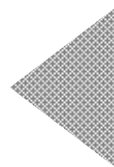


# ارائه مدل شبه فدرالیسم استانی به عنوان معماری جدید توسعه کشور



(در راستای مبحث تفویض اختیارات ریاست جمهوری به استانداران سراسر کشور)

## سوده رضایی<sup>۱</sup>

(تاریخ دریافت ۹۴/۲/۱۴ - تاریخ تصویب ۹۴/۷/۱۶)

### چکیده

یکی از بحث‌های مهم کشور و به خصوص برخی از جلسات مجلس شورای اسلامی، تفویض اختیارات ریاست جمهور به استانداران سراسر کشور در توسعه اقتصادی بوده است. اعتقاد مبنایی این طرح که هنوز تعیین تکلیف نشده و به صورت مصوبه در نیامده، همانا شایستگی تصمیم‌گیرندگان بومی هر استان برای اتخاذ تصمیمات توسعه‌ای بهینه خاص آن استان است که به مراتب بهتر از تصمیم‌گیرندگان مرکزی کشور به شرایط و مقتضیات بومی استان خود آگاهی و بصیرت داشته و ابعاد بیشتری را در تصمیم‌گیری لحاظ می‌نمایند. آنچه اساس این مقاله را تشکیل می‌دهد، ارائه مدلی شبه فدرالیسم برای همه ابعاد توسعه‌ای متشکل از تمامی استان‌های کشور است.

واژه فدرالیسم در وهله اول اثراتی منفی همچون انتزاع و تجزیه طلبی را برای یک کل یکپارچه به ذهن متبادر می‌نماید اما زمانی که آن را بومی کرده و به صورت سازگار با مسائل فرهنگی، اعتقادی و بنیادین جامعه اسلامی ایران به کار ببندیم، می‌توان نتایج و اثرات مثبتی را برای آن

پیش‌بینی نمود. در هر کشوری دولت مسئولیت اصلی را در روند توسعه دارد. سوق دادن یک کل عظیم به سمت توسعه، همواره امری دشوار جلوه نموده است اما با تجزیه و شکستن آن کل به اجزای کوچک‌تری که هر جز، خود به سوی توسعه گام برمی‌دارد، راهکاری مناسب برای حرکت پرسرعت‌تر توسعه‌ای خواهد بود و این هدفی است که با مدل شبه فدرالیسم استانی تحقق می‌یابد. سؤال اصلی این پژوهش این است که نشان دهد، چگونه به کار بستن مدل شبه فدرالیسم استانی در ایران به حرکت پر سرعت‌تر توسعه‌ای کشور ختم می‌شود؟ نتایج تحلیلی پژوهش نشان می‌دهد که این مدل به خوبی اداره کشور را هماهنگ با حرکت در مسیر توسعه بین استان‌ها تقسیم می‌کند و به توسعه پرسرعت ایران اسلامی کمک می‌نماید.

**واژگان کلیدی:** شبه فدرالیسم، توسعه، تفویض اختیار، استانداران.

## مقدمه

امروزه دولت‌ها عامل اصلی مباحث توسعه‌ای در هر کشور محسوب می‌شوند. گرچه توسعه دارای ملاک‌ها و معیارهای مشخصی است اما نوع تصمیمات کلان دولت‌هاست که مسیر رسیدن به توسعه‌یافتگی را ترسیم می‌نماید و به همین ترتیب سرعت و نیازمندی‌های حرکت توسعه‌وار را رقم می‌زند. توسعه در بدو امر نیازمند راه‌های جدیدی است که از طریق آن همه منابع با رویکردی جدید برای ایجاد رشد و رفاه، بسیج، جهت‌گیری و به کار گرفته می‌شوند (لفت و ویچ، ۱۳۸۵: ۲۲). هر کشوری برای آنکه از قطار شتابان در حرکت نظام بین‌المللی جا نماند، باید اصول توسعه را مبنای اهداف ملی خود قرار داده و برنامه‌ریزی‌ها، استراتژی‌ها و تاکتیک‌های لازم را جهت نیل به توسعه‌یافتگی داشته باشد. انتخاب مسیر حرکت به سمت توسعه‌یافتگی همواره از مهمترین مباحث دولت‌ها بوده که ضمن آنکه تأثیرات داخلی و ملی دارد، تأثیراتی عمیق در جایگاه و قدرت بین‌المللی آن کشورها به جای می‌گذارد. توسعه امری چند جانبه است و توجه صرف به یک بعد آن و عدم توجه یا کم توجهی به سایر ابعاد، جز آنکه اندامی نامتناسب از پیکره توسعه کشورها را ایجاد نماید چیزی بدنبال نخواهد داشت. توسعه همواره به نیت بهبود شرایط زندگی بشر انجام گرفته است و در برهه زمانی نوع نیازهای بشری تعیین‌کننده ملاک‌هایی برای توسعه‌یافتگی یا عدم توسعه‌یافتگی تعیین می‌نمایند. تا زمان قبل از جنگ جهانی دوم ادبیات

توسعه زیاد غنی نبوده و در واقع در بعد از جنگ جهانی دوم افزایش انتظارات عمومی جهت ارتقای سطح رشد، توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی و افزایش سطح رفاه منجر به اتخاذ سیاست‌های توسعه مبتنی بر دولت محوری انجامید که این امر در کشورهای توسعه یافته صنعتی مفهوم دولت رفاه را گسترش داد. روش‌های رسیدن به توسعه یافتگی در کشورهای مختلف متفاوت است به طوری که بسیاری از کشورهای صنعتی و توسعه یافته غربی بصورت تدریجی و با داشتن استقلال سیاسی به سمت توسعه حرکت نموده‌اند در حالیکه کشورهای جهان سوم که اکثراً وابستگی سیاسی را تجربه کرده‌اند با حرکتی شتابان به سوی توسعه یافتگی گام برداشته‌اند. آنچه حائز اهمیت است اینکه کشور ایران به عنوان یک کشور اسلامی و جمهوری که ارزش‌های دینی در جای جای منابع حقوقی و قانونی‌اش دیده می‌شوند، چگونه باید به توسعه یافتگی برسد؟

پژوهش حاضر با ارائه یک ترکیب‌بندی جدید از الگوی اداره حکومت به شیوه فدرالیسم، حرکتی پرشتاب و با کارآیی بالا را برای یکایک استان‌های کشور در مسیر توسعه ترسیم می‌نماید. مدل ارائه شده این پژوهش با عنوان شبه فدرالیسم استانی، ضمن آنکه الگویی بومی از فدرالیسم را ارائه می‌دهد، مبحث بیان شده در اصل ۱۲۷ قانون اساسی و ماده ۱۸۶ قانون برنامه پنجساله پنجم کشور و نیز خواسته تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در راستای موضوع تفویض اختیار رئیس جمهور به استانداران برای توسعه اقتصادی را مدنظر قرار داده است و نه تنها برای توسعه اقتصادی بلکه برای سایر زمینه‌های توسعه این تفویض را با محدوده‌های خاص ملاک عمل قرار داده است. فدرالیسم استانی در واقع نوعی شبه فدرالیسم محسوب می‌شود زیرا خود نمونه‌ای جدید از فدرالیسم است که در درون یک کشور اسلامی و با شرایط روز جامعه ایرانی سازگاری کامل دارد. این الگو با حفظ اصول اولیه خود به راحتی قادر به مطابقت با سیستم سیاسی هر کشور اسلامی دیگر است. اساس مدل شبه فدرالیسم استانی، واگذاری بخش‌هایی از اختیارات اداره حکومتی به استانداران به صورت مستقل و متناسب با هر استان است که این بخش‌ها جنبه ملی نداشته و برای جابجایی جمعیتی بین استان‌ها هیچ تداخل وضعیتی و حقوقی ایجاد نمی‌کند، مانند شرایط و عرصه‌های سرمایه‌گذاری. اما آندسته از اختیاراتی که منجر به سیاست‌گذاری و قانونگذاری ملی می‌شود باید در اختیار عوامل مرکز قرار گرفته و بصورت هماهنگ در همه استان‌ها رعایت شوند؛ مانند عرصه قضایی که این اختیارات

قابل تفویض نیستند. به طور کلی در مدل شبه فدرالیسم استانی ابتدا بخش‌ها و حوزه‌های مختلف اداره کشور مجزا شده و برای هر یک جهت تفویض یا عدم تفویض اختیارات آن حوزه به استاندار هر استان بعنوان نماینده دولت در یک جزء از نظام فدرال کشور تصمیم‌گیری شده و راهکار مناسب ارائه می‌گردد. همچنین در این مدل لازم است بخش‌هایی جدید در هر استان ایجاد شده و بخش‌هایی از آنچه در حال حاضر در پایتخت بعنوان عوامل اجرایی و قانونگذاری فعالیت دارند، تغییر ساختار یا تغییر کارکرد دهند و برخی هم تعدیل یا با هم ادغام شوند.

مدل شبه فدرالیسم استانی کاملاً مطابق با قوانین کشور عمل نموده و شاخه‌ای نوین در فدرالیسم محسوب شده که منجر به حرکت پرشتاب و همه‌جانبه در مسیر توسعه برای کل کشور می‌گردد. این مقاله با روش تحلیلی-توصیفی به ارائه مدل شبه فدرالیسم استانی در راستای مبحث تفویض اختیار ریاست جمهوری به استانداران سراسر کشور به منظور نیل به توسعه همه‌جانبه درخور ایران اسلامی پرداخته است.

## ۱. مبانی نظری

قبل از پرداختن به ابعاد مدل فدرالیسم، لازم است برخی مباحث به عنوان مبانی مورد بررسی اجمالی قرار گیرند تا ضرورت اجرای مدل شبه فدرالیسم استانی را روشن نمایند.

### ۱-۱. توسعه و ابعاد آن

در تعریف مفهوم توسعه تنوع زیادی وجود دارد، در یک تعریف کلی، توسعه عبارتست از بازسازی کامل یک جامعه که باعث ایجاد نهادهای تازه می‌شود و در این بازسازی و نهادسازی، تمدنی جدید ایجاد شود. توسعه فرایندی همه‌جانبه است و معطوف به تمام ابعاد زندگی مردم یک جامعه می‌شود (عظیمی، ۱۳۸۲: ۳۳). یک مفهوم کارکردی و روان از توسعه به معنای گذار از وضعیتی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نامطلوب به وضعیتی مطلوب‌تر است که در آن، انسان شادمان‌تر است و توانایی بیشتری در کنترل سرنوشت و زندگی خود دارد (کلمن و نیکسون، ۱۳۷۸: ۲۱). بنابراین اصلی‌ترین کارویژه توسعه‌یافتگی و فرآیند توسعه، نوید تکامل بشر است، زیرا هدف از آفرینش انسان نیز چیزی جز به تکامل رسیدن وی نبوده است. ابعاد توسعه‌یافتگی در چهار زمینه اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی تقسیم‌بندی می‌شوند (ازکیا، ۱۳۷۷: ۲۱-۱۸).

یکی از گسترده‌ترین ابعاد توسعه به عرصه اجتماعی برمی‌گردد. توسعه اجتماعی با سایر ابعاد توسعه‌ای رابطه‌ای تنگاتنگ دارد و گاهی در بخش‌هایی با آن عرصه‌ها هم پوشانی پیدا می‌کند. اپتر در توصیف این وضعیت بیان داشته است، توسعه در کلی‌ترین شکل آن، از تکثیر و تقارب نقش‌های کارکردی جامعه سرچشمه می‌گیرد (اپتر و اندرین، ۱۳۸۰: ۷۴). توسعه اجتماعی شامل عرصه‌هایی چون آسیب‌شناختی، خدماتی، تعاریف مبتنی بر غیررسمی بودن، سرمایه اجتماعی و انسجام اجتماعی می‌باشد (Thin & et al, 1998:9-12). روند توسعه در ایران به لحاظ تاریخی به جنبش مشروطیت می‌رسد. در ایران ضعف توسعه اجتماعی با ضعف توسعه فرهنگی رابطه تنگاتنگی دارد (بابایی فرد، ۱۳۸۸: ۱۳). توسعه فرهنگی فرآیندی است که باعث ارتقاء شئونات گوناگون فرهنگ جامعه در راستای اهداف مطلوب شده و زمینه ساز رشد و تعالی انسان‌ها خواهد شد، شئونی چون فرهنگ، نگرش‌ها، ارزش‌ها، هنجارها، قوانین و آداب و رسوم. در توسعه فرهنگی سخن بر سر باز اندیشی و بازسازی فرهنگی است (ابتهاج، ۱۳۹۲). در واقع توسعه فرهنگی منجر به خود باوری جامعه می‌شود و توانایی‌های بالقوه و خلاق انسان را در زمینه فرهنگی شکوفا می‌کند که این مسئله خود در شکل‌گیری و هویت فرهنگی جامعه نقش مهمی را ایفا خواهد کرد. توسعه اقتصادی عبارت است از رشد همراه با افزایش ظرفیت‌های تولیدی اعم از ظرفیت‌های فیزیکی، انسانی و اجتماعی. در توسعه اقتصادی، رشد کمی تولید به دست می‌آید و بهره‌برداری از منابع موجود به صورت مستمر و پویا افزایش می‌یابد. توسعه اقتصادی دو هدف اصلی را دنبال می‌کند، اول افزایش ثروت و رفاه مردم جامعه و ریشه کنی فقر و دوم ایجاد اشتغال که هریک از این اهداف با عدالت اجتماعی همسو است (سلیمی‌فر، ۱۳۸۲: ۲۹). لوسین پای از توسعه سیاسی بعنوان تقویت‌کننده ارزش‌های دموکراسی نظام سرمایه‌داری غرب یاد می‌کند و مشارکت توده‌ای، وجود نظام‌های چند حزبی، رقابت‌های انتخاباتی، ثبات سیاسی و پرهیز از تنش در ساختار سیاسی را به عنوان شرایط لازم برای نهادی کردن تشکیل و مشارکت سیاسی فراهم می‌کند که حاصل آن افزایش توانمندی یک نظام سیاسی است (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۴: ۵۱). یکی از پیش شرط‌های توسعه‌یافتگی در بعد سیاسی یک جامعه، وجود دموکراسی در آن جامعه است.

## ۲-۱. فدرالیسم و حکومت‌های فدرال

اداره یک کشور تا حد زیادی به سیستم و مکانیزمی بستگی دارد که در آن کشور شکل پذیرفته و

به عنوان ابزار دست حاکمان سیاسی و صاحبان قدرت برای اعمال قدرت ملی در داخل کشور استفاده می‌گردد. علیرغم آنکه نظام سیاسی رایج امروز جهان، لیبرال دموکراسی است اما همچنان تنوع بالایی در نوع نظام‌های سیاسی کشورها وجود دارد که این نظام‌ها از ابعاد مختلفی قابل تقسیم‌بندی هستند. زاویه دید حقوقی یکی از مشکل‌ترین نوع تقسیم‌بندی‌ها را ارائه می‌دهد، این دیدگاه به ساختار داخلی کشورها توجه می‌نماید. یکی از مهمترین معیارهای ساختار داخلی به این مسئله برمی‌گردد که قدرت در دست یک واحد سیاسی و یا مجموعه‌ای از واحدهای سیاسی باشد و از این منظر سه نوع دسته‌بندی وجود دارد، دولت کشورهای تک ساخت یا متمرکز، دولت کشورهای غیرمتمرکز و دولت کشورهای چندپارچه یا مرکب (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۵۶). نوع دولت کشورهای تک ساخت، دارای یک مرکز واحد عملکرد سیاسی بوده و تمام تصمیمات برای کل کشور تنها از سوی این مرکز اتخاذ می‌گردند و یک قانون اساسی در این کشورها حاکم است که این کشورها کمتر نمادی از دموکراسی سیاسی و دموکراسی مشارکتی دارند (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۵۶). نظام‌های غیرمتمرکز دارای واحدهای محلی هستند که اختیاراتی را در دست دارند و قادر به تصمیم‌گیری بخشی و محلی هستند و نظام‌های مرکب یا چندپارچه، دولت‌های فدرالی هستند که دارای چندین واحد مختلف از دولت‌های مختلف هستند و تمامی این دولت‌ها تحت یک حکومت مرکزی اداره می‌شوند و ساختار فدرالیسم یا کنفدرالیسم را تشکیل می‌دهند (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۵۶). در واقع اگر چندین دولت تحت یک حکومت اداره شوند، بصورت فدرالیسم اداره خواهند شد. فدرالیسم از اتحاد دولت‌های مختلف پدید می‌آید در حالی که کنفدرالیسم از اتفاق دولت‌ها پدید می‌آید و ثبات و پایداری کمتری دارد. یک کنفدرال در صورت ماندگاری و تداوم به یک فدرال تغییر شکل می‌دهد. الگوهای فدرالیسم در دنیا متفاوت هستند و تقریباً به میزان کشورهای فدرالی هستند، الگوهای گوناگون فدرالیسم وجود دارد (هوشمند، ۱۳۹۰: ۱۷۳).

سیستم سیاسی فدرالیسم برای بقا و تحکیم خود محتاج گسترش آگاهی سیاسی و اجتماعی شهروندان خود و شرکت دادن آنها در امور سیاسی و تصمیم‌گیری‌های کشور و در راستای تحقق حق تعیین سرنوشت خود می‌باشد (ندم، ۲۰۰۷: ۴). شش خصیصه مختلف برای دول فدرال وجود دارد که در ترکیب‌های گوناگون برای تمام نظام‌های فدرالی صدق می‌کنند و عبارتند از دلایلی در زمینه‌های دموکراسی، جغرافیا، تاریخ، اقتصاد و اخلاق اجتماعی. مبحث اخلاق به

معنای خوداتکایی یا سوبسید یاریتی است که توانمندی در زمینه قبول مسئولیت‌های خود می‌باشد و شرطی اساسی در زمینه اجرای فدرالیسم ایالات می‌باشد به نحوی که آنها باید توان اداره خویش در ساختار فدرال را داشته باشند (شتورم و تسیمرمان، ۲۰۰۵: ۱۱). بنابراین بسیار پرواضح است که اداره حکومت به شیوه فدرالی، علاوه بر نیازمندی به سطح مطلوبی از تثبیت اوضاع سیاسی و اقتصادی، مدیریت توانمند و مقتدری را می‌طلبد که هم توان تصمیمات شایسته و مستقل را داشته باشد و هم نقش برجسته‌ای را در انسجام و حفظ وحدت درونی ایفا نماید. در ادامه به صورت اجمالی به بررسی جایگاه‌ها و ساختارها و نیز انواع نظام‌های فدرالیسم پرداخته شده است.

### ۱-۲-۱. انواع نظام‌های فدرال

در تقسیم‌بندی نظام‌های فدرال تنوع خاصی وجود دارد، در یک معیار نسبتاً جامع براساس نحوه و چگونگی تنظیم روابط و سازماندهی میان دولتی، بین دولت‌های فدرال و ایالتی و براساس دو نوع فدرالیسم موازی و ادغامی، این دسته بندی به دو نوع فدرالیسم دوگانه و تعاونی می‌انجامد (شتورم و تسیمرمان، ۲۰۰۵: ۱۵).

فدرالیسم دوگانه در وجود نهادهای دولتی به صورت نوع موازی آن در هر دو سطح فدرال و ایالتی و همچنین تقسیم و تفکیک کاملاً مشخص وظایف و اختیارات بین این دو تبلور می‌یابد. این بدان معناست که هر یک از طرفین وظایف مشخصی را بر عهده دارند و بدون دخالت طرف دیگر مسئول به انجام رساندن آن وظایف می‌باشند. یک کشور خاص با سیستمی فدرالی، در عمل زمانی به سوی شکل دوگانه این نظام سمت می‌گیرد که تکامل گوناگون و متفاوت ابعاد و امور سیاسی و اجتماعی در تمام مناطق کشور ارجحیت داشته باشند. فدرالیسم دوگانه در زمینه‌های بسیاری بر اصول چندگانگی و رقابت استوار است، مانند فدرالیسم سوئیس و ایالات متحده آمریکا (شتورم و تسیمرمان، ۲۰۰۵: ۱۶). فدرالیسم تعاونی دارای اهداف دیگری بوده و اشکال دیگری را به خود می‌گیرد. هدف اصلی در این مدل، اشتراک و همکاری بین دولت فدرال و ایالات می‌باشد. زیربنای این شکل از فدرالیسم را نه تأکید بر یک تمایز تاریخی یا سیاسی، بلکه افزایش کارآیی دولت از طریق مشورت و مذاکره تشکیل می‌دهد. این نوع همکاری و اشتراک می‌تواند در رابطه بین اعضا فدرال آشکار شود و یا خود را از طریق شرکت

اعضاء در قانونگذاری دولت فدرال نمایان سازد. آلمان فدرال نمونه‌ای از این نوع فدرالیسمی باشد (شتورم و تسیمرمان، ۲۰۰۵: ۱۶). در اینجا ذکر این نکته ضروری می‌نماید که همه فدرال‌ها و همه انواع حکومت‌های فدرالی و نیز همه مفاهیم و ویژگی‌های واژه فدرالیسم به معنای تجزیه‌طلبی، استقلال تام و بطور کلی مفهوم منفی و عامل انتزاع واحدهای حکومتی را دربر نخواهد گرفت. بلکه برعکس در نوع تعاونی آن به نوعی مشارکت طلبی فعال همه واحدها و حفظ وحدت و انسجام ملی در کنار اتخاذ بهترین تصمیمات در یک حکومت واحد اشاره می‌شود و بار مثبت و سازنده‌ای را به واژه فدرالیسم می‌بخشد که هیچ منافاتی با قوانین اساسی دموکراسی‌ها و جمهوری‌ها نخواهد داشت.

در یک نوع دیگر از تقسیم بندی‌های نظام‌های فدرال، دو نوع فدرال متحد کننده و فدرال جداکننده قابل دسته‌بندی هستند (خوبروی پاک، ۱۳۹۰) که در نوع جداکننده بیشتر مسائل تنوع نژادی، قومی و زبانی یک کشور که به اختلافات داخلی منجر شده و استقلال طلبی در قبال آن گروه‌ها انجام شده است، مورد بحث قرار می‌گیرد و نوع متحد کننده آن دقیقاً برعکس نوع اول عمل کرده و با ایجاد یک حکومت فدراتیو، بهترین نوع مدیریت برای تنوعات موجود در داخل یک کشور را ایجاد می‌نماید، بطوریکه ضمن آنکه محدوده‌ای از اختیارات اداره سیاسی کشور را به گروه‌های مختلف اعطا نموده است، عامل وحدت و حفظ یکپارچگی تحت یک ملت و حکومت واحد را فراهم می‌آورد.

فدرالیسم متحد کننده به شکلی از نظام اداره جماعات انسانی اطلاق می‌شود که در مقابل تمرکزگرایی، انتزاع طلبی و تجزیه طلبی قرار دارد. در این شیوه حکمرانی، هر ایالت دارای قوای مستقل مقننه، قضائیه و مجریه و نیز دارای زبان، عرف و آداب و رسوم خاص خود است. در این نظام سیاسی، چند ایالت خودمختار با توجه به تنوع و تکثر در یک کشور برای اداره بهتر به صورت مستقل از یکدیگر تشکیل می‌شوند و تنها در سیاست خارجی، پول ملی و سیاست‌های نظامی پیرو دولت مرکزی می‌باشند. فدرالیسم بر دو اصل بنیادین خودمختاری و وحدت بنا شده است (میری، ۱۳۹۱). مدل فدرالیسم مدنظر این پژوهش نیز در نوع فدرالیسم متحد کننده جای می‌گیرد.

همچنین به عقیده نگارنده در یک دسته‌بندی دیگر نیز می‌توان بنا به معیار هدف اصلی ایجاد فدرالیسم در یک کشور اشاره کرد و بر اساس اینکه فدرالیسم به دلیل استقلال طلبی و



==== ارائه مدل شبه فدرالیسم استانی به عنوان معماری جدید توسعه کشور (در راستای ... ) ۲۰۷

خودمختاری کامل اقلیت‌ها (قومی، زبانی، فرهنگی و ...) در آن جامعه پدیدار شده است و یا به دلیل ایجاد پیوند و همبستگی در عین استقلال نسبی به اقلیت‌ها، فدرالیسم شکل پذیرفته است، دو نوع فدرالیسم انفصال‌دهنده و اتصال‌دهنده قابل تقسیم است. فدرالیسم انفصال‌دهنده بر خودمختاری کامل اقلیت‌های یک جامعه تأکید دارد و حتی ممکن است در آینده به سمت انتزاع کامل سرزمینی و تولید هویت بین‌المللی مستقل برای آن اقلیت‌ها پیش رود. در این نوع فدرالیسم دوری نمودن از اختلافات و تنش‌های داخلی مهمترین هدف را تشکیل می‌دهد. فدرالیسم اتصال‌دهنده بر خودمختاری نسبی اقلیت‌ها تأکید دارد و قبل از هدف فروکش نمودن اختلافات داخلی، به انسجام ملی و هویتی توجه دارد. مدل فدرالیسم ارائه شده در این پژوهش با آنکه هیچ صبغه قومی و اقلیتی نداشته و تنها براساس شرایط در مرزهای منطبق با تقسیمات کشوری استان‌ها، فدرالیسم را ارائه نموده است، در نوع فدرالیسم اتصال‌دهنده قرار می‌گیرد که ضمن هدف‌گزینی برتر حفظ انسجام ملی، نگاهی همه‌جانبه به توسعه یکپارچه کشور در راستای تقویت انسجام ملی و هویتی را دنبال می‌نماید. همچنین این مدل نوعی ارتباط دوسویه و پویا را بین ایالات (استان‌ها) و مرکز فدرال (دولت مرکزی) برقرار می‌نماید.

## ۱-۲-۲. مسائل قانونی و حقوقی در نظام‌های فدرال

قانون اساسی عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور و راهنمایی برای تنظیم قوانین دیگر است. قانون اساسی تعریف‌کننده اصول سیاسی، ساختار، سلسله مراتب، جایگاه و حدود قدرت سیاسی دولت یک کشور و تعیین و تضمین‌کننده حقوق شهروندان آن کشور است. هیچ قانونی نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. به عبارت دیگر، قانون اساسی قانون تعیین‌کننده نظام حاکم است (ملک محمدی، ۱۳۹۱). قانون اساسی در فدرالیسم به تقسیم عمودی قدرت بین دولت فدرال و ایالات می‌پردازد و مرزهای هر یک را مشخص می‌نماید. علاوه بر این، محدوده و چهارچوب اتحاد و تنوع در فدرالیسم، خودمختاری ایالات و رابطه همکاری بین دولت فدرال و ایالات را نیز مشخص می‌سازد. در برخی از کشورهایی که فدرالیسم را تجربه کرده‌اند، برای اداره جامعه تغییراتی را در قانون اساسی خود شاهد بوده‌اند، این تغییر به عنوان یک سیاست قانون اساسی تعریف می‌شود (شتورم و تسیرمان، ۲۰۰۵: ۲۴). سیاست در سطوح مختلف به معنی تقسیم وظایف دولت می‌باشد که لازمه‌اش تعاون و همکاری در سطوح مختلف دولتی است. سیاست

در سیستم‌های فدرالی، یک رابطه تعاون و همکاری بین اعضای آن ایجاد می‌کند و هر ایالت در مجالس قانونگذاری حق اعمال نفوذ دارد و این امر مانند نظام حکومت‌های متمرکز، منجر به کارکرد بهتر اداری سراسر فدرال می‌شود. این نوع دخالت ایالات نشان دهنده ماهیت دموکراسی فدرال است و نیز گواه بر اجرای اصل خوداتکایی اجزای فدرال دارد (شتورم و تسمیرمان، ۲۰۰۵: ۳۲).

در تنظیم قوانین مربوط به کشورهای فدرال همواره سطحی از مشارکت مستقیم مردمی نیز وجود دارد و نوعی از دموکراسی مستقیم را ارائه می‌دهد، شیوه‌های دموکراتیک مستقیم از طرفی دارای خصلت رقابتی نسبت به کار مجلس بوده و از طرف دیگر متمم و مکمل آن محسوب می‌شوند و بر کار و اراده مجلس تأثیر می‌گذارند. فدرالیسم و دموکراسی را نمی‌توان از هم جدا دانست و یکی از پیش‌شرط‌های سیستم فدرالی، وجود نمایندگان انتخابی در سطوح مختلف دولتی می‌باشد (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۳۹-۱۳۷).

### ۱-۲-۳. ساختارها و قوانین اداری در نظام‌های فدرال

با وجود تنوع در نوع الگوهای فدرالیسم دنیا تقریباً می‌توان اذعان داشت که الگوی مشترکی مورد توجه همه آنها قرار گرفته است که این الگو تنها وجه اشتراک همه نظام‌های فدرال موجود می‌باشد. این الگوی مشترک عبارت است از دوگانگی در اقتدار سیاسی. به این معنا که در تمامی کشورهای فدرالی قدرت سیاسی بین حکومت‌های محلی و حکومت مرکزی تقسیم می‌شود و در تمامی این کشورها دولت فدرال و حکومت‌های محلی وجود دارند و دوگانگی قدرت مشهود است، ولی این دوگانگی باید به نحوی باشد که هماهنگی کلی و کار آیی هر چه بیشتر حکومت ملی را فراهم کند. نحوه تقسیم قدرت و نحوه اجرای حکومت‌های محلی و مقدار صلاحیت‌های آنان از دشوارترین بخش فدرالی ساختن است، چراکه می‌بایست در نظام فدرالی چنان تعادلی پدید آید که نه به سوی تجزیه برود و نه به سوی وحدت کامل. بدین لحاظ باید از یک سو شرایط تعیین صلاحیت‌ها و از سوی دیگر پویایی و انعطاف‌پذیری لازم در فدرالیسم مدنظر قرار بگیرند (محقق نسب، بی‌تا). آنچه بسیار مهم است اینکه هیچ یک از ایالت‌ها و یا واحدهای موجود در فدرال هیچگاه نمی‌توانند استقلال کامل یافته و یا از کل و مجموعه منتزع شده و هویت مجزایی بیابند. در این سیستم‌ها مرکز باید آنقدر مقتدر باشد که در صورت بروز هرگونه

مشکلی در سایر بخش‌ها، بتواند تصمیم نهایی را خود بگیرد.

ویژگی‌های خاص یک فدرالیسم در معنای واقعی و کامل عبارتند از:

- حقوق حاکم بر روابط دولت‌های عضو از زمره حقوق اساسی است، قانون اساسی فدرال مشخص‌کننده حدود و چگونگی این روابط است؛
- قانون اساسی قاعداً صلاحیت‌های بین‌المللی را در انحصار دولت مرکزی قرار می‌دهد و دولت‌های عضو را مشمول حقوق داخلی و مستحیل در جامعه کل می‌سازد؛
- اساساً دولت‌های عضو نسبت به یکدیگر برابرند و روابط آن‌ها با یکدیگر همانند دولت با دولت است نه بر حسب بزرگی و کوچکی یا کم و زیادی جمعیت؛
- قوه قضائیه در کشور فدرال اهمیتی ویژه دارد، زیرا علاوه بر وظایف قضایی مرسوم باید در دعاوی و تعارضات ناشی از اختلاف دولت‌های عضو با یکدیگر یا با دولت مرکزی تصمیم بگیرد (قاضی، ۱۳۸۳: ۹۶-۹۵).

در نظام‌های فدرال نوعی عدم تمرکز در ساختار اداری آن‌ها وجود دارد، مزایای چنین نظام اداری از دو جنبه قابل بررسی است:

الف) از جهت مادی، از این جهت که امور هر ناحیه با توجه به امکانات و رعایت بخشی از مقتضیات محلی اداره و یا مدیریت می‌شوند و برنامه‌های پروژه‌ای یا سازندگی با در نظر گرفتن امکانات دولت در محل تنظیم می‌یابد.

ب) از جهت معنوی، از این جهت که امور محلی با مشارکت فعال مردم محل بهتر انجام می‌شوند. هر نظام غیرمتمرکز متضمن سلسله‌انگیزه‌ها و مزایا و ویژگی‌های خاص است از جمله افکار عمومی و اجتماعی مردم محل را به طور طبیعی و قهری پرورش می‌دهد. همچنین عدم تمرکز، موافق تمایلات بشری است، بطوریکه بشر همان طور که مایل است در امور سیاسی و حکومتی شرکت کند علاقه دارد در سرنوشت اداری خویش نیز دست داشته یا حداقل مؤثر باشد (طاهری، ۱۳۸۷: ۱۰۷-۱۰۵).

از سوی دیگر یکی از مهمترین پیش شرط‌های یک سیستم فدرال برای استقلال عمل اجزایش، برخورداری از یک بنیه مالی کافی است. برای این امر لازم است منابع مالیاتی معینی در سیستم فدرال وجود داشته باشند و در این زمینه همه دولت‌های عضو محتاج کمک دولت فدرال هستند که شیوه اجرای تأمین مالی در کشورهای فدرال مختلف با یکدیگر متفاوت است. همچنین در

مورد تقسیم مصرف هزینه‌های دولتی بر سطوح مختلف سیاسی، تفاوت فاحشی بین دو سیستم فدرال و متمرکز به چشم می‌خورد. در نظام‌های فدرال علاوه بر اختلاف در زمینه‌های وظایف اداری، امنیت داخلی و سیاست تأمین اجتماعی که بین این نظام‌ها و نظام‌های متمرکز موجود می‌باشند، تصمیم‌گیری غیرمتمرکز در امور مسائل سیاسی نیز کاملاً محسوس می‌باشد، بطوریکه در نظام‌های متمرکز، این گونه تصمیم‌گیری‌ها تنها در موارد تربیتی، تأمین مسکن و تفریحات و فراغت به چشم می‌خورد. در ابتدای تاریخچه سیستم فدرال، کمک مالی از جانب دولت فدرال به دول عضو به عنوان امری جهت کمک به خود در نظر گرفته شده بود (شتورم و تسمیرمان، ۲۰۰۵: ۵۱-۴۹).

#### ۱-۲-۴. پارلمان در فدرال

در اکثر کشورهای فدرال مجلس دوم یا سنا یا شورای ایالات نیز در کنار مجلس اصلی در حال فعالیت هستند که وظیفه نمایندگی منافع ایالات را عهده‌دار می‌باشد. مجالس دوم از نمایندگانی تشکیل شده‌اند که نماینده مستقیم مردم محسوب می‌شوند در حالیکه مجالس اول نمایندگان ثانوی دستگاه قانونگذاری هستند. مجالس دوم همچنین ممکن است نمایندگی طبقات، اقلات و گروه‌های خاص اجتماعی را بر عهده داشته باشند. وظایف و اختیارات مجالس دوم در سیستم‌های فدرالی بستگی به ترتیب و نحوه سازماندهی آنها در این کشورها دارد. نحوه کار مجالس دوم در کشورهای فدرالی مختلف، دارای تفاوت است. همچنین نحوه تشکیل این مجالس نیز از تنوع زیادی برخوردار است. اعضای این مجالس یا نصب شده و یا از طریق انتخابات مستقیم یا غیر مستقیم تعیین می‌گردند. البته شیوه‌هایی نیز وجود دارند که ترکیبی از این سه روش هستند. نحوه قانونگذاری و تصویب لوایح قانونی بین دو مجلس به اشتراک گذاشته می‌شود، در حالیکه حوزه و حق قانونگذاری آنها متفاوت است و معمولاً مجلس دوم که نمایندگان آن شورای فدرال را تشکیل می‌دهند، از حق وتوی لوایح برخوردارند و این امر سبب شده تا ضمن همکاری بین دو مجلس، نوعی تعامل سازنده بین آنها را شکل دهد (موسوی، ۱۳۹۱). این نوع سازوکار قانونگذاری نیز شاهدی دیگر بر ارتباط تنگاتنگ یک نظام فدرالی با دموکراسی است.

بسیاری از نظام‌های فدرالیسم دارای دو مجلس قانونگذاری هستند. فلسفه وجودی مجلس دوم در

این کشورها، ناشی از دوگانگی ساختار سیاسی دولت فدرال است. سازمان دولت فدرال متشکل از دو سازمان حکومت مرکزی و حکومت محلی که طبق قانون اساسی فدرال، اقتدار حکومتی بین آنها توزیع شده است، می‌باشد. به همین ترتیب پارلمان مرکزی دولت فدرال نیز متشکل از دو مجلس است، مجلس اول منعکس کننده تنوع و ویژگی‌های اعضای فدرال است، هر کشور عضو به نسبت جمعیت خود در این مجلس تعدادی نماینده دارد. مجلس دوم، مظهر وحدت اعضای فدرال است. در این مجلس، هر ایالت عضو، صرف نظر از جمعیت و موقعیت خود به طور برابر دارای نمایندگانی هستند (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۳۲).

وجود دو مجلس قانونگذاری ضمن آنکه نوعی تشریک مساعی مناسب را ایجاد می‌نماید، احتمال ایجاد اختلاف عقیده و سایر اختلافات را در روند قانونگذاری افزایش می‌دهد. برای حل چنین اختلافاتی روش‌های متفاوتی وجود دارد که انتخاب یک شیوه بستگی به وضعیت مجلس دوم دارد، هنگامی که رأی شورای ایالات به سادگی از جانب مجلس فدرال شکسته شود، نیاز به راه حل خاصی وجود ندارد، اما زمانی که شورای ایالات تنها در امور خاصی حق مشارکت و تصمیم‌گیری را داشته باشند، روش‌های خاصی برای حل اختلافات ضروری خواهد بود. برای این منظور دو دسته راهکار وجود دارد، دسته اول تشکیل شوراهای تک موردی و استثنایی موقت برای حل اختلافات خاص پیش آمده، دسته دوم تشکیل کمیته‌هایی ثابت با وظیفه حل همه نوع اختلافات پیش آمده بین دو مجلس (شتورم و تسیمرمان، ۲۰۰۵: ۴۳-۳۲). وجود دو مجلس اصل نظارت و تفکیک قوا در راستای ممانعت از افسارگسیختگی قدرت یک کشور را نیز به خوبی مهیا می‌سازد.

## ۲. ترسیم چهره‌ای از ایران کنونی

ایران بعنوان یکی از وسیع‌ترین کشورهای جهان دارای مساحتی حدود یک میلیون و ششصد و چهل و هشت هزار و یکصد و نود و پنج کیلومتر مربع است. ایران اسلامی در پی انقلاب سال ۱۳۵۷ و بدنبال همه پرسی فروردین ۱۳۵۸ پای به عرصه بین‌المللی نهاد و بعنوان یک کشور مستقل با موقعیت استراتژیک در منطقه خاورمیانه ظهور کرد. قانون اساسی کشور بر مبنای دین اسلام و سیاست دموکراسی اسلامی پایه‌ریزی گردید.

از لحاظ تقسیمات داخلی، بر اساس آخرین تقسیمات کشوری در سال ۱۳۹۳ ایران از ۳۱ استان

تشکیل می‌شود که اقوام مختلفی را شامل شده است بیش از نیمی از جمعیت ایرانیان قومیت فارس را دارا هستند و قومیت‌های غیرفارس آن شامل آذری، کردی، لر، عرب، بلوچ و ترکمن هستند. قانون اساسی کشور به نحو عادلانه و دموکراتیک ایجاد زندگی توأم با آرامش و رفاه نسبی را برای همه ایرانیان، از هر قوم و نژادی را در همه زمان‌ها و در همه مکان‌ها ترسیم نموده است، مطابق قانون اساسی تأمین فرصت‌های برابر و مناسب برای همه شهروندان، تأمین کار برای آنان و برآورده ساختن نیازهای اساسی آنان، به گونه‌ای که مسیر پیشرفت ایشان تضمین شود، وظیفه دولت اسلامی است (برگرفته از اصل ۲۹ ق.ا.ج.ا. مصوب ۱۳۶۸). همچنین با وجود اینکه زبان رایج کشور فارسی است اما زبان‌ها و گویش‌های مختلفی نیز در نقاط مختلف کشور مورد استفاده قرار می‌گیرند. دین اسلام دین رسمی و مذهب شیعه مذهب رسمی ایران است. نظام حقوقی ایران ترکیبی از فقه شیعه و نظام حقوقی رومی-ژرمنی است و عناصری از هر دو سیستم را در خود دارد. در ساختار سیاسی و حکومتی ایران ضمن وجود جایگاه ولایت فقیه، قاعده تفکیک قوای سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه به صورت کاملاً شفاف دیده شده و با ساختاری کاملاً دموکراتیک و توسعه‌نگر و با اهدافی انسان‌نگر و تکامل‌گرای معنوی در مسیر توسعه‌یافتگی قدم برمی‌دارد.

ایران به دلیل موقعیت جغرافیایی خاصی که دارد ضمن آنکه در منطقه خاورمیانه نقش برجسته‌ای دارد، در منطقه اوراسیا نیز حائز اهمیت بوده و بعنوان پل ارتباطی شرق و غرب مورد توجه واقع شده است. ایران همچنین یکی از کشورهای بنیانگذار و تأثیرگذار در سازمان ملل متحد، اوپک و سازمان کنفرانس اسلامی است و به دلیل داشتن منابع فراوان نفت و گاز نقش مهمی در امنیت انرژی بین‌المللی و اقتصاد جهانی ایفا می‌کند. مهمترین صنایع و معادن ایران عبارتند از، نفت و گاز. ایران دارای سومین ذخایر نفتی جهان بوده و دارای دومین ذخایر گازی جهان می‌باشد و دومین صادرکننده بزرگ نفت در سازمان اپک است (iran.unfpa.org).

روند توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی با همه ویژگی‌های خود، بخشی از تلاش برای آبادانی و عمران در تاریخ ایران معاصر به شمار می‌آید. برنامه‌های توسعه در این دوره بیش از هر چیز متأثر از تحولات، نیازها و الزامات داخلی بوده است. ضمن این که فشارهای خارجی ناشی از تحولات بین‌المللی از جمله جهانی شدن را نمی‌توان نادیده گرفت. این دوره از جهت نظری و عملی همراه با فراز و فرودهایی بوده است. سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی شاهد تلاش

برای توسعه و پیشرفت جامعه ایران بوده است. در این دوره تاکنون پنج برنامه توسعه تدوین و به اجرا گذاشته شد که کم و کیف آنها یکسان نبوده و تنوعات و تفاوت‌هایی داشته اند. در برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب نیز با توجه به ماده ۴۸ قانون اساسی کشور مبنی بر عدم تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استانها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد، حصول توسعه و توازن منطقه‌ای با تأکید و تمرکز بیشتری مورد توجه قرار گرفت. اما اگر توسعه فرهنگی را پیش‌نیازی بر امر توسعه یک جامعه بدانیم در مورد ایران بعد از انقلاب چنین باید گفت، در استان‌های کشور از نظر درجه توسعه‌یافتگی فرهنگی نابرابری وجود دارد و شکاف میان آنها کاملاً مشهود است و مهمترین مسئله در این زمینه رویکرد حاکم بر نظام و روند برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای طی پنجاه سال تجربه برنامه و برنامه‌ریزی در کشور است. ایران از سال ۱۳۲۷ تاکنون چندین برنامه عمرانی میان مدت را عملی نموده است که در تمام این برنامه‌ها، دیدگاه‌ها و تصمیم‌گیری‌های متمرکز حاکم بوده است و از الگوی توسعه مرکز- پیرامون استفاده شده است و حجم بیشتر سرمایه‌گذاری‌های فرهنگی در پایتخت کشور و استان‌های مجاور آن انجام گرفته است و مقدار اندکی نصیب استان‌های حاشیه و مرزی کشور شده است (زیاری، ۱۳۷۹: ۱۰۰-۹۹). بنابراین عدم تناسب توسعه‌یافتگی استان‌های کشور، منجر به ایجاد رکود توسعه‌ای خواهد شد و جز ایجاد شکاف‌های عمیق توسعه نیافتگی در کشور چیزی را عایدی نمی‌کند، بنابراین اندیشیدن در مورد الگویی به روز شده برای توسعه ایران امری ضروریست و این مهم در مدل شبه فدرالیسم استانی به خوبی پاسخگویی گردیده است.

### ۳. بررسی مبحث تفویض اختیارات ریاست جمهوری به سایر نمایندگان دولتی

قانون و قانونگذاری همواره در راستای تحقق شرایطی مناسب برای زندگی بهتر در یک اجتماع انجام می‌گیرند. یک ماده قانونی که برای همگان و در همه زمان‌های جاری لازم الاجرا است، باید به بهبود شرایط اجتماعی بینجامد، وگرنه کاری بیهوده و عبث بوده و حتی گاهی عامل ایجاد مشکلاتی می‌شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با ۱۷۷ اصل اساسی، همواره تعالی انسانی و پیشرفت کشور را مدنظر قرار داده است و با بندهای قانونی، حدود و ثغور اقدامات

سودمند را برای مجموعه حاکمیتی کشور فراهم نموده است. یکی از مباحث سیستم قانونی ایران، قاعده تفویض اختیارات دولتی در جهت تمرکززدایی و تقسیم کار اثربخش است. این امر از اصل ۱۷ سند توسعه پنجساله چهارم و در اصل ۱۴ سند توسعه پنجساله پنجم که در راستای تحول سازنده و مؤثر اداری بر اصل تمرکززدایی تأکید دارند، قابل استناد است.

امور اداره کشور به دو دسته ملی و محلی قابل تقسیم هستند که در نوع ملی آن دینفعان، تمامی شهروندان را شامل است و در نوع محلی تنها بخشی از شهروندان در یک ناحیه مشخص را دربرمی‌گیرد. همه این امور توسط دولت انجام شده و پیگیری می‌شوند، شیوه اداره کشور چه در بخش امور ملی و چه محلی به دو شکل متمرکز و عدم تمرکز قابل اجرا می‌باشد. در جوامع مرکب از سلاطین نژادی، زبانی، فرهنگی و قومی و نیز کشورهای بزرگ و گسترده، در جهت تسریع در امور و کیفیت اداره حکومت به نحو شایسته و متناسب با شرایط زندگی یکایک افراد، بهترین شکل اداره حکومت در روش عدم تمرکز قرار دارد (میرحسینی زواره، ۱۳۷۹: ۲۶-۲۳). راهبردهای تمرکززدایی برحسب شرایط خاص کشورها متفاوت است. استناد قانونی این مبحث در ذیل تفاسیر و برداشت‌های تحلیلی از مواد ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲ و ۱۰۳ قانون اساسی کشور مبنی بر جایگاه شوراها و حیطه وظایف و مسئولیت آنها قابل برداشت می‌باشد. به گونه‌ای که ماده ۱۰۰ از لزوم همکاری مردم در امور حکومتی و اداره جامعه به منظور پیشبرد اهداف جامعه اسلامی ایران، در قالب تشکیل شوراهای مختلف در سطوح مختلف سخن می‌گوید که در عمل به تشکیل نهادهای محلی‌ای می‌انجامد که نقش اداره نمودن بخش‌هایی از امورات جامعه ایران را برعهده دارند، در واقع این بخش‌ها به نوعی حاکمیت‌های محلی با بستر حاکمیت ملی و قانون اساسی کشور تبدیل می‌شوند.

یکی از اساسی‌ترین اصول تمرکززدایی، تطابق و برقراری تعادل بین منافع ملی و منطقه‌ای است. بهترین مدیریت در این زمینه باید علاوه بر آنکه انعکاس مناسب منافع محلی و منطقه‌ای در خلال منافع ملی را تضمین نماید، منجر به این شود که منافع ملی همواره بر منافع منطقه‌ای و محلی تقدم داشته باشند و منافع ملی فدای منافع محلی نشوند. عامل مهم در سیاست عدم تمرکز و حرکت به سوی فدرالیسم این است که باید هر دو روی سکه دیده شود، نه تمرکز قدرت در مرکز به حدی باشد که مانع تحقق توسعه سیاسی که لازمه آن عدم تمرکز و عدم تراکم است شود و نه آنکه اختیارات و قدرت مناطق و محل‌ها به قدری افزایش یابد که رویاروی قدرت مرکزی قرار



گرفته و در تضاد با آن رشد نماید که منجر به عدم ثبات سیاسی می‌شود (پرویزراد، ۱۳۷۹: ۴۶). تقسیم وظایف ملی و محلی و نیز شفافیت حدود و محدوده آن بین سطوح مختلف دولتی در یک نظام فدرال، نقشی بسیار مهم را در تداوم چنین نظامی برعهده دارد. بطوریکه باید همواره سطحی از نظارت دقیق سطح مرکزی بر سطوح محلی و منطقه‌ای فراهم باشد تا کیفیت ارائه خدمات محلی و منطقه‌ای به بهترین نحو حاصل آید. در مدل شبه فدرالیسم ارائه شده نیز همواره به بعد نظارت توجه ویژه‌ای شده است و حتی می‌توان گفت نظارت و مسئول بودن و پاسخگو بودن سطوح محلی و استانی در برابر سطوح ملی و دولت مرکزی، اصل طلایی مدل شبه فدرالیسم استانی محسوب می‌گردند، بطوریکه از جایگاه مواد قانون اساسی کشور و سایر مواد قانونی و اسناد توسعه‌ای که درباره میزان و نوع نظارت‌ها بین بخش‌های مختلف حاکمیتی و حکومتی سخن گفته‌اند، بهره گرفته شده و با برقراری نوعی روابط و نظارت‌های جدید در این عرصه، مدل مذکور بصورت کاملاً مغایر با قانون اساسی و وضعیت ساختاری حکومتی جمهوری اسلامی ایران ارائه گردیده است. مواد قانونی قابل استناد این مبحث، اصل ۵۷ مبنی تقسیم حاکمیت کشور جمهوری اسلامی ایران بین سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه که ضمن استقلال کامل نسبت به یکدیگر، نظارت کامل بر عملکرد یکدیگر دارند (اصل تفکیک قوا و نظارت)، اصل ۸۹ مبنی بر شرایط استیضاح وزراء و کابینه دولتی توسط نمایندگان مجلس به لحاظ مسئول بودن وزراء در برابر مجلس، اصل ۹۰ مبنی بر شرایط طرح دعاوی و شکایت علیه عملکرد مجلس به هریک از سه قوه، اصول ۹۴ و ۹۶ مبنی بر ناظر بودن شورای نگهبان بر تصویب مصوبات اجرایی و قانونی مجلس، اصل ۱۱۱ مبنی بر نظارت خبرگان رهبری بر کار رهبر، اصل ۱۲۲ مبنی بر مسئولیت رئیس جمهور در برابر ملت، رهبر و مجلس نسبت به حیطه وظایفش، اصل ۱۳۴ مبنی بر نظارت رئیس هیات وزراء یا رئیس جمهور بر عملکرد هریک از وزراء، اصل ۱۳۷ مبنی بر مسئول بودن هریک از وزراء در برابر رئیس جمهور و مجلس، اصل ۱۶۰ مبنی بر مسئولیت وزیر دادگستری در قبال تنظیم و نظارت بر روابط بین سه قوه در کشور و اصول ۱۶۱ و ۱۷۴ مبنی بر ناظر بودن دیوان عالی کشور و سازمان بازرسی کل کشور بر نحوه اجرای صحیح قوانین در محاکم و بخش‌های مختلف کشور هستند (برگرفته از متن ق.ا.ج.ا. مصوب ۱۳۶۸).

اصول ۱۲۷ و ۱۲۸ قانون اساسی از امکان تفویض اختیارات خاص توسط رئیس جمهور براساس مصوبه هیأت وزیران سخن رانده‌اند. همچنین مفاد ۱۸۱ و ۱۸۶ قانون برنامه پنجم توسعه نیز امکان

بهره‌گیری از تفویض اختیار و تمرکز بر افزایش اختیارات استانی از سوی مقام ریاست جمهوری را عنوان داشته است. اصل ۱۲۷ بیان داشته است، رئیس جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیات وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیات وزیران خواهد بود (پرویزراد، ۱۳۷۹: ۴۶). استانداران نماینده ارشد دولت در استان‌ها هستند که حکم آنها مطابق اصل ۱۰۳ قانون اساسی توسط رئیس جمهور و رئیس دولت اعطا می‌گردد. تفویض اختیارات برای ایشان به منظور اداره بهتر استان‌ها امری منطقی می‌نماید. تفویض اختیار جزو حقوق اساسی کشورمان است و در زمینه تعیین استانداران سراسر کشور استناد به اصل ۱۲۷ قانون اساسی مبنی بر اختیارات ریاست دولت برای داشتن نماینده و یا نمایندگانی خاص در هر بخش با اختیاراتی مشخص که حکم آنها در حد حکم رئیس جمهور است، منجر به این برداشت می‌شود که در واقع بخشی از اختیارات رئیس جمهور قابل تفویض و واگذاری به نمایندگان وی می‌باشند. در عرصه تفویض اختیارات معمولاً سه سطح قانونی ایجاد می‌شود، تضمین اختیار، واگذاری مسئولیت و الزام به پاسخگویی. بنابراین در راستای مدل شبه فدرالیسم استانی در کشور اسلامی ایران، باید تفویض اختیارات در یک محدوده معین و تنها در بخشی از مسائل امور حکومتی به استانداران تفویض گردد تا بتواند برخی اختیارات را برای آنها فراهم نموده و مسئولیت اداره استان در آن محدوده مشخص را به استانداران و عوامل استانی و بومی بسپارد و نیز مراتب دقیق و مستمری از پاسخگویی عوامل استانی را در قبال اختیارات تفویض شده ایجاد نماید.

#### ۴. مدل شبه فدرالیسم استانی

شبه فدرالیسم استانی مدلی بومی شده برای کشور اسلامی ایران است که کاملاً در راستای افق چشم‌انداز و قانون اساسی کشور طراحی شده است. این مدل نیازمند پیش شرط‌هایی است که این پیش شرط‌ها با تغییرات در حوزه برخی از ساختارهای ملی و استانی حاصل می‌گردند. این تغییرات در واقع از طریق برداشت‌ها و تفسیر مواردی از قانون اساسی حاصل می‌شوند که تا کنون در عمل مورد بهره‌برداری قرار نگرفته‌اند و یا اینکه با عینکی دیگر به تحلیل و تفسیر آنها پرداخته شده است. مدل ارائه شده در این مقاله از زاویه دید توسعه‌نگر با تقسیم وظایف و

تفویض بخشی از اختیارات دولتی به استان‌ها به مواد قانونی آمده در اسناد بالادستی و بخصوص قانون اساسی می‌نگرد، بنابراین این تغییرات هیچ منافاتی با قوانین حاکم کشورمان ندارند (استناد به مواد قانونی لازم در بخش قبلی مقاله آورده شده‌اند). همچنین برخی از نقش‌ها دچار تغییر شده و یا نقش‌هایی خاص‌تر را پیدا می‌نمایند. در شبه فدرالیسم استانی اندازه دولت و ساختارها افزایش نمی‌یابد بلکه حتی در پاره‌ای مسائل به کوچک‌سازی مناسب ساختارها کمک می‌کند. آنچه در اساس یک فدرالیسم وجود دارد، استقلال تقریباً کامل و جامع اعضای فدرال جز در مسائل قانون اساسی، سیاست خارجی، واحد پول و مسائل مالی و مسائل دفاعی می‌باشد. اما اعضای شبه فدرالیسم استانی، همه استان‌های کشور با همین تقسیمات کشوری موجود بوده که استقلال عمل آن‌ها نسبی است و در بسیاری از حوزه‌ها تحت تصمیمات متخذه مرکز که جنبه ملی دارند عمل می‌نمایند. در واقع تنها در مواردی که جنبه غیرملی داشته و مربوط به شرایط عمومی زندگی در جامعه ایرانی نمی‌شوند، استقلال عمل به استان‌ها داده شده است تا اگر شهروندی از یک استان به استانی دیگر مراجعت نمود، دچار اختلاف و تنوع قوانین و سردرگمی نشود. مضاف بر اینکه این مدیریت‌های محلی و عوامل استانی در کنار این استقلال نسبی و محدود در جایگاه پاسخگویی و مسئول بودن کامل در برابر دولت مرکزی قرار می‌گیرند. استقلال عمل نسبی استان‌ها در حوزه‌هایی اتفاق می‌افتد که اختیارات رئیس جمهور در آن حوزه‌های وابسته به شرایط بومی استان‌ها، به نمایندگان استانی تفویض می‌شود. در ادامه به تشریح مدل شبه فدرالیسم استانی و ساختار آن پرداخته شده است و در هر بخش استناد به مواد قانونی لازم آورده شده است.

#### ۴-۱. نقش‌ها، جایگاه‌ها و سطوح دولتی در شبه فدرالیسم استانی

مدل شبه فدرالیسم استانی منجر به برخی تغییرات در ساختار و جایگاه‌های کنونی می‌شود که این تغییرات هم در سطح ملی و هم در سطح استانی (محلی و منطقه‌ای) اتفاق می‌افتد و همانطور که قبلاً اشاره و استناد شد، این تغییرات در واقع تنها با تفسیر جدیدی از برخی مواد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حاصل می‌شوند. این تغییرات تحت لوای قانون اساسی کشور قرار دارند و نه در جایگاه مقابل آن.

#### ۴-۱-۱. تشکیلات ملی

کابینه رئیس جمهور به همان شکل قبلی چیده می‌شود، مطابق اصل ۱۱۳، ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون اساسی رئیس جمهور پس از احراز صلاحیت‌های لازم با رأی مستقیم مردم و با کسب اکثریت آراء بعنوان عالی‌ترین مقام بعد از رهبری انتخاب می‌شود، مطابق اصل ۱۲۲ رئیس جمهور در برابر ملت، رهبری و مجلس پاسخگو و مسئول است، براساس اصول ۱۲۴، ۱۲۷ و ۱۳۴ کابینه دولت از وزراء، معاونین و احتمالاً تعدادی نماینده تشکیل می‌شود و مطابق اصول ۱۲۳، ۱۲۵ و ۱۳۸ هیات دولت به اجرای قوانین و تنظیم آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها جهت بهتر اجرایی شدن قوانین مصوبه مجلس و قوانین حاکم بر کشور می‌پردازند (پرویزراد، ۱۳۷۹: ۴۶). تنها تغییر، مربوط به نقش نظارتی برخی از وزراء و وزارتخانه‌ها است. از آنجا که وزارتخانه‌ها دارای دو نوع نقش عمده تصمیم‌گیرنده و ناظر هستند که در بخش تصمیم‌گیری، صدور بخشنامه و یا دستورالعمل اجرایی برای همه ادارات زیرمجموعه در سراسر کشور انجام می‌گیرد (موسی‌زاده، ۱۳۸۱: ۱۱۲-۱۱۰)، تغییرات این حوزه‌ها تنها در منحصر شدن به یک نقش و یا ادغامی از هر دو نقش رخ می‌دهد. بطوریکه وزارتخانه‌هایی که در حوزه‌هایی عمل می‌کنند که در همان بخش‌ها تفویض اختیاراتی از سوی رئیس جمهور صورت گرفته است، بعد از این در کنار نقش تصمیم‌گیرندگی، به صورتی پرننگ تر نقش نظارتی را پیدا می‌کنند و برخی از وزارتخانه‌ها که حیطه عمل آن‌ها مسائل عمومی و ملی بوده و همچنان در خارج از حوزه‌های تفویض اختیار شده عمل می‌کنند، همان نقش تصمیم‌گیرنده و نظارتی را برعهده دارند، گروهی از وزارتخانه نیز که بخش‌هایی از حوزه کاری آنها تفویض اختیار شده است، در مورد کلیات امور تصمیم‌گیری ملی نموده و در نحوه اجرا و تصمیم‌گیری‌های عملی که به استانداران واگذار شده است، تنها نقش نظارتی خواهند داشت. این موارد از تفسیر اصل ۱۲۴ قانون اساسی مبنی بر بهره‌گیری از وجود نماینده یا نمایندگان برای اجرای بخش‌های تفویض اختیار شده از سوی رئیس جمهور و اصل ۱۳۸ که به حیطه عمل و وظایف وزراء و وزارتخانه‌ها اشاره دارد و نیز اصل ۱۱۳ که مسئولیت همه امور اجرایی جز در مواردی که به مقام رهبری منسوب شده‌اند را برعهده ریاست جمهوری و هیات دولت قرار می‌دهد، قابل استنتاج است (برگرفته از متن قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸).

در مواردی که وزارتخانه‌ها دارای نقش صرفاً نظارتی هستند، باید سیاست‌های کلی حوزه کاری آن وزارتخانه‌ها به نهادها و شعب استانی از سوی وزیر مربوطه ابلاغ گردد که این سیاست‌های

کلی خود در راستای اهداف عالی کشور و تحت اصول قانون اساسی کشور هستند. اکنون هر استاندار باید سیاست‌های اجرایی متناسب با شرایط استان را اتخاذ نموده و آن‌ها را در سراسر استان پی بگیرد، در این زمینه هر گونه سیاستگذاری استان کاملاً در سمت و سوی سیاست‌های کلی ابلاغی از وزارتخانه بوده و نیز شخص استاندار باید در قبال این سیاست‌ها، به وزیر مربوطه که خود عضوی از کمیسیون تخصصی شورای فدرال کشور است، پاسخگو باشد. این شورای فدرال کشوری معادل هیات دولت در نظام کنونی کشور است با همان نقش‌ها و وظایف.

#### ۴-۱-۱-۱. حوزه دفاعی و انتظامی

دفاع اصلی‌ترین نیاز بشر برای زندگی سعادت‌مند و پیشرفت‌گرا است. به عقیده مونته‌سکیو، چون امنیت نتیجه صلح و صلح اولین قانون طبیعت است، بنابراین بزرگترین اصول در حکومت، ایجاد امنیت است و مقصود از امنیت تنها حفظ حیات نیست بلکه تأمین آزادی است (موزن جامی، ۱۳۸۴: ۲۷۴). حوزه نظامی و دفاعی، امور ملی محسوب شده و منظور دفاع از کشور در برابر تهدیدات دشمن است. با توجه به اینکه رئیس‌جمهور نیز به مانند سایر مقامات کشوری و شهروندان ایرانی، نسبت به حفظ تمامیت ارضی و استقلال کشور موظف است و بنا به اصل ۱۴۷ قانون اساسی تنها می‌تواند در زمینه‌های آموزشی، امدادی، تولیدی و جهاد سازندگی به نحوی خاص از وجود نیروهای نظامی و ارتشی بهره بگیرد و نیز با توجه به وظیفه ریاست جمهوری نسبت به فراهم نمودن بستر آموزش دفاعی و نظامی شخصی برای همگان براساس اصل ۱۵۱ قانون اساسی و از سویی طبق اصول ۱۴۹ و ۱۵۰ قانون اساسی، رئیس‌جمهور هیچگونه دخل و تصرفی در ارگان‌های ارتش و سپاه پاسداران را ندارد، بنابراین در این زمینه هیچگونه تفویض اختیاری صورت نخواهد گرفت. حوزه دفاعی و امنیتی کشور کماکان در مدل شبه فدرالیسم و مطابق با اصل ۱۴۳ قانون اساسی کشور، پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی در دست ارتش جمهوری اسلامی و نگهبانی از انقلاب و دستاوردهای آن مطابق اصل ۱۵۰ قانون اساسی در دست سپاه پاسداران قرار می‌گیرد.

نوعی دیگر از امنیت مربوط به زندگی روزمره یکایک ایرانیان در داخل مرزهای کشور است که به امنیت اجتماعی مشهور است. در کشور ما تأمین امنیت اجتماعی در حیطه وظایف ایجابی دولت قرار دارد و برعهده نیروهای انتظامی بعنوان نماینده قانونی دولت می‌باشد (اعظم کریمایی

و دیگران، (۱۳۸۹: ۱۱). بنابراین در زمینه انتظامی و امنیتی استان‌ها، ضمن ابلاغ سیاست‌های کلی از نهادهای مربوطه، سیاستگذاری‌های اجرایی کاملاً به استان‌ها تفویض می‌شود که متناسب با شرایط مرزها و تهدیدات امنیتی و انتظامی بومی استان‌ها، بهترین تدابیر کارساز اتخاذ گردد و منجر به ایجاد امنیت اجتماعی کلی جامعه گردد. همچنان مطابق اصل ۱۵۱ قانون اساسی وظیفه تأمین شرایط آموزش نظامی و خدمت افراد واجد شرایط ایرانی برای برخورداری از سطحی از توان دفاعی از کشور و نظام مقدس جمهوری اسلامی برعهده دولت می‌باشد.

#### ۴-۱-۱-۲. حوزه بهداشتی و درمانی

امروزه یکی از ملزومات بهزیستی انسان‌ها به ارتقاء سطح بهداشتی زندگی آنها برمی‌گردد. بهداشت عمومی در سیاست‌های خدمات بهداشتی، درمانی، بهزیستی و تأمین اجتماعی خلاصه می‌شود. به تصریح اصول سوم و ۲۹ قانون اساسی، دولت موظف است برای رفع مشکلات و محرومیت‌های مردم در همه زمینه‌ها و بخصوص زمینه‌های بهداشتی و درمانی بکوشد، همچنین تأمین بهداشت برای عموم و آحاد جامعه وظیفه دولت است و باید موجبات تأمین بهداشت و درمان کلیه افراد کشور از طریق گسترش خدمات بهداشتی، درمانی و آموزشی فراهم گردد. از آنجا که بهداشت عمومی و کمک‌های درمانی که به صورت کمک به بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی در راستای ارائه خدمات بیمه درمانی، از سوی دولت به همه اقشار جامعه امری اساسی و ضروری است، بنابراین برای همسانی ارائه این خدمات به شهروندان ایرانی، هم سیاست‌های کلی و هم سیاست‌های اجرایی و بخشنامه‌ها در این زمینه باید در حیطه وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی باشد و استان‌ها به تبعیت از مصوبات و بخشنامه‌ها عمل نمایند. در این زمینه تنها تصمیمات در برقراری بهداشت مراکز عمومی و نحوه اجرای این سیاست‌های ملی، برعهده استان‌ها خواهد بود. بنابراین همچنان سیاست‌های کلی و تعیین خط مشی‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلی برای فعالیت‌های مربوط به زمینه‌های پزشکی و بهزیستی، صدور مجوزهای حرف حوزه‌های پزشکی و وابسته به پزشکی، ضوابط و مقررات آموزشی حاکم بر دانشگاه‌های علوم پزشکی، صدور مجوزهای مؤسسات تحقیقاتی و مطالعاتی عرصه پزشکی، دارویی، مواد خوراکی و آشامیدنی و کلیه امور مرتبط با عرصه بهداشتی زندگی انسان و تأمین اعتبار طرح‌های بهداشتی و درمانی استان‌ها، بصورت ابلاغ و تصمیم‌گیری از سوی دولت مرکزی و

وزارتخانه‌های متبوع صورت گرفته و مطابق اصل ۲۹ قانون اساسی دولت موظف است ضمن اتخاذ تدابیر لازم و قانونی برای تأمین این نیازهای افراد جامعه ایرانی، از محل درآمدهای عمومی نسبت به مطالعات، طرح‌ها و پروژه‌های مربوطه در این زمینه بدون تبعیض و بصورت عادلانه حمایت لازم را بعمل آورد. بنابراین در این زمینه هیچگونه تفویض اختیاری به استان‌ها داده نمی‌شود.

#### ۴-۱-۱-۳. حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات

امروزه با توجه به نقش گسترده فناوری اطلاعات و ارتباطات در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، نمی‌توان در برنامه‌های توسعه‌ای آنرا نادیده گرفت. فناوری اطلاعات و ارتباطات، مجموعه‌ای از سخت‌افزار، نرم‌افزار و فکر است که گردش و بهره‌برداری از اطلاعات را امکانپذیر می‌سازد (Pahjola, 2002:12). توسعه شهری و روستایی، تا حدودی به میزان گسترش این فناوری‌ها نیز وابسته است، ارتباطات از ابتدایی‌ترین راه‌های برقراری تعاملات و تبادلات سازنده در اجتماعات بشری بوده و فناوری‌های نوین ارتباطی، چشم‌اندازهای توسعه‌ای خاص‌تری را برای کشورها ترسیم نموده است. در ایران وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات متصدی سیاستگذاری ملی در این بعد است که با مدل شبه فدرالیسم استانی، این وزارتخانه بخشی از وظایف فعلی خود را به مراکز استان‌ها تفویض نموده و مطابق با بخش فناوری اطلاعات فصل چهارم سند توسعه پنجم کشور، این وزارتخانه علاوه بر سیاستگذاری‌های کلان در بخش‌های استانداردسازی پروتکل‌ها و زیرساخت‌ها، تعرفه‌های مبادلاتی و ارتباطی و سایر برنامه‌های کلی و ابلاغ آن‌ها به همه استان‌ها، ناظر بر روند توسعه و سیاستگذاری هر یک از استان‌ها به تناسب شرایط بومی آن استان خواهند بود. سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در ارتباط با روند گسترش فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی هر استان باید به عوامل استانی تفوض گردد که در این حالت، استان‌ها باید برای توسعه شهری و روستایی خود برنامه‌های بومی داشته و در مسیر استانداردهای مشخص شده وزارتخانه و اصول چشم‌اندازهای کشور حرکت نمایند. همچنین میزان اعتبار طرح‌های مربوطه استان‌ها، براساس ارزیابی عملکرد و برنامه‌های آنها از سوی وزارتخانه متبوع تأیید و تخصیص می‌یابد (اظهارنظر نگارنده).

#### ۴-۱-۱-۴. حوزه‌های انرژی و نیرو، کشاورزی و زیست محیطی

بحث انرژی و انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر با تأکید بر حفاظت محیط زیست در کشور، نیازمند مطالعات و تحقیقات علمی و بومی دقیقی است تا علاوه بر تأمین انرژی و نیروی حوزه‌های نیازمند، محیط زیست سالمی را برای ادامه زندگی موجودات زنده فراهم نموده و گام‌های بزرگی را در راه توسعه طی نماید. شرایط متفاوت در زمینه برخورداری از منابع انرژی و نیز شرایط آب و هوایی و اقلیمی بسیار متفاوت و متنوع در نقاط مختلف کشور، نیازمندی‌ها و فرصت‌های متفاوتی را ایجاد نموده است که بیش از پیش ضرورت برنامه‌ریزی‌های بومی را آشکار می‌نماید. بنابراین بهترین سیاستگذاری‌ها در عرصه‌های بهره‌وری از انرژی‌های متداول کشور، بخش‌های کشاورزی و زیست محیطی در تصمیم‌گیری‌های عوامل استان‌ها خواهد بود تا براساس شرایط خاص استان‌ها، استراتژی‌های لازم را تدبیر نمایند. وزراء مربوطه در مدل شبه فدرالیسم استانی، تنها در ابعاد تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی و نظارت بر روند اجرای پروژه‌ها و طرح‌های مربوطه در استان‌ها و تخصیص و تأمین اعتبارات لازم در این خصوص عمل خواهند نمود و اتخاذ تدابیر و برنامه‌ریزی‌های لازم جهت اجرایی شدن سیاست‌های کلی کشور و رسیدن به توسعه پایدار، به استان‌ها تفویض می‌گردد. ماده ۱۸۶ فصل ششم برنامه توسعه پنجم کشور نیز برای رسیدن به توسعه پایدار، مبحث ایجاد سطوح مدیریتی محلی و تفویض اختیار در این زمینه‌ها به واحدهای محلی و همچنین تقویت نقش استانداران توسط دولت را پیشنهاد می‌دهد (برگرفته از متن قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه کشور ابلاغیه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۷).

بنابراین هر استان باید طرح‌ها و راهکارهای مناسب با شرایط بومی مناطق خود را طرح ریزی نماید و در این راه از کمک‌های مادی و معنوی دولت مرکزی (وزارتخانه‌های متبوع) بهره‌مند گردد که وزارتخانه‌های نیرو و انرژی و نفت طبق بخش‌های نفت و گاز، برق، انرژی‌های پاک، منابع آب، کشاورزی و صنعت و معدن فصل پنجم از متن برنامه پنجم توسعه موظف هستند ضمن ایجاد سازوکارهای کلی در این زمینه‌ها، از طرح‌های مربوطه در هر کجای کشور حمایت‌های لازم را بعمل آورند. هر استان بنا به شرایط خود، برنامه‌های کاهش و بهینه نمودن مصرف انرژی را تأمین می‌نماید و بر همین اساس و به شیوه‌ای معقول تعرفه‌های مصارف خانگی، صنعتی و کشاورزی خود را تعیین می‌کند. در این راستا یارانه‌های مصرف انرژی باید حذف



شوند، یارانه‌های بخش انرژی بطور آشکار و پنهان، مصرف انرژی در ایران را بشدت افزایش داده است. بنابراین در مدل فدرالیسم، در بخش انرژی‌ها، در ابتدا لازم است سیستم یارانه پردازی دولت بطور کامل قطع گردد (اظهار نظر نگارنده).

در بخش‌های صادرات انرژی‌های نفت و گاز کشور که استان‌های نفت خیز و برخوردار از منابع گاز بیشترین نقش را برعهده دارند و از آنجا که این انرژی‌ها ملی هستند، بنابراین در مدل شبه فدرالیسم استانی، سیاستگذاری‌های مربوط به این بخش‌ها همچنان بصورت ملی و در دست دولت مرکزی و در حیطه اختیارات و تصمیمات وزارتخانه‌های نفت و انرژی باقی خواهند ماند و هیچگونه تفویض اختیاری شامل آنها نخواهد شد.

#### ۴-۱-۵. حوزه‌های آموزشی و فرهنگی

آموزش مقوله‌ای است که مزایای ملی بسیاری در راستای فرهنگ‌پذیری سیاسی، جامعه‌پذیری و کاهش فقر در جامعه را بدنبال دارد (پرویزراد، ۱۳۷۹: ۴۷). در ایران بخش عمده آموزش به سیستم آموزش و پرورش و آموزش عالی یعنی مدارس و دانشگاه‌ها برمی‌گردد. سیاست‌های کلان در ابعاد محتوای آموزشی، سطوح تحصیلی، طول و بازه زمانی تحصیل در مقاطع مختلف، نحوه جذب محصلان و دانش‌آموختگان و بسیاری از این قبیل برعهده وزارتخانه‌های آموزش و پرورش و علوم تحقیقات و فناوری قرار دارند و در هر فرهنگ و زبان و در هر نقطه‌ای از کشور، همسانی برنامه‌های این نهاد کاملاً الزامی است. بنابراین جای هیچ تفویض اختیاری در وظایف مربوط به آموزش و پرورش و آموزش عالی به استان‌ها وجود ندارد تا یکپارچگی این سیستم‌ها در کشور حفظ گردد و مطابق اصل ۳۰ قانون اساسی کشور، دولت موظف است امکانات آموزش و پرورش رایگان را برای تمام کشور فراهم نماید و تا سرحد ممکن در خودکفایی کشور، امکانات آموزش عالی رایگان را فراهم نماید.

در مباحث فرهنگی در مدل شبه فدرالیسم استانی، ضمن رعایت اصول کلی فرهنگ اسلامی و ایرانی و آنچه در اصول ۱۲ و ۱۵ قانون اساسی آمده است که متعاقب آن دین اسلام دین رسمی کشور و زبان فارسی زبان مادری ما محسوب می‌شود، کلیه برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌های کلان از سوی وزراء مربوطه تعیین و به همه استان‌ها ابلاغ شده و در اجرا و تصمیمات بومی‌سازی این اصول، کلیه اختیارات به استان‌ها تفویض می‌شود. استان‌ها باید توسعه فرهنگی و انسانی را

متناسب با شرایط روز خود و با الگو و مبنا قرار دادن استراتژی‌ها و سیاست‌های کلان کشوری دنبال نمایند.

#### ۴-۱-۱-۶. حوزه‌های اقتصادی

اهمیت مباحث اقتصادی چیزی نیست که در مدیریت‌های موفق و برنامه‌ریزی‌های نیک فرجام توسعه‌ای کشورها بر کسی پوشیده باشد. تلاش برای ایجاد یک تیم اقتصادی و تهیه برنامه در ایران از سال ۱۳۱۶ آغاز شد و بعد از آن برنامه‌های عمرانی مختلف در قبل از انقلاب چیده شد و در بعد از انقلاب در قالب برنامه‌های توسعه طرح‌ریزی شد. اقتصاد ایران بسیار متکی به فروش نفت است و در بسیاری راهکارها و نیز در ماده ۱۱۷ قانون برنامه پنجم توسعه بر کاهش این وابستگی تأکید فراوان شده است. توسعه اقتصادی در عین پویایی، بسیار ناپایدار است یعنی لازم است برای رسیدن به توسعه اقتصادی پایدار به معیارهای تعیین افق‌های اقتصادی کشورها توجه نمود. این معیارها عبارتند از تولید ناخالص ملی (GDP)، جمعیت، اطلاعات نیروی کار، حساب جاری، نرخ تورم، نرخ بهره، تراز بودجه و شاخص محیط کسب و کار (طباطبایی یزدی، ۱۳۸۶). یکی از راهکارهای قابل تصور برای برون رفت اقتصاد ایران از شرایط موجود و گام برداشتن آن به سمت توسعه، این است که دولت با سرعتی مناسب مراحل توسعه آفرینی در بعد اقتصادی را به پایان برساند، یعنی گذر از برنامه‌ریزی متمرکز و رفتن به سمت تمرکززدایی و توسعه منطقه‌ای و این اصل در دل اصل ۱۸۶ برنامه پنجم توسعه بخوبی جای گرفته است. به کلام دیگر از آنجا که مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی کشور، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران متشکل از سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی‌ها است برای رسیدن به اقتصاد توسعه‌یافته، لازم است به کاهش نقش آفرینی دولت در توسعه اقتصادی و از سوی دیگر به هدایت و حمایت از عملکرد مطلوب توسعه آفرینی بخش خصوصی برسیم. همچنین دولت باید محیط کسب و کار برای حضور هرچه بیشتر بخش خصوصی در گستره اقتصاد را باز و فضای کسب و کار را جهت افزایش تمایل بخش خصوصی برای حضور در عرصه‌های مختلف اقتصادی، شفاف و پایدار کند (جنت، ۱۳۸۵: ۳۲). مدل شبه فدرالیسم استانی در راستای توجه به رشد اقتصادی غیروابسته به صادرات نفت کشور که بخش کاهش وابستگی به نفت در فصل پنجم برنامه پنجساله پنجم توسعه طی چند ماده قانونی به این مهم اشاره نموده است، و بهره‌گیری بهتر از وجود سرمایه‌گذاری‌ها و بخش‌های

خصوصی و در نهایت نیل به توسعه اقتصادی در تمامی نقاط کشور، در مباحث اقتصادی و برنامه‌ریزی‌ها و اصول تنظیم بازار، از تفویض اختیار تام دولت به نمایندگان استانی خود استفاده می‌نماید. بطوریکه اقتصاد هر استان با سرعت و کیفیت بومی و با بهره‌وری بالای منابع و ذخایر خدادادی، صنعتی، کشاورزی و بسترهای سرمایه‌گذاری خاص آن استان به سمت توسعه‌ای پایدار پیش خواهد رفت. ایجاد ظرفیت سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی (با هماهنگی وزارتخانه‌های مربوطه) و مطابق با اصل ۱۱۱ برنامه پنجم توسعه کشور مبنی بر لزوم گسترش بستر سرمایه‌گذاری‌های خارجی و بین‌المللی در کشور و بهره‌گیری از آن در پیشبرد بهتر اهداف اقتصادی و توسعه‌ای کشور، ارتقاء بازارهای محلی و بومی بر مبنای بازار آزاد و بخش خصوصی و مکانیسم کنترل دولتی، پروراندن ابعاد صنایع و معادن خاص در هر استان و در نهایت بومی‌سازی توسعه اقتصادی در هر استان در مدل مذکور به استان‌ها تفویض و واگذار می‌شود و این نتیجه‌ای جز تسریع امر توسعه کشور را در بر نخواهد داشت.

#### ۴-۱-۱-۷. منابع و نوع بودجه‌بندی

در یک نظام فدرالیسم دولت‌های منطقه‌ای نیازمند منابعی هستند که با مسئولیت‌های آنها متناسب باشد. تنها الگوی تخصیص اعتبار و تعیین بودجه این دولت‌ها، در ارزیابی عملکرد و برنامه‌های آنها است (پرویزراد، ۱۳۷۹: ۴۸). مطابق اصول ۵۲ و ۱۲۶ قانون اساسی دولت مسئول تنظیم و توزیع بودجه کشور بین ارگان‌های اجرایی و دولتی است و بنا به این اصل، اساس تعیین بودجه سالانه هر استان در مدل شبه فدرالیسم استانی نیز با مبنای تناسب عملکرد استان‌ها در هر زمینه و نیز براساس برنامه‌ها و طرح‌های آنها در هر زمینه، پس از تأیید وزارتخانه‌های مربوطه، از سوی دولت مرکزی تقسیم و تخصیص می‌یابند. معیارهای ارزیابی باید شامل هزینه‌های کاربر، مالیات‌ها و پرداخت‌های انتقالی مختص هر سطح باشند. البته ویلینگر در بررسی انواع مدل‌های فدرالیسم و در بحث بودجه‌بندی دولت‌های منطقه‌ای، در نظر گرفتن معیارهای مذکور برای تعیین و تخصیص بودجه هر منطقه را عامل تأثیرگذاری‌های متفاوت بر کاربران بعنوان مصرف‌کننده‌ها برمی‌شمارد (پرویزراد، ۱۳۷۹: ۴۸). ویلینگر همچنین بیان داشته است، در کشورهای فدرالی که بازارهای داخلی ضعیف‌تری وجود دارند، معمولاً دولت‌های محلی و منطقه‌ای بیشترین تأمین مالی خود را از طریق دولت مرکزی انجام می‌دهند (پرویزراد، ۱۳۷۹: ۴۸). در شبه فدرالیسم

استانی که حوزه اقتصادی را بطور تقریباً کامل به استان‌ها واگذار نموده است، بدنبال فعال نمودن بخش‌های خصوصی و بخصوص بخش‌های خصوصی بومی در عرصه اقتصاد و توسعه اقتصادی و نیز تقویت بازارهای محلی و منطقه‌ای و نهایتاً تقویت بازار اقتصاد آزاد می‌باشد. بهره‌وری از وجود بخش خصوصی در زمینه تأمین بخشی از بودجه استان‌ها نیز بسیار حائز اهمیت است و این مهم می‌تواند در استقلال بودجه‌ای استان‌ها و سرعت اجرای پروژه‌ها و طرح‌های آنها نقشی اساسی را برعهده داشته باشد. یکی از نمونه‌های بارز در این زمینه، استقراض و وام گرفتن‌های استان‌ها از منابع خصوصی و نیمه خصوصی و بانک‌ها است، البته در راستای دریافت و یا اعطای وام‌های خارجی، ماده ۸۰ قانون اساسی مقرر نموده است که این وام‌ها تنها با تصویب مجلس شورای اسلامی موضوعیت یافته و عملی می‌شوند. از طرفی دیگر این مسئله الزامات و پیش شرط‌های خاص خود را می‌طلبد و مهمترین آن وجود درجه بالای شفافیت عملکردی عوامل اجرایی استان‌ها و شرایط مالی و پیشرفت کاری آنها برای تضمین بازپرداخت و توان بازپرداخت بدهی‌ها برای بانک‌ها است و نیز به طور متقابل، بانک‌ها و موجودیت و اعتبار قانونی و حقوقی آنها باید برای عوامل استانی کاملاً محرز باشند. پس لازمه فعال نمودن بخش خصوصی در ابعاد اقتصادی و تأمین بودجه‌ای مناطق مختلف کشور از سوی عوامل اجرایی استان‌ها، وجود درجه قابل قبولی از شفافیت دوطرفه است و موجب خواهد شد بهترین سیاستگذاری‌های استانی در ابعاد توسعه اقتصادی و توسعه همه جانبه صورت گیرد.

#### ۴-۱-۱-۸- حوزه مدیریت دولتی، خدمات کشوری و استخدامی

در مدل ارائه شده حوزه مدیریت دولتی که تا کنون امری ملی تلقی می‌شده است اکنون با حفظ یکپارچگی ساختاری خود و تأکید بر استفاده از خرد جمعی و عنایت به حقوق انسانی و اعتقاد به عقل و آگاهی انسان‌ها به منصفه اجرای بومی استان‌ها تفویض می‌گردد. سیاستگذاری بومی استان‌ها در مدیریت دولتی سبب آن خواهد شد که استخدام‌ها، نظام گزینش دولتی و نیمه دولتی نهادهای استانی و به طورکل خدمات و مدیریت دولتی استان‌ها تقویت شده و از اثربخشی مطلوب خود بهره‌مند شوند. سیستم میزان و نوع پرداخت‌های حقوق و مستمری کارکنان ادارات و سایر خدمات دولتی و نظام دولتی و نحوه استخدامی در استان‌ها به همان شیوه ملی و ابلاغ شده از سوی دولت مرکزی انجام می‌گیرد و این امر دقیقاً بر مبنای اصل ۱۲۶ قانون اساسی است که

مسئول مستقیم امور استخدامی را رئیس جمهور دانسته است و از سویی دیگر این مسئولیت را قابل تفویض و واگذاری به غیر دانسته است (برگرفته از متن قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸).

برای موفقیت عمل در زمینه مدیریت دولتی که در مدل شبه فدرالیسم به استانداران و دولت‌های محلی واگذار شده است، لازم است پنج راهکاری که ذنهارت<sup>۱</sup> آنها را بعنوان اصول مدیریت دولتی موفق آینده جهان ترسیم نموده است، مدنظر استانداران و کابینه استانی آنها قرار گیرند، این راهکارها به شرح ذیل می‌باشند:

۱. مدیران دولتی باید پشتیبان تلاش‌هایی باشند که به توسعه دموکراسی و مردمسالاری می‌انجامد. این تلاش‌ها باید در جهت گسترش جامعه مدنی و مشارکت شهروندان و تأکید بر ارزش‌های دموکراسی باشد. باید به اصل و ریشه خود که تضمین تحقق شیوه‌های مردمسالارانه است باز گردند و از تصدی‌گری‌های بی‌حاصلی که فعالیت‌های واقعی آنها نیستند، دست بکشند و به مساعی اصلی خود که سازگار ساختن اصول مردمسالاری با شرایط کنونی جامعه است، دست یازند.
۲. زمانی که مردمسالاری توسعه یافت، مدیران دولتی باید نقش‌های جدید خود را در برابر شهروندان تشخیص دهند و به ایفای آن پردازند. آنان باید در این نقش، شهروندان را هم‌تایان خود بدانند و رابطه سلسله مراتبی فرادست و زیردست را به بوته فراموشی سپارند. باید شهروندان و خواسته‌های آنان را درک نمایند و به دنبال یافتن راه‌حلی برای پاسخگویی به آنها باشند. نقش کنترلی آنها به مذاکره‌گری، پشتیبانی، تحلیل‌گری، راه حل دهنده و کمک کننده تبدیل می‌شود.
۳. ساختارهای دولتی باید از نظر محتوا و شکل مردمسالار شوند و به توانمندسازی کارکنان و شهروندان خود پردازند که این مهم تنها با مشارکت تحقق می‌یابد. سازمان‌های دولتی علاوه بر مقاصد و هدف‌های فنی و تخصصی خود باید به مسئولیت‌های اجتماعی سازمان‌ها نیز پایبندی نشان دهند و نقش پیشرو را در این زمینه ایفا نمایند.

۴. مدیریت دولتی باید در راه رسیدن به هدف‌های خود، تئوری و عمل، اندیشه و کاربرد را با هم تلفیق سازد و دانشگاه و جامعه را به نحو شایسته‌ای به هم پیوند دهد.
۵. مدیران دولتی باید خود را خدمتگزاران مردم بدانند و دچار آزمندی یا علائق فردی و شخصی نشوند. آنان باید از میان کسانی انتخاب شوند که بتوانند خود را وقف مردم کنند و خواهان سعادت و خوشی همگان باشند (الوانی، ۱۳۷۹: ۱۴-۱۲).

#### ۴-۱-۱-۹. حوزه حقوقی و قضایی

این حوزه بصورت یکپارچه و به همان شکل قبل در تمام استان‌های کشور اجرا خواهد شد و هیچگونه تفویض اختیاری در این زمینه به استان‌ها انجام نخواهد شد. بنابراین در مدل شبه فدرالیسم استانی، مطابق ماده ۶۱ قانون اساسی قوه قضائیه بعنوان یکی از سه قوه اصلی کشور به منظور حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی در جامعه تشکیل شده و مطابق اصول ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۶۰ قانون اساسی به حدود وظایف و مسئولیت‌های خود عمل می‌نماید. همچنین در کنار تشکیلات دادگاه‌ها و محاکم قضایی مربوط به قوه قضائیه، نهادهای دیوان عالی کشور بنا به اصل ۱۶۱ سازمان بازرسی کل کشور بنا به اصل ۱۷۴ قانون اساسی تشکیل شده و انجام وظیفه خواهند داشت (استناد به متن قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸).

#### ۴-۱-۲. مجلس قانونگذاری

ترکیب مجلس در مدل شبه فدرالیسم استانی دچار تغییراتی خواهد شد. علاوه بر مجلس نمایندگی موجود و با ترکیب کنونی کشور مجلسی از وزیران دولت بعنوان مجلس موقت که نام مجلس شورای اسلامی موقت با طول عمر دوره وزارت برای هر وزیر که تقریباً برابر با طول دوره ریاست جمهوری رئیس جمهور وقت خواهد بود، ایجاد می‌شود. وجود مجلس موقت متشکل از وزیران از یک سو معادل مجالس سنا و مجالس فدرال در قوه مقننه یک نظام فدرال است و از یک سو هیچ مغایرتی با متن قانون اساسی کشور ندارد، زیرا عنصر جدیدی وارد مجلس و فرایند قانونگذاری نشده است، بلکه مجلس موقت همان هیات وزیران هستند که مطابق اصل ۷۰ قانون اساسی مجوز ورود به رئیس جمهور و کابینه‌اش که معاونین و وزراء وی هستند

بصورت انفرادی و یا گروهی در تمامی جلسات علنی مجلس صادر شده است. همچنین در برخی موارد مانند زمان‌هایی که مجلس بمنظور نظارت بر کار وزراء، نیازمند پاسخگو بودن کابینه دولت و ارائه گزارشی قانع کننده به مجلس هستند و یا مطابق اصل ۸۹ قانون اساسی امکان استیضاح وزراء در مجلس وجود دارد که در هر دو حالت باید فرد و یا گروه وزراء مدنظر در جلسات مجلس حضور یابند (استناد به متن قانون اساسی کشور). رابطه قوی دیگر بین مجلس و دولت که در اصل ۸۷ قانون اساسی مبنی بر لزوم اعطای رأی اعتماد مجلس به وزرای پیشنهادی رئیس جمهور در آغاز به کار، به آن اشاره شده نیز بخشی از فلسفه انتخاب هیأت وزیران بعنوان مجلس دوم در مدل شبه فدرالیسم است.

مجلس موقت مذکور بصورت رسمی در تمام جلسات علنی مجلس در نقش مشورتی حاضر شده اما نه حق وتو دارند و نه حق تصویب قانون. در واقع این مجلس به نقش و ساختار کمیسیون‌های تخصصی مجلس شباهت زیادی دارد. نقش مجلس شورای اسلامی موقت، شور و اظهارنظر پیرامون لوایح و برنامه‌های بودجه‌ای استان‌ها و کشور است. اعضای مجلس شورای اسلامی موقت از سوی ریاست جمهوری پیشنهاد داده می‌شوند و پس از رأی اعتماد مجلس شورای اسلامی، ضمن آنکه بعنوان کابینه رئیس جمهور مطرح می‌شوند، به عضویت مجلس شورای اسلامی موقت هم در می‌آیند. انتصاب استانداران طبق قانون اساسی، برعهده رئیس جمهور است و از آنجا که وزراء ناظر بر عملکرد بخش‌ها و حوزه‌های کاری مختلف استان‌ها هستند، بنابراین حق استیضاح استانداران وقت را در صورت لزوم در مدل شبه فدرالیسم خواهند داشت. همچنین نقش مشورتی و پیشنهادی مجلس شورای اسلامی موقت یعنی وزیران کابینه در نصب و انتخاب استانداران سراسر کشور در مدل مذکور در کنار نظر مشورتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی دیده شده است، زیرا نمایندگان مجلس شورای اسلامی به لحاظ آشنایی با استان‌شان و افراد اجرایی آن بهتر می‌توانند شایسته‌ترین اشخاص را برای تصدی نماینده استانی دولت به رئیس جمهور پیشنهاد دهند و از سویی برای ممانعت از دخالت علائق و سلائق شخصی و گروهی یا حزبی نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نظر و مشورت وزیران که قرار است در اغلب اوقات با شخص استانداران کار نمایند، نیز برای فرآیند تعیین استانداران اتخاذ می‌گردد.

در واقع مدل شبه فدرالیسم استانی دارای یک مجلس یکپارچه است که تنها یک بخش انضمامی نسبت به حالت کنونی اداره کشور دارد که اعضای آن موقت و تنها در طول ماندن در منصب

وزیر کشور، در آن جایگاه نیز خدمت می‌نمایند. فلسفه وجود چنین مجلسی این است که ضمن رعایت اصل تمرکززدایی و توسعه‌نگری جامع و معقول در کشور، وحدت و انسجام درونی بیش از پیش تقویت شده و اصل نظارتی قوای سه‌گانه بر یکدیگر را برجسته‌تر می‌نماید. نظارت مثبت و سازنده همواره از اصول اساسی مدیریت‌های موفق دموکراسی محسوب شده است (اظهارنظر نگارنده).

نمایندگان مجلس شورای اسلامی (کنونی) نیز علاوه بر نقش قانونگذاری در نقش دیگری در مدل شبه فدرالیسم ظاهر می‌شوند. آنها عضویت رسمی در کابینه استانی (بخشی از ساختار استانی مدل شبه فدرالیسم که در ادامه تشریح شده است) استان خود را هم دارند و در بررسی، تصویب و اجرای سیاستگذاری‌ها، قانونگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های محلی که به استان‌ها تفویض اختیار شده نیز نقش خواهند داشت. در این خصوص استناد به ماده قانونی ۸۴ قانون اساسی صورت گرفته است، این ماده قانونی از مسئول بودن هر نماینده نسبت به ملت ایران و حق وی برای اظهارنظر درباره همه امور داخلی و خارجی کشور سخن رانده است. بدین ترتیب نمایندگان مجلس شورای اسلامی به شیوه مؤثرتر و واقع‌گرایانه‌تری پل ارتباطی بین استان‌ها و خانه مجلس و دولت مرکزی را ایفا نموده و تلاش بیشتری در جهت حل و فصل و رفع مشکلات ذاتی و موردی استان‌شان در خانه مجلس خواهند داشت، چراکه آنها آگاه‌ترین نسبت به مشکلات و فرآیندهای قانونگذاری استان‌شان می‌باشند.

#### ۴-۱-۳. تشکیلات استانی

در بحث تفویض اختیارات ریاست جمهوری به استانداران و تشکیل سطوح مدیریت محلی در راستای توسعه پایدار که در ماده ۱۸۶ سند توسعه پنجم کشور نیز به آن اشاره گردیده است، استانداران هر استان اصلی‌ترین نقش را داشته و بعنوان نمایندگان ارشد و مستقیم دولت و رئیس جمهور در استان‌ها این اختیارات را در دست می‌گیرند. رئیس‌جمهور بعنوان رئیس دولت، نمایندگان خود را بعنوان استانداران در استان‌ها تعیین می‌نماید پس طبق قانون و حقوق مدنی کشور، می‌تواند برای انجام بهتر و با کیفیت‌تر امور، بخشی از اختیارات خود را به نمایندگان استانی خود واگذار نماید و این بخش استناد به ماده ۱۲۴ قانون اساسی و حق رئیس‌جمهور برای داشتن نماینده و یا نمایندگانی خاص با حیطه اختیارات و وظایفی معین دارد. بطور کلی اختیار در



حوزه سیاست از طرف قانون یا عرف یا سنت واگذار می شود. اختیارات مجموع صلاحیت‌های عضو عالی‌رتبه دولتی تعریف شده که اگر این اختیارات گسترده و بسیار وسیع باشد با حذف سلسله مراتب بالا آن اختیارات را تام، می‌نامند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ۲۰۷).

#### ۴-۱-۳-۱. کابینه استانی

یکی از ساختارهای جدید مدل شبه فدرالیسم استانی که ناشی از تغییر و تا حدی ادغام سایر ساختارهای جزئی استان‌ها است، کابینه استانی می‌باشد. این کابینه با الهام از جایگاه شورای عالی استان‌ها که در ماده ۱۰۲ قانون اساسی به تشکیل آن برای بررسی ابعاد مختلف و با رویکرد بومی‌نگری جهت تهیه طرح‌ها و لوایح لازم و ارائه آن‌ها به مجلس اشاره شده است، در مدل شبه فدرالیسم مطرح گردیده است، همچنین در راستای بررسی عدم مغایرت آن با ابعاد قانونی کشور می‌توان به همان مبحث تفویض اختیارات رئیس جمهور به استانداران که در ماده ۱۸۶ برنامه پنجم توسعه آمده است، نیز اشاره نمود. همچنین این کابینه تا حدودی به کابینه رئیس جمهور بعنوان دولت مرکزی مشابه است. همه معاونین استاندار، همه نمایندگان استان در مجلس شورای اسلامی و همه اعضای شورای تأمین استان، در کابینه استاندار عضویت خواهند داشت. این کابینه باید به رصد و پایش همه امورات مرتبط با استان پرداخته، در اجرای مصوبات و بخشنامه‌های رسیده از سوی کابینه دولت مرکزی که به صورت ملی ابلاغ شده‌اند، در سراسر استان همت گمارند و برای حوزه‌های تفویض اختیار شده براساس مطالعات لازم و شناخت کامل مقتضیات استان، به قانونگذاری و تصویب قوانین استانی پردازند (اظهار نظر نگارنده). تنها استاندار، معاونین وی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی استان حق وتو و حق تصویب قوانین استانی را در کابینه استان دارند و سایر اعضا نقش مشورتی و نظارتی دارند.

#### ۴-۱-۳-۲. کمیسیون‌های تخصصی کابینه استاندار

به منظور ارتقاء کیفیت و تسریع روند قانونگذاری‌های کابینه استان‌ها و با الهام از نقش کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی که در ماده ۸۵ قانون اساسی به وجود آنها اشاره شده است، تعدادی کمیسیون‌های تخصصی برای مطالعات و تحقیقات لازم برای سیاستگذاری‌های استانی ایجاد می‌شوند که این کمیسیون‌ها از دل کابینه استاندار و از میان

مدیران اجرایی و فرمانداران استان تشکیل می‌شوند که هر فرماندار بنا به مشکلات و یا شرایط خاص شهرستان تحت مدیریتش می‌تواند به عضویت یک و یا تعداد بیشتری از این کمیسیون‌ها درآید. نقش کمیسیون‌های کابینه استان‌ها مانند نقش کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، کمک به اتخاذ بهترین تصمیمات و قوانین می‌باشد (اظهارنظر نگارنده).

#### ۴-۱-۳-۳. عزل و نصب‌های استانی

در هر استان انتخاب معاونین استاندار و نصب فرمانداران بعنوان نمایندگان شهرستانی دولت در مدل شبه فدرالیسم استانی، طبق رویه جاری کشور انجام خواهد پذیرفت، با این تفاوت که نظر مشورتی و تأییدکننده نمایندگان مجلس شورای اسلامی موقت، یعنی وزراء نیز باید اخذ شود و این بدین دلیل است که وزراء نسبت به حوزه‌های کاری متفاوت اظهارنظر بهتری برای تأیید افراد متخصص در مناصب نمایندگان شهرستانی دولت را ارائه می‌نمایند، با وجود اینکه وزیران با فرمانداران بصورت مستقیم ارتباط کاری نخواهند داشت (اظهارنظر نگارنده).

همچنین انتخاب و یا تغییر اعضای کمیسیون‌های تخصصی کابینه استاندار، برعهده استاندار، معاونین وی و نمایندگان آن استان در مجلس شورای اسلامی می‌باشد که معاونین و نمایندگان نقش مشورتی داشته و حکم نهایی را استاندار امضاء می‌کند.

#### ۴-۲. در باب استدلال عدم مغایرت کامل مدل شبه فدرالیسم استانی با قانون

##### اساسی جمهوری اسلامی ایران

برای اثبات اینکه مدل شبه فدرالیسم استانی، هیچگونه مغایرتی با متن قانون اساسی و نیز قوانین حاکمه در جامعه و نظام جمهوری اسلامی ندارد، در ابتدا به وجه تسمیه و فلسفه نامگذاری این مدل پرداخته می‌شود. واژه شبه به مفهوم تشابه و شباهت نسبی است (واژه نامه پارس و یکی) و در جایی کاربرد دارد که بین دو موضوع، دو مورد و یا بطور کلی دو سوژه، نه آنقدر شباهت صددرصدی وجود دارد و نه عدم ارتباط و نامربوطی صددرصدی (اظهارنظر نگارنده). بنابراین انتخاب نام شبه فدرالیسم برای مدل ارائه شده این مقاله، بدین مفهوم است که این مدل یک فدرالیسم کامل و جامع نیست و هرگز تمامی اصول و اساس یک فدرالیسم را نخواهد داشت. بلکه تنها در بعد استقلال نسبی در عرصه حرکت به سوی توسعه‌یافتگی برای هر استان و شیوه

تقسیم وظایف و در عین حال ارتباط دوسویه فدره با فدرال، از مدل فدرالیسم الهام گرفته شده است. بطوریکه در بخش‌هایی از تصمیم‌گیری‌ها، از تقسیم وظایف بین دولت مرکزی و کابینه‌های استانی استفاده شده است و این مطابق اصول قانون اساسی کشور است. بنابراین فلسفه نامگذاری و نتیجه این مدل این است که هر استان با شناخت کامل و بومی از پتانسیل‌های خود، بهترین برنامه در چارچوب قوانین کشور و اسناد بالادستی را داشته و با تصمیم‌سازی‌های بهینه، گام‌های بلندی را در مسیر توسعه منطقه‌ای برمی‌دارد و این در حالی است که مسئولیت‌پذیری، مسئول و پاسخگو بودن استان نسبت به مرکز و اعمال نظارت تام در کشور برجسته‌تر شده و در نهایت آثار توسعه همه جانبه و شایسته کشور را پدیدار می‌نماید.

در مرحله بعد باید به ساختار و تغییرات عملکردی در مدل شبه فدرالیسم استانی اشاره نمود. در این مدل، جایگاه قانون اساسی که خود برگرفته از آموزه‌های دینی و احکام شرع اسلام است، کاملاً ملموس بوده و در رفیع‌ترین درجات مورد توجه و راهگشایی است. همچنین جایگاه رهبری و ولایت فقیه، ریاست جمهوری و هیات دولت، قوای سه گانه با استقلال عمل و نظارت بر عملکرد یکدیگر، شوراها و تعاونی‌ها مجامع و نهادهای حکومتی و دفاعی و امنیتی به شکل کامل و جامع محفوظ مانده‌اند و تنها تغییراتی خاص در برخی روابط و نوع ارتباطات عملکردی بین نهادهای مختلف حکومتی ایجاد شده است که این تغییرات نیز کاملاً با اصول و قانون اساسی کشور سازگاری دارد و حتی چیزی جز بهره‌برداری و برداشت‌های جدید از متن قانون اساسی کشور نیستند. در واقع این روابط ضمن حفظ اصول و چارچوب‌های اصلی خود، در زمینه‌های نظارت و مسئولیت‌های متقابل، افزایش سطح داشته‌اند. بطور کلی ساختار نظام فدرالی با توجه به شرایط زمانی و مکانی و نیازمندی‌های جوامع مختلف، گوناگون خواهد بود. هر جامعه‌ای بنا به سنت‌ها، نیازها و سیاست‌های خود، ساختار اداری نظام فدرالی را تعیین می‌کند. در جامعه ایران بنا به ریشه و اساس اسلامی و دینی و جمهوری تحت رهبری ولایت فقیه، تنها به دلیل ضرورت و نیاز به داشتن یک توسعه همه جانبه و پرسرعت‌تر، نوعی کاملاً متفاوت از فدرالیسم را به نسبت سایر نظام‌های فدرال موجود در دنیا می‌طلبد، نوعی که در آن روند توسعه یافتگی با شکسته شدن متناسب با شرایط به دوش همه استان‌ها قرار گرفته و موجبات پیشرفت و توسعه مناسب و کامل را با زمان و هزینه کمتری ایجاد می‌نماید (اظهارنظر نگارنده).

## نتیجه‌گیری

گسترده‌گی و در عین حال تنوع فرهنگی، اقتصادی و اقلیمی کشور ایران بر مبنای اداره متمرکز حکومت، نوعی رخوت در روند توسعه را بدنبال داشته است که مطالعه دوره تاریخی بعد از مشروطیت تا کنون و بررسی ابعاد برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب گواه آن است. این تنوعات از سوی برخی پذیرفته شده است و آنان را به فکر سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های محلی، منطقه‌ای و بومی واداشت، آنان خواهان تفویض بخش‌های خاصی از اختیارات دولت مرکزی به امور استان‌ها هستند. بر همین اساس این مقاله مدلی شبه فدرالی بر مبنای گسترش حیطه تفویض اختیارات دولتی به نمایندگان استانی را ارائه می‌نماید تا در بخش‌های کلی برنامه‌ریزی همه جانبه کشور، عرصه‌های قابل تفویض اداره نواحی مختلف از سوی رئیس جمهور بعنوان نماینده کل دولت به استانداران بعنوان نمایندگان استانی دولت را تعیین نماید. این مدل به شیوه کامل فدرالی محسوب نمی‌شود، زیرا در بخش‌های بیشتری نسبت به یک مدل فدرالیسم حقیقی، کل کشور بصورت هماهنگ و با برنامه‌ریزی‌های انجام شده از سوی دولت مرکزی عمل می‌کنند و تنها بخش‌های مشخص را خود استان‌ها بعنوان واحدهای شبه فدرال برنامه‌ریزی می‌نمایند که در این بخش‌ها نیز باید ضمن در نظر داشتن سیاست‌های کلی ابلاغ شده از سوی دولت مرکزی، در برابر وزراء کابینه رئیس جمهور پاسخگو باشند. در مدل شبه فدرالیسم استانی، برخی ساختارهای جدید در بخش‌های مجلس شورای اسلامی، کابینه ریاست جمهوری و استان‌ها ایجاد می‌شود که این ساختارها هیچگونه تغییر اساسی محسوب نشده و هیچگونه منافاتی با اصول قانون اساسی و حقوقی کشور ندارد. همچنین در این مدل برخی از وزارتخانه‌ها دچار تغییر در وظایف می‌شوند، تعدادی به شیوه قبل هم سیاست‌گذاری کلی و هم نظارت را برعهده دارند و تعدادی تنها تعیین کننده اصول کلی برنامه‌های کشور در زمینه فعالیت خود بوده و بیشتر نقش نظارت کننده فعالیت‌های خاص استان‌ها در این زمینه‌ها را برعهده دارند. اجرای این مدل که با شرایط خاص ایران کاملاً همخوانی دارد، منجر به توسعه همه جانبه و با سرعت مطلوبی برای کشور ایران اسلامی می‌شود.

## منابع

- ابتهاج، امیر (۱۳۹۲)، **توسعه فرهنگی چیست؟**، بازبینی شده در ۹۲/۷/۲۶ در سایت پویش به آدرس: <http://puyesh.net/fa/news/4869/چيست-توسعه-فرهنگي>
- از کیا، مصطفی و غلامرضا غفاری (۱۳۸۴)، **جامعه‌شناسی توسعه**، تهران: کیهان.
- از کیا، مصطفی (۱۳۷۷)، **جامعه‌شناسی**، تهران: نشر قلم.
- اعظم کریمایی، علی، محسن مرادیان و علی عباسی (۱۳۸۹)، نقش نیروی انتظامی در تأمین امنیت اجتماعی، **فصلنامه دانش انتظامی**، سال دوازدهم، شماره دوم، آذر ماه.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۹)، افق‌های نو در مدیریت دولتی، **فصلنامه مدیریت دولتی**، دوره قدیم، شماره ۵۰، زمستان.
- ای ایتر، دیوید و چارلز اف اندرین (۱۳۸۰)، **اعتراض سیاسی و تغییر اجتماعی**، ترجمه محمدرضا سعیدآبادی، تهران: مطالعات راهبردی.
- بابایی فرد، اسداله (۱۳۸۸)، **اینترنت، جهانی شدن و هویت فرهنگی جوانان در ایران، بررسی موردی: دانشجویان دانشگاه تهران**، پایان نامه دکترای جامعه‌شناسی نظری-فرهنگی، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
- پرویززاد، پیمان (۱۳۷۹)، ترجمه مقاله از حکومت متمرکز تا حکومت غیرمتمرکز، تالیف ویلیام دیلینگر و ماریان فی، **فصلنامه مدیریت دولتی**، دوره قدیم، شماره ۴۷، بهار.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۱)، **فلسفه عمومی حقوق: تئوری موازنه بر پایه اصالت عمل**، جلد اول، تهران: گنج‌دانش.
- جنت، محمدصادق (۱۳۸۵)، ارزیابی برنامه‌های توسعه اقتصادی در ایران، **روزنامه دنیای اقتصاد**، شماره ۱۱۵۶، مورخ ۸۵/۱۰/۲۸، درج در بخش بورس-تحلیل.
- خو بروی پاک، محمدرضا (۱۳۹۰)، متن گفتگو با عنوان سخنی دیگر در مورد فدرالیسم، بازبینی در ۹۰/۴/۲۲ در **سایت فدرالیسم** به آدرس: <http://federalism.blogspot.com/1390/04/22/post-6/>
- زیاری، کرمت الله (۱۳۷۹)، سنجش درجه توسعه‌یافتگی فرهنگی استان‌های ایران، **نامه علوم اجتماعی**، شماره ۱۶، پائیز و زمستان.
- سایت دولت، قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به آدرس: <http://www.dolat.ir>
- سایت جمهوری اسلامی ایران، ایران در یک نگاه، به آدرس: <http://iran.unfpa.org/countryprofile-fa.asp>
- سلیمی فر، مصطفی (۱۳۸۲)، **اقتصاد و توسعه**، تهران: مولد.
- شتورم، رولاند و پترا تسیرمان شتاینهارت (۲۰۰۵)، **مقدمه‌ای بر فدرالیسم**، ترجمه سامره ندم (۲۰۰۷)، بی جا.

- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۷)، **تمرکز و عدم تمرکز**، تهران: قومس.
- طباطبایی یزدی، رؤیا (۱۳۸۶)، **چشم‌انداز اقتصاد ایران و چند کشور منطقه از منظر سازمان‌های بین‌المللی**، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، گروه پژوهشی شاخص‌سازی و آینده‌پژوهی، گزارش ۲۶-۸۶-۲-۴.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۲)، **ایران امروز در آئینه مباحث توسعه (برای حل بحران‌های کوتاه و بلند مدت اقتصادی کشور چه می‌توان کرد؟)**، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- قاضی (شریعت پناهی)، سیدابوالفضل (۱۳۸۳)، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، جلد اول، چاپ دهم، تهران: میزان.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب (۱۳۶۸).
- کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۰)، **تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران**، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نی.
- کلمن، دیوید و فرد نیکسون (۱۳۷۸)، **اقتصادشناسی توسعه نیافتگی**، ترجمه غلامرضا آزاد، تهران: وقتی.
- لفت ویچ، آدریان (۱۳۸۵)، **سیاست و توسعه**، ترجمه احمد علیقلیان و افشین خاکباز، تهران: طرح نو.
- محقق نسب (بی تا)، **مکتب سیاسی فدرالیسم دواوی درد افغانستان** - بخش دوم: ساختار نظام فدرالیسم، به آدرس: <http://www.andishegaran.com/articles/3838>
- ملک محمدی، جواد (۱۳۹۱)، مفهوم قانون اساسی، بازبینی در ۹۱/۳/۳۰، در **سایت انجمن علمی رشته حقوق** به آدرس: <http://h-saeinpnu.blogfa.com/post-542.aspx>
- موزن جامی، محمدهادی (۱۳۸۴)، تأملی بر مفهوم نظم و امنیت و عوامل مرتبط با آن، **فصلنامه مطالعات امنیت اجتماعی**، سال اول، شماره اول، بهار.
- موسی زاده، رضا (۱۳۸۱)، **حقوق اداری**، چاپ سوم، تهران: میزان.
- موسوی، عارف (۱۳۹۱)، نگاهی گذرا و اجمالی به پارلمان یا دستگاه قانونگذاری، بازبینی در ۹۱/۹/۱۹ در **سایت دیده بان** به آدرس: <http://dedaban.blogfa.com/post/39>
- میری، مجید (۱۳۹۱)، جستاری در امکان تحقق الگوی فدرالیسم در ایران (چرا خواب فدرالیسم ایرانی تعبیر نخواهد شد؟)، بازبینی در ۹۱/۷/۲ در **سایت برهان** به آدرس: <http://boorhan.ir/Nsite/FullStoryNews/?Id=4083>
- میرحسینی زواره، سید مهدی (۱۳۷۹)، **عدم تمرکز و تفویض اختیار؛ برخی مفاهیم نظری و راهکارهای علمی، مجله تعاون**، دوره جدید، شماره ۷۹، فروردین.
- ندیم، سامره (۲۰۰۷)، پیشگفتار مترجم در ترجمه کتاب **مقدمه‌ای بر فدرالیسم**، تألیف رولاند شتورم و پترا تسیرمان شتاینهارت (۲۰۰۵)، بی جا.
- واژه‌نامه پارسی ویکی، به آدرس: <http://parsī.wiki/dehkhodaworddetail>

- هوشمند، احسان (۱۳۹۰)، ملیت، هویت و فدرالیسم، **دوماهنامه چشم انداز ایران**، شماره ۷۰، آبان و آذر.

- Pahjola, M (2002), New Economy in Growth and Development United Nation University, ***Wider Discussion paper*** No.2002/67.
- Thin, N. Good, T. & Hodgson, R. (1998), ***Social Development Policies Result and Learning: Experiences from European Agencies***, UK Social Development Division