

از حکومت متمرکز تا حکومت غیر متمرکز

نوشته ویلیام دیلینگر و ماریان فی
ترجمه پیمان پرویززاد

چکیده:

این مقاله که یکی از جدیدترین مقالات در زمینه تمرکز و عدم تمرکز است با دیدگاهی متفاوت و در سطح کلان به این فئیسبه می‌نگرد. نویسندگان این مقاله بر ابتدا با اشاره به روند حرکت کشورهای جهان به سوی عدم تمرکز، دلایل این امر را بر می‌شمرند و واکنش دولتها را به این فئیسبه بیان می‌کنند. آنها معتقدند که راهبردهای تمرکززدایی بر حسب شرایط خاص هر کشوری متفاوت است. اما اصولی عام و فراگیر را که ناشی از تجربیات کشورهای مختلف است، در سه بُعد مطرح می‌کنند و هر یک را شرح می‌دهند. در انتها با طرح معضلی فر باره مدیریت تمرکززدایی، مداوم بودن اجرای عدم تمرکز را خاطر نشان می‌سازند و در پایان نتیجه می‌گیرند که دولتها نمی‌توانند جلو روند تمرکززدایی را بگیرند و به طور کلی کشورهای مختلف جهان به سمت عدم تمرکز پیش می‌روند.

مقدمه:

دولت مستند متمرکز (توام) با عدم حساسیت گروه‌های مهم پشتیبان، کاهش خطر جنگ و تجاوز خارجی در سراسر جهان (توام) با نفع دولت خودکامه، و پیدایش طیفات متوسط تحویل‌کرده شهری (توام) با زوال روابط سنتی ارباب-بنده (بین دولت و مردم) از مواردی هستند که به این موضوع نسبت داده می‌شوند.

دولتهای ملی به شیوه‌های مختلفی به این روند واکنش نشان داده‌اند. برخی بیشتر دموکراتیک شده‌اند.

همچنان که قرن بیستم به پایان خود نزدیک می‌شود، مردم سراسر جهان در مورد روش حکومت به خود خواسته‌های بیشتری را مطرح می‌کنند. گروه‌هایی که سابقاً از دسترسی به قدرت محروم بودند، هم اکنون خواستار قدرت هستند، و دولتهای متمرکز نیز در برابر تقاضاهای آنها به طور فزاینده‌ای ناتوان می‌شوند.

روند مذکور غنل زیادی دارد. شکست اقتصادی

مجلس را ملزم به ارتباط با موکلانشان یا کسانی می‌کند که با آرای آنان سیاستمداران را بر سر قدرت نشانداند.

برقراری تعادل بین منافع ملی و منطقی

دولت ملی فوآتسی را وضع می‌کند که دولتهای منطقه‌ای طبق آنها عمل می‌کنند. بنابراین نفوذ و قدرت منافع منطقه‌ای تأثیر حدهای بر نحوه اجراء و تغییر روابط درون - دولتی می‌گذارد. دموکراسیها مدنهادت یا این سوال که چگونه منافع منطقه‌ای باید در سطح ملی منعکس شوند، روبرو بوده‌اند از یک طرف، اعطای قدرت بیش از حد به افراد و مقامات در سطح منطقه، دفاع از منافع ملی را در برابر منافع منطقه‌ای در صورت بروز تضاد بین آن دو، مشکل می‌کند و از طرف دیگر، دولت مرکزی بسیار نیرومند توسعه سیاسی را که هدف تمرکززدایی است، سرکوب می‌کند.

دولتهای ملی در حال حاضر بیشتر مراقب دوری جستن از بر لایقی سیاسی هستند تا اینکه توسعه سیاسی بیشتر را تشویق کنند. روشن است که برای کاهش این نگرانی به کار می‌برند تقویت فوآت مجریه در برابر مجلس (قوه مقننه) است. قدرتی که به قوه مجریه داده می‌شود شامل قدرت قانونگذاری از طریق احکام دولتی^۱ (و قمع مقررات بدون تصویب قانونی) و انحلال مجلس و اعلام انتخابات جدید، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. قوانین انتخاباتی بر قدرت اجرایی نیز تأثیر می‌گذارد. نظامهایی که چندگانگی احزاب سیاسی را تشویق می‌کنند، ممکن است داوطلبان را وادار سازند تا برای نه دست آوردن مقام و کسب پیروزی در انتخابات، ائتلاف کنند و در این صورت باعث تضعیف شایسته اجرایی حکومت شوند. قوانین مربوط به احزاب تأثیر مهمی نیز بر تعادل بین منافع ملی و منطقه‌ای دارد. قوانین سختگیرانه و انعطاف‌ناپذیر در مورد احزاب و اختیار انتخاب نمایندگان پارلمان، می‌تواند قدرت اجرایی مرکزی را حتی در نظامی که در تمرکز در آن نهادینه شده است تقویت کند. به عبارت دیگر، این گونه قوانین منجر به تمرکز بیشتر می‌شوند.

بیست و پنج سال قبل، فقط یک سوم کشورهای جهان انتخابات رقابتی داشتند. امروزه ۶۰ درصد آنها چنین انتخاباتی دارند. همچنین دولتها در حال تمرکززدایی هستند و مسئولیتها و منابع را به واحدهای فرعی خود واگذار می‌کنند. هر دو اقدام مذکور، شیوه‌ای برای حفظ ثبات سیاسی و واگذاری قدرت سیاسی در درون یک نظام تصمیم‌گیری رسمی و در چارچوب قانون، فراهم می‌آورد. ممکن است خلف اصلی از تمرکززدایی ثبات سیاسی باشد. اما تقویت اختیار و واگذاری برخی وظایف خاص به دولتهای محلی، پیامدهایی را نیز برای هدفهای توسعه‌ای در مفهوم مستتر خود دارد و قادر است بر این هدفها تأثیر گذارد. جنبه مثبت تمرکززدایی این است که می‌تواند کارایی و پاسخگویی بخش دولتی را از طریق مشارکت بیشتر شهروندان در تصمیم‌گیریها بهبود بخشد. بُعد منفی تمرکززدایی این است که خطر بی‌ثباتی کلان اقتصادی را افزایش می‌دهد. موضوع این نیست که آیا دولتها باید تمرکززدایی کنند یا نه. این امر را شرایط سیاسی تحمیل می‌کند. اما مسئله این است که چگونه باید فشارهای عمده سیاسی را مهار کرد تا بدین طریق توان بالندگی بالقوه تمرکززدایی واقعیت پیدا کند و مخاطرات به حداقل برسد.

واحدتهای تمرکززدایی بر حسب شرایط خاص کشورهای متفاوت است. با این همه، تجربه پانزده سال گذشته، شامل درسهایی است که در همه مناطق می‌توان آنها را بکار برد. شاید مهم‌ترین درس این باشد که نظام استوار بر مجموعه‌ای از قواعد ثابت، روشن و منجمد بهتر از نظامی است که بر پایه چنین ویژگی‌هایی قرار نداشته باشد. این قواعد نباید سه جنبه رابطه درون - دولتی^۲ (رابطه ارکان مختلف دولت با یکدیگر) و از در برگیرنده^۳ تقسیم قدرت سیاسی ملی بین منافع ملی و منافع محلی یا منطقه‌ای؛^۴ روابط و منافع تخصیص یافته به دولتهای منطقه‌ای^۵ و قواعد انتخاباتی و سایر نهادهای سیاسی که سیاستمداران

متعکس کند. مثلاً از آنجا که آموزش به عنوان ابزاری برای کاهش فقر به کار می‌رود، دولتهای ملی اغلب بر سایر تضمین حداقل سطح آموزش در همه نواحی حمایت‌های مالی ارائه می‌دهند. در حالی که مسئولیتهای روزمره مدیریتی به دولتهای محلی یا شورای مدرسه است.

مهم آن است که این روابط در عین پیچیدگی، به روشی تعیین و تثبیت شوند. در غیر این صورت، تفسیم وظایف ممکن است هدف شکردهای درون-دولتی قرار گیرد و از این امر سوء استفاده شود. مثلاً در آفریقای جنوبی، دولت مرکزی و استانها، مسئولیت مشترکی در مورد بهداشت و آموزش دارند، اما وظایف دقیق هر یک از آنها تعیین نشده است. در نتیجه استانها، برای تأمین مالی بخش بهداشت و آموزش، پرداختهای انتقالی و کمکهای مالی از طرف دولت مرکزی دریافت می‌کنند ولی به مصارف دیگری می‌رسانند. زیرا می‌دانند که دولت مرکزی مدخله و خدمات مورد نیاز مذکور را تأمین خواهد کرد.

منابع: اصل رعنا و هدایتگر برای تخصیص منابع روشن است. تأمین بودجه باید از عملکرد و وظایف متابعت کند. این بدان دلیل است که دولتهای متفقه‌ای نیازمند منابعی هستند که با مسئولیتهای آنها متناسب باشد. در سالهای اخیر، بسیاری از کشورهای آفریقای که با بحرانهای مالی روبه‌رو بوده‌اند، طیف وسیعی از خدمات دولتی را بدون آنکه مسئولیتهای نظارتی خود را از چگونگی مصرف اعتبارات حذف کنند به دولتهای منطقه‌ای واگذار کرده‌اند. نعلب‌آور نیست که گفته شود کیفیت خدمات غیر متمرکز مزبور به شدت کاهش یافته است. عکس این حالت در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین رخ داده است: دولتها منابع درآمدی را بدون واگذاری مسئولیتهای متناظر آنها، توزیع کردند. در کلمبیا پرداختهای دولت مرکزی به شهردارها ۶۰٪ افزایش یافت، بدون اینکه مسئولیتهای متناسب با آن افزایش یابد.

وظایف و منابع منطقه‌ای

دومین عنصر مهم رابطه درون-دولتی، مربوط می‌شود به وظایف و منابع اختصاص یافته به دولتهای منطقه‌ای.

وظایف: رویکرد سنتی عدم تمرکز مالی^۵ (متمرکز عمل کردن در امور مالی در یک ساختار غیر متمرکز) مستلزم ساختار چند بخشی^۶ دولت منطقه‌ای است. در این حالت هر بخش خدماتی را ارائه می‌دهد که تعجب افراد ساکن در قلمرو همان دولت محلی می‌شود. الگوی مزبور با اینکه مفید است، محدودیتهایی نیز دارد. در عمل، اغلب دشوار است که طیف مزایای خدمات خاص را تعریف و قلمرو خاص تحت پوشش این مزایا را تعیین کرد. مثلاً، آموزش می‌تواند مفوهای تلقی شود که مزایای محلی زیبایی در بر دارد و بر درآمدهای آبی محصولان مؤثر است. اما آموزش به عنوان وسیله‌ای برای کاهش فقر و فرهنگ پذیری سیاسی^۷، مزایای ملی نیز در بر دارد. منابع اداری محدودیت دیگری در این زمینه است. تعداد کارمندان دولت و به ویژه استفاده از کارکنان متخصص در معرض کاهش قرار دارد. بنابراین دولتهای محلی ممکن است عقد قرارداد با مقامات سطح بالاتر و کلانتر را برای ارائه چنین خدماتی سودمند ببینند. دولت مرکزی نیز به همین صورت ممکن است عقد قرارداد با دولتهای محلی را برای انجام وظایف منطقه‌ای توسط این دولتها، از نظر هزینه، اثر بخش بداند.

بنابراین تقسیم موفقیت‌آمیز وظایف، به عنوان مجموعه‌ای پیچیده از روابط رئیس-کارمند^۸ توصیف می‌شود که در این حالت دولتهای محلی به عنوان نمایندگان سطوح بالاتر دولت (رؤسا) (یا بطور مشخص‌تر، به عنوان کارگزاران و کارمندان مرکلان خود) در ارائه خدمات محلی عمل می‌کنند. برای اجرای این کار، خدمات اختصاصی اغلب تفکیک می‌شوند^۹ و هر سطح دولت نقشی را به عهده می‌گیرد که به بهترین وجه منفعت یا مزیت نسبی را

استراض مقوله بسیار بحث برانگیزی در روابط درون - دولتی است. در کشورهای که بازارهای سرمایه داخلی ضعیفی دارند، دولتهای مرکزی منبع اصلی تأمین مالی برای دولتهای منطقه‌ای بشمار می‌روند، که غالباً از طریق مؤسسه‌های تخصصی اعتباری (نظیر بانکها) عمل می‌کنند.

استاد و سابق مالی این گونه مؤسسه‌ها مهم و سردرگم کننده است. مؤسسه‌های مزبور در اروپا در مقایسه با کشورهای در حال توسعه بیشتر موفق بوده‌اند. در کشورهای دارای بازارهای سرمایه داخلی توسعه یافته‌تر یا با امکان دسترسی بهتر به بازارهای بین‌المللی، دولتهای منطقه‌ای بطور فزاینده‌ای برای تأمین اعتبار به بخش خصوصی روی می‌آورند. چنین وام‌هایی اصولاً باید به صورت مبادلات روشنی بین دولتهای منطقه‌ای و وام‌دهندگان بخش خصوصی باشد و شفافیت لازم را داشته باشد. از آنجاکه دیون منطقه‌ای را دولتهای مرکزی نوبتاً تصمین می‌کنند، بانکها ممکن است مسایل به دامن وام به مناطق غیر معتبر^{۱۳} (مالی) باشند و در واقع ترجیح اقتصادی آن را در نظر نمی‌گیرند و بدون توجه به توان بازپرداخت دولتهای منطقه‌ای، به آنها وام دهند. دولتهای ملی سعی کرده‌اند با تنظیم سطح وام‌های منطقه‌ای این مسئله را حل کنند، اما تجربه‌های اخیر نشان می‌دهد که این اقدامها کافی نیست. آنچه اهمیت دارد آن است که دولتهای ملی برای کاهش بدهی‌های دولت محلی از خود ترمش نشان ندهند (و این بدهیها را تسیر نکنند). دولتها می‌توانند به وام‌دهندگان بالقوه در مورد عدم دسترسی به کمک دولت مرکزی در صورت بلهکاری دولتهای محلی، هشدار دهند و بدین طریق تضمین کنند که وام‌های منطقه‌ای در حدی محدود شود که دولتهای منطقه‌ای خسودشان مسایل و تاسد به بازپرداخت آنها باشند.

اصل تأمین بودجه متناسب با عملکرد^{۱۴} در مورد انتخاب ابزارهای درآمدی خاصی نیز که به دولتهای محلی واگذار می‌شود، کاربرد دارد. این ابزارها ترکیبی از هزینه‌های کاربر یا مصرف کننده^{۱۵} (هزینه‌هایی که فرد در هنگام استفاده از یک خدمت می‌پردازد)، مالیاتها، و پرداختهای انتقالی هستند که به هر سطح تخصیص می‌یابد. هر ابزار درآمدی، تأثیر متفاوتی بر رفتار مصرف کننده دارد و الگوی به کارگیری آنها نیز متفاوت است. هزینه‌هایی که از مصرف کننده در پاداش می‌شود، نظیر بهای بلیت اتوبوس یا آب مصرفی می‌تواند برای سهمیه بندی کارآمد مصرف کالاهایی که منفعت آنها عمدتاً به مردم می‌رسد، مورد استفاده قرار گیرد. مالیات یا عوارض بر سوده^{۱۶} در سطح محلی می‌تواند نقشی مشابه در قیمت‌گذاری خدماتی که مزایای آنها به مردم - بلکه عمدتاً به مالیات‌دهندگان محلی منحصر می‌شود، ایفا کند. پرداخت‌های انتقالی درون - دولتی در شرایط مختلفی که دولتهای منطقه‌ای به طور صریح یا ضمنی - به عنوان نمایندگان دولت ملی عمل می‌کنند، مورد توجه است. از آنجایی که سیاست تأمین ایتشامی (مانند پرداختهای انتقالی و پارتیهای درون - دولتی برای آموزش، بهداشت و حمایت درآمدی)، اغلب مسئولیتی ملی تلقی می‌شود، چنین اقدامهایی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته مشترک است.

در طراحی هر پرداخت انتقالی خاص، هدف از آن پرداخت و محدودیتهای اداری که بر طبق آنها عمل می‌شود باید مدنظر قرار گیرند. مدنظر و محدودیتهای مذکور متفاوت هستند. آنچه باید بطور یکسان وجود داشته باشد عبارت است از سادگی، شفافیت و قابل پیش‌بینی بودن این گونه پرداختهاست تا بدین طریق بی‌ثباتی و ناطمناچی کاهش یابد و از چله زدن و مذاکره برای دریافت این کمکها که اغلب روابط مالی درون - دولتی را مختل می‌سازند جلوگیری شود.

مسئولیت پذیری

قسمت سوم رابطه درون - دولتی، به قوانین حاکم بر روابط بین مقامات محلی و موکلان (رأی دهندگان) آنها مربوط می‌شود. اگر تمرکززدایی نتواند نفوذ محلی را بر بخش دولتی^{۱۱} افزایش دهد، مزایای اصلی عدم تمرکز از بین خواهد رفت. پیکر از عوامل اصلی تعیین کننده مسئولیت‌پذیری محلی، نظام انتخاب مقامات محلی (فرمانداران، شهرداران و اعضای شوراهای) است. انتخابات به صورت منطقی (به جای انتخابات سراسری) می‌تواند با کاهش هزینه‌های مربوط به دستیابی به منصبهای دولتی از طریق انتخابات^{۱۲}، نفوذ محلی را افزایش دهد. کنترل محلی (در برابر کنترل حزب در سطح ملی) در مورد انتخاب داوطلبان و تسامدهای پستیهای محلی نیز ممکن است مسئولیت‌پذیری را افزایش دهد. اما انتخابات منطقه‌ای از میان داوطلبان محلی، کافی نیست. پاسخگویی مقامات محلی به موکلان خود، تحت تأثیر عرفها و سبتهای ملی و میزان قدرت و عملکردها و فعالیت سازمانهای اجتماعی نیز قرار دارد. به عبارت دیگر، سبتهای عرفی یک جامعه و میزان قدرت و فعالیت سازمانهای موجود در آن، می‌تواند بر شیوه و میزان پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مقامات منطقه در برابر مردم اثر گذارد.

مدیریت تمرکززدایی

تمرکززدایی اسری سدام است. برخی کشورها هم‌اکنون در حال تجربه رویکردهای مختلفی هستند. هنوز نمی‌توان در این مورد نتیجه گیری کاملی کرد. با وجود این، در سها و نکاتی روشن شده است. مهمترین درس عبارت از نیاز به هماهنگی عناصر اصلاح است. درآمدها باید نوا با مسئولینهای که هدف، تأمین مالی آنهاست، توزیع شوند. تزییاتی برای انتقال کارکنان و داراییهای دولت مرکزی باید فراهم شود. انگیزه سیاسی در پشت تمرکززدایی، دولتهای مرکزی را در آغاز به برداشتن گامهای نعلایی و

دارد (مثلاً برگزاری انتخابات محلی و افزایش سهم درآمد). اما آنچه حیاتی است - و انجام دادن آن طول، می‌کشد - کنار کردن از طریق روابط جدید کاری بین سطوح مختلف دولت است. روابط اداری بین واحدهای مختلف دولت مرکزی باید به روابط بازاری کاری^{۱۳} بین سطوح مختلف دولت تبدیل شود.

نجریات اخیر نیز لزوم پایبندی دولتهای مرکزی را به قواعد نوین بازی در اوایل کنار در روابط درون - دولتی نشان می‌دهد. عرفها و روشهای دولتی و اداری نیز اهمیت دارند و بر انتظارات تأثیر می‌گذارند. تحمیل محدودیتهای بودجه‌ای شدید، بر دولتهای منطقه‌ای اهمیت و بسزای دارد. دولتهای مرکزی باید به شدت در برابر پرداختهای انتقالی موردی و موقتی و پارتیه با کاهش از مدعی دولتهای محلی ایستادگی کند و از اعطای این کمکها خودداری ورزند تا دولتهای منطقه‌ای را به زیستن و بقا در چارچوب منابع خود وادار سازند.

احتمال موفقیت راهبردهای اتخاذ شده به منظور جلوگیری از گسترش تمرکززدایی، کم است. فشارهایی که با هدف عدم تمرکز وارد می‌آید، فراتر از کنترل دولت است. این فشارها در سالهای اخیر منجر به توزیع گسترده تر قدرت سیاسی در آمریکای لاتین، اروپای شرقی، و بخشهایی از آفریقا و شرق آسیا شده است. چنین فشارهایی احتمالاً در آغاز قرن بیست و یکم، در بقه قسمتهای آفریقا و شرق آسیا و نیز جنوب آسیا پدیدار می‌شود. کشورهای این مناطق به جای مقاومت در برابر این فشارها باید از کشورهایی که چنین تجربه‌ای را دارند، درس بگیرند.^{۱۴}

پی نوشتها:

1. Patron-Client
2. Intergovernmental

۳. دولت منطقه ای را می توان با تقسیم بندی استانی کشورمان مشابه دانست همانگونه که در آمریکای جنوبی از عنوان

استان به استفاده کرده اند.

4. Decree
5. Fiscal Federalist
6. Structuro with Several Tiers
7. Political Acculturation
8. Principal-Agent
9. Unbundle
10. Finance Follows Function
11. User Charges
12. Benefit Taxes
13. Uncreditworthy
14. Public Sector
15. Running for Office Costs
16. Arm's-Length Relationships

Source: Dillinger, William & Marianne Fay. "From Centralized to Decentralized Governance", *Finance & Development*, Vol. 36, No.4, December 1999, pp.19-21.

شمال جامع علوم انسانی