

جایگاه

تمرکززدایی

در توسعه و برنامه‌ریزی روستایی

دکتر مسعود تقوایی*
پروین شفیعی**

۱- مقدمه

۱-۱- طرح مسئله

برنامه‌ریزی^(۱) عبارتست از جریانی آگاهانه که به منظور دستیابی به اهداف معین و مشخص انجام یک سلسله اقدامات و فعالیتهای مرتبط به یکدیگر را در آینده پیش‌بینی می‌کند.^(۲) روشهای برنامه‌ریزی^(۳) را می‌توان در دو جنبه افقی (تمرکززدایی)^(۴) عمودی (تمرکززایی)^(۵) بررسی نمود، که مطالعه در زمینه تمرکززدایی و نقش آن در توسعه روستایی از موضوعات مهمی است که باید مورد توجه قرار گیرد. در واقع شهر و روستا را باید به مثابه یک ارگانیزم در نظر گرفت که در آن روابط شهر و روستا می‌بایستی با نگاه عدم تمرکز مورد توجه قرار گیرد زیرا معمولاً توجه بیش از حد به شهرها و تمرکزگرایی باعث متوقف شدن رشد روستاها و رشد سرطانی شهرها می‌گردد.

این مسئله در دراز مدت نه به نفع شهرهاست و نه روستاها لذا مابه علت مهم بودن این بحث در تمام جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و... بر آن شدیم تا مفهوم تمرکززدایی را مطرح نماییم.

۲- تاریخچه و سوابق بررسی

موضوع مورد بحث در مقاله یادشده، بخشی مهم است که در رابطه با بحث تمرکززدایی در برنامه‌ریزی شاید بتوان گفت که برنامه‌ریزان پس از تجارب و مطالعات زیاد حاصل از معایب تمرکززدایی بدین مفهوم دست یافته‌اند. دلایلی زیاد برای این مفهوم می‌توان در نظر گرفت که تاحدی به علت عدم تشکل در میان افراد ذینفع آن دسته از برنامه‌ها (برنامه‌های متمرکز) با هدف ایجاد برابری توفیقی نداشته است چرا که بسیاری از برنامه‌های ملی صرفاً برای برآوردن نیازهای وام‌دهندگان بین‌المللی تهیه شده بودند و اهداف و مقاصد این طرحها بسیار مبهم بودند و از طرفی نوسانهای اقتصادی و نرخ بالای رشد جمعیت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه در راه تحقق اهداف برنامه‌ریزی شده موانعی به وجود می‌آورد و نتایج معکوس برنامه‌ریزیها در پی آنها به چشم می‌خورد که در اوایل دهه ۱۹۷۰ سیاستگذاران کشورهای آسیایی و اقیانوسیه رفته رفته نیاز به عدم تمرکز، ایجاد سازمانهای محلی - منطقه‌ای برای برنامه‌ریزی و اجرای سیاستهای رشد برابر را مورد تأکید قرار دادند از جمله این برنامه‌ها می‌توان



ابتکارات محلی رهبران سیاسی را افزایش دهد.^(۸)

۱-۵ - کاربرد نتایج پژوهش

با عنایت به اهداف پژوهش و نتایج حاصله علاوه بر اینکه این پژوهش می‌تواند برای مسئولین، پژوهشگران، محققان و برنامه‌ریزان مفید واقع شود برای نهادهای و ارگانهای زیر می‌تواند قابل استفاده باشد.

۱ - شهرداریها - ۲ فرمانداریها - ۳ جهادسازندگی ۴ - اداره مسکن و شهرسازی ۵ - ارگانها و سازمانهای برنامه‌ریزی و تمام نهادهایی که در این ارتباط قدم برمی‌دارند.

۱-۶ - فرضیه‌ها و سؤالهای ویژه پژوهش

۱ - آیا در بحث برنامه‌ریزی از بعد مکانی، تمرکززدایی موفق عمل کرده است ؟
 ۲ - مردم و استفاده از نظریات آنها نقش مهمی در برنامه‌ریزی دارند.
 ۳ - در بیشتر کشورها طرح تمرکززدایی موفق عمل نموده است .

۱-۷ - روش پژوهش

در این پژوهش به صورت اسنادی و کتابخانه‌ای از کتب، مقالات، طرحهای پژوهشی همراه با تجربیات و استفاده از اطلاعات و نظریات دیگران در این مورد، بوده است .

۲ - انواع برنامه‌ریزی از جنبه مکانی

روشهای برنامه‌ریزی را می‌توان در دو جنبه افقی (تمرکززدایی) و عمودی (تمرکززدایی) بررسی نمود.

۲-۱ - برنامه‌ریزی از پایین به بالا (افقی یا تمرکززدایی)

فرآیندی است در جهت مشارکت عمومی مردم در امر برنامه‌ریزی و شناسایی امکانات و نیازهای جامعه به مدد نهادهای موجود و گزارش امکانات و نیازها و برنامه‌ها به سطوح بالای برنامه‌ریزی برای هماهنگی و تلفیق در تهیه برنامه کلان که این نوع برنامه‌ریزی منطقی را نیز اصطلاحاً برنامه‌ریزی از پایین به بالا می‌گویند.

۲-۲ - برنامه‌ریزی از بالا به پایین (عمودی یا تمرکززدایی)

روشی است که در آن شناسایی امکانات و منابع ملی در سطوح بالای برنامه‌ریزی براساس اطلاعات تهیه شده در سطوح پایین تر صورت گرفته و تخصیص آن با منابع به موارد کلان توسط تصمیم گیرندگان سیاسی مملکت و مسئولان برنامه‌ریزی مرکزی انجام می‌پذیرد و برای سایر مراحل به واحدهای پایین تر برنامه‌ریزی ارجاع می‌شود.^(۹)

۳ - تفاوت تمرکززدایی و تمرکززدایی

در رابطه با مفاهیم فوق می‌توان گفت تمرکززدایی (توسعه بالا به پایین)

به برنامه‌ریزی کارگزاران توسعه کشاورزان خرده‌پا در هند، طرح کمک به توسعه انسانی فیلیپین، طرح بودجه غیرمتمرکز در سریلانکا، طرح ایجاد اشتغال روستایی در تایلند، اشاره کرد و همچنین بعضی از کشورها به تجمع زدایی اصلاح دولتهای محلی و شرکتهای دولتهای نیمه‌مختار تقویت سازمانهای داوطلبانه پرداختند.^(۶)

۱-۳ - اهداف بررسی

اهداف مهم این پژوهش عبارتند از :

- ۱- نشان دادن اهمیت تمرکززدایی در برنامه‌ریزی و توسعه روستایی و کشور
- ۲- نشان دادن انواع برنامه‌ریزی از لحاظ مکانی و از دو جنبه استقرایی و قیاسی
- ۳- نشان دادن (به تصویر کشیدن) علل توجه به بحث تمرکززدایی در برنامه‌ریزی و نپذیرفتن تمرکززدایی در بحث برنامه‌ریزی و توسعه روستایی
- ۴- نمایاندن تسلسلهای تناوبی بین دو سیستم برنامه‌ریزی افقی (تمرکززدایی)، عمودی (تمرکززدایی)
- ۵- ارائه الگوها و طریق‌هایی جهت تمرکززدایی و بررسی شرایطی که تمرکززدایی در آن حالت ایجاد می‌گردد.
- ۶- نمایاندن این الگوی شریخش (تمرکززدایی) در بحث برنامه‌ریزی کشورهایی که موفق عمل نموده‌اند.

۱-۴ - اهمیت و ارزش تحقیق

در رابطه با بحث تمرکززدایی و تأیید تمرکززدایی رانديلی^(۷) به موارد ذیل معتقد است .

- تمرکززدایی می‌تواند با تقویت امکانات اجرایی و اداری واحدهای منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای و قادر ساختن مقامات محلی و رهبران سیاسی برای شناسایی مشکلات و اولویتهای توسعه، تشکیل و اجرای سیاستهای توسعه را که برای تحقق رشد همراه با برابری طراحی شده‌اند تسهیل کند.
- باعث کاهش تشریفات زائد اداری و چیرگی بر گرفتاریهای ناشی از دیوانسالاری می‌گردد.
- با دادن فرصت به مردم جهت شناخت مشکلاتشان وحدت ملی و مشروعیت سیاسی دولت را زیاده می‌کند.
- در سطح محلی باعث هماهنگی مؤثر برنامه‌ریزی و اجرای آن می‌گردد.
- به عنوان ساخت کاری عمل کرده و کارایی کارگزاران دولت مرکزی را زیاده می‌کند.
- برای افزایش مشارکت شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه شرط لازم است .
- با ارائه مؤثرتر خدمات عمومی جهت رفع نیازهای اساسی می‌تواند دسترسی به خدمات دولتی را زیاده کند.
- می‌تواند با انعطاف کارگزاری محلی، کارکنان میدانی و... نیز با تشویق

توسعه از بالا به پایین با دورانیهای سلطه خردگرایی، رشد اقتصادی شتابان، کنش متقابل اجتماعی در مقیاس بزرگ و غالباً نوآوری فن شناختی سریع، از طرفی توسعه از پایین به بالا با دورانیهای چیرگی بی خردی، کاهش رشد اقتصادی و غالباً سلطه کنش متقابل اجتماعی در مقیاس خرد همراه است.

به عنوان مثال تازانیا در برنامه ریزی منطقه‌ای خود به خود به تسلسل ثانوی توجه کرده است و بر مدار شهر و روستاها دو توجه داشته است بنوییل (۱۵) تناوب مشابه تسلسل توسعه در ساحل عاج رانیز مطرح کرده است و مواردی از این قبیل نشان داده که توسعه محلی - منطقه‌ای و مشارکتی موفق به تکرار ضربه‌های زیاد توسعه از بالا به پایین و پایین به بالا همبستگی دارد. خودمختاری محلی به تنهایی اهرم نیرومندی برای توسعه نیست زیرا یکپارچگی کامل و در مقیاس بزرگ استعدادهای بالقوه محلی - منطقه‌ای را نابود می‌سازد و به نظر می‌رسد که کنش متقابل و فشرده هر دو لازم باشد و این زمانی میسر خواهد بود که یکی پس از دیگری و یا مشترکاً به تجربه درآید. (۱۶)

۶- الگویی برای فرآیند تمرکززدایی

برای بررسی و طرح کلی فرآیند موجود در برنامه ریزی موارد ذیل بایستی مورد توجه قرار گیرد.

- ۱- تعیین حدود مطلوب تمرکززدایی
- ۲- ارزیابی امکانات منطقه‌ای محلی
- ۳- تعیین پشتوانه سیاسی
- ۴- برآورد امکانات کارگزارانهای مرکزی برای حمایت مالی و فنی
- ۵- مروری بر محدودیت‌های محیطی
- ۶- ترسیم حدود امکان‌پذیری تمرکززدایی
- ۷- بسیج حمایتها
- ۸- مشخص کردن رویه‌های نظارت و ارزشیابی
- ۹- ایجاد پیوندهایی برای هماهنگی و مساعدت
- ۱۰- شناسایی مراحل و رویه‌های اجرا
- ۱۱- طراحی طرح‌های تمرکززدایی (۱۷)

به طور کلی مراحل ایجاد تمرکززدایی عبارتند از:

تجزیه و تحلیل تمرکززدایی - تعیین پارامترهای کلی برنامه ریزی - ارزشیابی جهت گیریهایی رهیافت برنامه ریزی - خلاصه کردن پارامترهای فرآیند برنامه ریزی - تجزیه و تحلیل مراحل فرآیند برنامه ریزی - خلاصه کردن نیازهای فرآیندهای برنامه ریزی - تکرارهایی برای دستیابی به هماهنگی بین پارامترهای مانع رهیافت و فرایندهای برنامه ریزی ناحیه‌ای. (۱۸)

۷- روشها و طرق تمرکززدایی

تمرکززدایی به دو طریق می‌تواند انجام گیرد.

- ۱-۷ - هنگامی که اختیارات لازم رابه سازمانهای متخصص انتقال دهیم

در نظریه اقتصادی نئوکلاسیک ریشه دارد و بیانگر مفهوم مرکز رشد است. تا همین اواخر نظریه و عمل برنامه ریزی آمایشی را زیر سیطره داشته است و فرضیه آن بدین صورت است که توسعه از تقاضای خارجی و ضربه‌های نوآوری ناشی می‌گردد و اینکه بر اثر معدودی مجموعه‌ها، پویایی بخشی یا جغرافیایی توسعه به گونه‌ای خودجوش در بقیه قسمت‌های نظام رسوخ خواهد کرد.

ولی توسعه از پایین به بالا (تمرکززدایی) با اهداف مقدماتی ارضای نیازهای اساسی ساکنان هر حوزه در وهله اول توسعه را مبتنی بر بسیج حداکثر منابع طبیعی انسانی و نهادی آن حوزه در نظر می‌گیرد و کمک به مردم که به عنوان فقیر یا محروم طبقه بندی می‌شوند باید در رأس هدف قرار گیرد. در این زمینه یک نوع بی‌اعتقادی وجود دارد. (۱۹)

به طور کلی اهداف توسعه از پایین به بالا در موارد ذیل خلاصه می‌گردد: اهداف واقعی و دمکراتیک توسعه یکپارچه - هویت محلی - منطقه‌ای - دسترسی به عوامل تولید - تأمین نیازهای اساسی - روابط تجاری انتخابی - امکان درونزا و نظام بازار - نهادگر و ههای محلی - منطقه‌ای (۲۰)

۴- معایب تمرکززدایی

به جرأت می‌توان گفت که به دلایل تاریخی، برنامه ریزی همیشه یک تمایل شدید از بالا به پایین داشته است. به ویژه در کشورهای در حال توسعه کمبود شدید برنامه ریزان مجرب و مسئله جمع آوری آمار و اطلاعات در سطوح پایین تراحتماً چنین تمرکززدایی راموجب شده است. بهبود نسبی این گونه شرایط شاید منطقی می‌نموده که فرآیند تصمیم گیری قالبی نامتمرکز به خود بگیرد لکن در برخی متون جدید که در این زمینه نگاشته شده این نکته روشن شده که این توالی نمی‌تواند نتایج مطلوبی در پی داشته باشد. (۲۱)

در این برنامه ریزی بر اساس اطلاعات ضعیف برنامه‌ها و سیاستها رانندویین می‌کنیم. مناطق ما از جمله مناطق روستایی از خصوصیات متفاوتی برخوردارند که بکنواختی تصمیم گیریها و قوانین را زیر سؤال می‌برند. مایراند. مایرانی افرادی برنامه ریزی می‌کنیم که کمترین مشارکت را در تصمیم گیری و برنامه ریزی دارند و چون امکانات محدود می‌باشد امکان آزمون و خطا کم می‌باشد. (۲۲)

یک دلیل مهم آن این است که کسانی که در سطح ملی تصمیم می‌گیرند جریان اطلاعاتی را که به آنان می‌رسد محدود نمی‌سازند و تصمیمات در سطح ملی و در مرکز کشور غالباً در سطح انتزاعی و مجردتری اتخاذ می‌گردند. دیگر این که این نوع برنامه ریزی به دلیل ماهیتش بر اساس قابلیت رشد هر منطقه مجزا استوار نیست و از اینرو بسیار بعید است که سیاستهای متخذه از نظر توسعه منطقه‌ای مطلوب باشند بنابراین به زبان مناطق پیرامونی (انتقال روبه پایین) تمام می‌شود و مجموعه مختلطی که در سطح ملی مطلوب به نظر می‌آید به هیچ وجه لزوماً بهترین نسخه برای منطقه نخواهد بود. (۲۳)

۵- تسلسلهای تناوبی بین دورا هرید تمرکززدایی و تمرکززدایی

به هر حال بین دوره‌های ارتباط باز خود در مقابل وجود دار دبه گونه‌ای که



۹-۲ - روابط بین سازمانی

اجرای موفقیت آمیز سیاست‌ها و برنامه‌های تمرکززدایی ایجاب می‌کنند که بین سازمانهای مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی تا حدودی هماهنگی وجود داشته باشد و برای اینکه سطوح دوستی یکدیگر را تکمیل کنند باید بین آنها ارتباط پایدار و مناسبی برقرار و حفظ شود و وظایف باید به صورتی تقسیم گردد که از تواناییهای کارگزاریهایی سطوح مختلف دولتی استفاده شود. به طور مثال: اهداف کارگزاریهایی توسعه کشاورزان خرده پادرنده به طور کلی بلندپروازانه و رویه‌های آن به سختی در سطح محلی قابل اجرا بود به علاوه بین شعارهای برنامه ریزان دولت مرکزی و محدوداختیارات اجرایی که مقامهای مرکزی به مدیران محلی می‌دادند شکاف عمیق وجود دارد.^(۲۲)

۹-۳ - منابع اجرای طرح

مطالعات موردی انجام شده اهمیت قاطع منابع مالی کافی و حمایت‌های اداری و سیاسی را مورد تأکید قرار می‌دهد و تقریباً در هر یک از این مطالعات تکافوی منابع مالی و توانایی تخصیص گسترش مؤثر آنها مورد توجه قرار گرفت. به عنوان مثال نبود منابع مستقل درآمد توانایی کارگزاری توسعه کشاورزان خرده‌پا را در انجام وظایف آن در هند تضعیف کرد و وابستگی به امتیازات مالی دولت مرکزی، این کارگزاری را تحت کنترل تشکیلات اداری مرکزی قرار داد و حتی فیزی نیز با وجود واگذاری اختیارات کسب درآمد به دولتهای محلی باز هم در اجتماعات محلی برای بخش اعظم فعالیتهای خود به تأمین مالی مرکز وابسته ماندند.^(۲۳)

۹-۴ - عوامل محیطی

به نظر می‌رسد که اجرای سیاست‌ها و طرحهای تمرکززدایی عمیقاً تحت تأثیر و نفوذ محیطی باشد که در آن سازمانها بر یکدیگر تأثیر متقابل دارند. این عوامل محیطی را می‌توان در مواردی چون عوامل رفتاری و فرهنگی ساختارها و سلیقه‌های سیاسی، ویژگیهای ساختار قدرت محلی، تنگناهای منابع، دسترسی به زیرساخت فیزیکی ملاحظه نمود. به عنوان مثال در شماری از مطالعات موردی کارگزاران توسعه کشاورزان خرده پادرنده، طرح توسعه همه جانبه روستایی در پاکستان، شورای استان در سرلانکا، و اداره فدرال بازاریابی کشاورزی در مالزی، عدم تمایل دولت مرکزی به واگذاری اختیارات انجام کارکردهای توسعه محلی به گردانندگان محلی و رفتار نگرشهای مرکزگرایانه مقامات دولت ملی آشکار شد.^(۲۴)

۱۰ - نمونه‌هایی از طرحهای تمرکززدایی در سطح جهان

در سطح جهانی می‌توان به نمونه‌هایی بارز از کشورهای موفق که موفقیت آنها ناشی از سیاست تمرکززدایی آنهاست اشاره نمود. در اینجا چند نمونه از این کشورها را مورد بررسی قرار می‌دهیم:

۱۰-۱ - مصر

مصر دارای تجربه‌ای طولانی و عمیق در برنامه‌ریزی توسعه است و نهادها، فنون برنامه‌ریزی و کارکنان آموزش دیده بسیار پیشرفته دارد.

مانند انتقال اختیارات از یک وزارتخانه مرکزی به یک شرکت عمومی این گونه تمرکززدایی را کارکردی^(۱۹) می‌گویند.

۷-۲ - در صورتی که اختیارات به سازمانهایی در قالب مرزهای سیاسی مستقل شود مثل استانداریها و فرمانداریهادر این صورت تمرکززدایی حوزه‌ای^(۲۰) خواهد بود.

۸ - شرایط و ضوابط تمرکززدایی

به طور کلی می‌توان این شرایط را در موارد ذیل بیان نمود:

۸-۱ - اصل توانمندی در ایجاد مکانیزم تمرکززدایی: زیررأوستائیان باید بتوانند به نحو احسن مسئولیت رابه انجام برسانند به عبارت دیگر، بایستی دانش و بینش لازم تدوین برنامه‌ها و خلق نوآوریهای فنی راداشته باشد.

۸-۲ - بهره‌گیری از تواناییهای افراد و ایجاد زمینه‌های ابتکار و نوآوری از طریق جلب مشارکت روستائیان در جنبه‌های مختلف برنامه‌ریزی

۸-۳ - تلاش در ایجاد مکانیزمی برای مشارکت و ابراز عقاید و خواسته‌ها توسط روستائیان و ایجاد هماهنگی بین خواسته‌ها و امکانات و منابع موجود در دسترس

۹ - عوامل مؤثر در اجرای طرحهای تمرکززدایی

به طور کلی عوامل ذیل در اجرای طرحهای تمرکززدایی مؤثرند:

۹-۱ - ویژگیها و امکانات کارگزاریهای اجراکننده

موفقیت تمرکززدایی به این امر بستگی دارد که کارگزاران ناچانه اندازه امکانات اجرای کارکردهای برنامه ریزی، تصمیم‌گیری و مدیریت را که رسماً به آنها واگذار شده است توسعه بخشیده‌اند که این کارگزاران بایستی از تواناییهای زیربرای اینکه در یک نظام غیرمتمرکز مشارکت کنند برخوردار باشند:

۹-۱-۱ - شناسایی مسائل و فرصتهای توسعه

۹-۱-۲ - شناسایی یا ارائه راه‌حلهای ممکن برای مسائل توسعه

۹-۱-۳ - اتخاذ تصمیمات و حل و فصل موارد اختلاف

۹-۱-۴ - بسیج منابع

۹-۱-۵ - مدیریت طرحها و پروژه‌های توسعه

برای نمونه در اندونزی موفقیت طرح توسعه استانی در منطقه مادورا تا حدود زیادی به تمایل مقامهای استانی و محلی برای پذیرش کار اضافی لازم جهت کارآمدتر کردن نظام غیرمتمرکز بستگی داشته است و باهمچنین موفقیت طرح توسعه استانی در مادورا، در اثر نگرشهای مثبت رهبران استانی و محلی و نیز رهبری نیرومند آنها به دست آمد.^(۲۱)

تمرکززدایی از برنامه‌ریزی کشاورزی از طریق کنگره‌های کشاورزی که سالی یک بار در سطوح ناحیه‌ای و زیرناحیه‌ای برگزار می‌گردد آشکار می‌شود. (۲۵)

۱۰-۲ - اردن

توسعه اقتصادی اجتماعی منطقه اردن به طور قابل توجهی نابرابر است. به منظور کاهش این نابرابری‌ها برنامه‌ریزی دولتی - یعنی برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی سالهای (۱۹۸۶-۱۹۹۰) برنامه‌ریزی منطقه‌ای را به عنوان عنصری اصلی در فرآیند برنامه‌ریزی مطرح کرده است. (۲۶)

۱۰-۳ - هندوستان

احتمالاً از طولانی‌ترین سابقه برنامه‌ریزی منطقه‌ای - محلی در منطقه اسکاب برخوردار است. برنامه‌ریزی غیرمتمرکز از سال ۱۹۶۹ یعنی طی چهارمین برنامه پنجساله آغاز شد و پس از زمانی بود که وظایف ویژه برنامه‌ریزی، مختص دولت‌های ایالتی و بخش‌ها بود.

در آغاز، برنامه‌ریزی بخش‌ها بر توسعه منابع محلی و به وجود آمدن زیر ساخت نقاط رشد و همچنین درک بر مکان فعالیت‌های اقتصادی تأکید داشت و بعداً دوره‌های آمیخته و رهیافت ناحیه‌ای بر آن افزوده شدند تا بدین طریق نابرابری بین نواحی و گروه‌ها به حداقل برسد. به طور کلی برای تمرکززدایی و افزایش مشارکت مردم تلاش‌هایی به عمل آمده است.

طی برنامه پنجساله دوم (۶۲-۱۹۵۶) نظام‌های دولت محل تحت عنوان پنجایات راج آغاز به کار کردند در سطح روستا (گرام پانچایات) (۲۷) در سطح بلوک (پانچایات سامیتی) (۲۸) و در سطح بخش (زیلا پاریشاد). ولی با وجود این شوراها به علت فقدان اداره سیاسی ناکام ماندند.

در سال ۱۹۷۷ دولت برای باز بینی عملکرد این پانچایات‌ها کمیته‌ای تشکیل داد که این کمیته نظام دوسطحی را پیشنهاد کرد که از زیلا پاریشاد (۲۹) در سطح بخش و مانند پانچایات‌ها تشکیل شده بود و در سال ۱۹۸۴ کمیته دیگری پیشنهاد شد که توصیه کرد انجام امور توسعه تحت نظر زیلا پاریشادها در آید و در سطح بخش واحدهای ویژه برنامه‌ریزی تشکیل شود. در بخش کشاورزی این تجربه در سطح ملی - ایالتی انجام شده است. برنامه‌ریزی فیزیکی و هدف‌های تولیدی از پایین به بالاتر نیست بلکه از بالا به پایین است.

۱۰-۴ - جمهوری کره (جمهوری در حال انتقال)

جمهوری کره تجربه فراوانی در زمینه تمرکززدایی دارد در این جمهوری یک نظام دولت خودمختار محلی، به طور رسمی از سال ۱۹۴۸ به وجود آمد و تا اواسط دهه ۱۹۸۰ برنامه‌ریزی محلی حتی برنامه‌ریزی نمی‌شدند تا اینکه در اوضاع سیاسی متغیر کره همگام با بزرگتر شدن مشکلات در مراکز کلان شهری و بزرگ شهرهایی که توسعه مؤثر شهرهای کوچکتر و بخش‌ها از اولویت خاصی برخوردار می‌گردند و به دنبال آن

مشارکت مؤثر تر پایین به بالا در فرآیند برنامه‌ریزی تشخیص داده شده که در سال ۱۹۹۰ برای نخستین بار انتخاباتی برای مجمع ملی برگزار شد. (۳۰)

۱۰-۵ - پاکستان

در سال ۱۹۷۴ هنگامی که پاکستان به استقلال رسید و ارت یک نظام دولتی تمرکز یافته و بخشی شده تاکنون در آن تغییر بنیادین روی نداده است. در سالهای اخیر سه مورد انتخابات شوراها در سالهای (۱۹۸۷، ۱۹۸۳، ۱۹۷۹) که بر اساس حق رأی بزرگسالان برگزار شده بود بدون شک گامی در جهت تمرکززدایی بوده است. (۳۱)

۱۰-۶ - اندونزی

طی چند دهه گذشته، دولت اندونزی روشی را برای تمرکززدایی به شرح ذیل اتخاذ کرده است استانها (منطقه‌های سطح اول) و بخشها (منطقه‌های سطح دوم) مقداری استقلال کسب کرده‌اند این بدین معناست که آنها برای خود بودجه سازمان‌های برنامه‌ریزی و غیره دارند. این دولت در قبایل اداره کردن مناطق سه اصل اساسی را به کار می‌بندد.

۱-۶-۱ - تمرکززدایی بدین معنی که برخی کارکردها و فعالیتها به طور کامل به استانها و کابو پاتن‌ها واگذار شده است.

۲-۶-۱۰ - تجمع زدایی بدین معنی که برخی فعالیت‌های استانی، توسط دفاتر استانی که مستقیماً تحت فرمان وزارت خانه‌های مرکزی هستند اجرا می‌گردند. به همین نحو استانها در کابو پاتن‌ها دارای چنین دفاتر تجمع زدایی شده‌ای هستند.

۳-۶-۱۰ - اداره کردن مشترک که از این طریق هم وزارتخانه‌های دولت مرکزی، هم ادارات استانی می‌بایست برای اعمال خاصی، به طور مشترک مسئولیت‌ها را بر عهده گیرند برای مثال، سازماندهی و روشی برای بهبود در رودخانه‌ها (۳۲)

۱۰-۷ - هندوراس

حدود ۴ سال قبل برنامه توسعه منطقه‌ای یکپارچه در منطقه بوروندوراس آغاز شده و از سوئیس درخواست کمک مالی نمود که حال در مراحل نهایی برنامه‌ریزی قرار دارد تا اینجای پروژه‌های کوچکی را به انجام رسانده که هدف آنها درک عمیق تر و آشنایی به اصطلاح جمعیت هدف قبل از آغاز پروژه‌های بزرگتر است. (۳۳)

۱۰-۸ - ایران

در کشور ایران، یکی از مسائل مهم در شیوه‌های مدیریت عصر جدید عدم تمرکزگرایی است که می‌توان سیستم مدیریت رادرسه دوره زمانی (قاجاریه، قبل و بعد از انقلاب اسلامی) مورد بررسی قرار داد.

۱-۸-۱۰ - الگوی روابط اداری بین شهروستا از ۱۲۹۹ تا ۱۳۴۱ (دوران قاجاریه) با کودتای ۱۲۹۹ سیستم و شبکه‌های اداری در کل مملکت از جمله ادارات گسترش یافت و مردم در تمام دوران پهلوی حتی تا سالهای ۱۳۵۸ در برخی روستاها مستقیماً با مأمورین روبرو می‌شوند.

۲-۸-۱۰ - الگوی روابط اداری بین شهروستا از ۱۳۴۱ تا انقلاب اسلامی یکی از نتایج اصلاحات ارضی و ملی شدن مزارع، کاهش نفوذاربابها، ایلخانان، کلانتران و افزایش قدرت دولت در سطح روستاها و ایلات و طوایف بود و هنوز هم کدخدان نقش واسطه‌ای را دارا بوده و مردم مجبورند شخصاً به مرکز بخش و شهرستان مراجعه کنند.

۳-۸-۱۰ - الگوی روابط اداری بین شهروستا از انقلاب اسلامی تا حال: تحولات اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی حادث شده پس از انقلاب اسلامی از نظر گسترش ادارات و حجم بوروکراسی چون بعب عمل کرد. اکثریت روستائیان که تا قبل از انقلاب اجازه اظهار نظر، ابتکار عمل و ابراز وجود نداشتند خود را آزاد دیدند. برای گرفتن امکانات از وسایل تولید و اعتبارات تا امکانات آموزشی و خدماتی و ارتباطی... راهی شهر شدند. (۳۲) یکی از عمده ترین اثرات تمرکزگرایی آثار روانی آن است که کارمندان شهرستانی افرادی غیر مسئول بار خواهند آمد. که این عدم تمرکزگرایی علاوه بر اینکه روش اجرایی و اداری برای یک مملکت است در ورای آن یک مسئله فلسفی نیز وجود دارد و درست حکومت اسلامی عدم تمرکزگرایی ریشه‌ای بس طولانی دارد. یکی از ویژگی‌هایی فرمان حضرت علی (ع) به مالک اشتر مسئله عدم تمرکزگرایی (۳۵) است که به طور نمونه می‌توانیم در کشور ایران شهر تهران را مطالعه نمایم.

سیاست تمرکززایی موجب گسترش و رشد بی رویه تهران و عدم تعادل در توسعه نواحی مختلف کشور بوده و هست که از ابتدای قرون اخیر یعنی کودتای ۱۲۹۹ تاکنون رویه گسترش (۳۶) است.

در رابطه با مراکز اداری، موقعیت امکان مسکونی و پراکندگی آنها در سطح شهر، تمرکز فعالیتها، فقدان مراکز تجاری کمک کننده به مراکز اصلی تجاری - اداری ناموزون بودن، و فقدان خدمات محله‌ای که نیاز روزمره به آنها جمعیت را تا مرکز شهر و نقاط دور دست می‌کشاند، از جمله عوامل تعیین کننده در تولید و افزایش شهرهای روزانه است. که چنانچه بر اساس اندازه‌های جمعیت و خانوار خدمات شهری از سطح یک محله کوچک با کلیه نیاز مندیهای وابسته به آن تا محلات و نواحی و مناطق شهری جایگزین گردد موقعیت مؤسسات اداری، تجاری و خدماتی بر اساس اولویت در دنیا و جمعیت به طور روزانه فرهنگی و ماهیانه دسته بندی گردد از حجم رفت و آمد و تمرکز در مناطق مرکزی کاسته خواهد شد. تعادل در نحوه استفاده از زمین و ایجاد مراکز کمک کننده به مراکز اصلی تجاری - اداری نیز به روان سازی رفت و آمد و کاهش آلودگیهای محیطی کمک می‌کند. (۳۷)

نتیجه گیری

مطالعه موردی که زیر نظر مرکز توسعه منطقه‌ای سازمان ملل انجام شد نشان می‌دهد که تمرکززایی به دلایل بسیاری به صورت یک سیاست

مهم مورد بحث در آسیا و اقیانوسیه درآمده است. بیشتر طرحهای تمرکززایی بر این اصل استوارند تا از طریق افزایش امکانات سازمانهای محلی برای به عهده گرفتن پروژه‌های کوچک مقیاس توسعه استحاله روستاها را تسریع کنند. در مواردی بسیاری تمرکززایی به تقویت تواناییهای سازمانهای محلی و منطقه‌ای در امور برنامه‌ریزی و مدیریت کمک کرده است. تجزیه و تحلیل سیاست تمرکزگرایی مطالعات موردی در آسیا و اقیانوسیه پیامدهای چندی از سیاست تمرکززایی بدست می‌دهد که عبارتند از:

- ۱- اجرای موفقیت آمیز سیاستهای طرحهای دولت نیل به استحاله روستاها و درگرو امکانات بسیار عالی در سازمانهای محلی - منطقه‌ای برای برنامه‌ریزی مدیریت است.
- ۲- زمانی نسبتاً طولانی لازم است تا از تمرکززایی نتایج مثبتی به دست آید.
- ۳- با وجود اینکه مشارکت کارگزاران محلی در سالی بین المللی ممکن است در بسیج حمایت از تمرکززایی، تکمیل منابع مالی کشوری و تأمین کمکهای فنی مطلوب باشد ولی باید تأثیرات بدیج کنار گذاشت.
- ۴- سیاستهای طرحهای تمرکززایی باید در روی موضوع پیشبرد پروژه‌های توسعه کوچک مقیاس روستایی تمرکز یابد.
- ۵- حمایتهای مالی، اداری و سیاسی دولت مرکزی، لازمه اجرای موفقیت آمیز سیاستهای تمرکززایی است.
- ۶- پیوندهای بین دولت مرکزی و سازمانهای محلی در اجرای تمرکززایی باید ماهیتی تسهیلاتی داشته باشند نه کنترلی و هدایتی
- ۷- برای تقویت نقش سازمانهای داوطلبانه در فرآیند توسعه محلی باید کوششهایی انجام داد.
- ۸- اهداف طرحهای تمرکززایی باید به روشنی توضیح داده شود.
- ۹- سیاستهای تمرکززایی که در مقیاس کوچک برنامه‌ریزی شده ولی به طور فرآیند گسترش یافته باشند به نتایج مثبت تری دست می‌یابند. (۳۸)

عضویات علمی دانشگاه اصفهان

دانشجوی کارشناسی ارشد - جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی

پاورقی

1) Planning

۲) معصومی اشکوری، سیدحسن، اصول و مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ناشر (مؤلف) توکل صومعه‌سرا، نشریه شماره ۸۴، چاپ دوم ۱۳۷۶، ص ۸۰

3) Planning methods

4) Concentrating

5) Un Concentrating

۶) آسایش، حسین، اصول و روشهای برنامه‌ریزی روستایی، پیام نور، سوم، اسفندماه ۱۳۷۶، صص ۱۲۵-۱۲۴.

- ۳۲) مهندسان مشاور DHV از هلند، پیشین، صص ۱۹۹-۱۹۴.
- ۳۳) بروگر، ارنست، پیشین، صص ۳۷.
- ۳۴) پاپلی یزدی، محمدحسین، تمرکزگرایی و عدم تمرکزگرایی و اثرات آن در نمونه مسائل اداری فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ش ۲۹، دانشگاه فردوسی مشهد، تابستان ۱۳۷۲، صص ۲۴-۲۲.
- ۳۵) پیشین، صص ۳۳.
- ۳۶) پیشین، صص ۱۸.
- ۳۷) شیعه، اسماعیل، باشهر و منطقه در ایران، دانشگاه علم و صنعت ایران، اول اردیبهشت، ۱۳۷۸، صص ۲۵۸.
- ۳۸) شایرچیما و راندنلی دنیس ای، پیشین، صص ۱۰۷-۱۰۳.

7) Randily

- ۸) آسایش، حسین، پیشین، صص ۱۲۸.
- ۹) معصومی اشکوری، پیشین، صص ۹۱.
- ۱۰) باگونج، آمل، میسرا، پی، توسعه منطقه‌ای (روشای نو) وزارت برنامه‌ویودجه، مرکزمدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات، اول، ۱۳۶۸، صص ۲۵.
- ۱۱) ای بروگر، ارنست، شرایط ضروری توسعه از پایین در ساختار منطقه‌ای و سیاسی، ترجمه حجت اله حسن لاریجان، گزیده مقالات روستا و توسعه، ش ۵، شهریورماه ۱۳۷۲، صص ۳۱-۲۷.
- ۱۲) پیشین، صص ۱۳۰.
- ۱۳) جزوه درسی کارشناسی ارشدتحلیل جغرافیایی نواحی روستایی، دکتر مسعودتقوایی، دانشگاه اصفهان، ۱۳۸۰.
- ۱۴) آسایش، حسین، نام کتاب پیشین، صص ۱۳۵-۱۳۴.

15) Penoel

- ۱۶) باگونج، آمل، میسرا، پی، پیشین، صص ۵۰-۴۸.
- ۱۷) آسایش، حسین، پیشین، صص ۱۲۹.
- ۱۸) وال، آرم بن دیوید، برنامه‌ریزی توسعه نواحی روستایی اصول و رهیافتها و ابزارهای تجزیه و تحلیل اقتصادی، ترجمه، عباس حکیمی، وزارت جهادسازندگی، تحقیقات و برنامه‌ریزی روستایی ارغنون، اول پاییز ۱۳۷۴، صص ۱۰۵.

19) Un Concentrating Function

20) Un Concentrating Field

- ۲۱) شایر، جیماوراندنلی دنیس ای، اجرای طرحهای تمرکززدایی در آسیا امکانات محلی برای توسعه روستایی مترجمان عباس حکیمی، سعیدمیرجوادمیر و محمد سعید زکایی، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، ارغنون، اول، تابستان ۱۳۷۲، صص ۷۵-۷۲.
- ۲۲) پیشین، صص ۸۱.
- ۲۳) پیشین، صص ۸۵-۸۴.
- ۲۴) پیشین، صص ۸۹.
- ۲۵) گروه خاور نزدیک و شمال آفریقا در قسمت تحلیل سیاست تمرکززدایی منطقه‌ای برای برنامه‌ریزی توسعه کشاورزی در خاور نزدیک و شمال آفریقا شادروان عصمت قائم مقامی، سازمان جهانی خواروبارکشاورزی، مرکز تحقیقات و برنامه‌ریزی، مسائل روستایی، ش ۹، اول ۱۳۷۱، صص ۳۵.
- ۲۶) همان صص ۳۷.

27) in Rurol level "grampan chayat"

28) in block level "pencheyat camit"

29) insector level "zila parishad"

- ۳۰) مهندسان مشاور DHV از هلند، رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی روستایی، ترجمه رشیداصلائی و همکاران، روستا و توسعه، وزارت جهادسازندگی، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، ش ۲۳، تابستان ۱۳۷۵، صص ۹۷۴-۸۵.
- ۳۱) جی.اس. سازمان سیاست کشاورزی در هند، رشد همراه با برابری، عبدالوهاب سجادی، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، وزارت جهادسازندگی، ارغنون، اول، ۱۳۷۰، صص ۱۵۰.