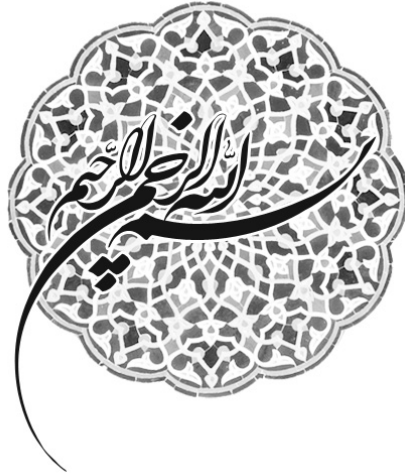


نگاهی به طرح فدرالیسم اقتصادی





نگاهی به طرح فدرال یسیم اقتصادی

## مقدمه

تحلیل و برآورد اوضاع جهانی و داخلی و وضعیت همسایگان و جهان اسلام، در شرایط کنونی وضعیتی را پدید آورده است که لازمه آن برنامه ریزی و اقدام برای حرکتی جهشی در جهت پیشرفت اقتصادی است. طرح فدرالیسم اقتصادی 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 چشم انداز کشور در افق ۱۴۰۴ دکتر محسن رضایی؛ دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و همچنین مطالعه، باریک اندیشی و تعمقی است که وی در بحران های اقتصادی و مسائل دست و پاگیر کشور در طول تاریخ قبل از انقلاب اسلامی و به خصوص دوره سی ساله بعد از پیروزی و تأسیس نظام جمهوری اسلامی داشته و همه را پشتوانه طرحی قرار داده که ایده آن تحت عنوان ” برنامه ای برای پیشرفت اقتصادی کشور بر محور فدرالیسم اقتصادی“ در جریان انتخابات ریاست جمهوری در سال ۱۳۸۸ مطرح و سپس در سال ۱۳۹۰ بصورت یک کتاب منتشر و در اختیار کارشناسان، صاحب نظران و مردم قرار گرفته است .

هدف کلی ارائه این طرح این بوده که با بررسی تاریخی فدرالیسم در ایران و معرفی فدرالیسم اقتصادی به عنوان ساختار مناسب برای رشد جهش گونه در برنامه های پیشرفت کشور، راهبردهای تحقق این ایده و امتیازات و فرصتهای مندرج در آن در عرصه های مختلف به خصوص عرصه پیشرفت اقتصادی ارائه شود. لذا از جمله دغدغه های ارائه این طرح جلب توجه همه نخبگان و دولت مردان کشور به اینک نکته می باشد که اولاً؛ بیش از صد سال است که برنامه های اقتصادی در کشور بر مبنای رشد کشور و نه رشد مردم و پیشرفت اقتصادی جامعه طراحی و اجرا شده است . ثانیاً؛ الگویی که می تواند ما را به مسیر توسعه و پیشرفت رهنمون سازد مختصات الزاماتی دارد، که بر اساس آن همراه با رشد اقتصادی می بایست وضعیت و استانداردهای زندگی مردم هم بهبود چشمگیری پیدا کند و آرامش و امنیت جانی و مالی و منزلت و آبرویی آنها افزایش یابد . در این راستا، بهره گیری از تجربیات سایر ملت ها و راهی که آنها پیموده اند و اقدامات و برنامه هایی که داشته اند و مکاتب، رویکردها و نظریاتی که در رابطه با پیشرفت و توسعه وجود دارد نیز ضروری به نظر میرسد .

## ۱- نگاهی به طرح های پیشین پیشرفت و توسعه در ایران

بررسی راههای سپری شده توسعه در ایران نشان می دهد که دولت های قبل و بعد از انقلاب در توسعه و پیشرفت سیاسی و دفاعی و امنیتی هرچند موفقیت های بزرگی داشته اند، به طوری که به جرأت می توان گفت هم اکنون ایران در بُعد سیاسی و دفاعی قدرت اول منطقه و جزو ده قدرت اول جهان می باشد، لکن در بخش توسعه و پیشرفت اقتصادی و فرهنگی موفقیت ها در حد انتظار نبوده و دلیل آن هم این است که تمامی تلاش ها بر رشد اقتصادی، بدون حضور مردم متمرکز بوده و در این راستا هزاران پروژه اقتصادی طراحی و اجرا شده است؛ با این وجود چنین سیاستی نتوانسته فاصله وضعیت زندگی مردم با انتظارات شان و استانداردهای کشورهای توسعه یافته را به طور محسوس کاهش دهد.

حاصل آن که "رشد نامتوازی" در ایران شکل گرفته و علت این عدم توازن، تجربه رشد اقتصادی است که در آن توسعه اقتصادی محقق نشده. به عبارتی، از دوران عباس میرزا و امیر کبیر و مشروطیت گرفته تا دوران رضا شاه و هاشمی رفسنجانی، زیربناها ساخته شده است اما زیر ساخت های اجتماعی و اقتصادی یا ساخته نشده یا تخریب شده اند. در حالیکه لازمه تحقق توسعه ای مطلوب، ساختن زیربناهای اقتصادی هم سو و هم زمان با زیرساختهای اجتماعی و فرهنگی و به موازات یکدیگر می باشد. یعنی همانطور که سدها و اتوبان ها و راه آهن و ساختمان سازی انجام شده، باید نظام مالکیت و بازار و نهاد علم و نظام های اجتماعی از نظام خانواده گرفته تا نظام شهر سازی، متناسب با این تحول بازسازی می شد. فقر و بیکاری باید تاکنون محو می شد. سلامت و بهداشت باید به حد مطلوب تری می رسید. امنیت روانی و آرامش مردم باید در حد بهتری می بود. تعداد پرونده های قضایی و تعداد زندانی ها باید کمتر از این می بود. بنابراین رشد اقتصادی بوده اما توسعه و پیشرفت نبوده است.

## ۲- مبانی نظری و ضرورت های انتخاب الگوی مناسب توسعه

یکی از اشکالات عمده طرح های پیشین رشد اقتصادی کشور، عدم انتخاب الگوی مناسب نظری یا حداقل عدم انتخاب الگوی مناسب برای رشد اقتصادی کشور بوده است. از اینرو تصمیم گیری درباره نظام فدرال اقتصادی در ایران نیز بدون انتخاب الگوی توسعه، اقدامی شتابزده و بدون مبناست. بطور طبیعی این انتخاب، خود مستلزم شناخت دقیق مفهوم توسعه و تفکیک آن از مفهوم رشد و همچنین بررسی مهمترین الگوها و رویکردهای رایج توسعه و موفق در دنیا و سپس انتخاب و بومی سازی بهترین مدل و متناسب ترین رویکرد توسعه برای رشد و توسعه یافتگی کشور است.

### اولویت توسعه به جای رشد

بر خلاف مدل رشد مارکسیستی و کشورهای نفتی که بر مدار رشد تک بُعدی افتاده اند، در کشورهای موفق، کلیه نسخه های رشد تک بُعدی کنار گذاشته شده است و آنها به پیاده سازی

الگوهای توسعه روی آوردند. در تمامی کشورهای توسعه یافته یا عقب افتاده همواره یک قاعده حاکم بوده است و آن اینکه توسعه و رشد دو روی یک سکه و در واقع همپا با هم هستند. یعنی اگر کشوری توسعه یافته اند، رشد هم کرده اند و اگر عقب افتاده اند رشد هم نکرده اند. رشد پایین و توسعه پایین و رشد بالا و توسعه بالا همپای همدیگر بوده است. شواهد بر این گزاره بسیار است اما تنها به چند مورد بسنده می شود:

۱- در کشورهای تحت سلطه کمونیسم یا ایدئولوژی مارکسیستی، به دلیل دخالت حاکمیت کامل دولت بر همه امور بویژه اقتصاد، و اختصاص مازاد اقتصادی به امور زیربنایی یا امور دفاعی و امنیتی، شاهد افزایش شاخص های رشد در این کشورها هستیم؛ به طوریکه تا سالها این کشورها نرخ رشدی بالای پنج درصد را به نمایش گذاشتند. اما از سوی دیگر، استانداردهای زندگی در قیاس با سایر کشورها همواره پایین بوده است. یعنی رشد در یک یا چند حوزه همزمان به بهبود شرایط زندگی عمومی نینجامیده است.

۲- در کشورهای نفتی به دلیل افزایش های غیر قابل پیش بینی در درآمدهای حاصل از صادرات و فروش نفت، الگویی دیگر از اقتصاد بنام اقتصاد دولتی رانتی شکل گرفت که بر اثر تخصیص مازاد اقتصادی به امور زیربنایی و عمومی و صنایع دفاعی و صنایع مصرفی در اقتصاد، شاهد رشدی بالای پنج درصد هستیم ولی با توزیع نامتوازن درآمدها میان بخش های مختلف اقتصاد، شاهد وارداتی شدن اقتصاد و عدم توازن هم در اقتصاد و هم در جامعه هستیم؛ رشدی که در بسیاری موارد با نابودی صنایع داخلی، ورشکستگی، گسترش فقر، بیکاری و گرانی و تورم همراه است.

۳- در ایران، به خصوص 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 هستیم که در آن دولت ها با اختصاص درآمدهای نفتی به بخش هایی و غفلت از بخش های دیگر، باعث عدم توازن هم در بخش های اقتصاد و هم رشد و توسعه منطقه ای در کشور شده اند. با این حال، علیرغم پیشرفتهای قابل توجه در شاخص های سیاسی و رشد و توسعه مردم سالاری با شاخص ها و مختصات بومی اسلامی در دولت های بعد از انقلاب، در توسعه همه جانبه به خصوص در بخش های فرهنگی و اقتصادی موفقیت چندانی نداشته اند. دلیل این ناکامی این است که به توسعه متوازن و الزامات آن توجه کافی صورت نگرفته و افزایش شاخص های رشد بر توسعه در برنامه ریزی های اقتصادی و اختصاص درآمدهای نفتی توجه کافی صورت نگرفته است.

هم اکنون، می توان گفت که در بُعد اقتصادی ایران رشد اقتصادی را تجربه کرده است ولی توسعه اقتصادی را نتوانسته همپا با رشد به پیش ببرد. به عبارتی، دولت های ایران از رضا شاه گرفته تا هاشمی رفسنجانی به ساخت زیر بناها کمابیش اهتمام داشته اند ولی به زیر ساخت های اجتماعی و اقتصادی یا بی اعتنا بوده اند یا عمداً آن را تخریب کرده اند. در حالیکه پروژه توسعه همزمان باید به هر دو بُعد ساختاری و زیربنایی اقتصاد و فرهنگ و جامعه توجه داشته باشد. همانطور که سدها و اتوبانها و راه آهن و ساختمان سازی صورت می گیرد، باید نظام مالکیت، بازار، علم، فناوری و نظامهای اجتماعی از نظام خانواده گرفته تا نظام های شهری نیز متناسب با شرایط توسعه پایدار

و متوازن مورد توجه قرار گیرد. در هر صورت، آنچه ما مشاهده می کنیم وضعیتی ایده آل در توسعه همه جانبه کشور نیست و با توسعه مطلوب فاصله زیادی دارد.

## مدیریت توسعه

تمامی کشورهای موفق توسعه یافته در قرن بیستم، توسعه را به خوبی مدیریت کردند. از مدیریتی که امپراطور مسیحی در ژاپن برای توسعه برگزید تا تیم شانگهای در چین و تیم ژنرال ها در کره جنوبی و تیم ماهاتیر محمد در مالزی، نمونه های این تلاشها در مدیریت توسعه بوده است. متأسفانه در ایران هیچگاه مدیریت توسعه شکل نگرفته و تغییرات سیاسی پی در پی و دخالت بیش از حد سیاست در امور اقتصادی، موجب طولانی شدن مسیر توسعه و پیشرفت در ایران شده است. تجربه نشان می دهد که مدیریت اقتصاد ملی بدون مدیریت توسعه اقتصادی، به جایی نخواهد رسید و در صورتیکه نهادی برای مدیریت توسعه اقتصادی فراهم نشود اقتصاد ملی ما به سامان نمی رسد.

### مهمترین الگوهای توسعه

به نظر میرسد تا کنون دو الگوی موفق در توسعه ملتها مؤثر بوده است: ۱- الگوی توسعه تدریجی ۲- الگوی توسعه شتابان.

**الگوی اول** که زادگاه آن در غرب یعنی اروپا و اصلاح شده آن در آمریکا بوده است، بر «توسعه تدریجی» تأکید دارد. در این الگو، توسعه امری تدریجی و طولانی است و قریب «دویست سال» طول می کشد تا در یک کشوری بوجود آید. ابتدا در کشور تحولاتی در سرمایه انسانی و نهادهای اجتماعی و همچنین تحولاتی در ابعاد معرفتی و مهارتی صورت می گیرد و بعد از آن فناوری و دانایی و علم بشر تغییر می کند و سپس سخت افزارهای توسعه مثل کالبد شهرها و صنعت و کشاورزی متحول می شود.

در طول این مدت نهادهای سیاسی از جمله آزادی و دموکراسی و نهاد دولت به مرور و علیرغم مخالفت ها و مقاومت های آنها اصلاح می شوند. در کنار این تحولات، ارزشهای اخلاقی از طریق آموزش و تربیت دگرگون می شود. نظامات حقوقی و قضایی و سیاسی در جامعه شکل می گیرد و نیروی پلیس برای تضمین این نظامات هم بوجود می آید.

این اتفاقات در فرانسه، آلمان، انگلیس و بعد از آنها در آمریکا در طی سالیان درازی اتفاق افتاد. علت طولانی شدن این است که نهادها و ارزشها و زیرساختها به صورت طبیعی رشد می کنند. بنابراین، با مقاومت نیروهای قدیم مواجه می شوند و یک مسیر زیگزاکی را طی می کنند. راههای زیادی بارها تکرار می شود تا کنار گذاشته شود.

**الگوی دوم** که در آسیای جنوب شرقی متولد شد و ببرهای آسیا از دل آن بیرون آمدند را «الگوی

توسعه شتابان“ می‌گوییم. این الگو ظاهراً از تجربه موفق ژاپن و تجربه شکست خورده نسخه‌های توسعه تدریجی در کشورهای دیگر برداشت شده بود. پس از ژاپن این الگو اصلاح شد و با شتاب بیشتر در کشورهای تایوان، سنگاپور، هنگ کنگ و کره جنوبی به کار رفت. این چهار کشور به بهره‌های 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 آنها 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 سر گذاشته‌اند. در این الگو، دولت‌ها نقش مهمی در توسعه بر عهده می‌گیرند. دولت‌ها پای خود را از فعالیت‌ها بیرون می‌کشند ولی در نهاد سازی و یا ظرفیت سازی و ایجاد انگیزه وارد می‌شوند. دولت‌ها دیگر پیمانکار بزرگ نیستند بلکه ناخدای بزرگی می‌شوند که پارو زدن را بر عهده مردم می‌گذارند و سکانداری را در پیش می‌گیرند. سرعت پیشرفت و توسعه در این الگو از دو بیست سال به “پنجاه سال” رسیده است.

در این الگو، رشد اقتصادی حتی به ارقام باور نکردنی ۱۲ درصد هم برای چندین سال متوالی می‌رسد. 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 در حال پیشرفت بوده است. در این الگو، سرعت پیشرفت سه یا چهار برابر سرعت پیشرفت در الگوی تدریجی است.

ما در ایران خواسته‌ها، آرزوها و شعارهای خود را بر اساس الگوی شتابان طرح می‌کنیم ولی در عمل 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. معمولاً تقصیر را به گردن افراد و اشخاص می‌اندازیم و فکر می‌کنیم اگر این تیم و دولت بروند و تیم و دولت دیگری بیاید مسأله حل می‌شود. برخی از سیاستمداران مشکل را فهمیده‌اند ولی چون راه حلی برای آن ندارند، به عوام فریبی دست می‌زنند. برخی دیگر درک درستی از توسعه و تفاوت آن با رشد ندارند.

از اینرو به نظر می‌رسد مدیریت توسعه شتابان باید برای مبنای فلسفه و منطقی درست برای توسعه و پیشرفت ایران قرار گیرد که نه تنها آن را به اثبات برساند و اجماعی عمومی را در قبول 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 و از رهگذر درک این فلسفه و منطق واحد، به یک رویکرد مشترک در توسعه کشور برساند. از اینرو از ضروریات دیگر، شناخت رویکردهای توسعه در جهان و سپس انتخاب رویکردی متناسب در توسعه ملی کشور است.



## رویکردهای توسعه

با مطالعه نظریات توسعه در جهان و فلسفه‌هایی که در ورای آنهاست، سه گروه رویکرد قابل تشخیص است: ۱- توسعه بر محور انسان (فرد) ۲- توسعه بر مبنای دولت ۳- توسعه بر مبنای مردم

### ۱- توسعه بر محور انسان

در نظریه توسعه بر مبنای فرد یا فردگرایی (individualism) مهمترین مسئله که این گروه بر آن تأکید می‌کنند آزادی فردی است. یعنی هر فردی بتواند آزادانه حق انتخاب داشته باشد. رفتار عقلایی او چیزی جز تخصیص آزادانه عمر و سرمایه خویش به فعالیت‌های بهینه نیست. لذا نظام سرمایه‌داری (لیبرالی) بر همین مبنا معتقد است که باید آزادی کامل را برای انباشت سرمایه بوجود آورد. کارگران هم نیروی کار خود را در بازار آزادانه عرضه کنند تا "نظام عرضه و تقاضا" قیمت و دستمزد آنها را تعیین کند.

### ۲- توسعه با محوریت دولت

در توسعه بر مبنای دولت مهمترین دغدغه بشر عدالت است. مردم از حق برابری برخوردار هستند ولی چون خودشان نمی‌توانند به حق خویش دستیابی داشته باشند، دولت به نمایندگی از جامعه این وظیفه را بر عهده می‌گیرد. توسعه دولت محور چه در شکل "سوسیالیسم" آن و چه به شکل "کمونیستی" آن، بدنبال توزیع عادلانه ثروت هستند. در شکل مارکسیستی، جایگاه مردم به جامعه یعنی طبقات تنزل می‌یابد و جامعه هم نهایتاً به نفع طبقه کارگر کنار می‌رود و دولت را بر عهده می‌گیرد که نماینده طبقه کارگر است که خود آن هم نماینده جامعه است. در سوسیالیسم، جامعه فراتر از طبقه کارگر تعریف می‌شود اما در آنجا هم دولت نماینده جامعه می‌باشد. ولی در عمل دولت‌ها نتوانستند نماینده جامعه و مردم باشند بلکه برخی از آنها در مقابل جامعه قرار گرفتند.

### نقد توسعه فرد محور و دولت محور

در رویکرد اول، انسان محور توسعه تلقی می‌شود و در رویکرد دوم، دولت محور توسعه قرار می‌گیرد. توسعه انسان محور با آزادی و دومی بر محور عدالت شکل می‌گیرد و معتقد است که کارکرد افراد در بازار، بمثابة یک "دست غیبی" هم کارایی و هم عدالت را تحقق می‌بخشد ولی توسعه دولت محور معتقد است که بازار در تسخیر سرمایه داران است و عدالت تحقق نمی‌یابد. دولت به جای مردم باید اقتصاد و توسعه را بر عهده بگیرد.

### نگاهی به رویکردهای اقتصاد ایران

در ایران بارها برنامه‌های توسعه بر مبنای فرد و دولت طراحی و اجرا شده است. لذا همیشه ترکیبی از نگاه‌های لیبرالی و سوسیالیستی در برنامه ریزی و مدیریت توسعه ای ایران وارد شده است. به

همین دلیل، اقتصاد ایران نه شکل سرمایه داری به خود گرفته و نه به شکل سوسیالیستی؛ بلکه ترکیبی از آنهاست.

از آنجا که این ترکیب سرمایه داری و سوسیالیسم بصورت ناموزون و بدون منطقی اساسی در ایران شکل گرفته است، یکپارچگی منطقی در اجزای اقتصاد ایران دیده نمی شود. بنابراین، ما نیازمند رویکردی منطقی در اقتصاد ایران هستیم. به نظر می رسد رویکرد اقتصادی و توسعه ایران باید "مردم محور" باشد. یعنی باید اقتصاد و توسعه را مردمی کرد. البته فرد و دولت هم جزء آن هستند. در این رابطه آزادی و عدالت هر دو در توسعه ایرانی و اسلامی مؤثر هستند. به نظر می رسد رویکرد توسعه مردم محور کشور را به الگوی توسعه شتابان نزدیک می کند. در سطور بعدی ابعاد این رویکرد تشریح می شود.

### ۳- توسعه مردم محور یا توسعه متعالی

مردم اکثریت نیستند بلکه تمام افراد جامعه را شامل می شوند. اکثریت که عمدتاً بمعنای اکثریت شرکت کننده در انتخابات- که گاهی بعنوان اکثریت مطلق شامل حداقل ۵۱ درصد و گاهی نیز تحت عنوان اکثریت نسبی، به حتی پائین تر از این سطح نیز تنزل پیدا میکند، چیزی است که لیبرالیسم برای پوشاندن خلاء خود در تفسیر مردم برگزیده است. با این وجود مردم به هیچ طبقه خاصی منحصر نیستند. بلکه همه طبقات را شامل می شوند. طبقه کارگر یا طبقات در مارکسیسم و سوسیالیسم نیز نمی تواند خلاء مردم را پر کند. مردم همه طبقات هستند. توسعه بر مبنای مردم، توسعه ای انسانی اجتماعی است. این نوع توسعه را توسعه متعالی نیز می توان نامید. توسعه مردم محور یا متعالی در دو محور صورت می گیرد. "تحول نهادی" که تحول در نهادهای اجتماعی و سیاسی است؛ یعنی تحول در بازار و مالکیت و علم و فناوری و دولت و خانواده و تربیت. این تحول موجب می شود که روابط و مناسبات افراد و گروه های یک جامعه و شهرها و جمعیتها آسانتر متحول بشوند. تحول دوم باید در افراد و گروهها و جمعیتهای مستقر یا به تعبیر دیگر در "جغرافیای انسانی" صورت گیرد. لذا توسعه را به دو نوع توسعه مرتبط و مکمل هم تقسیم می کنیم: توسعه جغرافیایی و توسعه نهادی.

### توسعه جغرافیایی

در این محور، توسعه در تمام شهرها و روستاها و مناطقی که مفهوم مردم به معنای جامعه شکل بگیرد، امکان پذیر است. مردم یعنی مجموعه ای که تقسیم کار می تواند در میان آنها به شکل اقتصادی صورت گیرد و در ضمن روابط و مناسبات انسانی و اجتماعی معنا داری نیز بین آنها برقرار است. ممکن است روستا و یا جزیره ای نتواند به چنین قابلیتیی برسد و لذا توسعه هم در آنجا اتفاق نمی افتد ولی در جزیره ای مثل سنگاپور یا هنگ کنگ این اتفاق می افتد که در آن صورت امکان توسعه شکل می گیرد. اما حضور مردم تنها یک استعداد است. مردم باید به مجموعه ای 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 جغرافیایی نوعی توسعه شبکه ای می باشد. لذا با ورود فناوری اطلاعات و جهانی شدن، انواع شبکه های جهانی نیز بوجود آمده است. از این رو توسعه جغرافیایی نوعی توسعه شبکه ای می باشد.

### توسعه نهادی

نهادهای اجتماعی از قبیل خانواده و بازار و مالکیت و علم اگر متحول نشوند، جامعه ای توسعه یافته شکل نمی گیرد. نهادها در توسعه مؤثر هستند ولی این نهادها هم بدون توسعه در افراد و تشکیل سرمایه انسانی، کار به جایی نمی برد. اصلاح و بهبود نهادها و برطرف کردن گسست های نهادی و ایجاد یکپارچگی آنها مهم است. در توسعه شتابان نهادهای بازار، مالکیت، تجارت و علم مورد مطالعه قرار می گیرد و نواقص آنها در انجام مبادلات و در تعامل با یکدیگر مشخص و با کمک قوانین و حمایت های دولتی مورد اصلاح قرار می گیرد. نهادها شامل قواعد و رفتارها و اصولی است که افراد جامعه را در تقسیم کار و مبادله محصولات خویش یاری می رساند. به آنها انگیزه و توانایی لازم را برای ساختن محصولات انسانی و مادی می بخشد. تأسیس و بازسازی و تقویت نهادها موجب می شود که محیط برای توسعه آماده شود.

تحول در نهاد اخلاق در کنار نهاد بازار و نهاد دموکراسی و نهاد دولت، یکی از ضروریات توسعه متعالی است. اینکه جنبش ضد وال استریت، نظام سرمایه داری را از اساس متهم به فساد کرده است، به دلیل این بوده است که نظام سرمایه داری، نهاد اخلاق و ارزشهای فرهنگی را کنار گذاشته است. البته نهاد اخلاق بدون نهاد دین نمی تواند مراقبت لازم را در افراد و در بازارهای مالی و پولی بوجود آورد. نهاد دین که مسأله آخرت و خداترسی را در روابط و مناسبات دخالت می دهد، نظارت درونی را در کنار نظارتهای بیرونی تقویت می کند.

در حقیقت، مبارزه با فساد ناشی از لابی گریهای 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 مجدداً به توسعه و پیشرفت بشر بر می گردد.

### نتیجه: ضرورت انتخاب مدل توسعه همه جانبه و متناسب

برای آنکه الگوی توسعه ایرانی اسلامی با لباس مناسبی که نوعی ظرفیت سازی برای آن باشد پوشانده شود، طرح فدرالیسم اقتصادی پیشنهاد می شود. فدرالیسم اقتصادی یک طرح مدیریتی و توسعه ای است که هر کدام مکمل دیگری است. هم برنامه ای برای توسعه شتابان ایرانی اسلامی است و هم ساختار مدیریتی کشور را بازسازی می کند. اصولاً توسعه باید هم تحول در فرد و هم در جامعه و هم در دولت را ببوشاند در غیر اینصورت توسعه صورت نمی گیرد. 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. از اینرو بدیهی است که ما راهی جز انتخاب الگوی تجربه شده توسعه شتابان نداریم.

### دلایل انتخاب الگوی توسعه شتابان

این الگو با اقلیم و فرهنگ و منابع انسانی ما سازگار است. البته به دلیل تفاوت در فرهنگ و اقلیم و منابع انسانی ایران با کشورهایی که مدل توسعه شتابان را تجربه کرده اند، ما نیاز به یک مدل بومی از نوع آن داریم. الگوی توسعه تدریجی قریب صد سال است که در کشور ما پیگیری می شود. البته به دلیل عدم عمرامی نظام بین المللی چه در زمان حکومت شاهان و چه در زمان دولت های پس از انقلاب اسلامی که با کارشکنی خود مانع تحقق برنامه های توسعه در همان مسیر تدریجی شده اند، مدت بسیار طولانی نسبت به کشورهای مشابه دیگر طول کشیده است. پس، توسعه تدریجی نه شدنی و نه مورد انتظار ملت ایران است. لذا باید از رفتارهای فعلی جامعه و دولت که در مسیر توسعه تدریجی است، دست برداریم. همه با هم در حال اسراف و هدر دادن زمان و عمر خود هستیم.

الگوی توسعه شتابان در هر کدام از کشورها 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 کرده اند. دارا بودن چشم انداز ملی و ایجاد عزم ملی و حرکت جمعی به سوی آن، سه اصل از این الگوی توسعه شتابان است.

اینکه این چشم انداز چیست و چگونه عزم و اراده ملی یکپارچه ای برای تحقق آن بوجود می آوریم و از کجا توسعه را شروع خواهیم کرد، چه فعالیت های کلیدی و چه مناطق پیشگامی را انتخاب و طراحی و اجرا می کنیم، 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 سه گانه، مشابه شورای انقلاب فرهنگی از همان افرادی که ذکر شد تشکیل شود. البته اگر یک نظام انتخاباتی هم برای انتخاب آنها بوجود آید، مشکلی ندارد.

### ۳- سابقه مدیریت فدرالی در تاریخ ایران

بر خلاف تصور بسیاری افراد که طرح ساختار فدراتیو را در ایران بدعت آمیز می دانند، مطالعه دقیق تاریخ نشان می دهد که فدرالیسم پدیده ای دیرپا در این سرزمین بوده و تمرکز گرایی به شیوه امروزی پدیده ای جدید است. بررسی های تاریخی نمایان گر آنست که پیش از شکل گیری امپراتوری هخامنشیان که پهنه گسترده ای از دنیای قدیم را شامل می شد، در فلات ایران حکومت های ناحیه ای مختلف تکوین یافته بودند که مهمترین آنها عیلامی ها و مادها بودند که نفوذ و تأثیر آنها بر تمدن های دیگر قابل ملاحظه بوده است. نکته قابل توجه در باب تمدن عیلامی ها آنست که حکومت آنها اصولاً حکومت ایالات خود مختار یا به عبارت امروزی حکومت فدرال بوده است؛

به این ترتیب که هر یک از ایالات دارای حکومت های جداگانه بوده اند . در دوران هایی که دولت مرکزی اقتدار و نفوذ کافی نداشت، هر کدام از این حکومت های فدرال با استقلال کامل عمل می کردند و در دوران هایی که حکومت مرکزی مقتدر و قوی بود، موفق می شد این حکومت های خود مختار را تحت نفوذ و اقتدار خود در آورد که البته در چنین شرایطی نیز این حکومت ها همچنان استقلال داخلی خود را حفظ می نمودند. مادها به عنوان نخستین سلسله ایرانی در قرن ۷ پیش از میلاد، دولتی را تأسیس کردند که مرکب از ۶ طایفه بودند . سرزمین ماد در واقع به کشورهای کوچکی که هر یک مستقل بودند تقسیم می شد و هر قسمت نیز دارای شاه بود . در منابع تاریخی آمده است که کوروش در پی ایجاد تمرکز در قلمرو پادشاهی خود نبود و به ملت های تحت حکومت خویش حداکثر آزادی را می داد . کوروش برای این مقصود نظام شهریاری یا ساتراپی را بنیاد نهاد و شهریاری ( به معنای نگهبان شهر یا سرزمین، شهریان ) فرمانداری بود که از سوی شاه برای اداره امور نقاط مختلف قلمرو و امپراتوری تعیین می شد . در دوران پادشاهی وی شهربانان هر ناحیه اغلب از میان مردم همان منطقه انتخاب می شدند .

در کتیبه نقش رستم از ۳۰ ساتراپی که داریوش ایجاد نموده بود، نام برده شده که بر اساس قوم و نژاد تأسیس شده بودند . هر یک از ساتراپ ها در حکم یک ایالت و گاهی در حکم یک کشور بودند . همانگونه که اشاره شد در بیشتر نقاط، ساتراپ ها از اهالی همان ناحیه انتخاب می شدند و بیگانگان را به مقام ساتراپی نمی گماشتند . ساتراپ ها صلاحیت اداره و دخالت در تمام امور ساتراپی را داشتند . فرمانده نظامی آن ناحیه بودند و به نام خویش سکه می زدند . ساتراپ های مرزی برای برقراری روابط سیاسی با همسایگان خارجی تا حدودی دارای آزادی عمل بودند .

در دوره اسکندر و سلوکیان نیز تقسیم بندی امپراتوری به شهریان نشینهای متعددی که در دوره هخامنشیان مرسوم بود حفظ شد . شهریان نشین های ایرانی تحت حکومت یک نایب السلطنه یعنی کسی که مشرف بر همه شهریان نشین ها بود و در اکباتان اقامت داشت قرار داده شد. در این دوران هر یک از شهرهای ایران مجلسی محلی داشت که عهده دار اداره امور شهر بود . فرمان هایی که توسط شاه صادر می شد باید به تصویب شورای شهر می رسید . چنین سازمانی پیش از سلوکیان نیز وجود داشت و سلوکیان فقط آن را به رسمیت شناختند .

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 پولیس های یونانی اداره گردیده و سازمان حکومتی خود مختار داشتند . **دوم** شهرهایی که نوعی حکومت مشترک با دولت مرکزی تشکیل می دادند و **سوم** امیر نشین های مستقلی چون ایالات آدیا . البته بایستی توجه داشت که حتی شهرها و مناطقی که به شیوه پولیس اداره می شدند به لحاظ امور داخلی کاملاً از نظارت دولت مرکزی استقلال نداشتند و خصوصاً در مواقع بحرانی از شاهنشاه پارتی کسب تکلیف می نمودند . هرچند با بر افتادن اشکانیان و قدرت یابی ساسانیان، آنان بر آن شدند تا حکومت مرکزی واحدی را در سراسر ایران برپا دارند اما در همین دوران نیز کشور ایران به مرزبانی ( برابر ساتراپی زمان

هخامنشیان)، استان، شهر و ده تقسیم بندی شد. ساتراپ را مرزبان می خواندند. استانداران زیر دست مرزبانان بودند و قوای نظامی محدودی داشتند. اداره شهرها به عهده شهرداران و اداره امور دهات بر عهده دهگیر بود. انوشیروان شاه ساسانی، کشور را به چهار ایالت تقسیم کرد و بر هر یک از آنها نایب السلطنه ای گمار که هر یک قوای نظامی مستقلی داشتند. بدین ترتیب، در چهار سوی کشور، چهار واحد سیاسی و نظامی با اختیارات وسیع بوجود آمد که با روش عدم تمرکز اداره می شدند.

از سال ۳۰ هجری که سال مرگ یزدگرد سوم آخرین پادشاهی ساسانی است تا سال ۱۳۴۴ هجری که تاریخ برافتادن قاجاریان است، در درون حدود طبیعی ایران بیش از یکصد و پنجاه خاندان و قوم به صورت مستقل یا نیمه مستقل حکومت نمودند. از میان ایشان تنها چهار خاندان سلجوقیان، مغولان، نادرشاه و صفویان بر سراسر ایران حکمروا بودند و در دوره‌های دیگر چه بسا در یک زمان بیش از ده پادشاه مستقل در ایران حکومت می کردند.

پس از ورود مسلمانان به ایران نیز با توجه به تشکیلات منظم اداری ساسانیان و تجربه ایرانیان در امور اداری، مسلمانان بسیاری از قواعد مملکت داری ایرانیان را پذیرفتند. هر چند تقسیمات کشوری ایران در این دوره به روشنی مشخص نیست اما می توان گفت که مرزهای سابق میان ایالات و ولایات تا حدود زیادی محفوظ باقی مانده بود.

در دوران شاه عباس 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 خود مختاری نیز میرسید و البته این امر با اختیارات و اقتدار شاه در تضاد نبود. شاه عباس فرمانروای مقتدر صفوی با فراهم آوردن قشون منظم که حقوق آنان از املاک خالصه پرداخت می شد و قشون چریک که حقوق خود را از والی دریافت می کردند، مخالفتی نداشت. 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.

در زمان حکومت خاندان افشار نیز روال حکومتی صفویه تقریباً محفوظ ماند. در زمان زندیه نیز همان شیوه حکومت های پیشین دنبال شد با این تفاوت که گاه فرمانروایی ایالات جنبه موروثی پیدا می کرد. نکته قابل توجه آنست که حکومت کریم خان زند نوعی بدعت در ساختار حکومتی ایران زمین به شمار می رود. حکومت کریم خان را می توان نوعی حکومت وکالتی متمرکز دانست. البته حامیان اصلی کریم خان کردها و لرها بودند که در ارتش دایمی به کار گرفته می شدند و اداره مناطق آنها به خودشان سپرده شده بود. از قبایلی نیز که مورد عنایت نبودند، عده ای در محل خود استقلال داشتند چون وسایل اجبار کننده حکومت مرکزی ناکافی بوده یا اصولاً حکومت مرکزی به استقلال طلبی آنها اعتنائی نداشت.

در دوران حکومت قاجار نیز پس از آغا محمد خان، میل غالب این بود که اراضی وسیعی از مملکت به عنوان (تیول) به افراد واگذار شود. بدین ترتیب، به وسعت نواحی که به طور غیر مستقیم اداره

می‌شد، نسبت به نواحی که مستقیماً تحت حکومت مرکزی اداره می‌شد، افزوده شد.

### فروپاشی نظام فدرالی ایران پس از هزار سال

انقلاب مشروطیت نقطه عطفی در تحولات سیاسی و اجتماعی ایران 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 ایران دارای تقسیمات ایالت و ولایت بود. قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی تقسیمات فوق را چنین تعریف و تحدید کرده است. وفق ماده ۱ این قانون «ایالت قسمتی از مملکت است» که دارای حکومت مرکزی و ولایات حاکم نشین جزو «است و مطابق ماده ۱۱۵» ولایت قسمتی از مملکت که دارای یک شهر حاکم نشین و توابع آن می‌شد «اعم از اینکه حکومت آن تابع پایتخت یا تابع مرکز ایالتی باشد». معین شده است و توابع چند «بلوک» و هر بلوک تعدادی «قریه» و «قصبه» را شامل می‌شده. (ماده ۹۷) ولایات نیز به ولایات تابع ایالت و «ولایاتی که 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 دارای یک شهر، مرکز حکومتی بود که «حاکم نشین» خوانده می‌شد. (مواد ۱۱۷ و ۱۲۲ قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی مصوب ربیع الثانی 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 ایالات و ولایات مداخله می‌کردند. مطابق ماده ۱۰۳ «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». در واقع 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 افکننده بود و اوضاع رفته رفته وخیم تر هم می‌شد؛ و عمل به این خواسته‌ها و اهداف جامه عمل نپوشید. دلایلی همچون دخالت بیگانگان، اختلافات میان جناح‌های مشروطه خواه، 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.

در چنین اوضاع و شرایطی، اقشار مختلف جامعه چشم انتظار ظهور دولتی بودند تا بتواند هرج و مرج و ناامنی حاکم بر مملکت را از بین ببرد و به اوضاع ناآرام کشور سر و سامان دهد. برای به نظم آوردن جامعه ایران آنهم پس از مشروطه دو راه وجود داشت؛ یکی آنکه دولتی مقتدر در چارچوب قانون بوجود می‌آمد و نظم را برقرار می‌کرد. از جمله مدیران قوی بر ایالات و ولایات می‌گذاشت

. یا آنکه فردی مستبد بر سر کار می آمد و با ایجاد یک دولت متمرکز و نهایتاً استبدادی یک نظم آهنین و غیر مشروع را بنا می گذاشت. متأسفانه 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 می کردند و این مأموریت را به او می دادند این شخص کسی نبود جز رضا خان میر پنج که با توجه به خصوصیات فردی اش گزینه مناسبی برای این امر به نظر می آمد. رضا خان با ایجاد و تقویت سه پایه نگهدارنده نظام خود کامه 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. در گفتمان شبه مدرنیسم پهلوی، سنت، مذهب، قومیت ها و دیگر گروههای سنتی به عنوان اغیار تلقی شده و از عرضه قدرت کنار گذاشته شدند تا رژیم بتواند سیاستهای نوسازی خود را اجرایی نماید. اجرای اینگونه سیاستها نیازمند تمرکز ابزارها و منابع قدرت سیاسی در دست رژیم خود کامه رضا خان بود. از سوی دیگر نیز چنین تمرکز قدرتی سبب انقیاد نیروهای اجتماعی و سیاسی می شد.

در حوزه اقتصادی نیز هرچند که بسیاری از اقدامات زیربنایی در دوره رضاشاه شروع شد ولی اقتصاد ایران از مسیر خود منحرف شد. دولت بیش از گذشته به دخالت در اقتصاد روی آورد و حجم دولت بزرگ شد. البته سد سازی و بانکداری و راه و راه آهن و ایجاد دانشگاه که از آرزوهای مشروطه خواهان بود، در زمان رضا شاه اوج گرفت ولی رشد اقتصادی به بهای فدا شدن توسعه و تعالی پیش رفت.

رضا خان برای تسلط بر جامعه و مستحکم نمودن پایه های اقتدار خود، نیاز به یک دستگاه اداری متمرکز داشت زیرا قدرت و اقتدار دولت برای کنترل بر همه امور کشور، مستلزم وجود یکدستگاه بوروکراسی عظیم و متمرکز است. همچنین، دیگر نهادهای دولتی و نیز صنایع و مراکز نظامی برای رشد و گسترش خود نیازمند کارمندان و کسانی بودند که امور مربوطه را بدست گرفته و به رتق و فتق آنها پردازند. به این ترتیب، به تدریج شبکه اداری و نظامی توسعه یافت و دولت بیش از پیش بر مقدرات جامعه تسلط یافت.

آنچه بعنوان اصلاحات رضا خان معروف است، در حوزه های مختلف اقتصادی اعم از تولید، توزیع و مصرف، در جهت تحکیم مبانی قدرت دولت خود کامه 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 به کار می رفت.

رضا شاه 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 بخش های مختلف بود. طبق این قانون تعیین استانداران توسط وزارت کشور



صورت می گرفت. 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 را کنار زد و سرنوشت افراد را به مرکزیت واحد واگذار کرد. در نتیجه، اصلاحات آمرانه و اقتدار گرایانه از بالا همراه با انسداد سیاسی و از میان بردن تکثر سیاسی و تنوع فرهنگی نه تنها ملت سازی را به همراه نیاورد بلکه به توسعه نیافتگی سیاسی هم انجامید.

#### ۴- نظام بوروکراسی در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تأسیس نظام جمهوری اسلامی، مشارکت مردم در تعیین حاکمان یک نقش اصلی شد ولی دولت مرکزی با همان ساختار و بروکراسی متمرکز رضا شاهی 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 پر حجم و اقتدار گرا و با فرهنگ امنیتی و بدبینانه به مردم، در تهران باقی ماند. لذا انقلاب در نظام بروکراسی کشور راه پیدا نکرد.

#### ویژگی های نظام بوروکراسی ایران

نظام اداری و بوروکراتیک ایران که از دوران رضا شاه با کمک مستشاران غربی (انگلیسی، امریکایی، فرانسوی، بلژیکی) ساخته شده از خصوصیات زیر برخوردار بوده است:

۱. **تقلیدی و سنتی بودن:** نظام اداری ایران از روی الگوهای غربی آنهم از بخش نظامی آنها تقلید و پیاده سازی شده است ولی به دلیل عدم انتقال روز آمد تجارب و پیشرفتهای علمی و تغییرات در ساختار دولت ها بخصوص در دهه ۱۹۹۰، دچار نوعی فرسودگی و عقب ماندگی شده است. مثلا در تمام کشورهای غربی، نظام اداری در شکل فدرالی نوینی به حیات خود ادامه می دهد ولی نظام اداری ایران به شکل پادگانی باقی مانده است.

۲. **ساختار استبدادی:** پنجاه سال استفاده نظام شاهنشاهی از نظام بوروکراتیک کشور، نوعی ساختار عدم مشورت و استبداد زدگی و سلسه مراتب آمرانه در آن شکل داده است. در حالیکه در ساختارهای مشابه در کشورهای مادر، به دلیل همراهی آنان با دموکراسی و آزادی های اقتصادی و اجتماعی و حاکمیت قانون از ساختاری دموکراتیک برخوردار هستند.

۳. **فرهنگ سازمانی:** ساختار نظام اداری وارداتی و استبداد زده و سنتی ایران از یک فرهنگ فرد گرایی غربی دهه های ۶۰ و ۷۰ 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 غیر طبیعی:** نظام اداری حکومت های توسعه یافته در محیط طبیعی بوجود می آیند و رشد می کنند، 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 می کنند. منابع مالی دولت ها بخشی از

محصول نهایی اقتصاد ملی هستند و با شکوفایی آنها گره خورده است. هر نوع بحران و حادثه مهم اقتصادی که به دولت کشیده می شود، نه تنها موجب مشکلات سیاسی اجتماعی می شود بلکه منابع مالی دولت را نیز به مخاطره می اندازد.

حتی اگر اخلاص اقتصادی کم شدتی بوجود آید، منبع مالی دولت متأثر می شود. در چنین حالتی دولت ها ناچار خواهند شد که از خود کارآمدی نشان دهند و مشکلات پیش آمده را حل کنند و یا کنار می روند، در غیر اینصورت، سقوط می کنند. بروکراسی و نظام اداری ایران در بستری غیر طبیعی بوجود آمد و رشد کرد. عدم سازگاری های اجتماعی و فرهنگی نظام اداری با محیط ملی و منابع مالی ناپایدار و غیر صحیح که از فروش سرمایه های ملی بالخصوص نفت تأمین می شود، باعث شده است که نظام اداری ایران "ناقص الخلقه" و ناتوان در اجرای وظایف قانونی خود باشد و انتظارات مردم را پاسخ گو نباشد.

### تداوم نظام اداری سنتی ایران با ویژگی های 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 تأمین منابع از طریق درآمدهای نفتی، موجب جدایی دولت از جامعه و اقتصاد دولت از اقتصاد ملی شده است. لذا ناکارآمدی دولت ها تأثیری در بقای آنان ندارد.

با توجه به ویژگی های دیوانسالاری ایران، نظام اداری نه تنها مانع پیشرفت جامعه و اقتصاد ملی شده، بلکه مانع پیشرفت نظام سیاسی جمهوری اسلامی بوده است. اگرچه در پایان دوره جناب آقای هاشمی رفسنجانی و تمامی دوران جناب آقای خاتمی، موضوع تحول اداری به صورت جدی در مباحث کارشناسی دولت و تحقیقات علمی در دستور کار قرار گرفت ولی هیچگاه در عمل جدی نشد. تدوین چشم انداز بیست ساله کشور فرصت مناسبی است که بحث تحول اداری کشور در چارچوب آن ساماندهی شود. مشکلات فراوانی که امروز از تمرکز گرایی تا فساد اداری و مالی در دستگاه اداری کشور وجود دارد، بدون تحول اداری هدفمند و علمی امکان پذیر نیست و نشان می دهد که از فرصت انقلاب سیاسی بایستی استفاده می شد و انقلاب اداری متناسب با دستاوردهای نظام جمهوری اسلامی صورت می گرفت.

### نتیجه: ضرورت مدیریت تأسیسی در اداره کشور

بازسازی نظام اداری کشور برای پذیرفتن مسئولیت توسعه کشور حیاتی است. کشور ما نیاز به سازمان اداری مناسبی دارد که بتواند انرژی پایان ناپذیر مردم را در توسعه آزاد و هدایت کند. نظام اداری ایران بر اساس بدبینی نسبت به مردم طراحی شده است، لذا مانع حضور گسترده مردم و سرمایه های آنان در توسعه می شود.

از اینرو به نظر می رسد طرح فدرالیسم اقتصادی، الگویی برای تغییرات اداری کشور و فراهم سازی محیطی برای حضور نخبگان هر منطقه در اداره اقتصادی و تجاری و علم و فناوری آن مناطق است

دو اصل مهم در تجربه های نهادهای انقلابی وجود دارد: ۱- مردمی کردن فعالیت ها ۲. منطقه ای کردن اداره کشور البته مردمی کردن با دست مردم و برای مردم در فعالیت های اقتصادی هم اکنون باید مطرح باشد. اداره منطقه ای کشور هم نیاز به یک ساماندهی منطقی و علمی و مناسب با جامعه و اقلیم ما دارد.

### ۵- تجربه های جهانی فدرالیسم

امروزه بیست کشور فدرال بر پنجاه و یک درصد خاک دنیا حکومت می کنند و نماینده ۳۹/۵ درصد مردم دنیا هستند. البته این کشورها نظام مشابه یکدیگر ندارند و هیچ دو کشور فدرال مشابهی وجود ندارد. در آمار دیگری آمده است که در دنیا ۲۵ کشور فدرال وجود دارد که شهروندان آن ۴۰ درصد مردم جهان اند.

در این میان امریکا و سوئیس نمونه های موفق و یوگسلاوی و شوروی سابق نمونه های ناموفق اند. عراق و افغانستان نیز در حال تجربه نظام فدرالی اند. از کشورهای اروپایی می توان اسپانیا را نام برد که طبق قانون اساسی سال ۱۹۳۱ چندین منطقه در آن، خود گردان شناخته شده اند. در ایتالیا نیز مناطق، مجموعه های خود مختاری به شمار آمده اند که دارای اختیارات و وظایف مخصوص به خود هستند. در قلمرو نظام های فدرالی معمولاً دولت هایی را که وسعت آنها از دو و نیم میلیون کیلومتر مربع بیشتر است، مانند کانادا و ایالات متحده امریکا بعنوان کشورهای بسیار بزرگ و کشورهایی که وسعتشان بین ۳۵۰ هزار تا دو و نیم میلیون کیلومتر مربع است، مانند فرانسه و مکزیک - کشورهای بزرگ می خوانند.

در سند دیگری آمده است که امروزه فدرالیسم یکی از متداولترین شکل های سازماندهی سیاسی است. در سال ۱۹۹۳ دست کم نوزده کشور به صورت نظام های فدرال سازمان یافته بودند و بیست و یک کشور دیگر از اصول فدرالی استفاده می کردند، تا میزانی از تمرکز زدایی مبتنی بر قانون اساسی را در نظام های حکومتی خود بگنجانند. بعلاوه از سه کنفدراسیون فراملی و بیست و سه دولت هم بسته، اتحادیه و حکومت مشترک می توان نام برد.

دولت همبسته ظاهراً حاکمیت مستقل دارد اما از لحاظ قانون اساسی برای مقاصد خاصی به دولت دیگری مرتبط یا وابسته است. مثلاً موناکو یکی از دولت های همبسته فرانسه است. اتحادیه ها ترتیباتی هستند که در آنها دولتی کوچکتر از لحاظ قانون اساسی با دولتی بزرگتر به شیوه ای نا متقارن پیوسته است. مثلاً جزری با انگلستان چنین ترتیبی دارد. حکومت های مشترک عبارت از دولت هایی هستند که با نظارت مشترک دو یا چندین دولت دیگر اداره می شوند. مثلاً فرانسه و اسپانیا در مورد آندورا، حق حاکمیت دارند. در جدول های شماره ۱ و ۲ تصویر عمومی نظام های فدرالی در جهان ارائه می شوند.

### جدول ۱ - فدراسیون ها

کشور	واحد های
------	----------

## نگاهی به طرح فدرالیسم اقتصادی

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

منبع: دایره المعارف لیبست: ۹۸۹

## جدول ۲- نظام های سیاسی با ترتیبات فدرال

کشور	واحد های
آنتیگوئا و باربودا	دو جزیره
جمهوری خلق چین	۲۲ استان - ۵ منطقه خود مختار - ۳ فرمانداری
جمهوری کلمبیا	۲۳ بخش - ۴ قیمومت - ۳ نمایندگی
جمهوری فیجی	مشکل از دو مجتمع قومی
جمهوری گرجستان	۲ منطقه خود مختار
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
پادشاهی هلند	۱۱ استان - یک دولت همبسته

دولت مستقل گینه جدید	۱۹ استان - یک ناحیه اصلی
جمهوری پرغال	۱۸ ناحیه - ۲ منطقه خود مختار 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 خود مختار
انگلستان و ایرلند شمالی	۴ کشور - ۵ جزیره خود گردان
جمهوری وانواتو	جزایری که بر طبق قانون اساسی منطقه بندی شده اند

منبع: همان

از میان کشورهایایی که در مجموعه مدیریت فدرالیستی قرار دارند، کشور آسیایی هندوستان که پهنه بسیار وسیع و نیز جمعیت بسیاری را در بر می گیرد بعنوان نمونه فدرالی بزرگ با الگوی موفق فدرالیسم به شمار می آید.

## ۶- مروری بر مطالعات منطقه ای در ایران شرایط اقلیمی

ایران در منطقه ای 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 می گیرد. ۹۰ درصد مابقی خاک ایران را ارتفاعات، بیابان، مراتع، جنگل و... تشکیل می دهند. وضعیت جغرافیایی فلات ایران بر روی زندگی انسانهایی که در طول تاریخ در آن می زیسته اند 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.

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 بوجود آید. عنصر اجتماعی مهم دیگری که در نتیجه شرایط اقلیمی ایران بوجود آمده، سبک زندگی ایلی و کوچ نشینی است. در چنین سرزمینی به دلیل کمبود شدید آب، امکان بهره برداری کشاورزی و اسکان دائم 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.

## تأثیر شرایط جغرافیایی با برنامه های توسعه

پژوهشگران دریافته اند بدون شناخت عمیق و دقیق وضعیت جغرافیایی کشور و توجه به تفاوت ها

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 برشمرده اند:

### ۱. ناهمگونی های طبیعی در فضای جغرافیایی

اگر به نقشه جغرافیایی ایران توجه شود، ناهمگونی زیادی قابل مشاهده است. این ناهمگونی ها دارای گستره وسیعی می باشند. ناحیه خشک و بیابانی با بالاترین درجه حرارت در مرکز کشور، در کنار ناحیه ای سرد و کوهستانی با زمستانهای طولانی در شمال کشور، بیابانهایی با بارش کمتر از ۱۵۰ میلیمتر در سال در تناظر با محیط خزری با متوسط بارش حدود ۲۰۰۰ میلیمتر در سال، قله با ارتفاع بیش از ۵۰ 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 گوشه ای از این سرزمین ساکن اند. اقوام آذری، کرد، فارس، لر، بلوچ و ... هر یک بنا به فرهنگ خاص خویش، ویژگی های تمدنی مخصوصی را در سرزمین مسکونی خود پایه گذاری کرده اند. در 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 یافته اند.

آیا این ناهماهنگی مثبت بوده و یا منفی بوده است؟ اگر مظاهر تمدن جدید با یک برنامه ریزی و مشارکت محلی در توسعه مناطق خود همراه بود آیا هم اکنون شاهد این عدم توازن در توسعه نیافتگی مناطق مختلف کشور بودیم؟ مقاومت عشایر در حفظ شیوه زیست و قلمرو کوچ طبیعی و یا مقاومت اقوام در حفظ بافت اجتماعی و فرهنگی خود منافاتی با توسعه یافتگی نداشت. از قضا نادیده گرفتن این ویژگی ها بسیاری از تلاش های دلسوزانه در توسعه و پیشرفت این مناطق را ناکام گذاشته است.

تجربه نشان داده است سرمایه های انسانی و فرهنگی و حتی مادی به اندازه کافی در میان اقوام و عشایر وجود داشته و دارد که می توانست و می تواند محرک و مقوم توسعه و پایدار سازی آن باشد.

### ۳. وجود اندیشه های متعارض در برنامه ریزی

بررسی برنامه های توسعه نشان می دهد که این برنامه ها فاقد انسجام بوده و دچار دوگانگی هستند. در این برنامه ها مؤلفه های مختلف که دارای ناسازگاری و تضاد هستند در کنار هم قرار گرفته اند، در این راستا تلاش شده که ملغمه ای از اصول و قواعد کلی مثبت دیدگاههای مختلف و احیاناً رقیب در قالب برنامه گنجانده شوند. این ناهماهنگی ناشی از وجود اندیشه های متعارض با اهداف و انگیزه های مختلف و گاه متضاد در تدوین و طراحی این برنامه ها است. مرور برنامه

چهارم توسعه بیش از سایر برنامه‌ها چنین تعارضی را نشان می‌دهد. بخشی از مشکلات در اجرای برنامه و ناکارآمدی آن از همین تعارضات ریشه می‌گیرد. به هر روی بررسی‌ها و مطالعات نشان داده‌اند که برنامه ریزان و طراحان برنامه‌های توسعه در برقراری عدالت، رفع نابرابری‌ها و ایجاد توسعه در کشور چندان کامیاب نبوده‌اند. اهم علل و دلایل ناکامی آنها را می‌توان اینگونه فهرست نمود:

- تأکید بر تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه که نمونه بارز آن تئوری قطب رشد و ظهور شهرهای پرجمعیت در کشور می‌باشد.

- وجود دیوانسالاری عریض و طویل و بی‌توجهی به برنامه‌ریزی از پایین در برنامه‌های توسعه بی‌توجهی به ساختار اجتماعی کشور و مختصات و سرمایه‌های آن در انطباق و اجرای برنامه‌ها 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:

- بهره‌گیری از امتیازات و سرمایه‌های انسانی، فرهنگی و اقتصادی و مزیت اقلیمی محلی

- بازتعریف وظایف و اختیارات نهادهای محلی از جمله شوراهای با عنایت به اقتضانات توسعه و پیشرفت کشور

در مجموع می‌توان گفت یکی از عوامل اساسی ناکامی برنامه‌های توسعه، داشتن نگرش نگاه و رفتار 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.

بر اساس 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 مانده اند. به دلیل تمرکز و استقرار فعالیت های 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 کانون های جمعیتی از تعادل و توازن برخوردار نیست.

بر پایه بررسی های 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 یافته اند 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 منطقه ای است. از این رو، در داخل مناطق، رجحان اداری برخی شهرها به دلیل مرکزیت سیاسی و اداری، عدم تعادل های درون منطقه ای را باعث گردیده است. که از یک سو، فضاهای حاشیه ای در داخل مناطق را توسعه داده و از سوی دیگر، مراکز شهری پر جمعیتی را بوجود آورده که از عملکردی عمدتاً خدماتی برخوردارند تا تولیدی.

بایسته است به تمامی موارد عدم تعادلی که ذکر شد، اختلاف فاحش میان کانون های 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 پایگاه های فعالیت و خدمات در سازمان فضایی توسعه کشور بدست آید.

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

- تجمیع و تراکم فعالیت های 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 کار تخصصی میان مناطق مختلف کشور بر اساس مزیت نسبی هر منطقه در چارچوب خط مشی های کلان توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور صورت نگرفته است. همچنین شناخت ناکافی از قابلیت های متعدد برخی از مناطق کشور منجر به کاهش نقش و سهم آنها در تقسیم کار ملی و فعالیت های 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 زیربنایی و آماده بهره برداری هدایت کرده و منجر به حاشیه ای شدن بخش هایی از سرزمین، و کاهش جمعیت آنها شده است.

-تضعیف شبکه های زیربنایی به ویژه خطوط ارتباطی و خطوط انتقال انرژی میان قطب های 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 کانون ها و قطب های توسعه به نواحی پیرامون و در جای خود موجب عدم تعادل های



فضایی جمعیت کشور شده است. در مجموع در برنامه های توسعه اجرا شده در کشور با وجود رشد برخی از شاخص های کمی و کیفی، تحول چشمگیر و محسوسی در وضعیت مناطق محروم و نقاط دور از مرکز و مرزی ایجاد نگردید. عدم تعادل در تخصیص سرمایه های ملی به مناطق مختلف کشور توسط دولت بعنوان بزرگترین بنگاه اقتصادی و موتور محرکه جامعه، عامل تشدید ناموزونی های منطقه ای در کشور بوده است.

### عمده ترین مسائل اجتماعی - اقتصادی ایران

ساختار متمرکز اقتصادی در ایران محرومیت ها و معضلات و مشکلاتی در جامعه پدید آورده که اهم آنها عبارتند از:

#### ۱- عدم برابری شانس ترقی اجتماعی

شانس ترقی در مناطق حاشیه ای بسیار پایین تر از مرکز است. یک معلم یا پزشکی با مراتب علمی و تخصص یکسان با هم صنف خود، صرفاً به دلیل قرار گرفتن در استانها حاشیه ای از امکان رشد و ترقی کمتری برخوردار خواهد بود. بنابراین هر کس امکان مهاجرت داشته باشد، دست کم برای پیشرفت فرزندان خود، می کوشد به مرکز مهاجرت نماید. بدین ترتیب با مهاجرت نیروهای متخصص، مرکز با تورم نیروی کار و حاشیه با فقر نیروی کار متخصص روبرو می شود. سرمایه داران محلی نیز در کنار نیروی متخصص، همراه سرمایه خود به مرکز مهاجرت می کنند و حاشیه علاوه بر کمبود سرمایه گذاری دولتی، به از دست دادن سرمایه های عمومی و محلی خود نیز دچار می گردد و به این ترتیب فاصله میان امکانات مرکز و حاشیه روز به روز بیشتر می گردد.

#### ۲- سطح زندگی پایین تر در استانهای حاشیه ای

سطح زندگی به طور عمومی در استانهای حاشیه ای، پایین تر از سایر استانهاست و استانهای حاشیه ای به لحاظ شاخص های 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 می خورد. تفاوت در برخی شاخص ها میان استانهای حاشیه ای 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 عرصه های مختلف انسانی، اجتماعی و صنعتی بصورتی نامتوازن و نابرابر جلوه کند.

۷- معرفی طرح فدرالیسم اقتصادی؛ بعنوان الگوی مناسب رشد و توسعه اقتصادی ایران  
تأمل در این نکته که چرا با وجود آنکه چند دهه از طراحی و اجرای برنامه های توسعه در ایران، سپری می شود اما هنوز گامهای اساسی در پیشرفت و توسعه ایران برداشته نشده است، این

ضرورت را به ذهن هر صاحب نظر اقتصادی متبادر می سازد که باید به یک سازماندهی متفاوت اداری و مدیریتی و یا به یک طرح عمومی تر و بزرگتری برای اداره کشور اندیشد که در واقع تمام اقدامات توسعه ای می تواند در درون آن به هم پیوند یابد و بافت مناسبی برای جریان پیشرفت و توسعه فراهم آورد. در این راستا به نظام فدرالیسم اقتصادی بعنوان زمینه ای لازم و سازو کاری کلان در مدیریت کشور معطوف شده ایم که می تواند بستر مناسب و ظرفیت های بزرگتر را برای تحقق اهداف توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی را در همه ابعاد آن فراهم آورد.

بر اساس تجارب جهانی و سابقه تاریخی کشورمان در امر فدرالیسم، انتخاب الگوی مناسب فدرالیسم در حوزه اقتصادی با توجه به شرایط تاریخی و اجتماعی و اقتصادی کشورمان بسیار مهم است. مجموعه پژوهشها و مطالعات نشان داده است که به دلیل ساختارهای خاص کشور ایران، امکان الگو برداری از الگوی کشوری خاص فراهم نبوده و لذا بهتر است مدلی متناسب و مقتضی اوضاع و شرایط ایران طراحی و تدوین گردد.

به نظر می رسد ما نیز در ایران نمی توانیم فدرالیسم کامل را در کشور برگزینیم و لاجرم باید یک مدل بومی را بسازیم. محدوده های مجاز را تعریف کنیم و بر اساس آن حرکت کنیم. لذا باید ابتدا ببینیم در فدرالیسم اقتصادی چه می خواهیم؟ و از بروز چه مسائلی می خواهیم پرهیز کنیم؟ مدل انتخابی ما در فدرالیسم اقتصادی باید به این دو نگرانی ما پاسخ بدهد.

**انتظار ما؛ یا اینکه از فدرالیسم اقتصادی چه می خواهیم؟ انتظار ما در شرایط کنونی از پیشنهاد چین ساختاری تحقق موارد ذیل است:**

۱. مشارکت مردم در پیشرفت تحقق یابد تا به کمک مردم هم پیشرفت سرعت بگیرد و هم عدالت و آزادی اقتصادی را توسعه و تعمیم یابد.
۲. امیدواری به آینده و ثبات و اعتماد ملی در کشور و در جامعه تقویت گردد و مبانی اقتدار را بر مردم استوار و پیوستگی آنها با حکومت تحکیم بخشیم.

### از چه نگرانی داریم؟ اهم نگرانی ها عبارت است از:

۱. فدرالیسم مقدمه ای برای چالش های مخل به امنیت، هویت و همبستگی ملی نگردد، بلکه در جای خود به تقویت و تحکیم همبستگی و ثبات سیاسی در کشور بینجامد، جدایی طلبی نشود.
۲. تعارض و اختلافات محلی را تشدید نکند، بلکه مقدمه ای برای رقابت سالم اقتصادی منطقه ای گردد.

برای تأمین شرایط فوق ما به نوعی از فدرالیسم اقتصادی می رسیم که من از آن به فدرالیسم اقتصادی محدود و مدیریت شده، تعبیر می کنم. مختصات این مدل از فدرالیسم اقتصادی در همین فصل می آید. در این مدل دو اصل مهم رعایت می شود:

۱. تمرکز در مسائل حاکمیتی از قبیل دفاع، سیاست و امنیت و عدم تمرکز در مسائل اقتصادی و تجاری و علم و فناوری.
۲. فدرالیسم اقتصادی به معنای تقسیم و توزیع اختیارات در زمینه های اقتصادی بین حکومت

مرکزی و واحدهای محلی است .

۳. واحدهای محلی مهمترین سلول اقتصاد مردمی هستند که تمرکز اختیارات اقتصادی بیشتر در آنجا صورت می گیرد . تعداد این واحدها می تواند تا چهل واحد در کشور برسد. ویژگی های هر واحد بر اساس بافت اجتماعی و اقلیم و متناسب با فعالیت های اقتصادی بالفعل و بالقوه هر منطقه طراحی می شوند.

البته در فرایند تحقق چنین ساختاری باید به عوامل مختلف همچون؛ اندازه دولت، نحوه برخورد با فساد، تعریف رابطه دولت و مردم، ضرورت وجود چارچوبهای نهادی و قانونی، افزایش حساب دهی و پاسخ گویی دولت، توسعه اختیارات مالی و حساسی مشارکت بیشتر مردم، مردم سالاری و ضرورت اختیارات از حکومت مرکزی به سطوح پایین تر، 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 اینگونه امور است .

تجربیات جهانی نشان می دهد که معمولاً کشورهایی که به نحوی فدرالیسم اقتصادی را اجرا می کنند، بدلیل برخورداری از ساختار مشخص و قانونی و تعریف شده، از مشکلات کمتری در تنظیم رابطه دولت ها و حکومت های مرکزی و حکومت ها و واحدهای محلی برخوردارند . به ویژه پس از حذف نظام های سوسیالیستی در اداره کشورها و نیز بروز شرایط اجتماعی مؤثر در دنیا باعث شده الگوی بودجه ریزی متمرکز حذف شده و یا بسیار اندک شده و جایش را به شیوه های غیر متمرکز بدهد، از جمله هند .

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 کمک های دولت مرکز و دولتهای محلی و ارائه شاخصهای کلان ملی اقدام می نماید . در واقع مزیت مهم برای نظام غیر متمرکز و فدرال این است که در آن تشخیص اولویتها و نیازمندی های منطقه ای و ناحیه ای، باید با توجه به الزامات و مقتضیات منطقه مربوطه انجام شود و اینها در قالب پیشنهادها و راهکارهایی به بخش مرکزی منتقل گردد و البته دولت و نهادهای مرکزی نیز تا حد امکان آن را لحاظ نموده و حداقل دستکاری و تغییر را در آن بعمل آورند . مناطق و حوزه های 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 خود کفایی و استقلال نسبی رسیده باشند. بدون تردید در این میان مسأله بخشها و حوزه های مختلف، از اهمیت فراوانی برخوردار است به گونه ای که نمی توان انتظار سیستم و نظام برنامه ریزی و اداره غیر متمرکز را داشته و حتی برای آن برنامه ریزی و تدوین سیاست نمود ولی در عرضه اقتصادی کلان و کلی کشور، همچنان سیستم مبتنی بر دولت رانیترو و متکی بر بخش دولتی و غیر رقابتی را در پیش گرفت. بلکه مناطق گوناگون باید بتوانند به مزایا و شرایطی دست یابند که، وارد بده بستانی مناسب با دیگر بخشها

شوند و خصوصی سازی و کوچک کردن دولت خود قدمی مهم در این راستا به شمار می آید. چرا که نیازمند دولتی کوچک و البته قوی و سیاستگذار هستیم که بتواند به نحوی مناسب و مفید، به هدف گذاری و تعقیب اهداف و برنامه های خویش بپردازد.

چنین دولتی بیش از هر چیز به سیاستگذاری علمی و برنامه ریزی کلان توجه می نماید به طوری که ضرورت‌های کلان کشور و نیز هر منطقه را با توجه و عنایت به الزامات و اهداف کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت تدوین نماید. با توجه به تفویض اختیارات به نظر می‌رسد کار دولت در مرحله تدوین استراتژی‌ها و اهداف بلند مدت تمام نشده و دولت باید به شدت به پیگیری و تداوم برنامه‌ها و اهدافش در طول زمان همت گمارد. در واقع تعیین مزیتها و مقتضیات یک منطقه و حوزه خاص را نباید بعنوان وظیفه و امری که یک بار برای همیشه صورت می‌گیرد، پنداشت بلکه این امر بیش از هر چیز نیازمند رصد کردن مناسب و پیوست سیاستها و امور در پیش اتخاذ شده، است تا بتواند نیازهای منطقه و بخش را با توجه به زمان و شرایط آن تشخیص دهد و در صورت امکان نسبت به تغییرات لازم آنها اقدام نماید.

مسئله مهم در این میان آن است که قبول نماییم تمرکز گرایی و تمرکز زدایی دو پدیده دو بخشی یعنی یا این و یا آن نیست بلکه تلفیقی از این دو است که می‌تواند ارتقای کارایی و بهبود مدیریت را به همراه داشته باشد. به این ترتیب در اینجا باز همان نکته ای مورد تأکید 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 و سایر تصمیمات اقتصادی حائز اهمیت است و آن اینکه، هر چند در بیان فدرالیسم بر وجوه متمایز و متنوع بخشها و مناطق پیرامونی تأکید می‌گردد ولی این مسئله نباید موجب غفلت از روی دیگر سکه فدرالیسم گردد که همانا همگرایی و میل به با هم بودن و همراه یکدیگر شدن واحدهای مختلف است؛ به عبارت دیگر در بحث فدرالیسم همان اندازه که تقسیم اختیارات و عدم تمرکز مهم و اساسی است به همان میزان نیز همگرایی و وحدت کلی بخشها و واحدهای تشکیل دهنده سیستم فدرال اهمیت دارد.

### تمرکز زدایی یا تراکم زدایی

در بین این دو اصطلاح تفاوت مهم و در عین حال ظریفی وجود دارد که بویژه در هدف این مقوله نهفته است. چرا که تراکم زدایی کارایی 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 مسئولیتها به او تفویض شده است، خود را فقط و صرفاً به تفویض کننده آن اختیارات پاسخ گو می‌داند و لذا به مردم پاسخ گو نیست، در صورتیکه تمرکز زدایی به دنبال افزایش ظرفیتها و شرایط مناسب و لازم جهت سپردن امور به مردم و نهادهای مختلف و بویژه اهتمام ویژه در راستای زمینه سازی و تلاش برای مشارکت و حضور نهادینه ایشان بوده و به صرف روندهای اداری و فنی اکتفا نمی‌نماید.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی اصل ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون اساسی به تبیین جایگاه و نقش شوراها پرداخته که به هر حال این نهادها نقش مهمی در تمرکز زدایی می توانند داشته باشند. با وجود اذعان به جایگاه شوراها در قانون اساسی، در برنامه های توسعه پس از انقلاب چنانکه شایسته این نهادها بوده باشد، بدانها توجه لازم و شایسته نشده است که از جمله مسائل در این زمینه، وجود ابهام و سئوالاتی در باب جایگاه شوراها به لحاظ تصمیم گیری و مباحث مرتبط بوده است؛ امری که خود می تواند در شمار علل و عوامل ناکامی و ضعف شوراها به شمار آید به ویژه سئوال و دغدغه مهم در این خصوص آن است که آیا می توان تنها از شوراها انتظار نقشی مشورتی و صوری داشت بدون اینکه در تصمیم گیریهای منطقه ای و حوزه انتخابیه خویش دارای اختیارات لازم و مناسب بوده باشند؟

همچنین خود کفایی و استقلال مالی این نهادها نیز در زمره ملزومات و لوازم ناگزیر این مسأله می باشد که نیازمند اهتمام جدی در این خصوص است. تصمیمات و صلاحیتهای منطقه ای و ناحیه ای، باید از مکانیسم هایی برخوردار باشند تا آنها را قادر سازد که ثمره تشخیص ها 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 می تواند 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 حوزه های گوناگون توجه و اهمیتی نشده و بر عکس در بسیاری از مواقع این تصمیمات فردی و مسئولان رده بالا بوده که امور را به پیش رانده است که ناگزیر زمانه بوده است ولی اکنون، باید به نهاد سازی متناسب در زمینه تمرکز زدایی توجه و اهمیتی ویژه گردد و نباید فراموش نمود که ایده این قضیه از مدتها پیش در اذهان و تفکرات مختلف در کشورمان وجود داشته است ولی وجود نهادها و ارگانهایی که بتوانند این ایده ها را عملیاتی کنند ضروری به نظر می رسد.

## ارکان و اصول فدرالیسم اقتصادی

در زیر به ویژگی نظام فدرال اقتصادی مطلوب جامعه ایران اشاره می شود.

۱. توزیع اختیارات در حوزه اقتصاد؛ یعنی اختیارات درباره صنعت و کشاورزی و خدمات و تجارت، علم و فناوری به سطوح محلی داده می شود. ولی اختیارات دولت ملی در سطح امور دفاعی و سیاسی و سیاست خارجی و منابع ملی عمده از جمله نفت و گاز دست نخورده می ماند.
۲. از نظر رابطه، ارتباط واحدها با مرکز فدرالیسم اقتصادی ایران پیوسته است و نه گسسته.
۳. در فدرالیسم ایرانی تشکیل واحدها با ماهیت و الزامات اقتصادی است نه سیاسی همانند استانهای ایران که بیشتر سیاسی ملی هستند. واحدهای کلان به واحدهای کوچکتر از سه تا پنج واحد اقتصادی تقسیم می شوند این تقسیم بندی به نحوی صورت می گیرد که از گسستگی و نابرابری پرهیز گردد.

۴. تمرکز زدایی در اختیارات اقتصادی از سطوح کلان تا آخرین واحد صورت می پذیرد.

## ساختار فدرالیسم اقتصادی

الف ( دولت مرکزی

۱- رئیس جمهور

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

۱. اداره هیئت دولت متشکل از هفت وزارتخانه و نه رئیس ایالات
۲. اداره شورای عالی اقتصاد متشکل از هفت نفر افراد پیشگام در توسعه و روسای فدرال متناسب با موضوع
۳. اداره شورای عالی امنیت ملی
۴. اداره شورای عالی فرهنگی
۵. اداره امنیت و سیاست خارجی و داخلی از طریق وزارتخانه های مربوطه بر عهده ریاست جمهوری است.

۲- هیئت دولت

با نظر کارشناسان و هماهنگی مجلس شورای اسلامی، طرح کوچک سازی دولت به منظور تمرکز وظایف آن بر روی سیاستگذاری، نظارت و کنترل دقیق امور اجرایی کشور تدوین و عملیاتی می گردد به گونه ای که تعداد وزارتخانه ها به حدود هفت وزارتخانه کلیدی خواهد رسید.

ب ( در سطح دوم قدرت دولت دو گانه می شود :

۱. نظام سیاسی و امنیتی که از طریق استاندارها و زیر نظر وزیر کشور اداره می شوند
۲. وزیر کشور با حفظ سمت معاون سیاسی رئیس جمهور هم هست .
۳. نظام اقتصادی که از طریق فدرالها اداره می گردد . نه فدرال و پنجاه ولایت در کشور بوجود می آید و با اختیارات کامل در زمینه اقتصادی و تجاری و علم و فناوری به فعالیت مشغول می شوند. سیاستها را از دولت مرکزی می گیرند ولی برنامه ریزی و بودجه ریزی در اختیار خود آنهاست .

رؤسای فدرالها

رؤسای فدرالها را رئیس جمهور به مجلس پیشنهاد می کند و پس از رأی اعتماد حکم آنها را رئیس جمهور صادر می کند . رؤسای ولایت را رؤسای فدرالها پس از تأیید مجلس ایالتی منصوب می نمایند.

ج ( مدیریّت محلی

سومین سطح از اداره کشور به شوراهای شهر و روستا ختم می شود .

اداره شهرها و روستاها از طریق شورای شهر و روستا و بر اساس قانون اساسی صورت می گیرد. البته کلیه امور شهر می تواند در مدیریت محلی متمرکز شود. یعنی اداره برق و مخابرات و گاز و آموزش و پرورش و سایر امور مرتبط با اداره شهر، به شورای شهر و شهرداری سپرده شود.

#### د) در سطح قانونگذاری

کشور سه نوع مجلس خواهد داشت. مجلس شورای اسلامی که قوانین مادر و کلیدی و حاکم بر مجالس ایالتی و شوراها را خواهند داشت. همچنین قوانین غیر اقتصادی را تصویب می کنند. شورای عالی استانها که اداره شهرها را بر عهده دارند و مجلس ایالتی که قوانین و مقررات اقتصادی و اجرایی را بر عهده دارند. بنابراین سلسله مراتب اجرایی کشور شامل:

۱. دولت مرکزی: شامل رئیس جمهوری و هیئت دولت و وزارتخانه های هفت گانه و اتاق فکر اقتصاد ملی و شورای امنیت ملی و انقلاب فرهنگی و اقتصاد
۲. ایالات نه گانه و رؤسای آنها
۳. ولایات پنجاه گانه
۴. مدیریت محلی در شهرها و بخش های کشور

#### از نظر شوراها و مجالس ایران

- مجلس خبرگان که تعیین رهبری را بر عهده دارد.
- مجمع تشخیص نظام
- مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان
- شورای عالی استانها
- شورای قانونگذاری فدرال

#### دستاوردهای فدرال اقتصادی پس از اجرایی شدن

همانطور که در سطور پیشین عرض شد باید ببینیم در فدرالیسم دنبال چه اهداف و دستاوردهایی هستیم. در زیر تلاش شده است که مهمترین این دستاوردها توضیح داده شود:

#### ۱- تمرکز زدایی در ساختار سیستم اجرایی کشور

ایجاد یک ساختار دولتی غیر متمرکز و اقتصادی، راهگشای برخی معضلات کشور است. اصولاً به نظر می رسد جز با ایجاد یک ساختار فدرال در حوزه اقتصادی، کشور به توسعه و رشد مورد نظر نخواهد رسید. این تدبیر در عین حال می تواند بستر مناسبی برای پاسخگویی به خواسته های 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 به ویژه مناطق عقب مانده است. فدرال اقتصادی موجب کوچک شدن دولت و کاهش هزینه های دولت مرکزی می شود. سرعت و دقت در پاسخگویی به مردم را بالا می برد و از هزینه های ارباب رجوع به نظام اداری کشور می کاهد. در نتیجه بهره وری ملی بالا می برد.

## ۲- مردمی کردن اقتصاد

بی تردید در سایه دولتی کارا و مقتدر، اتخاذ سیاست عدم تمرکز و بهره گیری از مشارکت بیشتر مردم و اقوام امکان پذیر 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 امور دولتی را مردمی می کند و امور مردمی را دولتی می نماید؟ یعنی جنگ که یک وظیفه دولتی است مردمی شد ولی اقتصاد که مردمی است دولتی می شود؟ البته اگر جنگ مردمی نمی شد ایران هیچگاه سرزمینهای اشغالی خود را آزاد نمی کرد. بنابراین چرا نباید از منابع و توانایی ها و انرژی های مردم در بهبود زندگی خودشان بهره برد؟ یکی از مهمترین دلایل این بوده است که دولتمردان ایران طرحی برای مردمی کردن اقتصاد، نمی توانستند ارائه کنند. مشارکت مردم و خصوصی سازی و سرمایه گذاری های مردمی در قالب فدرالیسم اقتصادی بهتر امکان پذیر است.

## ۳- ثبات پایدار

فدرالیسم اقتصادی بر خلاف انتقاداتی که از آن می شود، مردم را به فعالیت و مشارکت می کشاند و آنها را از تماشاچی بودن و برخوردهای غیر مسئولانه خارج می کند. حس مسئولیت مشترک، آنها را در حفظ امنیت و ثبات تقویت می کند. همه مناطق تلاش می کنند که زمان پیشرفت را از دست ندهند و از مناطق دیگر عقب نیافتند.

## ۴- رقابتی کردن اقتصاد

فدرالیسم منطقه ای حس رقابت را به صورت مثبت در مردم ایران احیا می کند. این حس را ما در منطقه ای کردن ورزش و یا آموزش عالی و یا اداره محلی شهرها می بینیم. در انقلاب آن را دیدیم که چهلیم شهدای قم را تبریز برگزار کرد و در آن مراسم عده ای به خاک و خون کشیده شدند. ولی مردم ایران عقب نشینی نکردند. بلکه در چهلیم شهدای تبریز مردم یزد برای آنها مراسم یادبود گرفتند. با آنها هم همین طور برخورد شد. تا آنکه انقلاب شد مناطق و اقوام ایرانی بر جهاد در راه خدا سبقت می گرفتند. در فاع مقدس هم همین طور شد. در سال دوم که جنگ مردمی شد و از محدوده جنگ دولت ایران با دولت عراق خارج شد، از روش سبقت در جهاد و شهادت بهره گرفتیم. هر استانی و قومی لشگری را تشکیل داد و با کمک یکدیگر علیه ارتش صدام می جنگیدند. کلیه استانهای اشغالی کشور آزاد شد.

## ۵- تقویت تجارت و صادرات غیر نفتی کشور

مناطق مرزی کشور ما در مجاورت پانزده کشور و غالباً کشورهای ثروتمند نفتی جهان قرار دارند. لذا بازارهای مهمی از اقتصاد بین المللی در بغل گوش ماست ولی ما بدرستی نتوانستیم از این فرصت جغرافیایی استفاده کنیم. فدرالیسم اقتصادی موجب خواهد شد که حداکثر استفاده از مجاورت با کشورهای ثروتمند منطقه را به عمل آوریم. پانزده کشور مجاور که شامل عراق و کویت و قطر و بحرین و امارات متحده و عمان و ترکیه و ارمنستان و نخجوان و آذربایجان و ترکمنستان از ثروتمندان منطقه هستند و کشورهای افغانستان و پاکستان هر چند که کشورهای محرومی هستند



ولی راه تجاری ایران به هند و آسیای مرکزی را تسهیل می کنند. راه ابریشم از همین کشورها ایران را به چین وصل می کرد. در مجموع سالی بالای چهارصد میلیارد دلار تجارت کالا و خدمات صورت می گیرد. اگر ایران تنها ده درصد از این تجارت را به خود اختصاص دهد در اینصورت چهل میلیارد دلار صادرات به منطقه داشته است.

#### ۶- صدور فرهنگ ایرانی از طریق اقوام به بیرون از مرزها

اقوام ایرانی در مرزهای کشور روی اقوام کشورهای دیگر که در مجاورت اقوام ایرانی هستند، تأثیر تاریخی و از داخل به بیرون داشته اند. بلوچهای پاکستانی همیشه از بلوچستان ایران تحت تأثیر بوده اند. کردستان عراق همیشه از ایران و کردستان ایران تحت تأثیر بوده است. در حقیقت هویت ایرانی و قومی، تأثیر مضاعفی بر اقوام بیرون از مرزها دارند. از سه هزار سال تاریخ منطقه، بیش از دو هزار سال اقوام منطقه از عراق و افغانستان گرفته تا قفقاز و آسیای مرکزی، در زیر لوای کشور واحدی بنام پارسی بوده اند. فدرالیسم اقتصادی نوعی همگرایی مثبت به سوی داخل ایران بوجود می آورد.

#### ۷- کاهش نابرابری های اقتصادی یا عدالت منطقه ای

کاهش این نابرابری ها از طریق توجه بیشتر به مناطق مرزی کشور، افزایش میزان بهره وری اقوام ساکن در این مناطق از رفاه اقتصادی، بهبود اوضاع معیشتی، بالا بردن امکانات منزلتی و تأمین اشتغال از مصادیق یک عدالت پایدار است. فدرال اقتصادی روشی برای توزیع عادلانه فرصت هاست. توزیع عادلانه فرصتها بهتر از توزیع عادلانه درآمد، پاسخگوی تأمین عدالت در جامعه ایرانی است. چرا که اگر تولید و درآمد همه مناطق و خانوارهای ایرانی تقویت شود، به یک عدالت پایدار می رسند. در حالیکه حمایتهای دولتی از جنس یارانه ها، یک حمایت ناپایدار است که به همان مقدار کمک دولتی، در اثر تورم قدرت خرید مردم کاهش می یابد.

#### ۸- افزایش استقلال مالی استانها

علت حرکت توده های جمعیتی به شهرهای بزرگ و مرکزی ایران، امکانات رفاهی فراوان و شغلهای کاذبی است که در این شهرها وجود دارد. دلیل این کار این است که مازاد اقتصادی مناطق، چه توسط بخش خصوصی و چه توسط بخش ملی، به تهران می آید ولی توزیع عادلانه ای صورت نمی گیرد. حال اگر از حجم دولت و تمرکز آن در تهران و چند استان خاص کاسته شود، منابع جدیدی به استانهای کشور تزریق خواهد شد. در اثر چنین سیاستی، دولت ناچار خواهد شد امکاناتی که امروز صرف دانشگاههای برتر، وزارت خانه ها، مدارس با امکانات بیشتر، راههای بهتر، فرودگاههای مجهز،... می نماید را به شهرهای غیر مرکزی ایران منتقل کند و مسلماً توزیع جمعیتی معقول تری خواهیم داشت. برای تحقق چنین امری، یکی از بهترین و مؤثرترین راهکارها، افزایش استقلال مالی استانها است.

#### ۹- افزایش نقش مالیات در اداره کشور

مناطق در دریافت مالیات ناچار هستند که از یک طرف حمایتهای خود را از تولید و کارآفرینان

بهبود ببخشند و از طرف دیگر از آنها مالیات ها را برای عمران و آبادانی مناطق خود اخذ کنند. این کار به رابطه یک طرفه و غیر شفاف بین مالیات دهندگان و دولت پایان خواهد داد. از طبقات مرفه مرکز نشین، سرمایه ای را در جهت توسعه و پیشرفت مناطق حاشیه ای فراهم می آورد. با افزایش درآمد مناطق از محل مالیات، انجام کارهای عمرانی و برنامه های توسعه، گسترش می یابد.

#### ۱۰- ادغام نهادهای موازی

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

#### ۱۱- کمک به خلق فرصت های کار آفرینی

ایجاد فرصت های برابر اجتماعی و اقتصادی جهت آموزش و کسب مهارت و دسترسی به سرمایه های مالی و فیزیکی برای اقوام و در ادامه آن، توجه به پتانسیل و مزیت های نسبی هر استان و تقویت بنیان های اقتصاد محلی و کار آفرینی محلی، موجب خواهد شد که ظرفیت های جدیدی برای تولید و سرمایه گذاری در مناطق شکل بگیرد.

#### ۱۲- توجه به مناطق حاشیه ای در اجرای برنامه های توسعه

توجه به مناطق در برنامه توسعه و ایجاد قطب های کشاورزی و صنعتی در استانهای محروم، توجه به توزیع عادلانه درآمد ملی و تلاش در جهت ایجاد تعادل منطقه ای در کشور و احساس برابری در بهره گیری از فرصت های اقتصادی در مناطق مختلف کشور، به انسجام ملی کمک شایان توجهی می کند. در نقطه مقابل، احساس نابرابری و بی عدالتی اقتصادی قومی، زمینه ساز شکل گیری سازمانهای سیاسی قومی برای دفاع از حقوق می باشد.

#### ۱۳- تسهیل توریسم در مناطق کشور

یکی از زمینه های رشد مناطق، توجه به صنعت توریسم است. صنعت توریسم از منابع بسیار مهم درآمد در بسیاری از کشورها است. استانهای مختلف ایران، از جمله مناطق حاشیه ای، دارای جاذبه های طبیعی و نیز اماکن مذهبی و تاریخی هستند. تاکنون از این امکانات جذب توریست، به نحو مطلوب بهره برداری نشده است. شناساندن جاذبه های توریستی زمینه رشد و توسعه این صنعت را در استانها فراهم آورده، که به نوبه خود موجب رشد و شکوفایی این استانها می گردد.

منابع و ماخذ: گزیده ای از کتاب فدرالیسم اقتصادی دکتر محسن رضایی



