

نقشه شرکت مردم در حکومت

لایحه تشکیل انجمن های استان و شهرستان که اخیراً به مجلس تقدیم شد از نقطه نظر سیاسی و اقتصادی مهمترین قدمی است که بعد از اصلاحات ارضی برداشته میشود و در واقع با اجرای صحیح این لایحه یکی از آرزوهای دیرین روشنفکران مرفقی کشور ما بمرحله عمل در میآید ، هدف اساسی این لایحه عبارتست از غیر متمرکز کردن آن قسمت از امور حکومتی که با منافع مستقیم مردم استانهای مختلف سروکار دارد و دخالت دادن نظریات و عقاید مردم محلی و بالاخره شرکت فعال ایشان در اموری که مربوط به خودشان است .

اموری که صرفاً جنبه محلی داشته و علی الاصول تصمیم در مورد آنها در صلاحیت مردم هر محل میباشد بطور کلی عبارتند از :

- ۱- ایجاد و توسعه مدارس ابتدائی و متوسطه و همچنین مدارس عالی تخصصی و حرفه ای مطابق نیازمندیهای منطقه .
- ۲- ایجاد درمانگاه و بیمارستان
- ۳- ایجاد مراکز و ایستگاههای تحقیقات کشاورزی برای بررسی و مبارزه با آفات نباتی خاص منطقه و انجام مطالعات مربوط به آب و خاک و نوع کود لازم و سایر خصوصیات اقلیمی و کشاورزی
- ۴- ایجاد و توسعه شرکتهای تعاونی تولید و توزیع و مصرف .
- ۵- جلب صنایع بر اساس خصوصیات و امکانات مواد اولیه و نیروی انسانی محلی
- ۶- ایجاد مؤسسات آب و برق منطقه ای بمنظور توزیع جزئی برق و آب حاصله از مراکز عمده برق و آب .
- ۷- انجام عملیات شهرسازی و وضع مقررات و آئین نامه های مربوط به توسعه و عمران شهر .
- ۸- ایجاد سازمان لازم برای حفظ امنیت محلی مانند ایجاد پاسگاههای پلیس و ژاندارمری و تنظیم مقررات امنیتی خاص .
- ۹- تهیه آمارها و اطلاعات مربوط به خصوصیات دموگرافی و اقتصادی

و اجتماعی منطقه .

۹۰- وضع عوارض محلی برای تأمین قسمتی از عملیات عمرانی فوق‌الذکر. صورت فوق‌الذکر از امور محلی نه جامع است و نه مانع و بمقتضای فلسفه سیاسی و اقتصادی کشور و بمقتضای درجه ضعف و یا اقتدار کشور از نظر کادر تربیت شده و متخصص ممکن است پاره‌ای از وظایف مزبور در مراحل مختلف رشد اقتصادی جزء وظایف دستگاه‌های مرکزی یا محلی باشد همچنانکه در حال حاضر اکثر وظایف مشروحه فوق در ایران از طریق دستگاه‌های مرکزی اداره و هدایت میشود . ولی با پیشرفت اقتصادی و رشد بیشتر سیاسی و اجتماعی در کشور ما فلسفه عدم تمرکز بیش از پیش مورد قبول واقع میشود . اساس این فلسفه برای این است که : اولاً مردم و مقامات محلی خیلی بیشتر از مقامات مرکزی به مسائل منطقه خویش آشنائی دارند و چنانچه کارشناسان لازم را در اختیار داشته باشند خیلی بهتر میتوانند و علاقه بیشتری دارند که در راه رفع این مسائل و مشکلات بکوشند و عملاً تمام نیروهای مادی و معنوی خود را تجهیز خواهند کرد . طرز کار کمیسیونهای صدی پنج که در شهرستانها مبادرت به ساختمان مدارس مینمایند نمونه بسیار جالب شرکت فعال مردم است . غالباً مشاهده شده است که مدارس ساخته شده توسط این کمیسیونها که اعضاء آنها معتمدین و مقامات محلی تشکیل میدهند بمراتب ارزاتر و بهتر از مدارس دولتی است .

مثال مالیات مثال جالب دیگری است که میتوان در این مورد آورد . در حال حاضر وقتی مردم کرمانشاه یا سبزوار به دولت مرکزی مالیات میپردازند بهیچوجه اطمینان ندارند که معادل این مالیات بصورت وجوه عمرانی صرف آبادانی منطقه ایشان میشود . برعکس ممکن است ملاحظه نمایند که بیشتر وجوهی که ایشان بعنوان مالیات میپردازند بمصرف بهبود زندگی تهرانیها و یا اهالی مازندران و بندر پهلوی میرسد . بهمین جهت حتی الامکان میکوشند از زیر بار پرداخت مالیات شانه خالی کنند . منظور این نیست که تمام وجوهی را که مردم کرمانشاه بعنوان مالیات میپردازند لزوماً بایستی بمصرف عمران منطقه کرمانشاه برسد ، پاره‌ای از مصارف عمومی و ملی مانند ایجاد شاهراهها - سد ها مراکز نیرو و کارخانجات بزرگ ملی و هزینه های مربوط به امنیت ملی نیز بایستی از این محل تأمین گردد . خوشبختانه در کشور ما در آمد نفت کمک مهمی به بودجه عمومی مینماید و قسمت عمده هزینه‌های عمرانی را در سطح مملکتی تأمین مینماید و حتی میتوان از محل آن به نواحی عقب مانده‌ای که فاقد منابع مالی محلی کافی هستند نیز کمک نمود . ولی بهر حال میتوان و بایستی

سعی نمود که قسمت عمده مالیاتها و عوارض محلی را بنفع مردم هر محل بصرف رسانید .

بعلاوه این مردم هر منطقه هستند که بر اساس شدت احتیاجی که فرضاً به مدارس جدید و یا ایستگاههای جدید پلیس و ژاندارمری و یا مأمور مبارزه با آفات و مروج کشاورزی دارند میتوانند بگویند که فرضاً در سال مالی آینده ترجیح میدهند تعداد بیشتری پاسگاه پلیس و ژاندارمری محلی و یا تعداد بیشتری مدرسه ابتدائی دائر نمایند و یا تأکید بیشتری بر روی استخدام مروج و مأمور دفع آفات نمایند .

در امر تجهیز منابع محلی و تشخیص احتیاجات عمرانی هر منطقه بترتیب الاهم فالاهم مردم هر منطقه میتوانند و باید نقش مؤثری داشته باشند و انجمن های استان و شهرستان مرکب از منتخبین هر منطقه از کشور بهترین و ذیصلاحترین مقام برای ابفای این نقش هستند .

ثانیاً- تمرکز کلیه امور در پایتخت فشار عظیمی بر دوش دستگاههای اداری مرکزی از نخست وزیر و وزراء گرفته تا کارمندان جزء اداری وارد میسازد و با توجه به وسعت جغرافیائی کشور و پراکنندگی شهرها و روستاها باعث میشود که بیشتر وقت ذقیمت دستگاهها صرف کاغذ بازی و جوابگوئی به سئوالات و مسائلی بشود که در سطح استان و شهرستان باسانی و در اسرع وقت و بنحو صحیح تر میتوان در مورد آنها تصمیم گرفت و از نارضائی مردم کاست .

ثالثاً- وقتی به مقامات محلی و مردم هر محل امکان داده میشود که درباره مسائل محلی در قالب سیاست کلی دولت تصمیم بگیرند در واقع عملاً به تمام مردم ایران شخصیت داده میشود . اعطای شخصیت به فرد فرد مردم ایران موجب ایجاد آنچنان نیروی معنوی خلاق میگردد که بر اساس آن خواهیم توانست شالوده يك کشور کاملاً مرفقی را با تمدنی بس درخشان بریزیم .

تا قبل از اصلاحات ارضی با وجود ملاکین بزرگی که باسانی نمیتوانستند کلیه فعالیتها و تصمیمات مقامات محلی را تحت تأثیر قرار داده در جهت تمایلات و منافع خود سوق دهند اعطاء اختیار و مسئولیت به مقامات محلی منجمله انجمن های استان و شهرستان کمکی به توسعه دموکراسی نمی نموده در واقع مادام که نظام کهنه ارباب و رعیتی بهم نمیریخت اعطای چنین اختیاراتی فقط بمنافع تعداد معدودی ملاک خدمت میکرد . زیرا بهر صورت نبض انتخابات در دست این عده بود و انجمن که بدینسان تشکیل میشد جز در راه منافع این طبقه نمیتوانست گام بردارد .

اکنون با اجرای اصلاحات ارضی فلسفه عدم تمرکز و شرکت دادن وسیع

توده‌های مردم در جریان اداره حکومت می‌تواند معنی و مفهوم داشته باشد .
انجمن‌های استان و شهرستان در واقع بمنزله مجالس مقننه در سطح استان
و شهرستان هستند .

بنابراین نظارت بر حسن اجرای وظایف دستگاه‌های اجرایی دولتی و
اظهار نظر در مسائل مختلف مربوط به منطقه خود و همچنین وضع و تصویب
عوارض محلی بر طبق احتیاجات عمرانی - اقتصادی و اجتماعی محل از وظایف
اساسی آنها می‌باشد .

ولی انجمن‌های استان و شهرستان تنها ارگان محلی برای انجام وظایف
حکومتی نیستند . هماهنگی با اینها و در کنار اینها واحدهای اداری دولتی
عهدہ دار بررسی امکانات و مسائل محلی و تنظیم و اجرای طرحها و برنامه‌های
سالانه و پنجساله محلی پس از کسب نظر مشورتی انجمن‌های استان و شهرستان
و تصویب مقامات مرکزی خواهند بود . با ایجاد انجمن‌های استان و شهرستان
یک سازمان واحد ملی بوجود خواهد آمد که کلیه فعالیت‌های عمرانی و عادی هر
استان و شهرستان را بطور مجموع در قالب شرایط و احتیاجات یک استان و یا
شهرستان مورد بررسی قرار دهد . در حالیکه دستگاه‌های مختلف اداری هر
یک بوظایف خاص خود می‌پردازند و هیچ واحد دولتی وجود ندارد که فعالیت
کلیه دستگاه‌های مزبور را در سطح استان و شهرستان هماهنگ نماید . بدینجهت
در عین حال که فرضاً مأمورین دفع آفات در یک شهرستان بیکارند در شهرستان همسایه
آفت خرمن‌هستی کشاورزان را بیاد می‌دهد و مأمورین آماده خدمت موجود
نیست . وقتی مأمورین مختلف دولتی تقاضای مرخصی میکنند معمولاً این تقاضا
جهت تصویب به مرکز ارجاع میشود و رؤسای ادارات مرکزی بدون اطلاع
و توجه به احتیاجات محلی با مرخصی موافقت و یا مخالفت مینمایند . در حالیکه
اظهار نظر در مورد مرخصی ، مأموریت ، تشویق و یا توبیخ کارمندان هر استان
علی‌الاصول بایستی بوسیله مقامات محلی صورت گیرد که از نزدیک ناظر بر
کار مأموران و شدت احتیاج محلی به خدمات ایشان می‌باشند . همچنین غالب
برنامه‌ها و طرح‌هایی که توسط ادارات مختلف استان و شهرستان ضمن بودجه
سال به مرکز پیشنهاد میشود قبلاً بایکدیگر تلفیق نشده و اولویت آنها در سطح
منطقه سنجیده نمیشود بالنتیجه در بسیاری از موارد دوباره کاری و یا اقدامات
ضد و نقیض صورت میگیرد . تشخیص دوباره کاریها و اقدامات ضد و نقیض توسط
وزارتخانه‌های مستقل در مرکز بهیچوجه امکان پذیر نیست این تشخیص فقط
می‌تواند توسط یک مقام مسئول در محل اجرا بعمل آید .

قانون اختیارات استانداران تا حد بسیار زیادی در جهت این فکر بود

که هماهنگی فعالیتها و برنامه‌های مختلف دولتی را در سطح استان توسط استاندار عملی سازد. بنظر میرسد که در عمل بدلائل گوناگون قانون مزبور موفقیت چندانی نداشته است. یکی از این دلایل عدم آشنائی بعضی از استانداران به جنبه‌های علمی و عملی فن برنامه ریزی است. ممکن بود این نقیصه از طریق ایجاد دفاتر برنامه ریزی مجهز در سطح استان رفع شود ولی طبق يك سنت قدیمی استانداران تمایل دارند که بیشتر به مسائل سیاسی بپردازند تا مسائل اقتصادی و اجتماعی استان خود.

بهر حال با وجود آمدن انجمن‌های استان که منتخب مردم بوده و کوشش میکنند کلیه مسائل و برنامه‌های استان را از يك دید کلی بنگرند و نسبت به آنها از نقطه نظر مردم اظهار نظر نمایند ایجاد يك واحد دولتی که مجهز به اطلاعات و آمار و تخصص لازم در تمام زمینه‌ها باشد و از نقطه نظر مصالح کلی استان بتواند زبان مشترکی با انجمن داشته باشد اجتناب ناپذیر است. بدینجهت لازم خواهد بود که همزمان با تشکیل انجمن‌های استان در سطح هر استان کمیته‌ای مرکب از استاندار و رؤسای ادارات دولتی و سازمانهای نیم دولتی بوجود آید تا بطور دائم نقش هم‌آهنگ کننده برنامه‌ها و طرحهای پیشنهادی را اعم از آنکه مربوط به بودجه سالانه و یا برنامه‌ها و طرحهای پیشنهادی را اعم از آنکه مربوط به بودجه سالانه و یا برنامه‌های پنجساله باشد برعهده گیرد.

در صورتیکه چنین کمیته‌ای بوجود نیاید معلوم نیست از یکطرف بین طرحها و اقدامات دستگاههای مختلف دولتی چگونه هماهنگی برقرار خواهد شد و از طرف دیگر اطمینانی نیست که بین اقدامات و دستگاههای مزبور و نظریات انجمن استان و شهرستان توافقی ایجاد گردد.

در لایحه تشکیل انجمن‌های استان و شهرستان تنها شخص استاندار بطور رسمی با انجمن استان ارتباط دارد ولی مکانیزمی وجود ندارد که استاندار بتواند مجهز به کلیه اطلاعات و نظریات موجود در دستگاههای مختلف دولتی مقیم استان باشد. بایستی در آینده از طریق ایجاد کمیته فوق‌الذکر که ممکن است بنام کمیته برنامه ریزی استان خوانده شود چنین مکانیزمی بوجود آید تا انجمن با استاندار نه بعنوان نماینده وزارت کشور و حکومت مرکزی بلکه بعنوان رئیس کمیته برنامه ریزی استان و مسئول توسعه و عمران استان طرف مذاکره و بحث باشد.

این مکانیزم همچنین موجب میشود که سازمانها و ادارات محلی خود را بیشتر در مقابل استاندار و مردم استان مسئول بدانند تا در مقابل مقامات مرکزی، بدون آنکه لزوماً رابطه سلسله مراتب اداری از بین برود

جزء دیگر مکاتیم پیشنهادی نگارنده اینست که پرداخت حقوق و ترفیع کارمندان و حتی استخدام افراد جدید از محل بودجه مصوبه انجمن شهرستان و استان صورت گیرد .

مثلاً آیا بهتر نیست که پلیس هر استان از نظر حفظ امنیت شهر خود را در مقابل مردم شهر و مقامات محلی منتخب مردم مسئول بداند و آیا اگر فرضاً پرداخت اضافه حقوق و پاداش به افراد پلیس و ژاندارمری از محل بودجه مصوبه انجمن شهرستان و استان صورت گیرد اطمینان بیشتری نخواهد بود که افراد پلیس و ژاندارمری بهتر و با احساس مسئولیت بیشتری بوظایف خود عمل نمایند . و آیا حق شناسی مستقیم مردم از طریق افزایش بودجه این یا آن دستگاه اداری بهترین مشوق برای سازمانهای دولتی مسئول نخواهد بود .

تصور می‌رود که اکنون زمان آن رسیده باشد که یک نوع ارتباط مستقیم بین مردم هر محل و مسئولین حکومتی هر محل بوجود آید ، ارتباطی که نوعاً با روح انقلاب اجتماعی ایران سازگار است و موجب ایجاد حسن تفاهم و درک مشترک از آرمانهای اصیل ملی خواهد گردید . بنظر نویسنده لایحه تشکیل انجمن های استان و شهرستان میتواند سرآغاز دوران نوینی در ارتباط بین مردم و دستگاه حکومتی باشد ، دورانی که مردم از طریق شرکت بیشتر در اداره امور حکومت نقش خلاق تری را برعهده میگیرند .

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی