کرد که به توزیع مسئولیتها و درآمدها مربوط می‌شود. در یک سیستم متراکم، اکثر وظایف و منابع در اختیار تعداد کمی از کارگزاران قرار دارند. مفاهیم تفکیک و تراکم، هم برای ساختار عمودی و هم برای ساختار افقی سیستم حکومت محلی به کار برده می‌شوند. ساختار عمودی، به تعداد لایه‌ها (تفکیک عمودی) و تقسیم مسئولیتها بین این لایه‌ها (تراکم عمودی) مرتبط می‌شود. ساختار افقی به تعداد واحدها در درون یک لایه (تفکیک افقی) و توزیع سهم بازار در میان واحدها (تراکم افقی) اشاره دارد [۱۸، ص ۳۳۴].

۶- ریشه‌ها و علل فدرالیسم

ویلیام ریکر به دو وضعیت که برای ظهور دولت فدرال ضروری است اشاره کرده است: اول وجود یک تهدید خارجی که وحدت ملی را تهدید می‌کند؛ و دوم منطقه‌گرایی گسترده که از جاری شدن قدرت به سمت مرکز جلوگیری می‌کند [۱۳، ص ۲]. ریموند آرون می‌گوید که در



پاره‌ای از کشورها، فدرالیسم پاسخی است به مشکل همزیستی ملیت‌های مختلف در داخل یک کشور [۱۹، ص ۷۶]. تخصیص اختیار و اقتدار بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی از کشوری به کشور دیگر، تا حدود زیادی متفاوت است. این تفاوت می‌تواند نتیجه شرایط سیاسی و نهادی هر کشور باشد [۲۰، ص ۳۸۹]. عواملی که مبنای پایه‌گذاری نظام فدرال اداری قرار می‌گیرند عبارتند از:

۱. عامل انسانی: وجود گروه‌های انسانی مختلف، با عرف و اخلاق اجتماعی گوناگون در کشور.
۲. عامل جغرافیایی (سرزمینی): گستردگی و وسعت کشور، از نظر جغرافیایی.
۳. عامل خدماتی: در اینجا، وجود خدمات قابل واگذاری به سازمان‌های محلی مد نظر است.
۴. عامل اقتصادی: امکان تأمین درآمدهای لازم برای هر منطقه.
۵. عامل سیاسی: به خطر افتادن تمامیت ارضی کشور.
۶. فرهنگ جامعه: یک عامل مؤثر در تمرکز و عدم‌تمرکز، فرهنگ جامعه، به‌ویژه فرهنگ سیاسی جامعه باشد.
۷. لزوم پیشرفت سریع اقتصادی: برای توسعه اقتصادی، لازم است به میزان تمرکز و عدم‌تمرکز توجه شود.
۸. بوروکراسی‌های وسیع: بوروکراسی‌های موجود در یک کشور بر شیوه اداره امور عمومی اثر می‌گذارند.
۹. تجزیه کشور: یکی از موانع ایجاد عدم‌تمرکز، ترس از تجزیه کشور است.
۱۰. تبعیض: عدم توانایی نظام اداری کشور برای توزیع عادلانه امکانات بین تمام مردم کشور.
۱۱. کمبود نیروی انسانی: در اختیار بودن نیروی انسانی توانمند برای اداره امور عمومی در مناطق.
۱۲. نوع وظیفه: اختصاص داشتن بعضی وظایف به یک ناحیه یا استان خاص [۶، ص ۲۳]. علاوه بر دلایل فوق، نظام فدرال معمولاً به دلایل دیگری، نظیر نیاز به امنیت، آرزوی پیشرفت اقتصادی، تأمین آزادی و برابری (کشور سوئیس) انتخاب می‌شود.

۷- فدرالیسم در کشورهای مختلف

حدود ۴۰ درصد مردم دنیا در ۲۰ کشور - از جمله برزیل، کانادا، هند، نیجریه، استرالیا، آلمان، روسیه و سوئیس- که تقریباً ۵۲ درصد خاک دنیا را به خود اختصاص داده‌اند، دارای نظام فدرال هستند [۲۱، ص ۱۵].

فدرالیسم در ایالات متحده آمریکا، پیچیده و پویا است. بنیانگذاران ایالات متحده آمریکا، آزادیهای ایالت یا آزادیهای فردی را فهرست نکردند، زیرا عقیده داشتند قانون اساسی فقط آنچه را حکومت می‌تواند انجام دهد ذکر کرده است [۱۶، ص ۳۴]. همیلتون عقیده داشت که حکومت ملی، مافوق و برتر است. بنابراین باید قدرتهای وی را به‌طور دقیق تعریف کرده، آزادانه تحلیل کرد. با این حال، فدرالیسم در ایالات متحده آمریکا، شرایطی را برای حکومتهای ملی و محلی مهیا کرده که به‌طور مستقل از هم وجود داشته باشند، در حالی که وفاداری افراد به هر دو سطح ملت و ایالت را به دست آورد [۲۲، ص ۸۰]. به نظر جفرسون، حکومت فدرال، محصول توافق بین ایالات است [۱۶، ص ۴۰]. توکویل عقیده دارد که سیستم فدرال در آمریکا به دلیل «مردم خیلی روشنفکر که به‌طور خاص به شکلهای نمایندگی عادت کرده‌اند» موفق شد [۲۳، ص ۱].

قانون اساسی آمریکا، همکاری حکومت فدرال و ایالتها را حول سه موضوع تصریح کرده است:

الف) ترسیم مرزهایی بین فعالیتهای حکومتی، ایالتی و ملی؛ ب) تأسیس حکومتهای محلی و حفاظت از هویت آنها؛ ج) منسجم کردن ملت و ایالتها از نظر سیاسی [۲۴، ص ۳۵۱]. روابط بین حکومتی در آمریکا، از ابتدای قرن بیستم تاکنون ۶ مرحله متمایز را پیموده است [۲۴، ص ۳۶۰]:

مرحله اول: فدرالیسم موسوم به کیک لایه لایه (۱۸۹۰-۱۹۳۰): این مرحله با تضاد بین ایالتها، حکومتهای محلی و واشنگتن توصیف می‌شود.

مرحله دوم: فدرالیسم موسوم به کیک مرمری (۱۹۶۰-۱۹۳۰): در این مرحله، صاحب‌منصبان در نوعی از روابط بین حکومتی درگیر شدند که بر همکاری و روابط حمایتی تأکید می‌کرد.

مرحله سوم: فدرالیسم موسوم به شیر آب (۱۹۷۰-۱۹۴۰): این مرحله از فدرالیسم را «فدرالیسم متراکم» نیز نامیده‌اند. در این دوره، شکل روابط بین حکومتی غالباً وظیفه‌ای،



متمرکز و خاص بود.

مرحله چهارم: فدرالیسم در حال شکوفایی (۱۹۷۰-۱۹۵۰): در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ ایالات متحده آمریکا شاهد ظهور «فدرالیسم خلاق» بود. این مرحله، بر ازدیاد مناسب برنامه‌های گوناگون حکومتی تأکید داشت.

مرحله پنجم: فدرالیسم حفاظ نرده (۱۹۸۰-۱۹۶۰): در این دوره، مکانیزمهای روابط بین حکومتی از کمکهای پروژه‌ای و مشارکت، به سمت یکپارچه کردن کمکهای فدرال تغییر کرد. مرحله ششم: فدرالیسم به‌عنوان نما (۱۹۸۰-۱۹۷۰): دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به‌عنوان ظهور «فدرالیسم حسابگرانه» در نظر گرفته می‌شود. در این مرحله، حکومت فدرال آنقدر قدرتمند شده بود که قدرتهای ایالتها و حکومتهای محلی به حساب نمی‌آمدند.

مرحله هفتم: فدرالیسم قراردادی (۱۹۸۰ به بعد): در این مرحله، با عقد قراردادهایی با بخش خصوصی و شرکتهای دولتی، از تواناییهای آنها برای انجام امور استفاده می‌شود.

۸- تاریخچه تمرکز و عدم‌تمرکز در ایران

حکومت‌های ایرانی عموماً فردی، مطلقه، استبدادی و خودمحور بوده‌اند [۲۵، ص ۱۷۲]. تاریخ اداره امور ایران گواهی می‌دهد که ایران در زمان ساسانیان و دوران حکومت خلفای اسلامی و عهد حکمرانی پادشاهان صفویه، لاقلاً از نظر حقوقی، بر پایه نوعی سیستم متمرکز استوار بوده است. در سایر دوره‌های تاریخی نوعی فدرالیسم بر کشور ایران حکمفرما بوده است. با این حال، تمرکز، خصیصه تاریخی، قومی و اقلیمی کشور ایران در طی قرون و اعصار گذشته بوده است [۲۶، ص ۱۹۶]. اما استفاده از شیوه عدم‌تمرکز در اداره امور عمومی در ایران بدون سابقه نیست. گرچه به گفته «فردریک» انگلیسی، دخیل ساختن مردم در اداره امور محلی از رسوم و سنن مختص قوم آریایی نژاد بوده است، ولی سلاطین و حکومت‌های ایران به تمرکز تمایل داشته‌اند؛ ولی غالباً بر حسب ضعف و قوت سلاطین و نفوذ و ازدیاد قدرت خوانین محلی، و یا اقتدارات دیگر که در مقابل حکومتها ایجاد می‌شده، طرز اداره حکومت تغییر می‌کرده است [۲۷، ص ۲۴].

در دوره هخامنشیان، گرچه سلاطین هخامنشی به برقراری تمرکز اداری و سیاسی تمایل زیادی داشتند، ولی عملاً تمرکز کامل برقرار نبود و ساتراپها اختیارات زیادی داشتند و یک نوع فقدان مرکزیت در قلمرو هخامنشیان برقرار بوده است [۲۸، ص ۱۰]. در زمان اشکانیان، تمرکز کامل وجود نداشته و نظام ملوک‌الطوایفی برقرار بوده است. در دوره سلاطین

ساسانی تمرکز بیشتری نسبت به دوره هخامنشی و اشکانی وجود داشته است. اساس حکومت اسلامی نیز بر مرکزیت استوار بوده است؛ لکن در اواخر دوره عباسیان، حکام کم‌کم از زیر بار اطاعت خلفا سرپیچی کرده، حکومت‌های محلی مستقلی تشکیل دادند. در زمان صفویه مرکزیت کامل برقرار شد، اما خوانین و امرای محلی و عشایر و شورشیانی که در بعضی نقاط کشور از اطاعت دولت مرکزی سرپیچی می‌کردند، همواره در برابر سیاست مرکزیت دولت، مشکلاتی ایجاد می‌کردند [۲۸، ص ۱۰]. شکل حکومت ایران، قبل از پیروزی انقلاب مشروطیت به صورت سلطنت استبدادی بود [۱۲، ص ۶۲]. اولین نشانه‌های تعدیل تمرکز اداری و سیاسی در قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی اولین قانون اساسی دیده می‌شود و در دومین قانون اساسی نیز پیش‌بینی‌های لازم به عمل آمده است (از جمله قانون شوراها)؛ ولی علی‌رغم این تمهیدات، تمایل ذاتی سازمان‌های دولتی به تمرکزگرایی است.

وضعیت فعلی ساختار اجرایی کشور، مبتنی بر تمرکز اقتدارات اداری در مرکز کشور است؛ به این مفهوم که مرکزیت دانشگاهی، مرکزیت داد و ستد و تجارت، مرکزیت بهداشتی و درمانی و ... در مرکز کشور مشاهده می‌شود.

۹- انواع سازمان‌های محلی در ایران

سازمان‌های محلی در ایران عبارتند از: استان، شهرستان، بخش، دهستان و ده. به موجب قانون تقسیمات کشوری، از نظر اداری، دهستان تابع بخش، بخش تابع شهرستان، شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکز (وزارت کشور) است. سازمان‌های محلی در ایران، هیچ‌گونه قدرت مستقل نداشته، کاملاً تابع حکومت مرکزی هستند. تشکیل سازمان‌های محلی به وسیله حکومت مرکزی به منظور تحقق دو هدف اجرای بهتر و سریعتر برنامه‌ها و سیاست‌های حکومت مرکزی و اطمینان از وجود هماهنگی و یکنواختی در اداره امور سرتاسر کشور است [۱۲، ص ۸۲]. انواع سازمان‌های محلی در ایران عبارتند از:

الف) استانداریها: استان، بزرگترین واحد تقسیمات کشوری است. هر استان از چند شهرستان نزدیک به یکدیگر، با توجه به موقعیتهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و طبیعی آنها تشکیل می‌شود. امور هر استان را یک نفر مأمور بلندپایه دولتی به نام استاندار اداره می‌کند. استاندار با وزارت کشور ارتباط مستقیم داشته، بر فعالیتهای فرمانداران حوزه مأموریت خود نظارت و کنترل دارد [۱۲، ص ۷۰]. استاندار از نظر سیاسی بر کارگزاران و



مأمورین حوزه مأموریت خود نظارت کامل دارد [۱۲، ص ۷۱].

ب) فرمانداریها؛

ج) بخشداریها؛

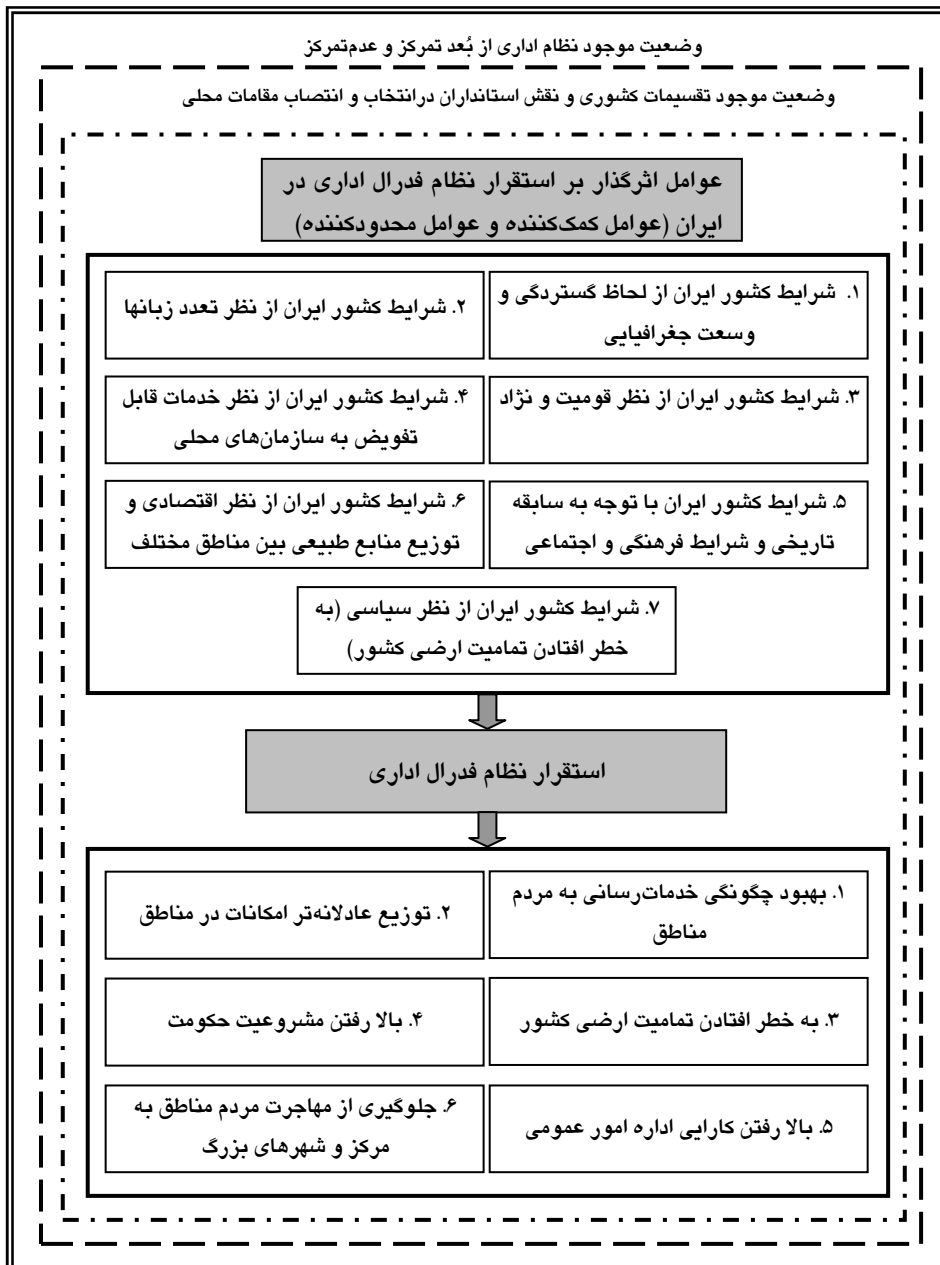
د) دهستان و روستاها [۱۲، ص ۸۱].

اداره امور فرمانداریها، بخشداریها و دهستانها و روستاها، تا حدود زیادی شبیه به اداره امور استانداریها است.

۱۰- سوالات / فرضیات تحقیق

در رابطه با تحقیق، سوالات زیادی مطرح می‌شود؛ سوالاتی نظیر اینکه آیا نظام اداری فعلی پاسخگوی نیازهای جامعه ایران است یا خیر؟ آیا می‌توان یکی از علل ناهنجاریهای اداری موجود (کم‌کاری، عدم شناخت نیازهای ارباب‌رجوع، نیمه‌تمام ماندن اکثر قریب به اتفاق طرحهای پیش‌بینی شده، اجرای طرحهایی که هیچ‌گونه توجیه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ندارند) را ناتوانی نظام اداری موجود ذکر کرد یا خیر؟ اگر نظام اداری فعلی پاسخگوی انتظارات و نیازهای جامعه ایران نیست، چه باید کرد؟ آیا می‌توان نظام اداری را تعدیل کرد و تغییرات اساسی در آن به‌وجود آورد؟ اگر قرار بر تغییر نظام اداری فعلی باشد، کدام نظام اداری را می‌توان جایگزین آن کرد؟ موانع موجود بر سر راه ایجاد تغییر در نظام اداری و در مقابل، عوامل برانگیزاننده برای ایجاد تغییر در آن کدامند؟ آیا می‌توان تمام عوامل اثرگذار بر نظام اداری را شناسایی و میزان تأثیر هر عامل را تعیین کرد؟ آیا می‌توان جهت تأثیر- مثبت یا منفی - هر عامل را بر نظام اداری تعیین کرد؟ آیا می‌توان از تجارب دیگر کشورها در زمینه بهبود نظام اداری سودبرد؟ ویژگیهای نظام اداری ایران که آن را از دیگر کشورهای مورد مطالعه متمایز می‌سازد کدامند؟ تجارب کشور ایران در کاربرد نظام غیرمتمرکز اداری چیست؟ و در نهایت این سوالات مطرح می‌شوند که آیا امکان استقرار نظام فدرال اداری در ایران وجود دارد یا خیر؟ و برای استقرار نظام فدرال اداری باید به چه عناصر و متغیرهایی توجه شود؟

برای استخراج فرضیه‌ها، الگوی مفهومی اولیه که به‌عنوان مبنایی برای سنجش امکانپذیری استقرار نظام فدرال اداری نیز به کار می‌آید، به شرح نمودار ۱ است:



نمودار ۱ الگوی مفهومی اولیه برای استخراج فرضیات



فرضیات تحقیق عبارتند از:

۱. نظام اداری موجود - از بعد تمرکز و عدم تمرکز- پاسخگوی نیازهای جامعه فعلی ایران است.
۲. وضعیت موجود تقسیمات کشوری (استان، شهرستان، بخش، دهستان و ده) امکان خدمات‌رسانی به آحاد افراد جامعه را بالا می‌برد.
۳. استانداران در انتخاب و انتصاب مقامات محلی، نقش مهمی ایفا می‌کنند.
۴. امکان استقرار نظام فدرال اداری در ایران بر مبنای گستردگی و وسعت جغرافیایی (امکان برآورده کردن نیازهای هر منطقه به دلیل وجود فاصله زیاد بین مناطق مختلف جغرافیایی و فاصله مناطق از مرکز) وجود دارد.
۵. امکان استقرار نظام فدرال اداری در ایران با توجه به سابقه تاریخی و شرایط فرهنگی و اجتماعی (وجود نظام فدرال اداری در دوره‌های تاریخی قبل و وجود ارزشها، نگرشها و روابط موجود بین افراد جامعه) وجود دارد.
۶. امکان استقرار نظام فدرال اداری در ایران بر مبنای قومیت (وجود اقوام مختلف) وجود دارد.
۷. امکان استقرار نظام فدرال اداری در ایران بر مبنای شرایط زبانی (وجود زبانها و لهجه‌های مختلف) وجود دارد.
۸. امکان استقرار نظام فدرال اداری در ایران بر مبنای شرایط خدماتی (وجود خدمات قابل تفویض به سازمانهای محلی) وجود دارد.
۹. امکان استقرار نظام فدرال اداری در ایران بر مبنای شرایط اقتصادی و توزیع منابع طبیعی (امکان تأمین درآمدهای لازم برای مناطق مختلف) وجود دارد.
۱۰. امکان استقرار نظام فدرال اداری در ایران بر مبنای شرایط سیاسی، نظیر به خطر افتادن تمامیت ارضی کشور، وجود دارد.
۱۱. استقرار نظام فدرال اداری در ایران، تمامیت ارضی و یکپارچگی کشور را به خطر می‌اندازد.
۱۲. اجرای نظام فدرال اداری در کشور، باعث جلوگیری از مهاجرت مردم مناطق به مرکز و شهرهای بزرگ می‌شود.
۱۳. اجرای نظام فدرال اداری در کشور، منجر به توزیع عادلانه‌تر امکانات در مناطق مختلف کشور می‌شود.

۱۴. انتخاب مقامات محلی توسط مردم مناطق، بر چگونگی خدمات‌رسانی به آنها تأثیر مثبت می‌گذارد.

۱۵. عدم تمرکز باعث بالارفتن مشروعیت حکومت می‌شود.

۱۶. عدم تمرکز باعث بالارفتن کارایی حکومت می‌شود.

۱۱- جامعه و نمونه آماری

جامعه آماری تحقیق به این شرح است: رئیس‌جمهور و وزیران که تعداد آنها ۲۰ نفر است، معاونان وزرا که تعداد آنها ۱۱۶ نفر است، معاونان رئیس‌جمهور که تعداد آنها ۵ نفر است، استانداران که تعداد آنها ۲۸ نفر است، صاحب‌نظران. تعداد افراد جامعه آماری حدود ۳۰۰ نفر است.

از همه افراد جامعه اطلاعات کسب شده و بنابراین نمونه‌گیری انجام نشده است.

۱۲- ابزار جمع‌آوری اطلاعات

برای جمع‌آوری اطلاعات از روشها و منابع زیر استفاده شده است:

الف) کتب، مقالات و اینترنت، برای تدوین مبانی نظری تحقیق.

ب) پرسشنامه، برای گردآوری اطلاعات از جامعه آماری.

ج) مصاحبه، به منظور افزایش اعتبار نتایج به دست آمده از اطلاعات و همچنین گردآوری اطلاعات تکمیلی که در پرسشنامه ذکر نشده است.

اطلاعات مربوط به سؤالات مطرح شده برای هر فرضیه به شرح جدول ۱ است.

جدول ۱ اطلاعات مربوط به سؤالات مطرح شده برای هر فرضیه

| فرضیات | سؤالات مربوط به هر فرضیه |
|-----------|--|
| فرضیه اول | ۱. نظام اداری موجود (از بعد تمرکز و عدم تمرکز) تا چه اندازه پاسخگوی نیازهای جامعه فعلی ایران است؟ ۳۷. میزان موافقت شما با وضعیت موجود تصمیم‌گیری متمرکز در تهران (و نه در مناطق که مشکلات آنجا است) به چه میزان است؟ |
| فرضیه دوم | ۳۰. میزان امکان‌پذیری خدمات‌رسانی به آحاد افراد جامعه با توجه به سطوح فعلی تقسیمات کشوری (استان، شهرستان، بخش، دهستان و ده) به چه میزان است؟ |
| فرضیه سوم | ۳۸. چه سهمی از مقامات محلی، توسط استانداران منصوب می‌شوند؟ ۳۹. به چه میزان استانداران در انتصاب مقامات محلی می‌توانند نقش داشته باشند؟ ۴۰. به چه میزان مصوبات شورای عالی اداری در مورد عزل و نصب و تغییر مدیران استان توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه ذیربط با اطلاع استاندار (در زمینه اطلاع، هماهنگی و اخذ نظر استاندار) رعایت می‌شود؟ |



ادامه جدول ۱

| | |
|---|---------------------|
| <p>۲. با توجه به شرایط اقلیمی مناطق مختلف کشور، به چه میزان می‌توان نیاز به خدمات مختلف را برای هر منطقه پیش‌بینی کرد؟</p> <p>۳. گسترده‌گی جغرافیایی کشور و فاصله مناطق از مرکز و از همدیگر، به چه میزان وجود یک سیستم حکومتی غیرمتمرکز را ضروری می‌سازد؟</p> <p>۴. استقرار نظام فدرال اداری در ایران، تا چه حد به بالا رفتن سرعت انجام امور در مناطق می‌انجامد؟</p> <p>۵. استقرار نظام فدرال اداری در ایران تا چه حد به بالا رفتن کیفیت انجام امور در مناطق می‌انجامد؟</p> <p>۶. استقرار نظام فدرال اداری در ایران تا چه حد به کاهش هزینه انجام امور در مناطق می‌انجامد؟</p> <p>۷. با توجه به آشنایی و آگاهی بالاتر مقامات محلی به شرایط مناطق (در مقایسه با آگاهی مقامات مرکزی)، مقامات محلی به چه میزان می‌توانند تصمیمات بهتری در مورد موضوعات محلی بگیرند؟</p> <p>۸. انتخاب صاحب‌منصبان محلی توسط مردم مناطق، به چه میزان بر مشارکت بیشتر مردم این مناطق در اداره امور عمومی تأثیر می‌گذارد؟</p> | <p>فرضیه چهارم</p> |
| <p>۱۲. با توجه به مغایرت‌های فرهنگی کشور، امکان استقرار نظام فدرال اداری را به دلیل تهدید تمامیت ارضی و یکپارچگی کشور، در چه حد می‌بینید؟</p> <p>۲۳. میزان وجود نیروی انسانی توانمند برای انجام وظایف و فعالیت‌های واگذار شده به سازمان‌های محلی در چه حد می‌باشد؟</p> <p>۲۴. میزان وجود ظرفیت برای استقرار نظام فدرال اداری در جامعه فعلی ایران را در چه حد می‌بینید؟</p> <p>۲۸. به نظر شما در حال حاضر تا چه حد امکان انتخاب مقامات محلی نظیر استانداران، فرمانداران، بخشداران، دهیاران و ... توسط رأی مستقیم مردم وجود دارد؟</p> | <p>فرضیه پنجم</p> |
| <p>۹. با توجه به زندگی اقوام و نژادهای مختلف، نظیر کرد، ترک، ترکمن، لر، بلوچ و عرب در مناطق مختلف کشور، تأمین نیازهای آنان به روش‌های مختلف و متناسب با قوم و نژاد منطقه آنها تا چه اندازه ضرورت دارد؟</p> <p>۱۰. با توجه به وجود فرهنگها و آداب و رسوم خاص اقوام مختلف کشور، اداره امور مربوط به هر کدام از این اقوام به شیوه‌های خاص و محلی به چه میزان ضرورت دارد؟</p> <p>۱۱. با توجه به مغایرت‌های نژادی و قومی کشور، امکان استقرار نظام فدرال اداری را به دلیل تهدید تمامیت ارضی و یکپارچگی کشور، در چه حد می‌بینید؟</p> | <p>فرضیه ششم</p> |
| <p>۱۳. با توجه به وجود مغایرت‌های زبانی در کشور، میزان امکان‌پذیری استقرار نظام فدرال اداری در ایران را به چه میزان برآورد می‌کنید؟</p> | <p>فرضیه هفتم</p> |
| <p>۱۴. میزان امکان واگذاری اداره برخی از امور مرتبط با نیازهای مردم مناطق مختلف نظیر امنیت، آموزش، بهداشت، حمل و نقل، اشتغال، راه، آب و برق به سازمان‌های محلی را در چه حد می‌دانید؟</p> <p>۱۵. میزان وظایف و مسئولیت‌هایی که سازمان‌های محلی می‌توانند از عهده انجام آنها برآیند، ولی دولت مرکزی آنها را به سازمان‌های محلی واگذار نکرده است، در چه حد می‌دانید؟</p> <p>۱۶. میزان تقسیم‌بندی انجام گرفته بین امور ملی و محلی و واگذاری اداره امور محلی به مناطق را در چه حد می‌دانید؟</p> | <p>فرضیه هشتم</p> |
| <p>۱۷. با توجه به تنوع آب و هوایی، منابع زیرزمینی و شرایط اقلیمی کشور، میزان تکیه و تمرکز مناطق مختلف کشور بر منابع و درآمدهای محلی را تا چه اندازه امکان‌پذیر می‌دانید؟</p> <p>۱۸. میزان توانایی استان‌های مختلف کشور را در کسب درآمدهای لازم از منابع، تولیدات و خدمات محلی تا چه حد می‌دانید؟</p> <p>۱۹. عوارض و مالیات‌های وضع شده توسط استان‌های مختلف کشور، بر فعالیتهای اقتصادی و خدماتی در محدوده استان، تاکنون به چه میزان بوده است؟</p> <p>۲۰. میزان تعیین منابع درآمدی جدید برای استان‌های مختلف کشور، خارج از بودجه ملی، تاکنون به چه میزان بوده است؟</p> <p>۲۱. مقامات محلی استان‌های مختلف کشور، تا چه حد اجازه تعیین منابع درآمدی مختص به خود را دارند؟</p> <p>۲۲. مقامات محلی به چه میزان می‌توانند در «مکان» و «محل» هزینه کردن درآمدها و اعتبارات تخصیص داده شده تصمیم‌گیری کنند؟</p> | <p>فرضیه نهم</p> |
| <p>۲۵. میزان تأثیر استقرار نظام فدرال اداری بر به خطر انداختن تمامیت ارضی کشور را چقدر برآورد می‌کنید؟</p> | <p>فرضیه دهم</p> |
| <p>۳۱. میزان تأثیر تمرکز بیش از اندازه بر تهدید تمامیت ارضی و یکپارچگی کشور به چه میزان است؟</p> | <p>فرضیه یازدهم</p> |
| <p>۳۲. میزان تأثیر عدم تمرکز بیش از اندازه بر تهدید تمامیت ارضی و یکپارچگی کشور به چه میزان است؟</p> | <p>فرضیه دهم</p> |

ادامه جدول ۱

| | |
|---------------|--|
| فرضیه دوازدهم | ۲۶. میزان تأثیر اجرای نظام فدرال اداری در کشور، بر جلوگیری از مهاجرت مردم مناطق به مرکز و شهرهای بزرگ، به چه میزان است؟ |
| فرضیه سیزدهم | ۲۷. اجرای نظام فدرال اداری در کشور، تا چه اندازه بر توزیع عادلانه‌تر امکانات در مناطق مختلف کشور تأثیر می‌گذارد؟ |
| فرضیه چهاردهم | ۲۹. میزان تأثیر انتخاب مقامات محلی توسط مردم مناطق، بر چگونگی خدمات‌رسانی به آنها را در چه حد برآورد می‌کنید؟ |
| فرضیه پانزدهم | ۳۳. میزان تأثیر عدم تمرکز بالا بر افزایش مشروعیت بیشتر حکومت (به عبارت دیگر تأثیر تمرکز بالا بر کاهش مشروعیت) را به چه میزان می‌دانید؟ ۳۴. میزان تأثیر تمرکز بالا بر افزایش مشروعیت بیشتر حکومت (به عبارت دیگر تأثیر عدم تمرکز بالا بر کاهش مشروعیت) را تا چه میزان برآورد می‌کنید؟ |
| فرضیه شانزدهم | ۳۵. میزان تأثیر عدم تمرکز بالا بر افزایش کارایی حکومت (به عبارت دیگر تأثیر تمرکز بالا بر کاهش کارایی حکومت) را تا چه میزان برآورد می‌کنید؟ ۳۶. میزان تأثیر تمرکز بالا بر افزایش کارایی حکومت (به عبارت دیگر تأثیر عدم تمرکز بالا بر کاهش کارایی حکومت) چه میزان است؟ |

۱۳- قابلیت اعتبار ابزار اندازه‌گیری

برای تعیین اعتبار ابزار گردآوری اطلاعات، از آلفای کرونباخ و آزمون گاتمن استفاده شده است. ضریب گاتمن و آلفای به دست آمده برای پرسشنامه‌های مقدماتی، ۸۶ درصد می‌باشد که نشان از اعتبار بالایی پرسشنامه دارد. برای گردآوری اطلاعات از جامعه آماری، از ۳۰۰ پرسشنامه توزیع شده بین جامعه آماری، ۲۰۰ عدد پرسشنامه گردآوری شد که ضریب گاتمن و آلفای محاسبه شده برای پرسشنامه‌ها، ۸۹ درصد است.

۱۴- تجزیه و تحلیل اطلاعات

برای تجزیه و تحلیل اطلاعات از تکنیک دلفی و فن تحلیل محتوا و همچنین روشهای آماری آزمون نسبت، آزمون تی استیودنت، آزمون فریدمن، آلفای کرونباخ و گاتمن استفاده شده است. از نرم افزار SPSS برای تحلیل داده‌ها استفاده شده است.

تحقیق در دو مرحله انجام گرفته است. مرحله اول، امکان‌سنجی استقرار نظام فدرال اداری بود که ۱۶ فرضیه ذکر شده به همین منظور طراحی و آزمون شده‌اند. مرحله دوم، تحقیق به طراحی و آزمون الگوی استقرار نظام فدرال اداری اختصاص دارد که به این منظور سوالات مناسب طراحی و از طریق تکنیک دلفی تجزیه و تحلیل به عمل آمد و الگوی نهایی ارائه شد. الگوی نهایی ارائه شده، ماحصل تجزیه و تحلیل سنوالات ذکر شده در زمینه چگونگی استقرار نظام فدرال اداری است.

در این قسمت، ابتدا فرضیات مربوط به مرحله اول، یعنی امکان‌سنجی استقرار نظام فدرال



اداری اشاره شده و سپس مرحله دوم، یعنی طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران مورد بررسی قرار خواهد گرفت. شیوه آزمون نسبت موفقیت (دو جمله‌ای) که برای آزمون فرضیات استفاده شده، برای فرضیه اول تحقیق ذکر شده است. برای آزمون تمام فرضیات از همین روال استفاده شده است.

فرضیه یکم تحقیق به این شرح بیان شده است: «نظام اداری موجود (از بعد تمرکز و عدم تمرکز) پاسخگوی نیازهای جامعه فعلی ایران است».

برای آزمون فرضیه‌ها، باید آنها را به صورت فرضیات آماری H_0 و H_1 بیان کرد:

H_0 : نظام اداری موجود (از بعد تمرکز و عدم تمرکز) پاسخگوی نیازهای جامعه فعلی ایران

نیست.

H_1 : نظام اداری موجود (از بعد تمرکز و عدم تمرکز) پاسخگوی نیازهای جامعه فعلی ایران

است.

$$H_0: p \leq \frac{1}{4}$$

$$H_1: p > \frac{1}{4}$$

با انجام آزمون آماری نسبت موفقیت (توزیع دو جمله‌ای) جدول زیر به دست آمده است:

| نام مؤلفه | گروه بندی | تعداد | نسبت ملاحظه شده | سطح معنادار |
|-----------|--------------------|-------|-----------------|-------------|
| فرضیه ۱ | $\leq \frac{1}{4}$ | ۲۰۰ | ۱ | . |
| | $> \frac{1}{4}$ | . | . | |

با توجه به اینکه در تحلیل فوق $\alpha = 0.05 < P\text{-value} = 0$ است، لذا تفاوت معناداری بین نتایج

به دست آمده از طیف لیکرت با مقدار متوسط وجود دارد؛ یعنی جوابها به سوی متوسط $\frac{1}{4}$ نیستند و با استناد به تعداد گروه اول، از آنجا که این تعداد به طور قاطع بیشتر از گروه دوم است، لذا نتایج به سوی کوچکتر از متوسط میل می‌کند و در سطح اطمینان ۹۵ درصد، فرضیه H_0 مورد تأیید قرار می‌گیرد. یعنی می‌توان چنین اظهار نظر کرد که نظام اداری موجود (از بعد تمرکز و عدم تمرکز) پاسخگوی نیازهای جامعه فعلی ایران نیست.

نتایج آزمون «تی» برای آزمون فرضیات به شرح جدول ۲ است.

جدول ۲ نتایج آزمون «تی» برای آزمون فرضیات

One-sample statistics

| | N | Mean | Std. Deviation | Std. Error Mean |
|-----|-----|--------|----------------|-----------------|
| H۱ | ۲۰۰ | ۴/۱۷۲۹ | .۱۸۲۱ | ۱/۲۸۷E-۰۲ |
| H۲ | ۲۰۰ | ۲/۲۰۸۳ | .۲۷۹۰ | ۱/۹۷۶E-۰۲ |
| H۳ | ۲۰۰ | ۲/۷۴۸۷ | .۴۹۴۰ | ۳/۴۹۳E-۰۲ |
| H۴ | ۲۰۰ | ۲/۹۰۰۰ | .۰۵۳۸۸ | ۳/۸۱۰E-۰۲ |
| H۵ | ۲۰۰ | ۳/۹۹۰۰ | .۶۷۶۲ | ۴/۷۸۲E-۰۲ |
| H۶ | ۲۰۰ | ۲/۹۳۱۷ | .۰۵۸۷۷ | ۴/۱۰۶E-۰۲ |
| H۷ | ۲۰۰ | ۱/۰۸۵۰ | .۰۹۰۵۴ | ۴/۲۱۰E-۰۲ |
| H۸ | ۲۰۰ | ۱/۳۸۵۰ | .۴۰۶۳ | ۲/۸۷۳E-۰۲ |
| H۹ | ۲۰۰ | ۲/۹۱۰۰ | .۶۱۹۰ | ۴/۳۸۱E-۰۲ |
| H۱۰ | ۲۰۰ | ۳/۴۶۰۰ | .۸۰۵۶ | ۶/۰۰۰E-۰۲ |
| H۱۱ | ۲۰۰ | ۴/۰۷۵۰ | .۰۵۳۱ | ۳/۹۱۱E-۰۲ |
| H۱۲ | ۲۰۰ | ۲/۹۹۰۰ | .۶۹۰۹ | ۴/۸۸۰E-۰۲ |
| H۱۳ | ۲۰۰ | ۳/۱۰۰۰ | .۷۲۸۱ | ۵/۱۴۹E-۰۲ |
| H۱۴ | ۲۰۰ | ۲/۹۹۰۰ | .۰۹۹۴ | ۴/۲۳۸E-۰۲ |
| H۱۵ | ۲۰۰ | ۲/۹۷۲۵ | .۶۱۴۳ | ۴/۳۴۴E-۰۲ |
| H۱۶ | ۲۰۰ | ۱/۷۳۸۳ | .۲۶۰۰ | ۱/۸۷۴E-۰۲ |

One-Sample test

Test Value = ۲/۰

| | t | df | Sig (2-tailed) | Mean Difference | %۹۰ Confidence Interval of the Difference | |
|-----|---------|-----|----------------|-----------------|---|---------|
| | | | | | lower | upper |
| H۱ | ۱۲۹/۹۰۰ | ۱۹۹ | ... | ۱/۶۷۲۹ | ۱/۶۴۷۰ | ۱/۶۹۸۲ |
| H۲ | -۱۴/۷۶۰ | ۱۹۹ | ... | -.۲۹۱۷ | -.۳۳۰۶ | -.۲۵۲۷ |
| H۳ | ۷/۱۲۱ | ۱۹۹ | ... | .۲۴۸۷ | .۱۷۹۹ | .۳۱۷۶ |
| H۴ | ۱۰/۴۹۸ | ۱۹۹ | ... | .۴۰۰۰ | .۳۲۴۹ | .۴۷۵۱ |
| H۵ | ۳۱/۲۶۶ | ۱۹۹ | ... | ۱/۴۹۰۰ | ۱/۴۰۰۷ | ۱/۵۸۹۳ |
| H۶ | ۱۰/۳۸۷ | ۱۹۹ | ... | .۴۳۱۷ | .۳۴۹۷ | .۵۱۳۶ |
| H۷ | -۲۱/۷۳۲ | ۱۹۹ | ... | -.۹۱۰۰ | -.۹۹۸۰ | -.۸۳۲۰ |
| H۸ | -۳۸/۸۰۸ | ۱۹۹ | ... | -۱/۱۱۰۰ | -۱/۱۷۱۷ | -۱/۰۵۸۳ |
| H۹ | ۹/۳۰۹ | ۱۹۹ | ... | .۴۱۰۰ | .۳۲۳۶ | .۴۹۶۴ |
| H۱۰ | ۱۰/۸۶۸ | ۱۹۹ | ... | .۹۶۰۰ | .۸۴۰۷ | ۱/۰۷۹۳ |
| H۱۱ | ۵۳/۰۵۷ | ۱۹۹ | ... | ۲/۰۷۰۰ | ۱/۹۹۷۹ | ۲/۱۰۲۱ |
| H۱۲ | ۱۰/۱۳۲ | ۱۹۹ | ... | .۴۹۰۰ | .۳۹۸۷ | .۵۹۱۳ |
| H۱۳ | ۱۲/۶۲۵ | ۱۹۹ | ... | .۶۵۰۰ | .۵۴۸۵ | .۷۵۱۵ |
| H۱۴ | ۱۱/۶۷۹ | ۱۹۹ | ... | .۴۹۰۰ | .۴۱۱۴ | .۵۷۸۶ |
| H۱۵ | ۱۰/۸۷۷ | ۱۹۹ | ... | .۴۷۲۵ | .۳۸۶۸ | .۵۵۸۲ |
| H۱۶ | -۴۰/۶۵۰ | ۱۹۹ | ... | -.۷۶۱۷ | -.۷۹۸۶ | -.۷۲۴۷ |

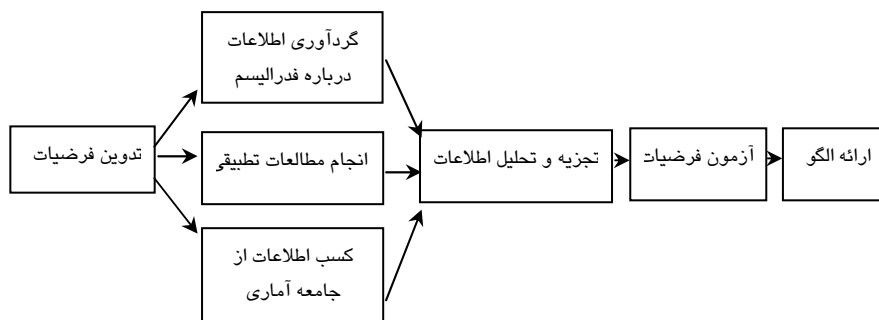
فرضیات در سطح اطمینان ۹۰ درصد آزمون شده‌اند و نتیجه آزمون فرضیات به شرح جدول ۳ است:



جدول ۳ نتیجه آزمون فرضیات

| نام مؤلفه | نتیجه آزمون |
|-----------|-------------------------------|
| فرضیه ۱ | فرضیه مورد نظر تأیید نمی‌گردد |
| فرضیه ۲ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۳ | فرضیه مورد نظر تأیید نمی‌گردد |
| فرضیه ۴ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۵ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۶ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۷ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۸ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۹ | فرضیه مورد نظر تأیید نمی‌گردد |
| فرضیه ۱۰ | فرضیه مورد نظر تأیید نمی‌گردد |
| فرضیه ۱۱ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۱۲ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۱۳ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۱۴ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۱۵ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |
| فرضیه ۱۶ | فرضیه مورد نظر تأیید می‌گردد |

چارچوب عملیاتی سنجش فرضیات به شرح نمودار ۲ است:



نمودار ۲ چارچوب عملیاتی سنجش فرضیات

فرضیات تحقیق، براساس آزمون فریدمن رتبه‌بندی شده‌اند. نتایج این رتبه‌بندی در جدول ۴ ذکر شده است.

جدول ۴ رتبه‌بندی فرضیات بر مبنای آزمون فریدمن

| فرضیه | رتبه فرضیه براساس آزمون فریدمن | نمره فرضیه براساس آزمون فریدمن |
|----------|--------------------------------|--------------------------------|
| فرضیه ۱۴ | ۱ | ۱۵/۰۳ |
| فرضیه ۴ | ۲ | ۱۵/۰۳ |
| فرضیه ۷ | ۳ | ۱۳/۴۷ |
| فرضیه ۱۳ | ۴ | ۱۱/۴۵ |
| فرضیه ۱۱ | ۵ | ۹/۵۸ |
| فرضیه ۱۵ | ۶ | ۹/۳ |
| فرضیه ۱۶ | ۷ | ۸/۷۹ |
| فرضیه ۲ | ۸ | ۸/۱۷ |
| فرضیه ۱۲ | ۹ | ۸/۰۴ |
| فرضیه ۶ | ۱۰ | ۷/۹۲ |
| فرضیه ۸ | ۱۱ | ۷/۷۶ |
| فرضیه ۵ | ۱۲ | ۶/۷۲ |
| فرضیه ۹ | ۱۳ | ۴/۶۵ |
| فرضیه ۱۰ | ۱۴ | ۳/۶۵ |
| فرضیه ۳ | ۱۵ | ۳/۵۴ |
| فرضیه ۱ | ۱۶ | ۲/۹۵ |

۱۵- الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران

در مرحله دوم که در ارتباط با الگوی پیشنهادی برای استقرار نظام فدرال اداری است، این الگو با استفاده از تکنیک دلفی طراحی و آزمون شده است. به منظور طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری، سؤالات براساس ادبیات تحقیق و مطالعات تطبیقی استخراج و طراحی شد و سپس با استفاده از روش دلفی، عناصر و متغیرهای لازم برای طراحی الگو، به دست آمد. محورهای سؤالات مطرح شده در روش دلفی در جدول ۵ ذکر شده است.



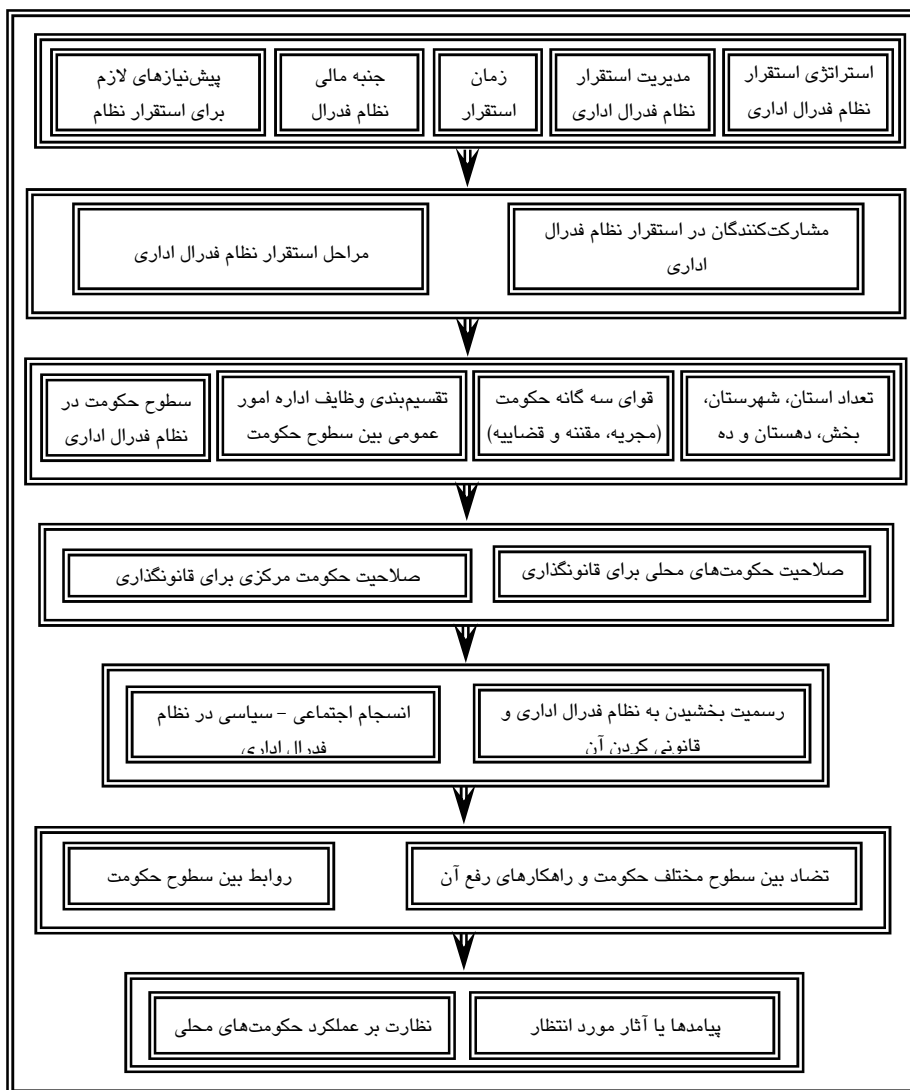
جدول ۵ محورهای سؤالات مطرح شده در تکنیک دلفی

| ردیف | موضوع سؤال |
|------|--|
| ۱ | تقسیم وظایف و فعالیتهای حکومتی به ملی و محلی |
| ۲ | ترکیب و تشکیل قوای سه گانه حکومتی در حکومت مرکزی و حکومتهای محلی (مجریه، مقننه و قضائیه) |
| ۳ | برنامه‌ریزی حکومتی به صورت متمرکز، نیمه متمرکز یا غیرمتمرکز |
| ۴ | سطوح حکومت (حکومت‌های محلی، واسطه و محلی): یعنی لایه‌های سرزمینی حکومت که شامل تعداد آنها، ویژگیهای آنها، وظایف آنها و روابط متقابل آنها است |
| ۵ | نظام فدرال اداری با رسالت‌های خاص برای مرکز و عام برای ایالات |
| ۶ | نظام فدرال اداری با رسالت‌های عام برای مرکز و خاص برای ایالات |
| ۷ | نظام فدرال اداری با رسالت‌های ترکیبی برای مرکز و ایالات |
| ۸ | ارتباطات قدرت بین مرکز و خارج از مرکز |
| ۹ | نظارت بر عملکرد حکومت‌های محلی (اعم از قوه قضائیه و شوراهای حل اختلاف) |
| ۱۰ | واحد‌های سرزمینی (واحد‌های موجود در هر لایه) |
| ۱۱ | تقسیم‌بندی وظایف و فعالیتهای ملی و محلی |
| ۱۲ | توزیع منابع (درآمدها، امکانات و نیروی انسانی) |
| ۱۳ | انتخابات در حکومت‌های محلی |
| ۱۴ | عدم تمرکز نهادی (چگونگی مشارکت مناطق در تصمیم‌گیریها) |
| ۱۵ | وابستگی متقابل حکومتها (تأثیر فعالیتهای یک حکومت محلی بر فعالیتهای حکومت دیگر) |
| ۱۶ | ساختار دولت (میزان عدم‌تمرکز سیاسی) |
| ۱۷ | بازیگران حاکمیت: دولت (ملی و محلی)، جامعه مدنی و بخش خصوصی |
| ۱۸ | تقسیم وظایف و فعالیتهای دولت بر مبنای هدف: امور سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ... |
| ۱۹ | تقسیم وظایف و فعالیتهای دولت بر مبنای نوع عملیات: امور حاکمیت و تصدی |
| ۲۰ | تقسیم وظایف و فعالیتهای دولت بر مبنای الگوی مشتری: امور اداری و سیاسی |
| ۲۱ | تقسیم وظایف و فعالیتهای دولت بر مبنای مناطق مورد عمل: امور مرکزی و محلی |
| ۲۲ | میزان تفکیک: تعداد لایه‌های جدا از هم در یک سیستم حکومت محلی |
| ۲۳ | میزان تراکم: توزیع مسئولیتهای و درآمدها |
| ۲۴ | تفکیک افقی: تعداد واحدها در درون یک لایه |
| ۲۵ | تراکم عمودی: تقسیم مسئولیتهای بین لایه‌ها |
| ۲۶ | تراکم افقی: توزیع سهم بازار در میان واحدها |
| ۲۷ | تقسیم قدرت حکومتی بین یک حکومت مرکزی یا ملی و مجموعه‌ای از واحدهای منطقه‌ای |
| ۲۸ | جنبه اداری / مالی فدرالیسم |
| ۲۹ | میزان استقلال عمل واحدهای تشکیل‌دهنده حکومت فدرال |

ادامه جدول ۵

| | |
|--|----|
| تنظیم معاهده‌ای برای تشکیل دولت فدرال | ۳۰ |
| تقسیم حاکمیت بین یک حکومت ملی و حکومت‌های منطقه‌ای طبق قانون اساسی | ۳۱ |
| ذکر هر دو سطح در قانون اساسی | ۳۲ |
| منابع تضاد سیاسی: روابط بین حکومتی | ۳۳ |
| میزان اختیار و صلاحیت حکومت ملی و حکومت‌های منطقه‌ای | ۳۴ |
| روابط بین حکومتی | ۳۵ |
| تصویب قوانین یکسان برای تمام نقاط کشور توسط دولت مرکزی | ۳۶ |
| برتری حکومت مرکزی یا حکومت‌های محلی | ۳۷ |
| انواع حکومت‌های محلی | ۳۸ |
| ترسیم مرز بین حکومت ملی، ایالتی و محلی | ۳۹ |
| تأسیس حکومت‌های محلی و حفاظت از هویت آنها | ۴۰ |
| شیوه ارائه کمک دولت مرکزی به ایالتها | ۴۱ |
| سطوح حکومتی | ۴۲ |
| صلاحیت حکومت ملی و حکومت‌های محلی برای قانونگذاری | ۴۳ |
| تعداد استانها | ۴۴ |
| متناسب کردن اختیارات مقامات محلی با مسئولیت‌های آنها | ۴۵ |
| تعیین نحوه انتخاب و عزل مقامات محلی | ۴۶ |
| تعیین نحوه نظارت بر عملکرد حکومت‌های محلی | ۴۷ |

براساس این سؤالات و استفاده از روش دلفی، الگوی نهایی برای استقرار نظام فدرال اداری طبق نمودار ۳ به دست آمد. علاوه براین، به تأثیر عوامل کمک‌کننده و کندکننده استقرار نظام فدرال اداری توجه گردیده و الگو با توجه به آنها طراحی شده است. الگوی پیشنهاد شده برای استقرار نظام فدرال اداری در ایران، یک الگوی انتقالی- تدریجی است. رابطه بین عناصر تشکیل‌دهنده الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران، در نمودار ۳ ذکر شده است. رابطه بین عناصر مدل، به صورت ترتیب زمانی ذکر شده است؛ یعنی عناصر اولیه الگو باید ابتدا محقق شوند و به دنبال آن، عناصر دیگر نیز محقق شوند. این الگو به جای عنصر «استقرار نظام فدرال اداری» در نمودار ۱ قرار می‌گیرد.



نمودار ۳ رابطه بین عناصر تشکیل‌دهنده الگوی استقرار نظام فدرال اداری

در اینجا به تشریح عناصر و متغیرهای تشکیل‌دهنده الگوی پیشنهادی پرداخته می‌شود. عناصر تشکیل‌دهنده الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران، به ترتیب اولویت عبارتند از:

۱. **استراتژی استقرار نظام فدرال اداری:** در استراتژی استقرار نظام فدرال اداری، باید منافع، منطقه‌ای، در سطح ملی منعکس شوند؛ وظایف و منافع تخصیص یافته به دولتهای منطقه‌ای مشخص شوند؛ قواعد انتخاباتی و سایر نهادهای سیاسی تعیین شوند؛ همگون یا ناهمگون بودن ایالات تعیین شود؛ به تلاشهای ظرفیت‌سازی حاکمیت محلی که به قدرتمند شدن حکومتهای منطقه‌ای و محلی می‌انجامد، توجه گردد.

۲. **مدیریت استقرار نظام فدرال اداری:** عبارت است از استقرار گام به گام نظام فدرال اداری و نظارت بر آن. در این زمینه باید دقت کرد که موارد زیر رعایت شوند:

۱. هماهنگی لازم بین عناصر و دست‌اندرکاران اجرای اصلاحات ایجاد شود؛
۲. درآمدها، متناسب با مسئولیتهایی که هدف، تأمین مالی آنها است، توزیع شوند؛
۳. باید ترتیباتی برای انتقال کارکنان و داراییهای دولت مرکزی به دولتهای محلی فراهم شود؛

۴. انگیزه سیاسی در پشت تمرکززدایی، دولتهای مرکزی را به برداشتن گامهای نمایشی سوق می‌دهد (نظیر برگزاری انتخابات)؛ اما آنچه حیاتی است و انجام دادن آن طول می‌کشد، کارکردن از طریق روابط جدید کاری بین سطوح مختلف دولت است. روابط بین واحدهای مختلف دولت مرکزی باید به «روابط محکم و ماندگار» بین سطوح مختلف دولت تبدیل شود. مسئولیت اصلی استقرار نظام فدرال اداری به عهده حکومت مرکزی و حکومتهای محلی است. برای شروع و ادامه روند استقرار نظام فدرال اداری، لازم است کمیته‌ای مرکب از نمایندگان حکومت مرکزی، نمایندگان تمامی استانهای کشور و نمایندگان مجلس شورای اسلامی تشکیل شود و وظایف موجود را بین همدیگر تقسیم کنند و مقدمات کار را فراهم سازند.

۳. **مراحل استقرار نظام فدرال اداری:** برای استقرار نظام فدرال اداری در ایران، سه مرحله پیش‌بینی شده است:

۱. مرحله اول استقرار که ۴ سال طول می‌کشد و تحت عنوان مرحله مقدماتی استقرار ذکر می‌شود. در این مرحله، مقامات محلی هر استان به برآورد شرایط حاکم بر استان می‌پردازند. این برآورد در زمینه‌های زیر انجام می‌گیرد:

نقاط قوت هر استان برای استفاده از شرایط جدید و بهبود اداره امور عمومی؛ نقاط ضعف هر استان برای استفاده از شرایط جدید و بهبود اداره امور عمومی؛ فرصتهای موجود



در شرایط جدید؛ تهدیدهای موجود در شرایط جدید؛ تعیین منابع درآمدی برای هر استان؛ برآورد نیروهای توانمند موجود در استان برای پذیرش مسئولیتهای جدید؛ امکانات موجود در هر استان، وظایفی که حکومتهای محلی می‌توانند آنها را به انجام برسانند؛ و امکاناتی که هر استان باید از حکومت مرکزی دریافت کند.

۲. مرحله دوم استقرار که ۴ سال طول می‌کشد و تحت عنوان مرحله ثانویه استقرار و اصلاح کاستیها ذکر می‌شود. در این مرحله، عملکرد حکومت مرکزی و حکومتهای محلی در طول ۴ سال اول بررسی می‌شود و کمیته‌ای متشکل از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، حکومت مرکزی و حکومتهای محلی، اصلاحات لازم را به عمل می‌آورند.

۳. مرحله سوم و نهایی استقرار که در این مرحله، حکومتهای محلی باید بدون هرگونه احساس نیاز به حکومت مرکزی، در زمینه وظایف محوله عمل کنند؛ در حالی که در دو مرحله قبلی، امکان داشت حکومتهای محلی برای انجام وظایف محوله به حکومت مرکزی متوسل شوند.

۴. پیامدها یا آثار مورد انتظار: در اینجا باید به تعیین اهداف، پیامدها و آثار اجرای نظام فدرال اداری و چگونگی پیگیری آنها پرداخته شود.

۵. مشارکت‌کنندگان در استقرار نظام فدرال اداری: طراحی یک تلاش برای عدم‌تمرکز، با تجزیه و تحلیل توزیع قدرت در وضع موجود و نتایج آن شروع می‌شود و با مذاکره بین صاحبان احتمالی قدرت و مشاوره بین گروههای بالفعل و بالقوه متضاد ادامه می‌یابد. مذاکرات باز و مداوم بین حکومت مرکزی و مناطق یا گروههای سیاسی، هم قبل و هم در طول برنامه‌ریزی و اجرای عدم‌تمرکز، اهمیت حیاتی دارد. نهادهای سیاسی، شامل ترتیبات حاکمیت منطقه‌ای و قدرتهای اقتصادی، انتخاباتی و نظامی ممکن است تحت تأثیر قرار گیرند.

۶. زمان استقرار: تلاشهای عدم‌تمرکز، زمان‌بر هستند، تعهد مداوم را می‌طلبند و باید به تدریج اجرا شوند.

۷. پیش‌نیازهای لازم برای استقرار نظام فدرال اداری:

۱. قدرتها، مسئولیتهای و وظایف حکومت مرکزی در قبال حکومتهای محلی باید تعیین شود.

۲. استقرار نظام فدرال اداری باید با تخصیص مجدد منابع اقتصادی همراه باشد.

۳. تعهد سیاسی به عدم‌تمرکز، از جانب بازیگران سیاسی مربوط در سطح ملی و همچنین در سطوح محلی وجود داشته باشد.

۴. منابعی که باید در کنترل و تحت مدیریت حکومت خودگردان محلی باشند، پیش‌بینی شوند.

۵. صاحب‌منصبان محلی، برای اداره وظایف محوله، دارای ظرفیت باشند.

۶. حکومت‌های محلی، برای اجرای سیاستها از بعد اداری، دارای ظرفیت باشند.

۷. کارکنان و پرسنل اداری حکومت محلی، برای انجام وظایف محوله ظرفیت داشته باشند.

۸. پیش‌نیازهای فرهنگی نظیر ارزشها، نگرشها و الگوهای رفتاری شهروندان عادی و سیاستمداران و اداره‌کنندگان محلی، با عدم‌تمرکز سازگاری داشته باشند.

۸. سطوح حکومت: سطوح حکومتی عبارتند از:

۱. سطح ملی که شامل حکومت مرکزی است؛

۲. سطح واسطه که شامل حکومت‌های استانی است؛

۳. سطح محلی که شامل شهرستانها، بخشها، دهستانها و ده است.

در تعیین سطوح حکومتی باید به این موارد توجه کرد: یکی تعداد لایه‌های حکومت محلی و دیگری اندازه، تعداد و مرزبندی سرزمینی نواحی حکومتی.

۹. تقسیم‌بندی وظایف اداره امور عمومی بین سطوح حکومت: وظایف اداره امور

عمومی به سه دسته تقسیم می‌شود:

۱. دسته اول، وظایف در سطح ملی.

۲. دسته دوم، وظایف در سطح حکومت‌های واسطه (استانی).

۳. دسته سوم، وظایف محلی (در سطح شهرستان و بخش).

تقسیم وظایف بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی براساس این اصل انجام می‌گیرد که برای حکومت‌های محلی باید وظایف خاص و معینی را ذکر کرد و باقیمانده وظایف را به حکومت مرکزی سپرد.

۱۰. قوای سه‌گانه حکومتی (مجریه، مقننه، قضاییه): قوای حکومتی به سه دسته تقسیم

می‌شوند و نحوه تشکیل آنها به شرح زیر است:

۱. قوه مقننه: قوه مقننه استان، مرکب از نمایندگان هر استان در مجلس شورای اسلامی،

۲ نفر از نمایندگان شوراهای اسلامی شهر و روستا در هر بخش، استاندار، فرمانداران، بخشداران و رؤسای ادارات کل استان است.



قوانین به دو صورت تصویب می‌شوند: الف) قوانینی که توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شده‌اند، توسط قوه مقننه استان با شرایط استان مطابقت داده می‌شوند و در صورت لزوم نظر اصلاحی به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود تا قوانین با شرایط استان نیز مطابقت داده شود و برای هر استان در قالب متممی تحت عنوان آیین‌نامه، لازم‌الاجرا شوند. ب) قوانین لازم در سطح استان، توسط قوه مقننه استان تصویب شده، به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شوند تا در صورت لزوم نظر آنها نیز لحاظ شود.

۲. قوه مجریه: قوه مجریه استان به این صورت انتخاب می‌شود: استاندار، توسط رأی مستقیم مردم استان انتخاب می‌شود؛ فرمانداران با پیشنهاد استاندار و تأیید قوه مقننه استان منصوب می‌شوند؛ بخشداران با پیشنهاد فرماندار و تأیید قوه مقننه استان انتخاب می‌شوند. قوه مقننه استان می‌تواند در صورت لزوم، نسبت به عزل استاندار اقدام کند. عزل فرمانداران با پیشنهاد استاندار و تأیید قوه مقننه استان امکانپذیر است. عزل بخشداران با پیشنهاد فرماندار و تأیید قوه مقننه استان امکانپذیر است. انتخابات استانی توسط حکومت‌های محلی برگزار می‌شوند، اما نظارت دقیق و تأیید آنها توسط حکومت مرکزی لازم است.

۱۱. روابط بین سطوح حکومت: در روابط بین سطوح حکومتی، باید به موارد زیر توجه

شود:

۱. ارتباطات قدرت بین مرکز و خارج از مرکز: قدرت حکومت مرکزی از قدرت حکومت‌های محلی برتر است.

۲. وابستگی متقابل حکومتها به همدیگر (تأثیر فعالیت‌های یک حکومت محلی بر حکومت دیگر).

۳. نحوه ارتباط استانداران، فرمانداران و بخشداران با مقامات حکومت مرکزی.

۱۲. نظارت بر عملکرد حکومت‌های محلی: هم از طریق ادارات حکومت مرکزی که در مناطق مستقرند، انجام می‌گیرد، هم از طریق قوه قضاییه و هم از طریق مطبوعات ملی و محلی.

۱۳. جنبه مالی نظام فدرال اداری: قوانین مصوب دولت مرکزی، توسط حکومت مرکزی تأمین اعتبار می‌شوند و قوانین مصوب حکومت‌های محلی توسط حکومت‌های محلی. حکومت مرکزی، برنامه‌ها، درآمدها و هزینه‌های خود را در قالب بودجه دولت مرکزی ارائه می‌دهد و حکومت‌های محلی در قالب بودجه استانی. منابع درآمدی و مصارف هر کدام از سطوح حکومت باید از هم جدا باشد. در صورتی که حکومت‌های محلی نتوانند درآمدهای لازم کسب

کنند، از حکومت مرکزی کمکهایی دریافت می‌کنند. کمکهایی دولت مرکزی به حکومت‌های محلی در قالب کمکهایی بدون قید و شرط و یا کمکهایی دسته‌بندی شده ارائه می‌شوند. بُعد مالی نظام فدرال اداری شامل موارد و موضوعاتی به شرح زیر است:

۱. تهیه بودجه عمرانی؛ که هم توسط حکومت مرکزی و هم توسط حکومتها انجام می‌گیرد.

۲. تهیه بودجه جاری؛ وظیفه حکومت‌های محلی است و در صورت تأمین اعتبارات توسط حکومت محلی، بودجه جاری، اجرایی می‌شود. در غیر این صورت، یعنی زمانی که اعتبارات مورد بودجه جاری از حکومت مرکزی ارسال شود، نیاز به تصویب برنامه‌ها توسط حکومت مرکزی است.

۳. توزیع منابع (درآمدها، امکانات و نیروی انسانی)؛ حکومت مرکزی در قالب برنامه‌های خود نسبت به تعیین منابع درآمدی اقدام می‌کند و حکومت‌های محلی نیز در قالب برنامه‌های خودشان.

۴. کمکهایی حکومت مرکزی به حکومت‌های محلی؛ به یکی از دو شیوه کمکهایی دسته‌بندی شده (مشروط) و یا کمکهایی مالی بی‌قید و شرط انجام می‌گیرد.

۱۴. رسمیت بخشیدن به نظام فدرال اداری و قانونی کردن آن: برای اینکه نظام فدرال اداری، حالت رسمی و قانونی به خود بگیرد، لازم است به موارد زیر توجه شود:

۱. تقسیم حاکمیت بین حکومت ملی و حکومت‌های منطقه‌ای باید در قانون اساسی ذکر شود.

۲. هر دو سطح حکومت (ملی و محلی) در قانون اساسی ذکر شوند؛ یعنی یک سند نوشته‌شده باید وجود داشته‌باشد که قدرت را به دو سطح حکومت اختصاص داده و در آن از انتقال قدرت به حکومت‌های محلی نام برده شده‌باشد، نه از تفویض قدرت.

۳. صلاحیتهای حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی، به صراحت در قانون اساسی ذکر شوند.

۴. تأسیس حکومت‌های محلی و حفاظت از هویت آنها به عهده حکومت مرکزی است.

۱۵. تضاد بین سطوح مختلف حکومت و راهکارهای رفع آن: هنگام بروز تضاد، ابتدا استانهایی که با هم تضاد دارند، تلاش می‌کنند تا تضاد را رفع کنند و در صورتی که موفق به رفع تضاد نشوند، حکومت مرکزی میانجیگری می‌کند و حکم صادره، لازم‌الاجرا است.



۱۶. صلاحیت حکومت مرکزی برای قانونگذاری: تنظیم روابط بین استانها، ایجاد استانهای جدید و یا ادغام استانها با هم، تصویب قوانین یکسان برای تمام نقاط کشور و استقرار شرایط یکسان زندگی در سراسر کشور، جزء صلاحیت دولت مرکزی است.
۱۷. صلاحیت حکومتهای محلی برای قانونگذاری: هنگام قانونگذاری توسط حکومت مرکزی و حکومتهای محلی، باید به موارد زیر توجه شود:
۱. قوانین مصوب توسط حکومت مرکزی، بر قوانین حکومتهای محلی برتری و اولویت دارند (قوانین داخلی حکومتهای محلی نباید با قانون اساسی و قوانین و قراردادهای حکومت مرکزی مغایرت داشته باشد).
 ۲. قوانین و مقررات ریز و جزئی توسط حکومتهای محلی تصویب می‌شوند و قوانین کلی و عام و فراگیر توسط حکومت مرکزی.
 ۳. سازمانهای محلی دارای «حاکمیت» یا قدرت سیاسی به معنای واقعی کلمه نیستند.
۱۸. انسجام اجتماعی - سیاسی در نظام فدرال اداری: ملت در تمام کشور با هم متحد و یکپارچه است و انتقال قدرت به حکومتهای محلی به هیچ وجه، باعث ایجاد تبعیض نمی‌شود. ضمناً هیچ کدام از حکومتهای محلی نباید به تصویب قوانین و مقرراتی بپردازد که به نحوی تمامیت ارضی کشور را تهدید کند. تشخیص این موضوع که قوانین تصویب شده، تهدید کننده تمامیت ارضی و منافع ملی کشورند یا خیر، به عهده مجلس شورای اسلامی است.
۱۹. تعداد استان، شهرستان، بخش، دهستان و ده: ایجاد یک استان جدید یا ادغام استانها جزء وظایف حکومت مرکزی و مجلس شورای اسلامی است؛ اما تغییر در تقسیمات داخلی هر استان، از وظایف حکومتهای محلی و قوه مقننه استان محسوب می‌شود.

۱۶- منابع

- [۱] تسلیمی، م.س.، «ظرفیت فراگیر»، دانش مدیریت، ش ۵۵، ۱۳۸۰.
- [۲] انصاری، و.، کلیات حقوق اداری، ج ۳، تهران، نشر میزان، ۱۳۷۸.
- [۳] بهرامپور، ک.، «مسئله عدم تمرکز در ایران و پیشنهادهایی برای تحقق آن»، مدیریت دولتی، ش ۲۰، ۱۳۷۲.
- [۴] صادقیپور، ا.، «نظریه تمرکز و عدم تمرکز»، مدیریت دولتی، ش ۷، ۱۳۶۸.

- [۵] شورای عالی اداری، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تقویت واحدهای خارج از مرکز و توسعه اختیارات نهادهای تصمیم‌گیری محلی و منطقه‌ای.
- [۶] صراف، ف.، «تجربه کوتاه عدم تمرکز در ایران و نگرشی به تحولات آینده آن»، مدیریت دولتی، ش ۳۵، ۱۳۷۵.
- [۷] بشارت، ع.، «اختیارات محلی را باید به مردم هر محل واگذار کرد»، مدیریت امروز، ش ۳۵، ۱۳۴۹.
- [8] *Decentralization: Conditions for Success*, United Nations, New York, 2000.
- [9] WWW.Federalism 2002.
- [10] Miguel, Acosta Romero "Mexican Federalism: Conception and Reality", *Public Administration Review*. Sep-oct. 1982.
- [11] *The Konrad-Adenauer-Foundation and Local Governance* 2002.
- [۱۲] شکیبامقدم، م.، مدیریت سازمانهای محلی و شهرداریها، تهران، انتشارات میر، ۱۳۷۸.
- [13] Johnson, B., *Federalism: A Brief Overview*, 1999.
- [۱۴] اصول و مبانی حاکم بر نظام مدیریت منطقه‌ای، دفتر برنامه‌ریزی کلان، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، اردیبهشت ۱۳۷۷.
- [۱۵] تقویت واحدهای خارج از مرکز و توسعه اختیارات نهادهای تصمیم‌گیری محلی و منطقه‌ای، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۸۰.
- [16] Derthick, M., *Whither Federalism?* 2001.
- [۱۷] باردن، ل.، تحلیل محتوا، ترجمه محمد یمنی‌دوزی سرخابی و ملیحه آشتیانی، تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۴.
- [18] Boyne, G. A., "Local Government Structures and Performance: Lessons From America?" *Public Administration*, Vol. 70, Autumn 1992.
- [19] Maxwell J., *More Decentralization Dangerous if not Well Managed*, 1998.
- [20] Christiansen, J.G., "The Dynamics of Decentralization and Recentralization", *Public Administration*, Vol. 78, No. 2, 2002.
- [۲۱] خوبروی پاک، م.ر.، نقدی بر فدرالیسم، تهران، شیرازه، ۱۳۷۷.
- [22] Gordon G.J. & Milakovich, M.E., *Public Administration in America*, 5th ed., New York, Martin's Press Inc., 1995.
- [23] Lynch T.J., *Federalism at the Founding: Meaning and Model*. 22- Marriam-Webster Collegiate Dictionary, 1997.

بهزاد مشعلی و همکار _____ طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران 

[24] Henry N., *Public Administration and Public Affairs*, 4th ed., New Jersey, Prentice-Hall, 1989.

[25] شعبانی، ر.، *مبانی تاریخ اجتماعی ایران*، چ ۴، تهران، نشر قومس، ۱۳۶۹.

[26] فحیمی، ف.، *تحولات سازمانهای دولتی ایران از مشروطیت تا امروز*، تهران، مؤسسه نشر فرهنگی زند، ۱۳۷۳.

[27] واقفی، ح.، «توسعه و عمران مناطق کشور از دیدگاه تمرکز و عدم تمرکز سازمانی»، *مدیریت امروز*، ۱۳۴۹.

[28] تمرکز و عدم تمرکز، مرکز آموزش مدیریت، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، دی ماه ۱۳۴۸.