

فصلنامه حکمرانی متعالی

سال چهارم، شماره ۱۴، تابستان ۱۴۰۲

مقاله پژوهشی، از صفحه ۱۰۷ تا ۱۲۸

ترسیم وضعیت مطلوب تمرکززدایی مدیریتی از دیدگاه شهید بهشتی (ره)

عباس عمادی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۱۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۱۵

چکیده

یکی از الگوهای مطرح برای تحقق حکمرانی خوب، الگوی «حکمرانی محلی» است که بر تمرکززدایی مدیریتی استوار است و نقش مستقیم مردم در اداره امور محلی و منطقه‌های خود را برجسته می‌سازد. پژوهش حاضر با رویکردی توصیفی - تحلیلی و با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای و اسنادی تلاش کرده است وضعیت مطلوب تمرکززدایی مدیریتی در نظام سیاسی - اداری ایران را از دیدگاه شهید بهشتی (ره) مورد تحقیق و بررسی قرار دهد. پرسش اصلی این است که در اندیشه شهید بهشتی، وضعیت مطلوب حکمرانی محلی چگونه است و چه الگویی از تمرکززدایی مورد نظر ایشان است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که پرهیز از تمرکزگرایی و توجه به خودگردانی محلی، از اصول مهم حکمرانی مردمی از نگاه شهید بهشتی است. از نگاه ایشان در بین الگوهای متنوعی که برای تمرکززدایی مطرح شده است، الگوی مطلوب برای نظام جمهوری اسلامی، الگوی «خودگردانی محلی» است که به تدریج به سمت نوعی فدرالیسم تغییر کند و در عین حال که اصل مرکزیت و سلسله مراتبی را حفظ می‌کند، اختیارات گسترده‌ای را به نهادها و سازمان‌های محلی تفویض می‌کند. حدود مرز اختیارات نهادهای منتخب محلی تا جایی است که به تجزیه طلبی و خودمختاری منتهی نگردد.

واژگان کلیدی: حکمرانی، حکمرانی محلی، تمرکززدایی، خودگردانی محلی، شهید بهشتی.

۱. استادیار علوم سیاسی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

مقدمه

با افزایش اهمیت مردم‌سالاری در اندیشه‌های جدید و سیر تصاعدی امواج دموکراسی در کشورهای در حال توسعه، حکمرانی مردمی مورد توجه قرار گرفته است. امروزه در بسیاری از نظام‌های مردم‌سالار بر نقش مردم و مشارکت حداکثری آنان در فرایندهای سیاسی از طریق نمایندگان منتخب آنها تأکید می‌گردد، اما در عمل به‌ویژه در الگوی دموکراسی نمایندگی، نقش مردم محدود به مشارکت در انتخابات است و آنان در عرصه‌های حکمرانی و مدیریتی نقش فعال و مؤثری ندارند. برگزاری انتخابات دوره‌ای و منظم، فقدان مناصب غیرانتخابی، آزادی احزاب و گروه‌های سیاسی و فرصت برابر شهروندان برای مشارکت در قدرت، هرچند از شاخصه‌های مهم سنجش دموکراسی به شمار می‌آید، اما منتقدان دموکراسی لیبرال بر این باورند که در این الگو از دموکراسی، نقش مردم به حاشیه رفته و آنان از تصمیم‌گیری‌های عمومی دور شده‌اند. به همین دلیل، نظریه‌های متأخر به دنبال چارچوبی نظری و نیز ترتیبات نهادی برای مشارکت بیشتر و فعال‌تر شهروندان در تصمیم‌گیری‌های جمعی هستند (بنوئا، ۱۳۷۸: ۱۲۴-۱۲۰). «مکفرسون»، از نظریه‌پردازانی که بر دموکراسی مشارکتی تأکید بسیاری دارد، عمده‌ترین راه برای تحقق این امر را گسترش عرصه مشارکت می‌داند. وی معتقد است تا زمانی که حق تعیین سرنوشت افراد فقط محدود به عرصه حکومت شود، دموکراسی همان‌گونه که «شومپتر» درک کرده است محدود خواهد بود. بنابراین باید حقوق دموکراتیک از سطح دولت به سایر نهادهای اصلی جامعه نیز تسری پیدا کند. از نگاه او، بهترین نقطه شروع برای مشارکت فعال، جوامع محلی است، به‌ویژه محل کار، همسایگان و انجمن‌های محلی مانند انجمن اولیاء مدرسه یا جمعیت همسایگان که می‌توانند محکم‌ترین بنیان برای نهادینه شدن دموکراسی مشارکتی باشند. کارکرد چنین انجمن‌هایی این است که آگاهی مردم را ارتقا داده و در این روند مباحثی در مورد مسائل ناحیه‌ای و ملی پیش می‌آورد (مکفرسون، ۱۳۸۲: ۱۵۳). شیوه عملی که دموکرات‌های مشارکتی برای مشارکتی کردن دموکراسی ارائه می‌دهند طرح یک نظام هرمی است. نظامی با دموکراسی مستقیم در سطح پایین‌تر و دموکراسی مبتنی بر نمایندگی در سطوح بالاتر. به بیان دیگر، در محل کار یا محله و سایر انجمن‌های محلی به‌صورت مستقیم تصمیم‌گیری می‌شود و در ضمن نمایندگانی نیز برای فرستادن به سطح بعدی مانند بخش یا ناحیه یا شهرستان انتخاب می‌شوند (همان: ۱۷)

نئولیبرالها به رهبری «هایک» نیز که با مداخله و گسترش بیش از حد دولت مخالف هستند و بر آزادی حداکثری افراد تأکید دارند، واژه «حکمرانی» را برای محدود کردن قدرت دولت و حکومت به کار برده و تلاش دارند الگویی از دموکراسی محدود ارائه نمایند که مبتنی بر حکمرانی مردم سالارانه و نه دولتی باشد (هایک، ۱۳۸۰: ۷۷-۷۰)

در الگوی «حکمرانی خوب» نیز که از دهه ۱۹۸۰ به این سو از سوی نهادهای گوناگون بین‌المللی مانند سازمان ملل، اتحادیه اروپا و بانک جهانی مطرح گردیده است، بر شاخصه‌هایی نظیر مشارکت مردم، مسئولیت‌پذیری، شفافیت، قانونمندی، پاسخگویی، کارآمدی و ثبات سیاسی تأکید می‌گردد. شاخص مشارکت در حکمرانی خوب به معنای حضور و نقش‌آفرینی مؤثر جامعه و مردم در تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی است. از این نظر «هایک» حکمرانی زمانی به خوب بودن نزدیک می‌شود که در آن شهروندان نقش‌آفرینی بیشتری در جامعه داشته باشند. یکی از الگوهای مطرح برای تحقق این شاخصه از حکمرانی خوب، الگوی «حکمرانی محلی» است که بر تمرکززدایی مدیریتی استوار است و نقش مستقیم مردم در اداره امور محلی و منطقه‌ای خود را برجسته می‌سازد. از این منظر، عامل مهمی که نظام‌های مردم‌سالار را به دموکراسی حقیقی و آرمان «حکومت مردم بر مردم» نزدیک‌تر می‌کند، مشارکت مستقیم مردم در اداره امور محلی و منطقه‌ای است؛ بنابراین، تمرکززدایی یکی از مهم‌ترین فرایندهای توسعه مردم‌سالاری محسوب می‌شود و با انتقال بخش‌هایی از قدرت از حکومت مرکزی به سطوح محلی، به دنبال ایجاد نظام دموکراتیک باثبات، افزایش اثربخشی و کارایی حکومت، ایجاد پایه‌های باثبات برای توسعه اقتصادی در ملی و محلی و فراهم‌سازی زمینه‌های مشارکت واقعی شهروندان در تصمیم‌گیری است (Isufaj, 2019: 463).

در ایران با پیروزی انقلاب اسلامی، الگویی از حکمرانی متعالی ارائه گردید که متکی بر مردم‌سالاری دینی است و اداره جامعه با استفاده از ظرفیت‌های مردمی و مشارکت فعال آنان در اداره کشور را برای نیل به اهداف متعالی نظام اسلامی مورد تأکید قرار می‌دهد. یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های رهبران انقلاب اسلامی، تحقق نوعی حکمرانی مطلوب و متناسب با آرمان‌ها و ایدئولوژی‌های نظام اسلامی است که در آن توده‌های ملت در عرصه‌های مختلف حکمرانی مشارکت داشته باشند. در بین رهبران انقلاب اسلامی، دیدگاه‌های شهید بهشتی (ره) در این باره حائز اهمیت است. از آنجاکه دیدگاه‌های این شخصیت متفکر و نواندیش در شکل‌دهی به ساختار جمهوری اسلامی و نهادهای حقوقی و سیاسی آن نقش اساسی داشته است، واکاوی اندیشه ایشان پیرامون

مسئله مهم حکمرانی مردمی به‌طور عموم و حکمرانی محلی به‌طور خاص، می‌تواند نقش به‌سزایی در تبیین این الگو برای اکنون جامعه ایران داشته باشد. در بیانات و آثار علمی ایشان به‌طور مکرر بر حکمرانی مردم‌پایه و اداره امور به‌دست خود مردم تأکید شده است. به‌همین جهت تأمل در الگوی حکمرانی موردنظر ایشان و واکاوی تجربه عملی ایشان در این‌باره ضروری به‌نظر می‌رسد. با این وجود، در بین پژوهش‌هایی که در اندیشه سیاسی شهید بهشتی انجام شده است، همچنین پژوهش‌هایی که الگوی حکمرانی متعالی را موردت تحقیق قرار داده‌اند، دیدگاه‌های شهید بهشتی در مورد حکمرانی محلی مغفول واقع شده است. تنها در یک مقاله، با عنوان مقایسه تطبیقی «ایده حکمرانی» شهید بهشتی با «حکمرانی خوب» به نسبت سنجی دیدگاه شهید بهشتی با ایده حکمرانی خوب پرداخته شده است، ولی به بحث تمرکززدایی و حکمرانی محلی هیچ اشاره‌ای نشده است. نویسندگان در این مقاله صرفاً به این نتیجه دست یافته‌اند که در اندیشه سیاسی بهشتی مؤلفه‌های نظریه حکمرانی خوب بر پایه اصل امت و امامت به‌گونه‌ای مطرح شده است که امکانات و ظرفیت‌های نظری و مفهومی مناسبی برای طرح ایده حکمرانی فراهم کرده است (وفایی‌فرد و خراسانی، ۱۳۹۸: ۱۷۲-۱۵۳).

به‌همین جهت، مقاله حاضر تلاش کرده است اندیشه سیاسی ایشان در مورد حکمرانی محلی و تمرکززدایی مدیریتی را موردت تحقیق و بررسی قرار دهد. پرسش اصلی این است که در اندیشه شهید بهشتی، وضعیت مطلوب حکمرانی محلی چگونه است و چه الگویی از تمرکززدایی مورد نظر ایشان است. برای پاسخ به این پرسش، آثار گفتاری و نوشتاری و مجموعه اسناد تاریخی مرتبط با فعالیت‌های سیاسی - اجتماعی ایشان به‌طور کامل مورد مطالعه قرار گرفته و برای تحلیل داده‌های گردآوری شده از روش تحلیل منطقی متن استفاده شده است.

مبانی نظری

در راستای تبیین مبانی نظری تحقیق، لازم است ابتدا به مفهوم تمرکززدایی، حکمرانی محلی، تعاریف مطرح و الگوهای مختلف آن پرداخته شود؛ پس از آن الگوی حکمرانی محلی از دیدگاه شهید بهشتی مورد تحقیق و بررسی قرار گیرد. برای واژه انگلیسی Governance در زبان فارسی معادل‌های فراوانی همچون زمامداری، سکان‌داری، حکمروایی، فرمانروایی، ولایت، امارت و شهریاری وجود دارد. این واژه هرچند در دهه‌های اخیر دارای کاربرد فراوانی در ادبیات توسعه‌یافته است، لکن اصطلاح جدیدی نیست و به‌کارگیری آن در متون سیاسی، قدمتی طولانی دارد (kjaer, 2004: 4).

امروزه حکمرانی، موضوعی فرارشته‌ای و مشتمل بر شاخه‌های مختلف علمی است که دلالت بر شیوه حکومت کردن دارد و انواع الگوهای آن درصدد یافتن بهترین شیوه‌ها برای حکومت کردن و اداره جامعه هستند. در واقع، حکمرانی شامل سنت‌ها، نهادها و فرایندهایی است که تعیین می‌کند قدرت چگونه اعمال می‌شود و تصمیمات در مورد امور عمومی چگونه اتخاذ می‌گردد (شبروانی و دیگران، ۱۳۹۲: ۲۴۲). از نگاه «رودز»، حکمرانی فرایندی است که به تصمیم‌گیری و اجرا درآوردن تصمیمات مربوط می‌شود و اداره امور به دست بازیگران دولتی و غیردولتی و سازمان‌های رسمی و غیررسمی را از مرحله تصمیم‌گیری تا مرحله اجرا مورد نظارت قرار می‌دهد (Rhodes, 2004: 158). شاید بتوان گفت در اندیشه سیاسی جدید، به جای تمرکز بر این که «چه کسی باید حکومت کند»، به این پرسش توجه شده است که «چگونه باید حکومت کرد». نظریه‌ها و الگوهای حکمرانی، دقیقاً به پرسش دوم پاسخ می‌دهند.

زمانی که واژه حکمرانی مقید به امور محلی می‌گردد، اصطلاح «حکمرانی محلی»^۱ پدید می‌آید که در ادبیات حقوقی و سیاسی، به چگونگی اداره کردن امور محلی و میزان دخالت دولت در اداره امور عامه ارتباط می‌یابد. موضوع این قلمرو پژوهشی این است که مسائل و امور محلی چگونه باید مدیریت شود؟ آیا همه مراحل تصمیم‌گیری تا اجرا و نظارت باید به‌طور متمرکز توسط مسئولان حکومت مرکزی گرفته شود؛ یا این که بخشی از تصمیم‌گیری‌ها در مورد مسائل محلی و منطقه‌ای به مردم محل واگذار گردد؟ در نظام‌های سیاسی متمرکز، مهم‌ترین سیاست‌ها و برنامه‌ها اعم از ملی و محلی، توسط حکومت مرکزی اتخاذ می‌شود و توسط دستگاه‌های اداری دولتی به اجرا درمی‌آید. در چنین شرایطی، نهادها و سازمان‌های محلی مانند شوراهای و انجمن‌های مردم‌نهاد نقش کمتری در اداره امور محلی دارا هستند و موظف هستند بر اساس سیاست‌های ابلاغی از بالا عمل کنند، لکن امروزه بر حکمرانی محلی و غیرمتمرکز تأکید می‌شود؛ به گونه‌ای که الگوی حکمرانی محلی از چارچوب قوانین اساسی کشورها فراتر رفته و در اسناد بین‌المللی حقوقی نیز مورد تأکید قرار گرفته است. یکی از برنامه‌های مصوب هزاره مجمع عمومی سازمان ملل این است که حکومت‌ها به سوی دولت محلی غیرمتمرکز حرکت کنند. اتحادیه اروپا نیز معاهده‌ای را تحت عنوان «منشور خودمختاری و استقلال محلی اروپا» تصویب کرد که دولت‌های عضو را مکلف می‌کرد تمهیدات لازم را برای تمرکززدایی در اداره امور محلی فراهم آورند (زارعی و رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۲۸۲). با گسترش این

روند، تغییراتی در الگوهای حکمرانی در نزد بسیاری از نظریه‌پردازان عرصه سیاست و مدیریت ایجاد شده است که بر اساس آن، نقش شهروندان و مشارکت واقعی آنان در اداره امور جامعه برجسته می‌گردد و به جای تصمیم‌گیری در مرکز، به تقویت و اهمیت لایه‌های پایین‌تر و سطوح محلی از جمله انجمن‌ها و نهادهای مدنی تأکید می‌گردد. هرچند مدیریت امور محلی با پیدایش دولت-ملت‌های مدرن بیشتر با محوریت دولت مرکزی انجام می‌شد، لکن از اوایل دهه ۱۹۹۰ نوعی گذار از مدیریت متمرکز به مدیریت محلی رخ داده و در ادامه این روند، بر تقویت نهادی-سازمانی و ظرفیت‌سازی محلی بیش‌ازپیش پافشاری شده است. بخشی از این تغییرات را می‌شود به تمرکززدایی و واگذاری وظایف و مسئولیت به پایین‌ترین سطوح، گسترده شدن مشارکت اجتماعات محلی و لزوم تسهیم قدرت و بخش دیگر را در ارتباط با تغییر نقش حکومت‌های محلی و پذیرش نقش اجتماعات محلی در سیاست‌گذاری‌ها مرتبط دانست (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۹۳). در حکمرانی محلی، مراحل مختلف تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت در سطوحی پایین‌تر از سطح ملی، از سطح دولت به سایر نهادهای جامعه منتقل می‌گردد و بهترین نقطه شروع، انجمن‌ها و جوامع محلی کوچک است که مردم هر منطقه با مشارکت مستقیم در آن‌ها به حل مسائل و مشکلات خود اقدام می‌کنند. مبنای منطقی حکمرانی محلی و تمرکززدایی این است که هرچه حکومت به دست مردم باشد کارایی بیشتری خواهد داشت و به اهداف خود نزدیک‌تر می‌شود، زیرا حکومت‌های محلی از نزدیک، دغدغه‌ها و دل‌مشغولی‌های شهروندان را به‌خوبی درک می‌کنند و در حل آن‌ها موفق‌تر خواهند بود (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۶۶-۴۵).

با این‌همه در مورد مفهوم و معنای حکمرانی محلی اتفاق‌نظر وجود ندارد و تعاریف متعددی از آن ارائه شده است که در هرکدام به جنبه‌های خاصی از این مفهوم گسترده اشاره شده است. طبق تعریف دایره‌المعارف «لیپست»، حکومت محلی به نهادها و روش‌هایی اطلاق می‌شود که با استفاده از آن‌ها بر تقسیمات کوچک‌تر کشوری مانند بخش‌ها، شهرها و روستاها حکومت می‌شود (Lipset, 1995: 767). در تعریفی دیگر، حکومت محلی ناظر است به حکومت شهر، بخش، یا دیگر سازمان‌های حاکم در سطح کوچک‌تر از ایالت که کنترل بیشتری بر موضوعات محلی دارند (Black, 1991: 939). از نگاه یکی دیگر از صاحب‌نظران، «سازمان‌های محلی» یکی از ارکان اصلی حکمرانی هستند که در کنار دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی چهار رکن حکمرانی را تشکیل می‌دهند و زمینه را برای تحقق یک حکمرانی خوب فراهم می‌سازد. از این منظر، دولت صرفاً وظیفه هدایت

و راهبری و نظارت بر قانون را به عهده دارد؛ بخش خصوصی عهده‌دار ایجاد اشتغال، درآمد، تولید و کسب‌وکار است؛ جامعه مدنی زمینه مشارکت شهروندان را فراهم می‌کند و سازمان‌های محلی و وظیفه بسیج، سازمان‌دهی و اعمال فرهنگ‌های بومی را به عهده دارند. در واقع، حکمرانی محلی با تعامل سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی در اداره امور محلی یک منطقه به وجود می‌آید و تحقق آن مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی و نهادهای جامعه مدنی است (kjaer, 2004: 173). در الگوهای چهارگانه‌ای که «اندرو» و «گلد اسمیت» از حکمرانی ارائه داده‌اند، الگوی حکمرانی محلی، نقطه مقابل الگوی تمرکزگرایی قرار دارد. در الگوی حکمرانی محلی هدف اصلی، برآوردن نیازهای انجمن‌های محلی است و به همین دلیل به استقلال محلی نگرشی کاملاً موافق دارد و این مهم از طریق مقامات و نهادهایی که از طریق انتخابات محلی رسمیت یافته‌اند انجام می‌گردد. درحالی‌که در الگوی تمرکزگرایی، نگرشی منفی به استقلال محلی دارد و حکومت ملی، از طریق قانون‌گذاری و نمایندگی‌هایی که به شدت تحت کنترل مرکز هستند مناطق پیرامونی را اداره می‌کند (مرتضوی، ۱۳۹۲: ۹۰، به نقل از آندرو و گلداسمیت، ۱۹۹۸).

بنا به تعاریف فوق، حکمرانی محلی بر مشارکت واقعی شهروندان در مدیریت امور محلی خود به‌عنوان حاکمان اصلی تأکید دارد، لکن تحقق این مطلوب نیازمند طراحی الگوهای دقیقی است که به‌خوبی بین امور ملی و محلی تمایز بخشد و نوع رابطه نهادها و سازمان‌های محلی را با دولت مرکزی تبیین نماید. در این راستا طیفی از الگوهای مختلف توسط صاحب‌نظران حقوق اداری و مدیریت دولتی مطرح شده است که برخی از آن‌ها به تمرکزگرایی و برخی به فدرالیسم نزدیک شده‌اند. مهم‌ترین این الگوها به شرح زیر است:

۱. الگوی سازمان‌دهی عدم تراکم^۱

در الگوی حکمرانی غیرمتراکم، قدرت مرکزی برای اداره امور محلی مجبور به ایجاد شخصیت حقوقی است و در نوع پیشرفته آن، نهادهای انتصابی و انتخابی - مانند شوراهای و شهرداری‌ها - همراه با یکدیگر به اداره امور محلی می‌پردازند. شوراهای محلی حق وضع مقررات را به دست می‌آورند؛ هرچند از آنجاکه در چارچوب نظام دولت واحد هستند، قوانین لازم را دولت مرکزی وضع می‌کند. در این الگو، بودجه محلی تا حد زیادی توسط نهادهای محلی (انتصابی و انتخابی) تنظیم و اجرا

می‌گردد و بخشی از مالیات ملی نیز در مصارف محلی صرف می‌گردد. در این روش، برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای، همراه با کمک‌های دولت تنظیم می‌شود.

در نظام غیرمتراکم نماینده قدرت مرکزی از اختیارات بسیاری برخوردار است؛ به گونه‌ای که می‌تواند از اجرای تصمیمات نهادهای محلی که برخلاف مصلحت تشخیص دهد جلوگیری کند (شمس، ۱۳۹۶: ۳۵-۳۲).

۲. الگوی سازمان‌دهی عدم تمرکز

الگوی عدم تمرکز محلی عبارت است از اعطای شخصیت حقوقی به واحدهای سرزمینی مانند استان، شهرستان، شهر و روستا تا بتوانند آزادانه اداره شوند و اختیار تصمیم‌گیری در امور اداری و اجرایی داشته باشند (عباسی، ۱۳۹۰: ۷۶). از نتایج اعطای شخصیت حقوقی، استقلال در تصمیم‌گیری، استقلال مالی و برخورداری از دارایی‌های مستقل، امکان اقامه دعوا و استقلال سازمانی (عدم وابستگی سازمانی به دولت مرکزی) است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۸۰). بنابراین، در نظام غیرمتمرکز به سازمان‌ها و اجتماعات محلی همچون اشخاص بالغ نگریسته می‌شود که نیازی به قیم ندارند، باوجود این، برای حفظ یگانگی کشور و جلوگیری از تحریک‌های تجزیه‌طلبانه، برخی کنترل‌ها به‌صورت قانونی حفظ می‌شود. در این الگو، نماینده قدرت مرکزی چنین اختیاری ندارد که مصوبات نهادهای محلی را کنترل و منع کند. در واقع، اگر در نظام غیرمتمرکز، دولت مرکزی به نهادهای محلی و منصوب خود، «تفویض اختیار» می‌کند، در الگوی غیرمتمرکز، دولت اقدام به «انتقال قدرت» از مرکز به سطح محلی می‌کند؛ بنابراین در الگوی عدم تمرکز، رابطه قیومیت و وابستگی تضعیف می‌شود و بخش مهمی از اختیارات مأموران ارشد دولتی در سطح محلی به نهادهای محل واگذار می‌گردد. ویژگی‌های مهم این الگو عبارت‌اند از:

- انتخاب مقامات محلی به‌عنوان بهترین تضمین برای ایجاد و حفظ نظام غیرمتمرکز؛
- انتخابات مستقیم شورای شهر توسط مردم و گزینش شهردار از سوی شورا یا مردم؛
- انتقال بخشی از اختیارات و صلاحیت‌های دولت مرکزی به نمایندگان شوراهای مختلف و برداشته شدن بخشی از مسئولیت‌های منطقه‌ای از عهده دولت؛
- نزدیک شدن بخش‌های منطقه‌ای به خودکفایی (شمس، ۱۳۹۶: ۳۸).

الگوی خودگردانی محلی^۱

یکی دیگر از الگوهای حکمرانی محلی که در راستای تمرکززدایی مطرح شده است، «خودگردانی محلی» است. خودگردانی محلی عبارت است از واگذاری قانونی بخش مهمی از اختیارات حکومت مرکزی به حکومت‌های محلی و منطقه‌ای مانند فرمانداری‌ها و استانداری‌ها یا مجموعه‌ای از چند استان به نام «منطقه». در این الگو، صلاحیت نهادهای محلی برای اداره بخش قابل توجهی از امور عمومی به رسمیت شناخته شده است. عمل انتقال صلاحیت، گاه در حوزه مالی است؛ به این معنا که اداره بخش‌هایی از بودجه به گردانندگان منطقه‌ای واگذار می‌شود؛ گاه در حوزه قانون‌گذاری بوده و به فرمانداران یا استانداران‌ها اختیارات بیشتری برای وضع قوانین مربوط به منطقه خود داده می‌شود. مقامات خودگردانی‌های محلی از طریق انتخابات محلی به قدرت رسیده و علاوه بر پاسخگویی به مقامات بالادست، باید در برابر شورای برگزیده محلی و مردم نیز پاسخگو باشند (شمس، ۱۳۹۶: ۶۰). در نظام خودگردانی محلی هرچند تمرکززدایی بیشتری صورت می‌گیرد و نظامی فدرال‌گونه است، لکن با خودمختاری ناشی از فدرالیسم کاملاً متفاوت است، زیرا در خودگردانی محلی، قدرت نهادها اصالت ندارد و از سوی دولت مرکزی و بر اساس قوانین عادی به آن‌ها واگذار شده است؛ اما در فدرالیسم، قدرت مرکزی حاصل جمع قدرت ایالت‌های نظام فدرال است و ایالت‌ها دارای خودمختاری کامل سیاسی، اداری و مالی هستند.

به‌طورکلی برای حکمرانی محلی الگوهای متنوعی مطرح شده است که الگوی عدم تراکم، عدم تمرکز و خودگردانی محلی از مهم‌ترین آن‌ها می‌باشند و به ترتیب از تمرکزگرایی دور و به فدرالیسم نزدیک می‌شوند. برخی از صاحب‌نظران معتقدند در جمهوری اسلامی ایران با یک نظام سیاسی - اداری متمرکز مواجه هستیم و تمرکز امور و استیلاي دولت بر مقدرات محلی و ناکافی بودن نهادهایی مانند شوراهای پیامدهای نامطلوبی خواهد داشت و مردم را از مشارکت واقعی در امور مربوط به خود بازخواهد داشت (آبیاری، ۱۳۹۶: ۱۶۰-۱۵۹)؛ برخی دیگر الگوی حکمرانی در ایران را از نوع نظام سازمان‌دهی غیرمتراکم می‌دانند و معتقدند اساساً در قلمرو جغرافیایی گسترده‌ای مانند ایران، حکمرانی متمرکز ممکن نیست و حکومت مرکزی ناگزیر است امور مناطق را از طریق ایجاد شخصیت حقوقی اداره کند (شمس، ۱۳۹۶: ۳۲). برخی نیز الگوی عدم تمرکز را بر ساختار سیاسی ایران قابل تطبیق دانسته و نمونه‌هایی از آن را شوراهای محلی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌دانند

(عباسی، ۱۳۹۰: ۹۵). این در حالی است که برخی دیگر، نظام حکمرانی غیرمتمرکز در ایران را تنها یک افسانه می‌دانند (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۶۱).

رسالت پژوهش حاضر، تطبیق هر یک از این الگوها با ساختار سیاسی - اداری جمهوری اسلامی و اسناد بالادستی آن نیست، بلکه هدف اصلی آن است که وضعیت مطلوب تمرکززدایی از نگاه شهید بهشتی (ره) مورد واکاوی قرار گیرد و به این پرسش پاسخ داده شود که تأکیدات فراوان شهید بهشتی (ره) بر حکمرانی محلی و تمرکززدایی مدیریتی، معطوف به چه الگویی از الگوهای مطرح شده در این زمینه است.

روش تحقیق

پژوهش حاضر به لحاظ هدف، در زمره تحقیقات توسعه‌ای و کاربردی قرار دارد و رویکردی توصیفی - تحلیلی دارد. داده‌های این تحقیق به روش کتابخانه‌ای - اسنادی فراهم شده است. این روش، روشی کیفی است که پژوهشگر تلاش می‌کند با مراجعه به متون مرتبط با موضوع، به کشف، استخراج، طبقه‌بندی و ارزیابی داده‌ها بپردازد. جامعه آماری تحقیق شامل همه کتاب‌ها و اسناد تاریخی است که در مورد اندیشه و عمل سیاسی شهید بهشتی (ره) در دسترس است. شهید بهشتی (ره) در لابه‌لای آثار گفتاری و نوشتاری خود به‌صورت پراکنده به الگویی از حکمرانی در نظام سیاسی جمهوری اسلامی اشاره کرده است که گردآوری این دیدگاه‌ها و تحلیل آن‌ها می‌تواند الگویی منسجم از حکمرانی را در اندیشه سیاسی ایشان ارائه دهد. ابزار گردآوری داده‌ها فیش‌برداری بوده و مطالب استخراج شده از متون در فیش‌های تحقیقاتی به‌طور منظم و طبقه‌بندی شده قرار داده شد. داده‌های گردآوری شده، با استفاده از روش تحلیل منطقی متن مورد تحقیق و بررسی قرار گرفته است.

یافته‌های تحقیق

اصل تمرکززدایی در حکمرانی

از نگاه شهید بهشتی (ره)، نظام جدید سیاسی و اقتصادی و فرهنگی ایران، نظامی باید باشد که محیط اجتماعی آینده را برای تکامل انسان و رشد انسانی آماده سازد، استقلال و آزادی‌های فردی و اجتماعی انسان را تا آخرین سرحد ممکن فراهم نماید و از اسارت انسان در چنگال استبداد داخلی و استثمار انسان به‌دست سرمایه‌داری داخلی یا خارجی جلوگیری کند. شرط عملی به وجود آمدن چنین محیط اجتماعی این است که دخالت مردم در تعیین سرنوشت و اداره امورشان تا آخرین حد

ممکن گسترش پیدا کند؛ یعنی نظام باید تا آنجا که می شود به دست خود مردم اداره شود و در جامعه باید مدیریتی به وجود بیاید که در عین نظام داشتن، همبستگی داشتن، سلسله مراتب داشتن، انضباط داشتن، در آن سانترالیسم و مرکزیت به حداقل برسد (حسینی بهشتی، ۱۳۹۴: ۷۶ - ۷۵).

بنابراین، اصل اساسی در نظام حکمرانی از نگاه شهید بهشتی (ره)، سپردن امور اجرایی و مدیریتی به دست خود مردم است و نباید نقش مردم صرفاً منحصر به مشارکت در انتخابات باشد و در اداره کشور، به ویژه در امور منطقه‌ای و محلی خود هیچ نقشی نداشته باشند. حکمرانی مردمی یعنی این که امور مردم به دست خودشان اداره شود نه این که همه تصمیمات ریزودرشت را عده‌ای در مرکز بگیرند و آن را لازم‌الاجرا بدانند. ایشان بر این باور است که «سازمان اداری کشور باید چنان باشد که اختیارات مسئولان محلی به «حداکثر ممکن» و دخالت مسئولان مرکزی به «حداقل لازم» برسد» (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۳۸۵).

ایشان در ترسیم وضعیت مطلوب حکمرانی در ایران تصریح کرده‌اند که «در اداره کشور، اصل مرکزیت، لازم و برای حفظ وحدت امت ضروری است، ولی نقش مرکزیت باید به حداقل لازم کاهش یابد و در همه امور، نقش عملی گسترده به مردمی داده شود که نتایج خوب و بد کار نصیبشان می شود، چه در برنامه‌ریزی، چه در انتخاب مجریان و چه در نظارت مستمر بر کار آنان». (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۳۹۹).

شهید بهشتی (ره) با استناد به سیره امام علی (ع) در اداره جامعه اسلامی در زمان خلافت خود، خودگردانی محلی را بهترین الگو برای حکمرانی و مناسب‌ترین شیوه مدیریتی دانسته و می‌فرماید: یکی از پایه‌های اساسی حفظ دین، خود اداره کردن و خودگردانی در هر فرد مسلمان [است] و در جمع مسلمان‌ها بهترین مدیریت بر طبق معیارهای اسلام، مدیریتی است که به عناصر و افراد و به مردم محل‌ها امکان بدهد که خودشان را بر اساس معیارهای اسلامی اداره کنند؛ خودگردانی بر اساس معیارهای اسلامی، این روح سیاست اداری در نظام اسلام است؛ لذا می‌بینیم که در زمان مولا علی (ع) که نامه‌های آن حضرت به‌عنوان امیر مؤمنان به والیان و قضاتش در اطراف سرزمین پهناور اسلام به مقدار زیادی به یادگار مانده و در نهج‌البلاغه گردآوری شده، در این نامه‌ها می‌بینیم که مولا به ولاتش در چارچوب مکتب، اختیارات تام می‌دهد و مسئولیت تام هم می‌خواهد و تازه از ولات می‌خواهد که تنها خود را مسئول اداره قلمرو ولایتشان ندانند، بلکه بکوشند تا مردم قلمرو مسئولیتشان را در اداره امور آنجا و در اقامه صلاح امت و صلاح دین در آنجا دخیل و شریک و

سهیم کنند و حتی مسئولیت اصلی را بر عهده آن‌ها بگذارند و برای این که بشود مردم خودشان در اداره امورشان صمیمانه حضور پیدا کنند، یک چیز از همه مهم‌تر است و آن ایمان مردم به زمامداران است (حسینی بهشتی، ۱۳۹۶، ج ۳: ۳۵۷)

در این نوع حکمرانی، درعین حال که اختیارات وسیعی به مسئولان محلی داده می‌شود، اصل سلسله مراتبی بودن نیز مورد توجه بوده و پاسخگویی به حکومت مرکزی لازم و ضروری است. چنان که در حکومت امیر مؤمنان (ع) نیز این اصل مراقبت و بازخواست از والیان مورد تأکید بوده است.

مولا علی (ع) با آن دشواری ارتباطات در آن عصر و زمان، میان کوفه و قلمرو وسیع و گسترده زمامداری‌اش چگونه دائماً مراقب کار والیان است که می‌فرستد، اعتماد می‌کند، اختیارات می‌دهد، ولی مسئولیت می‌خواهد و می‌پرسد و سؤال می‌کند و رسیدگی می‌کند. خطاب به مالک در آن عهدنامه و منشور حکمرانی ارزشمند می‌فرماید: «ای مالک باید بر مسئولانی که در قلمرو تو هستند مراقبانی قابل اعتماد بگماری که دائماً از آن‌ها به تو گزارش دهند» (حسینی بهشتی، ۱۳۹۶، ج ۳: ۳۶۳). بر این اساس، شهید بهشتی (ره) معتقد است دخالت مردم در تعیین سرنوشت و اداره امورشان تا آخرین حد ممکن باید گسترش پیدا کند، یعنی نظام باید تا آنجا که می‌شود به دست خود مردم اداره بشود و درعین حال وحدت سرزمینی نیز مورد توجه باشد:

«در اداره روستاها، شهرها و استان‌ها نیز باید به سوی اختیارات فزاینده مسئولان محلی و دخالت هرچه کمتر مسئولان مرکزی جلو رویم و تنها به رعایت کامل آن مقدار از مرکزیت که در هر زمان برای تحکیم وحدت امت و حفظ تمامیت ارضی کشور اسلام ضرورت دارد بپردازیم» (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۳۹۹).

نکته مهمی که ایشان درباره خودگردانی محلی اشاره می‌کند این است که تحقق این الگو در عمل چندان کار سهل و ساده نیست و تجربه آن نیازمند زمان بیشتری است:

«ما معتقدیم که اصولاً باید به مردم مناطق مختلف ایران از یک روستا گرفته تا یک استان در مدیریت کارهایشان سهم بیشتری داده شود. ما تأکید داریم که به مردم مناطق مختلف ایران امکان خودگردانی داده شود؛ اما همه باید توجه داشته باشند که این کار ساده‌ای نیست که یک‌روزه انجام شود. ممکن است در آینده یک نظام فدرالی اداری یا دستگاهی شبیه این به وجود آوریم، ولی باید کم‌کم به آن نزدیک شد» (حسینی بهشتی، ۱۳۹۶، ج ۱: ۳۲۶).

مزایای تمرکززدایی

الگوی خودگردانی محلی و نظم اداری مبتنی بر عدم تمرکز، پیامدهای مثبتی دارد که شهید بهشتی (ره) به برخی از آن‌ها اشاره کرده است:

۱. همه‌سونگری در تصمیمات: تصمیماتی که در مرکز گرفته می‌شود ممکن است یک‌جانبه‌نگر باشد و همه ابعاد مسئله را نتواند به‌خوبی در نظر داشته باشد؛ این در حالی است که مردم منطقه نسبت به مسائل خود بهتر آشنا هستند و می‌توانند تصمیمات بهتری بگیرند.

۲. شکوفایی استعدادها و تربیت انسان‌های کاردان: مشورت مستمر با مردم و دخالت گسترده آن‌ها در امر اداره کشور، کلید واقعی حل مشکل است. وقتی مردم در جریان زندگی اجتماعی خویش قرار گیرند، فرصت آن را می‌یابند که از بسیاری از ریزه‌کاری‌های مربوط به امور اجتماعی آگاه گردند و به تشخیص صحیح دست یابند بدین جهت، قرآن نرزش مسئولان را در برخورد با نظرهای مشورتی مردم هرچند خام باشد، از ارزش‌های والای اسلامی می‌شمرد که برخاسته از رحمت الهی و مایه نزدیکی رهبری با مردم و استواری پیوند میان آن‌هاست و کم‌حوصلگی و انعطاف‌ناپذیری و برخورد تند با آن‌ها را مایه جدایی آن‌ها می‌داند (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۳۹۶-۳۹۵).

۳. پیوند سالم و سازنده میان مردم و مسئولان: در الگوی حکمرانی مردمی، بین مردم و حکمران یا به تعبیر شهید بهشتی (ره)، بین امت و امامت، یک اعتماد متقابل و پیوند عاطفی و قلبی برقرار است و مردم خود را جدای از حکومت نمی‌دانند. مردم باید در اداره جامعه حضورداشته باشند، به مدیریت عشق بورزند و خودشان را از دولت جدا ندانند. برای این‌که ملت خودش را از دولت جدا نداند، باید به این دولت ایمان و اعتقاد داشته باشد و دولت موظف است متقابلاً به ملتش اعتماد داشته باشد. بدون اعتماد متقابل و پیوند قلبی میان مردم و دولت هرگز نمی‌توان به الگوی مطلوبی از حکمرانی مردم‌محور دست یافت (حسینی بهشتی، ۱۳۹۶، ج ۳: ۳۵۹).

۴. احساس تعهد و مسئولیت آحاد ملت: هر قدر ما به افراد در اداره امور عمومی بهای بیشتر و نقش بیشتر بدهیم، آن‌ها احساس حضور بیشتر و مسئولیت بیشتر می‌کنند (همان، ۲۰۰-۳۹۵).

بنابراین، از نگاه شهید بهشتی (ره)، مشارکت هرچه کامل‌تر مردم در اداره امور مربوط به مناطق و محل‌های خود، از طریق شوراهای و سایر نهادهای انقلاب، هم بر همه‌سونگری در تصمیمات می‌افزاید، هم پیوند سالم و سازنده میان مردم و مسئولان را استوار می‌کند، هم احساس تعهد و مسئولیت در آحاد ملت را بالا می‌برد و هم به شکوفایی استعدادهای نهفته در میدان آموزنده و

بارورکننده عمل اجتماعی کمک می‌کند و جامعه را از لحاظ انسان‌های کاردان و کارآمد غنی می‌سازد (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۳۹۷).

آسیب‌های تمرکززدایی

در کنار مزایا و ویژگی‌های مثبتی که شهید بهشتی (ره) برای تمرکززدایی بیان کرده است، به آسیب‌هایی که ممکن است متوجه این نوع حکمرانی گردد نیز اشاره کرده است. ایشان در بحث خودگردانی محلی به دو نکته توجه دارند: یکی مسئله تجزیه سرزمینی و به خطر افتادن تمامیت سرزمینی است. وی در مسئله خودگردانی کردستان چنین اظهار داشته است:

مسئله دخالت دادن مردم در اداره کارهایشان، آن‌هم با یک برنامه نه همین‌طور بی‌برنامه، فکر می‌کنم که همه با آن موافق هستند، ولی اگر کارها به سمت تجزیه ایران برود، فکر می‌کنم همه با آن مخالف هستیم و آنچه همه با آن موافق هستیم دخالت دادن هر چه بیشتر مردم در اداره کارهاست (حسینی بهشتی، ۱۳۹۶، ج ۱: ۳۳۴)

آسیب دیگری که ممکن است در الگوی حکمرانی محلی عارض شود، مسئله تعصبات قومیتی است. ایشان تأکید می‌کنند که خودگردانی محلی هرگز نباید به تعصبات نژادی آلوده شود زیرا نژادپرستی ضد اسلام و توحید اسلامی است. برای مثال یک برادر کرد یا بلوچ یا ترکمن یا عرب یا آذربایجانی یا شیرازی که ساکن گیلان است و صلاحیت لازم برای شهردار شدن آنجا را دارد، باید همان اندازه شانس انتخاب شدن برای شهرداری رشت را داشته باشد که یک برادر گیلانی و همین‌طور یک برادر گیلانی در شیراز، وگرنه وحدت اجتماعی ما به بیماری جدایی‌افکن تعصب قومی و نژادی دچار و از صراط مستقیم توحید اسلامی منحرف خواهد شد (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۴۲۳ - ۴۲۲). خودگردانی محلی با پرهیز از این دو معضل مهم، یعنی تجزیه‌طلبی و نژادپرستی، سودمند و لازم است، ولی هرگز نباید به نژادپرستی و تعصبات محلی درآمیزد (همان: ۳۸۵).

مکانیسم تحقق تمرکززدایی

یکی از نهادهایی که در الگوی حکمرانی مردمی در قانون اساسی جمهوری اسلامی تدارک دیده شده است، نهاد شورا است. بر طبق اصل هفتم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر آن از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. برای این‌که مردم از نزدیک در مورد امور محلی و منطقه‌ای خود بتوانند تصمیم بگیرند و آن تصمیم را به‌خوبی اجرا نمایند، فصل هفتم قانون اساسی به شوراها اختصاص یافته است. هدف از تشکیل

شوراها - آن گونه که در اصل صد قانون اساسی بیان شده است - پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی است. بر اساس اصل ۱۰۳ نیز استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری، در حدود اختیارات شوراها موظف به رعایت تصمیمات آنها هستند. همچنین بر طبق اصل ۱۰۴ به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی، شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران و در واحدهای آموزشی و اداری، خدماتی و مانند اینها شوراهایی مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها تشکیل می‌شود. اهتمام به شوراها در قانون اساسی و اختیاراتی که برای آنها در قانون شوراها در نظر گرفته شده است، نشان‌دهنده اهمیت مشارکت مردم در اداره امور محلی و پرهیز از مرکزگرایی است.

مبنای شوراها از نگاه شهید بهشتی (ره) یک مبنای دینی است. ایشان از مجموع آیات و روایات و سیره امامان معصوم (ع) چنین استفاده می‌کند که اداره امور، چه در امور حکومتی و چه در مسائل اجتماعی دیگر، نباید با خودرأیی و تکروی همراه باشد و نظام اجتماعی به صورت فرمانروایی فردی درآید. مشورت و نقش مشورت از نظر قرآن و اسلام بیش از هر چیز در جهت کاملتر بودن تصمیم‌گیری‌هاست. برای این که هر یک نفر یک عقل و خرد دارد و یک مجموعه، چند عقل و خرد و اندیشه دارند (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ج ۱: ۳۲۷). بنابراین همه امور مردم مسلمان باید با استفاده از مشورت و نقش پربرکت شوراها اداره شود؛ از سطح روستا، دهستان، بخش، محله، شهر، استان، کارگاه، کارخانه و مدرسه گرفته تا شورای عالی استان‌ها، شورای عالی اقتصاد، شورای عالی قضایی و مجلس شورای اسلامی (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۳۹۷).

شهید بهشتی (ره) علاوه بر شوراهای استان و شهرستان و بخش و روستا که آنها را چیزی شبیه انجمن شهر یا انجمن‌های ایالتی و ولایتی سابق می‌داند، بر سلسله شوراهای دیگر مانند شورای کار در کارخانه، شورا در ادارات مختلف اعم از ادارات لشکری و کشوری، شورا در مدارس و شورا در دانشگاه و شوراهایی از این قبیل که مربوط به کیفیت اداره یک مؤسسه معین است نیز تأکید دارد و در برابر استدلال مخالفان که وجود این گونه شوراها را مخالف قاطعیت و انضباط در مدیریت می‌دانستند، نقش دادن به این شوراها را کمک به مدیریت سالم و حسن اجرای امور دانسته و نقش

شوراها از نظر بالا بردن میزان آگاهی‌های لازم برای تصمیم‌گیری واجب و لازم می‌داند (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ج ۱: ۳۳۱).

ایشان در مورد اختیارات و وظایف شوراها به تدریجی بودن تفویض اختیارات معتقد است و می‌فرماید:

«از آنجاکه مردم ما مدت‌ها از ایفای نقش خود در شوراها محروم بوده‌اند، لازم است حدود اختیارات و وظایف شوراها در مرحله کنونی که مرحله شروع است، چنان باشد که نتیجه مثبت دهد و سنگینی وظایف و گستردگی اختیارات از آغاز کار چنان نباشد که از توان شوراها خیلی بیشتر باشد و تجربه شورا را در جامعه ما از همان آغاز به ناکامی بکشاند. با استفاده از یک برنامه چندمرحله‌ای می‌توان بر نقش شوراها روزبه‌روز افزود و حضور فعال مردم را در صحنه اداره امور اجتماعی اثربخش‌تر کرد.» (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۳۹۹).

وی به منظور برقراری و استمرار ارتباط مردم و بدنه شوراهای محلی، به نقش مثبت روحانیون اشاره می‌کند و بر این باور است که «روحانیون فعال و آگاه و مورد اعتماد مردم در هر روستا و محله می‌توانند در جلب اعتماد مردم به شوراها نقش مؤثری داشته باشند و پیوند میان این‌گونه شوراها با مسجدها و حسینیه‌ها، به رابطه میان آن‌ها با حیات معنوی جامعه ما که بعد اصلی حیات انسان است، قوت می‌بخشد؛ بنابراین لازم است در همه نقاط، این‌گونه روحانیون عضویت در شوراهای روستایی و شوراهای محلی را بپذیرند و مساجد و تکایا و مدارس در شمار مراکز اصلی این‌گونه شوراها باشند.» (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۴۰۰).

علاوه بر شوراهای محلی، نهادهای انقلاب که زاینده ضرورت‌های پس از پیروزی انقلاب‌اند نیز می‌توانند به‌عنوان تجربه‌ای تازه برای اداره امور جامعه، به تحقق هرچه سریع‌تر و عمیق‌تر و گسترده‌تر مدیریت جدید کمک کنند و امکان مشارکت هرچه بیشتر مردم و عناصر مؤمن به انقلاب را در پیشبرد جامعه و سازمان اداری آن به‌سوی اهداف والای اسلامی فراهم آورند و ضامن تداوم خودجوش مردم در خط اسلام و انقلاب اسلامی باشند (حسینی بهشتی، ۱۳۸۸: ۴۲۴). این نهادهای انقلابی یکی از ابتکارات جمهوری اسلامی و مبتنی بر آموزه‌های دینی است که بستر گسترده‌ای را برای تحقق حکمرانی مردم‌محور فراهم می‌کند. سازمان بسیج ملی، کمیته‌های انقلاب، جهاد سازندگی، کمیته امداد، اوقاف و امور خیریه و ... مکانیسم مؤثری برای تحقق حکمرانی مردم‌محور است که از دیدگاه شهید بهشتی (ره) نقش مهمی در تمرکززدایی و واگذاری امور به مردم دارد.

نتیجه‌گیری

امروزه در بسیاری از جوامع با افزایش آگاهی ملی و مطالبات سیاسی و اجتماعی و روند رو به رشد دموکراسی، شهروندان خواهان مشارکت بیشتر در مدیریت امور مربوط به محل خود هستند. تحقق این مطلوب، از یک‌سو دخالت‌های گسترده و غیر لازم دولت در امور مردم را پایان می‌دهد و از روند تمرکزگرایی جلوگیری می‌کند؛ از سوی دیگر ظرفیت‌ها و استعداد‌های نهفته در جامعه را در راستای خودگردانی و مشارکت واقعی، رشد داده و به فعلیت می‌رساند. بر همین مبنا، شهید بهشتی (ره) برای تحقق الگوی حکمرانی مردمی و عملیاتی کردن آن در دوران کوتاه فعالیت‌های خود پس از پیروزی انقلاب اسلامی، سرسختانه تلاش می‌کرد تا ساختار جمهوری اسلامی و قانون اساسی آن به گونه‌ای باشد که زمینه تحقق حکمرانی مردمی فراهم شود. با مروری بر دیدگاه‌های ایشان در این باره، نتایج زیر به دست می‌آید:

۱. از نگاه شهید بهشتی (ره)، نظام حکمرانی در جمهوری اسلامی باید به گونه‌ای باشد که اختیارات مسئولان محلی به حداکثر ممکن و دخالت مسئولان مرکزی به حداقل لازم برسد. این نوع حکمرانی، علاوه بر کارایی‌های بیشتری که نسبت به تمرکزگرایی دارد، بهترین شیوه مدیریتی از نگاه اسلامی نیز محسوب می‌شود و مستند به سیره امام علی (ع) در حکومت‌داری است. در این الگو، ضمن حفظ سلسله مراتبی بودن اداره کشور، به مسئولان محلی اختیارات بسیاری داده می‌شود و آن‌ها نیز باید بکوشند مردم قلمرو مسئولیتشان را در اداره امور خود شریک و سهیم کنند و حتی مسئولیت اصلی را بر عهده آن‌ها بگذارند.

۲. حکمرانی محلی مطلوب در نگاه شهید بهشتی، بیشتر با ویژگی‌های الگوی «خودگردانی محلی» شباهت دارد و بخش مهمی از اختیارات دولت به نهادها و سازمان‌های محلی و منطقه‌ای مانند فرمانداری‌ها و استانداری‌ها یا مجموعه‌ای از چند استان واگذار می‌گردد. مقامات خودگردانی‌های محلی از طریق انتخابات محلی به قدرت رسیده و علاوه بر پاسخگویی به مقامات بالادست، باید در برابر شورای برگزیده محلی و مردم نیز پاسخگو باشند. شوراهای محلی و نهادهایی که پس از پیروزی انقلاب به ابتکار جمهوری اسلامی شکل گرفته‌اند، مکانیسم‌های مؤثری برای تحقق هرچه کامل‌تر الگوی خودگردانی محلی است.

۳. شهید بهشتی (ره) بر این باور است که روند تمرکززدایی مدیریتی - به‌ویژه برای نظام نوپا و تازه تأسیس جمهوری اسلامی - باید تدریجی و به‌صورت فرایندی عملیاتی گردد و محقق شدن

الگوی کامل خودگردانی محلی، امری ساده و سهل نیست؛ بنابراین در همان مراحل ابتدایی نباید سنگینی وظایف و گستردگی اختیارات سازمان‌های محلی از توان آن‌ها خیلی بیشتر باشد بلکه با استفاده از یک برنامه چندمرحله‌ای می‌توان بر نقش شوراها و نهادهای محلی روزبه‌روز افزود و حضور فعال مردم را در صحنه اداره امور اجتماعی اثربخش‌تر کرد.

۴. شهید بهشتی تأکید می‌کند که روند تمرکززدایی نباید به اندازه‌ای باشد که یکپارچگی سرزمینی مورد تهدید قرار گیرد و خودگردانی محلی به خودمختاری تجزیه‌طلبانه تغییر کند؛ بنابراین در کنار خودگردانی محلی، لازم است اصل مرکزیت و اصل وحدت سرزمینی مورد توجه باشد. همچنین پرهیز از تعصبات قومی - نژادی در اداره امور محلی می‌تواند به تحقق وضعیت مطلوب خودگردانی کمک شایانی نماید.



منابع

الف) منابع فارسی

۱. آبیاری، منصور (۱۳۹۶). نقش حکومت‌های محلی در فرایند توسعه سیاسی؛ مطالعه موردی: ایران، سیاست جهانی، ۶ (۱)، ۱۹۳-۱۵۹.
۲. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶). نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران، دانش حقوق عمومی، ۱۸، ۶۶-۴۵.
۳. برک‌پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸). گذار از مدیریت شهری به حکمروایی شهری، تهران: انتشارات دانشگاه هنر.
۴. حسینی بهشتی، سید محمد (۱۳۸۸). حزب جمهوری اسلامی: مواضع تفصیلی، تهران: نشر بقیه.
۵. حسینی بهشتی، سید محمد (۱۳۹۶). سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های آیت‌الله شهید دکتر سید محمد حسینی بهشتی، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۶. دو بنوا، آلن (۱۳۷۸). تأمل در مبانی دموکراسی، ترجمه بزرگ نادر زاده، تهران: نشر چشمه.
۷. زارعی، محمدحسن و رضایی‌زاده، ملیحه (۱۳۹۰). حکومت محلی در کشورهای فدرال و یکپارچه، تحقیقات حقوقی، ۶، ۳۰۹-۲۸۱.
۸. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۶). نظری بر سازمان‌دهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی-اداری، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، ۹ (۲)، ۵۵-۲۹.
۹. شیروان، علیرضا؛ الوانی، سید مهدی و ذاکر اصفهانی، علیرضا (۱۳۹۲). مدیریت دولتی و حکمرانی، اصفهان: انتشارات نگین ایران.
۱۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت.
۱۱. عباسی، بیژن (۱۳۹۰). حقوق اداری، تهران: دادگستر.
۱۲. مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۳. مرتضوی، مهدی (۱۳۹۲). مدیریت محلی و حکمروایی شهری، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
۱۴. مکفرسون، کرافورد برو (۱۳۸۲). زندگی و زمانه لیبرال دموکراسی، ترجمه مسعود پدram.

۱۵. وفایی فرد، فرهاد و خراسانی، رضا (۱۳۹۸). مقایسه ایده حکمرانی آیت‌الله بهشتی با حکمرانی خوب، فصلنامه سیاست متعالیه، ۷ (۲۶)، ۱۷۲ - ۱۵۳.
۱۶. هایک، فریدریش (۱۳۸۰). قانون، قانون‌گذاری و آزادی، ترجمه موسی غنی‌نژاد و مهشید معیری، تهران: طرح نو.

(ب) منابع انگلیسی

1. Kjaer, Anne Mette (2004) **Governance**, Cambridge, University press
2. Rhodes, R. A. W. (2017) **Network Governance and the Differentiated Polity: Selected Essays**, Oxford University Press
3. Black, Campbell Henry (1991), **Black's Law Dictionary**, Low Book Exchange
4. Lipset, Seymour Martin (Editor) (1995), **The Encyclopedia of Democracy**, V.2., London, Routledge
5. Isufaj M (2019) **Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments**, Procedia-social and Behavioral Sciences, 109, p. 459-463

Drawing the ideal state of managerial decentralization from Shahid Beheshti's point of view

Abbas Emadi¹

Abstract

One of the proposed models for the realization of good governance is the "local governance" model, which is based on administrative decentralization and highlights the direct role of people in managing their local and regional affairs. The current research, with a descriptive-analytical approach and relying on library and documentary sources, has tried to research and investigate the desirable state of managerial decentralization in the political-administrative system of Iran from the perspective of Shahid Beheshti (pbuh). The main question is that in Shahid Beheshti's thought, what is the ideal state of local governance and what is the model of decentralization that he wanted. The findings of the research show that avoiding centralism and paying attention to local self-governance is one of the important principles of popular governance from Shahid Beheshti's point of view. From his point of view, among the various models that have been proposed for decentralization, the ideal model for the Islamic Republic system is the "local self-government" model, which will gradually change towards a kind of federalism, while maintaining the principle of centrality and hierarchy. It delegates extensive powers to local institutions and organizations. The limits of the powers of the local elected bodies are as long as they do not lead to separatism and autonomy.

Key words: governance, local governance, decentralization, local self-government, Shahid Beheshti

1. Assistant Professor of Political Science, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.