

فصلنامه علمی (مقاله علمی-پژوهشی) جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال دوم، شماره چهارم (پیاپی ۸) زمستان ۹۸، صص ۲۸۱۶-۲۷۹۱

هم‌سنجی تاثیر مناسبات سیستم عدم تمرکز بر پویایی و توسعه اقتصادی با تاکید بر نظام جمهوری اسلامی ایران

محمد صادق حقوقی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۳/۳۰

فخرالدین ابوئی<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۲/۲

یاسر روستایی حسین آبادی<sup>۳</sup>

احمد بهنیافر<sup>۴</sup>

### چکیده

بسیط بودن دولت‌ها و تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر مرکز محوری، مسئله‌ای است که سال‌ها در اصول حکمرانی بیان می‌شود و سعی تمامی حکومت‌ها بر این است که چگونه با کمترین منابع موجود، بیشترین بهره‌وری را برای جامعه خویش ایجاد نمایند. از همین رو، مطلوب است تا ساز و کاری مناسب با جامعه در نظر گرفته شود تا ضمن حفظ تمامیت حاکمیت، بهره‌وری و پویایی را نیز در پی داشته باشد. روش تحقیق در این پژوهش، بصورت مطالعات کتابخانه‌ای و به شکل توصیفی است. در این پژوهش، با استناد به داده‌های از پیش بررسی شده و همچنین استفاده و بهره‌گیری از تجربیات دیگر کشورها در این زمینه و بررسی ظرفیت‌های نظام جمهوری اسلامی ایران از لحاظ اجرای این روش، مشخص شد که می‌توان مدل سیستم عدم تمرکز اداری را، در جهت رسیدن به پویایی اقتصادی اجرا نمود. با عنایت به فرضیه این پژوهش، می‌توان استنباط نمود که با اجرای صحیح و گام به گام تمرکز زدایی از سیستم مالی و دارای کشور می‌توان به پویایی و توسعه اقتصادی دست یافت.

کلیدواژه:

عدم تمرکز اداری، پویایی اقتصادی، توسعه اقتصادی، نظام جمهوری اسلامی ایران

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد دامغان، دامغان، ایران

ایمیل: [sadeghhoghoughi@gmail.com](mailto:sadeghhoghoughi@gmail.com)

<sup>۲</sup> دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، استادیار دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد دامغان (نویسنده مسئول)

ایمیل: [f.alboveh@yahoo.com](mailto:f.alboveh@yahoo.com)

<sup>۳</sup> استادیار، دانشگاه آزاد اسلامی واحد میتاب، میناب، ایران

ایمیل: [yasserroostaei@yahoo.com](mailto:yasserroostaei@yahoo.com)

<sup>۴</sup> دکتری تاریخ، استادیار دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد دامغان، دامغان، ایران ایمیل: [behniafar@yahoo.com](mailto:behniafar@yahoo.com)

## مقدمه

امروزه یکی از مهمترین نکاتی که در اقتصاد جهانی مطرح است، کاستن از قدرت و استیلای حاکمیت ها از حوزه اقتصادی است؛ آنچه مهم تر از اقتدار در جوامع مدرن امروزه حائز اهمیت است، کاستن از هزینه ها و بهبود درآمد هاست که در واقع در مفهومی بنام «پویایی اقتصادی» در سایه سار آن، متبلور می شود. طی سال های اخیر، علاقه فزاینده ای به موضوع تمرکز زدایی ابعاد سیاسی، اداری، اقتصادی و مالی وجود دارد. در واقع هدف، ایجاد روندی است که هدف آن گسترش مشارکت شهروندان و ایفای نقش آن ها در فرایند حکمرانی است که تلاش می کند نقش دولت را در تولید و هدایت مدیریت نهادهای خود کاهش دهد. در واقع، این امر به بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی اجازه می دهد نقش بیشتری در روند توسعه داشته باشند.

با عنایت به مؤلفه هایی همچون اصول تمرکز زدایی، ساختار دموکراتیک، برنامه ریزی و تصمیم گیری محلی گرا و مردم نهاد، افزایش نقش نهادهای غیردولتی و جامعه مدنی، NGOها و توجه به منافع عموم مردم، توزیع برابر فرصت ها و برقراری عدالت اجتماعی و جغرافیایی، افزایش اثربخشی و کارایی و در نهایت بهره مندی کل جامعه از توسعه و رفاه و... را می توان از آثار مطلوب اجرای سیستم عدم تمرکز در سطح ملی اشاره کرد. می توان دولت محلی را به جهت ماهیت و کارکردهای خاصی که دارد، نمونه مطلوب و کارآمدی از دولت همیار و همکار دولت ملی، در پرتوی حکمرانی خوب دانست. شاید یکی از مهم ترین و اصلی ترین اهداف دولت محلی، در بستر حکمرانی خوب، تحقق اهداف اقتصادی است. در حقیقت با تکیه بر اصل تمرکز زدایی کامل، دولت ملی قادر خواهد بود با واگذاری بخشی از مسئولیت هایش به شهروندان در قالب دولت محلی مشارکت واقعی آن ها در امور منطقه و کشور را عملی و از این طریق زمینه های تعامل میان سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را فراهم آورد. بدیهی است که نتیجه این اعتماد دولت ملی، در بستر یک حکمرانی خوب، در واگذاری بخش از مسئولیت ها به آحاد مردم، جامعه مدنی و بخش خصوصی، تسهیل و تحقق همکاری و همگرایی میان دولت ملی و دولت محلی و در حقیقت همگرایی میان دولت ملی و آحاد جامعه خواهد بود. پویایی جنبه های مختلفی دارد اما یکی از مهمترین جنبه های پویایی اقتصادی، واگذاری امور اقتصادی به ملت ها و خصوصا افرادی است که به یک منطقه اقتصادی تعلق دارند زیرا افرادی که خود را وابسته و دلداده یک منطقه بدانند، قدر مسلم تلاش بیشتری در جهت بالا بردن سطح درآمدی و رفاه آن منطقه می کنند. این امر باعث می شود تا دولت ها، صرفا نقشی نظارتی را ایفا و در نهایت ریل گذار حرکت ملت هایشان باشند.

با این توصیف در یک تعریف کلی می توان عدم تمرکز را ناظر به دور نمودن دولت مرکزی از مداخله در امور اقتصادی و تجاری در گام اول و در گام بعدی و انهدان امور به ساکنین معتبر محلی دانست. در این جستار، قصد بر این است تا ضمن بررسی سیر تحول تاریخی و تجربیاتی که در این عرصه در دنیا وجود دارد، مدلی مناسب جهت نظام جمهوری اسلامی ایران در جهت پویایی بیشتر در عرصه اقتصاد تعریف کرد.

## ۱- چهارچوب نظری

اهمیت نظریه سیستم‌ها را به روشنی می‌توان در حضور و نفوذ این نظریه در رشته‌های مختلف از جمله در اقتصاد، علوم سیاسی و رشته‌های مختلف علوم اجتماعی از جمله حقوق دید. در حقوق عمومی نظریات سیستمی اهمیت بسیاری دارند چرا که در واقع مبنایی برای تشکیل سامانه‌های سیاسی-حقوقی مانند نظام های پارلمانی، ریاستی و نیمه ریاستی-نیمه پارلمانی و همچنین سازمان های بین‌المللی بوده‌اند و در علوم سیاسی این نظریات همیشه در کنار مطالعات قانون اساسی و مطالعه‌ی نهادهای سیاسی مانند پارلمان و قوه مجریه مطرح شده‌اند. در اقتصاد نیز به طور مجزا مکتبی به نام مکتب «اقتصاد نهادی» وجود دارد که متاثر از نظریه سیستم‌ها است. به همین منظور در اینجا به مفهوم شناسی سیستم و اجزای آن به مثابه چهارچوب نظری مقاله‌ی حاضر خواهیم پرداخت. سیستم و اجزای آن به شرح زیر هستند:

#### ۱-۱- سیستم

«سیستم مجموعه ای است که از اجزا به هم وابسته که وابستگی حاکم بر اجزای خود کلیت جدید را احراز کرده و از نظم و سازمان خاصی پیروی می نماید و در جهت تحقق هدف معینی که دلیل وجودی آن است فعالیت می‌کند». قدر مسلم، مراد ما از این تعریف، تعریف مکانیک گونه نخواهد بود، اما این تعریف به ما کمک می‌کند تا اجزای سیستم را بهتر شناخته و بتوانیم آن را بهتر تبیین کنیم.

#### ۲-۱- اجزای سیستم

به گروهی چهارگانه تقسیم می‌شوند:

##### ۱-۲-۱- درونداد (input)

آنچه به طریقی وارد سیستم می‌شود و سبب تحرک سیستم می‌شود. در واقع خوراک مورد نیاز و ورودی یک سیستم، از طریق این مجری تامین می‌شود. درونداد ما در مدلی که مدل نظر داریم، می‌توان به طرح‌های و لوايح مختلفی که در مجلس مطرح شده و هنوز تبدیل به قانون نشده‌اند را اطلاق کرد.

##### ۲-۲-۱- فرایند تبدیل (process)

جریان تغییر و تبدیل آنچه وارد سیستم می‌شود. در این بخش داده‌هایی که وارد یک سیستم شده‌اند، مورد تجزیه، تحلیل و بررسی قرار گرفته و مهیای مرحله بعدی می‌شوند. در مدلی که ما مد نظر داریم، فرایند بررسی طرح‌ها و لوايح در صحن علنی مجلس مطرح می‌شوند را شامل می‌شود.

##### ۳-۲-۱- برونداد (output)

آنچه از تغییر و تبدیل از سیستم به شکل کالا و یا خدمات خارج می‌شود. قدر مسلم منظور کالا نیست اما مدلی است که می‌تواند خدمتی را عرضه نماید. شاید بتوان در این مدل، قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌هایی را که برای مردم، حق و تکلیف

را تبیین نموده و یا از دیگر سو، دولت را مکلف یا دست دولت را از عرصه‌ای (در این جستار اقتصادی) کوتاه می‌کند، اطلاق می‌شود.

### ۱-۲-۴- بازخورد (feedback)

فرایندی دورانی که قسمتی از ستاده به عنوان اطلاعات به درون‌داد پس‌خورانده می‌شود. در نتیجه در مدلی که ما مد نظر داریم این مؤلفه در جرگه‌ای قرار می‌گیرد که می‌توان آن را پس از اجرای قوانین دانست؛ این بازخورد، می‌تواند از سوی مردم محل به اشکال مختلف از جمله پذیرش، اعتصاب، مقاومت و بعضاً قانون‌گریزی متبلور شود.

### ۱-۳- سلسله مراتب

در سیستم‌ها، نوعی سلسله مراتب از نظر ساختاری، عملکردی و رفتاری وجود دارد. در هر سیستم عناصری وجود دارد که به نوبه خود عناصر کوچکتری هستند که ساخت و عملکرد ساده‌تری دارند؛ این اجزاء، در کمال هماهنگی با یکدیگر هستند که به همبستگی میان اجزاء مشهور است. این سلسله مراتب در مدل مد نظر ما، اگر در یک بستر دموکراتیک باشد، این مردم هستند که صاحب قدرتند و زمامداران، وام‌دار ملتند و این مسئولین هستند که بایستی پاسخگو در برابر اقدامات خود به مردم باشند. حال اگر این بستر، یک بستر دیکتاتورمحور و نظامی‌توتالیت‌ر باشد و الزامی در پاسخگویی در برابر ملت نداشته باشد، این سلسله مراتب از مسئولین و در معنای عام به مردم به صورت کاهشی خواهد بود که قدر مسلم از بحث ما خارج است.

### ۱-۴- همبستگی بین اجزاء

هر جزء در سیستم به نحوی با سایر اجزاء در تعامل است و به علت وجود این همبستگی چنانچه در جزئی مشکل و با نارسایی وارد شود، سایر اجزاء نیز از آن متأثر می‌شوند. در مدل ما، به نوعی بده‌بستان میان حاکمیت و ملت است به نوعی که حاکمیت بسترها را مهیا و ملت، مجری هستند.

### ۱-۵- تناسب میان اجزاء

بین اجزاء سیستم تناسب، سنخیت و کمال متقابل موجود است و وجود تناسب سبب حفظ هویت و کلیت سیستم می‌شود. در این تعریف، می‌توان حاکمیت را هم معنی دانست. در واقع این کلیت یک کشور است که به صورت منظم، متناسب و هم‌سنخ عمل می‌کنند. اما در پژوهش ما، این تعریف به مردم محلی اطلاق می‌شود که در یک منطقه زندگی می‌کنند و در فعالیت‌های اقتصادی، مشغول به فعالیت هستند (زاهدی، ۱۳۸۱).

### ۱-۶- گردش مستمر دایره‌وار

فرایند درون‌داد، تبدیل و برون‌داد جریان‌ی مستمر و مداوم است. به این معنی که با صدور برون‌داد، سیستم بار دیگر آماده کسب نیرو و تجدید فعالیت گردیده و این جریان به شکل گردشی دایره‌وار ادامه می‌یابد. این تعریف، به یکی از مؤلفه‌های دموکراسی که همانا گردش قدرت است نزدیک می‌شود؛ گردش که در آن، نیروها به صورت ادواری جابجا شده و در یک جا نمی‌مانند. در جستار، این گردش می‌تواند به جابجایی مسئولین منتخب یک منطقه نزدیک باشد.

### ۱-۷- خاصیت همانند سازی

سیستم‌ها گرایش به جاودانه سازی خود دارند و چنانچه در کار سیستم نقصی پدید آید، در رفع آن می‌کوشند و برای ادامه حیات می‌جنگند؛ همچنین میل به تزیید و پیاده سازی مدل خود به شیوه همانند سازی هستند. در دنیای امروز، هر سیستم و مشرب فکری، در صدد آن است که امثال خود را زیاد و تولید مثل کند و قائل به این باشد که بهترین است.

#### ۸-۱- هم آوایی کلیت سیستم

یک سیستم می‌تواند از مسیرها و راه‌های مختلفی به یک هدف واحد برسد. این معنی و مفهوم، نمی‌تواند متضمن سخن معروف «هدف، وسیله را توجیه می‌کند» باشد، اما منظور نظر از این مؤلفه، تلاش حداکثری یک سیستم جهت نیل به هدفی است که از پیش برایش تعیین شده و قصد دارد فرضاً از نقطه الف به نقطه ب برسد.

#### ۹-۱- جلوگیری از زوال

ممکن است عللی جزء یا اجزای یک سیستم را تحت شعاع قرار دهد و او را از مسیر اصلی خود، خارج سازد؛ ممکن است سیستم به سمت عدم تعادل پیش برود اما با ایجاد تعادل و تلاش جهت نیل به اهداف، کلیت سیستم سعی می‌کند تا مجدد در مسیر خود قرار بگیرد. در مدلی که مد نظر است، ممکن است یک سیستم حکمرانی، در رسیدن به اهداف خود دچار مشکل و خلل شود اما قدر مسلم می‌کوشد با حذف زوائد و ایجاد یک نظارت و تعادل از ورطه انحطاط خارج شود.

#### ۱۰-۱- تمایل به بهبود و تکامل

هر سیستمی، تمایل به شناخت کاستی‌ها و در عوض آن، بهبود و تکامل خود دارد. در مدل ما، مردم، به عنوان اجزای یک سیستم می‌توانند بهترین افراد جهت بهبود و تکامل سیستم مورد نظر خود باشند (زاهدی، ۱۳۸۱)

#### ۲- مروری بر ادبیات پژوهش

اگر بخواهیم در یک تعریف کوتاه و اجمالی عدم تمرکز (تمرکز زدایی) را تعریف و تبیین کنیم باید بگوییم: «انتقال قدرتی از سوی قوای حاکمه به سمت واحدهای محلی ساکن در محل که صرفاً وظیفه نظارتی سازمان بالا دستی حفظ شده و واحد محلی خود دارای هویتی مستقل، شخصیتی حقوقی و پاسخگو در برابر مردم محل است». نخستین گام جهت برون رفت از تمرکز گرایی، تراکم زدایی به صورت سیستماتیک و سازمان یافته است؛ «تراکم زدایی بدین معنی است سازماندهی و انتظام نیروها و مأموران و اختیارات ایشان در قالب یک شخص حقوقی، از اداره مرکزی به سمت واحدهای غیرمتمرکز محلی» (Porter & Eugene, ۱۹۷۶). عدم تراکم را می‌توان به دیگر سخن این جمله را اینگونه بیان نمود: «توجیه نداشتن حضور مقامات مرکزی در محل به جهت افزایش بهره‌وری در سطح ملی» (شمس، ۱۳۹۰). تراکم زدایی یعنی فن سازماندهی مبتنی بر توزیع مأموران و اختیارات در قالب یک شخص حقوقی، از یک اداره مرکزی به سوی اداره های غیرمتمرکز محلی. به تعبیری دیگر، تراکم زدایی نوعی سازماندهی است که مسئولیت های خاصی را در چارچوب قلمرو مشخص تفویض می‌کند. به رغم اینکه در این روش، تصمیم گیری و قدرت نهادهای مرکزی نظام اداری پراکنده می‌شود، قدرت از سوی حکومت مرکزی به مأمورانی منتصب تفویض می‌شود که در برابر حکومت پاسخگو هستند. هدف تراکم زدایی کارایی فنی است و به مشارکت مردمی توجه نمی‌شود؛ تراکم زدایی خود به دو صورت محدود و پیشرفته قابل اجراست؛ در تراکم زدایی محدود تنها وظیفه اجرایی به سطح محلی منتقل می‌شود؛ اما در تراکم زدایی پیشرفته علاوه بر وظایف اجرایی، وظیفه برنامه ریزی نیز منتقل می‌شود (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲). در سیستم عدم تراکم امور اداری، عاملان اجرایی و کارکنان مختلف، عوامل انتقال قدرت

از مرکز به سطح پایین‌ترند و مستقلاً نمی‌توانند تصمیم بگیرند. به زبان دیگر محل صدور الزامات و فرامین، حکومت متمرکز است، لکن محل اجرا از مرکز، تغییر مکان داده و به محل منتقل شده است (قاضی، ۱۳۸۳). اما در تمرکززدایی قانون به واحدهای محلی دارای «شخصیت حقوقی» و «منتخب» اهالی قلمرو جغرافیایی مشخص، «قدرت تصمیم‌گیری» کلی یا جزئی در خصوص «امور محلی» همان قلمرو اعطا می‌کند و بر خلاف تراکم زدایی که در آن تصمیم همواره به نام دولت کشور و توسط مأموران از سوی او انجام می‌پذیرد در تمرکززدایی تصمیم از جانب خود واحدهای محلی اتخاذ و به وسیله سازمانی برآمده از آن اجرا می‌گردد (جلالی و امیر ارجمند، ۱۳۸۷). در مدل عدم تراکم، قدرت از مرکز متفرق شده و به مامورانی واگذار می‌شود که در قبال انجام یا عدم انجام وظایف خویش، در برابر حکومت مرکزی، پاسخگو هستند. این مامورین، منتخب حکومت مرکزی بوده و عملاً پاسخگویی در برابر مردم محل ندارند. در این مدل، کارکنان مشغول در محل، مامور اجرای فرامین مرکز خواهند بود و عملاً تصمیم‌گیری مستقل از ایشان سلب شده است. می‌توان با نیل به تمرکززدایی، به تراکم زدایی نیز امیدوار بود. در نظریه‌های اقتصادی، تمرکززدایی عبارت است از: «انتقال مسئولیت و وظایف برنامه ریزی، مدیریت و گردآوری و تخصیص منابع از سوی دولت و سازمان‌های مرکزی به واحدهای منطقه‌ای، وزارتخانه‌ها، واحدهای رده پایین در سطوح مختلف دولت، شرکت‌های دولتی نیمه مستقل، مقامات مسئول محلی و سازمانهای غیر دولتی» (Furniss, ۱۹۷۴). نوع تمرکززدایی بسته به میزان انتقال قدرت و آرایش نهادی که در تمرکززدایی مورد استفاده قرار می‌گیرد، تعیین می‌شود. دامنه تمرکززدایی می‌تواند از واگذاری اختیارات اجرایی روزمره تا واگذاری قدرت جهت انجام وظایف خاص متغیر باشد، بنابراین از جهت انتقال اختیارات به واحدهای محلی جهت برنامه ریزی و اجرا می‌توان چهار نوع تمرکززدایی را تعریف کرد: تراکم زدایی، تفویض اختیار، واگذاری قدرت و سپردن امور به بخش خصوصی. تراکم زدایی عبارت از واگذاری بخشی از مسئولیت‌ها و اختیارات اداری به سطوح پایین‌تر در درون وزارتخانه‌ها می‌باشد. بر این اساس، تراکم زدایی منجر به انتقال بخشی از قدرت به کارمندان محلی می‌شود تا بتوانند پروژه‌ها را مستقل پیاده نمایند یا دستورالعمل‌های دولت مرکزی را با شرایط محلی تطبیق دهند (رضویان، ۱۳۸۳). تفویض اختیار فرم دیگری از تمرکززدایی است که در این حالت دولت مرکزی مسئولیت‌های مدیریت و وظایف مشخصی را به سازمان‌هایی که خارج از ساختار بروکراسی جاری بوده و تنها به طور غیرمستقیم توسط دولت کنترل می‌شوند واگذار می‌نماید ولی به هر حال مسئولیت نهایی آن وظایف بر عهده دولت مرکزی باقی می‌ماند و انتقال و تفویض اختیار از واگذارکننده اختیار، سلب مسئولیت نمی‌کند. واگذاری قدرت نیز به معنی انتقال کارکردها یا اختیارات تصمیم‌گیری از دولت مرکزی به دولت‌های محلی می‌باشد و در این فرآیند واحدهای دولتی محلی به صورت خودمختار و مستقل عمل نموده و از نظر قانونی از دولت مرکزی مجزا می‌باشند. مقامات مرکزی تنها کنترلی غیرمستقیم و آن هم به صورت مشاور بر این واحدها دارند. این واحدهای محلی عموماً دارای محدوده جغرافیایی معینی هستند و اجرای وظایف واگذار شده را بر عهده دارند. بعضی از دولت‌ها به طور کلی بار مسئولیت بسیاری از وظایف را از دوش خود برداشته و آن را به سازمان‌های داوطلب و یا شرکت‌های خصوصی می‌سپارند. در برخی موارد دولت‌ها مسئولیت را به سازمان‌های شبه دولتی نظیر انجمن‌های ملی، تجاری و صنفی، شرکت‌های تعاونی و احزاب سیاسی واگذار می‌نمایند. این سازمان‌ها مسئولیت صدور، تنظیم برنامه‌ها و نظارت بر فعالیت اعضای خود را در انجام وظایفی که قبلاً به وسیله دولت اجرا یا تنظیم می‌گردید، به عهده دارند و دولت طرح تمرکززدایی را از طریق انتقال مسئولیت‌های خویش در اموری چون ارائه خدمات به بخش خصوصی اجرا می‌نماید. بنابراین

انواع تمرکززدایی یاد شده، فرآیندهایی هستند که بر مبنای آن دولت‌های مرکزی اثربخشی و قابلیت انعطاف خود را از طریق اداره‌های منطقه‌ای و محلی در ارائه خدمات دولتی و عمومی افزایش می‌دهند.

نوع دیگری از تمرکززدایی، تمرکززدایی مالی است که به معنی انتقال قدرت تصمیم‌گیری نسبت به ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولت‌های منتخب محلی می‌باشد. انگیزه مهم در تمرکززدایی مالی، ایجاد پتانسیل لازم برای بهبود عملکرد بخش عمومی در اقتصاد می‌باشد. نظریه‌های تمرکززدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی به خصوص کالاها و خدمات عمومی محلی که بر اساس نیاز تهیه می‌شود، ارائه شده است به نحوی که اعمال سیاست‌های تمرکززدایی مالی، افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت. انگیزه مهم برای تمرکززدایی مالی و اداری به دلیل ایجاد پتانسیل لازم برای بهبود عملکرد بخش عمومی در اقتصاد می‌باشد. تئوری تمرکززدایی اداری-مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی به ویژه کالاها و خدمات عمومی محلی که بر اساس نیاز تهیه می‌شود ارائه شده است، به نحوی که با اعمال سیاست‌های تمرکززدایی افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را در پی خواهد داشت. در یک نظام غیرمتمرکز انتظار می‌رود دولت‌های محلی نسبت به سلاقی و نیازهای محلی پاسخ بهتری دهند و رقابت میان واحدهای محلی در ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش یابد. «اواتس» مطرح نمود هدف سیاست‌های تمرکززدایی اداری-مالی ارتقای رفاه اجتماعی و تمرکز مباحث بر مخارج عمومی و نحوه مدیریت آن می‌باشد. تمرکززدایی این امکان را فراهم می‌سازد ترجیحات و سلاقی مردم بهتر شناسایی شده و در نهایت رفاه مطمئنی را نصیب جامعه و دولت‌ها می‌کند (Oates, ۱۹۹۳). در ادبیات تمرکززدایی به درآمدهای حاصل از این نظام توجه ویژه‌ای شده است که انگیزه و کارایی بالاتری را برای نظام غیرمتمرکز اداری-مالی فراهم می‌کند تا به صورت کارتر و مستقل درآمدهای لازم را مدیریت نماید، زیرا از طریق جمع‌آوری درآمدها است که دولت‌های محلی آن را هزینه نموده و به دلیل مکانیزم پاسخگویی و حسابرسی نظامات موجود بر عملکرد آن‌ها مقامات محلی تلاش می‌کنند در جهت کسب آرای مردم بهترین عملکرد را در خصوص هزینه نمودن منابع به نمایش بگذارند. واگذاری نحوه خرج نمودن منابع باعث می‌شود رقابت جدی بین نهادهای محلی در خصوص تدارک بهتر کالاها و خدمات و حفظ پایه‌های مالیاتی و جذب مالیات دهندگان جدید حاصل شود.

تعیین نرخ مالیاتی و تلاش مالیاتی برای اخذ مالیات تصمیمات متفاوتی را می‌طلبد که توسط دولت‌های محلی اتخاذ شده و رقابت قابل توجهی بین آن‌ها در نحوه تعیین و اجرای سیاست‌های مالیه عمومی ایجاد خواهد نمود. نکته ظریف تمرکززدایی اداری-مالی که منجر به فزونی کارایی تولیدکننده می‌گردد آن است که این امر موجب گسترش ابداعات جدید در تأمین کالاها و خدمات عمومی می‌گردد. «گراملیچ و سلمون» دو مطالعه برای بررسی اثر کاربرد تمرکززدایی اداری-مالی بر افزایش رقابت و ابداع بین دولت‌های محلی انجام داده‌اند؛ آن‌ها نشان دادند اگر شهروندان یک دولت محلی توان اجرایی مقامات محلی خود را در مقایسه با دیگر مناطق مناسب تشخیص دهند فشار برای اجرای برنامه‌های گسترده‌تر بهبود رفاه مردم بیشتر می‌گردد (Gramlic ۱۹۸۷). «سول» ادعا نمود مدارک کافی وجود دارد که ثابت کند بسیاری از دولت‌های محلی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار در جهت تولید کالاهای عمومی حداقل به اندازه دولت مرکزی (یا بیشتر از آن) کارا هستند. البته اگر تمرکززدایی اداری-مالی کارایی فنی و تخصیصی را تحت تأثیر قرار ندهد ممکن است سیاست تمرکززدایی اداری-مالی بر رشد اقتصادی اثر نداشته باشد (Sewell, ۱۹۹۶). پرودهام مطرح می‌کند در خصوص میزان بهبود کارایی حاصل از

تمرکززدایی مالی در کشورهای توسعه یافته و در حال گذار منازعه زیادی وجود دارد. مدل‌های دموکراتیک غربی برای واگذاری مخارج و درآمد به دلیل فقدان سازوکارهای رأی دهی و اکره حکومت‌های مرکزی برای برداشتن کنترل روی اختیارات مقامات محلی در تأمین درآمد و عدم پاسخگویی این مقامات به نحوه هزینه نمودن درآمدها لزوماً در کشورهای در حال توسعه جواب نمی‌دهد (Prud'Homme, ۱۹۹۵). زو و گنگ (۲۰۰۲) با لحاظ نمودن سرمایه عمومی و مصرف عمومی دولت‌های مرکزی و محلی در تابع مطلوبیت و لحاظ نمودن سرمایه عمومی مرکزی و محلی به همراه سرمایه خصوصی در تابع تولید با استفاده از تکنیک بهینه‌یابی رمزی تأثیر انواع مالیات‌های محلی و مرکزی و کمک‌های سرمایه‌ای و مصرفی دولت مرکزی بر انباشت سرمایه خصوصی و عمومی و رشد اقتصادی پرداخته است.

نتایج نشان می‌دهد مالیات بر دارایی محلی اثر منفی بر رشد اقتصادی در بلندمدت دارد، در حالی که مالیات بر مصرف محلی و مرکزی رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد. کمک‌های فدرال برای امور سرمایه‌گذاری رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد، اما کمک‌های فدرال برای امور مصرفی بر رشد اقتصادی اثر معکوس دارد (Zou & Liutang, ۲۰۰۲). لین و لیو (۲۰۰۰) اثر تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی را برای چین بررسی نمودند. با استفاده از مدل رشد نئوکلاسیک فرض نمودند رشد درآمد سرانه تابعی از تمرکززدایی مالی، ظرفیت مالی، سرمایه‌های فیزیکی و دیگر عوامل است. آن‌ها دریافتند تمرکززدایی مالی که با شاخص نرخ نگهداری درآمد حاشیه‌ای (نهایی) سنجیده می‌شود اثر مثبت و معناداری بر نرخ رشد درآمد سرانه داشته و برای کشور چین این رابطه یک طرفه از سمت تمرکززدایی مالی به طرف رشد درآمد سرانه بوده است (Lin & Zhiqiang, ۲۰۰۰). زانگ و زو (۱۹۹۷) اثر مخارج عمومی بین بخشی و درون لایه‌های مختلف دولت را بر رشد اقتصادی چین آزموده و دریافتند تمرکززدایی اداری-مالی با رشد استانی رابطه معکوس دارد، همچنین دریافتند انواع مختلف مخارج آثار متفاوتی بر رشد اقتصادی داشته و علامت رابطه به سطح دولت بستگی دارد (Zhang & Heng-Fu, ۱۹۹۸). یکی از ارکان تمرکززدایی اداری-مالی واگذاری درآمدها به مناطق محلی است، به طوری که مناطق بتوانند با تعیین پایه و نرخ مالیاتی درآمد محلی برای تأمین مخارج خود کسب نمایند، همچنین برای ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای و کاهش شکاف مخارج و درآمدهای محلی از سوی نهادهای مرکزی انتقالی به مناطق صورت می‌گیرد. این کمک‌ها در تأمین کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای محلی هزینه می‌شود. در کارهای مطالعاتی مختلف از جمله زو گنگ (۲۰۰۲) و زو (۱۹۹۶) در قالب مدل پویا مبتنی بر روش رمزی به تأثیر انواع مالیات‌های ملی و محلی و کمک‌های سرمایه‌ای و مصرفی دولت مرکزی بر انباشت سرمایه و مصرف بخش خصوصی و انباشت سرمایه و مصرف محلی و در نهایت بر رشد اقتصادی پرداخته‌اند.

آرکالین و دیگران (۲۰۱۰) در قالب مدل‌های رشد تداخلی و با در نظر گرفتن بهره‌وری متفاوت مخارج امور زیربنایی در دو منطقه به بررسی رژیم‌های مالی متفاوت پرداخته‌اند؛ آن‌ها نشان دادند زمانی که بهره‌وری مخارج در امور زیربنایی میان مناطق یکسان است تمرکزگرایی اداری-مالی باعث ایجاد نرخ مالیات پایین‌تر و اختصاص بیشتر بودجه به امور زیربنایی در هر دو منطقه خواهد شد. این مسئله باعث می‌شود بودجه کمتری به امور آموزشی اختصاص یابد، در نتیجه انباشت سرمایه نیروی انسانی در حالت تمرکز کاهش می‌یابد و به تبع آن دستمزدها و سطح تولید در حالت تمرکز کامل کاهش می‌یابد (Arclean et al., ۲۰۱۰). نیشی مورا، آکای و ساکاتا (۲۰۰۷) در قالب یک مدل ریاضی نشان دادند ارتباط بین تمرکززدایی اداری-مالی و رشد اقتصادی به صورت محدب‌ی شکل خواهد بود، آنگاه یک نقطه بهینه از تمرکززدایی مالی وجود دارد که رشد



اقتصادی را ماکزیمم می‌کند. آنها برای اثبات تجربی فرضیه خود اطلاعات مربوط به ۵۰ ایالات آمریکا را طی سال‌های (۱۹۹۷-۱۹۹۲) مورد آزمون قرار دادند و مشاهده شد که ارتباط بین تمرکززدایی مالی و رشد اقتصادی در آمریکا به صورت یک تابع محدب (کوهانی شکل یا افزایشی) است و به دلیل فاصله وضعیت موجود شاخص تمرکززدایی مالی با اندازه بهینه آن توصیه نمودند که اعمال سیاست‌های تمرکززدایی مالی بیشتر در آمریکا رشد اقتصادی این مناطق را بیشتر افزایش می‌دهد (Akai, ۲۰۰۷, et al.). بروکتر (۱۹۹۹) با استفاده از چارچوب الگوی دیاموند به تأثیر تمرکززدایی اداری-مالی بر انباشت سرمایه پرداخت. وی نشان داد در شرایط دولت یکپارچه زمانی که تقاضای نسل جوان برای کالای عمومی بیشتر باشد حرکت به سمت تمرکززدایی مالی پس انداز مطلوب را کاهش می‌دهد و برعکس زمانی که در دولت یکپارچه تقاضای کالای عمومی افراد پیر بیشتر باشد حرکت به سمت تمرکززدایی مالی، پس انداز مطلوب و انباشت سرمایه را افزایش می‌دهد (Brueckner, ۱۹۹۹). تیسن (۲۰۰۳) نیز در یک مطالعه تطبیقی نشان داد که رابطه بین تمرکززدایی اداری-مالی و رشد اقتصادی بین کشورهای OECD افزایشی است و شاخص تمرکززدایی مالی تا نقطه بهینه می‌تواند بر رشد اقتصادی این کشورها اثر معنادار مثبت داشته باشد، اما پس از آن نقطه بهینه افزایش میزان تمرکززدایی مالی رشد اقتصادی را کاهش می‌دهند (Thiesen, ۲۰۰۳). هونگ و چنگ (۲۰۰۸) در یک مطالعه تحقیقاتی نشان دادند طی سال‌های (۱۹۹۵-۲۰۰۴) شاخص تمرکززدایی مالی با رشد اقتصادی مناطق در چین یک ارتباط  $u$  شکل می‌باشد، به این معنا که در ابتدای اجرای فرایند تمرکززدایی رشد اقتصادی مناطق کاهش یافته است، اما پس از گذار از مرحله رکورد با افزایش درجه تمرکززدایی مالی رشد اقتصادی در استان‌های این کشور افزایش یافته است (Hunng & Cheng, ۲۰۰۸). یلماز و سرکانتوسون (۲۰۰۸) با استفاده از داده‌های مقطعی و سری زمانی اثرگذاری تمرکززدایی اداری-مالی بر رشد اقتصادی استان‌های کشور ترکیه طی سال‌های (۱۹۷۶-۲۰۰۱) را مورد بررسی قرار دادند. تحقیقات آنها نشان می‌دهد که تمرکززدایی اثر بالقوه مثبت بر رشد اقتصادی این مناطق داشته است (Yilmaz, ۲۰۰۸). جین هوا (۲۰۰۹) نشان داد که بین تمرکززدایی اداری-مالی و رشد اقتصادی در دو کشور چین و هند رابطه غیرخطی برقرار است. اگر میزان تمرکززدایی مالی کمتر از ۲۰ درصد باشد تأثیر آن بر رشد اقتصادی منفی خواهد بود، در حالی که اگر میزان شاخص تمرکززدایی مالی بیشتر از ۲۰ درصد باشد آنگاه فرایند تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی چین و هند اثر مثبت معناداری خواهد گذاشت (Jin, ۲۰۰۹). کروجر و رودریگز (۲۰۰۸) با استفاده از داده‌های مقطعی و سری زمانی سال‌های (۱۹۹۰-۲۰۰۴) اثرگذاری تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی کشورهای اروپای شرقی و مرکزی را مورد آزمون قرار دادند. نتایج نشان داد که تمرکززدایی مخارج اثر منفی بر رشد اقتصادی این کشورها داشته است، اما تمرکززدایی درآمدی اثر مثبت معناداری بر رشد اقتصادی این ۱۶ کشور داشته است (Rodriguez & Kroijer, ۲۰۰۸). به شکل خلاصه می‌توان گفت که در یک نظام غیرمتمرکز انتظار می‌رود که دولت‌های محلی نسبت به سلاقی و نیازهای محلی پاسخ بهتری دهند و رقابت میان واحدهای محلی در ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش یابد، اما گروهی از متخصصین معتقدند که در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار به دلیل کمبود ظرفیت کافی نهادهای محلی نسبت به دولت مرکزی استفاده از سیاست تمرکززدایی به عنوان ابزار گذار به پویایی اقتصادی و اقتصاد بازار محل شک و تردید است. علیرغم انتقاد به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار اغلب کارشناسان اقتصاد منطقه‌ای و حقوق اداری به طور ضمنی تأثیر بالقوه تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی را به رسمیت شناخته‌اند.

۳- تاریخچه‌ی تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران بررسی موضوع در ایران نیز، نشان می‌دهد مدیریت سیاسی- اداری حاکم بر نواحی و مناطق مختلف به منظور اداره بهینه کشور همواره مدنظر قرار گرفته است. به لحاظ تاریخی این موضوع از قدمت دیرینه‌ای برخوردار است. نظام حکومتی که هخامنشیان بوجود آوردند، نخستین حکومت فدراتیو در تاریخ بشر شمرده می‌شود (مجتهدزاده، ۱۳۸۰: ۱۱۰). این حکومت در واقع یک اتحاد مشترک المنافع بود که بیش از ۳۰ قوم و ملت را در بر می‌گرفت که بر اساس تقسیمات کشوری خاصی به بهترین نحو اداره می‌شدند. در واقع پارس‌ها نوعی دولت آزادمنش با نوعی مدیریت مبتنی بر اصول تمرکز و عدم تمرکز شکل دادند (فقیهی، ۱۳۸۴). پس از آن، سلوکیان نیز از این شیوه برای اداره قلمرو خود پیروی کردند. اشکانیان به این سبب که روش حکومت قدیمی را بر پا داشتند، حکومت آن‌ها شبیه به ملوک الطوایف بود (زنجانی، ۱۳۸۰: ۶۲۷). به گونه‌ای که سیستم کشورداری پارت‌ها به عنوان نماد نامتمرکز بودن معرفی می‌شود (کریمی پور، ۱۳۸۱). پس از اسلام در آغاز، سرزمین ایران به دست حکام و فرماندارانی اداره می‌شد که خلیفه آن‌ها را تعیین و منصوب می‌کرد. پس از سقوط امویان، دوره جدیدی آغاز گردید که باید آن را عصر پیدایش حکومت‌های محلی در کرانه‌ی شرقی دولت اسلامی دانست (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۲۲۶). این تغییر و تحولات در تقسیمات کشور ایران تا زمان صفویه ادامه یافت. در نظام فدراتیو صفوی، میزان خودمختاری ایالات و مناطق با هم تفاوت داشتند و این نظام حکومتی در دوران قاجار به سرانجام «ملوک الطوایفی» افتاد و منجر به نهضت مشروطه و تدوین قانون اساسی در سال ۱۲۸۵ هجری خورشیدی مصادف با ۱۹۰۶ میلادی و تاسیس مجلس شورای ملی و تصویب «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی و واگذاری اختیار به انجمن‌ها» در تاریخ ۱۲۸۶/۲/۱ و قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستور العمل حکام در ۱۲۸۶/۹/۲۷ شد. در نهایت بر اساس قانون ایالات و ولایات، کشور به ۴ ایالت (والی)، چندین ولایت (حاکم)، بلوکات (ضابط) و نواحی (نایب‌الحکومه) تقسیم شد (مرکز پژوهش‌های جمهوری اسلامی، ۱۲۸۶). در نخستین سال‌های پس از استقرار مشروطیت، دخالت دولت در امور عمومی محدود بود. اداره امور عمومی (سیاسی، اداری، اقتصادی) در مناطق کشور در آن دوره به روش گریز از مرکز انجام می‌شد که با مفهوم عدم تمرکز در دولت یکپارچه، تفاوت ماهوی داشت. سرانجام هم به دلیل همان حرکت‌های گریز از مرکز و نفوذ و پابرجایی سنت تمرکز گرایی در اعمال قدرت و ساختار حکومت، قوانین مصوب سال‌های اولیه به فراموشی سپرده شد (احسن، ۱۳۷۲: ۱۹۰). این نظام حکومتی به دست رضاشاه پهلوی منحل و جای خود را به نظام حکومتی متمرکز داد. سالهای حکومت رضا شاه، دوران پی‌ریزی یک نظام جدید بود. برای نخستین بار پس از حکومت صفویان، دولت می‌توانست به واسطه سه ابزار مناسب نهادهای حکومتی، قانون، زور و سلطه، جامعه را کنترل کند. در واقع در آن زمان پذیرش روش تمرکز اداری- سیاسی به عنوان نظام حکومتی ایران، یک انتخاب نبود، بلکه ضرورتی اجتناب ناپذیر به شمار می‌رفت. بدین ترتیب که تداوم حیات ایران به عنوان یک واحد سیاسی مستقل، در آن سال‌ها در گروی تمرکزی استوار و خلل ناپذیر بود (کریمی پور، ۱۳۷۷: ۴۴). می‌توان گفت قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۶ آبان ماه ۱۳۱۶ و به ویژه تکامل یافته آن مصوب ۱۹ دی ماه ۱۳۱۶، کاملترین قوانین و مقررات مدون و شناخته شده و در دسترس ایران، تا آن تاریخ دانست (کریمی پور، ۱۳۷۷).

در سال‌های پس از شهریور ۱۳۲۰ موضوع تشکیل انجمن‌ها دوباره مطرح شد و در غوغای جنگ جهانی دوم و اشغال ایران موضوع انجمن‌ها اهمیت بیشتری یافت. پس از آن دولت قوام مصمم شد تا قانون نوینی برای انجمن‌های ایالتی و ولایتی به

مجلس دوره پانزدهم تقدیم دارد که با سقوط دولت او منتفی شد. در سال ۱۳۲۷ در برنامه دولت هژیر و در تیر ماه ۱۳۲۹ در برنامه دولت رزم آرا موضوع واگذاری کارهای عمومی به دست مردم از طریق تشکیل انجمن‌های محلی در ده، بخش، شهرستان و استان قید شده بود. در ۲۵ تیر ماه همان سال در بیانیه جبهه ملی که توسط دکتر مصدق در مجلس قرائت شد، جبهه نظر موافق خود را اعلام داشته و تشکیل انجمن‌ها را لازم و مفید دانسته بود. در لایحه قانونی مربوط به اعطای اختیارات برای مدت شش ماه به دکتر مصدق که در ۱۲ مرداد ۱۳۳۱ به تصویب رسید و حاوی مواد نه گانه دولت او بود، بند ششم به ایجاد شوراهای محلی در دهات به منظور اصلاحات اجتماعی تاکید گردید (مرکز پژوهش‌های جمهوری اسلامی، ۱۳۳۱). در ۲۶ تیرماه ۱۳۳۵ قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات به تصویب رسید که طی آن به منظور ایجاد هماهنگی در امور اجتماعی و عمران دهات و ترقی سطح زندگی و رفاه کشاورزان و ساکنین دهات کشور، امور اجتماعی و عمران دهات کشور، باید به عهده انجمن‌های ده، بخش و شهرستان واگذار می‌گردید. حکومت در دهه چهل پی برد که سیاست‌های منع و محدودیت و کنترل و نظارت از مرکز کارساز نیست و نمی‌تواند پاسخگوی نابرابری‌های منطقه‌ای، عدم تعادل در توزیع امکانات و نابسامانی‌های فضایی ناشی از تمرکز باشد. بنابراین تلاش کرد در ساختار تصمیم‌گیری و اجرا به تمرکز زدایی بپردازد؛ نابرابری‌های منطقه‌ای را تعدیل کند و در زمینه‌های غیر سیاسی (بیشتر مالی و اقتصادی)، نهادها و سازمان‌های محلی بر پا کرد (طرح کالبدی ملی ایران، ۱۳۷۵: ۱۹۵). بر این اساس در برنامه‌های عمرانی سوم تا پنجم، سیاست تمرکززدایی مورد توجه قرار گرفت. (جدول ۱) بعد از انقلاب نیز با استقرار نظام جمهوری اسلامی، قانون اساسی در اصول متعدد زمینه‌های مناسب قانونی را برای تمرکز زدایی اقتصادی، سیاسی و اداری پیش بینی کرده است. همچنین در ۱۳۶۱/۹/۱ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری به تصویب رسید که در سال ۱۳۷۵ در مجلس شورای اسلامی اصلاح و در سال ۱۳۷۷ به مرحله اجرا درآمد.

در اصل سوم قانون اساسی ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور تاکید شده<sup>۱</sup> که آن نیز تا سال ۱۳۸۱ مورد بی توجهی قرار گرفت؛ اما هیات وزیران در جلسه ۱۳۸۱/۱/۱۸ پس از استماع گزارش سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در مورد برنامه تحول اداری، برنامه منطقی نمودن اندازه دولت، تحول در ساختار تشکیلاتی آن و برنامه تحول در نظام مدیریتی از جمله برنامه‌های گنجانده شده در هفت برنامه تحول اداری بود که مورد موافقت قرار داد (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، ۱۳۸۳). علاوه بر آن در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه نیز بر تمرکز زدایی و سیاست‌های آمایش سرزمین در جهت اصلاح ساختار فضایی توسعه کشور تاکید گردیده است. تشکیل شورای عالی اداری در سال ۱۳۶۹، از مهمترین دستاوردهای برنامه اول در زمینه تمرکززدایی بود که به ایجاد کمیسیون‌های تخصصی، از جمله «کمیسیون عدم تمرکز» اقدام، و با هدف کاهش تمرکز فیزیکی (کالبدی) تهران، در ارتباط با انتقال مراکز بعضی از سازمان‌ها به خارج از تهران و کاهش مراحل انجام و اجرای برخی فعالیت‌ها، تصمیم‌هایی را اتخاذ نمود. انتخابات شوراهای اسلامی شهر، بخش، ده نیز در هفتم اسفند ماه سال ۱۳۷۷ برگزار گردید که شاید بتوان این واگذاری قدرت تصمیم‌گیری و اجرایی به مردم را اساسی‌ترین گام در جهت تمرکز زدایی در عرصه اجرایی، در طی سالهای بعد از انقلاب اسلامی دانست.<sup>۲</sup> در این مورد استثنایی، اصلاح تقسیمات کشوری با اصلاحات در مدیریت سرزمین همراه بوده و بدین دلیل به نظر می‌رسد بتواند تاثیر عمده‌ای در توسعه پایدار کشور داشته باشد.

<sup>۱</sup> قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل سوم.

<sup>۲</sup> طرح کالبد ملی ایران، ۱۳۷۵: ۲۰۴

#### ۴- ناهمگونی جامعه‌ی ایران و تمرکز زدایی مالی و اداری از ساختار اجرایی کشور

به طور خلاصه می‌توان به موانع پیش روی تمرکز زدایی مالی و اداری از ساختار اجرایی کشور اشاره کرد. از جمله‌ی آن‌ها حضور و ظهور بحران هویت، بحران مشروعیت، بحران یکپارچگی، بحران توزیع، بحران مشارکت و بحران نفوذ در سطح سیاسی و اجتماعی در کشور ایران بوده است. بنظر می‌رسد این شش بحران خود ریشه در مساله دیگری دارند و آن ناهمگونی متراکم و متقاطع در جامعه‌ی ایران است که در طول تاریخ پشت سر هم انباشت شده است و در مقطع فعلی خود را به اشکال مختلف از جمله نظام سیاسی و اجرایی اقتدارگرا و تمرکزگرا نشان داده است؛ به عبارت دیگر، جامعه‌ی ایران فاقد انسجام درونی است و در مورد موضوعات مهم از جمله الزامات توسعه و پویایی اقتصادی مانند تمرکز زدایی مالی و اداری نمی‌تواند به اجماع برسد و آن را به عنوان یک سیاست اصولی و بلند مدت به نتیجه برساند. هفتاد درصد توسعه یافتگی از جمله تمرکز زدایی از ساختار مالی و اداری به توانایی‌ها، برنامه ریزی‌ها، انسجام و عقلانیت داخل مربوط می‌شود و سی درصد به اتصالات جهانی. اگر درون منسجم نباشد، از بیرون نمی‌توان بهره برداری کرد. کشورهایی که از روند جهانی شدن استفاده‌ی بهینه کردند که از درون سامان و انسجام سیاسی و اقتصادی داشته‌اند (سریع القلم، ۱۳۸۶: ۱۵). این ناهمگونی‌های متراکم و متقاطع شرایط و جامعه‌ی غیرقابل پیش بینی و آشوبناک به وجود آورده است. فی الواقع، بدون انسان‌های قاعده‌مند نمی‌توان ساختار و سیستم از جمله سیستم غیر متمرکز مالی و اداری و اقتصاد پویا ایجاد کرد. شخصیت فعلی ایرانی غیر قابل پیش بینی است و از آنجا که شخصیت و رفتار و افکار او قاعده‌مند نیست، غیر قابل مدیریت است. ثبات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در انسجام و قاعده‌مندی است (سریع القلم، ۱۳۸۶: ۲۲). با این مقدمه به بررسی تفصیلی ناهمگونی جمعیتی و جغرافیایی ایران می‌رویم که مانع اصلی در راه تمرکز زدایی از ساختار اداری و مالی کشور فرض شده است.

#### ۴-۱- بررسی ناهمگونی اجتماعی و پراکندگی جغرافیایی اقوام در ایران

مساله تنوع قومی و نگرانی از تجزیه‌ی کشور و تهدید تمامیت ارضی ایران به عنوان مهمترین مانع در سر راه هرگونه تمرکز زدایی در هر حوزه‌ای از جمله حوزه‌ی اداری و مالی بوده است. بنابراین شایسته و بایسته است تا در این پژوهش به آن به شکل تفصیلی پرداخته شود. ایران، به لحاظ داشتن تنوع قومی و زبانی جزو ده کشور نخست جهان محسوب می‌گردد (میر حیدر، ۱۳۷۱: ۱۳۲). به طوری که بیش از ۷۵ زبان و گویش در ایران رواج دارد (بهاروند امان‌اللهی، ۱۳۸۰: ۱۳). اما با توجه به این سرشماری در کشور براساس تعلقات قومی سنجیده نمی‌شود و آمار و ارقام مربوط به جمعیت اقوام همیشه با نگاه امنیتی و سیاسی تفسیر شده، بنابراین صحبت کردن از آمار دقیق در این رابطه بیهوده به نظر می‌رسد؛ همین امر، باعث پیدایش مجادلات نظری در مجامع مختلف و مصادره به مطلوب آمارها و اعداد و ارقام است. در بخش مربوط به آمار جمعیتی سعی شده است تا حد ممکن از آمارهای معتبر و فارغ از اغراض قوم‌گرایانه استفاده شود. با وجود آگاهی از چنین مسائل و مشکلاتی، نوشته‌ی حاضر با رجوع به منابع مختلف به درصد جمعیتی اقوام ایرانی می‌پردازد. ساختار فضایی- جغرافیایی ملت ایران از دو بخش به هم پیوسته مرکزی و پیرامونی پدید آمده است؛ بخش پیرامونی بر خلاف بخش متراکم و متجانس مرکزی، دچار گسیختگی است و مجموعه‌ای متنوع از گروه‌های فرهنگی و قومی را در بر می‌گیرد. در بخش حاشیه‌ای گروه‌های قومی آذری، کرد، عرب، بلوچ و ترکمن‌ها سکونت دارند و اقلیت مذهبی اهل سنت، با دو شاخه حنفی و شافعی در فضای پیرامونی کشور

پراکنده‌اند. اجزا و گروه‌های قومی و مذهبی جامعه‌ی ایران، دنباله جغرافیایی- فضایی در آن سوی مرزهای سیاسی ایران دارند که با یکدیگر دارای تعاملات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌باشند (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۱۴۹). بر همین اساس، غیر از قوم فارس که در نواحی مرکزی کشور واقع شده اند، اقوام آذری (ترک)، کرد، عرب، بلوچ، لر و ترکمن مهم ترین اقوام ایرانی هستند. جدول زیر اقوام ایرانی و جمعیت آن‌ها را به ترتیب نشان می‌دهد (جدول ۱).

جدول ۱. درصد جمعیت اقوام ایرانی به کل جمعیت کشور

Rank	Ethnic Group	Share of Population in Contemporary Iran
۱	Persian	۶۱٪
۲	Azerbaijani	۱۶٪
۳	Kurdish	۱۰٪
۴	Luri (Lors)	۶٪
۵	Turkman and other Turkic Peoples	۲٪
۶	Arab	۲٪
۷	Balochi	۲٪
	Other Groups	۱٪

Source: <https://www.worldatlas.com/articles/largest-ethnic-groups-in-iran.html>

#### ۴-۱-۱- وضعیت جغرافیایی قومیت‌ها در کشور

به طور کلی می‌توان استان‌های کشور را بر حسب ترکیب قومی جمعیت و میزان درگیری آنها با مسأله قومیت، به صورت زیر تقسیم بندی کرد. (منظور از مسأله قومی، فعال شدن جنبش‌های قوم گرایانه در ابعاد فرهنگی، سیاسی، تنش اقوام با یکدیگر و ایجاد بحران قومی که منجر به دخالت حاکمیت شده می‌باشد).

الف) استان‌های بدون جمعیت قومی قابل توجه یا مساله حاد: شامل استان‌های تهران، قم، اصفهان، یزد، سمنان و مرکزی. این استان‌ها عمدتاً در مرکز کشور قرار دارند و جز گروه‌های قومی محدودی که بیشتر مهاجر می‌باشند اکثریت قریب به اتفاق جمعیت آنها را فارس‌های شیعه مذهب تشکیل می‌دهند.

ب) استان‌های با درصد قابل توجه از جمعیت و مسائل قومی یا مذهبی: که به لحاظ قومی و زبانی و فرهنگی پیوند زیادی با قوم و زبان فارسی دارند؛ شامل: خراسان، فارس، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری، قزوین، کرمان، گیلان، مازندران، لرستان، هرمزگان، ایلام و بوشهر.

پ) استان‌هایی که شکاف قومی و زبانی تمام یا بخش عمده آن به لحاظ پیوند مذهبی، حالت بالفعل و خطرناک حاد ندارند؛ شامل: اردبیل، آذربایجان شرقی، کرمانشاه، زنجان و همدان.

ت) استان‌هایی که شکاف قومی و زبانی آنها، عمدتاً موازی با شکاف مذهبی بوده و با تقویت و بالفعل کردن همدیگر، بر احتمال فعال شدن و تبعات امنیتی مسائل قومی می‌افزایند و در گذشته نیز این معضلات به صورت جدی وجود داشته‌اند شامل: سیستان و بلوچستان، گلستان، آذربایجان غربی، خوزستان و کردستان.

همچنان که مشاهده می‌شود، عمده قومیت‌ها و اقلیت‌های مذهبی در کنار مرزها و در جوار اقوام و مذاهب مشترک کشورهای همسایه قرار دارند که این امر نیروی گریز از مرکز این اقلیت‌ها را فزونی می‌بخشد. در واقع موقعیت جغرافیایی در حد و اندازه خود در بروز و استمرار بحران از جمله بحران‌های قومی موثر بوده و نقش قابل توجهی ایفا می‌نماید. این بحران‌ها و نگرانی‌های ناشی از آن عامل اصلی حرکت به سمت تمرکز زدایی مالی و اداری در ایران بوده است. برای قومیت‌ها، موقعیت مناسب جغرافیایی امکان طرح درخواست‌های هویتی- قومی را افزون‌تر می‌کند. این موقعیت مناسب از دیدگاه قومیت‌ها در ویژگی‌های زیر تبلور می‌یابد.

الف) استقرار در حاشیه مرزها: بعد مسافت مانع از دسترسی سریع و کم هزینه نیروهای نظامی و انتظامی دولت مرکزی به این مناطق می‌شود. در مقابل امکان مانور نیروهای گریز از مرکز را تقویت می‌کند.

ب) وجود جمعیتی از هم تباران خونی و فرهنگی در آن سوی مرز: این امر پشتوانه مناسبی را برای اقوام دو سوی مرز و بهره‌گیری از امکانات فرامرزی و در صورت لزوم پناه گرفتن نزد یکدیگر فراهم می‌آورد.

پ) موقعیت مناسب توپوگرافیک: وجود ناهمواری‌ها، کوه‌ها، جنگل‌ها، رودها و خط سیر مرزها امکان انجام عملیات نامتقارن و استتار را برای گروه قومی ناهمساز بهتر فراهم می‌سازد. در مقابل نیروهای دولتی در معرض آسیب پذیری هستند. هر یک از مناقشات پنج گانه قومی در ایران بعد از انقلاب، در مناطقی واقع شده‌اند که از شرایط سه گانه مزبور تقریباً همه را دارا بوده‌اند (مقصودی، ۱۳۸۰: ۳۸۰). در یک نگاه دقیق متوجه می‌شویم که در ایران:

الف) اقلیت آذری ایران در کنار مرز جمهوری آذربایجان و ترکیه قرار دارد.

ب) اقلیت کرد در جوار مرکز کردستان عراق و کردستان ترکیه قرار گرفته است.

پ) اقلیت عرب خوزستان و بوشهر و ... با کشورهای عرب همسایه است.

ت) اقلیت بلوچ در همسایگی بلوچستان پاکستان می‌باشد.

ث) ترکمن‌ها نیز با کشور ترکمنستان همسایه‌اند.

از طرف دیگر سنی مذهب بودن اقوام کرد، بلوچ و ترکمن مزید بر علت شده و به کمرنگ شدن هویت و وابستگی ملی در آنها کمک شایانی می‌کند.

این زمینه‌ی اجتماعی و پیشینه‌ی تاریخی موجب ایجاد نگرانی‌های فراوان در میان مقامات مسئول از جمله ایجاد نگرانی‌های امنیتی و سیاسی شده و به عنوان مانع اصلی در سر راه هرگونه تمرکز زدایی از ساختار اجرایی کشور از جمله تمرکز زدایی مالی و اداری عمل کرده است.

#### ۴-۲- عوامل موثر در تبدیل ناهمگونی‌های قومی و اجتماعی به تهدیدات امنیتی - سیاسی

بررسی‌ها مشخص ساخته که ناهمگونی‌های قومی و اجتماعی در ایران پنج ویژگی اصلی دارند که همگی زمینه‌های لازم را جهت بروز بحران‌های اجتماعی و سیاسی دارند و در نتیجه به عنوان مانع اصلی در سر راه هرگونه تمرکز زدایی از ساختار اجرایی کشور از جمله تمرکز زدایی مالی- اداری عمل می‌کنند. این پنج ویژگی به شرح زیر هستند:

#### ۴-۲-۱- نحوه استقرار اقوام در ایران

نوع پراکندگی و شکل آرایش اقوام در قلمرو ارضی و جغرافیایی کشور نشان می‌دهد اقوام مختلف در مناطق استراتژیک کشور و جداره‌های مرزهای سیاسی اسکان یافته‌اند. اقوامی که عقبه آنان در ورای مرزها و بیرون از حوزه نفوذ و اثر گذاری حاکمیت ملی قرار دارند. در برخی موارد، استقرار اقوام و اقلیت‌های مذهبی غیر شیعی در جدار مرزهای سیاسی ایران از یک سو و عقبه این اقوام در داخل کشورهای همسایه از سوی دیگر حوزه‌های فرهنگی متنوعی را در مرزهای سیاسی ایجاد نموده است که شیب برخی از این حوزه‌ها به خارج از کشور قرار دارد. وجود اقوامی مشابه گروه‌های قومی ایرانی در نقاط مرزی کشورهای همسایه موجب شده تا این اقوام روابط خود را در سطح گسترده‌ای حفظ کنند و همین امر موجب شده که به صورت غیر رسمی روابط گسترده‌ای میان آنان برقرار شود که به لحاظ حقوقی و قانونی مشکل ساز می‌باشد.

#### ۴-۲-۲- موازی بودن شکاف قومی با شکاف‌های مذهبی و زبانی (شکاف متراکم)

تعداد گروه‌ها، موازی بودن آن‌ها و فعال شدن شکاف‌ها موجب اختلاف با سایر مناطق و دولت مرکزی و در نتیجه ناامنی می‌گردد که در ایران قابل مشاهده است، زیرا در اغلب مناطق قومی نشین کشور، تضاد قومی و نژادی با تضاد زبانی و تفاوت مذهبی همراه است که اگر این تضادها فعال شود و شکاف‌ها عمیق گردد موجب ناامنی می‌گردد؛ الگوی فوق به شکل حاد در مورد ایران صدق می‌کند. در اغلب مناطق قومی نشین کشور، تضاد قومی، موازی با تضادهای زبانی و مذهبی قرار دارد و آنان در سه بعد با دولت مرکزی و سایر مناطق تعارض دارند. در اغلب مناطق قومی نشین کشور شامل کردستان، مناطق کردنشین آذربایجان غربی، ترکمن صحرا و بلوچستان، اقوام سنی مذهب سکونت دارند که زبان محلی آن‌ها با زبان فارسی سایر مناطق و مذهبشان با مذهب رسمی تفاوت دارد. در برخی مناطق نیز تنها شکاف زبانی وجود دارد (مانند ترک و عرب که مذهب آن‌ها تشیع ولی زبان آن‌ها تفاوت دارد) البته آنچه این مساله را حساس‌تر می‌کند، فعال شدن شکاف‌های نهفته است. حتی برخی گروه‌های جدایی خواه کرد، بلوچ و عرب بی پرده بر دامن زدن به تنش‌های مذهبی و استفاده از تضادهای قومی، مذهبی و زبانی تاکید می‌ورزند و در این موارد به هواداران و اعضا ارائه طریق می‌کنند (کاظمی پور، ۱۳۷۶: ۱۱۲).

#### ۴-۲-۳- رشد احساسات قومی در منطقه و جهان

در ایران معاصر، از زمانی که دولت ملی شکل گرفت، حکومت مرکزی همواره به نوعی با نیروهای واگرایانه که بیشتر سرچشمه قومی و طایفه‌ای داشته‌اند، مواجه بوده است. اما در طول چهار دهه اخیر شورش‌ها و جنبش‌های قومی که در داخل و اطراف مرزهای سیاسی کشور اتفاق افتاده است، بیش از هر زمان دیگر امنیت ملی و تمامیت ارضی کشور را تهدید نموده است. در کشورهای همسایه ایران مانند افغانستان، پاکستان، عراق و سوریه، جنگ‌های خونین قومی، فرقه‌ای و مذهبی که در

میان گروه‌های قومی و مذهبی مختلف جریان دارد و مشکلات ناشی از آن کشور ما را از ابعاد مختلف، از هجوم آوارگان و پناهندگان افغانی و عراقی گرفته تا فرار اشرار و تجاوزات مرزی، تحت تاثیر قرار داده است. اما معضل اساسی در بعد فرهنگی است که تفکرات قوم‌گرایانه و جدایی طلبانه از این ناحیه، گروه‌های قومی ایرانی را متاثر ساخته و مشکلات امنیتی و سیاسی جدی در داخل کشور پدیده می‌آورد.

#### ۴-۲-۴- توسعه سیاسی کشور

تغییر مناسبات داخلی و فراگیری نسبی و مقطعی گفتمانی در کشور با شعار توسعه سیاسی در سال‌های گذشته و بسترسازی برای تکوین نهادهای مدنی از دیگر عوامل موثر بر موضوع قومیت‌ها در کشور می‌باشد. این موضوع به طور همزمان فرصت و تهدید می‌باشد که در صورت مدیریت و عملکرد مناسب و به هنگام، موجب افزایش مشارکت اقوام و تعلق آن‌ها به کشور شده و در صورت مدیریت ناکارآمد، تنگ نظری و عدم دور اندیشی با بهره‌گیری از زمینه‌های موجود از جمله جوانی جمعیت، گروه‌های رادیکال قومی، شکاف اقتصادی و... می‌تواند به منزله تهدید علیه امنیت کشور، توسعه سیاسی و اقتصادی ایران عمل نماید. همچنین قطبی شدن جامعه، شکاف طبقاتی و ساخت ارتباطی مرکز-پیرامون بین دولت و نواحی قومی از جمله عواملی است که به خصوص در مناطق بلوچستان و کردستان پتانسیل بسیج‌گری و بسیج‌شدگی گروه‌های قومی را افزایش می‌دهد.

#### ۴-۲-۵- ظرفیت‌های قانونی و افزایش آگاهی‌های قومی

علاوه بر موارد پیش گفته یکی از نکات دیگری که بر اهمیت موضوع قومیت در ایران می‌افزاید ظرفیت‌های قانونی جهت به رسمیت شناختن حقوق اقوام مختلف در کشور است. مطالعه قانون اساسی مشخص می‌سازد آحاد ملت و کلیه شهروندان ایرانی منهای تمایزات قومی و مذهبی صاحب حق هستند که زیربنای حقوق اقوام به شرح زیر در اصول مختلف قانون اساسی مورد تاکید واقع گردیده است. از جمله‌ی آن اصول حق مشارکت در امور سیاسی برای آحاد مردم (اصل هفتم)؛ لزوم رعایت حقوق ایرانیان غیر مسلمان (اصول سیزدهم و چهاردهم)؛ به رسمیت شناختن زبان‌های محلی اقوام ایرانی در کنار زبان ملی یعنی فارسی (اصل پانزدهم)؛ برخورداری از حقوق مساوی و برابری همگان در مقابل قانون که با صراحت می‌گوید مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ و نژاد و زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود (اصول نوزدهم و بیستم)؛ ممنوعیت تفتیش عقاید مردم و برخورداری همگان از امنیت فکری (در اصول بیست و سوم و بیست و پنجم)؛ آزادی نهادهای جامعه مدنی یا نهادهای میانجی دولت و مردم (اصل ششم و بیست و ششم). عامل مهم در رابطه با اهمیت این ظرفیت‌های قانونی، جوانی جمعیت مناطق قومی، افزایش سطح آگاهی عمومی و تحصیلات دانشگاهی اعضای گروه‌های قومی، متعاقب توده‌ای شدن آموزش عالی در کشور است که به افزایش خود آگاهی قومی منجر شده و ظهور و تبیین مطالبات متنوع و برخی ظرفیت‌های معطل مانده قانونی قومیت‌ها را باعث می‌شود.

#### ۵- تهدیدات ناشی از ناهمگونی‌ها اجتماعی در ایران و موانع پیش روی تمرکز زدایی مالی و اداری



در این بخش تهدیدات و موانع متنوعی که پیش روی تمرکز زدایی به شکل عام و تمرکز زدایی اداری و مالی به شکل خاص بررسی خواهند شد. تهدیدات و موانع مزبور به شرح زیر هستند:

#### ۱-۵-۱- تهدیدات و موانع اجتماعی

##### ۱-۱-۵-۱- تعارض هویت

ایران از نظر ترکیب قومی و مذهبی، جامعه‌ای ناهمگون محسوب می‌شود. این تفاوت‌ها تا بدان حد پایدار و برجسته است که برای هر گروه قومی «هویت» و «شخصیت» مستقل و متمایزی از هویت ملی نیز ایجاد نموده است. تاریخ ایران (تا قبل از سده اخیر) همواره دوره‌های متفاوتی را تجربه نموده است که گروه‌های قومی به قدرت رسیده و به کانون‌های فعال مبدل شده‌اند، به گونه‌ای که ضمن تنزل جایگاه هویت ملی، آن را دچار چالش قرار داده‌اند. بنابراین باید توجه داشت کشور ایران از آن حیث که با طیف وسیعی از تنوع قومی، مذهبی و به تبع آن تنوع هویتی مواجه است، به شدت در معرض آسیب‌های ناشی از تعارضات بالقوه هویتی روبه رو است. هر قدر این هویت‌های پراکنده و متکثر تحت تاثیر عوامل و شرایط داخلی و خارجی، برجسته و فعال گردند، به نحوی که هویت ملی و عام را تحت الشعاع خود قرار دهند، تعارضات و بحران‌های هویتی شدیدتر و در نتیجه امکان تمرکز زدایی از ساختار اداری کشور محدودتر خواهد شد.

#### ۲-۱-۵- شکاف در انسجام اجتماعی

وجود اقوامی مشابه گروه‌های قومی در نقاط مرزی کشورهای هم جوار با ایران موجب شده تا این اقوام روابط خود را در سطح گسترده‌ای حفظ کنند و همین امر موجب شده که به صورت غیر رسمی و غیر قانونی روابط گسترده‌ای میان آنان برقرار شود که به لحاظ حقوقی و قانونی مشکل ساز می‌باشد. اما مشکل اساسی در بعد اجتماعی است که تفکرات قوم گرایانه و جدایی خواهانه از این ناحیه، گروه‌های قومی ایرانی را متاثر ساخته و مسائل امنیتی جدی در داخل کشور پدید می‌آورد. این مسائل به تدریج خود را در هویت یابی فرهنگی اقوام ایرانی، احیای سمبل‌ها و نمادهای قوم گرایانه، تشدید گرایش‌های واگرایانه نسبت به نظام، افزایش خواسته‌های سیاسی و اجتماعی در قالب درخواست رسمیت یافتن زبان محلی و تدریس آن در مدارس و دانشگاه‌ها و استفاده از آن در اداره‌های دولتی و فعال شدن نشریه‌های قوم گرا به چشم می‌خورد (رنجبر، ۱۳۷۸: ۲۵).

#### ۳-۱-۵- ایجاد اختلافات مذهبی

در اغلب مناطق قومی نشین کشور، تضاد قومی، موازی با تضادهای زبانی و مذهبی قرار دارد و اقوام در سه بعد با دولت مرکزی و سایر مناطق تعارض دارند. در برخی استان‌ها شامل کردستان، مناطق کردنشین آذربایجان غربی، ترکمن صحرا و بلوچستان اقوام سنی مذهب سکونت دارند که زبان محلی آنها با زبان فارسی سایر مناطق و مذهبشان با مذهب رسمی تفاوت دارد. در برخی مناطق نیز تنها شکاف زبانی وجود دارد (مانند اقوام ترک و عرب که مذهب آنها تشیع ولی زبان آنها تفاوت دارد) البته آنچه به این معضل شکل حادثتری می‌بخشد، فعال شدن شکاف‌های نهفته است. شکاف‌های مزبور پیشتر به صورت

غیر فعال و نهفته بودند. اما در دو دهه‌ی اخیر در بسیاری مناطق به ویژه در بلوچستان و کردستان در قالب نگرش‌های افراطی شبه وهابی یا جنبش‌های فرهنگی و ادبی احیای زبان و خرده فرهنگ قومی فعال شده‌اند.

## ۲-۵- تهدیدات و موانع سیاسی

### ۲-۵-۱- کاهش مشروعیت سیاسی

جنبش‌های قومی و اگراییانه که از بدو پیروزی انقلاب در مناطق قومی آغاز گردید منجر به صرف هزینه‌های گسترده شد. شدت بحران به ویژه در اوایل دهه شصت به گونه‌ای بود که مقابله با آن مستلزم صرف هزینه‌های فراوان بود. در آن مقطع هزینه‌ها بیشتر نظامی بود، به شکلی که برخی مناطق قومی نشین به پادگانی بزرگ بدل شده و نیروهای نظامی و امنیتی با مخارج سنگین در این مناطق حضور داشتند. اما در شرایط کنونی علی‌رغم کاهش هزینه‌های نظامی و نیروی انسانی، هزینه‌های سیاسی نظام در این مناطق بالا رفته است. از آنجا که حفظ مشروعیت سیاسی و اقتدار ملی از مولفه‌های اساسی تامین امنیت ملی می‌باشد، هر گونه بحران آفرینی و جنبش‌های و اگراییانه قومی و یا حتی بسترهای لازم برای شکل‌گیری آنها، در واقع تهدیدی مستقیم برای تضعیف حاکمیت ملی و الزامات آن مانند تمرکز زدایی مالی و اداری محسوب می‌شود که در صورت عدم مدیریت صحیح و واکنش نامناسب، می‌تواند هزینه‌های کوتاه مدت یا بلندمدت سیاسی را به کشور تحمیل و موجب سست شدن پایه‌های مردم سالاری گردد.

### ۲-۵-۲- تضعیف قدرت ملی و منطقه‌ای

هرگونه بحران آفرینی با رویکرد قومیت‌گرایانه و نیز اقدامات کنترلی و مقابله‌ای در واکنش و مهار بحران‌ها در یک منطقه قومی، واکنش منفی سایر اقوام و احتمال سرایت بحران به سایر مناطق قومی نشین یک کشور را به همراه دارد؛ بنابراین دامنه‌ی فعالیت‌ها و هزینه‌های مدیریت بحران به کلیه این مناطق گسترش می‌یابد. از سوی دیگر اگر حاکمیت بخواهد تسهیلاتی به یکی از مناطق قومی نشین اعطا کند یا به هر صورت به سوی شکلی از تمرکز زدایی برود، باید سایر مناطق را نیز در برگیرد و عدم توجه به این مهم تأثیرات نامطلوب کوتاه یا بلندمدتی در پی خواهد داشت. در عین حال هزینه‌های سیاسی اقدامات کنترلی و مقابله‌ای در این مناطق در ابعاد سیاست خارجی و روابط خارجی با سایر کشورها، نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای قابل توجه بوده و می‌تواند عاملی جهت تضعیف قدرت ملی، منطقه‌ای یا بین‌المللی کشور قرار گیرد.

### ۲-۵-۳- افزایش جمعیت گروه‌های قومی

بدیهی است جمعیت مؤلفه مهمی در کسب قدرت به شمار می‌رود. در گذشته گروه‌های قومی کشور به لحاظ جمعیت و قدرت اقتصادی در مقابل اکثریت فارس زبان و شیعه مذهب چندان مطرح نبودند؛ اما در سال‌های اخیر وضعیت دگرگون شده و به لحاظ جمعیتی در حالی که با توجه به سیاست‌های اقتصادی و بهداشتی، جمعیت فارس‌های ساکن نقاط مرکزی در قالب طرح‌های کنترل جمعیت به شدت کنترل می‌شود، در مناطق قومی نشین حاشیه‌ای عمدتاً چنین اتفاقی نیفتاده است. فقر اقتصادی و کمبود امکانات و حاشیه‌ای بودن مناطق قومی نشین از یک سو و تعهد قومیت‌ها و تاکید نخبگان سیاسی و مذهبی آنان مبنی

بر لزوم افزایش جمعیت، ترکیب نفوس در این مناطق و به عبارتی کل کشور را به نحو قابل توجهی بر هم زده است. به عنوان مثال تا حدود سی سال پیش، شهر شیعه نشین بیجار استان کردستان، با اکثریت ترک و کرد شیعه حدود ۱۵٪ کل جمعیت استان کردستان را در بر می گرفت. اما در حال حاضر جمعیت این شهرستان تنها ۹٪ ساکنان کل استان را تشکیل می دهد. ضمن اینکه از همین عده هم بخش قابل توجه و رو به افزایشی را کردهای سنی مذهب در بر می گیرند (رمضان زاده، ۱۳۷۶: ۵۰). در مورد سایر مناطق قومی نشین مانند ترکمن صحرا، خوزستان، کرمانشاه و سیستان و بلوچستان نیز کم و بیش چنین وضعیتی به چشم می خورد. در استان سیستان و بلوچستان اوضاع نگران کننده تر به نظر می رسد. از مجموع جمعیت حدود دو میلیون نفری استان، بیش از ۸۰٪ کل جمعیت بلوچ و سنی مذهب بوده و افزایش جمعیت در منطقه بلوچستان بسیار بیشتر از ناحیه سیستان است. حتی در منطقه شمال استان که در گذشته حداقل ۷۵٪ جمعیت شیعه، سیستانی و فارس بودند، توازن جمعیت به نفع بلوچهای سنی مذهب رو به تغییر است که امروز سهم کمتر جمعیت این ناحیه را تشکیل می دهند. در شهرستان زاهدان نیز توازن جمعیت به نفع بلوچهای اهل سنت در حال تغییر است در حالی که پیشتر اکثریت قریب به اتفاق جمعیت شهر را شیعیان تشکیل می دادند (قالیباف، ۱۳۷۷: ۲۰).

#### ۵-۲-۴- ایجاد مشکل و تنش در سطح جهانی

هم اینک مسأله قومیتها ابزار مناسبی در اختیار قدرت‌های بزرگ جهانی و منطقه‌ای قرار داده تا با تحریک افکار عمومی و جلب حساسیت رسانه‌های خبری و همچنین نهادهای بین المللی و سازمان‌های حقوق بشر، در امور داخلی کشورها دخالت و بستر مناسب جهت محکومیت در مجامع جهانی را فراهم آورند. این امر حتی در مواردی ممکن است به دخالت نظامی و نقض حاکمیت ملی یک کشور نیز منجر شود. نمونه بارز آن بروز جنگ‌های قومی در یوگسلاوی سابق و دخالت نظامی آمریکا و ناتو در آن بحران بود.

#### ۵-۳- تهدیدات و موانع امنیتی

##### ۵-۳-۱- تردد اتباع بیگانه و اقلیت‌های سایر کشورها

استقرار و پراکندگی گروه‌های قومی کرد، بلوچ، عرب، ترکمن و آذری در مجاورت مرزهای کشورهای همسایه باعث شده که گروه‌های قومی مشابه مستقر در آن سوی مرزها، برای تردد غیر مجاز و غیر قانونی در مناطق مرزی و حتی در عمق کشور مشکل چندانی نداشته باشند. وجود مشابهت‌های قومی و زبانی از یک سو و پیوستگی‌های فامیلی و روابط اقتصادی و فرهنگی، ورود و تردد غیر مجاز آنان را در مناطق قومی نشین سهل و آسان می کند. چرا که اینان به راحتی می توانند در مناطق قومی نشین، خود را هم‌رنگ جامعه نمایند و مردم این نواحی تمایل و همکاری چندانی با سازمان‌های مربوطه برای شناساندن و طرد چنین افرادی ندارند. هم اینک یکی از معضلات امنیتی جدی مناطق قومی نشین، به ویژه در مرزهای شرقی و غربی، ورود، تردد و اقامت سهل و آسان اتباع بیگانه به صورت غیر مجاز است. مشکلات مربوطه در این حوزه عبارتند از: گسترش پدیده بیکاری به دلیل مزایای به کارگیری افراد مهاجر در مقایسه با کارگران ایرانی؛ تشدید روند قاچاق کالا، ارزاق و سوخت و آلوده کردن مأموران مرزبانی کشور؛ ورود انواع بیماری‌های مسری و دامن زدن به مفاسد اخلاقی و اجتماعی (رنجبر، ۱۳۷۸: ۲۵).

### ۵-۳-۲- بحران‌سازی و تهدید تمامیت ارضی و استقلال کشور

کشور ایران از دیرباز به دلیل موقعیت خاص ژئوپلیتیک و مسائل اقتصادی و سیاسی آن مورد توجه قدرت‌های بزرگ و منطقه قرار داشته است و پیروزی انقلاب و استقرار نظام جمهوری اسلامی بر حساسیت و موقعیت آن افزوده است. بنابراین طبیعی به نظر می‌رسد که کشورهای رقیب از هر شیوه‌ای برای نفوذ، و ضربه به امنیت کشور استفاده کنند. یکی از این اهرم‌ها و ابزارهای مناسب، بهره‌گیری از گروه‌های قومی است. استقرار اقوام ایرانی در حاشیه کشور و تردد و رابطه آنها با کشورهای هم‌جوار و نفوذ‌پذیری مرزها باعث می‌شود تا کشورهای بیگانه ضمن نفوذ در این مناطق و بهره‌برداری از اقوام ایرانی که به کشورهای مجاور تردد دارند، از آنها در راستای اهداف خویش بهره‌برداری نمایند. چنین اهدافی می‌تواند شامل تحریک حس قوم‌گرایی، جمع‌آوری اطلاعات، نفوذ در مراکز حساس سیاسی، نظامی و اقتصادی، انجام اقدامات تخریبی و ایذایی، ترور یا بمب‌گذاری و در نهایت ایجاد جنبش‌های جدایی‌خواه قومی باشد.

### ۶- طرح پیشنهادی؛ مدل عملیاتی تمرکز زدایی مالی و اداری با توجه به شرایط ویژه‌ی ایران

همانطور که پیشتر اشاره شد، طی سالیان اخیر ظاهراً اجماع نظری در مورد ضرورت تمرکززدایی از مدیریت بخش عمومی به وجود آمده است که نشانه‌های آن را در سخنرانی‌های برخی مقامات و برنامه ریزان کشور و همچنین در مقالات و گزارش‌های گوناگون می‌توان دید. در نتیجه، این اجماع مشاهده می‌شود که سازمان برنامه و بودجه که در ایران مسئول تهیه و تدوین برنامه‌های میان مدت به منظور ارائه برای تصویب دولت، و در نهایت، تصویب مجلس شورای اسلامی است، وظیفه یکی از کمیته‌های مطالعاتی خود در زمینه آماده‌سازی مقامات تهیه و تدوین برنامه جدید توسعه را تمرکززدایی و توانمندسازی مدیریت منطقه‌ای تعیین کرده است. برای اینکه فرایند تمرکززدایی از ساختار مدیریت بخش عمومی در ایران به نتایج مورد نظر دست یابد، و به عبارت دیگر، باعث بالا رفتن رفاه اجتماعی و پویایی اقتصادی گردد، تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم هر منطقه در زمینه تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی پیشنهاد می‌گردد که جزئیات ساختار مدیریتی مورد نیاز برای این کار را در زیر شرح می‌دهیم. در نخستین مرحله کار، شوراهای شهر و روستا با رأی مردم روستاها و شهرها انتخاب می‌شوند. تعداد نمایندگان این شوراها باید به اندازه‌ای باشد که به خوبی سلیقه‌ها و ترجیحات مردم شهرها و روستاهای مربوطه را بنمایاند. البته تعیین تعداد کافی یک مسئله تجربی است که به مرور زمان و با تجربه کردن نظام عدم تمرکز روشن‌تر خواهد شد. به عنوان نمونه در طرح مطالعاتی تورسن که در فصل چهارم شرح آن رفت، تعداد نمایندگان پیشنهادی برای انجمن‌های شهرستان به قرار زیر بوده است:

جمعیت شهرستان	تعداد نماینده پیشنهادی
۰-۱۰۰۰۰ نفر	۲۰-۳۵ نفر
۱۰۰۰۰-۲۰۰۰۰ نفر	۲۵-۴۰ نفر
۲۰۰۰۰-۴۰۰۰۰ نفر	۳۵-۵۰ نفر

۷۵-۵۰ نفر	۴۰۰۰۰-۱۰۰۰۰۰ نفر
۱۰۰-۷۵ نفر	۱۰۰۰۰۰ و بالا نفر

در مرحله بعدی، مجلس استانی که متشکل از همه یا تعدادی از اعضای شوراهای شهر و روستا به انتخاب خود این شوراها می‌باشد، تشکیل می‌گردد. دو نوع مجلس یاد شده، همه اختیارات مربوط به تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی در سطح استان، شهر و روستا را مشروط به رعایت موارد زیر، بر عهده خواهند داشت:

(۱) تمام قانونگذاری‌های مجالس محلی در چارچوب قانون اساسی خواهد بود. برای نمونه، اگر قانون اساسی مالکیت خصوصی را به رسمیت شناخته است، مجالس‌های محلی نمی‌توانند آن را لغو و به مالکیت عمومی یا نیمه عمومی تبدیل کنند. (۲) به هنگام تضاد و برخورد بین منافع یک منطقه با مناطق دیگر یا با منافع ملی پس از مرحله مذاکره، تصمیم‌گیری نهایی با مجلس ملی (مجلس شورای اسلامی) خواهد بود.

(۳) تمام قدرت قانونگذاری مجالس محلی در زمینه‌ی تخصیص منابع برای عرضه یا تولید کالاها و خدمات عمومی محلی خواهد بود.

تفصیل وظایف مجالس‌های محلی به شرح زیر است:

الف) مجلس استانی

(۱) تعیین رئیس دولت استانی (استاندار) به پیشنهاد وزیر کشور.

(۲) تعیین اعضای دولت استانی (مدیران اجرایی و فرمانداران شهرستان‌ها) به پیشنهاد استاندار. ذکر این نکته در همینجا لازم است که پیشنهاد استانداران توسط وزیر کشور، باعث حفظ یکپارچگی ملی و حفظ ارتباط بین استان‌ها و دولت مرکزی شده و وسیله‌ای برای نظارت بر اعمال دولت‌های استانی توسط دولت مرکزی خواهد بود. همچنین ممکن است اجرای قسمتی از وظایف دولت مرکزی در مورد تخصیص منابع در زمینه عرضه کالاها و خدمات عمومی ملی، مثل امنیت داخلی یا سایر وظایف دولت مرکزی نیز به دولت استانی تفویض شود، در نتیجه، چنین فرایندی برای تعیین استاندار ضروری می‌باشد.

(۳) تعیین سازمان و تشکیلات دولت استانی و وظایف مقامات و سازمان‌های مختلف زیر پوشش دولت استانی.

(۴) تعیین حدود وظایف دولت استانی، یعنی تعیین اینکه چه کالاها و خدمات محلی را دولت استانی عرضه کند و چه کالاها و خدمات محلی را بخش خصوصی عرضه کند (تعیین اندازه دولت استانی).

(۵) تعیین بودجه استانی (تعیین درآمدها و مخارج دولت استانی).

ب) شورای شهر (روستا).

(۱) تعیین شهردار (دهدار) به پیشنهاد فرماندار شهرستان مربوطه.

(۲) تعیین سازمان و تشکیلات شهرداری (دهداری).

(۳) تعیین حدود وظایف شهرداری (دهداری) یعنی تعیین اینکه چه کالاها و خدمات محلی شهری (روستایی) را شهرداری (دهداری) عرضه کند و چه کالاها و خدمات عمومی محلی شهری (روستایی) را بخش خصوصی عرضه کند.

(۴) تعیین بودجه شهرداری (دهداری) (تعیین درآمدها و مخارج شهرداری (دهداری)).

برای اجرای موفقیت آمیز تمرکز زدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی به صورت یاد شده، رعایت چند نکته ضروری می‌باشد:

الف) مد نظر قراردادن توزیع مجدد امکانات سرمایه‌ای انسانی و فیزیکی بین مناطق مختلف کشور، قبل از شروع تمرکز زدایی و در جریان تمرکز زدایی.

ب) قبل از انجام تمرکز زدایی، باید اطلاعات لازم در مورد مسائل و مشکلاتی که ممکن است در کوتاه مدت برای مردم مناطق پیش آید، در اختیار مردم قرار گیرد. در واقع، به سبب نبود تجربه در مورد نظام غیر متمرکز مدیریتی در کشور، امکان بروز یک رشته مشکلات وجود دارد (از جمله آن شش بحرانی که در فصل سوم توضیح داده شد) که ضروری است مورد توجه مقامات مرکزی قرار گیرد. آنچه در این زمینه بیش از همه اهمیت دارد، آگاهی دادن به مردم در مورد اهمیت رأی آنها در انتخابات اعضای مجلس‌های محلی است.

پ) بهتر است این طرح پیشنهادی به طور آزمایشی در یک یا چند استان اجرا شود تا مشکلات و مسائل احتمالی در اول کار روشن گردد.

ت) از شوک درمانی پرهیز شود و تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم به صورت مرحله‌ای و تدریجی صورت گیرد.

ث) آموزش‌های لازم پیش از شروع تفویض اختیار، در اختیار مقامات محلی و نمایندگان مجالس محلی قرار گیرد تا از ایجاد بی ثباتی و اختلال در روند حرکت امور محلی در اوایل کار تا حد امکان جلوگیری شود.

ج) ناسازگاری‌های احتمالی بین استان‌ها در نتیجه تمرکز زدایی مدیریتی از ساختار بخش عمومی و همچنین حداقل کردن تعداد کالاها و خدمات عمومی مشترک بین دو یا چند استان از طریق تغییرات لازم در تقسیمات کشوری به کمترین حد برسد.

۷- توصیه‌ها و پیشنهادات با توجه به طرح پیشنهادی پژوهش

به علت تفاوت بین مبانی علمی مبتنی بر مفهوم توسعه پایدار و اقتصاد پویا و دیدگاه‌های سیاسی درباره اداره امور کشور و با توجه به نگرانی‌های موجود در رابطه با مسائلی چون واگرایی و امنیت ملی، و از آنجا که واگذاری اختیارات به سطوح پایین‌تر بایستی با ظرفیت سازی حوزه اجتماعی همراه باشد، استقرار یکبارنه نظام غیر متمرکز نه تنها امکان پذیر نبوده بلکه موفقیت آمیز نیز نمی‌باشد. بنابراین به نظر می‌رسد که مناسب‌ترین شیوه برای استقرار نظام غیر متمرکز، شیوه تدریجی و گام به گام است، به گونه‌ای که با رفع محدودیت‌ها و موانع، زمینه استقرار نظام مورد نظر فراهم آید. بنابراین گزینه‌ی پیشنهادی پژوهش حاضر در این زمان برای ایران، تمرکز زدایی مالی و اداری و همزمان تمرکز سیاسی (نظام نیمه متمرکز) می‌باشد. در راستای این هدف پیشنهاد می‌گردد:

۷-۱- به منظور کاهش تصدی‌ها و فراهم نمودن زمینه بازگشت دولت به وظایف اصلی خویش (نظارت، راهبردی و جهت دهی به فرآیند توسعه پایدار) و در جهت تقویت اعمال حاکمیت نظیر سیاست خارجی، امور دفاعی- امنیتی و سیاست‌های کلان، اصلاحات ساختاری در تشکیلات دولت با تاکید بر کوچک سازی، توانمندسازی و اقتدار بهینه با استفاده از فن آوری‌های نوین به عمل آید. به گونه‌ای که در ابعاد طولی اموری را که مدیران استانی و شهرستانی توان انجام آن را دارند به آنها واگذار شود. و در ابعاد عرضی، اموری را که بخش خصوصی قادر به انجام آن است بخش دولتی مداخله ننماید.

۷-۲- به منظور تمرکززدایی از قوه مقننه، شورای استان مرکب از نمایندگان شهرستان‌های استان، به عنوان پارلمان محلی، قدرت تصویب قوانین برای استان مربوطه در زمینه‌های مختلف و در چارچوب مسائل ملی اعطا گردد. همچنین لازم است این شورا نقش نظارتی بر عملکرد مدیران استان را بر عهده گیرد. در همین زمینه افزایش اختیارات شوراها به منظور ایجاد ساز و کارهای نظارتی شورای استان، شهرستان، بخش و روستا بر کلیه امور عمرانی، اجتماعی و اقتصادی متناسب با ظرفیت قانون اساسی، صورت گیرد.

۷-۳- به منظور فراهم آمدن امکان پیشرفت سریع برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و مردم مدار شدن برنامه‌های توسعه در مناطق، سند برنامه پنج ساله اقتصادی- اجتماعی استان متناسب با قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه استان مربوطه و در چارچوب رهنمودهای کلی و سیاست‌های کلان و سازگار با برنامه توسعه ملی و طرح آمایش سرزمین، توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تنظیم گردیده و پس از تایید شورای برنامه ریزی استان، و تصویب شورای استان جهت اجرا به استاندار ابلاغ گردد.

۷-۴- به منظور تحقق اهداف تمرکز زدایی لازم است واگذاری اختیارات با واگذاری منابع مالی همراه گردد. در این راستا و به منظور پیشبرد اهداف توسعه‌ای استان، دولت مرکزی به جز آن دسته از طرح‌هایی که در قالب طرح‌های ملی قرار می‌گیرند در سایر موارد، بودجه هر استان را براساس جمعیت، وسعت و ضریب محرومیت در اختیار همان استان قرار دهد.

۷-۵- سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان براساس پیشنهاد سازمان‌های اجرایی استان، کتابچه بودجه سالیانه استان شامل منابع مالی لازم (درآمدها و هزینه‌ها) را تنظیم نموده و پس از تایید شورای برنامه ریزی و توسعه استان و تصویب شورای استان جهت اجرا به استاندار ابلاغ گردد.

۷-۶- به منظور هماهنگی بیشتر، عزل یا نصب مدیران کل و روسای سازمان‌های استان، به استاندار محول گردد.

۷-۷- استاندار در حکم نماینده‌ی عالی دولت و مدیران کل و روسای سازمان‌ها در حکم اعضای کابینه‌ی وی، با هماهنگی کامل فرآیند توسعه استان را متناسب با مقتضیات محلی، پتانسیل‌ها و آمایش سرزمین به پیش ببرند. بدیهی است نظارت بر عملکرد مدیران استان بر عهده‌ی شورای استان با عنوان پارلمان محلی خواهد بود و مدیران استان پاسخگوی عملکرد خویش در شورای استان خواهند بود.

۷-۸- هم اکنون تشکیلات اداری مشخصی برای مناطق که از چندین استان تشکیل شود، وجود ندارد. پیشنهاد می‌شود از روش میان- منطقه یعنی نوعی تفاهم تقسیمات کشوری برای همکاری مجموعه‌ای از استان‌ها با یکدیگر بی‌آنکه رسماً تقسیمات جدیدی ایجاد شود، استفاده شود.

۷-۹- اگر چه پژوهش‌های انجام شده در ایران فرآیند تمرکز زدایی را با ادغام استان‌های همجوار و کاهش تعداد آنها به ۸ الی ۱۴ استان توصیه نموده‌اند، اما تمرکز زدایی و واگذاری اختیارات لزوماً نیازی به ادغام و کاهش تعداد استان‌ها و حتی وزارت خانه‌ها ندارد. آنچه در ایران مهم است واگذاری کیفی اختیارات است نه افزایش یا کاهش کمی واحدهای تقسیماتی موجود.

۷-۱۰- خصوصی سازی و واگذاری امور به مردم و بخش غیر دولتی با جدیت تعقیب و پیگیری شود. به گونه‌ای که حجم کارمندان دولت حدود ۳۰٪ تقلیل یابد و هزینه‌های وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مراکز اداری به همان نسبت کاهش پیدا کند.

۱۱-۷- به طور کلی تسریع فرآیند توسعه پایدار در گرو تمرکز زدایی اداری (واگذاری اختیارات و کوچک سازی) و تمرکز زدایی اقتصادی (تقویت و توسعه بخش خصوصی) خواهد بود. چنانچه این دو مرحله موفقیت آمیز طی شد و جامعه حالتی پایدار و امن داشت می توان در بلند مدت تمرکز زدایی سیاسی (حاکمیت فرآیندهای دموکراتیک) را نیز طی کرد.

#### منابع

- بهاروند امان اللهی، اسکندر (۱۳۸۰)، بررسی علل گونه گونی قومی در ایران از دیدگاه انسان شناسی، فصلنامه مطالعات ملی، سال سوم، شماره ۹، ص ۱۳.
- تساویر و جزئیات تجمع جمعی از مردم تبریز، اردبیل و زنجان در حمایت از مردم مسلمان قره باغ، روزنامه همشهری، ۱۱ مهر ۱۳۹۹. <https://www.hamshahronline.ir/news/553873/>
- جلالی، محمد و امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۸۷)، «نحوه نظارت سلسله مراتبی شوراها بر امور و مدیران محلی»، مجموعه مقالات همایش مدیریت محلی و شوراها، مجمع تشخیص مصلحت نظام، ص ۷۳.
- حافظ نیا، محمدرضا (۱۳۸۱)، جغرافیای سیاسی ایران، جلد یکم، انتشارات سمت، ص ۱۴۹.
- رضویان، تقی (۱۳۸۳)، تمرکززدایی مالی در کشورهای در حال توسعه و ایران، تهران، انتشارات شروین، چاپ دوم.



- رمضان زاده، عبدالله (۱۳۷۶)، توسعه و چالش‌های قومی، مجموعه مقالات همایش توسعه و امنیت عمومی، وزارت کشور، ص ۵۰.
- رنجبر، مقصود (۱۳۷۸)، ملاحظات امنیتی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ص ۲۵.
- زنجان، محمود، ۱۳۸۰، تاریخ تمدن ایران باستان، نشر آشیانه کتاب، ص ۶۲۷.
- سریع القلم، محمود (۱۳۸۶)، عقلانیت و آینده‌ی توسعه یافتگی ایران، انتشارات مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه، ص ۱۵.
- شمس، عبدالحمید، ۱۳۹۰، حاکمیت ملی، نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی، ص ۳.
- طرح کالبدی ملی ایران، بررسی‌های پایه تمرکززدایی و اثرات کالبدی آن، ۱۳۷۲، مجید احسن، وزارت مسکن و شهرسازی، واحد شهرسازی و معماری، ص ۱۹۰.
- فقیهی، ابوالحسن، ۱۳۸۴، بروکراسی و توسعه در ایران، رسا، ص ۱۵۲.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، ص ۲۲۷.
- قالیباف، محمدباقر (۱۳۷۷)، حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، نشر امیر کبیر، ص ۲۰.
- قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، مصوب ۱۲۸۶/۲/۱، مجموعه قوانین و مقررات کشور، مرکز پژوهش‌های جمهوری اسلامی. کاظمیان، غلامرضا و دیگران (۱۳۹۲)، مدیریت شهری، تهران: نشر تیسرا، صص ۱۷۵-۱۷۶.
- کاظمی‌پور، شهلا (۱۳۷۶)، جمعیت و امنیت ملی، مجموعه مقالات همایش توسعه و امنیت عمومی، وزارت کشور، ص ۱۱۲.
- کریمی پور، یدالله، ۱۳۸۱، مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری ایران، انجمن جغرافیایی ایران، ص ۳۵.
- لایحه قانونی مربوط به اعطای اختیارات برای مدت شش ماه به دکتر محمد مصدق، مصوب ۱۳۳۱/۵/۱۲، مجموعه قوانین و مقررات کشور، مرکز پژوهش‌های جمهوری اسلامی.
- مجته‌زاده، همان، ص ۱۱۰.
- مقصودی، مجتبی (۱۳۸۰)، تحولات قومی در ایران؛ علل و زمینه‌ها، انتشارات موسسه مطالعات ملی، ص ۳۸۰.
- میر حیدر، دره (۱۳۷۱)، مبانی جغرافیای سیاسی، انتشارات سمت، ص ۱۳۲.
- هفت برنامه‌ی تحول در نظام اداری ایران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، ۱۳۸۳.

- [۱] Akai, N., Nishimura, Y., Sakata, M. (۲۰۰۷). Complementarily, Fiscal Decentralization and Economic Growth, *Economics of Governance*, ۸(۴), ۳۳۹-۳۶۲.
- [۲] Arcalean, C., Gerhard, G., Ioana, S., Jens, S. (۲۰۱۰). Public Budget Composition, Fiscal (De)Centralization, and Welfare, *The Canadian Journal of Economics*, ۴۳(۳), ۸۳۲-۸۵۹.

- [۳] Brueckner, J. (۱۹۹۹). Fiscal Federalism and Capital Accumulation", *Journal of Public Economic Theory*, ۱(۲), ۲۰۵-۲۲۴.
- [۴] Furniss, N. (۱۹۷۴). Political Significance of Decentralization, *Journal of Politics*, ۳۶(۴), ۹۰۸-۹۸۲.
- [۵] Gramlich, E. (۱۹۸۷). Subnational Fiscal Policy, *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy*, ۳, ۳-۲۷.
- [۶] Hunng, J. T., Cheng, A. (۲۰۰۸). Fiscal Structures and Regional Economic Growth: Evidence from China's Fiscal Contract System, *The Journal of Developing Areas*, ۴۱(۲), ۱۱۹-۱۳۵.
- [۷] Jin, H. (۲۰۰۹). A Comparative Study of Fiscal Decentralization in China and India, *Economics Dissertation*, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- [۸] Lin, J., Zhiqiang, L. (۲۰۰۰). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China, *Economic Development and Cultural Change*, ۴۹(۱), ۱-۲۲.
- [۹] Mele, C., Jacqueline, P., Francesco, P. (۲۰۱۰). A Brief Review of Systems Theories and Their Managerial Applications, *Service Science*, ۲(۱), ۱۲۹-۱۳۱.
- [۱۰] Oates, W. (۱۹۹۳). Fiscal Decentralization and Economic Development, *National Tax Journal*, ۴۶(۲), ۲۳۷-۲۴۳.
- [۱۱] Porter, D., Eugene, O. (۱۹۷۶). Some Critical Issues in Government Centralization and Decentralization, *Public Administration Review*, ۳۶(۱), ۷۲-۸۴.
- [۱۲] Prud'Homme, R. (۱۹۹۵). On the Dangers of Decentralization", *World Bank Economic Review*, ۱۰(۲), ۲۰۱-۲۲۰.
- [۱۳] Rodriguez, P., Kroijer, A. (۲۰۰۸). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe" *Growth and Change*, ۴۰(۳), ۳۸۷-۴۱۷.
- [۱۴] Sewell, D. (۱۹۹۶). The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects, *World Bank Research Observer*, ۱۱, ۱۴۳-۵۰.
- [۱۵] Thiesen, U. (۲۰۰۳). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries, *Fiscal Studies*, ۲۴, ۲۳۷-۲۷۴.
- [۱۶] Yilmaz, S., Serkantosun, M. (۲۰۰۸). Decentralization, Economic Development and Growth in Turkish Provinces, *World Bank Policy Research Working Paper*, ۴۷۲۵, ۱-۲۳.
- [۱۷] Zhang, T., Heng-Fu. Z. (۱۹۹۸). Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China, *Journal of Public Economics*, ۶۷(۲), ۲۲۱-۲۴۰.
- [۱۸] Zou, H.F., Liutang, G. (۲۰۰۲). Effects of Growth and Volatility in Public Expenditures on Economic Growth: Theory and Evidence, *Annals of Economics and Finance*, ۳, ۳۷۹-۴۰۶.