

تمرکززدایی در اروپا^۱

نوشته شتورم و تسیرمان - شتابهارت^۲

ترجمه ناصر ایرانپور

به استثنای کشورهای آلمان، اتریش، بلژیک و سوئیس که فدراتیو می‌باشند، مابقی کشورهای اروپا به شیوه متمرکز سازماندهی شده‌اند. اما برخی از این کشورهای سنتاً متمرکز اروپایی نیز چند سالی است که روندهای تمرکززدایانه^۳ را در ساختار سیاسی خود آغاز نموده‌اند. در برخی از این کشورها نظامهای فدرالیستی بعنوان الگو نگریسته می‌شوند.^۴ لذا این گرایشات تمرکززدایانه می‌توانند در این یا آن کشور منجر به فدرالیزه کردن نظام سیاسی متمرکز بشود، اما این روند بالاجبار منجر به فدرالیسم نمی‌شود. ما می‌خواهیم نمونه‌وار به پروسه‌های تمرکززدایی در ساختارهای تاکنون متمرکز سیاسی چند کشور اروپایی بپردازیم، برای اینکه تفاوت سازماندهی فدرال و نامتمرکز دولت را روشن سازیم.

برای اینکه بتوانیم تلاشهای تمرکززدایانه را بهتر با هم مقایسه کنیم، ابتدا علل و انگیزه‌های درپیش گرفتن تمرکززدایی را از نظر می‌گذرانیم. در گام دوم اشکال تمرکززدایی را توضیح خواهیم داد، برای اینکه در پایان فرآیند آن را در دسته‌ای از کشورهای اروپایی نشان دهیم. آنچه که اینجا در مرکز توجه قرار دارد، نه تجزیه و تحلیل روندهای تمرکززدایی در تک تک این کشورها، بلکه مقایسه عوامل و اشکال تمرکززدایی سیاسی می‌باشد.^۵

دلایل تمرکززدایی

در برخی از کشورهای اروپا در دو دهه گذشته و به ویژه در سالهای اخیر گرایشاتی برای تمرکززدایی دیده می‌شود. فرانسه، بریتانیای کبیر، جمهوری چک و لهستان جزو این دسته از کشورها می‌باشند. وجه مشترک روند تمرکززدایی در این کشورها

^۱ «تمرکززدایی - گزینه‌ای برای فدرالیسم؟» فصل مؤخر کتابی است که در سال ۲۰۰۵ تحت عنوان «مدخلی بر فدرالیسم» توسط دو نویسنده ذیل در آلمان منتشر گردیده است و من عنوان آنرا با توجه به محتوای مطلب قدری تغییر داده و کوتاه نموده‌ام. این فصل شامل بررسی روند تمرکززدایی در چهار کشور بریتانیا، فرانسه، لهستان و چک می‌باشد که اینجا به دلیل تلخیص تنها بخشهای مربوط به بریتانیا و فرانسه آن (صفحات ۱۵۳ تا ۱۶۹) ترجمه شده و در اختیار علاقمندان قرار گرفته است. (مترجم)

^۲ آقای پروفیسور رولاند شتورم (Roland Sturm) استاد و خانم دکتر پترا تسیرمان - شتابهارت (Petra Zimmermann-Steinhart) استادیار دانشکده علوم سیاسی دانشگاه ارلانگن - نورنبرگ آلمان می‌باشند. (مترجم)

^۳ بطور خلاصه روند انتقال قدرت از مرکز به ارگانها یا مقامات منطقه‌ای را تمرکززدایی گویند. «تمرکززدایی با فرایند دمکراتیک شدن دولتهای اقتدارگرا پیوند نزدیکی دارد و دفاع از آن از خصیصه‌های بارز آزادیخواهانه می‌باشد... تلاش برای تمرکززدایی غالباً با مبارزات مردم در راستای توسعه دمکراسی همراه است.» (Yves Mény دایره‌المعارف دموکراسی، جلد ۱، ص ۴۹۷) (مترجم)

^۴ مقایسه کنید برای نمونه Hilz، ۲۰۰۴.

^۵ در ارتباط با بریتانیای کبیر تحقیقات (Bogdanor (۲۰۰۱ بسیار قابل توصیه می‌باشند. برای کشورهای دیگر بررسیهای سالانه کشورها، مندرج در «سالنامه‌های فدرالیسم»، از انتشارات «مرکز اروپایی تحقیقات فدرالیسم» (توبینگن - آلمان) توصیه می‌شوند (Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen ۲۰۰۴، ۲۰۰۳، ۲۰۰۲، ۲۰۰۱، ۲۰۰۰).

این می‌باشد که در آنها این پروسه تحت عنوان «اروپاییزه^۶ کردن ساختار سیاسی» مورد بحث قرار گرفته است. اما فرایندهای اروپاییزاسیون با توجه به اینکه خیلی از کشورهای اتحادیه اروپا متمرکز و بنابراین غیرفدرال سازماندهی شده‌اند، زیاد منطقی به نظر نمی‌رسند. آنها زمانی برایمان قابل فهم خواهند بود که مضافاً دو جنبه زیر را نیز وارد محاسبات خود کنیم: اولاً در این کشورها فدرالیزه کردن ساختار سیاسی در جریان نیست، بلکه صرفاً دست‌ریزاسیون (تمرکززدایی) مورد نظر است. و اروپاییزه کردن در درجه نخست به سیاست ساختاری خود اتحادیه اروپا برمی‌گردد، چرا که اداره و اختصاص بودجه به سطح مناطق این کشورها مستلزم وجود ساختارهای دست‌کم اداری در این مناطق می‌باشد.^۷ سیاست کمیسیون اروپا [«دولت» مشترک اروپا] من جمله موجب شده است که در نهادهای دولتی مناطق این کشورها یک نوع خودآگاهی و هویت مستقل منطقه‌ای و همچنین یک نوع تحرک مستقل برای رشد و توسعه بوجود بیاید.^۸

البته اروپاییزه کردن برای توضیح تمرکززدایی در این کشورها کافی نیست. آغاز این پروسه در بریتانیا برای نمونه چون واکنشی در مقابل جنبشهای ملی‌گرایانه اسکاتلند و در ابعاد کمتری ویلز و همچنین مسئله ایرلند قابل درک است. همچون روند تقویت خودمختاری مناطق را همچنین در اسپانیا ملاحظه می‌کنیم که در آن، جوامع خودمختار به سبب وجود تفاوت در ژرفش هویت منطقه‌ایشان از صلاحیتهای مستقل متفاوتی با هم برخوردار می‌باشند. بنابراین تمرکززدایی (و در مورد بلژیک فدرالیزه کردن ساختار سیاسی) نقش تثبیت‌کننده نظام سیاسی و حل بحرانهای ملی - منطقه‌ای درون این کشورها را برعهده می‌گیرد و متضمن صلح می‌گردد.

صرف نظر از اینکه محرک تمرکززدایی جنبشهای ملی باشد، یا تاکتیکیهای انتخاباتی، یا انطباق با سیاستهای ساختاری اتحادیه اروپا، نهادها و واحدهای دولتی منطقه‌ای که بوجود آمده‌اند، خودبخود باعث رشد و پویایی و نیرومندتر شدن آنها گردیده‌اند. نمونه‌های تیسیک این فرآیند را می‌توان در روندهای تمرکززدایی اسپانیا و بریتانیا مشاهده نمود.^۹

اشکال تمرکززدایی

ابتدا باید تأکید شود که تمرکززدایی می‌تواند باعث فدرالیزه شدن نظام سیاسی بشود، اما این امر خودبخودی نیست. تمرکززدایی را می‌توان بطور کلی به سه دسته اجرایی، مقننه‌ای، قضایی تقسیم نمود.^{۱۰} در تمرکززدایی اداری وظایف دولتی به شیوه غیرمتمرکز انجام می‌شوند، بدون اینکه صلاحیتهای تصمیم‌گیری از سطح مرکزی به سطح منطقه‌ای انتقال داده شوند. این امر بطور مشخص‌تر به این معناست که وظایف اداری توسط شعبه‌ها یا بخشهایی از وزارتخانه‌ها که بصورت غیرمتمرکز در سطح مناطق تأسیس می‌گردند، انجام می‌گیرند. این شکل از تمرکززدایی همچنین تراکم زدایی نامیده می‌شود.

یکی از نمونه‌های نخستین تراکم‌زدایی در فرانسه رویی داده است. ادارات بخش (دپارتمانهای)^{۱۱} فرانسه که در سالهای ۱۷۸۹ و ۱۷۹۰ تأسیس گردیدند ربطی به فدرالیسم، یا فدرالیزاسیون نداشتند، اما آنها با این کارشان به هر حال هدف ایجاد یک ساختار اداری مدرن و کارآمد و غیرمتمرکز را دنبال می‌کردند. این ساختارهای نو اقلیمی رسالت داشتند با حضور

^۶ مقصود از «اروپاییزه کردن» پروسه انطباق کشورهای عضو اتحادیه اروپا به شرایطی است که این اتحادیه برای اعضای خود تعیین کرده است. این پروسه پویا شامل هم کشورهای می‌شود که سالهاست عضو این اتحادیه هستند و هم کاندیداهایی که هنوز عضو نیستند. مهمترین تفاوت در این است که انطباق حقوقی کاندیداهای جدید در مرحله مذاکرات و یا پس از آن در یک مدت زمان تعیین شده و از طریق پذیرش کل قرارداد توسط کاندیداها انجام می‌گیرد، درحالیکه این امر در کشورهای عضو از طریق انطباق و بهبود بخشیدن به نظام حقوقی و اداری و سیاسی و آیین‌نامه‌ای روی می‌دهد. در خصوص اروپاییزه کردن سیستم سیاسی آلمان مراجعه کنید به Sturm/Pehle, ۲۰۰۵.

^۷ برای آشنایی مقدماتی با سیاست ساختاری اتحادیه اروپا مقایسه کنید Axt, ۲۰۰۰.

^۸ مقایسه کنید بطور مثال Brusis, ۲۰۰۲.

^۹ Sturm, ۲۰۰۴؛ و در آنجا مخصوصاً ص ۱۹۸ - ۱۹۳.

^{۱۰} مقایسه کنید Sturm, ۲۰۰۴.

^{۱۱} Départements

نیرومند دولت مرکزی در مناطق، از دولت مرکزی که بر مبنای استقلال و حق تعیین سرنوشت خلق بنا شده بود، در مقابل نیروهای مطلق‌گرا و خودکامه دفاع کنند. بنابراین در آن زمان تمرکزگرایی ژاکوبینی پیوند عمیقی با خواست تضمین دمکراسی داشت،^{۱۲} آنها لایتجزایی استقلال خلق و ملت فرانسه را مورد تأکید قرار می‌دادند، بدین ترتیب در این کشور مدتهای مدیری فدرالیسم - و بخشاً حتی امروز - با سلطنت مطلق‌گرا و نه با دمکراسی پیوند داده می‌شد.^{۱۳}

در تمام سطوح شهرداریهای فرانسه دبیران اجرایی یا مدیران دولتی به نام «پرفکت»^{۱۴} گماشته شدند که تا همین دهه ۸۰ قرن پیش میلادی در کنار نقش نمایندگی‌شان (برای دولت) نقش کنترل‌کننده داشتند. در این اولین مرحله تمرکززدایی هنوز تمام دستگاه اداری محل تحت کنترل این شخص قرار داشت،^{۱۵} به این معنی که نهادهای انتخابی و نمایندگان که در استان یا شهر از طرف مردم انتخاب می‌شدند، حق استناد به استقلال و حق تعیین سرنوشت خود را نداشتند، بلکه برای هر فعالیتی و انجام هر وظیفه‌ای نیاز به کسب مجوز از گماشته دولت مرکزی را داشتند.

تمرکززدایی اجرایی نیز به مفهوم عدم تمرکز وظایف دولتی می‌باشد. البته در این گونه تمرکززدایی - بر خلاف تمرکززدایی اداری - وظایف دولتی جهت انجام مستقلانه و خودمسئولانه آنها به دستگاه اداری مناطق تفویض می‌گردند. برای این شکل از تمرکززدایی هم نمونه‌های متعددی در اروپا یافت می‌شود (برای نمونه در بریتانیای کبیر و فرانسه).

سومین مرحله تمرکززدایی تمرکززدایی در قانونگذاری می‌باشد و این به مفهوم واگذاری صلاحیت قانونگذاری به پارلمانهای مناطق می‌باشد. تفاوت این نوع تمرکززدایی با فدرالیسم در این است که در فدرالیسم پارلمانهای ایالتی حق قانونگذاری دارند، بدون اینکه پارلمان فدرال مرکزی مجاز باشد این حق را از آنها سلب کند، درحالیکه در تمرکززدایی صرفاً قانونگذاری پارلمان مرکزی از این حق برخوردار است و حق لایتغیر قانونگذاری پارلمان منطقه‌ای (برعکس نظام فدرال) در قانون اساسی کشور تضمین نگردیده است و تنها به صورت تفویضی از سوی پارلمان فدرال می‌باشد. ما با همچون موردی در بریتانیا روبرو هستیم که در آن بر طبق موازین قانون اساسی مربوط به پارلمان، هیچ پارلمانی نمی‌تواند پارلمان از نظر زمانی پس از خود را از لحاظ قانونی مکلف گرداند.^{۱۶}

^{۱۲} Yves Mény می‌نویسد: «جناحهای میانه رو انقلاب فرانسه (موسوم به ژیروندنها) با تبعیت از مفهوم تفکیک قوا که منتسکویو، فیلسوف سیاسی قرن هیجدهم فرانسه، مدافع آن بود، تلاش کردند که [نظام سیاسی - اجتماعی] فرانسه را حول ساختارهای غیرمتمرکز سازماندهی کنند. [اما] پیروزی تدریجاً (موسوم به ژاکوبینها) که طرفدار تمرکز قدرت بودند، راه را برای سازماندهی نظام‌مند فرانسه بدست ناپلئون بناپارت (که به عنوان امپراتور اول شناخته شد) هموار ساخت. الگوی ناپلئونی که همانند نوع شبکه‌تار عنکبوتی طراحی شده بود، از هر گونه استقلال مناطق پیرامونی [حتی با وجود اینکه آنها] در حیطه اقتدار مقامات منصوب از سوی حکومت مرکزی قرار داشتند، ممانعت بعمل آورد.» (نگاه کنید به منبع مذکور در زیرنویس شماره ۳) همانطور که در صفحات پایین می‌بینیم، دولت سوسیالیست فرانسه در دهه ۸۰ این سنت کهنه را شکست و اختیاراتی به دولتهای محلی و منطقه‌ای اعطا نمود. هر چند که این روند اکنون به دلیل سلطه محافظه کاران در این کشور کند یا متوقف گردیده است، اما الزامات دمکراتیک و شرایط اتحادیه اروپا و همچنین جنبش ملی کورزیکها ادامه و تعمیق این روند را ایجاب می‌کنند. همچون تغییراتی در بلژیک نیز ضروری تشخیص داده شدند و آغاز گردیدند، تا عاقبت روند تمرکززدایی در این کشور (بلژیک) به فدرالیسم انجامید. گفته می‌شود که قانون اساسی سابق ایران بر اساس الگوی فرانسه و بلژیک تدوین شده بود. لذا چنانچه خود این کشورها به این نتیجه رسیده‌اند که سیستم سیاسی متمرکز آنها با وجود ماهیت دمکراتیکشان پاسخگوی نیازهای امروز نیست، منطقی است که باید در ساختارهای سیاسی متمرکز و غیردمکراتیک و تبعیض آمیز کشوری چون ایران که بر اساس نظامهای سیاسی نامبرده ایجاد شده‌اند، نیز تجدیدنظر اساسی صورت گیرد. (مترجم)

^{۱۳} Neumann/Uterwedde، ۱۹۹۷؛ ص ۱۴ به بعد.

^{۱۴} Präfekt

^{۱۵} Garstecki، ۲۰۰۱.

^{۱۶} بدین معنی که چنانچه پارلمانی حق قانونگذاری در مورد موضوع معینی را به یک پارلمان منطقه‌ای واگذار کرده باشد، پارلمان دیگری در زمان دیگری می‌تواند این حق را بازپس بگیرد. (مترجم)

| مقایسه تمرکززدایی و فدرالیسم | | |
|---|---|---|
| تمرکززدایی | فدرالیسم | پارامترها |
| صرفاً ادارات دولت مرکزی هستند | هر یک از آنها خود دولت هستند | جایگاه مناطق بر اساس قانون اساسی |
| پارلمان وست مینستری | بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی | تقسیم صلاحیتها |
| منشأ قدرت پارلمان می باشد | منشأ قدرت خلق می باشد | مفهوم منشأ قدرت |
| ندارد | برای «همیشه» | تضمین ماندگاری |
| کمکهای دولت مرکزی بر اساس فرمول بارت* و امکان پارلمان اسکاتلند برای کاهش یا افزایش مالیات بردرآمد به میزان کم | بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی تقسیم گردیده | صلاحیتهای مالی |
| تفویضی | سوسید یاریتی («خودتکایی») | اصلی که وظایف بر اساس آن تقسیم می گردد |
| وجود ندارد (در حال حاضر بحثی وجود دارد برای اصلاح پارلمان بریتانیا و ایجاد یک نوع نمایندگی مناطق در آن) | از طریق شورای فدرال ایالتها وجود دارد | مشارکت در قانونگذاری مرکزی |
| مذاکره | مذاکره | راه و شیوه غالب رفع یا تعدیل اختلاف و ایجاد توازن منافع |
| شورای سلطنتی | وجود قوانینی که نیاز به رأی موافق اکثریت اعضای نمایندگی ایالتها در سطح فدرال دارد (با حق وتو برای ایالتها)؛ برای ترفیع نزاع ارگانها، نهادها و سطوح مختلف دولتی با هم دادگاه قانون اساسی فدرال وجود دارد | تعدیل اختلاف در صورت پیدایش آن |
| ضعیف، موردی و خلق الساعه | کارآمد و مؤثر | ابراز و بیان منافع و ایده های احزاب سیاسی به مردم |

* نامگذار: لورد بارت (۱۹۷۹ - ۱۹۷۴ بعنوان یوئیل بارت، وزیر «مخارج دولتی» با رده کابینه). فرمول بارت دولت بریتانیا اعتبارهایی را برای اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی تضمین می نماید، آن هم بر طبق تأمین مالی برنامه هایی که برای انگلستان تصویب شده اند. ارجح قرارداد در مناطق در اختصاص اعتبار باعث گردیده که اعتبارهای سرانه دریافتی سه منطقه برشمرده از منطقه انگلستان بریتانیا بیشتر باشند.

منبع: شتورم، ۲۰۰۳؛ ۱۳۷.

ذیلاً پروسه های تمرکززدایی در کشورهای بریتانیا و فرانسه ترسیم خواهند شد، تا دلایل و اشکال برشمرده تمرکززدایی در آنها روشن گردند.

تمرکززدایی در بریتانیا^{۱۷}

یک شاخص مهم تمرکززدایی بریتانیای کبیر که «تفویض قدرت و اختیارات»^{۱۸} نام گرفته است، عدم تقارن زمانی و کیفی آن می‌باشد، بدین معنی که اولاً پروسه تفویض و واگذاری اختیارات بطور همزمان در همه مناطق بریتانیا جریان ندارد، و دوماً اینکه اشکال آن بخشاً خیلی با هم متفاوتند. دلیل این امر در درجه نخست در دلایل و انگیزه‌های تفویض اختیارات نهفته است. همانطور که فوقاً نیز اشاره گردید، پروسه تفویض قدرت عکس‌العمل حکومت بریتانیاست به نیازهای برخاسته از واقعیت چند ملیتی بودن این کشور. چون این کشور از وحدت همزمان و آزادانه ملت‌های داخل آن بوجود نیامده، همه این ملیتها به یک نسبت هویت بریتانیایی برای خود قائل نیستند و با آن احساس یگانگی نمی‌کنند. برای نمونه اسکاتلندیها و ایرلندیها خود را خیلی بیشتر از ویلزیه‌ها متعلق به ملیت خودی می‌دانند. این امر با فاصله زمانی‌ای که با از دست دادن استقلال هر یک از آنها شروع می‌شود و همچنین با شرایط و زمینه‌های تاریخی جذب و ادغام آنها قابل توضیح است. برای نمونه ویلز از طریق تصرف در قرن شانزدهم ادغام شد و در این مدت تنها توانسته زبان ویلزی را از مجموعه هویت ملی خود محفوظ نگه دارد، به همین خاطر هم ویلزیه‌ها بیشتر با هویت بریتانیایی احساس یگانگی می‌کنند و خود را با آن می‌شناسند، تا اسکاتلندی‌ها و ایرلندی‌ها.^{۱۹}

همانطور که در بخش دلایل تمرکززدایی دیدیم، دلیل تفویض اختیارات در بریتانیای کبیر کارآمدتر کردن سیستم اداری یا جستجوی اشکال مردمی‌تر و دمکراتیک‌تر حکومتی نیست، بلکه تلاش برای تضمین ثبات سیستم سیاسی آن کشور می‌باشد. بنابراین عملکرد تفویض قدرت بستگی به نیروهایی دارد که بی‌ثباتی و ضرورت همچون تغییراتی را بوجود می‌آورند. هر چه این نیروها نیرومندتر باشند، به همان اندازه باید گستره تفویض اختیارات بیشتر باشد. البته این یک قاعده کلی است و الزاماً همیشه صدق نمی‌کند. بررسی کاملتر تصمیمات مربوط به پروسه تفویض اختیارات متغیرهای دیگری را هم آشکار می‌سازد که اینجا تنها برداشت حکومت مرکزی از خواسته‌های منطقه‌ای در مقایسه با اولویتهای سیاسی دیگر نام برده می‌شود.^{۲۰} در این رابطه یک بار دیگر نقش اصل «عملکرد دنباله‌روانه»^{۲۱} [سیاست دنباله‌روی از رویدادها] در برخورد با این پدیده عیان می‌گردد. بدین وسیله سنگ‌بنای نامتقارنی پروسه قدرت‌سپاری بریتانیایی گذاشته شد.

تفویض اختیارات در زمانهای مختلفی انجام گرفت (نگاه کنید به جدول زیر). اولین منطقه‌ای که وظایف و صلاحیتهای آن تفویض گردید، اسکاتلند بود. در سال ۱۸۸۵ بود که در حکومت بریتانیا یک «وزیر اسکاتلند» تعیین و پس از آن وزارتخانه‌ای به نام «دفتر اسکاتلند»^{۲۲} تأسیس گردید. این وزارتخانه یک «خصلت عرضی» داشت، به این معنی که وظیفه داشت که مسائل و خواسته‌های اسکاتلندی را هنگام تدوین و تصویب قوانین وارد پروسه قانونگذاری کند. این وزیر اسکاتلند ابتدا صلاحیتهای اندکی داشت و کم اهمیت بود. سالها بعد، یعنی در سال ۱۹۲۶ بود که وی رتبه کابینه‌ای گرفت. انتقال «دفتر اسکاتلند» از لندن به پایتخت اسکاتلند، یعنی ادینبورگ (یا ادینبورو)، در سال ۱۹۴۰ انجام پذیرفت. در این اولین مرحله، تفویض اختیارات تنها جنبه اداری داشت.

در ویلز شدت و حدت درک ملی - منطقه‌ای بسیار ضعیفتر از اسکاتلند بود.^{۲۳} بنابراین جای تعجب نیست که تفویض اختیارات اداری در ویلز سالها بعد، یعنی در دهه ۶۰ قرن بیستم، صورت گرفت. علت تأسیس «دفتر ویلز»^{۲۴} نیز در سال ۱۹۶۴

^{۱۷} که شامل انگلیس، ایرلند شمالی، اسکاتلند، ویلز، کورن وال می‌گردد. (مترجم)

^{۱۸} Devolution

^{۱۹} مقایسه کنید Jeffery/Palmer، ص ۳۲۷.

^{۲۰} برای یک بررسی مفصل مربوطه مراجعه کنید به Sturm ۱۹۸۱، ص ۱۵۱ به بعد.

^{۲۱} Form follows function

^{۲۲} Scottish Office

^{۲۳} در ارتباط با برابر نبودن قدرت جنبشهای ملی گرایانه ملیتهای داخل بریتانیا و متفاوت بودن علل آنها مراجعه کنید به Bogdanor، ۲۰۰۱.

این بود که «حزب کارگر» (نام حزب سوسیال دمکرات بریتانیا) در مبارزات انتخاباتی وعده داده بود، مبنی بر اینکه چنانچه پیروز شود، به ویلز (که حزب مزبور در آن نفوذ فراوانی داشت) کمتر از اسکاتلند توجه نخواهد کرد.^{۲۰}

| تمرکززدایی در بریتانیای کبیر | | |
|---|---|---|
| دوره زمانی | نیروی محرک | نتیجه |
| نیمه دوم قرن ۱۹ تا حدود ۱۹۲۱ | جنبش خودمختاری طلبانه | - تفویض حق قانونگذاری به ایرلند شمالی (۷۲ - ۱۹۲۱)؛ پارلمان استورمونت - تمرکززدایی و خودمختاری اداری در اسکاتلند (۱۸۸۵)، وزیر اسکاتلند، دفتر یا اداره اسکاتلند |
| بین جنگ و پس از جنگ (تا ابتدای دهه هفتاد) | تشکیل احزاب ملی گرا در اسکاتلند و ویلز؛ اولین پیروزیهای انتخاباتی؛ جنبش زبانی در ویلز | - گسترش تمرکززدایی و خودمختاری اداری در اسکاتلند - تمرکززدایی اداری در ویلز |
| دهه هفتاد | جنگ داخلی در ایرلند شمالی؛ پیروزیهای انتخاباتی احزاب ملی گرا در اسکاتلند و ویلز | - پایان عملی تمرکززدایی و خودمختاری اداری در ایرلند شمالی - اعطای صلاحیت قانونگذاری به اسکاتلند و ویلز در سال ۱۹۷۶ و ۱۹۷۷ در جهت تمرکززدایی اجرایی در ویلز و تمرکززدایی اداری در اسکاتلند - شکست فراندوم خودمختاری اسکاتلند و ویلز در سال ۱۹۷۹ |
| اواخر دهه نود | تغییر حکومت؛ عمل کردن به وعدههایی انتخاباتی توسط حزب کار | - فراندوم موفقیت آمیز برای تمرکززدایی در اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی - ایرلند شمالی: تمرکززدایی در حوزه قانونگذاری - اسکاتلند: تمرکززدایی در حوزه قانونگذاری - ویلز: تمرکززدایی اجرایی - انگلستان: تمرکززدایی اداری برای لندن بزرگ و آماده سازی تمرکززدایی منطقه ای در انگلستان |

منبع: شتورم، ۲۰۰۴؛ ۱۸۵، ۱۹۳.

نمونه تفویض اختیارات در ایرلند شمالی نشان می دهد که اشکال تفویض صلاحیتها را نمی توان الزاماً در مراتب اداری، اجرایی و قانونگذاری پیاده نمود و آنها پروسه های برگشتناپذیری نیستند. البته نمونه ایرلند شمالی یک نمونه ویژه است و آن هم به این دلیل که قبل از تفویض اختیارات، تشکیل دولت آزاد و مستقل ایرلند در جنوب جزیره به شیوه نظامی

^{۲۴} Welsh Office

^{۲۵} Sturm، ۲۰۰۴، ص ۱۸۴.

تحلیل گردیده بود که متعاقب آن در ایرلند شمالی راه تفویض اختیارات قانونگذاری و تأسیس پارلمان استورمونت در سال ۱۹۲۱ برگزیده شد.^{۲۶} البته به دلیل درگیریهای خشونت‌آمیز و مواضع آشتی‌ناپذیر طرفین درگیر در ایرلند شمالی امر تفویض اختیارات قانونگذاری بعد از ۱۹۷۲ بارها به تعویق افتاده است.

وجه مشترک تمام مناطق بریتانیا این می‌باشد که در همه آنها تفویض اختیارات با واگذاری وظایف و صلاحیتهای اداری آغاز گردید. تفویض اختیارات اداری در اسکاتلند تا اوایل دهه هفتاد قرن بیستم رشد و گسترش یافت، درحالی‌که شروع آن در ویلز پس از این زمان روی داد. در دهه هفتاد به پروسه واگذاری در اسکاتلند و ویلز نیز بمانند ایرلند شمالی ضرباتی وارد گردید. البته دلیل این امر در اسکاتلند و ویلز درگیریهای خشونت‌آمیز نبودند، بلکه شکست رفراندوم تفویض اختیارات بود که در سال ۱۹۹۷ از طرف جیمز کالاهان^{۲۷} (حزب کارگر) توصیه شد و در آن پیشنهاد تمرکززدایی رأی کافی بدست نیامد و یا اینکه در اسکاتلند به حد نصابی که قوه مقننه تعیین کرده بود نرسید.

سالها گذشت و تنها در اواخر دهه ۹۰ قرن پیش بود که پروسه تمرکززدایی در بریتانیا پس از به قدرت رسیدن حزب کارگر به رهبری تونی بلر تحرک تازه‌ای یافت. تونی بلر قبل از انتخاب شدنش به مناطق پرنفوذ خود، ویلز و اسکاتلند، قول داده بود که در صورت پیروزی در انتخابات اختیارات و صلاحیتهای بیشتری را به آنها اعطا کند. بنابراین باید به فهرست علل درپیشگیری پروسه تفویض اختیارات عامل «منطق اپوزیسیون» یا «وعده‌های انتخاباتی» را هم اضافه نمود. حزب کارگر در مبارزات انتخاباتی برعکس محافظه‌کاران حاکم اعلام نموده بود که در صورت پیروزی پروسه تمرکززدایی را مجدداً از سرخواهد گرفت و این در اسکاتلند و ویلز بسیار به نفعش تمام شد و رأی فراوانی در این مناطق به این سبب کسب نمود. بنابراین، حزب کارگر پس از به قدرت رسیدنش در سال ۱۹۹۷ تحت فشار عملی کردن شعارها و وعده‌های انتخاباتی‌اش بود. برای نخستین بار از زمان شروع پروسه تمرکززدایی طرحهایی همزمان برای هر سه منطقه «کلتی» تهیه و مقدمات خودمختاری لندن و مناطق انگلیسی نیز آماده شد. در این مرحله نیز همه‌پرسیهایی در اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی صورت گرفتند که هر سه مورد موفقیت‌آمیز بودند. البته موافقت ایرلند شمالی (۷۱،۱ درصد) و اسکاتلند (۷۴،۳ درصد) در این همه‌پرسیها بسیار بارزتر از ویلز بود که در آن تنها ۵۰،۳ درصد با تمرکززدایی موافقت کرده بودند.

هر چند عدم تقارن زمانی پروسه تمرکززدایی در بریتانیا با سیاست تفویض اختیارات حکومت بلر تا اندازه زیادی برطرف گردید و قوانین تفویض برای نخستین بار وارد یک بستر کلی نهادی و قانون‌اساسی شد، اما این امر برای عدم تقارن کیفی صدق نمی‌کند که همچنان پابرجا ماند و از بین نرفت؛ بدین معنی که در اسکاتلند و ایرلند شمالی پروسه تمرکززدایی به مرحله تفویض اختیارات قانونگذاری نیز رسید، درحالی‌که این روند در ویلز به اختیارات و صلاحیتهای اجرایی محدود ماند.

تاکنون ما فقط در مورد پروسه‌های تفویض اختیارات در ویلز، اسکاتلند و ایرلند شمالی صحبت نمودیم و ملاحظه کردیم که پروسه تفویض صلاحیتهای در نتیجه تلاشهای ملیتهای ساکن بریتانیا برای خودمختاری ملی بوقوع پیوسته و یا راه حلی بریتانیایی بوده برای مسائل و نزاعهای ملی این کشور. اما بریتانیا تنها از این سه ملیت تشکیل نگردیده، بلکه شامل ملیت انگلیس هم می‌شود. اینکه تا الان ذکری از انگلستان نگردیده به این امر برمی‌گردد که بخش انگلیس مردم بریتانیا احساس نزدیکی و همگرایی بیشتری با ملیت بریتانیایی، که اغلب با ملیت انگلیسی یکی انگاشته می‌شود، می‌کند. و همین باعث شده که انگیزه به مراتب کمتری برای تمرکززدایی داشته باشند.^{۲۸} البته این بدین معنی نیست که مسئله هیچگاه مطرح نگردیده است. اتفاقاً برعکس آن صحیح است: در اواخر قرن نوزدهم تدابیری برای تفویض اختیارات در منطقه انگلیسی هم صورت گرفت. اما این تدابیر هیچگاه به واقعیت مبدل نگردیدند. حزب کارگر هم از دهه ۷۰ به این سو روی این مسأله تأملاتی نموده است. اما حکومت حزب کارگر تونی بلر به سه منطقه دیگر اولویت داد. اینجا یک استثناء تنها لندن بزرگ بود. اکنون در لندن بزرگ یک مجلس و یک شهردار مستقیماً از طرف مردم انتخاب می‌گردند که البته صلاحیتهای به مراتب کمتری از پارلمانهای منطقه‌ای سه منطقه نامبرده دارد. به ۸ منطقه دیگر انگلیسی «امکان تمرکززدایی» داده شد، بدین معنی که مجالس

^{۲۶} همانجا ص ۱۸۳.

^{۲۷} James Callaghan

^{۲۸} مقایسه کنید Jeffery/Palmer، ص ۳۲۶ به بعد.

منطقه‌ای آنها نه بصورت اتوماتیک، بلکه در صورت موافقت اکثریت مردم آن مناطق در فراندوم تأسیس می‌گردند. تاکنون تنها یک فراندوم در تاریخ ۴ نوامبر ۲۰۰۴ در منطقه «نورد ایست» برگزار گردیده است که در آن ۷۷،۹۳ درصد شرکت کنندگان در همه‌پرسی تأسیس یک پارلمان منطقه‌ای را رد نمودند. در این فراندوم تنها ۴۷،۷ درصد مردم آن منطقه شرکت کرده بودند.^{۲۹}

تمرکززدایی در فرانسه

گفتیم که در بریتانیا مهمترین نیروی محرکه و انگیزه برای تمرکززدایی پاسخ صلح‌آمیز به ناآرامیها و درگیریهای قومی و ملی‌گرایانه در مناطق مختلف این کشور بوده و هر چه که این جنبشهای ملی نیرومندتر بوده‌اند درجه تمرکززدایی و میزان تفویض اختیارات و صلاحیتها به مناطق مربوطه بیشتر بوده است. این درحالیست که این امر در فرانسه بنیاداً متفاوت است. به غیر از کورزیکا تقریباً هیچ جنبش تاریخیاً شکل گرفته سیاسی - ملی که خواهان خودمختاری ملی باشد در فرانسه وجود ندارد. به همین جهت گامهایی که در راستای تمرکززدایی در این کشور برداشته شده، تا همین اواخر متقارن بوده‌اند.

فرانسه تا سال ۱۹۷۲ که در آن اولین قوانین تمرکززدایی تصویب شدند، شاهد تلاشهای متعدد، اما نافرجام تمرکززدایی بوده است. شکست این تلاشها در درجه اول با رابطه فکری دموکراسی و سترالیسم در فرانسه مربوط می‌گردد. اولین مرحله تمرکززدایی که در سال ۱۹۸۲ پس از انتخاب فرانسوا میتران از حزب سوسیالیست (عنوان حزب سوسیال دمکرات فرانسه) بعنوان رئیس جمهور (۱۹۸۱) آغاز گردید، عناصر ذیل را دربرمی‌گرفت.

۱. جایگاه مناطقی که در دهه ۵۰ قرن پیش بعنوان ابزارهای برنامه‌ریزی بدون برخورداری از پارلمان و همچنین بدون اختیارات مستقل بوجود آمده بودند، به دستگاههای اداری منطقه‌ای ارتقاء یافتند. برای مجلس منطقه‌ای^{۳۰} انتخابات مستقیم برگزار گردید.^{۳۱} رئیس این مجلس رئیس دستگاه اداری منطقه‌ای شد.
۲. در سطح دیپارتمان (کوچکتر از سطح منطقه‌ای) رئیس مجلس منطقه‌ای جانشین رئیس اداره شد. بدین وسیله مسئولیت برای اداره دیپارتمان از سطح دولتی به ادارات منطقه‌ای انتقال یافت.
۳. کنترل پیشاپیش دولتی^{۳۲} برچیده شد و جای آن را کنترل قانونی متعاقب گرفت.
۴. مجموعه‌ای از صلاحیتها به ادارات منطقه‌ای واگذار شدند که با تأمین مالی ضرور نیز همراه بودند.^{۳۳}

رابطه ادارات با هم توسط قانون تمرکززدایی تغییری نکرد. در اینجا آنچه که جلب توجه می‌کند این است که سه سطح اداری فرانسه (یعنی کمونها (شهرها)، دیپارتمانها و مناطق) در یک رابطه برابر حقوقی با هم قرار دارند، بدین معنی که هر کدام از شبکه‌های اداری نامبرده مافوق یا تابع هم نیستند. البته تضمین ماندگاری آنها بر اساس قانون اساسی تا سال ۲۰۰۳ تنها برای کمونها و دیپارتمانها وجود داشت.

تقسیم مسئولیتها به شیوه بلوکی صورت می‌گرفت و نه بر اساس زمینه‌های سیاسی، آن هم ناکامل.^{۳۴} سطح مرکزی همچنان صلاحیتها و اختیارات مهم را برای خود نگه داشت و نقش مهمی از طریق نماینده و مدیر دولت (پرفکت) در دستگاه اداری سه سطح بازی می‌کرد. هر سه سطح نامبرده اختیاراتی در زمینه‌های شهرسازی، خانه‌سازی، راه و ترابری، آموزش و پرورش، محیط زیست و فرهنگ گرفتند، یعنی گذشته از چند استثناء هر سه سطح دارای صلاحیت در همه زمینه‌های نامبرده

^{۲۹} گاردین، مقاله «نه شمال شرق به تفویض»، به تاریخ ۵ نوامبر ۲۰۰۴، ص ۷.

^{۳۰} Conseil régional

^{۳۱} انتخابات تمام مناطق بطور همزمان و بر اساس یک سیستم انتخاباتی واحد برگزار می‌گردد. سه مورد اول انتخابات مستقیم در سال ۱۹۸۶ برگزار شدند.

^{۳۲} tutelle

^{۳۳} در ارتباط با تاریخ تمرکززدایی فرانسه به ویژه رجوع کنید به Neumann/Uterwedee، ۱۹۷۷ و Uterdde، ۲۰۰۰.

^{۳۴} Neumann/Uterwedee، ۱۹۷۷، ص ۴۲.

می‌باشند. استثنائات این موارد بودند: آموزش شغلی که تنها در حیطهٔ صلاحیت دپارتمان‌ها و مناطق است، زیرساخت^{۳۵} و شبکهٔ تأمین اجتماعی و بهداشت و درمان که در آن هیچ صلاحیتی برای دستگاه دولتی مناطق در نظر گرفته نشده است. در عمل ثابت گردید که تفکیک و مرزبندی که در ابتدا برای صلاحیتها تعیین شده بود، غیرعملی است، تا جایی که عملاً هیچگونه تفکیک صلاحیتها بین سطوح دولتی وجود ندارد. این تقسیم ناشفاف صلاحیتها برای دستگاه دولتی سطحها، به ویژه برای سطح منطقه‌ای بعنوان جدیدترین سطح دولتی، مشکلاتی را بوجود می‌آورد.^{۳۶} در این راستا می‌توان برای نمونه مشکلاتی که در دوره‌های آموزش کار یا مدیریت از نظر عموم ناکارآمد برنامه‌های اتحادیهٔ اروپا نام برد.

سیاست تمرکززدایی همیشه در فرانسه مورد اختلاف بوده است. اختلاف بر سر این موضوع در داخل خود احزاب (و نه [بین آنها] وجود داشته است. به همین جهت تعجب برانگیز نیست که فرآیند تمرکززدایی در این کشور پیگیر و بدون فراز و نشیب نبوده است و از چهل قانون به اصطلاح تمرکززدایی و ۳۰۰ آیین‌نامهٔ اجرایی که بین ۱۹۸۲ و ۲۰۰۰ تصویب گردیده‌اند،^{۳۷} همهٔ آنها تأثیرات تمرکززدایانه از لحاظ اجرایی نداشته‌اند. تعدادی از این آیین‌نامه‌های اجرایی بطور روشنی جزو مقوله «تمرکززدایی اداری» یا «تراکم‌زدایی» قرار می‌گیرند تا تمرکززدایی اجرایی، چون آنها خیلی روشن در خدمت تقویت موقعیت مدیران دولت مرکزی در مناطق (یعنی پرفکتها) قرار دارند. این امر به ویژه در مورد اقدامات «ادیت کرسون»^{۳۸} سوسیالیست در بین مه ۱۹۹۱ و مارس ۱۹۹۲ و حکومت «ادوارد بالادور»^{۳۹} محافظه‌کار بین مارس ۱۹۹۳ و مه ۱۹۹۵ صدق می‌کند.

تقسیم ناشفاف مسئولیتها و از بین رفتن امکانات و انرژی که از سایش آنها با هم بوجود می‌آید، تا بدست گرفتن حکومت توسط نخست‌وزیر «ژان - پیر رافارن»^{۴۰} محافظه‌کار در سال ۲۰۰۲ موجب یک فرم بنیادین روند تمرکززدایی نگردیدند. هر چند سلف وی، «لئونل ژوسپن» سوسیالیست و رئیس حکومت، کومیسونی را گمارده بود تا پیشنهادات اصلاحی برای تمرکززدایی آماده کنند، اما این پیشنهادات بدلیل مشکلات درون حزبی سوسیالیستها و عدم موفقیت آنها در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای ملی^{۴۱} در سال ۲۰۰۲ بدون عواقب عملی ماندند. پس از تغییر حکومت بود که تمرکززدایی بطور غیرمترقبه تحرك تازه‌ای یافت. این مسئله در درجهٔ نخست با شخص رافارن ارتباط پیدا می‌کند که قبل از تصدی پست رئیس وزیری، از سال ۱۹۸۸ رئیس دستگاه دولتی منطقه‌ای در «پویتو - شارنت»^{۴۲} بود. رافارن پس از بدست گرفتن حکومت، به روند تمرکززدایی سرعت حیرت‌آوری بخشید؛ در همان اولین بیانیهٔ حکومتی که در سوم ژولای ۲۰۰۲ در مورد برنامه‌های دولت سرکارآمدهٔ خود داد، فرم تمرکززدایی تاکنونی را یکی از مهم‌ترین اولویتهای خود اعلام نمود. بیش از سه ماه از تصدی‌اش نگذشته بود که لایحه‌ای را برای تغییر قانون اساسی ارائه داد و در همان سال ۲۰۰۲ از سوی مجلس شورای ملی و مجلس دوم پارلمان فرانسه، یعنی سنا، به تصویب رسید.^{۴۳}

با تغییر قانون اساسی فرانسه تمرکززدایی در آن کشور کیفیت نهادی پیدا کرد، زیرا:

^{۳۵} Infrastructure

^{۳۶} Neumann/Uterwede, ۱۹۷۷, ص ۴۷.

^{۳۷} Uterwede, ۲۰۰۰, ص ۱۶۰.

^{۳۸} Edith Cresson

^{۳۹} Edouard Balladur

^{۴۰} Jean-Pierre Raffarin

^{۴۱} Assemblée nationale

^{۴۲} Poitou-Charentes

^{۴۳} البته برای اعتبار قانونی یافتن این تغییر قانون اساسی یک رأی‌گیری در نشست مشترک دو مجلس، «کنگره»، لازم بود. این نشست در ۱۷ مارس ۲۰۰۳ برگزار شد.

- اولاً تمرکززدایی رتبه و جایگاه قانون اساسی یافت: به اولین ماده قانون اساسی فرانسه اضافه گردید که کشور فرانسه یک نظام غیرمتمرکز است.^{۴۴} فصل هفتم قانون اساسی که برای تمرکززدایی حائز اهمیت است شامل نه ماده گردید (۷۵ - ۷۲)، که در آنها برای نخستین بار مناطق و علاوه بر آن «سطوح دولتی با هویت ویژه» که از ادغام چند دپارتمان (بخش) یا منطقه بوجود آمده‌اند رتبه قانونی می‌گیرند (ماده ۷۲).
- دوماً سطوح دولتی نامبرده حق قانونی اخذ درآمدها را گرفتند، که به کمک آنها مهمترین بخش هزینه‌های خود را تأمین مالی می‌نمایند. علاوه بر این آنها از طریق برقراری توازن مالی افقی نیز تأمین مالی گردیدند. همچنین در ماده ۷۲-۲ قانون اساسی بطور ضمنی «اصل پیوستگی»^{۴۵} گنجانده شد که بر طبق آن مناطق و دیگر سطوح باید تأمین مالی شوند، در صورتیکه وظایفی به آنها محول گردند.
- و سوماً به همین صورت ضمنی «اصل خوداتکایی»^{۴۶} نیز گنجانده شد. این اصل در بند دوم ماده ۷۲ یافت می‌شود که بر طبق آن هر سطح دولتی (دولت مرکزی، منطقه‌ای، بخش، شهر) تنها آن تصمیماتی را باید بگیرد که به بهترین شیوه ممکن در آن سطح پیاده شدنی هستند.
- اینجا باید به ویژه عنصر چهارمی، یعنی «دوره آزمایشی عدم پیروی از قوانین مرکزی»، را نیز ذکر نمود (ماده ۷۲). این مقوله شامل دو بخش می‌گردد. اولاً با استناد به آن، شوراهای منطقه‌ای قادر خواهند شد، به شیوه آزمایشی و در مقطع زمانی معین و محدود در برخی از زمینه‌ها به قوانین ملی عمل نکنند. دوماً مناطق می‌توانند در زمینه‌های دیگری نیز در مدت زمان محدود صلاحیتهایی را اخذ کنند. البته قبل از کاربرد این ماده قانونی باید در هر دو مورد مذکور پارلمان مرکزی با آن موافقت بعمل آورد. همچنین تصمیم‌گیری در این مورد که پس از خاتمه مدت زمان دوره آزمایشی به چه شیوه عمل خواهد شد، در حوزه اختیارات پارلمان می‌باشد. بدین ترتیب «عناصر آزمایشی» یکی از عناصر تمرکززدایی قانونگذاری می‌باشد.^{۴۷}

البته پس از تغییر قانون اساسی برنامه‌های تمرکززدایی نخست‌وزیر متوقف گردیدند. دلیل این امر نه تنها امیدهای فراوانی بود که در ارتباط با افزایش بازدهی و کارآمدی کارکرد سیاسی با این برنامه‌ها گره خورده بودند، بلکه همچنین ترس و نگرانی بود که نمایندگان محلی و مردم منطقه قبل از انتشار جزئیات آنها بروز نموده بودند، مثلاً به این خاطر که طبق این برنامه‌ها دولت در نظر داشت که پستها و خدمات و کارمندان دولتی چون معلمین را زیر مسئولیت و پوشش دستگاه اداری منطقه‌ای و غیر مرکزی ببرد. [...]

اعطای «هویت ویژه» به برخی از مناطق نیز جزو همان مقوله «تمرکززدایی متوقف شده» محسوب می‌شود. فرانسوی‌مهاپی که قرار بود در این خصوص بر گزار شوند نیز در هیچ موردی مؤثر واقع نیافتادند. این امر به ویژه در مورد منطقه

^{۴۴} ماده اول قانون اساسی فرانسه می‌گوید: «فرانسه یک جمهوری تجزیه‌ناپذیر، لائیک، دموکراتیک و اجتماعی است. جمهوری برابری همه را در برابر قانون صرف‌نظر از تعلق تباری، نژادی و دینی آنها تضمین می‌نماید و هر اعتقادی را محترم می‌شمارد. سازمان آن غیرمتمرکز است.» منبع: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constit.pdf>، از انترنت پیاده شده در تاریخ ۲۲ ژوئیه ۲۰۰۴.

^{۴۵} اصل Konnexität که در واقع یک اصل فدرالیستی است حکایت از آن دارد که باید یک نوع ارتباط و پیوستگی بین مسئولیت اجرای وظایف با صلاحیت اخذ درآمدها و مالیاتها وجود داشته باشد. همچنین هم بخش انجام وظایف و هم بخش تخصیص درآمدهای هر سطح معین باید توأماً در همان سطح متمرکز شوند، نه اینکه سطحی (حال این سطح دولت مرکزی باشد یا دولت منطقه‌ای یا شهرها) وظایف سطح دیگری را تعیین کند و در عین حال تأمین هزینه‌های انجام این وظایف را صرفاً به عهده خود آن سطح بگذارد و خود آن را برعهده نگیرد. این اصل بطور ساده می‌گوید: «هر کس چیزی را سفارش می‌دهد، باید خودش هم بهای آن را بپردازد.» (مترجم).

^{۴۶} این اصل نیز یکی از اصول پایه‌ای فدرالیسم می‌باشد و حاکی از آن است که اختیارات در مورد مسائل معین باید به آن سطح از نظام دولتی داده شود که به بهترین نوع ممکن از عهده آن در قیاس با دیگر سطوح برمی‌آید. برای اینکار باید ابتدا از پایین‌ترین سطح ممکن آغاز و سوال کرد که آیا این سطح به اذعان خودش از عهده انجام این یا آن وظیفه‌ی معین به خوبی برمی‌آید یا نه. تنها آن هنگام که پاسخ منفی باشد، باید آن را به سطح بالاتر ارجاع نمود. هدف باید واگذاری بیشترین اختیارات ممکن به پایین‌ترین سطح نظام باشد، چون ارتباط آن با توده‌ها بیشتر است، به هر حال ارگانهای بالایی باید از کم‌ترین اختیارات ممکن برخوردار باشند و باید تنها نقش کمکی داشته باشند. به این دلیل شاید بتوان این اصل را در زبان فارسی «اصل کمکی» (با عطف به تأکید آن به نقش صرفاً کمکی سطوح بالاتر دولتی) و یا «اصل خوداتکایی» (با توجه به اهمیتی که این اصل به خوداتکایی و خودگردانی سطح تحتانی می‌دهد) نامید. (مترجم)

^{۴۷} در مورد مشروح فرم قانون اساسی فرانسه در ارتباط با تمرکززدایی مراجعه شود به Uterwedde، ۲۰۰۳.

کورزیکا^{۴۸} صدق می‌کند. برای کورزیکا حکومت ژوسپین یک هویت ویژه را طرح کرده بود و رفاران آن را دوباره مطرح ساخت.^{۴۹} در این مورد قرار بود دپارتمانهای موجود منحل و یک شبکه دولتی منطقه‌ای با جایگاه و هویت ویژه تشکیل گردد. این طرح را اما مردم کورزیکا در یک رفراندوم رد نمود.^{۵۰}

| تمرکززدایی در فرانسه | |
|---------------------------------------|--|
| هدف تمرکززدایی | افزایش کارآمدی اداری ۲۰۰۳؛ نزدیک شدن به مردم (دمکراتیزاسیون) |
| علل تمرکززدایی | اروپائیزه کردن، مدرنیزه کردن، ارتقای کارایی |
| شکل تمرکززدایی | تا ۱۹۸۲: تمرکززدایی اداری (تراکم‌زدایی) از ۱۹۸۲: تمرکززدایی اداری و اجرایی ۲۰۰۳: بخشاً تمرکززدایی قانونگذاری با تأثیرات نامتقارن |
| رابطهٔ تفوق دولت مرکزی با خودگردانی | ساختار دو گانه؛ پرفکت (مدیر دولت) در هر سطح اداری |
| عملکرد مناطق | تا ۱۹۸۲: ابزارهای برنامه‌ریزی دولت |
| قرارداد بین دولت و مجلس منطقه‌ای | بین رئیس مناطق و پرفکت منطقه‌ای بسته می‌شود |
| جایگاه دستگاههای اداری به نسبت همدیگر | برابری حقوقی در کنار همدیگر، هیچکدام تابع دیگری نیستند |

از زمان تغییر قانون اساسی در سال ۲۰۰۳ چهار قانون بزرگ برای تمرکززدایی در فرانسه به تصویب رسیدند، که یکی از آنها شرایط از اعتبار خارج ساختن قوانین ملی بطور آزمایشی و در زمانی معین را تعیین و تنظیم می‌کند، یک قانون برای برگزاری رفراندوم در سطح منطقه‌ای و یک قانون هم برای خودمختاری مالی سطوح اداری منطقه‌ای، بخشی، شهری و یک قانون هم که موضوع آن تقسیم صلاحیتها بین دولت و سطحهای اداری غیرمرکزی می‌باشد. مخصوصاً این قانون آخری خیلی مورد اختلاف بود که بالاخره رفاران نخست‌وزیر آن را از طریق بکارگیری اهرم «بلوکه کردن رأی پارلمان»^{۵۱} به کرسی نشاند و «به تصویب» قانونی رساند. این قانون به مناطق قدرت به مراتب کمتری به نسبت آنچه که در ابتدا بنا بود، می‌دهد و به دپارتمانها وزنه و جایگاه بیشتری می‌دهد. این امر دو دلیل منطقی داشت، که اولین آن در ساختار مجلس دوم پارلمان فرانسه (سنا) و اکثریت سیاسی داخل آن نهفته است و دومین آن به این امر برمی‌گردد که در مجلس سنا نسبت تعداد نمایندگان شهرها و دپارتمانها در قیاس با مناطق بسیار بالاست. در همان حال (و به دلیل غلبهٔ سطح محلی در این ارگان) احزاب محافظه‌کار دست‌بالا را دارند. علاقمندی سناتورها به تقویت سطح منطقه‌ای بنابراین از لحاظ ساختاری بسیار اندک است. علاوه بر این، بعد از انتخابات منطقه‌ای در سال ۲۰۰۴ که در آن احزاب محافظه‌کار در تقریباً تمام مناطق اکثریت خود را از دست دادند، سنای محافظه‌کار می‌خواست موانعی برای مناطقی - که اکنون از طرف سوسیالیستها حکومت می‌شدند - به

^{۴۸} Korsika

^{۴۹} برای کسب اطلاعات مفصل در مورد مشکل کورزیکا مراجعه شود به Uterwedde, ۲۰۰۲.

^{۵۰} بطور مشروح‌تر: Zimmermann-Steinhart, ۲۰۰۴.

^{۵۱} «Vote bloquée» ابزار است خصلت‌نما برای پارلمان‌تاریسم تعقل‌گرای فرانسه که برای حکومت ممکن می‌سازد آزادیهای پارلمان را برای تسریع در روند قانونگذاری محدود سازد. اگر حکومت این اصل مندرج در مادهٔ ۴۹ (۳) قانون اساسی فرانسه را در مورد قانونی پیاده سازد، این قانون تصویب شده محسوب می‌گردد، چنانچه در عرض ۲۴ ساعت درخواست عدم اعتماد بر علیه حکومت به پارلمان ارائه و بطور موقفیت‌آمیز در مورد این درخواست رأی‌گیری نگردد.

دلایل حزبی - سیاسی ایجاد نماید و به همین جهت برای نمونه تفوق مناطق در زمینه سیاست تقویت و رشد اقتصادی را حذف نمود.

دلیل دوم این امر تلاش فشرده و نفوذ نمایندگی‌های دپارتمانها و همچنین شهرها در پارلمان و در سطح دولتی می‌باشد. بدین ترتیب از تقویت مناطق در مرحله دوم تمرکززدایی باز از طرف همانهایی ممانعت بعمل آمد که سابقاً در دهه ۸۰ سده پیش نیز از آن ممانعت آورده بودند.^{۵۲}

سیاست تمرکززدایی در فرانسه در مرحله پیاده شدنش با پدیده‌ای روبرو می‌شود که از لحاظ فدرالیستی پارادوکس (در خود متناقض) می‌باشد. از طرفی از نزدیک شدن به مردم^{۵۳} (دمکراتیزاسیون) و تمرکززدایی (دسترلیزاسیون) استقبال می‌شود، اما در مقابل آن آرزوی شدیدی برای برابری و همسانی شرایط زندگی^{۵۴} وجود دارد.^{۵۵} این پارادوکس، هم در موضع سیاستمداران محلی دیده می‌شود و هم در مردم شهرهای مربوطه. نمونه همچون مواضعی عکس العمل آنها به نسبت تغییرات سیاست تأمین اجتماعی می‌باشد، که البته اینجا باید گفت که اعتراضات قبل از هر چیز متوجه کاهش امکانات و خدمات اجتماعی می‌باشد که به موازات فرآیند تمرکززدایی روی می‌دهد.^{۵۶}

گفتیم که تمرکززدایی به معنی فدرالیزاسیون نیست. این جمله به ویژه در مورد فرانسه صدق می‌کند. فرانسه حتی بعد از ۲۰۰۳ و تصویب برخی قوانین تدقیق شده در سال ۲۰۰۴ یک کشور متمرکز باقی ماند. ما در فرانسه همچنان فقط رتبه‌بندی عمودی و نه افقی سطوح و ادارات دولتی را داریم. ایده اعطای صلاحیتها به مناطق و تقسیم این صلاحیتها بین دپارتمانها و شهرها از سوی مناطق در سیستم کنونی سیاسی فرانسه به کلی غریب می‌باشد و جای بحثی هم ندارد. همین امر برای انتقال صلاحیت صلاحیت به مناطق نیز صدق می‌کند. هر چند بعضی از صلاحیتها به سطح زیرملی انتقال یافت، اما صلاحیت صلاحیتها پیش دولت مرکزی باقی می‌ماند. انصراف از گسترش صلاحیتها به مناطق مخصوصاً در زمینه سیاست اقتصادی منطقه‌ای گامی به عقب می‌باشد. تقویت صلاحیتهای مناطق در زمینه سیاستهای اقتصادی یکی از محدود زمینه‌هایی است که از طرف مردم رد نمی‌گردد. لذا تعلق و تغییر موضع حزب رئیس جمهور ژاک شیراک تنها می‌تواند این دلیل را داشته باشد که بر مناطق فرانسه از زمان انتخابات منطقه‌ای مارس ۲۰۰۴ نه محافظه کاران، بلکه برای نخستین بار سوسیالیستها حاکم هستند و رؤسای مناطق با صدای بلند خواهان صلاحیتهایی شده‌اند و حکومت محافظه کار حاضر به پذیرش این خواسته‌ها نیست.^{۵۷} و این بدین معنی است که ما اینجا با پدیده مخدوش ساختن حزبی روند تمرکززدایی روبرو هستیم.

تاریخ ترجمه: سوم اکتبر ۲۰۰۵ - آلمان فدرال

منبع:

Roland Sturm/Petra Zimmermann-Steinhart:
Föderalismus.
Eine Einführung.
Baden-Baden 2005, Nomos-Verlag
P. 154 - 169

^{۵۲} در این خصوص همچنین رجوع شود به Perrin، ۲۰۰۳.

^{۵۳} proximité

^{۵۴} égalité

^{۵۵} مقایسه کنید Davezies، ۲۰۰۳، ص ۳۲.

^{۵۶} مقایسه کنید در این ارتباط Zimmermann-Steinhart، ۲۰۰۴.

^{۵۷} مقایسه کنید به Van Eeckhout، ۲۰۰۴.