

(ضرورت اجرای نظام غیر متمرکز در ایران)

دکتر کاظم ایزدی

در جهان امروز که قلمرو دانش بشری با سرعتی روز افزون روبه تکامل و توسعه دارد. مردم کشورهای صنعتی که از رشد فکری و اقتصادی متناهی برخوردارند در حل مسائل و مشکلات جامعه‌ی خود مشارکت بیشتری دارند. در چنین جامعه‌هایی وظیفه‌ی اصلی دولتها که دامنه‌ی فعالیت بسیار گسترده‌ای دارند، از حالت «حفظ جان و مال ملت» در گذشته و بیشتر جنبه‌ی خدماتی و رفاهی پیدا کرده است. در چنین وضعی منطقی بنظر نمی‌رسد که همواره تصمیم‌گیرها در مرکز انجام‌گیرند و حتی در پاره‌ای موارد که تنوع‌طلبی از پیشرفت فزونی یا بنده‌ای برخوردار است، چنین امری عملی نیست.

تصمیماتی که در مرکز اتخاذ میشود لزوماً قادر نیست نیازهای منطقه‌ی مورد عمل را بر آورد و با شرایط محیطی و امکانات آن سازگاری داشته باشد، زیرا نیازها و امکانات کلیه‌ی مناطق داخل مرزهای یک کشور با هم برابر نیستند و مناطق مختلف از شرایط محیطی یکسانی برخوردار نمی‌باشند.

در چنین اوضاع و احوالی است که فکر پیاده کردن نظام غیر متمرکز نضج می‌گیرد و به مرحله‌ی اجرا درمی‌آید.

در قرون وسطی، در دوره‌ی نوزایی (رنسانس) و جنگهای صلیبی، در دوره‌ی فئودال‌ها و بورژواها، اروپا وضع ثابتی نداشت و تضاد و آشوب و هرج و مرج، اغلب کشورهای قاره‌ی اروپا را آشفته و نابسامان کرده بوده صاحبان قدرت سیاسی و اداری با پیروان مذهب و کلیسا در

حال جنگ و ستیز بودند و حکومت‌های ملوک الطوائفی در هر گوشه قد بر افراشته بود.

حکومت‌های دیکتاتوری و استبدادی یا بهتر بگوئیم صاحبان قدرت، محور اساسی تفکر سیاسی ملی را بنیان نهاد و در واقع قدرت سیاسی در مقام سلطنت و مرکز حکمروائی متمرکز گردید و از پی آن تمرکز مالی و اداری نیز استقرار یافت. تا جائیکه در نیمه‌ی دوم قرن نوزدهم حتی قوانینی در استقرار نظام متمرکز وضع شد. تحولاتی که در زمینه‌های صنعتی، تجاری، اقتصادی و اجتماعی بوجود آمد و همچنین قبول عام یافتن نظریه‌ی وحدت روانی و اجتماعی ملل، استقرار شیوه‌ی متمرکز را برای نهضت‌های ملی، امری مسلم و ضروری ساخت.

اثرات دگرگوئی‌های ناگهانی، نوعی عدم اطمینان و احساس بی‌پناهی را بین مردم اروپا رواج بخشید و دولتها با شعار اینکه «ما از حقون و زندگی شما نگهداری می‌کنیم» روز بروز بندهای تمرکز را تنگ‌تر می‌بستند تا آنجا که چنین وانمود میشد که حکومت‌های ایالتی - محلی و سازمان‌های کوچک قادر به اداره امور و حل و فصل مسائل و مشکلات نیستند و اداره‌ی این امور از طرف دولت مرکزی امری ضروری است.

در این شرایط، تصمیمات در بالاترین سطح سازمانی گرفته می‌شود و سایر قسمت‌ها مجبور به اطاعت از آن می‌باشند و همه در زیر یک چتر سازمانی اداره می‌شوند. تعیین هدفها و خط‌مشی‌ها، تنظیم برنامه‌ها و نحوه‌ی اجرای آن بعهده مرکز است. تصمیمات به سایر قسمت‌ها ابلاغ می‌شود تا بدست کارگزاران حکومت مرکزی به مرحله‌ی اجرا درآید. حکومت مرکزی برای اطمینان از اجرای صحیح کارها از روش نظارت دقیق استفاده می‌کند و دائماً از طرف نمایندگان که برای همین منظوره نقاط مختلف اعزام می‌شوند، گزارش‌های مربوطه را دریافت می‌دارند. در این نظام سازمانها معمولاً اکرد های همسان و هماهنگ دارند و روش کار آنها معین و مشابه است. اجرای اوامر مرکز تبدیلی است. بودجه‌ی کارحوزه‌ها یا مناطق از طرف مرکز تعیین و فرستاده می‌شود. عزل و نصب کارمندان از طرف مرکز صورت می‌گیرد و مرکز است که مستقیماً در تمام امور نواحی محلی دخالت می‌کند.

در نتیجه، همکاری و مشارکت مردم محلی کمتر جلب می‌شود و به نیازها و خواسته‌های مناطق چندان توجهی نمی‌گردد و بیشتر نیازها و خواسته‌های ملی در داخل مرزهای کشور مورد توجه قرار می‌گیرد. این نظام هنگامی دارای مطلوبیت نهائی است که حکومت مرکزی فعال و مصمم و افراد محلی تن‌پرور و بی‌حرکت و از لحاظ رشد فکری در سطح پائین قرار داشته باشند. ولی در کشورهایی که مردم از رشد فکری نسبتاً بالایی برخوردارند، بهتر می‌توانند منافع خود را تشخیص

دعوت برای تأمین رفاه و آسایش خود تصمیم بگیرند و آنرا به مرحله اجرای آورند. در چنین شرایطی هیچ دستگاه متمرکزی بدون مشارکت افراد محلی نباید و اساساً نمی تواند سرنوشت مردم آن محل را تعیین کرده و بر اساس اقدام محلی نماید. آلکس دو تو کویل در تحلیل دمکراسی در آمریکا میگوید «یک قدرت مرکزی هر اندازه روشن بین و مطلع باشد به تنهایی آن قدرت را ندارد که به همه جزئیات زندگی یک ملت بزرگ واقف شود، زیرا چنین امری خارج از حدود امکانات بشری است و اگر به تنهایی در صدد اقدام و اجرای چنین مقصودی بر آید، ناگزیر و بحکم ضرورت دستگاههای متعدد پیچیده ای ایجاد و بکار میگمارد که یا باید به نتایج ناچیز آن دلخوش باشد و یا با تلاش و کوشش بسیار خود را فرسوده نماید». شیوه غیر متمرکز نیز دارای، محاسن و معایبی است ولی قبلاً باید گفت که شیوه های عدم تمرکز از حیث عدم مرکزیت، دارای درجات متفاوتند؛ و صورتها و دستگاهی در نقطه ای از یک کشور از عدم مرکزیت کامل برخوردار و هر واحد کوچک یا حوزه های محلی در کلیه کارهای خود مستقل و آزاد باشد از اینرو محاسن و معایبی که برای شیوه غیر متمرکز بر شمرده خواهد شد بستگی به شدت و ضعف درجه ای مرکزیت آن خواهد داشت و لزوماً حسن نظام غیر متمرکز عیب نظام متمرکز و بعکس نخواهد بود.

محاسن نظام غیر متمرکز

- ۱- شرکت و دخالت موثر اکثریت مردم و تشریک مساعی آنها در امور مربوط به خودشان.
- ۲- این شیوه راه را برای هرگونه ابتکار و ابداع و هرگونه نوع طلبی آزاد میگذارد. در عین حال که حدود و شعور آنرا نیز روشن میسازد.
- ۳- توجه به خصوصیات و نیازهای منطقه ای، نوادی، ناحیه ای، سنتی و غیره در رابطه با هرگونه تصمیم گیری و برنامه ریزی در مدنظر قرار میگیرد.
- ۴- اگر چنانچه احیاناً تصمیماتی بطور اشتباه اتخاذ گردند فقط عده معدودی که در آن منطقه زندگی میکنند زبان میینند، نه همه مردم یک کشور.
- ۵- از کوچکترین لحظات وقت استفاده شده و کارها سریعتر پیش می رود و از کاغذ بازی و وقت گذرانی برای کسب دستوراز مرکز و امثالهم که در نظام متمرکز بوضوح دیده می شود جلوگیری می گردد.
- ۶- در این نظام معمولاً هدفهای متخذه در راه تأمین منافع اکثریت مردم است، ولی اگر

احیاناً اشتباهی رخ دهد این امکان وجود دارد که مسئولان امر در عمل متوجه اشتباه خود شده و تجربه کسب کنند و در آینده مرتکب اینگونه خطاها نشوند. چنین امری نوعی حرکت به افراد منطقه می دهد که جنبه ندادن دارد و هر روز بیش از روز قبل به مسئولیتهای خود واقف شده و در رفع نیازها میکوشند.

معایب نظام غیر متمرکز

۱- اولین عیب این نظام در اجرای طرحهای عمرانی وسیع است. طرحهایی که مستلزم بودجه و اعتبار هنگفتی است اعتباراتی که از عهده مناطق خارج است و ممکنست درآمد منطقه آن قدر نباشد که بتواند آن طرح را انجام دهد ولی اگر همین هزینه گزاف میان تمام کشور سرشکن شود، اجرای آن ممکن است بهتر میسر گردد.

۱- چون توانائی و قدرتهای بالفعل مناطق متفاوتست، از اینرو احتمالاً پیشرفت آنها هماهنگ نخواهد بود.

۳- در این نظام تربیت کارشناسان و متخصصان عالی مقام با مشکلات مادی و معنوی فراوانی مواجه می شود و از وجود کارشناسان نیز بخوبی بهره برداری نمیشود، زیرا تأمین سرمایه و ابزار کار کافی جهت استفاده از وجود آنان برای مناطق بهسولت امکان پذیر نمیباشد. و بالاخره در شیوهی غیر متمرکز بعلت نظارت و دخالت مستقیم مردم در کارها از طریق انتخاب هیأت های ناظر احتمالاً گروههای متنفذ محلی دستگاههای اداری را وسیلهی اجرای هدفهای خاص خود میسازند و کارها را در مسیری که خود موافق باشند، هدایت میکنند. معهداً با در نظر گرفتن شرایط خاص جامعه متمول ایران عواملی چند مویب ضرورت اجرای نظام غیر متمرکز و جلب مشارکت هر چه بیشتر آنها خصوصاً در زمینه های مالی و اداری بچشم می خورد.

عوامل مهم در ایجاد نظام غیر متمرکز در ایران

میدانیم در کشوری که از لحاظ جغرافیائی و منابع اقتصادی تفاوت زیاد بین مناطق گوناگون آن موجود نباشد و مردم آن نیز بطور عمیق از لحاظ نژادی و مذهبی و قومی باهم اختلاف نداشته باشند و قدرتهای جاذبه نیز از خارج مناطق یا گروه های مختلف جمعیت را بطرف خود نکشاند، برقراری روش غیر متمرکز برای اداره امور بهتر ممکن است. نمونهی کامل این شیوه را میتوان در ممالک متحدهی آمریکای شمالی مشاهده کرد که حکومت مرکزی یا متحده در هدایت و

نظارت بر برنامه‌های مختلف ایالت‌ها طبق قانون اساسی دخالتی ندارد.

از این رو از آنجا که عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، جغرافیایی و جمعیتی از مهمترین عوامل هستند که در استقرار نظام غیرمتمرکز و یا متمرکز مؤثر می‌افتند، ما در این جا بی‌حی کوتاه درباره این عوامل و تأثیرشان در ایجاد فکر و استقرار سیستم غیرمتمرکز درباره‌ای از مورد ویژه امور مالی و اداری در ایران اکتفا می‌کنیم.

عوامل سیاسی

بر واضح است که در کشورهایی که با سیستم دیکتاتوری اداره می‌شوند نظام غیرمتمرکز اصلاً جایی نمی‌تواند داشته باشد. ولی در کشورهایی با رژیم دموکراسی که حوزه‌های فرهنگی و نفوذ شوراهای فرهنگی محلی بر سمیت شناخته شده تصمیمات نهایی در هر مورد بخود اهل و اقتدار گردیده است. حکومت استبدادی لوئی چهاردهم در فرانسه قبل از انقلاب ۱۷۸۹ میلادی بزرگترین نمونه‌ی تمرکز حاکمیت را نشان می‌دهد. زیرا یک فرد، قانون را تصویب می‌کرد اختیار تفسیر قانون با او بود و در خارج از فرانسه مظهر و نماینده‌ی کشور شناخته می‌شد و به نمایندگی از طرف فرانسه، اختیار هرگونه اقدامی را داشت.

و اما در ایران همانطوریکه میدانیم بعد از استقرار حکومت مشروطه راجع به عدم تمرکز زیرمعماری پیش آمد و باین ترتیب با ایجاد قوای سه‌گانه «مجریه، قضائیه مقننه» قدمی در این راه برداشت شد و از آن به بعد سپردن کار مردم به مردم با توجه به رشد فکری مردم و توسعه و عمران مناطق در دست‌نظر بوده و از آن سخن میرفته تا اینکه در دهه اخیر با ایجاد انجمن‌های شهر و شهرستان، انجمن بهداشتی، خانه اتصالات و شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای، شورای داورى امثالهم اختیارات و حدود مسئولیت‌های مناطق افزوده شده و گام‌های سریعی در ایجاد نظام غیرمتمرکز برداشته شد.

عوامل اجتماعی

همانطور که قبلاً ذکر گردید تشابه عوامل اجتماعی در مناطق مختلف يك کشور در ایجاد این نظام تأثیر بسیار دارد و چنانچه میدانیم در کشوری مثل هندوستان که طبقات مردم از هم متمایزند و با برابری گروه‌ها و بعبارتی کاست‌های مختلف وجود دارند و آزارشها - الگوهای متفاوت پیروی می‌کنند و از شرایط اقلیمی و حتی زبان همسان برخوردار نیستند نظام غیرمتمرکز

کار آئی خوبی نخواهد داشت ولی در ایران ما شرایط خاص که تجانس آن‌وهم مسانی بیشتر از نابرابری تفاوت طبقاتی وجود دارد و بویژه تحولاتی که طی سالهای اخیر بوقوع پیوسته ایجاب میکند تا امر عدم تمرکز و تعویض بخشی از اختیارات به مناطق و خواستن مسئولیت‌ها بمرحله‌ی اجرا و عمل درآید.

بهمین منظور انجمن شهر و شهرستان و خانه انصاف و شورای داوری در شهرها ایجاد شد و نخست وزیر هنگام افتتاح کنفرانس رؤسای انجمن‌های شهر و شهرداران سراسر کشور گفت «سپردن کار مردم بدست مردم سرلوحه برنامه‌های دولت است و بنا بمقتضیات اجتماعی عصر ما بسیاری از وزارت‌خانه‌ها منجمله وزارت کشور (با ایجاد انجمن‌های شهر در شهرهای مختلف ایران) و وزارت دادگستری (با ایجاد خانه‌های انصاف در روستاها و شوراهای داوری در شهرها) به نظام غیر متمرکز پیوستند به این ترتیب که در مورد اخیر باید گفت باتشکیل این دو مرکز قضائی از بسیاری از پرونده‌های مرجوعه بوزارت دادگستری جلوگیری شد».

عامل اقتصادی

در بحث فوق راجع به کاست در هندوستان و ناهمسازی اوضاع صحبت شد گفتنی است که در بسیاری از این نوع ایالت‌ها ناهمگن نوعی از اقتصاد کشاورزی تسلط دارد و خوب میدانیم تا وقتی که اقتصاد صرفاً کشاورزی است از نظام غیر متمرکز نمی‌توان بهره خوبی گرفت.

از آنجا که پیشرفت‌های اقتصادی عصر حاضر مرهون فرهنگ تکنولوژیست کشوری که در راه صنعتی شدن گام می‌نهد باید کوشش فراوان بکاربرد تا بر بی‌سوادی مردمش فائق آید و این کار جز با توسعه‌ی سریع دستگاه‌های تعلیماتی کشور و مشارکت دادن مردم امکان نخواهد داشت.

این مسئله، مسئله مهمی است که ایران هم با آن دست بگریبان است نیک میدانیم که در صورتی می‌توان بنیان‌های اقتصادی و اساس اقتصاد ملی را بهبودی بخشید که طرز تفکر افراد جامعه را بسوی تعالی راهنمون کردیم و آنها را به تولید کنندگانی کاردان ولایت در توسعه اقتصادی و رشد اجتماعی جامعه تبدیل کنیم.

امروز خوشبختانه از طریق وسائل ارتباط جمعی مثل رادیوها، تلویزیون‌ها و روزنامه‌ها که همه زائده‌ی صنعت و اقتصاد صنعتی هستند، تمام افراد را میتوان تدریجاً در

زندگی مادی و معنوی بطور مؤثر شرکت داد مشارکتی که در جامعه متحول ایران امریست ضروری.

توسع حرف و فنون صنعتی ایجاب می کند که فرهنگ و میزان آگاهی مردم به فنون و تکنیک های دنیای مرقی امروز افزایش می یابد. این خود مسئلهی تقسیم کار و ایجاد مشاغل و بقولی تخصصی شدن صنایع را بدنیال دارد و این جاست که دیگر تحصیلات مقدماتی و سطح پائین کفایت نیست و نمی تواند وسیله مناسبی برای توسعه اقتصاد و رشد اجتماعی جامعه بشمار آید. توسعه ای که بدون مشارکت همه جانبه مردم میسر نیست.

عامل جمعیتی و جغرافیائی

سنهی افزایش جمعیت مدتهای مدیدی است که اغلب کشورها با آن دست بگریباندند بر اثر گم شدن مرگ و میر و بالا رفتن سطح بهداشت مردم علیرغم برنامه های تعادلی روز بروز بر تعداد سوا لید افزوده میشود. علل افزایش جمعیت بسیار است که ذکر جزء به جزء آن از بحث ما خارج است. هیتقد رمی گوئیم افرادی که برای زیست باید از تسهیلات ضروری بهره مند گردند.

پیش بینی جمعیت کل کشور در بخش جمعیت شناسی مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی حاکی از آنست که جمعیت کشور ما از ۲۵/۸۷۵/۰۰۰ نفر در سال ۱۳۴۵ به ۳۵/۱۳۰/۰۰۰ نفر در سال ۱۳۵۵ به ۴۲/۳۰۴/۰۰۰ نفر در سال ۱۳۶۰ خواهد رسید (۱)

بدیهی است این افزایش سریع جمعیت خود مسائل و مشکلات عدیده ای بوجود می آورد. پیداست که برای افرادی که در سن رفتن به مدرسه هستند باید مدرسه ساخت و معلم باندازه کافی تربیت و در اختیار آنها گذاشت و تازه بعد از اتمام تحصیلات باید کاری کرد که بازار کار آنها را جذب کند و غیره و غیره.

اداره ی امور جمعیت کثیر سرزمین پهناوری که در دور افتاده ترین نقاط روستائی آن نیز عده ای با تراکم کم و یا زیاد زندگی می کنند باید مثل مردم شهری از تعلیم و تربیت و تجهیزات لازم زندگی و امکانات رفاهی برخوردار شوند. حز یا مشارکت مردم و سپردن کار مردم به خودشان در شرایط خاص جامعه متحول ایران که با سرعت بطرف صنعتی شدن پیش میرود امکان پذیر نیست.

(۱) - دکتر مهدی امینی. مبانی جمعیت شناسی - از انتشارات دانشکده علوم

باین ترتیب نوعی دورتسلسل را می توان در ذهن مجسم کرد جمعیت روی مسائل اقتصادی اثر میگذارد و مسائل اقتصادی روی مسائل تربیتی و سیاسی و بالعکس .

جمعیت نیز بر عامل جغرافیائی اثر میگذارد و هر چه وسعت بیشتر باشد دسترسی به نقاط دور افتاده آن مشکلتر خواهد بود و چاره ای نیست جز اینکه با مدد گرفتن از نظام غیر متمرکز اداره ای آنها بدست مردم همان منطقه سپرده شود تا با مشارکت هر چه بیشتر آنها در امور و نظارت بر اجرای آنها توسعه اقتصادی و رشد اجتماعی بهتر و سریعتر میسر گردد .

در خاتمه با توجه باینکه در ارزیابی کارآئی انجمنها و شوراهای و امثالهم که در استانها شهرستانها . شهرها - بخشها و دهات تشکیل شده به کم و کاستها و دخالت نفوذهای محلی پائین بودن رشد فکری مردم و اثرات ناشی از آن و اذاین قبیل برخوردار می کنیم و کم بود متخصص در رشته های مورد نیاز مناطق و کم بود برنامه ریزان اجتماعی و اقتصادی کاملاً محسوس است و بناچار از یک فرد برای چند وظیفه حتی گاهی وظائفی که متضاد هستند استفاده میشود - مثلاً یک پزشک به عنوان رئیس بهداری شهرستان و رئیس انجمن بهداری عضو انجمن شهر و شهرستان عضو شورای آموزش و پرورش منطقه و غیره انجام وظیفه می کند و در ضمن پزشک حتی در برخی از شهرها تنها پزشک مردم نیز هست - مهذا نباید تلاش ها و موفقیت های شایان توجهی را که در اجرای این نظام بعمل آمده نادیده گرفت و در سپردن کار مردم به مردم و مشارکت دادن هر چه بیشتر آنها در امور مربوطه بخودشان و محاسن این نظام و گسترش آن با در نظر گرفتن رشد فکری مردم و شناخت کم و کاست های این نظام شك کردولی باید قبول کرد هر گاه استقرار این نظام در هر زمینه با رشد فکری و وضع اقتصادی مردم منطقه هماهنگ نباشد و بدون بررسی دقیق مناطق مورد عمل و کم و کاستها و عوامل بازدارنده این نظام و امثالهم صورت گرفته باشد با احتمال قریب به یقین باشکست مواجه میشود همانطور که برخی از شوراهای آموزش و پرورش منطقه ای آنطور که انتظار میرفت نه تنها موفق نشدند به هدف خود برسند و باری از دوش مرکز بردارند بلکه به مسائل و مشکلات مرکز نیز افزودند .

این عوامل از رشد فکری نسبتاً بالائی برخوردار هستند، ضمانت اجرا داشتن تصمیماتی است که به وسیله این عوامل گرفته میشود وقتی مثلاً شورای آموزش و پرورش منطقه ای نتواند عوارض محلی ایجاد کند و یا قطعه زمینی را که برای ساختن مدرسه کاملاً مناسب میدانند مثل

سازمان آب و برق به قیمت روز از مردم بخرد و یا اگر بیش از $\frac{3}{4}$ اعضاء آنرا کارگزاران دولت مرکزی تشکیل دهند که اکثراً نیز بومی نیستند و محیط و مسائل و مشکلات مردم آنرا نیک نمیدانند. نباید در موقبت چنین نظامی خوش بین بود. امید است در بحثی دیگر که به ارزشیابی کارآئی شوراهای آموزش و پرورش منطقه‌ای اختصاص می‌یابد این نظام و به ویژه عوامل اجرای آن میزان کارآئی و مسائل و مشکلات اجرای آنرا بیشتر آشنا شویم.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی