

## نظری بر مبانی نظام «مدیریت منطقه‌ای»

نوشته دکتر عبدالحمید شمس

### چکیده

در کشور موزاییک شکلی چون ایران، که اقوام مختلف و سرزمینهایی با توان مادی و فن‌آوری متفاوت دارد، پیوسته بحث بهینه‌سازی شیوه‌سازماندهی عام کشور مطرح بوده است. در سالهای بعد از انقلاب، این مقوله در شکلهای مختلف مورد تعمق قرار گرفته است: در خارج از مرزهای کشور عمدتاً دو روش «غیر متمرکز متعارف» برای اداره اغلب بخشهای کشور و روش فدرال برای اداره برخی دیگر از مناطق و با هدف رعایت «ویژگیهای محلی» مطرح شده، در حالی که در داخل کشور بیشتر این نگرانی وجود داشته است که «به اجرا درآوردن هر یک از شکلهای نظام غیرمتمرکز، نهایتاً به تضعیف قدرت مرکزی منتهی خواهد شد. اما در عین حال این نیاز نیز احساس شده است که برای بهینه‌سازی نظام مدیریت محلی باید اختیارات بیشتری به سازمانهای محلی تفویض کرد.

در این مقاله، با توجه به محدودیتها و ناممکن بودن تجزیه و تحلیل کامل موضوع، تلاش بر این است تا ضمن ارائه نگاهی کلی به شکلهای مختلف سازماندهی عام کشورها، سه راه کار عدم تراکم، عدم تمرکز و فدرال را مورد تعمق قرار دهد، و نهایتاً با توجه به سطح آگاهی و میزان درک هویت ملی در میان اقوام گوناگون روشی را ارائه کند که در واقع ترکیبی از راه کار «عدم تراکم» و «عدم تمرکز» است. این روش به ما کمک می‌کند تا ضمن «تزریق» گام به گام روحیه «مردم سالاری محلی»، وحدت، انسجام و تمامیت ارضی کشور را به شیوه‌های عقلانی حراست کنیم.

### مقدمه

روشهای سازماندهی دولتی، از نظام متمایل به بسته تا نظام باز، به پنج نوع کلی تقسیم می‌شود: سه نوع آغازین که مربوط به نظامهای دولتی و غیردولتی «واحد» هستند عبارت‌اند از: نظامهای متمرکز<sup>(۱)</sup> (که با نظام متراکم برابر است)، غیرمتراکم<sup>(۲)</sup> و غیر متمرکز<sup>(۳)</sup>. دو نوع بعدی به نظامهایی ارتباط دارند که در واقع ترکیبی از چند نظام مربوط هستند: اگر این ترکیب شامل چند ایالت باشد، که

دارای خودمختاری باشند، اما نتوانند سیاست خارجی مستقلی داشته باشند و یا قانون اساسی خاص خود باشند ما در وضعیت یک روش سازماندهی فدرال هستیم. اگر مجموعه یاد شده ترکیبی باشد از چند دولت مستقل، که در زمینه‌هایی خاص، بخشی از اختیارات خود را به یک نماد یا چند نماد مرکزی داده باشند، ما در شرایط یک نظام کنفدرال هستیم. در نظام کنفدرال، یک سیستم سیاسی، اجتماعی و یا اداری در اوج وضعیت عدم تمرکز قرار دارد و

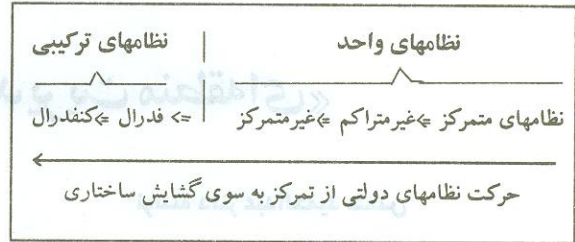
بسیار باز است، به ۳ شکل دیده شده است: نظامهای فدرال با رسالت‌های خاص برای مرکز و مأموریت‌های عام برای ایالات همبسته؛ فدرال با رسالت‌های عام برای مرکز و مأموریت عام برای ایالات همبسته، و فدرال با رسالت‌های ترکیبی و بالاخره نظام کنفدرال، که از نظر میزان گشایش، بازترین شکل سازماندهی است، می‌تواند به دو شکل عملکردی<sup>(۶)</sup> و سیاسی - عملکردی، تقسیم شود. به عنوان مثال اتحادیه اروپا قبل از پیمان ماستریخت نظام کنفدرال عملکردی بود. یعنی تنها در زمینه‌هایی خاص چون کشاورزی، فولاد، حمل و نقل و ... قراردادهایی منعقد شده بود و علی‌رغم وجود پارلمان و شورای اروپا، نمی‌توانستیم این نظام را «کنفدراسیون سیاسی» هم بنامیم (همانند گرایش کنونی سازمان ا.ک.و).

در صورت قدرت یافتن نهادهای تصمیم‌گیری این اتحادیه و به ویژه انتخاب یک رئیس جمهور برای آن، این نظام به طرف نظام کنفدرال سیاسی - عملکردی به پیش خواهد رفت و در صورت تحقق برخی هدف‌های مربوط به ادغام بیشتر، به مرحله فدرال نیز گام خواهد نهاد (جدول شماره ۱، صفحه بعد).

اما علی‌رغم تقسیم‌بندی‌های فوق می‌توان، ضمن در نظر گرفتن مرحله رشد سازماندهی یک کشور و نیازهای موجود آن، برخی از مکانیسم‌های یک نظام را با برخی دیگر ترکیب کرد و طرحی مناسب برای یک کشور به وجود آورد.

از آنجا که در این مقاله هدف ارائه نظریاتی برای مدیریت منطقه در ایران است، از پرداختن به شیوه عمل و چگونگی ساختار نظام‌های «متمرکز»، از یک سو، و «کنفدرال» از سوی دیگر، اجتناب شده است. چرا که این دو راه کار سازماندهی در دو قطب افراطی روش‌های سازماندهی محلی قرار دارند: روش اول، به دلیل وسعت جغرافیایی و رشد کیفی سازماندهی کشوری و گسترش آگاهی مردمی قابل اجرا در کشور نیست، و حتی در سطح

جریان‌های محیطی<sup>(۴)</sup> با کمترین موانع به داخل سیستم وارد یا از آن خارج می‌شوند، (شکل شماره ۱).



شکل شماره ۱. شکل‌های پنج‌گانه سازماندهی عام دولتها

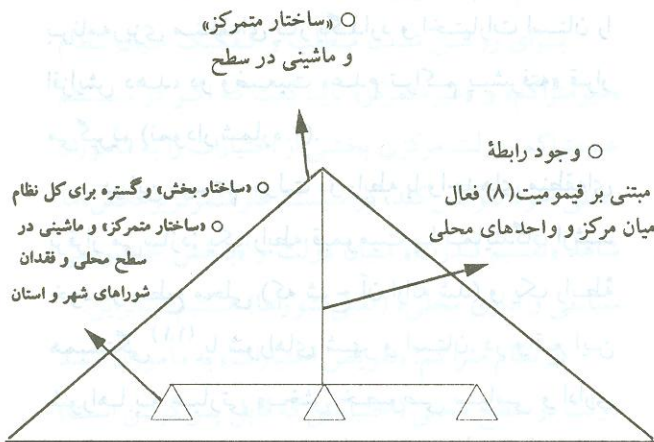
در مباحث بعد تلاش خواهیم کرد تا در مرحله اول نگاه کوتاهی بیفکنیم به انواع روش‌های اجرایی سازماندهی نظامها (مبحث اول)، سپس سه شیوه سازماندهی مطرح در داخل و خارج از کشور را که معمولاً برای طراحی روابط دولت با سازمان‌های محلی در ایران مورد اشاره قرار می‌گیرد، مختصراً تحلیل می‌کنیم (مبحث دوم)، و نهایتاً یک روش سازماندهی منطقه‌ای همراه با اصول حاکم و سیاست‌های عام آن مورد تعمق قرار خواهد گرفت.

### مبحث اول: انواع روش‌های اجرایی سازماندهی نظامهای دولتی

نظامهای یاد شده در مقدمه این بحث را می‌توان به شاخه‌های مختلف تقسیم کرد: به عنوان نمونه نظام غیرمتمرکز در عمل به «غیرمتراکم محدود» (شرایط کنونی ایران) و «غیرمتراکم پیشرفته» تقسیم می‌شوند (نمونه فرانسه پیش از سال ۱۹۸۲). همین طور نظام غیرمتمرکز را می‌توان به شکل‌های زیر تفکیک کرد: غیرمتمرکز به شیوه متعارف، غیرمتمرکز با ایجاد «مخاطب‌های محلی» بزرگتر از استان (غیرمتمرکز منطقه‌ای) و روش «اتحادهمگرا»<sup>(۵)</sup> آن طور که در انگلستان و در قبایل اسکاتلند و گال عمل می‌شود.

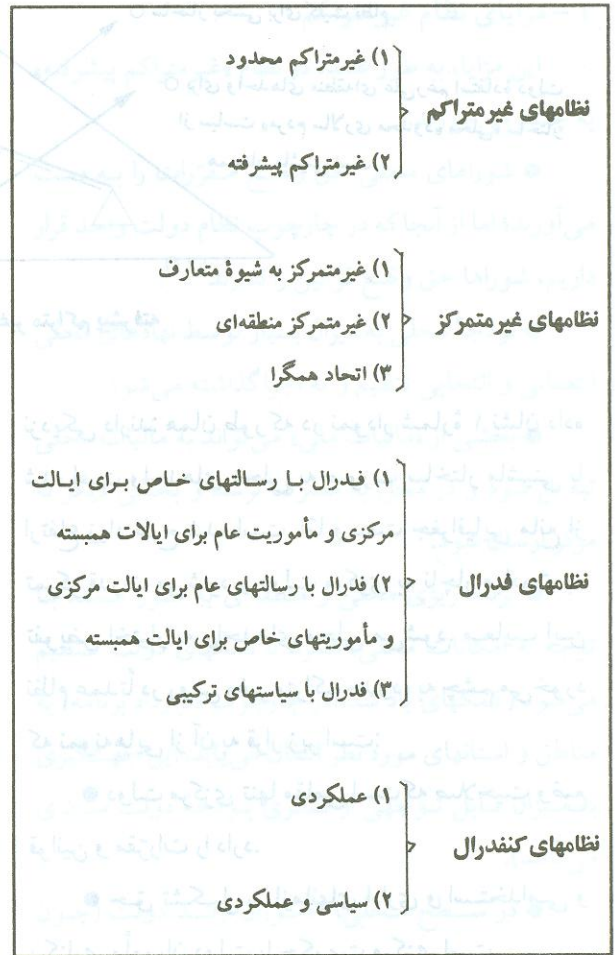
نظام فدرال نیز که خود نوعی سیستم غیرمتمرکز

دیگر نظام سازماندهی متمرکز در سرزمینهای محدود (همچون نپال، آندورا، رواندا، بروندی و ...) قابل اجرا می‌باشد، اما در کشورهای بزرگ چون ایران، به هر میزان که مرکزیت به تمرکز قدرت تمایل داشته باشد، مجبور به «تفویض» کم و بیش اختیارات است. به عبارت رساتر هنگامی که یک واحد منطقه‌ای به نمایندگی از طرف مرکز به وجود آید با شخصیت حقوقی و اختیارات کم و بیش، نظام از وضعیت متمرکز به «غیرمتراکم» گام نهاده است (۷) حال هر چه میزان تفویض اختیار بیشتر باشد، «تمرکز قدرت» در سطح محلی بیشتر خواهد بود و می‌توان گفت که در این وضعیت، سیستم به سوی نوعی خودمختاری منطقه‌ای (یا فدرال) «غیر مردم سالارانه» پیش می‌رود (نمودار شماره ۱).



نمودار شماره ۱. نظام غیرمتراکم محدود

در این روش، نقش سازمانهای محلی در سطح استان و شهر، بسیار ناچیز است و هیچ‌گفت و گوی جدی میان مقامات محلی و مقامات مرکزی و برای به اجرا درآوردن برنامه‌های میان مدت و بلند مدت ملی، وجود ندارد. اصولاً برنامه‌ریزی در این سیستم تقریباً متمرکز است و «بازیگران محلی» برنامه‌ریزی در وضعیت انفعالی قرار دارد. در صورتی که در نظام یاد شده از یک سو به میزان

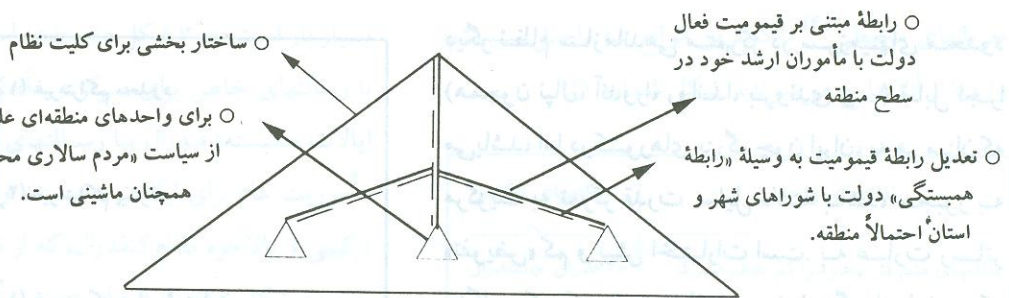


جدول شماره ۱. تقسیم‌بندیهای دیگری از نظامهای دولتی

محلی نیز این شیوه سازماندهی بتدریج مورد تردید است. روش دوم را نیز فعلاً در ارتباط با ساختارهای فراملی (همچون اگو) می‌توانیم به کار بریم که مورد بحث این مقاله نیست.

## مبحث دوم: نظامهای غیر متراکم، غیرمتمرکز، فدرال الف - نظام غیرمتراکم

اغلب در کتب علوم اداری مربوط به اداره امور سازمانهای محلی چنین اشاره شده است که کشورهایی چون ایران به روش متمرکز اداره می‌شوند. در حالی که اصولاً در سرزمینهایی این چنین، که دارای وسعت جغرافیایی زیاد هستند، این امکان وجود ندارد. به عبارت



نمودار شماره ۲. نظام غیر متراکم پیشرفته

نزدیکی دارند: همان طور که در نمودار شماره ۱ نشان داده شده است واحدهای محلی به صورت ساختار ماشینی با ارتفاع زیاد طرح شده است. اما وسعت جغرافیایی مانع از تمرکز قدرت می‌شود و دولت مرکزی به ناچار مبادرت به تفویض اختیار به واحدهای محلی می‌شود. معایب این نظام عمدتاً در روش «غیر متراکم حدود» به چشم می‌خورد که نمونه‌هایی از آن به قرار زیر است:

- دولت مرکزی تنها مقامی است که صلاحیت وضع قوانین و مقررات را دارد.
- حق تشکیل سازمانهای اداری و استخدامی و برکناری مأموران دولت با حکومت مرکزی است.
- بودجهٔ کشور را حکومت مرکزی تنظیم می‌کند و به اجرا درمی‌آورد.

- برنامه‌ریزی ملی بدون تعامل و تقابل با پیشنهادها محلی تنظیم و به اجرا گذاشته می‌شود.
- سلسله مراتب اداری در سیستم «غیر متراکم محدود» به شدت رعایت می‌شود.

- در سطح محلی، مأموران ارشدی وجود دارند که دولت رأساً آنها را منصوب می‌کند و مرکز هر لحظه می‌تواند آنها را عوض کند.

- اختیارات مقامات محلی کم و بیش محدود است.
- در نظام غیر متراکم محدود، نهادهای انتخابی (همچون شورای شهر) نقش بسیار کم‌رنگی دارند و اصولاً وجود ندارند.

محدودی فضای «مردم سالاری محلی» تزریق شود (به طوری که همچنان نمایندگان قدرت مرکزی در وضعیت غالب قرار گیرند)، یعنی مثلاً شوراهای شهر با اختیارات معقول تشکیل شود و از سوی دیگر دولت ضمن برپایی «روش قرارداد برنامه»<sup>(۹)</sup> و «قراردادی نمودن»<sup>(۱۰)</sup> روابط دولت با استانها و یا مناطق، دست سازمانهای محلی را در برنامه‌ریزی منطقه‌ای باز بگذارد و اختیارات استان را افزایش دهد، در وضعیت «عدم تراکم پیشرفته» قرار می‌گیریم (نمودار شماره ۲).

در این سیستم، دولت دو رابطه با واحدهای منطقه‌ای برقرار می‌سازد: یک رابطه قیومیت با نمایندگان ارشد خود در سطح محلی (که شرح آن ارائه شد) و یک رابطهٔ همبستگی<sup>(۱۱)</sup> با شوراهای شهر و استان. در واقع این شوراها به عبارتی «بخش خصوصی سیاسی و اداری محلی» هستند و با سیستم دولتی در شرایط سلسله مراتب قرار ندارند (مگر در شرایط استثنایی)، اما در ادارهٔ امور سازمانهای محلی و منطقه‌ای نقش کم و بیش مهمی را ایفا می‌کنند.

### معایب و مزایای نظام غیر متراکم

#### ۱ - معایب «نظام غیر متراکم»

معایب نظام غیر متراکم عمدتاً در نوع «محدود» آن به چشم می‌خورد. نظامهای غیر متراکم محدود، علی‌رغم اینکه «الزاماً» از روش تفویض اختیار نسبت به واحدهای محلی استفاده می‌کنند، ماهیتاً با سیستمهای متمرکز

## ۲- مزایای نظام غیرمتراکم

این مزایا، به طور عمده در نظام «غیرمتراکم پیشرفته» به چشم می‌خورند:

● شوراهای محلی حق وضع مقررات را به دست می‌آورند؛ اما از آنجا که در چارچوب نظام دولت واحد قرار داریم، شوراها حق وضع قوانین را ندارند (۱۲).

● بودجه محلی به میزان بسیار توسط نهادهای محلی انتصابی و انتخابی تنظیم و به اجرا گذاشته می‌شود.

● بخشی از «مالیات ملی» می‌تواند به مالیات محلی تبدیل شود و در محل به مصرف برسد و بخشی دیگر به مرکز ارسال شود.

● برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای به طور عمده با توجه به امکانات محلی، همراه با کمکهای دولت تنظیم می‌شود (کمکهای یاد شده در چارچوب «قرارداد برنامه» به مناطق و استانهای مورد نظر انتقال می‌یابد. این جهت‌گیری به میزان قابل توجهی از کسری بودجه دولت مرکزی می‌کاهد).

● در سطح محلی، مأموران ارشد دولت (چون استاندار، فرماندار و...) در مدت قرارداد میان دولت و استان و یا منطقه از «امنیت شغلی نسبی» برخوردارند و تا پایان برنامه مورد قرارداد با منطقه و انتشار نتایج برنامه تغییر نمی‌یابند، بنابراین در این روش کنترل مرکزی گرایش «بر نتایج» دارد.

● میزان اختیارات استانداران و مقامات ارشد محلی و نمایندگان مرکز به میزان قابل توجهی افزایش می‌یابد. اما برای پرهیز از پیدایش «گرایشهای خودکامانه» محلی، بهتر است تا دولت روند پیدایش و تقویت «نهادهای تعادل بخشنده» رسمی (نظیر دیوان عدالت اداری در سطح استانها) و غیر رسمی (نظیر اتحادیه‌های کارمندی، کارگری، صنفی، کشاورزی، دانشجویی و...) را تسریع کند.

● با وجود افزایش اختیارات مأموران ارشد دولتی و شهرداران می‌توانند مستقیم و یا غیرمستقیم، انتخابی باشند.

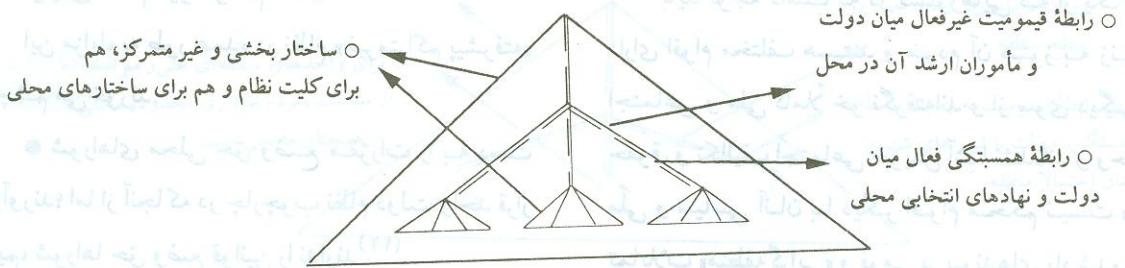
باید توجه داشت که در کشورهایی که از یک سو دارای اقوام مختلف هستند و مردم آن هنوز به زندگی اجتماعی و ملی کاملاً خو نگرفته‌اند و از سوی دیگر به حقوق و تکالیف اجتماعی خویش آشنا نشده‌اند و وحدت ملی و سیاسی آنان با دیگر اقوام محکم نیست و یا تمایلات «منطقه‌گرایی» و قومی بر پیوندهای یاد شده غلبه دارد و بالاخره با آزاد گذاشتن آنها امکان تفرقه و جدایی طلبی به وجود می‌آید، «روش غیرمتراکم پیشرفته» برای این کشورها بسیار مفید و «خردگرایانه» است. زیرا این طرح، هم‌گامی فراتر از وضعیت موجود آنهاست و هم وحدت ملی را حفظ می‌کند و تمامیت اراضی را - تا رسیدن به بلوغ مورد نظر - مورد تردید قرار نخواهد داد.

## ب - نظام غیر متمرکز

برای روشن شدن مطلب و تفکیک میان نظام «غیرمتراکم» و «غیرمتمرکز» باید گفت که اگر در سیستم غیرمتراکم، دولت مرکزی بخشی از اختیارات را به مأموران محلی خود تفویض کند، در سیستم غیرمتمرکز برعکس، ما شاهد «تقسیم قدرت» میان دولت و «بخش خصوصی سیاسی و اداری محلی» (یعنی شوراها) هستیم؛ بنابراین: در نظام متراکم: «تفویض اختیارات» به مأموران ارشد دولت در سطح محلی (اختیاراتی که قابل پس گرفتن است) وجود دارد.

در نظام غیرمتمرکز: «تقسیم قدرت» و انتقال برخی از امتیازهای ویژه دولت مرکزی یا مأموران ارشد آنها در سطح ملی، به نمایندگان شوراهای مختلف که مستقل از دولت مأموران آنها هستند، پدید می‌آید (۱۳).

در نظام غیر متمرکز «رابطه قیومیت» که به وسیله مأموران ارشد دولت در سطح منطقه تبلور می‌یابد تضعیف می‌شود، زیرا بخش مهمی از اختیارات آنها به نهادهای انتخابی محل واگذار می‌شود. برعکس، «رابطه همبستگی» میان مرکز و نهادهای انتخابی فعال می‌شود.



نمودار شماره ۳. نظام غیرمتمرکز

- استانها به خودمختاری در زمینه‌های منابع انسانی و مالی نزدیک می‌شوند؛

- نظام غیرمتمرکز با برداشتن بخشی از مسئولیتهای منطقه‌ای از «دوش دولت»، به آنان اجازه می‌دهد تا به مسائل کلی‌تر و راهبردی‌تر بپردازد.

### مشکلات و مسائل نظام غیرمتمرکز

این سیستم، در کشوری همچون ایران که هنوز از یک‌سو تجربه نظام شورایی را در چارچوب یک نظام «غیرمتراکم» پشت سر نگذاشته و از سنت «مردم‌سالاری محلی» به صورت جدی برخوردار نبوده است، و از سوی دیگر فرزندان ارشد محلی آن به شیوه‌های تمرکز طلبانه خو گرفته‌اند، بدون تردید، با مقاومت بسیار روبه‌رو می‌شود. حتی بعد از به اجرا درآمدن احتمالی چنین روشی، مقاومت‌های خرنده و غیررسمی شروع می‌شود، به طوری که وضعیت عدم تمرکز عملاً از محتوای خود تهی می‌شود. البته در برخی از استانها، چون خراسان، فارس، اصفهان و ... به دلیل استقلال نسبی در زمینه‌های مالی و پرسنلی، «عدم تمرکز» تداوم می‌یابد و برعکس در استانهای غیربرخوردار از این استقلال نسبی، از حرکت می‌ماند و نهایتاً سازماندهی کشور «با دو حرکت» متفاوت به جلو می‌رود. از دیگر مسائل این روش در مقطع کنونی می‌توان از موارد زیر یاد کرد:

۱ - به دلیل پیدایش وظایف و فعالیتهای جدید و

در این وضعیت ساختارهای محلی نیز از حالت ماشینی و بوروکراتیک خارج می‌شوند و وضعیت غیرمتمرکز و «پخش» را به خود می‌گیرند (نمودار شماره ۳).

در چنین شرایطی، شوراهای محلی می‌توانند علیه تصمیمات استراتژیک دولت (نظیر ایجاد بزرگراهی همچون بزرگراه تهران به شمال کشور) و یا علیه مأموران ارشد مرکز در سطح محلی به محکمه (که معمولاً دیوان عدالت اداری است) شکایت کنند و تا تعیین حکم نهایی تصمیم یا تصمیمات راهبردی یاد شده به حالت تعلیق درآید.

### مزایای نظام غیرمتمرکز

این شیوه از سازماندهی، با سهولت بیشتری می‌تواند با روش «قرارداد برنامه» توفیق شود. اما به دلیلی که در ادامه مطلب مورد اشاره قرار خواهد گرفت در مقطع کنونی برای کشور مناسب نیست. به هر روی مزایای آن به ترتیب زیر است:

- انتخاب مقامهای محلی بهترین تضمین برای ایجاد و حفظ سیستم عدم تمرکز است. انتخابات مستقیم شورای شهر به وسیله مردم و گزینش شهردار به وسیله همین شورا و یا مردم؛

- انتقال بخش مهمی از اختیارات مأموران ارشد دولتی (که ضامن وحدت کشور و قیومیت دولت هستند) به نمایندگان شوراهای مختلف؛

- نظام غیرمتمرکز موجب رشد فرهنگ هر منطقه و استان می‌شود؛

دولتی به کار گرفته شود. به علاوه این روش سازماندهی ارتباط چندانی با نوع حکومت، ایدئولوژی حاکم، وضعیت جغرافیایی و اقتصادی یک کشور ندارد و در هر حالت مشتمل بر یک دولت فدرال است که نقش داوری میان چندین نظام حقوقی (ایالت) را بر عهده دارد.

در تلاش برای ارائه تعریفی جامع شاید بتوان گفت: سیستم فدرال «ساختاری است غیرمتمرکز که در آن مرکزیت ضمن رعایت اصل مشارکت شهروندان (اعضا) و اعطای امتیازهای وسیع به ایالات (یا سازمانهای) همبسته، رسالت هماهنگ کردن و ایجاد سازگاری میان فعالیتهای زیر سیستمها و ایالات را بر عهده دارد».

اما در مقطع کنونی، روش سازماندهی فدرال در تناقض کامل با قانون اساسی است. از سوی دیگر، همان طور که قبلاً اشاره شد در دیدگاه «منطقه گرایان»، نظام فدرال، به عنوان «مرحله انتقال» تلقی می شود. از این رو، از پرداختن به آن اجتناب ورزیده اصولاً چنین طرحی در مقطع کنونی از نظر «انسجام ملی» مفید ارزیابی نمی شود.

اما ناگفته نماند که در این روش رابطه دولت مرکزی با نهادهای منطقه‌ای، تنها به شیوه «همبستگی» تبلور می یابد و دولت در سطح محلی نماینده با اختیاری نمی تواند داشته باشد (نمودار شماره ۴). به علاوه هر ایالت دارای سه قوه است. یک قانون اساسی، با محتوای بسیار کلی برای کلیه ایالات وجود دارد، اما قوانین بعضاً متفاوتی در زمینه‌های مختلف مدنی، جزایی، بیمه، خانواده و ... به تصویب مجالس محلی می رسد.

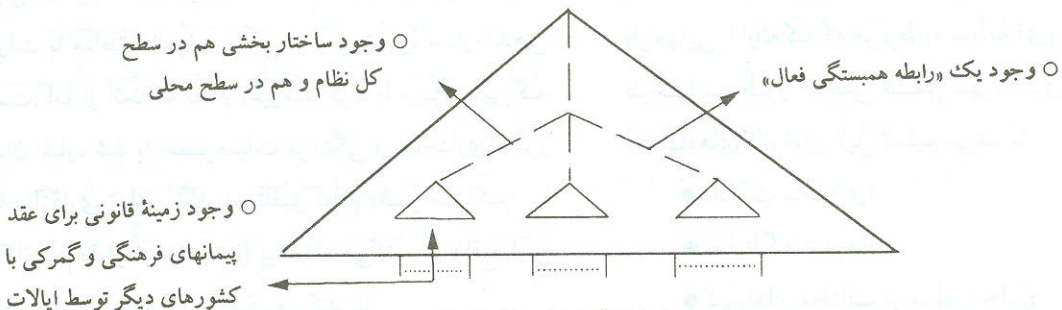
پیچیده در آینده، دولت ضمن در اختیار گرفتن رسالتهای نوین، تمایل به نفوذ در سطح محلی را افزایش می دهد. در این مقطع خطه‌های محروم با یک «عقب گرد» دوباره به سوی نظام متمایل به تراکم و تمرکز حرکت می کنند. چراکه این مناطق توانایی حفظ وضعیت غیرمتمرکز را ندارند. در واقع «عدم تمرکز» از ثوری تا عمل راه طولانی در پیش دارد: یعنی غیر از «مبنای قانونی» وضعیت نسبی «تعادل قدرت» میان مرکز و منطقه ضروری است.

۲ - نظام غیرمتمرکز، همانند سیستم فدرال در کشورهایی «موزاییک شکل»<sup>(۱۴)</sup> چون ایران - برای گرایشهای منطقه گرا و جدایی طلب، به مثابه «مرحله گذار» و «مرحله انتقال» تلقی می شود: این جریانها از زمینه‌های قانونی «مردم سالاری محلی» از یک سو و فقر فرهنگ ملی، از سوی دیگر، در جهت منافع تشکیلاتی خود، و علیه حاکمیت ملی و مردمی و تمامیت ارضی کشور استفاده منفی می کنند.

۳ - مشکلات مالی یکی از موانع عمده در راه تحقق نظام غیرمتمرکز است. معمولاً امکانات مالی برخی از استانها و مناطق با سطح اختیاراتی که به آنها اعطا می شود هماهنگی ندارد.

### پ - نظام فدرال و خودمختاری منطقه‌ای

با وجود رشد کیفی علوم سیاسی در دهه‌های اخیر، هنوز تعریف نظام فدرال بسیار دشوار است، چراکه فدرالیسم ساختاری نیست که تنها برای سازماندهی نظام



نمودار شماره ۴. نمایش نظام فدرال

۱) ضمن دادن استقلال عمل بیشتر به مناطق و استانها، نیروها و خلاقیت‌های محلی را آزاد سازد، تا آنها بتوانند مسئولیت بالندگی اقتصادی، آمایش سرزمین و به طور کلی تنظیم و اجرای برنامه‌های منطقه‌ای خود را بر عهده گیرند.

۲) با استفاده از شوراهای شهر، شورای منطقه به وجود آورد. در چنین وضعیتی رئیس شورای منطقه می‌تواند به عضویت مثلاً «شورای ملی برنامه‌ریزی» درآید و بدین ترتیب هر منطقه مخاطب طبیعی دولت شود و برای تحقق برنامه‌های محلی و ملی با نهادهای مرکزی دولت قرارداد منعقد کند.

## ۲. مراحل آغازین کار

الف - در گام نخست، دولت می‌تواند (و ضرورت دارد) که وزارتخانه و یا سازمان «چند منظوره» و «موقت» برای مدت مثلاً ده سال به وجود آورد. به عنوان نمونه، دولت فرانسه وزارتخانه‌ای را برای «عدم تمرکز و خصوصی سازی» به وجود آورد که اولین وزیر آن نیز «گاستون دوفر» بود. در این وزارتخانه یک معاونت مسئولیت گفت‌وگو با هر منطقه و یا استان را بر عهده خواهد گرفت و نهایتاً «قرارداد برنامه» را با هر خطه به طور جداگانه منعقد خواهد کرد.

ب - با استفاده از شوراهای محلی مبادرت به تشکیل شوراهای برتر نظیر شورای منطقه کند.

ج - شورای هر منطقه، برای پربار کردن برنامه پنج ساله کشور و با الهام از شیوه ارائه پیشنهادها (کایزن) طرحهایی را ارائه کند که مربوط به منطقه ذی‌ربط باشد. این طرحها به طور منطقی ضمن بهره‌گیری از نظرها و پیشنهادهای کانونهای ذیل تنظیم می‌شود:

- «ادارات منطقه‌ای»؛
- نمایندگان شهرها؛
- شوراهای مختلف در سطح محلی؛

مبحث سوّم: خطوط کلی مدیریت منطقه‌ای بر مبنای «قرارداد برنامه»

نظر به اینکه حرکتی در جهت تفویض اختیار بیشتر به مناطق و یا استانها، با مقولات مشارکت و انحصارزدایی سنخیت دارد، رعایت چند نکته ضروری است.

۱) اصولاً هرگونه حرکتی در این راستا، باید به تدریج و گام به گام صورت گیرد زیرا کادریهای اداری و سیاسی و جامعه زمینه پذیرش اصلاحات ریشه‌ای و عمیق را - که ثبات آنها را به طور جدی مورد تردید قرار دهد - ندارند.

۲) تفویض اختیار و یا توزیع قدرت در قبال مناطق باید در چارچوب قانون اساسی صورت پذیرد.

۳) باید در نظر داشت که از نظر فرهنگی «سنت مردم سالاری» سابقه طولانی مدت در کشور ما ندارد و در نتیجه تفویض اختیار باید به نحوی صورت گیرد که با مقاومت عمومی و به ویژه کارگزاران سنتی سازمانهای محلی روبه‌رو نشود.

با رعایت نکات یاد شده می‌توان نظامی تحت عنوان «عدم تراکم پیشرفته مبتنی بر قرارداد برنامه» را پیشنهاد کرد. این شیوه سازماندهی می‌تواند هم در قبال «استانها» به اجرا در آید و هم برای «مناطق»، ولی باید بررسی کرد که کدام یک با موانع قانونی مواجه نیست.

## ۱. قراردادی کردن روابط دولت با مناطق و یا استانها

«قراردادی کردن» روابط دولت مرکزی با مناطق و یا استانها عمدتاً در چارچوب نظام غیرمتمرکز قابل اجراست.

تجربه کشور فرانسه در سال ۸۳-۱۹۸۲ و عقد قرارداد میان دولت با مناطق، نمونه موقّعی از این شیوه سازماندهی است. اما از آنجا که نظام «غیرمتمرکز»، با ویژگیهایی که بدان اشاره شد با خصوصیات فرهنگی و ساختاری کشور ما سازگاری ندارد، نگارنده تلفیق نظام «غیر متمرکم» با مکانیسم «قرارداد برنامه» را پیشنهاد می‌کند. در واقع این راهبرد به دولت مرکزی کمک می‌کند تا:



اجرائی مدیریت استراتژیک و روش ارائه پیشنهادها با هم مشابهت‌هایی دارند.

ثانیاً - در برنامه‌ریزیهای رایج برای یک کشور تنها بر بُعد اقتصادی تأکید می‌شود؛ وضعیتی که می‌تواند در صورت موفقیت برنامه، یک دولت را در مسیر انحرافی «فن سالاری»<sup>(۱۶)</sup> قرار دهد. در حالی که شیوه سازماندهی کشور به روش غیرمتراکم و تنظیم برنامه ملی با الهام و تأثیرپذیری از طرحهای منطقه‌ای، هم بر بُعد «سازماندهی» داخلی کشور و تقویت نیروهای محلی تأکید دارد و هم بر «توسعه سیاسی» و اداری در سطح محلی اصرار می‌ورزد ضمن اینکه بُعد توسعه «فنی و اقتصادی» و صنعتی را مد نظر قرار می‌دهد.<sup>(۱۷)</sup>

ثالثاً - عقد قراردادهای متنوع برنامه‌ریزی میان دولت و مناطق مختلف کشور، اصل نرمش‌پذیری<sup>(۱۸)</sup> را که تشکیل دهنده جوهر دیدگاه مدیریت استراتژیک است تقویت می‌کند و نهایتاً آسیب‌پذیری کشور در مقابل تغییرات محیطی را کاهش می‌دهد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب اشاره شده، اهداف، سیاستهای کلی و راهبردی ذیل برای استقرار نظام مدیریت منطقه‌ای ضروری است.

### الف - سیاستهای کلی:

- ۱ - حرکت تدریجی از سیستم عدم تراکم محدود به سوی سیستم عدم تراکم پیشرفته؛
- ۲ - استفاده از مدل سیستم عدم تراکم پیشرفته برای استقرار نظام مدیریت منطقه‌ای به عنوان یک تقسیم‌بندی سیاسی و اداری؛
- ۳ - حفظ وحدت ملی و بهره‌گیری از تشریک مساعی و خلاقیت‌های محلی برای سازندگی غیرمتراکم کشور؛

● اتحادیه‌های حرفه‌ای، کارفرمایی، کارگری، تعاونیهای کشاورزی؛

● مراکز تحقیقاتی؛

● گروههای اقتصادی؛

● شخصیت‌های علمی و محلی و ...»<sup>(۱۵)</sup>

د - برپایی گاه به گاه اجلاس میان نمایندگان هر منطقه و نهاد مرکزی برنامه‌ریزی نظیر سازمان برنامه و بودجه، امکان تقابل میان طرحهای منطقه‌ای و اولویتهای برنامه پنجساله را فراهم می‌سازد: در این شرایط، دولت نسبت به تعهدات مالی منطقه‌ای خود و برای برنامه‌ای میان مدت، نظری کلی به دست می‌آورد.

ه - ریاست شورای هر منطقه و نماینده وزارتخانه یا سازمان مسئول می‌توانند ضمن بررسی بیشتر طرحهای منطقه‌ای مصوب و تعیین شیوه‌های پرداخت آنها، زمانبندی تحقق عملیات را مشخص سازند.

### ۳. تأثیرپذیری «مدیریت منطقه‌ای» مبتنی بر قرارداد از دیدگاه «مدیریت استراتژیک»

روش قرارداد برنامه، در چارچوب سازماندهی غیرمتراکم کشور، به میزان بسیار از رویکرد مدیریت استراتژیک متأثر است، زیرا که:

اولاً - برنامه‌ریزیهای ملی به شیوه متعارف، «تمرکزگرا» است: چراکه یک سازمان مرکزی برای کل کشور برنامه‌ریزی می‌کند و در ارتباط با برنامه‌های میان مدت منطقه‌ای و استانی، یا اصولاً چنین برنامه‌ای وجود ندارد و یا اگر هم هست برای تنظیم آن بازیگران محدودی به کار گرفته می‌شوند. در چنین شرایطی، به هنگام برنامه‌ریزی محلی و ملی، امکان کم کاری و مشارکت نکردن وجود دارد. در حالی که برنامه‌ریزی در چارچوب قرارداد دولت با هر منطقه و در یک نظام غیرمتراکم، هم بهنگام تنظیم قرارداد و هم در جریان اجرا از «بازیگران» بالقوه وسیعی (در سطح محلی) استفاده می‌شود. در این زمینه، شیوه‌های

در چنین وضعیتی، بهتر است ترکیب شورای منطقه از گروه‌های زیر تأثیر بپذیرد: استانداران منطقه، فرمانداران مراکز استانها، مأموران ارشد دیوان محاسبات، ذیحسابهای ارشد، ریاست شوراهای استان، نمایندگان محافل اقتصادی، سازمانهای کارفرمایی، نمایندگان سازمانهای صنفی و اتحادیه‌های کارگری و شخصیت‌های صاحب نظر منطقه‌ای<sup>(۲۰)</sup>.

۲ - این شورا رسالت توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و علمی با حفظ و بهسازی محیط زیست، گسترش بهداشت، آمایش سرزمین، هماهنگ سازی سرمایه‌گذاریهای منطقه‌ای و به طور کلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای را به عهده خواهد داشت.

۳ - منطقه، هم در برنامه‌ریزی کل کشور سهم است و هم - با بهره‌گیری از شیوه «پیشنهادها» - طرحها و «برنامه منطقه‌ای» را ارائه می‌دهد؛ این برنامه‌های محلی با توجه به امکانات محلی و کمکهای دولت تنظیم می‌شود.

۴ - برای افزایش استقلال مالی، منطقه می‌تواند عوارض و مالیاتهای جدیدی را وضع کند که برخی از آنها در سطح منطقه و برای تحقق برنامه محلی به مصرف خواهد رسید. با ایجاد برخی از خدمات محلی عمومی غیررایگان، می‌توان خودکفایی مالی هر منطقه را افزایش داد. بخشی از پرداختهای منطقه نیز از طریق وامهای با بهره کم، یارانه، و وام بدون بهره (در جهت سرمایه‌گذاری) تأمین خواهد شد. این کمکها می‌تواند در چارچوب «قرارداد برنامه» صورت پذیرد.

۵ - در ارتباط با دیگر شوراهای محلی باید گفت که نمایندگان شوراهای شهر و شوراهای مادون آن می‌توانند از طریق آرای عمومی مستقیم مردم انتخاب شوند. اما برای شورای استان و منطقه طبیعتاً این شیوه‌های «مردم سالاری» محدود می‌شود: به عبارت دقیقتر، رؤسای شوراهای مادون، عضو عادی شورای مافوق می‌شوند. به علاوه، همان طور که اشاره شد، در شورای منطقه (که در

۴ - خودکفایی واحدهای محلی برای حل مسائل و مشکلات در سطح هر منطقه؛

۵ - ایجاد «رابطه مبادله‌ای» بین مرکز و منطقه و عقد قرارداد برنامه میان دولت و نماینده منطقه برای سرمایه‌گذاریهای عمرانی؛

۶ - ایجاد دیوان عدالت اداری در هر منطقه (استان) برای بررسی شکایتهای مردم از نظامهای اداری در سطح محلی؛

۷ - اعمال سیاست عدم تمرکز و واگذاری امور به مردم برای ایجاد رشد و بلوغ اداری و اجتماعی در سطح هر منطقه؛

۸ - سرعت بخشیدن به فرایند تصمیم‌گیریهای محلی و به اجرا درآوردن آن تصمیمات در زمینه رفع احتیاجات محلی و جلوگیری از تأخیرهای ناشی از تمرکز بی‌دلیل اختیارات تصمیم‌گیری در مرکز.

## ب - هدفهای کلی

- ۱ - انجام اصلاحات اداری در سطح مناطق؛
- ۲ - تسهیل در انجام برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ملی و اجرای فعالیتهای و طرحهای عمرانی؛
- ۳ - افزایش اختیارات نمایندگان ارشد دولت در سطح محلی؛
- ۴ - کاهش بار دیوانسالاری دولت و رها ساختن آن از امور جزئی و محلی، جهت پرداختن به طرحهای بزرگ ملی و فراملی.

## ج - راهبردها:

- طرح «نظام غیرمتراکم پیشرفته» منطقه‌ای - که در صفحات قبل مورد اشاره قرار گرفت - می‌تواند «راهبردهای همراه‌کننده» ذیل را در بر داشته باشد:
- ۱ - منطقه<sup>(۱۹)</sup> ممکن است به صورت یک تقسیم‌بندی «سیاسی و اداری»، همچون استان مطرح شود.

ناموزون روشهای تصمیم‌گیری «بر مبنای مصلحت» (در مقابل تصمیمات بر مبنای قانون) نیز به وجود می‌آید. بنابراین، جهت پرهیز از پیدایش «گرایشهای خودکامه محلی»، بهتر است دولت روند پیدایش و تقویت «نهادهای تعادل بخشنده» رسمی (همچون دیوان عدالت اداری که از حقوق فرد در مقابل خطای بخش دولتی و عمومی دفاع می‌کند) و غیر رسمی (همچون اتحادیه‌های کارمندی، کشاورزی، دانشجویی) و مطبوعات محلی را تسریع کند.

۹ - تقابل میان برنامه‌های منطقه‌ای و برنامه‌ریزی ملی، مبنای عقد «قرارداد برنامه» میان دولت و نمایندگان هر منطقه است. در هر قرارداد، طرفین تعهدات متقابل خود را برای توسعه ملی و محلی مطرح می‌کنند. در این نوع قراردادها احتمال تغییر پیمان و یا «بهنگام کردن» تعهدات، متناسب تغییرات محیط داخلی و بین‌المللی، پیش‌بینی و در یکی از مواد قرارداد گنجانده می‌شود.

۱۰ - بالاخره نکته مهم آنکه:

چنانچه ایجاد منطقه به مثابه یک تقسیم‌بندی سیاسی، اداری و اقتصادی (همانند استان) با موانع فرهنگی، قانونی و سیاسی بنیادین روبه‌رو شود، بهتر است مدیریت منطقه‌ای یاد شده به صورت «عملکردی» مطرح شود. به عبارت دقیقتر، بزرگترین تقسیم‌بندی سیاسی و اداری، همان استان باقی بماند و مدیریت منطقه‌ای فقط در زمینه‌های اقتصادی و صنعتی عمل کند. ناگفته نماند که نظام «عدم تراکم پیشرفته» می‌تواند بدون تقسیم‌بندی منطقه‌ای و با همین وضعیت موجود نیز تحقق یابد. □

تعریف ارائه شده فراتر از شورای استان است) غیر از اعضای اخیر، از نمایندگان محافل اقتصادی، علمی، اجتماعی و همین‌طور استانداران، فرمانداران مراکز استانها نیز به عنوان عضو برگزیده، بهره‌گیری می‌شود.

۶ - شوراهای محلی - حتی شورای منطقه - حق وضع مقررات را دارند. اما از آنجا که ما در چارچوب «نظام واحد دولتی» قرار داریم، شوراها عمدتاً حق وضع قوانین را ندارند (در غیر این صورت منطق فدرال حاکم خواهد شد).  
۷ - مأموران ارشد دولت (چون استانداران) در مدت قرارداد میان دولت و منطقه، از «امنیت شغلی نسبی» برخوردار هستند و تا پایان مدت برنامه منطقه‌ای، موضوع «قرارداد برنامه» با مرکز و انتشار نتایج اجرای برنامه منطقه‌ای، تغییر نمی‌یابند. این روش ضمن پیاده کردن دیدگاه «مدیریت بر مبنای هدف و نتیجه»، در راستای سیاست «شایسته‌سالاری» و «جدا کردن فرزندان سیاسی، از مدیران اداری» گام برمی‌دارد و نهایتاً از متزلزل شدن روند اجرایی برنامه‌های منطقه‌ای - که به دنبال دگرگونیهای سیاسی پدیدار خواهد شد - جلوگیری می‌کند.

۸ - با افزایش اختیارات نمایندگان ارشد دولت در سطح ملی (همچون استانداران) و قرار دادن شوراهای شهر انتخابی در کنار آنها، نیروها و خلاقیت‌های محلی آزاد می‌شوند و هر خطه مسئولیت بالندگی اقتصادی، علمی و فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، زیست محیطی خود را برعهده می‌گیرد. اما از آنجا که قدرت غالب در سطح منطقه در اختیار مأموران ارشد دولت است امکان گسترش زیاد و

پی‌نوشتها

- (1). Centralization.
- (2). Deconcentration.
- (3). Decentralization.
- (4). Flow.
- (5). Union Incorporé (اصطلاح فرانسوی)
- (6). Functional.
- (7). J. Rivero, *Droit Administratif*, ed., Paris, Dalloz, 1985. p. 307.

(۸). رابطه مبتنی بر قیومیت عبارت است از کنترلی که دولت بر سازمانهای محلی اعمال می‌کند. در چنین شرایطی، سازمان محلی نمی‌تواند به عنوان مخاطب معتبر با مرکز گفت‌وگو کند. در برخی از کشورها این کنترل را «مأموران قوه مجریه (چون استاندار) اعمال می‌کنند (مانند فرانسه پیش از ۱۹۸۲ و ایران). در برخی دیگر، این وظیفه را به قضاوت می‌سپارند (مانند انگلیس). هدف از تحمیل قیومیت، حفظ حاکمیت دولت مرکزی و وحدت کشوری است.

(9). Contral de Plan.

(10). Contractualization.

(۱۱). «رابطه همبستگی» هنگامی ایجاد می‌شود که واحد محلی از کالبد انتخابات محلی بیرون آید (مانند شورای شهر و شهردار انتخابی). در چنین وضعیتی واحد محلی مورد نظر در ارتباط با نهادهای نماینده مرکز (چون استانداری، فرمانداری) در مقام یک «مخاطب برابر» خود را نشان می‌دهد. در حالی که اختیارات این واحدها محدود باشد، نظام در وضعیت «غیرمترکم» باقی می‌ماند و در صورتی که قدرت قابل توجهی به دست آورد، نظام در وضعیت «غیرمترکز» قرار می‌گیرد. در این شرایط (غیرمترکز) شورای شهر می‌تواند حتی از اجرای برخی از تصمیمات عمرانی یا غیرعمرانی نماینده دولت (استاندار) نیز جلوگیری کند و ضمن مخالفت با اجرای آن، تصمیم نهایی را به یک محکمه مثلاً دیوان عدالت اداری واگذار نماید.

(۱۲). اصولاً شوراهای محلی، حتی در نظام غیرمترکز در شکلهای متعارف نیز حق وضع قانون ندارند. تنها در نظام فدرال است که پارلمانهای محلی این حق را به دست می‌آورند.

(13). Francois Luchaire, Y. Luchaire, *Le Droit de la Decentralization*, Ed., Paris, P.U.F. 1983, P. 18.

(۱۴). اصطلاح کشورهای «موزاییک شکل» به نظامهای دولتی گفته می‌شود که اقوام مختلف با مذاهب متفاوت دارند مانند: ایران، هند، یوگسلاوی

سابق و ...

(15). "Premier Bilan des Contrats de Plan Etat - Region", *Dossier De Presse*, Secretariat detat Aupres du Premier Ministre, 4 Juin 1984.

(16). Technocracy.

(۱۷). مدیریت استراتژیک به نظر ایگو آنسوف (L. Ansoff) بر سه بُعد «اقتصادی و فنی»، «سازماندهی»، و «توسعه سیاسی» (روابط قدرت سازمانی با محیط) تأکید دارد و در صورت فقدان یک یا چند بُعد از این ابعاد، سیستم به یک بیماری مبتلا می‌شود، منبع:

A. Martinet, *Strategie*, Paris, Vuibert, 1983, P. 229.

(18). Felexibility.

(۱۹). مقصود از «منطقه» در اینجا خطه‌ای جغرافیایی است با مرزهای کم و بیش مشخص طبیعی و ویژگیهای اقلیمی و فرهنگی نزدیک به یکدیگر که ممکن است در برگیرنده چند استان باشد.

(۲۰). این سیستم غیر «مترکم» است، یعنی هنوز یک گام تا نظام غیرمترکز فاصله دارد و هدفش توسعه همه جانبه با حفظ اقتدار دولت مرکزی است. در صورتی که سیستم به غیر مترکز تبدیل شود، اعضای شورای منطقه به طور کلی باید از طریق آرای عمومی انتخاب شوند.