



اوایل ماه، مصادف با اولین روزهای شهریور و سالروز شهادت شهیدان رجایی و باهنر، ۲ تن از پتانسیل‌های عظیم انقلاب اسلامی است که هر ساله این هفته به پاسداشت یاد و خاطره این عزیزان، به نام هفته دولت نامگذاری شده است. دولت‌های مختلف نیز همه ساله در اولین روزهای آغاز این هفته جهت دیدار و تقدیم گزارش عملکرد خود و نیز گوش جان سپردن به بیانات رهبر معظم انقلاب در محضر معظم‌له حاضر می‌شوند، اعضای هیأت‌دولت فعلی نیز طبق رسوم همه ساله به همراهی ریاست محترم جمهوری اسمال به دیدار مقام معظم رهبری رفتند که در این دیدار معظم‌له با اشاره به نکات گوناگون و وضع موجود کشور و منطقه، ۷ اولویت اصلی کشور و نقشه‌راه دولت یازدهم را در یک سال پیش رو تبیین کردند.

اما یکی از نکاتی که در درون این ۷ اصل توسط رهبر فرزانه انقلاب بیان شد موضوع تمرکززدایی در ذیل اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است. ایشان ضمن بیان این موضوع که «امروز مشکلات و گره‌های اقتصادی، مساله اول کشور است که باید حل شوند و حل آنها در گرو اجرای صحیح و دقیق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است.» برای عملی شدن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی باید کاری جهشی و خارج از روال کارهای روزمره و متعارف انجام شود»، فرمودند: «یک نکته دیگر هم در این زمینه مسائل اقتصادی، کارهایی است که ریشه‌ای است ولی ممکن است، یعنی کارهای مشکلی نیست: مثلاً «توزیع تصمیم‌گیری در استان‌ها»- که حالا اشاره کردند و خوشبختانه به این فکر هستند- خوب است این کار، یعنی بروید تصمیم‌گیری‌ها را از حالت تمرکز خارج کنید و در سطح استان‌ها توزیع کنید».

لذا بر این اساس یادداشت زیر در جهت روشن کردن نکات و عوامل وجودی تمرکزگرایی در ایران و نیز وضعیت موجود در حال حاضر و تاثیرات تمرکزگرایی بر سیستم سیاسی و اداری ایران با تاکید بر پایتخت (تهران) و نیز تاثیر تمرکززدایی بر این سیستم‌نظام مطالعه‌کنندگان عزیز تقدیم می‌شود.

■ **الگوی نظام‌های حکومتی**

حکومت‌ها به‌عنوان نظام فرمانروا بر فضای جغرافیایی مربوط از حیث ساختار قدرت از اشکال گوناگونی برخوردارند که در تقسیم‌بندی کلی شامل حکومت‌های «تک‌ساخت» و «چندساخت» هستند. حکومت تک‌ساخت از خصلت تمرکز کانونی قدرت سیاسی در فضای ملی برخوردار است و حکومت‌های چندساخت نیز شامل الگوهای مختلف فدرال و

ناحیه‌ای هستند. برخی ویژگی‌های حکومت تک‌ساخت که از آنها به‌عنوان «حکومت بسیط» نیز تعبیر می‌شود، شامل این موارد است:
۱- بر برخورداری از تمرکز قدرت سیاسی و اعمال آن از یک نقطه به‌عنوان پایتخت به سراسر کشور
۲- وضع و اجرای قوانین و فرمان‌های حکومتی به طور یکنواخت و یکسان در سراسر کشور و عدم توجه به تفاوت‌های جغرافیایی
۳- تمرکز بر نظام مالی، بودجه‌ریزی، تخصیص منابع و…
۴- کنترل شدید بر سطوح منطقه‌ای و محلی قلمرو جغرافیایی و عدم تمایل به واگذاری قدرت به آنها.

حکومت‌های تک‌ساخت از میل طبیعی به وحدت ساختاری، تمرکزطلبی و یکپارچه‌سازی قدرت و نیز تمرکزگرایی بر امور اداری و اجرایی برخوردارند، هرچند بین نظام تک‌ساخت و تمرکز قدرت سیاسی در یک کانون با تمرکز اداری و اجرایی ملازمه‌ای وجود ندارد.

■ **الگوی حکومت در ایران**

در ایران مدیریت سیاسی- اداری حاکم بر نواحی و مناطق مختلف به منظور اداره بهینه کشور همواره مدنظر قرار گرفته است. الگوی حکومت در ایران «تک‌ساخت یا بسیط» است. در این الگو قدرت سیاسی به طور کلی در دست شخصیت حقوقی واحدی به نام حکومت مرکزی که در تهران به‌عنوان پایتخت استقرار دارد، قرار داده شده و به صورت عمودی در سطح کشور اعمال می‌شود. به عبارتی نهاد قانونگذاری مستقر در تهران، به وضع و تصویب یکنواخت قوانین یا نرم‌افزارهای واحد فرمانروایی در پهنه سرزمین پرداخته که توسط دولت مرکزی در سطوح مختلف فضای ملی به اجرا گذاشته می‌شود. سابقه استقرار نظام حکومتی تک‌ساخت در ایران به زمان انقلاب مشروطه بازمی‌گردد که تا حدی از الگوهای حکومتی مشابه در اروپا متأثر بود. در حالی که سنت سیاسی در تاریخ

تمرکززدایی راهگشای توسعه بیمار

- محمود نورانی *

محصول کارکرد سیستم تک‌ساخت و متمرکز سیاسی بود، بتدریج باعث قطبی شدن کلاتشهر تهران و افزایش قدرت فرمانروایی آن در فضای ملی شد که تصاحب منابع سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، علمی و ایدئولوژیک کشور و مدیریت کاربری آن به نفع خود را در پی داشت. کسب وزن ژئوپلیتیکی بالا و موقعیت برجسته در فضای جغرافیایی کشور و شبکه شهری و سکونتگاهی ایران منجر به تمرکز و تراکم منابع مالی و اقتصادی، فنی و تخصصی، علمی و آموزشی، اجتماعی و فرهنگی، ارتباطی و صنعتی، نظامی و امنیتی و غیر آن شد که حاصل آن شکل‌گیری حرکت و هجرت جمعیت و شهروندان ایرانی از سراسر فضای ملی به سوی منطقه کلاتشهری تهران و پس کرانه‌های آن در استان‌های تهران و البرز شد. این فرآیند منجر به رشد فوق‌العاده و سرطانی آن در همه ابعاد شد و منظومه و سپهر شهری تهران و شهرها و سکونتگاه‌های قماری در جنوب البرز مرکزی را با انبوهی از مشکلات، تنگناها و چالش‌ها و اضافه‌بار فضایی روبه‌رو کرد. آنچه مسلم است نقطه آغاز و نیز تداوم روند تمرکز و تراکم همه‌جانبه و چندبعدی جمعیت و فعالیت در تهران و تولید اقتدار و انحصار قدرت برای آن، تمرکز قدرت سیاسی و اداری ناشی از ساخت نظام سیاسی و تمرکزگرایی اداری و اجرایی آن از انقلاب مشروطه تاکنون بوده است. تهران در پرتو خصلت‌های مکانی و جغرافیایی آن و نیز نگرش، رفتار و سیاست‌های دولت‌های حاکم طی یک قرن اخیر، بشدت به تمرکز، ذخیره‌سازی و انحصار قدرت روی آورده و قدرت ملی را در تمام ابعاد بلعیده و تصاحب کرده است به‌طوری که نوعی فرهنگ سیاسی سلطه مکانی را در ذهنیت شهروندان تهرانی اعم از دولتمردان، سیاستمداران، بازیگران سیاسی، احزاب، کادرهای عالی و کارشناسان دولت و مردم عادی شکل داده است که فکر می‌کنند آنها حق فرمانروایی و تصمیم‌گیری در همه امور ریز و درشت اقصی نقاط کشور و آحاد ملت ایران را دارند.

در کنار اقتدار سیاسی تهران، اقتدار اقتصادی و مالی کشور نیز در تهران قرار دارد. تمرکز شبکه‌های بزرگ بانکی مادر، پول و ارز و جواهرات، بیمه، بازارهای سنتی و مدرن، کمیاتی‌ها، دفاتر شرکت‌های صنعتی و معدنی و کارخانجات کشور، تجار بزرگ ملی و بین‌المللی و… در تهران سبب شده است رهبری اقتصاد ملی از پایتخت متمرکز شود. اقتدار سیاسی تهران به استقرار قدرت علمی، فنی و تکنولوژیک کشور در تهران در قالب دانشگاه‌های عمده و مدعی مرجعیت علمی، مراکز تحقیقاتی، کتابخانه‌ها، سازمان‌های متولی علم و تکنولوژی، زیرساخت‌های علمی، دانشمندان، فن‌آوران و کادرهای عالی متخصص منجر شده است.

هر چند تمرکزهای یادشده برای تهران مزیت به نظر می‌رسند ولی از آنجا که هر گلی خاری نیز دارد، تمرکز کنترل‌نشده همه‌زی‌های مزبور ناشی از سیاست‌ها و اقدامات نادرست حکومت‌ها و دولت‌های ملی و محلی در تهران و غفلت از حقوق سایر مکان‌ها و فضاهای جغرافیایی کشور و نیز آثار سوء تمرکزگرایی‌ها در تهران، منجر به تولید چالش‌های بزرگی برای حکومت، پایتخت، مدیران سیاسی و شهروندان تهرانی شده است. به عبارتی تهران کنونی محصول فرآیند مستمر و مکرر رابطه دینامیکی فضا و سیاست است.

غفلت از درک فلسفه جغرافیایی و کارکرد فضایی سیاست در قلمرو تهران و نیز فضای ملی (جغرافیای سیاسی)، منجر به شکل‌گیری غده‌های سرطانی بدخیمی در پهنه جغرافیایی کشور و ساختار فضایی آن به نام کلاتشهرهای متعدد بویژه تهران شده است که هم فضای درونی و ساکنان خودشان را گرفتار کرده‌است و هم موجبات عقب‌ماندگی لایه‌های فضایی پیرامونی و نیمه‌پیرامونی آنها (استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها و روستاها) را فراهم کرده است.

بنابراین ضمن تاکید بر حفظ جایگاه تهران به‌عنوان پایتخت بی‌بدیل ایران، راهکار نجات کشور و تهران از این بن‌بست، شکستن تمرکز قدرت چندبعدی پایتخت بویژه تمرکز سیاسی، اداری و اجرایی آن است. شکستن عالمانه این تمرکز با بهره‌گیری از دانش جغرافیای سیاسی و توزیع بهینه و همه‌جانبه آن در فضای جغرافیایی کشور، هم باعث قرار گرفتن کشور ایران در مسیر توسعه متوازن بیشتر، تحصیل رفاه و آسایش برای ملت، برقراری عدالت جغرافیایی در کشور و حل بخش عمده‌ای از چالش‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و اداری خواهد شد و هم باعث آمایش درونی کلاتشهر تهران و کاهش سرباری فضایی آن و برخورداری شهروندان تهرانی از شانس بیشتر برای زندگی در شهر و زیستگاهی سالم و آرامش‌بخش.

■ **اقدامات انجام‌گرفته در حوزه تمرکززدایی**

نخستین اقدام‌هایی که برای واگذاری امور از تهران «تمرکززدایی و ساماندهی» به استان‌ها و مناطق انجام گرفت، از جنس امور عمرانی و توسعه‌ای بود که در ماده ۱۷ برنامه سوم عمرانی(۱۳۴۶ – ۱۳۴۲) گام‌های اولیه آن برداشته شد و در جهت منطقه‌ای کردن برنامه‌ریزی کشور حرکت کرد. براساس مفاد این برنامه دفاتر فنی در استان‌ها تشکیل شد و تداوم این سیاست‌ها در برنامه‌های چهارم و پنجم عمرانی‌س که به راه‌اندازی دفاتر برنامه‌ریزی و واگذاری برخی اختیارات تصمیم‌گیری عمرانی به استانداران و نهادهای مدنی (انجمن‌های شهر، روستا و شهرستان) انجامید، در واقع اولین اقدام‌های اجرایی برای کاستن تمرکززدایی اداری و اجرایی از مرکز به شمار می‌آید.

حاشیه‌نوشتی بر بیانات رهبر انقلاب در جمع اعضای هیأت دولت

تمرکززدایی راهگشای توسعه بیمار

ایده اساسی قضیه این است که دولت‌های محلی به دلیل نزدیکی بیشتر با شهروندان توانایی بیشتری در شناخت ترجیحات دارند. برای مثال یک کشور با دو منطقه دارای تقسیمات کشوری را در نظر بگیرید که ساکنان هر منطقه دارای ترجیحات متفاوتی نسبت به کالای عمومی هستند، دولت مرکزی یا می‌تواند خود اقدام به ارائه کالای عمومی کند که در این صورت حداقل ترجیحات یک منطقه مورد بی‌اعتنایی قرار می‌گیرد یا از طریق دادن اختیارات مالی به دولت‌های محلی، دست آنها را در ارائه کالای عمومی باز می‌گذارد که در این صورت دولت‌های محلی با شناخت ترجیحات شهروندان اقدام به تخصیص بهینه منابع می‌کنند.

این اقدام از طریق مکانیزم رای‌گیری و تمرکززدایی سیاسی به‌سود می‌یابد. غیر از افزایش کارایی، تمرکززدایی دارای منافعی نیز هست. تمرکززدایی موجب تسهیل و تسریع در تصمیم‌گیری‌ها می‌شود، رقابت بین دولت‌های محلی را افزایش می‌دهد، توسعه منطقه‌ای به همراه می‌آورد و با نزدیک کردن دولت به مردم، موجب افزایش شفافیت و پاسخگویی می‌شود. لازمه تمرکززدایی، تهیه و تدوین قوانین مناسب جهت تفویض اختیارات سیاسی و مالی به دولت‌های محلی است. موادی از قانون برنامه ۵ ساله پنجم توسعه به بحث تمرکززدایی اشاره کرده است. برای مثال ماده ۱۷۳ این قانون، دولت را مجاز به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بانگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها کرده است. همچنین در ماده ۱۷۹ اشاره شده است به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام «ترآمد- هزینه» استانی ساماندهی شود. مطابق بند «الف» تا بند «ه» این ماده، ساماندهی ناظر بر درج بودجه سالانه استانی اعم از منابع و مصارف استانی تمام استان‌ها در قانون بودجه سنواتی کل کشور و دادن اختیار به کمیته تخصیص اعتبارات استان برای تخصیص بودجه استانی است. در مواد ۱۸۱ و ۱۸۶ نیز به تعیین سرازوگرهای لازم و همچنین تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری با هدف تمرکززدایی اشاره شده است.

با وجود قوانین موجود اما همچنان تمرکز اداری، سیاسی، مالی و بازاری مشاهده می‌شود. برای مثال یکی از شاخص‌های اندازه‌گیری تمرکز مالی محاسبه ضریب برداشت استانی است. ضریب برداشت استانی از تقسیم هزینه‌هایی که در استان‌های کشور شده است به درآمدهای استانی به دست می‌آید. در صورتی که این نسبت واحد باشد به معنای این است که تمام درآمدهای استانی در استان‌های کشور مصرف شده و هرچه این نسبت کمتر از واحد باشد به معنای این است که از درآمدهای استانی برداشت می‌شود و در امور غیر از امور استان‌ها هزینه می‌شود.

■ **فرجام سخن**

نیاز به توسعه پایدار و مدیریت منابع محدود زیست‌محیطی و فرآیندهایی مانند جهانی شدن، گسترش مردمسالاری و گرایش به حکمروایی مطلوب از جمله تغییرات عمده‌ای است که تحول در ساختار و فرآیند مدیریت جوامع را اجتناب‌ناپذیر کرده است. از این رو در دهه‌های اخیر «تمرکزگرایی در ساختار سیاسی مدیریتی» به سبب متکی بودن بر رویکردهای یکسویه، بالا به پایین و غیرمشارکتی، از جمله عوامل بروز ناپایداری در اداره جوامع بشری قلمداد شده و بشدت مورد انتقاد قرار گرفته است. در ایران نیز به‌رغم تلاش‌های زیاد برای تمرکززدایی و نیز با گذشت ۷ دهه از تدوین نخستین برنامه توسعه کشور، سیاست‌های تمرکززدایی، موفقیت قابل توجهی دربر نداشته‌اند.

قانون اساسی از ظرفیت‌های لازم برای اصلاح ساختارهای اداری- اجرایی موجود و استقرار «ساختار نیمه‌متمرکز سیاسی مدیریتی» و «تخاد راهبرد توزیع فضایی قدرت سیاسی در قلمرو سرزمینی بر مبنای اقتضائات محیطی» در راستای افزایش نقش مدیریت‌های استانی و محلی در توسعه همه‌جانبه و پایدار کشور برخوردار است. چنانکه استاندارهای می‌توانند با استفاده از بخشی از این ظرفیت، زمینه بهره‌گیری از رویکردهای پایین به بالا در نظام تصمیم‌افزایش نقش مردم و بخش خصوصی و نهادهای مردم‌نهاد در اداره مطلوب شهرها و مناطق مختلف انسانی را فراهم کرده و به نتایج مطلوبی در توسعه مناطق و استان‌ها دست یابند.

بر این اساس، ایجاد توسعه پایدار در ایجاد حلقه واسط «مدیریت محلی و افزایش نقش آن در اداره کشور» ارزیابی می‌شود زیرا برپایی مدیریت مقتدر محلی می‌تواند از طریق توزیع متعادل و متوازن قدرت سیاسی- مدیریتی در کشور، منجر به گسترش پیشرفت و عدالت و نیز کاهش مسائل در شهرهای بزرگ از جمله پایتخت شود.

✽**پژوهشگر در حوزه جغرافیای سیاسی**

پی‌نوشت

۱- دکتر محمدرضا حافظ‌نیا، استاد جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس

۲- استناد به داده‌های کتابخانه‌ای وزارت کشور