بسم الله
الرحمن
الرحيم

www.ketabha.org

سرشناسه	فدرالیسم اقتصادی
عنوان و نام پدیدآور	دکتر محسن رضایی
مشخصات ظاهری	۳۱۸ ص
شابک	۱-۱۶-۲۹۷۷-۹۶۴-۹۷۸
وضعیت فهرست نویسی	فیپا
موضوع	فدرالیسم اقتصادی
رده‌بندی کنگره	DSR۶۹/الف۸گ 7 1389
رده‌بندی دیویی	۹۵۵/۹۷
شماره کتابشناسی ملی	۲۱۰۲۶۶۷

فدرالیسم اقتصادی

نویسنده: دکتر محسن رضایی

طراح جلد و صفحه‌آرا: محمود خستو- صفر رضایی اصل

ناشر: معاونت اطلاع‌رسانی و پژوهش- اداره کل اطلاع رسانی

تیراژ: ۲۰۰۰

شابک:۱-۱۶-۲۹۷۷-۹۶۴-۹۷۸ **ISBN:۱-۱۶-۲۹۷۷-۹۶۴-۹۷۸**

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فهرست مطالب

مقدمه ۱

فصل اول: راههای طی شده درایران برای پیشرفت و توسعه ۵

نخستین اصلاحات سیاسی ۷

پیشرفت سیاسی ۹

پیشرفت رضا شاهی ۹

اصلاحات سیاسی دوم ۱۱

نهضت ملی شدن نفت ۱۲

انقلاب سفید امریکایی ۱۲

نهضت پانزده خرداد ۱۳

توسعه و پیشرفت اقتصادی بعد از انقلاب اسلامی ۱۴

انگیزه بزرگ ۱۴

سازندگی ۱۵

اصلاحات سیاسی ۱۶

اقتصاد عدالتی ۱۶

فصل دوم: راههای تجربه شده توسط ملت‌های دیگر ۱۹

سرآغاز بیداری ۲۱

راههای توسعه درکشورهای عقب افتاده ۲۲

الف) اولویت توسعه به جای رشد ۲۵

ب) مدیریت توسعه ۲۷

فصل سوم: مبانی نظری رشد و توسعه ۲۹

استراتژی‌های توسعه ۳۱

توسعه فراتر ازاقتصاد ۳۴

نظریه‌های توسعه در دهه هشتاد و نود میلادی ۳۷

www.ketabha.org

دولت‌های توسعه‌گرا..... ۳۸
توسعه متعالی؛ الگوی نوین توسعه..... ۳۹
فصل چهارم:الگوی توسعه ایران اسلامی ۴۳
گفتمان نوین در توسعه..... ۴۵
کدام اقتصاد و تولید ملی؟ ۴۸
رشد و توسعه ۴۹
چه باید کرد؟..... ۵۰
تیم پیشگام توسعه یا لکوموتیو اقتصاد ملی ۵۱
فدرالیسم اقتصادی..... ۵۲
تجارب گذشته: جهان و خودمان..... ۵۲
الگوهای توسعه..... ۵۲
الگوی توسعه شتابان ۵۴
رویکردهای توسعه ۵۶
توسعه بر محور انسان..... ۵۶
توسعه برمحور دولت ۵۷
نقد توسعه فرد محور و دولت محور..... ۵۷
نگاهی به رویکردهای اقتصاد ایران ۵۸
توسعه بر محور مردم ۵۸
توسعه متعالی ۵۸
توسعه جغرافیایی..... ۵۹
توسعه نهادی..... ۵۹
ظرفیت سازی ۶۰
انگیزه و روحیه..... ۶۱
توسعه همزمان فردی، اجتماعی وسیاسی..... ۶۱

www.ketabha.org

قطار بدون لکوموتیو مادر ۶۲
اصول مشترک الگوی توسعه شتابان ۶۲
فصل پنجم: فدرالیسم درایران..... ۶۵
فروپاشی نظام فدرالی ایران پس ازچند هزار سال..... ۶۷
تمرکزگرایی در دوره رضا شاه ۷۱
ساختار اداری متمرکز درایران..... ۷۹
رشد و توسعه در دوره رضاشاه ۸۲
ساماندهی رابطه حکومت و مردم..... ۸۴
نمونه‌هایی از مدیریت فدرالی در تاریخ ایران ۸۵
فصل ششم: آثار انقلاب اسلامی برنظام اداری رضاشاهی..... ۹۷
تأسیس نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران..... ۹۷
ویژگی‌های نظام بوروکراسی ایران..... ۱۰۰
مدیریت و رهبری تأسیسی..... ۱۰۳
مدیریت تأسیسی نهادهای انقلاب ۱۰۴
مدیریت تأسیسی در اداره کشور ۱۰۶
فصل هفتم: فدرالیسم درجهان..... ۱۱۱
تجربه جهانی فدرالیسم ۱۱۱
فدرالیسم در هندوستان..... ۱۱۴
ویژگیهای ایالت‌های هند ۱۱۸
فصل هشتم: چرایی فدرالیسم اقتصادی ۱۲۵
انگیزه ۱۲۷
یافته‌های برخی پژوهش‌ها در باب مدیریت فدرالی در ایران معاصر ۱۲۸
عدم تمرکز در نظام بودجه‌ریزی ۱۳۱
فصل نهم: مروری بر مطالعات منطقه‌ای در ایران ۱۴۱

www.ketabha.org

شرایط اقلیمی ایران ۱۴۳
تاثیرشرایط جغرافیایی بر برنامه‌های توسعه ۱۴۶
نقدهای فدرالیسم اقتصادی ۱۵۱
عمده‌ترین مسائل اجتماعی ـ اقتصادی ایران ۱۵۲
مرکز گرایی اقتصادی ۱۵۳
فصل دهم: الگوی مناسب فدرالیسم اقتصادی برای ایران ۱۵۷
تمرکززدایی یاتراکم زدایی ۱۶۳
ارکان واصول فدرالیسم اقتصادی ۱۶۵
ساختار فدرالیسم اقتصادی ۱۶۶
الف) دولت مرکزی ۱۶۶
ب) درسطح دوم قدرت دولت دوگانه می‌شود: ۱۶۷
ج) مدیریت محلی ۱۶۸
ج- در سطح قانونگذاری ۱۶۸
دستاوردهای فدرال اقتصادی پس ازاجرایی شدن ۱۶۹
مردمی کردن اقتصاد ۱۶۹
ثبات پایدار ۱۷۰
رقابتی کردن اقتصاد ۱۷۰
تقویت تجارت وصادرات غیر نفتی کشور ۱۷۰
فصل یازدهم: مبانی نظری فدرالیسم ۱۷۵
مبانی نظری فدرالیسم ۱۷۷
پیشینه نظری فدرالیسم ۱۷۷
مروری بر رویکردهای موجود در مطالعه موضوع فدرالیسم ۱۷۷
رویکرد علم اقتصاد ۱۷۸
رویکرد جامعه شناسی ۱۷۹

www.ketabha.org

رویکرد جغرافیا ۱۸۰
رویکرد حقوق ۱۸۱
رویکرد علوم سیاسی ۱۸۳
رویکرد مدیریت ۱۸۴
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۱۸۵
۱. مبانی نظری ۱۸۸
تعریف مفهوم فدرالیسم ۱۸۸
اصول بنیادین فدرالیسم ۱۹۳
پیش شرط‌های فدرالیسم ۱۹۹
انواع نظام‌های فدرالی ۲۰۰
فدرالیسم ومفاهیم مرتبط ۲۰۵
فصل دوازدهم: فدرالیسم، آزادی و عدالت ۲۲۱
آزادی و عدالت و فدرالیسم ۲۲۳
تفویض اختیار و فدرالیسم ۲۲۵
دولت‌های ناحیه‌ای و فدرالیسم ۲۲۸
پست مدرنیسم و فدرالیسم ۲۳۱
نتیجه‌گیری ۲۳۸
فصل سیزدهم: نقد وتحلیل نظریه‌های توسعه ۲۴۱
رهیافت اقتصاد کلاسیک و آغاز اندیشه‌های توسعه ۲۴۳
مارکسیسم اقتصادی ۲۴۶
دیدگاه‌های نئوکلاسیک ۲۴۸
الگوهای توسعه در دهه‌های ۱۹۴۰تا۱۹۸۰ ..... ۲۵۰
نظریه مازاد اقتصادی در توسعه نیافتگی ۲۵۵
توسعه اقتصادی در دیدگاه مکتب نوسازی ۲۵۶

www.ketabha.org

اصول ومبانی نظری مکتب وابستگی..... ۲۵۷
مکتب نظام جهانی و توسعه اقتصادی..... ۲۵۹
نظریه‌های توسعه در دهه هشتاد و نود میلادی ۲۶۲
دولت‌های توسعه گرا ۲۶۴
فرجام سخن ۲۶۴
فصل چهاردهم: جنبش وال استریت یا موج چهارم، عصر انسانیت ومردمی شدن جامعه بشری ۲۶۷
مقدمه..... ۲۶۹
تحولات جامعه وتغییردرانسان..... ۲۷۱
موج چهارم و عصر انسانی شدن عالم..... ۲۷۲
موج اول ۲۷۲
موج دوم..... ۲۷۳
موج سوم ۲۷۳
دوران بهت و تامل ۲۷۴
انقلاب جهانی علیه سرمایه داری..... ۲۷۵
بهار عربی یا بیداری اسلامی ۲۷۵
ویژگیهای موج چهارم..... ۲۷۶
انسانشناسی انقلاب مردمی ۲۷۷
اقتصاد آینده ۲۷۸
سرآغاز موج چهارم..... ۲۷۸
زندگی وسیاست درموج چهارم..... ۲۸۰
عناصر اصلی موج چهارم ۲۸۰
نظامات سیاسی آینده ۲۸۱
پارلمان آینده..... ۲۸۲

www.ketabha.org

دولت آینده ۲۸۲
نظامات اقتصادی آینده ۲۸۲
الف) تحول دراقتصاد دولت ۲۸۲
ب- اقتصاد مردمی ۲۸۳
فصل پانزدهم: نظام فدرالی هند درسهایی برای تقسیم کار بین فدرالهای اقتصادی ایران ۲۸۵
مناطق متحده ۲۸۷
ایالات ۲۹۰
فهرست منابع ۳۰۳
کتاب ۳۰۳
پایان‌نامه ۳۰۷

www.ketabha.org

www.ketabha.org

مقدمه

بیش از دو قرن است که جامعه و دولت در ایران در تلاش برای راه‌یابی به پیشرفت و بخصوص پیشرفت اقتصادی است. انقلاب اسلامی در همه ابعاد حیات سیاسی و اجتماعی به مثابه نقطه عطفی در تلاش برای پیشرفت چه ازنظر محتوا و نگرش و چه از نظر ابعاد ودامنه و ژرفا در سرنوشت مردم ایران با اتکا به مردم و اسلام و ارزش‌های بومی و ملی است، در نوع خود تحولی عمیق را پدید آورده است. تلاش کم نظیر در مدیریت و رفع نیازهای متنوع دفاعی کشور در طول دوران هشت ساله جنگ تحمیلی و دفاع مقدس و تلاش‌های شبانه روزی رهبری، مردم، دولت‌ها و نخبگان بعد از جنگ در رفع عقب‌ماندگی‌ها و رسیدن به پیشرفت‌های مورد انتظار، ابعادی از این تحول بی‌نظیر است. طراحی و اجرای برنامه‌های پنج‌ساله، طراحی و تدوین برنامه سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ به صورت کلان و اوج‌گیری فرهنگ پژوهش و نوآوری علمی و صنعتی در کشور و تلاش برای رفع موانع آن ابعادی از ثمرات این تلاش‌ها است که تا کنون آشکار شده است و در آینده نیز بیشتر آشکار خواهد شد. با این حال، همواره نخبگان و مردم جامعه ما- هر یک به زبان خود- این پرسش اساسی را مطرح می‌کنند: «چرا نتایج حاصله با انتظارات مطلوب فاصله زیادی دارد؟» و بخصوص در حوزه اقتصادی که انتظار پیشرفت و رفع معضلات بیش از سایر حوزه‌ها رخ نمایی می‌کند، این پرسش با تاکید و عمومیت بیشتری همراه است. بیکاری و نبود فرصت کافی اشتغال در جامعه نسبتا جوان ایران، تورم وگرانی‌های فزاینده، رکود در صنایع و رقابت ناپذیری کالاها و خدمات ایرانی در مقایسه با نمونه‌های خارجی، و مسائل دیگرکه در زمره معضلات دست وپاگیر کنونی جامعه ما است، ابعادی از این پرسش اساسی است.

تحلیل و برآورد اوضاع جهانی و داخلی و وضعیت همسایگان و جهان اسلام، در شرایط کنونی وضعیتی را پدید آورده است که لازمه آن برنامه‌ریزی و اقدام برای حرکتی جهشی در جهت پیشرفت اقتصادی است. برخی از اهم دلایل و اقتضائات چنین

www.ketabha.org

اقدامی عبارت است از:

یکم، فراگیرشدن بحران اقتصاد جهانی و سایه‌افکنی معضلات آن بر اقتصادهای قدرتمند جهان که فرصت‌هایی را در اختیار جامعه ما گذاشته است؛

دوم، تلاش‌های نفس‌گیر رقبای منطقه‌ای در دستیابی به موقعیت‌های برتر از آن چه هم اکنون دارند، و معضلات آتی اقدامات و پیشرفت‌های آنها برای اقدامات و برنامه‌های پیشرفت ما؛

سوم، ظهور بیداری نوین اسلامی در سرتاسر جهان اسلام که در جای خود همت و تلاش مضاعفی را در همه عرصه‌ها ایجاب می‌کند بخصوص در معرفی جامعه نمونه و اسوه اسلامی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نوید آن به جهانیان و مردم ایران داده شده است و پیشرفت اقتصادی لازمه و شاخصه تحقق آن است؛

چهارم، و از همه مهمتر تعهد انقلاب اسلامی برتحقق انتظارات جامعه ایرانی در رفع محرومیت و استقرار عدالت اسلامی و رفاه مناسب برای رهایی انسان از بندگی غیر خدا و تضمین استقلال ذاتی او در برابر هر گونه سلطه که از وجوه تحقق انسان کامل موعود خداوند است. امری که جز با پیشرفت در حوزه‌های اقتصادی بر اساس آموزه‌های اسلامی حاصل نمی‌شود.

به عنوان عضوی از ملت بزرگ و تاریخ ساز ایران اسلامی در راستای چنین آرمان‌های بلندی ایده‌ها و تجربیاتی داشته‌ام. هم اینک حاصل تجربیات مبارزات سیاسی، فرماندهی دوران دفاع مقدس، مدیریت و هدایت مباحث کارشناسی در راستای تحقق فرامین رهبری معظم انقلاب در تدوین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی و تدوین سند چشم‌انداز کشور در افق ۱۴۰۴ و همچنین مطالعه، باریک اندیشی و تعمقی که در بحران های اقتصادی ومسائل دست و پاگیرکشور در طول تاریخ قبل از انقلاب اسلامی و بخصوص دوره سی ساله بعد از پیروزی و تأسیس نظام جمهوری اسلامی داشته‌ام، همه را پشتوانه طرحی قرار داده‌ام که ایده آن در اثر حاضر به عنوان **«برنامه‌ای برای پیشرفت اقتصادی کشور بر محور فدرالیسم اقتصادی»** تقدیم خوانندگان عزیز می‌شود.

www.ketabha.org

از آنجا که پیشرفت اقتصادی از جمله مسائل بسیار مهم مورد توجه دولت‌ها وملت‌ها بخصوص در کشورهای جهان سوم و یا در حال پیشرفت بوده است، راه‌یابی برای سامان دادن به امر پیشرفت اقتصادی به تولید راهبردها و الگوهـای متنـوعی در نظـر و عمـل انجامیده است. چکیده این تلاش‌ها در فصل‌های اول و دوم بنا بـه ضـرورت و تناسـب برای توجیه ایده این اثر در داخل و در سطح جهانی آمده است. عـلاوه بـراین مباحـث، مبانی نظریه‌های رشد و توسعه و شرحی نسبتا مبسوط از این نظریات همراه بـا مبـانی و مختصات الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت در فصل‌های سوم و چهارم آورده شده اسـت. ماهیت موضوع فدرالیسم و انواع آن و همچنین فدرالیـسم اقتـصادی و فلـسفه وجـودی هریک، وضعیت فدرالیسم در جهان و تجربیات آن در ایران و الگوی مناسب فدرالیـسم اقتصادی و مختصات و ویژگی‌های آن در فصل‌های پنجم تا چهاردهم آمده است. بـرای آگاهی بیشتر از برخی تجربیات جهانی نیز نمونه‌هایی گزینش شده و بررسی مـی‌شـوند که نمونه هندی و آلمان در فصل پانزدهم به بحث گذاشته شده است.

هدف کلی این بوده که با بررسی تاریخی فدرالیـسم در ایـران و معرفـی فدرالیـسم اقتصادی به عنوان ساختار مناسب برای رشد جهش‌گونه در برنامه‌های پیشرفت کـشور، راهبردهای تحقق این ایده و امتیازات و فرصت‌های مندرج در آن در عرصه‌های مختلف بخصوص عرصه پیشرفت اقتصادی ارائه شود. امید است اثر حاضـر راهگـشا و سـرعت بخش فرایند پیشرفت کشور و گامی در راستای تحقق آرزوهـای تـاریخی و بلنـدملت ایران و آرمان‌های انقلاب اسلامی و برنامـه‌هـای پیـشرفت کـشور باشـد. بـی تردیـد، دیدگاههای خوانندگان ارجمند موجب امتنان و اسباب غنای ایده‌های این اثر خواهد بود.

محسن رضایی زمستان ۱۳۹۰

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل اول/ راه‌های طی‌شده در ایران برای پیشرفت و توسعه

www.ketabha.org

www.ketabha.org

نخستین اصلاحات سیاسی

جامعه و تمدن ایران از قدیم الایام نسبتا شکوفا و خودبسنده بوده است. اولین بار ضرورت‌ها و نیازهای دفاعی کشور صفویان را به کسب دانش و فناوری دفاعی مدرن ترغیب نمود و همین ضرورت‌ها بود که به تدریج نقطه پایانی بر خودبسندگی اقتصاد و شکوفایی تمدن ایرانی شد. دوران معاصر ایران همزمان با آغاز دو دوره جنگ‌های نسبتا طولانی ایران و روس است که به از کف رفتن بخش‌های بزرگی از سرزمین و ملت ایران انجامید و نتایج فاجعه باری بر سیاست، اقتصاد، فرهنگ و اجتماع ایران گذاشت.

خدشه‌دار شدن استقلال و حاکمیت ملی و تمامیت ارضی ایران، تحمیل هزینه‌های سنگین نظامی و غرامت‌های جنگی وتقلیل جمعیت و جغرافیای ایران تقریبا به نصف، گسترش و عمق‌یابی نفوذ و دخالت خارجی در ارکان سیاست، اجتماع و اقتصاد ایران از پیامدهای بلافصل این شکست‌ها بود. مسائل و معضلاتی که نمی‌توانست توسط جامعه ایران و نخبگان سیاسی و فرهنگی و حتی اجتماعی ایران پذیرفته شود. از این رو، تلاش برای خروج از این بن‌بست از همان آغازین سالهای زوال آغاز شد. عباس‌میرزا نایب‌السطنه و فرمانده قوای ایران در جنگ با روس‌ها و وزیر دانشمند او قائم مقام فراهانی اولین نخبگانی بودند که به اندیشه غلبه بر ضعف‌های ساختاری ارتش ایران افتداند و اقداماتی همچون اعزام دانشجو به فرنگستان و استخدام مستشار نظامی و خرید ادوات و جنگ افزارهای نوین نظامی برای تجهیز و آموزش ارتش ایران کردند. واردآمدن ضربه‌های سخت به پیکر اقتصاد ایران بر اثر غرامت‌های سنگین جنگ‌ها و تلفات انسانی و سرمایه‌های از دست رفته، در دوران محمد شاه، باعث شد که حکومت به افزایش تولیدات کشاورزی توجه کند و در این راستا تلاشهایی در جهت ایجاد قنوات جدید و بهینه سازی قنوات موجود صورت گرفت؛ هرچند تاثیر چندانی بر بهبود اوضاع اقتصاد ایران نداشت.

نقطه عطف تلاش نخبگان برای غلبه بر ضعف‌های ساختاری در دوره کوتاه صدارت

www.ketabha.org

امیرکبیر در سالهای آغازین عهد ناصری رخ داد. امیر کـه برکـشیده و پـرورش یافتـه قائم‌مقام وزیر دانشمند عباس‌میرزا بود، و در سفر به روسیه و عثمانی توانسته بـود آثـار استخدام دانش و فناوری‌های مدرن را بر افزایش قدرت نظامی و اقتصادی این دو کشور مشاهده کند، در آغاز صدارت دست به اقداماتی زد که در نوع خود کم‌نظیر بود. پروژه امیر فراگیر و همه جانبه بود. از آموزش و بومی سازی دانش و فناوری نـوین تـا نظـام بهداشت و درمان و مالیه و ارتش و اعاده اقتدار به حکومت؛ پروژه‌ای که با وجود ناکام ماندن تاثیرات زیادی بخصوص در بعد روحی بر جامعه ایرانـی گذاشـت و امیـر بـرای مدت‌ها به الگویی از حکمرانی مطلوب ایرانی در عصر جدید بدل شد.

عزل و سپس اعدام غم انگیز امیر همراه با به محاق رفتن اقدامات او بود؛ و تازمـانی که دوباره برکشیدگان او به عرصه سیاسـت در ایـران بازگـشتند، مـساله پیـشرفت و برنامه‌ریزی برای رفع عقب‌ماندگی‌ها مورد توجه نخبگان سیاسی نبـود. صـدارت میـرزا حسین خان سپهسالار آغازمرحله‌ای دیگر از تلاش‌های نخبگان برای غلبه بر نابسامانی‌ها و عقب افتادگی‌ها بود. سپهسالار برکشیده امیر، همانند خود او آگاه به زمان و مزایـای علم و فناوری نوین بود. صدارت او دمیدن جانی تازه به تلاش‌هـای پیـشرفت بـود کـه بزودی به افول گرایید.

سپهسالار ابعاد تلاش‌ها را به حوزه‌های غیر نظامی گسترش داد وعلاوه بر اسـتخدام مستشار به جذب سرمایه خارجی که تا آن زمان معمول نبود متمایل شد. واگذاری امتیاز مشهور رویتر به بارون جولیـوس رویتـر از سـرمایه‌داران یهـودی انگلـیس و موسـس خبرگزاری رویتر، نمونه‌ای برجسته از تلاش برای رفع عقب ماندگی ایران بـا اتکـا بـه دانش و سرمایه خارجی بود. قراردای که بنا به دلایل متعـدد از جملـه مخالفـت قـدرت رقیب انگلستان یعنی روسیه به بن بست کشیده شد و دولت و جامعه ایران طرفـی از آن نبست. البته ابعاد استعماری این قراردادها در آن زمان چندان مورد توجه نخبگان سیاسی ایران نبود یا به آن بی اعتنا بودند یا چنین درکـی از اهـداف و نتـایج و پیامـدهای آن نداشتند. از سوی دیگر و پس از قرارداد ترکمنچای و نهادینـه شـدن نفـوذ خـارجی در

www.ketabha.org

ساختار حکومت ایران، قبح این مساله در نزد شاه و دستگاه سلطنت به میـزان زیـادی از بین رفته بود. به هر صورت ماهیت استعماری مناسبات قدرتهای زمانه و استبداد حکومتی موانع عمده ناکامی این تلاش‌ها بود. اجتماعی شدن تقاضـا و تـلاش بـرای پیـشرفت و خروج از بن‌بست‌های تحمیلی پیامد ناکـامی تـلاش‌هـای نخبـه‌گرایانـه بـود. نهـضت مشروطیت سرآغاز تلاش‌های جمعی و ملـی بـرای پیـشرفت و زمینـه‌سـازی سیاسـی، اقتصادی و اجتماعی برای مقابله با عقب‌ماندگی بود.

پیشرفت سیاسی

تلاش مشروطه با اصلاحات سیاسی شروع شد ودسـتاورد آن تـشکیل مجلـس وتـدوین وتصویب قانون اساسی برای ایران و قانونمنـد کـردن سـازمان حکومـت و روش اداره کشور و تنظیم رابطه ارکان قدرت با یکدیگر ازجمله رابطه شاه ودولـت و جامعـه بـود. مجلس اول مشروطه قوانین بسیار مفیدی را برای ساماندهی امور کشور تـصویب کـرد. تنظیم و تفریغ بودجه عمومی کشور و تعیـین بودجـه دربـار، سـاماندهی مـستمری‌هـا، ساماندهی امور رفاهی، دفاعی، فرهنگی و آموزشی با تـشکیل وزارتخانـه‌هـای جدیـد و تقسیم وتحدید و تعریف وظایف وزارتخانه‌ها و اجزای کابینه شامل وزرا، نخست وزیر و شخص شاه، پاسخگو نمودن کابینه به مردم، از اهم اقدامات مفید مجلس اول مشروطه بود. اختلافات داخلی ودخالت خارجی مسیر مشروطه را به بن بست کشاند و از میان هـرج و مرج و اشغال کشور توسط خارجی، استبدادی مدرن سر بیرون آورد.

پیشرفت رضا شاهی

رضاخان افسر بریگارد قزاق بود که با هدایت و کمک انگلیسی‌ها اقدام به کودتا کرد و با تغییر سلطنت و برانداختن قاجارها شاه ایران شد. شرایط زمانه دراین ایام به نحوی بـود که از روی کار آمدن حکومتی مستبد با ایده‌های روشنفکری حمایت می‌شـد. اینکـه او با فراست به این روح و نیازهای آن پی برده بود، یا ناخواسته به این مسیر کشانده شـده

www.ketabha.org

بود، مساله‌ای است که جای بحث آن در این جا نیست. به هر صورت، اطراف رضاخان را گروهی از روشنفکران که تحصیلکرده اروپا بوده و با جهان و مسائل آن آشنایی داشتند و دغدغه پیشرفت ایران بخصوص با الهام و تقلید از اروپا را داشتند، فرا گرفتند و او را در رسیدن به سلطنت و پایدارسازی حکومتش یاری کردند. می‌توان فعالیت‌های پیشرفت این دوره را ایده‌هایی دانست که همین گروه از روشنفکران به او که حاضر به انجام هر عملی بود که برای تحکیم قدرتش مفید می‌دانست، القا می‌کردند. ایده‌ها و عمل پیشرفت در این دوره بر سه محور اساسی قرارداشت:

الف) تغییرات فرهنگی واجتماعی

ب) تغییرات سیاسی و اداری

ج) تغییرات اقتصادی

در بعد تغییرات اجتماعی و فرهنگی، نظام اجتماعی و قومی و ایلی ایران را به یک چالش اساسی کشاند. بسیاری از سران عشایر را به تهران کشاند و زندانی و اعدام کرد. نظام فرهنگی و ارزشی ملی و دینی را نیز به چالش کشاند. از لباس واحد غربی تا کشف حجاب گرفته و تا رواج سبک زندگی و اطوار و رفتار اروپایی. از تأسیس فرهنگستان زبان فارسی تا انتخاب نام ایران به‌جای پارس برای کشور و ساماندهی اوزان و تقویم و خط و و الگوی مکاتبات و... ازجمله تغییرات فرهنگی و اجتماعی این دوره بود.

مهم‌ترین تغییر سیاسی براندازی قدرت‌های اجتماعی از جمله ساختار نظام ایالتی ایران وتشکیل یک حکومت مرکزی وحجیم با تشکیل ارتش و بوروکراسی نوین در کشور بود تا به این وسیله اقتدار حکومت را از مرکز به اقصا نقاط کشور گسترش دهد. ساماندهی روابط خارجی ایران و برقراری روابط خاص با دولت انگلیس از دیگر اقدامات سیاسی و اداری بود. در این دوره، تأسیسات سیاسی مشروطیت همانند قانون و مجلس قانونگذاری حفظ شد اما نمایندگان با توصیه او به مجلس می‌رفتند و دستورات او را به قالب قانون در می‌آوردند.

در بعد اقتصادی، تا سال ۱۳۱۶ فکرمنسجم اقتصادی مشخصی وجود نداشت و تا

www.ketabha.org

سال ۱۳۲۰که رضاشاه برسر قدرت بود، هیچ برنامه اقتصادی تدوین نشده بود و فعالیت‌های زیربنایی که در پیشرفت اقتصادی موثر بود به انجام رسید بود. چکیده این فعالیت‌ها را می‌توان درموارد ذیل دسته‌بندی کرد:

۱. راه وراه‌آهن

۲. سدسازی

۳. تأسیس دانشگاه وآموزش وپرورش

۴. تأسیس بانک

به تعبیری، مجموعه اقدامات رضا شاه در بعد اقتصادی را می‌توان اولین تلاش برای رشد اقتصادی پس از مشروطه قلمداد کرد.

البته این رشد با اجبار و همراه با استبدادی سخت، خونین و خشن بود و از طریق امنیتی و نظامی کردن فضای عمومی کشور و تمرکزگرایی وبروکراسی پادگانی در تهران و مراکز استانها حاصل شد.

اصلاحات سیاسی دوم

شهریور ۱۳۲۰مصادف با اشغال ایران توسط نیروهای خارجی و خلع و خروج رضاه شاه از سلطنت و ایجاد فضای نسبتا باز سیاسی در کشور بود. از این زمان تا ملی شدن صنعت نفت درحدود دوازده سال دوره جدیدی درکشور ما آغاز شد. دراین مدت آزادیهای سیاسی گسترش یافت، دهها حزب با اسامی و مرام‌های مختلف تشکیل شد و دهها روزنامه و نشریه با اهداف و انگیزه‌های مختلف انتشار یافت. اما مهمترین وجه این حادثه، جدی شدن انتخابات و اهمیت جایگاه مجلس درکشور و تحولات آن بود. ورود رجالی همانند مصدق ودیگر همفکران او، به رغم میل دربار و نیروهای خارجی به مجلس و پی‌گیری ملی شدن صنعت نفت، نشانگر اهمیت انتخابات و نقش نهاد مجلس در تحولات این دوره است. در این میان، نقش مجلس پانزدهم که بنیان ملی شدن نفت در آن گذاشته شد، برجسته است.

www.ketabha.org

نهضت ملی شدن نفت

از گزارش مصدق درمجلس پانزدهم مبنی براینکه تنها بیست درصد درآمدهای نفت ایران به ایران تحویل می‌شود وهشتاد درصد آن به جیب انگلیسی‌ها می‌رود کاملا پیدا بود که انگلستان تا چه اندازه بر این مهمترین صنعت کشور تسلط دارد و دریافت درآمدهای بادآورده از فروش فراورده‌های نفتی ایران در جهان تا چه اندازه برای آن کشور اهمیت دارد. از همان آغاز مسلم بود که پیشبرد این پروژه با توجه به سیطره انگلیس بر ابعاد داخلی و جهانی موضوع و سلطه و نفوذ انگلیسی‌ها بر شاه، دربار، نمایندگان مجلس و بخش‌هایی از جامعه چندان هم آسان نیست. راه حل نهضت مردمی بود و اتکای به توانمندی‌های داخلی. با حمایت‌های مردم و روحانیت نهضت به راه افتاد و شاه ودربار تسلیم شدند و نفت ملی و نهضت پیروز شد.

مهندسان و کارگران ایرانی اثبات کردند که به رغم تبلیغات و افسانه‌پردازی‌های موهوم، عنصر ایرانی توانایی مدیریت امور و فناوری‌های پیچیده را دارد. پس از اخراج انگلیسی‌ها، نفت ایران با معیارهای مورد قبول جهانی و با قیمت کمتر از بازار آماده فروش شد. برنامه‌ریزی برای اقتصاد بدون نفت با اتکای به منابع کشاورزی و صنایع داخلی آغاز شد. اما تحریم بین المللی و توطئه‌های داخلی و سرانجام کودتا این نهضت را ناکام گذاشت و دورانی جدید از دیکتاتوری و سلطه خارجی بر کشور آغاز شد.

انقلاب سفید امریکایی

پهلوی دوم پس ازکودتا و بازگشت به ایران با معضل اساسی مشروعیت سیاسی مواجه بود و می‌بایست از یک طرف به سؤال مردم برای عبور از عقب ماندگی پاسخ می‌داد و از سوی دیگر درمقابل نیروهای سیاسی ازجمله روشنفکران ملی ونیروهای مذهبی انقلابی وتحصیلکرده‌های غربی دست به اقداماتی برای قانع کردن آنها برای ضرورت دیکتاتوری می‌زد؛ و از سوی سوم، برای پیشگیری از پیشروی گروههای مارکسیستی و گسترش نفوذ آنها چاره‌ای می‌اندیشید. آماده سازی اقتصاد ایران برای اقتصاد غرب نیز

www.ketabha.org

از خواسته‌های سرمایه‌داران جدید برخاسته ازجنگ جهانی دوم بود که به‌جای بردن منابع به تسخیر بازارها می‌اندیشیدند. لذا اهمیت اقتصادی و سودآوری صنایع مونتاژ وصادرات کالاهای امریکایی به ایران کمتر از بردن نفت ایران نبود.

محمدرضا برای غلبه بر این معضلات با مشورت کارشناسان امریکایی به تدوین برنامه‌ای اجتماعی و اقتصادی اقدام کرد. آماده سازی بازارهای داخلی ایران برای تعامل یک طرفه با اقتصادهای غربی و به سکوت کشاندن نیروهای روشنفکر و ملی و تضعیف پایه‌های مذهبی در ایران از رئوس این برنامه بود.

نهضت پانزده خرداد

پروژه شاه در تعمیق وابستگی ایران به بیگانه و هجمه به ارزش‌ها و هویت مذهبی مردم نیروهای اجتماعی از جمله روحانیت را به واکنش وادار کرد. در این میان، نقشی که حضرت امام خمینی(ره) بر عهده گرفت به تدریج اهمیت خاصی یافت و پس از ارتحال آیت‌الله بروجردی رهبری نهضت به صورت طبیعی متوجه ایشان شد. موضع اولیه ایشان تذکر و نصیحت بود. از نامه‌های امام به شاه و عوامل او پیداست که تا آن موقع امام به اصلاح رژیم شاه می‌اندیشید.

نامه‌های امام به شاه به شرح زیر است:

تلگراف به محمدرضا پهلوی در باره انجمن‌های ایالتی و ولایتی (جلد اول صحیفه امام، ص ۷۸)

تلگراف به اسد الله علم (جلد اول صحیفه امام ص ۸۰)

تلگراف به محمدرضا پهلوی در اعتراض به عملکرد اسدالله علم (جلد اول صحیفه امام، ص۸۸)

حراست از اسلام و احکام اسلامی، استقلال کشور و قانون اساسی محور تذکرات ایشان بود. پاسخ رژیم درشتی، زندان وتبعید بود. مردم قیام کردند. سرکوب پاسخ قیام بود. پروژه شاه بافت و ساختار اجتماعی ایران را منهدم و اقتصاد ایران را تک محصولی،

www.ketabha.org

مصرفی و وابسته به خارج ساخت. حاصل، اجتماع و فرهنگ و اقتصادی نامتوازن بود که در آن توزیع نابرابر فرصت‌ها و مزیت‌های اقتصادی به توسعه فساد و نابرابری در رفاه طبقات و نارضایتی‌های متنوع انجامید. که سرانجام آن انقلاب و براندازی رژیم او شد.

توسعه و پیشرفت اقتصادی بعد از انقلاب اسلامی

پس از انقلاب، مسیر دولتی شدن اقتصاد ادامه یافت. بسیاری ازکارخانه‌ها و بنگاهها ملی شد. هرچند که مالکان و صاحبان آنها از همکاران و حمایت‌کنندگان رژیم شاه بودند ولی دولت می‌توانست به‌جای دولتی کردن طولانی‌مدت پس ازمدت کوتاهی این تأسیسات را خصوصی کند.

بدین ترتیب، با پیروزی انقلاب سهم دولت در اقتصاد افزایش یافت. با شروع جنگ، اقتصاد کشور بیش از پیش دولتی شد. درحالی‌که یک فرصت بسیار مناسبی برای یک بسیج ملی درجهت بالارفتن تولید و جهش اقتصادی با انگیزه دفاع ازکشور و انقلاب پیش آمده بود.

انگیزه بزرگ

ملت ما تنها با انگیزه سود یا دستیابی به ثروت به تحول اقتصادی روی نمی‌آورد؛ ولی اگر احساس کند که بقا و اقتدار و شکوه او هم به اقتصاد بستگی دارد به حرکت می‌افتد. ترکیب روحیه حماسی و انگیزه دشمن ستیزی با انگیزه سود وثروت و ارتقای سطح زندگی بسیار کارا است. البته چنین امری به صورت تصنعی امکان پذیر نیست و الزامات و لوازمی دارد. دوسال تحریم اقتصادی درزمان ملی شدن نفت نشان داد، که می‌توان با اتکای به چنین روحیه‌ای کشور را بدون اتکای به درآمد نفت اداره کرد. مثبت شدن تراز بازرگانی غیر نفتی که با انتشار اوراق قرضه دولتی و همرامی ملت در خرید این اوراق ممکن شده بود، نشان داد که ملت ایران درشرایط حماسی و برای رسیدن به اهداف کلان در زمینه تولید اقتصادی تلاش و کوشش بیشتری به عمل می‌آورد.

www.ketabha.org

بهره‌گیری از فرصت بی نظیر دفاع مقدس در تولید اقتصادی را دولتها از دست دادند. بهترین فرصت برای بسیج مردم برای کار وتلاش وتولید، دوران دفاع مقدس بود. بخشی رزمنده و درجبهه جنگ بودند، بقیه هم می‌توانستند در جبهه تحول درصنعت وکشاورزی مشغول شوند و تولید ملی را رونق دهند. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که برخی از ملتها همانند آلمان و فرانسه تمامی پیشرفتهای صنعتی خود را مرهون دو جنگ جهانی می‌دانند که صنایع خود را برای حفظ و بقا شکوفان کردند.

سازندگی

پس از خاتمه جنگ آیت‌الله هاشمی رفسنجانی به ریاست جمهوری ایران رسید. ایشان سال‌ها منتظر بود تا جنگ تمام شود و فرصت پیاده‌سازی ایده‌های اقتصادی خود را در کشور بیابد. به‌نظر می‌رسد یکی از دلایلی که ایشان در زمان جنگ حاضر نبود زیر بار وارد کردن دولت در جنگ برود، برای این بود که فکر می‌کرد می‌تواند با دیپلماسی هرچه سریعتر جنگ را تمام کند. البته برخی معتقد هستند همین سیاست باعث طولانی شدن جنگ شد. آنها معتقد هستند که اگر دولت وارد جنگ می‌شد جنگ پنج ساله تمام می‌شد. به هر صورت، جنگ تمام شد و آقای هاشمی تمام کشور را تبدیل به یک گارگاه بزرگ برای سازندگی کرد. دهها سد و اتوبان و دانشگاه طراحی و ساخته شد. در طول تاریخ ایران این همه فعالیت اقتصادی طراحی و اجرا نشده بود. ولی سالهای آخر ریاست جمهوری ایشان با تظاهرات در مشهد و شیراز و اراک و اسلامشهر بر اثر گرانی و فشار به زندگی مردم همراه شد. آیا مردم قدر زحمات ایشان را ندانستند؟ یا موضوع چیز دیگری بود؟ واقعیت این بود که دوباره جدایی رشد از توسعه تکرار شده بود. از زمان رضاشاه تا هاشمی و تا کنون در ایران رشد اقتصادی وجود داشت ولی کمتر از توسعه و تعالی خبری بود. یعنی کالبد فیزیکی اقتصاد (سدها، اتوبان، ...) در حال رشد بود ولی استانداردهای زندگی از جمله سلامت، اخلاق، قدرت خرید و درآمد سرانه، رفع فقر تغییرات چندانی نمی‌کرد.

www.ketabha.org

اصلاحات سیاسی

دوره سازندگی و فعالیت‌های گسترده زیربنایی آقای هاشمی همراه با یک دوره انسداد سیاسی بود. پس از این دوره، نغمه‌های اصلاحات شروع شد. فضای سیاسی جامعه ایـران باز شد. دوباره دهها روزنامه و دهها حزب سیاسی تأسیس شد. فعالیت‌های سیاسی آنچنان گسترش یافت که مجلس شورای اسلامی در مقابل رهبری به تحصن نشست. البته دراین دوره فعالیت‌های زیربنایی ادامه یافت ولی گفتمان اصـلاح‌طلبـان بـه سـوی اصـلاحات سیاسی رفت. آزادیهای سیاسی رونق گرفت. نقد و فعالیت‌های روشنفکری مجددا ارزش پیدا کرد ولی در سالهای پایانی ریاست جمهوری آقای خاتمی ایشان بـه ناکارامـدی و بی‌عرضگی متهم شد. بر روی دیوارهای شهر علیه ایشان شعاری می‌نوشتند که حکایت از این فضا را داشت. خود آقای خاتمی در آخرین سخنرانی در مـسند ریاسـت جمهـوری گفتند که اگر من به‌جای جامعه مدنی جامعه اخلاقی می‌گفتم بهتر بود.

هرچند در زمان آقای خاتمی مفهوم رشد به توسعه نزدیک شد ولی چسب آن بـسیار ضعیف‌تر از آن بود که بتواند دوره‌ای از توسعه را در ایران رقم زند.

اقتصاد عدالتی

دوره آقای احمدی نژاد با شعار عدالت شروع شد. مهمترین اقدامات ایشان دراین رابطـه سهام عدالت و طرح هدفمندشدن یارانه‌ها بود. طرح مسکن مهر نیـز در راسـتای تحقـق شعارعدالت ایشان مطرح شد. بالارفتن حجم واردات و صادرات غیرنفتی و بنگاههای زود بازده از اقدامات دیگر ایشان بود. رسیدگی دولت به اقتصاد شهرها و اسـتانهای ایـران و تصویب دهها‌هزار طرح کوچک و بزرگ می‌توانست تحولی دراقتصاد ایـران را ایجـاد کند. البته ایشان با خوش‌شانسی کارش را شروع کرد. افزایش درآمدهای نفتـی موجـب شد که پول عظیمی به‌دست دولت ایشان برسد. ولی همین پول‌ها چون با افزایش بـسیار زیاد نقدینگی در سالهای آخر دولت ایشان و تورم‌های بالا همراه شد، ایشان در وعده‌ای که برای حل بیکاری دادند موفق نشدند.

www.ketabha.org

نتیجه‌گیری: بررسی راههای سپری شده توسعه در ایران نشان می‌دهد که دولتهای قبل و بعد از انقلاب درتوسعه و پیشرفت سیاسی و دفاعی و امنیتی هرچند موفقیت‌های بزرگی داشته‌اند، بطوریکه به جرات می‌توان گفت هم اکنون ایران در بعد سیاسی و دفاعی قدرت اول منطقه و جزو ده قدرت اول جهان است. لکن در بخش توسعه و پیشرفت اقتصادی و فرهنگی موفقیت‌ها در حد انتظار نبوده است. دلیل هم این است که تمامی تلاش‌ها بر رشد اقتصادی متمرکز بوده و در این راستا هزاران پروژه اقتصادی طراحی و اجرا شده است؛ با این وجود چنین سیاستی نتوانسته است فاصله وضعیت زندگی مردم با انتظارات‌شان واستاندارهای کشورهای توسعه‌یافته را به طور محسوس کاهش دهد.

حاصل آن که رشد نامتوازنی در ایران شکل گرفته است. علت این عدم توازن این است که ایران رشد اقتصادی را تجربه کرده است ولی توسعه اقتصادی در آن محقق نشده است. به عبارتی، از عباس‌میرزا و امیرکبیر و مشروطیت گرفته تا رضاه‌شاه و هاشمی رفسنجانی زیربناها ساخته شده است ولی زیرساختهای اجتماعی و اقتصادی یا ساخته نشده یا ویران شده است. درحالی‌که لازمه تحقق توسعه‌ای مطلوب این است که ساختن زیربناهای اقتصادی باید با زیرساختهای اجتماعی و فرهنگی همسو و همزمان و به موازات هم باشد. یعنی همانطورکه سدها و اتوبانها و راه‌آهن و ساختمان‌سازی صورت گرفته، باید نظام مالکیت و بازار و نهاد علم و نظام‌های اجتماعی از نظام خانواده گرفته تا نظام شهرسازی متناسب با این تحول بازسازی می‌شد. فقر و بیکاری باید تاکنون محو می‌شد. سلامت و بهداشت باید به حد مطلوبتری می‌رسید. امنیت روانی و آرامش مردم باید درحد بهتری می‌بود. تعداد پرونده‌ها ی قضایی و تعداد زندانیها باید کمتر از این می‌بود. بنابراین رشد اقتصادی بوده ولی توسعه و پیشرفت نبوده است.

کوتاه‌سخن آن‌که رشد مستقل ازتوسعه صورت گرفت و بدتر اینکه فرهنگ توجه به رشد حتی درمدیران و مقامات عالی کشور هم ادامه یافت و استانداران و شهرداران ایران با همین نگرش به عمران و آبادانی پرداختند.

از همین‌روست که از جمله دغدغه‌های تالیف این اثر این است که همه نخبگان

www.ketabha.org

ودولتمردان کشور را متوجه این نکته سازیم که:

اولا؛ که بیش از صدسال است که برنامه‌های اقتصادی درکشور برمبنای رشد و نه و پیشرفت اقتصادی طراحی و اجرا شده است. ثانیا ؛ الگویی که می‌تواند ما را به مسیر توسعه و پیشرفت رهنمون سازد مختصات و الزاماتی دارد، که بر اساس آن همراه با رشد اقتصادی می‌بایست وضعیت و استانداردهای زندگی مردم هم بهبود چشمگیری پیدا کند وآرامش و امنیت جانی و مالی و منزلت و آبرویی آنها افزایش یابد. در این راستا، بهره‌گیری از تجربیات سایر ملت‌ها و راهی که آنها پیموده‌اند و اقدامات و برنامه‌هایی که داشته‌اند ضروری است. ابتدا باید ببینیم ملتهای دیگری که وضعیتی مشابه ما داشته‌اند چه کرده‌اند؟ و اساسا چه مکاتب، رویکردها و نظریاتی در رابطه با پیشرفت وتوسعه وجود دارد و آنگاه به ارائه الگویی متناسب با آرمان‌های انقلاب اسلامی و وضعیت حال و آینده کشور بپردازیم. در فصول آینده به این مسائل پرداخته‌ایم.

www.ketabha.org

فصل دوم / راه‌های تجربه‌شده توسط ملت‌های دیگر

www.ketabha.org

www.ketabha.org

سرآغاز بیداری

پس از پایان جنگ جهانی دوم و فروپاشی استعمار قدیم اروپایی به‌ویژه نـوع انگلیـسی آن، تلاش ملتهای عقب‌نگه‌داشته شده برای پیشرفت و سعادتمندی خود وکشورشان چند برابر شد. همزمان هم دو قدرت بین‌المللی جدید با دوتفکر و اندیشه و ادعـای پیـشرفت جامعه بشری سربر آوردند که دنیا را به سوی الگوها و اندیشه‌های خود فرا می‌خواندنـد. در شرق، قدرت و قطب شوروی با اندیشه و الگوی مارکسیستی و در غرب، قـدرت و قطب امریکا با اندیشه و نظام سرمایه‌داری مدرن، هرکدام توانستند بر بخشهایی از جهـان مسلط شوند. شوروی در اروپای شرقی و امریکا برآلمان و ژاپن و ایتالیـا بـه گـسترش اندیشه و الگوی اقتصادی اجتماعی و فرهنگی خود پرداختند.

هرچند بردگی جدیدی در شکل سرمایه‌داری و مارکسیستی برجهان حاکم مـی‌شـد، جنبش‌های استقلال‌طلبانه که درصدد کسب هویت، استقلال و توسعه بودند نیز آغاز شد. جنبش عدم تعهد و جنبش‌های ملی در خاورمیانه، آفریقا و امریکای لاتین در تلاش برای یافتن راه سومی مبتنی بر هویت‌های محلی و بومی برای پیشرفت و توسعه بودند.

هند و مصر و اندونزی و یوگسلاوی کنفرانس غیرمتعهدها را شکل دادند. آنها تلاش کردند که راههایی را برای توسعه بیابند. هرچند بیشتر تلاشهای آنهـا مـصروف کـسب هویت، استقلال وآزادیهای سیاسی گردید ولی نتوانستند مدلهایی را برای توسعه اقتصادی بیابند. تلاش این کشورها در طی چند دهه برای تغییر نظم حاکم بـر اقتـصاد جهـانی و استقرار نظمی نوین از طریق سازمان ملل متحد و کارگزاری‌های آن همواره با کارشکنی قدرت‌های بزرگ مواجه شد و ناکام ماند. در مصر، جمال عبدالناصر کانال سوئز را ملـی کرد. درایران نفت ملی شد. گاندی و نهرو استقلال هند را پی‌گیری کردند و بـه شـعار خودکفایی روی آوردند.

توقف امریکا و شوروی درگسترش ایـدئولوژی خـود دردنیـا موجـب شـد کـه از مطلق‌گرایی دست بکشند و به نسبی‌گرایی روی آورند. شـوروی‌هـا کـم‌کـم از نظریـه

www.ketabha.org

انقلاب جهانی کمونیسم به قطب کمونیستی تنزل یافتند. آنها پذیرفتند که اگر در سوریه و مصر انقلاب کمونیستی صورت نمی‌گیرد، کودتای نظامیان طرفدار شوروی هم قابل قبول است و یا پیوند با عبدالناصر ملی‌گرای مصری هم غنیمت است. روس‌ها کم‌کم از تاکید بر ایدئولوژی به توجه به قدرت پرداختند و از مواضع ارزشی قبلی خود عقب‌نشینی کردند. نظریه انقلاب جهانی تروتسکی به نفع سوسیالیسم برای یک کشور در روسیه کنار گذاشته شد و به کسب قدرت و حفظ آن به‌جای گسترش ایدئولوژی و حفظ آن روی آوردند.

امریکا نیز به‌جای استقرار نظام‌ها و ارزشهای امریکایی در دنیا به نظامهای سرمایه‌داری مشابه و مرتبط و وابسته به نظام خود بسنده کرد. از دل این تفکر اقتصاد آلمانی و ژاپنی سر بر آورد. و بعدها نظام سرمایه‌داری امریکایی تا جایی پیش رفت که با چین کمونیست هم پیوند خورد.

ضرورت جداسازی چین کمونیست از شوروی ازیک سو و تعدیل مواضع ایدئولوژیک سرمایه‌داری از سوی دیگر، موجب شد که امریکا در دامن خود ماری را پرورش دهد که هم اکنون درحال تبدیل شدن به یک اژدهاست.

راههای توسعه درکشورهای عقب افتاده

۱. راه آسیای جنوب شرقی

سرآغاز این راه را ژاپنی‌ها درپیش گرفتند. آنها ابتدا با کپی‌سازی سعی کردند که به دم هواپیمای امریکایی‌ها بچسبند تا بلکه پس از قدرت گرفتن از آنها جلو بزنند. مدیر عامل میتسوبیشی درسال ۱۹۹۰ به آقای عادلی رئیس سابق بانک مرکزی درتوکیو و در آسمانخراش خود در طبقه ۱۸ گفته بود بیایید از این بالا میدان توکیو را ببینید. هنگامی که آقای عادلی غرق در زیبایی و معماری این میدان قرار گرفت، به ایشان گفت ولی آقای عادلی چهل سال پیش تمامی این میدان از بمبهای آمریکایی سیاه شده بود. ما در آینده پدر امریکا را درخواهیم آورد.

www.ketabha.org

هرچند از چند سال بعد رشد ژاپن متوقف شد و بعد هم از مقام دومی جهان بـه مقـام سومی تنزل کرد ولی واقعیت این است که چنین روحیه‌ای که در مدیرعامل میتسوبیشی بود یکی از عوامل موفقیت آنها بوده است.

پس از ژاپن کشورهای آسیای جنوب غربی که به ببرهای آسیایی معـروف شـدند، مثل کره جنوبی، تایوان، سنگاپور و هنگ‌کنگ به راه توسعه ژاپنی ولی با سرعت بیشتر روی آوردند و پس از آنها مالزی و در دهه هفتاد چین دنباله رو این گروه شد. ایـن راه را به عنوان توسعه شتابان نام‌گذاری می‌کنیم.

۲. دنباله روی محض از غرب

صندوق بین‌المللی پول و بانک توسعه جهانی به کلیه کشورهای دوست غرب نسخه‌هایی برای توسعه آنها تجویز کردند. این نسخه‌ها عمدتا کپـی‌سـازی از توسـعه غربـی بـود. امریکای لاتین و برخی کشورهای آسیایی محل آزمایش این مدل قرار گرفـت. تعـدیل ساختاری و تعدیل قیمتی محور توصیه‌ها بود. اکثر کشورهایی که به این نسخه‌ها عمـل کردند، با شکست مواجه شدند. این دو نهاد کـه بـا هـدف تثبیـت وگـسترش اقتـصاد سرمایه‌داری و ارزش‌های حاکم بر آن تأسیس شده بود، از همان آغاز اعطای کمـک را منوط به پیگیری این مدل در همه ابعاد اقتصادی و سیاسـی کـشورهای دریافـت‌کننـده کمک کرده بود.

در دوران ریاست مک نامارا بر بانک جهانی علاوه بر شرایط محدودکننده در اقتصاد، از جمله تعدیل ساختاری و خصوصی‌سازی، اعطای وام‌ها پیوستی سیاسی نیز داشـت کـه بر آزادی‌های سیاسی و دموکراسی به سبک غربی تاکید داشت. فرمولی که با توجه بـه شرایط فرهنگی و اجتماعی کشورهای دریافت‌کننده وام که عمدتا از کشورهای موسوم به جهان سوم بودند، به آشفتگی و بی نظمی و دور شدن از هدف توسعه در این کشورها انجامید.

www.ketabha.org

۳. راه خودکفایی

برخی ازکشورها مثل هند وتعدادی از کشورهای امریکای جنوبی به جـایگزینی واردات و خودکفایی روی آوردند. این کشورها با کمک سیاستهای تعرفه‌ای وتقویت تولید ملی تلاش کردند که وابستگی اقتصادی به غرب را به حداقل برسانند. در هند، جـواهر لعـل نهرو پیشگام این راه بود. هرچند این راه هم نتوانست به جایی برسد.

۴. راه اقتصاد دولتی

نمونه کامل این راه اقتصاد مارکسیستی شوروی بود که در بلوک شرق از جمله روسیه و اروپای شرقی پیاده شد. با وجود پیشرفتهایی در صنعت نظامی و حتـی فـرود در مـاه و ساختن موشکهای قاره‌پیما به‌دست آمد ولی در توسعه و بهبود زندگی مردم بـا شکـست مواجه شد.

۵. توسعه نفتی

در خاورمیانه، راه دیگری درپیش گرفته شدکه همراه با استبداد داخلی و شکل جدیـدی از استعمار خارجی و همچنین نوع خاصی از استثمار بود. مسائل مختلف باعث شد امریکا و اروپای غربی و ژاپن بعد ازجنگ جهانی دوم به منطقه خاورمیانه به شدت وابسته شوند.

این وابستگی اقتصادی و استراتژیک الزاماتی داشت که نتیجه آن کاربست معیارهای دوگانه در مقولاتی چون حقوق بشر و آزادی و دموکراسی بود که برای اروپا و آسیا با تاکید پیگری می‌شد و در این منطقه با اولویت ثبات در رژیمهای استبدادی کنار گذاشته شد. عمده ملاحظات در اعمال این سیاست دوگانه عبارت بود از:

الف- غرب نیازمند حمایت از اسرائیل بود. امنیت اسرائیل برابر امنیت غرب تعریف شد. لازمه این سیاست بی‌توجهی به کشورهای اسلامی منطقه بود زیـرا کـه بـا قـدرت گرفتن آنها امنیت اسرائیل درمعرض خطر قرار می‌گرفت.

ب- صدور نفت برای صنایع غرب و اقتصاد امریکا حیـاتی و لـذا نیازمنـد تـداوم و

www.ketabha.org

ثبات بود. امریکا و اروپا ثبات را در حمایت از رژیم‌های استبدادی منطقه دیدند. ازسوی دیگر، این رژیم‌ها بقای خود را در وابستگی هر بیشتر به غرب دیدند. فروش تضمین شده نفت به امریکا و غرب و خرید کالاهای مصرفی و تسلیحات از این کشورها و تبدیل شدن اقتصاد منطقه به بازاری برای غرب حاصل این وابستگی بود.

ج- مبارزه با کمونیسم: در دوران مشهور به جنگ سرد که از فردای جنگ جهانی دوم آغاز شد، امریکا بنا به ضرورت‌های استراتژیک ناشی از رقابت با روسیه شوروی، ناچار بود درخاورمیانه و مخصوصا حوزه خلیج فارس سپری دفاعی ازکشورهای منطقه با محور ایران وعربستان برای مقابله با گسترش نفوذ شوروری به‌وجود آورد. وابستگی سیاسی و دفاعی و امنیتی با کمک سازمان جاسوسی سیا و پنتاگون به مثابه آخرین قطعه تکمیل‌کننده پازل سیاست ثبات در بازار نفت و بقای رژیم‌های حامی امریکا و غرب بود. همکاری‌های گسترده سازمان سیا و ارتش امریکا با سران رژیم‌های این کشورها آنها را درکمند وابستگی به امریکا گرفتار ساخت.

نتیجه‌گیری: ازبررسی راههای طی شده درکشورهای جهان تنها درمنطقه آسیای جنوب شرقی شاهد موفقیت برخی از کشورها هستیم. موفقیت این کشورها در فرایند رشد و توسعه، حاکی از مراعات اصل مهم زیر بوده است:

الف) اولویت توسعه به جای رشد

در این کشورها، کلیه نسخه‌های رشد تک بعدی کنار گذاشته شده است. برخلاف مدل رشد مارکسیستی وکشورهای نفتی که برمدار رشد تک بعدی افتادند، آنها به پیاده‌سازی الگوهای توسعه روی آوردند. درتمامی کشورهای توسعه یافته یا عقب افتاده همواره یک قاعده حاکم بوده است و آن این که توسعه و رشد دو روی یک سکه و در واقع همپا با هم هستند. یعنی اگر کشورهایی توسعه یافته‌اند، رشد هم کرده‌اند و اگرعقب افتاده‌اند رشد هم نکرده‌اند. رشد پایین و توسعه پایین و رشد بالا و توسعه بالا همپای همدیگر بوده است. شواهد براین گزاره بسیار است و تنها به دو مورد بسنده

www.ketabha.org

می‌شود:

۱. درکشورهای تحت سلطه کمونیسم بـا ایـدئولوژی مارکسیـستی، بـه‌دلیـل دخالـت حاکمیت کامل دولت بر همه امور به‌ویژه اقتصاد، و اختصاص مازاد اقتصادی به امور زیربنایی یا اموردفاعی و امنیتی، شاهد افزایش شاخص‌های رشـد در ایـن کـشورها هستیم؛ به طوری‌که تا سالها این کشورها نرخ رشدی بالای پنج درصد را به نمـایش گذاشتند. اما از سوی دیگر، استانداردهای زندگی در قیاس با سایر کشورها همـواره پایین بوده است. یعنی رشد در یک یا چند حوزه همزمان به بهبـود شـرایط زنـدگی عمومی نینجامیده است.

۲. در کشورهای نفتی به‌دلیل افزایش‌های غیرقابل پیش‌بینی در درآمـدهای حاصـل از صادرات و فروش نفت، الگویی دیگر از اقتصاد بنام اقتصاد دولتی رانتی شکل گرفت که بر اثر تخصیص مازاد اقتصادی به امور زیربنـایی و عمـومی و صـنایع دفـاعی و صنایع مصرفی در اقتصاد شاهد رشدی بالای پنجدرصد هستیم ولی توزیـع نـامتوازن درآمدها میان بخش‌های مختلف اقتصاد شاهد وارداتی شدن اقتصاد و عدم توازن هـم در اقتصاد و هم در جامعه هستیم؛ رشدی که در بسیاری مـوارد بـا نـابودی صـنایع داخلی، ورشکستگی، گسترش فقر، بیکاری و گرانی و تورم همراه است.

در ایران، به‌خصوص با وارد شدن درآمدهای نفتی به چرخه اقتصاد کشور در دو دهه قبل و سه دهه بعد از انقلاب اسلامی، شاهد شکل گیری اقتصادی دولتی و رانتی هـستیم که در آن دولتها با اختصاص درآمدهای نفتی به بخش‌هایی و غفلت از بخش‌های دیگر، باعث عدم توازن هم در بخش‌های اقتصاد و هم رشد و توسعه منطقه‌ای در کشور شده‌اند. با این حال، علی‌رغم پیشرفت‌های قابل توجه در شاخص‌های سیاسـی و رشـد و توسـعه مردم سالاری با شاخص‌ها و مختصات بومی اسلامی در دولتهای بعد از انقلاب، در توسعه همه‌جانبه به‌خصوص در بخش‌های فرهنگی و اقتصادی موفقیت چندانی نداشته‌اند. دلیـل این ناکامی این است که به توسعه متوازن و الزامات آن توجه کافی صـورت نگرفتـه و افزایش شاخص‌های رشد بر توسعه در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اختصاص درآمـدهای

www.ketabha.org

نفتی توجه کافی صورت نگرفته است.

هم‌اکنون، می‌توان گفت که در بعد اقتصادی ایران رشد اقتصادی را تجربه کرده است ولی توسعه اقتصادی را نتوانسته همپای با رشد به پیش ببرد. به عبارتی، دولت‌های ایران ازرضاه شاه گرفته تا هاشمی رفسنجانی به ساخت زیر بناها کمابیش اهتمام داشته‌اند ولی به زیرساخت‌های اجتماعی و اقتصادی یا بی‌اعتنا بوده‌اند یا تعمدا آن را تخریب کرده‌اند. در حالی‌که پروژه توسعه همزمان باید به هر دوبعد ساختاری و زیربنایی اقتصاد و فرهنگ و جامعه توجه داشته باشد. همان‌طورکه سدها و اتوبانها و راه‌آهن و ساختمان‌سازی صورت می‌گیرد، باید نظام مالکیت، بازار، علم، فناوری و نظامهای اجتماعی از نظام خانواده گرفته تا نظام‌های شهری نیز با متناسب با شرایط توسعه پایدار و متوازن مورد توجه قرار گیرد. در هر صورت، آن چه ما مشاهده می‌کنیم وضعیتی ایده‌آل در توسعه همه جانبه کشور نیست و با توسعه مطلوب فاصله زیادی دارد.

ب) مدیریت توسعه

در تمامی کشورهای موفق در توسعه در قرن بیستم توسعه را به‌خوبی مدیریت کردند. از مدیریتی که امپراطور مسیجی در ژاپن برای توسعه برگزید و تا تیم شانگهای در چین و تیم ژنرال‌ها در کره جنوبی و تیم ماهاتیر محمد در مالزی نمونه‌های این تلاش‌ها در مدیریت توسعه بوده است. متأسفانه در ایران هیچ‌گاه مدیریت توسعه شکل نگرفته است. تغییرات سیاسی پی‌درپی و دخالت بیش از حد سیاست در امورات اقتصادی موجب طولانی شدن مسیر توسعه و پیشرفت در ایران گردیده است.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل سوم / مبانی نظری رشد و توسعه

www.ketabha.org

www.ketabha.org

استراتژی‌های توسعه

قرن بیستم را اگر قرن تلاش برای پیشرفت اقتصادی و جبران فاصله میان کشورهای تازه به استقلال رسیده با کشورهای پیشرفته بنامیم، سخنی به‌گزاف نگفته‌ایم. از همین روست که قسمت عمده تلاش‌ها برای نظریه‌پردازی در علوم انسانی و برنامه‌ریزی‌ها بین‌المللی و ملی کشورها بر محور پیشرفت اقتصادی بوده است و توجه به پیشرفت از جمله مسائل مورد اهتمام دولت‌ها و ملت‌ها بوده است. مطالعه و تجزیه و تحلیل مسائل توسعه وجهه همت اندیشمندان و پژوهشگران مختلف به‌ویژه متخصصان علم اقتصاد بوده و عوامل بازدارنده، شکل‌دهنده و سازنده توسعه مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. پایان جنگ جهانی دوم زمان اوج این مباحث و نظریه‌پردازیها است.

با پایان این جنگ، بسیاری از کشورهای تحت سلطه استعمار استقلال سیاسی خود را به‌دست آوردند. رهبران این کشورها که از نظر اقتصادی کمتر توسعه یافته یا به نسبت کشورهای استعماری بسیار عقب افتاده بودند، با مشاهده عقب‌ماندگی وضعیت کشورهای خود، سعی کردند موقعیت خود را تغییر دهند و با ارایه روشهای نوین و متحول‌کننده فاصله کشور خود را با کشورهای پیشرفته برای نیل به استقلال اقتصادی و سیاسی کمتر نمایند. افرادی مانند هوشی مینه، جمال عبدالناصر، نهرو، سوکارنو و... دست به چنین تلاش‌هایی زدند تا راه‌حل‌هایی برای رفع مسائل خود و حتی مسائل جهانی ارائه دهند.

از سوی دیگر، بروز انقلاب‌ها و آشوب‌های اجتماعی سیاسی در این کشورها دردوران منازعات سیاسی دو قطب بزرگ رقیب در دوران جنگ سرد و ترس بلوک غرب از افتادن کشورهای تازه استقلال‌یافته به دامان بلوک شرق و ایده‌های کمونیستی آن، اندیشیدن به علل فقر و پیشنهاد راه‌حل‌هایی برای توسعه و پیشرفت را در دستور کار دانشگاهها و موسسات پژوهشی کشورهای مختلف و به‌ویژه موسسات پژوهشی امریکایی قرار داد. نتیجه چنین تلاش هایی پیدایش رشته‌ای از مطالعات اقتصادی بود که

www.ketabha.org

به اقتصاد توسعه موسوم شد.

اقتصاد توسعه را می‌توان علم اقتصاد کشورهای توسعه نیافته نامید (آزاد، ۱۳۷۸: ۱۰) اقتصاد کشورهای توسعه نیافته به اندازه‌ای متفاوت از اقتصاد کشورهای پیشرفته است که نمی‌شد سازوکارها و ساختارهای آنها را یکسان و همگون دانست. به همین جهت، برای تحلیل و تبیین اقتصاد کشورهای توسعه‌نیافته به نظریه‌هایی غیر از نظریه‌های متعارف و کلاسیک اقتصادی نیاز بود. از این رو، درعلم اقتصاد توسعه « شناخت واقعیت‌های شکل یافته یا نظم و فرآیندهای توسعه در کشورها... و موضوعاتی مانند انباشت سرمایه، صنعتی شدن و... »مورد بحث و مطالعه قرار گرفت. (همان، ۱۲)

علاوه بر دلایل سیاسی مزبور، مشاهده پیشرفت کشورهای اروپایی و امریکا و عقب‌ماندگی و فقر کشورهای موسوم به توسعه نیافته نیز دلیلی دیگر بر توجه به مقوله توسعه در مطالعات اقتصادی بود. سؤالاتی که ذهن پژوهشگران این حوزه را به خود مشغول نموده بود عبارت بود از اینکه: چگونه کشورهای اروپایی و امریکا به این سطح از توسعه و پیشرفت دست یافته‌اند؟ چرا کشورهایی در جهان فقیر و عقب‌مانده هستند؟ و سؤال مهم دیگر این‌که کشورهای توسعه نیافته چگونه می‌توانند از چنگال فقر و عقب‌ماندگی رها شده و به توسعه دست یابند. در پاسخ به این سوالات مکاتب و الگوهای مختلف توسعه شکل گرفتند. البته باید یادآور شد که پژوهشگران این حوزه از نظر معنایی میان دو مفهوم ***رشد*** و ***توسعه*** تفاوت قائل نمی‌شدند. گرچه توسعه در دهه‌های گذشته به معنای توانایی اقتصاد ملی برای ایجاد و تداوم رشد سالانه تولید ناخالص ملی با نرخ‌های ۵ تا ۷ درصد و بیشتر بوده است، اما در واقع توسعه اقتصادی به معنی تغییر برنامه‌ریزی شده ساخت تولید و اشتغال به این ترتیب بود که سهم بخش کشاورزی در تولید و اشتغال کاهش یابد، در حالی که بر سهم بخش صنعت و خدمات افزوده شود.

در این الگو از توسعه، صرفا به تقلید ظاهری از کشورهای غربی بسنده می‌شد. به مردم و نهادهایی ازقبیل بازار و نهاد مالکیت توجه کافی صورت نمی‌گرفت و اصولا

www.ketabha.org

دولتها درک درستی از معنای توسعه نداشتند.

بنابراین، استراتژی‌های توسعه، بر صنعتی شدن سریع شهری و اغلب به زیان بخش کشاورزی و روستایی تاکید داشتند. پیش‌فرض این الگوها این بود که پیشرفت سریع در رشد تولید ناخالص ملی کل و سرانه به تدریج به شکل اشتغال و سایر امکانات اقتصادی عاید توده‌های مردم خواهد شد و شرایط لازم برای توزیع گسترده‌تر منافع اقتصادی و امکانات اجتماعی را فراهم خواهد کرد. به این ترتیب، نه تنها مسائل فقر، بیکاری و نحوه توزیع منافع و امکانات در درجه دوم اهمیت قرار داشت، بلکه نقش مردم به مثابه موتور اصلی توسعه و چگونگی ظهور و بروز آن در فرایند صنعتی شدن و همچنین الزامات و بسترهای اجتماعی و فرهنگی این نقش‌آفرینی نادیده گرفته می‌شد.

تجربه دهه‌های ۵۰و۶۰ نشان از شکست و ناکارایی چنین برداشتی بود، زیرا در طی این دوران بسیاری از کشورهای جهان سوم در مجموع به هدف‌های رشد اقتصادی دست یافتند اما سطح زندگی توده‌های مردم در اکثر زمینه‌ها همچنان پایین باقی ماند. این امر نشان دهنده نواقص بسیاری درتعریف محدود توسعه بود. با توجه به این مسائل، اقتصاددانان و سیاست‌مداران به تمایز نهادن میان دو مفهوم رشد اقتصادی و توسعه اقتصادی روی آوردند.

اقتصاددانان رشد اقتصادی را نیز به دو نوع رشد اقتصادی درون‌زا و رشد اقتصادی برون‌زا تقسیم کردند. رشد اقتصادی درون‌زا محصول عملکرد و کار داخلی نظام اقتصادی است. این رشد از عملیات اقتصادی پیچیده به‌دست آمده و محصول کار و تلاش فنی، علمی و صنعتی جامعه است. وجود چنین رشدی نمایانگر پیشرفت و ترقی و پویایی اقتصادی جامعه است.

رشد اقتصادی برون‌زا، ناشی از عوامل و ساختارهای غیر اقتصادی است و حصول آن نیازمند تلاش و کوشش و فرآیندهای پیچیده فنی، علمی صنعتی نیست؛ مثل رشدی که بر اثر استخراج و صدور نفت و دیگر منابع زیرزمینی و مواد خام حاصل می‌شود یا نتیجه سرمایه‌گذاریهای خارجی با مدیریت خارجی است. در این نوع رشد، دولت و جامعه

www.ketabha.org

تغییرات کیفی درجهت توسعه پیدا نمی‌کنند. با این حال، نظریات رشد نمی‌توانست بگوید که این تحول در جامعه و دولت چگونه صورت می‌گیرد که محصول آن رشد درون‌زا خواهد بود.

توسعه فراتر ازاقتصاد

به تدریج، دانشمندان به ابعاد غیراقتصادی توسعه توجه پیدا کردند و دریافتند که توسعه پدیده‌ای صرفا اقتصادی نیست. آنها دریافتند که در تبیین توسعه و توسعه یافتگی وضعیت پیچیده‌تری مراد می‌شد. به عنوان مثال، از دیدگاه وینر از پژوهشگران این حوزه از مطالعات اقتصادی، توسعه اقتصادی به معنای بسط امکانات و پرورش قابلیت‌های بشری بود که برای جلوگیری از بروز فقر ضروری می‌نمود. بنابراین، بسته به تعریف فقر و ابعاد آن، توسعه جریانی چند بعدی دانسته می‌شد که مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی مردم و نهادهای ملی و نیز تسریع در رشد اقتصادی بود، که نتیجه آن کاهش فقر و نابرابری‌های فردی و اجتماعی بود.

بطور کلی می‌توان گفت مفهوم توسعه اقتصادی شامل جریانی است که در آن ساختارهای اقتصادی و اجتماعی جامعه چنان دچار تحول و دگرگونی شود که محصول این تحول، کاهش نابرابری‌های اقتصادی و تغییر در زمینه تولید، توزیع و الگوهای مصرف افراد جامعه باشد. به این ترتیب، زندگی مردم از نظر مادی و معنوی بهتر و انسانی‌تر خواهد شد. برخی پژوهشگران سه ارزش اصلی برای توسعه مشخص کرده‌اند:

الف) قدرت تامین نیازهای اساسی: یعنی افراد بتوانند نیازهای اساسی و اولیه خود مانند خوراک پوشاک، بهداشت، امنیت و... را تامین نمایند. پس توسعه اقتصادی شرط لازم برای بهبود کیفیت زندگی است؛ هرچند درآمد سرانه کافی وکاهش فقر، شرط لازم اما نه کافی برای توسعه واقعی است.

ب) اعتماد به نفس: دومین جزء زندگی مطلوب، احساس شخصیت کردن و عزت نفس داشتن است. توسعه فرآیندی است که با رفع نیازهای انسان در او اعتماد به نفس

www.ketabha.org

ایجاد می‌کند.

ج) آزادی از قید بردگی (قدرت انتخاب داشتن): سومین ارزشی که معنای توسعه را تشکیل می‌دهد، آزادی است. منظور از آزادی نه فقط آزادی سیاسی بلکه به معنای اعم آن شامل رهایی از شرایط مادی از خود بیگانه‌کننده و آزادی از قیود اجتماعی و جهل و بدبختی و سلطه انسان‌های دیگر است.

بنابراین، می‌توان گفت که عوامل فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و انفکاک و تخصصی شدن ساختاری نظام اجتماعی در فرایند توسعه موثر بودند که آشکارا با معنای رشد متفاوت بود. (ساعی، ۱۳۸۳: ۲) با این حال، دانشمندان دراینکه چگونه این عوامل فعال خواهند شد نظر مشترکی نداشتند. لذا تلاش برای یافتن راهکارهایی که تمامی عوامل موثر درتوسعه را فعال کند در دستور کار دانشمندان و کارشناسان و سیاستمداران قرار گرفت. حاصل این تلاش‌ها برای راه‌یابی و سامان‌دهی به امر توسعه و پیشرفت اقتصادی به تولید منابع و رهیافت‌های متنوعی انجامید که شامل چند رهیافت نسبتا مستقل و رهیافتهای ترکیبی می‌شوند:

۱. اولین نسل نظریه‌ها، پدیده توسعه و توسعه‌نیافتگی را تنها به وسیله عوامل درونی جامعه توضیح می‌دهند؛ همانند تئوریهای مدرنیزاسیون که تنها راه نجات از توسعه‌نیافتگی را تکیه بر عوامل خارجی می‌داند و لذا استراتژی جذب کشورهای توسعه نیافته و ورود آنها به بازارهای بین‌المللی سرمایه‌داری را پیشنهاد می‌کند.
۲. نسل دوم نظریه‌ها پدیده توسعه و توسعه‌نیافتگی را تنها به وسیله عوامل خارجی توضیح می‌دهند؛ همانند تئوری توسعه دینامیک اقتصادی ارباکس، تئوری امپریالیسم کائوتسکی، تئوری امپریالیسم و اقتصاد بین‌المللی بوخارین و تئوری انباشت سرمایه روزا لوکزامبورگ. راه نجات این تئوری‌ها انقلاب اجتماعی و رهایی از سطله استعمار اروپایی با اتکا به ایده‌های مارکسیستی است.
۳. نسل سوم نظریه‌ها پدیده توسعه و توسعه‌نیافتگی را به وسیله رابطه متقابل عوامل درونی و خارجی جامعه توضیح می‌دهند ولی عامل تعیین‌کننده را عوامل خارجی

www.ketabha.org

می‌دانند؛ مانند تئوری مبادلات ناعادانه ساختار امپریالیسم و تئوری اقتصاد جهانی که هر دو راه نجات از توسعه نیافتگی را گسستن از بازار بین‌المللی سرمایه‌داری و جذب شدن در اردوگاه سوسیالیسم می‌دانند.

۴. همزمان با ظهور این نظریه‌ها، تئوریهایی دیگری نیز در گفتمان‌های توسعه پدیدار شدند؛ از جمله نظریه‌هایی که پدیده توسعه نیافتگی را به وسیله رابطه متقابل عوامل درونی و خارجی جامعه توضیح می‌دهند ولی تعیین‌کنندگی را به عوامل داخلی جامعه نسبت می‌دهند؛ مانند تئوریهای خوداتکایی که محصول شرایط جنگ سرد و نظام دوقطبی مسلط جهانی بود. این تئوری راه نجات را در گسستن از بازار بین‌المللی سرمایه‌داری و پیوستن به اردوگاه سوسیالیسم ترسیم کرده و استراتژی جدایی یا قطع رابطه نامتجانس یا نامتقارن (Asymetric) از دو قطب بزرگ اقتصادی جهان را پیشنهاد می‌کند. البته این قطع رابطه به معنای ایجاد یک اقتصاد بسته نیست بلکه رابطه متجانس(Symetric) با دوقطب بزرگ اقتصادی جهان و استفاده از امکانات این دو قطب را توصیه می‌کند. این تئوری، قطع رابطه با بازار جهانی سرمایه‌داری، امپریالیسم فرهنگی، تکیه بر خودسازماندهی و خودفعالیتی افراد جامعه وکاستن از پیچیدگی‌های مختلف اداری و... را مد نظر دارد و بهره‌گیری از مجموعه‌ای از عوامل همچون؛ تکیه بر منابع موجود محلی، استفاده محلی از منابع ملی، بسط تکنولوژی موجود، کشف تکنولوژیهای درون‌زا و افزایش بازدهی کشاورزی را عامل موفقیت در رسیدن به توسعه اقتصادی می‌داند.

در این‌جا برای آگاهی از سابقه، روند و ماهیت این تلاش‌ها و اهمیتی که رهیافت‌های نظری توسعه در برنامه‌ریزی‌های عملی دارند، زبده‌ای از برخی از رهیافت‌ها و نظریات موجود به‌صورت خلاصه بیان می‌شود. تبیین توسعه و توسعه‌نیافتگی و راه‌یابی برای خروج از بن‌بست‌های پیشرفت ضابطه چکیده‌سازی این رهیافت‌ها است و هدف، یافتن الگو و چارچوب نظری مناسبی است که با شرایط اجتماعی جامعه ما تطابق بیشتری داشته باشد.

www.ketabha.org

بنابراین اندیشمندان توسعه تا سالها درگیر تعریف و شناخت معنا و مضمون توسعه بودند. ابتدا آن را با رشد یکی گرفتند. بعد از دهه ۶۰ آن دو را تفکیک کردند. تا مدتها در تعیین عومل موثر برتوسعه با مشکل مواجه بودند. سرانجام موفق شدند ثابت کنند که توسعه پدیده‌ای اقتصادی و اجتماعی است که عوامل فرهنگی و فناوری نیز در آن موثر است. خوانندگان می‌توانند به نقد و تحلیل نظریات توسعه در فصل سیزدهم مراجعه کنند. در این جا فقط به نظریات دهه هشتاد و نود میلادی اشاره می‌شود و در ادامه به نتیجه‌گیری وضعیت کشورمان می‌پردازیم.

نظریه‌های توسعه در دهه هشتاد و نود میلادی

در دهه ۱۹۸۰، دیدگاهی مطرح شد که با عنوان دیدگاه دولت بد شهرت یافت. مطابق آن دیدگاه، دولت نه راه‌حل توسعه نیافتگی، بلکه خود مشکل آن بود. به باور آنان، جامعه برای رسیدن به توسعه نیازی به دخالت‌های دولت ندارد. لازمه توسعه آزادسازی تجاری است. کافی است به هر نحو در هزینه‌ها صرفه‌جویی شود و صنایع از نظر بین‌المللی رقابتی شود. بازاری شدن بیشتر کالا و خدمات، توسعه را اقتصادی‌تر و کارآمدتر می‌کند. (میر ۱۳۸۲: ۱۴۵) به باور این دیدگاه، دولت‌ها متورم و فاسدند و برای اعطای امتیازهای اقتصادی ناشی از دخالت‌های دولت در بازار رشوه می‌گیرند. بنابراین، کاهش نقش دولت در اقتصاد موجب سریع‌تر شدن توسعه می‌شود. برآمدن دیدگاه دولت بد نشانه انحطاط عمومی اقتصاد جهانی بود. مشخصه این دوران رکود اقتصادی در ژاپن و امریکا و کاسته شدن از آهنگ رشد تجارت جهانی و افزایش نرخ بهره بود.

در دهه ۱۹۸۰، میانگین رشد در مقیاس جهانی کاهش یافت و محدودیت‌های پرداخت‌ها بیشتر شد. اکثر کشورهای رو به توسعه تورم شدید، فرار سرمایه، پایین آمدن سطح زندگی و افزایش فقر را تجربه کردند. دولتهای مزبور برای کم کردن فشارها مجبور شدند به نهادهای بین‌المللی مستقر در واشنگتن، صندوق بین‌الملل پول و بانک

www.ketabha.org

جهانی روی آورند. این نهادها نیز از این فرصت برای تحمیل نگرش دولت بد خود به آن کشورها استفاده کردند، یعنی پرداخت وام را مشروط به قبول این دیدگاه از سوی کشورهای وام‌گیرنده نمودند. در این دوره سیاست‌های بازاری کردن، آزاد سازی و سفت کردن کمربندها (اجماع واشنگتن) بر سیاست‌های توسعه حاکم بود. در نتیجه تعداد زیادی از نهادهای اقتصادی، سیاسی سرمایه‌داری در بسیاری از کشورهای رو به توسعه تأسیس شدند.

در اواخر دهه ۸۰، مکتب شیکاگو نظریه جدید و متفاوتی درباره توسعه نیافتگی ارایه کرد و پایین بودن شاخص منابع سرمایه انسانی را مانع اصلی تحقق مقیاس‌های ذاتی صنعتی شدن کشورهای رو به توسعه معرفی کرد. به باور پیروان این مکتب، بهره‌وری کار و سرمایه خام بوسیله یک عامل، که معرف سطوح سرمایه و دانش انسانی است، افزایش می‌یابد. از همین رو، به نظر آنان مسیرهای رشد گوناگونی در مقابل کشورها وجود دارد.

دولت‌های توسعه‌گرا

در اواخر دهه ۹۰، چند عامل باعث ارزیابی مجدد نقش دولت در توسعه اقتصادی شد. نخست اینکه اقتصاددانان دریافتند گرچه اکثر کشورهای رو به توسعه در دهه ۱۹۸۰ عملکرد ضعیفی داشتند اما کشورهای آسیای جنوب شرقی که در آنها دولت‌ها به نقش فعال خود ادامه دادند به رشد خوبی دست یافتند. کشورهای فوق به اتخاذ سیاست‌های کلان اقتصادی و ضدتورمی و روش‌های محدودکننده واردات و دستمزدها روی نیاوردند. این دولتها سیاست خود را از جایگزینی واردات به پیشبرد صادرات تغییر دادند. ارزش برابری پول‌های خود را با تامین هزینه واردات، کم کردند و به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و سرمایه انسانی ادامه دادند و به پیشرفت مستقیم و غیرمستقیم صنایع گزینشی روی‌آوردند. دیگر آن‌که متفاوت بودن موفقیت‌های اصلاحات بازار در کشورهای رو به توسعه طی دهه ۸۰ نهادهای بین‌المللی را به درک

www.ketabha.org

این نکته رهنمون شد که؛ این دولت‌های توانا و متعهدند که اصلاحات موفق را پیش می‌برند و اداره می‌کنند. بدون وجود دولت‌های توانا حتی اصلاحات بازار نیز از مسیر خود منحرف می‌شود یا به نفع گروه خاصی مصادره می‌شود.

در ایران نیز دولت‌ها به دلیل تعهدی که در این زمینه داشته‌اند تلاش بسیاری در مسیر توسعه انجام دادند، اما همچنان که قبلا توضیح داده شد، موفقیت چندانی به دست نیامده است. اگرچه سال هاست که برنامه‌های توسعه با اهداف تعریف شده در رویکردهای توسعه اقتصادی اجتماعی، طراحی می‌شوند اما هنوز نتوانسته است آن‌گونه که در پی آن هستیم، ما را هدایت کند. گاه این برنامه‌ها به طور مستقل و جدا از هم، اجرا می‌شوند که در این صورت به موفقیت چشمگیری نائل نمی‌شوند. گاه این برنامه‌ها بدون ارتباط با سطوح دیگر سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی طراحی می‌شوند که باز هم به نتیجه مطلوب نمی‌رسند.

بدین ترتیب، با گذشت نزدیک به دو قرن از مباحث توسعه و رشد اقتصادی- یعنی از زمانی که که نظریه‌های نوین اقتصادی مطرح شد، تا کنون- مسأله توسعه و رشد اقتصادی که کانون آن را تولید رفاه مادی و بهبود شرایط زندگی انسان شکل می‌داد، همچنان در کانون توجه است. هنوز مسأله فقر و محرومیت و رفع آن برای بشر امروزی مسأله است. هنوز کشورهای زیادی هستند که در آرزوی رسیدن به شرایط مطلوب اقتصادی به برنامه‌ریزی‌های متعدد دست می‌زنند.

توسعه متعالی؛ الگوی نوین توسعه

در کشورهای پیشرفته نیز با تعاریف جدید از فقر و محرومیت، ساحت‌های جدیدی برای اندیشمندان از موضوع توسعه پدیدار می‌شود. البته حوادث جدیدی مثل جنبش ضد وال‌استریت نشان داد که کشورهای توسعه‌یافته با چالش‌های جدیدی روبرو هستند. این حوادث تنها به جنبش وال استریت محدود نمی‌شوند وعبارت‌اند از:

۱. جنبش ضد وال‌استریت با شعارهای خود سیاستمدران ودانشمندان را با چالش جدید و

www.ketabha.org

غیرقابل پیش‌بینی مواجه کرده، آنها را به فکر تجدیدنظر درباره نظریات و الگوها و شاخص‌های توسعه انداخته است. امروزه دراین کشورهای توسعه یافته دموکراسی به عنوان فساد سیاسی و بازار بورس به عنوان فساد مالی و بانکها به عنوان ابزار حکومت یک درصد بر نودونه درصد مطرح شده است.

۲. ازطرف دیگر شروع بحرانهای اقتصادی در اروپا از جمله بحران بدهی‌ها وکسر بودجه در یونان و اسپانیا و انگلیس و بحران اقتصادی در امریکا نشان می‌دهد که سؤالات جدیدی در نظریه و عملکرد اقتصاد جهانی پیدا شده که بدون جواب مانده است.

۳. رشد سریع کشورهای نوظهور مثل چین و هند و برزیل و روسیه نیز فضا را بر کشورهای توسعه‌یافته تنگ می‌کنند. بر اثر تشدید رقابت بین این دوگروه مسائل جدیدی پیدا می‌شود که باید به آنها پاسخ داد.

۴. چهارمین مساله بحران انرژی است که به‌زودی گریبان جهان و کشورهای توسعه‌یافته را خواهد گرفت. تمام شدن نفت هفت کشور جهان که روزانه بیست وسه میلیون بشکه نفت تولید می‌کنند و شتاب گرفتن مصرف انرژی هند و چین نه تنها اقتصاد بین‌المللی بلکه سیاست و روابط خارجی کشورهای غرب و شرق را تحت تاثیر قرار می‌دهد.

۵. بحران محیط زیست وگرم شدن زمین ومسائل دیگری از این قبیل آرامش قبلی کشورهای توسعه‌یافته را بهم خواهد زد.

با توجه به مسائل یادشده، پیش‌بینی می‌شود که نظریات و راهکارهای توسعه و پیشرفت با بازنگری اساسی مواجه خواهد شد. تصور ما این است که با توجه به این روندها، مفهوم توسعه درآینده بیشتر اجتماعی خواهد شد. هرچند که بعد سیاسی و اقتصادی آن حفظ می‌شود ولی بعد مردمی آن هم تقویت خواهد شد. لذا ترجیح می‌دهم که آن را توسعه متعالی بنامم که هم شامل توسعه پایدار و توجه به نسلهای آینده و محیط زیست خواهد بود و هم متعهد به معیارهای اخلاق و مراقبتهای انسانی بر بازارها و

www.ketabha.org

نهادهای مالی و هم نظارت مردمی را در کنار حکمرانی مهم می‌بیند. البته این بدان معنا نیست که تمامی راهی که بشر تاکنون رفته برخطا بوده بلکه به معنای سنجه و راهنمایی است که برای جبران و اصلاح کمبودها و نواقص موجود، آیندگان به آن توجه داشته باشند. ما ایرانیان که درعقب این قافله حرکت کرده‌ایم اگر بخواهیم پیش بیفتیم، دو کار مهم را باید به سرانجام برسانیم:

الف- ازتمامی تجارب موفق دنیای توسعه یافته بهره بگیریم و اشتباهات و برنامه‌ها و تجربه‌های شکست خورده خود و دیگران را تکرار نکنیم.

ب- برای پرسش‌های جدید در دنیای پیشرفته و توسعه‌یافته پاسخ‌هایی را بیابیم و قبل از آنکه در عمل با آنها مواجه شویم راهکارهای مناسبی برای عبور از آنها بیاندیشیم. تلاش خواهیم کرد که الگویی که برای توسعه وپیشرفت ارائه می‌کنیم دارای چنین مختصاتی باشد. لذا فصل بعدی را با این پرسش آغاز می‌کنیم که کدام اقتصاد وتولید ملی باید طراحی و تعقیب شود؟ چگونه می‌توانیم به آن جامه عمل بپوشیم؟ نقش جامعه و نخبگان و رهبران در تحقق آن چیست؟ چه کارهایی باید بشود و چه کارهایی نباید صورت گیرد؟ طبیعتا آن‌چه نباید صورت گیرد اهمیت بیشتری دارد از آنچه باید صورت گیرد.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل چهارم /الگوی توسعه ایران اسلامی

www.ketabha.org

www.ketabha.org

گفتمان نوین در توسعه

بررسی تجربیات و تلاش‌های نخبگان سیاسی برای پیشرفت کشور نشان می‌دهد که مساله پیشرفت در آغاز تابع ضرورت‌های زمانه بود و بر محور الگو برداری و استخدام عناصر و عواملی بود که تصور می‌شد نبود و مجهز نبودن به آنها باعث عقب افتادگی و آسیب‌پذیری در برابر خطرهای نوین تهاجم خارجی شد و چنین عناصر و اسبابی رقبا و دشمنان ایران را قدرتمند ساخته است. این روند بعدها و به‌تدریج به تقلید همه‌جانبه کشیده شد، و به نهضتی در میان روشنفکران ایرانی و نخبگان سیاسی درباری تبدیل شد. دوران پهلوی نقطه اوج و اعتلای این گرایش بود. غربی شدن یا به معنای دقیق‌تر آن اروپایی شدن بنیان نظریه و عمل توسعه در ایران تا انقلاب اسلامی بود. گرایش‌های کمونیستی و مارکسیستی در جامعه ایران علیرغم تلاش‌های مداوم و سازماندهی شده روسیه شوروی توفیقی نیافت.

پیروزی انقلاب اسلامی به معنی سرآغاز گفتمانی نوین در باب توسعه مبتنی بر آموزه‌های اسلامی بود. نظام سیاسی بر آمده از انقلاب اسلامی یعنی جمهوری اسلامی و قانون اساسی آن فصلی نو درتلاش‌های انسانی به طور کلی و جهان اسلام و ایران اسلامی به طور خاص بود. ابتنای «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها» در این نظام بر «اساس موازین اسلامی» (اصل ۴ قانون اساسی) تحولی نو در عصر سکولاریسم و بی‌اعتنایی به ارزش‌های دینی و الهی بود.

انتظام سامان اجتماعی و سیاسی بر چنین موازین و الزامات نوین پیشرفت همچون «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» (اصل ۸۳ قانون اساسی) نوید سرفصل جدیدی در جامعه‌سازی است که ملت ایران و نظام جمهوری اسلامی در عهده وظایف و مسوولیت‌های خود تعریف کرده است.

در این تأسیس نو که« سعادت انسان در کل جامعه بشری را آرمان خود می‌داند و استقلال و آزادی و حکومت حق و عدل را حق همه مردم جهان می‌شناسد» (اصل ۱۵۴

www.ketabha.org

قانون اساسی) مقرر است که «پی‌ریزی اقتصاد» به نحو «صحیح و عادلانـه» و «برطبـق ضوابط اسلامی» و در « جهت ایجـاد رفـاه و رفـع فقـر و برطـرف سـاختن هـر نـوع محرومیت» با «منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط بـه اقتـصاد، اعـم از مـصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات» در زمینه‌های مختلف رفاهی صورت گیرد. (بند ۱۲ اصل ۴ قانون اساسی)

چنین اقتصادی «بر پایه سه بخش دولتی، تعـاونی، خـصوصی» بایـد از «هـر گونـه وابستگی رها» بوده و «ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهـای انـسان» هدف غایی آن باشد. رشد آن « با حفظ آزادی انسان » و پیشگیری از« تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص» و پرهیز از تبدیل شـدن « دولـت بـه یـک کارفرمای بزرگ مطلق » است. (اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی)

در برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور فراهم ساختن« فرصـت و تـوان کـافی بـرای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی فرصت و توان کـافی بـرای خودسـازی معنـوی، سیاسی و اجتماعی[افراد] و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکـار» بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

«۱. تامین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمـان، آمـوزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

۲. تامین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامـل و قـرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسـایل کـار ندارنـد، در شکل تعاونی، ...

۳. تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعت کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی... [داشته باشد].

۴. رعایت آزادی انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره کشی از کار دیگری.

www.ketabha.org

۵. منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام

۶. استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور.

۷. جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور.

۸. تاکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تامین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند.» (اصل ۴۳ قانون اساسی)

چنین پیشرفتی نباید تبعیض‌آمیز نه در سطح فردی و نه در سطح ملی باشد:

«در بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استانها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استانها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.» (اصل ۴۸ قانون اساسی) و همچنین باید متعهد به حفاظت محیط زیست برای نسل‌های امروز و آینده باشد: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسلهای بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.» (اصل ۵۰ قانون اساسی)

اختصاص چنین محتوا و مضامینی به اقتصاد و الزام آن در جهت‌گیری، روش، غایت و فرایند رشد، نیازمند تعریف نوینی از پیشرفت و توسعه است که با گفتمان‌های رایج و شناخته شده توسعه و پیشرفت تفاوت آشکار دارد. این تفاوت صرفا تفاوت در روش نیست بلکه برخاسته از بنیان‌های نظری متفاوت در باره انسان و معنا و محتوای حیات فردی و اجتماعی و ساحت‌های مختلف آن است.

www.ketabha.org

کدام اقتصاد و تولید ملی؟

قریب صدسال است که هرگاه صحبت از اقتصاد و وضعیت معیشتی مردم می‌شود، نگاه‌ها به سوی دولت و آن هم به سوی سدسازی و اتوبان‌سازی و راه‌آهن و دانشگاه‌سازی می‌رود. در طی همین مدت، هزاران پروژه بزرگ و دهها هزار پروژه کوچک و متوسط به‌دست دولتها اجرا شده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، حجم و آمار این پروژه‌ها با ارقام نجومی روبرو شد. این موضوع را ما در اقتصاد رشد اقتصادی می‌گوییم. و شاخص آن هم رشد درآمد ملی کشور بین ۵تا۷ درصد است. ولی چرا طی همین صدساله فقر و بیکاری در ایران ریشه‌کن نشده و سلامت و استانداردهای زندگی به بهبودی مطلوبی نرسیده است؟ تقریبا طی پنجاه سال اخیر رشد اقتصادی ایران حدود پنج درصد بوده است ولی همیشه بخش عظیمی ازمردم ما ازوضعیت زندگی خود ناراضی بوده‌اند.

شنیده‌ام که یکی از دوستانی که خودش را برای انتخابات ریاست جمهوری آماده می‌کند گفته است که من اگر رئیس‌جمهور شدم اتوبانی بین تهران و شما ل کشور می‌سازم که کمتر از یک ساعت بتوان از تهران به شمال رفت. اگر رضاشاه امروز بود می‌گفت آن زمان که من راه‌آهن سراسری را احداث کردم و از تونلهای مختلف در رشته کوههای زاگرس و البرز عبور دادم، با فناوری و ابزار راه‌سازی هشتاد سال پیش بود. امروز اگر بودم البرز را ازده نقطه سوراخ می‌کردم و درآن مسابقه اسبدوانی ترتیب می‌دادم. ولی در پاسخ به رضاشاه و این دوست خوب ما باید گفت که سوراخ‌کردن البرز آب و نان برای مردم نمی‌شود. صدسال است که تونل و راه و سدسازی می‌شود ولی فقر و بیکاری و عقب‌ماندگی ریشه کن نشده است.

آبادانی رضاشاهی برای ایران به فاجعه‌ای بزرگ انجامید. ایران توسعه نیافت. از سویی دیگر، استبدادی خونین هم برکشور حاکم شد. نظام‌های اجتماعی و فرهنگی کشور هم آسیب دید.

www.ketabha.org

رشد و توسعه

اتفاقا مشکل اصلی در کشور ما درک نادرست از توسعه و پیشرفت است. بسیاری از دولتمردان و بسیاری از کارشناسان کشور طی صد سال اخیر بین رشد اقتصادی وتوسعه فرقی قائل نمی‌شدند؛ درحالی‌که در ایران مثل بسیاری ازکشورهای نفتی پدیده‌ای ظهور کرده است به‌نام رشد اقتصادی بدون توسعه؛ یعنی رشد اقتصادی درکشور هست ولی فقر و بیکاری هم وجود دارد. رشد اقتصادی هست ولی استانداردهای زندگی بالا نیست. هزینه‌های زندگی ازجمله سلامت و امنیت بالاست. طی سی سال اخیر نزدیک به پانصد هزارنفر در جاده‌ها کشته شده و حدود پنج میلیون نفر زخمی شده‌اند. پرونده‌های قضایی در سال از ده میلیون پرونده و زندانیان از دویست هزار نفر عبورکرده است.

رشد بدون توسعه همان موضوعی است که با وجودی که بسیاری از دانشمندان اقتصاد آن را تشخیص داده‌اند ولی نتوانسته‌اند علت‌یابی و نظریه‌پردازی درستی برای آن انجام دهند. دلیل آن‌هم شاید استثنایی بودن آن است. این پدیده تنها درکشورهای نفتی مثل ایران وکشورهای کمونیستی مثل شوروی سابق اتفاق افتاده است. البته برخی ازکشورها مثل عربستان وکویت با تفکیک درآمدهای نفتی از درآمدهای غیرنفتی توانستند از بروز پدیده تورم درکنار فقر و بیکاری جلوگیری کنند. ما متأسفانه هم فقر و بیکاری داشته‌ایم و هم تورم. البته در عربستان و سایر کشورهای نفتی رشد بوده ولی توسعه صورت نگرفته است.

اما اینکه چگونه باید توسعه پیدا کرد سؤال صدساله جامعه ماست. سؤال امروز این است که چگونه تحریمها را پشت سربگذاریم. لذا باید پاسخ هردوسؤال را بدهیم. تجربه انقلاب و جنگ به ما نشان می‌دهد که در چنین شرایطی باید تحریمها را تبدیل به فرصتی برای جهش در تولید و کار و سرمایه‌گذاری کرد. آخرین بار در فرصت دفاع مقدس باید این کار می‌شد؛ همانطورکه آلمان و فرانسه توسعه خود را مرهون پیشرفتهای صنعتی دورا ن جنگ می‌دانند. متاسفانه از فرصت دفاع مقدس برای رونق تولید و جهش در صنایع کشور استفاده آنچنانی صورت نگرفت.

www.ketabha.org

چه باید کرد؟

مساله خیلی روشن است. کشورما نیاز به اصلاح مدیریت توسعه دارد. این اصلاح اگر به صورت تدریجی و سعی و خطا انجام شود، به‌همان میزان توسعه و پیشرفت در ایران طول می‌کشد. اگر این اصلاح سریعتر از نیازها و انتظارات جامعه به‌وجود آید جامعه سریعتر پیشرفت می‌کند و توسعه می‌یابد. اصلاح مدیریتی در ابعاد اقتصادی و فرهنگی طی صد سال اخیر به تدریج صورت گرفته است. در حالی‌که در بعد سیاسی اصلاح مدیریتی بر اثر انقلاب اسلامی به سرعت صورت گرفت.

برای اصلاح مدیریت توسعه و پیشرفت به مردان توسعه وتعالی نیازداریم؛ آن هم مردان توسعه‌ای که بتوانند سنگ اندازی رقبا و دشمنان ملت ایران ازجمله تحریمها را تبدیل به فرصتی برای شکوفایی کنند. مردانی که هنر آنها صرفا سدسازی و برج‌سازی و تونل‌سازی باشد ولی نتوانند مساله فقر و بیکاری را حل کنند، به‌درد اقتصادکشور نمی‌خورند. البته ازمسئولان بی عرضه بهتر هستند ولی چرا ما باید همیشه بین بد وبدتر ناچار به انتخاب بد باشیم که گرفتار بدتر نشویم؟ متاسفانه این ناامیدی در انتخاب دولتمردان به یک فرهنگ تبدیل شده وخطر این است که در وجود جامعه نهادینه شود.

تنها راه سعادتمندی ایران ما این است که ازمردان توسعه‌آفرین و تعالی‌بخش خود استفاده کنیم. ترس صاحبان قدرت و حسادت رقبای آنها مانع اصلی به صحنه آمدن این افراد هستند. یکی از آقایان به من می‌گفت که نمی‌دانم چه گناهی کرده‌ایم که خدای متعال ما را گرفتار فلانی کرده است. من به اوگفتم دلیل‌اش روشن است شما نیروهای اصیل انقلاب که انقلاب و جنگ را به بهترین شکل پیروز کردند را به بهانه‌های واهی کنار گذاشتید و به حاشیه راندید و کسانی را که پشت جبهه مرتب نق می‌زدند، بر سر کار آوردید. آنها آنقدر منفعل و ناامید بودند که زمانهای طلایی را از دست دادند و برای مردم کاری نکردند. لذا مردم عکس‌العمل نشان دادند و نتیجه‌اش این شده است که می‌بینید.

www.ketabha.org

تیم پیشگام توسعه یا لکوموتیو اقتصاد ملی

پیشرفت در ایران نیاز به یک تیم توسعه‌آفرین و تعالی‌بخش دارد. که بتوانند ظرفیتهای انسانی و اجتماعی و مدیریتی جدیدی برای کشور به‌وجود آورند و با کمک این ظرفیتها تمامی جامعه را به تحرک و پویایی بکشانند. اقتصاد را بشناسند و بفهمند و تولید و اشتغال را تقویت کنند. به‌جای آنکه به مردم ماهی بدهند که دائمی نیست، تور ماهیگیری بدهند و فن و هنر ماهیگیری بیاموزند که بتوانند روی پای خودشان بایستند و بازاری را درست کنند که ماهی‌های آنها را بخرند.

چنین امر خطیری، با توجه به اینکه کشور ما درطی این سی سال اخیر با کارشکنی‌های غرب مواجه بوده، نیاز به دیپلماسی موثر و سازنده‌ای دارد که پشتوانه آن پیشرفت واقعی کشور باشد. امروزه پیشرفت واقعی کشور هم زندگی مردم را به سامان می‌رساند و هم پشتوانه‌ای برای دیپلماسی کشور است. ولی پیشرفت کشور به تولید ملی و کار وتلاش و خلاقیت بستگی دارد. لازمه این کار این است که اختیار اداره اقتصاد کشور را برعهده آن تیم بگذاریم و تغییر هم ندهیم. این افراد درکشور هستند اگر من رئیس‌جمهور می‌شدم این افراد را که حدود هفت نفر هستند و آنها را می‌شناسم پس از نظرخواهی و نظرسنجی از نخبگان کشور مامور این کار می‌کردم. البته این تیم باید توسعه را مدیریت کنند نه فعالیت‌های اقتصادی را. این تیم باید به‌عنوان لکوموتیو توسعه را که هزاران لکوموتیو دیگر به آن وصل شده است، بسازند و راهبری کنند. لکوموتیوهای دیگر خود فعالیت‌های اقتصادی را می‌سازند. به همین دلیل مدیریت براین هفت نفر پیشگامانه‌ترین مدیریت اقتصادی کشور خواهد بود. این مدیریت باکمک آن هفت نفر باید دارای یک مدل و الگوی روشنی برای توسعه و پیشرفت کشور باشد. از طرف دیگر ساختار متمرکز دولتی و نظام اداری گسترده کشور را چگونه باید حل کرد؟ بنابراین در کنار الگوی پیشرفت باید یک نظام نوین اداری و مدیریتی هم پیشنهاد شود.

www.ketabha.org

فدرالیسم اقتصادی

در این نکته باید تامل کرد چرا با وجود آن که چند دهه از طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه در ایران، سپری می‌شود اما هنوز گام‌های اساسی در پیشرفت و توسعه ایران برداشته نشده است. بنابراین لازم است که به یک سازماندهی متفاوت اداری و مدیریتی و یا به یک طرح عمومی‌تر و بزرگ‌تری بر این اداره‌ی کشور بیندیشیم که در واقع تمام اقدامات توسعه‌ای می‌تواند در درون آن به هم پیوند یابد و بافت مناسبی برای جریان پیشرفت و توسعه فراهم آورید. در این راستا به نظام فدرالیسم اقتصادی به عنوان زمینه‌ای لازم و سازوکاری کلان در مدیریت کشور معطوف شده‌ایم که می‌تواند بستر مناسب و ظرفیت‌های بزرگتر را برای تحقق اهداف توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی را در همه ابعاد آن فراهم آورد.

البته تصمیم‌گیری درباره نظام فدرال اقتصادی در ایران بدون انتخاب الگوی توسعه اقدام شتابزده و بدون مبناست. الگوی توسعه تعیین می‌کند که نظام فدرال اقتصادی به چه شکلی و در کجاها درکشور قابل پیاده شدن است. لذا ابتدا به مبانی و اصول الگوی توسعه در ایران می‌پردازیم و سپس به بحث فدرالیسم اقتصادی توجه خواهیم کرد.

تجارب گذشته: جهان و خودمان

از بحث بررسی نظریه‌ها و الگوهای توسعه درکشورهای جهان به نتیجه رسیدیم که با وجودنظریات متفاوت و الگوهای مختلفی که در سطح کشورها و ملتها و اندیشمندان و سیاستمدران آنها داده شده است، می‌توانیم همه آنها را به دوگروه تقسیم کنیم.

الگوهای توسعه

به‌نظر می‌رسد تاکنون دوالگوی موفق درتوسعه ملتها موثر بوده است:

۱. الگوی توسعه تدریجی

۲. الگوی توسعه شتابان

www.ketabha.org

البته الگوهای زیادی دیگری هم در دنیا ارائه شده که یا به‌دلیل شکست آنها و یا آن‌که چون دردل این دوگروه قابل طبقه‌بندی هستند، نادیده گرفته شده‌اند. الگوی اول که زادگاه آن در غرب یعنی اروپا و اصلاح شده آن در امریکا بوده است بر توسعه تدریجی تاکید دارد. در این الگو، توسعه امری تدریجی و طولانی است. قریب دویست سال طول می‌کشد تا در یک کشوری به‌وجود آید. ابتدا در کشور تحولاتی در سرمایه انسانی و نهادهای اجتماعی و همچنین تحولاتی در ابعاد معرفتی و مهارتی صورت می‌گیرد و بعد ازآن فناوری و دانایی و علم بشر تغییر می‌کند و سپس سخت افزارهای توسعه مثل کالبد شهرها و صنعت وکشاورزی متحول می‌شود. در طول این مدت نهادهای سیاسی از جمله آزادی و دموکراسی و نهاد دولت به مرور و علی‌رغم مخالفت‌ها و مقاومت‌های آنها اصلاح می‌شوند. درکنار این تحولات، ارزشهای اخلاقی از طریق آموزش و تربیت دگرگون می‌شود. نظامات حقوقی و قضایی و سیاسی در جامعه شکل می‌گیرد و نیروی پلیس برای تضمین این نظامات هم به‌وجود می‌آید.

این اتفاقات در فرانسه، آلمان، انگلیس و بعد از آنها در امریکا در طی سالیان درازی اتفاق افتاد. صدسال پیش کسی نمی‌توانست از بعد از غروب افتاب در خیابان‌های نیویورک قدم بزند. شبها مثل حکومت نظامی خیابانها خلوت و در اختیار جنایتکاران بود. تا هفتاد سال پیش در انگلیس زنان حق رای نداشتند. به‌هرحال توسعه و پیشرفت در کشورهای فوق از زمانی که شروع شد تا زمانی که تحقق یافت قریب دویست سال طول کشید. علت طولانی شدن این است که نهادها و ارزشها و زیرساختها به‌صورت طبیعی رشد می‌کنند. بنابراین، با مقاومت نیروهای قدیم مواجه می‌شوند و یک مسیر زیگزاگی را طی می‌کنند. راههای زیادی بارها تکرار می‌شود تا کنار گذاشته شود.

از آنجایی که این تحولات طولانی است، این الگو را الگوی توسعه تدریجی می‌گوییم. البته لازمه این کار این است که این کشورها دارای استقلال باشند و اگر تحت اشغال و یا مستعمره قرار گرفتند بتوانند خود را از زیر سیطره قدرتهای استعمارگر نجات دهند و یا با آنها بر سر توسعه خود به توافق برسند؛ مشابه توافقی که بین امریکا با

www.ketabha.org

آلمان و ژاپن بعد ازجنگ جهانی دوم انفاق افتاد. یا توافقی که بین امریکا با کره جنوبی پس از جنگ دوکره صورت گرفت. درغیر این‌صورت کشورهایی که تحت استعمار هستند و توافقی برسر توسعه آنها با استعمارگران وجود ندارد، هیچ‌گاه به توسعه دست پیدا نمی‌کنند. مثال این حادثه کشورهای خاورمیانه هستند که قدرتهای جهانی برسر توسعه و دموکراسی در آنها به توافق با دولتهای آنها که دست‌نشانده خودشان بودند نرسیدند.

ایران یکی از این کشورها بود که دولتهای انگلیس و بعد از آن امریکا زیر باردموکراسی و توسعه ایران نرفتند زیرا که حفظ اسرائیل و جریان صدور نفت و مبارزه با کمونیسم نیاز به نوعی ثبات در ایران داشت که بدون استبداد و عقب‌ماندگی حاصل نمی‌شد.

اگر قطار پیشرفت ایران روی ریل توسعه تدریجی حرکت کند، مشروط براینکه قدرتهای بین‌المللی کارشکنی نکنند، صد سال دیگر طول می‌کشد تاکشور ما پیشرفت کند. یعنی استانداردهای زندگی به شرایط مطلوب برسد و فقر و بیکار و عقب‌ماندگی ریشه‌کن شود. سلامت و بهداشت به‌حد مطلوب برسد. آرامش و امنیت شهروندی و اقتصادی به حد قابل قبولی برسد. متاسفانه طی صد سال اخیر ما عملا روی ریل توسعه تدریجی درحال حرکت هستیم و قدرتهای بین‌المللی به‌دلیل نگرانیهای که از ملت ایران در مقابل منافع خود در منطقه دارند مرتب در این مسیر کارشکنی کرده‌اند. بنابراین، حرکت قطار ایران روی یک ریل فرسوده است که اطراف آن ناامنی هم وجود دارد. پس ما نیازمند یک تحول در مسیر توسعه هستیم. ادامه مسیر فعلی توسعه هم طولانی است و هم نامطمئن.

الگوی توسعه شتابان

الگوی نوع دوم که در آسیای جنوب شرقی متولد شد و ببرهای آسیا از دل آن بیرون آمدند، را الگوی توسعه شتابان می‌گوییم. این الگو ظاهرا از تجربه موفق ژاپن و تجربه

www.ketabha.org

شکست خورده نسخه‌های توسعه تدریجی درکشورهای دیگر برداشت شده بود. پس از ژاپن این الگو اصلاح شد و با شتاب بیشتر در کشورهای تایوان، سنگاپور، هنگ‌کنگ و کره جنوبی به‌کار رفت. این چهار کشور به ببرهای آسیا معروف شدند.

بعد از آنها چین از چهل سال پیش به این طرف از همین الگو بهره برد و امروزه کشورهای دیگر مثل مالزی و هند و برزیل و ترکیه از آن بهره می‌برند. اساس این الگو بر شتاب دادن به تمامی فرایندهای اقتصادی و اجتماعی است که ملتهای نوع اول در فرایندی طولانی و تدریجی پشت سرگذاشته‌اند. در این الگو، دولتها نقش مهمی در توسعه برعهده می‌گیرند. دولتها پای خود را از فعالیت‌ها بیرون می‌کشند ولی در نهادسازی و یا ظرفیت‌سازی و ایجاد انگیزه وارد می‌شوند. دولتها دیگر پیمانکار بزرگ نیستند بلکه ناخدای بزرگی می‌شوند که پاروزدن را برعهده مردم می‌گذارند و سکانداری را در پیش می‌گیرند. سرعت پیشرفت و توسعه در این الگو از دویست سال به پنجاه سال رسیده است یعنی در هر سال به اندازه چهار سال پیشرفت می‌کنند.

در این الگو، رشد اقتصادی حتی به ارقام باورنکردنی ۱۲درصد هم برای چندین سال متوالی می‌رسد که با سرعت هواپیماهای مافوق صوت قابل مقایسه است. چین سه دهه است که رشد اقتصادی بالای هشت درصد را پشت سر گذاشته و به قدرت دوم اقتصاد جهان طی سالهای اخیر رسیده است. کره جنوبی با رشدی بالای هفت درصد طی سالهای متوالی درحال پیشرفت بوده است. دراین الگو، سرعت پیشرفت سه یا چهار برابر سرعت پیشرفت درالگوی تدریجی است.

ما در ایران خواسته‌ها و آرزوها و شعارهای خود را براساس الگوی شتابان طرح می‌کنیم ولی درعمل مسیر توسعه تدریجی را طی می‌کنیم. این تناقض را همه ما در زندگی خود و در اداره کشور احساس می‌کنیم ولی تحلیل درستی از آن ارائه نمی‌دهیم. معمولا تقصیر را به گردن افراد و اشخاص می‌اندازیم و فکر می‌کنیم اگر این تیم و دولت بروند و تیم و دولت دیگری بیاید مساله حل می‌شود. برخی از سیاستمداران مشکل را فهمیده‌اند ولی چون راه‌حلی برای آن ندارند، به عوامفریبی دست می‌زنند برخی دیگر

www.ketabha.org

درک درستی از توسعه و تفاوت آن با رشد ندارند.

مدیریت توسعه شتابان باید فلسفه و منطقی درست برای توسعه و پیشرفت ایران داشته باشد که نه تنها آن را به اثبات برساند و اجماعی عمومی را درقبول آن فراهم سازد بلکه بتواند آنها را به یک عزمی ملی و همچنین حرکتی دسته جمعی در توسعه بکشاند و در اجرا به برنامه‌ها و فعالیت‌های توسعه انسجام و یکپارچگی ببخشد. ازدل آن فلسفه باید به یک رویکرد در توسعه برسیم. برای این‌کار ابتدا به فلسفه‌ها و رویکردهای توسعه در جهان نگاهی می‌اندازیم و سپس رویکردی را درتوسعه ملی کشورمان انتخاب می‌کنیم. البته ابتدا باید ببینیم که تاکنون چه رویکردهایی داشته‌ایم و با چه مشکلاتی مواجه شده‌ایم:

رویکردهای توسعه

با مطالعه نظریات توسعه در جهان و فلسفه‌هایی که در ورای آنهاست. سه گروه رویکرد قابل تشخیص است:

- توسعه برمحور انسان به معنای فردی
- توسعه برمبنای دولت
- توسعه برمبنای مردم

توسعه بر محور انسان

در نظریه توسعه برمبنای فرد یعنی ایندیودوالیسم مهمترین مساله‌ای که این گروه به آن تاکید می‌کنند آزادی فردی است یعنی هر فردی بتواند آزادانه انتخاب داشته باشد. رفتار عقلایی او چیزی جز تخصیص آزادانه عمر و سرمایه خویش به فعالیت‌های بهینه نیست. لذا نظام سرمایه‌داری برهمین مبنا معتقد است که باید آزادی کامل را برای انباشت سرمایه به‌وجود آورد. کارگران هم نیروی کار خود را در بازار آزادانه عرضه کنند تا نظام عرضه و تقاضا قیمت و دستمزد آنها را تعیین کند.

www.ketabha.org

توسعه برمحور دولت

در توسعه برمبنای دولت مهمترین دغدغه بشر عدالت است. مردم ازحق برابری برخوردار هستند ولی چون خودشان نمی‌توانند به حق خویش دستیابی داشته باشند. دولت به نمایندگی از جامعه این وظیفه را برعهده می‌گیرد. توسعه دولت‌محور چه در شکل سوسیالیسم آن و چه در شکل کمونیستی آن به‌دنبال توزیع عادلانه ثروت هستند. در شکل مارکسیستی، جایگاه مردم به جامعه یعنی طبقات تنزل می‌یابد و جامعه هم نهایتا به نفع طبقه کارگر کنار می‌رود و دولت را برعهده می‌گیرد که نماینده طبق کارگر است که خود آن هم نماینده جامعه است. درسوسیالیسم، جامعه فراتر از طبقه کارگر تعریف می‌شود ولی در آنجا هم دولت نماینده جامعه است.

نقد توسعه فرد محور و دولت محور

در اندیشه اول، فرد انسان محور توسعه تلقی می‌شود و در دومی، دولت محور توسعه قرار می‌گیرد. اولی با آزادی و دومی برمحور عدالت شکل می‌گیرد. اولی معتقد است که کارکرد افراد در بازار موجب ایجاد یک دست غیبی می‌شود که هم کارایی و هم عدالت را تحقق می‌بخشد ولی دومی معتقد است که بازار در تسخیر سرمایه‌داران است و عدالت تحقق نمی‌یابد. دولت به جای مردم باید اقتصاد وتوسعه را برعهده بگیرد. هردو نظریه دارای یک نقص اساسی درتعریف جامعه و مردم هستند. یکی از دست غیبی برای پرکردن خلاء فلسفی خود درتعریف جامعه بهره می‌برد و دیگری از نهاد دولت برای پرکردن آن بهره می‌گیرد. واقعیت این است که دست غیبی سرمایه‌داری در بسیاری از موارد عمل نکرده است. اگرهم وجود دارد همان جامعه است. اگر هم دست غیبی وجود داشته باشد ازطریق جامعه عمل می‌کند ولی این به معنای آن است که جامعه‌ای هم وجود دارد که علاوه برفرد اقدام می‌کند. نهاد دولت چگونه می‌تواند به‌جای جامعه عمل کند؟ دولت خود یک نهادی در جامعه است. حتی اگر قائل به نقش محوری آن باشیم، باید با بقیه نهادهای اجتماعی تعامل کند تا جامعه شکل بگیرد.

www.ketabha.org

نگاهی به رویکردهای اقتصاد ایران

در ایران، بارها برنامه‌های توسعه برمبنای فرد و دولت طراحی و اجـرا شـده اسـت. لـذا همیشه ترکیبی از نگاههای لیبرالی و سوسیالیستی در برنامه‌ریزی و مـدیریت توسـعه‌ای ایران وارد شده است. به همین دلیل، اقتصاد ایران نه شکل سرمایه‌داری به خود گرفتـه و نه به شکل سوسیالیستی؛ بلکه ترکیبی از آنهاست.

توسعه بر محور مردم

نکته مهم این است که این ترکیب منطق روشنی مثل اقتصاد اسلامی ندارد. ترکیـب ناموزون و بدون منطقی در ایران شکل گرفته است. یکپارچگی منطقی در اجزای اقتصاد ایران دیده نمی‌شود. بنابراین، ما نیازمند رویکردی منطقی در اقتصاد ایران هـستیم. مـن معتقدم که رویکرد اقتصادی وتوسعه ایران باید جامعه‌محـور باشـد. یعنـی بایـد اقتـصاد وتوسعه را مردمی کنیم. البته فرد و دولت هم جزء آن هـستند. در ایـن رابطـه آزادی و عدالت هر دو در توسعه ایرانی و اسلامی موثر هستند. توسعه مردمـی مـا را بـه الگـوی توسعه شتابان می‌رساند. در سطور بعدی ابعاد این رویکرد را توضیح می‌دهم.

توسعه متعالی

مردم اکثریت نیستند بلکه تما م افراد جامعه را شامل می‌شوند. اکثریت چیزی است کـه لیبرالیسم برای پوشاندن خلاء خود درتفسیرمردم برگزیده است. مـردم بـه هـیچ طبقـه خاصی منحصر نیستند. بلکه همه طبقات را شامل می‌شوند. طبقه کـارگر یـا طبقـات در مارکسیسم و سوسیالیسم نمی‌تواند خلاء مردم را پر کنـد. مـردم همـه طبقـات هـستند. بنابراین، مردم هم شامل افراد می‌شوند هم شامل جامعه‌ای که بر افراد حاکم است. توسعه برمبنای مردم توسعه‌ای انسانی- اجتماعی است.

توسعه متعالی در دو محور صورت می‌گیرد. تحول عمودی کـه تحـول در نهادهـای اجتماعی و سیاسی است؛ یعنی تحول در بازار و مالکیـت و علـم و فنـاوری و دولـت و

www.ketabha.org

خانواده و تربیت. این تحول موجب می‌شود که روابط و مناسبات افراد وگروههای یک جامعه و شهرها و جمعیتها آسانتر متحول بشوند. تحول دوم باید در افراد وگروهها و جمعیتهای مستقر یا به تعبیر دیگر در جغرافیای توسعه صورت گیرد.

لذا توسعه را به دو نوع توسعه مرتبط و مکمل هم تقسیم می‌کنیم: توسعه جغرافیایی و توسعه نهادی.

توسعه جغرافیایی

توسعه در تمام شهرها و روستاها و مناطقی که مفهوم مردم به معنای جامعه شکل بگیرد، امکان‌پذیر است. مردم یعنی مجموعه‌ای که تقسیم کار می‌تواند در میان آنها به شکل اقتصادی صورت گیرد و در ضمن روابط و مناسبات انسانی و اجتماعی معناداری نیز بین آنها برقرار است. ممکن است روستا و یا جزیره‌ای نتواند به چنین قابلیتی برسد و لذا توسعه هم در آنجا اتفاق نمی‌افتد ولی در جزیره‌ای مثل سنگاپور یا هنگ‌کنگ این اتفاق می‌افتد که در آن صورت امکان توسعه شکل می‌گیرد. اما حضور مردم تنها یک استعداد است. مردم باید به مجموعه‌ای توسعه پذیر تبدیل بشوند. لازمه این کار تحولی در افراد و گروهها و در نهادهای اجتماعی و در روابط و مناسبات اجتماعی بین آنهاست.

توسعه نهادی

نهادهای اجتماعی از قبیل خانواده و بازار و مالکیت و علم اگر متحول نشوند، جامعه‌ای شکل نمی‌گیرد. نهادها در توسعه موثر هستند ولی این نهادها هم بدون توسعه در افراد و تشکیل سرمایه انسانی کار به‌جایی نمی‌برد. اصلاح و بهبود نهادها و برطرف کردن گسستهای نهادی و ایجاد یکپارچگی آنها مهم است. در توسعه شتابان نهادهای بازار، مالکیت، تجارت و علم مورد مطالعه قرار می‌گیرد و نواقص آنها در انجام مبادلات و در تعامل با یکدیگر مشخص و با کمک قوانین و حمایتهای دولتی مورد اصلاح قرار می‌گیرد. نهادها شامل و قواعد و رفتارها و اصولی است که افراد جامعه را در تقسیم کار

www.ketabha.org

و مبادله محصولات خویش یاری می‌رساند. به آنها انگیزه و توانایی لازم را برای ساختن محصولات انسانی و مادی می‌بخشد. تأسیس و بازسازی و تقویت نهادها موجب می‌شود که محیط برای توسعه آماده شود.

تحول در نهاد اخلاق درکنار نهاد بازار و نهاد دموکراسی و نهاد دولت یکی از ضروریات توسعه متعالی است. اینکه جنبش ضد وال استریت نظام سرمایه‌داری را از اساس متهم به فساد کرده است به‌دلیل این بوده است که نظام سرمایه‌داری، نهاد اخلاق و ارزشهای فرهنگی را کنار گذاشته است.

البته نهاد اخلاق بدون نهاد دین نمی‌تواند مراقبت لازم را در افراد و در بازارهای مالی و پولی به‌وجود آورد. نهاد دین که مساله آخرت و خداترسی را در روابط و مناسبات دخالت می‌دهد، نظارت درونی را درکنار نظارتهای بیرونی تقویت می‌کند.

در حقیقت، مبارزه با فساد ناشی از لابی‌گریهای سیاسی در نمایندگان منتخب مردم و مبارزه با فساد ذاتی بانکی و بازارهای سرمایه بدون نهادهای اخلاق و دین پاک شدنی نیست. بنابراین در آینده نهادهای اخلاق و دین و انسانیت مجددا به توسعه و پیشرفت بشر بر می‌گردد.

ظرفیت سازی

ساختار و الگوی مدیریت در سطح بنگاهها و بازارها و صنعت را ظرفیت اقتصادی خرد می‌نامیم. دومین سطح ظرفیت سازی عبارت از سیستهای توسعه‌ای است. تعیین نرخ ارز برای تجارت، تعیین میزان تعرفه‌ها، سیاست خارجی درست ودیپلماسی قوی و سیاست داخلی مشارکت‌جویانه و ساماندهی وحدت داخلی و امنیت ملی تماما ظرفیتهایی هستند که باید بصورت هدفمند برای توسعه طراحی شوند. سومین سطح ظرفیت مهم درکشور ساختار اداری و تقسیم و توزیع اختیارات به مناطق در امر توسعه است. تعیین وظایف و اهداف دولت مرکزی در امر توسعه و تعیین نقش مدیریتهای محلی و منطقه‌ای در ظرفیت‌سازی برای توسعه بسیار موثر است.

www.ketabha.org

توسعه ظرفیتها درکنار توسعه نهادها فضای توسعه‌ای را ایجاد می‌کند و افراد و گروهها را از هر مانعی عبور می‌دهد و تحرک و فعالیت آنها را تقویت و تسهیل می‌نماید.

انگیزه و روحیه

توسعه همچون جنگ بسیار بزرگی است که فاتحان آن بزرگترین افتخار را برای خود وگروه وکشور و ملت خویش به‌وجود می‌آورند. در این جنگ، یک طرف فقر و بیکاری و عقب ماندگی و عوامل سازنده آنها چه داخلی چه خارجی قرار دارند. در همین سو، جبهه جهل و تفرقه و فساد و نفوذ قرار دارد و در یکطرف دیگر آن دولت و جامعه و اعضای آن قرار دارند. نبرد در این میدان نیاز به دانش و ایثار و تدبیر و انگیزه و روحیه فوق‌العاده‌ای در دولت و جامعه دارد. نوعی بیداری جمعی و عزم و اراده ملی برای مبارزه با عقب ماندگی و هوشیاری برای مبارزه با جهل و تفرقه و ایثار برای مبارزه با فساد و نفوذ نیاز است. پس توسعه یافتگی نیاز به مبارزه دارد. در این مبارزه، روحیه و انگیزه بسیار مهم است.

توسعه همزمان فردی، اجتماعی وسیاسی

برای آنکه الگوی توسعه ایرانی اسلامی با لباس مناسبی که نوعی هم ظرفیت‌سازی برای آن باشد پوشانده شود، ما فدرالیسم اقتصادی را انتخاب کرده‌ایم. فدرالیسم اقتصادی یک طرح مدیریتی وتوسعه‌ای است که هرکدام مکمل دیگری است. هم برنامه‌ای برای توسعه شتابان ایرانی اسلامی است و هم ساختار مدیریتی کشور را بازسازی می‌کند. اصولا توسعه باید هم تحول درفرد و هم در جامعه و هم در دولت را بپوشاند در غیر اینصورت، توسعه صورت نمی‌گیرد. اگر بخواهیم توسعه از نوع شتابان باشد باید توسعه و تحول در دولت چه در ساختار و چه در افراد و اعضای دولت و چه در سبک مدیریت دولتی مقدم بر تحول در افراد و جامعه باشد.

www.ketabha.org

قطار بدون لکوموتیو مادر

فعلا قطار اقتصاد ایران باهمان لکوموتیو معمولی خود درحال حرکت است ولی رهبر انقلاب درکنار این قطارمعمولی تلاشهایی برای ساختن لکوموتیو مادر اقتصاد ایران برداشته‌اند. خوشبختانه با تصویب سند چشم انداز یک گام بسوی الگوی توسعه شتابان برداشته‌ایم. ولی هنوز این سند تبدیل به یک عزم و اراده ملی نشده است و مهمتر اینکه همه گروهها و افراد و بخش‌های جامعه و دولت نسبت خود را با چشم‌انداز تعریف نکرده‌اند. در حقیقت هنوز یک حرکت دسته‌جمعی برای رفتن به سوی چشم انداز شروع نشده است.

اصول مشترک الگوی توسعه شتابان

بدیهی است که ما راهی جز انتخاب الگوی تجربه شده توسعه شتابان را نداریم. این الگو با اقلیم و فرهنگ و منابع انسانی ما سازگار است. البته به‌دلیل تفاوت در فرهنگ و اقلیم و منابع انسانی ایران با کشورهایی که مدل توسعه شتابان را تجربه کرده‌اند، ما نیاز به یک مدل بومی از نوع آن داریم.

الگوی توسعه تدریجی قریب صدسال است که درکشور ما پی‌گیری می‌شود. البته به‌دلیل عدم همراهی نظام بین‌المللی چه در زمان حکومت شاهان و چه در زمان دولتهای پس از انقلاب اسلامی که با کارشکنی خود مانع تحقق برنامه‌های توسعه در همان مسیر تدریجی شده‌اند، مدت بسیار طولانی نسبت به کشورهای مشابه دیگر طول کشیده است. پس، توسعه تدریجی نه شدنی است نه مورد انتظار ملت ایران است. لذا باید از رفتارهای فعلی جامعه و دولت که در مسیر توسعه تدریجی است دست برداریم. همه باهم در حال اسراف و هدر دادن زمان و عمر خود هستیم.

الگوی توسعه شتابان درهرکدام ازکشورها که اتفاق افتاده، اصول مشترکی دارد؛ البته در هر کدام از این کشورها برای رسیدن به پیشرفت و توسعه کشور و جامعه خود یک راهی مختص به خود را با کمک همان اصول مشترک طی کرده‌اند. دارا بودن چشم‌انداز

www.ketabha.org

ملی و ایجاد عزم ملی و حرکت جمعی به سوی آن سه اصل از این الگوی توسعه شتابان است.

اینکه این چشم‌انداز چیست و چگونه عزم و اراده ملی یکپارچه‌ای برای تحقق آن به‌وجود می‌آوریم و از کجا توسعه را شروع خواهیم کرد، چه فعالیت‌های کلیدی و چه مناطق پیشگامی را انتخاب و طراحی و اجرا می‌کنیم بستگی به انتخاب مدیریت توسعه و تعالی از نوع شتابان دارد.

این مدیریت یا باید در رأس قوه مجریه قرار گیرد یا بر اثر یک توافق ملی توسط رهبری و قوای سه‌گانه مشابه شورای انقلاب فرهنگی از همان افرادی که ذکر شد تشکیل شود. البته اگر یک نظام انتخاباتی هم برای انتخاب آنها به‌وجود آید، مشکلی ندارد.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل پنجم / فدرالیسم در ایران

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فروپاشی نظام فدرالی ایران پس ازچند هزار سال

انقلاب مشروطیت نقطه عطفی در تحولات سیاسی و اجتماعی ایـران اسـت. از محتـوا و مضمون قانون اساسی مشروطیت و متمم آن چنین بر می‌آیـد کـه انقـلاب مـشروطیت اهدافی چون قطع نفوذ و سلطه خارجی و حاکم شدن قانون با مبـانی اسـلامی و محـدود کردن استبداد در امور کشور را پیگیری می‌کرده است. از نظر قانون اساسی مشروطیت، ساختار اداری می‌بایست قانونمند می‌شد اما نظام تقسیمات کشوری مرسوم و معمول ایران که کشور به ایالت، ولایت، بلوک و قصبه و قریه تقسیم می‌شد، به رسمیت شناخته شده بود. در قانون اساسی مشروطه مملکت یا همان کشور ایـران دارای تقـسیمات ایالـت و ولایت بود. مطابق اصل سوم این قانون«حـدود مملکـت ایـران و ایـالات و ولایـات و بلوکات آن تغییرپذیر نیست مگر بموجب قانون» و قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی که در تحقق اصول مربوطه از جمله تنظیم «منافع مخصوصه هر ایالت و ولایـت و بلـوک» تصویب شده بود (اصل ۲۹) تقسیمات فوق را چنین تعریف و تحدید کرده است: وفـق ماده۱ این قانون «ایالت قسمتی از مملکت» است «که دارای حکومت مرکزی و ولایات حاکم‌نشین جزو» است و مطابق ماده ۱۱۵ «ولایت قسمتی از مملکـت کـه دارای یـک شهر حاکم‌نشین و توابع» آن می‌شد «اعم از این که حکومت آن تابع پایتخت یـا تـابع مرکز ایالتی باشد.» معین شده است و توابع چند «بلوک» و هر بلوک تعدادی«قریـه» و «قصبه» را شامل می‌شده. (ماده ۹۷) ولایات نیز به ولایات تابع ایالـت و «ولایـاتی کـه مستقل هستند و در تحت ایالت دیگر نیستند» و ولایاتی که «تابع ادارات مرکزی دولت در دارالخلافه» هستند، تقسیم می‌شدند. علاوه بر این، هر ولایت درای یک شهر- مرکـز حکومتی بود که «حاکم نشین» خوانده می‌شد. (مواد ۱۱۷ و ۱۲۲قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی مصوب ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری)

آنچه از محتوای این قانون بر می‌آید این است که انجمن‌های ایالتی و ولایتی در واقع در حکم مجالس محلی بودند و جز در وضع قانون و مسائل سیاسی، در همه امور ایـالات

www.ketabha.org

و ولایات مداخله می‌کردند. مطابق ماده۱۰۳ «در کلیه امور معاشی و اداره انجمن ایالتی می‌تواند رأی خود را اظهار کند لیکن در امور سیاسی حق مذاکره ندارد. » و« امور سیاسی عبارت از مسائلی است که راجع به اصول اداره و قوانین اساسی مملکت و پلتیک دولت باشد. » بخشی از اختیارات آنها عبارت بود از:

- وصول و ایصال و تشخیص و تخفیف مالیات و تصفیه شکایات راجعه موافق قانون (ماده ۹۱)؛
- رسیدگی به تأسیسات عام‌المنفعه محلی از قبیل راه‌سازی و تأسیس مدارس و پل‌سازی و غیره و اخذ و استقراض وجه و وضع مالیات فوق العاده برای آن(مواد ۹۲ـ ۹۵)؛
- خرید و فروش و معاوضه اموال منقوله و غیر منقوله ایالتی؛
- اجاره و استجاره مستغلات و املاک برای صرفه یا رفع حاجت ایالت؛
- بیمه کردن عمارت و ابنیه ایالتی؛
- در خارج کردن عمارت یا ملکی از تصرف اداره و به تصرف اداره دیگر دادن به استثناء ابنیه حکومتی و محکمه‌ها و مدارس و محبس‌ها و عمارات نظمیه (چهارم) که باید با تصویب ادارات مرکزی باشد؛
- در اداره شوارع ایالتی و رسیدگی به نقشها و بازدید کارهایی که برای ساختن و تعمیر راه‌های ایالتی لازم است و در تعیین اداراتی که ساختن و مرمت این راه‌ها به آنها باید واگذار شود و همچنین نظارت بر امتیازات راهسازی واگذار شده به خارجیان؛
- در اداره شوارع عمومی که منافع آنها به چندین ولایت می‌رسد و تعیین بلوکاتی که باید شرکت در ایجاد و نگاهداری آن راه‌ها بنمایند و تعیین وجه سالیانه پس از تحصیل آراء انجمنهای ذی‌مدخل و تعیین اداراتی که ساختن این شوارع به آنها واگذار می‌شود؛
- در ایجاد وسائل عبور و حمل و نقل از قبیل کشتی‌های کوچک و کرجی جهت عبور از رودخانه‌ها و غیرها تعیین حق‌العبور؛

www.ketabha.org

- در رسیدگی به نقشه و بازدید کلیه کارهایی که مخارج آنها از وجوه ایالت داده می‌شود و تعیین اداره‌ای که اجرای این کارها به عهده او محول‌خواهد شد؛
- گردآوری اعانات برای انجام کارهایی که منافع ایالتی دارد؛
- تعیین سهم نقدی ایالت در مخارجی که منافع آنها هم به ایالت هم به بلوکات می‌رسد؛
- حفظ حقوق علایق و املاک ایالتی در محکمه‌ها؛
- رسیدگی به محاسبات مریضخانه‌های ایالتی و همچنین قرارداد با مریضخانهای متفرقه در خصوص پذیرفتن مرضای فقرا؛
- اداره دارالایتام و تعیین سهم بلوکات جهت مخارج مریضخانه‌ها و دارالایتام و تشخیص مأخذ این تقسیم و همچنین تأسیس و اداره کردن دارالعجزه ایالتی؛
- در تأسیس و اداره صندوق وظیفه(بازنشستگی) برای مأمورینی که حقوق آنها از وجوه ایالتی پرداخته می‌شده و به واسطه پیری و ناتوانی و قدمت خدمت معاف از خدمت شده‌اند و همچنین برای ورثه اشخاصی که در سر خدمت وفات کرده‌اند؛
- معاونت نقدی برای تکمیل تحصیل شاگردان قابل بی‌بضاعت به موجب راپرت مفتشین انجمنهای علمی و ادارات مدارس و سلب این امتیاز در صورت عدم استحقاق یا ظهور تقصیر (بورس تحصیلی)؛
- رسیدگی به اختلافاتی که مابین دو یا چند بلوک در خصوص تقسیم مخارج مشترکه حاصل شود (حل وفصل منازعات)؛
- رسیدگی به قراردادهای انجمن‌های بلدی در خصوص برقرار نمودن یا توقیف یا تغییر دادن مکانها و میدانهایی که جهت بارانداز و فروش امتعه دائماً یا موقتاً برقرار می‌شود(مدیریت شهری)؛
- در قریه را از بلوکی خارج کردن و جزو بلوک دیگر محسوب داشتن با موافقت انجمنهای ولایاتی(تقسیمات کشوری)؛ و بالاخره
- در رسیدگی به صورت اسامی اشخاصی که در بلوک حق انتخاب کردن دارند.

www.ketabha.org

(انتخابات) (بندهای ماده ۹۷).

بررسی شرح وظایف این انجمن‌ها نشان می‌دهد که قانونگذار مشروطه نوعی فدرالیسم اقتصادی برای ایران به رسمیت شناخته است.

اما پس از پیروزی انقلاب مشروطه و وقایع بعد از آن، جامعه ایران گرفتار هرج و مرج و تشتت شد. ناامنی بر سراسر مملکت سایه افکنده بود و اوضا ع رفته‌رفته وخیم‌تر هم می‌شد (آجودانی: ۴۴۰)؛ و عمل به این خواسته‌ها و اهداف جامعه عمل نپوشید. دلایلی همچون دخالت بیگانگان، اختلافات میان جناح‌های مشروطه‌خواه، وابستگی تام و تمام شاه به بیگانه و ناسازگاری و دربار با مشروطیت و مردم، فقر اقتصادی، و دخالت‌های امپریالیستی از عوامل عمده ناکامی بود. (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۲۹)

در چنین اوضاع و شرایطی، اقشار مختلف جامعه چشم‌انتظار ظهور دولتی بودند تا بتواند هرج و مرج و ناامنی حاکم بر مملکت را از بین ببرد و به اوضاع ناآرام کشور سروسامان دهد. برای به نظم آوردن جامعه ایران آنهم پس از مشروطه دو راه وجود داشت. یکی آن‌که دولتی مقتدر در چارچوب قانون به‌وجود می‌آمد و نظم را برقرار می‌کرد. از جمله مدیران قوی بر ایالات و ولایات می‌گذاشت. یا آن‌که فردی مستبد برسر کار می‌آمد و با ایجاد یک دولت متمرکز و نهایتا استبدادی یک نظم آهنین و غیرمشروع را بنا می‌گذاشت. متاسفانه راه حل دوم انتخاب شد. مخالفین مشروطه با کمک استعمار انگلیس برای اطمینان از غارت منابع طبیعی ایران و نفت به این نتیجه رسیدند که برای همیشه از اداره فدراتیو ایران نجات پیدا کنند. آنها باید شخصی را پیدا می‌کردند و این ماموریت را به او می‌دادند. این شخص کسی نبود جز رضاخان میرپنج که با توجه به خصوصیات فردی‌اش گزینه مناسبی برای این امر به نظر می‌آمد. در باب علل و شرایط ظهور رضاخان بحث‌های گسترده و فراوانی از سوی نویسندگان و پژوهشگران مختلف مطرح شده است. اما در مجموع می‌توان گفت ظهور رضاخان ریشه در زمینه‌ها و شرایط داخلی و خارجی داشته است که حضور و ظهور او را می‌طلبید.

www.ketabha.org

تمرکزگرایی در دوره رضا شاه

همان‌گونه که اکثر پژوهشگران اذعان داشته‌اند، هدف رضاخان ایجاد حکومتی مقتدر و کسب قدرت برای خویش بود. وی برای نیل به این هدف اقدامات مختلفی را در ابعاد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و... انجام داد که به اجمال به آنها اشاره می‌شود.

رضاخان با ایجاد و تقویت سه پایه نگهدارنده نظام خودکامه خود یعنی ارتش نوین، بوروکراسی و دربار، توانست برای نخستین بار پس از حکومت صفوی بواسطه نهادهای حکومتی، قانون و زور جامعه را کنترل نماید. (آبراهامیان، همان: ۱۶۹)

در بعد سیاسی، رضاخان با بهره‌گیری از قوای نظامی توانست مخالفان خود را سرکوب و قدرت خود را تثبیت نماید. البته رضاخان در این راستا از ابزارهای دیگری نیز سود می‌جست. او توانست قوای مختلف حکومت را تحت سیطره خود گرفته، آنها را به ابزارهایی برای نیل به امیال خود بدل گرداند. او مجلس را که بایستی نقش نماینده ملت را داشته باشد، تحت نفوذ خود درآورد. رضاخان در حکومت خودکامه‌اش، شخصاً نتیجه انتخابات را معین می‌نمود. «کار او این بود که با همکاری رئیس پلیس، اسامی گروهی از نامزدها را برای وزیر داخله تهیه کند. وزیر کشور نیز آن اسامی را برای استانداران می‌فرستاد. سرانجام استاندار هم فهرست مذکور را به شورای نظارت بر انتخابات که وزارت کشور تعیین می‌کرد می‌فرستاد. بنابراین مجلس دیگر نه یک نهاد مفید و موثر بلکه نهادی بی خاصیت بود و به صورت لباسی آراسته‌ای درآمده بود که بدن عریان حکومت نظامی را می‌پوشاند. (آبراهامیان، همان: ۱۷۲)

رضاخان هیچ صدا یا حرکت مخالفی را نمی‌توانست تحمل کند و هرکس که کوچکترین ندای مخالفی سر می‌داد، توقیف و سرکوب می‌شد. بسیاری از مخالفان از روشنفکران گرفته تا سران قبایل بازداشت، شکنجه و در زندان کشته شدند.

رضاخان با مطلق و خودکامه‌تر شدن قدرتش روز به روز بیشتر اسیر دست معدودی نوکران چاپلوس اطراف خود و نیز تبلیغات خودش می‌شد. بدین ترتیب، «نه تنها بحث و انتقاد که حتی اندیشه و عمل مستقل از میان رفت» (کاتوزیان، همان: ۱۶۹)

www.ketabha.org

از نظر پژوهشگران، برخلاف تجربه آتاتورک در ترکیه که در آنجا ارتش با ایفای نقشی ملی در آزادسازی کشور به کسب مشروعیت پرداخته بود، رضاخان ارتش را به عنوان نیروی سرکوب‌گر برای منکوب نمودن مخالفان خود به‌کار گرفت. همچنین، شهربانی را تبدیل به دستگاه پلیسی سرکوبگری نمود. در ارتش افسران از مافوق‌های خود وحشت داشته، دستخوش هوس‌های مستبدانه شاه بودند. (احمد موثقی، ص ۲۰۵)

در حوزه فرهنگی و مذهبی، رضاخان به مبارزه با مذهب و مظاهر و مناسک آن پرداخت. علت مبارزه و حمله به مذهب آن نبود که علمای مذهبی در مقابل به اصطلاح اصلاحات اجتماعی رضاخان به مخالفت برخاسته بودند بلکه رضاخان از حمله به مذهب دو هدف اساسی را دنبال می‌نمود: «نابودی تشیع ایرانی و مراسم و مناسک اش که آن را پدیده‌ای شرم آور و حاکی از عقب ماندگی کشور بزرگ آریایی خود می‌دانست و نیز نابودی هرگونه نهاد اجتماعی و مجرای همبستگی و ارتباط عمومی مستقل از دولت » (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۱۷۴). به این ترتیب، مبارزه با مذهب و مذهبیون نیز در راستای هدف اصلی رضاخان، یعنی تمرکز قدرت در دست خود در راستای تحکیم رژیم استبدادی خویش و نابود کردن هر منبع اقتدار و قدرت سیاسی اجتماعی و فرهنگی مستقل در جامعه بود.

بدین ترتیب، پهلوی‌ها نیز به دلیل آنکه تحمل وجود هیچ‌گونه نهاد مستقل را نداشتند، به سرکوب مذهب و نهادهای مذهبی پرداختند. در همین راستا، رضاخان از سویی با سامان بخشیدن و مدرنیزه نمودن وزارت عدلیه به مقابله با نهاد قضاوت سنتی که در دست روحانیون بود پرداخت و ثبت اسناد را نیز از علما گرفت و به تحصیلکردگان جدید غیرروحانی واگذار نمود. حضور روحانیون را در مجلس کاهش داد و نیز رسم قدیمی بست‌نشینی و تحصن در اماکن مقدسه را از اهمیت انداخت. (کریمی: ۶۸).

در گفتمان شبه‌مدرنیسم پهلوی، سنت، مذهب، قومیت‌ها و دیگر گروه‌های سنتی به عنوان اغیار تلقی شده و از عرصه قدرت کنار گذاشته شدند تا رژیم بتواند سیاست‌های نوسازی خود را اجرایی نماید. اجرای این‌گونه سیاست‌ها نیازمند تمرکز ابزارها و منابع

www.ketabha.org

قدرت سیاسی در دست رژیم خودکامه رضاخان بود. از سوی دیگر نیز چنین تمرکز قدرتی سبب انقیاد نیروهای اجتماعی و سیاسی می‌شد. (حسین بشیریه، دیباچه‌ای بر جامعه شناسی سیاسی ایران، ص ۶۸)

در حوزه اقتصادی نیز اقدامات رضاخان تاثیرات مثبتی نداشت. هرچند که بسیاری از اقدامات زیربنایی در دوره او شروع شد ولی اقتصاد ایران از مسیر خود منحرف شد. دولت بیش ازگذشته به دخالت در اقتصاد روی آورد و حجم دولت بزرگ شد. بودجه دولت بار سنگینی برگرده مردم وارد می‌کرد. البته سدسازی و بانکداری و راه و راه‌آهن و ایجاد دانشگاه که از آروزهای مشروطه‌خواهان بود، در زمان رضاشاه اوج گرفت ولی رشد اقتصادی به بهای فداشدن توسعه وتعالی پیش رفت.

در این راستا، رضاخان تلاشی در جهت ایجاد برخی کارخانجات و صنایع را آغاز نمود تا از این طریق منابع مالی مورد نیاز خود را تامین نماید. بنابراین، برنامه صنعتی کردن از بالا به اجرا گذاشته شد. البته در عمل این فرایند باعث دگرگونی در ساخت کشور و تبدیل آن به کشوری واقعاً صنعتی نگردید. حتی پایه‌ای نیز برای رشد و توسعه کشور فراهم نیاورد. (آهنگران، ص ۸۴)

برنامه ایجاد صنایع توسط رضاخان با شکست‌ها و محدودیت‌هایی همراه بود، به دلایل متعدد کارخانجات دولتی ضرر می‌دادند و با اینکه در مقایسه‌ای با دوره‌های پیشین پیشرفت‌هایی صورت گرفته بود «اما باز از سایر کشورهای خاورمیانه نظیر ترکیه و مصر بسیار عقب بود» (فوران، همان، ص ۳۵۳)

در این دوره، وضع معیشتی کارگران و شاغلان در کارخانه‌ها مناسب نبود. آنها از زیادی ساعات کار و کمی دستمزد در رنج بودند. بدین ترتیب، در دوره حکومت رضاخان «یک طبقه کارگر صنعتی ناراضی شکل گرفت. مزدهای پائین، ساعات کار زیاد، وضع مالیاتهای گزاف بر کالاهای مصرفی، انتقال اجباری کارگران و شرایط نامساعد کاری که عملاً به بردگی شباهت داشت همگی موجب نارضایتی کارگران صنعتی شد.» (آبراهامیان، ۱۳۷۹: ۱۹۹)

www.ketabha.org

می‌توان گفت یکی از علل اساسی عدم موفقیت رژیم در برنامه‌های صنعتی خود، آن بود که این برنامه‌ها از یک منطق توسعه و پیشرفت برخوردار نبود؛ بلکه بیشتر اقدامات تقلیدی و پروژه‌ای بود.

در بخش عشایر و کشاورزی، رضاخان در راستای تثبیت قدرت خویش و ایجاد تمرکز در کشور به برنامه اسکان اجباری عشایر پرداخت. بسیاری از قبیله‌های کوچ‌نشین که از این طریق امرار معاش می‌نمودند به زور و اجبار نیروهای نظامی در مناطقی مستقر شدند که هیچ راه امرار معاشی دیگری نداشتند. بنابراین، اکثر آنان مجبور گشتند بر روی زمین‌هایی که برایشان کافی نبود به امور دامپروری و کشاورزی بپردازند. اسکان قبایل کوچ‌نشین به قیمت فقیرتر شدن آنان و نیز کاهش زاد و ولد چارپایان تمام شد. چنانچه قبیله‌ای با سیاست‌های دولت مخالفت می‌کرد وحشیانه سرکوب می‌شد. (کدی : ۱۵۲)

نکته قابل توجه آنست که هرچند بسیاری از نیروهای ترقی خواه و روشنفکران بر ضرورت کنترل عشایر و ایلات توسط دولت مرکزی تاکید می‌نمودند اما با سیاست اسکان اجباری عشایر و سرکوب وحشیانه آنها موافق نبودند و آن را محکوم نمودند. (کاتم: ۶۲)

متاسفانه، جریان روشنفکری ایران که بخشی از اندیشه‌های مارکسیستی ناشی شده بودند و برخی هم ازجریان سوسیالیستی اروپایی و برخی هم از تکنوکراتی غرب ریشه گرفته بودند، ازاقدامات رضاشاه حمایت می‌کردند. آنان با تخریب سازمان اجتماعی و اداری متکثر ایران نه تنها مخالفت نکردند که از رضا شاه به بهانه مبارزه با فئودالها و نظام ملوک‌الطوایفی حمایت می‌کردند. تنها اعتراض آنها به رضا شاه در نحوه اسکان اجباری عشایر بود. روشنفکران ایران کمتر متوجه پیدایش یک حکمرانی متمرکز جدید استبدادی بودند بیش‌تر شخص رضاشاه را نقد می‌کردند.

سیاست‌های دولت در بخش کشاورزی نیز نه در راستای رفع نیازهای جامعه بلکه در جهت اهداف و منویات قدرت‌طلبانه شخص رضاخان بود. بر این اساس، بخش کشاورزی

www.ketabha.org

در جهت تمرکز قدرت و تقویت دولت مرکزی سامان یافت و محصولاتی مورد تشویق و حمایت قرار می‌گرفت که چنین هدفی را تحقق می‌بخشید. اهتمام اصلی دولت متوجه محصولاتی بود که نیاز بخش صنایع را برآورده می‌ساخت. همان‌گونه که پیشتر گفته شد، صنایع مصرفی ایجاد شده نیز جز تحکیم قدرت دولت مرکزی و ایجاد وابستگی به بیگانگان ثمری نداشت و تنها براساس نیاز دولت به منابع مالی به‌وجود آمده بودند. (آهنگران: ۸۸)

در مجموع، در بخش کشاورزی بهره‌وری در سطح پایینی قرارداشت. یکی از دلایل عمده این امر آن بود که دولت توجهی به بهبود وضع کشاورزی نداشت. چنانکه پژوهشگران اذعان داشته‌اند در این دوران سطح زندگی دهقانان ایرانی رضایت بخش نبوده و این وضع در اواخر سلطنت رضاشاه بدتر شد. (سردار آبادی، همان، ص ۱۶۸)

از سوی دیگر، رضاخان که تا پیش از به سلطنت رسیدن هیچ زمینی از خود نداشت پس از قبضه قدرت با سوء استفاده از قدرت و با بهره‌گیری از نیروهای نظامی و انتظامی زمین‌های زیادی را غصب نمود. وی ضمن غصب اراضی، اجاره بهای زمین را به میزانی رساند که تا آن زمان سابقه نداشت. او چنان به غارت دسترنج کشاورزان و کسانی که بر روی زمین هایش کار می‌کردند پرداخت که بسیاری از دهقانان زمین را رها کرده و از اراضی رضاخان فرار کردند. (بدیع: ۲۲)

رضاخان برای تسلط بر جامعه و مستحکم نمودن پایه‌های اقتدار خود نیاز به یک دستگاه اداری متمرکز داشت زیرا قدرت و اقتدار دولت برای کنترل بر همه امور کشور مستلزم وجود یک دستگاه بوروکراسی عظیم و متمرکز است. همچنین، دیگر نهاهای دولتی و نیز صنایع و مراکز نظامی برای رشد و گسترش خود نیازمند کارمندان و کسانی بودند که امور مربوط را به‌دست گرفته و به رتق و فتق آنها بپردازند. به این ترتیب، به تدریج شبکه اداری و نظامی توسعه یافت و دولت بیش از پیش بر مقدرات جامعه تسلط یافت. هر چند شبکه اداری عظیمی در سراسر کشور شکل گرفت اما مناصب اداری نه براساس لیاقت و کاردانی بلکه با توجه به میزان سرسپردگی و مطیع بودن به رضاخان و

www.ketabha.org

رژیم خودکامه‌اش به افراد واگذار می‌شد، بنابراین، دستگاه اداری از نبود افراد لایق، کاردان و صاحب فکر و اندیشه رنج می‌برد.

بدین‌ترتیب، در نتیجه ظهور فساد و انحراف در دستگاه‌های دولتی، دستگاه بروکراسی در کارکرد خود دچار انحراف و اختلال شده و این امر به نوبه خود موجب ایجاد نارضایتی در مردم و اخلال در انجام و پیشرفت کارهایشان می‌شد. رواج تملق و چاپلوسی و اطاعت محض موجب شد که دستگاه بروکراسی کشور به نهادی بی فایده و پرخرج بدل شود.

در مجموع، حقوق ناچیز کارمندان، فساد اداری و رشوه‌خواری در کلیه سطوح و نیز ناآگاهی مردم از قوانین و مقررات مانع از کارآیی و کارآمدی دستگاه اداری می‌شد. کنترل کامل و شدید دستگاه اداری توسط رضاخان نیز مانع از آن بود که وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی کار عادی خود را انجام دهند. کنترل مناطق کشور از طریق بر هم زدن تقسیمات دوره قاجار صورت پذیرفت. تقسیمات اداری کشور که براساس تقسیم‌بندی قومی قرار داشت، از سال ۱۳۱۶ بر اساس الگوی فرانسوی تغییر یافت و کشور به ۱۳ استان تقسیم گردید. (موثقی، ۲۰۸)

احداث راه‌آهن نیز در مجموع به سود ملت ایران تمام نشد. این پروژه طرحی پرهزینه بود که پیامدهای وخیمی برای اقتصاد ایران در پی داشت «تورم‌زا بود، هدف‌های اقتصادی چندانی نداشت و از هیچ یک از شهرهای عمده کشور (جز تهران) عبور نمی‌کرد، سطح زندگی را پایین آورد چون هزینه آن از طریق مالیات قند و چای تامین می‌شد.» (فوران: ۳۵۱)

پژوهشگران تاکید می‌نمایند که احداث راه‌آهن نه بنا به ملاحظات اقتصادی اجتماعی بلکه عمدتاً با در نظرگرفتن ملاحظات نظامی و استراتژیک داخلی و به قصد گسترش نفوذ و اقتدار دولت در مناطق مختلف تعداد معدودی از شهرهای مهم ایران را به هم وصل می‌کرد و اتصال مراکز عمده تولید و تدارک کالا به بازارهای مصرف یا رفت و آمد مردم را به طور گسترده تحت پوشش قرار نمی‌داد. (موثقی: ۲۱۰) در جمع‌بندی

www.ketabha.org

اقدامات حکومت خودکامه و استبدادی رضاخان می‌توان عنوان نمود که:

ظلم، فساد، تبعیض و اختناق در این دوران بیداد می‌نمود. شواهد و قرائن فراوانی از ظلم و ستم شخص شاه و نیز وابستگان به حکومت توسط پژوهشگران ثبت شده است. مثلاً فقط در سال ۱۳۱۶ سرمایه برخی از وابستگان به حکومت از طریق اجحاف به حقوق کارگران به ۹ میلیون مارک برابر با ۳۰۰ هزار پوند می‌رسید که این مبالغ در بانکهای خارجی نگهداری می‌شد. (رواسانی: ۱۳۶)

آنچه به عنوان اصلاحات رضاخان معروف است، در حوزه‌های مختلف اقتصادی اعم از تولید، توزیع و مصرف در جهت تحکیم مبانی قدرت دولت خودکامه مرکزی صورت پذیرفت. منابع اقتصادی کشور به جای آنکه در مسیر رفع احتیاجات و نیازهای عموم ملت و از میان بردن فقر مصروف شود، در انحصار دولت قرار داشته و در توسعه و تحکیم دستگاه دولت صرف شده و در تقویت قوای نظامی به‌کار می‌رفت. (آهنگران: ۲۱۹)

«دستاوردهای اقتصادی رژیم پهلوی اول حاصل برخورد معقول و متناسب، چه رسد به موفق، با پیشرفت اقتصادی نبود و جملگی از محل درآمد نفت و مالیات‌های غیر مستقیم که بار آنها بر دوش مردم عادی بود پرداخت می‌شد. هرچند رشد کل درآمد قابل ملاحظه بود اما برندگان اصلی آن قشر مرفه تهران و چند شهر دیگر بودند. دولت به عنوان خریدار و توزیع‌کننده انحصاری محصولات عمده کشاورزی قیمت‌های محصولات را در پایین‌ترین حد ممکن و به زیان روستاییان نگه می‌داشت. غرض از این کار تحصیل مازاد واقعی بیشتری از کشاورزی برای بکار گیری در جهت انباشت سرمایه نبود. بلکه هدف این سیاست ناعادلانه کاهش مصرف دهقانان به نفع تهران و یکی دو شهر عمده دیگر بود. به عبارت دیگر انحصار دولتی برای سوبسید شهرهای ممتاز به ضرر جامعه روستایی بکار گرفته می‌شد. افزون بر این سیاستهای اقتصادی رژیم عمداً برضد برخی مناطق، به خصوص آذربایجان تبعیض قائل می‌شد. همچنین تقریباً تمامی خدمات رفاهی و به خصوص آموزش و بهداشت و تسهیلات عمومی در تهران و

www.ketabha.org

به میزان کمتری در چند شهر عمده دیگر تمرکز یافتــه بــود. (کاتوزیــان، ۱۳۷۹ :۱۸۰-۱۷۹)

مجموع اقدامات اقتصادی رضاخان نه تنها موجب پیشرفت و ترقی واقعی جامعه نشد، بلکه به اتلاف سرمایه‌های کشور و نیز تحت فشار قرار گرفتن اقــشار مختلــف ملــت از روستاییان گرفته تا مالکان و تجار انجامید. (همان: ۱۷۵)

کسروی نیز که اقدامات رضاخان را در آرام کــردن قبایــل، لغــو القــاب اشــرافی و تأسیس صنایع جدید ارج می‌نهد، او را به دلیل پایمال کــردن قــانون اساســی مــشروطه، ترجیح ارتش بر سایر نهادها، گردآوری ثروت شخصی، غــارت امــوال مــردم، کــشتار روشنفکران و افزودن شکاف میان دارا و ندار سرزنش مــی‌نمایــد. (آبراهامیــان، ۱۳۷۷: ۱۹۱)

نکته قابل توجه دیگر آنست که در قبضه‌گرفتن کلیه امور اقتصادی توســط دولــت رضاخان و تمرکز استبدادی قدرت دولتی اثر منفی دیگــری بــر چرخــه اقتــصادی وارد آورد که عبارت از این است که ذهن مردم به‌صورتی شکل گرفت که هراقدام اقتصادی از دولت توقع رود و کلیه چشم‌ها به دست دولت دوخته شود، تا اصلاحی از سوی دولت صورت پذیرد. اگر این ذهنیت از قبل وجود داشت اما اقدامات رضاخان آن را بــیش از پیش تشدید نمود و در اذهان مردم استحکام بخشید. امروزه نیز جامعه دچار همین ذهنیت است و مردم هرگونه حرکت اصلاحی را از دولت توقع دارند. (آهنگران: ۲۲۱)

در دوره رضاشاه شورش‌های ایلی دولت مرکزی را تهدید می‌کرد. اقدام رضاخان در سرکوب این حرکت‌ها از نظر تمرکز قدرت و حذف قدرت‌هــای محلــی، بــا حرکــت دولت‌های مطلقه در اروپا در این راستا شباهت زیاد داشت. اما در اروپا دولت‌های مطلقه با حذف قدرت‌های فئودالی، زمینه یک انقلا ب اجتماعی را آماده کردند و ایــن فراینــد چند قرن به درازا کشید در حالی که قلع و قمع شورش‌هــای ایــالات ایــران بــه دســت رضاخان حرکتی صرفا سیاسی و در نتیجه بسیار برق‌آسا بود و پیامدهای نامطلوب داشت. (همان: ۱۱۸)

www.ketabha.org

از طرف دیگر، در اروپا نظام متکثر جدید و مدرنی به جـای نظـام متکثـر فئـودالی قرارگرفت.

ساختار اداری متمرکز درایران

در تحلیل ساختار سیاسی - اداری متمرکز ایران که بسیاری سر آغاز آن را دوره رضاشاه در نظر گرفته‌اند، مطالب گوناگونی به تحریر درآمده است. محققان و تاریخ‌نویـسان بـر این باورند که ساختار اجتماعی ایلی و عشیره‌ای ایـران کـه از دیربـاز وجـود داشـت، سازگاری چندانی با تکوین دولت مدرن ندارد.

دولت ایلی در ایران ماهیتی غیرمتمرکز و پراکنده داشت. قدرت سیاسی بـه تناسـب میان دولت مرکزی، ایلخانان، والیان و ایل بیگی‌ها و کلانترها تقسیم می‌شده و تا قبل از رضاخان صحبتی از ادغام پیرامون ایلی در مرکز سیاسی یا تخریب سـاختار ایلـی نبـوده است بلکه دولت مرکزی سعی بر حفظ این ساختار نیز داشت چرا که از راه گـردآوری مالیات‌های ایلی توسط حکام محلی، کسب درآمد می‌کرد. ضـمن ایـن کـه در گذشـته ایران، حفظ نظم و امنیت و نظارت بر اجرای قانون نیز به حکام محلی واگذار شده بـود. ارتباطات در حداقل وضعیت قرار داشت. گسیختگی و پراکندگی تمام عیاری در روابـط مرکز- پیرامون مشاهده می‌شد. عوامل متعددی در دوره رضا شاه ساخت سیاسی مطلقه را پدید آورد که این ساختار آثار و تبعات گسترده‌ای بـر پیرامـون ایلـی کـه در ابتـدای سلطنت پهلوی اول بخش عمده جمعیت ایران را تشکیل می‌دادنـد، داشـت. در سـاخت مرکز سیاسی سنتی ایران، تمامی گروه‌ها و نیروهای اجتماعی در شبکه‌هـای پراکنـده و نامتمرکز با دولت مرکزی تعامل داشتند. در تمامی دولت‌های مطلقه پیش‌تـر از دولـت رضاشاه نیز ناامنی و هـرج و مـرج مـشاهده مـی‌شـد. مـثلا دولـت صـفویه محـصول نابسامانی‌های به ارث رسیده از فروپاشی دولت‌های مطلقه پیشین بود.

در دوران قاجار ساخت مرکز سیاسی به دلایل داخلی وخارجی رو به تجزیه گذاشت. تهاجم‌های خارجی، خزانه دولت را تهی ساخته بود و دولت به منظور خریـد تجهیـزات

www.ketabha.org

دفاعی و جنگ افزار و کسب درآمد از راه مالیات‌های ارضی شروع بـه فـروش زمـین کرد. نتیجه این اقدام، افزایش قدرت حکام محلی، خوانین، روسای عـشایر و زمـین‌داران بود. بنابراین، در آغاز قرن بیستم دولت ایران با یک قدرت مرکـزی رو بـه اضـمحلال روبه رو بود. پیروزی انقلاب مشروطه و تسلط قابل توجه پیرامـون ایلـی بـر مرکزیـت سیاسی در مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیری مملکتی یعنی پارلمان، این تصور را به وجود آورد که پیرامون نه تنها در مرکز ادغام شده بلکه خود مرکزیتی را تشکیل داده است. اما بـه دلایل داخلی و خارجی ساخت سیاسی مطلقه در دوره رضا شاه دوباره بـر جامعـه ایـران مسلط شد که تخریب ساختار پیرامونی، ادغام‌گرایی و یکسان سازی پیرامون بـا سـاخت مرکز را سرلوحه سیاست‌های خود قرار داد. ساخت مطلقه دوران پهلـوی، آرمـان‌هـای دموکراتیک، تنوع و کثرت‌گرایی را تبدیل به ساختاری اتوکراتیـک، یکدسـت‌نگـر و متمرکز کرد. برخلاف روند شکل گیری دولت‌های مطلقـه در اروپـای غربـی، ظهـور دولت مطلقه در ایران مانع پیدایش گروه‌ها و نیروهای اجتماعی مستقل گردید.

بدین‌ترتیب، در نظام سیاسی دوره رضاشاه از یک سو گروه‌ها و نیروهـای اجتمـاعی مستقل از دولت وجود نداشت که بتواند بر افراط‌کاری‌ها و زیاده‌روی‌های دولـت لجـام بزند و از سوی دیگر، پیدایش شورش‌هـای ایلـی و جنـگ جهـانی اول بـه عنـوان دو ضرورت امنیت‌طلب داخلی و خارجی، تاثیر قاطعی بـر شـکل‌گیـری حکومـت کـاملا متمرکز گذاشت. طبیعی است با توجه به ملاحظات نظری که در فرایند ادغام پیرامون در مرکز سیاسی داشتیم، این ساختار یکسان نگر و بدون ملاحظه به تنوع و تکثر فرهنگی و قومی نمی‌توانست زمینه‌های ادغام را فراهم سازد و شورش‌های ایلی را بازتولید می‌کـرد. حتی اگر در کوتاه‌مدت هم دولت‌ها می‌توانستند این شورش‌ها رابه طور موقت سرکوب سازند بعد از سقوط و فروپاشی، شورش‌های ایلی و حرکت‌های جـدایی‌طلبانـه، دوبـاره شکل می‌گرفتند. روند حوادث و رویارویی ساخت مرکز سیاسی رضا شـاه بـا پیرامـون ایلی، حکایت از آن داشت که آن چه ایلات و عشایر را برای مدتی کوتاه آرام و مطیـع ساخته است نه هماهنگی وانطباق فرایندی – ساختاری با مرکـز سیاسـی بلکـه تفـوق و

www.ketabha.org

برتری نظامی مرکز بر پیرامون ایلی بوده است. از این رو، می‌توان گفت دولت رضاشاه با ایجاد ارتش قوی، اصرار بر تمرکزگرایی سیاسی داشت. نوک پیکان رضاخان متوجه حکام محلی شد. علاوه بر این تقسیم اداری کشور که مشتمل بر ایالات دارای همگونی فرهنگی بود به سیستم ده استانی تغییر یافت که هر کدام یک واحد سیاسی عددی به شمار می‌رفت تا یک واحد فرهنگی. رضاخان باقیمانده رهبران محلی را از داشتن هر نوع موقعیت رسمی در محدوده سرزمینی خودشان نیز محروم کرد. در این دوره، فرهنگ‌سازی نیز ساخت مرکز بود و از آن جا به پیرامون منتقل می‌شد. فارسی زبان رسمی کشور شد و آموزش با برنامه‌های یکسان، برنامه‌ریزی شد.

رضاشاه به منظور اجرای برنامه ملت‌سازی و فرهنگ‌سازی به گسترش نهادهای مرکزی و محدود کردن هم زمان سازمان‌ها، آداب و رسوم و زبان‌های محلی روی آورد. اما باید توجه داشت که خشن‌ترین سیاست‌های ساخت مرکز علیه پیرامون در دوره رضاشاه متوجه پیرامون ایلی بود که بخش اعظم جمعیت ایران را تشکیل می‌دادند ولی آنها در نهایت نه تنها در مرکز سیاسی ادغام نشدند بلکه به جنبش‌های سیاسی و قومی ادامه دادند. ایلات از نظر رضاشاه مظهر عقب‌ماندگی، واپس‌گرایی و قهقرا بودندکه با برنامه‌های نوسازی وی در عرصه‌های اقتصادی و فرهنگی و سیاسی در تعارض بودند. اسکان عشایر، تبعید خوانین و کوچ اجباری ایلات، تسلط نظامیان بر زندگی عشایر و توسعه بوروکراسی دولتی بخشی از برنامه‌های دولت رضا شاه نسبت به پیرامون ایلی بودند.

رضاشاه پس از تثبیت قدرت سیاسی و قلع و قمع مخالفان، سیطره بوروکراسی دولتی را به اقصی نقاط کشور گسترش داد. بر اساس قانون ۱۳۱۶ کشور به ۱۰ استان و ۴۹ شهرستان تبدیل شد که هر استان شامل بخش‌های مختلف بود. طبق این قانون تعیین استانداران توسط وزارت کشور صورت می‌گرفت. در نتیجه، ساخت مرکز سیاسی ارکان و اجزای آن بر پیکره پیرامون به شکل کامل مسلط شد و بوروکراسی دولتی با قدرت تمام همه قدرت‌های محلی راکنار زد و سرنوشت افراد را به مرکزیت واحد واگذار کرد.

www.ketabha.org

در نتیجه، اصلاحات آمرانه و اقتدارگرایانه از بالا همراه با انسداد سیاسی و از میان بـردن تکثر سیاسی و تنوع فرهنگی نه تنها ملت سازی را به همـراه نیـاورد بلکـه بـه توسـعه نیافتگی سیاسی هم انجامید. (شفیعی ۱۳۸۷: ۲۷۴-۲۹۰)

رشد و توسعه در دوره رضاشاه

در زمان رضاشاه بزرگترین حادثه‌ای که اتفاق افتاد و از دید تحلیلگران تـاکنون پنهـان مانده است، جداشدن رشد اقتصادی کشور از امر توسعه بوده است. یعنی از زمان رضاشاه به بعد ما شاهد رشد اقتصادی بوده‌ایم ولی توسعه و تعالی را از دست دادیم و در برخی از ابعاد آن عقب‌تر هم رفتیم. توسعه فرهنگی و سیاسی و اجتماعی به بهای رشـد اقتـصادی متوقف شد و بلکه عقب رفت. هرچند توجه به اقتصاد و پیشرفتهای فنـی و صـنعتی در زمان رضاشاه بعد از مدتها در حاکمیت ایران و در بین دولتمردان قابل توجه بود ولی در مجموع تمرکزگرایی دوره رضاخان برخلاف آنچه به نظر می‌آید نتایج مثبت چشم‌گیری برای ملت ایران به بار نیاورد و بیش هر چیز در راستای اهداف استعمارگرایانه بریتانیا و نیز خودکامگی شخص وی بود. مشروطه‌خواهان درصدد بودند کـه مـردم در حکومـت مرکزی نقش ایفا کنند ولی با آمدن رضاشاه نه تنها این خواسته برآورده نشد بلکه همان نظام متکثر ایلی و ایالتی که داشتند نیز فرو ریخت و با یک استبداد بدتر ازگذشته مواجه شدند. آنچه مردم به‌دست آوردند رفتن به سوی جامعه غربی و رشد زیربناهای اقتـصادی بود. یعنی مردم تعالی و توسعه را به بهای زیربناها از دست دادند. زمـان جـدایی مفهـوم رشد از توسعه به همین دوران می‌رسد.

در جامعه ایران، فرهنگ سیاسی عشیره با ویژگی‌هایی چون خویشاوندگرایی، سـتیزه جویی، تهاجم و غارت در طول تاریخ و در تمامی سلسله‌های پادشاهی تا پایان قاجاریـه تداوم پیدا کرد. البته رضاشاه توانست به بهانه شورش عشایر آنها را یکی پس از دیگری سرکوب کند و اقتدار دولت مرکزی را افزایش دهد. به قول معروف از آب گـل‌آلـود برای خود ماهی گرفت.

www.ketabha.org

اسکان اجباری عشایر، امری مهم در سیاستهای رضاشاهی بودکه باعث شد عشایر از بافت جغرافیایی و فرهنگی خود دور و دولت کنترل بیش‌تری بر آنها داشته باشد. آنها را از اقتصاد بومی و از اقلیم خویش دورکرد. بافت اجتماعی آنها را به‌هم ریخت و آنها را به سوی شهرنشینی تحمیلی کشاند. لذا شهرنشینی یک پدیده توسعه نبود بلکه یک اجبار حکومتی بود.

رضاشاه سه ارتش درست کرد. ارتش رسمی که سازوبرگ نظامی داشت و در پادگانها به‌سر می‌برد و مسلح به سلاحهای جدید بود. وظیفه اصلی آنها سرکوب عشایر و خانه‌نشین کردن آنها و حمله به مردم بود. در این دوره، قانون نظام وظیفه پایه‌گذار ارتش شد که سهم مهمی در ساماندهی رابطه‌ی میان مردم و حکومت داشت. با پایه‌گذاری قانون نظام وظیفه مفهوم *خدمت به دولت ونه هر صاحب قدرتی*، مطرح شد.

ارتش دوم رضاشاه دولت متمرکز و بروکراسی گسترده اداری بود که در سراسر کشور گسترش یافت. نظم اداری در دولت به شدت اعمال می‌شد. با کمک دولت روابط اقتصادی و اجتماعی جامعه کنترل می‌شد. نقل و انتقال و ثبت و نگهداری اموال و دارایی و صدور مجوزات به افراد و گروهها درکنترل این ارتش دوم بود.

ارتش سوم رضاشاه ملت همگون بود که درتشکیل آن ناموفق شد. لباسهای واحد، فروپاشی بافت فرهنگی و اجتماعی و شهرنشینی اجباری موجب شد که روابط و مناسبات سنتی در جامعه ایران از بین برود ولی رضاشاه به خواسته خود نرسید.

درباب نحوه رابطه دولت و مردم در ایران، دیدگاه دیگری معتقد است فلسفه سیاسی و بینش حاکم در نظام‌های سیاسی و اجتماعی ایران، ناگزیر روابط نابرابر و یک سویه‌ای از قدرت را میان مردم و قدرت‌مندان ایجاب کرده است. چون تحولی در مبانی اندیشه سیاسی در ایران پدید نیامده، پس انتظار تحول در رابطه‌ی حکومت و نیروهای اجتماعی در ایران بیهوده است. ابتدا باید در سطح تفکر و ایده تحول ایجادکرد و زمینه‌های نظری تغییرات را فراهم نمود و سپس به تغییر ساختارها اقدام کرد.

www.ketabha.org

ساماندهی رابطه حکومت و مردم

طی سال‌های اخیر در باب چگونگی رابطه دولت و نیروهای اجتماعی درایران، مباحث و ایده‌های زیادی مطرح شده است. از این جهت که بسیاری از متفکران و صاحب نظـران اجتماعی و سیاسی، ریشه مسائل و مشکلات کـشور را در وجـود نـوعی تمرکزگرایـی افراطی در مدیریت سیاسی- اجتماعی کشور می‌داننـد. در چنـین فـضایی از گفتگوهـا، بدیهی است که راه حل موثر و مفیـد بـرای حـل ایـن معـضلات پیچیـده و فزاینـده، تمرکززدایی و واگذاری اختیارات و تصمیم‌ها به آحاد مـردم و گـروه‌هـا و نیروهـای اجتماعی است. اگرچه آرمان تمرکززدایی و مداخله دادن مردم در قدرت و اداره جامعـه از یک سده پیش در ایران به ویژه با جنبش مشروطه خواهی به اوج رسید و تا حـدودی تحقق خارجی و اشکال نهادی و سازمان یافته به خود گرفت اما این رؤیا تا امـروز کـه یک قرن از این خواسته ملی می‌گذرد به نتیجـه روشـن و مطلـوبی نرسـید و نیروهـای اجتماعی حتی در دهه‌های اخیر از تهیه و تدارک سازوکارهای تحقق مدیریت مردم‌گرا سخن می‌گویند. حال سوال این است: مدیریت مردم‌گرا چه سازوکارهایی دارد و برکدام زمینه‌های اجتماعی استوار می‌شود؟

در جامعه ما به ویژه طی دهه‌های اخیر از اشکال جدید سـازماندهی میـان دولـت و نیروهای اجتماعی یاد می‌شود به گونه‌ای که بتواند قدرت سیاسی و تصمیم‌گیـری را در میان مردم به طور عادلانه‌تری توزیع کند. مهمترین ایده در این میـان، ایجـاد دولـت و حکومتی کثرت‌گراست که در عین حال می‌تواند قالب ملی و میهنی را نیز حفظ کنـد و ضمن ایجاد توازن میان قدرت مردم و حکومت، از ریشه‌های فرهنگی و تاریخی ما نیـز دور نباشد. مدیریت فدرالی در کشور یکی از این ایده‌هاست که قادر است تمرکززدایی از قدرت مرکزی و متراکم را به نتیجه رساند.

ابتدا باید به شناسایی ابعاد و شرایط تحقق نظام فدرالی مبادرت ورزیم. باید بدانیم کـه نظام فدرالی که اینک در بسیاری از جوامع پیشرفته و مترقی به عنوان قالب مناسب برای مدیریت کلان استفاده شده است، چه مختصات و ویژگی‌هایی دارد و چگونه می‌توان از

www.ketabha.org

چارچوب مدیریتی فدرالیستی برای پیشبرد برنامه‌های توسعه بهره برد. از این‌رو باید، در این مفهوم به‌طور شایسته کاوش نماییم تا بدانیم منظور از نظام فدرالی چیست، چه مولفه‌هایی دارد، کدام کشورها با چه الگوهایی به سراغ تحقق نظام فدرالیستی رفته‌اند و چه نتایجی حاصل شده است. آیا ما نیز می‌توانیم از این قالب و چارچوب برای طرح مسئله نوسازی و ترقی کشورمان بهره جوییم؟

مسئله دیگر سابقه تاریخی این مساله درکشورخودمان است. آیا نظام فدرالی موضوعی جدید است؟ و یا آنکه درگذشته اشکالی از نظام فدرالی وجود داشته است.

نمونه‌هایی از مدیریت فدرالی در تاریخ ایران

برخلاف تصور بسیاری افراد که طرح ساختار فدراتیو را در ایران بدعت‌آمیز می‌دانند، مطالعه دقیق تاریخ نشان می‌دهد که فدرالیسم پدیده‌ای دیرپا در این سرزمین بوده، تمرکزگرایی به شیوه امروزین پدیده‌ای جدید است. بررسی‌های تاریخی نمایان‌گر آنست که پیش از شکل‌گیری امپراتوری هخامنشیان که پهنه گسترده‌ای از دنیای قدیم را شامل می‌شد، در فلات ایران حکومت‌های ناحیه‌ای مختلف تکوین یافته بودند که مهم‌ترین آنها عیلامی‌ها و مادها بودند که نفوذ و تاثیر آنها بر تمدن‌های دیگر قابل ملاحظه بوده است.

نکته قابل توجه در باب تمدن عیلامی‌ها آنست که حکومت آنها اصولاً حکومت ایالات خودمختار یا به عبارت امروزین حکومت فدرال بوده است؛ به این ترتیب که هریک از ایالات دارای حکومت‌های جداگانه بوده‌اند. در دوران‌هایی که دولت مرکزی اقتدار و نفوذ کافی نداشت هر کدام از این حکومت‌های فدرال با استقلال کامل عمل می‌کردند و در دوران‌هایی که حکومت مرکزی مقتدر و قوی بود، موفق می‌شد این حکومت‌های خود مختار را تحت نفوذ و اقتدار خود درآورد که البته در چنین شرایطی نیز این حکومت‌ها همچنان استقلال داخلی خود را حفظ می‌نمودند. (نوذری: ۳۶) مادها به‌عنوان نخستین سلسله ایرانی در قرن ۷ پیش از میلاد دولتی را تأسیس کردند که

www.ketabha.org

مرکب از ۶ طایفه بودند. سرزمین ماد در واقع به کشورهای کوچکی که هریک مستقل بودند، تقسیم می‌شد و هر قسمت نیز دارای شاه بود.

هنگامی که هخامنشیان به فرمانروایی کوروش به حکومت مادها پایان بخشیدند، سازمانهای سیاسی نظامی مادها را پذیرفتند. در دوران حکومت کوروش ملل ساکن امپراتوری، زبان، مذهب و حتی نهادهای سیاسی و اجتماعی خود را محفوظ نگه می‌داشتند. (ویل دورانت، تاریخ تمدن، ج اول، ص ۵۱۹) کوروش سیستم داخلی و اداری کشورهای تحت تصرف خود را بدون تغییر عمده‌ای حفظ نمود و به آن در امور اداری، استقلال داد.

در منابع تاریخی آمده است که کوروش در پی ایجاد تمرکز در قلمرو پادشاهی خود نبود و به ملت‌های تحت حکومت خویش حداکثر آزادی را می‌داد. کوروش برای این مقصود نظام شهربی یا ساتراپی را بنیاد نهاد و شهربی (به معنای نگهبان شهر یا سرزمین، شهربان) فرمانداری بود که از سوی شاه برای اداره امور نقاط مختلف قلمرو امپراتوری تعین می‌شد. (عنایت: ۴۰) در دوران پادشاهی کوروش، شهربانان هر ناحیه اغلب از میان مردم همان منطقه انتخاب می‌شدند.

در کتیبه نقش رستم از ۳۰ ساتراپی که داریوش ایجاد نموده بود، نام برده شده که براساس قوم و نژاد تأسیس شده بودند. هر یک از ساتراپ‌ها در حکم یک ایالت و گاهی در حکم یک کشور بودند. همان‌گونه که اشاره شد در بیشتر نقاط، ساتراپ‌ها از اهالی همان ناحیه انتخاب می‌شدند و بیگانگان را به مقام ساتراپی نمی‌گماشتند. ساتراپ‌ها صلاحیت اداره و دخالت در تمام امور ساتراپی را داشتند. فرمانده نظامی آن ناحیه بودند و به نام خویش سکه می‌زدند. ساتراپ‌های مرزی برای برقراری روابط سیاسی با همسایگان خارجی تا حدودی دارای آزادی عمل بودند. (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۱۸۵)

هر چند داریوش نظام ساتراپی را منحل ننمود اما آن را تحت قواعد و قوانین محکم‌تری در آورد. اساس سیاست کشورداری او برخلاف کوروش در راستای تحکیم قدرت و اقتدار دولت مرکزی و از میان بردن تمایلات تجزیه‌طلبانه بود. داریوش برای

www.ketabha.org

نیل به مقصود خویش، تدابیر و اقداماتی را به منظور تحکیم اقتدار دولت مرکزی به کار بست که از جمله آن اقدامات، یکی تحدید اختیارات شهربانان بود. بدین منظور وی شهربانان را بیشتر از میان ایرانیان، خصوصاً از میان اعضای خانواده سلطنتی برمی‌گزید. همچنین، مدت خدمت شهربی معین و مشخص نبوده و شاه این اختیار را داشت که هر زمان او را از مقامش برکنار نماید.

وظایف اصلی شهربی شامل دادگستری و نیز گردآوری مالیات و خراج منطقه تحت فرمان خود بود. داریوش برای جلوگیری از اقتدار نامحدود شهربان دو صاحب منصب دیگر را نیز بر دستگاه اداری نواحی دوردست و شهرستان‌ها افزود:

یکی دبیر بود که به یاری گماشتگان و ماموران خاص (چشم‌ها و گوش‌های شاه) چگونگی امور هر منطقه را به شاه گزارش می‌دادند و این گماشتگان نیروی مسلح از سپاهیان شاهی برای ایفای وظایف خود در اختیار داشتند. صاحب منصب دیگر فرمانده سپاه در هر شهرستان بود. پادگانهای مناطق تابع شاهنشاهی از میان سپاهیان ایرانی تشکیل شده و تحت اختیار شاه بودند. فرمانده هر پادگان نظامی از شهربی مستقل بوده و بدین طریق به گونه‌ای این ساختار ترتیب داده شده بود که شهربی و فرمانده سپاه رفتار یکدیگر را بطور متقابل بازرسی می‌نمودند. (عنایت: ۴۱) هر یک از این دو مستقیماً نزد شاهنشاه پاسخگو بودند و علاوه بر آن مراقبت جاسوسان و خبر چینانی در درون و یا بیرون حوزه فرماندهی شان نیز بودند. (همایون کاتوزیان: ۵۶)

در زمان حمله اسکندر به ایران تلاش شد تحولاتی در ساختار سیاسی اجتماعی و اقتصادی ایران ایجاد شود. در دوران سلوکی‌ها که وارث اسکندر بودند هر چند قسمتی از سازمان اداری هخامنشیان پذیرفته شد، کوشش‌هایی نیز به عمل آمد تا در ایران تمرکزگرایی حاکم شود اما تمرکز با تشکیلات سیاسی آریایی‌ها مباینت داشت و مردمان مشرق ایران خصوصاً پارتی‌ها حاضر به پذیرش تمرکزگرایی شدید نبودند. در نتیجه، بار دیگر سیستم ساتراپی به‌کار گرفته شد. بدین ترتیب، در دوره اسکندر و سلوکیان نیز تقسیم‌بندی امپراتوری به شهربان نشینهای متعددی که در دوره هخامنشیان

www.ketabha.org

مرسوم بود حفظ شد. شهربان‌نشین‌های ایرانی تحت حکومت یک نایب السلطنه یعنی کسی که مشرف بر همه شهربان نشین‌ها بود و در اکباتان اقامت داشت قرار داده شد. (یار شاطر: ۱۰۶)

در این دوران هر یک از شهرهای ایران مجلسی محلی داشت که عهده‌دار اداره امور شهر بود. فرمان‌هایی که توسط شاه صادر می‌شد باید به تصویب شورای شهر می‌رسید. چنین سازمانی پیش از سلوکیان نیز وجود داشت و سلوکیان فقط آن را به رسمیت شناختند.

گزارش‌های تاریخی بیانگر آنند که اسکندر هفتاد شهر در سرزمین‌های فتح شده بنا نهاد. یکی از پیامدهای مهم سیاست شهرسازی اسکندر و جانشینان وی وارد کردن شیوه اداره پولیس‌های یونانی در نظام سیاسی شهرهای نوبنیاد در ایران زمین بود. شهرهای سلوکیان همچون پولیس‌های یونانی، واحدهای سیاسی خودمختار بودند. در دولت سلوکی شهرها و حکومت مرکزی دو نیروی سیاسی مشخص بودند و جالب آن‌که حاکمان سلوکی در برخی از سنگ نبشته‌های بجا مانده از آن دوران پولیس‌های قلمرو امپراطوری خود را (متحدان) خویشتن می‌نامند. (عنایت: ۵۱)

در دوره استقرار پادشاهی پارتیان یا اشکانیان، آنان حتی در دورانی که بر سراسر سرزمین ایران مسلط بودند، فرمانروایان پیشین را همچنان بر سریر قدرت باقی گذاشتند و فقط از آنها خواستند که سروری حکومت مرکزی را به رسمیت شناخته و به آن خراج بپردازند. (گریشمن: ۲۰۱) نویسندگان باستانی درمجموع هجده مملکت تابع پارتیان را نام برده‌اند. (همان: ۳۱۱)

روش مملکت‌داری اشکانیان براساس نوعی قانون اساسی بود. مهستان و مجلس خویشاوندان قدرت شاه را کنترل می‌نمودند. ایران در آن زمان به چند حوزه یا خطه تقسیم می‌شد. این شهریاران محلی دارای اختیارات نسبتاً وسیعی بودند و قادر بودند به‌نام خود سکه ضرب نمایند ولی همه آنها شاهنشاه ایران را به رسمیت می‌شناختند چرا که مشروعیت حکومت آنان منوط به تایید شاه بود. مشروعیت شاه نیز تا زمانی بود که دو

www.ketabha.org

مجلس (مهستان و خویشاوندان) آن را تایید می‌کردند. (خوبروی پاک: ۱۸۶)

مطابق گزارشات تاریخی ایالات و شهرهای عصر اشکانی به لحاظ نوع رابطه با حکومت مرکزی به سه دسته قابل تقسیم بودند: نخست شهرهایی که به شیوه پولیس‌های یونانی اداره گردیده و سازمان حکومتی خود مختار داشتند. دوم شهرهایی که نوعی حکومت مشترک با دولت مرکزی تشکیل می‌دادند و سوم امیرنشین‌های مستقلی چون ایالات آدیا. البته بایستی توجه داشت که حتی شهرها و مناطقی که به شیوه پولیس اداره می‌شدند به لحاظ امور داخلی کاملاً از نظارت دولت مرکزی استقلال نداشتند و خصوصاً در مواقع بحرانی از شاهنشاه پارتی کسب تکلیف می‌نمودند. (عنایت: ۵۶)

هر چند با برافتادن اشکانیان و قدرت یابی ساسانیان، آنان بر آن شدند تا حکومت مرکزی واحدی را در سراسر ایران بر پا دارند اما درهمین دوران نیز کشور ایران به مرزبانی (برابر ساتراپی زمان هخامنشیان)، استان، شهر وده تقسیم‌بندی شد.

ساتراپ را مرزبان می‌خواندند. استانداران زیردست مرزبانان بودند و قوای نظامی محدودی داشتند. اداره شهرها به عهده شهرداران و اداره امور دهات برعهده دهگیر بود.

انوشیروان شاه ساسانی، کشور را به چهار ایالت تقسیم کرد و بر هر یک از آنها نایب‌السلطنه‌ای گمارد که هر یک قوای نظامی مستقلی داشتند. بدین ترتیب، در چهار سوی کشور، چهار واحد سیاسی و نظامی با اختیارات وسیع به‌وجود آمد که با روش عدم تمرکز اداره می‌شدند. (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۱۸۶)

از سال ۳۰ هجری که سال مرگ یزدگرد سوم آخرین پادشاه ساسانی است تا سال ۱۳۴۴ هجری که تاریخ برافتادن قاجاریان است، در درون حدود طبیعی ایران بیش از یکصد و پنجاه خاندان و قوم به‌صورت مستقل یا نیمه‌مستقل حکومت نمودند. از میان ایشان تنها چهار خاندان سلجوقیان، مغولان، نادرشاه و صفویان بر سراسر ایران حکمروا بودند و در دورانهای دیگر چه‌بسا در یک زمان بیش از ده پادشاه مستقل در ایران حکومت می‌کردند. (کسروی: ۱)

پس از ورود مسلمانان به ایران نیز با توجه به تشکیلات منظم اداری ساسانیان و

www.ketabha.org

تجربه ایرانیان در امـور اداری، مـسلمانان بـسیاری از قواعـد مملکـت‌داری ایرانیـان را پذیرفتند. هرچند تقسیمات کشوری ایران در این دوره به روشنی مـشخص نیـست امـا می‌توان گفت که مرزهای سابق میان ایالات و ولایات تا حدود زیـادی محفـوظ بـاقی مانده بود.

در طول تاریخ به رغم تحولات و حوادث تلخی که سرزمین ایران و ملت آن از سـر گذراندند چند نکته قابـل عنایـت در روش مملکـت‌داری و رفتـار اجتمـاعی ایرانیـان چشمگیر است:

۱. تداوم در دستگاه اداری و دیوانی، که هیچ یـک از نیروهـای بیگانـه و اشـغال‌گـر نتوانست از آن چشم پوشیده و آن را نادیده بینگارد؛ مثل شغل دبیری کـه ریـشه در زمان ساسانیان داشت و مورد نیاز همه مهاجمان بود.
۲. از زمان سقوط ساسانیان تا تشکیل دولت صـفویه، ایـران هرگـز یکپارچـه نبـود و حاکمیت مرکزی نداشت. اما با وجود همه حملات و پریشانی‌هـا، همبـستگی ملـی صدمه ندید. جامعه ایران از پیشینه تاریخی خود نبرید و به محض فراهم شدن شـرایط و امکانات، جامعه یکپارچگی و انسجام خود را باز می‌یافت. شاید دلیل ازبین نـرفتن ایران همین ایالات ایرانی بود که تا زمان تشکیل مجدد دولت مرکزی ملیت خود را حفظ می‌کردند و اگر چنین تقسیم‌بندی وجود نمـی‌داشـت پـس از سـقوط دولـت مرکزی ایران ابتدا ملیت خودرا ازدست می‌داد و بعد هم تجزیه می‌شد.
۳. تقسیم‌بندی تاریخی ایالات و ولایات کمتر تغییر می‌کرد و ایالات و قبایل در بیـشتر موارد خودمختاری خود را حفظ می‌نمودند. به همین دلیل بیشتر حکومت‌های محلـی ریشه ایلی داشتند. (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۱۸۸)

پیش از روی کار آمدن سلسله صفوی، ایران دارای حکومت ملی و یک واحد سیاسی یکپارچه نبود. درگیلان و در ناحیه لاهیجان، رشت و طالش سه حکومت محلی تـشکیل شده بودند. در ارمنستان و آذربایجان، الوند و عراق عجـم و... هرکـدام یـک حکومـت وجود داشت. سیستان نیز امیر مستقلی داشت و بالاخره در خوزستان نیز خاندان مشعـشع

www.ketabha.org

حکفرمایی می‌کرد. ظهور صفویان در قرن ۱۰ هجری نشانه آغاز دوران جدیدی در تاریخ ایران است.

شاه اسماعیل صفوی بسیاری از دولت‌های محلی را سرنگون ساخت و تنها حکومت‌هایی توانستند با تایید شاهان صفوی به موجودیت خود ادامه دهند که رنگ مذهبی داشتند و حکام آنها از زمره سادات بودند. بدین طریق صفویان پایه و اساس وحدت ملی را بر بنیان مذهب نهادند و سراسر کشور را تحت حاکمیت یک حکومت در آوردند. (نوذری: ۲۶۱)

البته در دوران صفویه با وجود آنکه ایران به صورت یکپارچه درآمد اما همچنان برخی از خاندان‌های محلی دارای اختیارات وسیعی بودند. چندین امیرنشین در مناطق مختلف کشور وجود داشتند که برخی از آنها بسیار قدیمی بودند و سازمانهای مختلف شبه‌دولتی داشتند.

در دوران شاه‌عباس صفوی از اهمیت امیران و حاکمان کاسته شد اما اختیارات مالی و قضایی آنها محفوظ ماند. تقسیمات کشوری در این دوران مبتنی بر نوعی عدم تمرکز بود که در مورد والیان به حد خودمختاری نیز می‌رسید و البته این امر با اختیارات و اقتدار شاه در تضاد نبود. شاه عباس فروانروای مقتدر صفوی با فراهم آوردن قشون منظم که حقوق آنان از املاک خالصه پرداخت می‌شد و قشون چریک که حقوق خود را از والی دریافت می‌کردند، مخالفتی نداشت. در همین دوره شاید برای اولین بار اصطلاح ممالک محروسه بکار گرفته شد که بارها در قراردادهای منعقد شده میان ایران و بریتانیا در زمان شاه صفی و شاه عباس بکار رفت. (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۱۸۹) در مجموع در دوران صفوی حکومت ولایات میان عناصر گوناگونی از نخبگان تقسیم شده بود و حکام از آزادی زیادی در قلمرو خود برخوردار بودند. (فوران: ۴۸)

در زمان حکومت خاندان افشار نیز روال حکومتی صفویه تقریباً محفوظ ماند. در زمان زندیه نیز همان شیوه حکومت‌های پیشین دنبال شد با این تفاوت که گاه فرمانروایی ایالات جنبه موروثی پیدا می‌کرد. نکته قابل توجه آنست که حکومت

www.ketabha.org

کریم‌خان زند نوعی بدعت در ساختار حکومتی ایران‌زمین به شمار می‌رود. حکومت کریم‌خان را می‌توان نوعی حکومت وکالتی متمرکز دانست. (نوذری: ۳۳۵)

البته حامیان اصلی کریم‌خان کردها و لرها بودند که در ارتش دایمی به‌کار گرفته می‌شدند و اداره مناطق آنها به خودشان سپرده شده بود. از قبایلی نیز که مورد عنایت نبودند، عده‌ای در محل خود استقلال داشتند چون وسایل اجبارکننده حکومت مرکزی ناکافی بوده یا اصولاً حکومت مرکزی به استقلال طلبی آنها اعتنایی نداشت. (فوران: ۱۴۱)

در دوران حکومت قاجار پس از آغامحمدخان، میل غالب این بود که اراضی وسیعی از مملکت به عنوان (تیول) به افراد واگذار شود. بدین ترتیب، به وسعت نواحی که بطور غیر مستقیم اداره می‌شد، نسبت به نواحی که مستقیماً تحت حکومت مرکزی اداره می‌شد، افزوده شد.

البته، این دوران به علت مواجهه با سیاست‌های دول خارجی کوشش‌هایی برای شکل گیری وحدت سیاسی منسجم‌تر صورت پذیرفت. فتحعلی شاه قاجار به اسکان برخی از عشایر و ایلات و معدوم کردن سران آنها که از سیاست‌های او تبعیت نمی‌نمودند، اقدام کرد. در این زمان ایران به نه (۹) ایالت بزرگ تقسیم شده بود. این تقسیم‌بندی در زمان ناصرالدین‌شاه تغییر یافت؛ بدین ترتیب که ایران به چهار مملکت بزرگ تقسیم شد: مملکت آذربایجان، مملکت اصفهان، مملکت خراسان و سیستان، مملکت کرمان، بلوچستان و فارس. پس از مملکت ها، ایالات قرار داشتند که خود به بلاد و بلوک و قصبات تقسیم می‌شدند.

این نوع از تقسیمات کشوری اهداف متنوعی داشت که بخشی از آن اقتصادی بود. در سازمان حکومتی قاجاریه تقریبا نظام سیاسی- ادرای کهن ایران که توسط صفویه بنیان‌گذاری شده بود، احیا و مستقر گردید. مستوفی‌الممالک یکی از مقامات و مناصبی بود که با هدف ساماندهی به امور مالی کشور و اخذ مالیات‌ها ایجاد شده بود. نظام تقسیمات و روش اخذ و مصرف مالیات‌ها نوعی از فدرالیسم با ماهیت سیاسی- اقتصادی

www.ketabha.org

بود. مستوفی‌الممالک برای ایفای وظیفه خود چهار دفتر داشت. شرح عبدالله مستوفی از ترتیب کار این منصب مبین این مطلب است:

«در دفتر اول اسامی استانها، بلوکات، روستاها و قصبات به ترتیب حروف الفبا ذکر گردیده بود. در ذیل نام هر استان و شهرستان و شهر و قصبه و روستا میزان مالیات آن دقیقاً تعیین شده بود. اگر روستای تازه‌ای پدیدار می‌گردید و مالیات جدیدی برقرار می‌شد در این دفتر ضبط می‌گردید. اگر روستایی خراب یا شکستگی پیدا می‌کرد و مالیات آن کلاً یا بعضاً به تخفیف مقرر می‌شد در این دفتر یادداشت می‌کردند.

در دفتر دوم مستوفی برای هریک از ولایات قلمرو خود هرساله بودجه‌ای ترتیب می‌داد. در این بودجه میزان خرج ولایت و مصارف محلی و حقوق لشکری و کشوری منظور شده بود. معمولاً بعد از جمع و خرج اولیه همواره مبلغی باقی می‌ماند. پس از آن مصارف سالیانه شهر یا استان نظیر حقوق ارتش محلی و همچنین مواجب رجال و عیان و کارمندان عالیرتبه‌ای که حقوق خود را باید از محل درآمد آن شهر و یا استان دریافت دارند تعیین می‌گردید و باقی مانده پول به خزانه مرکزی فرستاده می‌شد.

بودجه هرناحیه قبل از پایان سال تنظیم و به امضاء مستوفی الممالک و صدراعظم و شاه می‌رسید و برای حکام فرستاده می‌شد تا به موجب آن مالیات‌ها را وصول و مصارف را پرداخت کنند و باقی مانده آن را به خزانه مرکز بفرستند.

دفتر سوم اختصاص به مصارف دربار و ادارات سلطنتی و مصارف فوق العاده‌ای داشت که از خزانه مرکزی پرداخت می‌گردید. دفتر چهارم موسوم به دفتر محاسبه بود. هرسال پس از ختم دوره عمل می‌بایست محاسبه سال قبل رسیدگی شود و مستوفی مکلف بود صورت دخل و خرج هر ناحیه را از حاکم آن ناحیه طلب کند. حاکم تمام قبوض و اسناد خرج حساب خود را برای مستوفی می‌فرستاد. اگر پول کم می‌آمد حاکم می‌بایست کمبود را نقداً به خزانه مرکزی بپردازد و قبض رسید تسلیم خزانه کند که محاسبه باقی و فاصلی نداشته باشد. پس از انجام این عمل مستوفی صورت محاسبه را به دفترخانه می‌برد تا رسیدگی نهایی در آن به عمل آید. سپس مستوفیان دیگر در این

www.ketabha.org

رسیدگی نهایی شرکت می‌کردند و آن را تصدیق می‌نمودند و پس از تصدیق به امـضاء مستوفی الممالک و صدراعظم و شاه می‌رساندند. » (مستوفی، زندگانی من، جلد اول، ص ۲۵-۴۲۱)

www.ketabha.org

فصل ششم / آثار انقلاب اسلامی بر نظام اداری رضاشاهی

www.ketabha.org

www.ketabha.org

تأسیس نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی وتأسیس نظام جمهوری اسلامی، مشارکت مردم در تعیین حاکمان یک نقش اصلی شد ولی دولت مرکزی با همان ساختار و بروکراسی متمرکز رضاشاهی باقی ماند. در بخش دفاعی، نیروهای مسلح از طریق بسیج به ارتش مردمی تبدیل شدند ولی در نظام اداری و مدیریتی کشور و در فرهنگ و اقتصاد همان ساختارهای حکومتی دست نخورده باقی ماند. یک دولت متمرکز پرحجم و اقتدارگرا و با فرهنگ امنیتی و بدبینانه به مردم در تهران باقی ماند. لذا انقلاب در نظام بروکراسی کشور راه پیدا نکرد.

مشارکت مردمی در سیاست برای تعیین حاکمان خود تنها بخشی از مردمی شدن حکومت است و بسنده کردن به این مقدار از پیشرفت سیاسی جامعه را به توقف می‌کشاند. اولا مشارکت مردم پس از تعیین حاکمان و ثانیا نظارت مردم بر حاکمان و قدرت قانونی برای تغییر و یا بازخواست آنان بخش‌های دیگر مشارکت مردم در سیاست است. علاوه بر اینها، توسعه بدون مشارکت همه‌جانبه مردم به‌خصوص در امور اقتصادی و فرهنگی امکان‌پذیر نیست. مهمترین دلیلی که زحمات فراوان دولتمردان ایران در امر توسعه در زمین خشک رضاشاهی دود می‌شود و به هوا می‌رود مربوط به نظام اداری و مدیریتی کشور است. ساختار اداری کشور برضد مردم‌محوری در اقتصاد و فرهنگ طراحی شده است.

با پیروزی انقلاب اسلامی، تغییر ساختار سیاسی کلان کشور همراه باتحول در رهبری و مدیریت کلان کشور بود. ضرورت تغییر ساختار اداری و بروکراسی کشور (Puplic Administration Reform) متناسب با نظام سیاسی جدید مطرح شد. دو دیدگاه در این رابطه شکل گرفت. دیدگاه تکنوکراتی به رهبری دولت موقت و آقای مهندس بازرگان که از بروکراسی موجود کشور دفاع می‌کرد و تنها خواهان تغییرات بسیار جزئی در نظام اداری کشور و آن‌هم در افراد و پُست‌های نظام اداری بودند. سابقهٔ این

www.ketabha.org

دیدگاه هم به دهه ۱۳۳۰ و نهضت ملی شدن صنعت نفت و دولت مصدق برمی‌گشت.

دیدگاه دوم معتقد به تحول اداری و ساماندهی بنیادین نظام اداری کشور بود و معتقد بود که نظام سیاسی جدید نیاز به نظام اداری متناسب با خود دارد. ازطرف دیگر، گرفتاری مردم در پیچ وخم اداری یکی از انگیزه‌های مردم در سرنگونی دولت شاه بوده است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی باید به آن پاسخ مثبت داده می‌شد. در بین دو دیدگاه فوق، دیدگاه سومی شکل گرفت که معتقد بود همان بروکراسی قدیمی با افراد کاملاً جدید که معتقد به نظام جمهوری اسلامی باشند، می‌تواند مشکل اداره کشور را حل کند. در حقیقت، ساختار سنتی را پذیرفتند ولی افراد را قابل تغییر دانستند. درسالهای اولیه انقلاب، این دیدگاه‌ها در عرصه‌های مختلفی از نظام اداری حکومت پیاده‌سازی شد و هر کدام توانایی خود را به نمایش گذاشت.

دورهٔ اول ادارهٔ کشور: در سه سال اول انقلاب هر سه دیدگاه در کشور فعال شدند. دیدگاه اول با استقرار در قوه مجریه و وزارتخانه‌ها متولی نظام اداری سنتی شد. دیدگاه سوم، در مجلس و قوه قضاییه تشکیل یافت و دیدگاه دوم در کنار نظام اداری سنتی با حمایت امام(ره) شروع به تشکیل نهادهای انقلاب به‌موازات نهادهای سنتی کرد.

در زمان دولت آقای بازرگان و بعد هم ریاست جمهوری آقای بنی صدر، نظام اداری کشور براساس دیدگاه اول اداره شد. ساختار نهادهای سنتی حفظ شد و تنها تغییرات بسیار کمی آنهم در سطح بالای اداری کشور یعنی وزرا و استانداران و تعداد کمی از معاونین آنها ایجاد شد. بیش از نود درصدِ بدنهٔ اداری کشور و مدیران و کارشناسان قدیمی کشور مورد استفاده قرار گرفتند. جالب است که با وجود آنکه انقلاب بزرگی صورت گرفته بود، در حقوق بازنشستگان دولت قبل، حتی بازنشستگان ساواک و شهربانی که در شکنجه و ظلم به مردم و نخبگان، کارنامهٔ بسیار سیاهی داشتند کوچکترین تغییری حاصل نشد. البته در مجلس و قوه قضاییه بیشتر تفکر سوم حاکم شد. بسیاری از افراد قدیمی کنارگذاشته شدند. حتی اموزشگاههایی برای تربیت کادر و جایگزینی با افراد قدیمی درست شد. در حاشیه حکومت، نهادهای انقلاب شکل گرفت

www.ketabha.org

تاخلاء اداره کشور و بحران‌های پیش آمده را حل و فصل کند. در حقیقت، حکومت رسمی به‌دست تفکر اول و سوم افتاد و دیدگاه دوم در خارج از آن حکومتی در سایه شکل داد که با وجود آن‌که همه به ضرورت آن معتقد بودند ولی تفکر دوم و سوم آن را موقتی می‌پنداشتند.

ناکارآمدی ادارات سنتی در ادارهٔ کشور، آنچنان بالا گرفت که منجر به تغییرات پی‌درپی دولت‌ها و مدیران کشور می‌شد. حوادثی که در سه سال اول انقلاب اتفاق افتاد، ناتوانی نظام اداری سنتی را بیشتر برملا کرد. طی همین سه سال، دو دولت تغییر کرد و چندین بار فرماندهان ارتش عوض شدند؛ به‌طوری‌که در دو زمینه زیر، نارضایتی هم در جامعه و مردم و هم نظام کاملاً به ظهور رسید:

۱. ناتوانی شدید نهادهای سنتی در ادارهٔ کشور و رسیدگی به مردم به‌ویژه اقشار محروم و مناطق و روستاهای کشور؛
۲. ناتوانی نظام اداری سنتی در حفظ امنیت در مقابل شورش‌ها و به‌ویژه دفاع از مرزهای کشور.

یعنی مدیریت و بوروکراسی رسمی کشور در اداره اقتصاد و امنیت با شکست مواجه شد. اگر نهادهای انقلاب نبود، همان اتفاقی که برای نهضت مشروطه و ملی شدن نفت به‌وجود آمده بود، یک‌بار دیگر تکرار می‌شد.

دوره دوم: پس از شکست دیدگاه اول و صاحبان آن در اداره کشور، دیدگاه سوم بر کل نظام اداری کشور مسلط شد. با تشکیل دولت شهید رجایی اگر چه ساختار اداری کشور حفظ شد ولی تغییرات گسترده ای تحت عنوان «پاکسازی در نظام اداری کشور که از ابتدای انقلاب شروع شده بود، گسترش یافت. بعدها، این پاکسازی هم تحت عنوان «انقلاب فرهنگی» به دانشگاهها کشیده شد. در دانشگاهها، ساختار اداری سابق حفظ شد ولی تغییراتی در سطح مدیران و اساتید و ادبیات اداری نظام آموزش عالی به‌وجود آمد. در بخش خصوصی، کارخانجات بزرگ ملی شد و ادارهٔ آنها بر عهده دولت قرار گرفت و همان ساختار دولتی به اقتصاد هم تعمیم پیدا کرد. ملی شدن کارخانجات و

www.ketabha.org

بنگاههای بزرگ، موجب گسترش نظام اداری سنتی به اقتصاد شد. لـذا دورهٔ دوم تـسلط کامل «حفظ ساختار و تغییر پست‌ها و افراد» در قوای سـه‌گانـه کـشور بـود. البتـه در نهادهای انقلاب دیدگاه دوم حاکم بود. پس از آنکه تعارض دیدگاه اول با کنـار رفـتن صاحبان آن از مسند قدرت بـا دیـدگاههای دوم و سـوم از بـین رفـت، تعـارض بـین دیدگاههای دوم و سوم و بین صاحبان آن آغاز شد که در دوره پس از جنگ و ریاست جمهوری جناب آقای هاشمی به گسترش دیدگاه سوم به نهادهـای انقـلاب و تـضعیف دیدگاه دوم در آن نهادها هم کشیده شد. یعنی نهادهایی مثل جهاد سازندگی که نهـادی انقلابی و مردمی بود، به‌صورت وزارتخانه درآمد. کمیتـه‌هـای انقـلاب در شـهربانی و ژاندارمری ادغام شد. بقیه نهادهای انقلاب هم اگرچه در نهادهای سنتی ادغام نشدند ولی همان منطق و نظم کلاسیک به آنها تعمیم داده شد و لذا ساختارهای اداری سنتی و نظـم کلاسیک سراسر ادارات و نهادها و بخش‌های اداری کشور را دربرگرفت.

دوره سوم: با روی کار آمدن دولت آقای احمـدی نـژاد، تغییراتـی در نظـام اداری کشور به‌وجود آمده است که اگرچه دربعد نفی با دیدگاه دوم و انقلابی شـباهاتی دارد. ولی در بعد اثباتی با آن فاصله زیادی دارد. از یـک‌سـو بـا انحـلال سـازمان مـدیریت وبرنامه‌ریزی شاهد شکل گیری یک نهاد کارامدیریتی نیـستیم؛ از سـوی دیگـر، انکـه سفرهای استانی ایشان تبدیل به یک فرایند هدفمند یا قابل تکرار برای سیستم مـدیریتی کشور نشده و بعید هم هست با شکلی که صورت گرفت قابل تکرار باشد. اگرچه ایشان کار بزرگی انجام داده است ولی نظام مند شدن این نوع ابتکـارات در سیـستم مـدیریتی کشور مهم است. به‌هر حال باید منتظر بمانیم که چه نوآوری نظام‌مندی در دوره ایـشان در نظام مدیریتی و اداری کشور به‌وجود می‌آید. ولـی دوران ایـشان آخـرین فرصـت مناسب برای یک تحول اداری و مدیریتی در کشور است.

ویژگی‌های نظام بوروکراسی ایران

نظام اداری و بوروکراتیک ایران که از دوران رضاه‌شـاه بـا کمـک مستـشاران غربـی

www.ketabha.org

(انگلیسی، امریکایی، فرانسوی، بلژیکی) ساخته شده از خصوصیات زیر برخورداربوده است:

۱. **تقلیدی وسنتی بودن:** نظام اداری ایران از روی الگوهای غربی آنهم از بخش نظامی آنها تقلید و پیاده‌سازی شده است ولی به‌دلیل عدم انتقال روزآمد تجارب و پیشرفت‌های علمی و تغییرات در ساختار دولت‌ها بالخصوص در دهه۱۹۹۰، (Savoie 1994 pp. 10-12) دچار نوعی فرسودگی و عقب‌ماندگی شده است. مثلا در تمام کشورهای غربی، نظام ادارای در شکل فدرالی نوینی به حیات خود ادامه می‌دهد ولی نظام اداری ایران به شکل پادگانی باقی مانده است.

۲. **ساختاراستبدادی:** پنجاه سال استفاده نظام شاهنشاهی از نظام بوروکراتیک کشور نوعی ساختار عدم مشورت و استبدادزدگی و سلسله‌مراتب آمرانه در آن شکل داده است. در حالی‌که در ساختارهای مشابه در کشورهای مادر که به دلیل همراهی آنان با دموکراسی و آزادیهای اقتصادی و اجتماعی و حاکمیت قانون از ساختاری دموکراتیک برخوردار هستند.

۳. **فرهنگ سازمانی:** ساختار نظام اداری وارداتی و استبدادزده و سنتی ایران از یک فرهنگ فردگرایی غربی دهه‌های ۶۰ و۷۰ برخوردار بوده با فرهنگ ملی و سازمانی برخاسته از محیط اجتماعی و انسانی ایران سازگاری ندارد و با کارکنان و مدیران ایرانی تطبیق نیافته است.

۴. بستر غیرطبیعی: نظام اداری حکومت‌های توسعه‌یافته در محیط طبیعی به‌وجود می‌آیند و رشد می‌کنند، یعنی از یک طرف با محیط اجتماعی و انسانی و فرهنگی جامعه سازگاری دارند، و از طرف دیگر از منابع اقتصادی پایدار و نهایی استفاده می‌کنند. منابع مالی دولت‌ها بخشی از محصول نهایی اقتصاد ملی هستند و با شکوفایی آن‌ها گره خورده است. هرنوع بحران وحادثه مهم اقتصادی که به دولت کشیده می‌شود، نه تنها موجب مشکلات سیاسی اجتماعی می‌شود بلکه منابع مالی دولت را نیز به مخاطره می‌اندازد. حتی اگر اخلال اقتصادی کم شدتی به‌وجود آید، منبع مالی دولت متاثر می‌شود. در چنین

www.ketabha.org

حالتی دولت‌ها ناچار خواهند شد که از خود کارآمدی نشان دهند و مشکلات پیش آمده را حل کنند و یا کنار می‌روند، در غیر این‌صورت، سقوط می‌کنند. بروکراسی و نظام اداری ایران در بستری غیرطبیعی به‌وجود آمد و رشد کرد. عدم سازگاری‌های اجتماعی و فرهنگی نظام اداری با محیط ملی و منابع مالی ناپایدار و غیرصحیح که از فروش سرمایه‌های ملی بالخصوص نفت تامین می‌شود باعث شده است که نظام اداری ایران ناقص‌الخلقه و ناتوان در اجرای وظایف قانونی خود باشد و انتظارات مردم را پاسخگو نباشد.

تداوم نظام اداری سنتی ایران با ویژگی‌های فوق موجب شده است که:

۱. با افزایش درآمدهای نفتی، اقتصاد دولت بزرگ شده و جایگزین اقتصاد جامعه شد و بدتر آنکه اقتصاد ملی را از مسیر خود خارج کرده است.

۲. بودجه دولت و تامین منابع از طریق درآمدهای نفتی، موجب جدایی دولت از جامعه و اقتصاد دولت از اقتصاد ملی شده است. لذا ناکارامدی دولت‌ها تاثیری در بقای آنان ندارد.

باتوجه به ویژگی‌های دیوانسالاری ایران، نظام اداری نه تنها مانع پیشرفت جامعه واقتصادملی شده، بلکه مانع پیشرفت نظام سیاسی جمهوری اسلامی بوده است.

اگرچه در پایان دورهٔ جناب آقای هاشمی و تمامی دوران جناب آقای خاتمی موضوع تحول اداری به‌صورت جدی در مباحث کارشناسی دولت و تحقیقات علمی در دستور کار قرار گرفت ولی هیچگاه در عمل جدی نشد. تدوین چشم‌انداز بیست ساله کشور فرصت مناسبی است که بحث تحول اداری کشور در چارچوب آن ساماندهی شود. مشکلات فراوانی که امروزه از تمرکزگرایی تا فساد اداری و مالی در دستگاه اداری کشور وجود دارد، بدون تحول اداری هدفمند و علمی امکان‌پذیر نیست و نشان می‌دهد که از فرصت انقلاب سیاسی بایستی استفاده می‌شد و انقلاب اداری متناسب با دستاوردهای نظام جمهوری اسلامی صورت می‌گرفت. ما در بخش بعدی می‌خواهیم تجربه موفق نهادهای تأسیسی را که با تفکر و رویکرد دوم شکل گرفت معرفی و اصول

www.ketabha.org

رهبری و مدیریتی آن را معرفی کنیم؛ تا راهنمایی برای هدایت و رهبری تحـول اداری کشور هم باشد.

مدیریت و رهبری تأسیسی

به مدیریتی که نقش آن سازمان‌سازی یا ایجاد تحول اساسی در سازمان‌های موجـود است مدیریت و رهبـری تأسیـسی مـی‌گـوییم. سـازمان‌سـازی دو نـوع اسـت. یکـی سازمان‌سازی تقلیدی و تکراری و دیگری سازمان‌سازی جدید است. در نوع اول، سازمان براساس یک الگوی مشابه ساخته می‌شود مثل باشگاه، کارخانه و ارتـش کلاسـیک. در این نوع، سازمان‌سازی را براساس طرح و مشاوره مراکز مشاوره‌ای و از روی الگوهـای موجود وتکرار شده انجام می‌دهند. درکشورهای درحال توسعه مثل ایران در دوران شاه، مراکز مشاوره‌ای خارج از کشور نقش فوق را در سازمان‌سازی‌های اقتـصادی و نظـامی برعهده داشتند. ولی در نوع دوم که سازمان‌سازی جدید است هیچ طرح و الگوی از قبل تعیین شده‌ای وجود ندارد و معمولا بدون مراکز مشورتی صورت می‌گیرد مثـل سـاختن یک ارتش انقلابی شبیه سپاه پاسداران، یا یک نظام سیاسی مذهبی و دموکراتیـک مثـل نظام جمهوری اسلامی یا یک سازمان مردمی اقتصادی مشابه جهـاد سـازندگی. در نـوع اول، مستندات بیشتر مکتوب و با روش‌ها و فرایندهای علمـی و تجربـه‌شـده تکـراری هستند. ولی در نوع دوم مستندات بیشتر ذهنی و تجربی و روش‌ها و فرایندها هم جدید و هم عمدتا برخلاقیت‌های مدیران جدید و دانش تجربی آنها متکی هستند. سـازمان‌هـای نوع اول باید از مدیریت قوی برخوردار باشند ولی با رهبری ضعیف هم مـی‌توانـد اداره شوند. در نوع دوم هم رهبری و هم مـدیریت هـردو بایـد قـوی ومبتکرانـه باشـند. در حقیقت، مدیریت و رهبری نوع دوم را تأسیسی می‌گوییم.

از مهمترین ویژگی رهبران و مدیران تأسیسی توانایی تحول در بنیادها و پایـه‌هـای سازمانی ازجمله تحول در ساختارها، ارتباطات، فرایندها و نظام تـصمیم‌گیـری سـازمان است. لازمه این کار برخورداری این نوع رهبران از نـوعی خلاقیـت سـازمان و ابتکـار

www.ketabha.org

کلان و پایه‌ای است. لذا این نوع رهبران قادر به ایجاد تحول در سازمان‌های سنتی یا خلق و تأسیس سازمان‌های کاملا جدید و غیرمشابه هستند.

ضرورت‌ها و نیازهای شرایط سیاسی- اجتماعی دهه اول انقلاب موجب شدکه موجی از مدیران و رهبران تأسیسی به‌وجود آیند و نهادهای انقلاب را سازماندهی کنند. اصول و قواعد و ویژگی‌های این نسل از مدیران بالخصوص آنهایی که در ایجاد سازمان و انجام فعالیت موفق بوده‌اند می‌تواند به‌عنوان یک سبک مدیریت و رهبری بالخصوص در محیط اجتماعی و انسانی و فرهنگی ایران کاربرد اساسی داشته باشد.

مدیریت تأسیسی نهادهای انقلاب

در ابتدای انقلاب و به‌موازات نهادهای سنتی، قریب ۱۸ نهاد انقلابی چه در کنار نیروهای مسلح چه به‌موازات وزارتخانه‌ها شکل گرفت. شکل‌گیری این نهادها اگرچه براساس رویکرد انقلابی بود ولی بنابر ضرورت‌های اجتماعی و سیاسی مورد حمایت نظام و مردم قرار گرفت. رئیس دولت (شهید رجایی) ضمن آنکه هیئت دولت را اداره می‌کرد، ریاست شورای نهادهای انقلاب را هم برعهده داشت. مهمترین این ضرورت‌ها عبارت بود از:

۱. ناکارآمدهای ادارات سنتی حتی از نوع اصلاح شده آن یعنی با رویکرد سوم در اداره وظایف محوله قانونی؛
۲. عدم اعتماد نظام و مردم به ادارات سنتی و مدیران آن در اداره کشور؛ و
۳. بحران‌های امنیتی، دفاعی و اقتصادی مشکلات جدی در زندگی مردم و بقا نظام جمهوری اسلامی ایران به‌وجود آورده و ضرورت ادامه نهادهای انقلاب را افزایش داده بود.

عوامل فوق از مهم‌ترین عوامل زمینه‌ساز شکل‌گیری نهادهای انقلاب و تداوم آنها بود. دو تا از مهمترین و بزرگترین این نهادها عبارت بودند از سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و جهاد سازندگی. هر دو نهاد از کارکنان و مدیرانی شکل گرفت که در ورود

www.ketabha.org

به سازمان خود، اگرچه افراد باسواد و تحصیلکرده‌ای بودند ولی فاقد علم و تخصص لازم و تجربه‌ی کافی در ابتدای شروع به‌کار در زمینه‌هایی که برعهده گرفتند، بودند. از نظر سنی هم بیش از هفتاد درصد کارکنان و مدیران آن در زمان تأسیس زیر بیست و پنج سال سن داشتند، در حالی‌که چند کار مهم را باید هم‌زمان انجام می‌دادند:

۱. سازمان‌سازی و تشکیل نهادهایی با ساختار ضوابط و مقررات کاملاً جدید؛
۲. تربیت کادر و کارکان تخصصی و دستیابی به دانش و تخصص پاسخگو؛ و
۳. همزمان با اقدامات فوق، انجام فعالیت و پاسخ‌گویی به نیازهای مردم.

ولی مهمترین اصل که آنها به‌کار گرفتند، مردمی‌کردن امر دفاع و سازندگی بود. مشارکت مردم در دفاع و سازندگی روستاها و مناطق محروم نشان داد که رمز موفقیت در اداره جامعه تنها با دست خود آنها امکان‌پذیر است زیرا که در جامعه تمامی منابع و استعدادهای مورد نیاز توسعه وجود دارد. البته مردمی کردن امورات جامعه مدیریتی خاص می‌خواهد.

در حقیقت رهبری و مدیریت سپاه پاسداران انقلاب و جهاد سازندگی باید ضمن شکل دادن و ساختاربندی کردن خود و همچنین سازماندهی اعضا و کارکنانی با تخصص و علم و تجربه کم، آنها را در صحنه فعالیت‌ها و عملیات‌هایی که مورد نیاز بود رهبری و مدیریت می‌کردند. لذا رهبری و مدیریت آنها باید از یک طرف نقش موسس و تأسیس‌گری و از طرف دیگر نقش مربی و از سوی دیگر نقش مدیریت رسمی را ایفا می‌کردند.

رهبران ومدیران هر دو نهاد توانستند بر مسائل فوق تسلط یابند و کارنامهٔ موفقی از خود نشان بدهند. اولاً توانستند سازمان‌های بزرگی را با ساختارهای متناسبی با فرهنگ نیروهای داوطلب شکل بدهند. ثانیاً نیروهای بدون تجربه و تخصصی را تربیت و متخصصین و مدیران بزرگی را ازمیان آنها تربیت کنند که طی بیست سال گذشته بارها نهادهای سنتی از آنها در سطوح بالای مدیریتی خود استفاده کرده‌اند. ثالثاً اقدامات بزرگی را بعضاً با معیارها و استانداردهای بین‌المللی انجام دهند. جهاد سازندگی

www.ketabha.org

موفقت‌های فوق را در بعد رسیدگی به مناطق محروم و روستاها در زمینه فعالیت‌های زیربنایی و سپاه پاسداران فعالیت‌ها و اقدامات بزرگی را در اداره جنگ و آزادسازی سرزمین‌های اشغالی که در دویست سال اخیر بی‌سابقه بوده است، از خود نشان دادند.

اینکه چرا پس از پایان جنگ از تجربه موفق اداری و مدیریتی و ساختارهای سازمانی و فرهنگ انسانی و اجتماعی نهادهای انقلاب در تحول اداری کشور استفاده نشد، مساله‌ای بسیار مهم ولی پاسخ آن آسان است؛ زیرا صاحبان اندیشه دوم اداره کشور که معتقد بودند باید ساختارها را حفظ کرد ولی آدمها را تغییر داد، اجازه ورود به صاحبان اندیشه سوم را به قدرت آنهم در جایگاههایی که بتوانند تحولی از نوع نهادهای انقلاب را در بدنه کشور به‌وجود آورند، ندادند.

البته برخی ازتجارب نهادهای انقلاب بصورت دست و پا شکسته در برخی از بخشهای دولتی و یا بخشهای خصوصی پیاده شد. به عنوان نمونه:

۱. اداره شهرداریها براساس مناطق؛
۲. اداره دانشگاه آزاد به‌صورت منطقه‌ای و با واگذاری اختیارات؛ و
۳. مدیریت شرکت ماهان و برخی از شرکتها و بنگاههایی که سردارانی از نهادهای انقلاب در آنجا مستقر شدند.

مدیریت تأسیسی در اداره کشور

بازسازی نظام اداری کشور برای پذیرفتن مسئولیت توسعه کشور حیاتی است.

کشورما نیاز به سازمان اداری مناسبی دارد که بتواند انرژی پایان ناپذیر مردم را در توسعه آزاد و هدایت کند. نظام اداری ایران براساس بدبینی نسبت به مردم طراحی شده است، لذا مانع حضور گسترده مردم و سرمایه‌های آنان در توسعه می‌شود.

فدرالیسم اقتصادی الگویی برای تغییرات اداری کشور و فراهم‌سازی محیطی برای حضور نخبگان هر منطقه در اداره اقتصادی و تجاری و علم و فناوری آن مناطق است.

دو اصل مهم درتجربه نهادها ی انقلابی وجود دارد: ۱- مردمی کردن فعالیت‌ها

www.ketabha.org

۲- منطقه‌ای کردن اداره کشور.

البته مردمی کردن با دست مردم و برای مردم در فعالیت‌های اقتصادی هم اکنون باید مطرح باشد. اداره منطقه‌ای کشور هم نیاز به یک ساماندهی منطقی و علمی و مناسب با جامعه و اقلیم ما دارد.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فدرالیسم اقتصادی

دکتر محسن رضایی

فصل هفتم / فدرالیسم در جهان

www.ketabha.org

www.ketabha.org

تجربه جهانی فدرالیسم

پیش از ارائه شرح تجربه کشورهایی که با نظام فدرالی اداره می‌شوند، بی مناسبت نیست که تصویر جهانی از این نوع نظام‌ها را در اختیار نهیم. گفته‌اند که امروزه بیست کشور فدرال بر پنجاه ویک درصد خاک دنیا حکومت می‌کنند و نماینده ۳۹/۵ درصد مردم دنیا هستند. البته این کشورها نظام مشابه یکدیگر ندارند و هیچ دو کشور فدرال مشابهی وجود ندارد. (منصوریان۱۳۸۲:۳۹). در آمار دیگری آمده است که در دنیا ۲۵ کشور فدرال وجود دارد که شهروندان آن ۴۰ درصد مردم جهان‌اند. (خوبروی پاک ۱۳۸۹: ۲۸). در این میان امریکا و سوئیس نمونه‌های موفق و یوگسلاوی و شوروی سابق نمونه‌های نا موفق‌اند. کشور عراق و افغانستان نیز از کشورهایی هستند که در حال تجربه نظام فدرالی‌اند. ازکشورهای اروپایی می‌توان اسپانیا را نام برد که طبق قانون اساسی سال ۱۹۳۱ چندین منطقه در آن، خودگردان شناخته شده‌اند. در ایتالیا نیز مناطق، مجموعه‌های خودمختاری به شمار آمده‌اند که دارای اختیارات و وظایف مخصوص به خود هستند. در قلمرو نظام‌های فدرالی معمولا دولت‌هایی که وسعت آنها از دو ونیم میلیون کیلومتر مربع بیشتر است مانند کانادا و ایالات متحده امریکا را به عنوان کشورهای بسیار بزرگ و کشورهایی که وسعتشان بین ۳۵۰هزار تا دوو نیم میلیون کیلومتر مربع است مانند فرانسه و مکزیک، کشورهای بزرگ خوانده می‌شوند. (منصوریان ۱۳۸۲: ۳۹)

در سند دیگری آمده است که امروزه فدرالیسم یکی از متداول‌ترین شکل‌های سازماندهی سیاسی است. در سال ۱۹۹۳ دست کم نوزده کشور به صورت نظام‌های فدرال سازمان یافته بودندو دست کم، بیست ویک کشور دیگر از اصول فدرالی استفاده می‌کردند تامیزانی از تمرکز زدایی مبتنی برقانون اساسی را در نظام‌های حکومتی خود بگنجانند. بعلاوه از سه کنفدراسیون فراملی و بیست و سه دولت هم بسته، اتحادیه و حکومت مشترک می‌توان نام برد. دولت همبسته اسما حاکمیت مستقل دارد اما از لحاظ

www.ketabha.org

قانون اساسی برای مقاصد خاصی به دولت دیگری مرتبط یاوابسته است. مثلا موناکو یکی از دولت‌های همبسته فرانسه است. اتحادیه‌ها ترتیباتی هستند که در آنها دولتی کوچکتر از لحاظ قانون اساسی با دولتی بزرگتر به شیوه اینامتقارن پیوسته است. مثلا جرزی با انگلستان چنین ترتیبی دارد. حکومت‌های مشترک عبارت از دولت‌هایی هستند که با نظارت مشترک دو یا چندین دولت دیگر اداره می‌شوند. مثلا فرانسه واسپانیا در مورد آندورا، حق حاکمیت دارند. (لیپست ۱۳۸۲: ۹۸۹)

در جداول شماره (۱) تصویر عمومی از نظام‌های فدرالی در جهان ارائه می‌شوند:

جدول ۱. فدراسیون ها

کشور	واحدهای
جمهوری آرژانتین	۲۳ استان – ۵ منطقه – یک سرزمین ملی – یک ناحیه فدرال
کشورهای مشترک المنافع استرالیا	۶ ایالت – ۴ سرزمین رسمی تحت قیمومت
جمهوری فدرال اتریش	۲سرزمین – یک سرزمین اصلی – ۹ ایالت
پادشاهی بلژیک	۳ منطقه – ۳ اجتماع فرهنگی
جمهوری فدراتیو برزیل	۲۶ ایالت – یک ناحیه اصلی فدرال
کانادا	۱۰ استان – دو سرزمین
جمهوری اسلامی فدرال جزایر	۳ جزیره
کومور	۱۶ ایالت (لندر)
جمهوری فدرال آلمان	۲۵ ایالت – هفت سرزمین اتحادیه‌ای – یک اتحادیه – یک دولت همبسته
جمهوری هند	۱۳ ایالت
مالزی	۳۱ ایالت – یک ناحیه فدرال
ایالات متحده مکزیک	۳۰ ایالت – یک سرزمین اصلی فدرال
جمهوری فدرال نیجریه	۴ استان – ۶ حوزه قبیله‌ای – یک پایتخت فدرال
جمهوری اسلامی پاکستان	۸۹ جمهوری و منطقه
فدراسیون روسیه	۱۷ منطقه خودمختار
دولت اسپانیا	۲۶ کانتون
کنفدراسیون سوئیس	۷ امیر نشین
امارات متحد عربی	۲ جمهوری
جمهوری فدرال یوگسلاوی	۵۰ ایالت – ۲ اتحادیه – ۳ دولت همبسته – ۳ سرزمین خودمختار محلی – ۳ سرزمین ملحق ناشده.
ایالات متحده امریکا	

منبع: دائره المعارف لیپست: ۹۸۹

www.ketabha.org

جدول ۲. نظام‌های سیاسی با ترتیبات فدرال

کشور	واحد های
آنتیگوئا وباربودا	دو جزیره
جمهوری خلق چین	۲۲ استان – ۵ منطقه خودمختار – ۳ فرمانداری
جمهوری کلمبیا	۲۳ بخش – ۴ قیمومت – ۳ نمایندگی
جمهوری فیجی	متشکل از دو مجتمع قومی
جمهوری گرجستان	۲ منطقه خودمختار
جمهوری غنا	۱۰ منطقه
جمهوری ایتالیا	۱۵ منطقه عادی – ۵ منطقه با موقعیت خاص
ژاپن	۴۷ فرمانداری
جمهوری لبنان	۵ استان
اتحادیه میانمار (برمه)	۷ ایالت – ۷ بخش
جمهوری نامیبیا	۱۴ منطقه
پادشا هی هلند	۱۱ استان – یک دولت همبسته
دولت مستقل گینه جدید	۱۹ استان – یک ناحیه اصلی
جمهوری پرتغال	۱۸ ناحیه – ۲ منطقه خودمختار خارج از کشور
جزایر سلیمان	۴ ناحیه
جمهوری آفریقای جنوبی	۹ استان
جمهوری سودان	۶ منزقه – یک استان با مدیریت فدرال
جمهوری متحد تانزانیا	۲ واحد تشکیل دهنده
اوکراین	یک منطقه خودمختار
انگلستان و ایرلند شمالی	۴ کشور – ۵ جزیره خودگردان
جمهوری وانوئاتو	جزایری که بر طبق قانون اساسی منطقه بندی شده‌اند.

منبع: دائره المعارف لیپست: (همان ۹۸۹)

از میان کشورهایی که در مجموعه مدیریت فدرالیستی قرار دارند در اینجا تجربه دو کشور را به تفصیل مورد بررسی قرار می‌دهیم. کشور هندوستان به عنوان یک کشور آسیایی که پهنه بسیار وسیع و نیز جمعیت بسیاری را در بر می‌گیرد به عنوان یک نمونه فدرالی بزرگ و نیز کشور آلمان، به عنوان یک کشور اروپایی با الگوی موفق فدرالیسم، با شرح بیشتری منعکس می‌گردد.

www.ketabha.org

فدرالیسم در هندوستان

ساختار سیاسی و اداری هند؛ هند از نظر تقسیمات کشوری دارای ۲۸ ایالت و ۷ منطقه فرمانداری یا مناطق متحده است. ساختار سیاسی هر ایالت از لحاظ سیستم حکومتی شباهت زیادی با ساختار حکومت مرکزی دارد. فرماندار که رئیس قوه مجریه در ایالت به شمار می‌رود، از جانب شخص رئیس جمهور برای مدت ۵سال انتخاب می‌شود. همچنین همانند یک دولت مرکزی، هر ایالت دارای یک مجلس به عنوان پارلمان ایالتی و نیز یک دادگاه عالی می‌باشد. (بهروزان:۱۳۸۲:۴). از نظر وسعت و جمعیت هند بزرگترین نظام فدرال جهان به حساب می‌آید. (خوبروی پاک:۱۳۸۹:۱۶۲). استقلال هنددر تاریخ ۱۵ اگوست ۱۹۴۷بوده و قانون اساسی مورخ ۲۶ نوامبر ۱۹۴۹ به تصویب رسیده و از ژانویه ۱۹۵۰ نیزاجرایی شده است. هندوستان، یک دولت فدرالی با حکومت مرکزی مستقر در دهلی‌نو پایتخت این کشور است. فدرالیسم هندوستان یک فدرالیسم منحصر به فرد است که سیمای نیمه فدرالی به این کشور بخشیده است. این کشور در شرایط عادی، به شیوه‌ی فدرالیستی اداره می‌شود اما در شرایط ویژه سیمایی متحد به خود می‌گیرد. پارلمان هندوستان از دو مجلس تشکیل می‌شود: مجلس ایالتی(راجیاسابها) و مجلس خلق (لوک سابها). مجلس ایالتی دارای ۲۵۰ عضو است. دوازده نفر توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شوند و ۲۳۸ عضو باقیمانده در انتخابات سراسری برگزیده می‌شوند. معاون رئیس جمهور، رئیس پارلمان است. بر اساس قانون اساسی هندوستان، هیچکس نمی‌تواند مجلس را منحل کند. مجلس خلق نیز دارای ۵۲۰ عضو است که ۵۰۰ عضو آن بر اساس جمعیت توسط ایالات و ۲۰ عضو دیگر نیز توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شوند. قوه‌ی مجریه از رئیس جمهور و نخست وزیر تشکیل می‌شود. رئیس جمهور، رئیس فدراسیون است و از سوی کمیته‌ای مرکب از پارلمان و مجلس ایالتی به مدت ۵ سال انتخاب می‌شود.

معاون رئیس جمهور نیز به مدت ۵ سال از سوی پارلمان انتخاب می‌شود. نخست‌وزیر نیز مانند نماینده‌ی حزب اکثریت از سوی پارلمان انتخاب می‌شود. نظام قضایی

www.ketabha.org

هندوستان نیز یک سیستم ویژه است به صورتی که دادگاه عالی از تمام دادگاههای کشور با نفوذتر و حوزه‌ی اختیارات آن بیشتر است. هر ایالت دارای فرمانداری است که حکم او توسط رئیس جمهور تنفیذ می‌شود. حاکم هم در برابر رئیس جمهور و هم در برابر پارلمان ایالتی مسئول و پاسخگوست. هر ایالت نیز دارای کابینه‌ی وزیران است. نخست‌وزیر نیز از سوی فرماندار ایالتی و کابینه توسط نخست‌وزیر معرفی می‌شوند. هر ایالت دارای قوه مقننه‌ای خاص خویش است که البته در برخی ایالات همچون آندرا پرادش، بیهار، ماهاراشترا، کشمیر، تامیل نادو، اوتراپرادش ۲ مجلس وجود داردو بقیه تنها یک مجلس دارند. قانون گذاران ایالات قوانینی وضع می‌نمایند که در رابطه با وظایفی است که قانون اساسی برای ایالات در نظر گرفته است؛ این نهاد قانون گذاری به مبادلات مالی ایالات جنبه قانونی می‌دهد و بر قوه مجریه آن نیز نظارت دارند. طرح و لایحه مطرح شده در ایالت با پذیرش استاندار است که وجهه و جنبه قانونی به خود می‌گیرد و لذا اگر وی طرحی را بحث انگیز بداند می‌تواند آن را پیش خود نگه دارد تا به اطلاع ریاست جمهوری برساند. حکومت‌های محلی از تقسیمات فرعی ایالت‌ها هستند. وظیفه بخشدار نیز رسیدگی به امور غیر تکنیکی زمین، جمع‌آوری مالیات وحفظ نظم و رعایت قانون است. علاوه بر روستاها، شهرهای بزرگ مثل دهلی، کلکته و بمبئی توسط شورای شهر اداره می‌شوند که این شوراها نیز از طریق انتخابات برگزیده می‌شوند و آن گاه شورای شهر نیز شهردار یا رئیس را انتخاب می‌نماید. شهرهای کوچک نیز دارای کمیته‌های شهرداری هستند. (شمس الدینی:۱۰۲:۱۳۷۷)

فدرالیسم در هند همواره به یک شکل و کاملا مشابه نبوده است و گاه به تناسب شرایط تغییراتی در آن ایجاد شده است به عنوان مثال در دوران نخست وزیری جواهرلعل نهرو(۶۴- ۱۹۴۷) فدرالیسم هند معقول‌تر بود. ولی در زمان ایندیراگاندی (۷۷-۱۹۶۶ / ۸۴- ۱۹۸۰) اوضاع دگرگون شد. این وضع در دوران راجیو گاندی (۸۹- ۱۹۸۴) هم تداوم یافت و اختلاف حامیان حکومتی‌های محلی و اختلاف با دولت مرکزی بروز و ظهور یافته و لذا رواج گرفتن دوباره محلی گرایی- قوم‌گرایی- مشتری پروری و

www.ketabha.org

حامی تراشی را در این زمان می‌شد دید. البته فارغ از تعدادی از رویه ها، برخی مقررات قانون اساسی به دولت مرکزی اجازه می‌دهد که قدرت حکومت‌های محلی را نادیده انگارد. (همان:۲۰۹). در امور مالی در کل گرایش به سمت تمرکز بیشتر بوده است.: از جمله مسائل مهم به هرحال تقسیم ثروت میان حکومت‌های محلی بوده است. چون آنها دارای منابع محلی هستند، می‌پندارند که به خاطر بهره برداری درست از منابع و دارایی‌های خود کیفر داده می‌شوند. چون دولت فدرال بخشی از درآمد آنها را به حکومت‌های نادار و فقیر می‌دهد و البته اینها هم فکر می‌کنند که سهم شان ناچیز بوده و شکاف خویش را نمی‌توانند پر کنند. (همان:۲۳۱). " مهمترین اختیارها و وظیفه‌های دولت مرکزی عبارت است از دفاع، نیروی هسته ای، نمایندگی بین المللی و امور دیپلماتیک امور کنسولی و بازرگانی، تابعیت، بازرگانی خارجی و میان حکومت‌های محلی، بازرسی حساب ها، پول ملی و ارزهای بیگانه. "(همان:۲۰۸). مهمترین اختیارها و وظیفه‌های حکومت‌های محلی عبارت است از برقراری نظم همگانی، اداره امور محلی، بهداشت همگانی، ارتباطات، کشاورزی و ماهی گیری، بازرگانی داخلی، امور مالیاتی و پلیس محلی، حقوق کیفری و امور جنگل ها، برنامه‌ریزی اقتصاد اجتماعی، امور سندیکایی، آموزش و بازداشت‌های تأمینی. اختیارهای مشترک آنها نیز عبارتند از مواردی همچون تولید برق، امور مربوط به روزنامه ها، امور جنایی، ازدواج، طلاق، حق تمبر، امور سندیکاها. (همان:۲۱۰).

از جمله موارد محدود کننده فدرالیسم در کشور هند، اعلام وضع فوق العاده در کشور است که از جمله به دلیل اغتشاش‌های مختلف پدیدار می‌گردد و نیز بحث اعمال قدرت و اختیارهای ریاست جمهوری که به دولت مرکزی اجازه می‌دهد تا اداره امور حکومت‌های محلی را بر عهده بگیرد. به هرحال از بعد از استقلال تاکنون پیوسته از اختیارات حکومت‌های محلی کاسته شده و روابط بین آنها را در تنش قرار داده است و لذا در ۱۹۹۹ برای جلوگیری از برخوردها و کاهش تنش، نهادهایی برای کمک به بهبود روابط میان حکومت‌ها به‌وجود آمد که شورای روابط میان حکومت‌ها نام گرفت. (inter

www.ketabha.org

state council –) وظایف عمده شوراها: ۱- بررسی اختلاف‌های حکومت‌های محلی و پیشنهادها و راه حل برای اختلافات ۲- بررسی دقیق موضوعاتی که مورد علاقه همه حکومت‌های محلی یا شماری از آنان یا دولت فدرال به همراه یک یا چند حکومت محلی است. (همان:۲۱۰).

مسأله مهم دیگر فدرالیسم هند، تحول در حزب‌های سیاسی و نقش آن در عرصه سیاست داخلی کشوراست. به طوری که تا ۱۹۷۷ حزب کنگره در سیاست داخلی یکه تاز بود و بعد ائتلاف این حزب با احزاب دیگر به گونه همیشگی درآمد و نه فقط در سطح دولت مرکزی بلکه در حکومت‌های محلی هم این اتفاق رخ داده و حزب کنگره برای اداره کشور ناگزیر است با دیگر احزاب ائتلاف نماید.

بیش از ۵۰۰ حزب در هند فعالیت دارندکه فقط ۶ تا ملی‌اند و بقیه در سطح حکومت‌های محلی فعالیت دارند و البته بر سیاست دولت مرکزی تأثیر فراوانی دارند و وقتی حزب یا احزاب نیرومند در دولت ائتلافی شرکت کنند دولت ناگزیر است منافع منطقه‌ای آنها را از دست ندهد. (همان:۲۳۵).

فدرالیسم در هند شباهت‌های عمده‌ای با سیستم فدرال ایالات متحده دارد با این وجود، تفاوتهایی نیز میان آنها به چشم می‌خورد از جمله این که در امریکا هرفردی دارای تابعیتی دوگانه است؛ بدین نحو که وی در عین حال که دارای تابعیت ایالت محل سکونت خویش است، در عین حال تابعیت دولت مرکزی را هم دارد ولی در هند تابعیت این گونه مطرح نشده است و از این رو شهروندی جدا و مجزایی میان ایالات مختلف وجود ندارد. همچنین در امریکا هر ایالتی دارای قانون اساسی مختص خویش است ولی در هند تنها یک قانون اساسی وجود دارد که در این میان فقط ایالت جامو وکشمیر است که فرق دارد. به نظر می‌رسد از آن جایی که نظام فدرال معمولا بر اساس توافق نامه‌ای میان واحدهای مختلف تشکیل دهنده فدراسیون ایجاد می‌گردد لذا برای هند تعبیر اتحادیه ایالتها، در متن قانون اساسی انتخاب گردیده است. چون در هند ایجاد فدراسیون بیشتر بر اساس تفویض اختیارات بوده و نه طبق توافق نامه و لذا طبق این

www.ketabha.org

قانون ایالتی نمی‌تواند از هند جدا شود. با وجود این نقاط تمایز، به دلیل سیستم تقسیم قدرت در هند این کشور با عنوان فدرال شناخته می‌شود و این نیز به خاطر مزایایی بوده که برای نظام فدرال در مقایسه با نظام یکپارچه و واحد قائل شده‌اند.

در نظام اداری هند، در واقع سه سطح را می‌توان از همدیگر متمایز نمود: اولی سطح مربوط به دولت مرکزی است، در سطح دوم نیز ایالتها قرار می‌گیرند و بالاخره باید از سطح سومی نیز نام برد که مربوط به سطوح اداری محلی از جمله نهاد پانچایاتی راج و یا شهرداری هاست(Johnson:2003:1). هند در این فرایند تمرکززدایی تنها نبوده چرا که طبق برآوردهای مختلف از جمله آنچه که توسط بانک جهانی ارائه شده است، بسیاری از کشورهای جهان در دهه‌های آخر قرن بیستم به ویژه در میان کشورهای در حال توسعه به این سمت حرکت کرده‌اند (همان).

ایالات و مناطق هند ؛ هند دارای تقسیم‌بندی کشوری به لحاظ ایالات و مناطق خویش است که حداقل دو نوع کلی از واحدهای تشکیل دهنده را در آن می‌توان مشاهده نمود؛یکی از آنها مناطقی است که تحت عنوان متحده نامیده می‌شوند که به دلیل شرایط خاص شان روابطی ویژه با دولت مرکزی دارند؛ویژگی اساسی این مناطق آن است که دارای اختیارات مشخصی که در مورد ایالات دیده می‌شود، نیستند دومی ایالتهایی هستند که بدنه اصلی ساختار سیاسی هند بر آنها استوار است و از تفویض اختیارات کلی در سطوح منطقه‌ای برخوردار هستند.

ویژگیهای ایالت‌های هند

علاوه بر شرایط عمومی و کلی در معرفی ایالات هند از جهت سیاسی و موقعیت احزاب و گروههای مختلف فعال در آن نیز می‌توان چندین تقسیم‌بندی انجام داد؛این امر از این نظر مهم است که با وجود رواج دموکراسی در این کشور و علی رغم و نهادینه شدن کلی قواعد آن، ایالات و مناطق مختلف از این حیث تفاوت‌هایی دارند:

- در ایالتهایی که طبقات بالای اجتماع مسلط هستند، حزب کنگره همچنان به صورت

www.ketabha.org

حزبی قدرتمند باقی مانده است به گونه‌ای که به نظر می‌رسد می‌توان از سلطه سنتی آنها به جای سیاست سازش با طبقات پایین‌تر اجتماع یاد کرد که ایالات راجستان، مادیا پرادش و اوریسا در این زمره قرار می‌گیرند.

- ایالاتی که در آنها سلطه سنتی طبقات بالا از سوی طبقات میانی به چالش کشیده شده است و لذا پشتیبانی از حزب کنگره نیز تضعیف شده و از این رو سیاست سلطه سنتی و سیاست سازش با طبقات سنتی هم ناکام مانده است که ایالات اوتارپرادش و بیهار چنین وضعی دارند.
- در ایالتهایی که طبقات میانی قدرت را در اختیار دارند، هرچند حزب کنگره با چالشهایی جدی مواجه است، با این حال کاملا از عرصه بیرون نرفته است و همچنان به سیاست سازش با طبقات پایین ادامه می‌دهد. این وضع را در ایالاتی چون گجرات، کارناتاکا، پنجاب، آندراپرادش و ماهاراشترا به خوبی می‌توان دید.
- در تعدادی از ایالتها نیز طبقات پایین اجتماع و کاستها به سرعت در حال سر برآوردن در عرصه سیاسی هستند که تامیل نادو، کرالا و بنگال غربی در این زمره‌اند و جالب است که اینها همان ایالاتی هستند که در زمینه کاهش فقر هم توفیقات خوبی داشته‌اند. (رضایی:بی تا:۱۰۸).
- برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در هند:

برنامه‌ریزی در هند به سه نوع کلی چشم انداز ۵ ساله و سالانه تقسیم می‌شود که جهت گیری‌های عمده و اساسی آن تا قبل از اصلاحات سالیان اخیر سوسیالیستی بوده است و لذا بخش عمده‌ای از اقتصاد در اختیار دولت قرار داشته است گرایش کلی هند در این خصوص مبتنی بر گسترش صنایع سنگین و تولید کالاهای سرمایه‌ای بوده است ولی با این حال چون بخش خصوصی در هند حضور داشته و حذف نشده بود لذا برنامه‌ریزی این کشور کاملا سبک و سیاق شوروی را نداشته است. از ۱۹۵۱تا ۲۰۰۷ در کل ۱۰ برنامه توسعه در هند طراحی و به اجرا گذاشته شده است. به هر حال در میان موافقان و مخالفان برنامه‌ریزی در هند کمیسیون برنامه‌ریزی در این کشور تلاش داشته

www.ketabha.org

است که کماکان نقش خویش در تدوین و طراحی برنامه هارا حفظ نماید تـا بخـشها و حوزه‌های گوناگون دولتی در راستای آن حرکت نمایند و البته این امـور بـرای بخـش خصوصی جنبه و خصیصه ارشادی و راهنمایی کننده خواهد داشت مشارکت در دولـت مرکزی را رد کردند.

هندوستان یکی از کشورهایی است که به آموزش کارآفرینی توجه بـسیار زیـادی کرده است. این آموزش در همه سطوح انجام می‌شود و مناطق مختلف شهری و روستایی را دربر می‌گیرد. به طور کلی در کشورهای در حال توسعه ای همچون هند کـه دیگـر کشاورزی نمی‌تواند اشتغال را برای جمعیت زیادی فراهم سازد و از سوی دیگـر امکـان اشتغـال هم فقـط برای عده معـدودی امـکان پذیر است، به نظر مـی‌رسـد آمـوزش کارآفرینـی راه حل ایده آلی برای مشکلات اشتغـال و بهره وری در جامعه باشد.

در سال ۱۹۶۹ استراتژی توسعه هندوستان تغییر یافت و بر پیشرفت صنعتی نواحی و بخشهای عقب مانده بیش از پیش تاکید شد. یکی از مـوارد مهـم در اسـتراتژی توسـعه هندوستان توجه به این نکته بود که کمکهـای مالی به تنهایی نمی‌تواند زمینه ساز توسعه صنعتی کشور باشد و در کنار آن ارائه کمکهای فنی و سایر حمایتها نیز لازم است.

نخستین تلاش منظم بـرای شناسـایی و پـرورش و بهبـود مـدیریت کـارآفرین و ریسک‌پذیر از میان گروههای شغلی در سال ۱۹۷۰ و از ایالت "گجرات"آغاز شد و بـه دنبال آن، این برنامه و نتایج خوب حاصل از آن باعث گسترش طیف آموزش و بهبـود مدیریت شد. برنامه‌های پرورش و توسعه مدیریت ریسک پذیر و کـارآفرین در نتیجـه موفقیت مستمر و مداوم فعالیتهای توسعه مدیریت ریسک پذیر در ایالت «گجـرات» و توجه فزاینده به این برنامه، به نیروی محرکی در این راستا تبدیل شد و موسسات مـالی تحت رهبری بانک توسعه صنعتی هند شروع به تامین مالی و نهادینه ساختن فعالیتهـای مربوط به پرورش و بهبود مدیران ریسک پذیر کردند.

"مان موهان سینگ" که به عنوان معمار نظام جدید اقتصادی هند شناخته می‌شود، بر این نکته تاکید می‌نماید که هند در اوایل استقلال خـویش و در راه شـروع توسـعه اش

www.ketabha.org

ناگزیر بوده که به اقتصاد مختلط روی بیاورد و الگوهایی را در پیش بگیرد که ترکیبی از همکاری بخش خصوصی و عمومی بوده باشد؛با این حال وی کتمان نمی‌کند که در آن مراحل اولویت و مسوولیت اصلی با دولت بوده است؛به ویژه با عنایت به این مساله که هند کشوری عموما فقیر و توسعه نیافته بوده و به حمایت دولتی بسیار نیازداشته است تا دولت بتواند در واقع امکانات لازم جهت احداث زیر بناهای لازم را ایجاد نمایدو البته در کنار آن به هدایت بخش خصوصی هم بپردازد. این روند به گفته وی هر چه به دوران اخیر نزدیک‌تر شده‌ایم به این سمت و سو رفته است که دست بخش خصوصی را در این عرصه بازتر نهاده و زمینه حضور ایشان را فراهم نماید از جمله با عنایت به این موضوع که بازدهی و بهره وری این بخش بسیار بیشتر و مناسب‌تر بوده است. هند از جمله در این مراحل این دغدغه و مشکل را دارد که با استفاده از مزایا و مواهب آزاد سازی اقتصاد و وارد شدن به بازارهای جهانی، در عین حال از شرکتها و صنایع مختلف تولیدی خویش نیز حمایت لازم را به عمل بیاورد.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل هشتم /چرایی فدرالیسم اقتصادی

www.ketabha.org

www.ketabha.org

چرا باید به فدرالیسم در اقتصاد فکر کنیم؟ آیا به صرف اینکه اکثر کشورهای دنیا به این روش در تمشیت امور اقتصادی خود توجه کرده اند، برای اندیشیدن به عنوان یک الگو وروش برای ما کافی است و صرفا انگیزه تقلیدی داشته باشیم؟ یا اینکه همچون روش‌های پیشین، همچون رضا شاه که باز هم باتاسی وتقلید از اروپا نظام حکمرانی تاریخی ایران را ازدرهم کوبید والگویی متمرکز ایجاد کرد، این بار نه در سطح سیاسی بلکه در سطح اقتصادی دست به اصلاح ساختار مدیریتی موجود بزنیم و همانند گذشته بدون تدبیر و عاقبت اندیشی و به صرف تقلید اقدام کنیم؟ آیا برای پیشرفت این ساختار لازم است؟در باره فدرالیسم اقتصادی، چه انگیزه‌ها و امتیازاتی برای پیشرفت متصور است؟ در فدرالیسم اقتصادی چه اهدافی قابل پی گیری است؟ دغدغه‌های ما برای تحقق فدرالیسم اقتصادی چیست؟ این‌ها سؤالاتی است که درفصل‌های اینده مورد بررسی قرار می‌دهیم.

انگیزه

محور مباحث این فصل این پرسش است که که نظام بروکراسی کنونی کشور چه اشکالاتی دارد که برای رفع کاستی‌ها وناکارکردی‌های آن در فرایند پیشرفت الگوی فدرالیسم اقتصادی پیشنهاد می‌شود پژوهشهای موجود در امتیازات و کاستی‌های این الگو چه می گویند؟

و مساله مهمتر اینکه با توجه به تنوع اقلیمی وجمعیتی فدرالیسم اقتصادی چگونه می‌تواند بدون خدشه دار کردن همبستگی ملی و یکپارچگی سرزمینی کشور، محرک پیشرفت همه جانبه و تعالی بخش در کشور باشد؟

متاسفانه پژوهشهای جدی درزمینه فدرالیسم اقتصادی درایران صورت نگرفته است. با اینحال زبده و خلاصه نتایج معدود پژوهش‌های صورت گرفته در موضوعاتی که بی ارتباط با فدرالیسم نبوده و امکان دسترسی به آن موجود بوده، در این جا به‌دست داده می‌شود. درباره تنوع اقلیمی وجمعیتی نیز مطالبی را ذکر کرده‌ایم البته قبل ازپاسخ به این

www.ketabha.org

سئولات سؤال مهم دیگری هم مطرح است که اصولا مبـانی نظـری وعلمـی فدرالیـسم چیست؟ مابررسی این مساله را برای جلوگیری ازخستگی شما خواننـدگان بـه فـصلهای انتهایی احاله کرده‌ایم ولی اگر حوصله به خرج بدهید وان فصل را درهمین جـا بخوانیـد بهتر است بهرحال تاثیر چندانی هم درادامه مطالعه شما به‌وجود نمی‌اورد.

یافته‌های برخی پژوهش‌ها در باب مدیریت فدرالی در ایران معاصر

پیرامون تحقق نظام فدرالی در اقتصاد ایران، پژوهش‌هایی صورت گرفته است. البتـه باید خاطر نشان ساخت که این تحقیقات، عمدتا به صورت بخشی و با تاکید بـر خـرده نظام‌های اجتماعی، به موضوع پرداخته‌اند. برای نمونه در مورد پیامدهای توسعه‌ای اعمال مدیریت فدرالی در استان‌ها یا بخش‌هایی از ایران، و یا مدیریت فدرالی در دستگاه‌هـای اجرایی و یا مناطق اقتصادی کشور، پژوهش‌هایی انجام گرفته است. در این جا به معرفی برخی از این تحقیقات می‌پردازیم.

- **بررسی تاثیر الگـوی دوگانـه مـدیریت سیاسـی فـضا بـر کارکردهـای منـاطق آزاد (مطالعه موردی کیش)؛**

این پژوهش، مناطق آزاد تجاری همچون جزیره کیش را به عنوان تجربه‌ای در ایجاد مناطق خودگردان محلی در نظر گرفته و به شرح و یژگی‌ها و شرایط مـدیریت و نحـوه اداره آن منطقه پرداخته است. محقق معتقد است که مناطق آزاد به لحاظ کارکرد تجاری دارای بازخوردهای ملی و فراملی می‌باشند لیکن به لحاظ نحـوه مـدیریت فـضا، نـوعی خودگردانی محلی محسوب می‌شوند. سوال اصلی تحقیق این است که پیامـدهای تـداخل الگوهای دوگانه مدیریت سیاسی فضا بر کـارکرد منطقـه آزاد کـیش چیـست؟ ادامـه می‌دهد که دولتها برای اداره فضا و سکونت گاه‌های مردمی ونیـز اعمـال فرمـانروایی، ناگزیر از تقسیم‌بندی فضا در شکل سلسله مراتبی توام با سـازمان اداری متنـاظر بـا آن هستند. تقسیمات فضای درون کشوری به نوعی دارای خصلت سیاسی است و در برخـی از ویژگی‌ها با دولت ملی و کشور مستقل تشابه دارد. از سوی دیگـر مـدیریت دولتـی

www.ketabha.org

سعی دارد با به کار گرفتن تئوری‌ها و فرایندهای مدیریت سیاسی و حقوقی برای اعمال اختیارات حکومتی در بخش‌های قانونگذاری، اجرایی و قضایی وجهت اجـرای وظـایف خدماتی و نظارتی برای کل جامعه یا برخی از اجزای آن، تصمیم‌گیری کند. یکی از این تصمیم‌ها واگذاری اختیارات به مناطق است که در چـارچوب سـازمان منـاطق آزاد در ایران تحقق یافته است. این اقدام به استناد قانون مناطق آزاد صورت گرفته که در سـال ۱۳۷۲ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

حال باید بررسی نماییم که این نوع مدیریت، به افزایش کارایی این مناطق انجامیـده است یا خیر. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد کـه در منطقـه آزاد کـیش، در حـال حاضر شش گونه مدیریت تاثیر گذار وجود دارد که عبارتند از سـازمان منطقـه آزاد – مدیریت سیاسی فضا – امام جمعه – مدیریت مرزبانی – نیروی انتظامی – شورای بخـش کیش و علاوه بر آنها مدیریت‌هایی در سطح خرد در منطقه وجود دارند. در این منطقـه به طور کلی دو حوزه مدیریتی یعنی حوزه مدیریت حکومت مرکزی و مدیریت محلـی اعمال می‌شود. میان این دو حوزه، گاه تشابه کارکردی و گاه تعارض کارکردی مشاهده می‌شود. در مواردی که تشابه کارکردی ملاحظه می‌شود، مشکل یا مسئله‌ای نیست و این دو حوزه با هماهنگی و سازگاری، به انجام امور می‌پردازند. اما مشکل آن جاسـت کـه تعارض کارکردی دیده شود. برای نمونه ؛ بخشدار مسئول برقراری و حفظ نظم و امنیت در محل ماموریت است، حال آن که نظارت و پی گیـری امـور امنیتـی در جزیـره بـا فرمانده نیروی انتظامی است که او نیز با نظر موافق مدیر عامـل سـازمان منـاطق آزداد انتخاب می‌شود. همچنین نقل و انتقال و تردد هر گونه وسـایلی بـا همـاهنگی سـازمان مناطق آزاد صورت می‌گیرد در حالی که از سوی دیگـر نقـل و انتقـال در چهـارچوب سیاستهای کلی است. نظارت بر تعزیرات برخی از کالاها همانند آرد و نـان بـه عهـده بخشدار است و در همان حال، نظارت و کنترل توزیـع آرد و نـان از وظـایف سـازمان منطقه آزاد کیش هم محسوب شده است. نمونه‌هایی این چنین نشان می‌دهند که تعارض کارکردی در الگوی مدیریتی کیش به وجود آمده است.

www.ketabha.org

در نظر خواهی از مدیران نیز به این نتیجه رسیده است کـه عمـده مـدیران دولتـی تعارض کارکردی را تایید کرده‌اند. اما در بخش خصوصی نتیجه برعکس است وتعـداد بیشتری از مدیران بخش خصوصی در کیش به هم تکمیلـی در اداره ایـن جزیـره، رای داده‌اند. یعنی نگاهی مثبت به این موضوع دارند.

نتیجه نهایی آن است که با گذشت زمان و با افزایش تسلط سازمان منطقه آزاد کیش بر اکثر امور جزیره و به وجود آمدن اختلاف فاحش میان اختیارات سـازمان منطقـه بـا بخشداری کیش در اداره این جزیره، جهت رابطه به سوی هم تکمیلی میـل دارد. حتـی زمینی که بخشداری جدید کیش در آن ساخته می‌شود توسط منطقه آزاد تـامین شـده و بخشدار به عنوان سرپرست یکی از موسسات سازمان مشغول به همکاری شده است.

ضمن آنکه نباید از نظر دور داشت زمانی که قدرت و اختیارات این دو الگو نزدیک به هم بوده به دلیل شباهت‌های زیادی که در تعریف قانونی و ظایف این‌ها می‌بینیم، بـه وجود آمدن تعارض غیر قابل اجتناب بوده و این تعارض منجر به چند تکه شدن مراکـز تصمیم‌گیری در راستای توسعه مناطق آزاد کیش شده است.

- **بررسی راه کارهای تمرکز زدایی در ساختار گمرک جمهوری اسلامی ایران؛**

این تحقیق بر آن است که تمرکززدایی یکی از ابعاد مهم اصـلاحات اداری کـشور است که باید در باره آن به طور جدی تصمیم گرفت و اقدام کـرد. ایـن تمرکززدایـی می‌تواند از عرصه‌های مدیریت‌های بخشی آغاز و به تمام عرصـه مـدیریت در کـشور توسعه یابد. در این تحقیق مبانی نظری عدم تمرکز و تفویض اختیار و سطوح و دامنه آن از دیدگاه مدیریت به طور مبسوط منعکس شده است. همچنـین بـه فوایـد و پیامـدهای مثبت تمرکززدایی پرداخته و اجرای موثر وظایف و تقویت مدیریت و ایجـاد التـزام و پاسخگویی در چنین شرایطی را از محاسن تمرکززدایی در مدیریت دانسته است. ازجمله مزایای تفویض اختیار و تمرکززدایی در نظام مـدیریت گمـرک عبارتنـد از: افـزایش بازدهی- ازدیاد علاقه نسبت به انجام وظیفه- ایجاد روحیه همکاری دسته جمعی- تکامل و رشد کارکنان- جلوگیری از اتلاف وقت و هزینه از جمله مزایای تمرکززدایی از این

www.ketabha.org

بخش محسوب می‌شود. اما برای اجرای این امر موانعی نیز وجود دارد که به زعم محقق عبارتند از: نداشتن اعتماد میان کارکنان و مدیران- فقدان ثبات سیاستی- ملاحظات سیاسی نیز در انتخاب مدیران و نحوه اداره این بخش وجود دارد، که باعث شده فرایندتمرکززدایی چندان با توفیق همراه نباشد.

عدم تمرکز در نظام بودجه‌ریزی

یکی از حیطه‌هایی که در بحث عدم تمرکز در هر کشوری مطرح است، بحث نظام بودجه ریزی در آن کشور می‌باشد. اصلاح شیوه‌های بودجه ریزی کمک شایانی به اقتصاد کشور می‌نماید. از این رو در این حوزه شاهد تحولاتی هستیم که به ویژه از دهه هشتاد میلادی در این زمینه رخ داده است. تغییراتی که در این دهه رخ داده بسیار گسترده است که می‌توان آن را درشش محور متذکر شد. یکی از مواردی که در بودجه ریزی به آن توجه شد، جنبه‌های سیاسی و ایدئولوژیک بودجه بندی است. دوم، بحث عدم تمرکز و فدرالیسم در بودجه بندی ؛ سوم ارتقای مدیریت و شفاف سازی حساب‌های مالی ؛ چهارم بحث بودجه ریزی بر مبنای عملکرد مطرح شد؛ پنجم ایجاد نظام کنترل و ارزشیابی مبتنی بر نتایج، مطرح گردید و دست آخر توجه به چارچوب میان مدت هزینه‌های بودجه مورد بحث قرار گرفت.

در رویکرد سیاسی بودجه بندی، معاملات و مبادلات تصمیم گیران سیاسی در کانون توجه قرار دارد. در مورد چند عامل موثرند از جمله رفتار قانون گذاران، گرایش‌های بوروکراتیک، ایدئولوژی حاکمان، سلیقه‌های شخصی و تبانی میان قدرتمندان و حاکمان. در بودجه ریزی با اهداف سیاسی، محصول نهایی تابع میزان موفقیت جناح‌های سیاسی در دستیابی به هدف‌های خاص خود از طریق شکل دهی رویدادهای آینده است. طرفداران رویکرد سیاسی بودجه بندی، مهمترین دلیل عدم موفقیت اصلاحات بودجه بندی را در وجود عوامل سیاسی می‌دانند. آنهامعتقدند که در نبود راه حل‌های منطقی اقتصادی برای توجیه تخصیص منابع بخش دولتی باید ملاحظات سیاسی مورد نظر قرار

www.ketabha.org

گیرد.

اما در بحث عدم تمرکز و فدرالیسم مالی، لازم است اشاره شود که طی سال‌های گذشته جلوه‌های آشکاری از تفویض اختیار در تخصیص هزینه هاو افزایش درآمدها به سطوح مختلف دولتی در سطح جهان وجود داشته است. دلایل متعددی برای این روند می‌توان ذکر کرد که از جمله تحولات سیاسی در جهت ایجاد دولتی با درجه مشارکت و دموکراسی بیشتر، بهبود میزان پاسخگویی رهبران سیاسی به مردم، ایجاد ارتباط بیشتر بین مقدار و کیفیت و ترکیب کالا و خدمات تولید شده با رجحان منتفع شوندگان از آنها را می‌توان برشمرد. بسیاری از کارشناسان عقیده دارند که عدم تمرکز در انجام پرداخت‌های دولت، موجب افزایش کارایی و رفاه عمومی خواهد شد. البته عده‌ای نیز معتقدند که عدم تمرکز می‌تواند هزینه‌هایی در زمینه عدالت توزیعی و مدیریت اقتصاد کلان به همراه داشته باشد. در اینجا به دلیل اینکه این بحث مستقیما به موضوع این نوشتار مربوط است، در این باره بیشتر توضیح می‌دهیم.

عدم تمرکز مالی در دو قسمت هزینه‌ها و درآمدهای بودجه مطرح می‌شود.

الف) عدم تمرکز در هزینه‌های بودجه ؛ از طریق تفویض اختیار انجام هزینه به سطحی از دولت که به منتفع شوندگان نزدیک‌تر است، کارایی تخصیص منابع افزایش می‌یابد. بر این اساس، پرداخت متمرکز هزینه‌ها فقط باید در مورد کالاهای عمومی یعنی کالاهایی که منافع حاصل از آن همگانی و در سطح ملی است و یا کالاهایی که فراهم کردن آنها موجب صرفه جویی در مقیاس می‌شود، انجام گیرد. هزینه‌های مربوط به امور دفاعی، امور خارجه و زیر بناهای حمل و نقل و مخابرات، نمونه‌هایی در این زمینه هستند.

طرفداران تمرکز هزینه‌ها معتقدند که تخصیص غیر متمرکز اعتبارات با هدف‌های توزیعی و مدیریت اقتصاد کلان در تضاد است. به نظر آنها در کشورهایی بزرگ که نابرابری‌های منطقه‌ای در زمینه توزیع منابع دولتی و درآمد در انهاوجود دارد، توزیع غیر متمرکز با رویکردهای متفاوت ممکن است موجب مهاجرت‌های داخلی و حتی ایجاد

www.ketabha.org

فشارهای سیاسی واجتماعی گردد و همچنین با توجه به اینکـه ضـوابط مختلـف توزیـع کالاهای عمومی مانند آموزش یا بهداشت به موجودی‌های سرمایه انسانی لطمه می‌زنـد، عدم تمرکز پرداخت‌ها موجب کاهش کارایی خواهد شد.

عدم تمرکز سهم عمده‌ای از هزینه‌های دولتی می‌تواند پیامدهای مهمی برای مدیریت اقتصاد کلان داشته باشد. حتی اگر سطح کل هزینه‌ای سطوح پایین‌تر دولتـی بـه دلیـل امکانات در آینده و استقراض، محدود شود، تغییر در ترکیب این هزینه‌ها ممکن اسـت بر سطح تقاضای کلی به نحوی اثر کند که با هدف‌های مهم دولت یا حکومت مرکـزی در تضاد باشد. در این گونه موارد دولت‌های مرکزی باید مسئولیت انجام هزینه‌هایی که تاثیر عمده بر تقاضای کل دارند مانند کمک هزینه‌های بیکاری را خود به عهده بگیرند. برای تحقق این امر باید ظرفیت اداری و تشکیلاتی دولت‌های منطقـه‌ای یـا ولایـات و ایالات و استان‌ها و دولت یا حکومت مرکزی قوی باشند. عواملی مانند مازاد کارکنـان، ضعف مهارت‌های فنی، عدم توان اجرای برنامه‌های موثر در جذب منابع مـالی در سـطح منطقه‌ای شرایطی هستند که عموما در کشورهای درحال توسعه وجود دارند و در اجرای بودجه ریزی به طور غیر متمرکز، اختلال ایجاد می‌کنند. حتی باعث می‌شوند کـه رونـد بودجه ریزی غیر متمرکز در این گونه کشورها موفق نباشد. ضمنا باید توجه داشت که دولت‌های منطقه‌ای غالبا قادر به توسعه مدیریت مدرن و شفاف در زمینـه هزینـه‌هـای دولتی، نیستند.

بیشتر کشورها وظایفی مانند دفاع، امور خارجه، تجارت خارجی ونظارت بر مهاجرت را برعهده دولت مرکزی می‌گذارند. از طرف دیگر خدماتی مانند حفـظ نظـم و امنیـت داخلی، ایمنی شهری و آتش نشانی و بهداشت و حمل ونقل و برخـی خـدمات عمـومی معمولا بر عهده شهرداری‌ها گذارده می‌شود. برای سایر وظایف، الگوی یکسانی وجـود ندارد.

باید توجه داشت که در زمینه عدم تمرکز هزینه‌های اجتماعی تفـاوت‌هـای شـایان توجهی بین کشورها وجود دارد. وظایف مربوط به تامین اجتماعی عموما بر عهده دولت

www.ketabha.org

مرکزی گذاشته می‌شود زیرا نیاز به ضوابطی دارد که باید در تمامی سطوح ملی مورد عمل قرار گیرد. از طرف دیگر ارائه خدماتی مانند کمک‌های زمان بیکاری و زمان پیری معمولا به صورت استانی انجام می‌گیرد. در زمینه آموزش، الگوی متداول، تفویض مسئولیت‌های مربوط به سطوح ابتدایی و متوسطه عمومی به دولت‌های محلی یا شهرداری‌ها و سطح متوسطه اختصاصی به دولت‌های ایالتی، است.

البته در بعضی کشورها آموزش در تمامی سطوح بر عهده دولت مرکزی است. حتی در کشورهایی که هزینه‌های آنها به صورت غیر متمرکز صورت می‌گیرد در زمینه‌های آموزشی، دولت مرکزی نقش عمده را در تعیین ضوابط استانداری‌ها و تامین اعتبار برنامه‌های آموزشی به عهده دارد. در امور بهداشت و درمان، دولت‌های محلی غالبا مسئولیت ارائه خدمات پیشگیری و مراقبت‌های بهداشتی را بر عهده دارد. مسئولیت جلوگیری و مبارزه با بیماری‌های مسری و ارائه تسهیلات پیشرفته درمانی و انجام تحقیقات پزشکی با ایالات و یا دولت مرکزی است. در بعضی کشورها، ارائه خدمات بهداشتی به صورت موازی توسط سطوح مختلف دولتی انجام می‌گیرد که غالبا موجب کاهش کارایی و اتلاف منابع می‌شود.

بنابر این در زمینه عدم تمرکز هزینه‌ها در نظام بودجه ریزی، دیدگاه‌ها و الگوهای مختلفی وجود دارد که بستگی به نوع نظام سیاسی و گرایش‌های حاکم بر هر کشوری دارد.

ب) عدم تمرکز در آمدهای بودجه ؛ برخی معتقدند که تفویض تمام یا بیشتر وظایف اخذ مالیات به سطوح پایین تر، با اصول و ملاحظات مدیریت اقتصاد کلان مغایر است. آنها معتقدند که این تفویض، دولت یا حکومت مرکزی را در استفاده از ابزار مالیاتی برای مدیریت اقتصادکلان محروم می‌سازد. علاوه بر آن، این تفویض اختیار، امکان توزیع مجدد منابع بین مناطق مختلف یا گروه‌های متفاوت درآمدی از طرف دولت مرکزی را از بین می‌برد. به همین دلیل است که واگذاری مسئولیت اخذ مالیا ت فقط برای کشورهایی توصیه شده است که بین سطوح مختلف دولت از نظر شرایط

www.ketabha.org

اقتصادی و اداری و تشکیلاتی هماهنگی و جود داشته باشد. مانندکشور آلمان.

اما از سوی دیگر، تفویض تمامی اختیارات اخذ مالیات به دولت مرکزی نیز مشکلات خاص خود را دارد.

با جداسازی اختیارات پرداخت هزینه از اختیارات کسب درآمد، ارتباط بین منافع حاصل از هزینه‌ها و قیمت پرداخت شده بابت آنها یعنی مالیات، از بین می‌رود. بنابر این روشی که توصیه شده این است که تخصیص درآمد ایجاد شده در هر رده دولتی به خود آن رده همراه با پرداخت‌های انتقالی بین دولتی برای بر طرف کردن تفاوت بین درآمدها و هزینه‌ها در این سطوح واگذار شود. اما باید توجه داشت که وظیفه اخذ مالیات در مواردی مانند وضع مالیات بر شرکت‌ها و وضع مالیات بر منابع طبیعی باید بر عهده دولت یا حکومت مرکزی گذاشته شود. البته در مورد مالیات بر منابع طبیعی می‌توان ضوابطی گذاشت که این وظیفه به صورت مشارکتی توسط دولت مرکزی و سایر سطوح دولتی انجام شود. ضمنا در باره اینکه مالیات بر تجارت خارجی توسط دولت مرکزی اخذ شود نیز تفاهم وجود دارد.

گفته می‌شود که با توجه به این که تحرک افراد وخانوارها کمتر از بنگاه‌ها است، مناسب‌تر است که مالیات بر درآمد اشخاص توسط دولت‌های منطقه‌ای به خصوص ایالتی و یا استانی ، انجام شود. چون مالیات بر درآمد اشخاص در بسیاری موارد برمبنای سکونت اخذ می‌شود، مدیریت اجرایی این مالیات بهتر است توسط دولت مرکزی انجام گیرد و یا این که تسهیلات لازم برای جریان موثر اطلاعات بین مناطق مختلف فراهم گردد.

در بعضی از کشورها اخذ مالیات متفاوت از سود شرکت‌ها در سطح منطقه‌ای موجب رقابت شدید بین آنها، فرار مالیاتی و تغییر مکان استقرار آنهاگردیده است. در برخی کشورها تمامی درآمد حاصل از مالیات برمنابع طبیعی به طور کامل در اختیار منطقه ذی ربط قرار گرفته است. با توجه به این که مسئولیت اخذ مالیات‌های عمده معمولا برعهده دولت مرکزی گذاشته می‌شود، در حالی که اختیار انجام هزینه هامعمولا به سایر سطوح

www.ketabha.org

دولتی واگذار می‌شوند، در نتیجه عدم توازن‌های زیادی در سطوح مختلف به وجود می‌آید. از طرف دیگر با توجه به ظرفیت‌های متفاوت مناطق در کسب و افزایش درآمدها و متفاوت بودن سطح نیازها در این مناطق، عدم توازن‌های افقی نیز قابل مشاهده است. این عدم توازن‌ها باید از طریق انتقال منابع بین سطوح مختلف دولت یا استقراض از منابع قانونی و یا تلفیقی از این دو روش انجام گیرد.

یک نظام مناسب انتقال منابع بین سطوح مختلف دولتی نه تنها برای توزیع مجدد منابع، اهمیت دارد بلکه برای حصول اطمینان از برقراری محدودیت در میزان استقراض در سطوح مزبور نیز حائز اهمیت است. طراحی چنین نظامی یکی از وجوه پیچیده دیگر فدرالیسم اقتصادی یا مالی است که به روش‌های مختلف در کشورهای دنیا تجربه شده است.

انتقال منابع درون دولتی معمولا به دو صورت انجام می‌پذیرد: روش مشارکت در درآمد و روش کمک‌های بلاعوض.

روش مشارکت در درآمدها؛ این روش در بسیاری از کشورها برای از بین بردن نابرابری‌های عمودی ناشی از درآمدهاو هزینه‌ها در شکل‌های متفاوت مورد عمل قرار گرفته است. مشارکت در درآمدها می‌تواند بر مبنای اقلام جزئی درآمدها انجام گیرد و یا این که کل درآمدها بر مبنای مشارکت گذاشته شود. ایراد این روش این است که ممکن است انگیزه‌ای را در مدیریت اجرای مالیات در سطح فدرال ایجاد کند که تلاش خود را بر مواردی از درآمد متمرکز کند که درجه مشارکت آنها کمتر است. ایراد روش مشارکت در درآمد بر اساس ضرایب قانونی، این است که منابع درآمدی مناطق را تابع درآمد کل می‌کند. برای رفع این اشکال سهم درآمدی هر منطقه از پایه درآمد اشتراکی باید بر اساس نرخ ثابتی انجام گیرد.

روش کمک‌های بلاعوض؛ کمک‌های بلاعوض به دوگروه کمک‌های بلاعوض با هدف کلی و کمک‌های بلاعوض به منظورهای خاص تقسیم می‌شود. کمک‌های بلاعوض با اهداف کلی، انتقال‌های غیر مشروطی هستند که برای رفع عدم توازن‌های

www.ketabha.org

عمودی و افقی اعطا می‌شود. کمک‌های بلاعوض با منظورهای خاص بر اساس شـرایطی در زمینه نحوه استفاده از وجوه اعطا شده و همچنین عملکرد برنامه‌های تامین مالی شـده از این و جوه اعطا می‌گردند این کمک‌ها ممکن است نامحدود و یا در سقف مـشخص اعطا شوند و ممکن است ماهیت جاری و یا ماهیت سرمایه‌ای داشته باشند. بررسی تجربه کشورهادر زمینه کمک‌های مالی درون دولتی نشان می‌دهد که در بیشتر موارد تلفیقی از دو روش فوق به کار گرفته شده است.

حال بهتر است در باره نحوه و شرایط اجرای عدم تمرکز مالی توضیح داده شود. باید اضافه نمود واگذاری وظیفه اخذ مالیات‌ها به دولت‌هـای ایـالتی و منطقـه‌ای نیـازی بـه مدیریت اجرایی غیر متمرکز این مالیات‌ها ندارد. اگر تعـاریف پایـه در سـطح کـشور یکسان باشد و مناطق فقط در موردنرخ مالیات تـصمیم‌گیـری کننـد، در ایـن صـورت مدیریت اجرایی این قبیل مالیات‌ها می‌تواند توسط دولت مرکزی انجام شـود. مـدیریت اجرایی مرکزی مزایای مشخصی دارد که مهمترین آنهـا یکـسانی روش‌هـا اسـت کـه موجب برخوردمشابه با مودیان مالیاتی در سراسر کشور شده و هزینه‌های تمکین را بـه خصوص در مورد شرکت‌هایی که در سطح چند منطقه فعالیت می‌کنند، کاهش می‌دهد. مدیریت اجرایی متمرکز همچنین صرفه جویی در مقیـاس را امکـان پـذیر مـی‌سـازد. مدیریت اجرایی غیر متمرکز در موردمالیات‌های محلی مانند مالیات بر دارایی عـوارض محلی، کارایی بیشتری دارد. مدیریت اجرایی غیر متمرکز مالیات بر درآمد شرکت هـا، مالیات بر درآمد اشخاص یا حتی مالیا ت عمومی فروش باید با کارایی بیـشتر و مبادلـه موثرتر اطلاعات بین مناطق انجام گیرد. که این امر نیاز به مجهز بودن ایـن منـاطق بـه تجهیزات، دانش فنی و نیروی انسانی ماهر دارد. در این فرایند دولت می‌تواند از طریـق ارائه راهنمایی‌ها و حمایت‌های فنی نقش مهمی ایفا کند.

اما عدم تمرکز در پرداخت هزینه‌ها نیز چالش‌های جدیدی بـرای مـدیریت هزینـه عمومی در تمامی سطوح دولتی در بر دارد که مهمترین آنها عبارتند از:

- لزوم هماهنگی بین سیاست‌های بودجه‌ای حکومت دولت یا مرکزی و دولـت‌هـای

www.ketabha.org

منطقه‌ای و ایالتی ویا استان‌ها برای حصول اطمینان از سازگاری آنها با هدفهای کلان

- لزوم وجود یک مدیریت مالی کارآمد در سطوح مختلف دولتی.

هدف‌های فوق باید در تمامی وجوه مدیریت اجرایی هزینه‌های دولتی دنبال گـردد. در کشورهای دارای بودجه ریزی متمرکز بایددستور العمل‌های مشخصی بـرای اسـتفاده در تهیه و اجرای بودجه مناطق تهیه شود. تشکیل همایش‌هایی برای بحث در زمینه‌هـای مختلف در این مورد نیز مفید است. اقدام‌هایی که برای برقراری نظام کارآمد هزینه‌ای و همچنین ارائه موثر کالاها و خدمات دولتی به طور مشترک توسط دولت‌های مرکزی و منطقه‌ای میتواند مورد توجه قرار گیرد به قرار زیر است:

- تعریف مشخص هدف انجام هزینه‌ها برای جلوگیری از اقدام‌هـای مـوازی و اتـلاف منابع؛
- تعریف مشخص نظام اشتغال درون دولتی منابع به نحوی که در سطوح مختلف دولتی پیش‌بینی سطح این اشتغال میسر باشد؛
- به کارگیری قوانین و مقـررات جدیـد، تفـصیلی، اسـتاندارد و شـفاف و همچنـین طبقه‌بندی مناسب در تمامی سطوح دولتی؛
- تهیه مستمر برنامه‌های مالی و مبادله اطلاعات مربوط توسط تمامی سطوح دولتی؛
- توسعه و اجرای نظام‌های اطلاعاتی پیشرفته و یکپارچه رایانـه‌ای در تمـامی سـطوح دولتی.

در باب شفاف سازی حساب‌های مالی باید اشاره کرد که عـدم توانـایی روش‌هـای سنتی بودجه بندی در حل مسائل بودجه‌ای کشورهای پیشرفته و در حال توسـعه باعـث ظهور روش جدیدی شد که به ایدئولوژی مدیریت جدید موسوم است. ایـن ایـدئولوژی تاکید بیشتری بر عملکرد، عدم تمرکز، کاربرد اصول بازار، افزایش انضباط مالی و ایجاد و توسعه نظام‌های اطلاعاتی دارد. برقراری فرهنگ جدید نیاز به تجدید ساختار نهادهـای فعلی و توسعه نظام‌های جدید برای تحقق هدف‌هـای مـوردنظر دارد. بـه ایـن منظـور، نهادهایی باید ایجاد شود که بامدیرانی اداره شود که در قالب بودجه‌ای ثابت، قـادر بـه

www.ketabha.org

ارائه کالا و خدمات با کیفیت برتر باشند. این نظام به ایجاد ساختاری غیر متمرکز کمک می‌کند که در آن بهره بردار ی از منابع و ارائه خدمات نزدیک‌تر به نقاط هدف انجام می‌گیرد.

در روش جدید تاکید بیشتری بر مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی شده است. به طور سنتی این مشارکت‌ها در قالب قراردادهای کلیددر دست، قراردادهای خدماتی و مدیریتی و روش‌های ساخت اجرا و انتقال انجام می‌گرفت. اما در روش‌های جدید دو نکته مورد تاکید است. تامین مالی مشترک پروژه‌های سرمایه‌ای و ارائه خدماتی که از طریق دولت تامین و فراهم می‌شود. مشارکت دولتی – خصوصی در سال‌های اخیر گسترش یافته و شکل سومی نیز به وجود آمده که در آن خدمات توسط دولت تامین مالی می‌شود ولی توسط بخش خصوصی در اختیار مصرف کننده قرار می‌گیرد.

مدیریت جدیدی که نظام بودجه بندی باید بر پایه آن استوار گردد، ریشه در اعتماد و مشخص شدن مسئولیت‌های مدیریت دارد. به بیان دیگر اصول مدیریت بودجه بر پایه اعتمادی است که بر اساس آن وظایف و مسئولیت‌ها به افراد و سازمان‌ها تفویض می‌شود. افراد و سازمان‌ها نیز در مقابل نتایج کار خود مسئول هستند در حالی که با احتیاط و وسواس از ایجاد تعهدات اضافی احتراز می‌کنند.

در حال حاضر برای متخصصین امور مالی دولت پذیرفته شده است که برای تحقق هدف‌ها و ارائه خدمات به نحو مطلوب، دستگاه‌های اجرایی باید در چارچوب برنامه‌های توسعه، برنامه‌ای را برای فعالیت‌های آینده خود آماده کنند. برای آماده سازی بستر لازم جهت تهیه این برنامه‌ها دولت نیر باید یک استراتژی مدیریت درآمدو هزینه داشته باشد که این امر باید توسط دولت مرکزی انجام گیرد.

برای ارتقاء مدیریت در دولت مرکزی، لازم است که دولت‌های سایه تشکیل شود. فلسفه جدید مدیریت با دادن استقلال بیشتر به مدیران، در پی ایجاد دستگاه‌های اجرایی است که ضمن متکی بودن به خود، قادر به انجام فعالیت‌های مشخص د ر قالب منابع موجود باشند. این فلسفه بر مبنای این عقیده است که دولت، بزرگ‌تر و وظایف آن

www.ketabha.org

متنوع‌تر از آن است که به صورت یک واحد مدیریت شود. اگر قرار باشد دستگاه‌های اجرایی خودکفا باشند، مناسب‌تر این است که ارتباط آنها با دولت مرکزی قطع شود. از طرف دیگر اگر بخشی از فعالیت‌های دستگاه‌ها متکی به دریافت‌های انتقالی از دولت باشد، لازم است که اهداف مربوط به فعالیت‌های مربوط به این بخش از فعالیت‌های دیگر تفکیک شود. بسیاری از کشورها حتی قبل از مطرح شدن فلسفه مدیریت جدید، اقدام به ایجاد دستگاه‌های اجرایی مستقل کرده‌اند که بخش عمده فعالیت‌های آن از طریق دولت تامین مالی می‌شود. بعضی از دستگاه‌های اجرایی نیز اقدام به استقراض داخلی و خارجی با تضمین دولت کرده‌اند. همچنین باید اضافه کرد که تجربه بعضی از کشورها نشان می‌د هد که پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی مستقل به قانون گذاری در سطح ضعیفی قرار داشته است. این مشکل موجب تضعیف توان پاسخ گویی نظام بودجه‌بندی می‌شود.

به این ترتیب ملاحظه می‌شود که بودجه ریزی غیر متمرکز، پیچیدگی‌هایی دارد که در صورت عدم مطالعه دقیق و درست همه جوانب، می‌تواند مشکلات و ناهماهنگی‌های زیادی در اجرا همراه داشته باشد. در یک نظام مدیریتی غیر متمرکز همچون نظام‌های فدرالی یادر رابطه مالی میان حکومت‌های محلی و دولت مرکزی، باید در دو حیطه هزینه‌ها و درآمدها به مولفه‌های زیادی توجه شود تا به این ترتیب کارایی نظام بودجه‌بندی، تضمین شود.

www.ketabha.org

فصل نهم / مروری بر مطالعات منطقه‌ای در ایران

www.ketabha.org

www.ketabha.org

شرایط اقلیمی ایران

ایران درمنطقه‌ای از کره زمین واقع شده است که از لحاظ اقلیمی خشک و کم آب است. از کل مساحت ایران، کمتر از ۱۰ درصد آن مورد بهره برداری کشاورزی قرار می‌گیرد. ۹۰ درصد مابقی خاک ایران را ارتفاعات، بیابان، مراتع، جنگل و... تشکیل می‌دهند.

وضعیت جغرافیایی فلات ایران برروی زندگی انسانهایی که در طول تاریخ در آن می‌زیسته‌اند تأثیر گذارده و ساختار اجتماعی متنوعی را به این جامعه بخشیده است. نوع زندگی، شکل اجتماعات، مناسبات تولیدی، روابط مردم، ساختار حکومت و سرانجام پیشرفت یا عقب ماندگی جامعه رابطه مستقیم و انکار ناپذیری با شرایط محیطی و جغرافیایی دارد. (علمداری، ۱۳۸۰، ۴۹۷)

شرایط اقلیمی ایران باعث پراکندگی اجتماعات اسکان یافته گردیده، پراکندگی و دوری اجتماعات از یکسو و شرایط سخت جغرافیایی از سوی دیگر باعث شده که سطح تولیدات کشاورزی در ایران پایین مانده و عمدتاً از حد برآوردن نیازهای مصرفی خود تولید کنندگان فراتر نرود. عدم وجود اضافه تولید باعث شده که زمینه ایجاد بازار، صدور کالا و ضرورت تجارت کمتر به‌وجود آید. عنصر اجتماعی مهم دیگری که در نتیجه شرایط اقلیمی ایران به‌وجود آمده سبک زندگی ایلی و کوچ نشینی است. در چنین سرزمینی به دلیل کمبود شدید آب، امکان بهره برداری کشاورزی و اسکان دایم برای هر جمعیت وجود نداشت. در نتیجه بخش زیادی از جمعیت، مجبور شدند برای ادامه زندگی و دستیابی به منابع طبیعی از یک نقطه به نقطه دیگر حرکت نمایند. (ورداسبی، ۱۳۵۷، ۱۴۵)

www.ketabha.org

مجموعه عوامل طبیعی و جغرافیایی موجب گردید که نـوعی سـاختار زنـدگی بنـام زندگی ایلی یا عشایری به‌وجود آید. ساختار بنیادین این سبک زندگی عبارت اسـت از زندگی بصورت متحرک و انتقال منظم از مکانی به مکان دیگر. بدین ترتیـب در طـول تاریخ، زندگی ایلی یا چادر نشینی بخش قابل توجهی از ساختار اجتماعی ایران را تشکیل می‌داده است. حتی تا اوایل قرن بیستم در حدود ۲۵٪ کل جمعیت ایران را ایلات و قبایل تشکیل می‌داده‌اند. می‌توان نتیجه گرفت که این رقم در گذشته به مراتـب بیـشتر بـوده است. مهم‌تر از کمیت صحرانشینان، کیفیت و سبک زندگی آنان می‌باشد.

به دلیل اجبارعشایر به حرکت دایمی، شیوه زندگی آنها بسیار ساده و ابتدایی اسـت. اصولازندگی و تمدن صحرانشینی به نسبت سایر شیوه‌های زیست، آنچنان ساده است که حتی پس از گذشت هزاران سال هنوز تغییر چندانی بخود ندیده است. اما این به معنـای نبود ساختار در زندگی اجتماعی و همچنین فقدان عرف و سنت و حتی قـانون در میـان عشایر نیست گرچه این موارد به پیچیدگی محیط‌های شهری نیـست. در چنـین شـرایط اقلیمی نوعی تقسیم کار ملی به صورت نانوشته شکل گرفته بودکه بر اساس آن عـشایر به دامداری وپرورش اسب، روستائیان به کشاورزی وشهرنشینان بـه صـنعت وتجـارت اشتغال داشتند. درضمن بخش عمده نیروی دفاعی ایران را عشایر تشکیل می‌دادند.

درزمان صفویه ونادرشاه بیش از هفتاد درصد ارتش ایران را عشایر تشکیل می‌دادنـد که دوات مرکزی دردفاع ازسرحدات ایران ویا لشگر کشی به کشورهای دیگر ازآن‌ها ا ستفاده می‌کرده است. حتی درزمان قاجار عشایر ایران به فرمان علما ایران بـه مـدت ده سال درقفقاز با لشگریان متجاوز روسیه می‌جنگیدند. درحالیکه دولت مرکـزی ازآن‌هـا حمایت نمی‌کرد. بنابراین نشان دادن زندگی سیاه عشایروتاکید برغارت وحمله به مـردم شهرهای ایران هرچند واقعیتهای داردولی بزرگنمایی آن همان ادبیات روشنفکران حامی رضاشاه بوده است. این گروه برای اینکه حمایت خودرا ازرضاشاه مشروع نشان دهند به بزرگنمایی برخی از رفتارهای عشایر پرداخته‌اند.

www.ketabha.org

بخش دوم جمعیت کشور جمعیت روستاییان اندکه به کشاورزی اشتغال داشته‌اند. حد واسط بین جمعیت اول با جمعیت سوم که شهرنشینی بوده را شامل می‌شده است. آنها عمدتا به باغداری و تولید غلات و مایحتاج خوراکی مردم می‌پرداختند. اقتصاد روستایی در ایران بجز در معدود مناطق، همواره با معضل آب مواجه بوده است.

به همین دلیل یکی از مناطق مهم تامین آب ازطریق قنات واب انبارها درجهان سرزمین ایران بوده است.

جمعیت شهری عمدتا درشهرهای ایران که سابقه تاریخی طولانی هم داشته‌اند سکونت داشته‌اند. شهرها ماهیت اقتصادی نداشته‌اند، بلکه شهرهای ایران بر خلاف نمونه‌های اروپایی مراکز سیاسی بوده‌اند. بخش بازاروصنایع و تجارت درشهرهای ایران مستقر بود. دربازارهای شهری هرسه جمعیت ایران به مبادله کالاهای خود می‌پرداختند.

نکته قابل توجه دیگر در تاریخ این سرزمین این است که ساختار سیاسی جامعه در قالب برآمدن و سقوط عشایر شکل گرفته است. این واقعیت از قرن یازدهم میلادی (قرن پنجم هجری) به بعد چشم گیرتر است.

به استثنا سلسله پهلوی، مابقی سلسله‌هایی که از قرن ۵ به بعد در ایران به قدرت رسیده‌اند مبنا و خاستگاه قبایلی داشته‌اند. (کدی، ۱۳۷۵، ۵۷)

رضاخان و برخی روشنفکران ترقی خواه و تجددگرا به فکر ایجاد یک حکومت مرکزی مقتدر و متمرکز که دارای دیوانسالاری مدون و گسترده‌ای باشد افتادند و در همین راستا بود که رضاخان به سرکوب و اسکان عشایر و ایلات کوچ نشین پرداخت. درست برخلاف حکومت‌ها سابق که یک دولت مقتدر رابا بهره گیری از توان و نیروی ایلات وعشایر و در قالب ساختار فدرالی بوجو د آوردند. رضاشاه به بهانه رفتارعشایر که مانع ترقی ایران هستند نظام اجتماعی واقتصادی ایران را فرو ریخت.

www.ketabha.org

تاثیرشرایط جغرافیایی بر برنامه‌های توسعه

پژوهشگران دریافته‌اند بدون شناخت عمیق و دقیق وضعیت جغرافیایی کشور و توجه به تفاوت‌ها و مزایای هر منطقه، برنامه توسعه کشور به موفقیت مورد انتظار نایل نخواهد شد.

محققان عواملی را که بر عدم تعادل فضای جغرافیایی ایران مؤثرند اینگونه برشمرده‌اند:

۱. ناهمگونی‌های طبیعی در فضای جغرافیایی

اگر به نقشه جغرافیایی ایران توجه شود، ناهمگونی زیادی قابل مشاهده است. این ناهمگونی‌ها دارای گستره وسیعی می‌باشند. ناحیه خشک و بیابانی با بالاترین درجه حرارت در مرکز کشور، در کنار ناحیه‌ای سرد و کوهستانی با زمستانهای طولانی در شمال کشور، بیابانهایی با بارش کمتر از ۱۵۰ میلی متر در سال در تناظر با محیط خزری با متوسط بارش حدود ۲۰۰۰ میلی متر درسال. قلل با ارتفاع بیش از ۵ هزار متر در دماوند در شمال کشور، در تناظر با ارتفاع کمتر از سطح دریای آزاد در بیابانهای مرکزی ایران.

در بسیاری موارد محیط زیست طبیعی مانعی عمده در راه پیشرفت و آبادانی منطقه بوده است و باعث ایجاد سطح ناهمگونی از تمدن و توسعه در میان مناطق مختلف و ساکنان آنها گردید. که موجب پیشرفت یک ناحیه و محرومیت ناحیه دیگر شده است.

۲. ناهمگونی انسانی در مناطق مختلف کشور

نقشه اجتماعی کشور ایران، نمایانگر وجود اقوامی است که هر یک در گوشه‌ای از این سرزمین ساکن‌اند. اقوام آذری، کرد، فارس، لر، بلوچ و... هریک بنا به فرهنگ خاص خویش، ویژگی‌های تمدنی مخصوصی را در سرزمین مسکونی خود پایه گذاری کرده‌اند. ادر مواجهه با تمدن جدید برخی زودتر خود را با شرایط دنیای جدید هماهنگ نموده و برخی دیگر در صورتبندی سنتی خود باقی مانده و کمتر توسعه یافته‌اند. (کرمی و لطفی، ۱۳۸۷، ۸۴-۸۵)

www.ketabha.org

ایا این ناهماهنگی مثبت بوده ویا منفی بوده است؟ اگر مظاهر تمدن جدید بـا یـک برنامه‌ریزی ومشارکت محلی درتوسعه مناطق خود همراه بود آیا هم اکنون شـاهد ایـن عدم توازن در توسعه نیافتگی مناطق مختلف کشور بودیم؟. مقاومت عشایر درحفظ شیوه زیست و قلمرو کوچ طبیعی و یا مقاومت اقوام در حفظ بافت اجتماعی وفرهنگـی خـود منافاتی با توسعه یافتگی نداشت. از قضا نادیده گرفتن این ویژگی‌ها بسیاری از تلاظ‌های دلسوزانه در توسعه و پیشرفت این مناطق را ناکام گذاشته است.

تجربه نشان داده است سرمایه‌های انسانی و فرهنگی و حتی مادی به اندازه کـافی در میان اقوام و عشایر وجوداشته و دارد که می‌توانست و می‌تواند محرک و مقوم توسعه و پایدار سازی آن باشد.

۳. وجود اندیشه‌های متعارض در برنامه‌ریزی

بررسی برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که این برنامه‌ها فاقـد انـسجام بـوده و دچـار دوگانگی هستند. در این برنامه مؤلفه‌های مختلف که دارای ناسازگاری و تـضاد هـستند در کنار هم قرارگرفته اند، در این راستا تلاش شده که ملغمه‌ای از اصول و قواعد کلـی مثبت دیدگاههای مختلف و احیاناً رقیب در قالـب برنامـه گنجانـده شـوند (غلامـی و عظیمی، ۱۳۸۸، ۲۳۲) این ناهماهنگی ناشی از وجود اندیشه‌های متعـارض بـا اهـداف و انگیزه‌های مختلف و گاه متضاد در تدوین و طراحی این برنامه‌ها اسـت. مـرور برنامـه چهارم توسعه بیش از سایر برنامه‌ها چنین تعارضی را نشان می‌دهد. بخـشی از مـشکلات در اجرای برنامه و ناکارآمدی آن از همین تعارضات ریشه می‌گیرد.

به هر روی بررسی‌ها و مطالعات نشان داده‌اند که برنامه ریزان و طراحان برنامه‌هـای توسعه در برقراری عدالت، رفع نابرابری‌ها و ایجاد توسـعه در کـشور چنـدان کامیـاب نبوده‌اند. اهم علل و دلایل ناکامی آنها را می‌توان اینگونه فهرست نمود:

- تاکید بر تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه که نمونه بارز آن تئوری قطـب رشـد و ظهور شهرهای پرجمعیت در کشور می‌باشد.
- وجود دیوانسالاری عریض و طویـل و بـی تـوجهی بـه برنامـه‌ریـزی از پـایین در

www.ketabha.org

برنامه‌های توسعه

- بی توجهی به ساختار اجتماعی کشور و مختصات و سرمایه‌های آن در انطباق و اجرای برنامه‌ها (کرمی و لطفی، ۱۳۸۷، ۸۷)

همانگونه که پیشتر اشاره شد کشور ایران با توجه به وضعیت جغرافیایی خاص خود دچار نابرابری‌ها فضایی میان مناطق جغرافیایی است. که جهت رفع این نابرابری‌ها برنامه‌ریزی به شیوه‌های مرسوم و کلاسیک مفید و مؤثر نخواهد بود و نیاز به برنامه‌های خاص و ویژه است. برخی از راهکارهای پیشنهادی در این زمینه عبارتند از:

- بهره گیری از امتیازات و سرمایه‌های انسانی، فرهنگی و اقتصادی و مزیت اقلیمی محلی
- باز تعریف وظایف و اختیارات نهادهای محلی از جمله شوراها با عنایت به اقتضائات توسعه و پیشرفت کشور

در مجموع می‌توان گفت یکی از عوامل اساسی ناکامی برنامه‌های توسعه داشتن نگرش نگاه ورفتار یکسان تمرکزی برای کلیه مناطق کشور بوده است. این امر نه تنها باعث عدم موفقیت برنامه‌ها گردیده بلکه اجرای نامتوازن برنامه‌ها در برخی موارد به تشدید ناهماهنگی‌های مختلف میان مناطق مختلف شده است. به این نکته باید عنایت داشت که، از لحاظ جمعیتی ۷۸ درصد از جمعیت کل کشور در نیمه غربی و ۲۲ درصد در نیمه شرقی کشور جای گرفته‌اند. تراکم جمعیت در نیمه غربی، کشور از دو عامل امکانات طبیعی و تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در این بخش از کشور متأثر بوده است. از مجموع ۱۶ شهر بزرگ، تنها سه شهر در شرق قرار داشته و بقیه در نیمه غربی کشور شکل گرفته‌اند. توزیع جمعیت در نواحی مختلف به دلیل پراکندگی قابلیت‌های اقتصادی، عدم تناسب میان منابع آب و خاک کشور، تمرکز بیش از حد امکانات خدماتی و فعالیت‌های تولیدی در چند مرکز شهری و وجود تنگناها و محدودیت‌های توسعه در ابعاد ملی و منطقه‌ای به شدت نامتعادل است.

www.ketabha.org

براساس گزارش مستندات برنامه دوم توسعه در سال ۱۳۷۰ کمترین میزان تراکم نسبی در سطح کشور شامل: استانهای خراسان، سیستان و بلوچستان و کرمان است که با دارا بودن حدود ۴۲ درصد وسعت خاک کشور، فقط حدود ۱۶/۷ درصد از جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند.

از سوی دیگر هدف گذاری برنامه‌های توسعه معطوف به نقاط مستعد و زودبازده بوده و چنین هدف گذاری لاجرم سرمایه‌ها و امکانات را به سوی مراکز پرجمعیت و نیز مساعد سوق داده است.

در چنین وضعیتی نواحی حاشیه شرقی و مرکزی سرزمین ایران، که به دلیل وضعیت نامساعد اقلیمی جاذب جمعیت نیستند، همچنان در سازمان فضایی توسعه کشور، مهجور باقی مانده‌اند.

به دلیل تمرکز و استقرار فعالیت‌های اقتصادی عمده در نواحی غربی و جنوب غربی کشور، فضاهای منزوی و متروک در شرق گسترش یافته و گسستگی و عدم انسجام در مراکز زیستی تشدید شده است. سازمان فضایی در محور شرق از نظر میزان جمعیت و فعالیت و تعداد کانون‌های جمعیتی از تعادل و توازن برخوردار نیست.

بر پایه بررسی‌های انجام یافته ۶۳/۷ درصد ارزش افزوده کل کارگاه‌های بزرگ صنعتی به استانهای تهران، اصفهان و قزوین اختصاص داشته و از این مجموعه ۴۲/۶ درصد آن به تنهایی به استان تهران اختصاص دارد. همچنین ۶۰/۲ درصد شاغلان کارگاههای بزرگ صنعتی در استانهای تهران، اصفهان و قزوین استقرار یافته‌اند که حدود ۴۰ درصد آن نیز در استان تهران اشتغال دارند. علاوه بر عدم تعادل و ناهمگنی در فضای کل توسعه سرزمین، در درون مناطق نیز سازمان فضایی توسعه فاقد یکپارچگی و توازن درون منطقه‌ای است. از این رو، در داخل مناطق، رجحان اداری برخی شهرها به دلیل مرکزیت سیاسی و اداری، عدم تعادل‌های درون منطقه‌ای را باعث گردیده است. که ازیک سو، فضاهای حاشیه‌ای در داخل مناطق را توسعه داده و از سوی دیگر، مراکز شهری پرجمعیتی را به‌وجود آورده که از عملکردی عمدتاً خدماتی برخوردارند تا

www.ketabha.org

تولیدی.

بایسته است به تمامی موارد عدم تعادلی که ذکر شد، اختلاف فاحش میان کانون‌های زیستی شهری و روستایی را در کل پهنه سرزمین و هم در درون مناطق بیافزاییم، تا تصویر روشن تری از عدم تعادل قابلیت ها، امکانات، مراکز سکونت و پایگاه‌های فعالیت و خدمات در سازمان فضایی توسعه کشور به‌دست آید. (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۷، ۱۰-۱۱)

پژوهشگران عدم تعادل و استقرار فضایی جمعیت در کشور را معلول عوامل ذیل دانسته‌اند:

- تجمیع و تراکم فعالیت‌های اقتصادی کشور در چند قطب عمده نظیر: تهران، اصفهان، تبریز، شیراز، مشهد و اهواز که با روندی شتابان، جمعیت و امکانات حوزه نفوذ خود را جذب کرده است.
- تقسیم کارتخصصی میان مناطق مختلف کشور براساس مزیت نسبی هر منطقه در چارچوب خط مشی‌های کلان توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور صورت نگرفته است. همچنین شناخت ناکافی از قابلیت‌های متعدد برخی از مناطق کشور منجر به کاهش نقش و سهم آنها در تقسیم کار ملی و فعالیت‌های اقتصادی شده که در نهایت عدم تعادل در توزیع جمعیت در سرزمین را به همراه داشته است.
- اتخاذ استراتژی حصول رشد سریع اقتصادی، منابع سرمایه گذاری و جمعیتی را بسوی مناطق دارای ظرفیت‌های زیر بنایی و آماده بهره برداری هدایت کرده و منجر به حاشیه‌ای شدن بخش‌هایی از سرزمین، و کاهش جمعیت آنها شده است.
- تضعیف شبکه‌های زیربنایی به‌ویژه خطوط ارتباطی و خطوط انتقال انرژی میان قطب‌های توسعه و سایر مراکز زیست و فعالیت کشور، از دیگر عوامل است که جمعیت و نیز توسعه را در نقاط محدود و متمرکز ساخته است.
- عدم انتشار کانون‌ها و قطب‌های توسعه به نواحی پیرامون و در جای خود موجب عدم تعادل‌های فضایی جمعیت کشور شده است (سازمان برنامه و بودجه، ج ۹،

www.ketabha.org

۱۳۷۳، ۸-۱۰)

در مجموع در برنامه‌های توسعه اجرا شده در کشور با وجود رشد برخی از شاخص‌های کمی و کیفی، تحول چشمگیر و محسوسی در وضعیت مناطق محروم و نقاط دور از مرکز و مرزی ایجاد نگردید. (صالحی، ۱۳۸۸ ب، ۵۰۱) عدم تعادل درتخصیص سرمایه‌های ملی به مناطق مختلف کشور توسط دولت به عنوان بزرگترین بنگاه اقتصادی و موتور محرکه جامعه، عامل تشدید ناموزونی‌های منطقه‌ای در کشور بوده است. (کرمی و لطفی، ۱۳۸۷، ۸۰)

نقدهای فدرالیسم اقتصادی

عمده نقدهای مهمی که بر طرح فدرالیسم اقتصادی وارده شده، ناشی از آسیب‌های متصور از نتایج کاربست چنین ساختاری در سازمان مدیریت اقتصاد کشور است. از جمله چنین نقدهایی این است که از الزامات فدرالیسم اقتصادی از میان رفتن یا تضعیف ساختار متمرکز مدیریت و تصمیمات اقتصادی کشور است که می‌تواند به تضعیف اقتدار سیاسی دولت از یک سو و از سوی دیگر با توجه به رشد و توانمند شدن قطب‌های اقتصادی زمینه برای چالش‌های مرکز پیرامون فراهم گردد.

قبل از هر چیز ضروری است که یاد آوری گردد، نگرانی از چنین چالش‌هایی چندان بی وجه نیست و این دغدغه در جای خود صحیح و بجاست، اما نکته قابل توجه در این زمینه آن است که زمینه اصلی وقوع این گونه از چالش‌ها که در برخی از برهه‌های تاریخی جدی شده، ناشی از بی توجهی به آسیب‌ها و پیامدهای تمرکز گرایی حاد و شدید بخصوص در زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی بوده است، آسیب‌هایی که وجود نابرابری‌ها و نابرخورداری‌ها در امتیازات اقتصادی و رفاهی مشدد آن شده و مستمسکی برای چالش آفرینی شده است.

فدرالیسم اقتصادی، خود مدعی است که، رافع این نابرابری‌ها و در نتیجه چالش‌ها است. با اجرای این طرح که بر ایجاد بلوک‌های اقتصادی و رشد و شکوفایی آنها با

www.ketabha.org

توجه به مزیت نسبی اقلیمی و انسانی و فرهنگی هر یک ناحیه تأکید دارد، انتظار می‌رود نتایج ذیل حاصل گردد:

۱. از سویی با رشد و توسعه مناطق مختلف (که در رقابت با بلوک‌های دیگر سازماندهی می‌شوند) محرومیت‌ها و کم رشدی‌های موجود مرتفع شده و این امر به نوبه خود باعث تقویت احساس هویت ملی و احساس تعلق به مرکز می‌گردد.

۲. با توجه به اینکه ساختار اقتصادی در هر منطقه با توجه به مزیت نسبی آن منطقه سامان می‌یابد، مناطق مختلف جهت تأمین نیازها و نیز رشد و توسعه خود، وابسته به مناطق و بلوک‌ها دیگر خواهند بود و همین وابستگی متقابل مانع میل جدایی آنها از یکدیگر می‌گردد.

در ادامه علاوه بر این راهکار اقتصادی خاص، که در واقع از ملزومات طرح فدرالیسم است به راهکارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی که در تحکیم پایه‌های هویت ملی و احساس تعلق اقوام به کشور مؤثرند، اشاره می‌نمائیم.

عمده‌ترین مسائل اجتماعی ـ اقتصادی ایران

ساختار متمرکز اقتصادی در ایران محرومیت‌ها و معضلات و مشکلات در جامعه پدید آورده که اهم آنها عبارتند از:

عدم برابری شانس ترقی اجتماعی: شانس ترقی در مناطق حاشیه‌ای بسیار پائین‌تر از مرکز است. یک معلم یا پزشک با مراتب علمی و تخصص یکسان با هم صنف خود، صرفاً به دلیل قرارگرفتن در استانهای حاشیه‌ای از امکان رشد و ترقی کمتری برخوردار خواهد بود. بنابراین هرکس امکان مهاجرت داشته باشد، دست کم برای پیشرفت فرزندان خود، می‌کوشد به مرکز مهاجرت نماید. بدین ترتیب با مهاجرت نیروهای متخصص، مرکز با تورم نیروی کار و حاشیه با فقر نیروی کار متخصص روبرو می‌شود. سرمایه داران محلی نیز در کنار نیروی‌های متخصص، همراه سرمایه خود به مرکز مهاجرت می‌کنند، و حاشیه علاوه بر کمبود سرمایه گذاری دولتی، به از دست دادن

www.ketabha.org

سرمایه‌های عمومی و محلی خود نیز دچار می‌گردد و به این ترتیب فاصله میان امکانات مرکز و حاشیه روز به روز بیشتر می‌گردد.

سطح زندگی پایین‌تر در استان‌های حاشیه ای: سطح زندگی بطور عمومی در استانهای حاشیه‌ای، پایین‌تر از سایر استانهاست و استانهای حاشیه‌ای به لحاظ شاخص‌های مختلف مانند امکانات رفاهی، امکانات بهداشتی و درمانی، اشتغال و... در سطح به مراتب پایین تری نسبت به استانهای مرکزی قرار داشته و معضلاتی چون بیکاری و اعتیاد در آنها بیشتر به چشم می‌خورد.

تفاوت در برخی شاخص‌ها میان استانهای حاشیه‌ای و مرکز، از جمله امکانات پزشکی، تا چندین برابر است. تخصیص اعتبارات دولتی به شکل نابرابر در میان استان‌های کشور سبب شده سیمای توسعه در کشور و عرصه‌های مختلف انسانی، اجتماعی و صنعتی بصورتی نامتوازن و نابرابر جلوه می‌کند.

مرکز گرایی اقتصادی

واقعیت غیر قابل انکار آنست که جامعه ایران با مشکلات و نارسایی‌های اقتصادی دست به گریبان است و در این میان، بسیاری از استانهای حاشیه‌ای به معضلات عمیق‌تر و گسترده تری مبتلا می‌باشند، که ضروری است علاوه بر رفع این معضلات ساختاری تعبیه گردد که هر یک از استانهای کشور بتواند د رنهضت توسعه شتابان کشور سهم و نقش خود را داشته باشد.

با این حال کافی است به رشد بی رویه و روز افزون جمعیت تهران پیش و پس از پیروزی انقلاب نظری بیفکنیم، تا ما را از هر استدلالی در زمینه مرکز گرایی بی برنامه و بی رویه بی نیاز گرداند. با نگاهی ساده می‌توان فهمید، مرکز گرایی رشدی بین ۲ تا ۲/۵ برابر نسبت به دوره پیش از انقلاب داشته است. مرکز گرایی باعث گردیده امکانات رشد و توسعه در چند شهر خاص همانند پایتخت و چند مرکز استان متمرکز و جمع شود.

www.ketabha.org

با توجه به در اختیار داشتن درآمد نفت توسط دولت، توزیع ثروت ملی در میان افراد جامعه تحت اختیار دولت است. این توزیع در آمد میان عموم افراد جامعه به گونه‌ای است که مقدار بسیار بیشتری از درآمدها و ثروت ملی صرف پایتخت و چند شهر بزرگ می‌گردد. در مناطق غیر مرکزی به علت محدودیت سرمایه گذاری‌های دولتی در طرح‌های استراتژیک، رکود و کسادی کار و بازار پیش می‌آید و نیروهای متخصص و فنی مرتباً از این مناطق خارج می‌شوند. در اینجاست که عوارض عمده این مسئله ملی خود را نمایان می‌کند:

الف) رشد ناموزون مرکز به بهای تضعیف مناطق پیرامونی

ب) توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی مناطق مرکزی به نسبت سایر مناطق

ج) بالابودن نرخ بیکاری و آمار مهاجرت‌های مناطق حاشیه‌ای و به شهرهای مرکزی

د) بالابودن میزان بی سوادی و کم سوادی در استان‌های حاشیه‌ای

عدم توازن افقی در وضعیت اقتصادی مناطق کشور: نابرابری و عدم توازن اقتصادی میان مرکز و سایر مناطق، امری مشهود است. این فرآیند امری جدید نبوده و ریشه در فراگردی دارد که در دوران رضا شاه تشدید گردیده و در دوره‌های بعد نیز ادامه یافته است.

به عنوان نمونه، میزان سرمایه گذاری در خوزستان طبق گفته مسئولان بسیار پائین‌تر از انتظار است، استانی که به لحاظ استعدادهای صنعتی، کشاورزی، گمرک و خدمات، استان بسیار مستعد و ثروتمندی است. به عنوان مثال با وجود گذشت ۲۰ سال از پایان جنگ، بنادر خرمشهر و آبادان فقط ۲۰- ۳۰ درصد بازسازی شده‌اند.

در مجموع عدم توجه دولت، محدودیت‌ها و عدم استفاده بهینه از ظرفیت ها، استعدادها و ثروتهای موجود در استان باعث گردیده، خوزستان با مشکلات و مصایب متعددی دست به گریبان بوده و استان نتوانسته به جایگاه واقعی خود در زمینه رشد و توسعه دست یابد. این امر مختص استان خوزستان نیست. با وجود آنکه سابقه برنامه‌ریزی عمرانی و توسعه در کشور، به پنج برنامه عمرانی قبل از انقلاب و چهار

www.ketabha.org

برنامه اجرا شده و در حال اجرا پس از انقلاب اسلامی بازمی گردد. اما اســتانهای مــرزی جایگاه شایسته خود را در عرصه ملی به‌دست نیاورده‌اند.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل دهم / الگوی مناسب فدرالیسم اقتصادی برای ایران

www.ketabha.org

www.ketabha.org

براساس تجارب جهانی وسابقه تاریخی کشورمان درامـر فدرالیـسم انتخـاب الگـوی مناسب فدرالیسم در حوزه اقتصادی با توجه به شـرایط تـاریخی واجتمـاعی واقتـصادی کشورمان بسیار مهم است. مجموعه پژوهشها و مطالعات نشان داده است کـه بـه دلیـل ساختارهای خاص کشور ایران امکان الگوبرداری از الگوی کشوری خاص فراهم نبـوده و لذا بهتر است مدلی متناسب و مقتضی اوضاع و شرایط ایران طراحی و تـدوین گـردد (تاج گردون:۱۷:۱۳۸۸).

به نظر من نیز مادرایران نمی‌توانیم فدرالیسم کامل را در کشور برگـزینیم و لاجـرم باید یک مدل بومی را بسازیم. محدوده‌های مجاز را تعریف کنیم وبراساس آن حرکـت کنیم. لذا باید ابتدا ببینیم درفدرالیسم اقتصادی چه می‌خـواهیم؟ واز بـروز چـه مـسائلی می‌خواهیم پرهیز کنیم؟ مدل انتخابی ما درفدرالیسم اقتصادی باید به ایـن دونگرانـی مـا پاسخ بدهد.

انتظار ما یا اینکه ازفدرالیسم اقتصادی چه می‌خواهیم؟ انتظار ما در شرایط کنـونی از پیشنهاد چنین ساختاری تحقق موارد ذیل است:

۱. مشارکت مردم را درپیشرفت تحقق یابد تا به کمک مـردم هـم پیـشرفت سـرعت بگیردوهم عدالت وازادی اقتصادی را توسعه و تعمیم یابد.
۲. امیدواری به اینده وثبات واعتماد ملی را درکشور ودرجامعه تقویـت گـردد ومبـانی اقتدار رابرمردم وپیوستگی آنها با حکومت قرار بدهیم.

از چه نگرانی داریم؟ اهم نگرانی‌ها عبارت است از:

۱. فدرالیسم مقدمه‌ای برای چالش‌های مخل به امنیت، هویت و همبستگی ملی نگردد، بلکه در جای خود به تقویت و تحکیم همبستگی و ثبـات سیاسـی در کـشور بینجامـد. جدایی طلبی نشود.

۲. تعارض واختلافات محلی را تشدید نکند، بلکه مقدمه‌ای برای رقابت سالم اقتصادی منطقه‌ای گردد.

برای تامین شرایط فوق ما به نوعی ازفدرالیسم اقتصادی می‌رسیم کـه مـن از آن بـه

www.ketabha.org

فدرالیسم اقتصادی محدود و مدیریت شده، تعبیر می‌کنم. مختصات این مدل از فدرالیسم اقتصادی درهمین فصل می‌اید. دراین مدل دواصل مهم رعایت می‌شود.

۱. تمرکز درمسائل حاکمیتی از قبیل دفاع، سیاست وامنیت وعدم تمرکز درمسائل اقتصادی وتجاری وعلم وفناوری.

۲. فدرالیسم اقتصادی به معنای تقسیم وتوزیع اختیارات در زمینه‌های اقتصادی بین حکومت مرکزی و واحدهای محلی است.

۳. واحدهای محلی مهمترین سلول اقتصاد مردمی هستندکه تمرکز اختیارات اقتصادی بیشتر درانجا صورت می‌گیرد. تعداد این واحدها می‌تواند تا چهل واحد درکشور برسد. ویژگی‌های هر واحد براساس بافت اجتماعی واقلیم ومتناسب با فعالیت‌های اقتصادی بالفعل و بالقوه هر منطقه طراحی می‌شوند.

البته درفرایند تحقق چنین ساختاری باید به عوامل مختلف همچون: اندازه دولت، نحوه برخورد با فساد، تعریف رابطه دولت ومردم، ضرورت وجود چارچوبهای نهادی و قانونی، افزایش حساب دهی و پاسخ گویی دولت، توسعه اختیارات مالی و حسابرسی مشارکت بیشتر مردم، مردم سالاری و ضرورت اختیارات از حکومت مرکزی به سطوح پایین‌تر، توجه داشت.

منظور از مشارکت مردم یا مردم سالاری در امور اقتصادی دخالت بیشتر مردم در اداره امور کشور بخصوص تصمیمات اقتصادی و وجود ساختاری برای نهاد سازی و پاسخ گویی در این گونه امور است.

تجربیات جهانی نشان می‌دهد که معمولا کشورهایی که به نحوی فدرالیسم اقتصادی را اجرا می‌کنند، به دلیل برخورداری از ساختار مشخص و قانونی و تعریف شده از مشکلات کمتری در تنظیم رابطه دولتها و حکومت‌های مرکزی و و حومت‌ها و واحدهای محلی برخوردارند. به ویژه پس از حذف نظام‌های سوسیالیستی در اداره کشورها و نیز بروز شرایط اجتماعی موثر در دنیا باعث شده الگوی بودجه ریزی متمرکز حذف شده و یا بسیار اندک شده و جایش را به شیوه‌های غیر متمرکز

www.ketabha.org

بدهد؛ازجمله هند در این میان مثال خوبی است چرا که این کشور بعد از استقلال و به دنبال گرایشات متعدد موجود در داخل حزب کنگره و دولت پس از استقلال هند و آراء و اندیشه‌های "جواهرلعل نهرو" به شیوه‌های سوسیالیستی برنامه ریزی روی آورده بود ولی این روند پس از آن دگرگون شده و جای خود را به شیوه‌های غیر متمرکزتر داده است. البته در باب هند عده ای بر این باورند که هند را کاملا نمی‌توان به مثابه کشوری کاملا فدرال در نظر گرفت چرا که میزان گرایش به تمرکز در این کشور نسبت به نظام‌های فدرالی بیشتر است ضمن آنکه لااقل به لحاظ گفتمان و شکل رسمی در قانون اساسی هند از این کشور با عنوان "اتحادیه ایالتها" یاد شده است و صریحا در آنجا اسمی از فدرالیسم به میان نیامده است.

در کشورهای فدرال به دلیل وجود اختیارات ویژه در ایالتها و مناطق کشور حد تفصیل بررسی و تصویب بودجه توسط مجلس مرکزی بسیار محدود بوده و مجلس فقط به تصویب و ابلاغ خطوط راهنمای اصلی اهداف و میزان کمک‌های دولت مرکز و دولتهای محلی و ارائه شاخصهای کلان ملی اقدام می‌نماید. در واقع مزیت مهم برای نظام غیر متمرکز و فدرال این است که در آن تشخیص اولویتها و نیازمندی‌های منطقه ای و ناحیه ای با توجه به الزامات و مقتضیات منطقه مربوطه انجام شود و اینها در قالب پیشنهادها و راهکارهایی به بخش مرکزی منتقل گرددو البته دولت و نهادهای مرکزی نیز تاحد امکان آن را لحاظ نموده و حداقل دستکاری و تغییر را در آن به عمل آورند.

مناطق و حوزه‌های مختلف باید دارای مزایا و امتیازاتی باشند که بتوانند به مدد آن در عرصه کلی ملی حرفی برای گفتن داشته باشند و به درجاتی از خودکفایی و استقلال نسبی رسیده باشند بدون تردید در این میان مساله مالی بخشها و حوزه‌های مختلف از اهمیت فراوانی برخوردار است به گونه ای که نمی‌توان انتظار سیستم و نظام برنامه ریزی و اداره غیر متمرکز را داشته و حتی برای آن برنامه ریزی و تدوین سیاست نمود ولی در عرصه اقتصاد کلان و کلی کشور همچنان سیستم مبتنی بر دولت رانتیر و متکی بر بخش دولتی و غیر رقابتی را در پیش گرفته بلکه مناطق گوناگون باید بتوانند به مزایا و

www.ketabha.org

شرایطی دست یابند که وارد بده بستانی مناسب با دیگر بخشها شوندو خصوصی سازی و کوچک کردن دولت خود قدمی مهم در این راستا به شمار می‌آید چرا که نیازمند دولتی کوچک و البته قوی و سیاستگذار هستیم که بتواند به نحوی مناسب و مفید به هدف‌گذاری و تعقیب اهداف و برنامه‌های خویش بپردازد. چنین دولتی بیش از هرچیز به سیاستگذاری علمی و برنامه ریزی کلان توجه می‌نماید به طوری که ضرورتهای کلان کشور و نیز هر منطقه را با توجه و عنایت به الزامات و اهداف کوتاه مدت میان مدت و بلندمدت تدوین نماید با توجه به تفویض اختیارات به نظر می‌رسد کار دولت در مرحله تدوین استراتژی‌ها و اهداف باند مدت تمام نشده و دولت باید به شدت به پی گیری و تداوم برنامه‌ها و اهدافش در طول زمان همت گمارد. در واقع تعیین مزیتها و مقتضیات یک منطقه و حوزه خاص را نباید به عنوان وظیفه و امری که یک بار برای همیشه صورت می‌گیرد پنداشت بلکه این امر بیش از هر چیز نیازمند رصد کردن مناسب و پیوسته سیاستها و امور در پیش اتخاذ شده است تا بتواند نیازهای منطقه و بخش را با توجه به زمان و شرایط آن تشخیص دهدو در صورت امکان نسبت به تغییرات لازم آنها اقدام نماید.

مساله مهم در این میان آن است که قبول نماییم که تمرکزگرایی و تمرکز زدایی دو پدیده دو بخشی یعنی یا این و یا آن نیست بلکه تلفیقی از این دو است که می‌تواند ارتقای کارآیی و بهبود مدیریت را به همراه داشته باشد. به این ترتیب در اینجا باز همان نکته ای مورد تاکید و اذعان رسمی قرار می‌گیرد که توجه بدان در مواجهه و دریافت فدرالیسم اقتصادی در همه ابعاد و جنبه‌های آن و از جمله ابعاد مالی وسایر تصمیمات اقتصادی حائز اهمیت است و آن اینکه هرچند در بیان فدرالیسم بر وجوه متمایز و متنوع بخشها و مناطق پیرامونی تاکید می‌گردد ولی این مساله نباید موجب غفلت از روی دیگر سکه فدرالیسم گردد که همانا همگرایی و میل به باهم بودن و همراه یکدیگر شدن واحدهای مختلف است؛به عبارت دیگر در بحث فدرالیسم همان اندازه که تقسیم اختیارات و عدمتمرکز مهم و اساسی است به همان میزان نیز همگرایی

www.ketabha.org

و وحدت کلی بخشها و واحدهای تشکیل دهند سیتم فدرال اهمیت دارد.

تمرکززدایی یاتراکم زدایی

در بین این دو اصطلاح تفاوت مهم و در عین حال ظریفی وجود دارد که به ویژه در هدف این مقوله نهفته است چرا که تراکم زدایی کارآیی فنی را مد نظر داشته و دنبال می‌نماید و بیشتر به اثر بخشی توجه دارد تا مشارکت و از این رو در بحث تراکم زدایی فرد یا نهادی که اختیارات و مسسولیتها به او تفویض شده است خود را فقط و صرفا به تفویض کننده آن اختیارات پاسخ گو می‌داندو لذا به مردم پاسخ گو نیست در صورتی که تمرکز زدایی به دنبال افزایش ظرفیتها و شرایط مناسب و لازم جهت سپردن اموربه مردم ونهادهای مختلف و به ویژه اهتمام ویژه در راستای زمینه سازی و تلاش برای مشارکت و حضور نهادینه ایشان بوده و به صرف روندهای اداری و فنی اکتفا نمی‌نماید.

کمیسیون اقتصادی و اجتماعی برای آسیا و منطقه پاسیفیک(Escap)درگزارش خویش پس از برگزاری همایش در شهر دهلی نو در سپتامبر ۱۹۸۹برای بررسی تجربه و الگوی کشورهای عضو نتایج ذیل را در واقع به عنوان پیشنهاداتی اعلام داشت:

- قدرت تمرکززدایی بسته به وجود چارچوب نهادی مناسب است.
- هر میزان درآمد مالیاتی که امکان جمع آوری محلی دارد باید به سازمانهای دولتهای محلی واگذار شود.
- باید تلاش شود ظرفیت اجرایی و حرفه ای دولتهای محلی افزایش یابد.
- واحدهای دولت محلی باید در تدوین برنامه‌های عمرانی مشارکت کنند.
- باید دستورالعمل دقیقی مبتنی بر استقلال برای ارتباط دولتهای محلی و مرکزی باشد.
- نظام اطلاعاتی دقیق منطقه ای باید وجود داشته باشد. (تاجگردون:۵۳).

بدیهی است به ویژه در دنیای کنونی همچنانکه به روشنی نیز می‌توان دید اکثر اندیشمندان وسیاستگذاران با عدم تمرکز و تمرکززدایی موافقت دارند ولی مساله مهمتر همانا میزان ونحوه این تمرکز زدایی است که انتخاب بهترین روش و تصمیم در این

www.ketabha.org

خصوص اهمیتی خاص و ویژه دارد؛همچنین درجه تمرکز زدایی و مراحل انجـام آن از ابتدا تا حصول نتیجه کافی و مناسب حائز اهمیت است که باید مورد توجه قرار گیرد.

در هند مالیات ملی شامل مالیات بر درآمد (غیر از مالیـات بـر درآمـد کـشاورزی مشاغل خویش فرمایی و شرکتها) مالیات بر دارایی ثروت مستغلات ونقـل و انتقـالات سرمایه (به غیر از کشاورزی) مالیات غیر مستقیم و کالاهای خاص (غیر از نوشابه‌هـای الکلی و مواد مخدر) است. مالیات محلی نیز شامل مالیات بر کشاورزی مشاغل خـویش فرمایی و شرکتها مالیات بر دارایی ثروت مستغلات فقط کشاورزی مالیات بر حق تمبر و مالیات دارایی‌های غیر منقول مالیات بر مواد الکلی و مواد مخدراسـت. در ایـن میـان سهم دولت مرکزی بیش از ۵۰ درصد کل هزینه است و علاوه بر هزینه‌های عمـومی و حکومتی هزینه‌های صنعت هم بر عهده دولت مرکزی اسـت. دولتهـای ایـالتی عمـده هزینه‌های امور اجتماعی اقتصادی به غیر از صنعت را بر عهده دارند. در باب اسـتقراض فقط دولت مرکزی چنین صلاحیتی دارد و البته دولتهای ایالتی نیز اجـازه اسـتقراض از منابع داخلی را دارند. برخی کمکهای رایگان و بلا عوض نیز به ایالات می‌شود همچـون کمک جبران کسری بودجه به ایالتها. کمک توسط کمیسیون برنامه ریزی به پروژه‌های خاص و نیز کمک وزارتخانه‌ها برای برنامه‌های خاص و توسـعه منـاطقی مثـل نـواحی کوهستانی و عشایری. (تاجگردون:۱۵۱).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی اصل ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون اساسی به تبیین جایگـاه و نقش شوراها پرداخته که به هرحال این نهادها نقش مهمی در تمرکززدایـی مـی‌تواننـد داشته باشند. با وجود اذعان به جایگاه شوراها در قانون اساسی در برنامه‌های توسعه پـس از انقلاب چنانکه شایسته این نهادها بوده باشد بدانها توجه لازم و شایسته نشده است که از جمله مسایل در این زمینه وجود ابهام و سوالتی در بـاب جایگـاه شـوراها بـه لحـاظ تصمیم‌گیری و مباحث مرتبط بوده است؛امری که خود می‌تواند در شـمارعلل و عوامـل ناکامی و ضعف شوراها به شمار اید به ویژه سوال و دغدغه مهـم در ایـن خـصوص آن است که آیا می‌توان تنها از شوراها انتظار نقشی مشورتی و صوری داشت بدون اینکه در

www.ketabha.org

تصمیم گیریهای منطقه ای و حوزه انتخابیه خویش دارای اختیارات لازم و مناسب بوده باشند؟

همچنین خوکفایی و استقلال مالی این نهادها نیز در زمره ملزومات و لوازم ناگزیر این مساله می‌باشد که نیازمند اهتمام جدی در این خصوص است. تصمیمات و صلاحدیدهای منطقه ای و ناحیه ای باید از مکانیسم هایی برخوردار باشند تا آنها را قادر سازد که ثمره تشخیص‌ها و ترجیحات خویش را به نهادهای دولت مرکزی و ذیصلاح انتقال دهند از جمله در کشور ما شورای عالی استانها بدین منظور پیش بینی شده است که به نظر می‌رسد تا کنون از ظرفیت بالا و ممتاز آن چنان که باید و شاید استفاده نشده است و این شورا نهادی است که می‌تواند طرح هایی را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. بالطبع پس از انقلاب به دلایلی چون اوضاع پریشان کشور و پس از آن جنگ تحمیلی چندان که باید و شاید به توسعه مناطق و حوزه‌های گوناگون توجه و اهتمامی نشده و بر عکس در بسیاری از مواقع این تصمیمات فردی و مسوولان رده بالا بوده که امور را به پیش رانده است که ناگزیر زمانه بوده است ولی اکنون باید به نهاد سازی متناسب در زمینه تمرکززدایی توجه و اهتمامی ویژه گردد و نباید فراموش نمودکه ایده این قضیه از مدتها پیش در اذهان و تفکرات مختلف در کشورمان وجود داشته است ولی وجود نهادها و ارگانهایی که بتوانند این ایده‌ها را عملیاتی کنند ضروری به نظر می‌رسد.

ارکان واصول فدرالیسم اقتصادی

درزیر به ویژگیهای نظام فدرال اقتصادی مطلوب جامعه ایران اشاره می کنیم

۱. توزیع اختیارات در حوزه اقتصاد است. یعنی اختیارات درباره صنعت وکشاورزی وخدمات وتجارت، علم وفناوری به سطوح محلی داده می‌شود. ولی اختیارات دولت ملی درسطح امور دفاعی وسیاسی وسیاست خارجی ومنابع ملی عمده ازجمله نفت وگاز دست نخورده می‌ماند.

۲. ازنظر رابطه واحدها با مرکز فدرالیسم اقتصادی ایران پیوسته است ونه گسسته.

www.ketabha.org

۳. درفدرالیسم ایرانی تشکیل واحدها با ماهیت و الزامات اقتصادی است نه سیاسی همانند استانها ی ایران که بیشتر سیاسی ملی هستند. واحدهای کلان به واحدهای کوچکتر از سه تا پنج واحد اقتصادی تقسیم می‌شوند. این تقسیم‌بندی به نحوی صورت می‌گیرد که از گسستگی و نابرابری پرهیز گردد.
۴. تمرکززدایی در اختیارات اقتصادی از سطوح کلان تا اخرین واحد صورت می‌پذیرد.

ساختار فدرالیسم اقتصادی

الف) دولت مرکزی

۱. رئیس جمهوری

رئیس جمهوری که دومین مقام اجرایی کشور پس از رهبری است دارای وظایف زیر است:

۱. اداره هیئت دولت متشکل از هفت وزارتخانه ونه رئیس ایالات.
۲. اداره شورایعالی اقتصاد متشکل از هفت نفر افراد پیشگام درتوسعه وروسای فدرال متناسب با موضوع مربوطه
۳. اداره شورایعالی امنیت ملی
۴. اداره شورایعالی فرهنگی
۵. اداره امنیت وسیاست خارجی وداخلی ازطریق وزارتخانه‌های مربوطه برعهده ریاست جمهوری است.

۲. هیئت دولت

ازهفت وزارتخانه به شرح زیر به‌وجود می‌اید:

۱. وزارت خارجه که زیر نظر رئیس جمهوری ایفای نقش می‌کند. وزیر انرا به مجلس معرفی می‌کند وپس از رای اعتماد سیاست خارجی ودیپلماسی کشور را باکمک آن

www.ketabha.org

پیش می‌برد

۲. وزارت کشور که مسئولیت اداره استانداریهای کشوررادارد وامنیت داخلی کشور را برعهده دارد. شورای تامین استانها را اداره می‌کند. مراودات مرز یرا کنترل می‌کند. نیروی انتظامی به عنوان ابزار آن خواهد بود.

۳. وزارت اطلاعات که مسئولیت اطلاعات کشوررا برعهده دارد.

۴. وزارت دفاع که پشتیبانی درامر تولید وخرید وتامین نیازهای نیروهای مسلح را برعهده دارد.

۵. وزارت اقتصادی که سیاستگذاری ونظارت را برامور صنعتی وکشاورزی و معادن و راه و مسکن را برعهده دارد. برای هرکدام یک مدیر کل خواهد داشت وبقیه وزارتخانه‌ها به فدرالهای منطقه‌ای منتقل می‌شوند

۶. وزارت تجارت خارجی که کلیه صادرات وواردات را درکشور سیاستگذاری ونظارت می‌کند.

۷. وزارت فرهنگ که برکلیه امورفرهنگی وعلمی واموزشی وتحقیقاتی درکشور نظارت وسیاستگذاری خواهد داشت

۸. بانک مرکزی

ب) درسطح دوم قدرت دولت دوگانه می‌شود:

۱. نظام سیاسی وامنیتی که ازطریق استانداریها اداره می‌شود که زیر نظر وزیر کشور اداره می‌شوند. وزیر کشور با حفظ سمت معاون سیاسی رئیس جمهور هم هست.

۲. نظام اقتصادی که ازطریق فدرالها اداره می‌گردد. نه فدرال وپنجاه ولایت درکشور به‌وجود می‌اید وبا اختیارات کامل درزمینه اقتصادی وتجاری وعلم وفناوری به فعالیت مشغول می‌شوند. سیاستها را ازدولت مرکزی می‌گیرند ولی برنامه‌ریزی وبودجه ریزی دراختیار خود انهاست.

روسای فدرالها را رئیس جمهور به مجلس پیشنهاد می‌کند وپس از رای اعتماد حکم

www.ketabha.org

انهارا رئیس جمهور صادرمی کند. روسای ولایت را روسای فدرالها پس ازتائید مجلس ایالتی حکم داده می‌شود ونصب می‌گردند.

ج) مدیریت محلی

سومین سطح ازاداره کشور به شوراهای شهر وروستا ختم می‌شود.

اداره شهرها وروستها ازطریق شورای شهر وروستا وبراساس قانون اساسی صورت می‌گیرد. البته کلیه امور شهر می‌تواند درمدیریت محلی متمرکز شود. یعنی اداره برق ومخابرات وگاز واموزش وپرورش وراهنمایی به شورای شهر وشهرداری سپرده شود.

ج- در سطح قانونگذاری

کشور سه نوع مجلس خواهد داشت. مجلس شورای اسلامی که قوانین مادر وکلیدی وحاکم برمجالس ایالتی وشورها را خواهند داشت. همچنین قوانین غیر اقتصادی را دراجرا تصویب می‌کنند. شورای عالی استانها که اداره شهرها رابرعهده دارند ومجلس ایالتی که قوانین ومقررات اقتصادی واجرایی را برعهده دارند.

بنابراین سلسله مراتب اجرایی کشور شامل:

۱. دولت مرکزی: شامل رئیس جمهوری وهیئت دولت ووزارتخانه‌های هفت گانه واتاق فکر اقتصاد ملی وشورای امنیت ملی وانقلاب فرهنگی واقتصاد.
۲. ایالات نه گانه وروئسای آنها
۳. ولایات پنجاه گانه
۴. مدیریت محلی درشهرها وبخشهای کشور

ازنظر شوراها ومجالس ایران

مجلس خبرگان که تعیین رهبری را برعهده دارد

مجمع تشخیص مصلحت نظام

شورای اسلامی وشورای نگهبان

شورای عالی استانها

www.ketabha.org

شورای قانونگذاری فدرال

دستاوردهای فدرال اقتصادی پس ازاجرایی شدن

همانطورکه درسطور پیشین عرض شد باید ببینیم درفدرالیسم دنبال چه اهداف ودستاوردهایی هستیم. درزیر تلاش کرده‌ایم که مهمترین این دستاوردها را توضیح دهیم:

تمرکز زدایی در ساختار سیستم اجرایی کشور: ایجاد یک ساختار دولتی غیر متمرکز واقتصادی، راهگشای برخی معضلات کشور است. اصولاً به نظر می‌رسد جز با ایجاد یک ساختار فدرال در حوزه اقتصادی، کشور به توسعه و رشد مورد نظر نخواهد رسید. این تدبیر در عین حال می‌تواند بستر مناسبی برای پاسخگویی به خواسته‌های مردم را فراهم آورد. بی گمان شیوه فدرال و تمرکز زدایی در بخش مالی و صنعتی از الزامات رشد موزون و شکوفایی اقتصادی- فرهنگی کشور و به‌ویژه مناطق عقب مانده است. فدرال اقتصادی موجب کوچک شدن دولت وکاهش هزینه‌های دولت مرکزی می‌شود. سرعت ودقت درپاسخگویی به مردم را بالا میبرد وازهزینه‌های ارباب رجوع به نظام اداری کشور می‌کاهد. در نتیجه بهره وری ملی را بالا می‌برد.

مردمی کردن اقتصاد

بی تردید در سایه دولتی کارا و مقتدر، اتخاذ سیاست عدم تمرکز و بهره گیری از مشارکت بیشترمردم و اقوام امکانپذیر بوده و در مقابل دولت نیز قادر به کنترل و مهار متناسب تقاضاها خواهد بود. طی این سی سال همیشه این سؤال مطرح بوده است که چرا جمهوری اسلامی اموردولتی را مردمی می‌کند وامور مردمی را دولتی می‌نماید؟. یعنی جنگ که یک وظیفه دولتی است مردمی شد ولی اقتصاد که مردمی است دولتی می‌شود؟ البته اگر جنگ مردمی نمی‌شد ایران هیچگاه سرزمینهای اشغالی خودرا ازاد نمی‌کرد. بنابراین چرا نباید ازمنابع وتوانایی‌ها وانرژی‌های مردم دربهبود زندگی خودشان

www.ketabha.org

بهره برد؟ یکی ازمهمترین دلایل این بوده است که دولتمردان ایران طرحی برای مردمی کردن اقتصاد نمی‌توانستند ارائه کننـد. مـشارکت مـردم وخـصوصی سـازی وسـرمایه گذاری‌های مردمی درقالب فدرالیسم اقتصادی بهتر امکان پذیر است.

ثبات پایدار

فدرالیسم اقتصادی برخلاف انتقاداتی که ازان می‌شود مردم را به فعالیت ومـشارکت می‌کشاند وانهارا ازتماشاچی بودن وبرخوردهای غیر مـسئولانه خـارج مـی‌کنـد حـس مسئولیت مشترک آنها را درحفظ امنیت وثبات تقویت مـی‌کنـد. همـه منـاطق تـلاش می‌کنند که زمان پیشرفت را ازدست ندهند واز مناطق دیگر عقب نیافتند.

رقابتی کردن اقتصاد

فدرالیسم منطقه‌ای حس رقابت را بصورت مثبت درمردم ایران احیا مـی‌کنـد. ایـن حس را ما درمنطقه‌ای کردن ورزش ویا اموزشگ عالی ویا اداره محلی شهرها می‌بینـیم. درانقلاب انرا دیدیم که چهلم شهدای قم را تبریز برگذارکرد ودران مراسـم عـده‌ای بـه خاک وخون کشیده شدند. ولی مردم ایران عقب نشینی نکردند بلکـه درجهلـم شـهدای تبریز مردم یزد برای آنها مراسم یادبود گرفتند. با آنها هم همینطوربرخورد شد. تاانکـه انقلاب شد مناطق واقوام ایرانی برجهاد درراه خدا سبقت می‌گرفتند. دردفاع مقـدس هـم همینطورشد. درسال دوم که جنگ مردمی شد واز محدوده جنگ دولت ایران با دولـت عراق خارج شد ازروش سبقت درجهاد وشهادت بهره گرفتیم. هراستانی وقومی لـشگری را تشکیل داد وبا کمک یکدیگر علیه ارتش صدام می‌جنگیدند. کلیه اسـتانهای اشـغالی کشور ازاد شد.

تقویت تجارت وصادرات غیر نفتی کشور

مناطق مرزی کشور ما درمجاورت پانزده کشور وغالبا کـشورهای ثروتمنـد نفتـی جهان قرار دارند لذا بازارهای مهمی ازاقتصاد بین المللی دربغل گـوش ماسـت ولـی مـا

www.ketabha.org

بدرستی نتوانستیم ازاین فرصت جغرافیایی استفاده کنیم. فدرالیسم اقتصادی موجب خواهد شد که حداکثر استفاده از مجاورت با کشورهای ثروتنمند منطقه را به عمل اوریم. پانزده کشور مجاور که شامل عراق وکویت وقطر وبحرین وامارات متحده وعمان وترکیه وارمنستان ونخجوان واذربایجان وترکمنستان ازثروتمندان منطقه هستند وکشورهای افغانستان وپاکستان هرچند که کشورهای محرومی هستند ولی را ه تجاری ایران به هند واسیای مرکزی را تسهیل می‌کنند. راه ابریشم ازهمین کشورها ایران را به چین وصل می‌کرد. درمجموع سالی بالای چهارصد میلیارددلار تجارت کالا وخدمات صورت می‌گیرد. اگر ایران تنها ده درصد ازاین تجارت را به خود اختصاص دهد دراین صورت چهل میلیارد دلارصادرات به منطقه داشته است.

صدور فرهنگ ایرانی ازطریق اقوام به بیرون ازمرزها: اقوام ایرانی درمرزهای کشور روی اقوام کشورهای دیگر که درمجاورت اقوام ایرانی هستند تاثیر تاریخی وازداخل به بیرون داشته‌اند. بلوچهای پاکستان همیشه ازبلوچستان ایران تحت تاثیر فرهنگی بوده است. اذربایجان با کو همیشه ازفرهنگ ایرانی واذربایجان تبریز متاثر بوده است. کردستان عراق همیشه ازایران وکردستان ایران تحت تاثیر بوده است. درحقیقت هویت ایرانی وقومی تاثیر مضاعفی براقوام بیرون ازمرزها دارند ازسه هزار سال تاریخ منطقه بیش ازدوهزار سال اقوام منطقه ازعراق وافغانستان گرفته تا قفقاز واسیای مرکزی درزیر لوای کشور واحدی بنام پارسی بوده‌اند. فدرالیسم اقتصادی نوعی همگرایی مثبت به سوی داخل ایران به‌وجود می‌اورد.

کاهش نابرابری‌های اقتصادی یا عدالت منطقه‌ای: کاهش این نابرابری‌ها از طریق توجه بیشتر به مناطق مرزی کشور، افزایش میزان بهره وری اقوام ساکن در این مناطق از رفاه اقتصادی، بهبود اوضاع معیشتی، بالابردن امکانات منزلتی، تأمین اشتغال ازمصادیق یک عدالت پایدار است. فدرال اقتصادی روشی برای توزیع عادلانه فرصتها ست. توزیع عادلانه فرصتها بهتر ازتوزیع عادلانه درآمد پاسخگوی تامین عدالت درجامعه ایرانی است. چرا که اگر تولید ودرآمد همه مناطق وخانوارهای ایرانی تقویت شود به یک

www.ketabha.org

عدالت پایدار می‌رسند. درحالیکه حمایتهای دولتی ازجنس یارانه‌ها یک حمایت ناپایدار است که به همان مقدار کمک دولتی دراثر تورم قدرت خرید مردم کاهش می‌یابد.

افزایش استقلال مالی استانها: علت حرکت توده‌های جمعیتی به شهرهای بزرگ و مرکزی ایران، امکانات رفاهی فراوان وشغلهای کاذبی است که در این شهرها وجود دارد. دلیل این کار این است که مازاد اقتصادی مناطق چه بتوسط بخش خصوصی وچه بتوسط بخش ملی به تهران می‌اید ولی توزیع عادلانه‌ای صورت نمی‌گیرد. حال اگرازحجم دولت وتمرکز آن درتهران وچند استان خاص کاسته شود منابع جدیدی به استانهای کشور تزریق خواهد شد. دراثر چنین سیاستی، دولت ناچار خواهد شد امکاناتی که امروز صرف دانشگاههای برتر، وزارت خانه ها، مدارس با امکانات بیشتر، راه‌های بهتر، فرودگاه‌های مجهز، ... را به شهرهای غیر مرکزی ایران منتقل کند، مسلماً توزیع جمعیتی معقول تری خواهیم داشت. برای تحقق چنین امری، یکی از بهترین و مؤثرترین راهکارها، افزایش استقلال مالی استان‌ها است.

افزایش نقش مالیات در اداره کشور: مناطق دردریافت مالیات ناچار هستند که ازیکطرف حمایتهای خودرا ازتولیدوکارافرینان بهبود ببخشند واز طرف دیگراز آنها مالیات‌ها رای برای عمران وابادانی مناطق خود اخذ کنند. این کار به رابطه یکطرفه وغیر شفاف بین مالیات دهندگان ودولت پایان خواهد داد. از طبقات مرفه مرکز نشین، سرمایه‌ای را در جهت توسعه و پیشرفت مناطق حاشیه‌ای فراهم می‌آورد. با افزایش درآمد مناطق از محل مالیات انجام کارهای عمرانی و برنامه‌های توسعه گسترش می‌یابد.

ادغام نهادهای موازی: برای توسعه فراگیر و تأمین رفاه همه جانبه و رضایت ملت، چاره ی جز ادغام نهادهای موازی، تخصیص بودجه‌های جهشی برای مناطق دور از مرکز و محروم وجود ندارد.

کمک به خلق فرصت‌های کارافرینی: ایجاد فرصت‌های برابر اجتماعی و اقتصادی جهت آموزش و کسب مهارت و دسترسی به سرمایه‌های مالی و فیزیکی برای اقوام و در ادامه آن، توجه به پتانسیل و مزیت‌های نسبی هر استان وتقویت بنیان‌های اقتصاد

www.ketabha.org

محلی، کارآفرینی محلی موجب خوهد شد که ظرفیتهای جدیدی بـرای تولیـد وسـرمایه گذاری درمناطق شکل بگیرد.

توجه به مناطق حاشیه‌ای در اجرای برنامه‌های توسعه: توجـه بـه منـاطق در برنامـه توسعه و ایجاد قطب‌های کشاورزی و صنعتی در استانهای محروم، و توجـه بـه توزیـع عادلانه درآمد ملی و تلاش در جهت ایجاد تعادل منطقه‌ای در کشور. احساس برابری در بهره گیری از فرصت‌های اقتصادی در مناطق مختلف کشور به انسجام ملی کمک شایان توجهی می‌کند. در نقطه مقابل، احساس نابرابری و بی عدالتی اقتصادی قومی زمنیه سـاز شکل گیری سازمانهای سیاسی قومی برای دفاع از حقوق می‌باشد.

تسهیل توریسم در مناطق کشور: یکی از زمینه‌های رشد مناطق، توجـه بـه صـنعت توریسم است. صنعت توریسم از منابع بسیار مهم درآمد در بـسیاری ازکـشورها اسـت. استانهای مختلف ایران، از جمله مناطق حاشیه‌ای دارای جاذبه‌های طبیعـی و نیـز امـاکن مذهبی و تاریخی هستند. تاکنون از این امکانات جذب توریست، به نحو مطلـوب بهـره برداری نشده است. شناساندن جاذبه‌های توریستی زمینه رشد و توسعه این صـنعت را در استان‌ها فراهم آورده، که به نوبه خود موجب رشد و شکوفایی این استانها می‌گردد.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل یازدهم / مبانی نظری فدرالیسم

www.ketabha.org

www.ketabha.org

مبانی نظری فدرالیسم

با وجود انکه بررسی سابقه الگوی فدرالی درایران وجهان نشان می‌دهد کـه اسـتفاده ازاین شیوه اداره کشور یک شیوه موفقی می‌تواند باشد ولی برای آن دست ازخوانندگانی که درصدد مطالع مبانی نظری فدرال اقتصادی هستند این فصل را اورده‌ایم.

پیشینه نظری فدرالیسم

مروری بر رویکردهای موجود در مطالعه موضوع فدرالیسم

دربررسی ادبیات نظری مربوط به موضوع فدرالیسم، ملاحظه می‌شود کـه در مطالعـه این موضوع رویکردهای نظری و دانش‌های مختلف در عرصـه علـوم انـسانی، مداخلـه داشته‌اند. البته باید توجه داشت که هر دانشی با مبانی نظری، پرسش آغـازین و مفـاهیم خاص خود، این موضوع را بررسی کرده‌اند. به دلیل چند وجهی بودن موضوع فدرالیسم، و اینکه یک نظام فدرالیستی به عرصه‌های مختلف جامعه مربوط بوده و نیز از حوزه‌های مختلف، تاثیر می‌پذیرد، در این مطالعه نیز سعی شده اسـت کـه در واکـاوی نظـری " فدرالیسم" از حوزه‌های مختلف علوم بهره گرفته و در واقع، نگاهی چند وجهی به مفهوم فدرالیسم بیندازیم.

در این مطالعه مفهوم فدرالیسم در رویکردهای اقتصاد، جامعه شناسی، جغرافیا، حقوق، علوم سیاسی و مدیریت، مورد ملاحظه قرار گرفته و سعی شده است کـه شـاخص‌هـا و نقاط تاکید در هر رویکرد، نادیده گرفته نشود. تا از این طریق بتوان به یک نگاه نـسبتا جامع به مفهوم فدرالیسم دست یابیم. از این رو در این بخش مطالعه موضوع را با معرفـی رویکردهای نظری موجود، پی میگیریم و در هر رویکرد بـه چنـد محـور مهـم توجـه میکنیم. اول اینکه گرایش‌های نظری درون یک رویکرد که به فدرالیـسم پرداختـه‌انـد کدامند؟ سپس به انعکاس پرسش آغازین هر رویکـردی و نحـوه ورود آن در مطالعـه پدیده مورد نظر می‌پردازیم. همچنین مفـاهیم محـوری و کلیـد واژه‌هـایی کـه در هـر

www.ketabha.org

رویکردی نسبت به موضوع فوق وجود دارد منعکس می‌کنیم چرا که این مفاهیم همان نقاط تاکید هر حوزه‌ای از مطالعه را نشان می‌دهند.

رویکرد علم اقتصاد

اقتصاد عمدتا" دردو رویکرد اقتصاد کلان و اقتصاد منطقه‌ای به موضوع فدرالیسم توجه نموده‌اند. پرسش اصلی از دیدگاه اقتصادی آن است که اولا دولت‌ها تا چه اندازه می‌توانند در حوزه اقتصاد دخالت نمایند و اساسا این مداخله دولت در چه زمینه هاو با چه روش‌هایی اعمال شود. بحث بر سر اندازه دولت و حیطه نفوذ اقتصادی آن است با این هدف که جامعه دارای یک اقتصاد پویا و توانمند باشد و رشد وتوسعه اقتصادی با مانع مواجه نشود. آنها توجه می‌کنند به این که دولت برای بهبود توزیع در آمد در جامعه با ید به چه نحو به صحنه اموراقتصادی وارد شوند تا بهترین نتیجه را بگیرند. در اینجا ایده دولت کوچک و چابک را مطرح می‌کنند و معتقدند که دولت با ید حیطه مداخله اقتصادی خودرا محدود سازد. بخش خصوصی در مناطق و نواحی مختلف باید به طور قابل ملاحظه‌ای وارد تولیدو توزیع و خدمات گردد. و دولت به نظارت محدود اما موثر فکر کند. از دیدگاه اقتصادی یکی از اصولی که حکومت‌های فدرالی باید به آن توجه کنند تنظیم اقتصاد بازار است. از آن جمله تشکیل اتحادیه‌های اقتصادی فدرالی که سعی دارد گردش سرمایه و کالا و خدمات به آسانی صورت پذیرد. رابطه فدرالیسم با پدیده لیبرالیسم در حوزه اقتصادی موضوع مهمی است که تبیین می‌شود. همچنین در مطالعات مربوط به اقتصاد منطقه ای، سخن بر سر آن است که در یک نظام اجتماعی کل، یا در نظر بگیریم در درون یک واحد دولت – ملت، مناطق مختلف با ظرفیت‌ها و توانمندی‌های اقتصادی متفاوت وجود دارد. نیروی کار و سرمایه و منابع و قابلیت‌های موجود در هر منطقه، چنین ایجاب میکند که هر منطقه‌ای بنا به شرایط خود وارد چرخه فعالیت اقتصادی شود تا هم هزینه‌ها کاهش یابد و هم مزیت نسبی هر منطقه‌ای تقویت شده و درآمد زایی افراد همان منطقه را سبب شود. در این رویکرد به این موضوع توجه

www.ketabha.org

می‌شود که دولت‌ها باید مکان فعالیت ها، تمرکز و پراکندگی، تشابه و نابرابری‌های موجود درمناطق مختلف یک جامعه را بررسی نموده و مطابق آن با واگذاری مسئولیت و اختیار عمل لازم، اسباب رشد و توسعه در آن مناطق را فراهم آورند.

از این رو یک نظام فدرالی به ویژه در حوزه اقتصادی و مالی به مراتب بهتر از یک نظام تصمیم‌گیری کاملا متمرکز، میتواند عمل کند. چرا که ابعاد فضایی و محیطی اقتصاد شهری و روستایی مورد توجه قرار می‌گیرد. به طوری که در یک نظام نامتمرکز، چه بسا شباهت و تجانس فعالیت‌های اقتصادی یک منطقه موجب تجمیع آن مناطق شده و حاصل مطلوب به بار آورند. بنابراین هدف تسهیل فرایند رشد اقتصادی است و یک دولت متمرکز با تصمیم‌گیری کاملا تک قطبی و از بالا به پایین برای تحقق چنین هدفی، ناکارآمد خواهد بود. نهایتا آن که فدرالیسم با رشد اقتصادی موافق است اما کافی نیست.

رویکرد جامعه شناسی

جامعه شناسی در گرایش‌های متعدد خود به پدیده فدرالیسم توجه کرده است. جامعه شناسی سیاسی، جامعه شناسی توسعه، مطالعات فرهنگی از آن جمله‌اند. در گرایش جامعه شناختی به فدرالیسم، کانون‌های مختلفی مورد نظر قرار دارند. اینکه توزیع قدرت در یک نظام اجتماعی ناهمگون و متکثر به لحاظ گروه‌های اجتماعی، فرهنگی متعدد در آن، چه صورتی می‌تواند داشته باشد؟ نحوه اداره بهینه در یک نظام اجتماعی که تکثر فرهنگی در آن وجود دارد چیست؟ این تکثرمی تواند جلوه‌های مختلف قومی، زبانی، مذهبی و تاریخی داشته باشد. لذا در یک نظام اجتماعی که از لایه‌های مختلف فرهنگی و سیاسی و اقتصادی تشکیل شده چگونه می‌توان مشارکت حداکثری مردم را در اداره بهتر جامعه به دست آورد. در چه صورت می‌توان نابرابری‌های موجود در زمینه قدرت و مدیریت را در سطح جامعه کاهش داد. یک نظام سیاسی چه سازو کارهای لازم دارد تا بتواند رضایت و مشارکت حداکثری مردمانش را موجب شود؟ همچنین نظام سیاسی چگونه

www.ketabha.org

میتواند اقوام مختلف با عقاید و حتی جهان بینی هاو آئین‌های متفاوت را در یک واحد یکپارچه ملی جمع آورد بطوری که هیچ یک از آن واحدها احساس بی عدالتی و نادیده گرفته شدن، نداشته باشند. بنابراین در دید گاه جامعه شناختی به موضوع فدرالیسم، جامعه به عنوان یک نظام متشکل از لایه‌ها و گرایش‌های گوناگون در نظر گرفته می‌شود که در یک مدیریت کلان کارآمد و رضایت بخش به همه وجوه آن اهمیت داده می‌شود. در بعد توسعه اجتماعی نیز از آن جا که شیوه مدیریت و سازماندهی جامعه مد نظر است، تلاش می‌شود تا مدل‌های بهینه برای یک جامعه با اهداف توسعه انسانی و سیاسی ارائه گردد. از این رو نظام فدرالی به عنوان یک نوع نظام سازماندهی اجتماعی که به همه ابعاد و لایه‌های اجتماعی توجه نشان می‌دهد، مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

رویکرد جغرافیا

جغرافیا در گرایش‌های نظری مربوط به جغرافیای انسانی و جغرافیای سیاسی، به موضوع فدرالیسم رسیده است. فدرالیسم راجغرافیایی‌ترین رژیم دانسته‌اند که بر اساس تفاوت‌های ناحیه‌ای بنا شده است. (شهبازی ۱۳۸۰:۲۰۷) همچنین در برنامه‌ریزی روستایی که یکی از گرایش‌های نظری علم جغرافیاست به مدیریت محلی به عنوان یک رکن توسعه روستایی اشاره شده است. مطالعه چند پژوهش با این رویکردها نشان می‌دهد که توزیع اقوام و پراکندگی فضایی آنها و نیز سهم اقوام و مذاهب در اداره جامعه، نیز مدیریت سیاسی فضا و نقش آن در توسعه، مورد بحث بوده است. تمرکز گرایی یا تمرکز زدایی در مدیریت یک جامعه از دغدغه‌های اصلی در این حوزه است. البته باید توجه داشت که مناطق یا نواحی در مفهوم جغرافیایی آن مورد نظر است. گاتمن به بررسی مفهوم قلمرو پرداخته و در این مطالعه در جستجوی پاسخ به این سوال بر آمده که چگونه جوامع انسانی در عین حال هم خود را در قلمرویکدیگر سهیم می‌دانند و هم به تقسیم قلمرو می‌پردازند. نظریه افتراق مکانی در این دیدگاه، نشان دهنده آن است که هر ناحیه جغرافیایی دارای کانون و مرکزی است که با دارا بودن

www.ketabha.org

توان مندی‌های کارکردی در مقیاسی عمیق شخصیت و اعتباری جدا از نـواحی مجـاور دارد. در نتیجه باید قدرت سیاسی مستقل خود رانیز داشته باشد.

از این رو به حکومت محلی و یا مفهوم مدیریت محلی بسیار پرداخته شده اسـت. از نگاه پژوهش گران این حوزه، واگذاری اختیارات و مسئولیت‌هـا بـه منـاطق و نـواحی مختلف، تصمیم درستی است که حاکمان باید بگیرند. تقویت حکومـت‌هـای محلـی در واقع راه را برای توسعه هموار می‌سازد. فدرالیسم از باب واگـذاری اختیـارات و توزیـع متعادل قدرت، کانون توجه این بخش قرار می‌گیرد. البته این که این تفویض اختیارها تا چه اندازه و در چه حوزه‌هایی باید باشد مورد مناقشه واختلاف نظر اسـت. دیـدگاه‌هـای موجود در این زمینه را می‌توان در یک پیوستار ترسیم نمود که یک سر آن دیدگاه‌هایی قرار می‌گیرند که به واگذاری کامل مسئولیت‌ها و واگذاری کامل اختیار تصمیم‌گیـری به مناطق یا واحدها معتقدند و در سر دیگر پیوستار، دیدگاه‌هایی قرار می‌گیرند که نوعی خودگردانی محدود و تصمیم‌گیری در حوزه‌های خرد و جزئی را توصیه مـی‌کننـد. بـه عبارت دیگر به و جود یک دولت مقتدر و یک کانون تصمیم گیر نهایی، اعتقاد دارند.

رویکرد حقوق

بدیهی است که تحلیل نظام‌های فدرالی از منظر حقوق شهروندی یکی از رویکردهای مهم درمطالعه موضوع فدرالیسم می‌باشد. گرایش حقوق اساسی، کانون توجه خـود را بـه حقوق اولیه و طبیعی انسان‌ها صرف نظر از رنگ و نژادو مذهب، معطوف مـی‌نمایـد. از این زاویه، هر نوع نظام سیاسی و مدیریتی که بتواند در رعایت حق شهروند ی بیشترین حساسیت را نشان دهد، مطلوب است. پرسش مهم آن است که کدام نظام سیاسی و یا چه نوع سازماندهی مدیریتی می‌تواند بیشتر حقوق شهروند ی و قبل از آن، حقـوق اساسـی ساکنان یک اجتماع سیاسی را تامین نماید؟ دامنه این حقوق بسیار گسترده است. از حق حیات و آزادی عقیده و بیان گرفته تا حق شـغل و بهداشـت و آمـوزش و حتـی حـق فراغت و بهره مندی از محیط زیست سالم، همه امروزه جزو حقوق شهروندی محـسوب

www.ketabha.org

می‌شوند که هر حکومتی باید ملتزم به آن باشد. از این دیدگاه، اساسا یک اجتماع از آن جهت با مسالمت و صلح آمیز می‌تواند به حیات خود ادامه دهد که حاکمان بـه حقـوق شهروندان احترام گذارده و در تامین آن بکوشند. دولت منتخب در واقع دولتی است که با انتخاب آزاد و با مشارکت رضایت مندانه شهروندان تشکیل می‌شود و متعهد می‌گردد که بیشترین حقوق شهروندی را چه برای اکثریت و چه برای اقلیـت موجـود تـضمین نماید. بنابر این چالش بر سر یافتن و یا گزینش نظامی است که به حقوق اساسـی افـراد پای بندی بیشتری نشان دهد. برخی در نظام‌های فدرالی چنین قابلیتی را ملاحظه می‌کنند و لذا به نقد نظام فدرالی می‌پردازند و نقـاط قـوت و ضـعف آن را مـورد تحلیـل قـرار می‌دهند.

لذا از یک حیث می‌توان گفت که علم حقوق، بیشترین دغدغه ایجـاد یـک جامعـه متعادل و عادلانه رادارد که ساکنان آن به طور برابر و نه تبعـیض آمیـز از امکانـات و ظرفیت‌های موجود برخوردار شوند. چنین جامعه‌ای در گرو وجود یک مدیریت سیاسـی با کفایت است. بنابر این انواع نظام‌های سیاسی که تا کنون به وجود آمده مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد و یا نظام مطلوب ترسیم و پیشنهاد می‌شود. البته باید توجه داشت که در رویکرد حقوقی در مطالعه فدرالیسم تاملاتی وجود دارد. برخی معتقدند که نظام‌هـای فدرالی به حقوق جمع یا گروه، بیشتر گرایش داشته و حقوق اساسی و حقوق اجتماعی و سیاسی گروه را تامین می‌کند. مثلا اگر یک واحد قومی یا اقتصادی را در نظربگیریم که تشکیل دهنده جزئی از نظام فدرالی باشد، بیشترین تاکید متوجه رعایت حقوق جمعی آن قوم است و این نگرانی وجود دارد که حقوق فرد، به عنوان جزئی از یک گروه، مـورد غفلت قرار گیرد. این منتقدان، می‌گویند نظام فدرالی بیشتر به حقوق جمع، متعهد اسـت نه فرد. حال آن که یک نظام عادلانه باید حقوق تک تک افراد را مورد ملاحظـه قـرار دهد. استدلال می‌کنند که با تشکیل واحدهای فدرالی، مشکل حل نمی‌شود چه بـسا کـه حقوق فرد در درون یک واحد فدرال، نادیده گرفته شود. پس واگذاری اختیار و قـدرت به یک جمع یا گروه، تضمین کننده حقوق تک تک افراد آن جمع نیست و چه بسا باز

www.ketabha.org

هم در تصمیم‌گیری محلی، گرایش‌ها و علائق و نیازهای افرادی، نادیده گرفته شود.

این یک اشکال اساسی و نقد جدی است که پیش روی صاحب نظران این حوزه است. در نتیجه می‌توان دریافت که در رد یا پذیرش فدرالیسم در این حوزه نیز چالش‌هایی وجود دارد.

رویکرد علوم سیاسی

علوم سیاسی از منظر انواع نظام‌های سیاسی و نسبتی که حکومت و دولت با شهروندان دارد، به موضوع نگاه می‌کند. در این دیدگاه نظام‌های سیاسی طبقه بندی می‌شوند و ویژگی‌ها و شرایط هر نوع نظام سیاسی مورد مطالعه قرار می‌گیرد. گونه شناسی نظام‌های سیاسی به اشکال مختلف صورت گرفته است. به عنوان مثال آندرو وینسنت در کتابی با عنوان نظریه‌های دولت، پنج نظریه در باب منشا دولت را شناسایی و تحلیل کرده است که عبارتند از: نظریه دولت‌های مطلقه، نظریه دولت مشروطه، نظریه اخلاقی دولت، نظریه طبقاتی دولت و نظریه کثرت گرایان در باره دولت. در این نوع طبقه بندی، نظام‌های فدرالی جزو نظریه‌های کثرت گرایانه در باب دولت مطرح شده‌اند. در این نظام‌ها به آزادی و حقوق گروه‌ها توجه می‌شود. البته کثرت گرایان خود مکتب واحدی به شمار نمی‌روند و علائق نظری مختلفی دارند. "لاسکی معتقد است که مهمترین حقیقتی که تارخ به وجود آن شهادت می‌دهد این است که تنها عامل تضمین رفاه اجتماعی، آزادی افکار و اذهان افراد است. افراد باید از حریمی برخوردار باشند که دولت نتواند د ردرون آن حقی برای خود قائل شود. "(اندرو وینسنت ۱۳۷۱: ۲۸۷) کثرت گرایان افراطی حتی معتقدند که هیچ سازمان اقتدار مرکزی نباید وجود داشته باشد و قدرت کاملا باید میان گروه‌ها و اجتماعات محلی توزیع شود. در مقابل این دیدگاه، برخی دیگر از کثرت گرایان نیز عقیده دارند که بالاخره یک مرجعیت نهایی واحدی باید وجود داشته باشد تا تصمیمات مربوط به کلان جامعه را اخذ کند. یک دولت مرکزی که برخی از حوزه‌های تصمیم‌گیری را به طور انحصاری در اختیار خود

www.ketabha.org

داشته باشد. حوزه‌هایی مثل جنگ، رابطه با سایر کشورها و امنیت ملی، از آن جمله‌اند.

سرانجام آن که نظریه گثرت گرایانه در با ب حکومت به نتیجه روشنی نرسیده است و هم چنان مناقشات نظری در این حوزه ادامه دارد. نظام فدرالی به عنوان نظامی که به حقوق اقلیت‌ها و گروه‌های مختلف در جامعه حساسیت نشان می‌دهد مورد توافق است اما درباره نحوه و محدوده مداخله حکومت مرکزی در مناطق مختلف، آرائ متفاوتی وجود دارد.

رویکرد مدیریت

در گرایش مدیریت دولتی و حتی مدیریت سازمانی به این موضوع پرداخته می‌شود که یک جامعه یا یک سازمان باید چگونه اداره شود تا بیشترین مطلوبیت را به دنبال داشته باشد. نحوه اداره جامعه توسط حکومت مرکزی چگونه باشد تا بهترین تصمیمات در زمان مناسب و برای مکان و شرایط مناسب گرفته شود. سلسله مراتب مدیریتی چگونه باید باشد و تصمیم‌گیری‌ها چه سازو کاری باید داشته باشد. برای اداره بهتر یک سازمان و یا جامعه آیا تصمیم‌گیری متمرکز کارآمد و مفید است یا تصمیم‌گیری غیر متمرکز؟ مناسب‌ترین شیوه تصمیم‌گیری غیر متمرکز چیست؟

باید توجه داشت که بحث تمرکز زدایی در نظام اداری از مسائلی است که به طور جدی در دستور کار مدیریت کلان اجتماعی ما قرار داشته است، حتی می‌توان گفت که یکی از آرمان‌های انقلاب اسلامی این بود که تصمیم‌های مربوط به مناطق، اقوام، شهرها و روستاها در خود همان واحدها انجام پذیرد و در مرکز تصمیم‌گیری نشود. از این رو قانون شوراها و حکومت‌های محلی از اولین ملاحظاتی بود که حتی در شورای انقلاب برای آن تدارک دیده شد.

در این رویکرد به مدیریت محلی بسیار تاکید می‌شود. یکی از ابزارهای تحقق عدالت در میان گروه‌های اجتماعی تشکیل شوراها ست تا مردم هر منطقه خودشان در مورد نیازهاو اولویت هایشان تصمیم گیرند و به اجرا درآورند. تقسیم اختیارات و

www.ketabha.org

مسئولیت‌ها موجب می‌شود تا جامعه بهتر اداره شود همچنین میزان پاسخگویی مقامات محلی را نیز بالا می‌برد. و این در نهایت به نفع جامعه است.

بنابراین تمرکززدایی در مدیریت، مهمترین محمل این گرایش برای ورود به بحث فدرالیسم است. در این باره نیز پژوهش‌های بسیاری وجود دارد که به تمرکززدایی در آموزش، در نظام سلامت، در اداره مناطق اقتصادی و سایر حوزه‌ها معطوف است. هر یک از این پژوهش ها، پیامدها و آثار و نتایج تمرکز یاتمرکززدایی در واحدهای مختلف اداری کشور را مورد تحلیل قرار داده‌اند. لازم به یادآوری است که قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی ایران نیز به موضوع تمرکز زدایی و کوچک ساز ی دولت توجه نشان داده و حیطه‌های حاکمیتی و تصدی گری دولت را مشخص نموده است. حرکت برنامه پنجم توسعه، اساسا به سمت کوچک و کارآمد سازی دولت بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

از توضیح موارد فوق می‌توان دریافت که فدرالیسم نوعی از نظام اداره جامعه است که در آن یک نظام اجتماعی کلان در سطوح مختلف خود اعم از قومی، نژادی، مذهبی، ویژگی‌های منطقه‌ای و جغرافیایی، توانمندی‌های اقتصادی و تولیدی، می‌تواند تفکیک شده و هر واحدی بنابه ملاحظات و صلاحدید مردم همان ناحیه اداره شود. البته اینکه ملاک تقسیم یک نظا م کل اجتماعی چیست بستگی به سابقه تاریخی و فرهنگی وسیاسی همان منطقه دارد. بنابر این یک نظام فدرالی میتواند با محور قرار دادن یک شاخص یا چند شاخص در آن واحد، به تفکیک و تمایز برسد. ضمنا از دیدگاه‌های مختلف می‌توان یک نظام فدرالیستی را مورد ارزیابی قرار داد که در ۶ محور ارائه شد.

در جدول شماره (۱) خطوط اصلی بحث به صورت چکیده منعکس است. در این جا سعی شده که نگرش به فدرالیسم را در ۶ محور نظری با ملاحظه نقاط اصلی و تاکید هر یک از رویکردها نشان دهیم.

www.ketabha.org

جدول ۱. رویکردهای موجود در مطالعه فدرالیسم و نقاط تاکید هر یک از آنها

رویکرد اصلی	گرایش‌های نظری	پرسش محوری	مفاهیم اساسی
اقتصاد	اقتصا کلان – اقتصاد منطقه ای	دولت برای بهبود توزیع درآمد در جامعه باید به چه نحو به صحنه امور اقتصادی وارد شود؟ حدود و دامنه مداخله دولت در اقتصاد مناطق مختلف چگونه باشد؟	اندازه دولت – تصدی گری دولت – وظایف حاکمیتی – مناطق اقتصادی – بعد فضایی فعالیت‌های اقتصادی – توسعه اقتصادی- توانمندی‌های منطقه‌ای در بخش‌های اقتصادی.
جامعه شناسی	جامعه شناسی سیاسی – جامعه شناسی توسعه – مطالعات فرهنگی	مناسب‌ترین مدل برای اداره جامعه از حیث مشارکت شهروندان چیست؟ در کدام نوع نظام سیاسی حقوق اقلیت‌ها و اقوام و گروه‌های مختلف جامعه بیشتر رعایت می‌شود؟	تکثر فرهنگی – توزیع قدرت میان شهروندان و اقلیت‌ها – برابری و رفع تبعیض در بین مناطق و اقوام – هویت‌های قومی و هویت ملی – وحدت کارکردی و چند گونگی فرهنگی – اجتماعی – مشارکت حداکثری درنظام اجتماعی.
جغرافیا	جغرافیای سیاسی- جغرافیای انسانی – برنامه‌ریزی روستایی	الگوی بهینه مدیریت سیاسی در چندگونگی فضا و شرایط جغرافیایی و فرهنگی چیست؟ حکومت‌های محلی چه جایگاهی دارند؟	سازماندهی سیاسی فضا – حکومت محلی – تصمیم‌گیری‌های محلی و دولت ملی – تمرکز و عدم تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها – واگذاری اختیار به واحدهای محلی.
حقوق	حقوق اساسی و حقوق شهروندی	مناسب‌ترین الگوی قانونی و حقوقی برای نظام اجتماعی و سیاسی کدام است؟ درکدام نوع نظام سیاسی حقوق شهروندی به بهترین و کامل‌ترین نحو تامین می‌شود؟	حقوق اساسی و طبیعی بشر اعم از حق حیات – آزادی – کرامت انسانی – حقوق شهروندی: حق شغل – آموزش – بهداشت – فراغت – برخورداری از محیط زیست سالم – امنیت – آزادی بیان و عقیده رعایت حقوق اقلیت در واحدهای بزرگ اجتماعی و سیاسی.
علوم سیاسی	توسعه سیاسی	انواع نظام‌های سیاسی کدامند و هر یک چه قابلیت‌هایی	انواع نظام‌های سیاسی تکثرگرا – حکومت‌های اقتدارگرا و حکومت‌های

www.ketabha.org

رویکرد اصلی	گرایش‌های نظری	پرسش محوری	مفاهیم اساسی
		دارند؟ کدام نوع نظام سیاسی قادر است بیشترین مشارکت افراد را جلب نموده و رفاه و آزادی بیشتری برای شهروندان فراهم آورد؟	مشارکت طلب – مشارکت سیاسی شهروندان – حدود آزادی و اختیار گروه‌ها و اقلیت‌ها – حدود حاکمیت ودولت – نظام‌های فدرالی وانواع آن.
مدیریت	مدیریت دولتی	چه راه کارهایی برای تمرکز زدایی سازمانی وجود دارد؟ نقاط قوت و ضعف تمرکز و عدم تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها چیست؟	تمرکززدایی – تفویض اختیار – اصلاحات اداری با توجه به دولت کوچک و کارآمد- توزیع قدرت در سطوح مختلف اداری و اجتماعی – تمرکزگرایی.

با توجه به این که فدرالیسم را می‌توان از ابعاد مختلف نظری مورد بررسی قرار داد در این مطالعه نیز سعی شده است که به قدر کفایت از هر یک از دیدگاه‌های فوق بهره گرفته شود. ازآنجا که فدرالیسم نوعی سازماندهی اجتماعی است که با همه عرصه‌های حیات اجتماعی پیوند یافته لذا با یک رویکرد تلفیقی به موضوع نگریسته می‌شود.

ضمن آن که توجه داشته باشیم که شاکله بحث فدرالیسم در تمام دیدگاه‌ها آن است که نظام فدرالی یک نظام چند پارچه و متکثر است و همه فعالیت‌ها از تصمیم سازی تا برنامه‌ریزی و اجرا و نظارت را پوشش می‌دهد. اگرچه واحدهای فدرالی می‌توانند با ملاک‌های گوناگون تفکیک شوند که بستگی تام به شرایط هر کشوری دارد. در برخی کشورها فدرالیسم عمدتا قائم بر محور چندگونگی فرهنگی سامان یافته و در برخی دیگر بر اساس چندگونگی ظرفیت‌ها و منابع اقتصادی است. ملاحظات سیاسی و تاریخی نیز می‌تواند برپا کننده یک نظام فدرالی باشد.

دربخش بعدی به مبانی نظری فدرالیسم می‌پردازیم. در این بخش ملاحظاتی فراتر ازیک رویکرد داشته و مولفه‌های فدرالیسم که به طور مشترک در همه رویکردها به آن اشاره شده منعکس می‌شوند.

www.ketabha.org

۱. مبانی نظری

تعریف مفهوم فدرالیسم

دراینجا لازم است نظری به تاریخ تکوین این مفهوم بیندازیم و سپس تعریف مفهوم را از منابع مختلف ارائه دهیم. سپس به ابعاد نظری مفهوم فدرالیسم اشاره خواهیم نمود. تعریف مفهوم فدرالیسم، اصول فدرالیسم، پیش شرط‌های تشکیل نظام فدرالی و انواع نظام‌های فدرالی از جمله مباحثی هستند که به آنها خواهیم پرداخت.

واژه فدرالیسم (federalism) ریشه در واژه لاتین (foedus) به معنای اتحاد و موافقت نامه دارد. به لحاظ تاریخی اتحادیه شهرهای یونان اولین تجربه شناخته شده در زمینه فدرالیسم است. یعنی قراردادی بین شهرهای مستقل برای رسیدن به هدفی مشترک در مسائل دیپلماتیک – نظامی – تجاری – حتی ورزشی شکل گرفت. باید اذعان داشت که این شکل مشارکت حتی در جوامع اولیه هم بوده است. در قرون وسطی شکل اولیه فدرالیسم را میتوان یافت. امپراطوری‌های فئودال، حداکثر اختیارات را به فئودال‌ها وشهرهای آزاد مستقل دادند اما به تدریج با ایجاد کشورهایی با نظام‌های سلطنتی، این طرح واره از بین رفت. در اوضاعی کاملا متفاوت در سال ۱۲۳۵ اولین اتحاد سوئیس که از ریشه‌های کنفدراسیون امروزی است با مشارکت سه کانتون (واحد اجتماعی) به وجود آمد. در سده شانزدهم میلادی برای اولین بار تشریحی تئوریک از این مفهوم به وسیله یوهانس آلتوزیوس ارائه گردید. بنابر این اورا اولین تئوریسین مفهوم فدرالیسم دانسته‌اند. از نظر ایشان، قانون اساسی بایستی بر پایه خودمختاری و آزادی عمل گروه‌ها ونیز مشارکت آنان در تشکیل یک مجموعه بزرگ تدوین گردد. اما تفکر آلتوزیوس ابهام داشت. مثلا این سوال مطرح می‌شود که آیا خودمختاری هر گروه با وجود اتحاد آنان به قوت خود باقی می‌ماند؟ این مناقشه نظری تا به امروز باقی است.

ایده فدرالیسم بعدها توسط متفکرین دیگر ی همچون منتسکیو و کانت مورد توجه قرار گرفت. چنانکه کانت فدرالیسم را برای برپایی صلح لازم و ضروری می‌دانست. وی

www.ketabha.org

میان صلح، حقوق و ایجاد یک فدراسیون در سطح بین المللی رابطه مستقیمی برقرار نمود. نهایتا در دورانی که تشکیل دولت‌های ملی همراه با عصر روشنگری و صنعتی شدن در اروپا همراه شد دوران تشکیل فدراسیون با تشکیل ایالات متحده امریکا آغاز گشت. (خوبروی پاک ۱۳۷۷:۱۹)

به طور کلی نظریه فدرالیسم برای آشتی دادن یگانگی دولت با ناهمگونی گروه‌های موجود در یک جامعه پدید آمد که امروزه به دیدگاه‌های متعددی رسیده است که گاه حتی با یکدیگر متضادند و نگرش‌های مختلفی را در چارچوب نظریه فدرالیسم مطرح می‌سازند. همچنان که در حوزه نظری، در حوزه واقعیت نیز نظام‌های فدرالی متعدد ند و از الگوی واحدی تبعیت نمی‌کنند. ولی به هر حال از زمان پدید آمدن این مفهوم و تحقق خارجی آن در ایالات متحده امریکا، می‌توان ملاحظه نمود که نظام‌های فدرالی رفته رفته بر تعدادشان و نیز تنوع شان افزوده شده است. بلژیک نخستین کشوری است که بدون جنگ، فدرالیسم را برگزیده است و از حالت تمرکز گرا خارج گشته است. البته باید نظام‌هایی را هم یاد آوری کرد که تجربه‌های موفقی از نظام فدرالی ارائه نداده‌اند. عدم کارایی روش فدرالی در روسیه و یوگسلاوی از آن جمله‌اند.

فرهنگ سیاسی آکسفورد چنین می‌نویسد: فرد می‌تواند از طریق ترکیب مطلوب علایق ملی و محلی و ارضی در چارچوب یک بافت مرکب از کنترل‌ها وموازنه‌های موجود، در بین یک دولت فراگیر یا ملی یا فدرال از یک طرف ویک مجموعه از دولت‌های محلی از طرفی دیگر منتفع گردد ویا به طور دائم متضرر شود. (احمدی:۱۳۷۲:۲۹)

فرهنگ علوم اجتماعی فدرالیسم را این طور تعریف کرده است: یک نظام فدرال قدرت را بین یک حکومت مرکزی و حکومت‌های تابعه مطابق قراردادی تقسیم می‌کند که آن را نمی‌توان صرفا از طریق فرآیند عادی قانون گذاری مرکزی تغییر داد. مواردی که به واحدهای حوزه‌ای واگذار می‌شود باید با اهمیت باشند و نه صرفا موارد پیش پا افتاده وبی اهمیت. همچنین ارگانهای مرکزی تا حدودی مستقیما با افراد در تماس

www.ketabha.org

می‌باشند. هم به منظور کسب اقتدار از آنها از طریق انتخابات و هم به منظور اخذ مالیات و اجرای قوانین. ایالت‌های تحت پوشش این نظام از قدرت نسبتا قابل ملاحظه‌ای جهت تعویض یا ترکیب برنامه‌های حکومت خود شان، برخوردار می‌باشند. یکی دیگر از نکات اساسی، برابری ایالات تابعه است. هر چند در مقابل قانون این برابری صد در صد است ولی از نظر جمعیت، وسعت و دارایی از برابری نسبی برخوردار می‌باشند. (فرهنگ علوم اجتماعی:۶۱۴)

از نظر باری یکی دیگر از صاحب نظران این حوزه، در فدرالیسم قدرت به نحوی میان حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی یا منطقه‌ای تقسیم می‌گردد که همه با هم هماهنگ و البته در حیطه خود مستقل باشند. قوانین و آیین نامه‌های حکومت فدرال، قوانین برتر محسوب می‌گردند. نکته قابل توجه از نظر باری این است که ایالات از حکومت مرکزی کاملا مستقل نیستند و نسبت به یکدیگر وابستگی متقابل دارند که این وابستگی محصول یک قانون اساسی است که ایالات و حکومت مرکزی را عمیقا به هم مرتبط می‌سازد. (همان)

فرهنگ علوم سیاسی لیپست در باره فدرالیسم می‌نویسد: شکلی از همبستگی وسازمان بندی سیاسی که واحدهای حکومتی جداگانه موجود در نظام سیاسی جامع تری را به هم می‌پیوندد و به هر یک از آن واحدها امکان می‌دهد که تمامیت و یکپارچگی سیاسی اصلی خود را حفظ کند. فدرالیسم را می‌توان به معنی تسهیم قدرت بر پایه قانون مداری از طریق نظام‌هایی که خود گردانی و حاکمیت مشترک راتلفیق می‌کنند تعبیر کرد. در نظام‌های فدرال، خط مشی‌های اساسی از راه مذاکره ساخته و پرداخته و اجرا می‌شوند تا همه اعضا در گرفتن تصمیم‌ها وبه اجرا در آوردن آنها سهیم باشند. در آن دسته از اصول سیاسی که به نظام‌های فدرال نشاط و سرزندگی می‌بخشند بر اهمیت گفت و گو و همکاری مبتنی برمذاکره میان چندین مرکز قدرت تاکید شده است در آن اصول برمحاسن مراکز پراکنده قدرت به عنوان وسیله پاسداری از آزادی‌های فردی و محلی نیز تکیه نهاده شده است. (لیپست ۱۳۸۴:۹۸۷)

www.ketabha.org

مونتسکیو از متفکران مهم این حوزه عقیده دارد: قراردادی است که به وسیله آن چند گروه سیاسی توافق میکنند تا به شهروندان دولت بزرگتری که می‌خواهند آن را تشکیل دهند تبدیل شوند. این جامعه تازه مرکب از جوامع مختلفی است که ممکن است با الحاق دیگر جوامع به آن گستردگی پیدا کند. او از یونان و روم یاد می‌کند و از مشارکت کشورهای ساحل دانوب و راین و اتحادیه سوئیس و هلند به عنوان نمونه‌هایی از جمهوری‌های فدراتیو نام می‌برد.

کانت درمورد فدرالیسم اندیشیده و معتقد است که آنچه حقوق بین المللی خوانده می‌شود بر اساس حاکمیت مطلق دولت‌ها استوار است که این امر مانع اعمال زور و جلوگیری از جنگ می‌شود پس صلح بر پایه حقوق استوار است و وقتی به طور قطعی برقرار می‌شود که تمام افراد از قوانین درست که خود آن را تهیه کرده‌اند، اطاعت کنند و از آن و از نظم قانونی که به وجود آورده‌اند سر نپیچند. ایجاد فدراسیون جهانی ممکن نیست مگر آن که همه دولت‌ها به شکل جمهوری ارزش‌های والای آزادی وبرابری سیاسی را به رسمیت بشناسند. با این همه تفکر کانت در مورد فدرالیسم و ایجاد قدرتی بالاتر از دولت‌ها دقیق و درست بود. اما در مورد مسئله حاکمیت هر یک از دولت‌های تشکیل دهنده فدراسیون با حاکمیت دولت فدرال دچار تناقض شد. به همین جهت نتوانست رابطه میان قدرت فدرال (مرکزی را با قدرت‌های تشکیل دهنده تشریح کند. (ابدالی ۱۳۷۹:۴۰)

به نظر پیر ژوزف پرودن فدرالیسم به معنای وسیع عبارت است از قواعد کلی اصلاح روابط اجتماعی. به نظر او نظم اجتماعی هرمی از قرارداد هاست و سیستم فدرالیست قراردادی اساسی است. چنین سازمانی دولت را تسهیل میکند. و دولت فقط درموارد مشخص و معینی که در قرارداد سیاسی پیش‌بینی شده است به کار گرفته خواهد شد. در این حالت دولت پدیده ثانوی است نه حاکم. به نظر پرودن فدراتیو اصولا باید شامل توافق و آشتی دادن قدرت و آزادی باشد. به عقیده او نظم سیاسی براساس دو اصل متعارض قدرت و آزادی استوار می‌گردد و سیستم فدرالیستی به آزادی ارزش بیشتری می‌دهد. (همان:۴۳)

www.ketabha.org

لازم به یادآوری است که پرودن را یک فدرالیست افراطی می‌دانند که نظریه‌های او نهایتا منجر به شرایط بدون دولت می‌گردد. او به آزادی‌های فردی و گروهی بسیار تاکید دارد و معتقد است که دولت به هیچ وجه مجاز به محدود کردن این آزادی‌ها نیست.

ابوالفضل قاضی در تعریف فدرالیسم آورده است: در صورتی که چند کشور مستقل و حاکم تصمیم بگیرند بنا به ملاحظاتی سرنوشت سیاسی – اجتماعی – اقتصادی و نظامی خود را به هم پیوند دهند و با کمک یکدیگر قدرت بزرگتر و فراگیرتر به وجود آورند و مرتبه شایسته تری در جامعه بین المللی برای خود کسب کنند گام اساسی به سوی ایجاد کشور فدرال براشته شده است. (قادری۱۳۸۶: ۱۳)

در کتاب بنیادهای علم سیاست آمده است: اگر اقتدار حکومت در یک جامتمرکز باشد، حکومت تک ساختی و اگر میان مرکز و چند واحد محلی تقسیم شده باشد، حکومت فدرالی خواهد بود. در نظام فدرالی قدرت سیاسی به شکل عمودی بین حکومت مرکزی و زیر مجموعه‌ها تقسیم می‌شود. فدرالیسم، یک ساختار و روش حکومتی است که یگانگی و وحدت را بر شالوده تفاهم و رضایت برقرار می‌سازد. (همان:۱۴)

اگر چه تعاریف مفهوم فدرالیسم متعدد و بسیارند اما میتوان از همه آنها گزاره‌های مشابه و مشترکی را در تعریف فدرالیسم استخراج نمود. این گزاره‌ها عبارتند از:

فدرالیسم راه حلی برای چندگانگی ساختاری اعم از نژادی – زبانی – مذهبی... ارائه می‌دهد.

فدرالیسم مدعی سازماندهی روابط مرکز- پیرامون است. مرکز در واقع حکومت مرکزی است و پیرامون می‌تواند نام‌ها و مصادیق مختلفی بر خود گیرد مانند ایالت یا استان یا کانتون و غیره.

فدرالیسم تقسیم اختیارات و صلاحیت‌ها بین سرزمین‌ها ست که در این سرزمین‌ها افرادی با هویت‌های مشابه می‌زیند. یا به لحاظ فرهنگی همگونند ویا هر مولفه دیگری.

فدرالیسم روشی است برای همزیستی گروه‌های مختلف در درون یک دولت- ملت.

www.ketabha.org

فدرالیسم پاسخی است برای مشلک هم زیستی ملیتهای مختلف در داخل یک کشور.

فدرالیسم روشی حکومتی است بر اساس تقسیم قدرت و واگذاری اختیارات به واحدهای مختلف یک جامعه.

فدرالیسم شکلی است از اشکال مختلف سازماندهی اجتماعی.

اصول بنیادین فدرالیسم

نظام‌های فدرال بر زمینه‌های فکری، اقتصادی ویا اصولا بر اساس شرایط و امکان‌هایی شکل می‌گیرند که در اینجا به آنها خواهیم پرداخت. برای تحقق نظام فدرالی لازم است بنیان‌های فکری و ارزش‌های ملازم با آن وجود داشته باشد. البته در اینجا این مناقشه نظری پیش می‌آید که آیا زمینه‌های فکری ابتدا باید مهیا برای پذیرش چندگانگی در تصمیم‌گیری‌های وجود داشته باشد و بعد نظام فدرالی بر پایه آن شکل گیرد ویا اینکه تحقق نظام فدرالی نهایتا منجر به پدید آیی فرهنگ متناسب با آن خواهد شد. یعنی همان بحث‌هایی که در موضوع توسعه مطرح می‌شود که آیا توسعه اول باید محقق شود و پیامدهای آن، رشد افکار و ارزش‌های فرهنگی متناسب باآن است و یا اینکه اول بایددر جامعه شرایط فکری متناسب باتوسعه ایجاد شود – مانند تساهل – مدارا – پذیرش غیر- گفتگو و... - سپس برای توسعه برنامه‌ریزی نمود. این مناقشه پایان ناپذیر است. علی ایحال باید پذیرفت که فدرالیسم هم با خود ارزش‌هایی را همراه می‌آورد و به جامعه می‌دهد و افراد را متناسب با آن جامعه پذیر می‌سازدو هم نیازمند زمینه‌های و شرایط فکری و سیاسی ویژه‌ای است. این دو رابطه‌ای متقابل دارند. فدرالیسم بر ارزش‌های از پیش موجود جامعه مبتنی بر تفاهم – سازگاری – رعایت حقوق – آزادی شهروندی – اعتماد و غیره متکی است و هم در بطن خود ارزش‌هایی رامی پرورد که قادر است یک جامعه را با همه تفاوت‌ها و چندگانگی‌های ساختاری در کنار هم و با صلح و آرامش و تفاهم، همزیست سازد. بنابر این در اینجا به دام چنین بحثی نمی‌افتیم و صرفا به اصول ملازم با فدرالیسم توجه می‌کنیم.

www.ketabha.org

لیپست معتقد است نظام‌های فدرالی بر شش اصل بنیادین استوارند. نامتمرکزنـد، بـه دموکراسی علاقه مندند، نظامی از ابزارهای مهار و موازنه را برقرار کرده انـد، از طریـق فرایند مذاکرات علنی عمل می‌کنند، قانون اساسی مکتوب دارند، واحدهای ثابت قـدرت را بر طبق قانون اساسی در حکومت مستقرساخته‌اند. (همان:۹۸۹)

عدم تمرکز: نخستین اصل فدرالیسم عدم تمرکز است. چارچوب سیاسی دارای مرکز واحدی نیست بلکه مراکز چندگانه‌ای دارد کـه بـا قـانون اساسـی و شـبکه ارتباطـات مشترکی به یکدیگر می‌پیوندند. فدرالیسم نمایشگر الگوی سازمان بندی ماتریسی اسـت. تعدادی دولت جداگانه اما برابر (دولـت‌هـای تـشکیل دهنـده) در دل مجموعـه‌ای از نهادهای قالب دهنده (حکومت فدرال) جای می‌گیرند و از داخل حتی بـه کـانون‌هـای کوچکتر نیز تقسیم می‌شوند. هر کانون در حکم عرصه‌ای از حکومت اسـت. عرصـه‌ای بزرگتر یاکوچکتر و نه بالاتر یا پایین تر. این کـانون‌هـا مراکـز گونـاگون بـارگیری قدرت، برای وظایف گوناگون دارند. کل آنها به صـورت یـک نظـام فرمـان شناسـی (سیبرنتیک) عمل می‌کنند. فدرالیسم در نقطه مقابل هرم سلسله مراتب قرار دارد کـه در آن قدرت و اختیار در راس متمرکزند یا به سمت آن گرانیده می‌شـوند و همـه مراکـز دیگر قدرت به منزله سطح‌ها یی نگریسته می‌شوند که از راس تبعیت می‌کنند. به همـین ترتیب فدرالیسم نه دارای مرکز قدرتی است و نه دارای محیطی پیرامونی که نخبگـان از طریق آن شکل پذیرند یا به مرکز جذب شوند.

نظام‌های فدرال به شدت به دموکراسی متمایل‌اند. عده‌ای حتی استدلال می‌کننـد کـه هر نظام واقعا فدرالی بایددموکراتیک باشد. زیراباید عامه مردم و برگزیدگان قـانونی را در هر عرصه‌ای به مشارکت وادارد. دموکراسی فدرال درمقایسه با دموکراسی مبتنی بـر دو الگوی دیگر حکومت یعنی دموکراسی نظام انگلیسی و دموکراسی همپیوند، بر پایـه مجموعه مقدمات نسبتا متنوع تری بنا شده است. در الگوی انگلیسی دموکراسی، پارلمان برترین مقام را دارد و حکومت تا زمانی اعمال قدرت می‌کندکه مورد حمایت اکثریـت پارلمانی باشد. دموکراسی همپیوند نظامی است که تقسیم‌بندی‌های عمیق قومی، زبانی یا

www.ketabha.org

مذهبی دارد وبرای همساز کردن نیازهای گروه‌های مختلف مقررات خاصی ترتیب می‌دهد. بلژیک و سوییس نمونه‌هایی از دموکراسی‌های انجمنی یا همپیوند در جامعه‌های کثرت گرا به شمار می‌روند.

دموکراسی فدرال برنظامی از ابزارهای مهار وموازنه متکی است. واحد سیاسی باید به نحوی ساخته و پرداخته شود که هر نهادی مورد نظارت و توازن نهادهای دیگری قرار گیرد که خودشان اقتدار خاصی بر اساس قانون دارند و برای حفظ حیات سیاسی و اجتماعی شان از خود مختاری کافی برخوردارند. به عبارتی میتوان گفت: بلند پروازی باید با بلند پروازی خنثا شود.

فدرالیسم باید امکان مذاکره کردن را فراهم آورد. مذاکره باید در میان نهادها و نمایندگانشان صورت پذیرد وباید به نحوی علنی به عنوان یکی از اجزای قانونی فرایند سیاسی فدرال اجرا شود. در حقیقت مذاکره در هر نظامی حتی در متمرکزترین نظام‌ها یا نظام‌های مبتنی بر سلسله مراتب، به اعتبار ماهیت روابط انسانی، روی می‌دهد. لیکن فدرالیسم یگانه نظامی است که مذاکره را به صورت بخش لاینفک و لازم این فرایند در می‌آورد و فقط تابع این شرط است که علنی و دسترس پذیر باشد. نقش عمده سیاست در نظام‌های فدرال آن است که علنی بودن مذاکرات را هم از لحاظ خود مذاکرات و هم از حیث دسترسی به میز مذاکرات تامین کند.

اصل قانون مداری در فدرالیسم محرکی نیرومند به شمار می‌رود. برای به وجود آوردن نظام فدرال لازم است که قانون اساسی مکتوبی در دست باشد و همه طرف‌های سهیم در باره نظامی که بر پا کرده‌اند یا به آن پیوسته‌اند درک مشترکی کسب کنند. با مرور زمان، قانون‌های اساسی به تدریج هم سند یا اسناد مکتوب را شامل می‌شوند و هم تفسیرهای مورد قبولی راکه اکثر اوقات به همت دیوان عالی یا دیوان قانون اساسی فراهم می‌آیند. و ششمین اصل فدرالیسم آن است که مرزبندی‌های واحد سیاسی در نظام‌های فدرال به موجب قانون اساسی باید ثابت باشند. تقسیمات ممکن است یا ارضی باشند یا مبتنی بر همپیوندی یا هردو. در عالم نظر اگر چه واحدهای تشکیل دهنده نظام

www.ketabha.org

فدرال ممکن است غیر ارضی هم باشند ولی در حقیقت تقسیم قدرت بر اساس حوزه‌ها یا مناطق، رایج‌ترین و موفقیت آمیزترین شیوه تقسیم‌بندی است.

همچنین در برخی از منابع مربوط به فدرالیسم، اصول و ویژگی‌های فدرالیسم را در سه قانون خلاصه کرده‌اند:

قانون فراداشت: ایجاد نهادهای مشترک که قلمرو عملکرد آنها کلیه اعضای کشور فدرال باشد و در سطح بالاتر از دولت‌های عضو عمل کند.

قانون خودمختاری: یعنی پذیرش خودمختاری از سوی اعضا و حمایت از این گرایش به وسیله قانون اساسی که به مثابه سنگ تعادلی در برابر نهادهای برتر کشور فدرال است. پس هر دو عضو دارای اختیاراتی سازمانی و سیاسی خاص خود هستند.

قانون مشارکت: دولت‌های عضودر یک کشور فدرال باید بتوانند در سرنوشت کلی یک جامعه مشارکت داشته باشند.

نیز اشاره شده است که در یک نظام فدرالی، حقوق حاکم بر روابط دولت‌های عضو (یاایالات و استان‌ها) از زمره حقوق اساسی است نه حقوق بین المللی. زیرا قانون اساسی فدرال مشخص کننده حدود و چگونگی این روابط است. همچنین، قانون اساسی، صلاحیت‌های بین المللی را در انحصار دولت مرکزی قرار می‌دهدو دولت‌های عضو را مشمول حقوق داخلی در جامعه می‌سازد. در کل دولت‌های عضو نسبت به یکدیگر برابر ند و روابط آنها با یکدیگر همانند دولت با دولت است. (امجدیان۲۶:۱۳۸۵)

پرودن سه اصل را برای برقراری فدرالیسم لازم می‌شمارد:

الف) حکومت‌های مستقل می‌بایست با تنظیم معاهده‌ای اتحادخویش را در شکل یک فدراسیون اعلام نمایند.

ب) هر حکومت عضو فدراسیون بایدطبق قانون نسبت به تفکیک قوای خود اقدام و موارد بازنگری در قانون اساسی خود را پیش‌بینی کند.

ج) به جای جذب حکومت‌ها در دولت مرکزی و یا تضعیف قدرت آنها باید قدرت دولت مرکزی رابه حداقل ممکن رساند. (منصوریان ۱۳۸۲: ۴۳)

www.ketabha.org

به طور کلی اصولی را برای فدرالیسم بسیار اساسی دانسته‌اند که عبارتند از اصل تفکیک و تقسیم، اصل خودمختاری، اصل مشارکت، اصل جایگزینی، اصل وسعت، اصل تقسیم حاکمیت، اصل خودمدیری سیاسی، قوه قضائیه مستقل. اصل تفکیک و تقسیم نشان دهنده آن است که قانون اساسی یک نظام فدرالی شامل مقررات و قواعدی است که به تفکیک اختیارات و صلاحیت‌ها میان حکومت‌های محلی و حکومت فدرال (مرکزی) می‌انجامد. البته روش‌های گوناگونی جهت تفکیک وتقسیم اختیارات و صلاحیت‌ها در هر سیستم فدرال به کار گرفته شده است. همچنین اصل خودمختاری اشاره به آن دارد که صلاحیت و اختیار حکومت‌های محلی جهت اخذ تصمیم، تصویب قانون واجرای آن در قلمرو خود و در جهت پیشبرد منافع و حل مشکلات خود است. به این ترتیب هر یک از حکومت‌های عضو فدراسیون در قلمرو حقوقی خویش که توسط قانون مشخص شده، حق و اختیار وضع و تصویب قانون واجرای آن را دارند و هیچگونه نظارت سلسله مراتبی و یا هیچ حق قیمومیتی در زمینه تصمیمات حکومت‌های محلی از سوی حکومت‌های فدرال اعمال نمی‌گردد. مطابق این اصل، مراجع اقتدار حکومت‌های محلی در درون قلمرو خود برتری دارند. در اصل مشارکت نیز چنین شرح داده‌اند که هر یک از واحدهای فدرال بایستی از طریق نماینده یانمایندگان خود در تصمیمات دولت فدرال که مربوط به مجموعه فدراسیون است، مشارکت نماید. مشارکت حکومت‌های محلی در تصمیمات دولت فدرال به صور مختلفی صورت میگیرد. این اصل به معنای دو مجلسی بودن و مشارکت جوامع محلی در نهادهای فدرال است.

اصل جایگزینی، به این معنا که وظیفه‌ای که واحد کوچک می‌تواند انجام دهد نبایدبه واحد بزرگ واگذار شود. اصل وسعت که مبتنی بر این معناست که هر قدر واحدهای عضو فدراسیون کوچکتر باشد، آزادی‌ها محفوظ‌تر است.

اصل تقسیم حاکمیت به معنای دوگانگی حاکمیت است نه تفکیک قوا. به این معنا که تقسیم قدرت مهم است. در این تقسیم قدرت، چند صلاحیت مانند سیاست خارجی و دفاع و انتشار پول واحد در اختیار دولت فدرال می‌ماند. در بقیه حوزه ها، حکومت‌های

www.ketabha.org

محلی می‌توانند خودشان تصمیم‌گیری و اجرا نمایند.

اصل خودمدیری سیاسی نیز به این معنا است که هر یک از حکومت‌های محلی، خودمدیر و مسئول‌اند. زیر قیمومیت دولت فدرال نیستند. ضمنا داشتن قوه قضائیه مستقل دلالت بر آن دارد که یک نهاد قانون اساسی برای عدم مغایرت تصمیم‌ها باید وجود داشته باشد.

عموم صاحب نظرانی که در باب فدرالیسم سخن گفته ونظریه پردازی کرده‌اند بر چنین اصولی توافق دارند.

آنچه در نظام‌های فدرالی اتفاق می‌افتد این است که هر شهروندی تابع دو حوزه اختیار قانونی و قضایی است. یکی حکومت فدرال و دیگری حکومت ایالتی. در حکومت فدرال، حکومت مرکزی درمورد مسائل عمده مربوط به منافع عمومی یا مشترک مانند ارتش و امنیت و اقتصادو مسائل پولی، تصمیم‌گیری واقدام می‌نماید و واحدها ی محلی یا تشکیل دهنده فدراسیون به مسائلی که از لحاظ محلی اهمیت دارند می‌پردازند. توزیع اختیارات میان مرکز و واحدها را قرار داد تشکیل فدراسیون یاقانون اساسی فدرال تعیین می‌کند. در فدراسیون‌ها جدایی از فدراسیون تنها از راه یک روند رسمی وقانونی مقرر در قانون اساسی میسر است.

باید توجه داشت که نظام فدرالی نظامی است که ماهیتا دو گرایش متضاد را با هم آشتی می‌دهد. اول علاقه به حفظ خودمختاری و شخصیت حقوقی از سوی دولت‌های مستقل یا محلی و دوم کشش به سوی تشکیل یک قدرت جدید تا در برگیرنده کلیه گروه‌ها و اجتماعات باشد. بنابر این شهروند به دو مرجع قدرت تعهد سیاسی دارد یکی به دولت مرکزی یا اصطلاحا دولت فدرال ودیگری به دولت محلی که واحدی کوچکتر است. در نظام فدرالی قانون فدرال بر قوانین محلی واحدهای عضو فدراسیون، برتری دارد. البته حدود اختیارات ایالت‌ها در نظام‌های مختلف فدرالی، متفاوت است.

www.ketabha.org

پیش شرط‌های فدرالیسم

همچنان که در مورد هر موقعیت جدید یا هر وضعیت سیاسی و اجتماعی خاصی می‌توان تحلیل کرد، فدرالیسم نیز همانند تحقق توسعه، جامعه مدنی، دموکراسی و هر موقعیت دیگری، نیاز به شرایط و زمینه‌هایی دارد. نظام فدرالیستی بر هر بستری نشانده نمی‌شود. می‌باید ارزش‌هایی در حوزه فرهنگ و باورهای سیاسی پذیرفته شده باشد. سیاستمداران باید فرهنگ تفاهم و تحمل مخالف و نقد را دارا باشند. از سوی دیگر شهروندان نیز باید دارای فرهنگ مدارا و مشارکت و کار جمعی و تصمیم‌گیری جمعی راداشته باشند. وجود فرهنگ کثرت باوری یکی از شرایط اساسی برای تحقق نظام فدرالی است. یعنی مشروعیت بخشیدن به کثرت عناصر در جامعه وتقدم دادن به حقوق گروه‌ها و بخش‌های مدنی در داخل یک نظام سیاسی و احترام به سلیقه‌ها و گرایش‌ها و اعتقادات گروه‌های مختلف اجتماعی، این که قدرت دولت نباید انحصاری باشد تا چرخه اداره کشور بر محور نیازهای واقعی مردم در عرصه‌های مختلف به حرکت درآید. به طور کلی شرایطی را برای تحقق نظام‌های فدرالی برشمرده‌اند که به اختصار به چند مورد اشاره می‌کنیم.

وجود اراده جمعی وتمایل ذهنی وعملی ساکنان سرزمین مورد نظر برای استقرار سیستم فدرال. یعنی موافقت اکثریت مردم از راه‌های دموکراتیک مثل همه پرسی ورفراندوم، اخذ شود.

وجود ساختار حقوقی مناسب که و جود سیستم فدرال را به رسمیت شناخته باشد. تصریح این مسئله در قانون اساسی لازم است

وجود واحدهای مستقل دست کم دو جامعه سیاسی که تمایل خود رابرای اتحاد زیر لوای یک کشور متحد اعلام دارند. وجود چندین واحد سیاسی مستقل در درون کشور فدرال شرط اساسی و پیش نیاز پایه‌ای تشکیل سیستم فدرال است.

وجود ساختار واقعی قدرت دموکراتیک درهمه واحدهایی که تمایل خود را برای ایجاد کشور فدرال اعلام داشته‌اند. ظاهرا رابطه معناداری بین ساختار دموکراتیک و

www.ketabha.org

سیستم فدرال وجود دارد و تجربه کشورهای فدرال نشان می‌دهد که ساختارهای سیاسی غیر دموکراتیک هرگز نمی‌توانند اجرا کننده سیستم فدرال واقعی باشند. دموکراتیک بودن ساختار سیاسی حکومت مرکزی شرط لازم است.

گردن نهادن ذی نفع‌های میدان رقابت سیاسی به قواعد دموکراتیک یعنی طرف‌های درگیر، قواعد بازی رقابت را پذیرا شوند. دوری از رفتارهای خشن، تحمیلی و مسلحانه، انتظاری است که میتوان داشت.

پذیرش تکثر و تنوع فرهنگی بسیار مهم است. اگر نظام سیاسی حاکم، به تفاوت‌ها و تمایزهای مربوط به زبان و مذهب و آداب و رسوم و حتی قومیت‌های مختلف و تاریخ اجتماعی آنها بی اعتنا باشد و سعی در یکسان سازی اجتماعی و ایجاد وحدت تصنعی با ملاک‌ها و ضوابط خود نماید، نخواهد توانست به نظام فدرالی پاسخ مثبتی دهد. ارزش‌های یک جامعه دارای تنوع قومی عبارت از دموکراسی- عدالت توزیعی- رعایت حقوق شهروندی- مشارکت در قدرت- داشتن پارلمان مستقل- مطبوعات و رسانه‌های محلی- تدریس و آموزش زبان قومی و احترام به شعائر و آئین‌های قومی است. (مقصودی ۱۳۸۵: ۲۶)

آلبرت دیسی دو شرط برای تشکیل یک کشور فدرال مشخص کرده است:

اول وجود یک گروه از کشورهایی که به شکل بسیار نزدیک به دلایل مکانی وتاریخی و نژادی به هم می‌پیوندند، چنان که در دید مردم، یک ملیت مشترک برای آن کشور به وجود می‌آید. ودوم این که، یگانگی ملی وعزم برای حفاظت از استقلال دولت محلی و دولت ملی، تمایل هر یک از شهروندان آن مجموعه باشد. (قادری ۱۳۸۶: ۲۲)

انواع نظام‌های فدرالی

همچون سایر نظام‌های سیاسی و اجتماعی، به لحاظ نظری نظام‌های فدرالی را نیز طبقه‌بندی کرده‌اند. در تقسیم‌بندی نظام‌های فدرالی و یا به عبارت دیگر در گونه شناسی این نظام‌ها مبانی و پیش فرض‌های مختلفی دخالت دارند. گاه بر اساس دامنه و حدود

www.ketabha.org

اختیارات مرکز و پیرامون، انواع نظام‌های فدرالی را مشخص نموده‌انـد. گـاه بـر اسـاس ملاکی که نظام فدرالی بر اساس آن شکل گرفته است، آنها را طبقه بندی نموده‌اند. امـا باز آنچه در واقعیت وجود دارد یعنی تحقق خارجی این مفهوم اشکال متنوع‌تر ی به خود گرفته است. در اینجا به معرفی برخی از انواع نظام‌های فدرالی که در بیشتر منابع به آنها اشاره شده است اکتفا می‌کنیم.

فدرالیسم تمرکزگرا: فدرالیسم تمرکزگرا بر حفظ نظامی مبتنی بر یگانگی و وحدت با از بین بردن گوناگونی‌های اصلی دلالت دارد. از این دیدگاه هدف اصـلی، انتخـاب و شناسایی عناصر جدایی طلب و در نهایت، خارج کردن آنها از صحنه است. از این منظر فدرالیسم بر یک ایدئولوژی تمرکزگرا تکیه دارد. یعنی در اینجا فدرالیسم، بـرای جمـع کردن اجتماعات مختلف و ایجاد یگانگی میان آنان به وجود می‌آید تا نیروهای جـدایی خواه را از صحنه خارج کند. این نوع رویکرد به فدرالیسم، با از بین بردن گوناگونی‌های اصلی و تاکید بر وحدت، بنا شده‌اند. در این نوع فدرالیـسم، وحـدت و نـه گونـاگونی، ارزش شمرده می‌شود. هدف این نظام فدرالی آن است که عناصر جدایی طلب را منزوی کرده و از صحنه جامعه سیاسی خارج کند.

فدرالیسم عدم تمرکزی، در مقابل فدرالیسم تمرکزگـرا وجـود دارد. هـدف اصـلی عبارت از برقراری موازنه بین آزادی و قدرت است. این نوع فدرالیسم در شکل افراطـی آن در دیدگاه‌های کروپوتکین و باکونین و پرودن مطرح شـده اسـت. بـرای پـرودن، قدرت بدون آزادی که آن را مورد سوال قرار دهد یا رام کند یا در مقابل آن مقاومـت کند، واژه‌ای بیهوده است. همان طور که آزادی بدون قدرتی که آن را متعادل کند بـی معنا است. در این حالت فدرالیسم در همه فعالیـت‌هـا ی اجتمـاعی اعـم از اقتـصادی و فرهنگی نیز اعمال می‌شود.

فدرالیسم متعادل، این نوع از فدرالیسم با دو نوع قبلـی تفـاوت دارد. ایـن روش بـه خواسته‌های بشری در مورد چگونگی حفظ استقلال با ایجاد همبستگی، پاسخ می‌دهد. در این نوع نظام فدرالی تمرکز و خودمختاری نسبت قابل قبـولی پیـدا مـی‌کننـد و میـان

www.ketabha.org

یگانگی و چندگونگی تفاهم سازنده‌ای برقرار می‌شود.

فدرالیسم ملیتی، در این نظام فدرالی تقسیمات کشوری بر پایه پراکندگی زبانی ویا مذهبی اقوام مختلف موجود در آن کشور است. به اقلیت‌های ملی میدان میدهند و به آرزوی خودگردانی تحقق می‌بخشند. البته این نوع فدرالیسم، به خلق و خوی ملیت‌ها و فرهنگ سیاسی و وفاداری همگان نسبت به قانون اساسی بستگی دارد.

فدرالیسم منطقه ای، معمولا بر اساس تقسیمات منطقه‌ای استوار است. برخلاف فدرالیسم ملیتی، تقسیم کشور به واحدهای فرعی در جهت استحکام کشور و مطابق با شرایط جغرافیایی و گستره سرزمین است و از حقوق برابری فردی در درون جامعه مشترک ملی دفاع می‌شود. اما اداره کشور بر اساس تقسیمات منطقه‌ای کارایی کمتری در حل مشکلات اقلیتی دارد. ایالت‌های ملی به دنبال قدرت روز افزون‌اند ولی ایالت‌های جغرافیایی به قدرت مساوی و حتی کاهش آن رضایت میدهند.

فدرالیسم تعاونی، همکاری وتشریک مساعی آگاهانه حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی در راه تحقق هدف‌های خاص را فدرالیسم تعاونی می‌نامند. به این ترتیب که در هنگامی که حکومت‌های محلی با مشکل عدیده‌ای مواجه می‌شوند که فراگیر و مشترک میان آنها و حکومت‌های محلی دیگر است، حکومت فدرال یا مرکزی خود را موظف می‌داند که وارد عمل شود و مشکل را در سطح گسترده‌ای حل نماید. کمک‌های مالی دولت فدرال از آن جمله است.

فدرالیسم نامتقارن، در این نوع از نظام فدرالی، واحدهای فرعی دارای مجموعه متفاوتی از اختیارات می‌باشند. مثلا تعدادی ممکن است دارای تفوق ویژه‌ای در حوزه فرهنگ وهنر باشند بنابر این در این حوزه اختیارات بیشتری دارند.

فدرالیسم مجزا، اگر تصمیمات اتخاذ شده درمرکز شامل حال واحدهای فرعی نباشد در این صورت بحث فدرالیسم مجزا مطرح است. (قادری، منصوریان، پیشین)

علاوه بر تقسیم‌بندی‌های فوق که بر اساس ملاک‌هایی صورت پذیرفته است، به تفکیک نظام‌های فدرالی در طول دوران‌ها و بر اساس زمان‌های مختلف نیز توجه شده

www.ketabha.org

است. لیپست چنین تاملی دارد و نظام‌های فدرالی را از آغاز تا کنون رتبه بندی نموده استو نگاهی تاریخی و تحولی به انواع نظام‌های فدرالی دارد. نظام‌های فدرالی در طول دوران‌های تاریخی، اشکال مختلفی به خود گرفته‌اند. نخستین نظام ثبت شده فدرال نظام قبایل بنی اسرائیل باستان در بیش از ۳۲۰۰ سال پیش بود. چنین نظامی در کتاب مقدس به نحوی توصیف شده است که گویی یک قانون اساسی عمومی دارد و آن تورات موسی است و این نظام فدرال که غیر متمرکز نیز بود بیشتر اختیارات را برعهده یکایک قبایل می‌گذاشت. این نظام حدود ۷۰۰ سال دوام آورد. علاوه بر آن، کنفدراسیون‌های قبیله‌ای متعدد دیگر ی هم وجود داشته‌اند، از جمله قبایل اعراب بادیه نشین آفریقا و خاور میانه و اتحادیه‌های کنفدراسیونی امریکاییان بومی در امریکای شمالی. اما فدراسیون بنی اسرائیل به احتمال قوی نخستین فدراسیونی بود که قانون اساسی مکتوب و تاریخ چه‌ای مدون داشت.

در مجامع دولت- شهرهای هلنی ۲۴۰۰ سال پیش نیز کنفدراسیون بنا بر تعریف امروزی وجود داشت یعنی اقتدار و حاکمیت نهایی در درون واحدهای تشکیل دهنده وجود داشت. در حالی که مجامع متحد فقط به پیگیری آن مقاصد و هدف‌هایی می‌پرداختند که برای آنها تشکیل شده بودند. جمهوری روم دست کم به صورت ظاهر سومین شکل نظام فدرال را در حدود ۲۴۰۰ سال پیش بنیاد نهاد. نظامیکه ما امروز آن را اتحاد می‌نامیم. روم به صورت قدرت متحد در آمد و شهرهای ضعیف‌تر به عنوان شرکای فدرال به آن وابسته شدند و به این ترتیب خودمختاری محلی خویش را حفظ کردند ولی در ازای آن به حقوق سیاسی کامل شهروندان رومی دست نیافتند.

موج بعدی تحولات فدرال که در اروپای قرون وسطا برخاست به جمهوری خواهی دموکراتیک وابسته بود. در بخش شمالی ایتالیا و آلمان، مجامع شهرها به صورت کنفدراسیون‌های سست بنیاد تأسیس می‌شدند. کنفدراسیون سوئیس نوین در کنفدراسیون سال ۱۲۹۱ ریشه دارد. سوئیس که هنوز نظامی فدرال است در ۱۹۹۱ هفتصدمین سالگردتأسیس خود را جشن گرفت.

www.ketabha.org

در سده شانزدهم بخش اعظم اندیشه سیاسی مربوط به مذهب پروتستان اصلاح شد که معتقدان آن الهیات را درمورد رابطه میان انسان‌های حاکم و تحت حاکمیت به کار بستند. آنها استبداد یا جباریت را به عنوان تخلف از فرمان‌های خداوند محکوم می‌کردند و مردم رامجاز می‌دانستند که با فرماندهی رهبران مشروع وقانونی خویش برای دفع جباران اقدام قاطع به عمل آورند. در این جریان‌ها بود که نظریه‌ای سیاسی در باره فدرالیسم به وجود آمد این کاربه همت یوهانس آلتوزیوس در کتاب روش‌های سیاسی به انجام رسید. درسده هیجدهم نظریه مربوط به کنفدراسیون از جانب مونتسکیو و روسو در شکل غیر دینی عرضه شدو این نظریه‌ها به بنیادگذاران ایالات متحده الهام بخشیدند تا هم کنفدراسیون و هم فدراسیون جدید را ابداع کنند. نظریه فدرال در ایالات متحده از سال ۱۷۸۸ به بعد تقریبا فقط در ارتباط با موقعیت امریکا شکوفا و آشکار شد. در همین ضمن در اروپای سده نوزدهم، چهار مکتب در زمینه نظریه فدرالی سر برآوردند. یکی از آنها که آرای آلکسی دوتوکویل نظریه پرداز سیاسی فرانسوی نمونه بارز آن بود سعی داشت که به کامیابی‌ها و ضعف‌های تجربه امریکا پی ببرد. مکتب دوم عمدتا به بررسی امکانات و مسائل مربوط به فدرالیسم در کشورهای ژرمنی می‌پرداخت و گروه سوم که به سنت فرانسوی پناه برده بود از نظریه فدرالی وسیع تری حمایت می‌کرد که می‌خواست جهان را به صورت همکارانه تری بازسازی کند این هدف اوتوپیایی می‌بایست به تعارض‌های سیاسی گوناگونی که در طی سده نوزدهم در جامعه پدیدد آمده بودند خاتمه دهد. گروه چهارم که در امپراتوری انگلستان به ظهور رسید نظریه‌های مربوط به فدرالیسم امپراتوری رامطرح میکرد تا به کمک آن بتوان به هدف محدودتر که همانا تبدیل امپراتوری به نظام فدرال جهان گستر بود نایل شد. در حقیقت بسیاری از فدراسیون‌های جدید سده نوزدهم از قبیل کانادا و سپس استرالیا بر طبق سنت انگلیسی ترسیم شدند. فدرالیسم امریکای لاتین تحت تاثیر اندیشه‌های ایالات متحد از این لحاظ منحصربه فرد بود که فدرالیسم و آزادی خواهی (لیبرالیسم) را ظاهرا در مجموعه دموکراتیک واحدی به هم پیوند می‌داد.

www.ketabha.org

رویدادهای سده بیستم به کوشش‌های تازهای در زمینه فدرالیسم انجامیدند. در اروپای شرقی پس از جنگ جهانی دوم فدراسیون به نفع شکل‌های جدید کنفدراسیون از طریق بازار مشترک یعنی سلف اتحادیه اروپا کنار زده شد. اسپانیا و بلژیک به فدراسیون‌هایی تبدیل شدند در حالی که آلمان غربی فدراسیون دموکراتیک تازه‌ای به وجود آورد.

در خارج از قلمرو حکومتی نیز برای متحد ساختن یا تلفیق سازمان‌های مذهبی، کارگری، تجاری و فرهنگی وسیعا از ترتیبات فدراتیو و کنفدراتیو استفاده می‌شود. اتحادیه‌های کارگری و گروههای بازرگانی غالبا فدراسیون‌هایی کارآمد بشمار می‌روند. دموکراسی آزادی خواه با تاکیدی که بر کثرت گرایی دارد آماده پیش گرفتن چنین ترتیباتی است.

بنابر این فدرالیسم محدوده‌های متنوعی در بر گرفته است حتی فراتر از یک کشور و یک اجتماع سیاسی، گروه‌های اجتماعی واقتصادی نیز روش‌های فدرالی رابرای ادامه فعالیت خود به کار بسته‌اند. این است موقعیت فدرالیسم در قرن بیستم.

در شرحی که آمد تحول فدرالیسم از آغاز تا کنون ودر یک خط تاریخی –اجتماعی دنبال شد. نتیجه آن که نظام‌های فدرالی در دوره‌های مختلف، اشکال متنوعی به خود گرفته‌اند.

فدرالیسم ومفاهیم مرتبط

دربحث از موضوع فدرالیسم لازم است که آن رادر پیوند با مفاهیمی در نظر بگیریم که عموما به فدرالیسم مربوطاند. از آن جمله مفاهیم: فدرال- فدراسیون- کنفدراسیون- فدراتیو- کنفدراتیو.

همچنین به مفاهیمی توجه کنیم که هم خانواده با آن در نظر گرفته می‌شوند مانند: خودگردانی- خودمختاری- عدم تمرکز یا تمرکززدایی- تراکم زدایی- حکومت محلی. نیز ضرورت دارد که نسبت مفهومی فدرالیسم رابا مفاهیم فربه و پر دامنه‌ای چون دموکراسی و لیبرالیسم، تدقیق نماییم. از آنچه که در تعریف و شرایط فدرالیسم آمد

www.ketabha.org

نتیجه گرفته می‌شود که فدرالیسم ربط وثیقی با نظام دموکراتیک دارد. همچنان که نظام فدرالی در بعد اقتصادی، بر پایه ارزش‌هایی شکل می‌گیرد که بنیان نظام‌های لیبرالی را تشکیل می‌دهند. در این بخش سعی می‌شود که رابطه یا عدم رابطه فدرالیسم را با مفاهیم پیش گفته روشن نماییم.

فدرالیسم: ایده و تفکر و فلسفه‌ای بر اساس حفظ گوناگونی در عین وحدت و یگانگی است.

فدرال: یعنی عملی شدن پندارهء فدرالیسم. یعنی تحقق خارجی و عینی ایده ء فدرالیسم.

فدراسیون: یعنی نهادهایی که به طرز تفکرهای مختلف فلسفه فدرالیسم وابسته‌اند. به عبارتی واحدهایی که با ملاک‌های جغرافیایی یا فرهنگی و غیره، متشکل شده و واقعیت اجتماعی یافته‌اند. فدراسیون را اتحادی از جوامع یا حکومت‌هایی دانسته اندد که در آنها حکومت مرکزی ارتباط مستقیمی با مردم ندارد. سازمانی مرکیب از گروه‌های سرزمینی خودمختار که همه شان متفقا وبه طور منظم و مستمر در نهادهای و تصمیمات حکومت مرکزی مشارکت دارند. در فدراسیون فقط دولت فدرال وضعیت و امتیاز حاکمیت واستقلال در سطح بین المللی را داراست.

فدراتیو: هر فدراسیونی براساس سازو کارهای فدراتیو استوار است. فدراتیو در یک معنا اصل آشتی دادن قدرت و آزادی است.

کنفدراسیون: مجموعه‌ای از دولت هاست و در واقع اتحاد چند فدراسیون است. درکنفدراسیون یک دولت وجود ندارد بلکه مجموعه‌ای از دولت‌ها هستند. در کنفدراسیون قوانین هر کشوری به هر صورت که هست به جای می‌ماند اما در فدراسیون، قوانین تازه‌ای وضع می‌شود. اعضای کنفدراسیون، دولت‌ها هستند نه افراد. کنفدراسیون مجموعه‌ای از دولت – ملت‌هایی مستقل هستند که بر اساس قوانین بین المللی به رسمیت شناخته شده‌اند. و بر اساس دلایلی چون منافع اقتصادی – امنیتی یا غیره با هم به توافق رسیده و تشکیل یک کنفدراسیون می‌دهند.

www.ketabha.org

باید توجه داشت که فدراسیون و کنفدراسیون تفاوت‌های فاحشی دارنـد. در دولـت فدراسیون اصل بر حاکمیت مرکزی است که قسمت اعظم آن بر اساس قانون اساسی بر دولت فدرال واگذار می‌شود و آنچه می‌ماند در حیطه اختیارات و قلمرو کشورهای عضو است. اما کنفدراسیون بر اساس قرارداری بین دولت‌های مستقل اسـت و ایـن قـرار داد تغییر نمی‌کند مگر به اتفاق آراء در عین حال هر دولت می‌تواند از حق خـود در مـورد جدا شدن از کنفدراسیون استفاده کند. در حالی که در فدراسیون برعکس است زیـرا در چنین مواردی حق تجدید نظر با اکثریت است و به علاوه حق جدایی به رسمیت شناخته نمی‌شود.

در کنفدراسیون هرگونه مقررا ت عمومی و مشترک که هیئت مرکزی کنفدراسیون وضع میکند، رعایت آن برای دولت‌ها الزامی است. دولت‌های عـضو کنفدراسـیون بـه گونه‌ای شخصیت و موضوعیت بین المللی خود را حفظ می‌کنند و روابط بین آنها و هـم چنین بین هر کدام از آنها با سایر ممالک، موضوع حقـوق بـین الملـل عمـومی واقـع می‌شود. در صورتی که در دولت فدرال تنها دولت مرکزی است کـه موجودیـت بـین المللی دارد ودولتهای عضو این خصلت را به سود دولت مرکزی از دست مـی‌دهنـد. در فدراسیون شهروندی مضاعف وجود دارد یعنی فرد هم شهروند حکومت محلی است و در عین حال شهروند دولت فدرال هم هست. امـا ایـن شـهروندان، شـهروند کنفدراسـیون محسوب نمی‌شوند. در واقع فرد در کنفدراسیون هیچ حقـوقی نمـی‌یابـد و از اوتکلیفـی انتظار نمی‌رود. در ضمن باید اضافه کرد که کنفدراسیون از حیث ثبات و مـداومت بـه پای دولت فدرال نمی‌رسد. (منصوریان ۱۳۸۲: ۴۸)

شاید بتوان رابطه این مفاهیم را در نمودار زیر نمایش داد.

فدرالیـسم ---------- فـدرال ------- --------- ---- فدراسـیون ----------

کنفدراسیون

ایده و نظریه برپایی یک نظام | **تحقق خارجی ایده فدرالیسم** | **مجموعه دولت‌های محلی و دولت فدرال یا مرکزی** | **مجموعه چند فدراسیون**

www.ketabha.org

اما در باب نسبت و رابطه‌ای که فدرالیسم با تمرکززدایی دارد باید به تفصیل بیشتر نوشت. غالبا فدرالیسم را با موقعیت عدم تمرکز یکسان پنداشته‌اند. همچنین فدرالیسم را نظامی غیر متمرکز تعریف می‌کنند. خصلت نامتمرکز بودن قدرت در فدرالیسم چنین خویشاوندی رامیان این دو مفهوم به وجود می‌آورد. اما در تحلیل‌های دقیق‌تر میان این دو تفاوت‌هایی قائل می‌شوند.

عدم تمرکز یا تمرکززدایی: دراین وضعیت تنها یک سرچشمه قدرت در سطح ملی وجود دارد که با اراده ء خود اقدام به تمرکز زدایی می‌کند و بخش‌هایی از قدرت خود را به واحدهای کوچک‌تر واگذار می‌کند. در حالیکه در فدرالیسم سرچشمه‌های قدرت متعددند. برخی معتقدند که فدرالیسم را مساوی عدم تمرکز دانستن، تنزل موضوع فدرالیسم است. این‌ها مفاهیم متفاوتی هستند. در فدراسیون‌ها قدرت بیشتر وجود دارد. در حالی که اگر یک حکومت مرکزی ومقتدر تصمیم به تمرکز زدایی بگیرد، اختیارات و قدرت فائقه رابرای خودمحفوظ نگه می‌دارد. بنابر این فرایند فدرالیسم همان فرایند عدم تمرکز یا تمرکززدایی نیست. در فدرالیسم هدف، تمرکززدایی نیست بلکه جلوگیری از ایجاد تمرکز است. در واقع نخستین اصل فدرالیسم عدم تمرکز قدرت است. گرایش به عدم تمرکز حتی در کشورهای غیر فدرال هم وجود دارد.

عدم تمرکز وضعیتی است که در آن اقتدار و اختیارها از یک مرجع مرکزی به نهادهای محلی انتقال می‌یابد. فرایند عدم تمرکز می‌تواند سطوح مختلفی داشته باشد. به عبارت دیگر تمرکززدایی در دو سطح انجام می‌شود. یکی در سطح سرزمینی است که مردم محل در مورد مشکلاتشان خودشان تصمیم بگیرند و در حالت دیگر دولت، خدمتی را از مجموع خدمات خود جدا و آن را به نهادهای محلی واگذار میکند. یعنی در سطح خردتر این عدم تمرکز صورت می‌گیرد. بنابر این نباید دولت فدرال را مساوی دولت نامتمرکز بدانیم. اینها تفاوت‌هایی دارند.

دولت فدرال از واحدهای سیاسی مشخص ومتمایز و اتحاد بین آنان تشکیل می‌شود ولی دولت تک ساخت نامتمرکز یک جامعه سیاسی واحد است که دارای تقسیمات

www.ketabha.org

اداری است. در دولت فدرال واحدهای ترکیب کننده ماهیتا دولت‌های حاکمی هستند که از حیث سیاسی ویژگی‌های خود را حفظ کرده و شخصیت حقوقی خود را دارند. در حالی که در دولت‌های نامتمرکز تقسیمات داخلی جنبه اداری دارند وبه منظور تسهیل مدیریت شکل گرفته‌اند. همچنین واقعیت‌ها نشان داده‌اند که دولت فدرال از دولتها ی مستقل و کوچک به سوی اتحاد سیر میکند ولی دولت غیر متمرکز ازدولت متمرکز به سوی تمایز وتقسیمات بیشتر سیر میکند.

درباب تمرکز زدایی در رویکرد مدیریت، بسیار مفصل‌تر بحث شده است. برای روشن شدن تمایز میان فدرالیسم و تمرکززدایی از این مباحث بهره می‌گیریم.

زمانی که اختیار به طور منظم در مدیران سطوح بالا حفظ شود، تمرکز و زمانی که به طور منظم اختیار در سرتاسر سازمان به مدیران میانی و رده پایین‌تر واگذار شود عدم تمرکز گویند. به عبارت دیگر هنگامی که اختیار اتخاذ بیشترین تصمیمات سازمانی یا جامعه‌ای در سطوح بالای سلسله مراتب قرار دارد، تمرکز و هنگامی که این اختیار به بخش‌ها و واحدهای عملیاتی و مدیران سطوح پایین‌تر سازمان واگذار شود عدم تمرکز رخ می‌دهد. ساده‌ترین تقسیم‌بندی در مورد تمرکزگرایی یا تمرکز زدایی آن است که این تمرکز را در چند محور می‌توان ملاحظه کرد.

تمرکز منطقه‌ای به تجمع نوعی از فعالیت ها، خدمات و یا امکانات در یک محدوده جغرافیایی خاص اطلاق می‌شود. مثلا تجمع امکانات درمانی و پزشکی در تهران، نوعی تجمع منطقه‌ای است.

تمرکز واحدی یا سازمانی به شرایطی گفته می‌شود که فقط یکی از واحدهای یک سازمان یا یکی از سازمان‌های کشور، مسئول انجام دادن یک وظیفه یاماموریت خاص شود. در این صورت می‌گوییم که در مورد آن وظیفه خاص تمرکز واحدی یا سازمانی به وجود آمده است. مثلا اگر وزارت آموزش و پرورش فقط یکی از واحدهای خود را مسئول اجرای امور اعزام معلم به خارج سازد، نوعی تمرکز واحدی ایجاد کرده است.

تمرکز در تصمیم‌گیری نیز اختیار و قدرتی است که مقامات بالای یک تشکیلات

www.ketabha.org

جهت اتخاذتصمیم‌های مهم سازمانی برای خود قائل می‌شوند.

همچنین می‌توان فرایند تمرکز زدایی رادر چند بخش دنبال کرد. عدم تمرکز اداری- عدم تمرکز اقتصادی (که شامل عدم تمرکز فنی و تخصصی- عدم تمرکز جغرافیایی است) عدم تمرکز سیاسی- عدم تمرکز گزینشی و عدم تمرکز موازی.

معانی موارد فوق روشن است اما در مورد عدم تمرکز سیاسی توضیح بیشتری لازم است. این نوع عدم تمرکز بر سه نوع عدم تمرکز قانون گذاری – دموکراسی صنعتی و اشتراک مساعی مردم قابل تقسیم‌بندی است. در عدم تمرکز قانون گذاری، اداره بعضی امور عمومی یک منطقه یا محل به عهده هیات‌هایی واگذار می‌شود که از طرف مردم همان محل یا منطقه انتخاب می‌شوند. این نوع عدم تمرکز موجب تشکیل حکومت‌های محلی می‌شود که بخشی اساسی از فرایند فدرالی شدن است. مقصود از دموکراسی صنعتی، کنترل موسسات صنعتی به وسیله کارکنان همان موسسات است و بالاخره آخرین نوع عدم تمرکز به مفهوم اشتراک مساعی همه مردم در اداره امور محل، منطقه و یا کشور است. (ابدالی ۱۳۷۹: ۲۸)

با توجه به ملاحظات فوق می‌توان دریافت که فدرالیسم مفهومی بسیار قوی‌تر و وسیع‌تر از حالت تمرکز زدایی را دارد. و همچنان که گفته شد نباید این دو رامساوی هم تلقی کرد. اگر چه فدرالیسم از مکانیسم‌های تمرکز زدایی بهره می‌گیرد.

همچنین است نسبتی که فدرالیسم با تراکم زدایی دارد. عدم تراکم، واگذاری اختیارا ت و قدرت تصمیم‌گیری از طرف دولت مرکزی به کارمندان دولت در نواحی مختلف تعریف شده است. در حالی که این کارکنان در انجام وظایف، احتیاج به کسب اجازه از دولت مرکزی نداشته باشند. دولت در سطح کلان برنامه‌ریزی می‌کند ولی کارکنان در حیطه محدودی قدرت تصمیم‌گیری دارند. نظام فرانسه را چنین حالتی دانسته‌اند.

به طور کلی به نظر حقوق دانان، قدرت یک حکومت محلی در نظام فدرالی، بسیار بیشتر از حالت عدم تمرکز و عدم تراکم است.

خودمختاری وفدرالیسم ؛ خود مختاری با مفاهیم متعدد از جمله خودفرمانی، آزادی،

www.ketabha.org

مسئولیت، اخلاقیات، سربلندی، استقلال و خود شناسی، همسان انگاشته شده است. از نظر توزیع یا پخش کردن قدرت سیاس، خود مختاری به معنی سیاست عدم تمرکز است لیکن در غالب موارد، اختیار انحصاری وضع قوانین و اداره امور محلی و گاها حق قضایی در چارچوب کلی قانون اساسی کشور است. باید بین خود مختاری اداری که بیشتر شکلی از عدم تمرکز در سازمان دهی اداری کشور است و خود مختاری سیاسی که به معنی انتقال حق قانون گذاری به یک واحد سرزمینی در حوزه‌هایی معین است و نیز خودمختاری فرهنگی تمایز قائل شد. دامنه خودمختاری سیاسی وسیع است، درجه و وسعت و اختیارا ت تفویض شده نیز ممکن است فرق کند. قدرت خودمختار منطقه‌ای عمدتا حوزه‌های آموزش- فرهنگ- زبان- محیط زیست- برنامه‌ریزی محلی برای منابع طبیعی- توسعه اقتصادی- امور اداری محلی- مسکن- بهداشت و دیگر امور اجتماعی را در بر می‌گیرد. دولت مرکزی نیز امور مربوط به دفاع- سیاست خارجی سیاست‌های کلان اقتصادی- نشر پول وامنیت را به عهده می‌گیرد. تفاوت این‌ها با سیستم فدرال در این است که درحالت خود مختاری، دولت مرکزی حق تغییر یابرهم زدن اختیارات تفویض شده را دارد حال آن که چنین حق یک طرفه‌ای برای دولت فدرال وجود ندارد. دوم این که خود مختاری، فاقد جنبه حاکمیت دوگانه و مشارک متقابل آن در اداره حکومت مرکزی است ولی نظام فدرالی دو مجلسی است. (قادری ۱۳۸۶: ۲۱)

حکومت محلی و فدرالیسم ؛ حکومت‌ها برای اداره امور جامعه، سطوح مدیریتی مختلفی را در کشور ایجاد می‌کنند. از دیدگاه دانش مدیریت می‌توان سه سطح مدیریت عمومی را در کشورها طبقه بندی نمود که عبارتند از سطح عالی (حکومت مرکزی) سطح میانی (حکومت ایالتی یا استانی) وسطح عملیاتی (حکومت محلی). این سطوح مدیریت عمومی تقریبا درتمامی کشورها بدون توجه به ساختار حکومت و یا حیطه اختیارات مدیریتی وجود دارند. اگر چه باید توجه داشت که در ساختارهای سیاسی متمرکز و یا اقتدارگرا و به عبارتی غیر دموکراتیک نقش حکومت مرکزی بسیار نیرومند و در عوض حکومت‌های محلی کم اثر ویا بسیار کم قدرت‌اند و کاملا تحت

www.ketabha.org

سیطره واقتدار دولت مرکزی بوده و مشارکت، د ر آنها فرمایشی و یا ضعیف و محدود است. در عوض در حکومت‌هایی با ساختارهای دموکراتیک وفاقد تراکم قدرت در نقش‌های سیاسی مشارکت شهروندان بسیار حائز اهمیت بوده و حکومت‌های محلی از اختیارات و قدرت قابل ملاحظه‌ای برخوردارند. به طور مثال در دولت‌های فدرال، اقتدار حکومت محلی بسیار زیاد است به طوری که می‌تواند در بعضی موضوعا ت بدون توجه به ترجیحات حکومت فدرال ویا ایالتی، تصمیم‌گیری کند. (مقیمی۱۳۸۲: ۲۰)

درتعریف سازمان ملل متحد از حکومت محلی چنین آمده است: به تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور و یا یک ایالت (در سیستم فدرال) که به وسیلهء قانو ن ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون قدرت وضع مالیات را در دست دارد وهیات اداره‌کننده (حکومتی) چنین موجودیتی به صورت محلی انتخاب می‌گردد. در این تعریف چند نکته اساسی وجود دارد اولا حکومت محلی بایستی به وسیله قانون ایجاد شده باشد. ثانیا بر امور محلی کنترل اساسی داشته باشد و ثالثا هیات اداره‌کننده، منتخب مردم محل باشد. (مقیمی: همان)

صاحب نظر انگلیسی حکومت محلی را این گونه تعریف می‌کند: حکومت محلی شامل مدیریت امور عمومی هر محله به وسیله یک هیات اجرایی از نمایندگان مردم محل است. چنین موجودیتی اگر چه در بسیاری از مواردتابع حکومت مرکزی است ولی از قدرت تصمیم‌گیری قابل ملاحظه‌ای برخوردار است. در این تعریف استقلال حکومت محلی به صورت محدود در نظر گرفته شده ولی درعین حال انتخابی بودن هیات اجرایی به عنوان یک مشخصه اصلی مورد توجه است. (کتاب سبز شهرداری: ۱۳۷۷)

در تعریف دیگر حکومت محلی یا سازمان‌های محلی، حکومتی است که در قسمتی از خاک یک کشور که دارای قدرت عالی سیاسی یا شبیه آن می‌باشد به موجب قانون عمومی یا خصوصی تشکیل می‌شود تاخدمات لازم رادر آن محدوده خاص برای مردم تامین نماید. (شکیبا مقدم ۱۳۷۸: ۴۷) در مجموع برای حکومت محلی سه ویژگی قائل‌اند: حکومت محلی باید موجودیتی سازمان یافته باشد. حکومت محلی باید دارای ویژگی

www.ketabha.org

حکومتی باشد یعنی کارگزاران آن بایستی به وسیله ء رای دهندگان انتخاب شده باشند. حکومت محلی باید دارای استقلال به معنی واقعی کلمه باشد. (مقیمی: همان)

ازتعاریف فوق در باب حکومت‌های محلی، نتیجه می‌شود که این نوع حکومت‌ها در واقع همان واحدهای تشکیل دهنده یک نظام فدرالی می‌توانند باشند – یا کارکردی بسیار شبیه آنها دارند - چون تمام ویژگی‌های آن را نشان می‌دهند. از این رو مجموعه حکومت‌های محلی به اضافه یک حکومت فدرالی را می‌توان به عنوان یک نظام فدرالیستی در نظر گرفت. البته حکومت‌های محلی با اختیاراتی کمتر در نظام‌های اقتدار گرا هم می‌توانند شکل گیرند مانند عملکردی که شوراهای شهری وروستایی در برخی نظام‌ها دارند.

فدرالیسم و دموکراسی ؛ فدرالیسم نسبت و رابطه‌ای پیچیده با دو مفهوم بسیار فربه و پرسابقه دارد که لازم است به آن پرداخته شود تا فضای مفهومی فدرالیسم دقیق‌تر درک شود. فدرالیسم در بسیاری موارد با عناصر و پیش فرض‌های لیبرالیسم و نیز دموکراسی هم پوشانی پیدا می‌کند. درکل می‌توان گفت که هر نظام فدرالی‌ای می‌تواند هم لیبرال و هم دموکرات باشد. ضمن آنکه امکان تعارض با زمینه‌های دموکراتیک مدیریت اجتماعی را هم می‌تواند نشان دهد. پس نوعی رابطه پیچیده و چند وجهی میان این سه موقعیت وجود دارد که باید تبیین شود.

نخست ازدیدگاه آندرو وینسنت به مفهوم فدرالیسم توجه می‌کنیم. اودرکتاب خود به نام *نظریه‌های دولت* به پنج دسته از نظریه‌های مربوط به دولت رابرمی شمرد که عبارتند از: نظریه دولت مطلقه- نظریه دولت مشروطه- نشریه اخلاقی دولت- نظریه طبقاتی دولت- نظریه کثرت گرایانه در باره دولت

درمیان این پنج دسته، میتوان نظریه کثرت گرایان در باره دولت را از مبانی اندیشه فدرالیسم درعصر حاضر دانست. اگرچه اندیشه مدیریت فدرالیستی را به دوران باستان و یا حتی برخی به قرون وسطی در اروپا هم نسبت داده‌اند. لازم است ذکر شود که نظریه کثرت گرایان درباب دولت، درمقابل دیدگاه مبتنی بر دولت مطلقه، و با نقد آن شکل

www.ketabha.org

گرفته است. طبق نظر این متفکران، دولت وحدت گرای سنتی اعتبار خـود را از دسـت داده است. بارکر از "دولت بی اعتبار شده" (discredited state) نام می‌برد. این گـروه، هر گونه برداشت تمرکزگرایانه در باره دولت را رد می‌کنند. معتقد ند که هـیچ دولتـی نمی‌تواند نظام یگانهء ساده و بسیطی باشد بلکه همواره پدیده‌ای پیچیده ومتکثر است.

دولت مطلوب کثرت گرایان، دولتی است که می‌کوشد حداکثر تنوع و چند گانگی گروه‌ها را در خود جای دهد. مهمترین نظریه پردازان این گروه عبارتنـد از: فیگـیس- میتلند و لاسکی. باید توجه داشت که نظریه کثرت گرایانه در باب دولت را میتوان مانند یک طیف درنظر گرفت که هم دیدگاه‌های افراطی درآن هـست و هـم دیـدگاه‌هـای معتدل‌تر؛ دیدکاه پرودن را میتوان نوعی دیدگاه افراطـی درایـن حـوزه دانـست. یـا از آنارشیست‌ها و سندیکالیست‌ها بعنوان کثرت گرایان افراطی نام برده‌اند.

فیگیس یکی از مهمترین نظریه پردازان کثرت گرایی معتقد است کـه دولـت‌هـای حاوی گروه‌های قومی گوناگون درواقع جوامع کثرت گرا هستند. او زندگی اجتماعی را بر حسب گروه‌ها مطالعه می‌کند. در این دیدگاه گروه‌های اجتماعی، مقوله اولیـه‌انـد و بنابراین مخلوق اقتدار مرکزی یا حتی وابسته به آن نیز تلقی نمی‌شوند. کثـرت گرایـان برای گروه‌ها همچون افراد در دیدگاه لیبرالی، شخصیت حقیقی قا ئـل‌انـد. درایـن بـاره توضیح داده خواهد شد.

به نظر کثرت گرایان، رشد و تحول دولت در قرن‌های نوزده و بیست باعث شده که بر حوزه‌های وسیعی از زندگی اجتماعی مردم سلطه داشته باشـند. ایـن وضـع در حکـم تجاوز به حوزه آزادی‌های اساسی فرد و گسترش بیش ازحد قـدرت مقامـات مرکـزی است. معتقدند که نظام نمایندگی در کشورهای امروزی بیـشتر مبتنـی بـر حـوزه‌هـای جغرافیایی است که این نحوه کارآمدی نیست بلکه باید بر اساس گتروه‌هـای اجتمـاعی نیز استوار باشد. کثرت گرایان با اقتدار مرکزی مخالف‌اند. آنها ایـن پرسـش را مطـرح می‌کنند که آیا دولت میتواند واقعا و در معنای حداقل کلمه، نماینده خیر عمومی با شد؟

از نظر آنان اعمال قدرت بر افراد آسان‌تر است حال آنکه گروه‌ها بیـشتر در مقابـل

www.ketabha.org

قدرت، مقاومت می‌کنند و دولت‌های مطلقه و متمرکز، بر افراد منزوی و پراکنده بهتر میتوانند اعمال قدرت کنند که در این حالت حتی حقوق اساسی شهروندان نیز میتواند به سادگی نادیده گرفته شود. پس برای پیشگیری از قدرت بلامنازع دولت، گروه‌ها باید بعنوان واحدهای اصلی و اساسی در جامعه در نظر گرفته شوند. از اینرو قدرت باید میان گروه‌ها توزیع شود. این حالت میتواند منافع فرد را در درون گروه تضمین نماید.

کثرت گرایان معتقدند که باید شیوه‌هایی برای شناسایی گروه‌ها و داوری میان آنها یافت. درجامعه‌ای که از گروه‌های متعدد تشکیل شده است، حکومت مرکزی قدرت حاکمه مسلط و یا قدرتی برتر در بین قدرت‌های موجود محسوب نمی‌شود بلکه وظیفه اساسی اش گفتگو با گروه‌های گوناگون است. آنها در پی ترکیب حداکثر پراکندگی قدرت با حداقل سلطه و قدرت مرکزی بوده‌اند. این دیدگاه فرد را درمقابل دولت قرار نمی‌دهد بلکه گروه را در مقابل دولت قرار می‌دهد.

بطور کلی کثرت گرایان برسه محور تاکید دارند: اهمیت اساسی آزادی در زندگی گروهی- نقد حاکمیت وحدت گرایانه و پیشنهاد نظراتی در باره تفویض و تفرق قدرت- شناخت شخصیت واقعی گروه ها.

کثرت گرایان آزادی را به معنی توزیع قدرت و اقتدار در بین گروهها می‌گیرند. لرد اکتون بیش از هر کثرت گرای دیگری بر اهمیت توزیع و پراکندگی قدرت تاکید داشت. عبارت معروف اوست که " قدرت بطور کلی مفسد است و قدرت مطلق مفسد مطلق است.

تمرکز قدرت به نظر او به معنی مرگ آزادی است. ضمنا آزادی را هم محدود به حقوق فردی نمی‌دانستند. به نظر آنها آزادی حاصل تفرق و پراکندگی قدرت میان گروه هاست. فرد تنها در متن زندگی گروهی می‌تواند از آزادی برخوردار باشد. جامعه هم شبکه‌ای از گروه هاست نه افراد.

به نظر فیگیس، آزادی در آینده به " آزادی زندگی گروه‌های کوچکتر در درون کل، بستگی خواهد داشت. همچنین معتقد است که جنگ برای آزادی در این قرن،

www.ketabha.org

جنگ اجتماعات کوچک بر ضد لویاتان جامعه جهت صیانت از نفس بوده است. آنچه که آزادی را تضمین می‌کند، تفکیک و تجزیهء قدرت است.

نظریه کثرت گرایان در باره آزادی بطور کلی به معنی امکان تصمیم‌گیری فرد و توسعهء توانایی‌های فرد در درون اجتماعات خود مختار بوده و با پراکند گی و توزیع قدرت در قالب نظریاتی چون "فدرالیسم " ارتباط نزدیک دارد.

در اینجا لازم است که تفکیکی میان اندیشه این دسته ازکثرت گرایان با اندیشه لیبرالیسم قائل شویم. در واقع مفهوم آزادی در اندیشه فیگیس و دیگران با آزادی در اندیشه لیبرالیسم تفاوت دارد چون آنها فرد گرایانه با مقوله آزادی روبرو نمی‌شوند. در حالیکه در اندیشه لیبرالیسم آزادی در مقوله فردی حائز اهمیت است و از آزادی‌های اساسی یاد می‌شود.

دومین نکته در اندیشه کثرت گرایان، نقد آنها از دولت مطلقه و متمرکز است. در نظریه دولت مطلقه وجود دولت به معنی وجود حاکمیت است که ماهیتا مطلق، دائمی و تقسیم ناپذیرو انتقال ناپذیر است. آنها می‌گویند اگر مرجع حاکمیت به هر شیوه‌ای محدود و مقید شود در آن صورت منطقا واجد حاکمیت به شمار نمی‌رود. هابز و بودون و آستین، از این منظر به دولت نگاه کرده‌اند. هابز گروه‌ها را بعنوان کرم رودهء دولت توصیف می‌کرد.

کثرت گرایان میگویند در صورتی که حاکمیت غیر قابل واگذاری و تقسیم ناپذیر تلقی شود، نسبت به حال گروه‌های کوچک، مخرب خواهد بود. علمای حقوق اساسی مانند آ. وی. دایسی و دیگران در قرن بیستم همین نظر را دنبال کرده‌اند.

آرتوربنتلی (Bentley)- بنیانگذار مکتب رفتارگرایی در علم سیاست- می‌گفت: معیار تمیز انواع حکومت ها، نحوه گردآوری، پذیرش و سازش دادن میان منافع گروه‌های گوناگون است. مصلحت ملی حاصل سازش نهایی میان منافع گوناگون است. بنابر این دولت مجبور است به شخصیت مستقل و خود مختار گروه‌ها احترام گذارد.

لاسکی معتقد است وجود قدرت واحد مرکزی در هر دولت نه تنها از لحاظ تجربی

www.ketabha.org

نادرست است بلکه ضرورت هم ندارد. جامعه مجموعه‌ای از نیروها و منافع گروهی مختلف است و باید افسانه وجود سلطه مرکزی را فراموش کرد. درواقع جامعه منطقا نیازی به وجود اقتدار مرکزی به عنوان منبع قانون ندارد. بارکر هم همین نظر را دارد می‌گوید: حاکمیت تنها معادل کاذبی برای وحدت و یگانگی است و در واقع هم خصلت اختصاصی و بی همتای هیچ گونه اجتماع و انجمنی نیست.

کثرت گرایان به حقوق ذاتی و استقلال گروه‌ها بسیار تاکید دارند. آنها مفهوم حاکمیت مطلق را هم به لحاظ اخلاقی و هم سیاسی رد می‌کنند.

آنها مفهوم وحدت گرایانه حاکمیت را امری واهی می‌دانند که در صورتی که جدی گرفته شود، نتایج خطرناکی در حوزه‌های سیاسی و حقوقی واخلاقی به بار می‌آورد. از نظر کثرت گرایان حاکمیت دیگر انحصار قدرت و اقتدار در مرکز نیست.

در واقع از نظر آنان حاکمیت کنار گذاشته نشده بلکه معتقدند حاکمیت متکثر است. یعنی هر گروهی دارای شان و منزلت حقوقی مستقل خویش است. لذا از حاکمیت متکثر دفاع می‌کنند نه حاکمیت متمرکز.

شخصیت حقیقی قائل شدن برای گروه‌ها ازجمله موارد دیگر نظرگاه کثرت گرایی است. به این معنا که در دیدگاه لیبرالی برای فرد معمولا شخصیت حقیقی قایل شده‌اند. بحث مفصلی حقوقی در این زمینه وجود دارد که نهایتا کثرت گرایان استدلال می‌کنند که همانطور که ادراک کل شخصیت یک فرد ممکن نیست ولی می‌گوییم شخصیت حقیقی دارد، باید بپذیریم که گروه هم چنین خصلتی دارد. یعنی با این استدلال گروه هم شخصیت حقیقی دارد. گروه‌ها واجد شخصیت حقوقی و افراد طبیعی (واجد شخصیت حقیقی) دو نوع از جنس واحد یعنی شخص، به شمار می‌روند چون گروه‌های واجد شخصیت حقوقی دارای اراده مستقل و خاصی در تعقیب اهداف مشترک اعضای خود هستند. گروه دارای وحدت و هدف مشخص و توانایی عمل است و واقعیت آن ممکن است بلاواسطه قابل ادراک نباشد.

لازم به توضیح است که به دیدگاه کثرت گرایان نقدهایی وارد شده است که برخی

www.ketabha.org

دراینجا منعکس می‌شود:

- گفته‌اند که کثرت گرایان حدود دقیق دخالت دولت را تعیین نکرده‌اند.
- وابستگی و احترام متقابل میان گروهها به نظر، سخت شکننده و بی ثبات است. پس یک دولت مقتدر باید از بالا بر رفتار گروه‌ها کنترل و نظارت داشته باشد که همان راه حل دولت متمرکز است.
- فدرالیسم آنارشیستی که پرودون و کروپوتکین به آن معتقدند به گروه‌ها قدرتی افراطی می‌دهد و ضد قدرت مرکزی است. در این صورت میتوان گفت که گروه‌ها هم می‌توانند مانند دولت سرکوبگر، تنگ نظر و ویرانگر آزادی باشند.
- ماهیت و میزان دخالت دولت را در امور گروه ها، به طور شفاف بیان نکرده‌اند.
- کثرت گرایان در این خصوص که چگونه و تا چه اندازه قدرت دولت می‌تواند ماهیت یا استقلال گروه‌ها را تعیین یا محدود کند، بحث نکرده‌اند. (تلخیص از وینسنت ۱۳۷۱)

از آن جا که دیدگاه کثرت گرایان، به محتوا و ویژگی‌های دموکراسی پای بند بوده است، به شرح نظریه سیاسی در این حوزه پرداختیم. دموکراسی البته مفهومی است که شرح وبسط فراوان دارد. اما با توجه به دیدگاه لیپست که پیش از این منعکس شده است، فدرالیسم ودموکراسی دو موقعیتی هستند که همپوشانی بسیاری با هم دارند.

به اعتقاد لیپست، اساسا بدون مبانی دموکراتیک نمی‌توان نظامی فدرالی برپا کرد. جوهر فدرالیسم توجه به حقوق گروه‌ها و اعطای حق تصمیم‌گیری به اجتماعات کوچک درون یک نظام کل است. این ویژگی در اصل از بنیادهای نظریه‌های مربوط به دموکراسی نیز هست. فضای مفهومی و هم چنین تحقق خارجی این دو موقعیت، نزدیک هم است.

www.ketabha.org

(نقشه ایران در ۱۸۱۴م/۱۱۱۹۳ه. ش)

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فدرالیسم اقتصادی

دکتر محسن رضایی

فصل دوازدهم / فدرالیسم، آزادی و عدالت

www.ketabha.org

www.ketabha.org

در قانون اساسی ایران درچند فصل اول ارمانهایی مطرح شده است

که به‌دلیل نظام متمرکز دولتی به ارث رسیده از نظام شاهنشاهی از تحقق آنها جلوگیری شد ویا اگر اجرا شد به صورت کاملی تحقق پیدا نکرد. این ارمانها بشرح زیر هستند.

۱- آزادی ۲- استقلال ۳- مردمسالاری ۴- عدالت ۵- احترام به اقلیتها ۶-احترام به اقوام ایرانی و.....

ما مدل فدرال اقتصادی را طرحی برای تقویت برخی ازارمانهای انقلاب اسلامی می‌دانیم. فدرال اقتصادی موجب تقویت ازادی ومردمسالاری وعدالت است.

آزادی و عدالت و فدرالیسم

فدرالیسم و لیبرالیسم ؛ برای لیبرالیسم پنج ویژگی اساسی قائل شده‌اند که عبارت است از آزادی یا اختیار – مدارا – حریم خصوصی که بآازادی پیوند دارد- عقل گرایی ودانش و پیشرفت – مشروعیت و حاکمیت قانون. (انتونی آربلاستر۱۳۶۸: ۸۱)

در اندیشه لیبرالی، فرد گرایی جایگاه بلند مرتبه‌ای دارد. فرد از هر لحاظ مقدم بر جامعه است. ارزش‌ها در حوزه انتخاب و تعهد فردی قرار می‌گیرد. فرد ملزم به پذیرش فرمان‌های اخلاقی نهادهای دینی یا دنیوی نبوده واز این جهت از او انتظار نمی‌رود که متعهد به فرمان‌های حکومتی در این باب باشد.

در اندیشه لیبرالی همه افراد از حق اساسی ونهایی زیستن- اندیشیدن و باور داشتن، بنا به تمایل خویش برخوردارند. مدارا که همان پذیرش تکثر است و پذیرفتن این اصل که اختلاف در عقیده و رفتار وجود دارد، اعتقادی محوری ومهم محسوب می‌شود. خرد گرایی و عقل محوری نقطه تاکید لیبرال هاست. عقل به هیچ وجه با پذیرش جزم اندیشی سازگار نیست. غالبا لیبرالیسم ودموکراسی را همراهان طبیعی وهماهنگ یک دیگر تلقی کرده‌اند. آربلاستر می‌نویسد:عبارت لیبرال دموکراسی چنان متداول است که تصور وجود پیوند ازدواجی هماهنگ وکامل بین دو اصل تشکیل دهنده آن، طبیعی

www.ketabha.org

می‌نماید. (همان ۱۱۲) لیبرال‌ها، رویه‌ها وهنجارهای دموکراتیک را به عنوان وسیله‌ای برای تحدید و تشریع قدرت معمول ساخته‌اند. وسواس همیشگی لیبرالیسم این بوده که دولت دشمن اصلی آزادی فردی است. لذا محدود ساختن قدرت دولت مرکزی، نوعی هدف محسوب می‌شود.

در اینجا به مناقشات نظری میان دو مفهوم نمی‌پردازیم اما با اشاره به آنچه که به طور خلاصه در تعریف لیبرالیسم گذشت در می‌یابیم که لیبرالیسم، زمینه‌هایی اجتماعی و اقتصادی برای محدود کردن قدرت دولت مرکزی پدید می‌آورد. در واقع فدرالیسم نیز از بعد اقتصادی، چنین هدفی دنبال می‌کند و محدود کردن دخالت دولت در اقتصاد را توصیه کرده است. آزاد گذاردن بخش خصوصی و اعتماد کردن به آن در فعالیت‌های اقتصادی و سپردن مسئولیت به مناطق، سازو کار فدرالیسم اقتصادی است که در این حوزه با مبانی لیبرالیسم، سازگاری نظری وعملی نشان می‌دهد.

اما نکته قابل توجه آن است که برخی صاحب نظران فدرالیسم، معتقدند که در اندیشه لیبرالی، فرد، محور و هدف است و بهای بسیار زیادی برای عرصه خصوصی و آزادی فردی وتمایلات او وجود دارد. اما در اندیشه فدرالی، بیشتر به گروه و حقوق گروه‌ها و اجتماعات تکیه شده است. این یک نقد بسیار جدی در تبیین رابطه میان دوموقعیت لیبرالی و فدرالی است. این تناقض حل نشده و هم چنان در بعد نظر ی ادامه دارد. البته مدافعان فدرالیسم معتقدند که آزادی فرد ی در گروه آزادی گروه ذی نفوذ او نسبت به حاکمیت یکپارچه نظام سیاسی، خود به خود تامین می‌شود. فرد به تنهایی وارد کنش اجتماعی نمی‌شود و در شبکه‌ای از روابط قومی- اقتصادی ویا فرهنگی و سیاسی، عمل می‌کند و این جاست که در صورتی که حقوق گروه، محترم شمرده شده باشد، به منزله آن است که فرد نیز درون گروه از آن بهره مند می‌گردد. اما همانطور که گفته شد همچنان مناقشه نظری میان این دو گروه یعنی مدافعان لیبرالیسم و مدافعان فدرالیسم و یا منتقدان هر دو وجوددارد.

همانطورکه درمبانی الگوی توسعه گفتیم ما مبنای توسعه رانه فرد ونه دولت می‌دانیم.

www.ketabha.org

ما مردم را محور توسعه تلقی می‌کنیم. دراین صورت توسعه مردمی فـد ودولـت را هـم دربر می‌گیرد. درانجا گفتیم که فرد درمیان مردم متولد وساخته می‌شود ورشد مـی‌کنـد. ولی فرد بدون رشد وتوسعه جامعه به دیوار بلندی مـی‌رسـد ورشـد وتوسـعه او محـدود می‌گردد. رشد وتوسعه جامعه هم تنها بستری برای رشد افراد است کـه آنهـا بایـد ازان استفاده کنند. دراینحا به نتیجه می‌رسیم که لیبرالیسم نمی‌تواند مبنای فدرالیسم باشد بلکـه ما نیاز به انسان شناسی دیگری برای تبیین فدرالیسم داریم

در حقیقت ما انسان را یک موجود احتماعی ومتعلق به آن می‌دانیم. ازطـرف دیگـر جامعه هم مثل انسان یک واقعیتی است که دارای حقوق مختص به خود می‌باشـد. ازادی جمعی درکنار ازادی فردی هردو مهم است. بنابراین ازادی جمعی وفردی مبنای زنـدگی بشر است. بنابرای ازادی وعدالت هردو باید درجامعه حاکم باشد. لذا ازادی محدود ومقید به عدالت خواهد بود. درحقیقت عدالت ازادی جمعی را تضمین می‌کند وانـرا ازدسـتبرد ازادیهای فردی دور می‌کند.

تفویض اختیار و فدرالیسم

لازم است میان مفهوم تفویض اختیار و فدرالیسم نیز تمایز قایل شویم. از دیدگاه علم مدیریت، اختیار، حق گرفتن تصمیمات، دادن دستورات و به کار بستن منابع است. و یا اختیار حق رسمی مشروع یک مدیر برای تصمیم‌گیری، دستور دهی و تخـصیص منـابع می‌باشد. هنری فایول، اختیار را حق دستور دهی و اعمال قدرت در جهت اطاعت صحیح، تعریف می‌کند. (ابدالی ۱۳۷۹: ۳۰)

به طور کلی در یک سازمان، به وسیله روابط بین افراد و واحدها، دو نوع متفـاوت از اختیار وجود دارد. اختیار رسمی و اختیار غیر رسمی. اختیار رسمی به روابط معین میـان کارکنان بر می‌گردد و آن شیوه رسمی انجام امور است. اختیار رسمی از بالای سـازمان شروع و بر اساس زنجیره فرماندهی به پایین سازمان تفویض مـی‌شـود. اختیـار رسـمی درچارت سازمانی نمایان است و خطوط اختیار و خطوط ارتباطی بر روی چارت سازمان

www.ketabha.org

نشان داده می‌شود. اختیار رسمی کارکنان در شرح شغل آنها بیان شده است و با وجود این، اختیار رسمی به طور کامل چگونگی انجام کارها را به طور واقعی توصیف نمی‌کند.

اختیار غیر رسمی به الگوهای روابط و ارتباطی که ناشی از تعامل وارتباط کارکنان در حین انجام کارها میباشد، بر می‌گردد و آن شیوه غیر رسمی انجام امور است. با استفادهاز اختیار غیر رسمی می‌توان بر فشارها و محدودیت‌هایی که اختیار رسمی برکارکنان تحمیل می‌کند، غلبه کرد. کارکنان اغلب به طور غیر رسمی می‌توانند کارها را سریع‌تر انجامدهند و کارهایی را که به نظر غیر ممکن می‌آید به خوبی انجام دهند. اختیار غیر رسمی در سازمان‌ها برای همیشه خواهد بود.

اما سوال این است که چه چیزی به شخص این حق را می‌دهد که به دیگری بگوید چه کار باید بکند؟ این پرسش به این معناست که پیش از اجرای دستور باید قانع شویم صادرکننده دستور حق صدور آن را داشته است یا نه؟ احتمالا ما این سؤال را از مافوق خود در سازمان نمی‌کنیم زیرا فرض می‌کنیم که او حق صدور چنین دستورهایی را دارداما چرا چنین است؟ مدیران حق هدایت زیردستان خود را از کجا به دست می‌آورند؟ دو نظریه عمده راجع به منشا اختیار رسمی در سازمانها وجود دارد: نظریه کلاسیک ونظریه پذیرش.

نظریه کلاسیک بر آن است که در هر سازمان و هر نظام اجتماعی یک قدرت نهایی باید وجود داشته باشد که بتواند حرف آخر را بزند و دیگران نیز تبعیت نمایند. نظریه کلاسیک فرض را بر این می‌گذارد که قدرت یا اختیار از سطح بالایی در جامعه سرچشمه می‌گیرد و سپس رده به رده به صورت قانونی از تصویب می‌گذرد. در دیوانسالاری نظام‌های مختلف سیاسی و اجتماعی موجود در جهان، ممکن است عالی‌ترین مرجع قدرت، با اراده جمعی مردم تعیین شود. در نظریه کلاسیک گفته می‌شود که مدیریت حق دارد دستورهای قانونی بدهد و زیر دستان مجبورند به اطاعت ازاو گردن نهند. این اجبار جنبه تکلیف شخصی دارد ونافذ است. در جوامعی که طبق قانون اساسی حق مالکیت خصوصی به رسمیت شناخته شده است، اعضای جامعه حقوق دیگران را بر

www.ketabha.org

اموال ودارایی شخصی خود و مالکیت و کنترل کسب و کار خود می‌پذیرند. کارکنان با ورود وباقی ماندن در سازمان معین، اختیار مالکان یا بالادستان را می‌پذیرند از این رو وظیفه دارند از دستورهای قانونی آنان تبعیت کنند. این نظریه دلالت بر این نکته دارد که اطاعت نکردن از دستورهای قانونی و مشروع مدیران، قابل دفاع نیست بلکه کاری نادرست است. این نوع اختیار رسمی از مشروعیت عمومی برخوردار است حتی وقتی که پاداش یا مجازات شخصی برای قبول یا عدم پذیرش آن و جود نداشته باشد. منظور از مسئولیت عمومی این است که افکار عمومی غالبا دستورهای صادره به موجب اختیار رسمی را از لحاظ اخلاقی درست و به حق می‌داند و آنها را در انطباق با خیر و مصلحت جامعه تلقی میکند.

اما نظریه پذیرش، منشا اختیار را در فردی که تحت نفوذ قرار گرفته است می‌بیند نه در شخص نفوذ کننده. نکته مهم این است که این دریافت کننده دستور است که تصمیم می‌گیرد. دستور را بپذیرد یا نپذیرد. بنابر این در نظریه پذیرش، تعیین وجود یا نبود اختیار در هر قانون یا دستور خاص به دریافت کننده دستور مربوط است نه به صادر کننده آن. بایدخاطر نشان ساخت که این نظریه بر سرکشی و بی نظمی صحه نمی‌گذارد و آن را رفتاری متعارف در سازمان نمی‌شناسد زیرا از نگاه بارنارد در صورتی که دستورهای صادره چهار شرط داشته باشد، به تضمین منافع دسته جمعی می‌انجامد و مورد قبول کارکنان قرار می‌گیرد. این چهار شرط عبارتند از:

۱. دستور باید در حدود فهم و ادراک و اطلاعات افراد زیر دست باشد
۲. دستور نباید از نگاه مجری مغایر با هدف ومقاصد عالیه سازمان باشد
۳. دستور نباید مخالف امیال و منافع مجری آن باشد
۴. مجری دستور باید از لحاظ ذهنی و جسمی توانایی اجرای دستور را داشته باشد (پیشین: ۳۵)

با این توضیح می‌توان تفویض اختیار را در سازمان‌ها با شرایط و حدود وظایف مختلف، تبیین نمود. در تفویض اختیار نیز می‌توان چنین در نظر گرفت که نوعی اراده

www.ketabha.org

از بالا باید اعمال شود و حیطه وظایف و مسئولیت‌ها را تعیین نماید. در حالی که وقتی از نظام فدرالی سخن می‌گوییم، نظر به بخش خاص یا واگذاری مسئولیتی محدود وخاص نداریم بلکه در مدیرت کلان جامعه، واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به مناطق را در تمامی امور داخلی خود، موجه می‌دانیم. تفویض اختیار در واقع، فعالیتی است که در درون نظام‌های فدرالی و در حکومت‌های محلی به صورت‌های مختلف انجام می‌گیرد. اما نوع رابطه حکومت مرکزی یا فدرال با حکومت‌های محلی، مفهومی فراتر از یک تفویض اختیار درون سازمانی می‌گیرد.

بهرحال همان تناقضی که درلیبرالیسم با فدرالیسم وجود دارد درمدیریت هم خودرا نشان می‌دهد که با اصالت فرد ویالیبرالیسم تفویض اختیار قابل حل نیست. ناچار هستیم مبانی معرفتی خودرا نسبت به انسان وجامعه اصلاح کنیم. دراین صورت که هم فرد اصالت دارد وهم جامعه نظام تفویض وفدرالیسم دستوردهی ازبالا را به نفع فرد وجامعه می‌داند. البته نوع مدیریتی که براین مبنا باید دربین جامعه شکل بگیرد یک مدیریت مشارکتی است. درحقیقت مدیریت باید ازجنبه فردی خارج وهمه اعضای گروه دران مشارکت کنند.

چنین مدیریتی هم منافع فرد وهم منافع جمع را دربردارد وافراد درچنین مدیریتی منافع خودرا حداکثر می‌سازند.

دولت‌های ناحیه‌ای و فدرالیسم

میان دولت‌های ناحیه‌ای و نظام فدرالی نیز باید تفکیک قائل شویم. اصطلاح دولت ناحیه‌ای توسط خوان فرناندو محقق اسپانیایی پیشنهاد شده است. در این طبقه بندی می‌توان گروهی از دولت‌های متمرکز را جای داد که بخشی از قدرت سیاسی خود را به نواحی داخلی و اگذار کرده‌اند. این نواحی معمولا با برخورداری از هویت قومی و فرهنگی خاص وهسته سیاسی ویژه می‌توانند به دولت مرکزی فشار آورند و زمزمه جدایی سردهند. از این رو دولت مرکزی برای مهار ناحیه و جلوگیری از تجزیه، به

www.ketabha.org

اجرای طرح خرسندسازی از طریق واگذاری بخشی از قدرت سیاسی به چنین ناحیه‌ای دست می‌زند. این گونه نواحی را خود مختار یا (atonomus) می‌نامند. پادشاهی بریتانیا از قبیل این دولت هاست. اگرچه امروز ایرلند شمالی تحت نظارت مستقیم دولت بریتانیا است ولی در گذشته برای مدت طولانی خودمختاری داخلی داشته است. اسکاتلند نیز از قدیم دارای خود مختاری بوده است و به تدریج بر اختیارات آن افزوده می‌شود.

با واگذاری قدرت سیاسی از مرکز به نواحی پیرامونی مسلما اختیارات ویلزهم افزوده خواهد شد. در ایتالیا نیز نواحی پیرامونی مختلف مدت هاست که تحت عنوان وضعیت ویژه اداره می‌شوند. دولت اسپانیا به نواحی کاتالونیا و باسک، خود مختاری اعطا کرده است و با اعطای خود مختاری به کاستیل و لئون و مادرید این فرایند را تکمیل نموده است. پرتغال نیز به جزایر آزور خود مختاری اعطا کرده است. دولت بلژیک در سال ۱۹۷۰ به فدرال سازی بدون فدرالیسم روی آورد. از آن جمله ایجاد چهار ناحیه زبانی رایج فلامن- فرانسوی- آلمانی و بوکسل بود. این نواحی در بسیاری از امور فرهنگی خود دارای خود مختاری هستند. نمونه دیگر قبرس است که در شمال آن یک حکومت دوفاکتو فدراتیو توسط قبرسی‌های ترک به و جود آمده است.

کشورهای دیگری که شرایط مناسبی برای عنوان دولت ناحیه‌ای دارند عبارتند از عراق- برمه و چین. این کشورها متمرکز هستند ولی به نواحی خود تا حدودی خود مختاری داده‌اند. در بین دولتهای ناحیه‌ای می‌توان دولت‌هایی نام برد که دارای قانون اساسی فدرال هستند ولی فدرالیسم آنهاحقیقی نیست و به تدریج متمرکز شده‌اند و یا اینکه به قانون اساسی خود عمل نمی‌کنند. برای نمونه در قانون اتحاد جماهیرشوروی تصریح شده بود که هر جمهوری می‌تواند سیاست خارجی مستقل داشته باشد و هر زمان که بخواهد می‌تواند از دولت فدرال جدا شده و مستقل گردد ولی درعمل هیچ یک از جمهوری‌ها حتی اوکراین که عضو سازمان ملل متحد بودند، روابط خارجی مستقلی نداشت و هیچ جمهوری شهامت یا جرات جدا شدن از دولت فدرال را نداشت. در واقع دولت شوروی یک دولت کاملا متمرکز بود.

www.ketabha.org

دولت آفریقای جنوبی هم عملا یک دولت متمرکز بود هر چند عنوان فدراسیون رایدک می‌کشد. گر چه چهار منطقه از این مناطق اعلام استقلال کردند هنوز هیچ کشوری استقلال آنهارا به رسمیت نشناخته است. دولت‌های ناحیه‌ای بر دو گونه هستند:

- خود مختار مطالبه‌ای که دولت مرکزی با فشار و خواست مردم آن را تأسیس می‌کند
- خود مختارنقشی و اختیاری که به دلیل نقش وکارکرد ویژه یک ناحیه مانند مناطق آزاد تجاری یا صنعتی، دولت مرکزی آن را آزادانه و با اختیار، تأسیس می‌کند.

باید اضافه نمود که منطقه گرایی از لحاظ حقوقی با عدم تمرکز، تفاوتی ندارد ولی درعمل به مثابه گونه‌ای عدم تمرکز افراطی تلقی شده است. کشورها به استان‌ها و شهرستان‌ها و بخش‌های گوناگون تقسیم می‌شوند لاکن این تقسیمات لزوما با برخی از تنوعات طبیعی و تاریخی و جغرافیایی واقتصادی و فرهنگی تطبیق ندارد. مثلا در بسیاری از موارد، تقسیمات کشوری پاسخگوی اقوام، نژادها، فرهنگ‌ها یا همسانی وضع کشاورزی و صنعتی نیست و اگر به فرض، عدم تمرکز در سطح تقسیمات کشوری هم عملی شود باز نمی‌تواند به تنهایی به توقعات و خواست‌های مناطق بزرگ صورت تحقق بخشد. باید پذیرفت که گرایش به سوی منطقه که گاهی از چندین استان یا شهرستان ترکیب می‌شود واقعیتی است که به ویژه در دهه‌های اخیر با آن روبروییم. در نظام برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی منطقه ای، مقامات منطقه بر حسب شرایط و کیفیات اقتصادی و اجتماعی و جغرافیایی و انسانی خود، سهم برنامه‌ریزی توسعه و عمران مربوط به منطقه خود را در چهار چوب امکانات ملی برعهده دارند و قلمرو و عملکرد تصمیم‌گیری و اجرایی آنان از حدود تقسیمات کلاسیک قانونی گاهی فراتر می‌رود و به منطقه، شخصیت متمایزی می‌بخشد که از حیث این گونه فعالیت‌های داخلی با یکپارچگی عمل کنند.

به این ترتیب، منطقه، کم کم به صورت یک واحد ارگانیک جغرافیایی – تاریخی – زبانی و حتی نژادی که دارای نیروی همگن درونی است، جلوه می‌کند و آرام آرام

www.ketabha.org

حقوق سیاسی ویژه‌ای به خود می‌گیرد. (منصوریان ۱۳۸۶: ۵۵-۵۷)

به این ترتیب نتیجه می‌گیریم که نظام فدرالی را نمی‌توان به طور کامل ومساوی با حکومت‌های ناحیه‌ای درنظر گرفت. ضمن آن که دولت‌های ناحیه ای، خود از تنوع زیادی برخوردارند. در واقع دولت‌های ناحیه‌ای به نوعی شکل تلطیف شده و کمرنگ‌تر یک نظام فدرالی را نمایان می‌سازند. از آنجا که در جهان امروز و ملازم با شرایط نوین جهانی، دولت‌های متمرکز به سوی عدم تمرکز روی می‌آورند، دولت ناحیه‌ای نیز می‌تواند پاسخی به این نیاز ملت‌ها باشد. برخی معتقدند که دولت‌های ناحیه‌ای در میانه طیفی قرار می‌گیرند که یک سر آن دولت‌های به شدت متمرکز و سر دیگر آن دولت‌های فدرالی هستند.

پست مدرنیسم و فدرالیسم

کاربرد اصطلاح فدرالیسم با ابهامی روشنگر مشخص می‌شود. فعل فدرالی کردن هم برای توصیف وحدت بخشیدن به دولت‌های جداگانه در حکومتی فدرال به کار می‌رود و هم برای توصیف پراکندن دائمی اقتدار واختیار در درون یک کشور میان حکومت کلی و حکومت‌های تشکیل دهنده جزئی. جوهرهء اصل فدرالی یعنی وحدت و عدم تمرکز درهمین ابهام نهفته است. فدرالیسم چیزی بیش از نظم و ترتیبی ساختاری است. شیوه خاصی از رفتار سیاسی واجتماعی نیز هست که پای بندی به مشارکت و همکاری فعال از جانب افراد و نهادهایی را ایجاب می‌کند که در عین حال به حفظ تمامیت خود مباهات هم می‌کنند.

در نظریه دموکراتیک نوین، مباحثه میان فدرالیست‌ها و کثرت گرایان (پلورالیست‌ها) غالبا بر گرد ارزش‌های مربوط به پراکندگی‌های قدرت از حیث ناحیه و کارکرد، دور زده است. طرفداران نظام فدرال مبتنی بر تقسیم‌بندی حوزه‌ای استدلال می‌کنند که محاسن پایگاه قدرتی که برای هر گروه در نظام سیاسی تضمین شود به مراتب برمعایب دموکراسی سرزمینی می‌چربند. بعلاوه به گفته آنان، معلوم نیست که

www.ketabha.org

نظام دیگری که برای تسهیم قدرت طرح ریزی شده باشد بتواند با پیچیدگی‌های و دگرگونی‌های عصر ی پر تحرک دست و پنجه نرم کند.

اصول بنیادین فدرالیسم را میتوان بر طبق تاثیر اولیه شان بر نظام‌هایی که در خدمت آنها هستند گروه بندی کرد: اتحاد فدرال، عدم تمرکز، اصل فدرال. این سه اصل در شرایط نوین جهان، ابعاد تازه‌ای به خود گرفته‌اند.

حفظ اتحاد؛ فدراسیون‌های نوین عموما خطوط مستقیم ارتباط میان شهروندان و همه حکومت‌هایی که در خدمتشان هستند مثلا حکومت‌های محلی، منطقه‌ای و ملی، برقرار می‌سازند. مردم معمولا نمایندگانی برای همه حکومت‌ها بر می‌گزینند وهمه آن حکومت‌ها به اجرای برنامه‌هایی می‌پردازند که مستقیما درخدمت یکایک شهروندانند. وجود این خطوط مستقیم ارتباط یکی از ویژگی‌هایی است که فدراسیون‌ها را از مجامع یا کنفدراسیون‌ها متمایز می‌کند. فدراسیون معمولا مبتنی بر حس ملیت مشترکی است که واحدهای سیاسی تشکیل دهنده و مردم رابه یکدیگر می‌پیوندند. این حس ملیت در برخی از کشورها مثلا در آلمان به ارث رسیده است. حال آن که در آرژانتین، استرالیا و ایالات متحده، دست کم تا حدی می‌بایست ساخته وپرداخته شود. کانادا و سوئیس ناگزیر بوده‌اند که این حس ملیت را تکامل بخشند تا گروه‌های فوق العاده متفاوت را گرد یک دیگر آورند. یوگسلاوی در اجرای این وظیفه درماند. در فدراسیون‌هایی که اخیرا در هند، مالزی و نیجریه تشکیل شده اند، آینده فدرالیسم در اثر فقدان چنین حس ملیت مشترکی در معرض مخاطره است.

ضرورت جغرافیایی، نقشی در تامین و حفظ اتحاد در درون نظام‌های فدرال ایفا کرده است. وجود دره میسی سیپی در ایالات متحد، سلسله جبال آلپ در سوئیس، خصلت جزیره و ار قاره استرالیا و کوه‌ها و جنگل‌هایی که برزیل را احاطه کرده‌اند، همگی در ایجاد وحدت موثر بوده‌اند. برای اتحاد کانادا، فشارهای ناشی از موقعیت کشور در مرز ایالات متحد و فشارهای وارد بر ایالتهای آلمان که ناشی از وجود همسایگان شرق و غرب آنها است، همین تاثیرات را داشته‌اند. در این مورد نیاز به دفاع مشترک در برابر

www.ketabha.org

دشمنان مشترک در وهله اول موجب اتحاد فدرال گردیده و حفظ آن را تضمین کرده است. در کنفدراسیون‌های معاصر نیازمندی‌های اقتصادی جای دفاع به عنوان نیازی ابتدایی راگرفته‌اند، اما وحدت جامع و گستردهء کمتری به بار آورده‌اند.

برای حفظ عدم تمرکز در نظام‌های فدرالی، واحدهای سیاسی تشکیل دهنده در یک نظام فدرال باید از حیث جمعیت و ثروت نسبتا برابر باشند یا به نحو دیگری باید نابرابری هایشان را از حیث جغرافیایی یا از لحاظ تعداد تا حدی متعادل سازند. مثلا ایالات متحده در همه بخش‌های کشور، هم ایالت‌های بزرگ وهم ایالت‌های کوچک دارد. در کانادا، تفاوت‌های میان دو استانی که از همه استان‌های دیگر بزرگتر و غنی ترند یعنی اونتاریو و کبک، آنها را از پیوستن به یکدیگر در مقابل استان‌های دیگر باز داشته‌اند. فدرالیسم سوئیسی را وجود گروه‌های کانتون‌هایی که اندازه‌های گوناگون و پیشینه‌های مذهبی و زبانی مختلف دارند، حمایت کرده است. در هر نظام فدرال موفق دیگری همین نوع پراکندگی‌ها یافت می‌شوند.

یکی از دلایل عمده ناکامی نظام‌های فدرال غالبا فقدان تعادل در میان واحدهای سیاسی تشکیل دهنده بوده است. در امپراتوری فدرال آلمان سده نوزدهم، سلطه پروس به قدری زیاد بود که ایالت‌های دیگر فرصت چندانی نداشتند که رهبری ملی یا حتی بدیل نسبتا نیرومندی در برابر خط مشی پادشاه و حکومت تامین کنند.

نظام‌های فدرال موفق معمولا مرزهای داخلی ثابتی نیز داشته‌اند. تغییرات مرزی ممکن است روی دهند، اما چنین تغییراتی فقط با رضایت واحدهای سیاسی دخیل صورت می‌پذیرند و جز در موقعیت‌های حاد از اقدام به تغییر، پرهیز می‌شود. ایالات متحد در خلال جنگ داخلی ویرجینیا را تقسیم کرد، کانادا در دوره‌ای که بنیاد نهاده می‌شد مرزهای استان هایش را بسط داد و سوئیس کانتون هایش را تقسیم کرده است. اما این تغییرات در حکم موارد استثنا بوده‌اند نه قاعده و در هر مورد واحدهای سیاسی تشکیل دهنده به تغییر رضایت داده‌اند. حتی در امریکای لاتین نیز تمایل بر این بوده است که مرزهای کشور نسبتا امن باقی بمانند.

www.ketabha.org

در چند مورد بسیار مهم به علت وجود نظام‌های مختلف حقوقی در واحدهای سیاسی تشکیل دهنده که وجودشان را قانون اساسی تضمین کرده باشد، از عدم تمرکز حمایت می‌شود. در ایالات متحد، نظام حقوقی هر ایالتی مستقیما و تا حد معینی منحصرا از قانون انگلستان ناشی می‌شود. جز در یک مورد یعنی لوئیزیانا که نظام حقوقی اش از قانون فرانسه سرچشمه می‌گیرد. حال آن که قانون فدرال فقط موضع میانینی اشغال می‌کند و نظام‌های پنجاه ایالت را به یک دیگر می‌پیوندد. آمیزه حاصل از ترکیب قوانین موجب می‌شود که اجرای عدالت تا حد زیادی حتی در دادگاه‌های فدرال به صورت نامتمرکز باقی بماند. در کانادا وجود نظام‌های قانون عرفی و قانون مدنی درکنار یکدیگر به بقای فرهنگ فرانسوی کانادا کمک کرده است. نظام‌های قضایی نامتمرکز، تدبیری هستند اختصاصا انگلیسی- امریکایی که بر پایه قانون عرف سنتی قرار دارند. غالبا اتفاق می‌افتد که نظام‌های فدرال مثلا در سوئیس، زمینه‌ای فراهم می‌آورند که جرح و تعدیل در اصول حقوقی و قضایی ملی به توسط حکومت‌های تشکیل دهنده صورت پذیرد تا نیازهای خاص محلی تامین شوند.

امروزه این نکته بیان می‌شود که در یک نظام حقیقتا فدرال، واحدهای سیاسی تشکیل دهنده باید تاثیر قابل توجهی در فرایند اصلاح رسمی یا غیر رسمی قانون اساسی داشته باشند. از آنجا که تغییر قوانین غالبا بدون اصلاح رسمی قانون اساسی صورت می‌گیرد، موضع واحدهای سیاسی تشکیل دهنده باید چنان باشد که تغییرات جدی در نظم سیاسی را بتوان فقط از طریق تصمیم اقلیت‌های پراکنده‌ای اجرا کرد که بازتاب توافق مردم در سراسر وا حدهای سیاسی مختلف باشند. نظریه پردازان فدرال امروزه بر این نکته تاکید دارند و معتقدند که تامین این شرط هم برای حکومت مردمی و هم برای فدرالیسم، بسیار اهمیت دارد.

اصل عدم تمرکز با این امر نیز تقویت می‌شود که به واحدهای سیاسی تشکیل دهنده، نمایندگی تضمین شده در دستگاه قانون گذاری ملی اعطا شود. مثلا هر ایالتی از ایالات متحد دو کرسی در سنا و براساس جمعیت هر ایالت، تعدادی کرسی در مجلس

www.ketabha.org

نمایندگان دارد. به واحدهای سیاسی تشکیل دهنده غالبا در فرایند سیاسی ملی نیز نقش تضمین شده‌ای داده می‌شود. در ایالات متحد این کار از راه مجمع انتخاباتی به اجرا در می‌آید. نقش ایالت‌ها در قوانین اساسی مکتوب ایالات متحد و سوئیس، تضمین شده است. در نظام‌های دیگر از قبیل نظام‌های کانادا و کشورهای امریکای لاتین، واحدهای سیاسی تشکیل دهنده اختیاراتی در زمینه مشارکت کسب کرده‌اند و اینها به صورت بخشی از قانون اساسی نامکتوب در آمده است.

شاید بتوان گفت امروزه یگانه ومهم‌ترین عامل در حفظ عدم تمرکز فدرالی، وجود یک نظام حزبی نامتمرکز باشد. حزب‌های نامتمرکز در اصل بر اثر ترتیبات قانونی پیمان فدرال به وجود می‌آیند، اما هنگامی که به وجود آمده باشند گرایش به ماندگار ساختن خود دارند و مستقلا به شکل نیروهای تمرکزگرا عمل می‌کنند. ایالات متحد وکانادا نمونه‌هایی از شکل‌هایی به شمار می‌روند که هر نظام حزبی نامتمرکزی ممکن است به خود گیرد. در نظام دو حزبی ایالات متحد، حزب‌ها عملا ائتلافی از حزب‌های ایالاتند. آنها به عنوان واحدهای محلی فقط هر چهار سال یک بار برای انتخابات ریاست جمهوری یا به منظور سازماندهی کنگره ملی ایفای وظیفه می‌کنند. نحوه تامین مالی احزاب و تصمیم‌گیری هایشان یا بین سازمان‌های ایالتی و یا بین جناح‌های فوق العاده متنوع در سطح کشور پراکنده است.

در کانادا از سوی دیگر شکل پارلمانی حکومت مستلزم مسئولیت حزبی است و معنی اش آن است که برای کسب و حفظ قدرت باید انسجام و همبستگی بسیار بیشتری میان حزب‌ها در سراسرکشور برقرار شود. منظور از نیاز به انضباط نیرومند حزبی آن است که هرواحد سیاسی یا حکومتی پس از انتخابات بتواند با یک صدا سخن گوید. حزب‌ها در قالب منطقه‌ای یا استانی تشکل می‌یابند و تشکیلات هر استان کم و بیش خودمختار است. یک یا دو حزبی که گستره عملکرشان در سرتاسر کشور است از یک انتخابات تا انتخابات دیگر درمعرض تغییرات بزرگی از حیث حمایت مردم قرار می‌گیرند. درعین حال یکایک استان‌ها غالبا زیر نفوذ حزب‌هایی قرار دارندکه فقط چند

www.ketabha.org

نماینده انگشت شمار به مجلس قانون گذاری ملی می‌فرستند. حزبی که در انتخابات ملی پیروز می‌شود احتمالا حزبی است که بهتر می‌تواند شالوده انتخاباتی استانی را تا حد نسبت‌های ملی گسترش دهد.

واحدهای سیاسی فدرالی که نظام‌های حزبی کمتر پیشرفته‌ای دارند از طریق آنچه مردم امریکای لاتین *کاودیلیسمو* می‌نامند برخی از همان اثرهای تمرکززدایی راکسب میکنند. در این فرایند، قدرت میان رهبران محلی نیرومندی که در واحدهای سیاسی تشکیل دهنده نقش اداره کننده را دارند پخش می‌شود. عدم تمرکز نوع *کاودیلیستی* ظاهرا در نیجریه و مالزی نیز وجود دارد.

در جهان حاضر، عدم تمرکز از راه احترام به اصل فدرال محفوظ می‌ماند. چنین احترامی ایجاب می‌کند که جماعت‌های تصمیم گیرنده تصدیق کنند که حفظ واحدهای سیاسی تشکیل دهنده همان قدر مهم است که حفظ اتحاد به طور کلی. کنفدراسیون کانادا نه فقط به منظور متحد ساختن مستعمرات امریکای شمالی و انگلستان بلکه همچنین به این منظور تشکیل شد که به اونتاریو و کبک که از حیث فرهنگ و زبان جدا از یکدیگرند، نظام‌های سیاسی خودمختاری ببخشد. به همین نحو، هدف راهنما در ایجاد کنفدراسیون سوئیس، صیانت از استقلال کانتون‌ها هم در برابر تهاجم خارجی و هم در برابر تمرکزگرایی بوده است. به خوبی می‌توان این نکته را به اثبات رساندکه همین گونه انگیزه‌ها در بنیادگذاری اکثر نظام‌های فدرال دیگر نیز نقشی ایفا کرده‌اند.

درجهان حاضر دو تمهید برای حفظ اصل فدرال اهمیت خاص یافته است. نخست، حفظ فدرالیسم ایجاب می‌کند که حکومت کلی و واحدهای سیاسی تشکیل دهنده آن هر یک نهادهای بسیار کاملی برای اداره حکومت در اختیار خود داشته باشند و از این حق هم برخوردار باشند که در درون محدوده‌هایی که به موجب پیمان فدرالیستی مقرر شده‌اند در آن نهادها، یک جانبه دخل وتصرف کنند. نهادهای جداگانه قانون گذاری و اجرایی هر دو لازم‌اند. این نیاز به تفکیک به معنی آن نیست که همه فعالیت‌های حکومتی باید به وسیله نهادهای جداگانه در هر عرصه‌ای به اجرا در آیند. موسسه‌های

www.ketabha.org

یک حکومت ممکن است بر طبق توافق متقابل به صورت موسسه‌های حکومت دیگر انجام وظیفه کنند اما هر حکومتی باید نهادهایی کافی ومناسب دراختیار داشته باشد که بتواند در حوزه‌های اقتدار خود عمل کند و با سایر موسسه‌های همتا آزادانه به همکاری پردازد.

دوم، چنان می‌نماید که گویی سهیم بودن بر طبق قرارداد در مسئولیت‌های عمومی با همه حکومت‌های موجود در نظام، یکی از ویژگی‌های اصلی فدرالیسم باشد. سهیم بودن، در معنای وسیع، مشتمل است بر مداخله مشترک در سیاست گذاری، تامین مالی و اجرای امور. سهیم بودن ممکن است رسمی یا غیر رسمی باشد. قرارداد به منزله وسیله‌ای است قانونی که حکومت‌ها به کمک آن می‌توانند به اقدام مشترک بپردازند و درعین حال به صورت ذواتی مستقل باقی بمانند. حتی در جایی که هیچ گونه ترتیب رسمی هم وجود نداشته باشد، باز خود جوهر فدرالیسم درکی از تعهد مبتنی بر قرارداد را به ذهن القا می‌کند.

باید توجه داشت که در گذر سال‌ها احتمال می‌رود که کشمکش درهر نظام فدرالی میان حکومت فدرال و واحدهای سیاسی تشکیل دهنده آن ادامه یابد و در عین حال توازن‌ها و هماهنگی‌های گوناگونی میان آنها در زمان‌های مختلف برقرار شود. این کشمکش جزء لاینفکی از رابطه فدرالی است. مسائل یا پرسش‌های مربوط به روابط میان دولت‌هایی که در اثر این کشمکش پدید می‌آیند همواره مورد علاقه عموم هستند زیرا عملا در هر موضوع سیاسی‌ای که بروز می‌کند، منعکس می‌شوند. این نکته در باره آن موضوع‌هایی که در هر تارو پود جامعه اثر می‌گذارند به نحو خاصی صدق می‌کند. مثلا مسئله نژاد در ایالات متحد مسئله‌ای است که به روابط فدرال –ایالتی مربوط می‌شود. مسئله فرهنگی در کانادا و مسئله زبانی درهند نیز همین گونه‌اند.

نظام فدرال هر قدر نامتمرکزتر باشد احتمال بیشتری می‌رود که در تصمیم‌گیری به هیات یا مجمع تکیه کند. در هر نظام مجمعی، همه واحدهای تشکیل دهنده کم و بیش به طور مساوی در هیات تصمیم گیرنده نماینده دارند. این حس اتکا و وابستگی به

www.ketabha.org

مجمع، در باره کنفدراسیون‌ها فوق العاده صادق است. همچنین در باره فدراسیون‌هایی مانند کانادا که در آن مجمع نخست وزیران و همتایانش نقش عمده‌ای در حکومت ایفا می‌کنند نیز صادق است.

عمل کرد موفق نظام‌های فدرال مستلزم وجود نوع خاصی از محیط سیاسی است که مساعد و مستعد حکومت مردمی باشد و از سنت‌های ضروری در زمینه همکاری وخویشتن داری سیاسی بهره مند باشد. علاوه بر این، نظام‌های فدرال در جوامعی به بهترین نحو کار می‌کنند که در آنها منافع بنیادین، به قدر کافی همگن باشند و فضای آزاد وسیعی را برای فعالیت حکومت‌های تشکیل دهنده، مهیا سازند و اعتماد به همکاری داوطلبانه را میسر کنند.

استفاده از زور به منظور حفظ نظم داخلی و برای حفظ موفقیت آمیز الگوهای فدرال حکومت، به مراتب زیان آورتر است تا برای حفظ سایر شکل‌های حکومت مردمی. نظام‌های فدرال در جوامعی با بیشترین توفیق همراهندکه از منابع انسانی برای پر کردن شایسته بسیاری از مقام‌های دولتی و از منابع مادی برای اجرای همین منظور، برخوردار باشند.

نتیجه‌گیری

در این بخش به تفاوت‌های مفهومی و واقعی موقعیت‌هایی پرداختیم که عمدتا با فدرالیسم، همراه یا مساوی در نظر گرفته می‌شوند ازجمله: تمرکززدایی – تراکم زدایی – خودمختاری – تفویض اختیار - حکومت‌های محلی – دولت‌های محلی – دموکراسی – لیبرالیسم. همچنین می‌توان دریافت که فدرالیسم، نوعی سازماندهی اجتماعی و سیاسی است که در عین حال دربرگیرنده تمامی موقعیت‌های پیش گفته است اما محیطی وسیعتر و موقعیتی فراخ‌تر از همه موارد فوق، ایجاد می‌کند. به لحاظ پیش شرط‌های فرهنگی و سیاسی، وامدار نظام‌های دموکراتیک و نظام‌های فکری لیبرالیستی هست، در عین حال که با تمرکززدایی و تراکم زدایی و واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها کاملا

www.ketabha.org

موافق و سازگاری نشان می‌دهد. نظام فدرالی قدرتی بیشتر از حکومت‌های محلی که با نظام‌های شورایی در شهر و روستا تجلی می‌یابند، به واحدها اعطا می‌کند. ضمن آن که در فدرالیسم، قدرت مرکزی، از حق یک طرفه برای سلب اختیار از دولت‌های فدرال، نیست یعنی آن چه که در خودمختاری‌ها به وقوع می‌پیوندد و دولت مرکزی می‌تواند اختیاراتی را از آنها سلب نماید.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل سیزدهم / نقد و تحلیل نظریه‌های توسعه

www.ketabha.org

www.ketabha.org

در باب نظریه‌های توسعه دیدگاهها و رهیافت‌های متنوعی د رادبیات این حوزه شکل گرفته که برای آگاهی از محتوا و مضمون این دیدگاهها به صورت خلاصه نتـایج هـر رهیافت ارائه می‌گردد.

رهیافت اقتصاد کلاسیک و آغاز اندیشه‌های توسعه

اقتصاد کلاسیک با انتشار کتاب (ثروت ملل) آدام اسـمیت در سـال ۱۷۷۶ تکـوین یافته و با کتاب (اصول اقتصاد سیاسی) جان استوارت میل در سال ۱۸۴۸ بـه اوج خـود رسید. اندیشه‌های اسمیت پایه‌های اقتصاد نوین یا همان اقتصاد کلاسیک را بنا کرد.

نقطه آغازین تئوری اسمیت، تقسیم کار است. این تقسیم کار است که سبب بهبـود نیروی تولید می‌شود. از نظر اسمیت، تقسیم کار باعث افزایش مهارت هر کارگر می‌شود و همچنین سبب افزایش میزان پس‌انداز برای تولید کالای بیشتر و نیز باعث ابداع تعداد زیادی ماشین آلات برای صرفه‌جویی در نیروی کار می‌شود. لذا افزایش بـازدهی نـه از نیروی کار بلکه از سرمایه سرچشمه می‌گیـرد. (قـره‌باغیـان، ۱۳۷۰، ص۱۱۴) بنـابراین اسمیت همچون سایر کلاسیک‌ها معتقد است که تمرکزو انباشـت سـرمایه شـرط لازم برای توسعه اقتصادی است انباشتی که باید قبل از شروع روند تقسیم کار صورت پذیرد. از این رو حل مشکلات و معضلات اقتصادی تا حدود زیادی وابسته بـه تـوان مـردم در پس‌انداز کردن بیشتر و سرمایه‌گذاری بیشتر است. باید به این نکتـه اشـاره کنـیم کـه شالوده و اساس عقاید اقتصادی اسمیت، توجه به طبیعت بشری است. از نظر اسمیت هـر کس به فکر منافع و سود خود است، نانوا به خاطر خیرخواهی نـان نمـی‌پـزد، هـدفش کسب سود است. با توجه به این موضوع اسمیت سعی داشت از خودخـواهی انـسان بـه عنوان کشش اقتصادی استفاده نماید. اما معتقد بـود کـه خویـشتن دوسـتی بایـد خـود تنظیم‌شده، باشد و در بیرون نیز توسط قـوانین محـدود گـردد. او مـی‌گفـت بـه‌جـای خودخواهی محض، باید عدالت اساس جامعه باشد. (پیت ویک، ۱۳۸۴، ص۴۷)

از نظر اسمیت رشد اقتصادی مستلزم فرهنگی است که ریشه در اخلاق صرفه‌جویانـه

www.ketabha.org

داشته باشد. به عقیده وی آزادی راه رسیدن به پیشرفت و رشد اقتصادی است و آزادی یعنی هیچ مانع ساختگی و غیر طبیعی نباید بر سر راه رقابت وتجارت وجود داشته باشد. به اعتقاد او دولت‌ها باید تمام موانع رقابت و تجارت آزاد را از میان بردارند. نظارت بر تجارت داخلی و بین‌المللی به معنای ایجاد انحصار است. او حتی توصیه می‌کرد که قوانین مربوط به حق ارشدیت و حق وراثت که در عرف مذهبی مسیحیت اروپایی مانع تقسیم زمین‌های بزرگ بودند، منسوخ گردد. (هانت، ۱۳۷۶، ص۲۶)

بطور خلاصه باید گفت تئوری آدام اسمیت در زمینه توسعه اقتصادی تلاشی است در جهت این که مشخص نماید رشد اقتصادی چگونه صورت می‌گیرد و چه عوامل و سازوکارهایی آن را تشویق می‌کنند. اسمیت سعی کرد که اهمیت پس‌انداز و تمرکز سرمایه، بهبود تکنولوژی، تقسیم کار و توسعه بازار و روند رشد اقتصادی متعادل را با توجه به فعالیت بخش‌های مختلف صنعتی، تجاری و کشاورزی را در این فرایند نشان دهد.

ولی اسمیت نمی‌گفت که چگونه انگیزه پس انداز وتمرکز سرمایه به یک امرفراگیر تبدیل می‌شود ویا انکه نمی‌گوید چگونه دولتهایی که تسهیل کننده تجارت هستند شکل می‌گیرد. لذا دولت توسعه محور وجامعه توسعه یاب مورد بحث اسمیت واقع نشده است. دولت صرفا نقش پاسبان رابر عهده دارد وجامعه هم اماده توسعه فرض شده است.

از دیدگاه نظریه پرداز معروف دیگری از این رهیافت به نام ریکاردو، اهمیت اصلی گسترش تجارت، نه در افزایش حجم بازار بلکه ناشی از این واقعیت است که با تجارت و تخصص یافتن کشورها در تولید محصولات خاص بر اساس مزیت نسبی، قیمت کالاهای دستمزدی کاهش می‌یابد و استفاده از منابع به صورت کارآمدتری صورت می‌گیرد. (قره‌باغیان، ۱۳۷، ص۳۰) از نظر ریکاردو تمرکز سرمایه نتیجه و ثمره تجمع سودها می‌باشد، زیرا سود باعث پس‌انداز ثروت می‌شود و برای تمرکز سرمایه از آن استفاده می‌گردد. به عقیده وی توسعه اقتصادی بستگی به اختلاف میل به مصرف و تولید دارد، او تاکید خاصی بر افزایش تولید و کاهش مصرف غیر مولد دارد. ریکاردو طرفدار

www.ketabha.org

سرسخت تجارت آزاد بین ملل بود. او حتی بیش از اسمیت طرفدار سود و بهره تجارت آزاد بود. (پیت، ویک، ۱۳۸۴. ص۵۳) از نظر وی تجارت آزاد وسیله‌ای موثر در جهت توسعه اقتصادی یک کشور می‌باشد.

ریکاردو نمی گفت که محصولاتی که درتجارت استفاده می‌شود چگونه بتوسط مردم تولید می‌شوند وچگونه مردم به تولید وتجارت روی می‌اورند. هم اسمیت وهم ریکاردو فرض کرده‌اند که جامعه انگیزه فراگیری برای تولید وتجارت دارند. درحالیکه مساله اصلی توسعه این است که چرا کشورهای عقب افتاده ازچنین انگیزه وشرایطی برا ی تولید وتجارت برخوردار نیستند.

اما از نظر جان استوارت میل از دیگر اقتصاددانان کلاسیک، توسعه اقتصادی تابعی از سه عامل زمین کار و سرمایه است زمین و کار دو عامل اصلی و مهم تولید هستند. سرمایه از ذخایر قبلی تمرکز یافته و انباشت شده از کار حاصل می‌شود. از نظر میل یک ملت هنگامی ثروتمند می‌شود که زمین و سرمایه به کمک هم، تولید را با نرخ سریعتر از کاربست صرف نیروی کار افزایش دهند. میل تئوری رشد جمعیت مالتوس را که معتقد به کنترل جمعیت بود، پذیرفت. میل معتقد بود که کنترل جمعیت برای بهبود بخشیدن به شرایط زندگی طبقه کارگر ضروری است. (همان ص ۱۴۵) میل نیز مانند ریکاردو طرفدار سرسخت اقتصاد آزاد است. وی دخالت دولت را تنها در برخی از فعالیت‌های اقتصادی در شرایط خاصی تجویز می‌کند. البته مهم‌ترین کمک میل به اقتصاد سیاسی کلاسیک متمایز نمودن علم از ارزشهای اخلاقی بود. (پیت، ویک ۱۳۸۴ ص ۵۴)

با ارائه چنددیدگاه فوق در حوزه نظریه‌های کلاسیک در باب توسعه، اصول کلی نظریه‌های مذکور را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

الف) سیاست آزادی مطلق اقتصادی: اقتصاد دانان کلاسیک معتقد به وجود یک سیستم خودکار بازار آزاد هستند که ورود و خروج خریدار و فروشنده به آن کاملاً آزاد است و دولت در آن هیچ گونه دخالتی ندارد. از نظر اینان دولت حتی به عنوان یک

www.ketabha.org

سازمان دهنده نیز نباید در فعالیت‌های اقتصادی مشارکت داشته باشد. آزادی اقتصادی، شرط اصلی حرکت به سوی توسعه و رشد اقتصادی است.

ب) تمرکز و انباشت سرمایه کلید توسعه اقتصادی است. بنابراین وجود طبقه یا گروهی که صاحب سرمایه هستند از شروط لازم توسعه اقتصادی است. تمرکز سرمایه نیاز به پس انداز دارد و تنها زمین داران و سرمایه داران هستند که توان پس انداز دارند.

ج) سود جویی و کسب منافع، انگیزه و عامل اصلی سرمایه گذاری است. بنابراین توسعه اقتصادی بدون وجود انگیزه‌های آن یعنی سودجویی و میل به تکاثر و اندوختن ثروت، امکان پذیر نیست.

د) سود به طور مداوم افزایش نمی‌یابد بلکه همگام با افزایش رقابت بین سرمایه داران برای افزایش تمرکز و انباشت سرمایه به علت افزایش عرضه نسبت به تقاضا، سود نیز کاهش می‌یابد. بنابراین رقابتی شدن اقتصاد آن را در جهت توسعه و پیشرفت می‌برد.

هـ) تمام اقتصاد دانان کلاسیک از وضعیت رکود به عنوان یک نقطه پایانی بر تمرکز سرمایه یاد می‌کنند. رکود اقتصادی از تمایل ذاتی نزولی بودن سود نشات می‌گیرد که روند تمرکز سرمایه را دچار اختلال می‌گرداند(قره باغیان ۱۳۷۰ ص ۴-۱۵۲) بنابراین برای رشد و توسعه اقتصادی همواره باید مراقب رکود اقتصادی بود.

همانطورکه درسطور قبلی گفته شد اقتصاددانان کلاسیک بیشتر به دنبال مطالعه ماهیت ثروت بودند. اینکه ماهیت ثروت چیست وچگونه ثروت به‌دست می‌اید. ولی به این سؤال که چگونه مردم برای کسب ثروت وارد فعالیت‌های اقتصادی می‌شوند نمی‌پردازند. توجه به انگیزه‌های شخصی برای حضور فراگیر مردم درتوسعه کفایت نمی‌کند.

مارکسیسم اقتصادی

در این جا بد نیست که به تئوری توسعه از دیدگاه مارکس نیز اشاره کنیم. اگر چه از نظر پژوهشگران تئوریهای مارکس در مورد توسعه اقتصادی بطور مستقیم در

www.ketabha.org

کشورهای در حال توسعه کاربرد ندارد. اما یکی از مهمترین ارکان تئوری توسعه برنامه‌ریزی شده مارکس که در کشورهای در حال توسعه کاربرد زیادی دارد، طرح دوبخشی اوست که با وضعیت دوگانه اقتصاد این کشورها منطبق می‌باشد. اقتصاد این کشورها دچار شرایط و وضعیتی دوگانه است. به این معنی که اقتصاد از دو بخش صنعتی و سرمایه‌داری و بخش سنتی وکشاورزی، تشکیل شده است. بخش سرمایه‌داری یا بخش مدرن اقتصادی در گیر فعالیت‌های صنعتی است، در حالی که بخش سنتی در تولید کشاورزی و دامداری فعالیت دارد. این بخش صنعتی است که بخش اعظم مازاد اقتصادی را تولید می‌کند در حالیکه بخش کشاورزی مازاد تولیدی ناچیزی دارد و شدیداً کاربر است. توسعه اقتصادی سریع تنها هنگامی رخ می‌دهد که تخصیص منابع بین دو بخش سنتی و مدرن صورت پذیرد. یعنی از ماشین‌آلات مدرن بخش صنعتی برای افزایش تولید در بخش سنتی و کشاورزی استفاده گردد. در این حالت شکاف میان دو بخش کمتر شده و مازاد تولید بخش سنتی نیز افزایش خواهد یافت. (قره‌باغیان، ۱۳۷۰، ۱۷۳)

بطور کلی مارکس تسلط خارجی به اقتصاد را به عنوان عاملی اصلی عقب ماندگی اقتصادی کشورهای استعمار زده معرفی کرد و راه حل آن را کسب استقلال می‌دانست. (همان و ۱۷۲)

ضمن اشاره‌ای که به دیدگاه مارکس در باب توسعه نمودیم، می‌توان به طور کلی نظریه‌های توسعه را در نمودار زیر دسته بندی نمود.

مشکل بزرگ مارکس وامثال وی این بود که این نظریه پردازان درمطالعه توسعه یافتگی بیشتر به پیشرفت روبنایی وفیزیکی جوامع توجه می‌کردند. تا به عوامل نرم افزاری که درپشت صحنه عوامل سخت افزاری وجود داشت. اگر هم به عوامل نرم افزاری توسعه توجه می‌کردند بیشتر به انگیزه‌های شخصی ازجمله انگیزه سود ویا به عواملی ازجمله به پس انداز توجه می‌شد اما به عواملی که به شکل گیری پس انداز می‌شد توجه کمتری می‌شد.

www.ketabha.org

دیدگاه‌های نئوکلاسیک

همانطور که قبلاً اشاره شد از نظر متفکرین کلاسیک محرک اصلی رشد اقتصادی، گسترش بازار، پس‌انداز و سرمایه‌گذاری از محل سودهای حاصله، یا تمایل دایمی سرمایه‌داران به انباشت هر چه بیشتر ثروت است. اما می‌توان از دیدگاه‌های نئوکلاسیک نیز در باب توسعه یادکرد که با مبانی و پیش شرط‌های دیگری بحث می‌کنند. از این دسته نیز به چند نظریه اشاره می‌کنیم.:

شومپیتر کتاب معروف خود *تئوری اقتصادی توسعه* را در ۱۹۱۱ به چاپ رساند در این کتاب شومپیتر از نظریه‌های رشد کلاسیک فاصله گرفت. وی تمایز روشنی میان توسعه و رشد اقتصادی قایل شد. از نظر او رشد اقتصادی روند تدریجی گسترش تولید است. یعنی تولید میزان بیشتری از یک کالا با استفاده از شیوه‌های قبلی تولید، برعکس توسعه اقتصادی فرآیندی گسست آفرین است. توسعه اقتصادی عبارت است از بکارگیری ترکیباتی جدید از ابزارهای تولید به گونه‌ای که شرایط تولید کالاهای موجود دگرگون شود و یا کالاهای جدیدی ارایه گردد و یا منابع جدید عرضه یا بازارهای تازه‌ای گشوده شود و یا اینکه صنعت از نو سازمان دهی شود. (میر ۱۳۸۲، ۲۴) بطور کلی در شیوه‌های تولید، نوع محصولات، بازارها یا سازمان صنایع نوآوری حاصل گردد. شومپیتر سه خصوصیت را نام می‌برد که به نظر وی در ذات بیشتر نمونه‌های توسعه اقتصادی وجود دارد و بدون آنها توسعه عموماً نمی‌تواند تحقق یابد. این سه خصوصیت عبارتند از: بسیج عوامل موجود تولید و ترکیب آنها به شیوه‌های جدید - گسترش اعتبارات -حضور کار آفرینان و نوآوران که برای آغاز روند بسیج منابع و تکمیل آن لازم است. از نظر وی خصوصیات اصلی توسعه اقتصادی نه انباشت تدریجی سرمایه جدید بلکه بسیج عوامل موجد تولید در جهت مصارف نوین است. (همان، ۳۹) شومپیتر همچنین معتقد بود که نقش نوآوری در اقتصاد را نه سرمایه‌داران بر خلاف آنچه کلاسیک‌ها معتقد بودند، بلکه کسانی که قوه ابتکار دارند ایفا می‌کنند. مبتکرین افراد عادی و معمولی نیستند بلکه افرادی باهوش و دارای خلاقیتند که روشهای جدید و

www.ketabha.org

نوآورانه را بکار می‌گیرند. در جریان تولید اقتصادی، مبتکر، سرمایه دار نیست، بلکه هدایتگر سرمایه است. (قره‌باغیان، ۱۳۷، ۱۷۶)

دیدگاه شو مپیتر درحقیقت برمحور کارافرینی است. یعنی کسانی که قادرهستند نواوری وخلاقیت داشته باشندموجب تولید ثروت هستند. یعنی عنصر سومی غیر از کارگران وسرمایه داران محور توسعه هستند. این دیدگاه نوعی بینش تلفیقی از نیروی کار وسرمایه است. ودرسطح بنگاه قدرت توضیح دهندگی خوبی برای تولید واشتغال ودرآمد را دربر می‌گیرد. اما همین عناصر را نمی‌توان به کل یک جامعه سرایت داد. یعنی آن شرایطی که کارافرینی را دریک جامعه گسترش می‌دهد غیر ازافراد کارافرین می‌باشد. وازطرف دیگر محصول کارافرین باید درجامعه جذب شود. بنابراین اینکه چگونه جامعه مناسب کارافرینی شکل می‌گیرد کمترمورد بحث وتوجه قرار گرفته است.

جان مینارد کینز از دیگر اقتصاددانان معروف نوکلاسیک به دلیل نظریه پردازی اش در مورد علل بیکاری و ارایه راه‌حل‌هایی برای رفع آن در ادبیات توسعه اقتصادی مشهور است. در خلال دهه ۱۹۳۰ یعنی دوران رکود اقتصاد بین‌المللی، کنیز به نقش تقاضای موثر در تعیین اشتغال و تولید کل اشاره کرد. اعتقاد به اینکه تلاش برای افزایش پس‌اندازها در زمان رکود می‌تواند به وخیم‌تر شدن مارپیچ نزولی تولید و اشتغال منجر گردد و افزایش مخارج بخش عمومی در زمان رکود می‌تواند مفید و نه مضر باشد، در زمان خودش نظریاتی بدیع و نو بود. (هانت ۱۳۷۶، ۴۱، ۴۰) گرچه برخی از پژوهشگران معتقدند نظرات کینز در زمینه توسعه اقتصادی مشکلات اقتصادهای توسعه نیافته را حل نمی‌کند و تئوری رشد اقتصادی او برای کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری تدوین شده است. (قره‌باغیان، ۱۳۷۰، ۱۸۷)

درحقیقت نظریه کینز برای کشورهای توسعه یلفته‌ای است که با نوسانات اقتصادی مواجه هستند. وبا کمک سیاستهای اقتصادی آن دولتها می‌توانند نوسانات اقتصاد خودرا کنترل کنند. به عنوان مثال لوئیس از دانشمندان علم اقتصاد معتقد است که ؛ فرض کینز مبنی بر نامحدود بودن عرضه نیروی کار و حتی زمین و سرمایه در اقتصادهای فاقد

www.ketabha.org

اشتغال کامل و نیز این نظر وی که رشد بلند مدت اقتصادی نه به واسطه کمبود پس‌انداز بلکه در اثر مازاد پس انداز آشفته می‌گردد، صحیح نیست. از سوی دیگر، برخی اقتصاددانان امروزی، تأثیر اندیشه‌های کینز را بر جنبه‌های گوناگون اقتصاد توسعه، آشکار ساخته‌اند (هانت، ۱۳۷۶، ۴۱)

به عقیده کینز میان دو متغیر درآمد کل و اشتغال رابطه مستقیم وجود دارد به نحوی که در آمد کل تابعی از میزان اشتغال در یک کشور است و هر چه درآمد کل بیشتر شود، میزان اشتغال نیز بیشتر خواهدشد و بر عکس.

کینز خود یک الگوی معین و منسجمی برای توسعه اقتصادی عرضه نکرد اما پیروان او مانند هارود و جون رابینسون در رفع این نقیصه تلاش‌هایی انجام دادند (قره‌باغیان ۱۳۷، ۹- ۱۸۷) تئوری اقتصادی کینزدر مورد رشد اقتصادی را نمی‌توان برای هر جامعه و سازمان اقتصادی پیاده کرد. این تئوری بیشتر در مورد کشورهای توسعه یافته غربی کاربرد دارد.

الگوهای توسعه در دهه‌های ۱۹۴۰تا۱۹۸۰

بررسی آثار اولیه اقتصاد دانان توسعه در دهه‌های ۴۰ و۵۰ نشان می‌دهد که دو الگوی عمده و اساسی براین آثار مسلط ا ست؛ الگوی هسته در حال گسترش سرمایه‌داری که در امریکای شمالی و اروپای غربی شکل گرفت و الگوی ساخت گرایی که ابتدا در امریکای لاتین شکل گرفت و سپس شهرت گرفت. این الگوها هر کدام روش‌هایی را برای غلبه بر معضل توسعه نیافتگی عرضه می‌کردند. این پژوهشگران این آثاردر چند زمینه اشتراک نظر داشتند؛. اول این که الگوی نئوکلاسیک را برای فهم و تبیین توسعه نیافتگی و توسعه نارسا می‌دانستند. و به همین دلیل اکثر آنان دستیابی به میزان مطلوب بسیج منابع برای توسعه اقتصادی را بدون دخالت گسترده دولت در اقتصاد و عملکرد بازار در مناطق توسعه نایافته ناممکن می‌دانستند. (هانت، ۱۳۷۶، ۶۱)

تا اینجا ملاحظه می‌شود که اندیشمندان کم کم متوجه می‌شوند که صرف ارائه

www.ketabha.org

نظریاتی برای نواوری ویا ماهیت ثروت ملل ویا نظریه ارزش پاسخی به عقب ماندگی ملتها نیست بلکه دولت‌ها هم باید نقشی درتوسعه برعهده بگیرند. ولی چگونه دولتها این نقش را ایفا کنند وازطرف دیگر جامعه چه نقش داشته باشد هنوز نظریات توسعه بدون پاسخ است.

لوئیس تئوری توسعه اقتصادی برمحور انتقال مازاد نیروی کار از بخش سنتی اقتصاد به بخش مدرن آن به مثابه ابزاری برای تمرکز سرمایه خود در اوایل دهه ۱۹۵۰ منتشر ساخت. او مانند تمام اقتصاددانان پیرو مکتب کلاسیک معتقد است که در اکثر کشورهای در حال توسعه نیروی کار به فور وجود دارد و سطح دستمزدها در این کشورها در سطح حداقل معیشت است. توسعه اقتصادی تنها زمانی رخ می‌دهد که مازاد نیروی کار بخش سنتی به مثابه ابزاری جهت تمرکز سرمایه به بخش مدرن اقتصاد که وی آنرا بخش سرمایه‌داری می‌نامد، انتقال داده شود. بخش سرمایه‌داری، بخشی است که از سرمایه مولد قابل تولید مجدد استفاده می‌کند و برای استفاده از عوامل تولید نیز پول پرداخت می‌کند. بخش سنتی اقتصاد آن بخشی است که از سرمایه مولد یا قابل تولید مجدد استفاده نمی‌کند. در این بخش تولید سرانه بسیار کمتر از بخش سرمایه‌داری است.

در اکثر کشورهای در حال توسعه که پر جمعیت هستند تولید نهایی هر واحد اضافی کار تاثیر چندانی بر مقدار تولید کل نداردو از آنجائی که عرضه نیروی به وفور است در بخش سرمایه‌داری این امکان هست که صنایع نوین ایجاد شود و یا صنایع موجود بدون افزایش سطح دستمزدها گسترش یابد. در این حالت سطح دستمزدها در بخش سرمایه‌داری (صنعتی) برابر با سطح حداقل معاش است یا همان درآمدی است که کارگران در صورت کار بر روی زمین می‌توانستند کسب کنند. در این حالت دهقانان بی‌زمین و یا کم زمین، کارگران موقتی و زنان خانه‌دار مهم‌ترین نیروی تولیدی برای بخش سرمایه‌داری، هستند. این کارگران ربه علت مدرن نبودن صنایع ب آسانی می‌توانند بعد از مدت زمانی کوتاهی تجربه و مهارت لازم را کسب نمایند. (قره‌باغیان ۱۳۷۰، ۷ـ۲۲۶)

www.ketabha.org

بطور کلی می‌توان گفت در تئوری لوئیس تقسیم اقتصاد بـه دو بخـش و تجزیـه و تحلیل این دو بخش اقتصادی بسیار پر ارزش است. او سعی کرد نشان دهد کـه چگونـه روند تمرکز سرمایه در کشورهای در حال توسعه به وقوع می‌پیونـدد، کـشورهایی کـه دارای نیروی مازاد کار فراوان اما سرمایه اندک هستند. (قره‌باغیان ۱۳۷۰، ۲۳۷)

روستو یکی دیگر از نظریه پردازان توسعه از دیدگاهی تاریخی بـه جریـان توسـعه اقتصادی می‌نگرد و آنرا تحلیل می‌نمایـد. وی بـرای توسـعه اقتـصادی پـنج مرحلـه را تشخیص داده و معتقد بود که هر یک از کشورهای جهان در یکی از این مراحل توسعه قرار دارند. پنج مرحله‌ای که روستو معرفی می‌کند عبارتنـد از: جامعـه سـنتی - شـرایط ماقبل جهش-مرحله جهش - حرکت بسوی بلوغ اقتصادی - دوران مصرف انبوه (کانث، ۱۳۷۴، ۱۶۹)

روستو از مرحله‌ای بنام مرحله پس از مـصرف نیـز سـخن گفتـه اسـت از نظـر او پیش‌بینی این مرحله چندان آسان نیست. در دهه گذشـته امریکـایی‌هـا طـوری رفتـار کرده‌اند که گویا پس از حد معینی، مطلوبیت نهایی برای کالاهای مصرفی با دوام نزول می‌کند. امریکایی‌ها طوری رفتار می‌کنند که گویا در نظامی متولد شده‌انـد کـه تـامین اجتماعی و مصرف انبوه از ابتدا در آن وجود داشته است بدین ترتیب به نظر می‌رسد که ارزش اندکی برای به‌دست آوردن درآمد واقعی بـه شـکل متعـارف آن قایـل هـستند. (کانث ۱۳۷۴، ۱۷۹)

وجوه مشترک میان نظرات لوئیس و روستو در مورد جهش به سوی رشد را می‌توان این گونه خلاصه کرد:

رشد اقتصادی که بر حسب افزایش درآمد سرانه اندازه‌گیری می‌شود مشخصه تعیـین کننده توسعه اقتصادی است، توسعه اقتصادی نیز در معنای عمیق‌تر خود مـستلزم تحـول اقتصاد معیشتی، راکد و سنتی به اقتصاد سرمایه‌داری است که بر رشد پایدار، نیروی کار مزد بگیر و افزایش دستمزدهای واقعی در دراز مدت مبتنی است. عامـل تعیـین کننـده میزان رشد، میزان تشکیل سرمایه است که خود تابع سهم پس‌اندازها از درآمد ملی است.

www.ketabha.org

طبقه سرمایه‌دار کارآفرین نقش مهمی در انباشت سرمایه ایفا می‌کند. زیـرا اعـضاء آن نسبت به سایر طبقات میل بیشتری به پس‌انداز دارند. از همین رو یکی از عناصر اساسـی در دوره آغاز رشد اقتصادی ظهور طبقه‌ای است که از آن به عنوان کارآفرین به تعبیـر روستو یا سرمایه دار به تعبیر لوئیس یاد می‌شود، که در بخش دولتی یا خصوصی فعالیت دارد.

برای آنکه میزان رشد در مرحله بعدی حداکثر شود باید بخش اعظم درآمد ملی را در اختیار کسانی قرار داد که میل نهایی پس‌انداز آنها بالا اسـت. یعنـی طبقـه سـرمایه‌دار. بنابراین باید سهم آنان از درآمد ملی پیوسته افزایش یابد. با توجه به مؤلفه‌های ذکر شده توصیه‌های مشخصی در مورد نحوه تعیین دستمزدها، سیاستهای پولی، مالی و نیز انتخاب تکنولوژی تولید مطرح می‌شود که هدف از تمامی آنهـا افـزایش میـزان سـودآوری و تقویت کنترل طبقه‌سرمایه‌دار بر منابع کمیاب و در نتیجه افزایش میـزان انباشـت مولـد است. (هانث، ۱۳۷۶، ۹- ۷۸)

سادگی نسبی مولفه‌های اصلی این دیدگاه، سودمندی بالقوه آن در سـطح تئوریـک، خوش‌بینی نسبی آن باعث مقبولیت آن در دهه‌های ۶۰ و ۱۹۵۰ شد.

الگوی ساختار گرایی اقتصادی ؛ زمینه ظهور مکتب ساختارگرایی اقتصادی امریکای لاتین بود. بنیان گذار این مکتب رائول پربیش اقتصاددان آرژانتینـی بـود کـه در دهـه ۱۹۴۰ به ارایه نظریات خود پرداخت. پربیش در سنت اقتصاد نئوکلاسیک رشـد کـرده بود هنگامی که وی در اوایل دهه ۱۹۲۰ فعالیت می‌کرد نظریـه ایـستای مزیـت نـسبی تفسیر مناسبی برای رشد اقتصادی سریع آرژانتینی در شش دهه گذاشته دانسته می‌شد. اما در اواخر همین دهه به ویژه با آغاز بحران ۱۹۲۹ وضعیت تجاری آرژانتین دچار تغییـر شد. (هانت، ۱۳۷۶، ۶۲)

نوساناتی که در صنعت و اقتصاد این کشور رخ داد پربیش را وادار به تامـل دربـاره مبنای نظری سیاست گذاری در آرژانتین و دیگـر کـشورهای امریکـای لاتـین نمـود. پربیش در دهه ۱۹۴۰ از سیاست صنعتی شدن آرژانتین و سایر کشورهای امریکای لاتین

www.ketabha.org

به مثابه ابزاری برای کاستن از میزان آسیب‌پذیری اقتصادی آنان حمایت کرد.

پربیش و همکارانش بر ساختار اقتصادی کشورهای توسعه نیافته به عنوان عامل محدود کننده رشد و ماهیت آسیب‌پذیری آنها در نظام اقصاد بین‌المللی تاکید داشتند.

در دهه ۱۹۵۰ و اوایل ۱۹۶۰ دیدگاه ساخت گرا، تعدادی از اقتصاددانان خارج از امریکا لاتین را به خود جلب کرد، این عده در گسترش این الگو سهم داشتند کسانی مانند دادلی سیرز و هانس سینگر از این افراد بودند. (هانت، ۱۳۷۶، ص۶۴، ۶۳)میردال نیز دیدگاههایی مشترک با این الگو داشت، با این حال اکثر صاحبنظران معتقدند که الگوی ساختگرایی عمدتاً در درون (ECLA) پا گرفت (همان، ۶۴).

ساختارگرایان معتقدند که دستیابی به رشد و توسعه مستلزم رهایی از وابستگی به تقاضای خارجی برای صادرات محصولات اولیه و نیز پویایی و رشد بخش عرضه برای گسترش بخشی صنعت داخلی است. ساخت گرایان بر خلاف نئومارکسیست‌ها، توسعه از طریق سرمایه‌داری را پذیرفته و به منظور تحقق چنین توسعه‌ای، تلاش می‌کردند از طریق اصلاح سیاستهای اقتصادی موجود، تغییرات بلند مدت در ساختارهای اقتصادی ایجاد کنند. آنها طرفدار تحولات اجتماعی و سیاسی رادیکال نبودند. (هانت، ۱۳۷۶، ۶۵، ۶۴)

اگر بخواهیم مقایسه‌ای میان الگوی ساخت گرایی و الگوی هسته درحال گسترش سرمایه داری انجام دهیم باید بگوییم که در الگوی هسته درحال گسترش سرمایه داری، افزایش پس اندازها و انباشت سرمایه نقش اصلی در توسعه دارند. در این الگو علت پایین بودن میزان رشد، نبود پس انداز است ونه انگیزه ناکافی برای سرمایه گذاری. همچنین این الگو امکان محدودیت رشد به واسطه کمبود ارز را که به معنی عدم امکان واردات کالاهای سرمایه‌ای است نادیده می‌گیرد. در حالی که در الگوی ساخت گرایی انگیزه ناکافی برای سرمایه گذاری و کمبود ارز، محدودیت‌های اصلی شمرده می‌شوند. (هانت ۱۳۷۱، ۱۳۶)

www.ketabha.org

نظریه مازاد اقتصادی در توسعه نیافتگی

در دهه ۱۹۵۰ پل باران که جزء اقتصادانان برجسته توسعه بود که به بررسی مشروح کار آیی اصول مارکسیم برای تحلیل مسائل معاصر توسعه نیافتگی پرداخت. وی در جریان تدوین دیدگاه خود در مورد تاثیر امپریالیسم اقتصادی و سیاسی بر کشورهای عقب مانده بیشتر از آثار لنین و معاصران وی الهام گرفت. وی همچنین مفاهیم نوآورانه‌ای را در تحلیل خود مطرح ساخت و توجه خود را روی شیوه‌های طبقاتی غارت مازاد اقتصادی واقعی در اقتصادهای توسعه نیافته متمرکز کرد. این مازاد به صورت مابه‌التفاوت تولید واقعی و مصرف واقعی تعریف می‌شد. (هانت، ۱۳۷۶، ۸۰) در اواخر دهه ۱۹۶۰ تحلیل باران از توسعه نیافته گی پیروان بسیاری پیدا کرد. این موضوع تا حدودی ناشی از آثار اندره گوندر فرانک بود. وی د ر اوایل دهه ۶۰ از شیکاگو به امریکای لاتین رفت، وی علل مهاجرت خود را تأمل درباره مسائل توسعه با توجه به مشکلات داخلی چون کمبود سرمایه، وجود نهادهای فئودالی و سنتی که مانع سرمایه گذاری و پس انداز می‌شوند، اعلام کرد. از نظر باران توسعه نیافتگی وضعیتی است که مشخصه آن، پائین بودن در آمد است. اما فرانک با اقتباس از مفهومی که باران قبلا مطرح ساخته بود توسعه نیافتگی را فرآیند مداوم غارت مازاد کشورهای توسعه نیافته و انتقال آن به مراکز نظام سرمایه داری جهانی می‌داند، تحقق این روند در کشورها مختلف به ویژه ا زطریق تجارت انحصارگرایانه منجر به تداوم فقر توده مردم می‌شود.

باران و فرانک هر دو علت دایمی شدن توسعه نیافتگی را عدم موفقیت طبقات حاکم کشورهای توسعه نیافته در زمینه استفاده از مازاد موجود برای انباشت مواد در داخل این کشورها می‌دانند. در واقع مازادی که از دهقانان و نیروی کار مزد بگیر به دست می‌آید یا صادر می‌شود یا صرف خرید کالاها ی تجملی و یا بورس بازی در معاملات شهر می‌شود. باران و فرانک معتقدند که دیدگاه شان درباره سرمایه داری تجاری و هر گونه سرمایه داری که به سرمایه گذاری در تولید می‌پردازد و نیز در مورد طبقات اسراف کار سنتی صدق می کند. زیرا فعالیت سرمایه داران در کشورهای توسعه نیافته اعم از داخلی و

www.ketabha.org

خارجی نوعا انحصارگرایانه و بنابراین محافظه کارانه و غیر پویاست.

از نظر نئومارکسیستها در نظام سرمایه داری بین المللی، مسیر توسعه برای کشورهای توسعه نیافته بسته است، برای تحقق توسعه اقتصادی باید توده‌های مردم جایگزین طبقات حاکم موجود شوند وضمن کنترل مازاداقتصادی بی درنگ مسیرتوسعه سوسیالیستی رادرپیش گیرندوخودراازنظام سرمایه داری بین المللی خارج نمایند. (همان، همان جا)

توسعه اقتصادی در دیدگاه مکتب نوسازی

مجموع اقتصاد دان‌های این مکتب استفاده انسان از تکنولوژی، جهت کنترل منابع طبیعی و دستیابی به افزایش رشد بازده سرانه را نوسازی می‌دانند. (همان، همانجا)نظریه پردازان نوسازی در زمینه توسعه نیافتگی کشورهای جهان سوم معتقدند که رشد کشورهای پیشرفته حاصل از استعمارجنوب نیست بلکه حاصل کشف رموز پایدار رشد اقتصادی است.

مهمترین عامل گذار از جامعه سنتی به جامعه مدرن از دیدگاه نوسازی، ظهور نظام پاداش برای نوآوری و ابداع است، جامعه نه تنها باید از تغییر وپیشرفت استقبال کند بلکه باید تحمل نابرابری‌ها را داشته باشد که حاصل بهره برداری از منافع خصوصی شدن است و موجب می‌شود که بخش خصوصی خود را برای نوآوری آماده کند و این ارزش بالای اجتماعی است. برای تحقق این امر دولت باید ابزارهای لازم را برای حمایت و سازماندهی دارایی‌های خصوصی فراهم کند. تصمیمات اقتصادی باید تا حدی از مداخلات سیاسی مستقل باشد. اگر تصمیم‌گیری‌ها بطور غیر متمرکز از طریق ترتیبات بازار رقابتی انجام گیرد نوآوری پدید می‌آید که تفکرات جدید را تشویق می‌کند. توسعه نهادهای سرمایه داری، در مرکز دیدگاه نوسازی جای دارد. (همان ۸۴)

نظریه پردازان نوسازی بر این باورند که برای ایجاد رشد اقتصادی پایدار و خود جوش در جنوب و کشورهای جهان سوم باید مراحل گذر از جامعه سنتی به جامعه مدرن را طی نمایند. پس سیر توسعه درپیگیری الگوی کشورهای شمالی است، موانع اصلی

www.ketabha.org

عدم توسعه از نهادها وساختارهای فرهنگی اجتماعی سنتی کشورهای جهان سوم ناشی می‌شود. (همان، همانجا)

اصول ومبانی نظری مکتب وابستگی

مکتب وابستگی مانند مکتب نوسازی دارایی گرایشات و اجزای متنوعی است. اما می‌توان گفت آنها به رغم گرایشات مختلف بر روی برخی اصول اساسی اتفاق نظر دارند:

اول- آنان وابستگی را فرایندی عام تلقی می‌کنند که در تمام کشورهای جهان سوم صدق می‌کند.

دوم- وابستگی یک وضعیت خارجی است یعنی وضعیتی که از بیرون تحمیل شده است، پس مهمترین مانع توسعه فقدان سرمایه و مهارت و... نیست بلکه بر عکس موانع را باید در بیرون یعنی در میراث تاریخی استعمار و تداوم تقسیم کار نابرابر بین المللی جستجو کرد.

سوم- وابستگی غالبا به عنوان وضعیت اقتصادی سنجیده می‌شود، وابستگی نتیجه فرآیند انتقال مازاد اقتصادی از جهان سوم به کشورهای متروپل است.

چهارم- وابستگی بخشی از قطب بندی مناطق در اقتصاد جهانی قلمداد می‌شود، زیرا از یکسو جریان خروج مازاد اقتصادی از کشورهای فقیر موجب توسعه نیافتگی آنان شد و از سوی دیگر انتقال همین مازاد به نفع جریان توسعه در غرب تمام شده است. پس چنانچه آندره فرانک تاکید می‌کند توسعه نیافتگی در پیرامون و توسعه در مرکز دو جنبه مختلف از یک جریان واحد انباشت سرمایه را تشکیل می‌دهند.

پنجم- وابستگی و توسعه دوفرایند متضادند، آیا توسعه در کشورهای پیرامون با توجه به انتقال مستمر مازاد به مرکز امکان پذیراست؟ خیر، وقوع توسعه واقعی در کشورهای پیرامون با توجه به انتقال مستمر مازاد به مرکز امری نامحتمل است. هر چند ممکن است گونه‌ای توسعه محدود در خلال دوره‌های انزوا نظیر جنگ جهانی رخ دهد.

www.ketabha.org

ششم- ارتباط بیشتر میان مرکز و پیرامون به زیان پیرامون است. اقتصاد سیاسی پیرامون به صورتی سامان یافته است نیازهای مرکز را برآورده سازد. پس پیرامون باید توسعه بومی یا خود اتکایی برپایه منابع خودی را انتخاب کنند، تا بتوانند به توسعه واقعی و استقلال دست یابند، البته خود اتکایی به معنای انزوا نیست بلکه به این معناست که این کشورها نباید تحت انقیاد و سلطه مرکز قرار گیرند. (همان ۱۱۸ و۱۱۷)

از نظر مکتب وابستگی لازم است تعریف جدیدی از اصطلاح توسعه ارائه گردد. معنای توسعه باید به چیزی بیش از صرف در اختیار داشتن صنعت و تکنولوژی و بهره‌وری بالاتر تبدیل گردد. به‌جای این مولفه‌های بهتر است تعریف دیگری بر حسب بهبود سطح زندگی همه مردم پیرامون ارائه گردد. برنامه‌های توسعه به‌جای آنکه معطوف به قشرهای خاص شهرنشین و نخبه باشند باید متوجه زندگی دهقانان روستا نشینان و محرومان باشند. برنامه توسعه‌ای که مبتنی برمنافع بخش کوچکی از افراد جامعه به هزینه اکثریت مردم محروم باشد نمی‌تواند برنامه مناسبی باشد. (همان ۱۱۹، ۱۱۸)

نظریه پردازان وابستگی شماری از مکانیسم‌های وابستگی توسعه جنوب را ذکر کرده‌اند که در واقع مانع اصلی توسعه جنوب هستند از جمله: مبادلات نابرابر، شرکتهای چند ملیتی که به عنوان ابزارهای استثمار جنوب مطرح می‌شوند.

نظریه پردازان وابستگی در زمینه رفع مشکل کشورهای جنوب با هم اختلاف دارند بعضی‌ها به استراتژی توسعه مستقیم علاقه مند هستند که بر تولید برای بازار داخلی تاکید دارند. این برنامه شامل کاهش ارتباط اقتصادی با شمال به منظور تقویت صنایع داخلی است. در این روند آنها خواهان برقراری مقررات سخت گمرکی وایجاد مانع برای سرمایه گذاری خارجی هستند تا از این طریق صنایع داخلی تقویت شوند.

عده‌ای دیگر خواهان اتکای کشورهای جنوب به هم هستند تا با گردآوری منابع اقتصاد خود، فشارهایی را به شمال وارد کنند تا نظام اقتصاد بین المللی اصلاح گردد. عده‌ای نیز معتقدند که به تنهایی از طریق انقلاب سوسیالیستی می‌توان از وابستگی به سیستم جهانی سرمایه داری رها شد. (همان ۱۷۲)

www.ketabha.org

مکتب نظام جهانی و توسعه اقتصادی

گرچه مکتب وابستگی موفق به محو نوسازی نشد، تا اواسط دهه ۱۹۷۰ نبرد ایدئولوژیک میان این دو مکتب تا حدی فروکش کرد. تکیه بیش از حد نظریه وابستگی بر اصل بودن عامل خارجی در توسعه نیافتگی کشورهای جهان سوم موجب شد متفکرانی که بر اساس یافته‌های جدید جامعه شناسی توسعه ریشه توسعه نیافتگی را در داخل کشورهای جهان سوم جستجومی کردند به این نظریه با دیده تردید بنگرند. (ساعی ۱۳۸۴- ۱۸۱) در این دوران والراشتاین به همراه همکارانش دریافته بودند که درچارچوب دیدگاه وابستگی نمی‌توان به تبیین بسیاری از فعالیت‌های جدید در اقتصاد جهانی سرمایه داری دست زد.

اول آنکه شرق آسیا (ژاپن، تایوان و ...) هنوز آهنگ رشد خود را بطور قابل توجهی حفظ کرده بود و با توجه به رقابت و معارضه جویی دولت‌های صنعتی مزبور با سلطه وسیادت اقتصادی امریکا تصور این توسعه و پیشرفت‌های اقتصادی به عنوان توسعه وابسته دشوارتر می‌شد.

دوم آنکه بحرانی نیز در میان دولت‌های سوسیالیستی رخ داده بود. اختلاف چین و شوروی رکود اقتصادی میان دولت‌های سوسیالیستی و استقبال دولت‌های مذکوراز ورود سرمایه‌های خارجی نشانه‌های شکست الگوی مارکسیسم انقلابی را نمودار ساخته بود.

سوم وجود بحران در نظام سرمایه داری امریکا بود. جنگ ویتنام- بحران واترگیت- تحریم نفتی ۱۹۷۵- افزایش شکاف تجاری در دهه ۱۹۸۰ و ... همگی نشانه‌های پایان سیادت امریکا بر اقتصاد جهانی راآشکار می‌ساختند. علاوه بر آن گرایش دایمی به سوی تشکیل اتحادیه‌ها در نظام جهانی را نیز می‌توان به چشم دید. وحدت اخیر میان واشنگتن پکن و توکیو در چارچوب خطوط ایدئولوژیک جنگ سرد در دهه ۱۹۵۰ از هیچ معنای روشنی بر خوردار نیست.

والراشتاین و همکاران وی به منظور تامل و بازنگری در مورد مسائل خطیری که طی دو دهه اخیر رخ داده بود دیدگاه نوینی را موسوم به نظام جهانی ارئه دادند. (سو ۱۳۸۰،

www.ketabha.org

۲۰۹ و ۲۰۸) نظریه نظام جهانی ضمن محورقرار دادن اقتصاد جهان به عنوان واحد تحلیل نظام تاریخی را بر اساس سه لایه و قطب مرکز نیمه پیرامون و پیرامون مورد مطالعه قرار می‌دهد، بر اساس این نظریه تمام حوادث و تحولات اجتماعی باید در چارچوب یک نظام جهانی مورد بررسی و تحلیلی قرار گیرند. (ساعی ۱۳۸۴، ۱۸۲) برخلاف مکتب وابستگی که اساسا توجه خود را برشکوفایی و رکود جوامع و کشورها متمرکز ساخته است مکتب نظام جهانی پویش‌ها و تحولات اقتصاد جهانی را در طول تاریخ مورد مطالعه قرار می‌دهد. والراشتاین درخلال مراحل اولیه تدوین دیدگاه نظام جهانی به شدت تحت تاثیر ادبیات نئومارکسیستی بود. (سو ۱۳۸۰، ۲۱۰)

اما والرشتاین در مراحل بعدی پژوهش هایش و تدوین کامل دیدگاه خود ازچارچوب مکتب نئومارکسیستی وابستگی فراتر رفت و تحت تاثیر اندیشه‌های مورخ فرانسوی (فرناند – برودل) و روش شناسایی او قرار گرفت. دیدگاه والراشتاین ازنظر عمومی سیستم‌ها نیز متاثر شده است. زیرا همانند آن تفکیک حیطه‌های مختلف علمی و نیز تخصصی شدن وجزیی شدن بیش از حد علوم جدید را نمی‌پذیرد و این امر را موجب سطحی اندیشی در بسیاری موارد می‌داند. (ساعی ۱۳۸۴، ۱۸۹) در دیدگاه مورد نظر والرشتاین واحدهایی که حیات اجتماعی درآن‌ها جریان می‌یابد دولت یا جامعه نیست. در دیدگاه نظام جهانی این نظام تاریخی است که به‌جای دولت یا جامعه واحد اصلی تحلیل را تشکیل می‌دهد. (سو ۱۳۸۰، ۲۱۷)

ساختار نظام جهانی؛ از نظر والراشتاین نظام جهانی عبارت است از نظامی که در آن تقسیم کار واحد و نظام‌های فرهنگی متعدد وجود دارد. نظام جهانی از قرن ۱۶ میلادی با پیدایش سرمایه داری و روابط تولیدی خاص به‌وجود آمده است. پدید آمدن نظام تولیدی همگانی و طبقه کارگر و نیز انباشت بی وقفه سرمایه در اروپا موجب شد که اقتصاد در اروپا به تدریج درجهان گسترش یابد. تجار، صنعتگران و سرمایه داران اروپا به علت افزایش توان و نیاز اقتصادی شان بقیه جهان را به نظام جهانی خود ملحق کردند. رقابت آنها به همراه انباشت سرمایه بازار داخلی را اشباع و نیاز به گسترش را بیشتر می‌کرد،

www.ketabha.org

بحران‌های متعدد رکود و اضافه تولید در اروپا انگیزه اروپایی‌ها را برای جهانی کردن سرمایه و اقتصاد دو چندان می‌کرد. این فرایند به پیدایش نظام جهانی منجر شده که در حقیقت حاصل جهانی شدن سرمایه‌داری اروپا است. در این نظام جهانی همه چیز با هم مرتبط است، نمی‌توان از وجود اقتصاد فئودالی یا سوسیالیستی سخن گفت زیرا تنها یک نظام سرمایه داری درجهان امروز حاکم است. این نظام سرمایه داری جهانی در درون خود به سه بخش مختلف اما مرتبط تقسیم می‌شود:

۱. جوامع مرکز که درآنها تولید صنعتی کشاورزی مهمترین شیوه تولید است فعالیت اقتصادی، پیچیده‌تر وانباشت سرمایه بیشتر است در این کشورهای کالاهایی تولید می‌شود که مستلزم فناوری پیچیده و شیوه‌های مکانیزه و سرمایه است.
۲. جوامع پیرامونی یا حاشیه‌ای که در آنها فعالیت اقتصادی ساده‌تر و کاربر است در این کشورها مواد خام و محصولات کشاورزی تولید می‌شود. دولت‌های این کشورها تحت نفوذ دول مرکز هستند.
۳. جوامع نیمه پیرامونی یا نیمه حاشیه‌ای که درآن‌ها پاره‌ای از فعالیت‌های اقتصادی شبیه فعالیت اقتصادی مرکز و پاره‌ای دیگر همانند فعالیت اقتصادی پیرامون است، این جوامع در برابر دول مرکز از استقلال بیشتری نسبت به گروه دوم برخورد دارند. این دسته به عنوان واسطه میان مرکز و پیرامون نقش مهمی را در اقتصاد جهانی ایفا می‌کنند. (ساعی، ۱۳۸۴، ۱۹۵)

از نظر والر اشتاین به دلیل وجود پیوند میان بخش‌های مختلف نظام سرمایه داری جهانی توسعه و انباشته سرمایه در مرکز دقیقاً با توسعه نیافتگی و عدم پیدایش سرمایه کلان و نظام تولید پیشرفته در پیرامون مرتبط است این بخش‌ها بر هم اثر می‌گذارند، البته این امر به معنی خارجی دانستن علل توسعه نیافتگی پیرامون نیست.

در نظریه والراشتاین گرچه همه جوامع در نظام اقتصادی اجتماعی اروپایی یا نظام سرمایه داری جهانی قرار گرفته‌اند اما همه سرنوشت محتومی ندارند. هر یک ممکن است در طول زمان به جایگاهی فراتر یا فروتری دست یابند. این تغییر جایگاه به علت

www.ketabha.org

رقابت شدیدی است که بین جوامع تابع نظام سرمایه داری جهانی وجود دارد. تغییر جایگاه نیازمند وجود دو دسته از عوامل است: ۱- منابع ذخیره‌ای ۲- استراتژی‌های مناسب برای صعود. دولت‌ها باید به موقعیتی نایل شوند که بتوانند از فشار اقتصاد جهانی تا حدی رهایی یابند، وجود صنایع مناسب و قدرت سرمایه گذاری در سهولت دستیابی به این موقعیت نقش مهمی دارد (همان ۱۹۷، ۱۹۶) از نظر والر اشتاین مسئله‌ای به نام توسعه ملی در نظام جهانی وجود ندارد. توسعه فقط در قالب این نظام مدرن مفهوم می‌یابد. وی معتقد است این مبادلات آزاد است که روابط اجتماعی تولید را معین می‌کند و نه برعکس. به نظر وی ساختار سیاسی بین المللی محصول روبنایی از رقابت درونی نظام سرمایه داری است. وی اضافه می‌کند که وضعیت ساختاری موجود برای شکل گیری و تداوم بقای نظام سرمایه داری لازم است. نتیجه رقابت‌های سرمایه داران در سطح بین المللی این است که دنیای جدید عرصه سیطره نظام سرمایه داری به عنوان یک نظام جهانی شده است. غلبه نظام سرمایه داری ناشی از کنش و واکنش بین کشورهای مرکز و پیرامون در بازار جهانی است که عملاً موجب تحکیم و نهادینه شدن تفاوتها میان این دو دسته از کشورها می‌گردد. نکته در اینجاست که نهادینه شدن تفاوت‌ها چندان عمیق می‌شود که در دراز مدت نیز قابل تغییر نیست. از نظر والراشتاین نابرابری اصل اساسی و نیروی محرک نظام جهانی است. به نظر او حتی به لحاظ نظری نیز توسعه همزمان همه دولت‌ها امکان پذیر نمی‌باشد. زیرا شکاف فزاینده ، مکانیسم همیشگی اقتصاد جهانی است. البته برخی از کشورها به توسعه نایل می‌شوند اما به بهای توسعه نیافتگی سایر جوامع. (ساعی ۱۳۸۴، ۱۹۸ و ۱۹۷) والر اشتاین در این تحلیل‌های خود از تلفیق مولفه‌های مارکسیسم با کارکردگرایی ساختاری سود می‌جوید.

نظریه‌های توسعه در دهه هشتاد و نود میلادی

در دهه ۱۹۸۰ دیدگاهی مطرح بود تحت عنوان دیدگاه دولت بد، که طبق آن دولت نه راه حل توسعه نیافتگی، بلکه خود مشکل است. به باور آنان جامعه برای رسیدن به

www.ketabha.org

توسعه نیازی به دخالت‌های دولت ندارد. زیرا آزادسازی تجاری می‌تواند توسعه ایجاد کند، سبب صرفه جویی شود و صنایع را از نظر بین المللی رقابتی سازد. بازاری شدن بیشتر کالا و خدمات، توسعه را اقتصادی‌تر و کارآمدتر می‌کند. (میر ۱۳۸۲، ۱۴۵)

به باور این دیدگاه دولت ها، متورم اند، فاسدند و برای اعطای امتیازهای اقتصادی ناشی از دخالت‌های دولت در بازار رشوه می‌گیرند. بنابراین کاهش نقش دولت در اقتصاد موجب سریع‌تر شدن توسعه می‌شود. دوران حاکمیت دیدگاه دولت بد نشانه انحطاط عمومی اقتصاد جهانی بود. مشخصه این دوران رکود اقتصاد در ژاپن و امریکا، کاسته شدن از آهنگ رشد تجارت جهانی وافزایش نرخ بهره بود.

در دهه ۱۹۸۰ میانگین رشد کاهش یافت، محدودیت‌های پرداخت‌ها بیشتر شد. اکثر کشورهای رو به توسعه، تورم شدید، فرار سرمایه، پائین آمدن سطح زندگی، افزایش فقر را تجربه کردند. دولتهای مزبور جهت کم کردن فشارها مجبور شدند به نهادهای بین المللی مستقر در واشنگتن، صندوق بین الملل پول و بانک جهانی روی آورند. این نهادها نیز از این فرصت برای تحمیل نگرش دولت بد خود آن کشورها استفاده کردند، یعنی پرداخت وام را مشروط به قبول این دیدگاه از سوی کشورهای وام‌گیرنده نمودند. در این دوره سیاست‌های بازاری کردن، آزاد سازی و سفت کردن کمربندها (اجماع و اشنگتن) بر سیاست توسعه حاکم بود. در نتیجه تعداد زیادی از نهادهای اقتصادی، سیاسی سرمایه داری در بسیاری از کشورهای رو به توسعه تأسیس شدند.

در اواخر دهه ۸۰ مکتب شیکاگو نظریه جدید و متفاوتی درباره توسعه نیافتگی ارایه می‌کند و پایین بودن منابع سرمایه انسانی را مانع اصلی تحقق مقیاس‌های ذاتی صنعتی شدن کشورهای رو به توسعه می‌داند. به باور پیروان این مکتب، بهره‌وری کار و سرمایه خام بوسیله یک عامل، که معرف سطوح سرمایه و دانش انسانی است زیاد می‌شود. به نظر آنان مسیرهای رشد گوناگونی در مقابل کشورها وجود دارد.

www.ketabha.org

دولت‌های توسعه گرا

در اواخر دهه ۹۰ چند عامل باعث ارزیابی مجدد نقش دولت در توسعه اقتصادی شد. نخست اینکه اقتصادانان دریافتند گرچه اکثر کشورهای رو به توسعه در دهه ۱۹۸۰ عملکرد ضعیفی داشتند اما کشورهای آسیای جنوب شرقی که در آنها دولت‌ها به نقش فعال خود ادامه دادند به رشد خوبی دست یافتند. کشورهای فوق به اتخاذ سیاست‌های کلان اقتصادی و ضد تورمی و روش‌های محدود کننده واردات و دستمزدها روی نیاورند. این دولتها سیاست خود را از جایگزینی واردات به پیشبرد صادرات تغییر دادند. ارزش برابری پول‌های خود را با تامین هزینه واردات، کم کردند و به سرمایه گذاری در زیرساخت‌ها و سرمایه انسانی ادامه دادند و به پیشرفت مستقیم و غیر مستقیم صنایع گزینشی روی آوردند. دیگر آن که متفاوت بودن موفقیت‌های اصلاحات بازار در کشورهای رو به توسعه طی دهه ۸۰ نهادهای بین المللی را به درک این نکته رهنمون شد که این دولت‌ها توانا و متعهدند که اصلاحات موفق را پیش می‌برند و اداره می‌کنند. بدون وجود دولت‌های توانا حتی اصلاحات بازار نیز از مسیر خود منحرف می‌شود یا به نفع گروه خاصی مصادره می‌شود. در این مسیر اگرچه بسیار کوشش شده اما موفقیت چندانی به دست نیامده است.

فرجام سخن

بررسی موجود نشان می‌دهد که با گذشت نزدیک به دو قرن از مباحث توسعه و رشد اقتصادی یعنی از زمانی که که نظریه‌های نوین اقتصادی مطرح شد، تا کنون، مسأله توسعه و رشد اقتصادی که کانون آن را تولید رفاه مادی و بهبود شرایط زندگی انسان شکل می‌داد، همچنان در کانون توجه است. هنوز مسأله فقر و محرومیت و رفع آن برای بشر امروزی مسأله است. هنوز کشورهای زیادی هستند که در آرزوی رسیدن به شرایط مطلوب اقتصادی به برنامه‌ریزی‌های متعدد دست می‌زنند. در کشورهای پیشرفته نیز با تعاریف جدید از فقر و محرومیت، ساحت‌های جدیدی برای اندیشمندان از موضوع توسعه پدیدار می‌شود.

www.ketabha.org

البته حوادث جدیدی مثل جنبش ضد وال استریت نشان داد که کشورهای توسعه یافته با چالش جدید وغیر قابل پیش‌بینی مواجه بودند که آنها را به فکر تجدید نظر درباره نظریات والگوهاوشاخص‌های توسعه کرده است. امروزه دراین کشور دموکراسی به عنوان فساد سیاسی وسرمایه گذاری به عنوان فساد مالی وبانکها به عنوان ابزار حکومت یک درصد برنود ونه درصد مطرح شده است. من فکر می‌کنم که تامل در نظریات توسعه مجددا باید ازسر گرفته شود. جنبش وال استریت نشان داد که عناصر جدیدی درزندگی بشر پیدا شده که تاکنون مورد غفلت بوده است.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل چهاردهم / جنبش وال‌استریت یا موج چهارم، عصر انسانیت و مردمی شدن جامعه بشری

www.ketabha.org

www.ketabha.org

مطالب این فصل مقاله‌ای است که به مناسبت ظهور جنبش وال استریت و حوادث این جنبش تدوین شده است و نقد وتحلیلی از نظریات توسعه وتوجه به توسعه برمحور مختصات انسانی است.

از مهمترین دستاوردهای جامعه شناسی، طبقه بندی انواع جامعه انسانی و مهم‌تر از آن آگاهی از انواع جوامع بشری بوده است که انسان در سیر حرکت خود تجربه و زیسته است. انواع گوناگونی از این طبقه بندیها ارائه شده است که می‌توان ردپای آنها را از جامعه شناسی کنت تا مارکس، وبر و پارسونز و تا متاخرینی مانند گیدنز و هابرماس و حتی تافلر جستجو کرد. وجه مشترک همه این تلاشها یافتن و نشان دادن آن نقاط و لحظات(moments) تاریخی بوده است که انسان از یک صورت بندی اجتماعی به صورت بندی دیگری نقل مکان کرده است و جهان زیست(life- world) خود را به شکلی اساسی دگوگون کرده است. در این مقاله نخست تلاش می‌کنیم تا نشان دهیم که جامعه بشری تاکنون از سه شیوه زیست عبور کرده است که از آنها تحت عناوین موج نام می‌بریم و اکنون در واقع در حال آماده شدن برای ورود به صورت بندی اجتماعی تازه تری است که از حیث کمیت و کیفیت کاملا متفاوت با سایر جهان زیستهای پیشین بشری می‌باشد. در این جا از این تحول به عنوان موج چهارم نام می‌بریم که به اختصار آن را عصر انسانیت و مردمی شدن جامعه بشری می‌نامیم. در این صورت بندی شیوه زیست اجتماعی سیاسی، فرهنگی و اقتصادی بشر دستخوش تحولی شگرف قرار خواهد گرفت.

مقدمه

شاید به توان گفت تحولاتی که امروزه در جهان در حال بروز است نمی‌توان به تنهایی در هیچ یک از دوره‌های تاریخی که جامعه شناسان از کنت و سن سیمون گرفته تا هابرماس تبیین کرده اند، قرار داد. زیرا اکنون موضوع مهم قرار گرفتن انسان بر محور موضوعات جدید است. اگر در اندیشه کنت و سن سیمون موضوع اصلی

www.ketabha.org

پوزیتویست و فیزیک اجنماعی بوده است یا وبر مفهوم همدلی و یا مارکس نزاع طبقاتی را برای حل مسائل بین جامعه و قدرت و سیاست را مطرح کرده است، امروزه مبنای اصلی حل مشکلات، انسانی است که پس از گذراندن دموکراسی و رفاه اقتصادی در پی تعریف جدیدی از انسانیت است و از سوی دیگر انسانی که از پس دیکتاتوری‌های خشن و نبود آزادی و رفاه اقتصادی در پی رسیدن به تعریف جدیدی از انسانیت و عمل او است.

تحولات منطقه عربی وجهان سرمایه داری که دراعتراض به وضعیت سیاسی واقتصادی واجتماعی صورت گرفته است، حکایت از یک دگرگونگی اساسی درطرز تلقی بشر ونگاه انسان شناسانه او دارد. بشر امروز که درقلب تمدن صنعتی ودانایی قرار دارد دیگر مثل گذشته راضی به آزادیها ودموکراسی غربی وحتی قادر به پذیرفتن "انتخاب دموکراتیک" و"قرارداد" مرسوم گذشته درچارچوب نظامهای سیاسی واقتصادی حاکم نیست. درحالیکه دهها سال است که نظام سرمایه داری به عنوان نظام برتر معرفی شده است و درمقابل حریفان خود ازکمونیست گرفته تا نازیسم وناسیونالیسم ایستاده است، امروزه چه اتفاقی افتاده است که نارضایتی‌ها دریک اعتراض وسیع وعمومی جمع شده وبصورت یک نهضت اعتراضی تجلی کرده است که می‌تواند به یک انقلاب بزرگ جهانی تبدیل شود؟ اگر انسان وجوامع غربی تا دیروز از نظام سیاسی واقتصادی خود راضی بوده‌اند وان را نظام برتر می‌دانسته‌اند وبه شرقی‌ها انرا توصیه می‌کردند، چرا امروز هم ملتهای غربی وهم شرقی علیه آن د ست به اعتراض زده‌اند و به اشغال آن فرمان می‌دهند؟ آیا این تحولات ناشی از یک نوع اگاهی است، یا ناشی از تغییر و تحول بشر غربی و بیداری آنهاست؟ آیا اطلاعات و دانش آنها کامل شده واز فریبکاری بانک‌ها وبورس‌ها با خبر شده‌اند ویا آنکه خودشان به انسان جدیدی با جهان بینی ورویکرد جدیدی تغییر یافته‌اند؟

www.ketabha.org

تحولات جامعه وتغییردرانسان

بنظر می‌رسد با تغییر درساختار نیازهای بشر وتوانایی‌های او وضعیت جوامع بشری هم دراثر تحولاتی تغییر خواهند کرد. اینکه چگونه ساختارنیازهای بشر وتوانایی‌های او تغییر می‌کند را به مطالعه دیگری دراینده ارجاع می‌دهم. ولی بافرض آن می‌توانیم معتقد باشیم که این تغییر دربشرموجب پیدایش نیروهای جدید اجتماعی واقتصادی خواهد شد که با نیروهای قدیمی به درگیری وچالش کشیده می‌شوند. واساس موجهای تحولات بشری را رقم می‌زنند. ساختارهای اجتماعی واقتصادی ونظامات جدیدی شکل می‌گیرد. بدون شک این تغییرات دربشر وتحولات درجامعه بدون تغییر درتفکر واندیشه بشر امکان پذیر نیست.

حتی نحوه ادراکات بشر ودرنتیجه انسان شناسی وهستی شناسی بشر تغییر می‌کند. اینکه کدام مقدم ویا موخر است وهم اینکه مکانیسم تغییر درساختارنیازهای بشر وتوانایی‌های اوچگونه است و چگونگی تبدیل آن تغییرات به نیروهای جدید اجتماعی واقتصادی توضیح داده شود را به اینده موکول می‌کنیم. من معتقدم که بشر امروز تغییر کرده است. ونتیجه این تغییر به تحولاتی درجامعه بشری وساختارهای اجتماعی و اقتصادی وسیاسی کشیده خواهد شد. دولت وجامعه واقتصاد اینده با گذشته متفاوت خواهد بود. امروزه به گفته هانا آرنت می‌توان از انسانی نام برد که کنش اش مبتنی بر عمل است. یعنی انسانی که می‌خواهد خود را از بند انسان زحمتکش و انسان سازنده رها کند وبه سازندگی خود توجه کند حیطه جدیدی از روابط تودرتوی اجتماعی به وجود آورد که مبنا آن کنش انسانها به معنای انسان ماهوی است. انسانی که قدرت را بر مبنای زور، خشونت و یا سازوکارهای بی دلیل قانونی توجیه نمی‌کند بلکه عمل اش دارای فعلیتی است که دنبال حاصل کار یا نتیجه نیست خود عملش توجیه کننده فعلیت آن است و قدرت هم به عنوان موضوعی تعریف می‌شود که در تمام این روابط حاکم است(هانا آرنت، ۱۳۹۰).

www.ketabha.org

موج چهارم و عصر انسانی شدن عالم

بشر و جامعه بشری درهر عصر و دوران تاریخی با توجه به تغییرات درنوع نگاه بشر وتحولات درجامعه، زندگی و سیاست را سامان دهی می‌کند. بطوری که حتی پیامبران الهی هم متناسب با همین اعصار ودوره‌های تاریخی مبعوث می‌شدند واوامر وراهنمایی‌های الهی را به مردم ابلاغ می‌کردند. البته پیامبران الهی درتحولات وتغییر نگاهها وادراکات بشر نقش اساسی داشته‌اند. و نیازمعرفتی آنها را همزمان با تحول دردیدگاه بشرتا قرنها بعد براورده می‌کردند. برخی دیگرنیروهای محرکه تحولات بشررا امواج اقتصادی تاریخی می‌دانند (تافلر، ۱۳۸۵)، درحالیکه نیروهای محرکه تحولات بشری تحول در ساختار نیازهای مادی ومعنوی اووتغییر درتوانایی‌های بشر وجامعه بشری بوده است.

درحقیقت منشا تحولات جوامع بشری تغییر دربشرو تحول در نفس او بوده است. تحول دربشر نیازهای اورا تغییر می‌دهد. چون انسان یک موجود مادی ومعنوی است هرتغییر اساسی دراو ساختار نیازهای مادی ومعنوی او راتغییر می‌دهد. البته میزان تغییرات درنیازهای مادی ومعنوی وشکل آنها درهر مقطع تاریخی به نحوی متفاوت با مقاطع دیگر بوده است. دربرخی ازمقاطع نیازمادی اوبرجسته‌تر ونیازهای معنوی بشر کمتر دیده می‌شد.

موج اول

اولین موجی که بشر سراغ دارد موج سبز وورود بشر ازغارها وجنگلها به سرزمین‌های مستعد کشاورزی ومعادن مناسب بود. این تحول درپاسخ دهی به نیازهای جدید بشر بوده است. بشر اززندگی حیوانی وتک خانوادگی به زندگی عاطفی وپر خانوادگی وازنیازهای معیشتی به نیازهای اقتصادی جدید همراه با نیازبه توانایی‌های جدید قدرتی رسید. انسان جدیدی به‌وجود امده بود که دیگر نیازهای خودرا درخوراک وتولید مثل نمی‌دید. بلکه به عاطفه انسانی هم نیاز داشت ازسوی دیگر به اعمال قدرت

www.ketabha.org

بیشتر برا ی حفظ خود ویا ارضای قدرت طلبی خود نیازمند شد. به تعبیر دیگر شـرایطی در نفوس افراد به‌وجود امد که به جهان بزرگتری از خانواده می‌اندیشیدند. ولذا روسـتاها ی کشاورزی ودام داری وشهرهایی شکل گرفت کـه مرکـز سیاسـت و بازارمبـادلات گردید وبرای انسجام اجتماعی فرهنگ ومذهب هم دردرون روستاها وشهرها بـه‌وجـود امد. دریک کلام انسان ازجهان تک خانوادگی به جهان چند خانوادگی وجهان روستایی پای گذاشت. جهان بزرگتری را بـرای زیـست خـود انتخـاب کـرد. عاطفـه وقـدرت سبزمهمترین ویژگیهای این عصر ودوران است (تافلر، ۱۳۸۵:؟؟؟).

موج دوم

انقلاب صنعتی وفناوریهای جدیدی درجامعه بشری برای پاسخ به نیازهای جدید بشر به‌وجود آمدند. دراین موج رفاه وازادی واستقلال وامنیت فردی وتقسیم کار برای تولیـد انبوه وسود شخصی وارد جامعه بشری گردید. عاطفه درمقابـل آزادی واسـتقلال فـردی رنگ باخت. ملت ودولت به‌جای خانواده‌های بزرگ جای گرفت. جامعه مدنی واحـزاب برای پی گیری تمایلات وخواسته‌های بشر موج دومی به‌وجود امد. این مـوج نهایتـا بـه مدرنیسم کشیده شد. مدرنیسم از دل صنعتی شدن وپیشرفت معجزه آسای فناوری شـکل گرفت. قانون گرایی ونظامهای سیاسی واقتصادی یکپارچه از ویژگیهـای عـصر ودوران مدرنیسم بود. دراین عصر انسان از یک جهان روستایی به یک جهان شهری که بزرگتر بود کوچ کرد وخودرا پیداکرد وهمه چیز رابرای شخص خـود مطالبـه کـرد. هرچنـد ازخانواده برید ولی به ساختن خانه ایی بنام دولت ملت روی آورد تا درخانـه بزرگتـری آسایش پیدا کند(پیشین، ص؟؟؟)

موج سوم

در موج سوم انسان نیازمند شد که با آن طرف دنیا ارتباط پیداکند. لذا موج ارتباطات ودانایی وفناوری ارتباطی واطلاعاتی را به‌وجود آورد. دراین موج، قانون ومقررات زدایی وآزادی ازتمامی قید وبندها وشکستن علائق دولت ملت، لـذت جـویی وارامـش طلبـی

www.ketabha.org

روانی به هرشکل آن وخلاص شدن ازدنیا ورفتن به آن سوی دنیا به عنوان نیازهای بشری وارد جامعه بشری گردید. دنیای مجازی به‌وجودامد. شهرهای مجازی وحتی خانواده مجازی شکل گرفت. فناوری اطلاعات وشبکه‌ها وشاه راههای اطلاعاتی وسایتها بر روزنامه‌ها ورادیو وتلویزیون‌های موج دومی غلبه پیدا کرد. این عصر اخلاق واعتقادات خاص خویش را به‌وجود اورد. پست مدرنیسم به‌وجود امد. فردسعی کرد درنظام جهانی برای خود ماوایی درخارج از آن پیدا کند. همه قیدها را برید. وارد اقیانوس شد ولی خیلی زود متوجه شد که درحال غرق شدن است. (پیشین، ص؟؟؟؟)

پست مدرنیته حتی نتوانست یک چالش جدی با سرمایه داری ودموکراسی حاکم به‌وجود اورد ونشان می‌دهد که با یک سرگردانی مواجه است. همچنین نوعی ناپایداری در هویت‌های ساخت گرفته بر مبنای انتخاب مصرف و نوع زندگی و به همین میزان بر مبنای حرفه وجود دارد. همچنین گسستی در پیوند طبقه و سیاست و سیاست سنتی که به وسیله احزاب سیاسی ملی ایجاد می‌شد، پدید آمده است. هم به خاطر اینکه هویت‌های طبقاتی دیگر اهمیت سابق را ندارند، هم به خاطر اینکه دولت-ملتها دیگر مانند گذشته تامین کننده منافع طبقاتی تلقی نمی‌شوند، چرا که جهانی شدن باعث زوال دولت رفاه کینزی شده است. (برای اطلاعات بیشتر بنگرید به:کاستلز، ۱۳۸۵).

دوران بهت و تامل

این دوران حکایت از آن دارد که انسان به خودش برگشته است واینکه متوجه شده است، زمین وفناوری ودانایی ولذت جویی هدف او نمی‌تواند باشد. بلکه اوخود، هدف خویش است. گمشده اوچیزی جز خود اونیست. ولی او خودش را چگونه پیدا کند. درکجا به دنبال خودش کاوش وجستجو کند. بالاخره بشر موفق شد ودرانتهای قرن بیستم خودرا درمیان مردم پیداکرد. ما مردم هستیم و ما ۹۹٪درصد هستیم. واین همان موج چهارمی است که می‌خواهیم آن را توضیح دهیم. جهان واقعی، مردم هستند. بشر می‌تواند خودرا درجهان انسانیت خود پیدا کند. این مردم می‌تواند خانواده باشد درضمن

www.ketabha.org

می‌تواند یک شبکه مردمی باشد ودرضمن می‌تواندمردمی ازچند کشور وملت باشد. درصفحات بعدی این موج را توضیح خواهیم داد.

انقلاب جهانی علیه سرمایه داری

درحالیکه هنوز موج سوم به وسط‌های راه خود نرسیده است موج چهارمی درجهان شروع شده است که تحول بزرگی را نوید می‌دهد. عده‌ای نام این عصر را جنگ تمدنها نامیدند(Huntington,1993:72). عده‌ای آن را فروپاشی کمونیسم وایجاد نظم نوین جهانی به آن داده اند(بوش پدر، ۱۹۹۰) وعده‌ای بیداری اسلامی وبرخی هم بیداری انسانی به آن می‌گویند. اخیرا که جنبش ضد وال استریت شروع شده است وشعار مبارزه مردمی با نظام سرمایه داری ذهنها را به خود مشغول کرده است، نگاه عمیقتری را به حوادث پیرامونی می‌طلبد.

چند نکته جالب در حوادث واعتراضات امریکا وغرب به چشم می‌خورد:

یکی اینکه، معترضین امریکایی نام میدان اعتراضات خودرا میدان آزادی به پیروی از مصریهاکه درمیدان التحریر قاهره تجمع می‌کردند، گذاشته‌اند وبرای اولین بار غرور امریکایی را درمقابل شرقیها کنار گذاشته‌اند و نوعی تعلق وهمبستگی مردمی فراملی ازخود نشان داده‌اند.

دوم اینکه، اعتراض علیه وال استریت جهانی شده است وبه هشتادکشور ودو هزار شهر وروستا کشیده است (سایت جنبش ضد وال استریت۲۰۱۱اکتبر۲۵).

سوم اینکه، شیوه‌های مبارزه مردم با جنبش‌های گذشته کاملا متفاوت است. درهمه این کشورها مردم خارج از سازوکارهای جامعه مدنی وسندیکاها واحزاب سازماندهی می‌شوند وبه صورت مردمی درخیابانها وپارکها ومیادین تجمع می‌کنند.

بهار عربی یا بیداری اسلامی

ما شاهد بروز جنبش‌هایی درکشورهای شمال افریقا وخاورمیانه هستیم که شعارهای

www.ketabha.org

آنها بیانگر تغییر دروضعیت سیاسی واقتصادی این کشورها می‌باشد. آنها هرچند مهمترین مساله را آزادی و مبارزه علیه استبداد مطرح می‌کنند، ولی ازنقش مردم درسرنوشت خود حمایت می‌کنند. از آنجائیکه وضعیت حاکم برکشورهای منطقه معلول نظام دوقطبی سرمایه داری بوده است، اعتراضات آنها هم نوعی مخالفت با نظامات سیاسی واقتصادی واجتماعی برخواسته از سرمایه داری است.

ما با یک انقلاب جهانی مواجه هستیم واین اولین بار است که انقلابی جهانی دردنیا درحال شکل گرفتن است. «مردم جهان بیدارشوید» شعار این انقلاب است. جنبش ضد وال استریت وبهار عربی یا بیداری اسلامی در حالی در جریان است که با محوریت مردم و تعریف جدیدی از انسانیت که درغرب درمبارزه با بی عدالتی نظام سرمایه داری ودرخاورمیانه درشکل مبارزه با استبداد وعقب ماندگی در حال گسترش است. معترضین غربی علیه حرص وطمع سرمایه داری وبی عدالتی اقتصادی واجتماعی قیام کرده‌اند. ودرزیر چادرهای برف الود ازخود نوعی تعلق وهمبستگی با سایر مردم نشان می‌دهند.

ویژگیهای موج چهارم

اولین ویژگی این جنبش ها، مردمی بودن آنهاست. مردم ازاقشار مختلف وسطوح تحصیلی گوناگون دراین جنبشها مشارکت دارند و به صورت مردمی اعتراض می‌کنند. سازوکارهای آنها هم مردمی است. دولت‌ها هم که ازسازوکارهای مدرن یعنی پلیس وامنیت وسازمانهای اطلاعاتی نتوانستند استفاده کنند رو به سوی شیوه‌های مردمی برای مقابله با این جنبش‌ها آورده‌اند. (مصاحبه واگنر معاون وزیرامنیت داخلی امریکا۲۸اکتبر۲۰۱۱).

دومین ویژگی، نوع خواسته‌ها وتقاضاهای انسانی معترضین است. تم اصلی درخواست‌های آنها مبارزه با فساد سیاسی ولابی گریها، مبارزه با فساد مالی بانکها وبازارهای سرمایه وبورسها و نابرابری بین طبقات وعدالت صحبت است. آنها ازحرص وطمع سرمایه داری که زمانی کانون انباشت سرمایه ورمز پیشرفت جوامع غربی بود به

www.ketabha.org

عنوان عامل اساسی دربی عدالتی‌های اجتماعی واقتصادی نام می‌برند. خواسته‌های اقتصادی واجتماعی معترضین به یک اعتقاد وایدئولوژی و اخلاق نزدیکتر است تا مطالبات حقوقی ومدنی.

درجوامع اسلامی علاوه برخواسته‌های اقتصادی واجتماعی دو نوع خواسته دیگر هم دیده می‌شود. یکی آزادیهای سیاسی است ودیگری رنگ اسلامی و دینی ومعنوی که هم درشعارها و هم خواسته‌ها نمایان است. نکته مهم این است که هرچند گروها یی ازمردم مسلمان این منطقه متوجه شده‌اند که ریشه اصلی مشکلات آنها تنها مبارک وقذافی وصالح نیستند اما درآینده همه مردم متوجه خواهند شد که علت اصلی عقب ماندگی آنها نظامهای کاپیتالیستی وسوسیالیستی بوده است.

انسانشناسی انقلاب مردمی

ویژگی‌های جنبش‌های ضد وال استریت وجهان عرب نشان میدهد که انسان درعصرجدید به دنبال تعریف جدیدی از انسان است که بتواند بدون اینکه تنها به عنوان ابزاری در خدمت نظام‌های خود باشد، خواستار رسیدن به مطالباتی است که در چارچوب تکثر جمعی و قدرت جدید قرار می‌گیرد. یعنی بدنبال خود درمیان مردم است. گویی که گمشده انسان خود اوبوده است که درمیان مردم خودرا یافته است. شعار« ما مردم هستیم » بیانگر همین کشف اوست. بنابراین بشردرعصر جدید دیگر به دنبال فردگرایی واومانیسم نیست و آزادی خود را هم درتنهایی جستجو نمی‌کند به عبارتی با دیگران بودن به او مفهوم می‌بخشد. آزادی او آزادی۹۹ ٪ است. تنها حق فردی را نمی‌خواهد، حق جمعی را هم می‌خواهد. درکنار حقوق شهروندی، حقوق مردمی واجتماعی خود را هم می‌خواهد. بنابراین هم مردم را می‌خواهد وهم خودش را می‌خواهد. این دیگران خواهی موجب بیداری استعدادهای اجتماعی واخلاقی جدیدی ازنوع انسانیت می‌شود ونوعی معنویت گرایی درجامعه آینده بشر را نوید می‌دهد.

www.ketabha.org

اقتصاد آینده

بشر به ساختارهای جدید ی روی آورده است که با کاپیتالیسم وسوسیالیم متفاوت است. دلیل آن هم این است که نظریه ارزش اضافی ونظریه پول بازسازی خواهد شد. درحقیقت ارزش وارزش اضافی به تمامی عوامل مرتبط با تولید ومبادله بستگی دارد ولذا محصول یک فرایند اجتماعی است که تمامی عوامل تولید ومبادله درخلق آن موثر هستند. کارگر، سرمایه دار، مشتری ومحیط مبادله درخلق ارزش موثر هستند. دراین صورت توزیع ارزش اضافی باید عادلانه بین همه این گروهها صورت گیرد(رضایی، ۱۳۷۴). همچنین نظریه پول واعتبار نشان می‌دهد که پول سازی واقعی می‌تواند تحت تاثیر پول سازان غیر واقعی دربانکها و بورسها قرار گیرد. براساس نظریه ارزش ونظریه پولی جدید ساختارهای اقتصادی می‌توانند بازسازی شوند(رضایی، ۱۳۸۰).

نظریه‌های جدید توسعه نیز نشان می‌دهد که عوامل اجتماعی و فرهنگی درتوسعه نقش داشته اند(Chul LeeT,2003) یا هریسون تاثیر ارزشهای فرهنگی درشکل دهی به اقتصاد را مورد مطالعه قرار داده است(Harrison,۱۹۹۲). یعنی مردم درکنار سرمایه وفناوری ونیروی کار با خصوصیات فرهنگی وروابط ومناسبات اجتماعی شان ازجمله سرمایه اجتماعی در توسعه نقش دارند. هرچند این نقش درجوامع اسیایی خودرا نشان داده است ولی دلیلی نیست که درآینده درجوامع غربی آثار آن دیده نشود. چرا که انسان بقول اریستوتل یک حیوان اجتماعی است.

سرآغاز موج چهارم

اگر سوابق حوادثی که این دو ویژگی را دارند بررسی کنیم، می‌فهمیم که این تحول در بیداری اسلامی درکشورهای عربی هم قبل ازجنبش ضد وال استریت دیده شده است واگر بیشتر تاریخ حوادث اخیر را بررسی کنیم، می‌بینیم که ویژگی‌های فوق درانقلاب اسلامی ملت ایران هم دیده شده است. اگر انقلاب اسلامی ایران را سرآغاز این موج بدانیم، می‌بینیم درآن هم جنبه مردمی هم جنبه معنوی والهی بسیار قویتر است. تمامی

www.ketabha.org

تحولاتی را که می‌توان به موج چهارم نسبت داد طی سی سال اخیر صورت گرفته است:

۱. انقلاب اسلامی در(۱۹۷۹) با شیوه‌ها وشعارهای مردمی واسلامی.
۲. فروپاشی شوروی در(۱۹۹۰)باشیوه‌ها وشعارهای مردمی.
۳. تحولات لبنان وفلسطین (۱۹۹۵)با شیوه‌های مردمی واسلامی.
۴. بیداری اسلامی درابتدای (۲۰۱۱)با شعارهای مردمی واسلامی.
۵. بیداری انسانی وجنبش وال استریت دراواخر(۲۰۱۱)با شعارها وشیوه‌های مردمی.

البته حوادثی هم از قبیل ۱۱سپتامبر وحمله امریکا به افغانستان وعراق درطی همین دوره وجود دارد که عمدتا ازنوع موج سومی هستند. یعنی براساس افکار وعقاید ناشی از عصر ارتباطات واطلاعات ودانایی به‌وجود آمدند وابزاری هم به کار گرفتند که ریشه درهمین موج داشته است. حملات القاعده عمدتا متکی به ارتباطات واینترنت وحمله امریکا به عراق وافغانستان نمایش ابزار ارتباطی نظامی ازانواع بمبهای هدایت شونده تا هماهنگی شگفت انگیز ویکپارچه تمامی ابزار فعال درصحنه ازتفنگهای سربازان امریکایی تا بمب افکنهای راهبردی بوده است.

اگر سرآغاز انقلاب جهانی را بیداری ملت ایران درسال۱۹۷۹ بدانیم وحوادث بعدی را بخشهایی ازاین انقلاب بدانیم، می‌بینیم انقلاب جهانی که در حال وقوع است با سه پدیده گذشته دست وپنجه نرم کرده است:

۱. نظامهای سوسیالیستی وکمونیستی را به مبارزه طلبید وسرنگون کرد.
۲. نظامهای استبدادی درایران ومصر ویمن وبحرین ولیبی را به مبارزه طلبید وآنهارا یا سرنگون کرد ویا به محاصره کشانده است.
۳. نظامهای سرمایه داری را به چالش ومبارزه کشانده است واحتمال موفقیت آن می‌باشد.
۴. مردم جهان درمبارزات خود از شیوه‌ها وسازماندهی‌های جدید وشعارهای جدیدی که عمدتا مردمی بوده بهره برده‌اند.

بنابراین مردم درآینده بدنبال نظامهای غیر کاپیتالیستی وسوسیالیستی واستبدادی

www.ketabha.org

می‌گردند. نظامهایی که می‌توان آنها را نظامهای مردمی نام گـذاری کنـیم. درسیاسـت، مردمسالاری ودراقتصاد وفرهنگ یک جامعه مردمی راشکل مـی‌دهنـد. کـه مهمتـرین ساختارهای آن شبکه‌های مردمی خواهد بود.

زندگی وسیاست درموج چهارم

در موج چهارم همه امور ماهیت اجتماعی وانسانی پیدا می‌کنند. ماهیت سیاست هـم اجتماعی وانسانی خواهد شد. دولتمردان باید ازروابط اجتماعی درکنار روابط سیاسـی بـا مردم برخوردار شوند. صداقت وادب واحترام را دررفتارهای خـود درمقابـل مـردم وارد کنند. دفاع وامنیت، اجتماعی وانسانی خواهد شد. بدون حـضور مـردم دردفـاع وامنیـت نمی‌توان یک جامعه امن را به‌وجود آورد. اقتصاد اجتماعی می‌شود. اقتصاد سیاسی با بعد اجتماعی چه درنظریه وچه درعمکرد درآینده به جای اقتصاد موج سومی ودومـی قـرار می‌گیرد. فرهنگ نیز اجتماعی وانسانی می‌شود. البته درکشورهای اسلامی ماهیت سیاست وزندگی اجتماعی واسلامی می‌شودودرسایر کشورها اشکال خاصی به‌وجود می‌ایـد کـه خاص همان مناطق خواهد بود. ما قصد بیان این مطلب را داریم که با ظهور جبنش‌هـای سیاسی، اجتماعی وفرهنگی و انقلاب ارتباطات و رسانه‌ایی شدن جریـان‌هـای اصـلی در سیاست و اقتصاد ظهور می‌کنند که منظور از این جریـان‌هـای اصـلی ایـن اسـت کـه شیوه‌های سیاسی را می‌توان به شکلی از بیان هنری در نظر گرفت کـه علاقمنـد اسـت، سیاست را تفریحی کند. یکی از تکنیک‌های این نوع سیاست، وارد کردن فرهنگ عامه در درون بحث‌های سیاسی است.

عناصر اصلی موج چهارم

درعصر آینده درجامعه بشری چند رکن اساسی وجود دارد:

۱. فهم جمعی مهمترین عامل پیشرفت وحرکت جامعه خواهد بود. نقشی که درموج دوم برعهده دولت و فن آوری ودرموج سوم برعهده فـن اوری اطلاعـات بـود، درمـوج

www.ketabha.org

چهارم برعهده فهم جمعی قرار می‌گیرد.

۲. هویت جمعی به عنوان شیرازه وچسب اتصال گروههای مردمی اهمیت بیشتری خواهد گرفت.

۳. شبکه‌های مردمی که به غلط شبکه‌های اجتماعی نام گرفته است بجای سازوکار جامعه مدنی قرارمی گیرند. البته شبکه‌های مردمی چند نوع هستند که شبکه‌های اجتماعی یک نوع آن می‌باشد. لذا شبکه‌های دیگری ازجمله شبکه‌های مردمی سیاسی، شبکه‌های مردمی اقتصادی، شبکه‌های مردمی فرهنگی وشبکه‌های اجتماعی درجامعه گسترش پیدا می‌کند.

نظامات سیاسی آینده

فریاد جنبش ضد وال استریت این است که دموکراسی غربی وجامعه مدنی به فساد کشیده شده است. یعنی پول وقدرت توانستند با کمک تبلیغات دموکراسی را برای منافع شخصی مصادره کنند. وقتی طرفداران جنبش ضد وال استریت شعارمی دهند که:

- قدرت تنها ازآن مردم است.
- دولتمردان ما تابع ۱٪ جامعه هستند.
- پول‌های لابی گری ممنوع. پول، دموکراسی را به اسارت گرفته است.
- نظام سرمایه داری بحران است.
- بی عدالتی اجتماعی وسیاسی را کنار بگذارید.
- حرص وطمع سرمایه داری ودروغ دموکراسی عامل بدبختی ماست.

اکنون که جامعه مدنی ودموکراسی غربی، مردم جهان پیشرفته وتوسعه یافته راارضا نمی‌کند دو موضوع اساسی مورد توجه قرار می‌گیرد. مردم جهان هرنوع سازوکاری را که ابداع کنند دارای ویژگیهای موج چهارمی است. یعنی ما شاهد یک جامعه مردمی متشکل از شبکه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی وفرهنگی با ماهیت انسانی که درجوامع دینی با ماهیت الهی ودرجوامع اسلامی با ماهیت اسلامی هستیم. همچنین دموکراسی‌های

www.ketabha.org

آینده ویا سازوکارهای سیاسی ونهاد دولت وحکومت بیشتر دراختیار مردم قرارخواهد گرفت و به نوعی ما شاهد تغییر قدرت و عملکرد دولتها هستیم.

پارلمان آینده

پارلمان آینده با گذشته متفاوت خواهد بود. پارلمان‌های آینده مصون از تاثیر پول ولابی گری شکل می‌گیرند. یک راه آن می‌تواند افزایش اعضای پارلمان باشد. یعنی ظهور پارلمان‌هایی که متشکل از سه طبقه هستند و ازهر شهر و منطقه‌ای به‌جای انتخاب یک نماینده تا نفر سوم به پارلمان وارد شوند. که نفر اول درطبقه اول ونفر دوم درطبقه دوم ونفر سوم درطبقه سوم بنشیند. البته لازم نیست درتمامی مصوبات وموضوعات همه سه گروه نمایندگان مشارکت کنند. درموضوعات مورد بحث ودر دستور پارلمان بسته به اهمیت موضوعات اعضای طبقات دوم وسوم هم به طبقه اول اضافه شوند. مردم هرسال بتوانند روی نمایندگان نظر بدهند وجای آنها را درطبقات تغییر دهند.

دولت آینده

دولتهای آینده می‌توانند دولتهای ائتلافی باشند. یعنی نفرات دوم وسوم که رای کمتری اورده‌اند دردولت نقش داشته باشند. درهردولتی افکار مختلف وارد شود. فدرالهای اقتصادی با رای مردمی وتائید دولت مرکزی مناطق را اداره کنند. درشهرها مدیریت متمرکز شهری مستقر شود ومردم نظارت مستمر وجدی براداره ایالتها داشته باشند.

نظامات اقتصادی آینده

دونوع تحول دیده خواهد شد:

الف) تحول دراقتصاد دولت

۱. بودجه دولت بیشتر ازطبقات بالای جامعه تامین خواهد شد وعمدتا صرف برنامه‌های

www.ketabha.org

دولت ونه کارمندان آن گردد.

۲. دولتها کوچکتر می‌شوند و کارویژه اصلی آنها نظارت خواهد بود و مـردم بیـشترین نقش را در اداره امور به عهده خواهند گرفت.

ب- اقتصاد مردمی

۱. مردم علاوه برحق فردی خویش درصدد گرفتن حق اجتماعی خویش هم برمی آیند. لذا نوعی مالیات مردمی را از اغنیا مطالبه می‌کنند که می‌تواند با نظارت دولت تامین شود ویا به صورت داوطلبانه از سوی اغنیا تامین شود.

۲. مردم ازدولتها می‌خواهند که افزایش مالیاتها را ازطبقات بالاتر بگیرند.

۳. نظارت مردمی بربازارهای سرمایه وپول شکل بگیـرد ومـردم از سـودهای حاصـله ازبانکها وسرمایه مالیات مردمی بگیرند.

۴. نظارت دقیقی از سوی سهامداران برسودهای حاصل درشرکتهای تجاری به‌وجود آید.

۵. کسب وکارهای دوقلو با کارآفرینی‌های دوقلو دربنگاههـا شـکل مـی‌گیـرد. آنهـا ازیکطرف اقتصادی هستند واز سوی دیگـر اجتمـاعی ولـذا درکنـار ارزش افرینـی اقتصادی به ارزش زایی اجتماعی هم می‌پردازند، لذا سود آنها عمدتا صرف رسیدگی به مردم می‌شود.

۶. بانکهای محلی با نظارت مردمی تشکیل شود که خاص همان شهر وروستا باشند.

www.ketabha.org

www.ketabha.org

فصل پانزدهم / نظام فدرالی هند درس‌هایی برای تقسیم کار بین فدرال‌های اقتصادی ایران

www.ketabha.org

www.ketabha.org

هرچند بصورت اجمالی توضیحانی درباره نظام فدرالی هند داده شد ولی برای مطـالع بیشتر نظام فدرالی هند وگرفتن درسهای بیشتری ازان به عنوان یک کشور اسـیایی ایـن فصل را به انواع ایالتها ومناطق متحده با هند قرار دادیم که خوانندگان اسـتفاده بیـشتری ببرند.

مطابق با اصول قانون اساسی هندوستان، این کشور ساختاری فدرالی دارد. تقـسیمات این ساختار به صورتی است که هند را به یک نمونه قابل توجه و بررسـی بخـصوص در میان کشورهای در حال توسعه تبدیل کرده است. اجزای این ساختاار به ترتیبی است که ذیلا مورد بررسی قرار می‌گیرند:

مناطق متحده

الف-"جزایر آندامان و نیکوبار"از مناطق متحده هند است که در منطقه اقیانوس هند واقع گردیده و پایتخت آن "بندر بلر" است. این بخش دارای انـواع بـسیار متنـوعی از چوبهای مختلف است که تعدادی از آنها ارزش تجاری دارند. برنج در آن به خـوبی بـه عمل می‌آید. صنایع موجود در آن نیز شامل صنایع کوچک و دستی است ضـمن آنکـه توریسم هم در آن مد نظر بوده و تلاش‌هایی جهت افزایش میزان گردشگرانی که از این منطقه بازدید می‌نمایند، در دستور کار قرار می‌گیرد.

ب-"چندیگر"نیز در زمره منطقه‌های متحده هندوستان به شمار مـی‌آیـد کـه شـهر "چندیگر"نیز مرکز آن است و از آب و هوایی نیمه گرمسیری و مرطـوب برخـوردار است و نوسان فصلی زیادی در آن وجود دارد از جملـه تابـستان‌هـایی بـسیار گـرم و زمستان‌هایی معتدل؛ میزان بارندگی هم در آن متفاوت است و درجه حرارت در منطقه از زیر صفر تا ۱ درجه بالای صفر در نوسان اسـت. کنتـرل اداری منطقـه تحـت نظـارت وزارت امور داخلی هند است. اکثر مردم آن در استخدام نهادهای دولتی هـستند کـه در آنجا توسط دولت ایجاد گردیده است. زیر ساختهای مالی و بانکـداری خـوبی در ایـن منطقه ایجاد شده است. از مشخصه‌های دیگر منطقه حضور پررنگ نیروی دفاعی هند در

www.ketabha.org

این منطقه است که بالطبع ناشی از موقعیت حساس آن می‌باشد.

ج-"دادرا و نگر هاولی"جزو مناطق متحده هند به شمار می‌آید که در کل با پایین نگه داشتن مالیات‌ها و تعرفه‌های مختلف تلاش دارد که رشد و توسعه‌ای مناسب را در حوزه صنعتی به وجود آورد. شهر"سیلواسا" مرکز آن می‌باشد.

د-"دامن و د یو"از جمله مناطق دیگر متحده هند است که شهر" دامن" مرکز آن به شمار می‌آید.

هـ- "لاکشادویپ" از جمله کوچک ترین مناطق متحده در هند است و توسط حاکمی منصوب شده از طرف حکومت مرکزی به اداره امور منطقه می‌پردازد. مناظر و چشم اندازهای زیبای منطقه باعث جذب توریست‌های فراوانی است که درآمد زیادی را برای ایالت به ارمغان آورده است. محصول عمده ایالت نارگیل است که در هند نیز بزرگترین تولید کننده آن است. شهر"کاواراتی"مرکز ایالت به شمار می‌رود.

و- "منطقه پایتخت ملی دهلی" از جمله مناطق متحده هند است که مرکزش" دهلی" است که بزرگترین کلانشهر به لحاظ وسعت و قلمرو و به لحاظ جمعیت دومین کلانشهر هند است. دهلی هشتمین کلانشهر بزرگ دنیاست که بیش از ۱۲ میلیون نفر در آن ساکن هستند. شهر دهلی نو درون این کلانشهر واقع شده که پاتخت کشور هند به حساب می‌آید و گاه در بیان دهلی بدان نیز اشاره می‌شود که البته در واقع نادرست نبوده ولی باید در نظر داشت که در کنار دهلی بخشهای کوچکتری همچون فریدآباد، نویدا وقاضی آباد نیز وجود دارد. گرچه به لحاظ سیستم فدرالی و از نظر اداری دهلی یک قلمرو اتحادیه‌ای است، با این حال اداره سیاسی منطقه مذکور بیشتر شبیه یکی از ایالتهای هند است که بخش مقننه، دادگاه عالی و شورای اجرایی مخصوص خود را داشته و به وسیله یک نخست وزیر اداره می‌گردد. لذا دهلی نو هم به وسیله حکومت فدرال هند و هم توسط حکومت محلی دهلی اداره می‌شود. پس از کنترل هند توسط انگلیس و سلطه کمپانی هند شرقی بر این کشور، کلکته به عنوان پایتخت انتخاب شده بود که بعد پایتخت دوباره به دهلی رسید؛شهر جدید دهلی نودر جنوب شهر قدیمی دهلی در طول

www.ketabha.org

دهه ۱۹۲۰ ساخته شدکه با استقلال هند در ۱۹۴۷، دهلی نو به عنوان مرکز حکومت هند برگزیده شد. لذا دهلی نو در برگیرنده نهادهای مهم اداری هند همچون پارلمان هند است و به دلیل مهاجرپذیری از اطراف و اکناف جهان اکنون دهلی به عنوان شهری چند فرهنگی و جهانی مطرح گردیده است. دهلی نمونه‌ای غیر معمول از آب و هوای مرطوب نیمه گرمسیری است که تابستانهای آن طولانی و تا حد زیادی گرم بوده و از اوایل آوریل تا اواسط اکتبر طول می‌کشدکه موسمی از بارندگی نیز در این بین دیده می‌شود. در اوایل مارس نیز وزش‌های متعدد باد دیده می‌شودکه امواج گرمی از راجستان را با خود به ارمغان می‌آورند که مشخصه مهم تابستان‌های دهلی را همراه با شن و گردو خاک رقم می‌زند. به نظر می‌رسد ماههای مارس تا می‌اوج درجه حرارت در این منطقه باشد. فصل موسمی نیز در آخرژوئن فرا می‌رسد. زمستانی ملایم نیز در اواخر نوامبر فرا میرسدو در ژانویه است که به اوج می‌رسد. کلانشهر دهلی در داخل منطقه پایتخت ملی دهلی واقع شده است که دارای سه منطقه شهرداری است:بخش شهرداری دهلی، شورای شهرداری دهلی نووبخش مدیریت دهلی. دادگاه عالی هند دارای اختیارات و صلاحیت‌های مربوطه بر دهلی است و البته دهلی دادگاه‌های کوچک تری نیز دارد که برای امور مدنی کوچک‌تر و خردتر کاربرد دارد. به عنوان یک منطقه اتحادیه ای، دهلی مجلس قانون گذاری، نیروی پلیس، شورای وزرا و نخست وزیر خاص خود را دارد. اعضای مجلس قانون گذاری با انتخابات مستقیم برگزیده می‌شوند. خدماتی همچون حمل و نقل به وسیله حکومت دهلی انجام می‌پذیرد و اموری همانند پلیس در اختیار حکومت مرکزی است. صنایع خدماتی عمده آن شامل فناوری اطلاعات، بانکداری، هتلداری، رسانه‌ها و نیز گردشگری است. صنایع ساخت و ساز نیز در دهلی رونق داشته است. در زمینه امور و صنایع مربوط به خرده فروشی دهلی یکی از مراکز عمده به شمار می‌آید.

ز-"پوندی چری"که منطقه متحده در هند به شمار می‌آید و مرکزش هم "پوندی چری" است که در گذشته تحت استعمار فرانسه قرار داشته است. این منطقه ایالت نبوده و از این روی تحت نظارت و اداره مستقیم دولت فدرال مرکزی در دهلی نو می‌باشد. با

www.ketabha.org

این وجود این منطقه نیز به همراه دهلی به موجب قانونی حق بهره مندی از مجلس قانون‌گذاری را دارد تا بتواند در عرصه‌های متعددی که لازم باشد، قانون هایی وضع نماید. منطقه پوندوچری به لحاظ داشتن مزیت برای استفاده و افزایش ماهی گیری مساعد است. در دوران اخیر نیز با ایجاد مناطق خاص تجاری وتلاش در خصوص گسترش دیگر صنایع سعی می‌گردد که بر امتیازات صنعتی ایالت افزوده گردد. ضمن اینکه اهتمامی خاص نیز به توسعه زیرساختهای ارتباطی همانند فرودگاه و مبادی ارتباطی دیگر منطقه در حال انجام است.

ایالات

۱-"آندرا پرادش"که در جنوب هند واقع گردیده است که به لحاظ وسعت چهارمین و از نظر جمعیت پنجمین ایالت بوده ومرکزش نیز "حیدرآباد" است. . در این ایالت هم کشاورزی منبع عمده درآمدهاست و صادرات گوناگونی از این کشور به خارج انجام می‌شودمثل برنج، نیشکر، پنبه، حبوبات، نارگیل، دانه‌های روغنی، میگوفلفل، انبه وتنباکو. همچنین محصولاتی چون آفتابگردان وبادام زمینی جهت روغن نباتی استفاده می‌شود. آندراپرادش در سال ۲۰۰۵و۲۰۰۴ موقعیت دوم درفناوری اطلاعات را داشته است. در زمینه توریسم نیزایالت به مثابه کوه نورهند مطرح بوده و بدان موقعیت خوبی می‌بخشدو مرکز بخشهای دینی متعددی در این خصوص به شمار می‌آید. صنایعی همانند کشتی سازی، هواپیما سازی، تولید تجهیزات الکترونیکی، ماشین سازی، دارو سازی، فناوری اطلاعات، کود شیمیایی، نساجی، پتروشیمی، سیگارو صنایع خدماتی نیز در آن رواج دارد. ذخایر زغال سنگ، آهک، گرانیت، الماس هم در آن وجود دارد.

۲-"آروناچال پرادش"ایالتی در شمال هند است. پایتخت آن "ایتانگر" بوده و شرایط اقلیمی اش بر حسب ارتفاعات مختلف آن فرق دارد. میزان بارش در آن سالانه از حدود ۲۰۰۰ تا بیش از ۴۰۰۰میلی متر در نوسان است. به لحاظ میزان بارندگی زیاد در ایالت کشاورزی موقعیتی مناسب دارد و البته در باب توریسم به نظر می‌رسد که جاذبه‌های

www.ketabha.org

بیشتری وجود دارد که نیازمند سرمایه گذاری بوده است.

۳-"آسام" ایالتی است که در شمال شرقی هند قرار دارد که البته به رغم وجود منابع مناسب در ایالت و حتی تامین بیش از ۲۵ درصد نیازمندی‌های نفتی کشور، با این وجود مشکلاتی در این راستا دیده می‌شود هرچند که درسالیان اخیر در میزان رشد ایالت افزایش‌هایی دیده می‌شود. در بخش کشاورزی آسام، بزرگترین سهم را در تولید چای دنیا داردو محصولاتی همانند سیب زمینی، برنج، خردل، الیاف کنف، موز، انبه هندی، آجیل وزردچوبه نیز در کل سهم مناسبی در کل تولید کشوری دارند. ماهی گیری نیز در ایالت وجود دارد که البته بیشتر به شکل سنتی و قدیمی اجرا می‌گردد. آهن و نیز نفت ایالت هم در اقتصاد آن نقشی مهم دارد. شهر"دیسپور"مرکز ایالت است.

۴-"بیهار" ایالتی است با مرکزیت "پانتا" که حدود ۸۵ درصد از مردم آن در روستاها زندگی می‌کنند. نزدیک به ۶۰ درصد جمعیت زیر ۲۵ سال سن دارند که از این لحاظ بالاترین نسبت این مساله را در کشور هند به خود اختصاص داده‌اند. اقتصاد این ایالت مبتنی بر خدمات است که صنایع کوچک نیز در آن وجود دارد و روند رشد در آن در سالیان اخیر محسوس بوده است والبته به دلیل عدم رشد کافی و راضی کننده رشد صنعت، مسوولان به دنبال سرمایه گذاران داخلی و خارجی هستند تا رشد لازم را برای ایالت فراهم نمایند. در محصولات آن موادی چون انبه، آناناس، برنج، گندم، ذرت، نیشکر، حبوبات، سیب زمینی، فلفل، تنباکوو برخی سبزیجات دیده می‌شود. در گذشته نیز صنایع مرتبط باشکرو روغن نباتی وضع مناسبی داشته‌اند. بیهار جزو مناطق بسیار کهن مسکونی حتی در دنیا به شمار می‌آیدو به همین دلیل نیز مورد استقبال و بازدید گردشگران فراوانی قرار گرفته و می‌گیردو در این میان پدیده‌ای همچون توریسم علمی با عنایت به وجود برخی مراکز دانشگاهی قدیمی در این ایالت مورد توجه بوده است.

۵-"چاتیسگر"ایالتی است در شرق کشورهند که اقتصاد آن در سالیان اخیر به سرعت رشد کرده است. بیش از ۸۰ درصد مردم به کشاورزی وابسته‌اند و محصولاتی مثل برنج، دانه‌های روغنی، گندم و بادام زمینی در آن به وفور به عمل می‌آید. از نظر

www.ketabha.org

منابع معدنی هم ایالت وضع مناسبی دارد؛لذا در این زمینه مواردی چـون زغـال سـنگ، بوکسیت و سنگ آهک را در آن می‌توان یافت. موقعیت ایالت در قلب هند بدان رونق مناسبی از لحاظ جاذبه‌های مختلف انسانی و طبیعی بخشیده است به گونه‌ای که بـیش از ۴۰ درصد ایالت را جنگل در بر گرفته است. "ریپور"هم مرکزآن است.

۶-"گوآ"ایالتی کوچک به شمار می‌آید و جمعیتی اندک را نیز در خـود جـای داده است. صنایعی از قبیل آهن، بوکسیت و منگنز درمعادن این ایالت یافـت مـی‌شـود. در بخش ماهی گیری نیز افراد زیادی به کسب و کار اشتغال دارند. در زمینه‌هایی مثل آفت کشها، کود، لاستیک، صنایع لوله سازی، کفش و دارو سازی هم فعالیـت‌هـایی وسـیع وجود دارند. گردشگری نیز در ایالت بر مناطق ساحلی متمرکز شده است. پایتخت ایالت نیز شهر"پالخیم"می باشد.

۷-"گجرات"ایالتی است که دراقتصاد هند در طول تاریخ نقش مهمی داشته است واز نظر صنعتی هم وضع مساعدی داشته و ثروت مناسبی را دارد. درصـد بـالایی از جـوش شیرین و نمک مورد نیاز هندوستان در این ایالت تولید می‌شود. نفت و گاز طبیعی هم از فرآورده‌های دیگر ایالت است و لذا قطب تولیدی در زمینه نفت و پتروشـیمی نیـز بـه شمار می‌آید. مرکز گجرات نیز شهر "احمد آباد" یا به تعبیری دیگر"گاندی گر" است.

۸-"هاریانا"در تابستانها خیلی گرم بوده و در زمستاها نیز سرمای شدیدی وجود دارد. . کشاورزی و خرده فروشی را در ایالت جزو منابع عمده درآمد بایـد محـسوب کـرد. گوارگون وفریدآباد جزو مناطق عمده صنعتی ایـن ایالـت بـه شـمار مـی‌رود کـه در زمینه‌هایی مثل برخی صنایع غذایی وخوراکی، صنایع کاغذ، نساجی وفرشـببافی و امـور مشابه فعالیت دارند. شهر گوارگون به عنوان یکی از بهترین مناطق جهت رونق بخشی به بحث صنعت نرم افزار در کشور به حساب آمده و بر روی آن سرمایه گذاری می‌گردد. علی رغم پیشرفتهای دوران اخیر در بخش صنعت، نباید از خاطر بـرد کـه ایـن ایالـت دراصل منطقه‌ای مبتنی بر کشاورزی است که بیش از ۷۰ درصد جمعیت در این حوزه به فعالیت اشتغال دارند. محصولات اصلی آن گندم و برنج اسـت و در خـصوص تولیـدات

www.ketabha.org

غذایی اش استقلال و خود کفایی دارد. نیشکر، دانه‌های روغنی، پنبه، جو، ارزن، ذرت و موارد مشابه دیگرهم درمیان تولیدات ایالت وجود دارد. بزرگترین دانشگاه کشاورزی آسیا را درهیسار تأسیس نموده است. بخشی قابل توجه از اقتصاد روستایی را لبنیات سازی به خود اختصاص داده است و مردم بسیاری به دامداری اشتغال دارند وشیر تولیدی ایالت هم بخشی عمده از نیاز صنایع لبنی را در هند تامین می‌کند. پایتخت آن نیز "چندیگر"است که مشابه نام مرکز ایالت پنجاب می‌باشد.

۹-"هیماچال پرادش"ایالتی است که در شمال هند واقع گردیده است و مرکزیت آن هم در اختیار شهر "شیملا" می‌باشد ایالت در کل بسته به ارتفاع مناطق آن از شرایط مختلف آب و هوایی برخوردار است. کشاورزی حدود ۴۵ درصد از تولید ایالت را به خود اختصاص داده است. حبوباتی چون گندم، ذرت، جو و نیز برنج دراین منطقه وجود دارد. رونق خوبی هم در عرصه صنایع دستی در آن وجود دارد از شالهای پشمی گرفته تا فرش، افزارآلات نقره‌ای وفلزی نیز در ایالت وجود دارد. همچنین این ایالت در زمینه منابع و ذخایر آبی و الکترونیکی نیز اهمیت دارد که انرژی قابل توجهی با اینها تولید می‌گردد.

۱۰-"جامو وکشمیر" با توجه به تنوع موجود درارتفاعات آن از آب وهوایی مختلف در نقاط گوناگون خویش برخوردار است. این منطقه تنها ایالتی در هند است که از خودمختاری ویژه ای به موجب ماده ۳۷۰ قانون اساسی برخوردار است و در مواردی همچون امور قضایی صلاحیت دادگاه عالی هند بر این منطقه نیز گسترده شده است. علاوه بر این جامو وکشمیر تنها ایالتی در کشور است که پرچم و قانون اساسی مختص خود را دارد. مردم دیگرنواحی هند نمی‌توانند دراین ایالت صاحب زمین و دارایی هایی شوند. از سال ۱۹۹۰ به موجب قانون وضع شده نیروهای امنیتی هند در جامو وکشمیر مستقر شده و فعال شده‌اند امری که با انتقادات متعددی از جانب ناظران حقوق بشر در دنیا مواجه گردیده است. البته همانند سایر ایالات هند این منطقه هم از نظام سیاسی و حکومتی چند حزبی و قوه مقننه دو بخشی تشکیل شده است. اقتصاد ایالت به میزانی

www.ketabha.org

وسیع و گسترده به کشاورزی و فعالیت‌های مربوطه وابسته است. دره‌های منطقه برای پرورش و تولید کرم ابریشم و نیز ماهیان آبهای سرد مناسب است. چوب آن نیز برای ساخت چوبهای ورزش کریکت در هند دارای کیفیتی بالا و قابل توجه است. زعفران آن نیز از شهرتی فراوان برخوردار است. صادرات عمده از این ایالت در بخش کشاورزی عبارتند از سیب گیلاس جو ذرت ارزن نارنگی برنج هلو گلابی سبزیجات مختلف و گندم می‌باشد و در کنار آن صادرات مربوط به بخش صنعتی هم حوزه هایی چون صنایع دستی امور فرش و شال بافی را در بر می‌گیرد. باغبانی سهمی به سزا در اقتصاد منطقه دارد. قبل از اینکه نا آرامی‌ها در سال ۱۹۸۹تشدید شود گردشگری از منابع مهم درآمد ایالت بود که پس از آن به شدت ضربه خورده است. هرچند که در سالیان اخیر دوباره تلاشهایی در جهت احیای این صنعت انجام شده و آمارهای قابل قبولی در سال ۲۰۰۹ در این خصوص ارائه گردیده است. مرکزیت در ایالت به عهده "سرینگر و جامو"می باشد.

۱۱-"جارکند"ایالتی در شرق هندوستان و به مرکزیت شهر "رانچی" که صنایعی مثل فولاد و مسائل مرتبط با آن را در بر می‌گیرد. همچنین در ایالت چندین دانشگاه وجود دارد که جزو امتیازات مهم آن به شمار می‌آید.

۱۲-"کارناتاکا"ایالتی در جنوب غربی هند است؛سابق بر این ایالت میسور خوانده می‌شد که از سال ۱۹۷۳ بدین نام فعلی نامیده شده است واز دهه ۱۹۸۰ به پیشتاز صنعت‌ای تی در هندوستان تبدیل شده است در مورد بیوتکنولوژی هم این منطقه فعالیت‌های خوبی داشته است. شهر" بنگلور" به عنوان مرکز ایالت در زمینه‌ای تی موقعیتی ممتاز یافته است و به عنوان قطب مهمی در این عرصه مطرح گردیده است. علاوه بر سرمایه گذاری در کل کشور، شهر بنگلور به طور خاص مرکز این فناوری به شمار آمده و به دستاوردهای بی بدیلی نیز دست یافته است البته در کنار این مقوله امروزه مسوولان این ایالت و شهر به دنبال توسعه فناوری نانوهستند و به مطالعه در زمینه امکان گسترش آن می‌پردازند.

www.ketabha.org

۱۳-"کرالا"درجنوب غربی هند است با مرکزیت"تیرووانا پورام" و خطی ساحلی به طول ۵۹۰ کیلومتررا در برمی گیرد. شرق ایالت دارای کوههای بلندودره‌هایی عمیق است. نواحی کرانه‌های ساحلی در غرب ایالت بیشتر حالت صاف و همواری دارد. صنایع سنتی در کرالا، شامل صنایع دستی و امور مربوط به الیاف گوناگون رونق مناسبی دارد. علاوه بر این صنایعی در مقیاسهای کوچک‌تر هم در ایالت فعالیت دارند که عموما در ارتباط با پیشینه و بستر اجتماعی و فرهنگی آن می‌باشد. اموری چون توریسم، ماهی گیری، بانکداری و خدمات عمومی هم در درآمدهای این ایالت سهم زیادی را به خود اختصاص داده است. درزمینه گردشگری به طور خاص، سواحل مالابار از جمله امتیازات مهم منطقه است که از مقاصد پرطرفدار برای توریستها به شمار می‌آید به گونه‌ای که این منطقه را جزو ده بهشت دنیا معرفی نموده اند؛ به این ترتیب اکوتوریسم ایالت در جذابیت‌های آن نقشی انکارناپذیر ایفا می‌کند. کرالا در مقایسه با دیگر ایالات توانسته است به لحاظ توسعه در سطوح مختلف سیاسی و اجتماعی، از امتیازات متعددی بر خوردار گردد؛این امر می‌تواند بیانگر آن باشد که در صورت وجود کنش عمومی و اجتماعی مناسب، حتی اگر هم سطح درآمد و شرایط اقتصادی پایین باشد، باز می‌توان شرایط زیستی و فضای عمومی فرهنگی و اجتماعی جامعه را متحول نمود.

۱۴-"مادیا پرادش"، ایالتی در مرکز هند قرار دارد و به همین دلیل هم گاهی قلب کشور خوانده می‌شود؛پایتختش هم شهر" بوپال" است. این ایالت تا قبل از اینکه منطقه چهاتیسگره در سال ۲۰۰۰ از آن جدا شود، بزرگترین ایالت هند به شمار می‌آمد. آب و هوای کلی و عمومی آن نیمه گرمسیری و به نوعی نیمه استوایی است و از آوریل تا ژوئن تابستانهایی گرم و خشک داردو از جولای تا سپتامبر نیز باران‌های موسمی درآن جریان دارد. زمستان منطقه هم سرد و نسبتا خشک است. میانگین بارش نیز حدود ۱۳۷۰میلی متر است که البته در بخشهای گوناگون ایالت متفاوت است. با این وجود طبق گزارشهای ملی و بین المللی وضعیت ایالت از نظر تغذیه رضایت بخش نبوده و گاه از آن با عنوان وضعیت هشدار یاد شده است.

www.ketabha.org

۱۵-"ماهاراشترا"، ثروتمندترین ایالت هند است که ۱۵ درصد از تولید صنعتی این کشور را در فاصله سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۶ داشته است و به لحاظ وسعت نیز سومین ایالت کشور محسوب می‌شود. حدود ۶۵ درصد مردم آن به کشاورزی و امور مرتبط بدان مشغولند. صنایع عمده آن نیز شامل صنایع شیمیایی و تولید ماشینهای الکتریکی و امور مربوطه می‌شود. همچنین تولیدات پارچه و صنایع پتروشیمی نیز از ویژگی‌های این ایالت است. تولیدات فلزی، جواهرسازی، تولید شراب، داروسازی و فرآورده‌های پلاستیکی و استیل نیز در ایالت رونق خوبی دارد. مواد خوراکی در برگیرنده انبه، موز، نارنگی، ارزن، حبوبات، گندم، برنج، بادام زمینی، پنبه، نیشکروزردچوبه و پاره‌ای محصولات دیگرمانند تنباکواست. یک پنجم وسعت ایالت را جنگل پوشانده است و ریزش باران‌های موسمی در آن دیده می‌شود. معادن مختلفی همچون منگنز، زغال سنگ، سنگ آهن، مس، بوکسیت، سیلیکاو نمک طعام در آن وجوددارد. چندین نیروگاه حرارتی و نیز برق آبی در ایالت بوده و اولین نیروگاه هسته‌ای هم در آن احداث گردیده است. بمبئی مرکز اداری ایالت است که در عین حال مرکز مالی و تجاری هندوستان هم هست به طوری که کانون بانکها و موسسات بزرگ تجاری کشورو شرکتهای بیمه به حساب می‌رود. به دنبال رشد و پیشرفت ایالات شمالی در زمینه فناوری اطلاعاتی، بمبئی نیز اقدام به ایجاد پارکهای نرم افزار در شهرهایی چون پونا، اورنگ آباد، ناگپورو ناشیک نمودکه موجب شده این ایالت اکنون به عنوان دومین ایالت صادر کننده نرم افزار کشور باشد که شامل بیش از ۳۰ درصد صادرات هند در این زمینه را در بر می‌گیرد؛امری که به دلیل وجود بیش از ۱۲۰۰ واحد فعال در زمینه نرم افزار در ابن ایالت می‌باشد. در این میان شهرپونا به صورتی خاص به یکی از مراکز علمی وصنعتی کشور تبدیل شده است. بندر جواهرلعل نهرو شلوغ‌ترین بندر تجاری هندوستان است همان گونه که فرودگاه این شهر نیز پر ترافیک‌ترین فرودگاه در منطقه جنوب آسیا به شمار می‌آید. "بمبئی" به عنوان پایتخت ایالت، از جمله مجهزترین مناطق کشوردر زمینه تجاری وبازرگانی است که بخش مهمی از تجارت خارجی هند را انجام

www.ketabha.org

می‌دهد و دارای مراکز متعددی از جمله پالایشگاه، ماشین سازی، اتومبیل سازی، لاستیک سازی، صنایع مختلف غذایی، صنایع دارویی و شیمیایی گوناگون، کشتی سازی و پتروشیمی می‌باشدو در عین حال مرکز بزرگترین صنعت فیلم سازی دنیا یعنی بالیوود نیزاست. صنعت ماهواره و موشک سازی در بمبئی دارای استاندارد و تائیدی جهانی است. ماهاراشترا در زمینه تولیداتی چون برق هسته‌ای نیز در کشور پیشگام است. همچون سایر ایالتها حاکم این ایالت هم توسط حکومت اتحادیه منصوب می‌گردد که البته تا حدود زیادی تشریفاتی است. نخست وزیر رئیس حکومت است که اختیارات بیشتری دارد. قوه مقننه ایالت دو مجلسی است. در راجاسابا به این ایالت ۱۹ نماینده اختصاص یافته است ودر مجلس لوک سابا یا مجلس ملی هند نیز ۴۸ نماینده دارد. نهادها و موسسات علمی و تحقیقاتی متعددی در این ایالت حضوردارند که در مجموع وضع ایالت را به لحاظ توسعه انسانی در شرایط مطلوبی قرار داده است؛نهادهایی که طیف متنوعی از امورو بخشهای مربوط به مدیریت،ای تی، فناوری‌های شیمیایی، هنرو رسانه، امور دفاعی، مطالعات حقوقی و تجاری و بسیاری از زمینه‌های دیگر را نیز در بر می‌گیرد.

۱۶-"مانیپور" ایالتی در شمال هند است و تپه‌های فراوانی دارد. سردترین ماه در ژانویه است و جولای گرمترین ماه سال به حساب می‌آید. از اکتبر تا فوریه بهترین زمان برای گردشگری می‌تواند به حساب آید. به دلیل جاذبه‌های قابل توجه در این ایالت، آن را با عنوان سرزمین جواهرات نامیده‌اند. مرکز آن شهر "ایمپال"است.

۱۷-"مگالایا"ایالتی کوچک است که در شمال شرقی هند واقع گردیده است؛پایتخت ایالت شهر "شیلونگ"می باشد و در حدود یک سوم مساحتش را جنگل فرا گرفته است. بارش سالیانه در برخی مناطق آن تا ۱۲۰۰سانتی متر نیز می‌رسد و از این رو آن را جزو مرطوب ترین نقاط کل دنیا دانسته‌اند. بنابراین کشاورزی در منطقه رکن اصلی اقتصاد بوده و دوسوم نیروی کار در این بخش به اشتغال می‌پردازند که البته در زمینه میزان تولید و بهره وری لازم موقعیت ضعیفی دارد. ایالت از نظر منابع زیر زمینی

www.ketabha.org

هم غنی است و معادنی چون زغال سنگ سنگ آهک خـاک چینـی و گرانیـت در آن یافت می‌شود.

۱۸-"میزورام"ایالتی است با آب و هوایی ملایم که درتابستان در حـدود ۲۰ تـا ۲۹ درجه در نوسان است آنچه در اقتصاد ایالت اولویت قابـل تـوجهی دارد همانـا صـنایع متعددی است که در مقیاس کوچک در آن برقرار است و به صنایع مبتنـی بـر بخـش کشاورزی اهتمامی ویژه مبذول گردیده است که با توجه به شرایط منطقه جای آن نیـز وجود دارد چرا که ۷۰ درصد مردم منطقه در امور مربوط به کـشاورزی اشـتغال دارنـد. میزورام دارای بامبو یا نی خیزران هندی مشهوری اسـت بـه طـوری کـه ۳۰ درصـد از مساحت ایالت توسط جنگلهای این گیاه پوشانده شـده اسـت و همـین مزیـت موجـب گردیده صنعت مربوط بدان نیز رونق بالایی داشته باشد و همچنان نیز برلـزوم افـزایش درآمدهای حاصل از آن تاکید می‌گردد. مرکزیت ایالت هم در شهر "ایزوال"قرار دارد.

۱۹-"نگالند"ایالتی در شمال شرق هندوستان و به مرکزیت "کوهیمـا" اسـت. ایـن ایالت بیشتر منطقه‌ای کوهستانی است. کشاورزی درآن رونق داشته و عملا بـیش از ۹۰ درصد مردم در این بخش در گیر و فعال هستند و به تولید محصولاتی مثل برنج، دانه‌های روغنی، تنباکو، نیشکر وسیب زمینی می‌پردازند. با این وجود نگالند همچنان بـه واردات مواد غذایی از دیگر ایالات وابسته است.

۲۰-"اوریسا"ایالتی در شرق هند است که در آن خطوط ساحلی زیادی بوده و دارای معادن ذغال و آهن است و منابع زیر زمینی همچون بوکسیت و کرومیت در آن یافـت می‌شود. بنادر این ایالت دراقتصادآن نقشی مهم ایفا می‌نماید. شهر"بوبانسوار"هم پایتخت آن است.

۲۱-"پنجاب"ایالتی در شمال غربی هند به مرکزیت"چندیگر" است ماههای جولای تا سپتامبر بارانی است که از حدود ۴۵۰ تا ۹۵۰ میلی متر درنوسان می‌باشد. از کتبـر تـا مارس نیز فصل سرد ایالت را می‌توان شـاهد بـود. پنجـاب طبـق برآوردهـای دولتـی پایین‌ترین میزان گرسـنگی را در کـشور داشـته اسـت. بهتـرین وضـعیت را در بـین

www.ketabha.org

محصولات گندم به خود اختصاص داده است ودر کنار آن محصولاتی مثل برنج، پنبه، نیشکر، جو ومیوه قابل ذکرند. در حوزه صنعتی نیز مواردی مثل تولید کالاهای برقی و الکترونیکی، نساجی و پارچه بافی، ماشین‌های دوخت و دوز، کالاهای ورزشی و غیره را در بر می‌گیرد. یکی از مشکلات ایالت پنجاب تقاضاهای سیک‌های افراطی برای استقلال خواهی از این ایالت بوده است که گاه زمینه ساز برخی مشکلات می‌گردد. (شمس الدینی:۱۵۱:۱۳۷۷).

۲۲-"راجستان"، بزرگترین ایالت هند از نظر وسعت به شمار می‌رود. "جیپور" مرکزو بزرگترین شهر آن به حساب می‌آید. بخشی ازآن در کنار پاره‌ای رودخانه ها، وجود صحرا و دشت گسترده است. پایه اقتصاد نیز بر کشاورزی مبتنی است و موادی همچون پنبه، دانه‌های روغنی و نیشکر از تولیدات عمده اش است. راجاستان تولید کننده مهم پشم در این کشوراست. در عین حال تریاک زیادی نیز در آن تولید شده و البته مصرف بالایی از آن هم در ایالت وجود دارد. صنایع اصلی آن معدن، امور کشاورزی و پارچه بافی است. دومین ایالت هند به لحاظ تولید الیاف پلی استرو سیمان نیزراجستان می‌باشد ودر عین حال از جمله مرکزهای مورد توجه صنایع‌ای تی کشور است وشهر جیپور بدین نظر موقعیتی ممتاز یافته است. ۱۴ درصد از گردشگران بازدید کرده از ایالات هند در سالیان اخیر از راجستان بازدید نموده‌اند. قلعه‌های جالبی در ایالت وجود داردکه در کنار مواردی همانند جواهر سازی جیپور، سنگهای زرد جیسالمرو شیرینی‌های جادپوربر رونق این ایالت افزوده است. .

۲۳-"سیکیم"ایالتی است که آب و هوایی از شرایط نیمه گرمسیری را همراه با دشتهایی وسیع در خود جای داده است. پایتختش شهر"گنگ توک" بوده واقتصاد مبتنی بر کشاورزی آن در تولید برنج گندم ذرت ارزن جو نارنگی چای و هل فعال است. علی الخصوص در تولید هل به عنوان بزرگترین زمین‌های دارای کشت این محصول و بالطبع بزرگترین تولید کننده آن به حساب می‌آید. به دلیل نوع زمین‌های ایالت که به شکل تپه هایی فراوان می‌باشد و نیز بنابه نبود زیر ساختهای ارتباطی در این منطقه صنایعی که

www.ketabha.org

در مقیاسی خاص توانسته باشند شکل بگیرند وجود ندارد وتنها مواردی مثل آبجو سازی دباغی و چرم و نیز ساعت سازی است که در آن به فعالیت مشغولند والبته همین‌ها نیز در رشد مناسب اقتصادی ایالت بی تاثیر نبوده است. گردشگری نیز به طور خاصی در سالهای اخیر محل توجه مسولان منطقه ای واقع گردیده است.

۲۴-"تامیل نادو" ایالتی است که "چنای" پایتخت آن به شمار می‌رود. این ایالت به لحاظ وسعت یازدهمین و از نظر جمعیت هفدهمین ایالت هند است. . در این ایالت تا سال ۱۹۸۶، نظام دو مجلسی حاکم بوده است ولی از آن زمان به بعد نظام یک مجلسی جایگزین شده است و همانند بسیاری از ایالات هند شده است. طول دوره حکومت نیز همچون دیگر جاها در هند، ۵ سال است. تامیل نادو در عرصه اقدامات ابتکاری لازم برای امورمربوط به دولت الکترونیک پیشگام بوده است و لذا در زمینه دیجیتالی شدن امور مختلف در ایالت کارهای خوبی شده است؛طبق برآوردها تامیل نادو در شاخص مربوط به توسعه انسانی در مقامهای بالای کشوری قرار دارد. صنعت فیلمسازی در ایالت از اهمیتی خاص برخوردار است. در فاصله سالهای ۲۰۰۷و۲۰۰۸ این ایالت مقام سوم را در میان صنایع بزرگ هند داشته است و در کل هم یکی از صنعتی‌ترین ایالات هند به شمار می‌آید. بسیاری از کمپانی‌های بزرگ اتومبیل سازی دنیا از جمله بی ام و، هیوندا، فورد و میتسوبیشی موتورز به اضافه تعدادی از شرکتهای هندی در این ایالت کارخانه‌هایی داشته و به فعالیت مشغولند. در کنار اینها صنایع الکترونیکی و استیل هم در ایالت رواج دارد. اغلب شرکتهای مهم ارتباطاتی دنیا دراین ایالت دفاتر و شعبه‌هایی داشته و به فعایت مشغولند که از آن جمله می‌توان کمپانی‌هایی چون نوکیا، موتورولا، سونی اریکسون، سامسونگ و دل را نام برد. بنا به دلایلی همچون این قبیل فعالیت‌هاست که ایالت در زمره صادر کنندگان مهم نرم افزار هندوستان در آمده است.

۲۵- "تری پورا" ایالتی است با مرکزیت "آگارتالا" این شهر توسط شورای شهرداری اداره می‌گرددکه شهر را به دو بخش تقسیم کرده است که هر بخش یک نماینده منتخب بخش یا عضو شورا دارد. جهت انجام خدمات پستی نیز شهر به مناطق

www.ketabha.org

مختلفی تقسیم شده است. مجلس آگارتا نیز بخشی از تریپورای غربی است(مجلس لوک سابا). شهر مرکز ایالت بوده و اغلب مردم در بخش دولتی به اشتغال مـی‌پردازنـد؛دیگر افراد نیز عموما در خدمات شرکتی مشغولند. شهر به طور عمده از بنگالی‌ها تشکیل شده و زبان بنگالی در ایالت حاکم است. در این ایالت روابط خوبی میان اجتماعات و قبایـل مختلف برقرار است. جماعتی از مردم بومی تریپوری نیز در ایـن شـهر سـاکن هـستند. هندوئیسم دین غالب بوده و معابد متعددی در آن وجود دارد. اسلام، مسیحیت و بودیسم نیز از ادیان دیگر منطقه‌اند.

۲۶-"اتارپرادش"یا ایالت شمالی، ایالتی در شـمال هنـد اسـت بـا مرکزیـت شـهر "لکنهو" که جمعیتی بیش از ۱۹۰ میلیون نفر را در بر می‌گیـردو لـذا پرجمعیـت‌تـرین ایالت هند به شمار میرودهمچنانکه پرجمعیت‌ترین واحد خرده ملی در دنیا می‌باشد. ایـن ایالت اگر کشوری مجزا می‌بود پس از کشورهای چین، هند، ایـالات متحـده امریکـا و اندونزی پنجمین کشور دنیا محسوب می‌گردید. اتارپرادش به لحـاظ فرهنگـی در هنـد جایگاه مهمی دارد چرا که محل تولد هندوئیسم به شمار می‌رود و علاوه بـر آن از نظـر آئین بودا نیز حائز اهمیت است. مجلس ایالتی (ویدان سابها)۴۰۳حـوزه انتخابـاتی دارد. اتارپرادش در زمینه تعداد رهبران سیاسی کشور هند رکورددار است چون ۸ نفـر از ۱۴ نخست وزیر این کشور از این ایالت بوده اندکه افرادی همچون جواهر لعل نهـرو، لعـل بهادر، ایندیرا گاندی، راجیو گاندی و آتار بیهاری واجپایی از آن جمله‌انـد. اتـارپرادش دومین ایالت اقتصادی هندوستان به شمار می‌آید که میزان بالایی از رشـد را در سـالیان اخیر تجربه نموده است به ویژه این مساله در فاصله سالهای ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹رخ داده است که آن هم به دلیل آن بود که طبق تصمیمات مقامات سعی شد کـه در منطقـه لوکنـاو ایالت علاوه بر نویدا به امر تکنولوژی و فناوری اطلاعات همت گماشته شـود. فعالیـت اصلی اقتصادی در منطقه کشاورزی است به طوری که در سال ۱۹۹۱، حـدود ۷۳درصـد مردم در این بخش مشغول بوده‌اند و ۴۶ درصد درآمد ایالت نیز از ایـن بخـش حاصـل گردیده بود؛بخش مهمی از رونق کشاورزی درمنطقه به سبب عبور رودخانـه گنـگ از محدوده ایالت است که باعـث گردیـده از زمـین‌هـای حاصـلخیزی برخـوردار باشـد.

www.ketabha.org

محصولات متنوعی نیز در آن به عمل می‌آید که از آن جمله گندم، برنج، ذرت، دانه‌های خوراکی، نیشکر، سیب زمینی، پنبه، تنباکووکنف قابل ذکرند. این ایالت مرکز و کانون صنایع کوچک بوده است. علاوه بر این مـواردی همچـون سـیمان، سـرامیک، کـانپور بزرگترین قطب ایالت است که به عنوان پایتخت اقتصادی ایالت شناخته شده است. این شهر بزرگترین مرکز در زمینه صنعت کفش در کـشور اسـت. اتومبیـل سـازی، دارو سازی، ماشین سازی و قطعه سازی، چرم سازی، شیمی، مهندسی ونظامی هم در آن رونق دارد. شهرهای نویدا و لوک ناو هم در زمره مهمترین مناطق صنعت‌ای تی یـا فنـاوری اطلاعات قرار دارند.

۲۷-"اوتارانچال"ایالتی در شمال هند است با مرکزیت شهر"درادون" که یـه سـبب وجود معابد و زیارت گاههای فراوان همدوها در آن با عنوان سرزمین خدایان از آن یاد می‌شود. بخشهایی از شمال ایالت درزمره کوههای هیمالیاست.

۲۸-"بنگال غربی"چهارمین ایالت پرجمعیت هند است که کشاورزی در آن رونـق داردو برنج اصلی‌ترین محصول غذایی آن است و مواردی همچون حبوبات و دانـه‌هـای روغنی، گندم، جو، تنباکو، نیشکروسیب زمینی هم در آن به تولید می‌صنایع ایـالتی بـه طور عمده در بخش کلکته متمرکز هستندکه مواردی همانند صنایع الکترونیکی، کابـل سازی، چرمسازی، پارچه بافی، چواهرسازی، کـشتی سـازی، خودروسـازی وتجهیـزات راه‌آهن در زمره صنایع مهم به شمار می‌آید. شهر مهم "کلکته"مرکـز ایـن ایالـت بـه حساب می‌آید. این ایالت پس از جدایی پاکستان، به دو قسمت تقسیم شـده اسـت و در عین حال دارای مرز مشترکی نیز با ایالت سیکیم است کـه چـین هـم بـر آن ادعـای حاکمیت دارد. مرز مشترک این ایالت با بنگلادش دارای خطـوط مـشخص و روشـنی نبوده وهر از گاهی موجبات تنش‌هایی نیز می‌شود. مشهورترین چـای جهـان از منطقـه دارجینینگ به دست می‌آید.

www.ketabha.org

فهرست منابع

کتاب

۱. -تاج گردون. غلامرضا(۱۳۸۸)بودجه ریزی غیر متمرکزدر کشورهای غیر فدرال؛الگوی ایران. تهران. علم معمار.

۲. -خوبروی پاک. محمدرضا(۱۳۷۷). نقدی بر فدرالیسم. تهران. موسسه نشرو پژوهش شیرازه.

۳. خوبروی پاک، محمد رضا(۱۳۸۹). فدرالیسم در جهان سوم. تهران. نشر هزار. جلد اول و جلد دوم.

۴. کشاورزقاسم اباد. بهمن(۱۳۸۳). توسعه سیاسی در دوسطح. زنجان. مهدیس.

۵. آواستی. اس. اس. (۱۳۸۶). ساختار سیاسی هند. ترجمه و تلخیص محمدآهنی امینه. تهران. دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی وزارت امور خارجه.

۶. افشار، عزت ا... (۱۳۷۰). بررسی تطبیقی استراتژی صنایع کوچک در ایران، ژاپن، هندوستان، چین و نروژ. پایان نامه کارشناسی ارشد. رشته علوم اقتصادی. دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

۷. شمس الدینی، قهرمان(۱۳۷۷). ساختار حکومت و توسعه سیاسی در هند. پایان نامه کارشناسی ارشد رشته دوابط بین الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

۸. توفیق، فیروز(۱۳۸۴). آمایش سرزمین:تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران. تهران. مرکز مطالعات و تحقیقات شهر سازی و معماری ایران.

۹. بهروزان، گیله گل(گردآوری و تنظیم)(۱۳۸۲). هند(کتاب سبز). تهران. مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه. چاپ دوم.

۱۰. نیامی، علی ودانش، یوسف(۱۳۴۴). سازمان‌های محلی تطبیقی. تهران. انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی.

www.ketabha.org

۱۱. گوپال، ر(۱۳۷۱). چرخش شرکتهای بیمار:تجربه هند. ترجمه محمد عرب مازار. دانش مدیریت. شماره ۱۸. پاییز. صص۸۳-۷۹.
۱۲. رضایی، حسن(بی تا). هند؛الگوی موفق دموکراسی در جنوب آسیا. اطلاعات سیاسی-اقتصادی. شماره ۲۱۲-۲۱۱. صص۱۰۹-۱۰۴.
۱۳. جمشیدی بروجردی، محمد تقی(بی تا). نظام شورایی در هند. جهاد. سال دهم. شماره ۱۳۳. صص۳۱-۲۶.
۱۴. قاسم زاده، فریدون(۱۳۸۱). نگاهی به روند توسعه صنعت فناوری اطلاعات در هند. کارو جامعه. شماره ۴۴. مرداد. صص۱۳-۷.
۱۵. ناصر جمال زاده، انتشارات مرکز انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸
۱۶. ظهور و سقوط لیبرالیسم غرب – آنتونی آربلاستر، عباس مخبر، نشر مرکز، ۱۳۶۸
۱۷. فدرالیسم در جهان سوم – محمد رضاخوبروی پاک، نشرهزار کرمان، ۱۳۸۹
۱۸. نقدی بر فدرالیسم – محمد رضا خوبروی پاک، موسسه نشر و پژوهش شیرازه، ۱۳۷۷
۱۹. دموکراسی و فدرالیسم در اتحادیه اروپا و ایالات متحده امریکا _ سرجو فابرینی، مصطفی زهرانی، نشر میزان، ۱۳۸۶
۲۰. مبانی جغرافیای سیاسی – حیدر دره میر – انتشارات سمت – تهران ۱۳۵۳
۲۱. مدیریت سازمان‌های محلی و شهرداری ها– محمد شکیبامقدم – انتشارات میر – ۱۳۷۸
۲۲. اداره حکومت‌های محلی – مدیریت شوراهای شهرداری‌ها – سازمان سمت- ۱۳۸۲
۲۳. مقدمه‌ای بر جغرافیای انسانی – کاظم ودیعی – دانشگاه تهران – ۱۳۵۳
۲۴. فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد مقداری (بررسی‌های اقتصادی سابق) شماره ۴ – زمستان ۱۳۸۸
۲۵. اقتصاد منطقه‌ای (تئوری‌ها ومدل‌ها) – دکتر مجید صباغ کرمانی – سمت – چاپ اول ۱۳۸۰

www.ketabha.org

۲۶. ساختارهای قدرت – ج شوارتس منتل – ترجمه مرکز تحقیقات سیاسی دانشگاه امام صادق – به کوشش ناصر جمال زاده – انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی -۱۳۷۸
۲۷. دائره المعارف علوم سیاسی – زیر نظر مارتین لیپست – گروه مترجمان – وزارت امور خارجه
۲۸. ظهور و سقوط لیبرالیسم غرب – آنتونی آربلاستر –ترجمه عباس مخبر – تهران – نشر مرکز -۱۳۶
۲۹. پوجی، جان فرانکو، تکوین دولت مدرن: درآمد جامعه شناختی، ترجمه ی بهزاد باشی، انتشارات آگه، تهران ۱۳۷۷
۳۰. رواسانی، شاپور، دولت و حکومت در ایران، نشر شمع، بی جا، بی تا
۳۱. سریع القلم، محمود، مبانی عشیره‌ای فرهنگ سیاسی ایران، مرکز پژوهش‌های بنیادی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، بهار ۱۳۷۶
۳۲. کاتوزیان، محمد علی، دولت و جامعه در ایران، ترجمه ی حسن افشار، نشر مرکز، تهران ۱۳۷۹
۳۳. مور، برینگتن، ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی، ترجمه ی حسین بشیریه، مرکز نشر دانشگاهی، تهران ۱۳۶۹
۳۴. حسام، فرحناز، دولت و نیروهای اجتماعی در عصر پهلوی اول، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲
۳۵. نقیب زاده، احمد، دولت رضاشاه و نظام ایلی، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۹
۳۶. طباطبایی، سید جواد، زوال اندیشه سیاسی در ایران، انتشارات کویر، تهران ۱۳۷۳
۳۷. آبراهامیان، یرواند، ایران بین دو انقلاب، ترجمه ی احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، نشر نی، ۱۳۷۷
۳۸. کوثری، مسعود و سید محمود نجاتی، انقلاب اسلامی جامعه و دولت: مقالاتی در جامعه شناسی سیاسی ایران، نشر کویر، ۱۳۸۷ (مقاله حسن شفیعی: تعارض ساختاری دولت مدرن با نظام ایلی در ایران)

www.ketabha.org

۳۹. کرونین، استفانی و دیگران، رضا شاه و شکل گیری ایران نوین، ترجمه ی مرتـضی ثاقب فر، انتشارات جامی، تهران
۴۰. نظریه‌های دولت – آندرو وینسنت، حسین بشیریه، نشر نی، ۱۳۷۱
۴۱. ساختارهای قدرت – ج شوارتس منتل، به کوشش ناصر جمال زاده، انتشارات مرکز انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸
۴۲. ظهور و سقوط لیبرالیسم غرب – آنتونی آربلاستر، عباس مخبر، نشر مرکز، ۱۳۶۸
۴۳. فدرالیسم در جهان سوم – محمد رضاخوبروی پاک، نشرهزار کرمان، ۱۳۸۹
۴۴. نقدی بر فدرالیسم – محمد رضا خوبروی پاک، موسسه نشر و پژوهش شیرازه، ۱۳۷۷
۴۵. دموکراسی و فدرالیسم در اتحادیه اروپا و ایالات متحده امریکا _ سرجو فابرینی، مصطفی زهرانی، نشر میزان، ۱۳۸۶
۴۶. مبانی جغرافیای سیاسی – حیدر دره میر – انتشارات سمت – تهران ۱۳۵۳
۴۷. مدیریت سازمان‌های محلی و شهرداری ها– محمد شکیبامقدم – انتشارات میر – ۱۳۷۸
۴۸. اداره حکومت‌های محلی - شوراهای شهرداری‌ها – سازمان سمت- ۱۳۸۲
۴۹. مقدمه‌ای بر جغرافیای انسانی – کاظم ودیعی – دانشگاه تهران – ۱۳۵۳
۵۰. فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد مقداری (بررسی‌های اقتصادی سابق) شماره ۴ – زمستان ۱۳۸۸
۵۱. اقتصاد منطقه‌ای (تئوری‌ها ومدل‌ها) – دکتر مجید صباغ کرمانی – سمت – چاپ اول ۱۳۸۰
۵۲. ساختارهای قدرت – ج شوارتس منتل – ترجمه مرکز تحقیقات سیاسی دانشگاه امام صادق – به کوشش ناصر جمال زاده – انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی -۱۳۷۸
۵۳. دائره المعارف علوم سیاسی – زیر نظر مارتین لیپست – گروه مترجمان – وزارت امور خارجه

www.ketabha.org

۵۴. ظهور و سقوط لیبرالیسم غرب – آنتونی آربلاستر –ترجمه عباس مخبر – تهـران – نشر مرکز -۱۳۶۸

پایان‌نامه

۱. فدرالیسم درعراق و تاثیر آن بر هنجارهای سیاسی قومیت کرد در ایـران – فرامـرز امجدیان راهنما: حبیب الله شیرازی
۲. بررسی مبانی و ساختارهای سیاسی در ایران باستان – قربان سورنی – راهنما:بشیریه
۳. قدرالیسم و نقش آن در امنیت و توسعه ملی اردبیل – فاضل شهبازی – راهنما امیـر احمدیان- ۱۳۸۱
۴. فدرالیسم وهمگرایی ملی باتاکید بر پنج کـشور امریکـا – سـوئیس – شـوروی – یوگسلاوی – وعراق – ادریس قادری – راهنما بیژن نیری- ۱۳۸۶
۵. فدرالیزم – عبدالجمال نوری دانش – راهنما دکتر حیدری- ۱۳۸۰
۶. بررسی تحولات عراق پس از سقوط حزب بعث و آثار آن بر مسائل قومی منطقه – فتاحی سعدی – راهنما علیرضا سنجابی -۱۳۸۵
۷. تاثیر الگوی تقسیمات کشوری بر بی ثباتی سیاسی درایران – علیرضامنـصوریان – ارشد علوم سیاسی – دانشگاه تربیت مدرس – راهنما وحید سینایی – مـشاور زهـرا احمدی پور ۱۳۸۲
۸. بررسی تطبیقی الگوی خودگردانی در کردستان عراق بـا الگوهـای خودمختـاری و فدرالیسم – ارشد جغرافیای سیاسی – تربیت مدرس – ریباز قربانی نـژاد – راهنمـا محمد رضا حافظ نیا – مشاور زهرا احمدی پور ۱۳۸۷
۹. بررسی تاثیر الگوی دوگانه مدیریت سیاسی فضا بر کارکردهای مناطق آزاد (مورد کیش) – ارشد جغرافیای سیاسی – کاظم ذوقی بارانی – راهنما محمد رضا حافظ نیا – مشاور زهرااحمدی پور ۱۳۸۲
۱۰. بررسی میزان مشارکت اقوام در مدیریت سیاسی کشور پس از انقلاب (با تاکید بـر

www.ketabha.org

وزیران منتخب) – ارشد جغرافیای سیاسی – محمد رضا نعمتی نیا – راهنما زهرا احمدی یور ومشاور محمد رضا حافظ نیا –تربیت مدرس ۱۳۸۲

۱۱. تبیین مدیریت سیاسی فضا در سیستم‌های بسیط متمرکز (ایران) – ارشد جغرافیای سیاسی – ابراهیم رومینا – راهنما محمد رضاحافظ نیا و مشاور زهرااحمدی پور – تربیت مدرس – ۱۳۹۰

۱۲. تغییر سطوح مدیریت سیاسی فضاو نقش آن در توسعه روستایی (مطالعه قزوین) – ولی الله نظری – دکتری برنامه‌ریزی روستایی – تربیت مدرس – راهنما مهدی پور طاهری – مشاور زهرا احمدی پور

۱۳. بررسی راه کارهای تمرکززدایی در ساختار گمرک جمهوری اسلامی ایران – علی ابدالی- ارشد مدیریت دولتی- راهنما دکتر اصغر مشبکی- مشاور احمد علی خائف الهی – ۱۳۷۹ تربیت مدرس

14. Robert P. Inman; Daniel L. Rubinfeld, Rethinking Federalism,*The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4. (Autumn, 1997), pp. 43-64.
15. Robert P. Inman; Daniel L. Rubinfeld, Rethinking Federalism,*The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4. (Autumn, 1997), pp. 43-64.
16. Richard M. Bird and Robert D. Ebel Fiscal Federalism and National Unity.

www.ketabha.org