

سیاست عدم تمرکز و نقش انجمنهای ملی

با توجه به مسئله لزوم افزایش اختیارات استانداران و انجمنهای محلی و ملی و ملاحظه نوعی یکپارچگی و یکپارچگی ملی جا دارد که انجمنهای محلی و ملی را در سراسر مملکت تقویت نمائیم تا به مدد کوشش و تلاش آنها عمران شهرها و روستاها سریعتر جامعه عمل پوشد و شکی نیست که در پرتو فعالیتهای مجدانه و صادفانه این تاسیسات ملی افکار و اندیشههای سازنده بین مردم مناطق بگردش درآمده و جریان می یابد و شکوفائی اذهان و افکار افراد و مردم مناطق را بعنوان پی آمدی مطلوب با خود دارد .

در اینجا لازم است برای شناخت هر چه بهتر نقش انجمنهای محلی و ملی در سازندگی محیط زیست و دگرگونیهای که در پرتو کوششهای این انجمنها پدید می آید و در توجیه افزایش اختیارات انجمنها مفهوم دموکراسی حقیقی ، گردش اندیشه عدم تمرکز در حکومت های دموکراسی و دیکتاتوری ، دخالت حکومت مرکزی در تصمیمات سازمانها و مقامات محلی و بالاخره سابقه عدم تمرکز و انجمنهای ملی را در ایران از نهضت مشروطیت به بعد بررسی کنیم و در ضمن نظام جدید امور عمومی در ایران را که تدریجا " برپایه عدم تمرکز بنیان گزاری میشود و از حالت مرکزیت خشک و کم تحرک خارج میگردد با نظامهای جاری در کشورهایی که از این دیدگاه با کشور ایران تشابه دارند مقایسه کنیم ، و از پرتو نتایج این مقایسه کمبودها و نارسائیهها را بشناسیم و راه حلی معقول تر و مقبول تر در جهت تحقق دموکراسی و جلب مشارکت عمومی بیابیم .

انجمنهای محلی و ملی و افزایش اختیارات : میدانیم که اعطای اختیارات بمسازمانهای محلی و تعیین منابع اعتبار بصورت مستقل جز با اتخاذ سیستم غیر متمرکز و فقط در محدوده قوانین و مقررات مصوب نتیجه مطلوب نمیدهد . چه در شرایطی که قلمرو قدرت دولت و وظایف عمومی که روز بروز وسعت می یابد ، جمعیت کشور مرتبا " افزون میگردد ، اقوام و قبائل با عادات و آداب و سنن مخصوص بسط و توسعه می یابند ، شرایط اقلیمی و اوضاع اقتصادی مناطق با یکدیگر تفاوت بارز دارند ، اگر سازمان مرکزی بخواهد در آن واحد تصمیم گیری و کنترل تمام امور ملی و محلی را در قبضه قدرت خویش قرار دهد مسلما " در عمل نمیتواند از عهده برآید و نظارت دقیق و صحیح و بموقع اعمال کند و تازه اگر هم بتواند ، بسیج تمامی افراد و عناصر مطلع و متخصص در حکومت مرکزی و تخصیص اعتبارات لازم به این

منظور چندان مقرون بصره نیست بویژه که در این حالت مقامات و گروههای محلی نسبت به امور محلی کمتر احساس علاقه و مسئولیت مینمایند. از این رو دولت الزاما "مکلف میشود امور عمومی و مملکتی را بالاخص در زمینه مسائل خاص، طبق یکی از دو طریقه عدم مرکز (انتقال قانونی اختیار) یا تفویض اختیار اداره نماید تا از عوارض مرکزیت شدید جتناب جوید، دموکراسی را تقویت نماید، در افکار خلاقه تحرکی بوجود آورد و آنها را زبی تفاوتی و بی اعتنائی خارج سازد تا در جهت رشد اجتماعی و عمران و آبادانی مناطق نامهای سریعتری برداشته شود. این نظر را دولت ایران در سال ۲۵۳۵ شاهنشاهی با تنظیم بودجه استانی در چند استان بصورت آزمایشی بکار بست و محققا "در صورت حصول نتیجه مطلوب متدرجا" در دیگر استانهای کشور هم بموقع اجرا خواهد گذاشت. بدیهی است ستانهای انتخابی باید از بین استانهای بزرگ (مانند اصفهان، خراسان) استانهای متوسط (مانند سیستان و بلوچستان) و استانهای کوچک (مانند ایلام و کهگیلویه) برگزیده شوند تا نتایج حاصله در واقع مجموعه شرایط اقلیمی، اجتماعی و اقتصادی را بصورت نسبی متضمن باشد و تصمیمات بعدی با دیدی روشن تر صورت گیرد.

دموکراسی حقیقی یعنی چه و چه موقع مصداق می یابد:

دموکراسی حقیقی یعنی حکومت مردم بر مردم، حکومت با میل و رضای مردم و یا لاقابل بارضای اکثریت مردم معمولا "هنگامی مصداق می یابد که از کوچکترین موسسات اجتماعی یا از پائین ترین سطح اجتماع خانواده شروع شود، بنابراین خانواده کانون اولیه دموکراسی است، در حالیکه عدهای را عقیده بر این است که دموکراسی حقیقی از مدرسه آغاز میشود و مدرسه در واقع نوعی خانه (موسسه اجتماعی) برای زندگی جمعی است. بهمین جهت در پاره ای از ممالک منجمله ایالات متحده آمریکا شمالی غالبا "هیئت مدیره مدارس که از طرف مردم انتخاب میشوند در نقش یک سازمان محلی ظهور می یابند و در این نقش با برخوردی ز اختیارات کافی انجام وظیفه می نمایند.

با توجه به اینکه دموکراسی به مفهوم واقعی شاید بیش از ۱۵ تا ۱۶۰ سال در کشورهای اروپای غربی سابقه ندارد، کشورهایی که از نظر جمعی اصطلاحا "مهد دموکراسی تلقی میشود. ببینیم مفهوم دموکراسی واقعی چه میتواند باشد؟ مفهوم دموکراسی واقعی یعنی اینکه همه افراد جامعه حق داشته باشند آزادانه در اظهار نظر و تصمیم گیری در مسائل مربوط به سرنوشت خویش مشارکت نمایند و دارای حق رای باشند.

در هر صورت صرف نظر از اینکه دموکراسی حقیقی از خانه شروع شود یا مدرسه، چون مسئله مورد نظر در هر دو مرحله انجام و اجرای مطلوب کارهاست بصورت دسته جمعی با نظر و کمک یکدیگر و حتی با استفاده از اصل خود یاری لذا میتوان گفت ایجاد سازمانهای ملی و محلی سنگ اولیه بنای حکومت دموکراسی است. لیکن آنچه در اعطای اختیارات به این

سازمانها باید مورد توجه شایان قرار گیرد. آنست که اعطای استقلال نباید بصورت انفرادی و با بستگی نوعی خود محضاری بدون قصد و شرط باشد. جد در این صورت نتایجش هرج و مرج است نه عدم تمرکز. در حکومت دموکراسی مورد نظر اعطای استقلال و عدم تمرکز هنگامی سودمند است که افراد ساکروهیائی که به آنها احمیار و استقلال اعطا میگرددند قابلستها و خصوصاتی برخوردار باشند. عدم تمرکز حکم میکند مردم محل سازماندهیها و مشکلات محیط زیست را شناسند و علائق و منافع خود را تمیز دهند. در دموکراسی حقیقی اجرای اصل عدم تمرکز موقتی بسجد مطلوب و مفید میدهد که ما دوران و مسئولان و مقامات محلی از نابلت های رهبری، ار اعماد به نفس و از ابتکارات فردی برخوردار باشند. با رعایت خصوصیات و صفات پسین گفتا است که میگوئیم در پس که امروزه انجمنهای محلی میتوانند در رشد اجتماعی مردم منطقه، در عمران و بهسازی شهرها و روستاها و در بکار انداختن تفکرات و اندیشهها و بالا بردن سطح آنها ایفا کنند مسوولان کسری نردیدی روا دانست.

گردش آیدسه عدم تمرکز در حکومت دموکراسی و دیکتاتوری - گفتیم در سازمانهای محلی حکومت دموکراسی اس مردم محل هستند که در تصمیم گیری نسبت به امور محل و منطقه مشارکت می نمایند. طبیعی است مردم محل در برنوا ان سازکت از سوئی نسبت به کلیه سازمانها و موسسات محلی احساسی علاقمندی کنند و با سرحداتگان از حقوق آنها دفاع می نمایند و از سوی دیگر با عرض آزادانه عقاید و نظرات خویش در صورت اساس دموکراسی کام برمی دارند.

در صورتی که حکومت دیکتاتوری می گویند حیطه تفکری افراد را محدود سازد، نشان ارایه صرنا " یک نوع طرز فکر را رند دهند. انواع افراد را با انکار ثالثی و پسین ساحد تربیت کند. سلنا " چنین طرز تفکری جز اجرای خواست دولت و نامس نمودات هیئت حاکمه و بحق سبب گروه مصادره نیست، که همداز یک منبع الهام میگیرند. در حکومت منطقه سعی اداره کنندگان است که تا حد ممکن افراد را بلا اراده و مطمع محض بار آورند تا از دسورات صادره کور کور انداخته نمایند. مطاعات فریبی

جالب استجاست که در این نظام اداره کنندگان امور و گردانندگان حرجهای مملکت معنقدند که عقایدشان کاملاً " در جهت نامسن شغفت و مصلحت جامعه است.

در نظام مطلقه حکومت مرکزی درست بعکس نظام دموکراسی تمامی تصمیماتی را که صرفاً " جنبه محلی دارد و به سرنوشت سکنه شهرها و روستاها راجع میشود خود اتخاذ میکنند و کوچکترین توجهی به دخالت مسقیم مردم در سرنوشت خویش ندارد. استدلال هیئت حاکمه و صاحبان اختیار و افتدار در این نظام آنست که چون اکثریت افراد جامعه فاقت اطلاع لازمند و از نعمت دانستی و سواد بی بهره، لذا رند فکری آنان کافی نیست و

نهینا" بسنوشت خود بیاعتنا هستند .
شک نیست اگر در شرایط واقعی مذکور عنان اختیار بدست افراد موصوف سپرده شود
نتیجه اش جز فساد و تباهی نخواهد بود و یا حداقل نتیجه ای غلط و نامساعد ببار
جاء آورد .

آلکسی دو توکوبل سیاستمدار و نویسنده و حقوقدان فرانسوی در این زمینه چنین میگوید .
" وقتی مردم جوامع محلی جاهل بوده و باطاعت خو گرفته اند نه به ابتکار و تصمیم گیری ،
بعی مجربند نه مبتکر ، در اینصورت استقرار یک سیستم اداره متمرکز و بصیرو مطلع امری
سروری است . " و نیز والدو دانشمند و محقق مشهور آمریکا در رشته علوم اداری درباره
مقامات مختلف محلی عصر قبل از نهضت اصلاح طلبانه آمریکا میگوید . " وقتی حـق
نصمیم گیری در مقیاسی وسیع به توده جاهل و بی اطلاع و بی تفاوت تفویض گردد جز ابراز
بی لیاقتی ، بی کفایتی ، تباهی و فساد نتیجه ای نخواهد داشت که اصلاح آن البته مدتی
راز بطول می انجامد . "

دخالت حکومت مرکزی در تصمیمات سازمانها و موسسات محلی

وقتی تمرکز فعالیت ها و امورات اداری از حد بگذرد و بصورت رابطه دستور و اجراء درآید
کارکنان تاسیسات محلی در حکم ماشین می شوند و با وصف تخصصی شدن امور و پیچیدگی
روز افزون فعالیت های عمومی نمیتوان انتظار داشت نیروی ابداع و ابتکار در کارکنان محلی
بخوبیت شود و یا گسترش یابد . گاه حکومت مرکزی بدلیل جهل کارکنان محلی تمامی تصمیمات
خود اتخاذ میکند ولی اگر این شیوه مدتی مدید دوام یابد مشکل بتوان با چاره اندیشی
تعلیم و تربیت سیستم جاری را تغییر داد . حتی اگر وقتی حکومت مرکزی جزئیات اعمال
حکومت های محلی را تعیین کند و افراد ملزم باطاعت باشند باز هم نیروی خلاقه فکری آنان
را رامیزند و از حرکت باز می ایستند .

گاه حکومت مرکزی به این اندازه دخالت در امور محلی هم اکتفاء نمی کند ، بدین معنی
نه تنها خط مشی و برنامه کار و فعالیت سازمان های محلی را تعیین میکند بلکه ماموران
صاحب منصبان و مقامات عالی رتبه این سازمانها را نیز خود منصوب میسازد ، در اینحالت
میگویند حکومت مرکزی هیچ قدرتی به موسسات محلی نمیدهد .

بدبهی است اگر خط مشی های وضع شده توسط حکومت مرکزی بیش از اندازه مبسوط
شد در عمل پیچیدگی بیشتری برای مقامات مسئول محلی ایجاد میکند و وقتی طرح ریزی
تعیین خط مشی تفصیلی مرکز بر مبنای تخصص هم باشد آنگاه بین ارزشهای شخصی ماموران
محلی و هدفهای خط مشی های مرکزی اصطکاک و برخورد بیشتری بوجود می آید .

حالت دیگر اینست که تمام اقدامات بظاهر توسط سازمان های محلی صورت میگیرد ،

فی‌المثل انجمن‌های شهروندپرستان و استان را تشکیل می‌دهند، حق عزل و نصب کارکنان سازمانهای محلی بآنها می‌باشد، لیکن حکومت مرکزی در عمل هیچ‌گونه اختیاری به سازمانهای محلی نمیدهد، اگر چنین تضاد و دوگانگی رخ دهد مسلماً "سازمان محلی در برابر اجرای خواسته‌های حکومت مرکزی آلت اجرای بی‌اراده و ماشین فرمانبری بیش نخواهد بود، اینجاست که مناسب است شکل و فرم حکومت متمرکز باشد.

پیدایش فکر عدم تمرکز در ایران:

فکر اولیه انجام و اجرای امور محلی بر مبنای عدم تمرکز در ایران از آغاز نهضت مشروطیت و تدوین قانون اساسی در روح و ذهن بانیان این نهضت بوده، چراکه این معنی را بوضوح در اصول پنج‌گانه ۲۹ و ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی ایران منعکس و متجلی ساختند.

هر چند تشکیل انجمنهای محلی در بسیاری از کشورهای جهان که بصورت متمرکز اداره میشدند بعد از جنگ جهانی دوم جامه عمل پوشید و تدریجاً "قوام گرفت، لیکن جای تاسف است که بگوئیم در کشور ایران با آنکه مدت زمان طولانی از تصویب قانون اساسی میگذرد با وجود همه تلاشی که در راه تشکیل انجمنهای محلی بعمل آمد تا سالهای اخیر نتیجه‌ای که انتظار میرفت عاید نگردید و کوششها بی‌ثمر ماند. اما دولت ساکت نشست و بعد از خاتمه جنگ جهانی دوم مانند بسیاری از کشورهای اروپای غربی بمنظور تسریع در ساخت و پرداخت جوامع ایرانی بفرکار اجرای نظام عدم تمرکز افتاد و در سال ۱۳۲۸ شمسی (۲۰۰۸) با تصویب قانون شهرداری در صدد برآمد این فکر را از قوه یفعل درآورد ولی این باره بانگست مواجه شد اما هنوز فکر تشکیل انجمنهای شهر و استان و شهرستان وجود داشت و تقویت میگردد تا آنکه در سال ۱۳۴۹ شمسی (۲۵۲۹ شاهنشاهی) اولین گام مثبت؛ موثر در طریق اجرای آن برداشته شد.

تصویب قانون مزبور نه تنها گامی است که در راه استقرار نظام عدم تمرکز برداشته شده بلکه تجلی پدیده‌ای است نوین در نظام اداری و سیاسی کشور. اثر کربر، صحیح و منطقی این نظام را باید هر آینه فراهم شدن زمینه تسریع در نوسازی جامعه و رشد اقتصادی و اجتماعی مردم ایران و مقدمه استقرار دموکراسی در ایران دانست.