

## تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران

جواد اطاعت\* - استادیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه شهید بهشتی  
سیده زهرا موسوی - کارشناس ارشد جغرافیای سیاسی

پذیرش مقاله: ۱۳۸۸/۴/۲۸ تأیید نهایی: ۱۳۸۸/۸/۱۱

### چکیده

نوع نظام اداری - مدیریتی در واحدهای سیاسی مختلف با توسعه پایدار رابطه معناداری دارد. در این راستا، سازماندهی فضایی و تقسیم سرزمین به واحدهای جغرافیایی (سیاسی - اداری) از نظر کمی و کیفی، به منظور اداره بهتر که با شرایط جدید سازگاری داشته باشد، در دستور کار دولت ها قرار گرفت. واحدهای سیاسی متناسب با قلمرو جغرافیایی، ساختار فرهنگی و قومیتی، وضعیت توپوگرافیک، آمایش سرزمین و نوع ساختار حقوقی - سیاسی حاکم، الگویی از نظام های متمرکز یا بسیط، عدم تمرکز یا فدرال، تراکم زدایی، تمرکززدایی، واگذاری اختیارات و خودمختاری را مبنای عمل قرار دادند. با رهیافت فوق هدف این پژوهش، مطالعه نظریات، تجربه کشورهای توسعه یافته، فرآیندهای حاکم بر نظام سیاسی ایران و تبیین رابطه تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران است. برای دستیابی به این منظور، از روش تبیینی - تحلیلی و جمع آوری داده ها و اطلاعات موجود به شیوه کتابخانه ای - اسنادی و بعضاً مصاحبه با صاحب نظران استفاده شده است. یافته های تحقیق نشان می دهد که اکثر صاحب نظران برای خروج از ناکارآمدی، بر کوچک سازی دولت و واگذاری امور به مردم و حکومت های محلی تأکید دارند. تجربه کشورهای توسعه یافته نیز مبین همین واقعیت است. در ایران نیز مطالعات و تحقیقات انجام یافته توسط کارشناسان و پژوهشگران خارجی، در طرح هایی همچون «تورسن»، «بتل موموریال» و «ستیران» و همچنین «طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی» و «طرح جامع تقسیمات کشوری» که توسط پژوهشگران و سازمان های داخلی انجام پذیرفته است، تحولات مربوط به تمرکز و عدم تمرکز در ایران در ابعاد گوناگون آن مورد بررسی قرار گرفته است. این پژوهش ها همگی بر تمرکززدایی برای اداره بهینه سرزمین تأکید کرده اند. قانونگذاران در ایران برای خروج از این وضعیت قوانینی را به تصویب رسانده اند. قبل از انقلاب سال ۵۷، در برنامه های عمرانی سوم، چهارم و پنجم و بعد از انقلاب نیز، از برنامه های اول تا چهارم توسعه بر تمرکززدایی تأکید شده است. اگر چه در این برنامه ها برای دولت الزاماتی در نظر گرفته شده است؛ اما یا این الزامات مغفول واقع شده و یا این که با باز تولید قدرت متمرکز به شیوه ای دیگر، تنها در ابعاد کمی تقسیماتی صورت پذیرفته است. بنابراین بر خلاف آموزه های فوق، با گذشت زمان، دولت در ایران حجیم، متورم، متمرکز و ناکارآمد شده است.

: تمرکززدایی، توسعه پایدار، نظام متمرکز، ایران

## مقدمه

در پارادایم جدید، توسعه پایدار به عنوان خوشبختی چند جانبه نسل بشر، بدون کاهش توانایی نسل های آتی و محیط زیست به گفتمان مسلط در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه تبدیل شده است. تحقق توسعه پایدار مستلزم تحول در ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی و اداری- مدیریتی است. در این میان نکته کانونی و محوری که همه این ابعاد را به هم پیوند می دهد انسان است. عملکرد انسان به عنوان محور توسعه پایدار، در عقلانیت مفاهمه ای و ابزاری در نوع نظام مدیریتی معنا و مفهوم می یابد.

با پیچیده شدن اداره امور واحدهای سیاسی، تغییر ماهیت و نحوه عملکرد دولت ها و مشارکت مردم در فرآیندهای سیاسی، ساختار اداری و مدیریتی و وظایف دولت ها از شکل سنتی (حفظ نظم، امنیت عمومی و اخذ مالیات) به سوی برنامه ریزی و مسئولیت پذیری برای تسریع فرآیند توسعه و پیشرفت سوق یافت. به تبع این تحول، ساختار اداری دولت دچار دگرگونی اساسی شد و وظایف آن نیز پیچیده و متعدد گردید. در این راستا سازماندهی فضایی و تقسیم سرزمین به واحدهای جغرافیایی (سیاسی - اداری) به منظور اداره بهتر که منطبق با ساختار جدید باشد ضروری به نظر می رسيد. واحدهای سیاسی متأثر از شرایط جدید و متناسب با قلمرو جغرافیایی، ساختار فرهنگی و قومیتی، وضعیت توپوگرافیک، آمایش سرزمین و مهمتر از آن نوع ساختار حقوقی و سیاسی حاکم الگویی از نظام های متمرکز یا بسیط، عدم تمرکز یا فدرال، تراکم زدایی، تمرکززدایی، واگذاری اختیارات و خودمختاری را مبنای عمل قرار دادند. کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده است. از بدو پیدایش دولت مدرن، به دلیل گسترش شرح وظایف دولت و پیچیده شدن اداره امور، وسعت قلمرو جغرافیایی و تنوع قومی، ساختار اداری- مدیریتی در عرصه تقنینی و بعضاً اجرایی تعاملی تمرکزگرا و تمرکززدا را تجربه نموده است؛ اما از دوره پهلوی اول نظام متمرکز با بازتولید خود، سلطه و سیطره اش را حفظ، تقویت و تعمیق بخشیده است. بر همین اساس، مدیریت تمرکزگرایانه و حضور و نفوذ دولت مرکزی در همه وجوه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منجر به بوروکراسی حجیم، متورم و ناکارآمد گردیده است. عدم تعادل و توازن منطقه ای نیز از پیامدهای چنین رهیافتی است.

در چنین شرایطی و بر اساس رهیافت فوق. در این مقاله رابطه بین دو متغیر تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران مورد مطالعه قرار خواهد گرفت. امید آنکه دستمایه ای هرچند اندک برای اداره بهتر امور در این قلمرو جغرافیایی گردد.

## مبانی نظری

تمرکززدایی و توسعه پایدار از موضوعاتی است که در دهه های اخیر مورد توجه جغرافیدانان سیاسی قرار گرفته است. مورفی در این خصوص می نویسد جغرافیای سیاسی پس از یک دوره انزوا در میانه قرن بیستم، اخیراً با ظاهر شدن در سازماندهی سیاسی فضا، نقش مهمی را در امر توسعه در مقیاس های متفاوت ایفا

می کند (Murphy, 2001, 11661-11667). جان آگنیو<sup>۱</sup> (۱۹۸۷) در بحث معروف خود تحت عنوان (مکان و سیاست)، سیاست های ملی را متشکل از سیاست های مکان های جغرافیایی محلی می داند. تیلور نیز تمرکززدایی از حکومت مرکزی در راستای تشکیل حکومت های محلی را یک ضرورت تلقی نموده و معتقد است تفویض اختیار بایستی با الزامات قانونی همراه باشد. ایالات متحده آمریکا می تواند شاهد خوبی برای این ایده باشد. در واقع بحث حکومت دو سطحی (ملی و محلی) مطرح شده در ایده کاک برن<sup>۲</sup> و ساندرس<sup>۳</sup> نیز با مورد توجه قرار دادن نظام سیاسی- اداری ایالات متحده، موید نظر تیلور می باشد (Taylor, 2000, 300). مارتین جونز، از دیگر جغرافیدانان سیاسی، پس از مطرح نمودن ایده تحول حکمرانی به حکمروایی به عنوان یک ضرورت، در جریان چگونگی واگذاری اختیارات به حکومت های محلی، نقش موثر جغرافیای سیاسی را غیر قابل انکار می داند (Jones, 1998, 959-988).

ریکر<sup>۴</sup> در سال ۱۹۶۴ در کتابی تحت عنوان فدرالیسم، به رابطه بین تمرکززدایی سیاسی- اداری و نتایج حاصل از تمرکززدایی مالی اشاره می کند. وی در بررسی های خود تاثیر دوفاکتور تمرکززدایی سیاسی- اداری و حاکمیت اداری را بر تمرکززدایی اقتصادی در کشورهای در حال توسعه مورد توجه قرار داده است. از نظر ریکر تمرکززدایی سیاسی و اداری در بهبود نتایج حاصل از تمرکززدایی مالی نظیر رشد و توسعه اقتصادی و همچنین بر کیفیت حکمرانی، تاثیر مثبت و نقش بسزایی دارد. بر عکس، حاکمیت اداری نمی تواند در نتایج حاصل از تمرکززدایی مالی و توسعه اقتصادی نقش موثری داشته باشد (Enikolopov & Zhuravskaya, 2007, 2261-2290) در این رابطه، تجارب ناموفق کشورهای چون یوگسلاوی، نشان می دهد که در جریان تمرکززدایی، چگونه تلاش های صورت گرفته برای تعادل سازی اجتماعی- اقتصادی میان نواحی مختلف به علت ناموفق بودن تمرکززدایی سیاسی، با شکست مواجه شده است (Kaiser, 1990). (261-276) تئوری تمرکززدایی، در نظریه کلاسیک اوتز<sup>۵</sup> نیز مورد توجه است. وی در رساله خود تحقیقات آماری گسترده ای بر روی تمرکززدایی مالی و اقتصاد محلی در ۵۸ کشور انجام داد تا تاثیر واگذاری مسئولیت های اقتصادی به سطوح محلی را بر توسعه اقتصادی مشخص نماید. نتایج حاصل از این تحقیقات، بر رابطه مستقیم بین تمرکززدایی اقتصادی و توسعه اقتصادی تأکید داشت. پس از آن تحقیقات دیگری بر روی کشورهای اروپایی با در نظر گرفتن فاکتورهایی چون جمعیت، اندازه کشور و تفاوت های سیاسی و قومی انجام گرفت. بررسی نظریات فوق در این زمینه نشان می دهد که تمرکززدایی یک مدل دموکراتیک فوق العاده برای برقراری حکمرانی خوب بخصوص در کشورهایی است که دارای تنوع قومی و حرکت های تجزیه طلبانه می باشند (Cerniglia, 2003, 749-776). بر اساس تحقیقات انجام گرفته در کشورهای چند ملیتی اروپای شرقی و اروپای غربی، در آن هایی که مشارکت مردمی در سیاستگذاری های اقتصادی و اجتماعی

1- Agnew, J  
2- Cockburn, 1997  
3- Saunders, 1984  
4- Riker, 1964  
5- Oates, 1972

مربوط به منطقه خودشان افزایش یافته است، شورش‌ها، اعتراضات محلی و واگرایی سیاسی نیز تا اندازه بسیار زیادی تحت کنترل درآمده است (Hoffman, 1977, 121-129).

علاوه بر آن، رابطه بین تمرکززدایی و فساد مالی در دستگاه حکومتی کشورهای در حال توسعه، یک موضوع مهم در مباحث اخیر محسوب می‌گردد. این سوال که چگونه تمرکززدایی سیاسی می‌تواند بر روی فساد مالی تاثیر گذارد، بسیاری از پژوهشگران را برآن داشته تا تحقیقات گسترده‌ای در این زمینه انجام دهند. برآوردهای حاصل از بررسی‌های انجام شده، به طور مشخصی رابطه مستقیم بین تمرکززدایی از فعالیت‌های حکومت مرکزی و کاهش فساد مالی را نشان می‌دهد. این نتایج در کشورهایی که تمرکززدایی منشأ قانونی یافته، به شکل بارزتر و محکم‌تری ظاهر شده اند (Fisman, 2002, 325-345). با توجه به رهیافت فوق، هم‌اکنون تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح پایین‌تر، در سیاست کشورهای توسعه یافته، نهادینه شده است. مهم‌تر این که این امر طبق گزارش سازمان‌هایی نظیر بانک جهانی، به عنوان یک استراتژی توسعه محسوب می‌گردد (Barankay, 2006, 1197-1218) توسعه نیز در پارادایم جدید خود طبق اعلامیه ریو توسعه‌ای انسان محور است که در آن انسان به عنوان نقطه کانونی پیوند دهنده همه ابعاد توسعه مدنظر قرار گیرد (Rio Declaration, 1992) در چنین حالتی، سرمایه انسانی مقوله‌ای حائز اهمیت خواهد بود.

پاتنام<sup>۶</sup> (۱۹۹۳) به عنوان یکی از پیشگامان طرح سرمایه انسانی این سوال را مطرح می‌سازد که اگر تمرکززدایی در افزایش سرمایه انسانی تاثیرگذار است، آیا می‌توان با تغییر در نوع حکمرانی به پیشرفت توسعه انسانی کمک نمود؟ مطالعه وی در ایتالیا به عنوان یک شاهد در نظر گرفته شد. پاتنام نشان داد که سازمان دهی سیستم حکومت محلی در این کشور باعث افزایش سرمایه انسانی و در نتیجه باعث توسعه مناطقی گردید که تا قبل از آن توسعه نیافته تلقی می‌شدند (Warner, 2001, 187-192).

ایوانز<sup>۷</sup> (۱۹۹۶) و اسکاکپول<sup>۸</sup> (۱۹۹۶) نیز این نظر را تایید نموده و چنین مطرح می‌کنند که تمرکززدایی از حکومت مرکزی باعث شکل دهی سرمایه انسانی گردیده و واگذاری اختیارات در سطوح افقی و عمودی جامعه، حکمرانی دموکراتیک را تقویت می‌کند و ضمن آنکه محیط مناسب‌تری را برای توسعه انسان محور فراهم می‌سازد، موجب تضمین بقای حکومت نیز خواهد گردید (Warner, Ibid) علاوه بر نقش موثر سرمایه انسانی در توسعه سیاسی، آمارتیا سن پس از مورد مطالعه قرار دادن نظریات اقتصاددانان متعدد (نظیر آدام اسمیت، ویلیام پتی، دیوید ریکاردو، کارل مارکس و ...) توسعه اقتصادی را نیز در گرو به کارگیری سرمایه انسانی دانسته و بر نقش سازنده مردم سالاری در یک اقتصاد پویا تأکید می‌کند (Sen, 2000, 2029-2049).

در همین زمینه فوکویاما ضمن اشاره به کشورهای کمونیستی، تولید ثروت را در تولید و بکارگیری سرمایه انسانی تلقی نموده و بیان می‌دارد که برای نیل به توسعه، باید فاکتورهای کیفی زندگی انسان‌ها مانند خصوصیات ناحیه‌ای و فرهنگی به داخل مدل‌های ریاضی اقتصادی راه یابد (Fukuyama, 2001, 3130-3134).

6- Putnam, 1993

7- Evans, 1996

8- Skocpol, 1996

در غیر این صورت برنامه های اقتصادی هر قدر هم روی کاغذ حیاتی باشند، از نظر اجتماعی غیر قابل اجرا خواهند بود. مطالعه ای توسط رالف ماتیو<sup>۹</sup> که در مورد اسکان مجدد ساکنان ماهی گیر یک روستای کوچک در منطقه نیوفاندولند کانادا انجام گرفته، این نظر را تایید می کند. دولت کانادا این طور تصور می کرد که این گونه روستاها دیگر از لحاظ اقتصادی قادر به ادامه حیات نیستند. بنابراین در پی اسکان جمعیت آن ها در یک منطقه وسیع تر و رشد یافته تری بوده است (ازکیا، ۱۳۸۴، ۹۵).

مطالعه ماتیو نشان داد که دیدگاه اقتصادی محدود مقامات دولتی کانادا که بدون در نظر گرفتن ابعاد غیر اقتصادی روستاییان شکل گرفته است برای روستاییان تا چه اندازه نارساست. زیرا دهقانان بر این باور بودند که آبادانی هایشان از نظر فرهنگی و اجتماعی ماندنی و پایدار است. حتی مردم آبادی های مذکور این طور فکر می کردند، که وضعیت اقتصادی دهات آن ها، آن اندازه که کارشناسان معتقدند نامناسب نیست، زیرا آنان به تعدادی از منابع مادی نظیر زمین هایی در محدوده زیست خود دسترسی داشتند که این موارد توسط متخصصان اقتصادی نادیده انگاشته شده بود. اکثریت روستاییان در مقابل جابجایی مقاومت از خود نشان دادند. زیرا آنان توسعه را بر اساس مفاهیم خود جستجو می کردند (همان، ۹۶).

چنین مواردی بیانگر این امر است که اهداف توسعه مردم تا چه اندازه با آنچه که برنامه ریزان در مرکز در سر می پروراند تفاوت دارد. این امر ما را به راهبرد توسعه از پایین و مشارکت دادن مردم در تمامی مراحل تصمیم گیری و اجرا هدایت می کند (همان، ۹۷). در این رابطه، هارولد اسپراوت (۱۹۸۰-۱۹۰۱) و مارگارت اسپراوت در اواسط قرن حاضر، مدعی بودند که اگر نه همه، دست کم اکثر فعالیت های انسان تحت تاثیر توزیع نابرابر منابع انسانی و غیر انسانی است. اسپراوت ها معتقدند که محیط تنها به دو طریق بر فعالیت های انسان تاثیر می گذارد: اول آنکه، محیط تنها زمانی بر تصمیمات انسان تاثیر می گذارد که انسان عوامل محیطی را ادراک کند و دوم اینکه، این عوامل روی عملکردهای فردی یا روی عواقب تصمیماتی اثر می گذارد که بر اساس ادراکات محیطی مبتنی باشند. بنابراین، تصمیمات ممکن است بر اساس ادراکات و برداشت های نادرست از محیط اتخاذ شده، عواقب فاجعه آمیزی به بار آورند (دوئرتی و فالتزگراف، ۱۳۸۳، ۱۲۲) هم چنان که کوهن نیز عنوان می کند گروه اندک رهبران هر قدر هم از انگیزه ای نیکو برخوردار باشند بهترین چیزی که می توان بدان امید داشت این است که بتوانند علایق و منافع مردم را که در امر حکومت مشارکتی ندارند با حدس دریابند (کوهن، ۱۳۷۳، ۳۱۶).

سنجیدن نیازها و علایق همگان عملاً کاری است ناممکن مگر آن که همگان در این سنجش شرکت داشته باشند. استدلال های همیلتن<sup>۱۰</sup> و جان جی<sup>۱۱</sup> و بخصوص جیمز مدیسن<sup>۱۱</sup> در نشریات فدرالیست نشان می دهد که هر جا مشارکت به صورت عمومی در آید، عدالت نیز همگانی تر خواهد شد. در غیر این

9- Ralf Mathew

10- Hamilton

11- John Jay

12- James Madison

صورت و در شرایطی که یک نظام سیاسی افراد را از حق تعیین سرنوشت خویش محروم کند، شالوده عدالت اجتماعی مورد تهدید قرار می‌گیرد (همان، ۳۱۷). میل در کتاب ملاحظاتی درباره حکومت نمایندگی، علت ایجاد این شرایط را رشد بیش از حد دولت میداند که موجب فقدان کارایی و غیرعملی بودن آن گردیده (هلد، ۱۳۷۸، ۱۶۱) و به عقیده بیتام چنین دولت توسعه یافته ای را می‌توان از علل توسعه نیافتگی دانست (بیتام، ۱۳۸۲، ۲۱۳).

با توجه به مطالب فوق، همان طور که رزین اشتاین نیز معتقد است، پیشرفت جوامع و به تبع آن افزایش سطح آگاهی مردم و توانایی آن‌ها در درک نیازها و راه‌های برآوردن آن‌ها، ضرورت مداخله آن‌ها را در اداره امور بیشتر نموده است. این روند نیز جز از طریق سازماندهی آن‌ها در شکل نهادهای مشارکتی محلی و منطقه‌ای امکانپذیر نبوده لذا جهت نیل به توسعه تنوع در ساختار حکومتی، تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح پایینتر مطرح گردیده (طرح جامع تقسیمات کشوری، ۱۳۷۸، ۱۹) و مطالعات تمرکززدایی در آینده، به عنوان معبری برای مطالعه گران توسعه در کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته مورد توجه قرار خواهد گرفت. هم اکنون نیز، ایده تمرکززدایی در مطالعات مفهومی و عملی توسعه مورد استفاده قرار گرفته است (Conyers, 1986, 593-603). ما در یک مقایسه تطبیقی بر اساس آمار بانک جهانی، نشان داده ایم که میانگین درآمد سرانه ۱۵ کشور اروپای غربی که در آن‌ها شکلی از تمرکززدایی صورت گرفته است حدود ۳۱۱۳۷ می‌باشد در حالی که میانگین درآمد سرانه ۱۵ کشور متمرکز اروپای شرقی حدود ۴۳۰۶ است. چنین مقایسه‌هایی می‌تواند در نشان دادن نقش موثر تمرکززدایی در افزایش رشد اقتصادی و به طور کلی توسعه اقتصادی اجتماعی کشورها مورد توجه قرار گیرد.

### روش تحقیق

در مطالعات گوناگون، پژوهشگران متأثر از نوع رابطه متغیرها با یکدیگر به منظور ارزیابی و آزمون فرضیه از روش‌های مختلفی استفاده می‌کنند. در این پژوهش به دلیل رابطه تعاملی بین نوع نظام اداری-مدیریتی و توسعه پایدار، ترجیحاً از روش تبیینی-تحلیلی استفاده شده است. جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات لازم نیز به شیوه کتابخانه‌ای-اسنادی و بعضاً مصاحبه انجام پذیرفته است. در این ارتباط، نظریات دانشمندان، تجربه کشورهای توسعه یافته، مطالعات و تحقیقات انجام گرفته در ایران و سابقه تقنینی و بعضاً اجرایی مدنظر قرار گرفته است.

### یافته‌های تحقیق

#### تمرکززدایی و توسعه در کشورهای توسعه یافته

مقایسه تطبیقی کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که روند بهسازی و اصلاحات در ساختار مدیریتی و ایجاد حکومت‌های محلی در کشورهای توسعه یافته، از عوامل بسیار تاثیرگذار در رشد و توسعه بوده است. در مقابل، عاملی که در کشورهای در حال توسعه تاثیر گذاشته است،

عدم پذیرش مشارکت مردمی بوده که با دلالت بر دستیابی به یکپارچگی ملی، تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح محلی را امکان پذیر نساخته است. در این کشورها تصور بر این بوده که اجرای طرح های اقتصادی، نیازمند هدایت نیرومند حکومت مرکزی است. گرچه برخی کشورهای در حال توسعه در نتیجه سنت های برجای مانده مستعمراتی، شکلی از حکومت محلی را به گونه ای ضعیف ایجاد نمودند اما نگرانی های ناشی از به خطر افتادن یکپارچگی ملی، منجر به ضعیف تر شدن آن نیز گردیده است (Rowat, 1980, 563).

برخی دیگر از کشورهای در حال توسعه نیز شکل هایی از خودمدیری محلی غربی را اقتباس نموده اند اما به دلیل مطالبات مردمی برای دستیابی به رشد اقتصادی سریع، این امر تنها در اجرای طرح های محلی معنا یافته و تصمیم گیری محلی در این طرح ها هم چنان نادیده گرفته می شود (Ibid, 564). در میان کشورهای که طبق گزارش بانک جهانی (<http://web.worldbank.org>)، توسعه یافته محسوب می گردند به نظر میرسد که ایالات متحده را می توان به صورت الگوی نمادین عدم تمرکز تصور کرد. چون شکل فعلی روابط محلی-مرکزی قابلیت ها و ارزش های ابتکار و آزادی های محلی را از طریق کمک و اعانه با نیاز به کنترل و نظارت مرکزی با یکدیگر می آمیزد، از اینرو در حال حاضر سیستم اداره امور توسعه یافته آمریکایی در حد خود مطلوب و موفق به نظر می رسد (طاهری، همان، ۱۰۴). اداره مشترک کشور در ایالات متحده، ترکیبی از دو جریان کاملاً متفاوت است. نخست شهروندان، حکومت های محلی را به پاسخگویی در قبال مباحث مرتبط با گزینه های روش زندگی خود وادار کرده اند. دوم این که، تخصص، منابع و دیدگاه های آحاد جامعه به عنوان عاملی بسیار حائز اهمیت در باز تولید اقتصادی مطرح شده است (جونز، ۱۳۸۶، ۲۶۸). در واقع فدراسیون در ایالات متحده میان تفاوت ها و تضادها وحدت ایجاد نکرده است بلکه گروههای مختلف قومی را قادر ساخته تا در یک کشور فدرال همزیستی داشته باشند (میرحیدر، ۱۳۸۰، ۱۵۴).

در آمریکا طبق قانون اساسی، قدرت بین ایالات و حکومت فدرال به گونه ای تقسیم شده است که هیچ یک از سطوح حکومتی آنقدر قدرتمند نشود که به سادگی بتواند دیگری را تحت کنترل خود درآورد. این شکل مدرن فدرالیسم همراه با تغییراتی در کشورهای دیگر نظیر سوییس، کانادا، استرالیا، هندوستان و آلمان مشاهده گردیده و هم اکنون در اروپا در حال تکوین است (جونز، همان، ۲۶۹). در این راستا، جنبه های مختلف سیاست های توسعه ای بخصوص در کشورهای چند ملیتی اروپای غربی و شرقی مورد بررسی قرار گرفته است. این بررسی ها نشان می دهد که مشکلات محلی تاثیرگذار بر این سیاست ها، اغلب نتیجه تفاوت های اجتماعی ای هستند که توسط حکومت مورد بی توجهی قرار گرفته و شکاف های سیاسی-اجتماعی حاصل از آن بر روی تعلق آنان به حکومت مرکزی تاثیر می گذارد. بنابراین متناسب نمودن طرح های ملی با واقعیت های منطقه ای و در نظر گرفتن خواست و مطالبات مردم به خصوص در مناطق کمتر توسعه یافته مورد تأکید و توجه قرار گرفته است (Hoffman, Ibid). در همین رابطه، در آلمان تمرکززدایی و برنامه ریزی منطقه ای بر اساس اصلاح مدیریت در سطح محلی اولین بار در ۱۹۲۰ شکل گرفت (صرافی، ۱۳۷۷، ۵۷).

دولت آلمان به منظور درک مشکلات محلی به بهسازی و اصلاح ساختار مدیریتی در مناطق پرداخت به طوری که در نیمه دهه ۱۹۷۰، بازسازی حکومت محلی در همه مناطق کامل گردید. در این شرایط، سیستم مدیریتی مرکزی که بیش از گذشته ملزم به واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها به مناطق شده بود در موقعیت بهتری برای رسیدگی به مسئولیت‌های اصلی خود واقع شد و از طرفی مردم مناطق مختلف در شرایط برابر و یکسانی برای انجام امور مربوط به خود قرار گرفته و واحدهای مدیریتی محلی قادر به هماهنگ نمودن درجات رشد اقتصادی و اجتماعی با دیگر نواحی شدند (Rowat, Ibid, 332). چنین برنامه‌هایی در راستای محول نمودن اختیارات به ایالات در آلمان غربی بسیار موفق بود به گونه‌ای که در نیمه دهه ۱۹۸۰ اعلام شد که اختلافات منطقه‌ای از نظر زیربنای اساسی و شرایط زندگی برطرف شده است. با وحدت دو آلمان از دهه ۱۹۹۰ برنامه‌های گسترده‌ای در جهت تعادل منطقه‌ای (به دلیل اختلافات فاحش دو نیمه شرقی و غربی از نظر توسعه اقتصادی، وجود زیربناها، فرصت‌های اشتغال، کیفیت محیط زندگی و...) در دستور کار دولت فدرال قرار گرفت (صرافی، همان، ۵۸).

علاوه بر آن برخی دولت‌های بسیط در اروپا دست به تفویض اختیار به مقامات محلی زده‌اند. در این گروه کشورهای توسعه یافته اسکاندیناوی، یعنی دانمارک، نروژ، سوئد و فنلاند قرار دارد. در این کشورها مسئولیت برنامه ریزی فضایی بیش از هر کشور دیگر اروپایی به شهرداری‌ها تفویض شده است. دولت مرکزی حداقل دخالت را در برنامه‌هایی از این دست دارد و مناطق یا استان‌ها و شهرستان‌ها نیز نقش چندانی در این امور ندارند یا دست کم نداشتند. به عنوان مثال در دانمارک خودمختاری شهرداری‌ها و نظام غیر متمرکز تصمیم‌گیری از اصول مهم قانون اساسی است و بیشتر اختیارات برنامه ریزی فضایی در دست شهرداری‌هاست. دولت مرکزی طبعاً مسئول اموری است که از نظر ملی اهمیت دارد. دولت‌های بسیط دیگری نیز با تفویض اختیار به مناطق، دست به ایجاد مقامات منطقه‌ای منتخب مردم زده‌اند. به این اعتبار میان دولت مرکزی و مجلس و حکومت انتخابی محلی (شهرداری‌ها و شوراهای انتخابی شهر)، لایه جدیدی به نام شورای استان یا منطقه تاسیس شده است (توفیق، ۱۳۸۱، ۶۰).

در فرانسه تمرکززدایی، وسیله‌ای برای مبارزه با قدرت بیش از اندازه دولت است. با برنامه تمرکززدایی اهمیت استانداران (نماینده دولت در منطقه) و دپارتمان در آمایش سرزمین روزافزون بوده است. استاندار در زمینه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی آمایش سرزمین جهت‌گیری‌های لازم را برای به موقع اجرا گذاشتن سیاست‌های ملی و اتحادیه اروپا تعیین می‌کند. در واقع دلیل اساسی روی آوردن به تمرکززدایی و برنامه ریزی منطقه‌ای در فرانسه، چاره‌جویی ساختار مرکز-حاشیه و سازماندهی فضایی جهت تحقق اهداف توسعه‌ای بوده است (صرافی، همان). مفهوم تمرکززدایی در انگلستان بر اساس خودمدیری استوار است و مقام‌های محلی قدرت اجرایی واقعی دارند. با وجود چنین ساختاری، هیچ‌گاه یگانگی ملی مورد تردید قرار نگرفته است (خوبروی پاک، ۱۳۸۴، ۲۱۸).



برای کاهش تراکم اداری نیز اجرای بسیاری از قوانین به مسئولان محلی واگذار شد و مسئولان محلی حق وضع آیین نامه ها را نیز به دست آوردند. تمرکززدایی در انگلستان با مفهوم رایج آن در فرانسه متفاوت است. در فرانسه انتقال صلاحیت و اختیارات از سوی دولت به جوامع محلی است در حالی که در انگلستان منظور از تراکم زدایی هم انتقال صلاحیت و اختیار به مقام های برگزیده محلی و هم به واحدهای خصوصی است. سیاست خانم تاچر در دهه ۱۹۸۰ نمونه کاملی از این نوع تمرکززدایی است. اساس تقسیم اختیارات در این سیاست بر اساس همان اصل ساده تمرکززدایی بود که ناحیه ها و منطقه های بزرگ تنها به اموری بپردازند که جامعه های محلی کوچک توانایی انجام آن را ندارند (همان، ۲۱۹). در میان دولت های بسیط منطقه ای شده تجربه توسعه یافتگی در ایتالیا و اسپانیا قابل توجه است.

در ایتالیا، اصلاح ساختار مدیریتی و طراحی یک طبقه جدید در این ساختار کار مشکلی بود. در این کشور تمایل کمی به واگذاری اختیارات متناسب با مسئولیت های محول شده به مناطق، وجود داشت. این احتمال که منطقه گرایی با شکست مواجه و منجر به بازگشت به سیستم بوروکراتیک قبلی گردد، دلیل اصلی این عدم تمایل بود (Cerese, 2000, 411-429). در عین حال هواخواهان منطقه گرایی عقیده داشتند دولت باید به گوناگونی محلی احترام گذاشته و الزام های ناشی از دگرگونی را مراعات نماید. زیرا سابقه تاریخی هر منطقه با منطقه های دیگر ایتالیا متفاوت بوده و ویژه گرایی محلی به ویژه در جنوب کشور بسیار عمیق است. از این رو منطقه گرایی در ایتالیا در حقیقت برای آرام سازی خواست های استقلال طلبانه مردم مناطق گوناگون به کار گرفته شد (خوبروی پاک، همان، ۲۲۶).

در حال حاضر ایتالیا به بیست منطقه تقسیم شده است. برای افزودن بعد منطقه ای به برنامه ملی، در اواسط دهه ۱۹۶۰ کمیته های اقتصادی منطقه ای بر پا شد و تا سال ۱۹۷۰ برنامه های منطقه ای آماده گردید. در همین سال ها با برگزاری انتخابات در هر یک از مناطق، مجالس منطقه ای با مسئولیت برنامه ریزی و بسیاری اختیارات دیگر تشکیل شد. از سال ۱۹۷۲ به بعد دولت مرکزی ناگزیر است در تهیه برنامه ها مناطق را مشارکت دهد، ضمن این که توجه دولت مرکزی بیشتر به مسائل راهبردی (استراتژیک) معطوف است و نه برنامه ریزی کالبدی (توفیق، همان، ۶۵).

تجربه تفویض قدرت در اسپانیا نیز بسیار پیشرفته بود. در سال ۱۹۷۸، پس از یک دوره طولانی حکومت متمرکز و مستبد، این کشور، قانون اساسی جدیدی را کسب کرد که ظاهراً آن را بدون احتساب آلمان فدرال، به بی قدرت ترین نوع حکومت در جامعه اتحادیه اروپا تبدیل کرده است. در آن زمان، تقاضا برای تفویض قدرت یا جدایی طلبی از سوی (ملیت های تاریخی) منطقه باسک، کاتالونیا و گالیسیا مطرح شد. اما به جای ایجاد دولت های ناحیه ای، تنها برای این نواحی، روند عمومی ناحیه ای شدن به وقوع پیوست (میرحیدر، همان، ۲۵۹).

کشور اسپانیا به هفده ناحیه خودمختار تقسیم شد تا منعکس کننده اوضاع و احوال و نیازمندی های متفاوت آن نواحی باشد. هرکدام از این نواحی، دارای رئیس جمهور، کابینه و پرچم مخصوص به خود بوده

و تا حدی هم از استقلال داخلی برخوردار بودند. لیکن طبیعت و حیطه اختیاراتی که به این نواحی تفویض شد، برابر نبود و این منعکس کننده شرایط و نیازمندی‌های متفاوت آن‌ها بود. در مجموع به نظر می‌رسد که واگذاری قدرت به نواحی موفق بوده است. رقابت میان نواحی و نیز رقابت میان سطوح ناحیه‌ای و ملی حکومت در چارچوب قانون اساسی انجام شده و بدین ترتیب خشونت جدایی طلبانه کاهش یافته است. تجربه نشان می‌دهد که هرچه یک ناحیه از خودمختاری بیشتری بهره‌مند شود، بهتر می‌تواند سرمایه‌گذاری خارجی را جذب کند. در این جا به نظر می‌رسد که تفویض قدرت به جای تضعیف کشور، موجب تقویت و پایداری آن شده است (همان، ۲۶۰).

در یوگسلاوی، اصلاح قانون اساسی در ۱۹۷۴، در صدد بازسازی سیستم حکومت محلی برآمد. طبق آن، خودمدریری و مشارکت سیاسی-اجتماعی توسعه بیشتری یافت. چنین تغییراتی در سیستم حکومت محلی باعث گردید مناطق مختلف این کشور مخصوصاً آن‌ها که کوچکتر و توسعه نیافته‌تر بودند، برای همکاری با رده‌های بالاتر تشویق و دلگرم شوند. اما این مشارکت منجر به توسعه نیافته‌تر بودند، برای همکاری پژوهشگران در این کشور نشان دادند که دلیل این عدم موفقیت، ناشی از سیستم حکومتی کشور بوده است. در واقع یوگسلاوی نمونه جامعه اقتصادی نامتمرکزی بود که از لحاظ سیاسی بسیار متمرکز محسوب می‌گردید (خوبروی پاک، همان، ۱۵۶). در عین حال، در کشورهایی مانند چین، تمرکززدایی اقتصادی و کوچک نمودن بعد اقتصادی دولت، خود منجر به ایجاد انگیزه‌های مالی قویتر در حکومت‌های استانی و در نتیجه باعث رشد و توسعه اقتصادی گردیده است (Jin & Weingast, 2005, 1719-174).

### سابقه موضوع در ایران

در ایران مدیریت سیاسی-اداری حاکم بر نواحی و مناطق مختلف به منظور اداره بهینه کشور همواره مد نظر قرار گرفته است. نظام حکومتی که هخامنشیان به وجود آوردند، نخستین حکومت فدراتیو در تاریخ بشر شمرده می‌شود (مجتهدزاده، ۱۳۸۱، ۱۱۰). در واقع پارس‌ها نوعی دولت آزادمنش با نوعی مدیریت مبتنی بر اصول تمرکز و عدم تمرکز شکل دادند (فقیهی، ۱۳۸۴، ۱۵۲). پس از آن، سلوکیان نیز از این شیوه برای اداره قلمرو خود پیروی کردند. اشکانیان به این سبب که روش حکومت قدیمی را برپا داشتند، حکومت آن‌ها شبیه به ملوک الطوایف بود (زنجانی، ۱۳۸۰، ۶۲۷). ساسانیان سنت‌های سیاسی، مذهبی و اجتماعی دوره هخامنشیان را احیا کردند (حافظ نیا، همان، ۲۲۷). روزگار انوشیروان نقطه اوج نظم و انضباط حکومت ساسانیان بود (Sykes, 1969, p469). پس از اسلام، دوره جدیدی آغاز گردید که باید آن را عصر پیدایش حکومت‌های محلی در منتهالیه شرقی دولت اسلامی دانست (حافظ نیا، همان، ۲۲۶). این تغییر و تحولات در تقسیمات کشور ایران تا زمان صفویه ادامه یافت. در نظام فدراتیو صفوی، میزان خودمختاری ایالات و بیگلریگیها با هم تفاوت داشتند و این نظام حکومتی در دوران قاجار به سراثیب (ملوک الطوایفی) افتاد و منجر به انقلاب مشروطه و تدوین قانون اساسی در سال ۱۲۸۵/۱۹۰۶ و تاسیس مجلس شورای ملی و

تصویب (قانون انجمن های ایالتی و ولایتی و واگذاری اختیار به انجمن ها) (مجموعه قوانین و مقررات کشور، ۱۲۸۵) گردید. اداره امور عمومی در مناطق کشور در آن دوره به روش گریز از مرکز انجام می شد که با مفهوم عدم تمرکز در دولت یکپارچه، تفاوت ماهوی داشت. سرانجام هم به دلیل همان حرکت های گریز از مرکز قوانین مصوب سال های اولیه به فراموشی سپرده شد (طرح کالبدی ملی ایران، ۱۳۷۲، ۱۹۰).

این نظام حکومتی در دهه چهارم قرن بیست به دست رضاشاه پهلوی منحل و جای خود را به نظام حکومتی متمرکز داد. در دوره پهلوی دوم، از برنامه عمرانی سوم تا برنامه عمرانی پنجم به شکلی از تمرکززدایی و تغییر نظام اداری اشاره می شود که شامل نحوه تصمیم گیری، اجرا و نظارت و شرکت عموم در برنامه ریزی و احاله اختیارات اجرایی به مناطق می باشد (مجموعه قوانین و مقررات کشور، برنامه های عمرانی سوم تا پنجم). بعد از انقلاب با استقرار نظام جمهوری اسلامی، علاوه بر تأکید قانون اساسی بر مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش، بر توزیع عادلانه فعالیت های اقتصادی میان استان ها و مناطق کشور تأکید گردید. در اصل یکصدم، تشکیل شوراهای اسلامی مورد توجه واقع می شود (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۷). مضافاً این که در برنامه اول تا برنامه چهارم توسعه به تمرکززدایی و واگذاری امور به مردم، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای پرداخته شده است (مجموعه قوانین و مقررات کشور، برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران).

علیرغم تمامی موارد فوق، نظام تقسیمات کشوری ایران که از سال ۱۳۱۶ با حاکمیت تمرکزگرایانه بر سرنوشت کشور حاکم گردیده تا کنون تغییر ماهوی متناسب با تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به خود ندیده است و سیاست های تمرکززدایی تحقق عینی و عملی نیافته، آنچه تاکنون مورد غفلت واقع شده است، واگذاری اختیارات به صورت کیفی و توجه به رابطه معنادار تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران است.

### تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران

اولین مطالعه ای که در مورد موضوع مورد بررسی این پژوهش انجام گرفته است طرح تورسن<sup>۱۳</sup> بوده که نتایج آن در سال ۱۹۶۲ میلادی (۱۳۴۱ شمسی) منتشر شده است. در گزارش این مطالعه، بعد از ارائه تعاریف و ضرورت های تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی، به تشریح وضعیت موجود ساختار بخش عمومی در ایران دهه ۱۳۳۰ پرداخته است و آن را ساختاری متمرکز دانسته و بر ضرورت تمرکززدایی از آن تأکید کرده است (آثار تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی در ایران بر سطح رفاه جامعه با تأکید بر ابعاد اقتصادی، ۱۳۷۷، ۵). در سال ۱۳۵۲ نیز، طرح تقسیم ایران به ۱۱ منطقه برنامه ای توسط مهندسین مشاور (بتل موموریال)<sup>۱۴</sup> صورت گرفت. از جمله اهداف قرار گرفته در دستور کار این طرح، افزایش مشارکت مقامات محلی در اجرای برنامه های دولتی و تجهیز و عدم تمرکز سیستم برنامه ریزی منطقه ای بود.

13- Thorsen, Thomas w.

14- Battelle. 1972.

(سعیدی، ۱۳۸۷، ۸۵) طرح آمایش سرزمین نیز توسط مهندسین مشاور (ستیران)<sup>۱۵</sup> در اردیبهشت ۱۳۵۴ تهیه و گزارش آن در سال ۱۳۵۵ انتشار یافت (ستیران، ۱۳۵۵). این مطالعه مفصل بر محدودیت‌ها، توان‌ها، هدف‌ها و سیاست‌ها تکیه دارد. از جمله فرضیه‌ها و گزینه‌های بنیادی مطرح شده در این طرح مهار کردن اختلافات اجتماعی-اقتصادی، در حدی که با ضرورت‌های رشد و توسعه سازگار باشد، و کاهش اثرات این اختلافات بر افراد و پراکندن وظایف مدیریت و بهبود شرایط پیوستن افراد به گزینه‌های اجتماع می‌باشد.

همچنین مطالعه طرح پایه ی آمایش سرزمین اسلامی (طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران، ۱۳۶۴) در نیمه نخست دهه ۷۰-۱۳۶۰ به وسیله ی دفتر برنامه ریزی منطقه ای سازمان برنامه و بودجه صورت گرفت و در آن به بیان اصول و کلیات سازماندهی فضایی کشور و موضوع جمعیت و جوامع، فعالیت‌ها و اقلیم و سرزمین و قابلیت‌ها، گرایش‌ها و مشکلات پرداخته شده است. از دیگر تلاش‌های صورت گرفته در این زمینه، طرح کالبدی ملی (طرح کالبدی ملی ایران، همان) است. مطالعات این طرح که در سال ۱۳۷۲ توسط وزارت مسکن و شهرسازی انجام و منتشر شده است، تمرکززدایی و اثرات کالبدی آن را در یک جلد مورد بررسی قرار داده است.

با عنایت به مطالعات انجام شده در تبصره الف ماده ۶۹ قانون برنامه دوم توسعه، دولت موظف گردید که از طریق وزارت کشور، طرح جامع تقسیمات کشوری را در دستور کار خود قرار دهد و سازماندهی مطلوب و هدفدار را در راستای این طرح سازماندهی نماید. در این راستا، دفتر تقسیمات کشوری به عنوان مسئول اجرایی این طرح، فعالیت گسترده شناسایی و جمع‌آوری ادبیات اولیه را از اواخر سال ۱۳۷۶ آغاز نمود و نتیجه آن در سال ۱۳۷۸ با نام طرح جامع تقسیمات کشوری (طرح جامع تقسیمات کشوری، ۱۳۷۸) توسط وزارت کشور، به انجام رسید. در این طرح با استفاده از روش‌های آماری توصیفی و استنباطی، اداره بهینه سرزمین از حیث برنامه ریزی و اجرا در سطوح بخشی و آمایشی، تمرکززدایی، منطقه بندی سرزمین، توزیع مناسب و منطقی منابع جمعیت و فعالیت در سطوح مختلف، ساماندهی نظام مدیریت سیاسی و اجرایی، تدوین و تدقیق معیارها و ضوابط تقسیمات کشوری که ضامن استمرار نظام سلسله مراتبی پیشنهادی باشد و ارتقا وحدت سرزمین و وفاق ملی در سایه مطلوب تقسیمات کشوری، مطمح نظر قرار گرفته است.

علاوه بر مطالب فوق، با نگاهی کلی به روند تغییرات حاکم بر فرایند تقسیمات کشوری، می‌توان دریافت تشکیل ۲۴۳۸ دهستان، افزایش تعداد بخش‌ها از ۴۹۷ به ۹۲۹ و شهرستان‌ها از ۱۹۰ به ۳۶۸ و افزایش استان‌ها از ۲۴ به ۳۰ طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۸، (وزارت کشور، ۱۳۸۸) نشان دهنده عطش سیری ناپذیر ارتقا دهستان به بخش، بخش به شهرستان و شهرستان به استان در طی سه دهه اخیر می‌باشد. این تغییرات بدون توجه به امر توسعه صورت گرفته است. واحدهای تقسیماتی بدون توجه به میزان پتانسیل موجود ارتقا یافته و همین امر موجب خارج شدن آنان از مسیر توسعه گردیده است. نظام متمرکز در ایران، علاوه بر این که بر سیستم مرکز-پیرامون دامن زده، به علت عدم واگذاری اختیارات به سطوح پایین و در نتیجه ناتوانی

15- Sctiran, 1976.

در نیازسنجی مردم مناطق مختلف، محوریت انسان در امر توسعه و لذا توسعه پایدار را نادیده گرفته است (احمدی پور، ۱۳۸۷). علاوه بر این، روند ارتقای فوق از منظر بوروکراسی نیز مورد توجه است.

در این فرایند که دستگاه اداری توسعه ای فزاینده یافته و بر شمار کارکنان دولت در سازمان ها، مستمرا افزوده شده است، منابع، مصروف هزینه های جاری دستگاه های اداری، ساخت و ساز ادارات و سازمان ها و حقوق و دستمزد کارکنان گردیده است. حال آن که اگر به جای ارتقای کمی، ارتقای کیفی اختیارات مدنظر قرار می گرفت، این هزینه ها صرف توسعه زیرساخت ها و در نتیجه پایداری توسعه می گردید. برای مثال، بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی، کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر و معادن بزرگ، دولتی می باشند، در نتیجه وزارت صنایع و معادن در گستره ی مدیریت خود با حجم گسترده ای از صنعت و معدن روبروست. این مساله ایجاد دستگاه های عریض و طویل اداری را اجتناب ناپذیر نموده و موجب افزایش جمعیت شاغل در بخش اداری و مدیریتی، نیروهای فنی و تخصصی و کارگران ماهر و نیمه ماهر می شود. اداره این پرسنل حجیم، مشکلاتی را فراروی دولت قرار داده و منابع زیادی را زایل می کند. مضافا این که در این نظام متمرکز علایق و حس مالکیت به رسمیت شناخته نمی شود و یک مدیر صنعتی لزومی به تلاش های مضاعف و ایجاد خلاقیت و نوآوری نمی بیند. مدیر و پرسنل منصوب دولت بدون تلاش جهت تولید، رونق، ارتقای کیفیت، بهره وری و سودآوری صنعت مربوطه، عمدتا به حقوق و مزایای خود می اندیشند. می توان ناکارآمدی صنعت در شوروی سابق در مقایسه با ایالات متحده امریکا را نیز از همین منظر مورد مطالعه قرار داد.

ابوالقاسم طاهری از این پدیده به بوروکراسی زاید یاد می کند و آن را از ویژگی های کشورهای توسعه نیافته به شمار می آورد. وی در ادامه، راه گریز از این مشکل در ایران را واگذاری اختیارات به مناطق مختلف کشور عنوان می کند (ابوالقاسم طاهری، ۱۳۷۲، ۱۲۷).

در خصوص عدم واگذاری امور به مدیریت منطقه ای و محلی و محدودیت اختیارات، می توان به مورد سدهای در دست ساخت استان فارس در سال ۱۳۸۳، اشاره نمود. پیشرفت فیزیکی این سدها به علت عدم تامین اعتبار لازم، به کندی صورت می پذیرفت. در این شرایط مدیریت استان فارس آمادگی آن را داشت که با اخذ یک وام ۵۰۰ میلیون دلاری از یک کشور خارجی و تزریق منابع مالی، این سدها را با سرعت بالایی به اتمام برساند. اما مدیریت استان در شرایطی می توانست از این وام خارجی استفاده کند که یک بانک داخلی بازپرداخت آن را تضمین نماید. اگرچه هیچ منع قانونی در این زمینه وجود نداشت اما نظام متمرکز مانع از آن بود، که بانک های استان بتوانند چنین وامی را ضمانت کنند. بازپرداخت این وام می توانست از محل تخصیص اعتبارات سال های آتی تامین گردد. حتی اگر دولت بودجه ای برای این سدها در سال های آتی در نظر نمی گرفت، تا استهلاک بدهی، کشاورزان آمادگی بازپرداخت اقساط را داشتند. چنانچه کشاورزی که زمین های آن به علت بی آبی قابل استفاده نبود، توجیه می شد سدی که قرار است ۶ سال آینده به بهره برداری برسد در ۲ سال آینده مورد بهره برداری قرار خواهد گرفت قاعدتا حاضر بود بر اساس عرف سستی

در ایران، یک سوم درآمد خود را بابت بهای آب پرداخت کند تا در صورت عدم تخصیص اعتبار از جانب دولت مرکزی، وام دریافتی از محل پرداخت های کشاورزان بازپرداخت شود.

همان گونه که پیداست عدم مشارکت مردم در طرح های عمرانی و نداشتن اختیارات لازم علیرغم وجود دانش فنی و امکان تامین منابع مالی، با کندی عملیات اجرایی مواجه گردیدند. واگذاری اختیارات به مدیران در سطوح مختلف تقسیمات کشوری در جهت تامین منابع مالی همراه با مشارکت مردمی برای انجام پروژه هایی که منطبق با نیازهای آن منطقه است، می تواند به آگاهی و اقتناع مردم و مسئولان محلی بینجامد که اداره امور محلی در شهرها و روستاها باید با هزینه مردم صورت پذیرد و جامعه محلی در موارد استثنایی باید به کمک های دولتی متکی باشد.

علاوه بر این مسئله که در شرایط تمرکز اداری، بوروکرات به صورت مهره ای از دستگاه اداری درمی آید که حرکت دینامیک حیاتی او تبدیل به حرکت مکانیکی می گردد، در این روند انحصاری کردن قدرت، دستگاه مدیریت ماهیت اصلی خود را که ایجاد و اداره خدمات عمومی برای تنظیم عادلانه تر روابط اجتماعی و اقتصادی جامعه از دست می دهد و در مرحله بعد با به کارگیری این قدرت انحصاری، در جهت سرکوب عوامل و نیروهایی بر می آید که با وی به مخالفت برمی خیزند. مشخص است که مجموعه این خصوصیات در نظام اداری- سیاسی تماما در جهت جلوگیری از رشد و توسعه در تمام جنبه های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی می باشد (طاهری، همان، ۱۲۸). در واقع، بخشی از عدم توسعه متعادل کشور به نارسایی نظام تقسیمات کشوری برمی گردد که در ایجاد بستری مساعد برای طراحی نظام اداری مناسب برای مشارکت گسترده مردم و انتقال قدرت تصمیم گیری به نهادهای منطقه ای و به طور کلی تمرکززدایی اداری، ناموفق بوده است.

پاپلی یزدی نیز ضمن آن که دلیل ناموفق بودن تقسیمات کشوری در ایران را همراه نبودن آن با تمرکززدایی میداند، معتقد است چنانچه هدف از تقسیمات کشوری در ایران، نیل به توسعه باشد، باید واگذاری اختیارات به گونه ای باشد که شورای استان بتواند به عنوان نهاد قانونگذاری عمل نموده و ضمناً این واگذاری باید همراه با اختیارات مالی و بودجه بوده و دولت تنها در حد یک ناظر عمل کند (پاپلی یزدی، ۱۳۸۷). در این رابطه، مظفر صرافی واگذاری اختیارات به استان ها را ضروری اما در تبعیت از یک قانون الزام آور دانسته و بر لزوم حرکت از حکمرانی به حکمروایی برای دستیابی به توسعه تأکید می کند. حکمروایی که بیشتر معطوف بر رویه کار است تا محصول عمل، بر تفاوت های منطقه ای و محلی در رویه تصمیم گیری متمرکز است و این همان حکمروایی خوب است که از شاخص های عمده توسعه پایدار محسوب می گردد (صرافی، ۱۳۸۷). البته در سال های اخیر اجرای قانون شوراها اگرچه با اختیارات محدود، از همین منظر مورد توجه قرار گرفته است. به اعتقاد احمد خرم معاون امور عمرانی و رئیس سازمان شهرداری های وزارت کشور در دولت اصلاحات، نیز تمرکززدایی از طریق مورد توجه قرار دادن مسئله

شوراها، گام مهمی در جهت توسعه کشور خواهد بود. وی در تایید این نظر به پیامد امر تشکیل شوراها در سال ۱۳۷۷ به صورت زیر اشاره می کند (خرم، ۱۳۸۷):

۱- ایجاد حس مشارکت در مردم ۲- تحقق مشارکت مردمی ۳- تعداد زیادی از افراد جامعه (جدای از مدیران دولتی) که حدود صد و هفت هزار نفر بودند (اعضای شوراها) برای اولین بار با قانون، مسائل فنی اجرایی، مسائل مالی، نیازهای عمران شهری و روستایی، نیازهای خدمات شهری و روستایی، منابع مالی اداره شهرها و روستاها آشنا شده و از نیروهای متخصص در امور تخصصی استفاده نمودند.

با توجه به مطالب فوق آن نظام سیاسی که شایستگی ایجاد تعادل مطلوب جهت نیل به توسعه را دارد، نظامی است که ضمن حفظ اقتدار دولت مرکزی، اختیارات مشخص و نسبی به استان ها واگذار نموده تا بتوانند در امور مربوط به محل خویش، فارغ از دخالت مستقیم دولت مرکزی، تصمیم گیرنده و مجری باشند (میرحیدر، ۱۳۸۱، ۶۴-۴۹). در برابر نظریاتی که به دفاع از تمرکززدایی می پردازند، دیدگاه هایی نیز در نقد آن وجود دارد. حمید احمدی در شرایط کنونی به دلیل فقدان اصل شایسته سالاری، عدم تمرکز را نه تنها در مسیر توسعه نمی داند بلکه از این امر به عنوان خطری برای امنیت کشور یاد می کند (احمدی، ۱۳۸۷). با این حال وی در کتاب خود با عنوان قومیت و قوم گرایی در ایران بر لزوم مشارکت همه مردم تأکید نموده و دولت اقتدارگرا را فاقد ظرفیت های کافی جهت مشارکت پذیری همه گروههای اجتماعی و سیاسی دانسته است (احمدی، ۱۳۷۸، ۳۷۸).

مقایسه درآمد سرانه در ایران با کشورهایی که تجربه موفق در امر تمرکززدایی داشته اند نیز بیان گر آن است که علیرغم درآمد نفت، درآمد سرانه در ایران ۲۰۵۴ است. این در حالی است که میانگین درآمد سرانه در ۱۸ کشور مورد مطالعه که شکلی از تمرکززدایی در آن ها صورت گرفته است حدود ۳۲۴۴۵ می باشد (<http://web.worldbank.org>).

### نتیجه گیری

بررسی نظریات، تجربه کشورهای در حال توسعه و سیر تحولات نظام سیاسی ایران در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفت. در این رویکرد، تمرکززدایی و توسعه پایدار از موضوعاتی است که در دهه های اخیر مورد توجه جغرافیدانان سیاسی قرار گرفته است. به گونه ای که جهت نیل به توسعه، تنوع در ساختار حکومتی، تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح پایینتر مطرح گردیده و ایده تمرکززدایی در مطالعات مفهومی و عملی توسعه مورد استفاده قرار گرفته است. مهم تر این که این امر طبق گزارش سازمان هایی نظیر بانک جهانی، به عنوان یک استراتژی توسعه محسوب می گردد. توسعه نیز در پارادایم جدید خود طبق اعلامیه ریو توسعه ای انسان محور است که در آن انسان به عنوان نقطه کانونی پیوند دهنده همه ابعاد توسعه مد نظر قرار گیرد.

با این رهیافت، رابطه بین تمرکززدایی و توسعه پایدار در این پژوهش مورد تامل قرار گرفت. یافته‌های تحقیق نشان داد که اکثر صاحب نظران برای خروج از ناکارآمدی، بر کوچک سازی دولت و واگذاری امور به مردم و حکومت های محلی تأکید دارند. تجربه کشورهای توسعه یافته نیز مبین همین واقعیت است. این کشورها به تبع گسترش وظایف دولت ها، جهت تسریع فرآیند توسعه به شیوه های مختلفی به واگذاری امور اقدام نموده اند.

در ایران نیز مدیریت سیاسی - اداری حاکم بر نواحی و مناطق مختلف به منظور اداره بهینه کشور همواره مدنظر قرار گرفته است. همان طور که در این پژوهش نشان داده شد این موضوع به لحاظ تاریخی از قدمت دیرینه ای برخوردار است. قبل از انقلاب سال ۱۳۵۷، در برنامه های عمرانی سوم تا پنجم و بعد از انقلاب، علاوه بر اصول متعددی در قانون اساسی چون اصول سوم، ششم، هفتم و هشتم و صدم که به مشارکت عامه مردم در سرنوشت خویش، اصلاح نظام اداری، اداره امور کشور با اتکاء به آراء عمومی، عدم تبعیض در توزیع فعالیت ها و تشکیل شوراهای تأکید می کردند. موارد زیادی نیز در برنامه های توسعه کشور، لزوم تمرکززدایی در دستیابی به عدالت اجتماعی مطرح نظر قرار گرفت. اما این الزامات از جانب دولت مغفول واقع شده است.

علیرغم همه این موارد نظام سیاسی - اداری ایران که از سال ۱۳۱۶ با حاکمیت تمرکزگرایانه بر سرنوشت کشور حاکم گردیده تا کنون تغییر ماهوی متناسب با تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به خود ندیده و تغییرات کمی صورت گرفته در ساختار فضایی ایران به جز حجیم شدن بوروکراسی اداری، عایدی به همراه نداشته است. و با گذشت زمان، دولت در ایران حجیم، متورم، متمرکز و ناکارآمد شده است. لذا از دیدگاه این پژوهش آن نظام سیاسی - اداری که می تواند کشور را به سمت و سوی توسعه ای پایدار سوق دهد، نظامی است که با تحقق بخشیدن به سیاست های تمرکززدایی، اختیارات مشخص و نسبی به استان ها و اگذار نموده تا بتوانند در امور مربوط به محل خویش، فارغ از دخالت مستقیم دولت مرکزی، تصمیم گیرنده و مجری باشند.

## References

- Abrahamian, Ervand, 1998, *Iran Between Two Revolutions*, Translated by Ahmad Golmohammadi and Mohammad Ebrahim Fattahi, Ney Publications Tehran.
- Ahmadi, Hamid, 1999, *Ethnicity, and Ethnicity in Iran from Myth to Reality*, Ney Publications Tehran.
- Ahmadi, Hamid, 2008, *an Interview With The Author*, University of Tehran.
- Ahmadi, Zahra, 2008, *an Interview With The Author*, Tarbiat Modarres University, Tehran.
- Azki, Mostafa, GholamReza Gaffari, 2005, *The Sociology of Development*, Keyhan, Tehran.
- Barankay, Iwan & Ben Lockwood, "Decentralization and The Productive Efficiency of Government: Evidence From Swiss Cantons", *Journal of Public Economics*, Vol., 91, Issues 5\_6, 2007, Pages 1197\_1218.
- Beetham, David, 2003, *Legitimation of Power*, Translated by Mohammad Abedi Ardakani, University of Yazd.
- Crease, Francesco, Paola Devivo, "Shift in Autonomy, Responsibility and Control from Center to Periphery in Public Administration: The Case of The Ministry of Finance in Italy", *Scandinavian Journal of Management*, Vol., 16, Issue 4, 2000, p. 411-429.



- Cerniglia, Floriana, "Decentralization in The Public Sector: Quantitative Aspects in Federal and Unitary Countries", *Journal of Policy Modeling*, Vol, 25, Issue 8, 2003, Pp. 749\_776.
- Cohen, Carl, 1994, *Democracy*, Translated by Fariborz Majidi, Kharazmi, Tehran.
- Conyers, Diana, "Future Direction in Development Studies: The Case of Decentralization", *World Development*, Vol, 14, Issue 5, 1986, Pp. 593\_603.
- Dowerti, James; Robert Faltzgraph, *Offensive Ideas about International Relations*, translated by AliReza Tayyeb and Vahid Bozorgi, 2004, Qomes: Tehran.
- Faghihi, AboulHassan, 2005, *Bureaucracy and Development in Iran*, Rassa: Tehran.
- Fishman, Raymond, Robertaa, Gatti, "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries", *Journal of Public Economics*, Vol, 83, Issue 3, 2002, p. 325\_345.
- Fukuyama, F. "Cultural and Economic Development: Cultural Concerns", *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Science*, 2001, Pp. 3130\_3134.
- Hoffman, W., "Regional Policies and Regional Consciousness in Europe Multinational Societies", *Geoforum*, Vol, 8, Issue 3, 1977, Pp. 121-129.
- Hold, David, 1999, *Models of Democracy*, Translated by Abbass Mokhber, Tehran, Rowshangaran and Women Studies. Study Plans.
- <http://web.worldbank.org>
- Iran National Skeletal Plans, *The Basic Surveys (Decentralization and its Skeletal Impacts)*, 1993, Ministry of Housing and Urbanization, The Center for Urban Development and Architecture.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, Barry R. Weingast, "Regional Decentralization and Fiscal Incentive: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, Vol, 89, Issues 9\_10, 2005, Pp. 1719\_1742.
- Jones, Martin, "Restructuring The Local State: Economic Government or Social Regulation?" *Political Geography*, Vol, 17, Issue 8, 1998, Pp. 959\_988.
- Jones, Martin, 2007, *An Introduction to Political Geography*, translated by Zahra Pishgahi Fard and Rassul Akbari, Tehran: University of Tehran.
- Kaiser, J. Robert, "The Equalization Dilemma in Yugoslavia", *Geoforum*, Vol., 21, Issue 2, 1990, Pp. 261\_276.
- Karimpur, Yadollah, 2002, *An Introduction to Country Divisions in Iran*, Iran Society of Geography, Tehran.
- Khorram, Ahmad, 2008, *The Ex Minister of Roads, an Interview With The Author*, Tehran.
- Khubruye Pak, Mohammad Reza, 2005, *Decentralization and Self Management*, Cheshmeh, Tehran.
- Ministry of Interior, 2009, *The Statistics of The Office of Country Divisions*.
- Mirheidar, Dorreh, 2001, *The Principles of Political Geography*, Samt, Tehran.
- Mirheidar, Dorreh, 2002, *A Survey of Geopolitical System of Regions and its Feasibilities in Iran*, *Geographical Researches*, No. 42, Pp. 42\_69.
- Mojtahedzadeh, Piruz, 2002, *Political Geography and Geographical Politics*, Samt, Tehran.
- Murphy, A. B., "Political Geography" *International Encyclopedia of The Social & Behavioral Sciences*, 2001, Pp. 11661\_11667.
- Papli Yazdi, Mohammad Hussein, 2008, *An Interview With The Author*, Amir Kabir Research Center, Mashhad.
- Plan and Budget Organization, 1962, *The Third Plan for Five Year Development (1962-1967)*.
- Plan and Budget Organization, 1968, *The Fourth Plan for Five Year Development (1968-1972)*.
- Plan and Budget Organization, 1973, *The Fifth Plan for Five Year Development (1973-1977)*.
- Report of Studies on The long Term Strategy of Land Management Plan, 1976, Setiran Consulting Engineers.
- Rio Declaration on Environment and Development United Nations Department of Public Information, 1992.
- Rowat, Donald, *International Handbook on Local Government Reorganization; Contemporary Developments*, Aldwych press, 1980, p. 563, London.

- Ruben Enikolopov & Ekaterina Zhuravskaya, "Decentralization and Political Institutions", *Journal of Public Economics*, Vol, 91, Issues 11\_12, 2007, Pp. 2261\_2290.
- Saidi, Abbass, 2008, *Classification of The Country's Villages*, Shahidi, Tehran.
- Sarrafi, Mozaffar, 1998, *The Principles of Regional Development Planning*, Tehran: The Plan and Budget Organization, The Center for Economic and Social Records.
- Sarrafi, Mozaffar, 2008, an Interview with The Author, Tehran, The University of Shahid Beheshti.
- Sen, Amartya, "Human Development and Economic Sustainability", *World Development*, Vol, 28, Issue 12, 2000, Pp. 2029-2049.
- Sir Percy Sykes, *History of Persia*, Rutledge Kegan Paul Ltd. 1969.
- Taheri, AboulQassem, 1993, *Local Governments in Iran and Decentralization*, Qomess, Tehran.
- Taylor, Peter J., & Colin. F., *Political Geography*, Prentice Hall, 2000.
- The Basic Plan for Land Management In Islamic Iran: Summary and Conclusion of The First Phase Studies, 1985, Plan and Budget Organization, Directorate of Regions' Affairs, Bureau of Logical Planning, Tehran.
- The Comprehensive Plan for Country Divisions, The Report of Collation, 1999, The Management and Planning Organization of Country, Directorate of Developing Management and Human Sources, Tehran.
- The Constitution of Islamic Republic of Iran, 1998, ed. Jahanguir Mansur, Dowran Publications, Tehran.
- The Impacts of Decentralization in Iran's Administrative Structure of Public Section on The Welfare of Society with Emphasis on Economic Aspects, 1998, Plan and Budget Organization.
- The Set of Rules and Regulations of Country, 1906, The Research Center of Iran Islamic Consultative Assembly, The Regulations of Provincial and Jurisprudential Societies.
- The Set of Rules and Regulations of Country, 1952, The Research Center of Iran Islamic Consultative Assembly, The Regulations of Provincial and Jurisprudential Societies, (The Legal Bill Related to The Grant of Six Months Authorities to Dr. Mohammad Mossaddeq).
- The Set of Rules and Regulations of Country, 1956, The Research Center of Iran Islamic Consultative Assembly, The Regulations for Making Reforms in Social Affairs and Development of Villages.
- The Set of Rules and Regulations of Country, 1989, The Research Center of Iran Islamic Consultative Assembly, The Regulations of The First Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran.
- The Set of Rules and Regulations of Country, 1994, The Research Center of Iran Islamic Consultative Assembly, The Regulations of The Second Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran.
- The Set of Rules and Regulations of Country, 2000, The Research Center of Iran Islamic Consultative Assembly, The Regulations of The Third Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran.
- The Set of Rules and Regulations of Country, 2004, The Research Center of Iran Islamic Consultative Assembly, The Regulations of The Fourth Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran.
- Towfiq, Firuz, 2002, *Land Management, The World Experiences and its Compatibility with Iran's Situation*, Tehran: Ministry of Housing and Urbanization, The Center for Urban Development and Architectural Studies and Researches.
- Warner, Myrdal, "Building Social Capital: The Role of Local Government", *Journal of Socio-Economics*, Vol, 30, Issue 2, 2001, Pp. 187-192.
- Zanjani, Mahmud, 2001, *The History of Ancient Iranian Civilization*, Tehran: Ashianeye Ketab.