

دکتر محمد حسین پاپلی یزدی

دانشگاه مشهد

## تمرکز گرایی و عدم تمرکز گرایی و اثرات آن «نمونه مسائل اداری»

Dr. M.H.Papoli Yazdi

Ferdowsi University of Mashhad

### Centralization and Decentralization and Their Effects: Administration Problems

Bureaucracy has been spreading more and more in Iran for the last few decades. The problem got even worse after the establishment of the Islamic Republic. The reason is that more branches of the government offices and of other institutions opened in the rural areas, and more people in the country started to refer there for their problems. There are more offices, more bureaucrats and more referrals, but there is no decision making power in smaller branches. Most decisions are made in Tehran, so, more people rush there or choose to live in Tehran or around the capitals of the provinces. This is one of the factors for the increase of population in those centers.

Since rural development and expansion do not go with the concept of centralization, the author proposes:

- 1 - Try to abolish bureaucracy.
- 2 - Bring in decentralized method of administration in Iran (in the form of federalism), and in the next two five year plans, the authorities and the decision making powers of the provincial as well as the rural centers be increased.

یکی از مسائل مهم در شیوه‌های مدیریت عصر جدید عدم تمرکز گرایی است. متخصصین علوم مختلف در زمینه تمرکز گرایی و عدم تمرکز گرایی تحقیق و مطالعه کرده‌اند و

نظرات خود را بیان داشته اند. جغرافیدانهای ایرانی نیز به این امر توجه داشته اند<sup>۱</sup>. نگارنده قصد دارد در این مقاله یکی از جنبه های تمرکزگرایی را مورد مطالعه قرار دهد.

گاه گاهی صحبت از جابجایی تهران است\* . چرا این مسأله مطرح می شود؟ برای این که:

- ۱- جمعیت این شهر و شهرهای اقماری آن فراتر از امکانات طبیعی وزیرساختی ناحیه است.
- ۲- تهران بزرگ از نظر انواع آلودگیها به حد اشباع رسیده است.
- ۳- دهها مسأله اجتماعی، اقتصادی، ترابری، اکولوژیکی و غیره باعث می گردد که عده ای به فکر کاهش جمعیت تهران باشند و یا کوشش کنند جمعیت تهران از حد فعلی تجاوز نکنند.
- ولی آیا واقعاً جابجایی پایتخت چیزی را حل خواهد کرد و یا این که مشکلات تهران به قوت خویش باقی خواهد ماند و شهر یا شهرهای دیگری که نقش یا نقشهایی از تهران را بعهدده خواهند گرفت خود نیز تبدیل به شهرهای غول آسای پر مشکل و بی درو پیکر خواهند شد.

### تهران کجاست؟

در سال ۱۳۶۵ تهران با شهرهای اقماری آن جمعیتی بالغ بر ۸۰۱۶۸۸۳ نفر یعنی ۱۶/۲ جمعیت کل کشور را در خود جای داده بود.<sup>۲</sup> در سال ۱۳۷۰ طبق برخی برآوردها می بایست در منطقه تهران جمعیتی بالغ بر ۱۰/۵ میلیون نفر ساکن باشند<sup>۳</sup> اما این تهران، حدود ۴۰ سال است که بطور نسبی بیش از ۳ برابر جمعیت خود و گاه

۱- میرحیدر، درّه: نقش سیاست عدم تمرکز در برنامه های عمران ملی: مجموعه سخنرانیهای چهارمین کنگره جغرافیدانان ایران: مشهد ۱۳۵۶ ص ۲۱۴ - ۲۰۳.

\* این مقاله را من در زمانی تهیه کردم که صحبت از جابجایی تهران بود (سال ۱۳۶۸).

۲- رهنمایی، محمدتقی: توسعه تهران و دگرگونی در ساختارهای نواحی روستایی اطراف: فصلنامه تحقیقات جغرافیائی شماره مسلسل ۱۶.

3 - Zandjani, Habibolah: Teheran et sa Population: Deux Siecles d'Histore. Dans. Téheran Capitale bicentenaire. Sous la direction de Chahryar Adle et Bernard Hourcade. I. F. R. I 1992. pp. 251 - 266.

بیشتر، بودجه مملکت را به خود اختصاص داده است.<sup>۴</sup> تهران خود یکی از سدهای عمده عدم پیشرفت نواحی کشور است.

در سال ۱۳۴۵، ۵۲٪ سرمایه‌گذاری مملکت چه سرمایه‌گذاری دولتی و چه سرمایه‌گذاری خصوصی در ناحیه تهران انجام شده است. در همان سال ۵۸٪ کل ارزش کالایی و ۶۲٪ ارزش افزوده کشور در تهران بوده است.

برخی از آمارهای سال ۱۳۶۵ گویای واقعیتهای زیر است:

۳۵٪ کل کارخانه‌های ساخته شده توسط بخش خصوصی یعنی ۱۸۸۸ واحد از کل ۵۳۳۷ واحد در ناحیه تهران واقع بوده است. در همین سال ۴۰/۸٪ کارخانه‌هایی که با سرمایه دولتی مشغول به کار بوده است یعنی ۳۶۸ واحد از ۹۰۰ واحد در ناحیه تهران قرار داشته است، ۳۸/۸٪ کارگران صنایع در تهران کار می‌کرده‌اند. ۷۵۸۶ پزشک از کل ۱۷۸۰۴ پزشک یعنی ۴۲/۶٪ از پزشکان در تهران مطب داشته‌اند.

بازهم در همین سال ۲۰۵۴ دندانپزشک از ۴۹۰۵ دندانپزشک یعنی ۴۱/۸٪ دندانپزشکان مقیم تهران بوده‌اند. ۴۷/۸٪ از دانشجویان و ۵۷/۴٪ از اساتید دانشگاهی در تهران مشغول به تحصیل و تدریس بوده‌اند. در همین سال بیش از ۲۰٪ از ساختمانهای ساخته شده در کل کشور در تهران بنا شده است.<sup>۵</sup>

در سال ۱۳۶۵ حدود ۴۷٪ از کل کارمندان دولت در تهران بزرگ کار می‌کرده‌اند. این رقم فقط مربوط به کارمندان اداری است و ارتش و سپاه را شامل نمی‌شود.

جدول شماره یک، نسبت جنسی جمعیت تهران را در دوره‌های مختلف نشان

می‌دهد.<sup>۶</sup>

۴ - سازمان برنامه و بودجه جزوات مربوط به اعتبارات کشور.

۵ - سازمان برنامه و بودجه. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۶۵ -

نتایج تفصیلی کل کشور و استان تهران.

نیز سازمان برنامه و بودجه. مرکز آمار ایران، کارگاههای صنعتی کشور سال ۱۳۶۵ - نتایج

تفصیلی کل کشور و استان تهران.

۶ - طالقانی، محمود: مطالعات جامعه‌شناسی شهر تهران: جمعیت، مؤسسه مطالعات و

تحقیقات فرهنگی تهران ۱۳۷۰.

## جدول شماره یک، نسبت جنسی جمعیت تهران

سال	نسبت مردان	نسبت زنان
۱۲۶۲	۴۸/۶	۵۱/۴
۱۲۹۹	۴۸/۸	۵۱/۲
۱۳۵۵	۵۲/۶	۴۷/۴
۱۳۶۵	۵۱/۲	۴۸/۸

جدول مزبور نشان می‌دهد که در صدهای مربوط به سالهای ۱۲۶۲ و ۱۲۹۹ با درصدهای سالهای ۱۳۵۵ و ۱۳۶۵ نسبت معکوس دارد. در سالهای ۱۲۶۲ و ۱۲۹۹ درصد زنان در تهران بیشتر از مردان بوده است. چون در تهران کار و اشتغال نبوده است و عده‌ای از مردان برای کار از تهران مهاجرت می‌کرده‌اند. درصد مهمی از کارگران ایرانی که در استانبول و باکو و بمبئی کار می‌کرده‌اند، تهرانی بوده‌اند. در صورتی که در سالهای ۱۳۵۵ و ۱۳۶۵ تهران میعادگاه بیکاران و جویندگان کار در ایران به شمار می‌رفته است.

آمار و ارقام فوق همگی گویای یک سیاست تمرکزگرایی در همه زمینه‌هاست: در سرمایه‌گذاری، صنعت، بهداشت، آموزش، خدمات و از همه مهمتر سیستم اداری.

این سیاست موجب گسترش و رشد بی‌رویه تهران و عدم تعادل در توسعه نواحی مختلف کشور بوده و هست. روند تمرکزگرایی تهران از ابتدای قرن اخیر یعنی کودتای ۱۲۹۹ تاکنون رویه گسترش و شدت بوده است.

البته نگارنده توجه به تغییرات سیستم اداری مملکت پس از سال ۱۲۹۹ دارد. در دوره قاجاریه حکومت ایران متکی به یک نوع سیستم تقریباً «ملوک الطوائفی» بوده است. در صورتی که سیستم حکومتی پس از قاجار یک سیستم متمرکز است.

پس از حکومت قاجاریه با ایجاد ادارات و تشکیلات متعدد و جدید، افزایش بورکراسی و نامه‌های اداری امری حتمی بود. همان گونه که پس از انقلاب اسلامی با ایجاد ارگانها و سازمانها و بنیادها و تشکیلات جدید افزایش بورکراسی و حجم نامه‌های اداری امری اجتناب‌ناپذیر بوده است. نکته مهم در این جا این است که همپای افزایش بورکراسی و

نامه های اداری اختیارات استانها و شهرستانها در تصمیم گیری نیز کاهش یافته است. در حقیقت افزایش بورکراسی و نامه های اداری توأم با کاهش قدرت تصمیم گیری در مراکز بخشها، شهرستانها و استانها بوده است. شاید هم مسأله برعکس است یعنی کاهش قدرت تصمیم گیری و یا چند کانونه شدن آن باعث افزایش بورکراسی و نامه های اداری و تمرکز در تصمیم گیری و بالاخره منجر به سیستم بسیار پیچیده و متمرکز فعلی گردیده است.

برای داشتن تصویری از تحول وضع بورکراسی اداری در روابط شهر و روستا از دوره قاجاریه تا سال ۱۳۶۸ یک سری مطالعات و تحقیقات بر مبنای اطلاعات کتابخانه ای و آمارگیریهایی نمونه ای (در سال ۱۳۶۷) انجام شده است. در این مقاله بعلت ضیق جا مختصری از نتایج این مطالعات به صورت طرحهایی شماتیک (الگو) عرضه می گردد. ارائه این تحقیقات خود مقالات جداگانه ای رامی طلبد که امیدوارم در آینده آنها را به چاپ رسانم.

روابط اداری بین شهر و روستا در عصر قاجاریه بسیار محدود است. می توان ادعا کرد که در طول دوران قاجاریه یک اداره یا مؤسسه دولتی و یا حتی یک دبستان در سطح روستاهای کل کشور وجود نداشته است. در بسیاری از کشورها تشکیل ارتش ملی و سرباز گیری خود آغاز ایجاد روابط اداری گسترده بین شهر و روستا بوده است. می دانیم که در دوره قاجاریه نه ارتش ملی وجود داشت و نه سرباز گیری. هر چند گاه دولت تعدادی سرباز از عشایر و روستاییان را به صورت «بینچه» طلب می کرد.

در این عصر شهرها نیز فاقد شبکه اداری گسترده بودند. سیستم نیمه فئودالی، عدم وجود سیستم قضایی، استبداد، بیسوادی، نبود جاده های مناسب و وسایل حمل و نقل سریع باعث می شد که فرد روستایی حتی جرأت شکایت بردن به مقامات شهری را نداشته باشد. با کاهش تولید محصولات کشاورزی و تجاری مثل ابریشم در عصر قاجاریه (نسبت به دوره صفویه) حتی روابط اقتصادی شهر و روستا نیز محدود و محدودتر گردید.

می توان ادعا کرد در حال و هوای دوره قاجاریه اگر مسأله زیارت (مکه مکرمه، عتبات عالیات، مشهد مقدس، امام زادگان و مکانهای مذهبی) نبود، اکثریت قریب به اتفاق روستاییان در تمام طول عمر خود از روستای خویش خارج نمی شدند. در این عصر است که روستاییان ده خود را «مملکت» و «وطن» خویش می نامند.

در این شرایط مهمترین رابطه اداری که می توانست بین شهر و روستا وجود داشته باشد، پرداخت مالیات از سوی کشاورزان و روستاییان به دولت بود. در این زمان مالیات در سطح روستا غالباً به صورت جنسی تحویل می شد.

بطور کلی پرداخت مالیات می توانست در چهار حالت باشد. چهارالگوی ۱، ۲، ۳- الف و ۳- ب این حالتها را نشان می دهند.

### ۱- الگوی روستاهای متعلق به بزرگ مالکان غایب:

در این روستاها مردم و کدخدا (حتی از نظر پرداخت مالیات) ارتباطی با مقامات دولتی نداشتند. نماینده ارباب در سطح روستا (ناظر، مباشر و...) بهره مالکانه و پیشکشها و مالیات و غیره را جمع آوری و به شهر حمل می کرد. ارباب خود مستقیماً با مقامات دولتی وارد مذاکره و چانه زدن بر سر میزان پرداخت مالیات می شد.

در این الگو مردم به شهر نمی آمدند، نماینده دولت هم به روستا نمی رفت. در عصر قاجاریه هیچ گونه امکانات و یا بودجه دولتی از سوی شهر به روستا سرازیر نمی شد. رابطه یک طرفه بود یعنی از روستا جنس به شهر حمل می شد. روستا و روستایی دهنده است و شهر و شهری ستاننده. ارباب واسط رعایایش با دستگاه اداری است. هیچ اداره ای در سطح روستا وجود ندارد. برخی مالکان بخاطر وسعت املاکشان و یا بخاطر وابستگی آنها به دربار قاجاریه آن قدر قدرتمند بودند که حتی مقامات اداری محلی را هم به هیچ می گرفتند و مالیاتهای خود را مستقیماً به نایب الحکومه ها و یا شاهزاده های تراز اول و یا به صدراعظم و یا به شخص شاه می پرداختند و یا اصلاً مالیات نمی دادند. در این حالت حتی رابطه بین شهرها (شهر کوچک با شهر بزرگتر) نیز محدود می گردید. در این گونه روستاها معمولاً کدخدا، قدرت چندانی نداشت، مگر آن که کدخدا هم نماینده مردم بود و هم دست نشانده ارباب.

### ۲- الگوی روستاهای متعلق به بزرگ مالکان حاضر:

این حالت تفاوت چندانی با الگوی شماره یک ندارد، جز آن که مالک شخصاً یا ساکن در روستا بود و یا در موقع خرمین در روستا حاضر می شد، و بهره مالکانه و سایر «عایدات» را

دریافت می‌کرد. در این گونه روستاها نقش کدخدا که معمولاً نماینده مردم بود افزایش می‌یافت. گاه کدخدا ذویحیاتین می‌شد، یعنی هم نماینده مردم بود و هم دست نشانده ارباب. در هر صورت نقش کدخدا در این روستاها به شرط عدم حضور دایمی مالک اندکی بیش از روستاهایی بود که مالک نماینده‌ای به اسم ناظر، مباشر و ... داشت.

### ۳- روستاهای خرده مالکی:

در این جا دو حالت پدید می‌آمد:

۳- الف- روستاهایی که کدخدا نقش واسط را بین مردم و دستگاه اداری بعهدہ داشت. او مالیاتها و سایر حقوق دولتی و حتی حقوق وقفی را جمع‌آوری و به شهر منتقل می‌کرد.

در این سه حالت رابطه مردم و رفت و آمد آنها به شهر حتی از نظر پرداخت مالیات بسیار محدود بود.

۳- ب- تعدادی از روستاییان دهات خرده مالکی برای پرداخت مالیات خود، شخصاً به شهر مراجعه می‌کردند. در این صورت یک نوع رابطه محدود اداری بین شهر و روستا پدید می‌آمد. واقعیت این است که در عصر قاجاریه این گونه روستاییان در اقلیت مطلق بودند.

### ۴- الگوی کلی روابط اداری بین شهر و روستا در زمان قاجاریه:

در سیستم اداری قاجارها فرد در خور اهمیت چندانی نبود و دولت هم معمولاً با فرد سروکاری نداشت، فرد جزئی از جامعه بود، فرد روستایی و فرد ایلی را با دولت کاری نبود و دولت را هم با آنها کاری نبود. دولت ایلمخان، ایل بیگ، مالک و کدخدا را می‌شناخت و آنها را مسؤول می‌دانست. الگوی چهار این رابطه را نشان می‌دهد.

### ۵- الگوی روابط اداری بین شهر و روستا از ۱۲۹۹ تا ۱۳۴۱:

با کودتای ۱۲۹۹ سیستم و شبکه اداری و ادارات دولتی در کل مملکت و از جمله به روستاها نیز گسترش یافت. ژاندارمری روزبروز فعالتر گردید، ارتش سربازگیری را آغاز

کرد و کم کم مدارس به شهرهای کوچک و روستاها راه یافت و فارغ التحصیلان این مدارس بعدها مشغول کار اداری شدند. همه این امور پای افراد اداری را به روستاها و پای روستاییان را به شهرها باز کرد. در تمام دوره پهلوی حتی تا سال ۱۳۵۷ کدخداها نقش خود را حفظ کردند. حتی تا سال ۱۳۵۸ در برخی روستاها مردم مستقیماً با مأمورین روبرو نمی شدند و انجام هرگونه کار و یا برخورد اداری را به کدخدا محول می کردند. نگارنده در تابستان ۱۳۵۸ برای تحقیقات روستایی به روستاهای کوهستانی هزارمسجدچون: ژرف، بلغور، چهارراه، خاکستر و... مراجعه کردم. مردم حتی برای پرسش و پاسخ درباره کشت و کار و وضع زندگی خود آمادگی نداشتند و می خواستند که به منزل کدخدا مراجعه کنم.

بنابراین می توان تصور کرد در زمان حکومت پهلوی بویژه تا سال ۱۳۴۱ مردم روستایی رابطه اداری کمی با شهر داشته و همین رابطه کم نیز غالباً از طریق کدخداها انجام می شد. اما رابطه اداری روستاییان با شهرها در حال افزایش بود و روز بروز تعداد روستاییانی که برای انجام امور اداری خود عازم مرکز بخش و یا شهر می شدند، بیشتر می شد. ولی معمولاً تا سال ۱۳۴۱ فرد روستایی برای انجام امور اداری خویش مستقیماً به مراکز استانها و مرکز کشور مراجعه نمی کرد. بنابراین در این دوره واسطه ها نقش خود را ایفا می کردند ولی مردم نیز کم کم و در مقیاس محدود وارد شبکه بورکراسی می شدند.

#### ۶- روابط اداری بین شهر و روستا از ۱۳۴۱ تا انقلاب اسلامی:

یکی از نتایج اصلاحات ارضی و ملی شدن مراتع کاهش نفوذ اربابها، ایلخانان، کلانتران و افزایش قدرت دولت در سطح روستاها و ایلات و طوایف بود. بعلاوه ادارات دولتی هم در سطح شهرها و هم در سطح روستاها روبه افزایش گذاشت. ماشینی شدن وسایل حمل و نقل، بهبود وضع جاده ها، ورود کالاهای تجاری داخلی و خارجی به روستاها، پولی شدن روابط اقتصادی در روستاها، همه و همه بورکراسی اداری گسترده ای را به همراه داشت. شرایط به وجود آمده در کشور در طول این دوره هر روز روستاییان بیشتری را مجبور می کرد که وارد شبکه بورکراسی و سیستم اداری گردند.

یکی از مشاغلی که در این دوره رشد زیادی می یابد، عریضه نویسی است. هر روز



سروکار بیسوادان و غیرحرفه‌ای‌های بیشتری به دستگاه اداری می‌افتاد. در این زمان کندخدا هنوز نقش واسطه‌ای خویش را داراست و روزبروز روستاییان بیشتری مجبورند شخصاً برای کارهای اداری خود مستقیماً به مرکز بخش و مرکز شهرستان مراجعه کنند، آن هم به ادارات مختلف و متفاوت.

مثلاً یک دامدار عشایری برای دریافت سهمیه تفاله چغندر قند می‌بایست این مراحل را

می‌گذراند:

۱ - مراجعه به دامپزشکی برای دادن تقاضا جهت اعزام تکنیسین دامپزشک جهت

واکسیناسیون دامهایش.

۲ - مراجعه به دامپزشکی برای دریافت گواهی واکسیناسیون انجام شده.

۳ - ارائه گواهی واکسیناسیون به بخشدارو یا بانک عمران جهت دریافت سهمیه تفاله.

۴ - مراجعه به کارخانه قند برای دریافت فیش پرداخت قیمت تفاله سهمیه‌ای و دریافت

برگه نوبت.

۵ - بازگشت به بانک برای پرداخت وجه.

۶ - بازگشت به کارخانه برای دریافت سهمیه تفاله.

حال اگر تصور کنیم که یک نفر عشایری که در قشلاق‌های سرخس چادر زده است و سهمیه تفاله خود را باید از کارخانه قند فریمان دریافت کند چند بار باید بین سرخس، مشهد و فریمان مسافرت کند، تا چند تن تفاله دریافت کند، در این جاست که سردرگمی یک انسان کم‌سواد و بی‌سواد را در پیچ و خم اداری در می‌یابیم. در هر صورت بین سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۷ روستاییان که بخش اعظم جمعیت کشور را تشکیل می‌دادند و قبل از آن تاریخ وارد شبکه بورکراسی کشور نشده بودند در این دوره برای کارهای اداری بسیار متفاوت خود راهی شهرها شدند.

مثلاً در شهرهای حاشیه کویر، کاشان، سبزوار، کاشمر، یزد و... حفر چاههای عمیق در حریم قنوات خود باعث شکایات و مراجعات بسیار زیاد روستاییان به شهرها گردید. در حقیقت هر گونه تحول اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، تکنولوژیکی و... با خود بورکراسی گسترده‌ای به همراه داشت و روستایی لاجرم در میان چرخ دنده‌های این بورکراسی قرار می‌گرفت ولی حتی در این دوره تعداد کمی روستایی مستقیماً به مرکز کشور مراجعه

می کردند. ولی مراجعات در سطح شهرها و مراکز استانها افزایش چشمگیری یافت.

#### ۷- الگوی روابط اداری بین شهر و روستا پس از انقلاب اسلامی:

تحولات اجتماعی - اقتصادی - فرهنگی حادث شده پس از انقلاب اسلامی از نظر گستردگی ادارات و حجم بورکراسی چون بمب عمل کرد. اکثریت روستاییان که تا قبل از انقلاب اجازه و جرأت اظهار نظر، ابتکار عمل و ابراز وجود نداشتند خود را آزاد شده احساس کردند و برای گرفتن امکانات (از وسایل تولید و اعتبارات تا امکانات آموزشی، خدماتی و ارتباطی و...) راهی شهرها شدند. فعالیتهای جهادسازندگی و چشم انداز امکان دریافت مساعدت و کمک از دولت آنها را بطور اتبوه وارد شبکه بورکراسی کرد.

تجاوز عراق و بروز جنگ تحمیلی و ایجاد بسیج و تأسیسات و ادارات متعدد در سطح روستاها همه و همه موجب افزایش بورکراسی گردید. الگوی ۷ نشان می دهد که روستاییان علاوه بر مراجعه مستقیم به تهران، برای رؤسای سه قوه و دفتر مقام معظم رهبری نامه نگاری می کنند و تقاضای مساعدت و یا رسیدگی فوری کارهای خود را دارند.

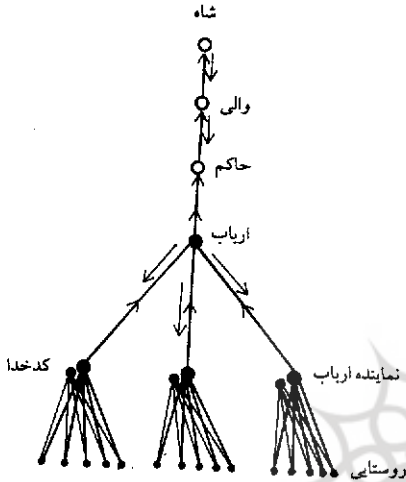
جدول شماره ۲ نتیجه یک نمونه گیری\* از ۱۶۸ روستا در ۱۲ استان کشور را نشان می دهد.

دوره	درصدمردانی که به ادارات دولتی مراجعه کرده اند	ملاحظات (بجز مورد ازدواج)
دوره قاجاریه	۰/۳	_____
۱۳۲۰ - ۱۳۲۹	۳/۷	بجز مورد سربازی
۱۳۲۰ - ۱۳۴۱	۸/۹	بجز سربازی و کوپن قندوشکر
۱۳۴۱ - ۱۳۵۷	۲۸/۶	بجز سربازی - و گواهینامه
۱۳۵۷ - ۱۳۶۷	۸۶/۹	بجز موارد جبهه - سربازی و گواهینامه

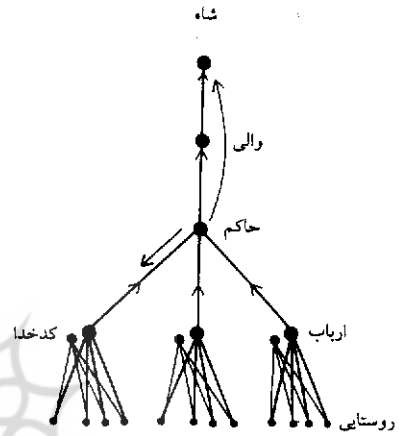
در این آمارگیری نمونه ای که در سال ۱۳۶۸ به کمک دانشجویان بومی روستاها انجام شده است، مردان ۱۸ سال به بالای حاضر در روستاها مورد سؤال واقع شده اند. مسلماً افراد مسنی که دوره قاجاریه را یاد بدهند تعدادشان محدود بوده است.

\* چون اعتبار و امکاناتی در اختیار نداشتم روستاهایی را برگزیدم که دانشجویانی از آن جا داشته ام.

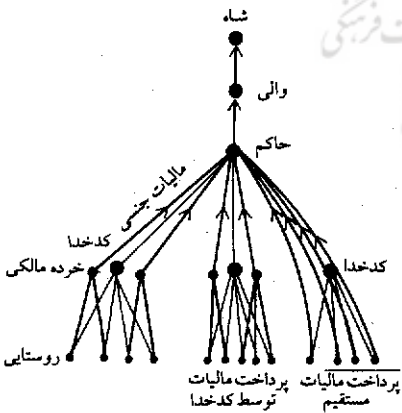
الگوی شماره ۱: پرداخت مالیات در زمان قاجار، روستای بزرگ مالکی، مالک غایب



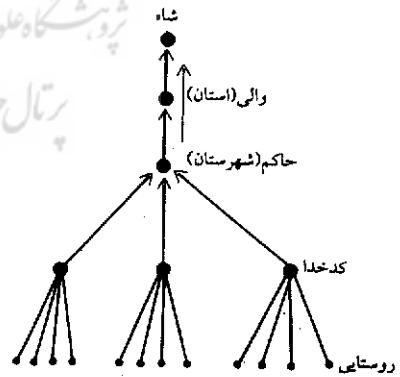
الگوی شماره ۲: پرداخت مالیات در زمان قاجار روستای بزرگ مالکی، مالک حاضر



الگوی شماره ۳-ب: پرداخت مالیات در زمان قاجار روستای خرده مالکی

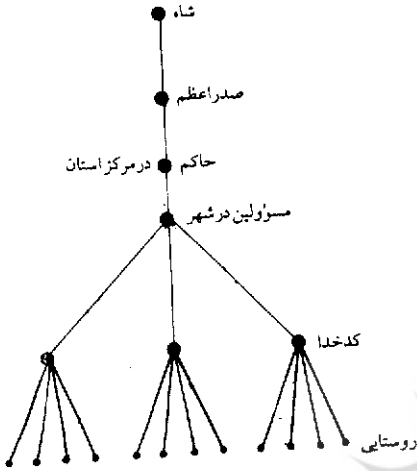


الگوی شماره ۳-الف: پرداخت مالیات در زمان قاجار روستای خرده مالکی

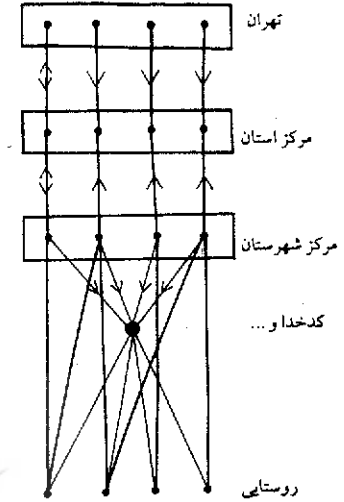


پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

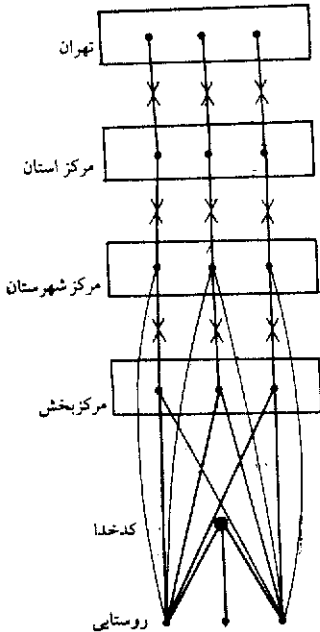
الگوی شماره ۴: روابط اداری شهر و روستا در زمان قاجار  
روستای بزرگ مالکی، مالک غایب



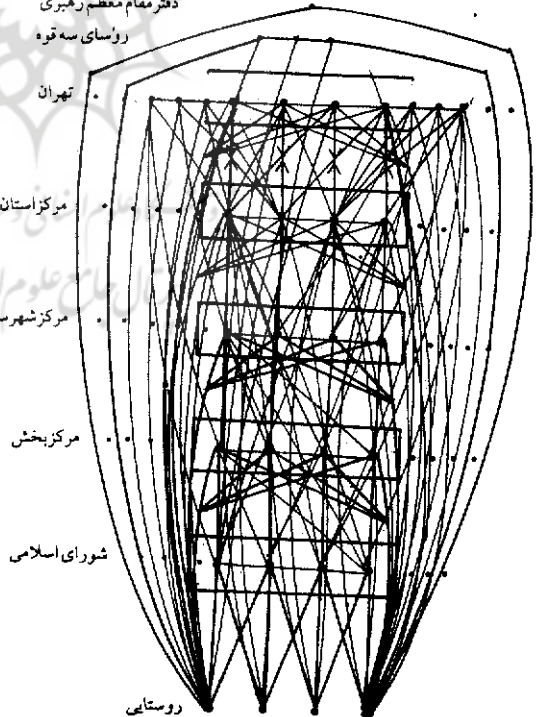
الگوی شماره ۵: روابط اداری شهر و روستا در فاصله سالهای ۱۲۹۹-۱۳۴۱



الگوی شماره ۶: روابط اداری شهر و روستا در فاصله  
سالهای ۱۳۴۱ - ۱۳۵۷



الگوی شماره ۷: روابط اداری شهر و روستا از سال ۱۳۵۷ تاکنون  
دفتر مقام معظم رهبری  
روستای سه قوه



جدول نشان می‌دهد که امروزه تقریباً هیچ مرد روستایی نیست که سروکارش به ادارات دولتی نیفتاده باشد. در حقیقت یکی از عمده‌ترین دلایل افزایش حجم بورکراسی کشور پس از انقلاب همین مسأله ورود انبوه روستاییان در سیستم بورکراسی کشور به عنوان کارمند، متقاضی کار و ارباب رجوع است. بنابراین افزایش حجم بورکراسی در کشور اجتناب‌ناپذیر است. لکن به نظر می‌رسد، می‌شود نظام اداری را به گونه‌ای طراحی کرد که از حجم بورکراسی کاسته شود و یا لاقط سهم تهران و مراکز استانها در این بورکراسی کاهش یابد.

البته در سنوات اخیر بخصوص پس از اتمام جنگ تحمیلی و حذف سهمیه بندی کالاها و آزاد شدن قیمت اجناس و سهل شدن قوانین مربوط به معاملات املاک و تأسیس دانشگاههای متعدد (اعم از دولتی و آزاد) در شهرستانها، ایجاد دهدارها، افزایش قدرت تصمیم‌گیری در استانها و غیره قدمهای بزرگ و مهمی در راستای کاهش بورکراسی برداشته شده است اما هنوز در برخی زمینه‌ها از جمله مسائل اداری تمرکزگرایی بیش از گذشته است بطوری که می‌توانیم به جرأت ادعا کنیم که از نظر اداری ایران در ردیف تمرکزگراترین کشورها در سطح جهان است.

تمرکزگرایی اداری آن هم در حد افراط یکی از علل گسترش پایتخت و مراکز استانها و یکی از دلایل عمده مشکلات نواحی کشور است.

امروزه هیچ کشوری در جهان نمی‌تواند به پیشرفتهای علمی، تکنیکی، فنی، مالی و خلاصه مادی و حتی معنوی دست یابد مگر آن که در کنار کارها و فعالیتهای متعدد و بزرگی که انجام می‌دهد سیاست عدم تمرکزگرایی در همه موارد بویژه در زمینه‌های اداری و مدیریتی را دنبال کند.

یکی از عمده‌ترین دلایل عدم توانایی فرانسه در رقابت اقتصادی با آلمان آن است که آلمان جزو غیر متمرکزترین کشورهای اروپاست و فرانسه جزو متمرکزترین کشورهای این قاره به شمار می‌رود. در آلمان تقریباً در هر ۵۰ کیلومتر و حداکثر هر ۷۵ کیلومتری شهری می‌یابیم که دارای حوزه نفوذ اداری نسبتاً مستقل است. این استقلال اداری در طول زمان برای شهرهای آلمان حوزه نفوذ اقتصادی، آموزشی، فرهنگی، بهداشتی، و غیره ایجاد کرده است. در آلمان در هر ۵۰ و حداکثر ۷۵ کیلومتری به شهری برمی‌خوریم که دارای دانشگاه،

تاتر، سینما، بیمارستان مجهز، صنایع سنگین و یا سبک و... است. در آلمان شبکه حمل و نقل به گونه‌ای طراحی شده است که با عدم تمرکز و پراکندگی صنایع و تأسیسات فرهنگی و بهداشتی تناسب دارد. در صورتی که در فرانسه این طور نیست. اگر یک نفر اهل لیون بخواهد قلبش را عمل کند و یا خرواسته باشد به تاتر درجه یک برود باید به پاریس مسافرت کند. شبکه راهها غالباً به پاریس ختم می‌شود. اغلب تصمیمات اداری در پاریس گرفته می‌شود و به اصطلاح همه راهها به «رُم» ختم می‌گردد. دولت و ملت فرانسه این ضعف بزرگ را درک کرده‌اند و از سال ۱۹۸۳ سیاست عدم تمرکزگرایی را با شدت بیشتری اعمال می‌کنند. اما آلمانیها در این زمینه ۱۵۰ سال از فرانسویها جلوترند. زیرساختهای طبیعی آلمان نیز امکان عدم تمرکزگرایی بیشتری را فراهم می‌کند.

بخش اعظم معادن و صنایع فرانسه در قسمت شمال این کشور متمرکز است و این امر مسائل مهمی را در حمل و نقل و مسائل اداری و غیره بوجود می‌آورد. در صورتی که آلمان هم منابع معدنی و هم تأسیسات زیر بنایی خود را در سراسر کشور پراکنده است. ضریب حمل و نقل هر کیلوبار (تولید داخلی به مصرف داخلی) برای فرانسه ۸۵ کیلومتر و برای آلمان ۲۸/۵ کیلومتر است. یعنی هر کیلو کالا در فرانسه ۸۵ کیلومتر جابجا می‌شود تا از تولید به مصرف برسد و در آلمان فقط ۲۸/۵ کیلومتر. این ضریب برای ایران کمتر از ۶۸۰ کیلومتر نیست. البته وسعت ایران و محیط طبیعی متفاوت، وجود کویرهای کم جمعیت و کوهستانهایی که مانع گسترش شبکه راههاست را نباید فراموش کرد.

با این وجود زیرساختهای انسانی و اقتصادی کشور ما نیز تمرکزگراست. مثلاً کشور فقط دارای چند پالایشگاه مواد نفتی است و مواد سوختی باید با تانکر صدها کیلومتر حمل گردد تا به محل مصرف برسد. این امر خود ضریب حمل و نقل جاده‌ای را بالا می‌برد.

در جهان امروز عدم تمرکزگرایی فقط رعایت عدالت اجتماعی و دادن اختیارات ویژه و امتیازات سیاسی به نواحی نیست بلکه علاوه بر آنها مسأله رقابت اقتصادی یک کشور با همسایگان و با اقتصاد بین‌المللی است.

عدم تمرکزگرایی در برنامه ریزیهای عمرانی به مفهوم سست شدن حاکمیت دولت

مرکزی و یا ضعف دولت در مقابل نواحی داخلی و در مقابل کشورهای مجاور نیست، بلکه برعکس عدم تمرکز به معنی افزایش قدرت مرکزی و موتور پیشرفت و توسعه نواحی هر کشوری است.

همان طور که گفته شد از کودتای ۱۲۹۹ شمسی به این سو سیستم اداری کشور به سوی تمرکزگرایی شدید تمایل داشته است. دیکتاتوری حاکم پس از کودتا در جهت تمرکز قدرت گام برداشت و حکومتی که مدرنیزه کردن کشور شعار اصلی آن بود به علت ماهیت دیکتاتوریش، در زمینه اداری مثل بسیاری موارد دیگر برعکس الگوهای غربی خویش عمل کرد و تمرکزگرا شد. متأسفانه این میراث بد اداری دامنگیر ادارات انقلاب اسلامی گردید و عملاً تا سال ۱۳۶۷ تمرکزگرایی اداری رو به افزایش بود و همان طور که گفته شد از این سال می توان چرخشی محسوس را احساس کرد. ولی در این زمینه ما هنوز در آغاز راه هستیم و کار بسیار باید کرد. آمار می تواند بیانگر قسمتی از حقایق باشد. در این رابطه استان فارس را به عنوان نمونه انتخاب می کنیم و با بررسی مدارک و اسناد بسیار زیاد موجود در آرشیوها و بایگانیهای اسنادی پاریس (که بخشی از آنها مربوط به اسناد انگلیسی است) و بررسی مدارک مختلف در داخل کشور چگونگی رسیدگی به نامه های وارده به «حکومت» و استانداری فارس را مورد مطالعه قرار می دهیم. جدول شماره ۳ درصد نامه هایی که در شیراز به آنها رسیدگی شده و درصد نامه هایی که جهت اخذ تصمیم به تهران ارسال شده است را در سنوات مختلف نشان می دهد.

جدول شماره ۳

سال	درصد نامه های رسیدگی شده در شیراز	درصد نامه های ارسالی به تهران جهت رسیدگی
۱۲۷۰	۹۹/۲	۰/۰۸
۱۲۸۷	۹۷/۹	۲/۱
۱۳۰۴	۸۹	۱۱
۱۳۱۵	۷۹	۲۱
۱۳۲۴	۷۲	۲۸
۱۳۴۳	۶۱	۳۹
۱۳۵۵	۴۳	۵۷
۱۳۶۷	۳۱	۶۹

جدول شماره ۳ بیانگر واقعتهای مهمی می تواند باشد.<sup>۷</sup> در تجزیه و تحلیل این آمار باید عوامل زیادی از جمله مسائل زیر را در نظر داشت:

۱ - همیشه آمار گویای بخشی از واقعیت است نه همه آن.

۲ - در صحت بسیاری از آمار بویژه آماری از این گونه می توان شک و تردید کرد، بویژه آن که نگارنده نمی داند محققینی که این آمار را جمع آوری کرده اند چگونه به این آمار دسترسی داشته اند و یا نحوه جمع آوری آنها چگونه بوده است. مثلاً نمی دانیم آیا محققین همه دفاتر استانداری فارس را بررسی کرده اند؟ و یا دست به نمونه گیری زده اند؟

۳ - در طول سالهای ۱۲۷۰ تا ۱۳۶۷ نه تنها سیستم اداری بلکه مناسبات سیاسی، اداری، اقتصادی، اجتماعی، و . . . استانهای کشور با واحدهای اداری داخل خود (آنچه که ما آن را در کل تحت عنوان روابط شهر و روستا می نامیم) و با استانهای مجاور و با مرکز دچار تغییرات و دگرگونیهای اساسی شده است. تغییر در ساختار اقتصادی - اجتماعی تغییر در بورکراسی را همراه داشته است.

۴ - جدول شماره ۳ تمرکزگرایی شدید اداری و کاهش قدرت تصمیم گیری استانها نسبت به مرکز را نشان می دهد.

این جدول بیانگر این امر است که در سال ۱۲۷۰ حدود ۹۹/۲٪ نامه های رسیده به حکومت فارس در محل رسیدگی شده و ۰/۸٪ نامه ها برای رسیدگی به پایتخت ارسال شده است. در سال ۱۳۰۴ این نسبت به ۸۹٪ و ۱۱٪ می رسد. این خود نقش تمرکزگرایی دوره اول حکومت پهلوی (قبل از خلع احمدشاه توسط مجلس) را نشان می دهد. در سال ۱۳۱۵ در اوج قدرت رضاشاهی نسبت در صد به ۸۱٪ و ۱۹٪ می رسد. در سال ۱۳۳۴ که در حقیقت آغاز عصر جدیدی در روابط تهران و استانهاست باز هم از قدرت تصمیم گیری استانها کاسته می شود و نسبت نامه ها به ۷۲٪ در استان و ۲۸٪ در تهران می رسد. این روند در سال ۱۳۵۵

۷ - آمار این جدول از آرشیو مرکز اسناد فرانسه با مشخصات زیر دست آمده است:

Ministère des affaires Etrangères. Direction des Archives et de la Documentation. Sous

- Direction de la Documentation.

- La Documentation Française N° 267,294,324,....



یعنی در اوج قدرت محمدرضا شاهی به ۴۳٪ و ۵۷٪ می‌رسد. یعنی بواقع قدرت تصمیم‌گیری تهران بطور کامل و شاید برای همیشه از استانها بالاتر می‌رود. در سال ۱۳۶۷ یعنی در اوج بورکراسی اداری (هنوز کالاهای سهمیه‌ای بسیج اقتصادی وجود دارد، ارزها با انواع نرخها و ...) نسبت مذکور به ۳۱٪ و ۶۹٪ می‌رسد. یعنی کاملاً دست مسوولین استانها در مقابل مسوولین تهران بسته است. این رقم مبین آن است که کارگزاران استانها فقط یک ماشین امضاء هستند و اکثریت تصمیمات در تهران گرفته می‌شود. مسلماً اخذ تصمیم در تهران، احتیاج به افراد مسوول، سیستم اداری، شبکه و تشکیلات گسترده، ساختمان، حمل و نقل، وسایل ارتباطی و غیره دارد.

جدول شماره ۴ سرانه نامه‌های اداری کشور از سال ۱۲۷۰ تا سال ۱۳۶۸ را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۴

سال	۱۲۷۰	۱۲۸۵	۱۳۰۴	۱۳۱۵	۱۳۲۴	۱۳۴۱	۱۳۵۶	۱۳۶۷
سرانه نامه‌های اداری	۰/۰۱	۰/۰۳	۱/۷	۳/۲	۴/۹	۵/۶	۱۱/۷	۳۸/۶

جدول شماره ۴ روند گسترش بورکراسی و رابطه افراد را با ادارات نشان می‌دهد. در سال ۱۳۶۷ سرانه نامه هر ایرانی به ادارات دولتی ۳/۳ بیشتر از سال ۱۳۵۶ است. این امر به دلیل ورود خیل عظیم روستاییان به شبکه بورکراسی کشور، ایجاد ادارات و ارگانهای جدید چون جهاد سازندگی و بروز جنگ تحمیلی عراق علیه ایران است.

اگر در سال ۱۳۶۸ جمعیت کل کشور را ۵۸۰۰۰۰۰۰ نفر فرض کنیم بنابراین در ادارات دولتی ایران حدود ۲۲۳۸۸۰۰۰۰ نامه وارد و خارج شده است. برخی از این نامه‌ها در طی مراحل مختلف تصمیم‌گیری شماره‌های متعدد دریافت کرده‌اند. مثلاً یک تقاضانامه از یک کارخانه به اداره صنایع بوشهر دارای یک شماره می‌باشد، همان نامه در اداره صنایع بوشهر دارای شماره دیگری است و اگر به تهران ارسال شود باز هم دارای شماره دیگری می‌گردد. می‌دانیم که نامه‌های اداری معمولاً در چند نسخه تایپ می‌شوند، برخی نامه‌های

اداری با یک شماره دارای پیوستهای متعددی است و برخی بخشنامه های دولتی با یک شماره عملاً در ادارات تابعه تا چند هزار نسخه تکثیر می گردند.

با توجه به این مسائل اگر ضخامت هر نامه اداری را دو میلی متر فرض کنیم، ضخامت نامه های اداری کل کشور در سال ۱۳۶۷ حدود  $۴۴۷۷/۶$  کیلومتر می شود. حال تصور کنید این حجم نامه چه فضایی برای بایگانی لازم دارد.

اگر فرض بگیریم که نامه ها در پوشه هایی جا داده شود و پوشه ها در قفسه ها و یا فایل های ۵ طبقه بایگانی شود، می بایست طول این قفسه ها و یا فایل های ۵ طبقه به  $۸۹۵/۵۲$  کیلومتر ( $۴۴۷۷/۶ \div ۵ = ۸۹۵/۵۲$ ) و یا  $۸۹۵۵۲۰$  متر برسد. اگر عرض هر قفسه یا فایل و فضایی را که برای دسترسی به آن لازم است یک متر تصور کنیم، می توانیم بگوییم که سالیانه به  $۸۹۵۵۲۰$  متر مربع فضای اضافی برای بایگانی کردن نامه های اداری کل ادارات کشور نیاز داریم، که یا ساخته می شود و یا اجاره می گردد. حال اگر مخارج هر مترمربع ساختمان در سال  $۱۳۷۲$  را یکصد هزار ریال محاسبه کنیم، مجموعاً  $۸۹۵۵۲۰۰۰۰۰۰ = ۸۹۵۵۲۰ \times ۱۰۰۰۰۰$  ریال سالیانه خرج فضا سازی برای بایگانی پرونده ها احتیاج است. در صورتی که ما می دانیم در اتاقهای بایگانی فضای خالی بسیار است. (نگارنده می تواند با اطمینان بگوید که رقم حقیقی همان  $۸۹۵۵۲۰$  متر مربع است.) این فضایی است که بورکراسی ما برای بایگانی نامه هایش می طلبد هر چند که ممکن است عملاً این فضا در اختیارش واقع نشود. عدم تمرکزگرای و بکارگیری تکنولوژی کامپیوتری می تواند تا حدود زیادی نیاز به فضا را کاهش دهد.

طبق نمونه گیریهای انجام شده، بخش مهمی از نامه های اداری کشور مربوط به چرخش کار خود ادارات و افراد اداری همان اداره یا وزارتخانه است (مسائل ترفیع - اضافه حقوق - مأموریتها و ...). احتمالاً درصد نامه های که به اصطلاح مربوط به ارباب رجوع غیر اداری است کمتر از نامه های خود این سیستم عظیم بورکراسی نمی باشد.

برای انجام این مطالعه نگارنده با کمک تعدادی از دانشجویان دست به یک سری نمونه گیریهای زده است که نتایج آنها می تواند گویای بخشی از واقعیت باشد.

طبق نمونه گیری انجام شده در سال ۱۳۶۸ روزانه بطور متوسط ۳۸۵۰۰ نفر فقط برای

انجام کارهای اداری خود به تهران مسافرت کرده‌اند. حداکثر این رقم به ۵۴۲۰۰ نفر در روز رسیده است. ۳۸۵۰۰ نفر مسافر در روز معادل ۱۱۰۰ دستگاه اتوبوس در روز است (این رقم شامل افراد استان تهران نمی‌گردد)\*. اگر وضع جاده‌های کشور، کمبود وسایل حمل و نقل و قطعات آنها، کمبود هتل و امکانات اقامت در تهران را در نظر بگیریم، آن گاه درمی‌یابیم که بورکراسی چه مخارج و مشکلات مهمی را به مملکت و ملت تحمیل می‌کند.

یکی از عمده‌ترین اثرات سوء تمرکزگرایی آثار روانی آن است. کارمندان شهرستانی افرادی غیر مسؤول بار خواهند آمد. افرادی که حتی به خود اجازه نخواهند داد در چهارچوب اختیارات قانونی خود اخذ تصمیم کنند. آنها به منظور فرار از مسؤولیت، برای انجام هر کاری از مافوق خود کسب تکلیف خواهند کرد.

وقتی اختیارات مدیری را می‌گیریم، یعنی از شخصیتش و اعتمادی که دولت می‌باید به او داشته باشد، می‌کاهیم. مسلماً این شخص به خود اطمینان نخواهد داشت و برای هر کار کوچکی کتباً از مافوق خود نظر خواهد خواست.

نمونه‌گیری انجام شده در سال ۱۳۶۷ در هشت وزارتخانه نشان می‌دهد بیش از ۳۸٪ نامه‌هایی که از شهرستانها رسیده است، تصمیم‌گیری در باره آنها جزو وظایف قانونی مدیران استانی بوده است. با این وجود مدیران استانی نامه را جهت اخذ تصمیم به مرکز ارسال داشته‌اند.

همان‌طور که عنوان شد از سال ۱۳۶۷ به بعد در جمهوری اسلامی ایران تلاشهایی در جهت عدم تمرکزگرایی آغاز شده است.

شاید یکی از اهداف تقسیمات جدید کشوری و ایجاد دهدارها همین امر بوده است. اما باید دانست که عدم تمرکزگرایی در عین حال که یک روش اجرایی و اداری برای یک مملکت است در ورای آن یک مسأله فلسفی نیز وجود دارد. در سنت حکومتی اسلام، عدم تمرکزگرایی ریشه‌ای بس طولانی دارد.

یکی از ویژگیهای فرمان حضرت علی (ع) به مالک اشتر مسأله عدم تمرکزگرایی است.

---

\* نمونه‌گیری در ترمینالهای جنوب، غرب و شرق تهران، فرودگاه، راه آهن و از اتوبوسهای مسافربری ورودی تهران جلو پلیس راههای تهران انجام شده است.

حضرت مدیری شایسته و لایق و مؤمن را برمی‌گزیند. خط مشی سیاسی، ایدئولوژی و سیاست حکومت خود را به او تفهیم می‌کند، به او اختیارات بسیار زیاد می‌دهد و از او مسؤلیت بسیار سنگینی می‌طلبد و با همه دوستی و محبتی که به او دارد او را تهدید می‌کند که در صورت خطا مجازات خواهد شد. درست است که در آن زمان سیستم ارتباطی گسترده امروزی نبوده است و امکان این که مالک اشتر تصمیم‌گیریهای روزانه خود را موکول به صدور فرمان حضرت امیر(ع) کند، وجود نداشته است. ولی در همان زمان کشورهایی بوده‌اند که به فرمانداران خود اختیارات محدودتری نسبت به آنچه حضرت علی(ع) به مالک اشتر داده‌اند، اعطا می‌کرده‌اند و یا تصمیمات مهم فرمانداران را موکول به تصمیمات اتخاذ شده در مرکز حکومت می‌نموده‌اند و از فرماندار خود می‌خواستند هر روز پیکی را برای ارسال گزارش و دریافت امریه به مرکز خلافت و حکومت روانه کند.

در حال حاضر نیز سازمانها و تشکیلاتی در کشور وجود دارند که به صورت غیر متمرکز عمل می‌کنند. برای مقایسه وضع بورکراسی در یک سازمان متمرکز و غیر متمرکز لازم نیست ادارات ایران را با ادارات کشورهای آلمان، ژاپن، سوئیس و فرانسه مقایسه کنیم.

نگارنده دو سازمان فرهنگی یکی دولتی بامدیریت متمرکز (دانشگاه فردوسی مشهد) و دیگری تشکیلات غیرمتمرکز (معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی) را با هم مقایسه کرده است. نتایج حاصله قابل تأمل است.

تشکیلات فرهنگی آستان قدس رضوی که تحت نظارت معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی اداره می‌گردد بر دو دسته تقسیم می‌شود:

الف - مؤسساتی که قبل از انقلاب اسلامی وجود داشته است. مثل کتابخانه و موزه حضرت رضا(ع)، این ادارات بیشتر به صورت متمرکز عمل می‌کنند.

ب - مؤسساتی که بعد از انقلاب اسلامی و تشکیل معاونت فرهنگی به وجود آمده است. مثل مؤسسه چاپ و انتشارات آستان قدس رضوی، بنیاد پژوهشهای اسلامی آستان قدس رضوی و غیره.

معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی در سال ۱۳۶۳ شروع به کار کرد. در سال ۱۳۶۹ هشت واحد «تابعه» این معاونت مورد مطالعه واقع شده است که نام آنها در جدول

شماره ۵ آمده است.

علاوه بر مؤسسات نامبرده در جدول شماره ۵ مؤسسات فرهنگی دیگری مانند دانشگاه علوم اسلامی رضوی و شرکت بهنشر در آستان قدس وجود دارد که مورد مطالعه واقع نشده است.

سیستم اداری تشکیلات فرهنگی آستان قدس رضوی طوری طراحی شده است که هر واحد به صورت مستقل عمل می کند. یعنی هر واحد از نظر حقوقی یک تشکیلات مستقل به شمار می رود. این واحدها دارای یک مدیر عامل و یک هیأت مدیره است و بودجه و حسابداری خاص خود دارند و از نظر مالی فقط به حسابرسی آستان قدس پاسخگو هستند. بنابراین برای کارهای اداری خود، از استخدام تا اخراج پرسنل از تصمیم گیری برای انجام کار تا انجام قرارداد با مؤسسات وابسته به آستان قدس و یا غیر آستان قدس می توانند به صورت مستقل عمل کنند و از نظر اداری نیازی نیست که اقدام به نامه نگاری و از معاونت فرهنگی یا سایر واحدهای آستان قدس رضوی کسب تکلیف کنند. مسلماً اهداف کلی و خط مشی اساسی این مؤسسات توسط مقامات مسوول در آستان قدس رضوی مشخص شده است و مسوولین هر مؤسسه در داخل آن چهارچوب کار می کنند.

در این سیستم اداری، نامه نگاری به حداقل خود می رسد. این سیستم اداری آن طور مستقل بنیانگذاری شده است که حتی مدیران برخی از واحدها تصور می کنند که آنها را با معاونت فرهنگی آستان قدس کاری نیست و عملاً رابطه نامه نگاری آنها با این معاونت صفر می باشد. نمونه تشکیلات اداری روزنامه قدس با معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی است. در صورتی که اگر این تشکیلات در قالب سیستم اداری دولتی و یا سیستم اداری قبل از انقلاب آستان قدس رضوی طراحی می شد این ادارات هیچ کدام نمی توانستند مستقل عمل کنند و برای کوچکترین کار مجبور به کسب تکلیف از معاونت فرهنگی و یا مسوولین آستان قدس بودند.

### نتیجه این عدم تمرکزگرایی چیست؟

لازم به یادآوری است همان طور که در پانوش صفحه قبل آمده است، بخشی از ادارات فرهنگی آستان قدس رضوی در مشهد مقدس متمرکز هستند و برخی در تهران و

جدول شماره ۵ - ادارات و واحدهای زیر نظر معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی.<sup>۱</sup>

ردیف	نام مؤسسه	تعداد کارمندان	تعداد نامه های ارسالی به معاونت فرهنگی در سال ۱۳۶۹	تعداد نامه های معاونت به آن مؤسسه در سال ۱۳۶۹	جمع نامه ها
۱	بنیاد پژوهشهای اسلامی	۳۰۰ نفر	۱۲۹ عدد	۵۳ عدد	۱۸۲
۲	مؤسسه چاپ و انتشارات	۱۶۳	۲۱۴	۶۸	۲۸۲
۳	امور فرهنگی	۳۴	۴۹۱	۴۷۰	۹۶۱
۴	روزنامه قدس	۱۴۰	۱	-	۱
۵	بنیاد فرهنگی رضوی و دانشگاه امام رضا(ع)	۲۱۰	۲	۳۱	۳۳
۶	مرکز آفرینشهای هنری	۱۱	۶۹	۳	۷۲
۷	اداره موزه ها <sup>۲</sup>	۶۵	۱۴۵	۱۰۵	۲۵۰
۸	کتابخانه مرکزی و کتابخانه های وابسته <sup>۳</sup>	۲۰۹	۳۵۵	۱۷۴	۵۲۹
جمع		۱۱۴۲ نفر	۱۴۰۶ عدد	۹۰۴ عدد	۲۳۱۰ عدد

شهرستانهای دیگر و لذا بطور تئوریک باید تعدادی نامه از تهران و شهرستانها به معاونت فرهنگی آستان قدس واصل گردد و از آن معاونت تعدادی نامه برای تهران و شهرستانها صادر

- ۱ - پرسنل دفتر معاونت فرهنگی با معاونت محترم ۴ نفر بوده است.
- ۲ - واحدهای زیر پوشش اداره موزه ها شامل: موزه یزد، موزه رفسنجان و موزه ملک تهران است.
- ۳ - کتابخانه های وابسته به کتابخانه مرکزی آستان قدس عبارتند از:
  - ۱ - مسجد الرضا خیابان احمدآباد مشهد، ۲ - مروج یزد، ۳ - ملک تهران، ۴ - مرتضوی رفسنجان، ۵ - آستان قدس بروجرد، ۶ - مسجد جامع خواجه ربیع، ۷ - شیخ هاشم قزین، ۸ - امام صادق، ۹ - جامع گوهرشاد، ۱۰ - وزیری یزد، ۱۱ - هرنندی کرمان.

شود ولی در عمل نامه های رسیده از تهران و شهرستانها به این معاونت بسیار محدود است. در سال ۱۳۶۹ هشت مؤسسه نامبرده در جدول شماره ۵ دارای ۱۱۴۲ نفر پرسنل بوده اند. در این سال مجموع ۲۳۱۰ نامه در دفتر اندیکاتور معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی وارد و خارج شده است، ۱۴۰۶ نامه وارده و ۹۰۴ نامه صادره. خود اختلاف این دو رقم (۵۰۲ = ۹۰۴ - ۱۴۰۶) بیانگر روحیه عدم تمرکزگرایی معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی است. مسلماً نامه های رسیده بدون پاسخ نمانده است. بخشی از این نامه ها بطور مستقیم در هیأت مدیره مؤسسات مربوطه مطرح شده و یا به صورت تلفنی پاسخ داده شده و یا در مذاکرات شفاهی و جلسات جواب داده شده است. برخی نامه های جزئی بی پاسخ مانده است که خود می توانسته است درسی برای نویسندگان آن نامه ها باشد. بدان معنا که نویسنده می بایست دریابد که لازم نیست تا برای هر کار کوچکی نامه نگاری کند.

در داخل این مؤسسات بویژه آنها که پس از انقلاب اسلامی به وجود آمده اند نیز نامه نگاری نسبتاً اندک است. در سال ۱۳۶۹ در مجموع ۸ اداره فرهنگی آستان قدس رضوی به ازای هر نفر ۳۱/۵ نامه رد و بدل شده است که کمتر از ۲ نامه آن به دفتر مرکزی معاونت فرهنگی آستان قدس واصل شده است. بخشی از نامه های صادره و وارده به دفاتر این مؤسسات نامه هایی هستند که به ادارات دولتی ارسال شده است. بنابراین سیستم متمرکز دولتی این مؤسسات را هم مجبور به نامه نگاری و بوروکراسی کرده است.

در این سیستم غیر متمرکز مدیر عاملها و معاونین آنها و اعضای هیأت مدیره احساس مسؤلیت سنگین می کنند و در حقیقت نوعی روحیه روانی بر آنها حاکم است که مؤسسه متعلق به خود آنهاست و می باید کارها را به نحو احسن انجام دهند. البته اثر روحی و روانی کار کردن برای تشکیلات حضرت امام (رضاع) را نیز نباید فراموش کرد.

حال اگر معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی (سیستم غیر متمرکز) را با دانشگاه فردوسی مشهد (سیستم اداری متمرکز) مقایسه کنیم نتایج به دست آمده قابل تأمل است.

در سال ۱۳۶۹ تعداد نامه های وارده به دفتر مرکزی دانشگاه فردوسی مشهد به ۳۲۷۰۰ می رسد. نامه های وارده به دفتر رئیس دانشگاه ۵۲۷۰ است. هر یک از معاونتهای دانشگاه، دفتر جداگانه ای دارند. هر دانشکده دفتر مجزایی دارد. مثلاً دانشکده ادبیات دانشگاه

فردوسی مشهد به ازای ۱۴۹ نفر پرسنل (اداری و آموزشی) در سال ۱۳۶۹ کلاً ۷۲۶۴ نامہ صادر و وارد کرده است.

در مجموع در دانشگاه فردوسی مشهد در سال ۱۳۶۹ برای هر کارمند (به غیر از دانشجویان) ۸۱ نامہ وارد و خارج شده است. باید توجه داشته باشیم کہ بخشی از نامہ های دانشگاه در مشهد تصمیـم گیری نشده است و برای اخذ تصمیـم لازم برده است کہ این نامہ ها به تهران ارسال گردند. تعدادی نامہ نیز از واحدهای دانشگاه مستقیماً به واحدهای دیگر ارسال شده و به دفتر مرکزی دانشگاه وارد نگردیده است. در مجموع در سال ۱۳۶۹ در دانشگاه مشهد به ازای هر کارمند و عضو هیأت علمی ۹۶/۴ نامہ رد و بدل شده است. (البته برخی نامہ ها دارای چندین شماره هستند. مثلاً یک نامہ هم دارای شماره دانشکده مهندسی است هم شماره دفتر دانشگاه، هم شماره معاونت دانشجویی و هم دارای شماره اداره کل دانشجویی ... این امر برای مؤسسات آستان قدس و مؤسسات غیر دولتی دیگر نیز صدق می کند).

بنابراین در تشکیلات فرهنگی آستان قدس رضوی که به صورت غیر متمرکز عمل می شود به ازای هر کارمند ۳۱/۵ نامہ رد و بدل شده و به ازای هر کارمند فقط ۲ نامہ به دفتر مرکزی معاونت فرهنگی رسیده است. در صورتی کہ در سیستم اداری متمرکز دانشگاه فردوسی مشهد به ازای هر کارمند ۹۶/۴ نامہ صادر و وارد گردیده است. اختلاف در این دو سیستم برای هر فرد  $(۹۶/۴ - ۳۱/۵ = ۶۴/۹)$  نامہ است. هیچ کدام از کارمندان تهرانی و شهرستانی تشکیلات فرهنگی آستان قدس رضوی برای رفع مشکل اداری خود مستقیماً به دفتر مرکزی معاونت فرهنگی آستان قدس در مشهد مراجعه نکرده اند و اصولاً از نظر اداری این کار ضرورت نداشته است. در سال ۱۳۶۹ حدود ۱۵/۵٪ کادر هیأت علمی و ۲/۷٪ از اعضای اداری دانشگاه فردوسی مشهد برای برخی از کارهای اداری خود حداقل یکبار به تهران مراجعه کرده اند. این بدان معنا نیست کہ در دانشگاه فردوسی مشهد مشکل مدیریتی وجود دارد یا سیستم اداری آستان قدس رضوی بی عیب و نقص است. \* ما دانشگاه

\* متأسفانه از چند سال قبل در کل تشکیلات اداری آستان قدس رضوی روند به طرف متمرکزگرای است. ولی این متمرکزگرای بیشتر جنبه سلیقه ای دارد تا تشکیلاتی، لذا سرعت می توان آن را رفع کرد، مگر آن کہ این مسأله آن قدر طولانی گردد کہ رفع آن مشکل شود.



فردوسی مشهد و و معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی را بدان علت انتخاب کردیم که آمار آنها در دسترس بود. این دو واحد فقط به عنوان نمونه انتخاب شده است و تصور نگارنده آن است که وضع در همه ادارات دولتی که به صورت متمرکز عمل می کنند همین طور باشد و در پاره ای ادارات به مراتب نامه نگاری بیشتر انجام می گیرد.

### نتیجه گیری :

- ۱- یکی از دلایل تمرکز جمعیت در تهران و در مراکز استانها و شهرستانها، وجود سیستم متمرکز اداری در کشور است.
- ۲- یکی از علل مهاجرت افراد به تهران و مراکز استانها و شهرستانها سیستم متمرکز اداری است.
- ۳- یکی از دلایل مسافرت عده کثیری از مردم به تهران و مراکز استانها و شهرستانها مسأله تمرکز گرایی اداری است.
- ۴- مسائل فوق موجب می گردد که دولت مجبور باشد هر ساله بر تعداد کارمندان خود در تهران و مراکز استانها و شهرستانها افزون بر احتیاج واقعی بیفزاید. همراه با افزایش ادارات و کارمندان در تهران بر جمعیت و نفوذ و قدرت این شهر افزوده می گردد. همراه این امور صدها مسأله تابعه وجود دارد که لازم به ذکر آنها نیست.
- ۵- تمرکزگرایی باعث کاهش روحیه کارمندان و مدیران شهرستانی می گردد و در نتیجه مسؤلیت پذیری و قدرت تصمیم گیری آنها کاهش می یابد. این امر باعث می شود که مدیران محلی حتی در چهارچوب اختیارات قانونی خود تصمیم گیری نکنند و نهایتاً بورکراسی اداری متمرکز و متمرکزتر گردد.
- ۶- سازمانها و تشکیلات دولتی و خصوصی ایران، شبکه راهها و ارتباطات، شبکه پست و حمل و نقل، تشکیلات بهداشتی، درمانی، آموزشی و غیره، همه به صورت متمرکز طراحی شده است و مرکز آنها در تهران می باشد و به اصطلاح همه «راهها» به تهران ختم می گردد. با همه تلاشهایی که از سال ۱۳۶۷ به این طرف شده است هنوز در کل مملکت یک سیستم متمرکز بسیار فشرده وجود دارد. دولت باید بر تلاشهای خرد جهت عدم تمرکزگرایی

بکوشد (ایجاد دانشگاهها در شهرستانها نمونه این امر است).

۷- تمرکزگرایی اثرات سوء اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و جغرافیایی

دارد.

۸- تمرکزگرایی موجب تمرکز جمعیت در نواحی خاصی از مملکت می گردد و از

پراکنش متعادل جمعیت نسبت به منابع طبیعی کشور جلوگیری می کند.

۹- در این شرایط جابجایی تهران و یا مراکز استانها یک مسکن است نه یک راه حل

اساسی.

#### پیشنهادات:

۱- دولت از نظر فلسفی باید بپذیرد که سیستم غیر متمرکز به معنای کاهش قدرت دولت مرکزی نیست. تمامی کشورهایی که سیستم غیر متمرکز را عمل کرده اند از هر لحاظ بامشکلات کمتری نسبت به کشورهای تمرکزگرا روبرو هستند.

۲- دولت باید بپذیرد که تمرکزگرایی یکی از علایم و مشخصات عقب ماندگی و یکی از آفات کشور است (البته عدم تمرکزگرایی مطالعه نشده و لجام گسیخته می تواند نتایج بدتری از تمرکزگرایی فعلی داشته باشد).

۳- برای چگونگی اجرای یک سیستم اداری غیر متمرکز می بایست در هر زمینه طرحهای مطالعاتی و تحقیقاتی انجام گیرد. به نظر می رسد محل اجرای این طرحها می باید یا در وزارت فرهنگ و آموزش عالی و یا در سازمانی زیر نظر دفتر ریاست جمهوری متمرکز گردد.

۴- با توجه به نتایج تحقیقات مذکور باید یکی از اهداف برنامه های پنج ساله دولت (مسلماً یک دوره پنج ساله کافی نیست) دوری گزیدن از تمرکزگرایی و کاهش بار اداری و بورکراسی تهران و مراکز استانها باشد.

تصور نگارنده بر این است که با اجرای سیستم غیرمتمرکز در یک دوره ۱۰ ساله می توان ۳۵٪ تا ۴۰٪ بار اداری تهران (از هر لحاظ، از نظر ادارات دولتی، بانکی، خدماتی و حتی تجاری) را کاهش داد. بدون آن که از نظر فیزیکی و ساختمانی ادارات تهران را به

شهرستانهای دیگر متقل کرد و یا نیازی به جابجایی پایتخت و مراکز استانها باشد. در حال حاضر شهرهای جدید که ظرفیت برخی از آنها تا چهارصد هزار نفر پیش بینی شده، توسط وزارت مسکن و شهرسازی در حال ساخت و ساز است. در طرح جامع این شهرها فضای لازم برای ادارات دولتی در نظر گرفته شده است. ولی با سیستم متمرکزاداری مطمئناً این شهرها در آینده با کمبود فضای اداری روبرو خواهند شد. در صورتی که در یک سیستم اداری غیر متمرکز می توان پیش بینی کرد که فضای اداری طراحی شده نه تنها کافی خواهد بود که احتمالاً چند درصدی افزون بر نیاز نیز می باشد. بعلاوه سیستم اداری متمرکز باعث رشد بیش از حد همین شهرها خواهد گردید و این معضل دست بدست سایر مشکلات خواهد داد و حاشیه نشینی و افزایش جمعیت بیش از حد این شهرها را به همراه خواهد داشت.

بنابراین وزارت مسکن و شهرسازی (مانند همه وزارتخانه های دیگر، بلکه بیش از آنها) باید در جا افتادن سیستم عدم تمرکز اداری فعالیت کند. جغرافیدانها در اجرای طرح عدم تمرکزگرایی (منطقه بندی کشور و سطح بندی مناطق) می توانند نقشی فعال داشته باشند.