

## تمرکز سیاسی - اداری و مراحل رشد اقتصادی

### دکتر مرتضی اسدی \*

رابطه تمرکز سیاسی - اداری با سطح رشد یافتگی اقتصادی و تحول عوامل قدرت در مراحل مختلف رشد و بالاخره رابطه تمرکز قدرت در ناهمگونی رشد و دوگانگی اقتصادی، موضوعات مورد بحث این مقاله اند. پیچیدگی جوامع امروزی، تنوع نظامهای اقتصادی - سیاسی و دخالتهای ارزشی دولت، بریغرنجی موضوع می افزایند. جوامع در مرحله ای که فریدریک لیست<sup>۱</sup> آنرا مرحله شبانی - کشاورزی و مارکس وروستو<sup>۲</sup> به ترتیب، آن مرحله تاریخی را شکل فتودالی<sup>۳</sup> و مرحله اقتصاد معیشتی<sup>۴</sup> سنتی نام نهاده بودند، سازمان اداری جامعه به دلیل فقدان ملت واحد، عدم ارتباطهای ارگانیک بین فعالیتهای تولیدی، خود مصرفی بودن جامعه بسته، شکل سیاسی حکومت ملوک الطوائفی و بالاخره به دلیل وجود تقسیمات قبیله ای - کاستی دارای ویژگیهای بارز عدم تمرکز ناشی از توسعه نیافتگی است. هر واحد تولیدی تابع قوانین طبیعی است و جوامع کوچک و مستقل دارای تشکیلاتی سنتی و تجربی هستند که اراده قدرت مرکزی فقط از طریق قوای قهریه غیر حضوری اعمال می شود. حکومتهای قرون وسطی از این دسته اند.

گذار از مرحله اقتصاد سنتی به مرحله بلوغ اقتصادی، غالباً با ظهور شخصیتهای ملی یا نظامی همراه است. این شخصیتها برای ایجاد وحدت ملی، یکپارچه سازی بازار و اعمال اراده قدرت مرکزی براقصی نقاط کشور، به همسان سازی سازمان اداری اقدام می کنند. تولید انبوه را تشویق می کنند، و بالاخره قدرت سیاسی اداری را در حول پایتخت متمرکز می سازند. تمرکز، اساس سازماندهی جامعه در دوران گذار می شود. در مراحل بحرانی گذرا و یا در جوامعی که دوره گذرا به طور غیر مسالمت آمیز طی می شود، به دلیل

حضور نظامیان در عرصه سیاست، تمرکزگرایی از شدت بیشتری برخوردار است. ادامه تمرکزگرایی در هر جامعه تحت تاثیر قدرت مالی دولت، نفوذ نظامیان در بافت قدرت و میزان دستوری بودن اقتصاد (Normative economy) دارد. اشکال مختلف استراتژیهای توسعه (درونگرا، برونگرا، متعادل و غیر متعادل) نیز بر میزان تمرکز اراده دولت مرکزی تاثیر جدی می گذارد.

امروزه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بعد از دوره طولانی تمرکزگرایی سیاسی - اداری و اقتصادی برنامه های تمرکز زدایی در اولویت قرار می گیرد و این تفکر در قالب آزاد سازی اقتصادی، محرومیت زدایی مناطق و فدرالیسم شکل می گیرد. چه ضرورت های تاریخی برای تمرکز و یا عدم تمرکز در مراحل مختلف رشد یافتگی وجود دارد؟ آیا روند تحول عدم تمرکز اولیه - تمرکزگرایی و سپس تمرکز زدایی را می توان به مثابه قاعده عمومی و جبری در همه جوامع به حساب آورد؟ آیا این روند (تمرکزگرایی و تمرکززدایی) در طول اعصار، دچار تحولی اساسی شده است؟ تاثیر تمرکز سیاسی - اداری بر تمرکز قدرت اقتصادی و ناهمگونی رشد چیست؟ چرا انگیزه تمرکزگرایی در مراحل بلوغ اقتصادی به ضد انگیزه تبدیل می شود؟ تحولات امروزی جهان چه تاثیری بر تمرکزگرایی به جای می گذارد؟ .

توسعه کشورها چه از طریق مکانیسم بازار آزاد باشد و چه توسعه برنامه ای متمرکز و یا ارشادی، در مرحله خیزش اقتصادی شکل نوینی از نهادهای سازمانی را می طلبد. ایجاد مراکز صنعتی - خدماتی با برنامه ریزی ارشادی و یا دستوری، در هر دو حال به یک بوروکراسی منسجم، هدایت گر و یا کنترل کننده نیازمند است. شکل امروزی نظامهای سیاسی - اداری جهان سوم و چهارم در حقیقت بیانگر تامین نیازهای اداری دوره گذار است که غالباً با تمرکز همراه است. همان طور که ضرورت وجودی آریستوکراسی در نظام سنتی با ظهور الیگارشیهای نظامی - مالی، بوروکراسیسم و یا پلوتوکراسی در نظامهای سرمایه داری اقماری و توتالیتریسم در نظامهایی با برنامه ریزی متمرکز نفی می شود، در مرحله بلوغ اقتصادی - سیاسی نیز تمرکز اداری - سیاسی در اشکال نامبرده خود مانعی جدی در جهت تکامل و رشد اقتصادی خواهد بود. "زوال تدریجی دولت" در مانیفست کمونیسم و فدرالیسم در کشورهای با نظامهای سیاسی - اقتصادی متفاوت هر دو ایده آلهای تمرکز زدایی را تشویق می کنند با این تفاوت که در مورد اول ادامه تمرکز قدرت در کشورهای با برنامه ریزی متمرکز به

فروپاشی یکباره دولتهای مرکزی و تقسیم قدرت بین دول محلی انجامید ولی فدرالیست‌های اروپایی این تقسیم قدرت را دیر زمانی است بدون خونریزی انجام داده‌اند. در حالی که گذار از مرحله عدم تمرکز سنتی به تمرکز اراده ملی همراه با انقلابات و یا کودتاهاى نظامی است. مرحله گذار از تمرکز اراده ملی به تمرکز زدایی تدریجی غالباً با رفرمهای از بالا و یا به دنبال فشارهای سیاسی صورت می‌گیرد. تلاش برای تمرکز زدایی چنانچه با روحیات ناسیونالیستی همراه باشد (مانند آنچه که امروزه در اتحاد شوروی بوقوع پیوست) ممکن است با بحرانهای سیاسی همراه شود.

بدون شک ساختار سیاسی گوناگون دارای تشکیلاتی متفاوت است. ساختار سیاسی استبداد فردی، نیازمند تشکیلات متمرکز نیز هست و ساختار سیاسی پارلمانی و یا پلورالیسم، تشکیلات غیر متمرکز را در خود می‌پرورد. از طرفی دیگر شرایط ژئواستراتژیک کشور، جدا از مرحله تولید یافتگی و حتی ساختار سیاسی کشور تأثیراتی بر درجه تمرکز تصمیم‌گیری می‌گذارد. در شرایط بحرانی و یا جنگ نیز درجه تمرکز افزایش می‌یابد.

در کشورهای جهان سوم در مرحله گذار، تمرکز قدرت اقتصادی - سیاسی غالباً با روی کار آمدن حکومت‌های دیکتاتوری فردی و یا نظامی همراه است تمرکز در این حالت تجلی وحدت ملی است که محبوب الحق آنرا به شکل ناسیونالیسم اقتصادی پیش درآمدی بر توسعه اقتصادی قلمداد کرده است.<sup>۳</sup> اقتصاد دانان ناسیونالیست چون فریدریک لیست آلمانی و فلدمن<sup>۴</sup> مبتکر برنامه ریزی در شوروی (سابق) از دیگر مروّجان تمرکز برنامه ریزی و اداره سیاسی بودند و الگوی مؤثری در گذار از مراحل بحران قلمداد می‌شدند.

بسیاری از متخصصین اقتصاد سیاسی و جامعه شناسان امروزی معتقدند که هر چقدر مراحل توسعه یافتگی تکوین می‌یابد. تنوع فعالیتهای اقتصادی به تمرکز زدایی قدرت در داخل می‌انجامد تمرکز فعالیتهای اقتصادی در مراکز رشد، به تدریج از طریق "اثرات ماریچی"<sup>۵</sup> و ارتباطات زنجیره ای پسین و پیشین<sup>۶</sup> و اثرات درآمدی<sup>۷</sup> به مناطق و بخشهای توسعه نیافته تر انتقال می‌یابد و موجب پراکنش دانش فنی و مدیریت از "مرکز" به "پیرامون" می‌گردد. پراکنش قدرت اقتصادی به مناطق "پیرامونی" به طور اجتناب‌ناپذیری، مراکز تصمیم‌گیری خودگردان را نیز الزامی می‌کند و ممکن است به تمرکز زدایی سیاسی - اداری منجر گردد. مقاومت بسیاری از کشورهای دارای

برنامه‌ریزی متمرکز در دوران بلوغ اقتصادی (ولی فاقد بلوغ سیاسی - اداری) در برابر تحولات سیاسی - اداری و نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰ از این قبیل است و ما شاهد تمرکززدایی عظیم در این کشورها هستیم.

تمرکززدایی به معنی کاهش سهم دولت در هزینه‌های ملی نیست. براساس قانون کلاسیک واگنر<sup>۱</sup> رشد مداوم جامعه به گسترش فعالیت‌های دولت منجر خواهد شد زیرا ۱. امنیت مورد نیاز برای ثروتهای فزاینده جامعه افزایش خواهد یافت ۲. تقاضا برای امکانات بالاسری اقتصادی و اجتماعی (کالاها و خدمات عمومی) افزایش خواهد یافت و ۳. نیاز روز افزون به سرمایه‌گذاری‌های کلان و تحقیقات در عرصه تکنولوژیهای پیچیده افزایش می‌یابد. از آنجا که این عرصه از فعالیت‌های جامعه نوین، غالباً "درحقیقت بیانگر نیازهای روز افزون و ادعای جامعه به طور اعم از دولتهاست. به هیچوجه دلیل بر تمرکز تصمیم‌گیری نیست.

در برخی کشورها بعد از طی مراحل اولیه از رشد شتابان و رویارویی با برخی نوسانات بازار، دولتها به فکر ایجاد ثبات درآمدی می‌افتند. همان طوری که در ژاپن اتفاق افتاد افزایش سهم مخارج دولتی در تولید ناخالص ملی (GNP) در این کشور هیچگاه نافی تمرکززدایی نبود. بلکه دولت و روند تکاملی جامعه در شکستن انحصارهای قدرت سهم داشته است.<sup>۲</sup> تراکم فعالیت‌های جامعه و ناتوانی مراکز اداری برای تصمیم‌گیری انبوهی از مسائل کشوری با روابط و فعالیت‌های متنوع و پیچیده لاجرم دولت مرکزی را وادار به اعطای برخی اختیارات می‌کند.

پروژه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

### تمرکز اداری - سیاسی و رشد ناهمگون

در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته، تمرکز اداری - سیاسی در مراکز رشد - که معمولاً در پایتخت و یا معدودی شهرهای بزرگ است - با رشد ناهمگون اقتصادی نیز همراه است؛ در نتیجه، عوامل تولید منقول به این مراکز سرازیر می‌شود. دستیازی به قدرت اقتصادی، افراد را ناگزیر به تجمع در حول مرکزیت اداری کشور می‌کند. افزایش قدرت اقتصادی و نفوذ سیاسی دولت بر تمرکز فعالیتها در حول پایتخت می‌افزاید و ممکن است به رشد بی‌رویه دیوانسالاری منجر شود. در این جوامع تمرکز تصمیم‌گیریهای اداری - سیاسی، به تمرکز حضور کار فرمایان و کارکنان می‌انجامد، دولتها نیز ممکن است در صورت فقدان کار فرمایان با کفایت خصوصی، خود به

کارفرمایانی تبدیل شوند که پیش از آنکه تدبیرهای اقتصادی، رهگشای واحدهای تحت امرشان باشد، ملاحظات سیاسی و یا گروهی بر سیاستگذارهای آنها تأثیر می‌گذارد و یا نخبگان جامعه در سیاست‌گذارها و اجرای قوانین موثر واقع می‌شوند. این دولتها که خود موجب تمرکز شدند ممکن است بعد از آنکه انبوهی از فعالیتها در حول مراکز بزرگ اداری پا گرفت، به فکر عدم تمرکز بیفتند. پاداشها و تشویقها و معافیت‌های مالیاتی و دیگر بذل و بخششها با بوق و کرنا دنبال می‌شود ولی اساس دیوانسالاری<sup>۱</sup> ممکن است دست نخورده باقی مانده، به رشد تمرکزگرایی کمک کند.

در اغلب کشورهای درحال توسعه، مراحل اولیه توسعه اقتصادی با حمایت‌گرایی از صنایع داخلی و با "سیاستهای درونگرا" همراه است. حمایت‌های مالی - گمرکی دولت می‌تواند منشأ تحولات در شکل‌گیری صنایع نوپا گردد. این گونه حمایتها از کانال اداری صورت می‌پذیرد. دستیابی به سهمیه‌های ارزی، معافیت‌های مالی - گمرکی، اعمال سودهای بازرگانی بر کالاهای مشابه ساخت داخل، اجرای قوانین پولی، تخصیص ارز، موافقت اصولی برای تأسیس صنایع و یا واردات، استاندارد سازی و... همگی به قدرت اجرایی با کفایت نیازمند هستند. تشخیص اولویتها و توزیع منابع محدود مالی - انسانی و فیزیکی نیازمند کار کارشناسی بسیار دقیق است که غالباً "کشورهای درحال توسعه با کمبود کارشناسان مجرب روبرو هستند. در خلاء کارشناسان مجرب، اولویتها ممکن است با ملاحظات غیرکارشناسی انتخاب شوند. هر واحد تولیدی نوپا برای دستیابی به منابع باید مراحل پریچ و خم اداری را طی کند و چه بسا مشکلات اجرایی مانع رشد و تعالی بسیاری از استعدادها و خلاقیتها شود.

رشد حمایتی در اغلب کشورهای درحال توسعه با رشد بی‌رویه و ناهماهنگ بوروکراسی نیز همراه است که موجب اختلال در قیمت‌گذاری و تخصیص بهینه منابع و تمرکز تصمیم‌گیری می‌شود. در فرایند رشد بی‌رویه دیوانسالاری، حمایت از توسعه صنایع به مثابه ابزاری برای اعطای کمک و معافیتها برای انحصارات داخلی می‌شود. صنایع بیمار و یا غیرکارآبرای حصول معافیتها به مراکز قدرت اداری - سیاسی نزدیک می‌شوند، تا توان رقابت در بازار داخلی را بیابند. از طرفی دیگر صنایع حمایتی برای پیشگیری از ورشکستگی ناشی از رقابت با کالاهای مشابه خارجی، ناچارند خود را به مراکز قدرت نزدیک بسازند تا ادامه حمایت را برای مدتی طولانی کسب کنند. از این نوع صنایع که در کشور ما نیز کم نیستند، از نیمه دهه ۱۳۴۰ تاکنون از معافیتها و حمایت‌های

پولی، مالی دولت برخوردار بوده، فاقد کارآیی حداقل تولید هستند. ایده حمایتگرایی<sup>۱۱</sup> از آنجا ناشی می شود که هر صنعت در مرحله نوپایی احتیاج به کمک دارد. حمایت از این رو اقدامی حداکثر برای میان مدت است که صنعت مورد حمایت از نوپایی به درآمده و قدرت رقابت بیابد. صنعت به مثابه طفلی است که محتاج کمک دیگران است ولی آیا هر طفلی تا سنین میانسالی احتیاج به کمک دارد؟ قاعده براین است که هر شخصی از سنین بلوغ به تدریج باید با اجتماعی روبرو شود که پراز رقابت، تلاش و خلاقیت است و گرنه وابستگی به حمایت‌های ظاهراً "دلسوزانه ولی در عمل ضربه زننده در سنین بلوغ، نمی تواند شکوفایی او را در پی داشته باشد. صنعت نیز به مثابه طفلی در مرحله نوپایی است ولی صنایع حمایتی ما از ابتدا تا سنین پیری یعنی زمانی که دیگر تکنولوژی مورد استفاده آنها به کلی منسوخ شده و کارخانه در آستانه از هم پاشیدگی است مورد حمایت قرار می گیرد و انسان علیلی را می ماند که بدون عصا و دستهای نوازشگر دایه اش قادر به راه رفتن نیست. این روش توسعه، نمی تواند کارآیی داشته باشد و تجربه هیچ کشوری نیز بر این نوع رشد صحنه نمی گذارد.

تمرکز اداری می تواند نتیجه تمرکز قدرت باشد. قدرت بلامنازع سیاسی دولت - درحالی که گروههای فشار چه در داخل مجلس و چه در شکل‌های صنفی از حداقل قدرت برخوردارند - برای آنکه ابزارهای اجرایی لازم برای اعمال سیاست ها را در دست داشته باشد، به تمرکز اداری در پایتخت می پردازد. اغلب رژیمهای توتالیتر و یا الیگارش‌های نظامی و یا کشورهای نوپایی که دارای درونگرایی توسعه هستند و قوانین پولی، مالی (شامل گمرکی) از کانالهای پریپچ و خم اداری مرکزی اعمال می شود، تمرکز اداری به چشم می خورد.

### پروژه تاریخی تمرکز

در مراحل تولید معیشتی، واحدهای مستقل تولیدی و خود مصرفی بدون دخالت اداری دولت (حمایتها، برنامه ریزی، کنترل، نظارت، ترویج، تحدید و...) به فعالیت خود ادامه می دهند. نقش دولت در فرایند تولید به ایجاد امنیت و اخذ خراج (یا مالیات) محدود می شود. شکل حکومت غالباً "ملوک الطوائفی بوده و فاقد قدرت مرکزی با ثبات است. اعمال قدرت به اقصی نقاط کشور به دلیل وجود قدرتهای موازی محلی که معمولاً از فئودالها و یا زمینداران بزرگ هستند. به سختی صورت می گیرد و گاهی در

صورت به هم خوردن توازن قدرت به درگیری می انجامد. در مرحله توسعه نیافتگی تولید معیشتی، معدود مراکز اداری در پایتخت، وظیفه اداره وزارتخانه های مالیه عمومی، عدلیه، خارجه و داخله را دارا هستند که حوزه عملیاتی این وزارتخانه ها عمدتاً در همان پایتخت است. این مراکز اداری در حوزه عملیاتی خود از تمرکز شدید اداره و تصمیم گیری برخوردارند. ولی به دلیل فقدان قدرت ملی، از قابلیت اجرایی ضعیفی در کل کشور برخوردارند.

با رشد توسعه صنایع، شکل نوین اداره عمومی رایج شد که بر بستر تمرکز واحدهای تولیدی انبوه و برنامه ریزی شده استوار است. گسترش ارتباطات، حمل و نقل عمومی، برنامه ریزی مرکزی، نیاز روز افزون به خدمات عمومی، کنترل، نظارت و هدایت عوامل تولیدی، به رشد تمرکز گرایی انجامید. رشد تکنولوژی و تحول روابط انسانی، انقلابی اداری را به همراه داشت تا جوابگوی روابط نوین باشد. فعالیت در واحدهای تولید انبوه بخصوص در عرصه خدمات و کالاهای عمومی توسط دولت، تمرکز قدرت در مرکز را تشدید کرد. بهره جویی از امکانات بالاسری عمومی دولتی چون خدمات حمل و نقل، انرژی، آموزش حرفه ای، بازاریابی.... که در مدل پایتخت متمرکز شدند، عوامل تولید را به این سمت کشاند.

بعد سیاسی تمرکز در ظهور شخصیت‌های برجسته وحدت ملی متبلور است که با نیروی قهر به ایجاد دولت مرکزی قوی مبادرت می ورزند. گذار از ساختار سیاسی سنتی به سوی ساختار مدرن صنعتی، انحصار قدرت سیاسی را در مرکز ایجاد می کند. هر قدر قدرت سیاسی و امکانات عمومی متمرکزتر باشد، تمرکز فعالیت‌های اقتصادی نیز بیشتر است. در آمریکا در اواخر دهه ۱۷۸۰ منازعه برای جایگزین کردن قانون اساسی تمرکزگرا به جای بیانیه های کنفدراسیون که طرفدار عدم تمرکز بود به روشنی منعکس شده است. طرفداران اقتصاد سوداگری به رهبری هامیلتون چنین استدلال می کردند. که وجود یک دولت مرکزی قوی نه تنها بدلائل سیاست خارجی و نظامی ضروری است بلکه برای رشد اقتصادی نیز لازم است.<sup>۱۱</sup> همانطور که رواج صنعت و نظام سیاسی را به سوی تمرکز بیشتر سوق می داد، دولت هم در واشنگتن بیش از پیش قدرت و مسئولیت به دست آورد و تصمیم گیری به انحصار دولت مرکزی درآمد. فشار برای تمرکز سیاسی در کشورهایی چون سوئد، ژاپن، بریتانیا و فرانسه، بیشتر بود. مارکس در مانیفست معروف خود، خواهان تمرکز کامل قدرت در دست دولت "گردید و بعد از آن روسها که

علاقمند به تسریع جریان صنعتی شدن بودند به ایجاد متمرکزترین ساختار سیاسی و اقتصادی دنیا که در آن حتی جزئی ترین تصمیمات تولیدی در نظارت برنامه ریزان مرکز قرار داشت اقدام نمودند. میزان تمرکز تصمیم گیری در هر جامعه ای بستگی به نوع حکومت نیز دارد؛ برای مثال در نظام فدرال، اداره امور، غیر متمرکزتر از یک رژیم استبدادی سلطنت مطلقه و یا توتالیتر است. ساختمانهای تشکیلاتی برحسب نظامهای سیاسی، قانون اساسی و سایر قوانین فرق می کند.

علاوه بر شیوه حکومتی، در مراحل گذار به بلوغ اقتصادی، تمرکز، تابعی از استراتژیهای توسعه نیز هست. استراتژیهای توسعه متعادل و یا غیر متعادل، با توجه به درجه درونگرایی و یا برونگرایی آن، بر تمرکز اقتصادی - اداری کشورها تاثیر می گذارد. در صورتی که کشورها از رشد متعادل برخوردار باشند، به دلیل محدود بودن منابع تولیدی، ناچار به انتخاب تکنولوژیهای ساده هستند و به سرمایه گذارهای غیر متمرکز می پردازند. رشد متعادل به معنی ایجاد تعادل صنایع مختلف تولید کننده کالاهای مصرفی، واسطه ای و سرمایه ای است. رشد متعادل همچنین نمایانگر ایجاد تعادل بین بخشهای صنعت و کشاورزی است. به عقیده کیندل برگر سرمایه گذارهای همزمان و هماهنگ در بخشهای مختلف اقتصادی، رشد متعادل اقتصادی را در بخشهای اقتصادی به طور همزمان در برخواهد داشت<sup>۱۳</sup> به نظر برخی اقتصاد دانان توسعه تعادل بخشی در الگوی رشد متعادل، باید همراه با تعادل منطقه ای نیز باشد. در این حالت به دلیل گستردگی سرمایه گذارها و بهره برداری متنوع از منابع موجود و اجتناب ناپذیری بهره برداری از تکنولوژیهای قابل جذب و یا بومی، تمرکز اقتصادی وجود نخواهد داشت. به علاوه از آنجا که اغلب الگوهای رشد متعادل مورد نظر نورکس و کیندل برگر، فعالیت بخش خصوصی را مهمترین عامل تداوم رشد قلمداد می کنند، - برخلاف نظریه روزن اشتاین - رودن که دخالت مؤثر دولت را برای ارائه فشار همه جانبه (Big push) ضروری می دانست - عدم تمرکز قدرت اقتصادی را نیز به دنبال خواهد داشت.

در مقابل، الگوی رشد نامتعادل، با اولویت دادن به رشد برخی بخشها (زیربنایی و یا بخش فعالیتهای مستقیماً مولد) موجب تمرکز فعالیتهای تولیدی در یک یا چند بخش دیگر می شود. در صورتیکه رشد نامتعادل با اولویت به بخش زیر بنایی و یا سرمایه گذارهای بالاسری اجتماعی و اقتصادی آغاز شود، لاجرم به دلیل هزینه های هنگفت سرمایه ثابت در مرحله آغازین، بخش دولتی ناچار به دخالت خواهد بود. این



سرمایه گذار بهاکه عبارتند از سرمایه گذارهای در عرصه حمل و نقل عمومی (راه آهن، هوایی، جاده، دریایی...) ارتباطات، انرژی بهداشت، آموزش عمومی و حرفه ای و تحقیقات و دفاع، در مراکز مهم شهری و در بسیاری از کشورهای جهان سوم در پایتخت متمرکز می شود. درجه تمرکز امکانات زیر بنایی فوق الذکر، بستگی به تعداد مراکز اداری - تولیدی (کالا و خدمات) و همچنین به تمایلات رهبران سیاسی برای تمرکز زدایی دارد. این تمایلات می تواند تابعی از آرمانخواهی عدالت جویانه باشد و یا صرفاً جهت ایجاد ثبات کشور اعمال گردد و یا هر دو هدف را در پی داشته باشد تجربه کشورهای در حال توسعه مؤید آن است که به دلایل تمرکز نخبگان جامعه در مرکز، خدمات و کالاهای عمومی نامبرده در حول پایتخت متمرکز می شود. نگاهی به توسعه امکانات بالاسری اجتماعی و اقتصادی در کشور ما مؤید این گونه تمرکز شدید است. از آنجا که عواید ناشی از صدور نفت به مرکزیت سیاسی - اداری کشور یعنی تهران انتقال می یافت، در نتیجه پایتخت، از این عواید بیشترین سهم را داشته است. تمرکز فعالیتهای اداری خدماتی در تهران برای فعالیتهای مستقیماً مولد در این تجمع نقطه تجمع سرمایه را به دنبال داشته است. صرفه جویهای خارجی (external effects) ناشی از تمرکز سرمایه های بالاسری اجتماعی و اقتصادی در مرکز، باعث جذب سریع عوامل تولید شد. از آنجا که بهره برداری از منابع طبیعی مثل نفت خام و معادن توسط دولت انجام می شود. و ظرفیت جذب صنایع کشور برای این منابع حیاتی ناچیز است، این بخشها فاقد حلقه های ارتباطی پسین و پیشین (Backward & Forward Linkages) هستند و اثرات درآمدی این منابع دولتی در چارچوب نظام متمرکز اداری - سیاسی، خود منشأ تمرکزهای اقتصادی است. بنابر برخی تخمینها، تهران پنجاه سال از کل کشور رشد یافته تر است.<sup>۱۲</sup>

به نظر آلبرت هیرشمن رشد، نامتعادل ممکن است به رشد متعارض (Antagonistic Growth) بینجامد<sup>۱۵</sup> و زمینه ساز عدم تعادلی شود که به دوگانگی اقتصادی و اجتماعی منتهی شود. در این گونه اقتصاد دوگانه (Dual Economy) بخش بیشتر و به جای آنکه موتور توسعه بخشهای دیگر اقتصاد باشد، موجبات بازدارندگی (Backwash Effects) مناطق پیرامون خود را فراهم می کند. به نظر میردال اقتصاد دان توسعه، سیستم موجود در کشورهای جهان سوم "خودبخودگرایی جهت توازن نیروها نشان نمی دهد. بلکه برعکس سیستم به طور خودکار از چنین شرایطی فاصله می گیرد. و

به عبارت دیگر از مرکز ثقل تعادلی نیروها دور می شود. از نظر میردال تعادل در جامعه و مناطق درحالی که اثرات بازدارنده بیش از "اثرات انتشار" (Spread effects) باشد، به نفع مرکز به ضرر مناطق پیرامونی به هم خواهد خورد. او متعقد است که در کشورهایی (چون کشور ما و دیگر اقتصادهای دوگانه) که مرکز، منابع را از مناطق پیرامونی جذب کرده، بدون آنکه قدرت ایجاد ظرفیتهای تولیدی و یا انتشار توسعه را به پیرامون داشته باشد، دوگانگی بین مرکز و پیرامون به صورت متعارض وجود خواهد داشت.

یکی از موانع مهمی که در راه "انتشار" توسعه یافتگی از مرکز به پیرامون وجود دارد، مسئله دیوانسالاری<sup>۱۱</sup> است که کشورهای دارای برنامه ریزی متمرکز در طول دهه‌های بعد از جنگ تاکنون از آن رنج می برند. و سرانجام تصمیم به غیر متمرکز کردن تصمیمات اقتصادی - سیاسی گرفتند. از آنجا که برنامه ریزی در این کشورها، برنامه ریزی دستوری بوده است (برخلاف برنامه ارشادی در کشورهای دارای برنامه ریزی غیر متمرکز) اجرا و کنترل برنامه، نیازمند تصویب سلسله مراتب اداری است. در حالت افراطی اقتصاد دستوری، مراحل مختلف تولیدی از تهیه مواد خام کاربرد مواد واسطه و بالاخره تولید و توزیع کالاهای نهایی، در هر واحد تولیدی تحت نظارت ادارات مرکزی قرار می گیرد و برای هرکدام از فعالیتهای نامبرده، پرسنل عظیمی مورد نیاز است. تولید کننده در این حالت به مثابه آخرین رده در سلسله مراتب برنامه ریزی قرار دارد و به صورت بخشی از این نظام اداری در می آید. از این رو به جای خصلتهای پویای تولیدی خصلتهای اجرایی دارد. واحدهای تولید کالا باید به نسبت مراکز اداری، از انعطاف شیوه کار، تصمیم گیری و تغییر خط تولید و به کارگیری خلاقیتها در عرصه رقابت با کالاهای مشابه داخلی و خارجی برخوردار باشند. در صورتی که شیوه کار اداری و اجرای الگوهای ارسالی از مرکز باشد؛ رشد کمی، جانشین رشد کیفی می شود. در صورتی که واحد تولیدی در یک منطقه محروم (پیرامونی) باشد، قاعدتاً "موانع اداری، بسیار بیشتر از واحدهای مقیم در مرکز خواهد بود.

تمرکز اداری در کشورهایی که از مدلهای توسعه بروننگرا استفاده می کنند، شدیداً از فعالیت بخشهای خارجی تأثیر پذیر است. توسعه بروننگرا غالباً به دو گونه وجود دارد. یک سری از این مدل براساس سیاستهای تشویق صادرات سنتی استوار است. در این حالت مرکزیت اداری - اقتصادی در نقاطی که گلوگاههای صادراتی است، مستقر می شود. در کشورهای تک محصولی که زیر نفوذ قدرتهای متروپل قرار داشتند،

در صورت دسترسی به آبهای گرم، غالباً یک یا دو بندر استراتژیک، مرکز اداری - تجاری شد. بندر کراچی و بمبئی در هندوستان قبل از استقلال، بندر جاکارتا در اندونزی، بندر کپ تاون در آفریقای جنوبی و غیره از این نوع مراکز بوده اند. با این حال این کشورها تحت سیستم استعمار کهن، به دلیل وجود حوزه اصلی تصمیم گیری در خارج از کشور، فاقد دیوانسالاری عریض و طویل هستند. این کشورها بعد از استقلال بدلیل ایجاد تشکیلات مستقل داخلی و سازماندهی مجدد برای فعالیتهای اقتصادی بعد از طی یک دوره مردم سالاری (در زمان شور انقلابی) به دیوانسالاری روی می آورند و یا کشیده می شود. فقر فرهنگی، فقدان مدیران کارآ در سطح خرد، سیادت جویی نخبگان و بالاخره نیاز برای ایجاد وحدت ملی و یکپارچه سازی برنامه های عمرانی در سطح کشوری، تمرکز اراده و رشد ناهماهنگ دیوانسالاری را نسبت به دیگر اجزای نظام اجتماعی در پی خواهد داشت. در صورتیکه توسعه درونگرا اتخاذ شود، (اغلب کشورها بعد از استقلال در طی دوره ای معین به درونگرایی روی می آورند) تمرکز شدیدتر خواهد بود زیرا باید خدمات اضافی را در امور کنترل، نظارت برنامه ریزی متمرکز و جامع و غیره را در مرکز صورت دهند.

در بسیاری از کشورهای مستقل سیاسی امروزی، برونگرایی، به معنی ساختار تک محصولی دوران استعمار و یا استعمار نو نیست بلکه با استراتژیهای "جایگزینی صادرات" همراه است یعنی صادرات کالاهای صنعتی با ارزش افزوده بالا، جانشین صادرات مواد خام می شود. در اینجا است که اقتصاد در مرحله بلوغ است. بلوغ سیاسی، -اداری نیز اجتناب ناپذیر می شود. تنوع صادراتی نیازمند آزادسازی، رشد خلاقیتهای فردی و تکنوکرات سالاری است. در اینجا صاحبان فن و تکنولوژی (تکنوکراتها)، جانشین نخبگان دولتی والیگارشسی نظامی و دیوانسالاران می گردند. هر چقدر برتنوع مراکز صادراتی و تعداد تکنوکراتها افزوده شود، عدم تمرکز از رشد بیشتری برخوردار خواهد بود.

### تحولات سریع صنعتی و نیاز به تحول اداری

دنیای صنعتی و یا نیمه صنعتی امروز به دلایل استاندارد سازی (همسان سازی) تخصصی کردن تولید بر مبنای اصل تقسیم کار، همزمان سازی تولید (ترکیب فعالیتهای تولیدی در بخش های مختلف به طور هماهنگ)، تراکم بازار کالا و عوامل پیشینه سازی

(تولید انبوه) به ایجاد سازمانهای نوین دست زد. تا قبل از انقلاب صنعتی، تنوع تولیدات محلی و غیر استاندارد، عرضه محلی را پوشش می داد. با تمرکز تولیدات استاندارد و به وجود آمدن بازار ملی در مقابل بازار محلی، امر تمرکز به مثابه یک پدیده بدیهی و تکاملی طرح شد. تئودور ویل<sup>۱۷</sup> پدر استانداردسازی در سال ۱۹۰۸ برای توجیه ادغام شرکتهای کوچک تلفن در یک شرکت بزرگ از ایجاد یک مؤسسه استاندارد سخن به میان آورد تا بتواند هزینه ساختن تجهیزات، سیم و کابلها و در عین حال روشهای اجرایی و امور حقوقی را کاهش دهد. او ضمن قبل ضرورت وجودی یک نظام متحدالشکل اداری و حسابداری متوجه شده بود که برای موفقیت در فضای نوین صنعتی، رفتار و عادات روزمره اجرایی و اداری، باید همگام با سخت افزار استاندارد شود. فردریک تیلور<sup>۱۸</sup> - پایه گذار نهضت تیلوریسم در مدیریت - معتقد بود که از میان راههای گوناگون، فقط یک راه بهتر (استاندارد) - برای انجام هر کار یک ابزار بهتر (استاندارد) و یک زمان تعیین شده (استاندارد) برای به اتمام رساندن آن - وجود دارد. استاندارد سازی سه گانه مزبور، لاجرم استاندارد مکانی (تمرکز مکانی واحدهای تولیدی و مدیریتی) را نیز به دنبال دارد.

پیگیری اصل تمرکز در جوامع صنعتی به مثابه یک روند طبیعی وجود داشته است و موجب به وجود آمدن الیگارشیهای مالی - نظامی در کنار دیوانسالاران دولتی شده است ولی تمرکز قدرت انحصاری همیشه با روح دموکراسی سیاسی - اقتصادی در تضاد بوده است. دموکراسی به مردم سالاری در مقابل دیوانسالاری تکیه دارد. از این رو نیروهای قدرتمندی که در این جوامع به روند تمرکز زدایی یاری می رسانند، عبارتند از:

- ۱- گذار سیاسی جامعه از قدرت مطلقه به فدرالیسم و یا پلورالیسم و تقویت گروههای فشار از پایین.

۲- اثرات مارپیچی توسعه اقتصادی از مرکز به "پیرامون".

۳- ایجاد امکانات زیر بنایی اقتصادی و امکانات بالاسری اجتماعی در مناطق

پیرامونی.

۴- فروش سهام واحدهای بزرگ انحصار (دولتی و غیر دولتی).

۵- برنامه ریزی محلی و منطقه ای با اختیارات غیر متمرکز.

۶- تنزل قدرت دیوان سالاری .

تحولات جهان صنعتی مؤید آن است که تنوع مسئولیتهای جامعه، پیچیده تر شدن

می‌کند. این مشکل نوین جامعه را مجبور به ارتقای تکنولوژیهای سخت افزاری به نرم‌افزاری می‌کند تا قدرت بسیج و انعطاف بیشتری فراهم آید. مشکل نوین، منجر به پراکنش انحصار اطلاعاتی و تکنیکی می‌شود. باید اذعان داشت که ممکن است در مراحل اولیه به کارگیری نرم افزار به دلیل انحصاری بودن تکنولوژی نرم افزار و یا فقدان "ظرفیت جذب" این تکنولوژی، تمرکز قدرت به وجود آید ولی با افزایش قدرت جذب آن و افزایش ترمینالهای اطلاعاتی عدم تمرکز در جامعه تقویت می‌شود. به کارگیری کامپیوترهای شخصی (P.C. یا Personal Computer) و بانکهای اطلاعاتی توسط بخش خصوصی از فشارهای اداری و قدرت بورکراسی می‌کاهد و علم تکنولوژی از انحصار دولت یا افراد به در می‌آید. انتشار اطلاعات مورد نیاز آماری و توصیفی جامعه در مراکز اداری و انحصار زدایی این منابع بستگی به درجه تمرکزگرایی سیاسی - تشکیلاتی جامعه دارد.

در پی توسعه اقتصادی در جهان صنعتی، توزیع درآمدها به نفع طبقات میانی جامعه و به ضرر اقشار فوقانی تعدیل می‌شود.<sup>۱۹</sup> انجام اصلاحات ارضی، افزایش دستمزدهای مزدهای اجتماعی، رشد گروههای فشار صنفی و سیاسی، و برخی اوقات قوانین ضد انحصار و بالاخره سهامی کردن واحدهای اقتصادی موجب تقسیم قدرت میان نخبگان دولتی و کل جامعه می‌شود. روند تمرکز زدایی در جوامع صنفی با کاهش بحرانها و مسابقه تسلیحاتی تشدید خواهد شد، زیرا نسبت سهم هزینه های جاری و عمرانی دولت به تولید ناخالص ملی (GNP) برای ایجاد تعادل کاهش یافته و با کاهش بار دفاعی نیز از قدرت و نفوذ الیگارشیها و دیوانسالاران کاسته خواهد شد.

جامعه جهانی ما شاهد ظهور و افول قدرتهای بزرگ است. افول قدرتهایی که اصولاً بر مبنای نظام برنامه ریزی و توسعه متمرکز استوار بودند و ظهور قدرتهایی که به دلیل تمرکز زدایی سیاسی - اقتصادی (ژاپن، آلمان و...) با روشهای نوین مدیریتی، صاحب قدرت برتر می‌شوند. همانطور که در جوامع سنتی قدرت در انحصار نظامیان بود، امروزه قدرت به دارندگان علم و تکنولوژی و فرهنگ، قدرتمندان مالی و نظامی تقسیم می‌شود. از آنجا که دامنه عوامل تشکیل دهنده قدرت ملی در هر کشور گسترش یافته، دامنه تمرکز انحصاری قدرت نیز کاهش خواهد یافت. از این رو نه تنها در سطح جهانی بلکه در عرصه داخلی جوامع به سوی چند قطبی شدن قدرت خیز برمی‌دارند.

## روند تمرکز گرایی در ایران

دلایل تاریخی فراوانی وجود دارد که تمرکز قدرت اداری - اقتصادی را در ایران شاهد باشیم. قدرت مطالعه رژیم کودتای اسفند ۱۲۹۹ و اعمال "اراده ملی" در جهت همسان سازی نظام کشوری و اعمال نفوذ بر تمامیت ارضی، آغازگر تمرکز گرایی در ایران بود. قدرت مالی ناشی از عواید نفتی دولت اتخاذ استراتژیهای توسعه حمایتی و درونگرایانه دهه ۱۳۴۰، بردامنه تمرکز اداری - اقتصادی کشور تاثیر بسزایی داشته است. استراتژیهای حمایتی در کشور، بر نفوذ دستگاههای اداری مرکزی در امر توسعه برای تخصیص ارز، استاندارد سازی، حمایت گمرکی، سهمیه بندی، حمایتهای پولی و مالی از طریق کانالهای پربیج و خم ادارات مرکزی افزود.

در دهه ۱۳۵۰ رونق نفتی، دیوانسالاری دولتی و نظامی گیری، سه عامل مهم تمرکز قدرت در پایتخت بودند. هر کدام از سه عامل فوق قدرت تصمیم گیری را در حول مرکزیت سیاسی تقویت می کردند. و ما با این پیشینه تاریخی، وارد فاز جدیدی از تاریخ شدیم که انقلاب فرهنگی - سیاسی ما، ابعادی اداری و اقتصادی یافت. در بدو انقلاب نیمی از شاغلین صنعتی و ارزش افزوده و حدود ۴۰ درصد نیروی کار در بخش صنعت بزرگ و نیمی از خدمات پزشکی و درمانی و تقریباً همه مراکز عمده اداری، در پایتخت متمرکز شده بود. جنگ تحمیلی و عاجل بودن تصمیم گیریهای استراتژیک زمان بحران، بر این تمرکز افزود.

انباشت امکانات عمومی و تمرکز اداره در پایتخت، نیروی کار سرگردان بیکار و یا بیکار پنهان را برای دستیابی به اشتغال و یا کسب علم و حرفه به مرکز سرازیر کرد. سرمایه های مالی، همچون جریان آب، بهترین و راحت ترین مسیر سرمایه گذاری را در نزدیکی مراکز قدرت سیاسی - اداری یافتند. تا در پناه حمایتهای دایره وار دولت مرکزی، در حول و حوش آن جای گیرند و از مواهب "اقتصادی خارجی" و دست نوازش گر حمایتهای دولتی برخوردار شوند. سیاستهای تمرکز زدایی رژیم گذشته با بخشنامه بخشش مالیاتی برای واحدهای تولیدی در ۱۵۰ کیلومتری تهران نیز تاثیر بسزایی نداشت؛ زیرا مواهب مالی پایتخت نشین بودن بسیار بیشتر از بخششهای سخاوتمندانه مالیاتی جذابیت داشت. بافت سیاسی - اداری جامعه تمرکز را اجتناب ناپذیر می کرد. دولتمردان اغلب این واقعیت را نادیده می گیرند که تمرکز اقتصادی معلولی از رشد دوگانه جامعه است و در یک پروسه تاریخی، حاصل شده و رفع آن به اقدامی تاریخی

نیاز دارد و نه انگیزه سازه‌های غیر اساسی که ماهیتاً فاقد کار آیی لازم هستند.

آمارهای موجود بیانگر تمرکز شدید در کشور است. حدود ۲۰ درصد جمعیت کشور در استان تهران، یعنی در مساحتی به اندازه  $1/7$  درصد کل کشور به سر می‌برند. در مرکز حوزه استانی تهران و دیگر مراکز استانی نیز تمرکز بسیار شدید است. ۴۰ درصد کارگاه‌های صنعتی کشور، ۳۷ درصد مزد و حقوق بگیران این کارگاه‌ها، ۳۵ درصد کارکنان امور دفتری، ۳۰ درصد کارکنان امور بازرگانی و امور خدماتی در حال ۱۳۶۵ در تهران به سر می‌برند.<sup>۱۱</sup> به عقیده کاستلو، تمرکز جمعیتی در ایران به دلیل تمرکز اقتصادی، کشمکش‌های سیاسی داخلی، تغییرات در الگوهای تجارت خارجی و روابط بایبگانگان و بالاخره فعالیتهای نفتی<sup>۱۲</sup> دارد. به عقیده ویکوار و جوهی از نظام اداری آلمان و در برخی حالات، خصوصیات سازمان اداری فرانسه به نظام‌های اداری کشور ما به ارث رسیده است.<sup>۱۳</sup> این نظام‌های اداری، تمرکز و وظائف هستند. و دولت‌های جدید به شبکه‌ای از مراکز اداری شهری برای اجرای خط مشی‌های جدید نیازمندند. وقوع تحولات سریع سیاسی در کشورهای خاورمیانه، انقلاب، وقوع کودتاها، مبارزات سیاسی و جنگ قدرت موجب تمرکز بیشتر وظائف سیاسی و اداری در پایتخت می‌شود. به عقیده چارلز عیسوی، تهران در سال ۱۹۶۵ میلادی ۴۰ درصد برق مصرفی و ۵۰ درصد محصولات نفتی را به خود اختصاص نیافته بود) تمرکز اداری بود. امروز باید توسعه ناهمگون به همراه دوگانگی اقتصادی نفتی و سنتی را به این افزود.<sup>۱۴</sup>

شواهد تاریخی مزید آن است که در کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی رشد صنعتی و اداری، ابتدا در مناطقی که از نظر اقتصادی مرکزیت داشتند، رخ داد و این مراکز رشد مداوم اقتصادی برای مدتی طولانی به دلیل به‌کارگیری تکنولوژیهای کاربر با کمبود نیروی انسانی روبرو شده و مجبور به انتقال سرمایه و تکنولوژی به مناطق پیرامونی شدند. در این کشورها برخلاف کشورهای خاورمیانه جریان عوامل تولید از مرکز به "پیرامون" بوده است و این به دلیل وجود ظرفیتهای جذب (Absorptive Capacity) تکنولوژیهای کاربر مراکز رشد، توسط مناطق پیرامونی بوده است. شهرهای کوچکتر در اطراف مراکز رشد به تولیدات تخصصی پرداختند و به صورت شبکه‌ای واحد در اقتصاد ملی ادغام شدند. از این طریق نظام شهری و اداری متوازی پدید آمد که در آن هر شهر و یا منطقه، کارکرد خاص خود را ایفا میکرد. برعکس در کشورهای نفتی چون ایران دوگانگی تکنولوژیکی مانع انتشار رشد از مرکز به پیرامون گشت.<sup>۱۵</sup> استفاده از تکنولوژی

پیشرفته در مرکز و ساختار سنتی مناطق محروم، مانع جدی انتشار رشد یافتگی است. ظرفیت جذب تکنولوژیهای مدرن در مناطق محروم بسیار نازل می باشد و این امر به شکاف بین مرکز و پیرامون دامن می زند.

تمرکز عوامل تولید در کشورها به دو گونه تمرکز عمودی و افقی وجود دارد. تمرکز عمودی درحقیقت تراکم منابع فیزیکی، مالی و انسانی در پایتخت است و تمرکز افقی عبارت است از تراکم در سطح مراکز استانی نسبت به مناطق پیرامونی آنها. مراکز استانی چون اصفهان، شیراز، مشهد، یزد، تبریز در رابطه با توزیع شهری براساس اندازه و رتبه، تمرکز و تسلط فوق العاده ای را نشان می دهند. درحالیکه تمرکز افقی عمدتاً ناشی از دوگانگی سنتی شهر و روستاست، تمرکز عمودی ناشی از دوگانگی نفتی و ساختار سیاسی - اداری متمرکز است. تفکیک این دو تمرکز و عوامل تشکیل دهنده آن امری حیاتی در امر تمرکز زدایی است.

برنامه پنجساله اول کشورمان در هدف اساسی، رشد سریع و تمرکز زدایی را مدنظر قرار داده است. مطابق پیش بینی برنامه، رشد تولید ناخالص ملی برابر با ۸/۳ درصد خواهد بود و همزمان، سیاستهای دولت در جهت محرومیت زدایی، عمل خواهد کرد. دو برنامه رشد سریع و توزیع ثروت می توانند ناقض یکدیگر باشند زیرا رشد سریع حداقل در کوتاه مدت با تمرکز و ثروت همراه است<sup>۲۶</sup> در برنامه اول آمده است که تمرکز زدایی به اشکال زیر صورت می گیرد:

۱. تجهیز گزیده ای از شهرهای بزرگ به منزله مراکز منطقه ای و تعویض قسمتی از وظائف متعدد تهران بویژه در زمینه خدمات برتر (آموزشی، درمانی، مالی...) و ایجاد مجموعه های عملکردی (صنعتی، دانشگاهی، اداری، تجاری...)<sup>۲۷</sup>

۲. انتقال بخشی از وظایف غیر ضروری دولتی به بخش غیر دولتی در جهت کاهش بار مالی و ارائه خدمات دولتی...<sup>۲۸</sup>

۳. بازنگری در سازمان دولت؛ انتقال اختیارات لازم و مکفی به مسئولین محلی و ایجاد واحدهای سازمانی غیر مرکزی جهت جبران عقب ماندگی مناطق محروم کشور.<sup>۲۹</sup> مروری بر تجربیات سیاستهای تمرکز زدایی در ایران لزوم بازنگری در استراتژی جامعتری را در این زمینه می طلبد. از آنجا که تمرکز در هر یک از عرصه های تولیدی، اداری - سیاسی و جمعیتی کاملاً در پیوند. با یکدیگرند، هر اقدامی در جهت تمرکز زدایی در یک عرصه مستقل بدون هماهنگی با دیگر عرصه های تمرکز زدایی



امکان پذیر نیست. برای مثال تجهیز برخی شهرهای گزیده شده بزرگ به منزله مراکز منطقه ای، می تواند ارتباطات زنجیره ای مرکز و پیرامون را به مراتب تقویت سازد، ولی این مراکز بدون دارا بودن اختیارات اداری و امکانات زیر بنایی اقتصادی و اجتماعی، با موانع تصمیم گیری و اجرایی روبرو خواهند بود. در بند ۲ هدف از تمرکز زدایی، کاهش بار مالی دولت، نام برده شده و نه تعویض مالکیت در جهت باروری و تقویت خلاقیتها وقتی که هدف از تعویض مالکیت، صرفاً "کاهش بار مالی دولت باشد، قاعدتاً واحدهای ورشکسته دولتی برای انتقال به بخش غیر دولتی در اولویت قرار می گیرند و بخش خصوصی انگیزه های لازم را برای سرمایه گذاران در این واحدهای انتقالی نمی یابد و یا اینکه از این واحدهای انتقالی برای مقاصد بورس بازی استفاده می شود. در بند ۳ تمرکز زدایی انتقال مسئولیت از مرکز به واحدهای محلی، در چارچوب تقسیمات کشوری و اختیارات موجود در سطح استانی و یا شهرستان بعید به نظر می رسد و تنها در چارچوب یک نظام فدرالی تحقق پذیر است. در غیر این صورت، اختیارات لازم و مکفی مندرج در برنامه می تواند مورد تفسیرهای متفاوت قرار گیرد بدون آنکه ساختار اداری آن مشخص شود.

### جمع بندی و نتیجه گیری

کشورها در مراحل مختلف رشد، دارای درجاتی متفاوت از تمرکز اداری - اقتصادی هستند. در مراحل تولید معیشتی - سنتی، عدم تمرکز در عرصه سیاسی به دلیل عدم وجود وحدت ملی و شیوه تولید خود مصرفی و خودکفا، عدم تمرکز سنتی به چشم می خورد. در پروسه توسعه یافتگی، اراده ملی در چارچوب استراتژیهای مختلف ملی به درجات مختلفی از تمرکز اداری - سیاسی و تولیدی منجر می شود. در مرحله گذار جامعه به سمت بلوغ سیاسی - اقتصادی، استراتژیهای ملی بر میزان تمرکز اراده در رشد تاثیر می گذارد. استراتژیهای توسعه ملی برخی به طور ماهوی درونگرا و برخی برونگرا هستند. کشورهایی که از درونگرایی توسعه برخوردارند به دلیل ایجاد بوروکراسی قوی برای کنترل و نظارت اقتصادی داخلی و رشد انحصارات مورد حمایت دولت، از تمرکز بیشتری برخوردارند ولی کشورهایی که از برونگرایی مدل جایگزینی صادرات برخوردارند، به دلیل سیاستهای آزادسازی، ایجاد جو رقابت در مقابل انحصار - بین واحدهای تولیدی و کاهش وظایف اداری در مرکز و رشد تکنوکراسی به جای

دیوانسالاری، از تمرکز کمتری برخوردار می‌شوند. همینطور در صورتی که رشد نامتعادل به دوگانگی اقتصادی در کشور بینجامد، ما شاهد تمرکز قدرت و امکانات در مراکز اداری - سیاسی خواهیم بود.

تحولات جهان کنونی، شاهد تنوع یافتن منابع قدرت است. چنانچه در قرون وسطی منبع قدرت صرفاً نیروی نظامی بود، امروزه منابع قدرت فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و فنی بر آن افزوده شده است. از این رو به دلیل تنوع منابع قدرت در هر جامعه‌ای، عدم تمرکز قدرت نیز بوجود خواهد آمد. فدرالیسم، پلورالیسم و یا تشکلهای کنفدراسیونی و یا مشترک المنافع برای امپراطوریهای از هم پاشیده‌ای چون شوروی، بیانگر نیاز به عدم تمرکز قدرت سیاسی است. اثرات انتشار توسعه یافتگی مراکز رشد، به طور اجتناب ناپذیری قدرت اقتصادی را تقسیم می‌کند. تکنولوژی نرم افزار به استقلال واحدها و برانعطاف پذیری آنها و موجب تداوم رشد غیر متمرکز شده است.

دلایل تاریخی تمرکز اقتصادی در کشور ما عبارتند از تمرکز اداری، عواید نفتی دولت، شکل حکومتی، اثرات بازدارندگی "رشد و فقدان اثرات انتشار" رشد از مرکز به نواحی "پیرامونی" به دلیل ظرفیت جذب نازل این نواحی "وجود اقتصاد خارجی" ناشی از تمرکز امکانات عمومی و بازار مصرفی و بالاخره اتخاذ استراتژیهای رشد درونگرا، حمایتی و دوگانگی اقتصادی<sup>۳۰</sup>. از آنجاکه تمرکز قدرت در کشور طی یک پروسه طولانی تاریخی ایجاد شده، تمرکز زدایی نیز نیازمند استراتژی هدفمند با سیاستهای هماهنگ، در عرصه های اداری - سیاسی و اقتصادی است.

همانطوریکه تمرکز در مراحل اولیه رشد، ابزاری سازمانی برای رشد شتابان بوده است، تمرکز زدایی در حقیقت اقدامی برای تثبیت رشد یک جامعه در شرایط و اوضاع است. ضرورتهای آزادسازی اقتصادی و مشارکت مردم در امور کشوری و تعویض اختیارات و تصمیم گیری محلی، با توجه به عینیات هر منطقه، ضرورت توزیع ثروت، امکانات زیر بنایی و درآمد در بین بخشها، مناطق و گروههای درآمدی بطور عادلانه تر و بالاخره، ضرورتهای استراتژیکی عدم تمرکز امکانات تولیدی به دلیل جلوگیری از ضربه پذیری آنها، جامعه را ملزم به اجرای اصل عدم تمرکز می‌کند. تمرکز زدایی هماهنگ، انتشار رشد از مرکز به مناطق پیرامونی را امکانپذیر می‌سازد. در نتیجه موجب گسترش بازار کالا و عوامل و یکپارچگی بازار ملی می‌شود، از انحصار قدرت دولتی و یا خصوصی جلوگیری می‌کند، جمعیت را از مراکز رشد به سمت مناطق پیرامونی رهنمون

می‌کند و تداوم رشد را در پی دارد. برنامه پنجساله اول جمهوری اسلامی ایران بر هدف تمرکز زدایی تأکید دارد؛ ولی فاقد یک درک جامع از عوامل ایجادکننده تمرکز و ابزارهای موردنیاز تمرکز زدایی است. معافیتهای مالی همچون گذشته ابزار اصلی انگیزه سازی تمرکز زدایی را تشکیل می‌دهد. این ابزار در صورتی که موانع اداری، کمبود امکانات عمومی زیربنایی و تنگناهای بازار عوامل تولید و مصرف پا برجا باشد، تأثیر چندانی بر تصمیم‌گیری صاحبان سرمایه و حرفه نخواهد گذاشت.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## پی نوشت

- 1- F. List ; Nationl system of Political Economy, Longman, 1885, P.230.
- 2 - w.w. Rostow, stages Economic Growth, 1960
- ۳ - محبوب الحق، "مردم و توسعه"، اطلاعات سیاسی - اقتصادی - سال سوم شماره ۷ تیرماه ۱۳۶۸ صفحات ۴۰-۴۴
- 4 - Fledman
- 5- Spin off effects
- 6 - Backward and Forward Linkage effects
- 7 - Fiscal effects
- ۸ - آلفرد واگنر. اقتصاد سیاسی دان کلاسیک قرن نوزده.
- ۹ - رجوع کنید به "مؤسسات اقتصادی ژاپن" از سری انتشارات چه می دانم؟
- ۱۰ - منظور سازمانهای بزرگ اداری مرکزی است که فعالیتهای اقتصادی را شدیداً تحت کنترل دارند.
- 11 - Protectionism
- 12 - A . Hamilton etc " The Federalist: a commintary on the constitution of the U.S." (New york, Random House, P. 20.
- 13 - C.P. kindleberger C.P. Economic Development, Chapter 9, and, R. Nurkse, "Problem of Formation in Underdeveloped Countries", chapter 1. capital
- 14 - Iran Almanac, 1977, PP. 369-72
- 15 - A.O. Hirschman, A Dissenters Confession , "the strategy of Economic Development Revisited in G.M. Meier (ed.) Pioneers in Development" oxford university Press, 1984, PP. 1067.
- ۱۶ - دیوانسالاری به مثابه اداره کشور از طریق سازمانهای بزرگ اداری تحت نفوذ نخبگان که فاقد کارایی لازم هستند.
- 17 - Theodor Veil.
- 18 - F. Taylore.
- 19 - World Bank Report, 1988, PP. 272-3
- 20 - External Economies
- ۲۱ - مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور ۱۳۶۸

22 - W.H. Wickwar, " Pattern and Problems of Local Administration in the Middle East, The Middle East. Journal summer 1958.

- ۲۳ - و. ف. کاستلو، شهرنشینی درخاورمیانه، نشرنی ۱۳۶۸، صفحه ۷۰
- ۲۴ - مرتضی اسدی. رشد نامتوازن ودوگانگی اقتصاد ایران، مجله تحقیقات اقتصادی دانشگاه تهران - شماره ۴۲.
- ۲۵ - همان منبع، ص ۹۶
- ۲۶ - برای رشد سریع احتیاج به افزایش نسبت پس انداز به درآمد ملی (S/Y) است. در صورتیکه از افراد و یا مناطق پر درآمد که میل نهایی به پس اندازشان بالاست حمایت گردد، رشد سریع و تمرکز قدرت اقتصادی خواهیم داشت. که منافی اصل عدم تمرکز است.
- ۲۷ - سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۷۲-۱۳۶۸ صفحه ۳۵
- ۲۸ - همان منبع صفحه ۳۳
- ۲۹ - همان منبع صفحه ۳۳
- ۳۰ - تمرکز اداری - سیاسی هر چند عامل تمرکز اقتصادی است ولی در پروسه تداوم رشد دوگانه اقتصادی و تراکم فعالیت در مرکز تقویت می گردد. به بیانی دیگر، دور نسلسلی تمرکز، موجب تشدید آن می شود.



شروېشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی