

حکمرانی خوب و چگونگی اداره کارآمد مناطق در ایران*

دکتر علی امیدي**

تاریخ دریافت: ۸۹/۵/۲۳

تاریخ تأیید نهایی: ۹۰/۴/۸

چکیده

یکی از موضوعات اصلی کشورداری، چگونگی مدیریت مناطق است. با توجه به گستردگی جغرافیایی، بافت متکثر هویتی و قومی در کشورهای مختلف و هم‌چنین ملزومات حکمرانی خوب، دولت‌ها راه‌های مختلفی را برای اداره فضای جغرافیایی مناطق کشور تجربه کرده‌اند و هم‌اکنون نیز در بسیاری از کشورها صرف‌نظر از وجود یا فقدان تنش‌های مربوط به مرکز-پیرامون، موضوع اداره کشور با توجه به نحوه تقسیم فضا و تفویض اختیارات به مناطق به صورت مختلف انجام می‌شود. تجربه کشورداری مناطق در ممالک مختلف پنج مدل (شامل تمرکزگرایی، فدرالیسم، مشارکت سهامی، تمرکز زدایی و خودمختاری سرزمینی اقلیت‌ها) را در عمل آزموده است که هر یک از آن‌ها در مقایسه با یکدیگر دارای وجوه اشتراک و افتراق و محاسن و معایب خاص خود است. در این تحقیق بر اساس استدلال نظری و بررسی کارنامه هریک از مدل‌ها در کشورهای مختلف، به بررسی آن‌ها می‌پردازیم. یافته‌های تحقیق حاضر نشان می‌دهد که نمی‌توان برای یک کشور مدل خاصی را تجویز کرد، بلکه این مدل‌ها در کشورهای مختلف، پیامدهای متفاوتی داشته‌اند. با توجه به ساخت سیاسی و

* این مقاله بر اساس طرح پژوهشی شماره ۸۵۱۱۲۲ دانشگاه اصفهان، و با کمک مالی این موسسه تهیه و تدوین شده است.

** استادیار علوم سیاسی دانشگاه اصفهان (al.omidi@gmail.com)

ژئوپلیتیکی ایران و ملزومات امنیت ملی، در حال حاضر تنها مدل تمرکززدایی برای این کشور مطلوب است. در پژوهش حاضر معایب و محاسن کاربرد هر یک از مدل‌های فوق درباره ایران بر اساس چارچوب نظریه حکمرانی خوب ارزیابی می‌شود. در پایان نیز مسیر اداره مناطق در ایران مثبت ارزیابی شده است، اما تأکید می‌گردد که برای تحقق حکمرانی خوب باید ظرفیت قانونی شوراهای روستا، شهر، شهرستان، استان و کشور تحقق یابد، دموکراسی واسطه‌ای و غیرمستقیم کم شود، به اختیارات اجرایی استانداران افزوده شود، در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی تسریع شود، تخصیص بودجه مناطق نسبتاً عادلانه و بر اساس کارکرد صورت گیرد، و شهرداران به صورت مستقیم انتخاب شوند.

کلیدواژگان: حکمرانی خوب، فدرالیسم، مشارکت سهامی، تمرکززدایی، خودمختاری، تمرکزگرایی، حکومت محلی، شوراها.

مقدمه

یکی از موضوعات مهم حکومتداری، چگونگی اداره مناطق یک کشور است. انواع مدل‌های اداره مناطق در فرآیند توسعه و شکوفایی ملی و هم‌چنین بروز یا مهار تنش‌های درون‌ملی تأثیر فراوانی دارد. از سوی دیگر، یکی از شاخص‌های مهم ساختار دولت‌ها در جهان، گستردگی جغرافیایی، کثرت جمعیت و بافت چندقومی یا وجود اقلیت‌های قومی-مذهبی است. بررسی‌هایی که در مورد ساختار جمعیتی جهان و کشورها صورت گرفته، نشان می‌دهد که تنها در ۱۴ کشور جهان بافت چندقومی حاکم نیست یا اقلیت قومی قابل توجهی وجود ندارد، و در این میان فقط چهار درصد جمعیت جهان در کشورهایی زندگی می‌کنند که تنها دارای یک گروه قومی هستند. طبق یکی از برآوردها، امروزه در دنیا ۸۰۰۰ قوم با ۶۷۰۰ زبان مختلف زندگی می‌کنند. با این حال، تنها ۲۰۰ دولت عضو سازمان ملل هستند (خوبروی پاک، ۱۳۸۰، ۱۸). بنابراین، می‌توان گفت اصل حاکم بر جهان و جوامع، تکثر فرهنگی و قومی است که به درجات گوناگون در همه کشورها و جوامع وجود دارد و هم‌گونی قومی یک استثناء است (Sambanis, 2000, 447). بنابراین، برخورد متمدنانه با هویت ملی و خرده‌هویت‌ها و تعامل و همزیستی آن‌ها، در امر کشورداری و سعادت ملی بسیار حائز اهمیت است. این قضیه برای کشورمان نیز صدق می‌کند و مدیریت سیاسی مناطق در

ایران از اولویت‌های سیاسی بشمار می‌آید. از این رو است که می‌بینیم در هر مبارزه انتخاباتی چه در سطح محلی و چه سطح کشوری این قضیه برجسته می‌شود. از سوی دیگر، فرآیند جهانی‌شدن و افزایش آگاهی‌ها و انتظارات، ضرورت پاسخگویی دولت در تمامی شئون و اثربخشی سیاست‌های فرهنگی، اقتصادی و سیاسی را ایجاب کرده است. از سوی دیگر، پهناوری کشورها صرف‌نظر از متغیرهای انسانی و فرهنگی، ضرورت تقسیم فضا و توزیع وظایف و خدمات را ایجاب می‌کند. همان‌گونه که در متن مقاله استدلال می‌شود، مسیر حرکت دولت‌ها در اکثر ممالک به سوی واگذاری اختیارات به مناطق و هم‌چنین تمرکززدایی است. به نظر می‌رسد در کشور ایران، هر چند ظرفیت‌های قانونی در این راستا وجود دارد، در عمل با نقطه مطلوب فاصله داریم.

بنابراین، پرسش اساسی مقاله حاضر این است:

۱. چه مدل‌هایی برای مدیریت مناطق در اقصی نقاط جهان بکار بسته شده است و کاربست هر یک از آن‌ها درباره ایران چه نتایج دارد؟
 ۲. چه مدلی برای مدیریت مناطق ایران مناسب است و راهکارهای تحقق آن چیست؟
- سوالات فوق در چارچوب «نظریه حکمرانی خوب»^۱ مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

شاخص‌های حکمرانی خوب

اصطلاح حکمرانی خوب برای اولین بار در سال ۱۹۷۹ در علوم اقتصادی توسط اولیور ویلیامسون^۲ استاد اقتصاد در آمریکا به کار رفته، و از سال ۱۹۸۰ به بعد به حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی سرایت کرده است. نهادهای وابسته به سازمان ملل خصوصاً بانک جهانی در گسترش این مفهوم نقش مهمی داشته‌اند. حکمرانی خوب نتیجه تعامل و کارکرد سازنده بین مولفه‌های اصلی یک جامعه سیاسی است تا مطلوبترین ستاندها عاید یک جامعه گردد و با رضایت نسبی بخش‌های مختلف یک جامعه همراه باشد (Rosendahl & Poluha, 2002, 1-5).

مؤلفه‌های اصلی یک جامعه سیاسی عبارتند از:

1. good governance
2. Oliver Eaton Williamson

- بخش عمومی و دولت که وظیفه هدایت و راهبری و برقراری حاکمیت قانون را به عهده دارد.
 - بخش‌های خصوصی که عهده‌دار ایجاد اشتغال، درآمد، تولید، تجارت و کسب و کار اند.
 - جامعه مدنی که فراهم‌کننده فرصت ابراز وجود مردم و شهروندان است.
 - نهادها و سازمان‌های مردم‌نهاد که واسطه دولت و ملت اند، و در پی تحقق مطالبات مردم هستند (ESCAP, 2009).
- تعامل خوب بین ارکان فوق زمینه را برای تحقق حکمرانی خوب در ابعاد مختلف فراهم می‌آورد.
- ویژگی‌های حکمرانی خوب از منظر بانک جهانی عبارتند از:

شاخص‌ها	متغیرها	ردیف
۱-۱: انتخابات بالنده و پاسخگویی حکومت	نظارت بر حکومت	۱
۱-۲: ثبات سیاسی و عدم خشونت		
۲-۱: اثربخشی	ظرفیت دولت برای تدوین و اجرای سیاست‌ها	۲
۲-۲: کیفیت مقررات		
۳-۱: حاکمیت قانون	نهادمندی‌سازی تعاملات اقتصادی و اجتماعی	۳
۳-۲: مبارزه با فساد		

با توجه به متغیرها و شاخص‌های فوق، حکمرانی خوب معمولاً از دو طریق حاصل می‌شود:

۱. رقابت و مشارکت مردم در شئون مختلف؛
 ۲. پاسخگویی حکومت در شئون مختلف (ESCAP, 2009).
- منظور از رقابت، اعم از رقابت اقتصادی و سیاسی است. همان‌طور که تجربه مدیریتی جوامع مختلف ثابت کرده است، رقابت می‌تواند دایره انتخاب خریداران در حوزه اقتصاد یا شهروندان در حوزه سیاست را گسترش دهد، و از سوی دیگر، عرضه‌کنندگان (تصمیم‌گیرندگان) را در معرض انتخاب تقاضاکنندگان قرار می‌دهد.

برای این که رقابت پویا و نهادینه در جامعه شکل بگیرد، باید اقدامات زیر صورت گیرد:

۱. انتخابات آزاد و رقابتی، بنیادی‌ترین مصداق رقابت پویا و اجرای نظریه حکمرانی خوب است.

۲. اقدام دیگر برای رقابتی کردن جامعه، ایجاد شفافیت و حذف و کاهش تبعیض در قوانین و مقررات است. تبعیض میان شهروندان برای تصدی مناصب حکومتی و فعالیت‌های اقتصادی و فرهنگی مغایر با شایسته‌سالاری است و رقابت برای ورود به مناصب مدیریتی را کاهش می‌دهد.

۳. راه حل دیگر، ارتباط سیستماتیک دولت با جامعه مدنی و گروه‌های رابط بین مردم و حکومت است تا بدین وسیله حکومت از مطالبات مردم آگاهی پیدا کند.

۴. سیاست تبعیض مثبت برای اقشار، گروه‌ها یا مناطقی که از محرومیت مزمن رنج می‌برند.

۵. کوچک شدن دولت، تا منابع بجای هزینه‌های بوروکراتیک و رانت‌خواری‌ها، صرف امور توسعه‌ای شود (کمالی، ۱۳۸۸، ۲۰-۲۶).

راهبرد دوم حکمرانی خوب، تقویت پاسخگویی حکومت و اثربخشی سیاست‌هاست. پاسخگویی حکومت و اثربخشی سیاست‌ها معمولاً از دو طریق حاصل می‌شود:

۱. تفکیک قوا و نهادینه شدن نظارت ملی؛

۲. تدابیر اداری.

سیاست‌های گروه نخست (تفکیک قوا و نظارت ملی) ناظر بر ساخت کلان سیاسی کشور است، و گروه دوم بیشتر تر به سیاست‌های اجرایی و اداری کشور مربوط اند. این دومی بیش‌تر مورد توجه مقاله حاضر است.

برای توازن قوا و نظارت ملی باید به این سیاست‌ها توجه ویژه کرد: افزایش اقتدار و توانمندی نظارت مجلس بر قوه مجریه، تضمین استقلال بیش‌تر قوه قضاییه، افزایش توانایی حرفه‌ای مجلس و قوه قضاییه و توانمندسازی سایر نهادهای نظارتی مستقل و سپردن حسابرسی به آن‌ها، از روش‌های بهبود توازن قوا و نظارت ملی است (الوانی و علیزاده ثانی، ۱۳۸۶، ۱۲-۶).

در مورد تدابیر اداری، راهکارهای مختلفی مورد توجه است؛ یکی از روش‌های اداری برای بهبود پاسخگویی حکومت و اثربخشی سیاست‌ها، اصلاح نظام بودجه‌ریزی

است. نظام بودجه‌ریزی باید از حالت سنواتی و سنتی خارج شود و ماهیت عملیاتی به خود بگیرد و بخش‌ها و مناطق بر اساس نیاز نسبی و عمل‌کرد مؤثر از بودجه بهره‌مند گردند. هم‌چنین، معیار عدالت نیز باید در تخصیص بودجه برای مناطق مختلف کشور مد نظر باشد. راهکار دیگر، اعطای استقلال تصمیم‌گیری (با نظارت و هدایت دولت مرکزی) به مناطق کشور است. هم‌چنین تقویت منابع و ظرفیت نهادهای محلی در طراحی، تطبیق و ارائه خدمات عمومی از دیگر شاخص‌های اصلاح اداری کشور محسوب می‌شود. برای حکمرانی خوب، باید کاری کرد که فاصله تصمیم‌گیران یا دولتمردان با مردم در اقصی نقاط کشور کاهش یابد، ظرفیت مناطق و جامعه محلی ارتقا یابد و امکان نظارت‌های منطقه‌ای افزایش پیدا کند.

حالا باید دید کدامیک از الگوهای زیر که ماحصل تجارب کشورداری در سراسر جهان است، حکمرانی خوب را برای مدیریت مناطق ایران در پی خواهد داشت:

۱. تمرکزگرایی؛
۲. نظریه فدرالیسم؛
۳. نظریه مشارکت سهامی؛
۴. تمرکززدایی؛
۵. خودمختاری.

۱. تمرکزگرایی

این الگو بیش‌تر در نظام‌های کمونیستی و اقتدارگرا اجرا شده است. در نظام‌های سیاسی متمرکز، مهم‌ترین سیاست‌ها و برنامه‌ها اعم از ملی و محلی در مرکز سیاسی کشور یا پایتخت تعیین می‌شود. مجریان سیاست‌ها و برنامه‌های مذکور نیز عمدتاً سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری دولتی هستند که بخش عمده‌ای از خدمات محلی را به مردم ارائه می‌دهند. در چنین شرایطی، سازمان‌های محلی مانند شهرداری‌ها نقش و تاثیر اندکی در جریان اداره امور محلی دارند. آن‌ها عمدتاً ادارات محلی به شمار می‌روند که موظفند بر اساس سیاست‌های ابلاغ شده از مرکز عمل کنند. در چنین الگویی، کلیه تصمیمات در مرکز اتخاذ می‌شود و مناطق کشور هیچ استقلالی از خود ندارند. معایب این الگو از طریق برهان خلف، یعنی اثبات محاسن تمرکززدایی آشکار خواهد شد. هم‌چنین تجارب تاریخی، کارآمدی این نظریه را کاملاً رد می‌کند.

۲. نظریه فدرالیسم

در آغاز قرن بیستم، تنها ۹ کشور رسماً فدرال در جهان وجود داشت؛ این کشورها عبارت بودند از آرژانتین، استرالیا، برزیل، کانادا، آلمان، مکزیک، سوئیس، آمریکا و ونزوئلا. ولی در پایان قرن بیستم کشورهای اتریش، بلژیک، کومور، هند، مالزی، نیجریه، پاکستان، روسیه، تانزانیا، امارات متحده عربی و آفریقای جنوبی به این دسته از کشورها پیوستند. هر چند از جهت تعداد کشورهای فدرال محدودند، ولی چون اکثر آن‌ها کشورهای بزرگ و پر جمعیت هستند، از لحاظ فضایی و جمعیت نظام فدرالیسم حدود ۵۰ درصد کره زمین را در بر می‌گیرد. از اینرو قرن بیستم را از نظر تقسیمات کشوری قرن فدرالیسم می‌نامند. (Hueglin, 2005)

فدرالیسم برگرفته از ریشه «فئودوس (foedus)» لاتین به معنای عهد، پیمان و قول است. «فدرالیسم» به‌طور ساده به اصلی از سازماندهی و همبستگی دولتی گفته می‌شود که طبق آن نظام سیاسی از یک واحد سیاسی کل (دولت فدرال مرکزی) و واحدهای سیاسی جزء (مثلاً ایالت‌ها) تشکیل می‌گردد. هر چند هر دوی این سطوح دولتی، یعنی هم سطح فدرال و هم سطح ایالتی، از نهادهای دولتی خود چون حکومت و دستگاه اداری دولتی، پارلمان و قوه قضاییه برخوردارند، اما در عین حال همه آن‌ها با هم یک نظام سیاسی واحد را تشکیل می‌دهند (Federalism, 2009). فدرالیسم را «اصل وحدت در کثرت» خوانده‌اند و این یعنی در این نظام‌ها به جای اصل «یک ملت - یک دولت»، پلورالیسم و تنوع ملی، قومی، فرهنگی و دینی حاکم است که مبنا و ملاک حاکمیت سیاسی قرار می‌گیرد. فدرالیسم در مفهوم کلی آن، یک روش حکومتی است که بر توزیع و پخش سرزمینی قدرت سیاسی در یک جامعه استوار است (هدایتی، ۱۳۸۴).

موجودیت فدرالیسم براساس اصول زیر شکل می‌گیرد:

۱. فدرالیسم گوناگونی جوامع بشری را در زمان و در مکان در نظر می‌گیرد و برای هر یک از واحدهای تشکیل دهنده، قائل به حقوق و وظایفی است.
۲. فدرالیسم کوشش می‌کند تا اتحادی به وجود آورد بدون آنکه لزوماً این اتحاد به ادغام بینجامد. رعایت هم‌زمان گوناگونی و یگانگی، با تضمین همزیستی اجتماع محلی با جامعه ملی، دلیل وجودی فدرالیسم به‌شمار می‌آید. به این ترتیب است که اعضای تشکیل دهنده فدراسیون، علیرغم از دست دادن استقلال مطلقشان در یکپارچگی جامعه جدید محو نمی‌گردند (خوبروی پاک، ۱۳۷۷، ۲۳).

به‌طور خلاصه، دو نوع فدرالیسم داریم: نوعی از آن فدرالیسم دوگانه خوانده می‌شود و نوع دوم آن فدرالیسم کئوپراتیو یا تعاونی. در نوع اول هر دو سطح فدرال و ایالتی از استقلال فراوانی برخوردار هستند و در کار همدیگر کم‌تر دخالت دارند. اما در نوع دوم، استقلال هر دو سطح محدود است و هر دو در هم تنیده هستند و در حوزه یکدیگر نفوذ دارند و به طرق مختلف به هم وابسته‌اند. شکل فدرالیسم مثلاً در ایالات متحده آمریکا تا اندازه زیادی دوگانه است و در آلمان کئوپراتیو (لمینگ، ۱۳۸۵)؛ و (خوبروی پاک، ۱۳۷۷، ۲۲).

کشورهای فدرال را از لحاظ نحوه تشکیل و مشخصات عمومی، می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱. کشورهایی که به‌دلیل ساخت تاریخی و وسعت جغرافیایی بزرگ عملاً حکومت متمرکز در آن‌ها امکان‌پذیر نبوده است؛ نظیر ایالات متحده آمریکا، برزیل، آرژانتین، استرالیا، روسیه و غیره که از آغاز نظام اداری در این کشورها به صورت نامتمرکز فدرالیسم بوده است. این نوع فدرالیسم که اساساً نوعی تقسیم کشوری است، به فدرالیسم سرزمینی^۱ معروف است (Hueglin, 2005).
۲. کشورهایی که به علت کوچک و کم جمعیت بودن، به تنهایی قادر به حفظ موجودیت نبوده‌اند، و لذا با هم متحد شده و هویت و کشور جدیدی به وجود آورده‌اند و از نظر اقتصادی نیز به هم متکی شده‌اند. قدیمی‌ترین این کشورها سوئیس است که از بیست و شش دولت با چهار زبان رسمی درست شده است، و هم‌چنین میتوان از آلمان در قرن نوزدهم نام برد که از بهم پیوستن شاهزاده‌نشین‌های متعدد بوجود آمد.
۳. کشورهایی که برای حل مسأله ملی و تامین حقوق اقلیت‌های قومی مجبور بوده‌اند نظام متمرکز قبلی را بشکنند و سیستم فدرال را جایگزین آن نمایند؛ کانادا، هندوستان، اسپانیا، و بلژیک از آن جمله‌اند. این نوع فدرالیسم را فدرالیسم فرهنگی نیز می‌نامند (Hueglin, 2005).

۳. نظریه مشارکت سهامی^۱

یکی دیگر از سازوکارهای ساختاری برای مدیریت مناطق و جلوگیری از منازعات داخلی، مشارکت سهامی یا سهامداری قدرت^۲ است که در فارسی بعضاً «دمکراسی انجمنی» نیز گفته می‌شود. این شیوه هم برای سراسر کشور و هم در بخشی از کشور که گرفتار مناقشات مرکز-پیرامونی است قابل اجرا است. مدل مشارکت سهامی در بعضی کشورها مانند سوئیس با فدرالیسم مقارن می‌گردد و تمایز آن با فدرالیسم دشوار می‌گردد. (O'Leary, 2005, 3-43).

اصول مربوط به «مشارکت سهامی» ابتدا توسط سیاستمداران هلند در سال ۱۹۱۷ مطرح و اجرا شد. بعداً لبنانی‌ها در سال ۱۹۴۳، مالزیایی‌ها در سال ۱۹۵۵، اهالی فیجی در سال ۱۹۷۰ و اهالی ایرلند شمالی در سال ۱۹۷۴ به شیوه‌های مختلف آن را اجرا کردند. مشارکت سهامی به این معنی است که هر یک از گروه‌های قومی - فرقه‌ای با توجه به متغیرهایی چون اندازه جمعیت می‌بایست در ساختار قدرت سهم داشته باشد. این تقسیم قدرت می‌تواند به صورت افقی و تشکیل مناطق خودمختار در چارچوب یک حاکمیت سیاسی مانند سوئیس تجلی پیدا کند که در این جا با فدرالیسم مقارن می‌گردد و یا به صورت عمودی؛ به این معنی که هیچ ارتباطی بین تقسیمات کشوری و عناصر هویتی وجود ندارد، بلکه نظام حکومتی به صورت بسیط اداره می‌شود ولی هر یک از گروه‌های قومی بسته به قدرت خود در حاکمیت سهم دارند؛ مانند لبنان. مشارکت سهامی معمولاً به چهار صورت اجرا می‌شود:

۱. دولت ائتلافی فراگیر که هر یک از گروه‌های قومی - فرقه‌ای در آن سهم دارند.
۲. نمایندگی و بهره‌مندی تناسبی، به این معنی که هر یک از گروه‌های قومی متناسب وزن خویش، در ساختار حکومتی حضور داشته و در مواهب و هزینه‌های آن سهیم‌اند.
۳. حق وتوی قانون اساسی برای اقلیت‌ها، به این معنی که نمایندگان اقلیت‌ها قادر باشند سیاست‌هایی را که کاملاً با منافع قومی - فرقه‌ای آن منافات دارد، و تو نمایند. (McGarry and O'leary, 1993, 35-36)

تجربه شکست الگوی مشارکت سهامی در برخی کشورها مانند قبرس، لبنان و ایرلند شمالی و موفقیت آن در برخی دیگر مانند هلند، سوئیس و کانادا، صاحب‌نظران را به بررسی شرایطی موفقیت و ناکامی این نظریه واداشته است.

1. consociationalism
2. power-sharing system

آرنت لیجفارت^۱ شرایطی را که منجر به برقراری جامعه چندقومی باثبات و دموکراتیک می‌گردد به شرح زیر می‌داند:

۱. در چارچوب مشارکت سهامی، در قوه مجریه تمامی گروه‌های قومی - فرقه‌ای دارای سهم بوده و به‌گونه‌ای در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت دارند و حکومت عملاً نوعی ائتلاف چندقومی است که در آن قوای کشور به‌طور رسمی یا غیررسمی از یکدیگر منفک باشند؛

۲. در پارلمان، گروه‌های قومی متناسب وزن خویش حضور داشته باشند؛

۳. براساس شکاف‌های قومی - طبقه‌ای، احزاب متناسب وجود داشته باشد؛

۴. نمایندگی قومی در تمام سطوح و مراتب تصمیم‌گیری حکومتی به تناسب هر قوم وجود داشته باشد؛

۵. فدرالیسم سرزمینی و غیرسرزمینی و تمرکززدایی سیاسی حاکم باشد؛

۶. وجود یک قانون اساسی مکتوب که از حقوق اقلیت‌ها حمایت نماید و نتوان به راحتی آن را تغییر داد؛ به عبارتی رویه تغییر آن بسیار سخت و یا حتی

غیرممکن باشد. (McGarry and O'leary, 1993: 38)

تجربه کشورهای جهان نشان می‌دهد که نتایج به کار بستن الگوی مشارکت سهامی متفاوت بوده است. در حالی که این الگو به ظهور دموکراسی‌های نسبتاً با ثبات چندقومی در پاره‌ای از کشورها منجر شده است (مانند سوییس، هلند و در درجه پایین تر بلژیک) ولی در پاره‌ای دیگر از کشورها نتوانسته مانع از بروز تنش قومی گردد (مانند سریلانکا، قبرس و لبنان). هم‌اکنون در افغانستان و عراق، این الگو در حال اجراست و از تجزیه این کشورها به چند قلمرو سیاسی جلوگیری کرده است.

مفروض نظریه مشارکت سهامی این است که جامعه چندقومی با کشمکش همبستگی ضروری ندارد، بلکه این گونه جوامع دارای یک دسته منافع آشکار و محسوس مشترک هستند که می‌توان آن‌ها را به روش‌های عقلایی و بهینه‌سازی مطلوبیت تحصیل کرد. از این رو، چانه‌زنی و تبادل بین گروه‌های قومی - فرقه‌ای امکان دارد و می‌توان با تغییر سیاست‌های تحصیل قدرت و ثروت، مانع بروز تنش‌های قومی - فرقه‌ای شد (Ganguly, 1998, 59-60). بنابراین، یکی از راه‌های موفقیت الگوی مزبور اعطای خودمختاری به گروه‌های دارای سهم است که شاخص‌ترین آن حق وتوی متقابل است.

1. Arend Lijphart

۴. نظریه عدم تمرکز یا تمرکززدایی

عدم تمرکز روشی است که در آن دولت مرکزی حق و اختیار تصمیم‌گیری - و گاهی امکانات مادی لازم را به نهادهای محلی، که متصدیان آن بسته به توسعه سیاسی کشور توسط مردم همان محل انتخاب شده‌اند، واگذار می‌نماید (نبوی، ۱۳۵۶، ۱-۵)؛ و (Manason&Loehr, 1999, 38).

فلسفه تمرکززدایی در کشورهای دمکراتیک مبتنی بر این فرض است که گذشته از تفکیک قوا که شرط بقای دمکراسی است، باید تجزیه دیگری از نیروی حکومت در نواحی مختلف کشور صورت گیرد، یعنی قدرت حکومت در مناطق مختلف، خصوصاً مناطق پیرامونی تقسیم شود تا هرچه بیش‌تر از میزان انحصار دولت مرکزی کاسته شود. بر اساس این فرض، اگر در هر قسمت از کشور قدرت‌های محلی صاحب اختیاراتی باشند، همین اختیارات موجب خواهد شد که حکومت مرکزی نتواند حقوق مسلم مردم را غصب کند (رحیمی، ۱۳۴۷، ۲۱۹).

از طریق تمرکززدایی هم مکانیسم‌های نظارتی حکومت بیش‌تر می‌شود و هم مردم مشارکت کم‌واسطه‌تری در سرنوشت خود پیدا خواهند کرد. کارنامه عدم تمرکز نشان داده است که اگر این الگو در دولت‌های اقتدارگرا با اقتصاد متمرکز و دولتی اجرا شود، صرفاً یک امر صوری خواهد بود و نمی‌تواند در کاهش تنش‌های مرکز-پیرامون موفق باشد، ولی اگر عدم تمرکز همراه با اقتصاد غیردولتی و دمکراسی نهادینه باشد و مردم مناطق به طور مستقیم متصدیان منطقه‌ای خود را انتخاب کنند، این الگو می‌تواند موفق باشد (مانند فرانسه) و اساساً نوعی شبه‌فدرالیسم خواهد بود. کارنامه تمرکززدایی نشان می‌دهد که این الگو اساساً یک سیاست بوروکراتیک برای حکومت‌داری است (اجلالی، ۱۳۸۱، ۱۷۲).

از لحاظ میزان قدرت واگذاری، تمرکززدایی را می‌توان به‌طور کلی به سه دسته اداری، اجرایی و تقنینی تقسیم نمود. در تمرکززدایی اداری وظایف دولتی به شیوه غیرمتمرکز انجام می‌شوند، بدون این‌که صلاحیت‌های تصمیم‌گیری از سطح مرکزی به سطح منطقه‌ای انتقال داده شوند. این امر به‌طور مشخص‌تر به این معناست که وظایف اداری توسط شعبه‌ها یا بخش‌هایی از وزارتخانه‌ها که به صورت غیرمتمرکز در سطح مناطق تأسیس می‌گردند، انجام می‌گیرند. این شکل از تمرکززدایی تراکم‌زدایی نیز نامیده می‌شود (اطاعت، ۱۳۸۹، ۸۹-۹۰).

تمرکززدایی اجرایی به مفهوم عدم تمرکز وظایف دولتی است. البته در این گونه تمرکززدایی - بر خلاف تمرکززدایی اداری - وظایف دولتی برای انجام مستقلانه و خودمسئولانه آن‌ها به دستگاه اداری مناطق تفویض می‌گردند. برای این شکل از تمرکززدایی هم نمونه‌های متعددی در اروپا یافت می‌شود (برای نمونه در بریتانیای کبیر و فرانسه).

سومین نوع تمرکززدایی تمرکززدایی، در قانونگذاری است و این به مفهوم واگذاری صلاحیت قانونگذاری به پارلمان‌های مناطق است. به عبارت دیگر، دولت فقط سیاست‌های کلی را وضع و اجرا می‌کند، ولی مناطق بر حسب مقتضیات منطقه‌ای خود، قوانین و سیاست‌های لازم را وضع و اجرا می‌کنند (ایرانبور، ۲۰۰۸، <http://www.if-id.de>).

۵. مدل خودمختاری سرزمینی

در لغت‌واژه خودمختاری یا *Autonomy* از دو کلمه یونانی *auto* یعنی خود و *nomos* یعنی قانون یا قاعده گرفته شده است. از این رو، معنی اصلی این کلمه حق تدوین و وضع قوانین برای خود است.

رودولف برنهارت بین مفهوم موسع و مضیق خودمختاری تمایز قائل است. در مفهوم موسع، خودمختاری اشاره به حق اختیار دولت‌ها در تنظیم امور داخلی و برقراری روابط خارجی دارد. در حالی که در مفهوم مضیق، خودمختاری به معنی محافظت و اعطای حق تعیین سرنوشت به اقلیت‌هاست. به نظر او، در ادبیات سیاسی، وقتی از خودمختاری صحبت می‌شود، بیش‌تر مفهوم مضیق آن مورد نظر است (Bernhardt, 1981, 25-26) و (Crawforth, 1979, 211). ریچارد لیلیچ و هرست هانوم در مقاله‌ای با عنوان «مفهوم خودمختاری در حقوق بین‌الملل» دیدگاه‌های خود را درباره خودمختاری چنین بیان می‌کنند:

خودمختاری معمولاً اشاره به استقلال عمل یک واحد خودمختار در سطوح محلی و داخلی دارد، درحالی که امور خارجه و امنیتی، معمولاً تحت کنترل دولت ملی یا مرکزی قرار دارد. اما گاه انعقاد برخی از توافقنامه‌های بین‌المللی در زمینه اقتصادی و فرهنگی ممکن است در اختیار واحد خودمختار قرار بگیرد.

(Hannum, and Lillich, 1980, 858-889)

بررسی انواع مصادیق خودمختاری نشان می‌دهد که خودمختاری یک طیف است که

در مناطق مختلف حدود اختیارات آن متفاوت است؛ بنابراین یک تعریف کلیشه ای نمی‌توان برای آن ارائه کرد.

خودمختاری به دو صورت سرزمینی و فرهنگی تجلی می‌یابد. خودگردانی یک اقلیت قومی در یک منطقه جغرافیایی خاص را معمولاً خودمختاری سرزمینی می‌گویند. بنابراین، در خودمختاری سرزمینی عنصر جغرافیا برجسته می‌نماید. اما در عالم واقع، نوع دیگر خودمختاری وجود دارد که به آن خودمختاری فرهنگی می‌گویند. این نوع خودمختاری برای اعضای یک گروه خاص در داخل یک دولت (بدون توجه به محل اقامت آن‌ها) صدق می‌کند. خودمختاری فرهنگی معمولاً به اقلیت‌های زبانی، مذهبی، فرهنگی و قومی داده می‌شود. مفهوم خودمختاری فرهنگی یا شخصی در چارچوب اصل «حمایت از اقلیت‌ها» توسعه پیدا کرده است. در تاریخ اروپا، بعضاً دیده شده است که حکمرانان اروپایی به برخی یهودی‌ها اجازه و اختیار می‌دادند که طبق قوانین و سنن خود عمل نمایند. هم‌چنین امپراتوری عثمانی به برخی از جوامع غیرمسلمان خود در چارچوب «سیستم ملت» خودمختاری‌های فرهنگی اعطا کرده بود (Esman, 1988, 32-53). بنابراین، خودمختاری فرهنگی به معنی آزادی عمل اقلیت‌های قومی و فرقه‌ای در انجام امور شخصی خود است (Lapidoth, 1996, 35).

کارنامه تجربه مدل‌های پنجگانه مدیریت مناطق در برخی از کشورهای جهان

برای ارزیابی کارآمدی مدل‌های پنجگانه مزبور باید دید که آن‌ها در کشورهای مختلف چه نتایج و تبعاتی داشته‌اند. نکته مهمی که باید مورد توجه قرار داد، این است که مدل‌های فوق بعضاً مانعة الجمع نیستند و در یک کشور دو مدل به صورت همزمان می‌تواند به کار بسته شود. مثلاً نظام سیاسی ایتالیا از نوع غیرمتمرکز است، ولی برخی از مناطق آن مانند «تیرول جنوبی» نیز همزمان به صورت منطقه خودمختار اداره می‌شوند. یا فنلاند نیز همین طور؛ به رغم اینکه مدیریت مناطق این کشور از نوع غیر متمرکز است، ولی منطقه اولاند دارای خودمختاری است. یا کشور بلژیک به رغم اینکه رسماً از نوع نظام فدرال است ولی الگوی مشارکت سهامی نیز در آن اعمال می‌گردد؛ به طوری که هلندی‌زبانان و فرانسوی‌زبانان هر یک سهم مشخصی در ارکان حکومتی دارند (امیدی، ۱۳۸۰، ۱۰۱-۱۵۰).

در قانون اساسی جدید عراق، نظام مدیریت مناطق به صورت فدرالیسم است، ولی همزمان الگوی مشارکت سهامی نیز در آن اجرا می‌شود؛ مثلاً کردها منصب ریاست جمهوری، شیعیان منصب نخست‌وزیری و سنی‌های عرب نیز منصب ریاست پارلمان را احراز می‌کنند. تجربه کشورداری در مناطق مختلف جهان، کارآمدی و موفقیت الگوهای پنجگانه مزبور را منوط به متغیرهای زیر می‌داند:

۱. سابقه خشونت و تجزیه‌طلبی در مناطق یک کشور؛
۲. ثبات نظام سیاسی و حصول درجه بالای دمکراتیزاسیون؛
۳. موقعیت ژئوپلیتیک شکننده؛
۴. حمایت نظام بین‌الملل (Feeley & Rubin, 2008, 1-30).

اگر کشوری دارای سابقه خشونت بین‌منطقه‌ای یا بین‌قومی، ژئوپلیتیک شکننده و نظام سیاسی اقتدارگرا باشد، به سختی الگوهای کثرت‌گرا در آن جواب می‌دهد. الگوی نظام متمرکز معمولاً بیش‌تر در نظام‌های اقتدارگرا عینیت می‌یابد. اکثر جمهوری‌های بلوک شرق سابق از نوع نظام سیاسی شدیداً متمرکز بودند. اتحاد شوروی سابق نیز هرچند رسماً فدرالیسم بود، ولی عملاً نظام متمرکز سیاسی محسوب می‌شد. حزب کمونیست و در رأس آن رهبر حزب کمونیست، زمام امور کشور را در اختیار داشت و مناطق کشور به صورت سلسله‌مراتبی از سوی دولت مرکزی مدیریت می‌شدند. هم‌اکنون نیز در کره شمالی، کوبا و چین چنین مدلی عملاً اجرا می‌گردد. این مدل حکومتی، تکثر سیاسی و فرهنگی را نادیده می‌گیرد و عملاً منجر به نظام‌های سیاسی از نوع توتالیتر می‌گردد. کارنامه مدیریتی و اقتصادی اکثر این کشورها، و تقریباً همه آن‌ها، با شکست همراه بوده است. در این مورد چین قدری استثنا است. چین با بستن فضای سیاسی کشور و در پیش گرفتن لیبرالیسم اقتصادی، هر چند کارنامه اقتصادی موفق‌تری از خود به نمایش گذاشته است، ولی هیچ‌کس غیر از رهبران چین - نمی‌پذیرند که نظام سیاسی آن مطلوب است و به این بالندگی ادامه می‌یابد. اما به کاربستن الگوی خودمختاری سرزمینی برای برخی از مناطق کشور با تاریخ و هویت خاص، بسته به نوع کشور و لحاظ کردن متغیرهای چهارگانه مزبور، نتایج مختلفی در پی داشته است. (امیدی، ۱۳۸۰، ۶۰-۱۵).

کارنامه خودمختاری نشان می‌دهد که این راهکار در کشورهای دارای توسعه سیاسی کارکرد مثبت دارد؛ البته کشورهای پیشرفته نیز با ايقان از عدم بروز جدایی‌طلبی و براساس الزامات داخلی و بین‌المللی به این امر تن می‌دهند. هم‌چنین در کشورهایی

که شکل‌گیری رژیم خودمختاری به صورت مسالمت‌آمیز و تدریجی، نه از روی اضطرار و اجبار بوده است، نقش خودمختاری در مهار تنش‌ها مثبت ارزیابی شده است. نتایج خودمختاری در کشورهای اقتدارگرا کارنامه مثبتی ندارد، در این مناطق، رژیم خودمختاری یا زود از هم می‌پاشد و یا با اجبار بین‌المللی تحمیل می‌گردد. بنابراین، خودمختاری سازوکاری است که برای جوامع دمکراتیک شده کارآیی بیش‌تری دارد، زیرا در جوامعی که حقوق انسان صرف‌نظر از انتساب‌های قومی رعایت نمی‌گردد، حقوق اقلیت‌ها نیز به طریق اولی رعایت نخواهد شد (امیدی، ۱۳۸۰، ۱۰۱-۱۵۰).

برخی از موارد شکل‌گرفته مدل خودمختاری در برخی از مناطق جهان (۱۹۲۰-۲۰۰۰)

منطقه خودمختار	دولت مرکزی	زمان تأسیس	موجودیت در سال ۲۰۱۰
جزایر اولاند	فنلاند	۱۹۲۰ / ۱۹۹۱	بله
تیرول جنوبی	ایتالیا	۱۹۴۶ / ۱۹۷۲	بله
ساحل آتلانتیک	نیکاراگوئه	۱۹۸۷	بله
کرس	فرانسه	۱۹۹۱	بله
دائزیگ	جامعه ملل	۱۹۳۹-۱۹۱۹	نه
ممل	لیتوانی	۱۹۳۹-۱۹۲۴	نه
کردستان عراق*	عراق	۱۹۷۰ و ۱۹۹۱	نه
سودان جنوبی**	سودان	۱۹۷۲ (مختومه ۱۹۸۳)	نه
مین دانانو	فیلیپین	۱۹۷۶	نه
منطقه تامیل‌نشین	سریلانکا	۱۹۸۷	نه
کوزوو	صربستان	۱۹۹۸	بله (با حمایت نظام بین‌الملل)
قره‌باغ	آذربایجان	۱۹۳۱	نه
چچن	روسیه	۱۹۳۱	نه
اریتره	اتیوپی	۱۹۹۱-۱۹۵۲	نه (تبدیل به کشور مستقل شده است)

* در این مقاله تحولات خودمختاری کردستان عراق در دهه ۱۹۷۰ مد نظر است. این منطقه بعد از

تحولات ۱۹۹۱ عملاً از خودمختاری برخوردار شده است.

** اخیراً تحولات سیاسی سودان به استقلال جنوب سودان می‌انجامد.

در خصوص نظام‌های فدرال، هم اکنون تقریباً ۵۰ درصد جهان از حیث جمعیت، در گروه کشورهای فدرال قرار می‌گیرند. کشورهای بزرگی چون هند، برزیل، آمریکا، بلژیک، سوئیس، روسیه، نیجریه و پاکستان در این گروه قرار می‌گیرند. موفقیت و کارآمدی نظام فدرال به وجود عوامل زیر بستگی دارد:

۱. سابقه خشونت بین منطقه‌ای و بین قومی در مناطق آن‌ها وجود نداشته است یا فراموش شده باشد؛

۲. نظام سیاسی این کشورها دمکراتیک بوده و از درجه بالای ثبات برخوردار باشد؛

۳. موقعیت ژئوپلیتیک آن‌ها به گونه‌ای باشد که مورد تحریض و دخالت قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای قرار نگیرند. (خوبروی پاک، ۱۳۷۷)

در مورد برخی نظام‌های فدرال، شاهد هستیم که پاکستان، نیجریه و روسیه نظام فدرال با ثباتی را تجربه نمی‌کنند؛ علت اصلی به نظام سیاسی و موقعیت ژئوپلیتیک آن‌ها برمی‌گردد. از لحاظ نظام سیاسی آن‌ها کاملاً دمکراتیک نیستند و از لحاظ ژئوپلیتیک نیز مورد تحریض قدرت‌های فرامنطقه‌ای قرار دارند. اما کشورهایی مانند ایالات متحده، برزیل، بلژیک، سوئیس و هند به دلیل توسعه‌یافتگی سیاسی و ژئوپلیتیک غیرشکننده و همراهی با نظام بین‌الملل، الگوی موفق را به نمایش گذاشتند.

اما الگوی مشارکت سهامی یا دمکراسی انجمنی در کشورهایی موفق است که متغیرهای چهارگانه مذکور در آن‌ها حضور پررنگی داشته باشد. این الگو هرچند در مالزی تا حدی به دلیل گذار نظام سیاسی آن به دمکراسی و همراهی نظام بین‌الملل با آن موفق بوده است؛ ولی در لبنان، افغانستان، عراق و قبرس با مشکلاتی همراه بوده است. دلیل این امر، دخالت قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، موقعیت ژئوپلیتیک شکننده آن‌ها، سابقه خشونت بین قومی و عدم ثبات نظام سیاسی آن‌هاست.

اما الگوی نظام سیاسی غیرمتمرکز (تمرکززدایی) حداقل برای دوره گذار می‌تواند مدل قابل توجهی باشد. این الگو هم اکنون در بسیاری از مناطق جهان و مجاورت ایران مانند ترکیه به خوبی پیاده شده است و با نتایج مثبتی همراه بوده است. با توجه به ناکارآمدی الگوی مدیریت متمرکز و عدم امکان اجرای الگوهای دیگر به دلیل ژئوپلیتیک شکننده، دخالت قدرت‌های فرامنطقه‌ای، سابقه جدایی‌طلبی و غیره، می‌توان این الگو را برای ایران در نظر گرفت که در بخش بعد به آن می‌پردازیم. البته این الگو طی سال‌های اخیر در کشورمان در حال اجرا است.

امکان‌سنجی و ارزیابی منافع و مضار هر یک از مدل‌ها درباره ایران

در خصوص کارآمدی و کاربست هر یک از مدل‌ها در مورد ایران، شایان ذکر است بعد از تشکیل دولت مدرن از آغاز عصر پهلوی، ایران دوره تمرکزگرایی شدیدی را تجربه کرد. تجربه ۸۰ سال اخیر ثابت کرده است که تمرکزگرایی از جهات سیاسی، اجتماعی، و اقتصادی چندگان کارآمد نبوده است. هر چند در آغاز تشکیل دولت مدرن، تمرکزگرایی برای حفظ امنیت و تمامیت ارضی کشور ضروری بود؛ ولی ادامه آن توجیه چندانی نداشت. متأسفانه ورود درآمدهای نفتی به سبب درآمدهای دولت، فرآیند تمرکزگرایی را تشدید کرد و دولت ایران از جهات مختلف به دولت رانتیر شباهت پیدا کرد. تجربه کشورهای مختلف، به ویژه نظام‌های کمونیستی سابق، همه بر این حقیقت دلالت می‌کند که تمرکزگرایی منجر به ناکارآمدی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی می‌گردد و با نظریه حکمرانی خوب سازگاری ندارد.

اما در مورد فدرالیسم، ایران از جهات ژئوپلیتیکی در منطقه‌ای حساس و شکننده قرار دارد. از سوی دیگر، ماهیت سلطه‌ستیز انقلاب اسلامی و اهداف تهاجمی سیاست خارجی ایران، این کشور را در معرض آماج حمله‌های پنهان و آشکار دشمنان ایران قرار داده است. هم‌چنین اقدامات فعلی و سابقه تجزیه‌طلبی برخی از گروه‌ها در مناطق سرحدی ایران و حمایت خارجی از آن‌ها، همیشه دغدغه نهادهای امنیتی ایران بوده است. مادامی که دغدغه امنیتی وجود داشته باشد، هر سازوکاری که این دغدغه را تشدید نماید، قطعاً عقیم خواهد ماند. بنظر می‌رسد فدرالیسم با توجه به ماهیت مرکزگرای آن باعث افزایش این دغدغه خواهد بود و در مورد ایران عملی نیست.

اما در خصوص مشارکت سهامی، همان‌طور که گفته شد مفهوم اصلی این اصطلاح آن است که هر گروه قومی یا مناطق سهمی از ساختار قدرت و احیاناً حق وتو داشته باشد. با توجه به موزاییک فرهنگی - قومی در ایران، چنین ایده‌ای عملاً امکان‌پذیر نخواهد بود؛ زیرا مناصب و نهادهای حکومتی پاسخگوی مطالبات اقوام نخواهد بود. از سوی دیگر، رقابت میان گروهی برای احراز این مناصب افزایش پیدا خواهد کرد و این امر به وحدت ملی آسیب می‌رساند.

نکته مهم‌تر اینکه اساساً این الگو برای کشورهای با سابقه تنش بین‌قومی به کار رفته است، و در ایران چنین سابقه‌ای وجود ندارد.

در خصوص الگوی خودمختاری سرزمینی، اساساً این مدل برای اقلیت‌های قومی—مذهبی کاربرد داشته است که در درون یک اکثریت غالب قرار گرفته‌اند. در ایران، تنها اقلیت‌های ارمنی، کلیمی و زردشتی هستند که به دلیل پراکندگی جمعیتی آن‌ها نمی‌توان الگوی خودمختاری سرزمینی را برای آن‌ها به کار برد. تنها راه حل، خودمختاری فرهنگی است که عملاً آن‌ها از این امر بهره‌مند هستند. اقوام ایرانی را نمی‌توان اقلیت قلمداد کرد و آن‌ها در تعریف حقوقی اقلیت قرار نمی‌گیرند. بنابراین، الگوی مزبور برای ایران نه کاربرد دارد و نه میسر است. اگر قرار باشد به یک منطقه‌ای خودمختاری سرزمینی داده شود، گروه‌های دیگر نیز چنین مطالبه‌ای خواهند داشت؛ این امر خطرات امنیتی شدیدی برای تمامیت ارضی ایران در پی خواهد داشت.

تنها راه حل ممکن که در چارچوب نظریه حکمرانی خوب می‌توان در مورد ایران به کار بست و امکان تحقق دارد، الگوی تمرکززدایی است. در ادامه مقاله به فواید نظری و سازوکارهای کاربرد الگوی تمرکززدایی می‌پردازیم.

تمرکززدایی چگونه منجر به حکمرانی خوب در ایران می‌گردد؟

سنت حکمرانی در ایران این گونه بوده است که یک حکومت مرکزی وجود داشته و منافع عمومی را تشخیص می‌داده، و منافع عمومی در قالب قوانین، لایحه‌ها، اسناد و برنامه‌ها، سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های اجرایی از سطح مرکز تا سطح دهستان به اجرا گذاشته می‌شد. در سنت حکمرانی ایران، فرآیندهای تصمیم‌گیری کمتر مورد توجه بوده است و مقامات اجرایی علاقه‌مندند که در واقع دولت اختیارات بسیار گسترده‌ای داشته باشد تا بتواند سریعاً در مورد مسائل مختلف تصمیم‌گیری کند. اساساً فرهنگ عمومی نیز تصمیم‌گیرهای سریع از سوی دولت را نوعی اقتدار تلقی می‌کند. این درحالی است که حکمرانی خوب به گونه‌ای متصور است که تصمیمات بر اساس اصولی چون مشارکت، اجماع نخبگان، کارآمدی، شفافیت اطلاعات و پاسخگویی اتخاذ شوند. واقعیت آن است که فرآیند تصمیم‌گیر از خود تصمیم مهم‌تر است، چراکه اگر فرآیند فوق به گونه‌ای شکل گیرد که نظرات افراد ذی نفع (فعالان مرتبط با موضوع) شنیده نشود و مشارکت آن‌ها ممکن نشود، آنچه به منزله یک تصمیم (از قبیل یک برنامه اجرایی، سیاست، قانون و غیره) ابلاغ می‌شود و در ارتباط با کالای عمومی و نفع عمومی قرار دارد، به سبب طی نشدن فرآیندهای صحیح تصمیم‌گیر، در مقام اجرا با موانع زیادی مواجه خواهد شد و هزینه تصمیمات بسیار بالا خواهد بود (آخوندی، ۱۳۸۸، ۶).

تجربه بسیاری از کشورها نشان داده است اگر در جامعه‌ای، درجه تمرکز ساختار مدیریتی بخش عمومی به نفع مناطق کاهش یابد (تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم آن منطقه)، به عبارت دیگر، اگر در جامعه‌ای نظام دولت‌های محلی برقرار شود، اطلاعات عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی محلی در مورد سلیقه‌ها و ترجیحات متقاضیان آن کالاها و خدمات افزایش خواهد یافت. بنابراین، تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم در مناطق برای تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی، منجر به تخصیص بهینه‌تر منابع گردیده، و بدین ترتیب، رفاه اجتماعی را بهبود خواهد بخشید (فرازمند، ۱۳۸۴، ۱۷۱-۱۵۹).

تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم، از مزایای مهم دیگری نیز برخوردار است. خودگردانی اداری، باعث تغییر در رفتار بخش عمومی (مسئولان و قانونگذاران محلی) و هم‌چنین خود مردم منطقه خواهد شد. در حالت عدم تمرکز، چون مسئولان و قانونگذاران محلی از یک سوی، منتخب مردم هستند (و لذا سلیقه‌ها و ترجیحاتشان به سلیقه‌ها و ترجیحات مردم نزدیکتر است) و از سوی دیگر، تحت نظارت نزدیک و مستقیم مردم هستند، در کار خود احساس مسئولیت بیشتری خواهند کرد و حداکثر سعی خود را در جهت جلب رضایت مردم (یعنی حداکثر سعی خود را در جهت حرکت در راستای ترجیحات مردم) به کار خواهند گرفت. در حالی که در حالت تمرکز، مسئولان محلی فقط از جانب مقامات مرکزی تحت نظارت هستند که با توجه به حجم کار زیاد ناظران مرکزی و از طرفی ارتباط بسیار کم آن‌ها با مردم محلی، چنین نظارت کارآیی لازم را ندارد. در نتیجه، مسئولان محلی ممکن است وظایف خود را به نحو مطلوب انجام ندهند. هم‌چنین در حالت تمرکز، مردم نتیجه و محصول مالیات پرداختی خود را به طور ملموس مشاهده نمی‌کنند و ممکن است این توهم را داشته باشند که مالیات‌های آن‌ها در جهت ترجیحات و سلیقه آن‌ها مصرف نمی‌شود، و بدین روی، از پرداخت مالیات فرار کنند. ولی در حالت عدم تمرکز (در حالت تشکیل دولت‌های محلی)، مردم عرضه کالاها و خدمات عمومی ناشی از مالیات‌های خود را به وضوح و به طور مشخص‌تر مشاهده خواهند کرد، و در نتیجه، تمایل بیشتری برای تأمین مالی عرضه این گونه کالاها و خدمات از خود نشان خواهند داد. این تغییر در رفتار مردم، با توجه به اینکه یکی از معضلات کشور ایران، وابستگی بخش عمومی به درآمدهای نفتی است و هدف برنامه‌های مختلف در این کشور افزایش اتکای بخش عمومی به درآمدهای مالیاتی است، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است (خوشکلام، ۱۳۷۸، ۱۲۰-۱۲۸).

از سوی دیگر، تمرکززدایی در سطوح مختلف به بالندگی سیاسی ایران کمک خواهد کرد. جان استوارت میل مزیت‌های سیاسی نظام عدم تمرکز دموکراتیک را در پنج محور زیر خلاصه می‌کند:

۱. آموزش سیاسی برای عامه مردم: این نظام موجب می‌شود آگاهی‌های مردم در حوزه سیاسی بالا رفته و مهارت آنان برای ایفای نقش در عرصه کشور ارتقاء یابد.
 ۲. آموزش در زمینه تربیت کادرها و رهبران سیاسی کشور: بی‌گمان تجربه‌اندوزی و کسب مهارت‌های مدیریت سیاسی از سوی رهبران دولت‌های محلی، باعث می‌شود رهبران سیاسی کارآمد در کل کشور و در سطح دولت فدرال تربیت شوند؛ همان‌طور که مشاهده می‌شود غالب رهبران سیاسی ملی کشورهایی مثل آمریکا، که دارای یک نظام فدرال است، از میان رهبران دولت‌های محلی برگزیده می‌شوند.
 ۳. ثبات سیاسی از طریق مشارکت آحاد مردم در سیاست: اندیشمندان علوم سیاسی مشارکت را یکی از بحران‌های پنجگانه مشروعیت حکومت‌ها می‌دانند.
 ۴. تحقق برابری سیاسی از طریق مشارکت سیاسی بیشتر مردم: تجربه نشان می‌دهد در کشورهایی که نظام فدرالی دارند، میزان مشارکت مردم در سیاست بیش‌تر از کشورهای متمرکز با نظام بسیط و غیرمرکب است که مردم فقط در سطح ملی دست به گزینش رهبران می‌زنند.
 ۵. افزایش پاسخگویی به دلیل سهولت دسترسی مردم به مدیران محلی که در نتیجه به تدریج کارآمدی نظام اداره جامعه را ارتقاء می‌بخشد.
 ۶. افزایش اثربخشی دولت به دلیل توجه به تحقق هدف‌های جامعه، رضایتمندی مردم و استفاده واقع‌بینانه‌تر از منابع موجود. (ترنر و هیوم، ۱۳۸۴: ۲۰۶)
- اما اهداف فوق در ایران چگونه تحقق می‌یابد؟

۱. کارآمدسازی شوراها

شوراها به علت اتصال مستقیم با اقشار و لایه‌های متکثر اجتماعی و توزیع فراگیر جغرافیایی در شهر و روستا و ارتباط نزدیک با مردم، درآشناترین نهاد اجتماعی با ظرفیتی کم نظیر برای تحقق توسعه و آبادانی کشور، عدالت و شکوفایی و بالندگی استعدادها هستند. اجرای قانون شوراها گامی به پیش است و امکان گفت و گوی

نیروهای محلی پیرامون منافع محلی را تا حدی فراهم می‌آورد. اما قدرت تصمیم‌گیر شوراها چه در جهت تصمیم‌گیر در زمینه ایجاد منافع عمومی و کالاهای عمومی محلی و چه از آن مهم‌تر در جهت تنفیذ و اجرای آن تصمیمات و نیز تامین هزینه‌های آن تصمیمات و در جهت جلوگیری از متخلفان از آن تصمیمات بسیار محدود است (آخوندی، ۱۳۸۸، ۶).

روندی که تاکنون در خصوص شوراها وجود داشته است، مثبت است؛ ولی اقدامات زیر نیز برای کارآمدسازی آن باید صورت گیرد:

۱. ضابطه‌مند کردن شرایط کاندیداهای شوراهای شهر و روستا، تا افراد لایق و کاردان وارد این عرصه گردند؛
۲. افزایش اختیارات شوراها متناسب با ظرفیتی که در قانون اساسی با عنوان رکن اداره امور کشور از آن نام برده شده و واگذاری تصدی‌گری‌های دولت به شوراهای اسلامی شهر و روستا؛
۳. تمرکززدایی و تفویض اختیارات صریح‌تر و بیش‌تر به شوراهای فرادست شامل شورای بخش، شهرستان، استان و عالی استان؛
۴. رایه راهکارهای اساسی و عملی برای تامین هزینه‌ها و منابع سالم و پایدار اداره شهر و روستا توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها؛
۵. تلاش برای انتزاع قانونی وظایف و اختیارات «تمرکززدایی و تفویض اختیارات صریح‌تر و بیش‌تر به شوراها» مربوط به شوراها از وزارت کشور و سایر دستگاه‌های اجرایی و انتقال آن به شورای عالی استان‌ها؛
۶. برنامه‌ریزی دولت برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری و روستایی؛
۷. تقویت نقش شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در امور محلی؛
۸. رفع موانع مربوط به ساختار، جای‌گاه، وظایف، اختیارات و نوع تعامل دستگاه‌ها با شوراها از طریق اصلاح قوانین (افتخاری، ۱۳۷۷، ۵۹).

۲. انتخاب مستقیم شهرداران

یک ضرب‌المثل یونانی می‌گوید: «درست است که کفش را کفاش می‌دوزد اما فقط کسی که کفش را می‌پوشد می‌داند که کجای پایش را می‌زند» (بیت‌هام و بویل، ۱۳۷۷، ۱۵). اداره امور شهرها، نحوه عملکرد مدیران شهر به ویژه شهردار، نزدیکترین چیزی است

که مردم هر روز در زندگی شان احساس خواهند کرد. از این رو نحوه انتخاب شهردار بسیار حایز اهمیت است. برای سالیان طولانی در اروپا، روش انتخاب غیرمستقیم شهردار، معمول و ساری و جاری بود، به گونه‌ای که شوراهای محلی پس از انتخاب توسط مردم، شهردار را برمی‌گزیدند اما از نیمه دوم قرن بیستم بسیاری از ممالک اروپایی شیوه مستقیم انتخاب شهردار توسط مردم را برگزیدند و بر این شیوه با توجه به فواید آن اصرار دارند.

شهردار به منزله مقام عالی اجرایی شهر، به واسطه دامنه اختیارات وی در سیستم‌های مختلف حکومتی، که گاه امور قضایی و امنیتی شهرها را نیز شامل می‌شود، از اهمیت خاصی برخوردار بوده و بسط ید و تفویض اختیارات حداکثری در اداره امور محلی به این جای‌گاه، ملازمه‌ای تام و تمام با مشروعیت سیاسی دارد و به همین علت در بسیاری از کشورهای اروپایی، انتخاب شهردار با رای مستقیم شهروندان صورت می‌گیرد. البته این امر منافی نظارت شوراهای محلی بر سیاست‌ها و برنامه‌های شهرداری‌ها نیست، بلکه با انتخاب مستقیم شهردار، بر وزن او در برابر گروه‌های سیاسی افزوده شده و اعمال او سطح بالاتری از مشروعیت را خواهد داشت.

از طرف دیگر، انتخاب مستقیم شهردار موجب می‌شود که مردم بتوانند بهتر از گذشته در مدیریت شهری مشارکت کنند. انتخاب شهرداران با رأی مردم، باعث ایجاد رابطه مستقیم بین مردم و شهرداران می‌شود و آن‌ها می‌توانند با پشتوانه مردم و آسودگی خاطر بیش‌تری نسبت به گذشته فعالیت‌های خود را در حوزه شهری انجام دهند.

با توجه به استدلال فوق، مهم‌ترین دلایل ناظر بر انتخاب مستقیم شهردار را می‌توان موارد زیر دانست:

۱. شهرداران، مدیران، مسئولان و کارکنان شهرداری و سازمان‌های وابسته از ثبات شغلی برخوردار خواهند شد.
۲. با توجه به نقش شهردار در زندگی مردم، عقل ایجاب می‌کند که مردم شهردار باتجربه، مدیر و مدبر و مطلع به امور شهر و شهرداری انتخاب نمایند.
۳. به کارگیری نیروهای فاقد کارایی و مازاد در سازمان اداری و شهرداری کاهش خواهد یافت و شاهد تحولی جدید در مدیریت شهری خواهیم بود.
۴. پاسخگویی شهرداران به مطالبات مردم و هم‌چنین انگیزه آن‌ها برای برنامه‌ریزی جدی برای اداره امور شهر افزایش خواهد یافت.

۵. در صورت انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم، شاهد استیضاح و برکناری مکرر شهرداران در شهرهای مختلف کشور نخواهیم بود. بنابراین، چنین کاری مانع تبانی و ساخت و پاخت شوراها با شهرداران خواهد شد (خورسند، ۱۳۸۹، www.fararu.com)

البته انتخاب مستقیم شهرداران نیازمند سازوکار بسیار گسترده‌ای در کشور است؛ و اگر یک شهردار به هر دلیلی امکان ادامه فعالیت نداشته باشد، باید دوباره انتخابات مجددی برگزار شود. انتخاب شهردار از سوی مردم، نیازمند فراهم ساختن مقدمات و زیرساخت‌هایی است که اولاً باید اختیارات و وظایف شورای شهر حفظ شود، درگیری‌ها و چالش‌ها در مدیریت شهری کاهش یابد و در نهایت از انتخاب شهردار با ابزار تبلیغی و سیاسی جلوگیری شود. بنابراین، یکی از راه‌های تمرکززدایی کارآمد و اساساً حکمرانی خوب، تغییر فرآیند انتخاب شهردار در قوانین فعلی است.

۳. تسریع در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

یکی از راه‌های تمرکززدایی و حداقل تراکم زدایی در سطح کلان کشور، واگذاری امور تصدی‌گرایانه به مردم است. به دلیل تمرکزگرایی و دولت‌گرایی شدید در تاریخ سیاسی معاصر ایران، کارخانجات و شرکت‌های دولتی بار سنگینی بر دوش دولت گذاشته‌اند؛ چون دو سوم بودجه کشور به کارخانجات و شرکت‌های دولتی اختصاص پیدا می‌کرده، و این موجب شده است که دولت نتواند وقت و توان کافی برای نظارت و هدایت جامعه اختصاص دهد. این امر موجب کاهش کارآیی و بهره‌وری در هر دو بخش گردیده است (نوبخت، ۱۳۸۷، ۵۰-۴۱). پایه و اساس اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بر اصل بازسازی ساختاری اقتصادی ایران است که ابلاغیه مقام معظم رهبری نیز در همین خصوص، دو هدف اساسی را دنبال می‌کند:

- تغییر مناسبات اقتصادی میان دولت و بازار؛

- گسترش پایه عدالت در سطح جامعه.

ابلاغ سیاست‌های راهبردی اصل ۴۴ قانون اساسی از حجیم شدن اندازه دولت در اقتصاد جلوگیری کرده و افق روشن و جدیدی را پیش روی فعالان اقتصادی جامعه قرار می‌دهد تا بر اساس اصل مزیت نسبی، نه چانه‌زنی سیاسی و انواع رانت‌ها، به

فعالیت اقتصادی در سراسر کشور مبادرت نمایند. این امر به آبادانی مناطق ایران می‌تواند سرعت بخشد. اگر تا پیش از ابلاغ این اصل، موانع و مشکل‌های قانونی برای ورود به عرصه اقتصاد کشور وجود داشت، با ابلاغ این سیاست‌ها و تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، یا موانع فراروی فعالان اقتصادی بخش خصوصی و متقاضیان سرمایه‌گذاری داخلی و حتی خارجی از پیش پا برداشته شده و یا انتظار عمومی برای تحقق این امر افزایش یافته و برای اجرا و تسریع فرآیند فعالیت‌های اقتصادی در جامعه، انسجام و انتظام خاصی بخشیده است (حسینی، ۱۳۸۷، ۹-۱۵).

تسریع در رشد اقتصادی، افزایش کارایی و اثربخشی و در نهایت افزایش بهره‌وری منابع و عوامل تولید، تحقق و گسترش مالکیت عمومی و عدالت اجتماعی، کاهش اندازه دولت، افزایش سهم بخش خصوصی و تعاون، افزایش اشتغال، افزایش رقابت‌پذیری و هم‌چنین تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری از اهداف اصلی و خصوصیات بارز این قانون است که نهایتاً منجر به حکمرانی خوب می‌شود. اما استیلای تاریخی دولت بر ساختار اقتصادی ایران، موجب به وجود آمدن برخی مقاومت‌ها از سوی ساختار و بدنه دولت و سایر قوا در برابر اجرای اصل مزبور شده است. برای مثال، می‌توان یکی از این موانع را برخی مدیران میان‌دولتی برشمرد که واگذاری شرکت‌ها را برابر با محدود شدن یا محروم شدن خود از منافع یا اختیار مدیریتی قلمداد می‌کنند که این مشکل را می‌توان با تدوین قوانین ضد انحصار و نظارت بر اجرای دقیق آن‌ها حل کرد. هم‌چنین شناسایی نهادهای شبه‌دولتی و نظارت دقیق در فعالیت نهادهای واگذار شده در اجرای درست این اصل اهمیت بسزایی دارد.

۴. بودجه‌ریزی عادلانه و مبتنی بر عملکرد

یکی از ملزومات تمرکززدایی، در اختیار داشتن منابع توسط تصمیم‌گیران مناطق، نهادهای محلی و خودگردان است. در خصوص اینکه تخصیص بودجه به مناطق کشور عادلانه است یا نه، اختلاف نظرهای شدیدی وجود دارد. ولی آمارهای توسعه مناطق گواه بر این است که بین داده‌ها (بودجه تخصیصی) و ستانده‌ها (رشد اقتصادی) توازن منطقه‌ای وجود ندارد. وزارت صنایع در آمارهای سال ۱۳۸۸ خود، شکاف منطقه‌ای از جهت رشد صنعتی را به شرح زیر ترسیم کرده است:

حکمرانی خوب و چگونگی اداره کارآمد مناطق در ایران / ۱۱۹

استان	رتبه	رده
یزد	۱	استان‌های توسعه یافته صنعتی (۱)
سمنان	۲	
قزوین	۳	
مرکزی	۴	
بوشهر	۵	
اصفهان	۶	
زنجان	۷	
خوزستان	۸	
کرمان	۹	
قم	۱۰	
آذربایجان شرقی	۱۱	
تهران	۱۲	استان‌های کم‌تر توسعه یافته صنعتی (۲)
خراسان شمالی	۱۳	
گیلان	۱۴	
هرمزگان	۱۵	
خراسان رضوی	۱۶	
چهارمحال و بختیاری	۱۷	
مازندران	۱۸	
ایلام	۱۹	
فارس	۲۰	
ردبیل	۲۱	استان‌های توسعه نیافته صنعتی (۳)
لرستان	۲۲	
خراسان جنوبی	۲۳	
همدان	۲۴	
کرمانشاه	۲۵	
آذربایجان غربی	۲۶	
کردستان	۲۷	
گلستان	۲۸	
کهگیلویه و بویراحمد	۲۹	
سیستان و بلوچستان	۳۰	

منبع: وزارت صنایع و معادن، « طرح آمایش صنعتی و معدنی ۱۳۸۷-۱۳۹۰، (تاریخ مراجعه: ۱۹ مرداد

۸۹): <http://www.aamaayesh.ir/index.php?pag=radebandi&fa>

از سوی دیگر، نظام بودجه‌ریزی ایران دارای نارسایی‌های ساختاری است که به شکاف بیش‌تر مرکز-پیرامون کمک می‌کند. بودجه‌ریزی سنتی که مشخصه ساختار بودجه‌ریزی ایران است، ناقص و ناکارآمد است. در این روش بیش‌تر بر هزینه‌ها یا داده‌ها تاکید می‌شود و ستاده‌ها کم‌تر مورد توجه قرار می‌گیرد. اما صرفه‌جویی اقتصادی، پرهیز از موازی‌کاری و ارتقای کارآمدی از مزیت‌های مهم بودجه‌ریزی عملیاتی است. در این روش، قیمت تمام‌شده کالا و خدمات به طور دقیق محاسبه می‌شود. در واقع، دولت هزینه سرانه محصولات تولیدشده اعم از کالا یا خدمات دستگاه‌های زیرمجموعه خود را محاسبه می‌کند (شیرینی نژاد، ۱۳۸۶، ۷۷-۸۸).

در این صورت، چانه‌زنی نمایندگان دستگاه‌ها و مناطق مختلف یا نهاد تهیه‌کننده بودجه به حداقل ممکن می‌رسد. صرفه‌جویی مهم‌ترین مزیت بودجه‌ریزی عملیاتی است. علاوه بر آن، شفاف شدن بودجه امکان اولویت‌بندی اجرای برنامه‌ها را تسهیل می‌کند. عملیاتی کردن بودجه سالانه همانند عملیاتی کردن بودجه و ساختار سازمان‌ها، جدی‌ترین تلاش در سال‌های اخیر است که دولت‌های نهم و دهم آن را به‌منزله قانون برنامه چهارم آغاز کرده است. دولت نهم و دهم در تلاش بوده است که نظم بودجه‌ریزی را از پایین به بالا هدایت نماید و می‌خواهد بر اساس عمل‌کرد دستگاه‌ها، به آن‌ها اعتبار مالی می‌دهد. ولی از نظر عملکردی، تا نقطه مطلوب فاصله زیادی وجود دارد.

تراکم‌زدایی در تصمیم‌گیر از مهم‌ترین دستاوردهای دولت‌های نهم و دهم در این زمینه است و دولت به جای توزیع تصمیم‌ها به توزیع قدرت تصمیم‌گیر در سطح استان‌ها می‌پردازد. سفرهای استانی هم این رویکرد را تشدید کرده است. عرضه خدمات و ایجاد زیرساخت‌ها و تفویض اختیار درباره اداره منابع مالی و انسانی به مدیران استان‌ها موجب می‌شود، اهداف کمی و کیفی که از آن‌ها خواسته می‌شود با سرعت بیش‌تر و هزینه کم‌تر محقق شود. انتخاب استانداران لایق و توانمندسازی مدیران استانی و تقویت دستگاه‌های نظارتی هم‌زمان با افزایش اختیارات مدیران استانی ضروری است و این اقدام هرگونه اتلاف منابع، تخصیص ناعادلانه منابع برای مناطق و سوءاستفاده‌های احتمالی را کاهش خواهد داد.

نتیجه‌گیری

مهم‌ترین شاخص حکمرانی خوب، پاسخگویی حکومت، عدالت نسبی در تخصیص ارزش‌ها (مانند بودجه) و تلاش برای کاهش شکاف مرکز-پیرامون است. بررسی مدل‌های ساختاری ذکر شده در این فصل نشان از این دارد که دولت‌ها با توجه به سیر تحولات تاریخی خود، فرمول‌های متفاوتی را برای اداره فضای پهناور و متکثر فرهنگی خود برمی‌گزینند. همگی آن‌ها در این اصل مشترکند که حکمرانی خوب مستلزم پاسخگویی بیش‌تر و اثربخشی سیاست‌هاست. مردم ساکن در مناطق پیرامونی یک کشور، یکی از قوی‌ترین مکانیسم‌ها برای اجتناب از احساس نابرابری را سهمیم شدن خود در قدرت و تعیین سرنوشت خود به دست خود می‌دانند. وجه اشتراک پنج مدل مورد بحث در این فصل درجات متفاوت مشارکت در قدرت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی و اختیار عمل آن‌هاست. البته بدیهی است شرایط کشورها برای هر یک از این مدل‌ها متفاوت است و نمی‌توان نسخه‌ واحدی برای کشورها با شرایط متفاوت تجویز کرد. قدر مسلم این است که توسعه‌یافتگی سیاسی و سابقه تاریخی همزیستی هویت‌های مختلف در موفقیت یا شکست مدل‌های مزبور تاثیرگذار است. در کشورمان، بهترین مدل برای اداره کشور و تحقق اهداف حکمرانی خوب، تمرکززدایی است. متأسفانه سایر مدل‌ها دارای تبعات امنیتی برای تمامیت ارضی ایران خواهند داشت. تمرکززدایی تصمیمات مدیران را به خواسته‌های مردم نزدیک می‌کند. با توجه به حساسیت‌های سیاسی و امنیتی، در حال حاضر با تقویت و کارآمدسازی شوراهای شهر و روستا و تشکیل حکومت‌های محلی و انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم، اجرای درست اصل ۴۴ قانون اساسی و تخصیص عادلانه بودجه مناطق و بر اساس کارکرد، تا حدودی این اهداف محقق می‌گردد.

منابع:

1. Bernhardt, Rudolf (1981), "Federalism and Autonomy", in Yoram Dinstein, ed., *Models of Autonomy*. New Brunswick, N., J.: Transactions Books.
2. Brown, Michael ed. (1993), *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton: Princeton University Press.
3. *Federalism* (Stanford Encyclopedia of Philosophy), at:
<http://plato.stanford.edu/entries/federalism/>
4. Feeley, Malcolm, Rubin, Edward L. (2008), *Federalism: political identity and tragic compromise*, The University of Michigan Press.
5. Esman, Milton J. ed. (1988), *Ethnicity, pluralism and the State in the Middle East* London: Comall University Press.
6. Cassese, Antonio (1995), *Self Determination of Peoples; A Legal Appraisal*. Cambridge: Cambridge University press.
7. Crawford, James (1997), "State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession", From:
<http://www.tamilnation.org/selfdetermination/97crawford.htm>
8. Crawford, James (1979), *The Creation of States in International law*, Oxford: Clarendon Press.
9. Ganguly, Rojat (1998), "Why do Ethnic Groups Mobilise" in Ray Taras (ed.), *National Identities and Minorities in Eastern Europe*. London: Mac Millan Press.
10. Jenne, Erine K., "Political Opportunism and Ethnic Mobilization: A triadic Model", from www.sscnet.ucla.edu/soc/groups/scr/jenne.pdf
11. Horowitz, Donald L. (1998), "Structure and Strategy in Ethnic Conflict", From: <http://www.tamilnation.org/conflictresolution/horowitz.htm>
12. Horowitz, Donal L. (1985), *Ethnic Groups in Conflict*. London:

University of California Press.

13. Horowitz, Donald L. (1977), *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California press.
14. Hannum, Hurst (1996), "The Right to Autonomy: Chimera or Solution"? in Kumar Rupesinghe and Valery A. Tishkov, ed., *Ethnicity and Power in the Contemporary World*. New York: UN University Press.
15. Hannum, Hurst and B. Ilich, Richard (1980), "the Concept of Autonomy in International law", *American Journal of International Law*, No. 74.
16. Kumar, Radha (1997), "The Troubled History of Partition", *Foreign Affairs*, No. 76.
17. Lapidoth, Ruth (1996), *Autonomy: Flexible Solution to Ethnic Conflicts*. Washington D.C.: The US Institute of Peace
18. McGarry, John and O'leary, Brendan, ed. (1993), *The politics of Ethnic Conflict Regulation*. London: Routledge.
19. Nordquist, Kjell Ake (1998), "Autonomy as a Conflict - Solving Mechanism - An Overview", in *Autonomy: Applications and Implications*, edited by Markku Suksi The Hague: Kluwer Law International.
20. O'Leary, Brendan (2005), "Debating consociational politics: Normative and explanatory arguments", in Noel, Sid JR. *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. Montreal: McGill-Queen's Press.
21. Oommen, T.K (1997), *Citizenship, Nationality and Ethnicity*: Cambridge: Polity Press.
22. Poluha, Eva; Rosendahl, Mona (2002), *Contesting 'good' governance: crosscultural perspectives on representation, accountability and public space*. Routledge.

23. Posen, Barry (1993), "The Security Dilemma and Ethnic conflict", *Survival*, No.35.
24. Rothschild, Joseph (1981), *Ethno politics: A conceptual Framework*, NewYork: Columbia University press.
25. Sambanis, Nicholas (2000), "Partition as a Solution to Ethnic War", *World Politics*, No.4.
26. What is Good Governance, UNESCAP, 2009 (Accessed July 10, 2009), at: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
27. Wikipedia, Online Free Encyclopedia, From:
<http://en.wikipedia.org/wiki/Autonomy>
http://en.wikipedia.org/wiki/Cultural_assimilation
28. Hueglin, Thomas O. (2005), "omparative Federalism", From:
<http://www.tamilnation.org/conflictresolution/federalism/comparativefederalism.htm>
۲۹. آخوندی، عباس (۱۳۸۸/۰۳/۱۹)، «گفت و گو با دکتر عباس آخوندی درباره تقویت حکمرانی محلی: ضرورتی لازم اما ناکافی»، *روزنامه اعتماد*، شماره ۱۹۷۱.
۳۰. اجلالی، پرویز(فروردین ۱۳۸۱)، «الگوی مدیریت سرزمین ایرانی و تمرکززدایی»، *ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، شماره ۱۷۶،
۳۱. اطاعت، جواد(۱۳۸۹)، «تمرکز زدایی و توسعه پایدار در ایران»، *فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، شماره ۷۱،
۳۲. الوانی، سیدمهدی و علی‌زاده‌ثانی، محسن(۱۳۸۶)، «تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران»، *فصلنامه‌ی مطالعات مدیریت*، شماره ۵۳.
۳۳. افتخاری، اصغر(۱۳۷۷)، «توسعه و تعادل: آسیب شناسی اجرای قانون شوراها»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، شماره ۱.
۳۴. امید، علی(۱۳۸۰)، *خودمختاری و مدیریت مناقشات سیاسی جوامع دارای اقلیت قومی*، رساله دکتری. دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۳۵. ایرانپور، ناصر(۱۳۸۵)، «پرسش و پاسخ مربوط به فدرالیسم در آلمان»، از:
http://www.if-id.de/ifidsite/FAQ/Iranpour/index_iran.php

۳۶. ایرانپور، ناصر (۱۳۸۵)، «تمرکز زدایی»، از:

<http://www.if-id.de/ifidsite/FAQ/Iranpour/Dezentralisation.doc>

۳۷. ترنر، مارک و هیوم، دیوید (۱۳۸۴)، *حکومتداری، مدیریت و توسعه: چگونه دولت کارآمد داشته باشیم؟*، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

۳۸. خورسند، آرمان (۱۳۸۹)، «انتخاب مستقیم شهردار و بایسته‌های آن»، سایت فرارو، در:

<http://www.fararu.com/vdcb8gbs.rhbg0piuur.html>

۳۹. خوشکلام خسروشاهی، پرویز (۱۳۷۸)، «آثار تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی در ایران بر سطح رفاه جامعه با تأکید بر ابعاد اقتصادی»، *مجله برنامه و بودجه*، شماره ۴۱.

۴۰. حسینی، سید شمس‌الدین، شفیعی، افسانه (۱۳۸۷)، «الزامات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، *فصلنامه مجلس و پژوهش*، شماره ۶۰.

۴۰. خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۷۷)، *نقدی بر فدرالیسم*، تهران، شیرازه.

۴۱. خوبروی پاک، محمدرضا (بی تا)، *اقوام و اقلیت‌ها در ممالک محروسه ایران*. تهران، بی جا، بی تا (کتابخانه موسسه مطالعات ملی).

۴۲. شبیری نژاد، علی اکبر (۱۳۸۶)، «مسائل ساختاری در فرآیند بودجه‌ریزی ایران»، *فصلنامه راهبرد*، شماره ۴۳، بهار.

۴۳. فرازمند، حسن (۱۳۸۴)، *تأثیر تمرکززدایی مالی بر اندازه دولت در ایران (۱۳۸۲-۱۳۶۱)*، پایان نامه دکتری اقتصاد، دانشگاه اصفهان.

۴۴. کمالی، یحیی (تیر ۱۳۸۸)، «حکمرانی خوب چیست؟»، *ماهنامه تدبیر*، شماره ۲۰۶.

۴۵. لمینگ، ریچارد (۱۳۸۵)، «فدرالیسم چیست؟» ترجمه ناصر ایرانپور، از:

http://www.ifid.de/ifidsite/deutschland/Politischesystem/Politiche2005/Federalism_iranpour_Artikel.php

۴۶. میسون، دیوید (۱۳۷۶)، «قومیت و سیاست»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، پیش شماره اول.

۴۷. نوبخت، محمد باقر (۱۳۸۷)، «خصوصی‌سازی در ایران؛ مروری بر مبانی نظری، مطالعات تجربی و عمل‌کرد سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، *فصلنامه مجلس و پژوهش*، شماره ۶۰.

۴۸. نبوی، مصطفی (۱۳۵۶)، *تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران*. تهران، سازمان چاپ و توزیع.

۴۹. هدایتی، سید هاشم (۱۳۸۴)، «چالش‌های اجرایی فدرالیسم در ایران»، از: <http://www.mediya.net/siyaset/Federalism-iran/fed-iran-020105.htm>

