فصلنامه تحقیقات جدید در علوم انسانی
Human Sciences Research Journal
دوره جدید، شماره ۲۶، بهار ۱۳۹۹، صص ۳۲۱-۳۰۵ New Period, No 26, 2020, P 305-321
شماره شاپا (۷۰۱۸-۲۴۷۶) ISSN (2476-7018)

تمرکز گرایی و تمرکززدایی در نظام حقوقی ایران

سحر محمد ظاهری
کارشناس ارشد گروه حقوق اقتصاد مالی، دانشگاه آزاد اسلامی، بوئین زهرا، ایران

چکیده

صرف‌نظر از مناقشات مفهومی و روش‌شناختی، آنچه عملاً در کشورهای در حال توسعه یا گذار در چندین ساله اخیر با تاسی از مفهوم تمرکززدایی اتفاق افتاده است، معمولاً با عنوان «اصلاح اداره محلی» مطرح می‌شود. بیشتر مطالعات انجام شده در این زمینه نیز بر موارد تغییر در ساختارهای سرزمینی (مانند اندازه مطلوب واحدهای سرزمینی و تعریف تعداد سطوح سرزمینی)، الگوهای مناسبات مالی و بودجه ای بین سطوح مختلف دولت و مبنای قانونی دولت محلی تکیه دارد. به مسائلی مانند تفویض اختیارات در سطوح مختلف دولتی و طراحی ساختار دقیق اداره دولتی در سطوح مختلف کمتر پرداخته شده است. از این گذشته اصلاح اداری صرفاً به مسائل محلی که تاکید اصلی تمرکززدایی است محدود نمی‌شود. در نظام حقوقی ایران نیز تمرکز زدایی از اهمیت فراوانی برخوردار است، آنچه این اهمیت را دو چندان می‌نماید، نقش تمرکز و عدم تمرکز بر سازمان‌های اقتصادی می‌باشد. چرا که این سازمان‌ها نقش بسزایی در نظام بودجه‌بندی دارند. از آنجا که تمرکز و عدم تمرکز در پاره‌ای از اوقات دچار ابهامات در ملزومات سیاستگذاری و قانونگذاری برا تمرکززدایی می‌گردد پژوهش حاضر با هدف انجام نقش تمرکزگرایی و تمرکززدایی در نظام حقوقی ایران به نگارش درآمده است. نتایج حاکی از آن است که موانعی همچون فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای، ابهام در جایگاه قانونی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ملزومات سیاستگذاری و قانونگذاری برای تمرکززدایی در ایران وجود دارد.

واژه‌های کلیدی: تمرکز زدایی، تمرکزگرایی، سازمان‌های اقتصادی، بودجه‌بندی

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

۱- مقدمه

با توسعه وظایف دولت وافزایش سریع هزینه‌های دولتی وپیوند آن با وضعیت عمومی اقتصاد کشور، نیاز به بهبود در سیستم‌های برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت منابع بخش عمومی مطرح می‌گردد و علیرغم تمامی مفروضات علمی در خصوص بودجه‌ریزی، متاسفانه نظام بودجه‌ریزی در ایران با مشکلات و مسائلی روبه روست که پس از گذشت نزدیک یک قرن تاکنون همچنان لاینحل باقیمانده است.

نحوه اجرا و برنامه‌ریزی‌های مالی دولت معمولا به دو شکل متمرکز و غیرمتمرکز صورت می‌گیرد. در برنامه‌ریزی متمرکز، تمام جوانب و زوایای نظام برنامه‌ریزی در کشور، تحت کنترل یک سازمان برنامه‌ریز مرکزی قرار دارد و وظیفه این سازمان معمولا تنظیم برنامه و تعیین اهداف و اولویت‌های برنامه، برای تمام بخش‌های اقتصادی است و تمام تصمیم‌گیری‌ها در مورد نحوه سرمایه‌گذاری‌ها برای دستیابی به اهداف در نظر گرفته شده در برنامه و تخصیص منابع تولید، درکنترل سازمان برنامه‌ریز است. در مقابل در برنامه‌ریزی غیرمتمرکز زمینه برای فعالیت سرمایه‌گذار خصوصی ایجاد می‌شود که خود می‌تواند موجب ارتقاء روحیه رقابت و حداکثر استفاده از منابع محدود اقتصادی شود. از این رو، بررسی تفاوت رویکرد برنامه‌ریزی مالی دولت‌ها طی تنظیم برنامه‌های مالی، امری ضروری است که مسیر پیشبرد و پیشرفت برنامه‌ها را نیز مشخص می‌کند.

۲- تمرکزگرایی و عدم تمرکزگرایی در الگوهای توسعه

در سال‌های آغازین دهه ۱۹۵۰ میلادی تصور می‌شد که عوامل دستیابی به توسعه، منابع مالی و فیزیکی و تجربه عملیاتی است که باید از کشورهای پیشرفته صنعتی غرب به کشورهای توسعه نایافته انتقال یابد در آن فقر و نابرابری‌های اجتماعی، ناکارآمدی الگوی رشد اقتصادی را به اثبات رساند. اکنون ابعاد و رویکردهای جدیدی پیش‌روی برنامه‌ریزان، سیاستمداران و مجریان توسعه قرار گرفته است و از آن جمله، فقرزدایی، کاهش نابرابری های اجتماعی، تأمین نیازهای اساسی، توسعه منابع انسانی، توسعه زیست‌محیطی و توسعه مشارکتی و در نهایت توسعه درون زای پایدار هستند.

۱-۲- الگوی رشد اقتصادی

زمانی توسعه به معنای رشد درآمدسرانه و افزایش تولید ناخالص ملی در مناطق کمتر توسعه یافته تلقی می‌شد و این تفکر رایج دهه ۱۹۶۰ میلادی بود. پل باران (۱۹۷۵)، رشد و توسعه را افزایش تولید سرانه کالاهای مادی تعریف می‌کند. روستو نیز معتقد بود متغیر درآمد سرانه می‌تواند از پس معضلات کل

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

جامعه برآید و جامعه را به سمت رشد و توسعه هدایت کند. به نظر این دو اقتصاددان رشد اقتصادی عامل حرکت جامعه سنتی و تبدیل آن به جامعه مدرن و صنعتی است.[۱]

۲-۲- الگوی تلفیقی توسعه اجتماعی و اقتصادی

از آنجا که نرخ رشد بالای اقتصادی در دهه ۱۹۶۰ میلادی نتوانست پیشرفت رضایت بخش در زمینه توسعه را بوجود آورد. پژوهشگران توسعه با مطالعه جوانب مختلف اجتماعی و اقتصادی توسعه به فکر تلفیق این جنبه از توسعه گردیدند. به طوری که سازمان ملل متحد در راستای راهبرد توسعه بین‌المللی در جمع‌بندی برنامه‌ها و سیاست‌های خود، مولفه‌های اجتماعی و اقتصادی را با لحاظ کردن جنبه‌های همه بخش‌ها و جنبه‌های توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی با هم در نظر گرفته می‌گیرند.[۲]

در این الگو همه بخش‌ها با هم در نظر گرفته می‌شوند و قرار نیست بخش یا جنبه‌ای از توسعه حذف یا نادیده گرفته شوند.

۲-۳- الگوی نیازهای اساسی

رویکرد نیازهای اساسی در سال ۱۹۷۶ با هدف دستیابی به حداقل معینی از سطح زندگی تا پایان قرن بیستم را مطرح و در دستور کار بسیاری از حکومت‌ها و متخصصین توسعه قرار گرفت. در الگوی نیازهای اساسی محور توسعه بر روی روستاییان، کشاورزان و رفاه فردی متمرکز بود[۳]گرچه این الگو هم مانند سایر الگوهای توسعه نتوانست اقبالی به دست آورد و در پایان سال ۱۹۷۰ الگوی توسعه رشد درون زا مورد توجه سازمان یونسکو قرار گرفت.[۴]

۲-٤- الگوی توسعه رشد درون زا

رویکرد رشد درون‌زا به توسعه نیازمند آن است که زمینه فرهنگی- اجتماعی خاص یک جامعه که توسعه در آن رخ می‌دهد و نیز شرایطی که به آن فرهنگ خاص مربوط می‌شود، مدنظر قرار گیرد. رویکرد درون زا از یک سو باعث می‌شود مردم نقش موثری در پیشرفت تکنولوژی خود ایفا کنند و از سوی دیگر یکپارچگی و پیوند توسعه را با ساختارهای اجتماعی و فرهنگی، تضمین می‌کند[۵]چنین رویکردی فرض را بر آن می‌گیرد که راه حل جهان شمول برای توسعه وجود ندارد و سیاست‌های توسعه از کشوری به کشور

۱- الماسی، حسن، مدیریت توسعه از تئوری تا عمل، تهران، انتشارات سپاهان، ۱۳۸۹، ص ۲۵

۲- سلطانی عربشاهی، سیمین، مدیریت توسعه. تهران: انتشارات استادی، ۱۳۸۸، ص ۳۶

۳- الماسی، پیشین، ص ۲۶

۴- ملکی، حسن، تمرکز گرایی و تمرکز زدایی در فرایند برنامه ریزی توسعه آموزشی، ماهنامه اجتماعی –اقتصادی، شماره ۱۸۰، ۱۳۹۴، ص ۶۲

۵- یونسکو، ۱۹۹۷

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

دیگر و از وضعیتی به وضعیت دیگر فرق می‌کند. در حقیقت مشکلاتی که کشورهای رو به توسعه، در مسیر توسعه در چند دهه گذشته با آن مواجه شدند، موجب توجه به جنبه‌های فرهنگی توسعه گردید. از این نظر توسعه‌ای که از مشارکت بعد فرهنگی برخوردار است و در پیوند با ساختارهای فرهنگی- اجتماعی کشورهای درحال توسعه است، نه تنها قادر است توسعه واقعی در حوزه‌هایی اصیل مثل آموزش‌وپرورش، ارتباطات، علم و تکنولوژی، محیط‌زیست، کشاورزی، مسکن، بهداشت و. . . را در برگیرد، بلکه نیروهای خلاق مردم را برای یافتن راه‌حل‌های محلی مشکلات به کار می‌گیرد. چنین توسعه‌ای قادر خواهد بود بدون نیاز به حمایت خارجی، حیاتی مستقل پیدا کند و موجب پیشرفت سازوکارهای داخلی شود؛ و در صورت بروز خطا و اشتباه نیز اعلام خطر کرده به اصلاح آنها بپردازد و در مقابل توسعه‌ای که بعد فرهنگی را نادیده می‌گیرد و متکی بر الگوهای خارجی است، به علت ناسازگاری با ساختارهای فرهنگی- اجتماعی، در صورت بروز نابسامانی، از قابلیت لازم برای اصلاح نابسامانی‌ها برخوردار نیست. چنین توسعه‌ای خلاقیت فرهنگ بومی را برای یافتن راه‌حل‌های محلی مشکلات از رشد باز می‌دارد[1]الگوی توسعه رشد درون‌زا همان مساله‌ای است که کشور ما به آن نیاز دارد یعنی تکیه بر بومی‌گرایی در علوم و فناوری به جای نگاه به بیرون و دست دیگران که نیاز است به آن توجه شود.

۵-۲- ماهیت برنامه‌ریزی توسعه در ایران

در میان کشورهای درحال توسعه، ایران یکی از پیشگامان تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود. می‌توان گفت که فکر برنامه‌ریزی در کشور ما از سال ۱۳۲۷ یعنی شروع اولیه برنامه عمرانی، مطرح شد و طی برنامه‌های بعدی به تدریج در مفهوم و کارکرد دچار تغییر و تحول شد. از سال ۱۳۲۷ تا سال ۱۳۵۶ در مجموع ۵ برنامه به اجرا درآمد که در یک نگاه می‌توان گفت ساخت زیربناها و صنایع، ارتباطات و حمل و نقل، تولید ثروت از طرق مختلف از جمله اکتشافات و ایجاد کارخانجات، توسعه کشاورزی مهمترین اقدامات این برنامه‌ها بوده است. به استناد مدارک موجود در ۵ برنامه اجرایی در قبل از انقلاب در برنامه عمرانی اول ۱۳۲۷ تا ۱۳۳۴ و به خصوص برنامه عمرانی سوم ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶ بیشترین توجهات به نظام تعلیم و تربیت آن هم در بعد کمی گردید که به ساخت مدارس و کتابخانه‌های عمومی گردید[2]بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، در مجموع چندین برنامه توسعه‌ای به مرحله اجرا درآمده است که برنامه توسعه آموزشی در دل برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جای گرفته است. گرچه هیچکدام از برنامه‌های

۱- سلطانی، عربشاهی، پیشین، ص ۳۷

۲- سیف الدینی، فرانک و خواه موسی، پناهنده چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران. پژوهش جغرافیای انسانی، شماره ۷۳، ۱۳۸۹، ص ۸۳

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

توسعه‌ای نتوانستند به آن اهدافی که برای آنها طرح‌ریزی شده بود برسند؛ اما توانستند اصلاحاتی هر چند کوچک در حوزه برنامه‌های توسعه آموزشی داشته باشند. که توسعه کمی زیرساخت‌ها و فضاهای آموزشی آن هم در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی از آن جمله‌اند.

ذکر این نکته لازم و ضروری است که ماهیت همه برنامه بدون استثناء در ایران دستوری بوده است و این در حالی است که کشورهای توسعه یافته از ماهیت ارشادی- دستوری و بعضاً کاملاً ارشادی در برنامه‌ریزی توسعه‌ای برای پیشبرد برنامه‌ها استفاده می‌کنند. در برنامه‌های دستوری، نواحی و مناطق کمترین نقش را در تصمیم‌گیری‌ها در تدوین برنامه‌ها ایفا خواهند کرد ولی در اجرای آنها بیشترین نقش و وظیفه بر عهده نواحی و مناطق خواهد بود. در برنامه‌های ارشادی، نقش اصلی را نواحی و مناطق بازی خواهند کرد و آنها هم در تدوین و هم در اجرای برنامه‌ها ایفای نقش خواهند کرد.[۱] لازم به ذکر است در حال حاضر نیز هنوز برنامه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران جنبه دستوری دارد نه ارشادی و این نشان‌دهنده این است که دولت ایران هنوز به رشد و توسعه دست نیافته است چرا که برای پشبرد برنامه‌ها نیاز است علاوه بر ماهیت دستوری از ماهیت ارشادی نیز استفاده شود.

۳- مقایسه عدم تمرکز و تمرکز در نظام‌ها و سازمان‌های اقتصادی

در خصوص عدم تمرکز و تمرکز در نظام‌ها و سازمان‌های اقتصادی باید در نظر داشت که عدم تمرکز در سازمان‌های اقتصادی شامل سوء تفاهمات راجع به عدم تمرکز، عدم تمرکز یک نوع از تشکیلات، کامل نبودن عدم تمرکز و عدم تمرکز به معنای پراکندگی تقسیم می‌گردد و تمرکز در این سازمان‌ها به تجمع اختیارات، آسان نمودن عمل رهبری شخصی، اتحاد عملیات و کنترل ضروریات تقسیم می‌گردد که در ذیل به بررسی آنها خواهیم پرداخت:

۱-۳- عدم تمرکز در سازمان‌های اقتصادی

عدم تمرکز که هنر و علم مدیریت حرفه‌ای را توصیف می‌نماید یکی از پیچیده‌ترین فنون اداری است. از عدم تمرکز در موارد مختلف ممکن است استفاده شود که بعضی از این موارد مفید، برخی گنگ و مبهم و برخی دیگر کاملاً مغایر هدف سازمان می‌باشد. اگر موسسه‌ای مایل است که توسعه باید، ایجاد عدم تمرکز می‌تواند محصول جدید را افزایش دهد، پیشرفت‌های فنی را آسان نماید و بر تعداد مدیران بیافزاید. برای حل مشکلاتی از قبیل رکود و کسادی بازار فروش و اختلافاتی که به حد افراط رسیده عدم تمرکز تجویز

۱- ملکی، پیشین، ص ۶۳

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

می‌شود. در این مورد همچنان که ممکن است با احتیاط کامل دارویی تجویز شود این عقیده وجود دارد که اگر عدم تمرکز به میزان کم خوب و به نفع شرکت است مسلماً بیشتر آن بهتر بوده و نفع بیشتری دارد.[۱] بعضی اوقات این سند خوش‌بینی (عدم تمرکز) کاملاً گنگ و مبهم می‌شود. شرکتی بدون ایجاد تمرکز مناسب به طور سریع و به میزان زیادی عدم تمرکز یافت و ناگهان متوجه شد که در آن واحد در نیمه راه‌های تولید محصول قدم برداشته و تقریباً طریق موفقیت‌آمیز بدست آوردن محصول را همراه با میلیون‌ها دلار سود از دست داده است. شرکت دیگری متوجه شد که عدم تمرکز آزادی بیش از اندازه‌ای در اتخاذ تصمیم به کارکنان شرکت می‌دهد. مدیرعامل شرکت تحت تاثیر عقاید یکی از روسای قسمت‌ها که ترفیع مقام بیش از اندازه‌ای یافته بود قرار گرفت و پیش‌بینی خوش‌بینانه او را پذیرفت و تمام سرمایه کشور را در راه بدست آوردن گیاهی برای تهیه پلاستیک و بدون در نظر گرفتن صنعت نفت، خرج کرد و سودی را که مدت‌های طولانی ممکن بود عاید شرکت شود از دست داد.

۱-۱-۳- سوءتفاهمات راجع به عدم تمرکز

عدم تمرکز دارای معانی مختلف می‌باشد. علت اساسی آن نوع استفاده است که از عدم تمرکز در موارد مختلف میشود. مثلاً عدم تمرکز اداری، عدم تمرکز فنی و عدم تمرکز استخدامی و غیره. عدم تمرکز در آن واحد ممکن است به معنی جدا نمودن امکانات، یک نوع از تشکیلات و تفویض اختیار اتخاذ تصمیم باشد.

۲-۱-۳- عدم تمرکز یک نوع از تشکیلات

در خیلی از ادارات این عقیده حکمفرماست که عدم تمرکز یک نمونه مشخص از تشکیلات بوده و فقط یک شرکت در صورت تغییر تشکیلاتش می‌تواند عدم تمرکز یابد. این موضوع صحیح نمی‌باشد و علت وجود این اشتباه اقسام مختلفی است که برای عدم تمرکز قائل می‌شوند. در حالی که اختلاف در وضع استخدامی نوع دیگری توصیف می‌شود تا عدم تمرکز در وضع تقسیم وظایف قسمت‌ها. گرچه این وجه تمایز ظاهراً صحیح می‌نماید ولی در حقیقت همانقدر معنی دارد که بگوییم دو نوع ذات الریه موجود است ذات الریه مردانه و ذات الریه زنانه. تمرکز و عدم تمرکز توسعه تفویض اختیار را نشان می‌دهد. تفویض اختیار در مرحله اول مربوط می‌شود به دادن مسئولیت و اختیار یک فرد به فرد دیگر. عدم تمرکز احتیاج به تفویض مرتب و منظم اختیارات، در یک تشکیلات وسیع دارد. این موضوع باید تذکر داده شود که عدم تمرکز و تمرکز هم در وضع استخدامی و هم در وضع تقسیم وظایف ممکن است در مراحل بالا یا پایین سازمان باشد. این موضوع حقیقت دارد که عدم تمرکز در وضع تقسیم وظایف آسانتر است. ولی بهرحال

۱- آلن، لوئیس، تمرکز و عدم تمرکز در سازمانهای اقتصادی، مجله اقتصاد تعاون، دوره جدید، شماره ۵۲، ۱۳۷۴، ص ۲

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

باید وجه تمایزی بین ساختمان تقسیم وظایف و محلی که در داخل این ساختمان اختیارات قرار دارد وجود داشته باشد.[۱]

۳-۱-۳- کامل نبودن عدم تمرکز

این عقیده که عدم تمرکز مطلق یک وضع مطلوب می‌باشد کاملاً فریبنده و سفسطه‌آمیز است. نه تمرکز و نه عدم تمرکز هیچکدام نمی توانند به طور کامل وجود داشته باشند. بلکه رعایت یک تعادل و توازنی بین آنها همیشه ضروری است. اگر مرکزی دارای اختیار برای عمل نقشه‌کشی، دادن تشکیلات، مرتبط ساختن قسمت‌ها، تحرک و کنترل آنها و اتخاذ تصمیمات لازم نباشند شرکت از بین خواهد رفت. ولی این تمرکز نمی‌تواند به صورت کامل بوجود آید و اگر شرکتی مایل به ادامه عملیات خود می‌باشد باید در واحدهای عملیات شرکت عدم تمرکز بوجود آید. اگر مدیران کارخانه نتوانند تصمیمات لازم و ضروری را اتخاذ نمایند این فلج و ناتوانی به زودی به نقاط بالا و به مرکز فعالیت‌ها رخنه خواهد کرد.

٤-۱-۳- عدم تمرکز به معنی پراکندگی

عدم تمرکز همیشه با پراکندگی امکانات فنی اشتباه می‌شود. در حالیکه کاملاً از یکدیگر مجزا و متمایز می‌باشند. پراکندگی یعنی اختلافات فنی که بین جریان بنا کردن ادارات و یا تاسیسات کارخانه وجود دارد. اگر شرکتی با مرکزش که در تهران می باشد تاسیساتی در کرمان و در یزد بنا نماید این عمل به معنی پراکندگی است ولی حتماً نشانه عدم تمرکز نمی‌باشد. عدم تمرکز می‌تواند بدون جدا نمودن امکانات پیشرفت نماید و امکانات هم می‌تواند بدون عدم تمرکز از یکدیگر پراکنده شود.

به مناسبت سوءتفاهم شدیدی که در این مورد وجود دارد بهتر است در قدم اول این دو مفهوم یعنی تمرکز و عدم تمرکز روشن گردد.

۲-۳- تمرکز در سازمان‌های اقتصادی

تمرکز یعنی تجمع اختیارات در مرکزی داخل سازمان. همانطور که دیدیم مدیر ممکن است کارهایی انجام دهد و مسئولیت‌هایی داشته باشد که انجام آن به وسیله افراد زیردست او بهتر صورت گیرد و همین طور نیز امکان دارد مدیر اختیار اتخاذ تصمیماتی را داشته باشد که در قسمت‌های فرعی این تصمیمات بهتر اتخاذ شود. این مدیر ممکن است اجازه انجام کارها را به قسمت‌های پایین تر بدهد ولی بدون تفویض اختیارات لازم برای انجام این کارها به قسمتهای مربوط. وجه تمایز تمرکز این است که قسمت اعظم تصمیمات به وسیله کسانی اتخاذ می‌شود که خود مجری کارها نمی‌باشند. یعنی تصمیمات در راس سازمان

۱- آلن، پیشین، ص ۳

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

اتخاذ می گردد نه به وسیله کسانی که آنها را انجام می‌دهند. فایول می گوید: «هرچه که باعث بالا رفتن اهمیت نقشی که قسمت‌های فرعی دارند می‌شود عدم تمرکز، و آنچه که باعث کم شدن این اهمیت می گردد تمرکز نامیده می‌شود.»[1]

۱-۲-۳- تجمع اختیارات

هر مدیری اختیارات معینی دارد و همانطور که در نظر داریم؛ هر مدیری برای انجام نقشه‌ها، دادن تشکیلات، تحرک و هماهنگ نمودن و کنترل قسمت‌ها باید اختیاراتی داشته باشد. این اختیارات با توجه به کار افرادی که او آنها را اداره می کند به مدیر داده می‌شود.

اگر اختیارات در راس سازمان جمع شده است تصمیمات اتخاذ شده هر اندازه که ممکن است باید به روشی باشد که در سازمان معمول است تا در حل مشکلات نیز از روشهای گذشته استفاده گردد.

۲-۲-۳- آسان نمودن عمل رهبری شخصی

رهبری شخصی برای موفقیت یک شرکت کوچک که مراحل مختلف ترقی خود را طی می کند اثر فوق‌العاده دارد. با وجود این حقیقت باید محل استقرار اختیار و نوع تشکیلات طوری باشد که عمل رهبری شخصی را آسان نماید و موفقیت و بقای هر عملی که در رقابت بازار شروع می‌شود بستگی به قابلیت انعطاف آن دارد تمرکز در شرکتی که تحت رهبری مدیر با استعدادی می باشد که خود را با تغییرات جدید وفق می‌دهد سرعت در اتخاذ تصمیم، انجام عملیات پرخطر و تحرک زیاد دارد. وجه تمایز شرکت کوچکی که با تمرکز اداره می‌شود نوع محصول و یا فروش شرکت است که آن را در مزایای رقابت قرار می‌دهد.

مثلاً در سال ۱۹۴۵ او. آ. ساتن با علاقه زیادی وضع ثابتی را که در صنعت بادبزن‌های برقی وجود داشت، که هیچ نشانهای از ترقی و تکامل برای مدت ۲۰ سال در آن دیده نمی‌شد، نشان داد. او ایده هایی درباره حرکت هوا از علم جدید آئرودینامیک بدست آورد و در گاراژی واقع در ویچیتا شروع به ساختن بادبزن ایده‌آلی خود نمود. با آگهی نمودن برای بادبزن خود به عنوان (هواگردان) که هم برای جریان هوا در تابستان و هم در زمستان موثر بود، قادر شد که یک بازار همیشگی برای فروش آنها بدست آورد. ابداع او در طرح و بازاریابی او را قادر ساخت که بتواند با غول‌های صنایع که در نوع تخصص او وجود داشتند مقابله نماید و آنها را شکست دهد.

۱- آلن، پیشین، ص ۳

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

امروز شرکت او. آ. ساتن با سرمایه‌ای به ارزش ۹ میلیون دلار که شامل ماشین آلات، هواگردان‌ها و تصفیه هوا و موتور می‌باشد و با فروش سالیانه‌ای در حدود ۴۰ میلیون دلار با سرعت زیاد به نقطه‌ای می‌رسد که باید راجع به تمرکز یا عدم تمرکز دادن اختیارات تصمیم جدی اتخاذ شود.

پل دی آرنولد معتقد بود که می توان نانی خوشمزه‌تر و اشتهاآورتر از نان معمولی تهیه کرد و در سال ۱۹۴۵ کارش را با نانوایی کوچکی شروع کرد و نان سفید خانگی او با وجود قیمت زیادی که برای آن تعیین کرده بود به طور موفقیت‌آمیزی با نان‌های معمولی رقابت کرد.

یک شرکت کوچک تا موقعی که عملیاتش را به طور موثری انجام می‌دهد می‌تواند در تحت رهبری یک رهبر برجسته از مزایای تمرکز استفاده نماید. لازم به تذکر است که وقتی شرکت‌های بزرگ با عدم تمرکز اداره می‌شوند در حقیقت سعی می‌کنند که یک چنین وضعی در داخل سازمان خود به وجود آورند.

بیشتر شرکت‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که برای اتحاد و اتصال تمام عملیاتی که برای نیل به هدف مشترک انجام می‌گیرد تمرکز لازم است؛ یعنی برای هماهنگ نمودن قسمت‌های مختلف که برای هدف واحدی فعالیت می‌کند احتیاج به تمرکز وجود دارد. به طوری که اگر عدم تمرکز بیش از اندازه در شرکت حکمفرما باشد این اتحاد و اتصال به خطر می‌افتد.

یک شرکت معروف بین‌المللی احتیاج به هماهنگ نمودن قسمت‌ها را به وسیله تمرکز نشان داده است. در سال ۱۹۲۲ شرکت مزبور تاسیس شده و به ۲۶ قسمت فرعی که متعلق به خودش بود تقسیم گردید. عملیات قسمتهای مختلف شرکت به طور مستقل انجام می‌گرفت. در نتیجه عملیات شرکت گران تمام می‌شد. ۸ نفر شیمیست در این شرکت کار می‌کردند که هر یک متصدی یک لابراتور بودند. چند تا از این لابراتورها در آن واحد یک عمل را انجام می‌دادند. در یک حالت این طور اتفاق افتاد که سه تا از لابراتورها تحقیقات خود را برای یافتن جواب مسئله‌ای ادامه می‌دادند در حالیکه لابراتور چهارم جواب آن را مدت‌ها قبل یافته بود. قیمت‌گذاری مستقلی که بوسیله هریک از قسمت‌ها انجام می‌گرفت قیمت محصولات را بی‌اندازه بالا برد. به علت فقدان اتحاد در کوشش‌های شرکت در مورد فروش دو یا سه فروشنده از طرف قسمت‌های مختلف برای فروش محصول مشابه به یک مشتری مراجعه می‌کردند. چون انبار محصولات ساخته شده هر قسمت مجزا بود اگر مشتری از چند قسمت مختلف خرید می‌کرد درست مثل موقعی که از چند شرکت مختلف خرید کند کالاهای خریداری شده او در مراحل مختلف به دستش می‌رسید. این شرکت متوجه شد که به زودی کنترل تمام قسمت‌ها از دست روسای شرکت خارج خواهد شد. شرکت توانست اتحاد لازم برای ادامه عملیات را به وسیله یک کاسه نمودن و تمرکز دادن تشکیلات و تقسیم آنها به سه قسمت رنگسازی تهیه قماش و رنگرزی بدست آورد. به وجود آمدن این تمرکز که مورد احتیاج شرکت نیز بود آن را قادر ساخت که هم بازارهای ثابت و نامحدود و هم محصول عالی بدست آورد.

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

۳-۲-۳- اتحاد عملیات

اگر شرکت بخواهد که تمام قسمت‌ها در زمان معین کار واحدی را انجام دهند باید در مورد اتخاذ تصمیم‌های اختصاصی تمرکز یابد، تنها در صورتی اتحاد مقصود و نقشه و کنترل وجود دارد که تصمیمات عمده به وسیله یک مرکز اختیار که در راس قسمت‌های اجرایی قرار دارد اتخاذ شده باشد.

وقتی اتحاد عملیات مورد نظر است به خصوص در شرکت‌هایی که دارای قسمت‌های متعدد است تمرکز اتخاذ تصمیم لازم است در شرکت مورد مثال ما هریک از انبارهای کالا به قدری عدم تمرکز یافته است که مدیران می‌توانند به عنوان یک تاجر مستقل عمل نماید. مدیر هر انبار می‌تواند به هر نحوی که آن را بهترین راه تشخیص می‌دهد انبار را اداره نماید و قیمت‌های موردنظر خود را پیشنهاد کند.

اگر این مسائل در شرکتی تمرکز نیافته باشد در خیلی از موارد یافتن اساسی برای تعیین اینکه چه نوع باید به کارمندی ترفیع رتبه داده شود، چه موقع اضافه حقوق پرداخت گردد و آیا حقوق‌های پرداخت شده در چه موارد با یکدیگر اختلاف پیدا خواهند کرد، دچار اشکال می‌شود.

بند چهارم: کنترل ضروریات

در مورد اتخاذ تصمیماتی که مربوط به ضروریات شرکت می‌باشد که مسلماً در روی تمام قسمت‌های مختلف اثر می‌کند تمرکز بی نهایت ضروری است. مثلاً در شرکت بزرگ بین‌المللی تهیه لیست کالای موردنیاز قسمتهای مختلف، عدم تمرکز وسیعی یافته است و هرگاه که مدیران محلی دریابند که مشتریان در مدت سه یا شش ماه آینده کم یا زیاد خواهند شد به همان اندازه احتیاجات خود را برای مقابله با پیش بینی های انجام شده کم یا زیاد خواهند کرد. هرچه ضرورت حادتر و موقعیت رقابت‌آمیزتر باشد احتیاج به تمرکز اتخاذ تصمیم بیشتر است.[۱]

٤- موانع و مسائل توسعه منطقه‌ای در ایران در پرتو الگوی متمرکز تصمیم‌گیری

به نظر می‌رسد قبل از هر چیز چالش مفهومی و معنایی بر سر تعریف اهداف و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران موجب سردرگمی‌ها و حرکات آزمون و خطایی در این زمینه شده است که بخشی از این سردرگمی ها به ماهیت این سطح از برنامه ریزی ارتباط دارد.[۲] روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران نشان می‌دهد که به دلیل حاکمیت بینش معمارانه‌ای که برنامه‌ریزی منطقه‌ای را نوعی تداوم معماری در سطح تلقی می‌کند و یا نگرشی که آن را صرفاً سیاستی برای توسعه اقتصادی یا گسترش عدالت اجتماعی

۱- آلن، پیشین، ص ۴

۲- شیخی، محمد، برنامه ریزی منطقه ای در ایران (۱۳۸۰-۱۳۶۰) ضرورت ها، گرایش‌ها و چالش‌ها. فصلنامه مدیریت و برنامه ریزی شهری، سال دوم، شماره ۶، ۱۳۸۰، ص ۲۱

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

می‌داند، عملاً فضای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به تبعیت از این دو گرایش، از تشخیص نیازها و اولویت‌های واقعی سطوح مختلف منطقه‌ای بازمانده و همین امر منجر به بروز ابهام و آشفتگی در شرح خدمات تهیه طرح‌های منطقه ای و تدوین اهداف آنها شده است.[۱]

علاوه بر این، مفهوم منطقه و تعریف حدود جغرافیایی آن نیز در طول برنامه‌های توسعه با ابهام مواجه بوده است. با توجه به اهداف گوناگون برنامه‌های منطقه‌ای در ایران، منطقه گاه بنا به ضرورت و اجبار سیاسی مترادف با تقسیمات سیاسی کشور، یعنی استان و شهرستان، و زمانی بزرگتر و گاه کوچکتر در نظر گرفته شده است. این در حالی است که طرح های فرادست نظیر آمایش سرزمین (ستیران) یا طرح کالبدی ملی (مصوب ۱۳۷۵) همواره منطقه را فراتر از تقسیمات سیاسی کشوری مورد توجه قرار داده‌اند. به طور کلی می‌توان گفت که یکی از چالش‌های اساسی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران فقدان درک یکسان از مفهوم منطقه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای است.[۲]

۱-٤- تمرکزگرایی سیاسی- اداری

بررسی نتایج حاصل از تجربه طولانی تهیه برنامه‌های منطقه در گذشته، نشان می‌دهد که به علت وجود سیستم برنامه‌ریزی مرکزی و تسلط برنامه‌ریزی کلان اقتصادی و برنامه ریزی بخشی (سکتورال) برنامه‌ریزی منطقه‌ای همواره تحت تاثیر برنامه‌های کلان و بخشی قرار داشته و در جهت آن هدایت می‌شده است[۳] تلاش‌های انجام شده در این مسیر از تعیین قطب‌های توسعه، تهیه برنامه‌های لازم، ایجاد تشکیلات و قوانین مورد نیاز در برنامه توسعه و عمرانی قبل از انقلاب تا توجه به بودجه‌بندی استانی و تفویض اختیارات مالی و اداری به مناطق (که در زمان حاضر در قالب تشکیلات استانی در کشور مطرح است)، پیش‌رفته است؛ به عبارت دیگر، 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 در کشور (اقتصاد وابسته به نفت) تاکنون توفیق کامل حاصل نشده است.[۴]

در برنامه اول عمرانی پس از انقلاب تلاش در جهت برنامه‌ریزی غیرمتمرکز بوده است. از این رو استان‌ها در مرحله اول برنامه‌ریزی در فرآیند تهیه و تنظیم برنامه نقش فراوانی داشتند. لکن اسناد برنامه ای استان‌ها به علت ناهماهنگی، قابل تلفیق با برنامه‌های بخشی و کلان نبود و کوشش بسیار در توسعه طرح‌های خاص ناحیه‌ای به عمل آمد و یک نظام طرح‌های ملی و منطقه‌ای با اعتبارات بالا، اساس برنامه توسعه منطقه‌ای را

۱- همان، ص ۲۱

۲- سیف الدینی، فرانک، چالش ها و موانع برنامه ریزی توسعه منطقه ای در ایران، مجله پژوهش های جغرافیای انسانی، شماره ۷۳، ۱۳۸۹، ص ۹۰

۳- ملکی، حسن، مقدمات برنامه ریزی درسی. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۹، ص ۴۳

۴- سیف الدینی، پیشین، ص ۹۱

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

در برنامه اول بعد از انقلاب تشکیل می‌داد در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴)، دولت موظف به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها گردید، اما به رغم همه تاکیدات قانون برنامه، آنچه واقعاً اتفاق افتاد، تسلط دیدگاه بخشی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای بود نه برنامه ریزی منطقه‌ای.[۱]

۲-٤- بخشی‌نگری در برنامه‌ریزی‌ها

غلبه نظام برنامه‌ریزی و اجرایی بخشی و دیدگاه رشد اقتصادی در تهیه تمامی برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور طی ۵۰ سال گذشته مانعی بزرگ برای مشارکت برنامه‌های منطقه‌ای در روند تهیه برنامه‌ها بوده است. در این نظام بخشی‌نگر، مناطق (استان‌ها) در تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه کشور مشارکت جدی و سازمان یافته ندارند. به همین دلیل برنامه‌های توسعه فارغ از توانمندی‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های مناطق کشور تهیه شده‌اند و بنابراین، برنامه‌های مذکور، نمی‌توانند متضمن توسعه و رشد برای کشور باشند.

در طی برنامه‌های قبل و به ویژه پس از انقلاب حرکت موازی دستگاه‌ها و نهادهای مسئول تهیه طرح‌های منطقه‌ای از جمله وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت کشور و نهادهایی که پس از انقلاب اسلامی شکل گرفتند چون بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، جهاد سازندگی و جز اینها از جمله عوامل ایجاد ناهماهنگی در فرآیند یکپارچه، هماهنگ و همسونگر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران بوده است در موارد متعددی دوباره کاری و چندباره کاری در طرح‌های منطقه‌ای سطوح میانی و پایینی رخ داده که اغلب نتایج حاصل به نقض و نفی یکدیگر انجامیده است. به نظر می‌رسد توجه صرف به منافع بخشی و دستگاهی عمده‌ترین عامل تشدید این چالش در دهه‌های گذشته بوده است.[۲]

۳-٤- فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای

مهمترین عامل عدم اجرا و یا معطل ماندن پیشنهادهای طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای ایران، فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای و عدم تعریف نهادها و سازمان‌های اجرایی مشخصی برای نظارت و کنترل بر توسعه فضایی و کالبدی منطقه‌ای بوده است. طرح‌های منطقه‌ای سطوح میانی (ناحیه‌ای، شهرستانی و جز آن) نیز در زمان حاضر پس از تصویب یا تایید نهایی به سازمان‌های مسکن و شهرسازی، فرمانداری‌ها و استانداری‌های مسئول و ذیربط ابلاغ می‌شوند. این در حالی است که پیشنهادهای این طرح‌ها نوعاً بین بخشی و بین دستگاهی است و در اجرا از سوی بخش یا دستگاه اجرایی خاص دچار مشکل می‌گردند و در نتیجه آنها نیز تاثیر درخور توجهی بر امور اجرایی دستگاه‌های استانی/ شهرستانی ندارند.[۳]

۱- همان، ص ۹۱

۲- شیخی، پیشین، ص ۲۲

۳- همان، ص ۲۲

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

طرح‌های مذکور عملاً قالب بودجه تخصیص یافته سالانه یا برنامه پنج ساله (بخشی) اولویت‌های خود را تعریف و مطابق آن عمل می‌کنند. در چنین وضعیتی بسیاری از پیشنهادهای طرح‌های منطقه‌ای فاقد محمل و بستر اجرایی مناسب خواهند بود. از این رو برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای بدون تعریف سطوح متناسب مدیریتی و تشکیلاتی نمی‌توانند کارآمد باشند. به طور کلی فقدان نظام برنامه‌ریزی بخشی- منطقه‌ای در کشور موجب شده است که برخی از مناطق، رشد و توسعه شتابان داشته باشند و برخی دیگر از مناطق همچنان سیر قهقهرایی را در مسیر توسعه طی کنند و اختلاف بین سطح توسعه یافتگی مناطق تشدید شود. همین خود امری است که با اصول قانون اساسی مغایرت جدی دارد. از طرف دیگر، با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از فعالیت‌های عمرانی منطقه به دست بخش خصوصی و مردم صورت می‌گیرد، عدم حضور و مداخله آنان در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای منطقه عملاً نتایج اجرایی آن را در معرض تردید قرار می دهد و مهم ترین محمل اجرایی طرح را از دسترس خارج می‌سازد.[۱]

٤-٤- ابهام در جایگاه قانونی برنامه‌ریزی منطقه‌ای

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، چه از جنبه نهادی و روند برنامه‌ریزی و چه از جنبه نظری و محصول برنامه‌ریزی، در پیوند با برنامه‌ریزی‌های ملی (عمدتاً با دیدگاه بخشی) و برنامه‌ریزی‌های محلی (عمدتاً با دیدگاه‌های کالبدی) دارای جایگاه قانونی و نقش کارآمدی نیست و راهی دراز در پیش دارد. ابهام در جایگاه قانونی، مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی و فقدان تقسیم کار مشخص بین دستگاههای ذیربط عملاً در برخورد با رقابت بین دستگاهی موجب شکل‌گیری حرکت موازی در تهیه طرح‌ها و برنامه‌های منطقه ای شده است، به نحوی که گاه با اهدافی نسبتاً مشترک و با صرف هزینه و نیروی فراوان، دو یا چند دستگاه، بدون ارتباط با یکدیگر و بی توجهی به نتایج طرح‌های تهیه شده یا در دست تهیه، طرح‌های منطقه‌ای واحدی تهیه کرده و هریک به نتایج دلخواه خود رسیده‌اند.[۲]

٥-٤- ملزومات سیاستگذاری و قانون‌گذاری برای تمرکززدایی

در ارتباط با سیاستگذاری و قانونگذاری در زمینه برنامه‌های اصلاحی تمرکززدایی می‌توان مواردی را در نظر داشت که در ذیل بدان، اشاره می‌شود:

۱. نخست باید دانست هیچ الگوی جامع و معیاری برای تمرکززدایی که در همه کشورها صادق باشد، وجود ندارد. باید تمایزات خاص تاریخی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی هر کشور مدنظر قرار گیرد. اگرچه

۱- سیف الدینی، پیشین، ص ۹۲

۲- شیخی، پیشین، ص ۲۵

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

تجربیات سایر کشورها در این زمینه مبنای مهمی می‌تواند باشد و الگوبرداری‌های مناسبی می‌توان انجام داد، اما نباید به قول محققان این رشته، دچار خطای بیولوژیک شد و بدان اتکای زیادی کرد.

۲. تمرکززدایی فرآیندی طولانی است که باید با تراکم‌زدایی آغاز شود و به تدریج به تحویل اختیار بیانجامد. از این رو اغلب، اهداف درازمدت و کوتاه‌مدتی را تعریف می‌کنند که اقدامات اتخاذ شده آمیزه‌ای از این دو هدف است. برای این نوع طرح ها نیز معمولاً دوره زمانی ده ساله‌ای پیش‌بینی می‌کنند.

۳. در دولت و مجلس باید نهادهایی ایجاد شود که از این جریان حمایت و بر آن نظارت کنند. در دولت باید مقامی هم‌تراز وزیر یا معاونت ریاست جمهور برای حمایت و نظارت بر اصلاح طرح‌های تمرکززدایی تعیین شود. معاونت ریاست جمهوری در لهستان و مجارستان برای این مقصود نمونه‌هایی از این مقامات محسوب می‌شوند. این شخص در جلسات هیات دولت و کمیسیون‌های مجلس حاضر می‌شود و نقش مهمی در هماهنگی و پیشرفت این کار به عهده دارد.

در مجلس نیز باید کمیسیونی تحت عنوان کمیسیون اصلاح اداره عمومی، تمرکززدایی یا امور مربوط به دولت‌های محلی ایجاد شود. این کمیسیون به صورت تریبون عمومی برای تبادل نظر درباره مسائل مربوط به تمرکززدایی در خواهد آمد. در طول جریان قانونگذاری درباره تمرکززدایی این کمیسیون نقش اساسی در اصلاح و تعدیل نظرها ایفا خواهد کرد.

۴. شورای خاصی برای تمرکززدایی باید ایجاد شود. این شورا شامل مقاماتی از همه سطوح (محلی، منطقه‌ای و ملی) و بخش‌ها (کار، تجارت، علوم) خواهد بود که از ابتدای فرآیند قانونگذاری تمرکززدایی تشکیل می‌شود و بر کل فعالیت قانونگذاری و اجرا نظارت خواهد کرد. این شورا باید دارای کمیته علمی مرکب از متخصصان رشته های حقوق، علوم سیاسی، مدیریت عمومی، مالیه عمومی و دیگر موضوع‌ها مرتبط باشد. همچنین ارتباط مستمر و نزدیکی با دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی در داخل و خارج از کشور برقرار کند. از آنجا که در بسیاری از کشورها مطالعه نظام مند در این زمینه، سابقه ندارد لذا باید به نهادهای تخصصی و کارشناسان داخلی و خارجی که در این زمینه تجربه دارند، اتکای زیادی شود. این شورا دستورالعمل های لازم برای تمرکززدایی را ارائه خواهد کرد.[۱]

به علاوه در کنار شورا باید کمیته مستقلی برای ارزیابی و نظارت بر کار شورا تشکیل شود که به طور اصولی بر کل کار مستمراً اشراف و نظارت داشته باشد و موفقیت‌ها و کاستی‌ها را به نهادهای سیاسی و اداری ذی ربط گزارش دهد. این شورا باید در مرحله نخست که احتمالاً چند سال به طول خواهد انجامید گزارش مقدماتی و پس از آن گزارش نهایی مربوط به تمرکززدایی را ارائه دهد.

۱- شبکه‌ی تحلیلگران تکنولوژی ایران(ایتان)، «ارائه مدلی برای ارزیابی احکام پنج ساله توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی(دفتر مطالعات برنامه و بودجه)، شماره مسلسل ۹۹۳۲، ۱۳۸۸، ص ۱۰

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

تجربه کشورها نشان داده است این شورا که شامل بخش نظارت هم است منشا تحولات بسیار مهمی در اصلاح اداری بوده است چرا که نه تنها مرجعی برای جمع آوری اطلاعات مهم در مراحل مختلف، بلکه ائتلافی برای اصلاح از میان کلیه افراد ذینفع سیاسی، اقتصادی، اداری، علمی، اقتصادی و جز آن ایجاد کرده است.[۱]

نتیجه‌گیری:

از آنجا که مفهوم تمرکززدایی با ابهاماتی روبروست، استفاده از الگوهای رایج در تمرکززدایی برای ارائه تصویری روشن از آن کمک می‌کند از نظر شکلی تمرکززدایی دارای انواع سیاسی اداری مکانی و بازار (اقتصادی) است و تمرکززدایی اداری خود به انواع تمرکززدایی، تفویض اختیار و تحویل اختیار تقسیم می‌شود. هدف تمرکززدایی اداری اصلاح سلسله مراتب و توزیع وظایف و اختیارات میان دولت مرکزی و سطوح پایین‌تر از مرکز است و در نوع تراکم‌زدایی آن برخی از اختیارات خاص مربوط به تصمیم‌گیری، مسائل مالی و امور اجرایی تحت نظارت و با حفظ صلاحیت مطلق دولت مرکزی به سطوح مختلف محلی انتقال می‌یابد. تحویل اختیار به معنی انتقال پاره‌ای از اختیارات از دولت مرکزی به واحدهای مختلف سطوح محلی است و در تفویض اختیار، بخشی از اختیارات تصمیم‌گیری و اداری در برخی از وظایف خاص به سازمان‌ها و موسسات مستقل یا تحت نظارت غیرمستقیم دولت انتقال پیدا می‌کند. تحویل اختیار اغلب در دولت‌های فدرال و تفویض اختیار بیشتر در انتقال اختیارات دولت مرکزی به سازمان‌های نیمه‌مستقل یا مستقلی است که از نظر قانونی به دولت پاسخگو هستند. به موضوع تمرکززدایی در ایران مطالعات متعددی پیش و بعد از انقلاب پرداخته است، مع ذلک جامع نبودن مطالعات مزبور و فقدان همکاری مناسب بین نهادهای حکومتی ذی ربط، مانع از ایجاد نگرشی جامع نسبت به موضوع شده است. از این رو رعایت ملزومات سیاستگذاری و قانونگذاری برای تمرکززدایی امری ضروری است تا الگوی مناسبی برای این امر تبیین و اجرا شود.

در خصوص این ملزومات، توجه بدین امر که هیچ الگوی جامع و معیار کلی برای تمرکززدایی وجود ندارد و باید تمایزات خاص تاریخی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی کشور در نظر گرفته شود، ضروری است تمرکززدایی فرآیندی زمان بر و طولانی است که از تراکم‌زدایی آغاز و به تحویل اختیار ختم می‌شود و لذا باید به تعریف اهداف کوتاه‌مدت و درازمدت برای آن پرداخت و اقدامات لازم را در راستای این دو نوع از اهداف طی برنامه ای زمانبندی شده اتخاذ کرد.

تشکیل نهادهایی در دولت و مجلس برای حمایت و نظارت بر این جریان ضروری است و با ایجاد شورایی خاص برای آن می‌توان بر کل فعالیت قانونگذاری و اجرا نظارت کرد. به کارگیری متخصصین رشته‌های

۱- همان، ص ۱۱

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

مختلف در کمیته علمی شورای مذکور به تبیین الگوی مناسب کمک می‌کند و این شورا نقش مهمی در ایجاد ائتلاف برای اصلاح نظام اداری و تقسیمات کشوری از میان کلیه افراد ذینفع سیاسی، اقتصادی، اداری، علمی، اقتصادی و جز آن ایفا خواهد کرد.

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

فهرست منابع و مآخذ

ـ آلن، لوئیس، تمرکز و عدم تمرکز در سازمانهای اقتصادی، مجله اقتصاد تعاون، دوره جدید، شماره ۵۲، ۱۳۷۴.

ـ الماسی، حسن، مدیریت توسعه از تئوری تا عمل، تهران، انتشارات سپاهان، ۱۳۸۹.

ـ سلطانی عربشاهی، سیمین، مدیریت توسعه. تهران: انتشارات استادی، ۱۳۸۸.

ـ سیف الدینی، فرانک، چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران، مجله پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۳، ۱۳۸۹.

ـ شیخی، محمد، برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (۱۳۸۰-۱۳۶۰) ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها. فصلنامه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، سال دوم، شماره ۶، ۱۳۸۰.

ـ شبکه‌ی تحلیلگران تکنولوژی ایران(ایتان)، «ارائه مدلی برای ارزیابی احکام پنج‌ساله توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی(دفتر مطالعات برنامه و بودجه)، شماره مسلسل ۹۹۳۲، ۱۳۸۸.

ـ ملکی، حسن، تمرکزگرایی و تمرکززدایی در فرایند برنامه‌ریزی توسعه آموزشی، ماهنامه اجتماعی – اقتصادی، شماره ۱۸۰، ۱۳۹۴.

ـ ملکی، حسن، مقدمات برنامه‌ریزی درسی. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۹.

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]

* * * * *

[Downloaded from jnrihs.ir on 2025-12-07]