

## غلامرضا کریمی<sup>۱</sup>

### چکیده:

در دنیای امروز، تمرکززدایی به عنوان راهی برای سهیم نمودن اقشار مختلف مردم در تصمیم گیری‌های مربوط به اداره امور جامعه و همچنین تقویت وحدت بین آحاد مردم، در قالب رویکرد-هایی چون برنامه ریزی از پایین به بالا، برنامه‌ریزی مشارکتی و برنامه ریزی منطقه‌ای، مورد استقبال بسیاری از کشورها اعم از پیشرفته و در حال توسعه و جهان سوم قرار گرفته است. در بسیاری از مطالعات تجربی تأکید شده است که تمرکززدایی باعث بهبود سطح ارائه خدمات عمومی و نزدیک تر شدن ارائه کالاهای عمومی با ترجیحات مصرف کنندگان خواهد شد. بنای این تحقیق بر این است، تا ضمن کنکاشی در عرصه نظری و مفهومی تمرکززدایی و بررسی این مفهوم از ابعاد مختلف و تبیین رابطه این ابعاد با یکدیگر، آنچه در این خصوص تا کنون در ایران به وقوع پیوسته است مرور گردد و روند مهمترین شاخص‌های معرف تمرکززدایی در کشور ارزیابی گردد. روش شناسی این پژوهش بر مبنای روش جامعه شناسی تاریخی ماکس وبر است.

**واژگان کلیدی:** تمرکززدایی، تفویض اختیار، تحویل اختیار، کارگزار اصلی بالا، کارگزار اصلی

پایین

---

<sup>۱</sup> - کارشناس ارشد علوم اجتماعی، گرایش برنامه ریزی توسعه منطقه ای، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

## مقدمه و بیان مساله

در دنیای امروز، تمرکززدایی به عنوان راهی برای سهیم نمودن اقشار مختلف مردم در تصمیم‌گیری‌های مربوط به اداره امور جامعه و همچنین تقویت وحدت بین آحاد مردم، در قالب رویکرد-هایی چون برنامه‌ریزی از پایین به بالا، برنامه‌ریزی مشارکتی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، مورد استقبال بسیاری از کشورها اعم از پیشرفته و در حال توسعه و جهان سوم قرار گرفته است. هر چند میزان و درجه موفقیت آن در برخی کشورها چشمگیر و در برخی دیگر ناامید کننده بوده است. اساساً به صورت قاطع، نمی‌توان تمرکززدایی را یگانه راهکار ساماندهی امور مربوط به حکمرانی یک دولت و راه حل تمامی مشکلات مبتلا به نظام حاکمیتی یک کشور قلمداد کرد، بلکه تمرکززدایی در کنار فراهم بودن دیگر زمینه‌ها احتمال رسیدن به موفقیت را افزایش می‌دهد. از مهمترین لوازم این امر می‌توان به خواست و اراده ملی، ایجاد زمینه‌های لازم برای مشارکت پذیری مردم و در واقع ایجاد و گسترش فرهنگ مشارکت در بین مسئولین و مردم، فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم، ارائه آموزش‌های لازم و تربیت نیروی انسانی ماهر و متخصص، ایجاد یک سیستم کنترل و نظارت قوی با محوریت مردم و نهادهای مدنی، شفافیت گردش آمار و اطلاعات، کنترل گروهک‌های مخالف و معارض با نظام و امثال اینها اشاره کرد. در صورت فراهم بودن شرایط مذکور به احتمال زیاد، تمرکززدایی باعث بارور شدن و بهره‌گیری مطلوب از مزیت‌های مناطق مختلف یک کشور و رشد و توازن منطقه‌ای، افزایش سرمایه اجتماعی و جلب اعتماد عمومی، کاهش تصدیگری دولت و تمرکز دولت بر امور اساسی‌تری نظیر هدایت و نظارت راهبردی، افزایش رفاه عمومی، ارائه بهتر و واقع بینانه‌تر خدمات و کالاهای عمومی به مردم و از این قبیل خواهد شد. البته در کنار مزیت‌های ذکر شده برای تمرکززدایی، باید توجه نمود که این امر ممکن است خطراتی نیز به همراه داشته باشد. به همین علت هرگونه تصمیم برای تمرکز-زدایی با مطالعه و بررسی کافی ویژگی‌های مختلف جامعه هدف و اطمینان از فراهم بودن همه زمینه‌ها صورت گیرد. به هر حال در کشوری با وسعت نسبتاً زیاد مانند کشور ما که از تنوع گسترده‌ای در ویژگی‌های فرهنگی-اجتماعی، اقلیمی و منابع طبیعی برخوردار است، برنامه‌های تمرکززدایی باید همه این تفاوت‌ها را مد نظر قرار دهند تا بهترین نتایج به دست آید. سوال اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه نسبت بین تمرکززدایی و توسعه اجتماعی و سیاسی چیست؟

### مبانی نظری (مروری بر نظریه‌ها)

برای بهتر روشن شدن موضوع، ابتدا نظریه‌های مربوط به تعیین حدود وظایف دولت، سپس نظریه‌های مربوط به اهداف و غایات توسعه و نظریه مالییه عمومی که یکی از نظریه‌های مهم و

مبنایی در این بحث است را به صورت مختصر مرور خواهیم کرد.

**الف) نظریه‌های مربوط به تعیین حدود وظایف دولت:** امروزه سه نظریه متفاوت برای تعیین حدود فعالیت دولت وجود دارد: نظریه اول بر آن است دولت فقط به فعالیت‌هایی بپردازد که بخش خصوصی از عهده انجام آنها بر نمی‌آید. بر اساس این دیدگاه نقش دولت در تأمین کالاهای عمومی بسیار تعیین کننده است. با این توجیه که در اقتصاد آزاد ساز و کار بازار و انگیزه سود-جویی، هادی فعالیت‌های فردی و دسته جمعی افراد و مؤسسات است. مصرف کنندگان معمولاً با خریدهای ناهماهنگ خود به کم و کیف تولید کالاهای معینی رأی می‌دهند و فعالیت تولید کنندگان بخش خصوصی بر این اساس هدایت می‌شود. (مهندس و تقوی ۱۳۷۵: ۲۸-۲۳)

**ب) مجموعه نظریه‌های مربوط به اهداف و غایات توسعه:** این نظریه‌ها به دو دسته تقسیم می‌شوند. یک دسته نظریاتی که تکامل، تقویت و گسترش دولت را مهمترین شاخص توسعه می‌دانند و دوم نظریاتی که تقویت و گسترش جامعه مدنی را شرط تحقق توسعه سیاسی تلقی می‌کنند. در دیدگاه اول متفکرانی مانند هگل و اندیشه او درباره دولت، نظریه وبر درباره بوروکراسی و بخشی از نظریات مارکس درباره دولت، در گذر از سرمایه داری به سوسیالیسم و نیز برخی از نظریه‌های محافظه کارانه معاصر مانند نظریه کارایی دولت، نهادمند شدن حوزه زندگی و ثبات سیاسی و نظریاتی مانند آن، جای دارد. در درون دسته دوم می‌توان نظریات مختلفی مانند آنارشیزم کلاسیک، سندیکالیسم، برخی از نحله‌های سوسیالیسم خیالی، بخشی از نظریه مارکس درباره جامعه آرمانی بدون دولت، گرایش‌های نئولیبرالی و نئوآنارشیزم و نظریه انتقادی نوین را نام برد. این دیدگاه بر تقویت نیروهای اجتماعی، مخالفت با تمرکز قدرت و مالکیت، تکوین، تکامل و فعالیت آزاد تشکیلات جامعه مدنی به عنوان حوزه اصلی آزادی‌های مختلف فردی، تضعیف ساخت سلطه و اجبار و ترس از قدرت سیاسی، مخالفت با برنامه ریزی متمرکز، به حداقل رساندن کارهای ویژه دولتی، رقابت کامل، تساهل، خشونت زدایی از زندگی اجتماعی، گسترش توانایی‌های کلامی برای ترغیب و امتناع عقلانی، عقلانی شدن روابط اجتماعی، گسترش ارتباطات عقلانی به جای روابط آمرانه، تفسیر در روابط انسانی، کاهش پتانسیل اجبار و سلطه یا به حداقل رساندن کاربرد زور و چیزهایی مانند آن تأکید می‌شود. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران، ۱۳۸۲: ۱۷-۱۶)

**ج) نظریه مالیه عمومی:** این نظریه از منظر عدم تمرکز مالی، اثرات مثبت تمرکززدایی را بر می‌شمرد. در قالب این نظریه دولت سه وظیفه اساسی را بر عهده دارد که عبارتند از: توزیع عادلانه درآمد، تخصیص بهینه منابع و ثبات اقتصادی. این نظریه، تمرکززدایی در وظایف دولت

در خصوص ثبات اقتصادی را توصیه نمی‌کند. به این دلیل که مناطق یک کشور دارای مرزهای بسته نیستند، و مدام با هم مرادده دارند و از یکدیگر تأثیر می‌پذیرند. بنابراین واگذاری تصمیمات مربوط به ثبات اقتصادی به مناطق که لازمه آن کنترل مبادی ورودی و خروجی منطقه و اتخاذ سیاست‌هایی است که ممکن است با جهت‌گیری‌های کلان ملی تعارض داشته باشند، را قابل قبول نمی‌داند. اما واگذاری اموری مانند توزیع درآمدها و تخصیص منابع را به مسئولین محلی به دلیل آگاهی نسبی آنان از ترجیحات و نیازهای مردم محلی مفید می‌داند. تمرکززدایی مالی در چارچوب نظریه‌های مالیه عمومی و انتخاب عمومی با موضوعات تقسیم اختیار در حوزه برنامه ریزی و بودجه (تصمیم‌گیری مخارج و درآمد)، اجرای برنامه در لایه‌های پایین‌تر (منطقه، استان و محل، سازمان و نهاد محلی) و همچنین نحوه پاسخگویی همراه است. (لوهر و ماناسان، ۱۹۹۹ به نقل از: رنانی و دیگران ۱۳۸۴: ۱۲۷-۱۲۸) براساس اصل برابری، ساکنین هر محل یا منطقه باید تا حد امکان، هزینه کالاها و خدمات عمومی محلی را تأمین کنند. این شرط موجب نزدیک شدن اصل هزینه نهایی (MC) تولید کالاها و خدمات عمومی محلی با مطلوبیت نهایی (MU) می‌شود. از آنجا که مطلوبیت نهایی حاصل از کالاها و خدمات عمومی قابل مشاهده و اندازه‌گیری نیست، و همچنین، هزینه نهایی برخی از آنها به دلیل پیامدهای مثبت و منفی چندان آشکار و قابل محاسبه نیست، نظریه انتخاب عمومی، تشکیل دولت محلی منتخب (به مفهوم عام آن) را پیشنهاد می‌کند. نظر به اینکه ارتباط میان مخارج و مالیات دریافت شده در حوزه‌های جغرافیایی مستقیم‌تر و شفاف‌تر می‌شود، آزادی عمل نسبی دولتهای محلی در تعیین نرخ مالیات محلی می‌تواند در بهبود کارایی، کاهش رقابت‌های ناسالم محلی برای اخذ اعتبار بیشتر از سطح ملی، تأثیر مثبت داشته باشد. شاخص مهم دیگری که رهیافت تمرکززدایی مالی را کارآمد ساخته و اندازه دولت را کاهش می‌دهد، توان مدیریت بودجه‌های دولت‌های محلی است. اگر قوانین و ساختار حقوقی عملکرد دولت منطقه‌ای، استانی و محلی را تسهیل نکند و از حقوق مالکیت فردی حمایت لازم را به عمل نیاورد، تمرکززدایی مالی تأثیر لازم بر کارایی و اندازه دولت را نخواهد داشت. بنابراین، لازم است قوانین ساده، مشخص و شفاف برای تعریف روابط میان لایه‌های مختلف دولتی تهیه، تدوین و مصوب شود. (دلینجر و وب ۱۹۹۲: ۳۲۹ به نقل از: رنانی و دیگران: ۱۳۸۴: ۱۲۸-۱۳۰) به هر حال از نظر این نظریه، تمرکززدایی باید موجب تسریع در خاتمه یافتن پروژه‌ها شود زیرا به مدیران محلی اختیار بیشتری می‌دهد تا بتوانند از تنگنای کاغذ بازی-های سازمان‌های مرکزی رهایی یابند. (رضویان، ۱۳۸۳: ۱۴)

## پرسش‌های تحقیق

بنای این تحقیق بر این است، تا ضمن کنکاشی در عرصه نظری و مفهومی تمرکززدایی و بررسی این مفهوم از ابعاد مختلف و تبیین رابطه این ابعاد با یکدیگر. آنچه در این خصوص تاکنون در ایران به وقوع پیوسته است مرور گردد و روند مهمترین شاخص‌های معرف تمرکز-زدایی در کشور ارزیابی گردد. به علاوه روند شاخص ترکیبی توسعه انسانی در کشور نشان داده شده و براساس آمار و اطلاعات موجود برگرفته از سازمان‌های ذیربط رابطه تمرکززدایی و توسعه انسانی مورد بررسی قرار گیرد.

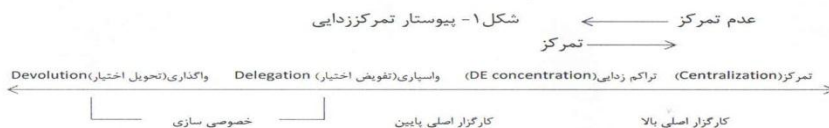
## روش تحقیق

در این تحقیق از روش‌های اسنادی و توصیفی-تحلیلی استفاده شده است. مطابق تیپ ایدئال‌های وبر.

## حیطه مفهومی

در میان منابع موجود مربوط به تمرکززدایی، تعاریف متعددی از تمرکززدایی مطرح شده است. هر کدام از این تعاریف سعی نموده‌اند تمرکززدایی را از بعدی خاص و شکلی متمایز مطمح نظر قرار دهند. از آنجا که مفهوم تمرکززدایی ابعاد و اشکال گوناگونی به خود می‌گیرد، شاید بتوان گفت که به همان اندازه که در جهان، ویژگی‌های تاریخی و قومی و فرهنگی و اقتصادی مختلف و اساساً شیوه‌های متمایز حکومت کردن وجود دارد، نگرش به تمرکززدایی نیز متفاوت است. بنابراین ارائه هرگونه تعریفی از این مفهوم اولاً باید دارای جامعیت باشد، و ثانیاً از انعطاف لازم برخوردار باشد. در تعریفی که از تمرکززدایی ارائه شده است، برخی فقط انتقال حجمی از کار را از دوش یک نفر مسئول در حکومت مرکزی به مسئولی دیگر در همان سازمان یا شعبه‌ای از آن سازمان در مرکز و یا در مکان جغرافیایی دیگری از پهنه سرزمین، تمرکززدایی دانسته‌اند. برخی دیگر انتقال توأمان کار و مسئولیت را به کارگزار پایین‌تر از سطح مرکزی به عنوان تمرکززدایی مطرح نموده‌اند. برخی دیگر از تعاریف، تمرکززدایی را هنگامی وقوع یافته دانسته‌اند که وظایف و اختیارات دولت مرکزی در سطح محلی، به مقامات منتصب حکومت مرکزی در منطقه (محل) و یا مقامات محلی منتخب مردم، (در چارچوب قانون و ضوابط تعریف شده) واگذار شود، و مقامات محلی خود در برابر نظارت عالیه حکومت مرکزی و نظارت مردم محلی (به عنوان رأی دهندگان و مالیات دهندگان) باید مسئول و پاسخگو باشند. مانند این تعریف: «تمرکززدایی به مفهوم واگذاری قدرت به واحدهایی از حکومت که در سطح محلی به گونه‌ای دموکراتیک سازمان یافته اند».

(رحمتی، ۱۳۸۹: ۱۰۲)



منبع: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، گزارش اول ۱۳۷۹: ۴

منبع: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، گزارش اول ۱۳۷۹: ۴

ساختار غیر متراکم ابتدایی‌ترین شکل عدم تمرکز است. این ساختار از نظر الگوهای اداری همان «الگوی تأسیس شعبه» است که منظور از آن واگذاری بخشی از اختیارات و مسئولیتها به سطوح پایین‌تر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی است. این شیوه به جابجایی بار کاری از کارگزاران مرکزی به کارکنان یا دفاتر خارج از پایتخت می‌انجامد. این دفاتر یا شعبه‌ها در درجه اول در مقابل دولت مرکزی پاسخگو هستند و نه منطقه، زیرا از همانجا هدایت و حمایت می‌شوند. میزان تمرکززدایی که با این الگو سازگاری دارد معمولاً بسیار محدود است. بنابراین نتیجه نهایی تراکم زدایی، با وجود پراکنده ساختن جغرافیایی تشکیلات اداری و افزودن بر حجم کارمندان استانی و محلی دولت، حفظ تمرکز قدرت در دست حکومت مرکزی است. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، گزارش اول، ۱۳۷۹: ۶)

تفویض اختیار چیست؟ روندینلی می‌نویسد: «منظور از تفویض اختیار (واسپاری) انتقال مسئولیت‌های مدیریتی برای انجام وظایف مشخص تعریف شده به سازمان‌هایی است که خارج از ساختار معمول بوروکراتیک قرار دارند و فقط به طور غیر مستقیم توسط دولت مرکزی کنترل می‌شوند». (روندینلی، ۱۹۸۴: ۱۵ به نقل از سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، گزارش اول ۱۳۷۹) اما در تفویض اختیار، همانگونه که از نام آن پیداست، اختیار تصمیم‌گیری، برنامه ریزی و اجرای اموری مشخص و تعیین شده به سطوح پایین‌تر محول می‌شود (مختار در تصمیم‌گیری و اجرای امور در چارچوب قالبی). البته در هر دو مورد دولت مرکزی به صورت غیرمستقیم نظارت خود را اعمال می‌کند و همین اعمال نظارت مسئولیت را از دوش دولت مرکزی ساقط نمی‌کند و دولت (وزارت) مرکزی باید در قبال آنچه انجام می‌گیرد، در برابر مردم و نهادهای قانونی ناظر بر دولت پاسخگو باشد. (رضویان، ۱۳۸۳: ۷۸)

واگذاری (تحويل اختیار): روندینلی «ایجاد یا تقویت مالی یا قانونی واحدهای کوچکتر از ملی

حکومت را که فعالیت هایشان اساساً خارج از کنترل دولت مرکزی است» تحویل اختیار یا واگذاری می‌نامد. (رون‌دینلی، ۱۹۸۴: ۱۹) فلورستال و کوپر چهار جنبه الزامی در تحویل اختیار را اینگونه بیان می‌کنند: این بدنه: - به طور قانونی از بدنه وزارت جداست. - به صورت خودمختار عمل می‌کند و تحت سرپرستی سلسله مراتبی وزارت مرکزی نیست. در شکلی دیگر از تمرکز-زدایی که به نام کارگزار اصلی بالا مطرح است، یک واحد محلی حکومت که دارای اختیارات کافی است با یک واحد سطح ملی قرارداد می‌بندد و به نمایندگی از دولت مرکزی یا شرکت دولتی (مثلاً شرکت برق یا گاز) در منطقه مسئولیت می‌پذیرد. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، گزارش اول ۱۳۷۹) یکی از هدف‌های نهایی خصوصی سازی در بلندمدت این است که دولت باید فقط به یک سلسله فعالیت‌های ضروری که انجام آنها جز با کمک دولت امکان پذیر نیست، بپردازد و سایر فعالیت‌ها را به بخش خصوصی و غیردولتی واگذار کند. (رضوی ۱۳۸۵: ۷۴) در جدول شماره ۱ مهمترین نقش‌هایی که خصوصی سازی می‌تواند بر عهده بگیرد و در جدول شماره ۲ مزایا و معایب تمرکززدایی آورده شده است.

جدول شماره ۱: نقش‌هایی که خصوصی سازی در رابطه با تمرکززدایی می‌تواند ایفا کند

| نقش                          | موارد ایفای نقش  |
|------------------------------|--|
| وظایف مربوط به حاکمیت        | آموزش عمومی تا حد معین، خدمات بهداشتی و درمانی اولیه، واکسیناسیون و برخی از انواع بیمه‌ها مثل بیمه بیکاری. |
| وظایف مربوط به تصدی های دولت | اداره شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی و انحصارات مختلف دولت.   |
| اقدامات عمرانی دولت          | سپردن وظایف عمرانی به سازمان‌های عمرانی که توسط خود مردم و صاحبان صنایع در یک منطقه خاص تأسیس شده‌اند.     |
| تأمین اجتماعی                | خدمات بیمه‌ای و تأمین اجتماعی مانند امور بازنشستگان، بیمه‌های درمانی، تجاری و غیره.                        |

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۱۳۷۹

## جدول شماره ۲: مزایا و معایب تمرکززدایی

| معایب  | مزایا   |
|--|---|
| - احتمال بروز اختلاف بین بخش های کوچکتر.   | - افزایش میزان مشارکت مردم در برنامه ها: تمرکززدایی باعث افزایش نقش شهروندان در روند برنامه ریزی های اجتماعی و اقتصادی و فیزیکی می گردد و مردم بهتر میتوانند نقطه نظراتشان را بیان نموده و نیازها و خواسته هایشان را با مراجع تصمیم گیری در میان بگذارند. |
| - رشد نامتوازن در یک بخش و عدم وجود استاندارد و کنترل.   | - از تعداد تصمیمات متعدد و متنوعی که مدیران سطح بالا در هر لحظه باید اتخاذ کنند می کاهد و به آنان فراغت پال می بخشد.  |
| - قابلیت فروپاشی و بی ثباتی.   | - توان تصمیم گیری و روحیه قبول مسئولیت را در سطوح پایین مدیریت تقویت می کند.  |
| - ایجاد کردن هماهنگی در سازمان غیر متمرکز بسیار پیچیده و دشوار است.  | - برای تصمیم گیری به مدیران سطوح پایین آزادی عمل و استقلال بیشتری می دهد.   |
| - ممکن است تسلط و کنترل مدیران رده بالا را بکاهد.  | - تنوع کارها.   |
| - ممکن است در اثر اجرای برخی طرحها و برنامه ها کم اثر شود.   | - امکان استفاده از سیستم های کنترلی را که می تواند ایجاد انگیزه کند به وجود می آورد.  |
| - ممکن است در اثر نداشتن مدیران قابل در سطوح پایین بی خاصیت گردد.  | - امکان مقایسه عملکرد واحدهای مختلف سازمان را به وجود می آورد.  |
| - ممکن است هزینه هایی را به خاطر ضرورت تعلیم مدیران شایسته در سطوح پایین در بر داشته باشد.   | - تصمیم گیری سریع و متناسب و پاسخ سریع تر به نیازهای مردم.  |
| - کلاً از نظر اقتصادی معلوم نیست مقرون به صرفه باشد.   | - انعطاف پذیری، کارایی و بهبود عملکرد.  |
| - افزایش پیچیدگی در همان واحدهای سازمان.   | - زمینه پرورش و رشد مدیرانی را برای اشتغال مسئولیت های بالاتر فراهم می سازد و همچنین ظاهر شدن توانایی ها و کفایت های مدیران سطوح پایین تر.  |
| - از دست دادن قسمتی از نظارت مدیران عالی.  | - قابلیت تطبیق با محیط و پاسخگویی به نیازهای اجتماعی را افزایش می دهد.  |
| - نیازمندی منابع و پرسنل زیاد خواهد بود.   | - عدم تمرکز موافق تمایلات بشری است.   |
| - گروههای ذی نفوذ منفعت طلب محلی جان می گیرند، و برای تحقق منافع تنگ نظران خود بدون توجه به کارایی و منافع ملی فشار می آورند و عرصه را بر مردم منطبقه تنگ می کنند.   | - کوشش بکثیر در اجرای قوانین.   |
| - در شرایطی که رابطه میان مردم منطبقه (گاه گروه قومی یا دینی اقلیت) و دولت مرکزی از دیرباز بد است و بدبینی متقابل و تمایل به واگرایی وجود دارد، ممکن است تمرکززدایی شدید و ناگهانی، شرایط را برای بهره برداری سیاسی نیروهای مخالف وحدت ملی (اگر چنین نیروهایی وجود داشته باشند) فراهم کند.   | - اطمینان آزادی عمل مشارکت در امور کارکنان.   |
| - شرکت های چند ملیتی، سودجویان بین المللی، تجار و حتی دولت های خارجی دولت مرکزی را دور می زنند و با بستن قراردادهای جانبدارانه نفوذ خود را گسترش می دهند و سودهای کلان به چنگ می آورند. حکومت های محلی نیز استفاده از منابع محلی را فراموش می کنند و رو به سوی شرکت های خارجی می کنند.   | - تخصیص و تأمین اعتبار مالی کافی مورد نیاز در اجرای برنامه ها، برنامه ریزی شدن مدیران جهت تصمیم گیری و حل مسائل.  |
| - اجرای برنامه عدم تمرکز بر اختلاف سطح زندگی میان مناطق و شهرهای مختلف می افزاید. مناطق و شهرهایی که وضعیت اقتصادی بهتری دارند، معمولاً از نظر فرهنگی نیز بهترند و در جلب مشارکت مردم نیز موفق تر می باشند.  | - اخذ تصمیمات منطقی تر توسط مدیران رده پایین بخاطر نزدیک بودن به فعالیت ها و واقع گرایي بیشتر برنامه ها.  |
| - پس خیلی زود نهادهای حکومتی محلی قوی تشکیل می دهند و پیش می روند. اما در مناطق فقیر مردم اغلب بی انگیزه اند و حکومت محلی توان چندانی ندارد.   | - امکان استفاده از دانش و مهارت های موجود در سطح مناطق فراهم می آید.  |
| - درست است که تمرکز زدایی در میان مدت از هزینه دولت می کاهد، اما در کوتاه مدت آن را افزایش می دهد. حکومت های محلی در آغاز تاسیس برای جلب حمایت مردمی انبوهی از پروژه ها را طراحی می کنند و برای اجرای آنها به دولت مرکزی متوسل می شوند و بسیاری از آنها مایل نیستند با برقرار کردن یا افزودن بر مالیات محلی از محبوبیت خود خرج کنند. | - ایجاد رابطه بهتر میان مردم و حکومت.   |
| - اعتبار از حکومت مرکزی.   | - غلبه اتخاذ تصمیم سیاسی بر تصمیم گیری بوروکراتیک.  |
| - امکان افزایش شکاف درآمدی در افزایش ناتوانی در افزایش درآمد یا جذب خطر بی ثباتی.  | - پاسخگو بودن نمایندگان های سازمانها و وزارتخانه ها در استانها و شهرها به مسئولین محلی.   |
| - افزایش احتمال بروز فساد مالی.  | - احساس مسئولیت بیشتر مسئولین محلی و حرکت در راستای ترجیحات مردم.   |
| - خطر عدم کارایی.  | - مردم نتیجه مالیات پرداختی خود را بطور ملموس می بینند.   |
| - اثر منفی بالقوه تمرکززدایی مالی بر توزیع منابع.  | - سرعت گرفتن روند توسعه مناطق درافتاده.   |
| - اثر منفی آن بر ثبات اقتصادی.   | - بهبود شرایط محیطی.  |

منابع: ابراهیمی (۱۳۸۳)، برادهموه (۱۳۷۷)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، گزارش اول (۱۳۷۹)، وزارت کشور (۱۳۵۵)

**ابعاد تمرکززدایی:** برخی برای تمرکززدایی انواع مختلفی از قبیل سیاسی، مالی، مدیریتی، سرزمینی و برنامه ریزی قائل اند و هر یک از این انواع را مستقل از دیگری، مورد بررسی قرار می دهند. در این نگرش، هر چند استفاده همزمان از انواع مختلف ممکن است خوب باشد، اما این انواع لازم و ملزوم هم نیستند. بنابراین می توان فقط یکی از این انواع را در پیش گرفت، در حالی که می توان بقیه را کمتر مورد توجه قرار داد و یا اصلاً به آنها توجهی نکرد. اما واقعیتی که امروزه

صاحب‌نظران امر توسعه بر آن اذعان دارند این است که تمرکززدایی نه دارای انواع، بلکه دارای ابعادی است که به هم مرتبط‌اند. به معنی دیگر این ابعاد همان اهداف نهایی تمرکززدایی نیز هستند و هر برنامه تمرکززدایی باید همه این اهداف را مد نظر داشته باشد. در عمل نیز بی توجهی به یکی از این ابعاد تمرکززدایی را با مشکل مواجه خواهد کرد. مثلاً اگر در کشوری تمرکززدایی سیاسی به نحو مطلوب و به گونه‌ای رقم خورده باشد که تمامی مسئولین محلی منتخب مردم محلی باشند، اما در زمینه تأمین مالی درآمدها و نحوه هزینه کرد آنها اختیارات کافی به مسئولین محلی داده نشده باشد، در چنین شرایطی آیا مسئولین محلی قادر خواهند بود خدمتی را فراتر از دوران متمرکز به مردم ارائه دهند؟ پاسخ روشن است، در چنین شرایطی اهداف مالی تمرکززدایی و خصوصاً اختیارات لازم تصمیم‌گیری برای نحوه و اولویت‌های هزینه کردن نادیده گرفته شده و ارائه خدمات عمومی با ترجیحات مردم فاصله خواهد داشت. (رنانی و دیگران، ۱۳۸۴: ۱۲۷) عدم تمرکز اداری سیستمی است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور به مقاماتی که کم و بیش، از قوه مرکزی مستقل هستند سپرده شده و بر چند قسم است. در عدم تمرکز اداری به جای آنکه قدرت مرکزی اختیار انجام کلیه امور عمومی (امور محلی و ملی) را در عهده خود نگه دارد اداره تمام یا قسمتی از امور محلی را طبق قانون به سازمان‌های محلی (که افراد آن توسط حکومت مرکزی یا از طرف مردم انتخاب می‌شوند) یا به مقامات محلی تفویض می‌کند. (رحمتی، ۱۳۸۹: ۶۸) در عدم تمرکز سیاسی، واحدهای مستقل محلی به عنوان واحدهای حکومتی در کلیه امور محلی از قبیل وضع قوانین، حفظ انتظامات، ایجاد تشکیلات و اداره امور سازمان‌های محلی جز آنچه به موجب قوانین اساسی حکومت محلی یا حکومت مرکزی منع شده دخالت می‌کنند و اختیار کامل و استقلال تام دارند. (رنانی و دیگران، ۱۳۸۴: ۱۲۷) اما بعد دیگر تمرکززدایی، تمرکززدایی مالی است که به نظر می‌رسد لازمه اصلی و هسته اصلی تحقق اهداف تمرکززدایی باشد. مطالعات تجربی لاین و فوکو ساکو و ملو، مهمترین عامل توسعه برای کشورهای در حال توسعه را تمرکززدایی مالی تفسیر می‌کنند. (جین و زو، ۲۰۰۲: ۲۷۱ به نقل از: رنانی و دیگران، ۱۳۸۴: ۱۳۲) در تمرکززدایی مالی آنچه در برخی کشورها مورد عمل قرار می‌گیرد به این گونه است که ابتدا منابع درآمدی از سراسر استان‌ها جمع‌آوری و به مرکز منتقل می‌شود و سپس براساس ضوابطی خاص بین مناطق توزیع شده و مسئولین محلی در نحوه خرج کردن تا حدود زیادی مختارند. اما بهترین حالت آن است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران به آن اشاره می‌کند؛ آنچه مسلم است وجود منابع مستقل مالی در مناطق مهمترین شرط موفقیت سیاست تمرکززدایی می‌باشد. (سازمان مدیریت

### سابقه تمرکززدایی در ایران

نقطه آغاز تصمیم به تمرکززدایی و واگذاری امور و مسائل محلی به مردم یا نمایندگان منتخب آنها و به اصطلاح اهمیت به برنامه ریزی از پایین به بالا در ایران، سال ۱۲۸۶ و قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی است. این قانون بر انتخاب مستقیم اعضای انجمن‌های ایالات و ولایات توسط مردم تأکید کرده است. همچنین طبق این قانون تعیین میزان دخل و خرج هر ایالت یا ولایت بر عهده انجمن مربوطه گذاشته شده است. در متمم قانون اساسی مشروطیت ۵ اصل به این انجمن‌ها اختصاص داده شده است. این اصول بدین شرح اند. (هولمن، ۱۹۹۰: ۹۲)

اصل ۲۹) منابع مخصوصه هر ایالت و ولایات و بلوک به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه آن مرتب و تسویه می‌شود.

اصل ۹۰) در تمام ممالک محروسه انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب نظامنامه مخصوص مرتب می‌شود.

اصل ۹۱) اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی بلاواسطه از طرف اهالی انتخاب می‌شوند.

اصل ۹۲) انجمن‌های ایالتی اختیار نظارت در اصلاحات راجع به منافع عامه دارند با رعایت قوانین مقرر.

اصل ۹۳) صورت دخل و خرج ایالات و ولایات از هر قبیل توسط انجمن‌های ایالتی و ولایتی طبع و نشر می‌شود. (رضویان، ۱۳۸۳: ۸۰)

علاوه بر قانون مذکور قوانین مهم دیگری چون قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۲۸ و قانون وظایف و اختیارات استانداران در سال ۱۳۳۹ به تصویب رسیدند، اما در عرصه اجرا موفقیت قابل توجهی نداشتند، اما بسیاری از آنها به دلایل مختلف به اجرا در نیامده‌اند. نمونه بارز آن قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا است که یکی از موارد پیش بینی شده در قانون اساسی پس از انقلاب است و از همان سال‌های آغازین انقلاب تصویب و در سال ۱۳۶۵ اصلاح شد. پس از اجرای این قانون در سال ۱۳۷۷، آنگونه که به نظر می‌رسد تا هنوز نتوانسته آنچه را که مد نظر قانون اساسی بوده عملی نماید و قادر نبوده است نقش قابل توجهی را از بعد تصمیم سازی ملزم نمودن مسئولین اجرایی محلی به پاسخگویی ایفا نماید. در حالی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از شوراهای در کنار مجلس شوراهای اسلامی به عنوان ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور یاد شده است. در قانون اساسی مشخصاً از شوراهای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا (اصل هفتم) و همینطور شورای عالی استانها (اصل صد و یکم) نام برده شده است و

بر مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خویش تأکید شده است. در بررسی برنامه‌های میان مدت توسعه کشور (برنامه‌های ۵ ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور) شروع اهمیت به برنامه ریزی منطقه‌ای و تمرکززدایی از مرکز از برنامه سوم قبل از انقلاب یافت می‌شود. در این برنامه برای اولین بار برنامه ریزی منطقه‌ای در ماده ۱۷ قانون برنامه، بر تمرکززدایی در امر برنامه ریزی و توجه به برنامه ریزی در سطح منطقه‌ای تأکید شده است. (وحیدی، ۱۳۷۰: ۲۷۱ به نقل از: سیف الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۸۶) طی برنامه سوم سازمان برنامه دوایر فنی در مراکز استان‌ها تأسیس کرد که به مقامات استان در شناخت نیازهای ناحیه‌ای، تهیه گزارش‌ها، پروژه‌های برنامه و اجرای برنامه‌های استانی کمک کند. با این حال این ادارات فاقد هرگونه تصمیم‌گیری بودند. (حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۰: ۲۰۴) بدین ترتیب نقش اجرایی سازمان برنامه به دستگاه‌های اجرایی واگذار گردید و وظیفه تنظیم بودجه و نظارت بر اجرای برنامه از وظایف سازمان محسوب گشت. (نواب پور، ۱۳۷۸: ۲۹۱ به نقل از: سیف الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۸۶) طی برنامه چهارم اقدامات نسبتاً مؤثری در جهت تمرکززدایی اداری و سازمانی انجام گرفت و مقامات استانی اختیارات نسبتاً مناسبی یافتند. (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی ۱۳۸۱: ۳۶) در برنامه چهارم عمرانی (۵۱-۱۳۴۶) همچنین برای پیگیری و هماهنگی فعالیت‌های مناطق، دفتری به همین عنوان در سازمان برنامه تأسیس شد؛ و در این برنامه بود که فکر تهیه برنامه‌های جامع منطقه‌ای شامل ابعاد گوناگون از قبیل سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته، عدم تمرکز و مشارکت مقامات محلی به طور یکجا، مطرح شد. (وحیدی ۱۳۷۰: ۲۷۲ به نقل از: سیف الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۸۶) در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) پس از انقلاب دولت موظف به اجرای سیاست تمرکز زدایی، افزایش نقش استان‌ها و واگذاری کلیه طرح‌ها با ماهیت استانی به دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان برنامه و بودجه استان‌ها شد. اما به رغم همه تأکیدات قانون برنامه، آنچه واقعاً اتفاق افتاد، تسلط دیدگاه بخشی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای بود نه برنامه ریزی منطقه‌ای. (عالمی ۱۳۷۸: ۴۴۵ به نقل از: سیف الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۹۰) طی برنامه سوم بعد از انقلاب موضوع تمرکززدایی اداری - سیاسی، کاهش تصدیگری دولت و تفویض اختیارات به مناطق (استان‌ها) با جدیتی بیش از برنامه‌های قبل مطرح شد. از جمله نکات مثبت قانون برنامه سوم توسعه، تأکید بر اجرای غیر متمرکز برنامه ریزی و بودجه ریزی در استان‌هاست. تشکیل شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه ریزی شهرستان، تشکیل خزانه معین استان به منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد- هزینه استانی و تشکیل ستاد درآمد و تجهیز منابع استان از جمله دیگر نکات قوت برنامه سوم در تقویت نقش مناطق (استان‌ها) در فرایند برنامه

ریزی و توسعه منطقه‌ای محسوب می‌شود. (سیف‌الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۸۹) به هر حال، در طی زمان روند مناسبی در جهت تمرکززدایی از مرکز به انجام رسیده اما به لحاظ برخی از مشکلات از جمله عدم پیوند برنامه‌های اجرایی با سیاست‌گذاری‌های کلان، تشکیلات متمرکز و بخشی نگر اداری، منابع مالی متمرکز در کشور تاکنون توفیق کامل حاصل نشده است. (سیف‌الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۹۰)

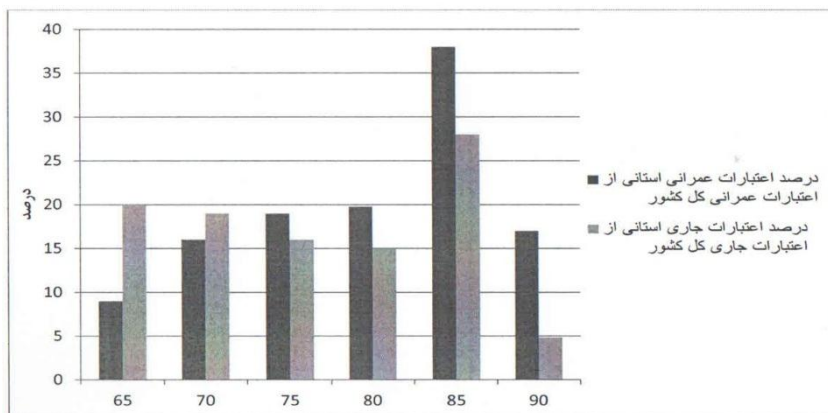
### شاخص‌های مربوط به تمرکززدایی

همانگونه که قبلاً عنوان گردید، تمرکززدایی از لحاظ ابعاد مختلف قابل بررسی است. بدیهی است برای ارزیابی میزان تحقق هر یک از این ابعاد شاخص‌هایی را می‌توان تعریف نمود. اما آنچه بهتر می‌تواند تصویر روشنی از چگونگی اجرای سیاست‌های تمرکززدایی را بیان نماید و همچنین امکان مقایسه بین عملکردهای مختلف و روند اجرا در برهه‌های زمانی متفاوت را فراهم آورد، وجود شاخص‌های کمی است. معمولاً از اهداف اصلی طراحی برنامه‌های تمرکززدایی در هر کشوری، پیاده نمودن شکلی از حکومت داری است که در آن روند توسعه تسریع شده و ارائه امور خدماتی و رفاهی به جامعه شکل واقع بینانه تری به خود بگیرد و البته برای تحقق این امر بهره‌گیری از مشارکت مردم مطمح نظر قرار گرفته و زمینه حضور آنان در عرصه تصمیم‌گیری و برنامه ریزی در امور محلی فراهم گردد.

### یافته‌ها

در نمودار شماره ۱، روند درصد اعتبارات عمرانی و جاری استانی از کل اعتبارات عمرانی و جاری کشور طی سالهای ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰ در بازه‌های زمانی ۵ ساله ارائه شده است. همانگونه که در این نمودار قابل مشاهده است، اعتبارات عمرانی از ۹ درصد در سال ۶۵ به ۱۶ درصد در سال ۷۰ افزایش یافته است که میزان رشد آن ۷۸ درصد بوده است. این اعتبارات در سال ۷۵ به ۱۹ درصد از کل اعتبارات عمرانی کشور رسیده است که رشد ۱۸/۸ درصدی را نسبت به سال ۷۰ نشان می‌دهد و البته در مقایسه با میزان رشد بین سال‌های ۶۵ تا ۷۰ رشد بسیار اندکی است. درصد اعتبارات عمرانی در سال ۸۰ نسبت به سال ۷۵ هیچ تغییری نداشته است. از ۸۰ تا ۸۵، عملکرد اعتبارات عمرانی با رشد صددرصدی به ۳۸ درصد از کل اعتبارات عمرانی کشور رسیده است. احتمالاً دلیل افزایش اعتبارات سال ۸۵ نسبت به دیگر سال‌ها همزمانی این سال با روی کارآمدن دولت نهم و تاکید این دولت بر افزایش و حرکت شتابنده به سمت ایجاد زیرساخت‌ها بوده است.

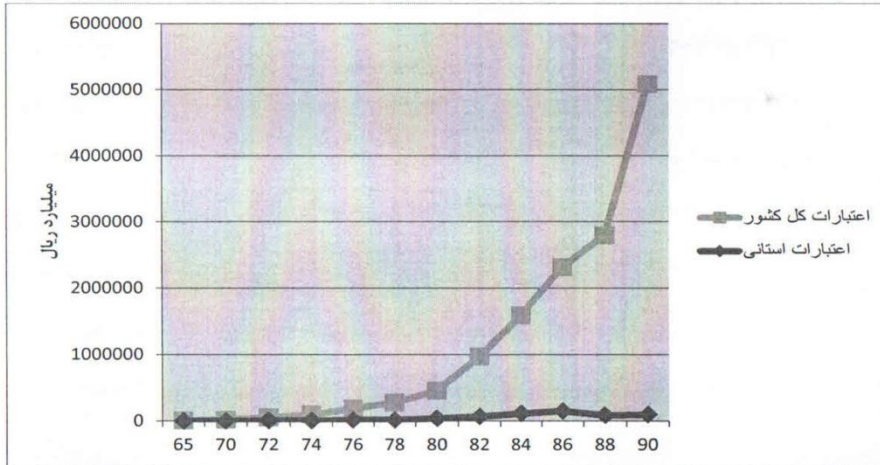
نمودار شماره ۱: روند درصد اعتبارات عمرانی و جاری استانی از کل اعتبارات عمرانی و جاری (هزینه ای) کشور



داده ها از سالنامه های آماری سال های مختلف و گزارش های اقتصادی استخراج شده است.

اما اعتبارات جاری استانها سال ۶۵ تا سال ۸۰ روندی کاهشی را طی کرده است. اما به یکباره در سال ۸۵، افزایش چشمگیری داشته است و ۲۸ درصد از اعتبارات جاری کشور را به خود اختصاص داده است. این اعتبارات در سال ۹۰ به حدود ۵ درصد کاهش یافته است که کاملاً منطبق با اهداف کلان برنامه ریزی کشور است. مقایسه روند اعتبارات جاری و عمرانی نشان از روند کاهشی اعتبارات جاری و روند افزایشی اعتبارات عمرانی دارد (به استثنای سال ۸۵). به نحوی که فاصله این دو در سال ۹۰ به بیشترین حد خود یعنی اعتبارات جاری (حدود ۵ درصد) و اعتبارات عمرانی (۱۷ درصد) رسیده است. البته باید تأکید کرد که علاوه بر طرح های عمرانی که از محل اعتبارات عمرانی استانی، در استانها اجرا می گردد، طرح های بسیاری نیز در استانها در قالب طرح های ملی به اجرا در می آید، ولی از آنجا که هدف این تحقیق ارزیابی تحقق تمرکززدایی در کشور است و طبق تعریف مرکز آمار ایران، طرح های استانی: «مجموعه طرح هایی است که برنامه ریزی آن در محل و اجرای آن با استفاده از امکانات مشترک محلی و ملی، در استان امکانپذیر باشد». (مرکز آمار ایران سالنامه آماری کشور، ۱۳۸۵: ۶۶۸)؛ و همانگونه که در بحث نظری، یکی از ویژگی های تمرکززدایی برنامه ریزی و اجرای طرح های مبتنی بر نیازها و ترجیحات مردم محلی عنوان گردید، بنابراین ملاک اصلی ارزیابی میزان حرکت به سمت تمرکززدایی، اعتبارات استانی قرار گرفته است. نمودار شماره ۲، مقایسه بهتری از روند اعتبارات استانی و اعتبارات کل کشور به دست می دهد. همانطور که مشاهده می شود، اعتبارات استانی، طی سال های مورد بررسی، تقریباً روندی یکنواخت را طی کرده است. در حالی که اعتبارات کل کشور با شیبی تند، روند صعودی شتابانی را طی کرده است.

نمودار شماره ۲: مقایسه روند اعتبارات استانی با اعتبارات کل کشور



داده ها از سالنامه های آماری سال های مختلف و گزارش های اقتصادی استخراج شده است.

در جدول شماره ۳، استان های مختلف از لحاظ میزان اعتبارات تصویب شده در قانون بودجه سال ۹۰، و همچنین از لحاظ درصد سهم هر استان از کل جمعیت کشور با هم مقایسه شده اند. از لحاظ درصد اعتبارات، جمعیت استان ها، می توان استان ها را به سه دسته تقسیم کرد. در دسته نخست استان های تهران، اصفهان، خراسان رضوی، فارس، کرمان، مازندران و قم قرار دارند که نسبت به جمعیت شان اعتبار کمتری را به خود اختصاص داده اند. به نظر می رسد این استان ها از لحاظ زیرساخت های کلان تا حدی نیازمندیشان برطرف شده است و در زمره استان های با درجه توسعه بالا محسوب می شوند.

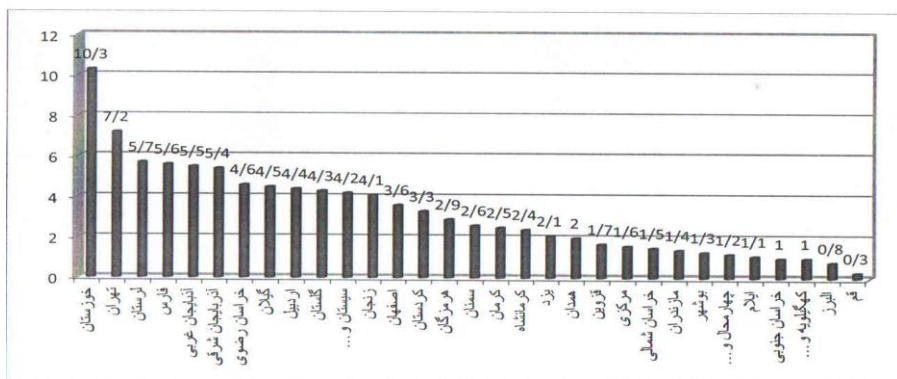
جدول شماره ۳: مقایسه میزان اعتبار اختصاص یافته برای طرح های استانی، بین استان های مختلف کشور، مصوب قانون بودجه ۹۰

| ردیف | نام استان           | اعتبار اختصاص داده شده (میلیون ریال) | درصد | رئیه | سهم استان از جمعیت کشور (درصد) |
|------|---------------------|--------------------------------------|------|------|--------------------------------|
| ۱    | آذربایجان شرقی      | ۱,۰۲۲,۶۳۰                            | ۵/۴  | ۶    | ۵.۱                            |
| ۲    | آذربایجان غربی      | ۱,۰۲۲,۲۴۴                            | ۵/۵  | ۵    | ۴.۱                            |
| ۳    | اردبیل              | ۸۲۸,۲۵۰                              | ۴/۴  | ۹    | ۱.۷                            |
| ۴    | اسفهان              | ۶۸۵,۰۶۴                              | ۳/۶  | ۲۳   | ۶.۵                            |
| ۵    | البرز               | ۶۴۹,۸۹۷                              | ۳/۳  | ۲۷   | ۰.۵                            |
| ۶    | ایلام               | ۶۲۹,۲۰۱                              | ۳/۳  | ۲۵   | ۱.۳                            |
| ۷    | بوشهر               | ۶۳۷,۸۱۶                              | ۳/۳  | ۲۵   | ۱.۳                            |
| ۸    | تهران               | ۱,۳۵۹,۰۲۲                            | ۷/۲  | ۲    | ۱۹.۲                           |
| ۹    | چهارمحال و بختیاری  | ۲۳۰,۴۹۶                              | ۱/۲  | ۲۶   | ۱.۲                            |
| ۱۰   | خراسان جنوبی        | ۶۴۴,۹۴۶                              | ۳/۳  | ۲۸.۵ | ۰.۹                            |
| ۱۱   | خراسان رضوی         | ۸۷۹,۱۷۸                              | ۴/۶  | ۷    | ۷.۹                            |
| ۱۲   | خراسان شمالی        | ۴۴۹,۶۶۷                              | ۲/۵  | ۲۲   | ۶.۰                            |
| ۱۳   | خوزستان             | ۱,۹۵۱,۳۳۱                            | ۱۰/۳ | ۱۰.۳ | ۱.۴                            |
| ۱۴   | زنجان               | ۷۹۶,۵۷۸                              | ۴/۱  | ۱۲   | ۰.۸                            |
| ۱۵   | سمنان               | ۴۹۲,۲۹۸                              | ۲/۶  | ۱۶   | ۰.۸                            |
| ۱۶   | سیستان و بلوچستان   | ۷۸۸,۵۵۷                              | ۴/۲  | ۱۱   | ۳.۵                            |
| ۱۷   | فارس                | ۱,۰۵۵,۰۵۹                            | ۵/۶  | ۴    | ۶.۱                            |
| ۱۸   | قزوین               | ۳۲۹,۴۱۱                              | ۱/۷  | ۲۱   | ۱.۶                            |
| ۱۹   | قم                  | ۶۱۰,۹۸۴                              | ۰/۳  | ۲۸   | ۱.۵                            |
| ۲۰   | کردستان             | ۶۱۹,۷۴۹                              | ۳/۳  | ۲۴   | ۲.۰                            |
| ۲۱   | گلستان              | ۴۶۴,۹۸۱                              | ۲/۵  | ۱۷   | ۳.۸                            |
| ۲۲   | گرمیانه             | ۴۹۷,۲۵۹                              | ۲/۴  | ۱۸   | ۲.۶                            |
| ۲۳   | کهگیلویه و بویراحمد | ۲۰۴,۴۰۱                              | ۱/۰  | ۲۸.۵ | ۰.۹                            |
| ۲۴   | گلستان              | ۸۰۳,۸۱۶                              | ۴/۳  | ۱۰   | ۲.۳                            |
| ۲۵   | گیلان               | ۸۷۷,۰۰۵                              | ۴/۵  | ۸    | ۳.۴                            |
| ۲۶   | لرستان              | ۱,۰۷۰,۷۱۷                            | ۵/۷  | ۲۱   | ۲.۴                            |
| ۲۷   | سازندران            | ۲۵۱,۰۱۶                              | ۱/۴  | ۲۱   | ۴.۱                            |
| ۲۸   | مرکزی               | ۳۹۹,۵۵۸                              | ۱/۶  | ۲۲   | ۲.۰                            |
| ۲۹   | هرمزگان             | ۵۴۰,۹۰۱                              | ۲/۹  | ۱۵   | ۲.۰                            |
| ۳۰   | حیدرآباد            | ۳۷۵,۱۰۸                              | ۲/۰  | ۲۰   | ۲.۴                            |
| ۳۱   | یزد                 | ۳۸۴,۵۰۴                              | ۲/۱  | ۱۹   | ۱.۴                            |
|      | جمع کل              | ۱۸,۹۶۴,۴۷۱                           | ۱۰۰  | -    | ۱۰۰                            |

به دلیل تازه تأسیس بودن استان البرز اطلاعات دقیق جمعیتی این استان در دسترس نبود. داده ها از قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور استخراج شده است.

اطلاعات جدول شماره ۳، در نمودار شماره ۳، به شکلی واضح تر نشان داده شده است.

نمودار شماره ۴: درصد سهم هریک از استان ها از کل اعتبارات طرح های استانی مصوب قانون بودجه سال ۹۰



داده ها از اعتبار طرح های استانی مصوب قانون در سال ۹۰ (بوست قانون بودجه ۹۰) استخراج شده است.

### شاخص های مربوط به توسعه یافتگی

در گذشته برای ارزیابی میزان توسعه یافتگی جوامع از شاخص هایی چون محصول ناخالص داخلی، درآمد سرانه و امثال اینها استفاده می شد. به دلیل اینکه این شاخص ها صرفاً بیانگر وضعیت اقتصادی یک جامعه هستند و توان توصیف سایر ابعاد و ویژگی های توسعه را نداشتند، برنامه عمران سازمان ملل متحد (UNDP)، از سال ۱۹۹۰ میلادی اقدام به ارائه شاخصی ترکیبی به نام شاخص توسعه انسانی<sup>۱</sup> (HDI)، نموده است. این شاخص از ترکیب سه شاخص امید به زندگی در بدو تولد، میزان باسواد بزرگسالان و درآمد سرانه به دست می آید و صرفاً جنبه اقتصادی را مورد نظر قرار نمی دهد. به همین دلیل امروزه این شاخص ترکیبی در جهان جایگاه ویژه ای یافته است و مورد توجه بسیاری از کشورها قرار گرفته است. البته بهبود شاخص توسعه انسانی فقط در شاخص های کمی و فیزیکی خلاصه نمی شود. رضایت از زندگی از دیگر مقوله های مهمی است که نه تنها تابع شرایط اقتصادی، بلکه تابع آزادی های فردی و اجتماعی است و در ارزیابی توسعه انسانی باید مورد توجه قرار گیرد. زیرا آزادی های فردی و اجتماعی توانمندی ها و قابلیت های انسانی را در عرصه های اقتصادی و اجتماعی شکوفا می سازد. ایجاد فرصت های برابر برای کسب و کار انگیزه لازم برای حرکت های اقتصادی را نیز مهیا می کند و این عوامل معیارهای مهمی است که شاخص توسعه انسانی قادر به محاسبه و تبیین آنها نیست. برنامه عمران سازمان ملل متحد (UNDP) هر ساله بر اساس شاخص توسعه انسانی کشورهای مختلف را رتبه بندی می کند. بر اساس گزارش مربوط به سال ۲۰۱۰ میلادی، ایران با شاخص توسعه انسانی ۰.۸۰۵ برای نخستین بار در جمع کشورهای دارای شاخص توسعه انسانی بالا قرار

1-Human Development Index

گرفته است. شاخص توسعه انسانی کشور که میانگینی از سه شاخص تولید ناخالص داخلی، آموزش و امید به زندگی در بدو تولد بوده در سال ۱۳۷۰، ۰/۶۷۰ است. این شاخص به ۰/۷۳۶، ۰/۷۸۴ و ۰/۸۰۵ در سال‌های ۱۳۸۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۸ رسیده است. نرخ رشد سالانه شاخص توسعه انسانی طی سال‌های مورد بررسی معادل ۱/۰۹ بوده است. مقدار این شاخص بین ۱-۰ است و کشورهایی که به یک نزدیک تر باشند دارای بیشترین میزان توسعه یافتگی محسوب می‌شوند.

در این تحقیق از این شاخص به عنوان ملاک اصلی مقایسه استان‌های کشور از لحاظ سطح توسعه یافتگی استفاده شده است.

جدول شماره ۴: روند شاخص توسعه انسانی در استان های کشور

| نام استان           | شاخص توسعه انسانی ۱۳۷۵ | شاخص توسعه انسانی ۱۳۸۱ | شاخص توسعه انسانی ۱۳۸۴ | شاخص توسعه انسانی ۱۳۸۵ | شاخص توسعه انسانی ۱۳۸۷ |
|---------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| آذربایجان شرقی      | ۰.۷۱۶                  | ۰.۶۸۸                  | ۰.۷۱۶                  | ۰.۷۵۰                  | ۰.۷۹۵                  |
| آذربایجان غربی      | ۰.۶۵۰                  | ۰.۶۶۱                  | ۰.۶۹۹                  | ۰.۷۰۶                  | ۰.۷۱۳                  |
| اردبیل              | ۰.۷۰۵                  | ۰.۶۵۹                  | ۰.۷۰۳                  | ۰.۷۲۵                  | ۰.۷۳۳                  |
| اصفهان              | ۰.۷۸۹                  | ۰.۷۴۹                  | ۰.۷۶۵                  | ۰.۷۹۶                  | ۰.۸۰۷                  |
| ایلام               | ۰.۶۷۵                  | ۰.۶۹۰                  | ۰.۷۲۶                  | ۰.۷۳۱                  | ۰.۷۲۸                  |
| بوشهر               | ۰.۷۰۶                  | ۰.۷۲۲                  | ۰.۷۴۳                  | ۰.۷۸۴                  | ۰.۷۸۱                  |
| تهران               | ۰.۸۴۲                  | ۰.۷۸۴                  | ۰.۷۹۶                  | ۰.۸۲۹                  | ۰.۸۳۹                  |
| چهارمحال و بختیاری  | ۰.۶۸۲                  | ۰.۶۸۷                  | ۰.۷۳۱                  | ۰.۷۳۴                  | ۰.۷۵۰                  |
| خراسان جنوبی        | -                      | -                      | -                      | ۰.۷۲۲                  | ۰.۷۲۴                  |
| خراسان رضوی         | ۰.۶۹۸                  | ۰.۶۹۷                  | ۰.۷۲۳                  | ۰.۷۴۸                  | ۰.۷۶۱                  |
| خراسان شمالی        | -                      | -                      | -                      | ۰.۷۱۶                  | ۰.۷۲۰                  |
| خوزستان             | ۰.۷۴۶                  | ۰.۷۱۳                  | ۰.۷۳۸                  | ۰.۷۶۸                  | ۰.۷۸۸                  |
| زنجان               | ۰.۶۴۹                  | ۰.۶۲۷                  | ۰.۷۱۲                  | ۰.۷۴۱                  | ۰.۷۴۹                  |
| سمنان               | ۰.۷۵۱                  | ۰.۷۲۳                  | ۰.۷۴۰                  | ۰.۷۹۴                  | ۰.۸۰۹                  |
| سیستان و بلوچستان   | ۰.۵۴۵                  | ۰.۵۷۶                  | ۰.۶۵۲                  | ۰.۶۳۰                  | ۰.۶۴۶                  |
| فارس                | ۰.۷۸۵                  | ۰.۷۲۹                  | ۰.۷۴۷                  | ۰.۷۶۵                  | ۰.۷۸۳                  |
| قزوین               | -                      | ۰.۷۳۴                  | ۰.۷۶۵                  | ۰.۷۸۱                  | ۰.۷۸۷                  |
| قم                  | ۰.۷۹۵                  | ۰.۷۰۸                  | ۰.۷۳۳                  | ۰.۷۹۵                  | ۰.۷۸۳                  |
| کردستان             | ۰.۶۱۹                  | ۰.۶۲۵                  | ۰.۶۷۷                  | ۰.۶۸۷                  | ۰.۶۹۵                  |
| کرمان               | ۰.۷۳۹                  | ۰.۶۹۴                  | ۰.۷۲۱                  | ۰.۷۵۱                  | ۰.۷۴۶                  |
| کرمانشاه            | ۰.۶۲۳                  | ۰.۶۷۸                  | ۰.۷۰۸                  | ۰.۷۲۸                  | ۰.۷۴۷                  |
| کهگیلویه و بویراحمد | ۰.۷۴۳                  | ۰.۶۶۵                  | ۰.۷۰۵                  | ۰.۷۲۵                  | ۰.۷۴۵                  |
| گلستان              | -                      | ۰.۶۹۷                  | ۰.۷۲۶                  | ۰.۷۲۴                  | ۰.۷۳۹                  |
| گیلان               | ۰.۷۵۹                  | ۰.۷۳۱                  | ۰.۷۳۵                  | ۰.۷۶۲                  | ۰.۷۶۹                  |
| لرستان              | ۰.۶۸۰                  | ۰.۶۷۲                  | ۰.۷۰۳                  | ۰.۷۲۴                  | ۰.۷۱۹                  |
| مازندران            | ۰.۷۲۴                  | ۰.۷۲۵                  | ۰.۷۴۸                  | ۰.۷۶۷                  | ۰.۷۷۴                  |
| مرکزی               | ۰.۷۵۰                  | ۰.۷۵۷                  | ۰.۷۳۴                  | ۰.۷۸۱                  | ۰.۷۸۸                  |
| هرمزگان             | ۰.۶۲۳                  | ۰.۶۸۶                  | ۰.۷۱۸                  | ۰.۷۶۴                  | ۰.۷۶۰                  |
| همدان               | ۰.۶۳۷                  | ۰.۶۸۱                  | ۰.۷۱۰                  | ۰.۷۳۱                  | ۰.۷۳۸                  |
| یزد                 | ۰.۶۷۸                  | ۰.۷۲۴                  | ۰.۷۴۵                  | ۰.۷۹۰                  | ۰.۸۰۴                  |

مآخذ: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (سابق) - معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهوری

در مقایسه‌های بین‌المللی مقادیر شاخص‌ها بر اساس قدرت برابری خرید دلار محاسبه می‌شود. محاسبات انجام شده در ارتباط با شاخص درآمد به تفکیک استان نیز از درآمد سرانه استان‌ها که براساس قدرت خرید دلار تعدیل شده، استفاده شده است. مطابق این جدول همه استان‌های کشور روند رو به رشدی (البته با شدت و ضعف متفاوت) را طی کرده‌اند. در سال ۱۳۸۷ شاخص توسعه انسانی در استان‌های تهران، اصفهان، سمنان و یزد از دیگر استان‌ها بالاتر بوده است. علت آن بالا بودن شاخص‌های درآمدی، سطح آموزش و وضعیت بهتر امید به زندگی در این استان‌ها است.

## جمع بندی و نتیجه گیری

هر چند از نخستین قانون مربوط به تمرکززدایی در کشور (قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی ۱۲۸۶)، بیش از یک قرن می‌گذرد، اما روند تمرکززدایی از سرعت و کیفیت مطلوبی برخوردار نبوده است و این امر با نوسان همراه بوده است. در سال‌های پس از انقلاب اوج توجه به تمرکززدایی را می‌توان از سال ۱۳۷۷ و برگزاری انتخابات شوراهای شهر و روستا دانست. هر چند تا رسیدن این شوراها به جایگاه تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی که در قانون اساسی برای آنان قید شده است فاصله بسیار است. نمونه دیگر حرکت به سمت تمرکززدایی را در قانون برنامه سوم توسعه، می‌توان یافت. تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات عمرانی استانی هر استان به درآمد آن استان و همچنین واگذاری اختیار تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف به نهادهای استانی، سه رویکرد مهم این برنامه در راستای تمرکززدایی بوده‌اند. در برنامه‌های چهارم و پنجم نیز بر ادامه این روند تأکید شده است. به هر حال اتخاذ چنین سیاست‌هایی در عمل باعث ایجاد انگیزه درآمدزایی بیشتر در استانها است، که لازمه آن تدارک اموری است که باعث فعال‌تر شدن نقش مردم و مشارکت بیشتر آنان در امر توسعه شده است. وابسته کردن اعتبارات استانی به درآمدهای هر استان یکی از این سیاست‌هاست. البته این امر برای همه استان‌ها صادق نیست. بدین معنی که استان‌هایی که به سطح قابل قبولی از توسعه دست یافته‌اند، بخش بیشتر درآمدهای آنان در قالب بودجه کشور به استان‌های محروم واگذار می‌شود. ادامه چنین روندی به احتمال زیاد موجب کاهش فاصله توسعه یافتگی بین مناطق کشور و افزایش توازن منطقه‌ای خواهد شد. البته همانگونه که قبلاً نیز ذکر شد، هر چند طی سال‌های اخیر اعتبارات استان‌ها روندی افزایش داشته است اما روند این اعتبارات با اعتبارات ملی قابل مقایسه نیست (نمودار ۲). اما به هر حال نمی‌توان از تأثیر روند تمرکززدایی بر روند توسعه کشور چشم پوشید. در خصوص رابطه تمرکززدایی و بهبود شاخص توسعه انسانی در کشور باید گفت، از آنجا که شاخص توسعه انسانی از ترکیب سه شاخص درآمد سرانه (سرانه تولید ناخالص ملی)، امید به زندگی (میزان ارتقای بهداشت و سلامتی) و میزان باسوادی (میزان ارائه خدمات آموزشی) به دست می‌آید و از سوی دیگر یکی از اهداف و اثرات تمرکززدایی بهبود شاخص‌های رفاه اجتماعی و افزایش کیفیت زندگی مردم است که به نوعی همه شاخص‌های فوق را در بر می‌گیرد، بنابراین قاطعانه می‌توان ادعا کرد که روند تمرکززدایی در کشور بر بهبود شاخص توسعه انسانی ایران و ارتقاء آن به جمع کشورهای با توسعه انسانی بالا (طبق گزارش مربوط به سال ۲۰۱۰ برنامه عمران ملل متحد) تأثیر قابل توجهی داشته است.

## منابع فارسی

## کتب

- رضویان، محمدتقی (۱۳۸۳)، تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه و ایران، تهران، انتشارات شروین
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران (۱۳۸۲)، تمرکز و عدم تمرکز (مفاهیم، الزامات و تجارب کشورها)
- سازمان مدیریت برنامه ریزی کشور (۱۳۷۹)، مطالعات تمرکززدایی و بهبود مدیریت منطقه‌ای، گزارش اول: مبانی نظری (مقدمه)
- سازمان مدیریت برنامه ریزی کشور (۱۳۷۹)، مطالعات تمرکززدایی و بهبود مدیریت منطقه‌ای، گزارش دوم: الگوی مدیریت و برنامه ریزی سرزمین
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۷۹)، مطالعات تمرکززدایی و بهبود مدیریت منطقه-ای؛ گزارش سوم: مدیریت و برنامه ریزی سرزمین در ایران
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۴)، جستارهایی درباره تمرکززدایی، ترجمه رضا خوش سیما
- سالنامه آماری کشور، از سال ۶۵ تا ۸۶
- قوانین بودجه کشور، از سال ۸۰ تا ۹۰
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- گزارش‌های اقتصادی، ۸۴-۶۰
- مهدی تقوی، ابوطالب مهندس (۱۳۷۵)، مالیه عمومی. تهران، ناشر، کتابخانه فروردین
- هدفها و نحوه اجرای سیاست عدم تمرکز (۱۳۵۵)، وزارت کشور، دبیرخانه شورای عدم تمرکز تهران

## مقالات

- ابراهیمی، مسیح (۱۳۸۳)، تمرکززدایی راهی برای برتر شدن، فصلنامه مدیریت فردا، بهار و تابستان ۸۳
- پرادهومه، رمی (۱۳۷۷)، خطرات تمرکززدایی، ترجمه رضا دلآوری، سازمان برنامه و بودجه استان قم، نشریه شماره ۲۰
- خوشکلام خسروشاهی، پرویز (۱۳۷۸)، آثار تمرکززدایی از ساختار بخش عمومی در ایران بر سطح رفاه جامعه با تاکید بر ابعاد اقتصادی، مجله برنامه و بودجه، شماره ۴۰ و ۴۱

- رحمتی، محمد حسین (۱۳۸۹)، تمرکززدایی در ایران عصر صفویه، تاریخ در آینه پژوهش، شماره ۲
- رضوی، محمدحسین (۱۳۸۵)، خصوصی سازی، تمرکززدایی و انتقال وظایف ورزش قهرمانی به کمیته ملی المپیک، فصلنامه المپیک، سال چهاردهم، شماره ۱
- زهرا گويا، ليلا قدكساز خسروشاهی (۱۳۸۶)، تبیین جدیدی برای تمرکز و عدم تمرکز در ایران، فصلنامه مطالعات برنامه درسی، سال اول، شماره ۴
- سازمان جهانی خواربار و کشاورزی (۱۹۹۰)، تمرکززدایی مدیریت و تشکیلات اداری، مترجم علی کمالی، فصلنامه روستا و توسعه
- سلیمی فر، مصطفی (۱۳۸۱)، مطالعه روند تغییرات سطوح توسعه صنعتی و توسعه منطقه‌ای در ایران طی دوره ۷۵-۱۳۵۵، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۶۱، پاییز و زمستان ۸۱
- فرانک سیف الدینی، موسی پناهنده خواه (۱۳۸۹)، چالش‌ها و موانع برنامه ریزی توسعه منطقه ای در ایران، پژوهش‌های جغرافیایی ایران، شماره ۷۳
- محسن رنایی، مرتضی سامتی و حسن فرازمنند (۱۳۸۵)، بررسی رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت در ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال هشتم، شماره ۲۶
- محمداسماعیل مطلق، محمدرضا رهبر و محمدجواد کبیر (۱۳۸۷)، تمرکززدایی در نظام سلامت کشور جمهوری اسلامی ایران، مجله دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی-درمانی شهید صدوقی یزد، دوره شانزدهم، شماره سوم، پاییز
- هولمن، هانس (۱۹۹۰)، گستردگی مفرد دولت‌های جهان سوم و تمرکزگرایی آنها، مترجم بدرالدین اورعی یزدانی، فصلنامه روستا و توسعه

### English Resources

#### Book

- Hosseinzade Dalir K, (2000), **Regional Planning**, Samt Publications, Tehran
- **Site**
- **Human Development Report** (2010), Available: [www.UNDP.com](http://www.UNDP.com)
- [www.spac.ir](http://www.spac.ir)