

مقایسه مدل‌های ساختاری مدیریت مناطق جوامع متکثر قومی: درس‌هایی برای ایران

نویسنده: علی امیدي*

چکیده

یکی از واقعیات غیر قابل انکار تاریخ، بافت متکثر فرهنگی و قومی کشورهاست که مدیریت سیاسی آن در سطح کلان، بسیار حائز اهمیت است. اداره مناطق یک کشور و کم و کیف اختیاراتی که مناطق از آن برخوردارند، یکی از موضوعات مهم حکومتداری است. با توجه به سوابق تاریخی، کشورها مدل‌های مختلف اداره مناطق را تجربه کرده‌اند. یافته‌های تحقیق حاضر نشان می‌دهد که نمی‌توان برای یک کشور، مدل خاصی را تجویز کرد، بلکه این مدل‌ها در کشورهای مختلف، بازتاب‌های متفاوتی داشته است. مسلم است که توسعه‌یافتگی سیاسی و سابقه تاریخی همزیستی هویت‌های مختلف، در موفقیت یا شکست مدل‌های مزبور تأثیرگذار است. در مقاله حاضر، مدل‌های مختلف اداره مناطق مورد مقایسه قرار می‌گیرد. با توجه به ملزومات امنیت ملی، در ایران صرفاً مدل

تمرکززدایی می‌تواند مناسب باشد که ابعاد آن در این مقاله بررسی می‌شود.

واژگان کلیدی: هویت، همانندسازی، جداسازی، فدرالیسم، مشارکت سه‌گانه، تمرکززدایی، خودمختاری، تنش قومی ایران

۱. مقدمه

یکی از شاخص‌های مهم مربوط به ساختار دولت‌های جهان، بافت چندقومی یا وجود اقلیت قومی - مذهبی است. این موضوع باعث شده است که گاهی، خبرهای مربوط به تنش‌ها و خشونت‌های قومی، در صدر اخبار رسانه‌ها قرار گیرد. بر طبق بررسی‌های انجام شده درباره ناسیونالیسم قومی و ساختار جمعیتی جهان و کشورها، فقط در ۱۴ کشور جهان، بافت چندقومی یا اقلیت قومی قابل توجهی وجود ندارد و چهار درصد جمعیت جهان نیز در کشورهایی زندگی می‌کنند که فقط یک گروه قومی دارا هستند. بنابراین، می‌توان گفت اصل حاکم بر جهان و جوامع، ناهمگونی قومی، نژادی و مذهبی است که به درجات گوناگون، در همه کشورها و جوامع وجود دارد و همگونی قومی، یک استثنا است (سمبانیس^۱، ۲۰۰۰: ۴۴۷). نظریات مختلفی در این باره مطرح شده است که چرا بین گروه‌های هویتی و قومی، تنش ایجاد می‌شود (هورویتز^۲، ۱۹۹۸). از جمع‌بندی نظریات مربوط به تنش قومی، می‌توان نتیجه گرفت کشاکش قومی، معمولاً در دو وجه تعین می‌یابد:

۱. کشاکش هویتی،

۲. کشاکش برای بهره‌مندی از منابع سیاسی، اقتصادی و اجتماعی،

کشاکش هویتی در شرایطی پدید می‌آید که قوم مسلط یا گروه‌های قومی مسلط، بنیان موجودیت قومی یک گروه را انکار می‌کنند یا به تعبیر هگلی، به‌طور ناقص مورد شناسایی قرار می‌دهند. این کشاکش حتی در صورت وجود شرایط اقتصادی و سیاسی برابر نیز امکان بروز دارد (امیدی، ۱۳۸۰: ۵۸-۵۹). تصور می‌شود که نشانه قومی، بخشی از هویت افراد را تشکیل می‌دهد که آنها از این طریق می‌توانند یکدیگر را بشناسانند. تصور می‌شد که نشانه قومی با روندهای

1. Sambanis

2. Horowitz

مدرنیزاسیون و جهانی شدن، اهمیت خود را از دست دهد، ولی تجربه جوامع پیشرفته و در حال توسعه نشان داد که عنصر قومی، پیوسته نشانه کم‌هزینه و شفاف برای یادگیری و تخصیص منابع است و کارکرد و جاهت آن، با روندهای مزبور از بین نرفته، بلکه دگرگون شده است (میسون، ۱۳۷۶: ۱۲۵). عموماً مناقشه هویتی، ماهیت حاصل جمع جبری صفر دارد، و افراد و گروه‌ها حاضر نیستند که در برابر آن چانه‌زنی و معامله کنند. بنابراین، لازمه هر سازوکار منطقی کشورداری، باید با شناسایی تکثر هویتی و احترام به آن همراه باشد.

وجه دیگر، این است که کشاکش می‌تواند برای بهره‌مندی از منابع (به معنای اعم) پدید آید. با توجه به اینکه قومیت، یک نشانه کم‌هزینه در وفاداری، یادگیری و تخصیص منابع محسوب می‌شود، این امر می‌تواند محرومیت نسبی گروه‌های قومی دیگر را در پی داشته باشد. محرومیت نسبی به این معناست که گروه قومی یا گروه‌های قومی مسلط، با تخصیص ناعادلانه منابع و محروم‌سازی از مشارکت عادلانه در قدرت، در گروه‌های محروم احساس ناکامی ایجاد کنند. احساس ناکامی، در برخی شرایط می‌تواند به خشونت بین‌قومی منجر شود. این شرایط عموماً با ضعف قدرت دولت مرکزی و زیر سؤال رفتن مشروعیت سیاسی آن یا حدوث وقایع انگیزشی بروز می‌یابد. تزلزل مشروعیت سیاسی حاکمیت، ثنویت یا شکاف سیاسی در جامعه موجب می‌شود گروهی به عنوان مدعی قدرت یا تغییر وضع موجود، در یک جبهه و گروه خواهان وضع موجود در جبهه دیگر قرار گیرد. اگر پتانسیل تنش قومی در جوامع نامقبول سیاسی وجود داشته باشد، قومیت می‌تواند به مثابه نشانه‌ای در جبهه‌گیری گروه‌های مدعی قدرت عمل کند. فرصت‌های تنش قومی، معمولاً در شرایطی مانند جنگ بین‌المللی، جنگ داخلی، جابجایی قدرت در عرصه بین‌المللی یا تحولات سیستماتیک، حدوث رویدادهای انگیزشی و بحران‌های سیاسی و اقتصادی بیشتر جلوه می‌کند (امیدی، ۱۳۸۰: ۵۸-۵۹).

بدیهی است که برای از بین رفتن احساس محرومیت نسبی و تحقق اصل شناسایی برابر، باید در ساختار توزیع ارزش‌ها، تحول اساسی به وجود آورد تا گروه‌هایی که فکر می‌کنند محروم هستند، حقوق از دست رفته خود را به دست آورند. اصلاح ساختار توزیع را می‌توان از طریق مشارکت در قدرت سیاسی، یعنی حضور نمایندگان گروه‌های قومی ذینفع در عرصه کلان تصمیم‌گیری و تفویض

اختیار به گروه‌های ذینفع به منظور مدیریت امور خویش انجام داد.

یکی از موضوعات مورد بحث در جغرافیای سیاسی، تقسیمات سرزمینی دولت است. حکومت‌ها برای سازماندهی دولت، آن را به نواحی اداری و اجرایی تقسیم می‌کنند. تقسیم سیاسی فضا، حتی در کشور کوچکی مانند لیختنشتاین وجود دارد. دولت‌ها بر طبق تنوعات فضا و به منظور اداره بهتر کشور، یکی از دو گونه نظام تقسیماتی بسیط یا مرکب را انتخاب می‌کنند. در دولت‌های بسیط، تصمیم‌گیری نظام سیاسی به صورت سلسله‌مراتبی، از مرکز برای بخش‌های مختلف جغرافیایی کشور انجام می‌شود. در این دولت‌ها، کلیه امور از طریق مرکز مدیریت می‌شوند. از سویی، گاهی حکومت‌ها به منظور تشویق مردم به همکاری، تقسیم‌بندی داخلی را بر طبق معیارهای فرهنگی، اقتصادی یا طبیعی پیگیری می‌کنند. با وجود این، وجه غالب دولت‌های بسیط این است که اختیار عمل نواحی کشور، شدیداً محدود است. تنوعات سرزمینی دولت‌های مرکب، به مراتب از دولت‌های بسیط بیشتر است. در کشورهای مرکب، بسیاری از تصمیمات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، از جمله ازدواج و طلاق، اشتغال، قوانین راهنمایی و رانندگی، نظام آموزشی، و هزاران جنبه از زندگی روزمره، توسط واحدهای جغرافیایی آنها تعیین می‌شود. کشورهایی مانند ایالات متحده، فدراسیون روسیه، هند و نیجریه از جمله این کشورها محسوب می‌شوند.

مجموعه‌ای از شرایط موجب می‌شوند که حکومت‌ها به تقسیم سیاسی فضا رو آورند: (۱) آنها از این طریق، غالباً مناطق ضعیف یا فاقد منابع را پوشش می‌دهند، (۲) وسعت کشور را از طریق قانون و مصوبات مجلس محدوده‌بندی می‌کنند، (۳) آنها درصدد بهبود کیفیت خدمات یا اجرای قانون در مناطقی هستند که ممکن است فقیر باشند، (۴) همچنین درصدد یکپارچه کردن گروه‌های هماهنگ هستند تا بهترین نتایج را از با هم بودن کسب کنند، (۵) آنها برای یکپارچگی ملی و جلوگیری از تجزیه، این کار را انجام می‌دهند (کاویانی، ۱۳۸۳).

تجربه بشری، سازوکارهای مختلفی را در نظریه و عمل، برای مدیریت جوامع چندقومی مورد توجه قرار داده است که می‌توان آنها را رقیب یکدیگر تلقی کرد. این سازوکارها گاهی با عطف به تقسیم جغرافیایی و نادیده گرفتن آن همراه بوده است. در مطالعه حاضر، با استفاده از روش مقایسه‌ای، این سازوکارها مورد بررسی قرار می‌گیرند. بنابراین پرسش‌های اساسی مقاله حاضر

عبارت‌اند از:

شباهت‌ها و تفاوت‌های مدل‌های ساختاری مدیریت مناطق جوامع چندقومی کدام هستند؟
با توجه به ملزومات امنیت ملی، مدل کاربردی برای اداره فضای ایران چیست و چگونه باید
اعمال شود؟

در این مقاله، هر یک از مدل‌ها مورد بررسی و مقایسه قرار گرفتند و مدل مناسب برای ایران
تجزیه و تحلیل شد. مدل‌های مذکور عبارت‌اند از: ۱- نظریه جداسازی، ۲- همانندسازی، ۳- نظریه
فدرالیسم، ۴- نظریه مشارکت سهامی، ۵- تمرکززدایی، ۶- خودمختاری.

۲. نظریه جداسازی^۱

یکی از راه‌های پیشنهادی و صرفاً تئوریک به منظور پیشگیری و کاهش تنش‌های قومی،
"نظریه جداسازی" است. نظریه جداسازی به این معنی است که هر قومیتی، در چارچوب جغرافیای
انسانی خود، حاکمیت مستقل تشکیل دهد تا بدین ترتیب، هم حق تعیین سرنوشت آن محقق شود و
هم با منتفی شدن پتانسیل‌های تنش قومی، مانند تبعیض بین‌قومی یا محرومیت نسبی، از بروز
جنگ‌ها و تنش‌های آینده جلوگیری گردد (ویکیپدیا، ۲۰۱۰).
"دونالد هورویتز" در تبیین این نظریه می‌گوید:

«اگر همزیستی گروه‌های قومی، حتی به‌طور کوتاه‌مدت دشوار باشد؛ اگر همزیستی
آنها، مشکلات اساسی در راه سیاست‌گذاری پدید آورد، شاید بسیار اشتباه باشد که
گروه‌های متنازع را با یکدیگر سازش داد. اگر برای گروه‌های ناهمگن، زندگی در کنار
یکدیگر دشوار باشد، شاید بهتر آن است آنها جدا از یکدیگر و در وضعیتی بیشتر همگن
زندگی کنند، حتی اگر چنین کاری مستلزم جابجایی جمعیتی باشد. جداسازی گروه‌های
متنازع، گزینه‌ای برای گروه‌هایی است که تمرکز سرزمینی نیز دارند و به نحو فزاینده‌ای
توصیه می‌شود» (هورویتز، ۱۹۹۷: ۴۴).

به اعتقاد طرفداران این نظریه، خشونت قومی به نحو ضمنی بیانگر این موضوع است که تحقق

نظم سیاسی در داخل یک کشور، عملی نیست، مگر اینکه گروه‌های قومی از لحاظ جمعیتی به قلمروهای قابل دفاع مستقل تفکیک شوند. انجام فعالیت‌هایی مانند دست زدن به جابجایی‌های جمعیتی، فراهم کردن امکان مشارکت گروه‌های ناهمگن در ساختار قدرت، بازسازی دولت یا بازآفرینی هویت جمعی، کارایی ندارند، زیرا این مکانیسم‌ها قادر به کاهش اضطراب ناشی از معمای امنیت نیستند (سمبانیس، ۲۰۰۰: ۴۳۸).

هسته اصلی نظریه جداسازی، مفهوم "معمای امنیت" است. این معما بیشتر در زمانی مطرح می‌شود که گروهی (منظور گروه قومی) به سایر گروه‌ها در یک جامعه سیاسی، بسیار بی‌اعتماد است و اقدام آن گروه‌ها را در ارتقای محیط امنیتی خویش، به عنوان تهدید امنیتی علیه خود تلقی می‌کند (Ibid: ۳۹-۴۳۸).

نقدهای زیر به نظریه جداسازی وارد شده است:

اولاً، دولت‌های ملی مستقر تمایل ندارند بخشی از سرزمین آنها به دلیل حل و فصل مسائل قومی تجزیه شود، در نتیجه، نظریه جداسازی، عملاً امکان تحقق ندارد.

دوم اینکه، جداسازی قومی، موجب ترویج این پدیده در مناطق دیگر نمی‌شود: منتقدین استدلال می‌کنند که دفاع از جداسازی در برخی نواحی، جداسازی در سایر مناطق جهان را تشویق می‌کند. کافمن در پاسخ به این انتقاد می‌گوید که عدم قطعیت و هزینه‌های سرسام‌آور جنگ‌های داخلی، نمی‌تواند مشوق جداسازی در سایر مناطق شود، مگر اینکه ظهور جنبش‌های جدایی‌خواه، به دلایل سیاسی داخلی اجتناب‌ناپذیر باشد. محققانی مانند لیک و روتچیلد نیز بر این موضوع تأکید می‌کنند. این دسته از محققان معتقدند که مسری بودن جنبش‌های جداسازی قومی، نادر است (Ibid: ۴۱-۴۴۰).

سوم، دولت‌های جانشین نیز ممکن است به نوبه خود، حامل پتانسیل تنش قومی باشند: طبق دیدگاه نظریه‌پردازان جداسازی، موفقیت فرایند جداسازی، به تحدید سازمان جمعیتی سرزمین‌های جدید و فقدان اقلیت‌های چالش‌گر نظامی جدید در درون دولت‌های تازه تأسیس بستگی دارد. ولی در عمل، هیچ موردی را نمی‌توان یافت که از لحاظ قومی کاملاً همگن باشد. از این رو، یکی از مهمترین مفروضات نظریه جداسازی می‌تواند غیرواقعی باشد.

هورویتز این مفروضه را چنین بیان می‌کند:

«محور اصلی کلیه استدلال‌های مربوط به نظریه جداسازی، این مفروضه است که نتیجه احتمالی جداسازی و تجزیه، ظهور دولت‌های همگن از نظر قومی و در نتیجه کاهش میزان مناقشات قومی است. اگر مفروضه مزبور، درست باشد، نتیجه نیز درست خواهد بود. اما این مفروضه غلط است؛ زیرا تنها چیزی که ممکن نیست از فرایند تجزیه یا جداسازی حاصل شود، ظهور دولت‌های همگن یا هماهنگ از نظر قومی است» (هورویتز؛ ۱۹۷۷: ۸۹-۵۸۸).

علاوه‌براین، حتی اگر دولت‌های جانشین نیز همگن باشند، ولی فرایند جدایی، با اصلاحات ساختاری در کادر رهبری و نظام سیاسی همراه نباشد، تضمینی وجود ندارد که گروه‌های قومی در دولت‌های جانشین، علیه اقلیت‌های ساکن در قلمرو خود وارد جنگ نشوند. بنابراین، ادعاهای نظریه جداسازی درباره ترکیب قومی و نهادهای سیاسی دولت‌های خلف و سلف، مبتنی بر یک دسته مفروضات غیرواقعی است.

اشکال دیگر نظریه جداسازی، تأکید آن بر مفهوم معمای امنیت است؛ یعنی در این نظریه، دلیل اصلی مناقشه در جوامع چندقومی، بروز معمای امنیتی در این جوامع دانسته می‌شود؛ درحالی‌که ریشه بسیاری از مناقشات، مسائل امنیتی نیست. بلکه می‌توان اهداف جاه‌طلبانه و خودپسندانه رهبران جوامع در حال مناقشه، را دلیل بروز این درگیری‌ها دانست (سمبانیس، ۴۴۱).

آیا جداسازی می‌تواند مانع تکرار جنگ یا منازعات کم‌شدت شود؟

برخی نمونه‌ها که مؤید وقوع مجدد جنگ در نواحی تجزیه شده است، دلیلی بر تأیید نظرات منتقدین نظریه جداسازی است: کرواسی پس از تجزیه در سال ۱۹۹۱، دو بار با صربستان وارد جنگ شد. اتیوپی و اریتره نیز پس از جدایی در سال ۱۹۹۱، در سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۹ جنگ خونینی علیه یکدیگر داشتند.

تجزیه سومالی نیز موج جدیدی از خشونت‌ها را در سال ۱۹۹۲ در پی داشت. هند و پاکستان پس از جدایی در سال ۱۹۴۷، سه بار علیه یکدیگر وارد جنگ شدند. قبرس نیز پس از تجزیه آن به بخش‌های یونانی‌نشین و ترک‌نشین در سال‌های ۱۹۶۳ و ۱۹۶۷، دو بار در سال ۱۹۷۴، درگیر جنگ سختی علیه یکدیگر شدند. عکس این قضایا نیز صادق است، به‌طوری‌که بسیاری از جنگ‌های

خونین قومی / فرقه‌ای بدون منجر شدن به جدایی، به صلح باثباتی ختم شدند، مانند گواتمالا و اوگاندا.

در مجموع، در تأیید این فرضیه که با جداسازی، خشونت‌های قومی نیز کاهش می‌یابد، شواهد محکمی وجود ندارد. نکته مهم‌تر اینکه، نتایج تحقیقات نشان می‌دهد که تأثیر مثبت جداسازی، شکننده است و تا حد زیادی تحت تأثیر متغیرهایی مانند شدت جنگ، میزان آوارگان ناشی از جنگ، تعداد و اندازه گروه‌های قومی و این موضوع قرار می‌گیرد که آیا جنگ‌ها از طریق انعقاد معاهده‌ای پایان یافته است یا از طریق آتش‌بس (کومار^۱، ۱۹۹۷: ۵۰-۵۲).

۳. همانندسازی^۲

در تعریف، همانندسازی نوعی فرایند تمایزدایی است و زمانی پدید می‌آید که اعضای دو یا چند جامعه، گروه نژادی یا گروه اجتماعی کوچک، با یکدیگر همسان می‌شوند. هدف سیاست‌های همانندسازی عبارت است از: ترکیب زیست‌شناختی، فرهنگی، اجتماعی و روانی گروه‌های متمایز و منفرد، به منظور ایجاد یک جامعه بدون تفاوت‌های قومی. مفاهیمی مانند آمریکایی‌سازی، عرب‌سازی، اسلاوسازی و غیره، همگی به گونه‌ای سیاست همانندسازی را تداعی می‌کنند. این پدیده معمولاً بیشتر در جوامعی پدید می‌آید که مهاجرپذیر و دارای گروه‌های اقلیت است. مناطق یا کشورهایی که چنین وضعیتی دارند، معمولاً دیگ جوشان نامیده می‌شوند که در آنها هویت‌های مختلف، در هویت غالب ذوب می‌گردند (ویکیپدیا، ۲۰۱۰).

همانندسازی ممکن است اختیاری یا اجباری باشد. معمولاً مهاجرین در کشورهای میزبان و با بهره‌گیری از مزایای آن کشور، ممکن است به‌طور داوطلبانه ارزش‌های فرهنگی کشور میزبان را بپذیرند. اما همانندسازی اجباری، به اقدامات ساختاری برخی از گروه‌های غالب قومی و فرهنگی اطلاق می‌شود که سعی می‌کنند که به منظور تداوم سلطه خود، ارزش‌های فرهنگی خویش را بر گروه‌های دیگر غالب کنند (Ibid).

به‌عنوان مثال، در ایالات متحده آمریکا در دوران مهاجرت‌های وسیع، فعالیت‌های رسمی یا

1. Kumar

2. Partition Theory

نیمه‌رسمی بسیاری به منظور تحمیل زبان و سبک‌های رفتاری بر گروه‌های تازه وارد انجام شده است. سیاست‌هایی که "آمریکایی‌سازی" مهاجران اروپای شرقی و جنوبی در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم را مورد توجه قرار داده‌اند، توسط عقاید داروین‌یسم اجتماعی ترغیب و تشویق شده‌اند. با آمریکاییان بومی نیز به گونه‌ای رفتار شد که در نتیجه آن، شاخص‌های فرهنگ غالب بر ایشان تحمیل شود. برای مهاجران اجباری، به‌ویژه "بردگان آفریقایی" نیز تحمیل فرهنگ مسلط، از ابتدا بخش مهمی از سیاست برده‌داری محسوب می‌شده است.^۱

سیاست همانندسازی شاید در درازمدت بتواند به انسجام ملی و حذف تمایزات ناشی از هویت‌های قومی بینجامد، همان‌طور که این کار در کشورهای فرانسه و ایالات‌متحده با موفقیت انجام شد. تحلیلگران، ایالات‌متحده را به محیط ادغام‌ساز تشبیه کرده‌اند که خرده‌هویت‌ها را در هویت غالب ذوب کرده است و از این رو، زمینه‌ای برای سیاسی شدن شکاف‌های هویتی در ایالات‌متحده وجود ندارد یا در فرانسه، گروه‌های قومی مانند بریتون‌ها در قوم غالب ادغام شدند. اما، این سیاست در کوتاه‌مدت، خشونت‌های سیاسی پدید آورد، همان‌گونه که در ایالات‌متحده گروه‌های بومی و مهاجر در برابر فرایند همانندسازی مقاومت کردند و از طریق شیوه‌های خشونت‌آمیز به این امر تن دادند. فرایند همانندسازی در صورتی موفق خواهد بود که خرده‌هویت‌ها در مقایسه با هویت غالب، از اصالت و آگاهی تاریخی عمیقی برخوردار نباشند. ولی اگر آگاهی قومی و سابقه خشونت سیاسی بین قومی عمیق باشد، فرایند همانندسازی قطعاً با خشونت همراه خواهد بود، مانند ترکیه امروز. بنابراین فرایند همانندسازی همیشه به عنوان راه‌حلی برای رفع مناقشات قومی، از کارایی برخوردار نیست. از سوی دیگر، فرایند همانندسازی اجباری، با اصول و هنجارهای بشردوستانه مطابقت ندارد.

اگر انسان‌ها را به عنوان موجودات حائز حقوق انسانی تلقی کنیم، باید سیاست‌های مدیریت قومی با اصول اخلاقی مورد اعتقاد انسان‌ها منطبق باشد. همان‌طور که در مقدمه گفته شد، یکی از زمینه‌های بروز تنش بین قومی، انکار شناسایی متقابل هویت جمعی است، در همانندسازی فرض می‌شود که خرده‌هویت‌ها باید در هویت مسلط ادغام شوند و به‌عنوان هویت مستقل، صلاحیت

1. <http://hrw.org/reports/1993/iraqanfal/ANFALINT.htm>

شناسایی ندارند. بنابراین نمی‌توان همانندسازی را نسخه قابل قبولی برای تمامی جوامع چندقومی مورد توجه قرار داد.

۴. نظریه فدرالیسم

در آغاز قرن بیستم، فقط ۹ کشور رسماً فدرال در جهان وجود داشت؛ این کشورها عبارت بودند از آرژانتین، استرالیا، برزیل، کانادا، آلمان، مکزیک، سوئیس، آمریکا و ونزوئلا. ولی در پایان قرن بیستم، کشورهای اتریش، بلژیک، کومور، هند، مالزی، نیجریه، پاکستان، روسیه، تانزانیا، امارات متحده عربی و آفریقای جنوبی به این دسته از کشورها پیوستند. هر چند از نظر تعداد کشورهای فدرال، محدود هستند، ولی به دلیل اینکه اکثر آنها کشورهای بزرگ و پرجمعیتی هستند، از لحاظ فضایی و جمعیت نظام فدرالیسم، حدود ۵۰ درصد کره زمین را شامل می‌شوند. از این رو، قرن بیستم را از نظر تقسیمات کشوری، قرن فدرالیسم تلقی می‌کنند (هوگلین^۱، ۲۰۰۵).

فدرالیسم برگرفته از ریشه "فئودوس"^۲ لاتین، به معنای لغوی عهد، پیمان و قول است. "فدرالیسم" به‌طور ساده به اصلی از سازماندهی و همبستگی دولتی گفته می‌شود که بر طبق آن، نظام سیاسی از یک واحد سیاسی کل (دولت فدرال مرکزی) و واحدهای سیاسی جزء (مثلاً ایالت‌ها) تشکیل می‌شود. هر چند هر دو این سطوح دولتی، یعنی سطح فدرال و ایالتی، از نهادهای دولتی خود مانند حکومت و دستگاه اداری دولتی، پارلمان و قوه قضائیه برخوردار هستند، اما در عین حال، همه آنها با هم یک نظام سیاسی واحد را تشکیل می‌دهند (استنفورد^۳، ۲۰۰۹). فدرالیسم را "اصل وحدت در کثرت" نامیده‌اند و این به معنی است که در نظام‌های مذکور، به جای اصل "یک ملت - یک دولت"، پلورالیسم و تنوع ملی، قومی، فرهنگی، دینی حاکم است که مبنای ملاک حاکمیت سیاسی قرار می‌گیرد. فدرالیسم در مفهوم کلی آن، یک روش حکومتی است که بر اساس توزیع و پخش سرزمینی قدرت سیاسی در یک جامعه استوار است (هدایتی، ۱۳۸۴).

موجودیت فدرالیسم بر طبق اصول زیر شکل می‌گیرد:

-
1. Hueglin
 2. Foedus
 3. Stanford

۱. فدرالیسم، گوناگونی جوامع بشری را در زمان و مکان مورد توجه قرار می‌دهد و برای هر یک از واحدهای تشکیل دهنده، حقوق و وظایفی قائل می‌شود.

۲. فدرالیسم کوشش می‌کند اتحادی به وجود آورد، بدون آنکه لزوماً این اتحاد به ادغام بینجامد. رعایت همزمان گوناگونی و یگانگی، با تضمین همزیستی اجتماع محلی با جامعه ملی، دلیل وجودی فدرالیسم به‌شمار می‌آید. بدین ترتیب، اعضای تشکیل‌دهنده فدراسیون، با وجود از دست دادن استقلال مطلق‌شان، در یکپارچگی جامعه جدید محو نمی‌شوند (خوبروی‌پاک، ۱۳۷۷: ۲۳).

به‌طور خلاصه، دو نوع فدرالیسم وجود دارد: فدرالیسم دوگانه و فدرالیسم کئوپراتیو یا تعاونی. در نوع اول، هر دو سطح فدرال و ایالتی، از استقلال فراوانی برخوردار هستند و در کار یکدیگر کمترین دخالت را دارند. اما در نوع دوم، استقلال هر دو سطح محدود است و هر دو درهم‌تنیده هستند و در حوزه یکدیگر نفوذ دارند و به طرق مختلف به یکدیگر وابسته‌اند. شکل فدرالیسم، مثلاً در ایالات متحده آمریکا، تا اندازه زیادی دوگانه و در آلمان نیز کئوپراتیو است (لمینگ، ۱۳۸۵: خوبروی‌پاک، ۱۳۷۷: ۲۲).

کشورهای فدرال را از نظر نحوه تشکیل و مشخصات عمومی می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱. کشورهایی که به دلیل ساخت تاریخی و وسعت جغرافیایی بزرگ، عملاً شکل‌گیری حکومت متمرکز در آنها امکان‌پذیر نبوده است؛ مانند ایالات متحده آمریکا، برزیل، آرژانتین، استرالیا، روسیه و غیره که از آغاز، نظام اداری در این کشورها به صورت عدم تمرکز و فدرالیسم بوده است. این نوع فدرالیسم که اساساً نوعی تقسیم کشوری است، به فدرالیسم سرزمینی^۱ معروف می‌باشد (هوگلین، ۲۰۰۵).

۲- کشورهایی که به دلیل کوچکی و جمعیت کم، به تنهایی قادر به حفظ موجودیت نبوده‌اند و از این رو، با هم متحد شده‌اند و هویت و کشور جدیدی به وجود آورده و از نظر اقتصادی نیز به یکدیگر متکی شده‌اند. قدیمی‌ترین این کشورها سوئیس است که از بیست‌وشش دولت، با چهار زبان رسمی تشکیل شده است. همچنین می‌توان از آلمان در قرن نوزدهم نام برد که از به هم پیوستن شاهزاده‌نشین‌های متعدد به وجود آمد.

۳. کشورهایی که برای حل مسأله ملی و تأمین حقوق اقلیت‌های قومی مجبور بوده‌اند نظام متمرکز قبلی را منحل کنند و سیستم فدرال را جایگزین آن نمایند که کانادا، هندوستان، اسپانیا و بلژیک از این جمله کشورها هستند. این نوع فدرالیسم را فدرالیسم فرهنگی نیز اطلاق می‌کنند (هوگلین، ۲۰۰۵).

۵. نظریه مشارکت سهامی

یکی دیگر از سازوکارهای ساختاری برای مدیریت مناطق و جلوگیری از منازعات داخلی، شیوه مشارکت سهامی یا سهامداری قدرت^۱ است که در فارسی گاهی به آن "دمکراسی انجمنی" نیز گفته می‌شود. این شیوه هم برای سراسر کشور و هم در بخشی از کشور، که مناقشات مرکز-پیرامونی در آن وجود دارد، قابل اجرا است. مدل مشارکت سهامی در بعضی کشورها مانند سوئیس، با فدرالیسم متقارن می‌شود و تمایز آن با فدرالیسم دشوار است (الیوری^۲، ۲۰۰۵: ۳-۴۳).

اصول مربوط به "مشارکت سهامی"، ابتدا توسط سیاستمداران هلند در سال ۱۹۱۷، مطرح و اجرا شد. سپس لبنانی‌ها در سال ۱۹۴۳، مالزیایی‌ها در سال ۱۹۵۵، فیجی‌ها در سال ۱۹۷۰ و اهالی ایرلند شمالی در سال ۱۹۷۴، به شیوه‌های مختلف آن را اجرا کردند. مشارکت سهامی به این معنی است که هر یک از گروه‌های قومی - فرقه‌ای، با توجه به متغیرهایی مانند اندازه جمعیت، باید در ساختار قدرت سهم داشته باشند. این تقسیم قدرت می‌تواند به صورت افقی باشد و تشکیل مناطق خودمختار، در چارچوب یک حاکمیت سیاسی، مانند سوئیس تجلی پیدا کند که در اینجا با فدرالیسم متقارن می‌شود یا به صورت عمودی باشد؛ به این معنی که هیچ ارتباطی بین تقسیمات کشوری و عناصر هویتی وجود ندارد، بلکه نظام حکومتی به صورت بسیط اداره می‌شود، ولی هر یک از گروه‌های قومی با توجه به میزان قدرت خود، در حاکمیت سهم دارند، مانند لبنان. مشارکت سهامی معمولاً به چهار صورت زیر اجرا می‌شود:

۱. دولت ائتلافی فراگیر، که هر یک از گروه‌های قومی - فرقه‌ای در آن سهم دارند.
۲. نمایندگی و بهره‌مندی تناسبی، به این معنی که هر یک از گروه‌های قومی، متناسب وزن

1. Power-Sharing System

2. O'Leary

خویش در ساختار حکومتی حضور داشته باشند و از مواهب و هزینه‌های آن بهره‌مند شوند.

۳. حق وتوی قانون اساسی برای اقلیت‌ها، به این معنی که نمایندگان اقلیت‌ها قادر باشند سیاست‌هایی که کاملاً با منافع قومی - فرقه‌ای آن منافات دارد را وتو کنند (ام. سی گری^۱ و الیری، ۱۹۹۳: ۳۵-۳۶).

تجربه شکست الگوی مشارکت سهامی در برخی کشورها، مانند قبرس، لبنان و ایرلند شمالی و موفقیت آن در برخی دیگر از کشورها، مانند هلند، سوئیس و کانادا، صاحب‌نظران را به بررسی شرایطی سوق می‌دهد که موجب موفقیت و ناکامی تئوری مزبور می‌شوند. آرنت لیجفارت^۲ شرایطی که موجب برقراری جامعه چندقومی باثبات و دموکراتیک می‌شود را به شرح زیر می‌داند:

۱. در چارچوب مشارکت سهامی، در قوه مجریه تمامی گروه‌های قومی - فرقه‌ای سهم داشته باشند و به‌گونه‌ای در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند و حکومت عملاً نوعی ائتلاف چندقومی باشد که در آن قوای کشور، به‌طور رسمی یا غیررسمی از یکدیگر منفک باشند.
۲. در پارلمان، گروه‌های قومی متناسب وزن خویش حضور داشته باشند،
۳. بر طبق شکاف‌های قومی - طبقه‌ای، احزاب متناسب وجود داشته باشد،
۴. نمایندگی قومی در تمام سطوح و مراتب تصمیم‌گیری حکومتی به تناسب هر قوم وجود داشته باشد.

۵. فدرالیسم سرزمینی و غیرسرزمینی و تمرکززدایی سیاسی حاکم باشد.

۶. وجود یک قانون اساسی مکتوب که از حقوق اقلیت‌ها حمایت کند و نتوان به راحتی آن را تغییر داد، به عبارت دیگر، رویه تغییر آن بسیار سخت یا حتی غیرممکن باشد (ام. سی گری و الیری، ۱۹۹۳: ۳۸).

تجربه کشورهای جهان نشان می‌دهد که نتایج بکارگیری الگوی مشارکت سهامی متفاوت بوده است. درحالی که این الگو به ظهور دموکراسی‌های نسبتاً باثبات چندقومی در برخی از کشورها منجر شده است (مانند سوئیس، هلند و در درجه پایین‌تر بلژیک) ولی در پاره‌ای دیگر از کشورها نتوانسته

1. McGarry

2. Arend Lijphart

است مانع بروز تنش قومی شود (مانند سریلانکا، قبرس و لبنان). اکنون در افغانستان و عراق، این الگو در حال اجراست و از تجزیه این کشورها، به چند قلمرو سیاسی جلوگیری کرده است. مفروضه نظریه مشارکت سهامی این است که جامعه چندقومی با کشمکش همبستگی ندارد، بلکه این‌گونه جوامع، یک دسته منافع آشکار و محسوس مشترک دارا هستند که می‌توان آنها را با روش‌های عقلایی و بهینه‌سازی مطلوبیت به دست آورد. از این رو، امکان چانه‌زنی و تبادل بین گروه‌های قومی - فرقه‌ای وجود دارد و می‌توان با تغییر سیاست‌های تحصیل قدرت و ثروت، مانع بروز تنش‌های قومی - فرقه‌ای شد (گانگلی^۱، ۱۹۹۸: ۵۹-۶۰). بنابراین، یکی از راه‌های موفقیت الگوی مزبور، اعطای خودمختاری به گروه‌های برخوردار از سهم است که مهمترین آن، حق وتوی متقابل است.

۶. نظریه عدم تمرکز یا تمرکززدایی

عدم تمرکز روشی است که در آن دولت مرکزی، حق و اختیار تصمیم‌گیری - و گاهی امکانات مادی لازم را به نهادهای محلی واگذار می‌کند که متصدیان آن با توجه به میزان توسعه سیاسی کشور، توسط مردم همان محل انتخاب شده‌اند (نبوی، ۱۳۵۶: ۱-۵؛ ماناسون و لوه^۲، ۱۹۹۹: ۳۸). فلسفه تمرکززدایی در کشورهای دموکراتیک، مبتنی بر این فرض است که علاوه بر تفکیک قوا که شرط بقای دموکراسی است، باید تجزیه دیگری از نیروی حکومت در نواحی مختلف کشور انجام شود، یعنی قدرت حکومت در مناطق مختلف، به‌ویژه مناطق پیرامونی تقسیم شود تا هر چه بیشتر، از میزان انحصار دولت مرکزی کاسته شود. بر اساس این فرض، اگر در هر قسمت از کشور، قدرت‌های محلی صاحب اختیاراتی باشند، همین اختیارات موجب خواهد شد که حکومت مرکزی نتواند حقوق مسلم مردم را غصب کند (رحیمی، ۱۳۴۷: ۲۱۹).

از طریق تمرکززدایی، هم مکانیسم‌های نظارتی حکومت بیشتر می‌شود و هم مردم، مشارکت کم‌واسطه‌تری در سرنوشت خود خواهند داشت. کارنامه عدم تمرکز نشان داده است که اگر این الگو در دولت‌های اقتدارگرا با اقتصاد متمرکز و دولتی اجرا شود، صرفاً یک امر صوری خواهد بود و

1. Ganguly

2. Manason & Loehr

نمی‌تواند در کاهش تنش‌های مرکز-پیرامونی موفق باشد، ولی اگر عدم تمرکز با اقتصاد غیردولتی و دموکراسی نهادینه همراه باشد و مردم مناطق به‌طور مستقیم، متصدیان منطقه‌ای خود را انتخاب کنند، این الگو می‌تواند موفق باشد (مانند فرانسه) و اساساً نوعی شبه‌فدرالیسم خواهد بود. کارنامه تمرکززدایی نشان می‌دهد که این الگو، اساساً یک سیاست بوروکراتیک برای حکومت‌داری است (اجلالی، ۱۳۸۱: ۱۷۲).

از نظر میزان قدرت واگذاری، به‌طور کلی، تمرکززدایی را می‌توان به سه دسته اداری، اجرایی، و تقنینی تقسیم کرد. در تمرکززدایی اداری، وظایف دولتی به شیوه غیرمتمرکز انجام می‌شوند، بدون اینکه صلاحیت‌های تصمیم‌گیری، از سطح مرکزی به سطح منطقه‌ای انتقال داده شوند. این امر به‌طور مشخص‌تر به این معناست که وظایف اداری توسط شعبه‌ها یا بخش‌هایی از وزارتخانه‌ها انجام می‌شوند که به‌طور غیرمتمرکز در سطح مناطق تأسیس می‌گردند. همچنین این شکل از تمرکززدایی، "تراکم‌زدایی" نامیده می‌شود (اطاعت، ۱۳۸۹: ۸۹-۹۰).

تمرکززدایی اجرایی، به معنای عدم تمرکز وظایف دولتی است. البته در این گونه تمرکززدایی - بر خلاف تمرکززدایی اداری - وظایف دولتی به منظور انجام مستقلانه و خودمسئولانه آنها، به دستگاه اداری مناطق تفویض می‌شوند. نمونه‌های متعددی از این شکل از تمرکززدایی در اروپا یافت می‌شود (برای نمونه، در بریتانیای کبیر و فرانسه).

سومین نوع، تمرکززدایی در قانونگذاری است که به معنای واگذاری صلاحیت قانونگذاری به پارلمان‌های مناطق می‌باشد. به عبارت دیگر، دولت فقط سیاست‌های کلی را وضع و اجرا کند، ولی مناطق بر حسب مقتضیات منطقه‌ای خود، قوانین و سیاست‌های لازم را وضع و اجرا نمایند (ایرانپور، ۲۰۰۸).^۱

۷. مدل خودمختاری سرزمینی

در لغت، واژه خودمختاری^۲ از دو کلمه یونانی auto یعنی خود و Nomos یعنی قانون یا قاعده (rule) گرفته شده است. از این رو، معنی اصلی این کلمه به معنی حق تدوین و وضع قوانین بر خود است.

1. <http://www.if-id.de>

2. Autonomy

"رودولف برنهارت" بین مفهوم موسع و مضیق خودمختاری تمایز قائل است. در مفهوم موسع، خودمختاری بیانگر حق اختیار دولت‌ها در تنظیم امور داخلی و برقراری روابط خارجی است. درحالی‌که در مفهوم مضیق، خودمختاری به معنی محافظت و اعطای حق تعیین سرنوشت به اقلیت‌هاست. به نظر وی، در ادبیات سیاسی، وقتی از خودمختاری صحبت می‌شود، بیشتر مفهوم مضیق آن مورد نظر است (برنهارت^۱، ۱۹۸۱: ۲۵-۲۶ و کرافورث^۲، ۱۹۷۹: ۲۱۱). "ریچارد لیلیچ" و "هرست هانوم" در مقاله‌ای با عنوان "مفهوم خودمختاری در حقوق بین‌الملل"، دیدگاه‌های خود را درباره خودمختاری چنین بیان می‌کنند:

«منظور از خودمختاری، معمولاً استقلال عمل یک واحد خودمختار در سطوح محلی و داخلی است، درحالی‌که امور خارجه و امنیتی، معمولاً تحت کنترل دولت ملی یا مرکزی قرار دارد. اما گاه انعقاد برخی از توافقنامه‌های بین‌المللی در زمینه اقتصادی و فرهنگی، ممکن است در اختیار واحد خودمختار قرار بگیرد» (هانوم و لیلیچ^۳، ۱۹۸۰: ۸۵۸-۸۸۹).

بررسی انواع مصادیق خودمختاری نشان می‌دهد که خودمختاری، طیفی است که در مناطق مختلف، حدود اختیارات آن متفاوت است، بنابراین نمی‌توان یک تعریف کلیشه‌ای برای آن بیان کرد. خودمختاری به دو صورت سرزمینی و خودمختاری فرهنگی تجلی می‌یابد. معمولاً به خودگردانی یک اقلیت قومی در یک منطقه جغرافیایی خاص، خودمختاری سرزمینی می‌گویند. بنابراین در خودمختاری سرزمینی، عنصر جغرافیا اهمیت می‌یابد. اما در عالم واقع، نوع دیگر خودمختاری وجود دارد که به آن "خودمختاری فرهنگی"^۴ می‌گویند. این نوع خودمختاری برای اعضای یک گروه خاص در داخل یک دولت (بدون توجه به محل اقامت آنها) صدق می‌کند. خودمختاری فرهنگی، معمولاً به اقلیت‌های زبانی، مذهبی، فرهنگی و قومی داده می‌شود. مفهوم خودمختاری فرهنگی یا شخصی^۵ در چارچوب اصل "حمایت از اقلیت‌ها" توسعه پیدا کرده است. در تاریخ اروپا، گاهی دیده شده است که

-
1. Bernhardt
 2. Crawford
 3. Hannum & Lillich
 4. Cultural Autonomy
 5. Personal Autonomy

حکمرانان اروپایی به برخی یهودی‌ها اجازه می‌دادند که طبق قوانین و سنن خود عمل کنند. همچنین امپراتوری عثمانی به برخی از جوامع غیرمسلمان خود در چارچوب "سیستم ملت"، خودمختاری‌های فرهنگی اعطا کرده بود (اسمان^۱، ۱۹۸۸: ۳۲-۵۳). بنابراین، خودمختاری فرهنگی به معنی آزادی عمل اقلیت‌های قومی و فرقه‌ای در انجام امور شخصی خود است (لپیدت^۲، ۱۹۹۶: ۳۵).

نمی‌توان خودمختاری را به عنوان تنها راهکار کارآمد برای پیشگیری از بحران‌های منطقه‌ای تجویز کرد. کارنامه خودمختاری نشان می‌دهد که این راهکار در کشورهای پیشرفته سیاسی کارکرد مثبت دارد، البته کشورهای پیشرفته نیز با باور به عدم بروز جدایی‌طلبی و بر طبق الزامات داخلی و بین‌المللی به این امر تن می‌دهند. همچنین در کشورهایی که شکل‌گیری رژیم خودمختاری به صورت مسالمت‌آمیز و تدریجی، نه از روی اضطرار و اجبار بوده است، نقش خودمختاری در مهار تنش‌ها مثبت ارزیابی شده است. نتایج خودمختاری در کشورهای اقتدارگرا، کارنامه مثبتی ندارد، در این مناطق، رژیم خودمختاری یا زود از هم می‌پاشد یا با اجبار بین‌المللی تحمیل می‌گردد. برای مثال، عراق دوره صدام را می‌توان مثال زد که ظاهراً به افراد خودمختاری داده بود، ولی در عمل آنها را قتل عام می‌کرد. بنابراین خودمختاری سازوکاری است که برای جوامع دموکراتیک‌شده کارایی بیشتری دارد، زیرا در جوامعی که حقوق انسان صرف‌نظر از انتساب‌های قومی رعایت نمی‌شود، حقوق اقلیت‌ها نیز به طریق اولی رعایت نخواهد شد. همچنین تجربه خودمختاری‌ها نشان داده است که نمی‌توان آن را به مثابه نوشداروی مشکلات و مطالبات اقلیت‌ها تلقی کرد.

۸. مقایسه مدل‌های ساختاری مدیریت جوامع چندقومی

مقایسه مدل‌های مختلف نشان می‌دهد که دو جهت‌گیری عمده در این سازوکارها وجود دارد:

۱. رویکرد انکار تنوع و تکثر،

۲. رویکرد اعتقاد به تنوع و تکثر،

در رویکرد اول، دو روش همانندسازی و نسل‌کشی در دستور کار برخی حاکمان قرار گرفت که تجربه بشری بیانگر شکست آن است. در رویکرد دوم که اساس آن اعتقاد عمیق به تکثر و تنوع

1. Esman

2. Lapidoth

است، سازوکارهای پنج‌گانه زیر اعمال شده است:

۱. جداسازی،

۲. فدرالیسم،

۳. مشارکت سهامی،

۴. تمرکززدایی،

۵. خودمختاری سرزمینی و فرهنگی.

در نظریه جداسازی فرض می‌شود که از همزیستی گروه‌های قومی در داخل حاکمیت واحد، کشاکش پدید آید و معمای امنیتی با هر سازوکاری در جوامع چندقومی با حاکمیت واحد حل‌شدنی نیست. در این باره اثبات شد که اولاً پیش‌فرض نظریه جداسازی، نادرست است و دوم اینکه، معمای امنیتی با فرمول مزبور حل نمی‌شود. علاوه‌براین، اساساً امکان اجرای چنین فرمولی عملاً امکان ندارد، زیرا طبق این فرمول، باید هزاران دولت مستقل تشکیل داد تا تنش بین‌قومی ایجاد نشود. بنابراین، در جداسازی با ترسیم مجدد مرز سرزمینی و انحصاری کردن صلاحیت‌ها تلاش می‌شود تنش‌های بالقوه و بالفعل کاهش یابد و این مدل با سایر مدل‌های ساختاری تفاوت ماهوی دارد و از نظر مقایسه‌ای، شباهت کمی بین آنها مشاهده می‌شود.

در مدل فدرالیسم، سرچشمه و منشأ قدرت، دوگانه است، یعنی قدرت سیاسی نظام فدرالیسم از مناطق و دولت مرکزی سرچشمه می‌گیرد. بنابراین مناطق با تشکیل دولت‌های محلی و مشارکت در ساختار قدرت مرکزی، از بروز شرایط مناقشه قومی جلوگیری می‌کنند.

مدل دیگر، همان الگوی مشارکت سهامی یا سهیم شدن در حاکمیت سیاسی و تصمیم‌گیری‌های حکومتی بر طبق وزن سیاسی - جمعیتی اقوام است. معنای مدل مزبور این است که هر قومی بر طبق پارامترهایی مانند جمعیت، در ساختار حاکمیت سهیم باشد. معمولاً برای جلوگیری از سلطه دیکتاتوری اکثریت، در این نظام‌ها راهکاری به نام حق وتو تعبیه می‌کنند که بر طبق آن، هر گروه قومی به منظور حفظ ارزش‌های حیاتی خود، سیاست‌هایی را وتو می‌کند که این ارزش‌ها را تهدید نماید. مدل مشارکت سهامی در کشورهایمانند هلند، لبنان و مالزی و اخیراً در عراق و افغانستان اجرا می‌شود.

مدل چهارم که به سیاست عدم تمرکز معروف است، به این معنا می‌باشد که دولت مرکزی برخی وظایف خود را به عاملان انتصابی در مناطق واگذار می‌کند یا مناطق در پاره‌ای از امور، از خودگردانی برخوردار هستند. در اینجا سرچشمه قدرت واحد است، یعنی اساس قدرت مناطق بیشتر به دولت مرکزی برمی‌گردد. بنابراین، از نظر منشأ قدرت، با فدرالیسم و مشارکت سهامی متفاوت است. در مورد مدل خودمختاری اقلیت‌های قومی - فرقه‌ای، هر چند منشأ قدرت تک‌ساخت نیست، ولی خودمختاری به معنای بهره‌مندی از حق تعیین سرنوشت داخلی در چارچوب یک حاکمیت سیاسی و به رسمیت شناختن حق انحصاری دولت مرکزی در امور دفاعی و سیاست خارجی است. این الگو عموماً در کشورهایی پیاده می‌شود که یک گروه اقلیت قومی/فرقه‌ای، تحت سیطره یک قوم غالب قرار دارد و خطر ادغام اقلیت در اکثریت یا نقض حقوق بنیادی آنها وجود دارد. در این‌گونه مواقع، برای حفظ هویت فرهنگی و بهره‌مندی عادلانه از منابع سیاسی و اقتصادی، خودمختاری منطقه‌ای (در صورت تمرکز جغرافیایی) و خودمختاری فرهنگی (در صورت پراکندگی) برای آنها در نظر گرفته می‌شود. بنابراین، ساخت قدرت در کشورهای دارای خودمختاری سرزمینی، چندانکه است و از این نظر، با فدرالیسم و مشارکت سهامی مشابهت دارد. بررسی هر یک از مدل‌های ساختاری فوق نشان می‌دهد که نمی‌توان یک الگوی کامل، برای مدیریت جوامع چندقومی یافت و هر یک از آنها، نقاط ضعف و قوت خاص خود را دارند. می‌توان شباهت‌ها و تفاوت‌های مدل‌های فوق را به صورت نسبی در جدول زیر نشان داد:

جدول (۱): مقایسه مدل‌های ساختاری مدیریت جوامع چندقومی

پارامترها	مشارکت سهامی	فدرالیسم	تمرکززدایی	جداسازی	خودمختاری
جایگاه مناطق بر اساس قانون اساسی	ممکن است مانند سوئیس، هر یک شبه‌دولت مستقل باشند یا مانند لبنان تقسیم عمودی قدرت وجود نداشته باشد.	هر یک از آنها به منزله شبه دولت عمل می‌کنند.	مناطق صرفاً ادارات دولت مرکزی هستند.	هر یک دولت مستقل می‌شوند.	مناطق خودمختار بسته به نوع آن مستقل هستند.
فلسفه وجودی	همزیستی مسالمت‌آمیز گروه‌های قومی	همزیستی مسالمت‌آمیز مناطق و گروه‌های قومی	تقسیم کشوری و خوب اداره کردن کشور	جلوگیری از جنگ‌های آینده	حفظ هویت یک گروه قومی و جلوگیری از خشونت
تقسیم صلاحیت‌ها	بین گروه‌های قومی مختلف	بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی	تفویض محدود صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی و مناطق	هر یک صلاحیت‌های یک دولت را دارند	بین دولت مرکزی و منطقه خودمختار
مفهوم منشأ قدرت	گروه‌های قومی	ایالت‌ها	مرکز	گروه‌های قومی	گروه‌های قومی
تضمین ماندگاری	بسته به موازنه قدرت بین گروه‌ها و نهاد دموکراسی دارد.	بسته به فرایند تشکیل تاریخی دارد.	بسته به قدرت دولت مرکزی دارد.	بسته به موازنه قدرت واحدهای مستقل دارد.	با توجه به موازنه قدرت بین دولت مرکزی و منطقه خود مختار، سابقه تاریخی تشکیل و نهاد دموکراسی دارد.
صلاحیت‌های مالی	پارلمان مرکز تصمیم‌گیری می‌کند.	پارلمان ایالت‌ها تصمیم‌گیری می‌کند.	پارلمان یا دولت مرکزی تصمیم‌گیری می‌کند.	پارلمان یا دولت هر یک از واحدها تصمیم‌گیری می‌کند.	دولت یا پارلمان مرکزی و منطقه خودمختار تصمیم‌گیری می‌کند.
اصلی که وظایف بر طبق آن تقسیم می‌شود	ذاتی گروه‌ها یا غیرتفویضی	ذاتی ایالت‌ها	تفویضی	ذاتی واحدهای مستقل	ذاتی مناطق خودمختار و دولت مرکزی
مشارکت در قانون‌گذاری مرکزی	حضور نمایندگان گروه‌های قومی در پارلمان مرکزی و اعمال حق وتو	حضور نمایندگان ایالت‌ها در پارلمان مرکزی	مناطق کشور ممکن است در پارلمان مرکزی حضور داشته باشند، ولی پارلمان مرکزی هویت مستقل از مناطق دارد.	قانون‌گذاری مرکزی وجود ندارد.	ممکن است نمایندگان مناطق خود مختار نماینده در پارلمان مرکز داشته باشند، ولی تأثیری در فرایند تقنین ندارند.
راه و شیوه غالب رفع یا تعدیل اختلاف و ایجاد توازن منافع	مذاکره و اعمال خشونت (با توجه به سطح دموکراسی)	مذاکره	تحمیل	مذاکره و اعمال خشونت	تحمیل، مذاکره و اعمال خشونت

۹. امکان‌سنجی و ارزیابی منافع و مضار هر یک از مدل‌ها درباره ایران

در خصوص کارآمدی و بکارگیری هر یک از مدل‌ها در مورد ایران، شایان ذکر است بعد از تشکیل دولت مدرن از آغاز عصر پهلوی، ایران دوره تمرکزگرایی شدیدی را تجربه کرد. تجربه ۸۰ سال اخیر نشان داده است که تمرکزگرایی از نظر سیاسی، اجتماعی و اقتصادی چندان کارآمد نبوده است. هر چند در آغاز تشکیل دولت مدرن، تمرکزگرایی برای حفظ امنیت و تمامیت ارضی کشور ضروری بود؛ ولی ادامه آن توجیه‌چندانی نداشت. متأسفانه ورود درآمدهای نفتی به سبب درآمدهای دولت، فرایند تمرکزگرایی را تشدید کرد و دولت ایران از جنبه‌های مختلف به دولت رانتیر شباهت یافت. تجربه کشورهای مختلف، به‌ویژه نظام‌های کمونیستی سابق همه بر این حقیقت دلالت می‌کند که تمرکزگرایی موجب پیدایش ناکارآمدی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی می‌شود و با نظریه حکمرانی خوب، سازگاری ندارد.

اما در مورد فدرالیسم، ایران از نظر ژئوپلیتیکی در منطقه حساس و شکننده قرار دارد. از سوی دیگر، ماهیت سلطه‌ستیز انقلاب اسلامی و اهداف تهاجمی سیاست خارجی ایران، این کشور را در معرض آماج حمله‌های پنهان و آشکار دشمنان ایران قرار داده است. همچنین اقدامات فعلی و سابقه تجزیه‌طلبی برخی از گروه‌ها در مناطق سرحدی ایران و حمایت خارجی از آنها، همیشه دغدغه نهادهای امنیتی ایران بوده است. تا زمانی که دغدغه امنیتی وجود داشته باشد، هر سازوکاری که این دغدغه را تشدید کند، قطعاً عقیم خواهد ماند. ظاهراً فدرالیسم با توجه به ماهیت مرکزگرایی آن، موجب افزایش این دغدغه خواهد بود و در مورد ایران عملی نیست.

اما در خصوص مشارکت سهامی، همان‌طور که گفته شد مفهوم اصلی این اصطلاح این است که هر گروه قومی یا مناطق، سهمی از ساختار قدرت و احیاناً حق وتو داشته باشد. با توجه به موزاییک فرهنگی - قومی در ایران، چنین ایده‌ای عملاً امکان‌پذیر نخواهد بود؛ زیرا مناصب و نهادهای حکومتی، تکافوی مطالبات اقوام را نخواهد داد. از سوی دیگر، رقابت میان - گروهی برای احراز این مناصب افزایش پیدا خواهد کرد و این امر به وحدت ملی آسیب می‌رساند.

نکته مهم‌تر اینکه اساساً این الگو برای کشورهای باسابقه تنش بین‌قومی به کار برده شده است و در ایران چنین سابقه‌ای وجود ندارد.

اساساً الگوی خودمختاری سرزمینی برای اقلیت‌های قومی - مذهبی کاربرد داشته که درون یک اکثریت غالب قرار گرفته‌اند. در ایران، به دلیل پراکندگی جمعیتی، فقط برای اقلیت‌های ارمنی، کلیمی و زردشتی است که نمی‌توان الگوی خودمختاری سرزمینی به کار برد. تنها راه‌حل، خودمختاری فرهنگی است که عملاً از آن بهره‌مند هستند. اقوام ایرانی را نمی‌توان اقلیت قلمداد کرد و تعریف حقوقی اقلیت آنها را شامل نمی‌شود. بنابراین الگوی مزبور برای ایران کاربرد ندارد و قابل اجرا نیست. اگر قرار باشد به منطقه‌ای، خودمختاری سرزمینی داده شود، گروه‌های دیگر نیز چنین مطالبه‌ای خواهند داشت و این امر خطرات امنیتی شدیدی برای تمامیت ارضی ایران در پی خواهد داشت.

تنها راه‌حل ممکن که می‌توان در مورد ایران به کار گرفت و امکان اجرا دارد، الگوی تمرکززدایی است. در ادامه فواید تئوریک و سازوکارهای کاربرد آن بیان می‌شود.

۱۰. تمرکززدایی در ایران: فواید و چگونگی تحقق آن

سنت حکمرانی در ایران طوری بوده است که یک حکومت مرکزی وجود دارد و منافع عمومی را تشخیص می‌دهد و این منافع در قالب قوانین، لایحه‌ها، اسناد و برنامه‌ها، سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های اجرایی از سطح مرکز تا سطح دهستان مطرح و اجرا می‌شود. در سنت حکمرانی ایران، فرایندهای تصمیم‌گیری کمتر مورد توجه بوده است و مقامات اجرایی علاقمند هستند که دولت اختیارات بسیار گسترده‌ای داشته باشد تا بتواند سریع درباره مسائل مختلف تصمیم‌گیری کند. اساساً فرهنگ عمومی نیز تصمیم‌گیری‌های سریع از سوی دولت را نوعی اقتدار تلقی می‌کند. درحالی‌که حکمرانی مطلوب به گونه‌ای است که تصمیمات بر طبق اصولی مانند مشارکت، اجماع نخبگان، کارآمدی، شفافیت اطلاعات و پاسخگویی اتخاذ شوند. در حقیقت فرایند تصمیم‌گیری از خود تصمیم مهم‌تر است، زیرا اگر فرایند فوق به گونه‌ای شکل گیرد که نظرات افراد ذی‌نفع (فعالان مرتبط با موضوع) شنیده نشود و مشارکت آنها ممکن نشود، آنچه به عنوان یک تصمیم (از قبیل یک برنامه اجرایی، سیاست، قانون و غیره) ابلاغ می‌شود و در ارتباط با کالای عمومی و نفع عمومی قرار دارد، به دلیل طی نشدن فرایندهای صحیح تصمیم‌گیری، در مقام اجرا با موانع زیادی مواجه خواهد شد و هزینه تصمیمات بسیار بالا خواهد بود (آخوندی، ۱۳۸۸: ۶).

تجربه بسیاری از کشورها نشان داده است اگر در جامعه‌ای، درجه تمرکز ساختار مدیریتی بخش عمومی به نفع مناطق (تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم آن منطقه) کاهش یابد، به عبارت دیگر، اگر در جامعه‌ای نظام دولت‌های محلی برقرار شود، اطلاعات عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی محلی، از سلیقه‌ها و ترجیحات متقاضیان آن کالاها و خدمات افزایش خواهد یافت. بنابراین تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم در مناطق، برای تخصیص منابع برای کالاها و خدمات عمومی محلی، موجب تخصیص بهینه‌تر منابع می‌شود و بدین ترتیب، رفاه اجتماعی را بهبود خواهد بخشید (فرازمند، ۱۳۸۴: ۱۷۱-۱۵۹).

تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم، مزایای مهم دیگری نیز دارد. خودگردانی اداری، باعث تغییر در رفتار بخش عمومی (مسئولان و قانونگذاران محلی) و نیز خود مردم منطقه خواهد شد. از آنجایی که در حالت عدم تمرکز، مسئولان و قانونگذاران محلی از یک سو، منتخب مردم هستند (و از این رو، سلیقه‌ها و ترجیحات‌شان به سلیقه‌ها و ترجیحات مردم نزدیک‌تر است) و از سوی دیگر، تحت نظارت نزدیک و مستقیم مردم هستند، در نتیجه، در کار خود احساس مسئولیت بیشتری خواهند کرد و به منظور جلب رضایت مردم (حرکت در راستای ترجیحات مردم) به میزان بسیاری تلاش خواهند کرد. درحالی‌که در حالت وجود تمرکز، مسئولان محلی فقط تحت نظارت مقامات مرکزی هستند که با توجه به حجم کار زیاد ناظران مرکزی و نیز ارتباط بسیار کم آنها با مردم محلی، چنین نظارتی از کارایی لازم برخوردار نیست. در نتیجه، مسئولان محلی ممکن است وظایف خود را به نحو مطلوب انجام ندهند. همچنین در حالت تمرکز، مردم نتیجه و محصول مالیات پرداختی خود را به‌طور ملموسی مشاهده نمی‌کنند و ممکن است این توهم را داشته باشند که مالیات‌های پرداختی آنها در جهت ترجیحات‌شان مصرف نمی‌شود، و بدین ترتیب، از پرداخت مالیات طفره می‌روند. ولی در حالت عدم تمرکز (در حالت تشکیل دولت‌های محلی)، مردم، عرضه کالاها و خدمات عمومی ناشی از مالیات‌های پرداختی خود را به وضوح و به‌طور مشخص‌تری مشاهده خواهند کرد، و در نتیجه، برای تأمین مالی عرضه این کالاها و خدمات بیشتر تمایل نشان می‌دهند. با توجه به اینکه یکی از معضلات کشور ایران، وابستگی بخش عمومی به درآمدهای نفتی است و هدف برنامه‌های مختلف در این کشور، افزایش اتکای بخش عمومی به درآمدهای مالیاتی است، این

تغییر در رفتار مردم، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است (خوشکلام، ۱۳۷۸: ۱۲۰-۱۲۸).

از سوی دیگر، تمرکززدایی در سطوح مختلف، به بالندگی سیاسی ایران کمک خواهد کرد. "جان استوارت میل" مزیت‌های سیاسی نظام دموکراتیک غیرمتمرکز را در پنج محور زیر خلاصه می‌کند:

(۱) آموزش سیاسی برای عامه مردم. این سیستم موجب می‌شود آگاهی‌های مردم در حوزه سیاسی و مهارت آنها برای ایفای نقش در کشور افزایش یابد.

(۲) آموزش در زمینه تربیت کادرها و رهبران سیاسی کشور. بی‌گمان تجربه‌اندوزی و کسب مهارت‌های مدیریت سیاسی از سوی رهبران دولت‌های محلی باعث می‌شود رهبران سیاسی کارآمد در کل کشور و در سطح دولت فدرال تربیت شوند، به‌طوری که مشاهده می‌شود اغلب رهبران سیاسی ملی کشورهایی مانند آمریکا که یک سیستم فدرال دارد، از میان رهبران دولت‌های محلی برگزیده می‌شوند.

(۳) ثبات سیاسی از طریق مشارکت آحاد مردم در سیاست. اندیشمندان علوم سیاسی، مشارکت را یکی از بحران‌های پنج‌گانه مشروعیت حکومت‌ها می‌دانند.

(۴) تحقق برابری سیاسی از طریق مشارکت سیاسی بیشتر مردم. تجربه نشان می‌دهد در کشورهایی که سیستم فدرالی حاکم است، میزان مشارکت مردم در سیاست، بیشتر از کشورهای متمرکز با سیستم بسیط و غیرمرکب است که مردم فقط در سطح ملی رهبران را انتخاب می‌کنند.

(۵) افزایش پاسخگویی به دلیل سهولت دسترسی مردم به مدیران محلی که در نتیجه به تدریج کارآمدی سیستم اداره جامعه را ارتقا می‌بخشد.

(۶) افزایش اثربخشی دولت به دلیل توجه به تحقق اهداف جامعه، رضایت‌مندی مردم و استفاده واقع‌بینانه‌تر از منابع موجود (ترنر و هیوم، ۱۳۸۴: ۲۰۶)

اما اهداف فوق در ایران چگونه تحقق می‌یابد؟

۱. کارآمدسازی شوراهای

شوراهای به دلیل اتصال مستقیم با اقشار و لایه‌های متکثر اجتماعی و توزیع فراگیر جغرافیایی در شهر و روستا و ارتباط نزدیک با مردم، به عنوان آشناترین نهاد اجتماعی با مشکلات آنها، ظرفیتی کم‌نظیر برای تحقق توسعه و آبادانی کشور، عدالت، شکوفایی و بالندگی استعدادها دارند. اجرای قانون

شوراهای، گامی به پیش است و امکان گفت‌وگوی نیروهای محلی درباره منافع محلی را تا حدی فراهم می‌کند. اما قدرت تصمیم‌گیری شوراهای برای تصمیم‌گیری درباره ایجاد منافع عمومی و کالاهای عمومی محلی و از آن مهم‌تر به منظور تنفیذ و اجرای آن تصمیمات و نیز تأمین هزینه‌های آن تصمیمات و به منظور جلوگیری از متخلفان از آن تصمیمات، بسیار محدود است (آخوندی، ۱۳۸۸: ۶). روندی که تاکنون در خصوص شوراهای وجود داشته است، مثبت می‌باشد، ولی اقدامات زیر نیز برای کارآمدسازی آن باید انجام شود:

- ۱- ضابطه‌مند کردن شرایط کاندیداهای شوراهای شهر و روستا، تا افراد لایق و کاردان در این عرصه وارد شوند؛
- ۲- افزایش اختیارات شوراهای، متناسب با ظرفیتی که در قانون اساسی با عنوان رکن اداره امور کشور از آن نام برده شده است و واگذاری تصدی‌گری‌های دولت به شوراهای اسلامی شهر و روستا؛
- ۳- تمرکززدایی و تفویض اختیارات صریح‌تر و بیشتر به شوراهای فرادست شامل شورای بخش، شهرستان، استان و عالی استان؛
- ۴- ارائه راهکارهای اساسی و عملی برای تأمین هزینه‌ها و منابع سالم و پایدار اداره شهر و روستا توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها؛
- ۵- تلاش برای انتزاع قانونی وظایف و اختیارات (تمرکززدایی و تفویض اختیارات صریح‌تر و بیشتر به شوراهای) مربوط به شوراهای از وزارت کشور و سایر دستگاه‌های اجرایی و انتقال آن به شورای عالی استان‌ها؛
- ۶- برنامه‌ریزی دولت برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری و روستایی؛
- ۷- تقویت نقش شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در امور محلی؛
- ۸- رفع موانع مربوط به ساختار، جایگاه، وظایف، اختیارات و نوع تعامل دستگاه‌ها با شوراهای از طریق اصلاح قوانین (افتخاری، ۱۳۷۷: ۵۹).

۲. انتخاب مستقیم شهرداران

طبق یک ضرب‌المثل یونانی، «درست است که کفش را کفایش می‌دوزد، اما فقط کسی که کفش را می‌پوشد، می‌داند که کجای پایش را می‌زند» (بیتهام و بویل، ۱۳۷۷: ۱۵). اداره امور شهرها، نحوه

عملکرد مدیران شهر، به‌ویژه شهردار نزدیک‌ترین چیزی است که مردم هر روز در زندگی‌شان احساس خواهند کرد. از این رو، نحوه انتخاب شهردار بسیار اهمیت دارد. در طی سالیان طولانی در اروپا، روش انتخاب غیرمستقیم شهردار، متداول بود، به‌گونه‌ای که شوراهای محلی پس از انتخاب توسط مردم، شهردار را انتخاب می‌کردند، اما از نیمه دوم قرن بیستم، بسیاری از ممالک اروپایی، شیوه مستقیم انتخاب شهردار توسط مردم را برگزیدند و با توجه به فواید آن، بر این شیوه تأکید می‌کنند.

شهردار به عنوان مقام عالی اجرایی شهر، به واسطه دامنه اختیاراتش در سیستم‌های مختلف حکومتی، که گاه امور قضایی و امنیتی شهرها را نیز شامل می‌شود، از اهمیت خاصی برخوردار است و بسط ید و تفویض اختیارات حداکثری در اداره امور محلی به این جایگاه، ملازمه‌ای تام و تمام با مشروعیت سیاسی دارد و به همین دلیل، در بسیاری از کشورهای اروپایی، انتخاب شهردار با رأی مستقیم شهروندان انجام می‌شود. البته این امر، منافای نظارت شوراهای محلی بر سیاست‌ها و برنامه‌های شهرداری‌ها نیست، بلکه با انتخاب مستقیم شهردار، بر وزن وی در برابر گروه‌های سیاسی افزوده می‌شود و اعمال وی از میزان بالاتری از مشروعیت برخوردار می‌گردد.

از طرف دیگر، انتخاب مستقیم شهردار موجب می‌شود که مردم بتوانند بهتر از گذشته در مدیریت شهری مشارکت کنند. انتخاب شهرداران با رأی مردم، موجب برقراری رابطه مستقیم بین مردم و شهرداران می‌شود و آنها می‌توانند با پشتوانه مردم و آسودگی خاطر بیشتر نسبت به گذشته، فعالیت‌های خود را در حوزه شهری انجام دهند.

با توجه به استدلال فوق، مهمترین دلایل ناظر بر انتخاب مستقیم شهردار را می‌توان موارد زیر دانست:

۱- شهرداران، مدیران، مسئولان، کارکنان شهرداری و سازمان‌های وابسته، از ثبات شغلی برخوردار خواهند شد.

۲- با توجه به نقش شهردار در زندگی مردم، عقل ایجاب می‌کند که مردم، شهردار باتجربه، مدیر، مدبر و مطلع به امور شهر و شهرداری انتخاب کنند.

۳- بکارگیری نیروهای فاقد کارایی و مازاد در سازمان اداری و شهرداری کاهش می‌یابد و

تحولی جدید در مدیریت شهری را شاهد خواهیم بود.

۴- پاسخگویی شهرداران به مطالبات مردم و نیز انگیزه آنها برای برنامه‌ریزی جدی به منظور اداره و امور شهردار افزایش خواهد یافت.

۵- با انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم، شاهد استیضاح و برکناری مکرر شهرداران در شهرهای مختلف کشور نخواهیم بود. بنابراین، چنین کاری مانع تبانی شوراها با شهرداران خواهد شد (خو‌رسند، ۱۳۸۹).

البته انتخاب مستقیم شهرداران، نیازمند سازوکار بسیار گسترده‌ای در کشور است؛ و اگر یک شهردار به هر دلیلی امکان ادامه فعالیت نداشته باشد، باید مجدداً انتخابات برگزار شود. انتخاب شهردار توسط مردم، نیازمند فراهم کردن مقدمات و زیرساخت‌هایی است که اولاً باید اختیارات و وظایف شورای شهر حفظ شود، درگیری‌ها و چالش‌ها در مدیریت شهری کاهش یابد و در نهایت، از انتخاب شهردار با ابزار تبلیغی و سیاسی جلوگیری شود. بنابراین، یکی از راه‌های تمرکززدایی کارآمد و اساساً حکمرانی خوب، تغییر فرایند انتخاب شهردار در قوانین فعلی است.

۳. تسریع در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

یکی از راه‌های تمرکززدایی در سطح کلان کشور، واگذاری امور تصدی‌گرایانه به مردم است. به دلیل تمرکزگرایی و دولت‌گرایی شدید در تاریخ سیاسی معاصر ایران، کارخانجات و شرکت‌های دولتی، بار سنگینی بر دوش دولت گذاشته‌اند؛ زیرا دوسوم بودجه کشور به کارخانجات و شرکت‌های دولتی اختصاص می‌یافت و این امر، موجب شده است که دولت نتواند وقت و توان کافی برای نظارت و هدایت جامعه اختصاص دهد. این امر موجب کاهش کارایی و بهره‌وری در هر دو بخش شده است (نوبخت، ۱۳۸۷: ۵۰-۴۱). پایه و اساس اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بر اصل بازسازی ساختاری اقتصادی ایران است که ابلاغیه مقام معظم رهبری نیز در این باره، دو هدف اساسی را دنبال می‌کند:

- تغییر مناسبات اقتصادی میان دولت و بازار،

- گسترش پایه عدالت در سطح جامعه.

ابلاغ سیاست‌های راهبردی اصل ۴۴ قانون اساسی، از حجیم شدن اندازه دولت در اقتصاد جلوگیری می‌کند و افق روشن و جدیدی را در برابر فعالان اقتصادی جامعه قرار می‌دهد تا بر اساس اصل مزیت نسبی و نه چانه‌زنی سیاسی و انواع رانت‌ها، در سراسر کشور فعالیت اقتصادی انجام دهند. این امر می‌تواند به آبادانی مناطق ایران سرعت بخشد. اگر تا پیش از ابلاغ این اصل، موانع و مشکلات قانونی برای ورود به حوزه اقتصاد کشور وجود داشت، با ابلاغ این سیاست‌ها و تصویب قانون، اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، یا موانع فراروی فعالان اقتصادی بخش خصوصی و متقاضیان سرمایه‌گذاری داخلی و حتی خارجی، از پیش پا برداشته می‌شود یا انتظار عمومی برای تحقق این امر افزایش می‌یابد و انسجام و انتظام خاصی برای اجرا و تسریع فرایند فعالیت‌های اقتصادی در جامعه پدید می‌آید (حسینی، ۱۳۸۷: ۹-۱۵).

تسریع در رشد اقتصادی، افزایش کارایی و اثربخشی و در نهایت، افزایش بهره‌وری منابع و عوامل تولید، تحقق و گسترش مالکیت عمومی و عدالت اجتماعی، کاهش اندازه دولت، افزایش سهم بخش خصوصی و تعاون، افزایش اشتغال، رشد رقابت‌پذیری و نیز تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری، از اهداف اصلی و خصوصیات بارز این قانون است که در نهایت، منجر به حکمرانی مطلوب می‌شود. اما استیلای تاریخی دولت بر ساختار اقتصادی ایران، موجب پیدایش برخی مقاومت‌ها از سوی ساختار و بدنه دولت و سایر قوا در برابر اجرای اصل مزبور شده است. به عنوان مثال، می‌توان یکی از این موانع را وجود برخی مدیران میان دولتی دانست که واگذاری شرکت‌ها را با محدود شدن یا محروم شدن خود از منافع یا اختیارات مدیریتی تلقی می‌کنند که این مشکل را می‌توان با تدوین قوانین ضدانحصار و نظارت بر اجرای دقیق آنها حل کرد. همچنین شناسایی نهادهای شبه‌دولتی و نظارت دقیق بر فعالیت نهادهای واگذار شده، در اجرای درست این اصل اهمیت بسزایی دارد.

۴. بودجه‌ریزی عادلانه و مبتنی بر عملکرد

یکی از ملزومات تمرکززدایی، در اختیار داشتن منابع توسط تصمیم‌گیران مناطق، نهادهای محلی و خودگردان است. در خصوص اینکه تخصیص بودجه به مناطق کشور، عادلانه است یا خیر، اختلاف‌نظرهای بسیاری وجود دارد. ولی آمارهای توسعه مناطق، نشان می‌دهد که بین داده‌ها (بودجه تخصیصی) و ستانده‌ها (رشد اقتصادی) توازن منطقه‌ای وجود ندارد. وزارت صنایع در آمارهای سال

۱۳۸۸ خود، شکاف منطقه‌ای از نظر رشد صنعتی را به شرح زیر بیان کرده است:

جدول (۲): شکاف منطقه‌ای از نظر رشد صنعتی آمار سال ۱۳۸۸

استان	رتبه	رده
یزد	1	استان‌های توسعه‌یافته صنعتی (۱)
سمنان	2	
قزوین	3	
مرکزی	4	
بوشهر	5	
اصفهان	6	
زنجان	7	
خوزستان	8	
کرمان	9	
قم	10	
آذربایجان شرقی	11	
تهران	12	استان‌های کمتر توسعه‌یافته صنعتی (۲)
خراسان شمالی	13	
گیلان	14	
هرمزگان	15	
خراسان رضوی	16	
چهارمحال و بختیاری	17	
مازندران	18	
ایلام	19	
فارس	20	
اردبیل	21	استان‌های توسعه‌نیافته صنعتی (۳)
لرستان	22	
خراسان جنوبی	23	
همدان	24	
کرمانشاه	25	
آذربایجان غربی	26	
کردستان	27	
گلستان	28	
کهگیلویه و بویراحمد	29	
سیستان و بلوچستان	30	

منبع: وزارت صنایع و معادن، طرح آمایش صنعتی و معدنی ۱۳۹۰-۱۳۸۷.

از سوی دیگر، نظام بودجه‌ریزی ایران، نارسایی‌های ساختاری دارد که به شکاف بیشتر مرکز-پیرامون کمک می‌کند. بودجه‌ریزی سنتی که مشخصه ساختار بودجه‌ریزی ایران است، ناقص و ناکارآمد می‌باشد. در این روش، بیشتر بر هزینه‌ها یا داده‌ها تأکید می‌شود و ستاده‌ها کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند. اما صرفه‌جویی اقتصادی، پرهیز از موازی‌کاری و ارتقای کارآمدی از مزیت‌های مهم بودجه‌ریزی عملیاتی است. در این روش، قیمت تمام شده کالا و خدمات، به‌طور دقیق محاسبه می‌شود. در واقع، دولت هزینه سرانه محصولات تولید شده اعم از کالا یا خدمات دستگاه‌های زیرمجموعه خود را محاسبه می‌کند (شیری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۷۷-۸۸).

در این صورت، چانه‌زنی نمایندگان دستگاه‌ها و مناطق مختلف یا نهاد تهیه‌کننده بودجه، کاهش می‌یابد. صرفه‌جویی، مهمترین مزیت بودجه‌ریزی عملیاتی است. علاوه‌بر آن، شفاف شدن بودجه، امکان اولویت‌بندی اجرای برنامه‌ها را تسهیل می‌کند. عملیاتی کردن بودجه سالانه، همانند عملیاتی کردن بودجه و ساختار سازمان‌ها، جدی‌ترین اقدام در سال‌های اخیر بوده که دولت‌های نهم و دهم، آن را به عنوان قانون برنامه چهارم، مورد توجه قرار داده‌اند. دولت نهم و دهم تلاش کرده است نظم بودجه‌ریزی را از پایین به بالا هدایت کند و قصد دارد بر طبق عملکرد دستگاه‌ها، به آنها اعتبار مالی دهد. ولی به لحاظ عملکردی، تا نقطه مطلوب فاصله زیادی در این زمینه وجود دارد.

تراکم‌زدایی در تصمیم‌گیری، از مهمترین دستاوردهای دولت‌های نهم و دهم در این باره است و دولت به جای توزیع تصمیم‌ها، به توزیع قدرت تصمیم‌گیری در سطح استان‌ها می‌پردازد. سفرهای استانی نیز این رویکرد را تشدید کرده است. عرضه خدمات و ایجاد زیرساخت‌ها و تفویض اختیار به مدیران استان‌ها در اداره منابع مالی و انسانی، موجب می‌شود تحقق اهداف کمی و کیفی مورد انتظار از آنها، با سرعت بیشتر و هزینه کمتر انجام شود. انتخاب استانداران لایق و توانمندسازی مدیران استانی و تقویت دستگاه‌های نظارتی، همزمان با افزایش اختیارات مدیران استانی ضروری است و این اقدام، هر گونه اتلاف منابع، تخصیص ناعادلانه منابع برای مناطق و سوءاستفاده‌های احتمالی را کاهش خواهد داد.

۱۱. نتیجه‌گیری

بررسی مدل‌های ساختاری نشان می‌دهد که دولت‌ها با توجه به سیر تحولات تاریخی خود، فرمول‌های متفاوتی را برای اداره جوامع متکثر خود برگزیدند. غیر از مدل همانندسازی، همگی آنها در

این اصل مشترک هستند که هویت‌های متفاوت، تاب تحمل تحقیر و نابرابری را ندارند و یکی از قوی‌ترین مکانیسم‌ها برای اجتناب از احساس نابرابری را سهیم شدن در قدرت و تعیین سرنوشت توسط خود می‌دانند. برای رسیدن به این هدف، شش مدل مورد بحث در این مقاله، در کشورهای مختلف آزمون شده است که مهمترین وجه اشتراک آنها، درجات متفاوت مشارکت در قدرت سیاسی و اختیار عمل آنهاست. در میان مدل‌های مزبور، غیر از فدرالیسم همگی برای حل و فصل مسئله تنش بالقوه یا بالفعل قومی مورد توجه بوده‌اند. اما از فدرالیسم در کشورهای مختلف استفاده‌های متفاوت شده است؛ به‌طوری‌که در کشوری مانند هند به منظور اجتناب از تنش‌های آینده و در کشوری مانند آمریکا، به دلیل سنت تاریخی و به عنوان نوعی مدل دموکراسی تجربه شد. بنابراین، فدرالیسم ضرورتاً دلالت قومی ندارد و می‌توان آن را در یک کشور همگن هویتی به منظور سرشکن کردن قدرت مرکز و حسن اجرای مردم‌سالاری مورد توجه قرار داد. البته بدیهی است شرایط کشورها برای هر یک از این مدل‌ها متفاوت است و نمی‌توان نسخه واحدی برای کشورها با شرایط متفاوت تجویز کرد. بدیهی است که توسعه‌یافتگی سیاسی و سابقه تاریخی همزیستی هویت‌های گوناگون، در موفقیت یا شکست مدل‌های مزبور تأثیرگذار است. با توجه به ملزومات امنیت ملی، بهترین مدل برای اداره کشور، تمرکززدایی است. متأسفانه سایر مدل‌ها، تبعات امنیتی خطرناکی برای تمامیت ارضی ایران خواهند داشت. تمرکززدایی تصمیمات مدیران را به خواسته‌های مردم نزدیک می‌کند. با توجه به حساسیت‌های سیاسی و امنیتی، در حال حاضر با تقویت و کارآمدسازی شوراهای شهر و روستا، تشکیل حکومت‌های محلی و انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم، اجرای درست اصل ۴۴ قانون اساسی و تخصیص عادلانه بودجه مناطق و بر اساس کارکرد، تا حدودی این اهداف محقق می‌شود.

منابع

الف) فارسی

آخوندی، عباس (۱۳۸۸) گفت و گو با دکتر عباس آخوندی درباره تقویت حکمرانی محلی: ضرورتی لازم اما ناکافی، روزنامه اعتماد، شماره ۱۹۷۱.

- اجلایی، پرویز (۱۳۸۱) الگوی مدیریت سرزمین ایرانی و تمرکززدایی، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۷۶.
- اطاعت، جواد (۱۳۸۹) تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۱.
- الوانی، سیدمهدی و علی‌زاده‌ثانی، محسن (۱۳۸۶) تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۵۳.
- افتخاری، اصغر (۱۳۷۷) توسعه و تعادل: آسیب‌شناسی اجرای قانون شوراها، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۱.
- امیدی، علی (۱۳۸۰) خودمختاری و مدیریت مناقشات سیاسی جوامع دارای اقلیت قومی، رساله دکتری، دانشگاه تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- ایرانپور، ناصر (۱۳۸۵) پرسش و پاسخ مربوط به فدرالیسم در آلمان، از سایت:
http://www.if-id.de/ifidsite/FAQ/Iranpour/index_iran.php
- ایرانپور، ناصر (۱۳۸۵) تمرکززدایی، از سایت:
<http://www.if-id.de/ifidsite/FAQ/Iranpour/Dezentralisation.doc>
- ترنر، مارک و هیوم، دیوید (۱۳۸۴) حکومتداری، مدیریت و توسعه: چگونه دولت کارآمد داشته باشیم؟، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- خوسرند، آرمان (۱۳۸۹) انتخاب مستقیم شهردار و بایسته‌های آن، از سایت فرارو:
<http://www.fararu.com/vdcb8gbs.rhbg0piuur.html>
- خوشکلام خسروشاهی، پرویز (۱۳۷۸) آثار تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی در ایران بر سطح رفاه جامعه با تأکید بر ابعاد اقتصادی، برنامه و بودجه، شماره ۴۱.
- حسینی، سید شمس‌الدین، شفیعی، افسانه (۱۳۸۷) الزامات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مجلس و پژوهش، شماره ۶۰.
- خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۷۷) نقدی بر فدرالیسم، تهران: شیرازه.
- خوبروی پاک، محمدرضا، اقوام و اقلیت‌ها در ممالک محروسه ایران، تهران: کتابخانه مؤسسه مطالعات ملی.
- شبیبری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶) مسائل ساختاری در فرایند بودجه‌ریزی ایران، فصلنامه راهبرد، شماره ۴۳، بهار.

فرازمند، حسن (۱۳۸۴) تأثیر تمرکززدایی مالی بر اندازه دولت در ایران (۱۳۸۲-۱۳۶۸)، پایان نامه دکتری اقتصاد، دانشگاه اصفهان.

کمالی، یحیی (۱۳۸۸) حکمرانی خوب چیست؟، ماهنامه تدبیر، شماره ۲۰۶.

لمینگ، ریچارد (۱۳۸۵) فدرالیسم چیست؟، ترجمه ناصر ایرانپور، از سایت:

http://www.ifid.de/ifidsite/deutschland/Politischesystem/Politiche2005/Federalism_iranp_our_Artikel.php

میسون، دیوید (۱۳۷۶) قومیت و سیاست، فصلنامه مطالعات راهبردی، پیش شماره اول.

نوبخت، محمدباقر (۱۳۸۷) خصوصی سازی در ایران؛ مروری بر مبانی نظری، مطالعات تجربی و عملکرد

سیاست های کلی اصل ۴۴، فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۶۰.

نبوی، مصطفی (۱۳۵۶) تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، تهران: سازمان چاپ و خواجه.

هدایتی، سید هاشم (۱۳۸۴) چالش های اجرایی فدرالیسم در ایران، از:

<http://www.mediya.net/siyaset/Federalism-iran/fed-iran-020105.htm>

ب) انگلیسی

Bernhardt, Rudolf (1981) Federalism and Autonomy, in Yoram Dinstein, ed., Models of Autonomy. New Brunswick, N., J.: Transactions Books.

Brown, Michael (1993) Ethnic Conflict and International Security. Princeton: Princeton University Press.

Federalism (Stanford Encyclopedia of Philosophy), at:

<http://plato.stanford.edu/entries/federalism/>

Esman, Milton J. (1988) Ethnicity, pluralism and the State in the Middle East London: Comall University Press.

Cassese, Antonio (1995) Self Determination of Peoples; A Legal Appraisal, Cambridge: Cambridge University press.

Crawford, James (1997) State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession, From:

<http://www.tamilnation.org/selfdetermination/97crawford.htm>

Crawford, James (1979) The Creation of States in International law. Oxford: Clarendon Press.

- Ganguly, Rajat (1998) Why do Ethnic Groups Mobilise, in Ray Taras (ed.), National Identities and Minorities in Eastern Europe, London: Mac Millan Press.
- Genne, Erine K., Political Opportunism and Ethnic Mobilization: A triadic Model, from www.sscnet.ucla.edu/soc/groups/scr/jenne.pdf
- Horowitz, Donald L. (1998) Structure and Strategy in Ethnic Conflict, From: <http://www.tamilnation.org/conflictresolution/horowitz.htm>
- Horowitz, Donal L. (1985) Ethnic Groups in Conflict. London: University of California Press.
- Horowitz, Donald L. (1977) Ethnic Groups in Conflict. Berkeley: University of California press.
- Hannum, Hurst (1996) The Right to Autonomy: Chimera or Solution? in Kumar Rupesinghe and Valery A. Tishkov, ed., Ethnicity and Power in the Contemporary World. New York: UN University Press.
- Hannum, Hurst and B. lillich, Richard (1980) the Concept of Autonomy in International law, American Journal of International law, No. 74.
- Kumar, Radha (1997) The Troubled History of Partition, Foreign Affairs, No. 76.
- Lapidoth, Ruth (1996) Autonomy: Flexible Solution to Ethnic Conflicts. Washington D.C.: The US Institute of Peace.
- Mc Garry, John and O'leary, Brendan, ed. (1993) The politics of Ethnic Conflict Regulation. London: Routledge.
- Nordquist, Kjell Ake (1998) Autonomy as a Conflict - Solving Mechanism - An Overview, in Autonomy: Applications and Implications,' edited by Markku Suksi The Hague: Kluwer Law International.
- O'Leary, Brendan (2005) Debating consociational politics: Normative and explanatory arguments, in Noel, Sid JR. From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies. Montreal: McGill-Queen's Press.
- Oommen, T.K. (1997) Citizenship, Nationality and Ethnicity: Cambridge: Polity Press.
- Poluha, Eva; Rosendahl, Mona (2002) Contesting 'good' governance: crosscultural perspectives on representation, accountability and public space. Routeledge.

Posen, Barry (1993) The Security Dilemma and Ethnic conflict, Survival, No. 35.

Rothschild, Joseph (1981) Ethno politics: A conceptual Framework. New York: Columbia University press.

Sambanis, Nicholas (2000) Partition as a Solution to Ethnic War, World Politics, No.4.

What is Good Governance. UNESCAP, 2009 (Accessed July 10, 2009), AT:

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

Wikipedia, Online Free Encyclopedia, From: <http://en.wikipedia.org/wiki/Autonomy>

http://en.wikipedia.org/wiki/Cultural_assimilation

Hueglin, Thomas O. (2005) Comparative Federalism, From: <http://www.tamilnation.org/conflictresolution/federalism/comparativefederalism.htm>