

از حکومت متمرکز تا حکومت غیر متمرکز

نوشته ویلیام دیلینگر و ماریان فی

ترجمهٔ پیمان پرویزراد

چکیده:

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

مقدمه:

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

روند مذکور علل زیادی دارد. شکست اقتصادی

دولت مستبد متمرکز (توأم با عدم حمایت گروههای مهم پشتیبان)، کاهش خطر جنگ و تجاوز خارجی در سراسر جهان (توأم با نفی دولت خودکامه)، و پیدایش طبقات متوسط تحصیلکرده شهری (توأم با زوال روابط سنتی ارباب - بنده^۱ بین دولت و مردم)، از مواردی هستند که به این موضوع نسبت داده می‌شوند.

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

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

برقراری تعادل بین منافع ملی و منطقه‌ای

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

دولتهای ملی در حال حاضر بیشتر مراقب دوری جستن از بی‌ثباتی سیاسی هستند تا اینکه توسعه سیاسی بیشتر را تشویق کنند. روشی که برای کاهش این نگرانی به کار می‌برند تقویت قوه مجریه در برابر مجلس (قوه مقننه) است. قدرتی که به قوه مجریه داده می‌شود شامل قدرت قانونگذاری از طریق احکام دولتی^۴ (وضع مقررات بدون تصویب قانونی) و انحلال مجلس و اعلام انتخابات جدید، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. قوانین انتخاباتی بر قدرت اجرایی نیز تأثیر می‌گذارند. نظامهایی که چندگانگی احزاب سیاسی را تشویق می‌کنند، ممکن است داوطلبان را وادار سازند تا برای به دست آوردن مقام و کسب پیروزی در انتخابات، ائتلاف کنند و در این صورت، باعث تضعیف شاخه اجرایی حکومت شوند. قوانین مربوط به احزاب تأثیر مهمی نیز بر تعادل بین منافع ملی و منطقه‌ای دارد. قوانین سختگیرانه و انعطاف‌ناپذیر در مورد احزاب و اختیار انتخاب نمایندگان پارلمان، می‌تواند قدرت اجرایی مرکزی را حتی در نظامی که در تمرکز در آن نهادینه شده است تقویت کند. به عبارت دیگر، این گونه قوانین منجر به تمرکز بیشتر می‌شوند.

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

راهبردهای تمرکززدایی برحسب شرایط خاص کشورها متفاوت است. با این همه، تجربه پانزده سال گذشته، شامل درسهایی است که در همه مناطق می‌توان آنها را بکار برد. شاید مهمترین درس این باشد که نظام استوار بر مجموعه‌ای از قواعد ثابت، روشن و منسجم بهتر از نظامی است که بر پایه چنین ویژگی‌هایی قرار نداشته باشد. این قواعد باید سه جنبه رابطه درون - دولتی^۲ (رابطه ارکان مختلف دولت با یکدیگر) را در برگیرد: ۱) تقسیم قدرت سیاسی ملی بین منافع ملی و منافع محلی یا منطقه‌ای؛ ۲) وظایف و منافع تخصیص یافته به دولتهای منطقه‌ای^۳؛ و ۳) قواعد انتخاباتی و سایر نهادهای سیاسی که سیاستمداران

وظایف و منابع منطقه‌ای

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

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

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

منعکس کند. مثلاً از آنجا که آموزش به عنوان ابزاری برای کاهش فقر به کار می‌رود، دولت‌های ملی اغلب برای تضمین حداقل سطح آموزش در همه نواحی حمایت‌های مالی ارائه می‌دهند، در حالی که مسئولیت‌های روزمره مدیریتی به دولت‌های محلی یا شورای مدرسه است. مهم آن است که این روابط در عین پیچیدگی، به روشنی تعیین و تثبیت شوند. در غیر این صورت، تقسیم وظایف ممکن است هدف شگردهای درون - دولتی قرار گیرد و از این امر سوء استفاده شود. مثلاً در آفریقای جنوبی، دولت مرکزی و استانها، مسئولیت مشترکی در مورد بهداشت و آموزش دارند، اما وظایف دقیق هر یک از آنها تعیین نشده است. در نتیجه استانها، برای تأمین مالی بخش بهداشت و آموزش، پرداخت‌های انتقالی و کمک‌های مالی (از طرف دولت مرکزی) دریافت می‌کنند ولی به مصارف دیگری می‌رسانند، زیرا می‌دانند که دولت مرکزی مداخله و خدمات مورد نیاز مذکور را تأمین خواهد کرد.

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

اصل «تأمین بودجه متناسب با عملکرد»^{۱۰} در مورد انتخاب ابزارهای درآمدی خاصی نیز که به دولتهای محلی واگذار می شود، کاربرد دارد. این ابزارها ترکیبی از هزینه های کاربر یا مصرف کننده^{۱۱} (هزینه هایی که فرد در هنگام استفاده از یک خدمت می پردازد)، مالیاتها، و پرداختهای انتقالی هستند که به هر سطح تخصیص می یابد. هر ابزار درآمدی، تأثیر متفاوتی بر رفتار مصرف کننده دارد و الگوی به کارگیری آنها نیز متفاوت است. هزینه هایی که از مصرف کننده دریافت می شود، نظیر بهای بلیت اتوبوس یا آب مصرفی می تواند برای سهمیه بندی کارآمد مصرف کالاهایی که منفعت آنها عمدتاً به مردم می رسد، مورد استفاده قرار گیرد. «مالیات یا عوارض بر سود»^{۱۲} در سطح محلی می تواند نقشی مشابه در قیمت گذاری خدماتی که مزایای آنها - نه به مردم - بلکه عمدتاً به مالیات دهندگان محلی منحصر می شود، ایفا کند. پرداخت های انتقالی درون - دولتی در شرایط مختلفی که دولتهای منطقه ای - به طور صریح یا ضمنی - به عنوان نمایندگان دولت ملی عمل می کنند، مورد توجه است. از آنجایی که سیاست تأمین اجتماعی (مانند پرداختهای انتقالی و یارانه های درون - دولتی برای آموزش، بهداشت و حمایت درآمدی)، اغلب مسئولیتی ملی تلقی می شود، چنین اقدامهایی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته مشترک است.

در طراحی هر پرداخت انتقالی خاص، هدف از آن پرداخت و محدودیتهای اداری که بر طبق آنها عمل می شود باید مدنظر قرار گیرند. هدفها و محدودیتهای مذکور متفاوت هستند. آنچه باید بطور یکسان وجود داشته باشد عبارت است از سادگی، شفافیت و قابل پیش بینی بودن این گونه پرداختهاست تا بدین طریق بی ثباتی و نااطمینانی کاهش یابد و از چانه زدن و مذاکره برای دریافت این کمکها (که اغلب روابط مالی درون - دولتی را مختل می سازند) جلوگیری شود.

استقراض مقوله بسیار بحث برانگیزی در روابط درون - دولتی است. در کشورهایی که بازارهای سرمایه داخلی ضعیفی دارند، دولتهای مرکزی، منبع اصلی تأمین مالی برای دولتهای منطقه ای بشمار می روند، که غالباً از طریق مؤسسه های تخصصی اعتباری (نظیر بانکها) عمل می کنند.

اسناد و سوابق مالی این گونه مؤسسه ها مبهم و سردرگم کننده است. مؤسسه های مزبور در اروپا در مقایسه با کشورهای در حال توسعه بیشتر موفق بوده اند. در کشورهای دارای بازارهای سرمایه داخلی توسعه یافته تر یا با امکان دسترسی بهتر به بازارهای بین المللی، دولتهای منطقه ای بطور فزاینده ای برای تأمین اعتبار به بخش خصوصی روی می آورند. چنین وامهایی اصولاً باید به صورت مبادلات روشنی بین دولتهای منطقه ای و وام دهندگان بخش خصوصی باشد و شفافیت لازم را داشته باشد. از آنجا که دیون منطقه ای را دولتهای مرکزی تلویحاً تضمین می کنند. بانکها ممکن است مایل به دادن وام به مناطق غیر معتبر^{۱۳} (مالی) باشند و در واقع توجیه اقتصادی آن را در نظر نمی گیرند و بدون توجه به توان بازپرداخت دولتهای منطقه ای، به آنها وام دهند. دولتهای ملی سعی کرده اند با تنظیم سطح وامهای منطقه ای این مسئله را حل کنند، اما تجربه های اخیر نشان می دهد که این اقدامها کافی نیست. آنچه اهمیت دارد آن است که دولتهای ملی برای کاهش بدهی های دولت محلی از خود نرزش نشان ندهند (و این بدهیها را نپردازند). دولتها می توانند به وام دهندگان بالقوه در مورد عدم دسترسی به کمک دولت مرکزی در صورت بدهکاری دولتهای محلی، هشدار دهند و بدین طریق تضمین کنند که وامهای منطقه ای در حدی محدود شود که دولتهای منطقه ای خودشان مایل و قادر به بازپرداخت آنها باشند.

پی نوشتها:

1. Patron-Client
2. Intergovernmental

۳. دولت منطقه ای را می توان با تقسیم بندی استانی کشورمان مشابه دانست همانگونه که در آفریقای جنوبی از عنوان «استان» استفاده کرده اند.

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