

## نقش سیاست عدم تمرکز

در

### بر نامه‌های عمران ملی\*

سیاست عدم تمرکز و اقداماتی که دولت در جهت کاربرد آن انجام داده است از موضوعات قابل توجه سالهای اخیر است. با توجه باینکه اگر سیاست عدم تمرکز بصورت منظم و صحیح بکاربرده شود از نظر گسترش رفاه و عدالت اجتماعی و تغییر ارزش‌های اجتماعی و سیاسی نقش بسیار مؤثری بعهده دارد در این گزارش گذشته از چگونگی سیاست عدم تمرکز و تشریح اقداماتی که دولت در این زمینه انجام داده است به جنبه‌های جغرافیائی و نتایج و اثرات احتمالی آن در آینده اشاره خواهد شد.

گرچه کاربرد سیاست عدم تمرکز از اقدامات سالهای اخیر دولت است ولی توجه به اصل عدم تمرکز موضوعی است قدیمی و در قانون اساسی اصول ۹۰، ۹۱، ۹۲، و ۹۳ بآن اختصاص داده شده است.

«اصل ۹۰ - در تمام ممالک محروسه انجمن‌های ایالتی و ولایتی بموجب نظامنامه مخصوص مرتب میشود.

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

---

\*- این مقاله در چهارمین کنگره جغرافی دانان ایران گزارش شده است.

اصل ۹۲ - انجمن‌ها اختیار نظارت نامه در اصلاحات راجعه بمنافع عامه دارند.

اصل ۹۳ - صورت دخل و خرج ایالات و ولایات از هر قبیل توسط انجمن‌های ایالتی و ولایتی طبع میشود.»

در این اصول همانطور که ملاحظه میشود چگونگی تشکیل انجمن‌های دمکراتیک، انتخاب اعضاء آن از طرف مردم و نظارت آنها در اصلاحات و عمران ملی تصریح شده است. تشکیل این انجمن‌ها بدلالی تا برنامه عمرانی پنجساله چهارم (۵۱-۱۳۴۷) بتعویق افتاد و در این برنامه بود که تحت عنوان «خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی برای نیل به اهدافی برنامه» چنین آمده است.

«تسریع در اجرای اصل عدم تمرکز و ایجاد موجبات و شرایط مساعد جهت سوق سرمایه و کادری متخصص بمناطق مستعد و همچنین کاهش تراکم امور اداری و انتقال و تعویض مسئولیت‌ها و اختیارات بمقامات اداری محلی».

در اینجا لازمست تعریفی از سیاست عدم تمرکز بشود. منظور از سیاست عدم تمرکز واگذاری قدرت تصمیم‌گیری در امور عمرانی از حکومت مرکزی به واحدهای محلی است.

با تعریفی که از سیاست عدم تمرکز شد مشخص میگردد که این سیاست ریشه جغرافیائی دارد. هر منطقه بدلیل خصوصیات جغرافیائی خود چه طبیعی و چه انسانی دارای استعدادها، نیازها و امکاناتیست که توسط مردم خود آن منطقه شناخته شده و با واگذاری قدرت تصمیم‌گیری بآن مردم مسلماً امکان تحصیل حداکثر بهره‌برداری از این استعدادها و امکانات و برآورد نیازها فراهم خواهد شد. چون بررسی تفاوت‌های محلی و منطقه‌ای یکی از بخش‌های اساسی مطالعات جغرافیائی را تشکیل میدهد بنابراین این جغرافیایست که سیاست عدم تمرکز را تجویز مینماید.

ایران بدلیل خصوصیات جغرافیائی خود یعنی وسعت نسبتاً زیاد (۱۶۲۹۷۲۵ کیلومتر مربع)، تنوع در مناظر جغرافیائی خاصه ناهمواری و آب و هوا، پراکندگی

نا متعادل منابع زیرزمینی و انرژی زادارای مناطق جغرافیائی متعددی است که برای عمران و آبادی هر یک از آنها باید از سیاست عمرانی خاصی پیروی شود تا بتوان تفاوت‌های منطقه‌ای را بحداقل ممکن کاهش داد.

در برنامه‌های عمرانی اول و دوم وسوم گرچه در هدفها از اصل عدم تمرکز ذکرى بعمل آمده است ولی تحت عنوان عمران منطقه‌ای سیاست‌هایی پیش‌بینی شده که هدف آن در وهله اول سرمایه‌گذاری وسیع در مناطقی بوده است که از حیث طبیعی دارای امکانات توسعه برای تحصیل حداکثر بازده اقتصادی باشند و در وهله دوم بهبود وضع عمومی مناطق عقب‌مانده کشور مطمح نظر بوده است. تأسیس سازمانهای عمران دشت مغان و خوزستان دشت قزوین، جیرفت، کهگیلویه و بوکرگان و دشت براین اساس بوده است.

اقداماتی که در اوایل برنامه چهارم (۵۱-۱۳۴۷) صورت گرفت زمینه نسبتاً مساعدی را برای پیاده کردن اصل عدم تمرکز در سالهای بعد فراهم نمود. از جمله این اقدامات باید از سرمایه‌گذاریهای مهم صنعتی در قطبهای صنعتی (اصفهان، شیراز، اهواز، اراک، تبریز، بندر شاهرور و قزوین و غیره) و ایجاد قطبهای کشاورزی (زمینهای نزدیک سدها، ایجاد ۸۳ قطب کشاورزی)، ایجاد و یا گسترش دانشگاهها و مدارس عالی در استانها، بسط شبکه‌های مهم زیربنائی نظیر شاهراهها، ماکروویو و نظایر آن و نیز تشکیل انجمن‌های ملی (استان و شهرستان) را نام برد.

اولین قدم جدی در جهت کاربرد سیاست عدم تمرکز در سال ۱۳۵۰ (طول برنامه چهارم) همزمان با برگزاری جشنهای ۲۵۰۰ ساله شاهنشاهی برداشته شد و آن از طریق ایجاد طرحهای مجتمع عمرانی بود. دو سال قبل از این تاریخ یعنی در سال ۱۳۴۸ گروهی از کارشناسان برنامه‌ریزی برای ارزیابی فعالیت‌های سازمان برنامه به مناطق مختلف کشور اعزام شدند. این گروه در گزارش‌هایی که ارائه دادند خاطر نشان نمودند که در برنامه‌ریزی‌های ملی به بعضی از نیازهای فردی مناطق توجه نشده و این نیازها بدلیل خصوصیات محلی‌شان در چشم‌انداز برنامه‌ریزی ملی قرار

گرفته است. قرار شد برای تأمین اینگونه نیازها اعتباری فراهم شود و باین طریق طرحهای مجتمع عمرانی موجودیت یافت. این طرحها با مقیاس کوچک در زمینه های آموزش و پرورش، عمران شهری و روستائی، عمران عشایری، بهداشت و بهسازی و ارتباطات عمل میکردند. مهمترین امتیاز این طرحها با سایر طرحها واگذاری قدرت تصمیم گیری به مقامات محلی بود و بهمین دلیل طرف نظر از اثرات نوسازی و ساختمانی که داشتند دارای نتایج مهم اقتصادی و اجتماعی زیر نیز بودند:

۱- ایجاد تحرك و دلگرمی در مقامات محلی که موجب پیشرفت طرحها میشد.

۲- ایجاد ظرفیت های اجرایی جدید در سطح استانها و فرمانداریکل.

۳- ایجاد شرایط مساعد جهت انجام وظایف انجمن های شهر، استان و

شهرستان.

تجربه اجرای طرحهای مجتمع عمرانی در سال اول مشکلاتی که در راه اجرای کامل سیاست عدم تمرکز وجود داشت نمایان ساخت، این مشکلات عبارت بودند از:

۱- محدود بودن افراد متخصص و کاردان در سطح استان و شهرستان.

۲- وجود مقررات و آئین نامه های که غالباً مربوط به گذشته بوده از يك

الگوی متمرکز پیروی میکردند و با وجود آنها اجرای کامل سیاست عدم تمرکز میسر نبود.

۳- نظام بخشی برنامه ریزی در سازمان برنامه و بودجه.

۴- طرز رفتار سنتی وزراء نسبت به سیاست عدم تمرکز.

۵- نظام متمرکز بودجه.

زمانی که دوره برنامه چهارم عمرانی در حال پایان رسیدن بود سازمان برنامه با استفاده از کارشناسان خارجی به يك سلسله بررسیهای اجتماعی، اقتصادی در سطح کشور دست زد. در نتیجه این بررسیها که در بازده منطقه برنامه ریزی انجام گرفت تفاوت های شدید منطقه ای پیش از همیشه نمایان گردید (رجوع شود به جدول ۱) این

عدم تعادل در وضع اقتصادی مناطق مختلف کشور ناشی از توجه زیاد بر نامهربانان در دورانهای گذشته به رشد سریع اقتصادی کشور بود و این وضع برای دولتی که خود را مسؤول برقراری عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه ثروت میدانست نمیتوانست قابل تحمل باشد. بهمین دلیل در برنامه پنجم ضابطه «رفاه انسانی» جانشین ضابطه «سود دمی اقتصادی» گردید و توجه شدید به ایجاد تعادل در توسعه استانها و برقراری هم آهنگی در برنامه های عمرانی داده شد. این موضوع باعث شد که برنامه پنجم از نظر هدفها، فعالیت های بخش های مختلف اقتصادی و اجتماعی و نهادی برنامه ملی و بالاخره سیاست کلی با سایر برنامه های قبلی متفاوت و ممتاز باشد.

در طول برنامه پنجم برای رسیدن به هدفهای فوق قدمهای اساسی برداشته شد که مهمترین آنها قانونی کردن طرحهای مجتمع عمرانی بود. این طرحها که بعداً نام طرحهای خاص ناحیه ای بخود گرفتند گرچه سهم کوچکی از بودجه عمرانی کشور را دربرمیگیرد (بین ۵ تا ۷ درصد) ولی بعلمت ماهیت آن که در محل و با استفاده از امکانات محلی صورت میگیرد از سرمایه گذاریهای کارگر بر بشمار میآید یعنی در مقایسه با برنامه های ملی که سرمایه بر است در این طرحها از حداکثر کارگر نسبت به سرمایه استفاده میشود. در نتیجه مهمترین اثرات آنها مهاجرت و افزایش و حرکت سرمایه بین طبقات کم درآمد و تجهیز نیروهای محلی و تقویت بنیه فنی مناطق است. از خصوصیات دیگر طرحهای خاص ناحیه ای اینست که اعتبارات مربوط به آن يك جا در اختیار استان قرار میگیرد و انجمن استان این اعتبار را بر اساس ضوابطی مثل جمعیت، درآمد سرانه و مصرف، ظرفیت اجرائی، مهاجرت، نسبت بین جمعیت شهر و روستا و شرایط خاص محلی بین شهرستانها توزیع مینماید. منتهی مشخص شده است که حداکثر اعتباری که برای شهرهای مرکزی استان و فرمانداریکل اختصاص داده میشود بترتیب نباید بیش از ۵ و ۱۰ درصد کل بودجه باشد و عمران روستائی ۵۵ درصد و بقیه صرف عمران شهری گردد.

از نکات مهم این طرحها اینست که انجمن شهرستان در مورد نوع طرح و محل اجرای آن تصمیم میگیرد.

اجرای طرحهای خاص ناحیه‌ای از ابتدای برنامه پنجم بعد موجب گردید که برای اولین بار پایه برنامه ریزی غیر متمرکز بصورت تأسیس دفاتر برنامه بودجه استانها در مناطق ریخته شود. این دفاتر در ابتدا قرار بود فقط در مناطق بازده گانه برنامه ریزی بوجود آید ولی پس از تأسیس چند دفتر با مخالفت بعضی از استانداران مواجه شد که حاضر نبودند زیر نظر استاندار دیگر کار کنند و بدین دلیل سازمان برنامه ناچار شد به تأسیس يك دفتر مستقل در هر يك از استانها و فرمانداریهای کل پردازد و امروزه ۲۳ دفتر برنامه ریزی از این قبیل در سراسر کشور بوجود آمده است. این دفاتر در ابتدا دارای يك كادر محدود و ناقص فنی بودند ولی امروز بصورت يك واحد نسبتاً قوی و قابل رویت استانی در آمده است و همکاری دائم این دفاتر با انجمنهای شهرستان و استان از یکطرف و حکومت مرکزی از طرف دیگر رابطه لازم بین مردم و دولت را در سطح استان برقرار کرده است.

از اقدامات دیگری که در جهت اجرای سیاست عدم تمرکز انجام گرفته است باید از تأسیس سازمانهای توسعه استان و تأسیس مرکز آموزش و پژوهش در عمران منطقه‌ای نام برد. سازمانهای توسعه استان ابتدا در سه استان ساحلی (هرمزگان)، سیستان و بلوچستان و کردستان بوجود آمد، با اختیاراتی که از طرف وزارتخانه‌ها به استانداران این سه استان داده شده است آنها را از نظر منابع مالی و تکنیکی قوی کرده دست آنها را برای اجرای هر چه بهتر و سریعتر طرحها و بر آوردنیازهای محلی باز گذاشته است.

آخرین و مهمترین اقدامی که در جهت سیاست عدم تمرکز صورت گرفته استانی کردن بودجه است که در سال گذشته طبق قانون برنامه پنجم و دستور نخست وزیر در کنفرانس استانداران مرزی شمال، دولت بودجه سه وزارتخانه کشور، تعاون و امور روستاها و مسکن و شهرسازی را استانی اعلام کرد. در سال

۱۳۵۵ نیز سایر استانها و سازمانها که تعداد آنها به ۲۰ رسیده است بودجه خود را استانی اعلام کردند. این دستگاهها موظفند بودجه واحدهای استانی خود را دریافت و پس از بررسی و تلفیق و هماهنگی به سازمان برنامه و بودجه ارسال دارند. با توجه به مطالبی که گفته شد گرچه اقدامات مهمی در جهت کاربرد سیاست عدم تمرکز در چهار سال اخیر صورت گرفته ولی هنوز تجربه ما در این زمینه بعلاوه کوتاهی مدت قابل ارزیابی نیست. ولی آنچه مسلم است علاقه ایست که در این جهت در میان مقامات تصمیم گیرنده مملکت بوجود آمده و امید است که در آینده با اجرای صحیح و کامل سیاست عدم تمرکز، هدف اصلی که کم کردن فاصله بین مناطق مختلف و توزیع عادلانه ثروت و برقراری عدالت اجتماعی است تأمین گردد.

## جدول شماره ۱

مقایسه تولید، درآمد و هزینه‌های منطقه‌ای

(باقیمت‌های جاری)

۵	۴	۳	۲	۱
هزینه مصرف سرانده خصوصی (ب)	درآمد سرآمد منطقه‌ای (ب)	درآمد منطقه‌ای (الف)	درآمد ناخالص منطقه‌ای (الف)	منطقه
۲۰/۶۶	۲۰/۷۴	۷۶/۴۴	۸۷/۸۳	۱
۱۵/۷۱	۱۳/۳۷	۵۹/۱۲	۷۰/۷۳	۲
۳۷/۰۳	۵۴/۹۰	۳۲۷/۴۳	۴۰۵/۷۹	۳
۱۸/۰۵	۳۲/۲۸	۷۳/۳۵	۹۰/۱۹	۴
۱۳/۸۸	۱۳/۲۳	۳۴/۴۷	۳۷/۹۷	۵
۱۴/۱۵	۲۰/۹۵	۶۰/۷۰	۷۲/۵۲	۶
۱۲/۵۴	۱۹/۳۰	۳۸/۰۷	۴۲/۳۴	۷
۱۰/۲۶	۱۳/۰۸	۲۰/۴۹	۲۵/۱۶	۸
۱۵/۵۷	۱۶/۹۶	۵۱/۵۷	۵۴/۵۸	۹
۱۳/۵۴	۱۲/۷۳	۲۵/۳۵	۲۶/۷۱	۱۰
۱۰/۸۵	۶/۹۴	۵/۱۴	۸/۵۵	۱۱

الف - به میلیون ریال

ب - به هزار ریال

مأخذ: پروژه همران منطقه‌ای بتل



## منابع و ماخذ

- بررسی نتایج برنامه عمرانی سوم (۴۶ - ۱۳۴۲) سازمان برنامه ، تهران  
ایران، ۱۳۴۲.
- بررسی برنامه پنجساله عمرانی چهارم (۵۱-۱۳۴۸) سازمان برنامه تهران،  
ایران ۱۳۴۷.
- بررسی برنامه پنجساله عمرانی پنجم (۵۶-۱۳۵۲) سازمان برنامه و بودجه،  
تهران، ایران، ۱۳۵۲.
- طرح جامع اقتصادی اجتماعی قبل در عمران منطقه‌ای، اکتبر ۱۹۷۲.
- عظیمی، احمد. طرح پیاده کردن نظام عدم تمرکز در دو استان کرمان و  
کرمانشاه، نشریه سازمان برنامه، ۱۳۵۳.
- طلامینائی، الف. تجزیه و تحلیل ویژه گیهای منطقه‌ای ایران، منطقه اصفهان،  
چاپ دانشگاه تهران، ایران، ۱۳۵۳.
- نبوی، م. تمرکز و عدم تمرکز سیاسی و اداری، چاپ خواجه، تهران،  
ایران، ۱۳۵۲.
- مجموعه قوانین، آئین نامه، سیاستها و خط‌مشی‌ها درباره طرحهای خاص  
ناحیه‌ای، دفتر روشها و آموزش منطقه‌ای، سازمان برنامه و بودجه، تهران،  
ایران، ۱۳۵۴.
- نظام جدید طرحهای عمرانی، دفتر روشها و آموزش منطقه‌ای، سازمان  
برنامه و بودجه، تهران، ایران، ۱۳۵۴.

Adahl, A. Motives and Prerequisites for Decentralization  
Iran: Shiraz, June, 1974.

Azimi, A. Evaluation of the Fifth plan in the light of the  
Regional Development Activities. A Report for the center  
for Research and training in Regional Planning Tehran,  
Iran Aug. 1974.

Namazi, M. B. The Leverage Approach, Decentralization  
and Regional Development in Iran, Plan Organization Bulletin  
Series, 1973,