

بیانیه پیرامون

قانون شوراها، اصول فراموش شده قانون اساسی

جمهوریت یکی از دو رکن اساسی جمهوری اسلامی است و جمهوریت به معنای سامان یافتگی ساختار قدرت سیاسی بر اساس حاکمیت و مشارکت مردم از سطوح پایین به بالا می‌باشد. در نظام جمهوری اسلامی، مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود و اعمال حق حاکمیت آنان از سه طریق عمده و اساسی پیش‌بینی شده است: در سطح اول، مردم از طریق انتخابات ادواری، نظیر انتخابات مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری، حق حاکمیت خود را اعمال می‌کنند. سطح دیگر انتخابات شوراها، محلی به ترتیب مصرح در فصل هفتم قانون اساسی است و سطح سوم مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود از طریق انجمن‌ها، اتحادیه‌ها، سندیکاها، مستقل صنفی و تخصصی و احزاب سیاسی است.

نهضت آزادی ایران با اعتقاد عمیق و راسخ به حق حاکمیت ملت و اصل مشارکت مردم در رقم زدن سرنوشت خود، اعمال این حق در سطوح یاد شده را به عنوان یک بخش استراتژیک و اصولی سیاست‌ها و برنامه‌های خود تصویب نموده که توسط آقای دکتر ابراهیم یزدی، دبیرکل نهضت آزادی و نامزد هفتمین دوره انتخاب ریاست جمهوری اعلام شده است.

در این بیانیه تحلیلی، بخشی از این سیاست‌ها و برنامه‌ها را پیرامون اصول شوراها، به اختصار به اطلاع عموم می‌رسانیم و امیدواریم که در فرصت‌های دیگر بتوانیم برنامه‌های تفصیلی خود را درباره این موضوع ارائه کنیم.

فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به استقرار نظام شورایی در کشور اختصاص دارد و مبانی این نظام - که بر طبق اصل یکصدم «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی» ضروری تشخیص داده شده - در قالب شش اصل تشریح گردیده است. در اصل یکصدم، نظام شورایی از سطح روستا تا استان تعمیم یافته و صریحا گفته شده است: «اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.» حتی بنابر اصل یکصدویکم قانون اساسی، علاوه بر مجلس شورای اسلامی - که وظیفه قانون‌گذاری در سطح کشور را بر عهده دارد - ایجاد مجلس دیگری به نام «شورای عالی استانها»، مرکب از نمایندگان شوراها، استانها، به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها پیش‌بینی شده است. در دو اصل بعدی (اصول یکصدودوم و یکصدوسوم) آمده است: «شورای عالی استانها حق دارد در حدود

وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً و یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرحها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد و استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها، ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند».

متأسفانه اصول فوق، همانند سایر اصول مترقی قانون اساسی از قبیل اصول مصرح در فصل سوم تحت عنوان «حقوق ملت»، به کلی نادیده گرفته شده و اساساً به دست فراموشی سپرده شده است. نهضت آزادی ایران که با وجود دیدگاههای خاص خود نسبت به پاره‌ای از اصول قانون اساسی، همواره به اجرای دقیق و کامل آن - از نظر حفظ حرمت قانون در جامعه - اصرار می‌ورزیده است، عقیده دارد که ایجاد نظام شورایی برای اداره امور کشور از جمله ضروریاتی است که مستقیماً از اعتقادات دینی و آرمان‌ها و مبانی مردمی انقلاب اسلامی سرچشمه می‌گیرد. به علاوه، این نظام - که در آن نقش دولت مرکزی در اداره امور به حداقل لازم کاهش یافته و اختیارات و دخالت مردم در تصمیم‌گیری‌ها و اجرای برنامه‌های مربوط به خود به بالاترین سطح افزایش می‌یابد - در بسیاری از کشورها، در قالب سیستم‌های مختلف و متنوع، متناسب با شرایط ویژه هر کشور، تجربه شده و مؤثرترین راه برای دستیابی به فرهنگ دموکراسی و احساس استقلال و تعلق خاطر مردم به جامعه و در نتیجه، ارتقای برنامه‌های توسعه و آبادانی و تحقق بهینه آنها تشخیص داده شده است.

با توجه به موارد فوق، نهضت آزادی ایران ایجاد نظام شورایی در کشور را در سرلوحه برنامه‌های خود قرار داده و برقراری این نظام را به منظور اجرای اصول مصرح در فصل هفتم قانون اساسی و دستیابی سریع به اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب مشارکت مردم، بنابر آیه شریفه «و امرهم شوری بینهم» (امور خود را بینشان به شور گذرانند. شوری/۲۸)، ضروری می‌داند.

در این بیانیه، از میان کشورهای مختلفی که به صورت شورایی اداره می‌شوند، ابتدائاً نحوه اجرا و عملکرد نظام‌های شورایی مرسوم در دو کشور آلمان و هند به طور اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس، شکل اجرایی مطلوب برای ایران با توجه به مقتضیات و اصول مصرح در فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ارائه می‌گردد. البته، برای پرهیز از اطاله کلام، از وارد شدن به جزئیات مربوط به قوای سه گانه کشورهای مذکور خودداری کرده، بحث تفصیلی در این مورد را به فرصت دیگری موکول می‌کنیم. ضمناً اشاره به نظام‌های حکومتی آلمان و هند به عنوان نمونه، به قصد تجویز نظام مشابه برای ایران نیست، بلکه انتخاب هر سیستم یا برنامه برای میهن عزیزمان باید بر اساس شرایط و مقتضیات ویژه آن صورت گیرد و از الگوهای موفق سایر کشورها نیز بهره‌گیری گردد.

۱- سیستم حکومتی فدراتیو در کشور آلمان

۱-۱- علل و عوامل پیدایش

به طور کلی، حکومت فدراتیو با سیستم سیاسی سنتی در تاریخ گذشته آلمان مطابقت داشته است. بدین معنا که در طول تاریخ کشور آلمان، سیستم فدرال یا کنفدرال شکل غالب سازماندهی دولت بوده است. اما برخلاف کشورهایمانند سوئیس یا آمریکا، سیستم کنفدرال و بعداً فدرال آلمان نتیجه

تصمیم‌گیری‌های عقلایی یا برنامه‌ریزی شده نبوده، بلکه به صورت خود به خود و در نتیجه توافق‌های سیاسی و حوادث تاریخی پدیدار گشته و شکل گرفته است. دولتهای اتریش و پروس نیز سیستم فدرال را راهی برای مهار کردن کشور آلمان با توافق بخش‌های مختلف آن یافتند. بدین ترتیب، سیستم فدرال در آلمان همواره راهی بوده است که به وسیله آن همه نیروهای سیاسی در این کشور راضی نگاه داشته می‌شدند. هم از این رو، وقتی که پس از جنگ بین‌الملل دوم، نیروهای متفقین - که با تجربه دوران هیتلری، از ایجاد حکومت متمرکز در آلمان بیم داشتند - سیستم فدرال را پیش کشیدند، همه احزاب آلمان، بجز حزب کمونیست، با آن موافقت کردند.

البته، به علت مخالفت کامل روسیه شوروی با سیستم فدرال، سیستم مزبور فقط در آلمان غربی پیاده شد، هر چند که در آلمان شرقی نیز اسماً نوعی سیستم فدرال برقرار گردید ولی عملاً زیر پا گذاشته شد و حکومت مرکزی حزب کمونیست حاکمیت مطلق یافت. اما آن سیستم اسمی فدرال در آلمان شرقی نیز - که شامل ۵ ایالت می‌گردید - پس از اتحاد آلمان در سال ۱۹۹۰ میلادی جزو سیستم فدرال آلمان قرار گرفت.

۱-۲- سیستم فدرال موجود

در حال حاضر کشور آلمان مرکب از ۱۶ ایالت (16 Länder) می‌باشد که وسعت، جمعیت، منابع طبیعی و وضعیت اقتصادی آنها متفاوت و بسیار متنوع است.

۱-۳- وحدت ملی و توزیع مسئولیت‌ها

در سیستم کنونی آلمان، هر دو اصل وحدت ملی و تنوع فدرالی - که مردم هر ایالت بتوانند مطابق خواسته و وضع ویژه خود زندگی کنند - بر پایه قانون اساسی احراز شده است. در فدراسیون آلمان، «قدرت» و «مسئولیت» بین نهادهای دولت مرکزی و دولتهای ایالتی تقسیم شده و علاوه بر تقسیم‌بندی کلاسیک قوا به مقننه، مجریه و قضائیه به صورت افقی، یک تقسیم‌بندی عمودی (قائم) نیز در تمام بدنه کشور و اجزای آن وجود دارد. به عبارت دیگر، هر یک از بخش‌های سه‌گانه دولت مرکزی قدرت خود را با بخش‌های مربوط در ایالات به مشارکت دارد. «قدرت» به دو معنا تقسیم شده است، چنانکه نه تنها کشور به صورت کل، بلکه هر ایالت نیز دارای یک پارلمان، یک قوه مجریه و یک قوه قضائیه است و هر یک از این قوای ایالتی به نوعی با قوه مرکزی مشابه مرتبط بوده و مراوده دارد.

به طور کلی، قانون‌گذاری در حوزه مسئولیت فدراسیون (دولت مرکزی) و اجرای قانون در حیطة مسئولیت ایالات می‌باشد. اما ایالات نیز نقش مهمی در تصویب قوانین فدرال از طریق «شورای ایالات» (Bundesrat) بازی می‌کنند. در این ارتباط، هیچ لایحه‌ای که بر امور ایالات تأثیر گذارد، بدون تصویب «شورای ایالات» مؤثر نیست و تبدیل به قانون نمی‌شود.

در حکومت مرکزی دو نوع مجلس وجود دارد: (۱) مجلس نمایندگان (Bundestag) - که تنها نهادی است که اعضای آن مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شوند و (۲) شورای ایالات (Bundesrat) که اعضای آن توسط دولتهای ایالتی منصوب می‌گردند. در این شورا، نمایندگان هر ایالت مجبورند که به طور یکسان و مطابق نظر دولت ایالتی رأی دهند. تعداد آرای ایالت با جمعیت آن متناسب است.

دولت مرکزی از مجلس نمایندگان نشأت می‌گیرد و با آن هماهنگی دارد، ولی ممکن است که تصمیمات دولت مرکزی در شورای ایالات با مخالفت روبرو شود.

هر لایحه‌ای که به مسائل ایالات مربوط باشد، برای تصویب به شورای ایالات فرستاده می‌شود. مرجع تصمیم‌گیری در مورد ارسال یا عدم ارسال لایحه به شورای ایالات مجلس نمایندگان است و در صورتی که شورای ایالات نسبت به لایحه‌ای اعتراض داشته باشد، یک «کمیسیون میانجی» با شرکت ۱۱ نفر از شورای ایالتی و ۱۱ نفر از مجلس نمایندگان تشکیل می‌گردد. هر گاه کمیسیون مزبور نتواند به اختلاف پایان دهد، تصمیم مجلس نمایندگان با دو سوم آراء و یا اکثریت ساده (بنا به میزان رأی در شورای ایالات) نافذ خواهد بود.

لازم به توضیح است که حدود اختیارات و مناسبات قانونی و قانونگذاری و اجرایی و هم چنین دسترسی به منابع مالی و توزیع آن میان نهادهای مرکزی و ایالتی به طور دقیق در قوانین و مقررات مربوط شرح داده شده است که از ورود به آنها در این بیانیه صرف‌نظر می‌گردد.

۲- سیستم حکومتی فدراتیو در هندوستان

۲-۱- علل پیدایش

به خاطر وضع ویژه اجتماعی، سنت‌ها و روند توسعه در هند، فدرالیسم در آن کشور شکل خاص خود را یافته است. فدرالیسم در هند نه با هدف مهار کردن قدرت مرکزی و نه بر سیل ایجاد وحدت بین واحدهای دولتی مستقل پدید آمد، بلکه باید آن را فرایندی تدریجی در جهت غیر متمرکز شدن یک قدرت متمرکز استعماری در نظر گرفت.

از آغاز حکومت استعماری انگلستان تا زمان استقلال، هندوستان توسط یک دولت مرکزی واحد (و نه فدرال) اداره می‌شد. با آن که در دوران سلطه انگلیسی‌ها بر هند استانها (یا ایالات) وجود داشتند، این ایالات اساساً واحدهای اداری (و نه سیاسی) حکومت مرکزی به شمار می‌رفتند. به عبارت دیگر، آنها هیچ نوع حقوق قانونی نداشتند و تنها به عنوان کارگزاران دولت مرکزی، در جمیع امور، عمل می‌کردند.

اما راه حل فدرال برای رفع مشکلات هند نخستین بار پس از جنگ اول و در زمان سلطه انگلیسی‌ها مطرح گردید و این اصل سرانجام در دهه ۱۹۳۰ مورد قبول واقع شد. علت این امر توجه به فدرالیسم به عنوان یک فرمول سیاسی برای حل دو مسأله موجود در هند استعمارزده بود که عبارت بودند از: (۱) - آینده دولتهای شبه مستقل راجه‌نشین و (۲) - خواسته‌های مسلمانها برای استقلال بیشتر.

در شبه قاره هند، قبل از استقلال دو نوع از واحدهای مجزای کشوری وجود داشت: یک نوع، ایالت‌های زیر سلطه مستقیم انگلیس و نوع دیگر، ۵۶۲ ایالت راجه‌نشین. ایالات راجه‌نشین، در عین آن که حاکمیت پادشاهی انگلستان را خاصه در امور دفاعی و خارجی پذیرفته بودند، توسط شاهزادگان محلی هندی اداره شده و از استقلال درونی قابل توجهی برخوردار بودند. این شاهزادگان در حدود دو پنجم (چهل درصد) شبه قاره هند را اداره می‌کردند و در حدود ۶۰ میلیون نفر را زیر نظر داشتند.

جامعه مسلمانان یکی از دو جامعه اصلی مذهبی هند بود و در حدود ۲۴ درصد جمعیت هند را دربرداشت. مسلمانان نگران آینده خود بودند و اصل فدرالیسم پاسخ مناسبی به نگرانی آنان به نظر می‌رسید.

انگلیسی‌ها، در دوران تسلط خود بر هندوستان، اصلاحاتی را برپایه فدرالیسم مطرح کردند که هر چند به نتیجه لازم از نظر برقراری حکومت فدرال در هند نرسید، باعث شد که بعد از استقلال هندوستان و به هنگام تدوین قانون اساسی، اولیای امور اصولاً فکر دیگری جز سیستم فدرال برای ساختار حکومت نکنند. البته شایان ذکر است که بنا به دلائل مختلف، شکل خاص فدرالیسم که از قانون اساسی نشأت یافت، مانند آنچه انگلیسی‌ها پیشنهاد کرده بودند، بسیار متمرکز بود.

۲-۲- ساختار فدرالیسم در هندوستان

قانون اساسی هند دارای وجوه مختلفی است که به سیستم حکومتی فدرال الگوی متمرکز می‌بخشد. مهمترین وجوه موضوع توزیع قدرت بین دولت مرکزی و ایالات و سیستم توزیع منابع مالی است. در هندوستان، برخلاف کشورهای چوچون آمریکا، ایالات قانون اساسی جداگانه ندارند. قانون اساسی هند قدرت‌های مرکزی و ایالات را تعریف کرده، ساختار حکومتی هر دو را مشخص می‌نماید. در قانون اساسی، میزان و چگونگی توزیع قدرت بین مرکز و ایالات کاملاً مشخص شده است. دولت مرکزی اقتدار تام در امور مهم ملی را - که شامل ۹۷ مورد (از جمله دفاع، پول، وظایف بانکی و مالیات بردرآمد) می‌شود - دارا می‌باشد. فهرست امور مربوط به ایالات شامل ۶۶ مورد از جمله نظم عمومی و پلیس، رفاه، بهداشت، آموزش و پرورش، حکومت محلی، صنعت، کشاورزی و عواید زمین می‌شود که در این گونه امور، ایالات از نوعی آزادی عمل برخوردارند. فهرست «امور مقارن» - که هم به دولت مرکزی و هم به ایالات اختصاص دارد - شامل ۴۷ مورد می‌شود که مهمترین آنها قوانین مدنی و جزایی و برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و اقتصادی می‌باشد. در صورت بروز اختلاف در این گونه امور، قوانین دولت مرکزی (فدراسیون) حاکمیت می‌یابد.

موقعیت غالب دولت مرکزی در سیستم فدرال هند از آنجا مشخص می‌شود که بنابر قانون اساسی، پارلمان می‌تواند ایالات جدید ایجاد کند و مرزهای بین ایالات را بر هم زند و حتی یک ایالت را بدون هیچ گونه تغییری در قانون اساسی و صرفاً از طریق مصوبه مجلس، در ایالات دیگر ادغام کند و از موجودیت بیندازد. مضافاً، دولت مرکزی دارای نوعی قدرت اضطراری است که به آن اجازه می‌دهد که در شرایط خاص، کلیه حقوق ایالات را نادیده گرفته، هر تصمیمی را که مقتضی بداند اتخاذ کند. بدین ترتیب، «دولت مرکزی فدرال» در شرایط اضطراری می‌تواند صرفاً «مرکزی» شود و کلیه ضوابط مربوط به توزیع قدرت در سطح کشور را نادیده بگیرد.

از نظر توزیع منابع مالی، دولت مرکزی به صورت یک بانکدار و مأمور جمع‌آوری مالیات برای دولت‌های ایالتی عمل می‌کند. در این ارتباط، حق قانونی دولت مرکزی در جهت کنترل حیطه اجرایی دولت‌های ایالتی و نظارت بر عملکرد آنها، و نیز وابستگی شدید ایالات به دولت مرکزی برای کمک‌های مالی،

به فدرالیسم هند شکل بسیار متمرکزی بخشیده است. با توجه به موارد فوق، می‌توان گفت که فدرالیسم در هندوستان در واقع تبدیل به نوعی همکاری برپایه لزوم توافق مشترک بین مرکز و ایالات شده است.

۲-۳- قانون‌گذاری فدرال

پارلمان هندوستان دارای دو مجلس است: (۱) - مجلس مردمی (یا Lower House یا Lok Sabha) و (۲) - مجلس ایالات (Upper House یا Raiya Sabha).

مجلس مردمی دارای ۵۴۴ عضو است که همگی آنها، به جز دو نفر، با رای مستقیم مردم سراسر کشور در ۲۵ ایالت و ۷ اتحادیه (Union Territories) انتخاب می‌شوند. دو نفر باقیمانده را رئیس جمهور منصوب می‌کند. اتحادیه‌ها قسمتهایی هستند که مسقیما (مانند دهلی و توابع آن) توسط دولت مرکزی اداره می‌شوند، در صورتی که ایالات دارای دولت‌های محلی می‌باشند.

مجلس ایالات دارای ۲۵۰ عضو است که همه آنها، غیر از ۱۲ نفر، توسط مجالس ایالتی انتخاب می‌شوند. ۱۲ نفر دیگر را رئیس جمهور، بر پایه بصیرت آنها در امور، منصوب می‌کند.

قدرت تصمیم‌گیری در سطح نخست‌وزیر، هیات وزیران و سطوح بالای اداری متمرکز شده است. اصولا سیاستها از قوه مجریه آغاز می‌شود و از طریق فرایند نسبتا منظم مبتنی بر بحث آزاد، به مجلس مردمی راه یافته، شکل می‌گیرد، بدین گونه که در ارتباط با هر موضوع، ابتدا یک کمیسیون تحقیق از سوی دولت مرکزی، متشکل از شهروندان متشخص، برای بحث و بررسی تشکیل می‌شود. کمیسیون مزبور با گروهها و اشخاص مختلف گفتگو کرده، پیشنهاد خود را به وزارتخانه مربوط تسلیم می‌کند. وزارتخانه آن پیشنهاد را بررسی کرده، واکنش مردم را مورد نظر قرار می‌دهد و نهایتا لایحه‌ای، با توجه به جمیع جهات، تنظیم و به مجلس عرضه می‌کند، بدین ترتیب، وظیفه اصلی دولت مرکزی تدوین و ارائه لوایح به مجلس است، هرچند که طرحهای نمایندگان نیز هفته‌ای یک بار در مجلس مطرح می‌شود.

این سیستم پارلمانی بسیار شبیه قوه مقننه انگلستان است و در آن، مجلس قدرت قانون‌گذاری چندان مستقلی از دولت را ندارد و معمولا لوایح تقدیمی دولت به مجلس (مجلسی که دولت اکثریت آن را در دست دارد) که طی فرایند یاد شده در بالا تهیه و تدوین می‌گردد، به طور کامل، یا احيانا مختصر اصلاحاتی، تبدیل به قانون می‌شود. قدرت مجلس بیشتر جنبه سیاسی دارد و انتخاب و عزل نخست‌وزیر و دولت نهایتا در گرو توافقها و ائتلاف‌های درون مجلسی است.

مجلس ایالات تاکنون نتوانسته است هیچ نوع نقش شاخصی برای خود بیابد و فقط به عنوان مجمعی از منتخبان ایالات وجود دارد.

در هندوستان نیز مناسبات نهادهای مقننه، مجریه و قضائیه در مرکز و ایالات در چهارچوب قوانین و مقررات معین شده‌اند.

۳- بحث ایران

مرور مطالب فوق درباره دو کشور آلمان و هندوستان و تأمل در مصالح و مقتضیات ایران، نکاتی را به شرح زیر به دست می‌دهد:

اول آن که در آلمان و هندوستان، زمینه‌های طبیعی آحاد مردم در نقاط مختلف برای زندگی بر اساس آداب و فرهنگ و سنن قومی خود نقش مهمی در ایجاد نوع خاص حکومت به صورت فدراتیو ایفا کرده است. واضح است که در ایران نیز چنین زمینه طبیعی وجود دارد و به طور کلی، اهالی هر استان - خصوصاً در ساختار اولیه تقسیم‌بندی استانی کشور که خود به خود و بر اساس اختلافات طبیعی اجتماعی و جغرافیایی پدید آمده - وضعیت ویژه خود را به لحاظ فرهنگی و قومی و مصالح محیطی داشته‌اند.

دوم آنکه اولیای امور و رهبران سیاسی در هر دو کشور آلمان و هند که خود نشأت یافته از اهالی کشور و واقعیات زندگی آنها بوده‌اند، به هیچ وجه قانون‌گذاری‌ها و اجرائیات منطقه‌ای را مزاحمی در راه حفظ تمامیت ارضی کشور و اقتدار دولت مرکزی ندیده و سعی نداشته‌اند که این خواست طبیعی مردم مناطق مختلف را برای زندگی بر طبق دلخواه و مقتضیات خود، سرکوب کنند. بلکه به عکس، اساساً قوام و استحکام حکومت مرکزی بر پایه جلب همکاری‌ها و تفاهم‌هایی دیده شده که با رعایت حقوق مردم هر منطقه برای اداره امورشان به دست آمده است. متأسفانه در ایران همواره این واهمه وجود داشته است که هرگاه امور ایالات را به خودشان واگذار کنند، وابستگی آنها به دولت مرکزی از بین خواهد رفت. تجربه آلمان و هندوستان و سایر کشورها (مانند استرالیا، پاکستان و الجزایر) نشان می‌دهد که این ترس بی‌مورد است. نمی‌توان منکر شد که کشور ایران از اقوام گوناگون تشکیل یافته و بدین معنا «چند ملیتی» است، چنانکه این نگرش در طول تاریخ ایران وجود داشته و از آن به عنوان «ممالک محروسه ایران» نام برده می‌شده است. به نظر ما کمک به پرورش این چندگانگی فرهنگی و اجتماعی در ایران نه تنها موجودیت کشور را به خطر نمی‌اندازد، بلکه آبیاری و قوام بخش درخت ملیت و دیانت ما خواهد بود.

سوم آنکه نظام مدیریت در ایران، جز از دوران پهلوی به بعد، هرگز به شکل کنونی آن متمرکز نبوده است و دولت مرکزی جز در موارد خاص، مانند گرفتن مالیات (اگرچه ظالمانه و سرکوب‌گرانه) و حفظ امنیت راهها و سرحدات، در امور روزانه مردم دخالت چندانی نداشته است. شیوه مدیریت عمومی در هریک از سه ساختار اصلی و عمده جامعه سنتی یعنی ایل، ده و شهر ویژه و متمایز از یکدیگر بوده است. قبایل و عشایر ایران ساختار سیاسی، اجتماعی و فرهنگی خاص خود را داشته و از استقلال داخلی برخوردار بوده‌اند، در حالی که در جوامع ایلی و روستایی، معتمدان و ریش‌سفیدان مورد وثوق مردم در سطوح مختلف تاثیرگذار بر تصمیمات کلی بوده‌اند و در جامعه شهری، اصناف و نمایندگان آنها نقش و نظر تعیین‌کننده داشته‌اند. در دوران‌هایی از تاریخ نه چندان دور کشورمان، مسئولان اداره شهر، نظیر محتسب و داروغه را مردم محله‌ها انتخاب می‌کرده‌اند.

از آغاز حکومت پهلوی ساختار سنتی بر هم زده شد و دولت مرکزی با مدیریت متمرکز به صورت فعلی شکل گرفت. در نظام پادشاهی، چون شاه «صل‌الله»، «فره ایزدی» و «قبله عالم» تصور و تبلیغ می‌شد، قدرت مطلق از آن شاه بود. شاه شخص اول مملکت به شمار می‌رفت، حرف اول و آخر را می‌زد و به تعبیر مصطلح در این روزها، فصل‌الخطاب بود. سایر مقامات و مسئولان کشور، جز کسانی که وابسته به حلقه‌ها و گروه‌های خاصی بودند، کمترین نقش و اثر را داشتند. در رژیم پهلوی، تمام نهادهای مستقل مردمی، حتی روحانیان غیروابسته، به خاطر ایجاد یک دولت مقتدر مرکزی سرکوب شدند.

انقلاب اسلامی ایران یک حرکت مردمی در جهت تحقق حقوق و آزادیهای اساسی ملت، از جمله حق حاکمیت مردم، و بر هم زدن این گونه تمرکز قدرت بود. بنابراین، نظام و ساختار مدیریت می‌بایست بعد از پیروزی انقلاب تغییر می‌یافت و متناسب با آرمان‌های انقلاب شکل تازه‌ای می‌گرفت و امور مردم به خود آنها واگذار می‌شد. اما صد افسوس که چنین نشد و به جای تعویض بنیادی ساختارها و سیستم‌ها، صرفاً افراد و مسئولان عوض شدند و از جهاتی بر قدرت و تمرکز قدرت دولت به مراتب افزوده شد.

از طرف دیگر، روابط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در جامعه کنونی آن چنان پیچیده است که مقتدرترین و با کفایت‌ترین مدیران هم قادر به اداره صحیح و شایسته این دستگاه متمرکز - که بیش از پیش سنگین و متورم شده است - نمی‌باشند و لذا، برای حسن اداره امور، چاره‌ای جز انتقال قدرت در سطوح خاص به شوراهای منتخب مردم، در چارچوب اصول فصل هفتم قانون اساسی وجود ندارد.

چهارم آنکه بر اساس اصول مدیریت، تقسیم هر برنامه وسیع ملی به «اجزاء» و خارج کردن اجرای آن از حالت «متمرکز» بر کارایی و سرعت پیشرفت و تحقق آن خواهد افزود. از این رو، واگذاری برنامه‌های توسعه و آبادانی هر استان به اهالی آن، خصوصاً وقتی که آنان در تنظیم برنامه‌ها و تصمیم‌گیری نقش داشته باشند، کشور را سریعتر و به شکل موثرتری در جهت عمران و آبادانی پیش خواهد برد و علاوه بر آن، فرهنگ توسعه را گسترش و انتشار داده، بر تعلق خاطر مردم هر منطقه نسبت به آبادانی سرزمین خود و مشارکت در تعیین سرنوشتشان خواهد افزود. البته وضعیت استانها در کشور ما یکسان نیست. استانهایی چون آذربایجان و اصفهان - که بیشتر در معرض برنامه‌های عمرانی بوده‌اند - می‌توانند کارایی بیشتری در این زمینه داشته، مستقل‌تر عمل کنند. از سوی دیگر، مردمان مناطقی چون زاهدان و هرمزگان بیشتر نیازمند هدایت و کمک‌های مرکز می‌باشند.

پنجم آنکه موضوع مهم تخصیص بودجه و تأمین منابع مالی برای هر استان یا توزیع عادلانه ثروت و درآمدها است. در این مورد، الگوی آلمان تا حدودی با وضعیت ایران قابل تطبیق است و می‌تواند مورد رجوع و استفاده قرار گیرد.

به طور کلی، منابع درآمد دولت در ایران از موارد عمده زیر تشکیل یافته است:

- انواع عوارض و مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم

- سود شرکت‌های دولتی که همه ساله، بنا بر مصوبه مجمع عمومی این شرکت‌ها، به حساب دولت

واریز می‌شود.

- درآمد ریالی که از فروش ارز حاصل از صادرات نفت عاید بانک مرکزی می‌گردد.

بی‌تردید، هر استانی سزاوار استفاده از سهم خود در تأمین درآمد داخلی می‌باشد و منصفانه است که بخش عمده‌ای از مالیات‌ها و عوارض گوناگونی که توسط اهالی هر استان به دولت پرداخت می‌شود، به نوعی به آن استان بازگردانده شده، به مصرف برنامه‌های مختلف استان برسد. در صورتی که دولت، به نظر خود، اجرای برنامه‌هایی را در هر استان لازم بداند، انتظار می‌رود که هزینه اجرای آن برنامه‌ها توسط دولت پرداخت گردد. از سوی دیگر، در شرایطی که یک استان برنامه‌ای در نظر داشته و فاقد اعتبار مالی کافی برای اجرای آن باشد، بایستی این امکان وجود داشته باشد که دولت کمک‌های مالی و یا وام دریافت کند.

موارد فوق فهرست‌وار به عنوان اصول زیربنایی و یا محوری در ارتباط با حرکت به سوی توزیع قدرت و مدیریت در سیستم اداره کشور ارائه گردیده است. بدیهی است که حل و فصل مشکلات موجود و تنظیم برنامه اجرایی برای پیاده کردن اصول یاد شده نیاز به بحث و بررسی گسترده دارد و خصوصاً لازم خواهد بود که چنین برنامه‌ای در سطوح استانی نیز مورد شور و اظهار نظر قرار گیرد. در حقیقت، موفقیت برنامه تمرکززدایی، همانند بسیاری از برنامه‌ها، از مشارکت مردم در تدوین آن آغاز می‌شود و مسلماً در چنین شرایطی، مردم برنامه را از آن خود دانسته، همه‌گونه همکاری در پیشبرد آن خواهند کرد. درست برخلاف مواردی که برنامه‌ها به مردم تحمیل می‌شود که مردم نه تنها کمک موثری در اجرای آنها نمی‌کنند، چه بسا که تخریب‌هایی نیز انجام می‌دهند.

نهضت آزادی ایران معتقد است که در تدوین لوایح، طرحها و برنامه‌های اساسی، باید علاوه بر نظر دولت، از گردآوری دیدگاهها و پیشنهادهای اقشار مختلف مردم، از طریق رسانه‌های جمعی و تشکیل سمینارهای بحث و بررسی و کمیسیون‌های تحقیق، استفاده کرد و بنابراین، در مورد طرح توزیع قدرت نیز نهضت آزادی معتقد به جمع‌آوری آرا و نظرها قبل از تدوین نهایی هر برنامه‌ای می‌باشد.

از سوی دیگر، لازم است که برنامه توزیع قدرت و مدیریت، مانند بیشتر طرحها و برنامه‌های ملی و استراتژیک، در جریان اجرا و در طول زمان مورد بازبینی و تصحیح و تکمیل قرار گیرد و مسلماً یک شبه نمی‌توان به تحقق اهداف چنین برنامه دقیق و عمیقی دست یافت. طبیعی است که چنین طرحی باید به صورت فرایندی تدریجی از سطح شهرها، با تشکیل شوراهای منتخب شهرهایی که در آنها زمینه اجتماعی وجود دارد، آغاز گردد و به تدریج در سایر سطوح تکمیل و توسعه یابد و ابعاد گوناگون آن در مدت اجرا تصحیح و تنظیم شده، در برخورد با واقعیات شکل گیرد. حتی می‌توان استانها و شهرها را بر حسب آمادگی و اولویت‌ها تقسیم‌بندی کرد و در مرحله اول، از مناطقی آغاز نمود که عوامل مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی اجرای سریع برنامه را ممکن می‌سازد و سپس در مراحل بعدی، با کسب تجربه و تصحیح و تکمیل برنامه، به سایر مناطق پرداخت.

در این ارتباط، نهضت آزادی ایران معتقد است که اجرای فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «شوراها» آغاز خوبی برای طرح توزیع قدرت و مدیریت خواهد بود و در این مورد، تشکیل شوراها از سطح ده تا استان و بالاخره ایجاد «شورای عالی استانها» که بلافاصله بحث و بررسی خود را در زمینه برنامه‌های مورد نظر آغاز نمایند - از اولویت بسزایی برخوردار است.

نهضت آزادی ایران

اردیبهشت ۷۶