

## آسیب‌شناسی مدیریت سیاسی فضا در نظام‌های بسیط متمرکز مطالعه موردی: جمهوری اسلامی ایران

محمدباقر قالیباف (دانشیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، ایران، نویسنده مسئول)

**mghalibaf@ut.ac.ir**

عباس احمدی کرچ (استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)

**abbas\_ahmadi@ut.ac.ir**

یاشار ذکی (استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)

**yzaki@ut.ac.ir**

احسان لشگری تفرشی (استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه یزد، یزد، ایران)

**lashgari@yazd.ac.ir**

مرتضی رضوی نژاد (دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)

**razavinezhad@ut.ac.ir**

### چکیده

توزیع فضایی قدرت سیاسی-اجرایی در کشورها الگوهای متفاوتی دارد که در ایران از الگوی بسیط متمرکز استفاده می‌شود؛ گرچه این نوع نظام حکومتی در دهه اول انقلاب اسلامی سبب شد یکپارچگی و انسجام ملی کشور حفظ شود، اما در حال حاضر با توجه به تغییرات و دگرگونی‌های گسترده به نظر می‌رسد کم‌کم تبدیل به عاملی بازدارنده برای پیشرفت و توسعه کشور شده است. سوال اصلی این پژوهش این است که مهم‌ترین آسیب‌هایی که نظام بسیط متمرکز برای کشور ایجاد کرده است کدام‌اند؟ و شدت این آسیب‌ها نسبت به یکدیگر چگونه است؟ بر اساس مطالعات این پژوهش که به روش توصیفی-تحلیلی و با مشارکت ۱۸۵ نفر از نخبگان علمی، اجرایی کشور انجام شده، ۱۰ محور موضوعی به‌عنوان مهم‌ترین آسیب‌های نظام بسیط متمرکز شناسایی و اولویت‌بندی شدند. این آسیب‌ها به ترتیب در آزمون آماری t تک نمونه‌ای مورد سنجش قرار گرفت و در نهایت به ترتیب شدت آسیب: کم‌توجهی به اقتضانات ویژگی‌های محلی (۳۳،۰۰t)؛ مغفول ماندن ظرفیت‌های قانونی و قانون‌گذاری (۲۴،۰۰t)، ناکارآمدی نظام اداری-اجرایی (۲۴،۰۰t)، بی‌عدالتی فضایی و توسعه نامتوازن (۲۳،۰۰t)، مشارکت ناقص مردم در اداره امور محلی (۲۳،۰۰t)، عدم تفکیک فرآیندی

فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها (۲۲،۰۰:ت)، عدم مسئولیت‌پذیری، حس تعلق و پاسخگویی مسئولین محلی (۲۲،۰۰:ت)، تجمع فشارها بر دولت مرکزی (۲۱،۰۰:ت)، عدم توسعه حزب‌گرایی (۱۶،۰۰:ت)، تداوم فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و متملق‌گو (۱۴،۰۰:ت) اصلی‌ترین چالش‌هایی هستند که نظام بسیط متمرکز در کشور ایجاد کرده است و به نظر می‌رسد جمهوری اسلامی ایران برای پیشرفت و توسعه با روندی سریع‌تر، لاجرم می‌بایست به این آسیب‌ها توجه کافی نشان دهد تا مسیر تعالی جامعه را از طریق تغییر در میزان تمرکز در بستر نظام بسیط غیر متمرکز، هموار نماید.

**واژگان کلیدی:** نظام بسیط متمرکز، آسیب‌شناسی، تمرکزگرایی، نظام اداری-اجرایی

#### مقدمه

آن چه که بیش از هر چیز، تبیین و در نهایت برنامه‌ریزی به منظور تحول در نظام متمرکز فعلی کشور را ضروری می‌نماید، آسیب‌هایی است که تمرکز بیش از حد امور به کشور وارد ساخته است و راه برون رفت از چالش عدم توسعه‌یافتگی ایران را بیش از پیش دچار خلل کرده است و باید با شناخت دقیق آسیب‌ها به دنبال الگویی جایگزین بود. در واقع، مسئله کلیدی این است که چگونه می‌توان به چالش عقب‌ماندگی و توسعه‌نیافتگی کشور نگریست؟ نگارندگان این مقاله در جریان مطالعات نظری و عملی خود طی سال‌های گذشته به این باور رسیده‌اند که چالش تمرکزگرایی و عدم شکل‌گیری فرآیندی از واگذاری اختیارات به نهادهای حکومت محلی یکی از کلیدی‌ترین چالش‌های نظام اداری-اجرایی کشور است. به بیان دیگر پیش فرض نگارندگان این است که عامل اصلی عقب‌ماندگی و عدم توسعه کشور، الگوی متمرکز فعلی و راه برون رفت آن تبیین و طراحی و در نهایت پیاده‌سازی و اجرای الگویی است که این نواقص و مشکلات را نداشته باشد. بر این اساس، در وهله اول توجه به آسیب‌هایی است که تمرکزگرایی به وجود آورده و باید معطوف به شناخت این عوامل و آسیب‌ها عناصر شکل‌دهنده و قوام‌بخش نظام متمرکز شناسایی نمود، چرا که بدون درک عوامل و آسیب‌هایی که نظام بسیط متمرکز برای کشور ایجاد کرده، هر تلاشی برای تمرکززدایی در نهایت به فرجامی جز شکست نخواهد رسید. بنابراین سوال اصلی این پژوهش این است که در دوران معاصر اخیر نظام بسیط متمرکز چه آسیب‌هایی را در ساخت سیاسی فضای ملی ایجاد کرده است؟ این دوران یعنی از روی کارآمدن پهلوی تاکنون، نظام سیاسی-اداری به غیر از یک دوره کوتاه (۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲) از حیث فضایی بسیط متمرکز و دارای الگوی مرکز-پیرامون بوده و تحت تأثیر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری ناشی از نهادهای حکومتی تمرکزگرا

مدیریت شده است، آسیب‌هایی را رخ نمون می‌کند که با وجود تغییر گفتمانی پس از انقلاب اسلامی نیز تغییر محسوسی در ساخت فضای ملی ایجاد نمی‌شود به گونه‌ای که گفتمان تمرکز در دوره پهلوی ترکیبی بود از پاتریمونالیسم سنتی به انضمام توسعه و نوسازی به شیوه غربی، ناسیونالیسم ایرانی، سکولاریسم و توسعه از بالا که جایی برای مشارکت و تفویض قدرت در سطح فضای ملی در ساختار اداری-سیاسی در نظر گرفته نمی‌شد. گفتمان ایدئولوژیک محور بعد از انقلاب اسلامی نیز به‌رغم نقد به مدرنیسم مطلقه پهلوی، دارای نوعی تمرکزگرایی دینی و اقتدارگرایی کاریزماتیک بوده است (Shahram Nia, 2006: 458). باید توجه داشت که در طی یکصد سال گذشته همواره موضوع تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به حوزه‌های محلی به طرح‌ها و اعلام تعهد کارگزاران به واگذاری اختیارات و توزیع فرصت‌ها، منابع و اختیارات؛ روند به سوی تقویت بیشتر تمرکزگرایی و باقی ماندن برنامه‌های تمرکززدایی در حد شعار بوده است. در عین حال نیز باید به این نکته توجه شود که تمرکززدایی (در هر سطح آن) به خودی خود مقوله‌ای ارزشمند نیست؛ بلکه به عنوان ابزاری و مسیری به سوی تحقق حداکثر کارایی در نظام اداری - اجرایی در دستور کار قرار می‌گیرد.

بطور کلی می‌توان گفت نظام اداری-سیاسی ایران تا پیش از اسلام تا سال ۱۳۰۰ شمسی از حیث فضایی نامتمرکز اداره می‌شد. به بیان دیگر اگر حکومت مدرن شامل انحصار کاربرد قدرت مشروع در درون سرزمین قلمداد گردد، در آن صورت ایران در سده نوزدهم دارای حکومت مدرن نبود، چراکه کنترل متمرکز بر ساختار اداری و امنیتی شکل نگرفته بود (Bashirieh, 1999: 61). مدیریت سیاسی فضای ملی در ایران در قالب نظام متمرکز بسیط از دوره روی کار آمدن پهلوی به بعد تحقق یافته (Ahmadi, 2010: 214) و قبل از آن ملاکین و ایلخانان، فرمانروایان محلی قلمرو خود به شمار می‌رفتند و در راه حفظ آن از هیچ کوششی دریغ نمی‌کردند (Stampel, 1998: 203). بر این مبنا در سده معاصر به‌رغم جابجایی حکومت‌ها و دولت‌ها در جغرافیای سیاسی ایران، لیکن توزیع فضایی و ساختاری قدرت سیاسی دچار تحول جدی نگردید و مشابهت‌های زیادی در ارتباط با فرآیندهای سیاست‌گذاری و نظام سیاسی اداری-اجرایی مشاهده می‌گردد. این در حالی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بیانات و دستورهای رهبر کبیر انقلاب اسلامی حضرت امام خمینی (ره) به مقوله اختیارات محلی و تمرکززدایی تأکیدهای فراوانی شده است. و همچنین در دو دهه گذشته، واگذاری اختیارات از حکومت مرکزی به نهادهای محلی از ویژگی‌های بهبود حکمرانی خوب محسوب می‌شود (Mosallanejad, 2014: 23).

توزیع فضایی قدرت سیاسی - اجرایی در کشورها از الگوهای متفاوتی دارد که هرکدام از آنها نقاط ضعف و قوتی دارند و با استفاده مناسب از ظرفیت‌های هرکدام می‌توان در پیشرفت و توسعه کشورها کندی و یا تسریع بخشید. نظام حکومتی بسیط که در بسیاری از کشورها رواج دارد توانسته در زمان‌های خاص خدمات زیادی به حکومت‌ها نماید و سبب یکپارچه‌سازی سرزمینی گردد، خصوصاً در زمان‌های بحرانی و ابتدای حکمرانی‌های جدیدالتأسیس و یا حکومت‌های بعد از انقلاب‌های داخلی که خطر تجزیه آن‌ها را تهدید می‌کرده است؛ همچنین توانسته گاهی همبستگی ملی را تقویت نماید؛ از طرفی این نوع نظام حکومتی این امکان را به اداره‌کنندگان حکومت مرکزی می‌دهد که طیف متنوعی از میزان تمرکز را با توجه به شرایط و اقتضات، برای مدیریت سیاسی فضای ملی به‌کارگیرند که می‌تواند به‌شدت متمرکز باشد و از سویی می‌تواند به‌صورت حکومت بسیط غیرمتمرکز عمل نماید که هرکدام از دو سر این طیف ویژگی‌ها و شرایطی دارد.

جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از کشورهایی که در تاریخ خود تلاش‌هایی برای خروج از تمرکزگرایی دیده می‌شود می‌بایست به پیشرفت‌های بسیاری دست می‌یافت، اما میراث ساختار اداری اجرایی حکومت پهلوی همچنان در بسیاری از امور خودنمایی می‌کند. صرف‌نظر از این‌که آیا تلاش مشروطیت و مطلوب‌های مشروطه‌خواهان برای کشور ایران مناسب بوده است یا خیر می‌توان گفت که بعد از وقوع انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، نظام متمرکز و ساخت سیاسی بسیط فضای ملی، آسیب‌هایی را برای کشور به دنبال داشته که به‌منظور ارائه یک مدل بهینه و جایگزین می‌بایست به آن‌ها توجه ویژه‌ای داشت و اکنون باگذشت چهار دهه از انقلاب اسلامی و نیاز مبرم کشور به عبور از دشواری‌هایی که جنس متفاوتی دارند به نظر می‌رسد می‌بایست در ساختارهای اداری - اجرایی تغییرات محسوسی ایجاد شود تا بسترهای لازم به‌منظور خودشکوفایی محلی و خلاقیت‌های گوناگون به‌منظور افزایش بهره‌وری در فضای ملی کشور فراهم شود.

#### سوالات و فرضیات تحقیق

در این پژوهش دو سوال اساسی مطرح شده است که متناظر با آنها نیز دو فرضیه در نظر گرفته‌ایم و بر آنیم در این پژوهش به آنها پاسخ دهیم و درستی یا نادرستی فرضیات را نیز به اثبات برسانیم.

## سوالات

۱. آسیب‌های نظام بسیط متمرکز در جمهوری اسلامی ایران کدام‌اند؟
۲. کدام آسیب‌ها بیشترین آثار نامطلوب را داشته و می‌بایست در اولویت اصلاح قرار گیرند؟

## فرضیات

به نظر می‌رسد کم‌توجهی به اقتضائات ویژگی‌های محلی؛ مغفول‌ماندن ظرفیت‌های قانونی و قانون‌گذاری، ناکارآمدی نظام اداری-اجرای، بی‌عدالتی فضایی و توسعه نامتوازن، مشارکت ناقص مردم در اداره امور محلی، عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها، عدم مسئولیت‌پذیری، حس تعلق و پاسخگویی مسئولین محلی، تجمع فشارها بر دولت، عدم توسعه حزب‌گرایی، تداوم فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و متملق‌گو، اصلی‌ترین آسیب‌هایی هستند که نظام متمرکز ایجاد نموده است.

به نظر می‌رسد کم‌توجهی به اقتضائات ویژگی‌های محلی؛ مغفول‌ماندن ظرفیت‌های قانونی و قانون‌گذاری بیشترین آسیب را در نظام متمرکز ایجاد نموده است.

## روش و اعتبار پژوهش

این پژوهش به لحاظ هدف، کاربردی و به لحاظ ماهیت و روش، توصیفی-تحلیلی است. گردآوری اطلاعات به دو روش مطالعات کتابخانه‌ای و مطالعات میدانی صورت پذیرفته و با توجه به روش میدانی و ابزار پرسشنامه از روش‌های آماری توصیفی و استنباطی بر حسب نیاز استفاده نیز استفاده شده است. در این تحقیق که برای انتخاب نمونه‌ها از روش خوشه‌ای و گلوله برفی استفاده شده است. با توجه به اینکه حجم جامعه نمونه نخبگانی این پژوهش به صورت دقیق مشخص نبود می‌بایست از روش‌های تعیین حجم نمونه با جامعه آماری نامحدود استفاده می‌شد. و چون پرسشنامه با طیف لیکرت ۵ درجه ای تهیه شد، بزرگ‌ترین مقدار ۵ و کوچک‌ترین مقدار ۱ بود بنابراین انحراف معیار آن برابر بود و در فرمول کوکران باید مقدار ۰/۶۶ استفاده کرد. این مقدار بیشینه انحراف معیار است که بالاترین ضریب اطمینان در سطح اطمینان ۹۵٪ و دقت برآورد ۰/۰۱ در نظر گرفته شده است بنابراین حجم نمونه با استفاده از فرمول تعیین حجم نمونه برای جامعه نامحدود ۱۸۵ نفر برآورد گردید.

یک اندازه‌گیری زمانی دارای قابلیت اعتماد است که در موقعیت‌های تکراری نتایج یکسان به دست آوریم. اگر پاسخگویان در پاسخ به یک سوال در موقعیت‌های تکراری به شیوه مشابهی عمل کنند آن

دارای قابلیت اعتماد دارد (De Vaus, 2002:52). بنابراین قبل از توزیع نهایی پرسشنامه‌ها به جهت سنجش پایایی ۳۰ پرسشنامه تهیه و در اختیار افراد قرار گرفت و آلفای کرونباخ آن منطبق با فرمول زیر ۰,۷۶۳ محاسبه گردید و بیشتر از ۰,۷ بوده که قابلیت اعتماد یا پایایی آن تایید می‌گردد.

$$r_a = \frac{j}{j-1} \left( 1 - \frac{\sum S_j^2}{S^2} \right)$$

جدول ۱. محاسبه ضریب آلفای کرونباخ

تعداد سوالات	ضریب آلفای کرونباخ
۴۸	۰,۷۶۳

رابطه بین روایی و پایایی از این قرار است که آزمون باید پایا باشد تا بتواند روا باشد (Momeni & Faal, 2009: 209) و به منظور تایید روایی آن با نظارت و همراهی جمعی از اساتید مرتبط با موضوع در دانشگاه و با مشورت نخبگان اجرایی کشور تهیه و تنظیم گردید و طی فرآیندی شبه دلفی در رفت و برگشت‌های متعدد در نهایت مورد وفاق نخبگان علمی و اجرایی قرار گرفت.

#### چارچوب نظری تحقیق

##### نظریه نهادگرایی

در معرفی و شناخت نهاد، تعریف یکسان و اجماعی که مورد توافق همه دانشمندان نهادگرا باشد وجود ندارد اما کلیت همه آن‌ها یک مفهوم را به اذهان متبادر می‌کند. به عنوان مثال لین و ناجنت نهاد را چنین تعریف کرده‌اند: «مجموعه قواعد رفتاری ایجاد شده توسط انسان به منظور اداره و شکل دهی به تعامل‌های انسان‌هاست که تاحدی به آن‌ها کمک می‌کند انتظاراتی از کنش دیگران داشته باشند» (Motevaseli, 2010: 34). داگلاس نورث از نهادگرایان برجسته و برنده جایزه نوبل نهاد را اینگونه معرفی می‌کند: «نهادها قواعد بازی در جامعه‌اند، قیودی وضع شده از جانب بشرند که روابط متقابل انسان‌ها بایکدیگر را شکل می‌دهند و موجب نظام‌مند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشر می‌گردند» (North, 1995: 65). نورث هم نوع رسمی یعنی قوانینی که واضح آن‌ها بشر است (مانند قانون اساسی) و هم نوع غیررسمی که مرور زمان شکل می‌گیرند (مانند حقوق عرفی و آداب و رسوم) را به رسمیت می‌شناسد. این

قیود افراد را در انتخاب‌هایشان محدود می‌کنند و از این رو رفتار انسانها را شکل می‌دهند (Erdmann, Elisscher & Storh, 2011: 7).

ظهور نهادگرایی در اواخر قرن نوزدهم، واکنشی به الگوی بازار گرا بود. «تورستن وبلن»<sup>۱</sup> پیشگام نهادگرایی کلاسیک بر این باور بود الگوی بازارگرا بیش از حد صوری و انتزاعی است و با پریدن از واقعیت نهادی که همه عوامل اقتصادی در بستر آن فعالیت می‌کنند، مشکلات نظام بازار آزاد را نادیده می‌گیرد (Veblen, 1914: 45)، از اواسط دهه ۱۹۷۰، شاخه متاخر الگوی نهادگرا با نام نهادگرایی مطرح شده (علیرغم تاکید هر دو شاخه کلاسیک و جدید نهادگرایی بر محیط نهادی رسمی قوانین و مقررات و غیر رسمی ارزش‌ها و هنجارها)، نونهادگرایان به جای عقلانیت کامل بر عقلانیت محدود فعالان اقتصادی و منفعت طلبی آنها تاکید دارند انتقاد اصلی این الگو به بازارگرایان این است که در شرایط عادی، اطلاعات ناقص است، از قدرت بازار سوء استفاده می‌شود، انحصارات طبیعی در آن وجود دارد و مایحتاج عمومی را در حد نیاز تولید نمی‌کند (Chang & Midry, 2014: 35). این بدان معناست که نهادهای دولتی می‌توانند ضعف‌های بازار را جبران کنند.

نونهادگرایان در سیاستگذاری نظام اداری در پی ایجاد ساختارهای حقوقی و اقتصادی خاصی نیستند بلکه معتقدند نهادها باید طوری اصلاح شوند که موانع توسعه برطرف شود. آنها برای رسیدن به این مهم، سه رهیافت اساسی را توصیه می‌کنند:

۱- تکمیل نهادهای موجود؛

۲- نوآوری در ایجاد نهادهای کارآمد در نظام اداری

۳- ایجاد ارتباط میان نظام اداری جوامع مختلف از طریق گسترش جریان تجارت و اطلاعات (Ramezani Basri & Mirfardi, 2014: 132).

از منظر نونهادگرایان در تحلیل نظام اداری ناکارآمد کشورهای در حال توسعه، باید به ساختارهای انگیزشی توجه کرد که طوری تنظیم شده‌اند که باعث می‌شود مدیران اغلب فرصت‌هایی را تشویق کنند که مشوق توزیع درآمدند تا تولید بیشتر، آنها گسترش دهنده فعالیت‌های توزیعی یا بازتوزیعی‌اند تا تولیدی. همچنین، سازمان‌های حکومتی کشورهای در حال توسعه بیش از آنکه مشوق رقابت باشند توسعه‌دهنده انحصار هستند، و بیش از آنکه خالق فرصت‌ها باشند، فرصت‌ها را محدود می‌کنند (Ramezani Basri & Mirfardi, 2014: 132).

1. Thorstein Veblen

Mirfardi, 2014: 133). این ساختارهای انگیزشی در نظام اداری در افزایش سود گروهی از فرادستان بسیار کارآمد هستند اما در تسهیل توسعه ملی، بسیار ناکارآمد عمل می‌کند و منجر به آسیب‌های فراوانی در ساخت سیاسی و ناکارآمدی نظام اداری اجرایی نیز خواهند شد.

نکته مشترک هر سه شیوه فوق در اصلاح نظام اداری آن است که انجام آنها زمان بر و همراه با حدی از آزمون و خطاست. چه در رهیافت تکمیل نهادهای موجود که با نگاهی آسیب شناسانه نظام اداری را تعدیل و اصلاح می‌کند و چه در رهیافت نوآوری که با استفاده از تجربه دیگر کشورها و دانش بومی نهادهای جدید تأسیس می‌کند و چه در رهیافت ارتباط نظام‌های اداری با یکدیگر که با افزایش سطح همکاری نهادها، نظام اداری با هدف سازگاری بیشتر با آن تحولات محیطی اصلاح می‌شود. اگر این را بپذیریم که همه توانایی‌های دولت به نظام اداری کارآمد بستگی دارد، می‌توانیم بگوییم اصلاح نظام اداری با هدف کارآمدسازی آن، راهبرد اصلی هر طرح اصلاحی در پیشبرد توسعه ملی است. این برنامه اصلاحی اغلب با هدف بهبود وضعیت و کیفیت حکمرانی و عملکرد نظام اداری صورت می‌گیرد. لذا شاخص‌های مورد بحث هم معیاری برای ارزیابی و آسیب‌شناسی وضعیت موجود نظام اداری و کیفیت نهادی آن و هم زمینه‌ساز طراحی و اجرای برنامه‌های اصلاح نهادی‌اند، اگر چه نهادها طی یک فرایند تدریجی رسوب می‌کنند، به سختی تغییر می‌کنند.

### انواع حکومت از حیث تمرکز

آنچه در حقیقت به طور مستقیم نحوه اداره امور عمومی و اجرایی محلی و قوانین حاکم بر آن را متأثر می‌کند، نظام سیاسی است. نظام سیاسی متأثر از تاریخ و فرهنگ سیاسی است (Hafeznia & Kaviani, 2004: 33) و از نظر ساختار و سیستم توزیع قدرت به نظام‌های سیاسی تک ساخت بسیط، فدرال و ناحیه‌ای تقسیم می‌شود (Glassner & Fahrer, 2004: 112). هر یک از آنها میزان اختیارات، قدرت و وظایف دولت‌های محلی و میزان نحوه تعامل با آنها را مشخص می‌کند که در قوانین محلی و ملی نمود پیدا می‌کند.

فاینر نیز نظام سیاسی تک ساخت را سیستمی می‌داند که در آن همه اختیارات و اقتدار در کانونی واحد قرار داشته و قدرت و همچنین کارگزاران آن به صورت قانونی در سرار کشور حضور دارند (Finer, 1971: 244). در حال حاضر بیش از ۱۵۰ کشور دارای حکومت بسیط وجود دارد (Glassner, 1993: 101) حکومت‌های بسیط از حیث میزان تمرکز به دو گروه زیر تقسیم می‌شوند:



### حکومت بسیط متمرکز

تمرکز، نظام و شیوه‌ای است که در آن تصمیمات در زمینه کلیه امور عمومی (ملی و محلی) توسط مرکزیت سیاسی و اداری واحدی که معمولاً در پایتخت قرار دارد اتخاذ و در زمان مناسب آن به اجرا گذاشته می‌شود. در این حالت قدرت و اختیار اراده و اجرای امور نیز کلاً در سازمان‌های مرکزی تجمع یافته (Taheri, 2006: 70). در تعریفی دیگر آمده: «سیستم‌هایی که به دنبال تصمیم‌گیری و اداره امور ملی و امور محلی از یک مرکز و یا از یک نقطه کانونی به شکل یکسان می‌باشند نظام‌های متمرکزند» (Hafeznia & Kaviani Rad, 2004: 33). نظام‌های متمرکز هدایت توسعه و امنیت را از مرکز کشور در دستور کار خود داشته و بر اساس معیارهای چند سطحی و مبتنی بر تهدیدات و فرصت‌های واحد ملی پدیدار می‌شوند (Ghalibaf, 2012: 140) و کنترل امور را در دست می‌گیرند و حتی ممکن است در برخی موارد مدیریت محلی را نیز برعهده بگیرند (Mir Haidar et al., 2013: 148) تا بتوانند تسلط کامل در همه سطوح را حفظ نمایند، زیرا اکثر طرفداران این نوع حکومت معتقدند تمرکز می‌تواند توسعه متوازن را ایجاد نماید.

### بسیط غیرتمرکز

عدم تمرکز نظامی است برعکس سیستم متمرکز، در این نظام امور ملی توسط سازمان‌های مرکز و امور محلی توسط سازمان‌های محلی که در نقاط مختلف خارج از حوزه فعالیت سازمان مرکزی استقرار دارند انجام می‌شود (Taheri, 2006: 73). قالیباف معتقد است عدم تمرکز عبارت است از انتقال یا واگذاری قدرت و اختیارات برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری یا مدیریت از دولت مرکزی به کارگزارهای وابسته آن به سازمان‌های میدانی، واحدهای تابعه دولت، شرکت‌های عمومی نیمه‌مستقل، مقامات محلی، مقامات اجرایی یا سازمان‌های غیردولتی و مردمی (Ghalibaf, 2012: 143). سازمان‌های محلی در سطوح مختلف عموماً در حدود اختیارات مشخص شده خود می‌توانند قوانین و مقرراتی وضع نمایند (Veisi, 2013: 9). هدف غایی در عدم تمرکز حل و رفع مشکلات محلی و تأمین خواسته‌ها و نیازهای اهالی محل در فرصت کمتر با سرعت بیشتر است. که انتقال (یا در حالت تضعیف شده آن تفویض اختیارات) در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری مستقل و یا مدیریت از سوی مقامات دولت مرکزی به مقامات محلی است (Rondinelli, 1981: 2).

### حکمروایی (گاورننس)

بر اساس تعریف برنامه توسعه سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۸ گاورننس عبارت است از: فرآیندهایی که برای تصمیمات و خط‌مشی‌های عمومی در نظر گرفته می‌شود و اجرا می‌گردد که نتیجه تعامل و روابط بین بخش‌های مختلف (حکومت، بخش عمومی، بخش خصوصی و جامعه مدنی) است و آنان در طی مذاکره، توافق روابط نیروها و قدرت‌های مختلف تعیین می‌کنند که این تصمیمات به وسیله چه کسی، چه چیزی، در چه زمانی و چگونه اجرا شوند. در مجموع نیز می‌توان گفت گاورننس فصل مشترک نهادها و توسعه پایدار است و در این عرصه است که نهادها می‌توانند به معنای واقعی بر توسعه پایدار تأثیرگذار باشند (Ghalibaf, 2014: 32).

#### امور حاکمیتی

امور حاکمیتی اموری است که مربوط به تمام کشور و تمام افراد مملکت است و کلیه استان‌ها، شهرستان‌ها، شهرها و روستاها و اصولاً مردم نسبت به آن تقریباً به یک اندازه علاقه‌مند می‌باشند. دفاع و امنیت و پول و امور خارجه و.. امور ملی هستند (Veisi, 2013: 13). امور حاکمیتی اموری است که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن، بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌شود. برخی از این امور عبارت‌اند از سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ قانون‌گذاری ملی؛ استقرار نظم؛ حفاظت از تمامیت ارضی کشور و... (Ghalibaf, 2012: 14). اما در ساخت‌های سیاسی بسیط تک ساخت متمرکز اکثر امور چه محلی و چه ملی به نوعی حاکمیتی تلقی یا تفسیر شده و در ید و اختیار حکومت مرکزی قرار می‌گیرد از تصویب یک طرح محلی تا ساخت یک پل عبوری در یک شهر کوچک همگی در این نظام باید در مرکز تصمیم‌گیری و توزیع منابع انجام شود.

#### امور محلی

امور محلی اموری است که به‌طور مستقیم به سرنوشت و منافع مردم محلی مربوط می‌شود و حوزه نفوذ کارکردی آن‌ها از حریم و محدوده زیستگاه واحد جغرافیایی فراتر نمی‌رود نظیر مدارس، حمل و نقل شهری، آتش‌نشانی و بهداشت محلی (Hafeznia & Kaviani Rad, 2004: 43).

1. UNDP (United Nation Development Program)

## یافته‌های پژوهش

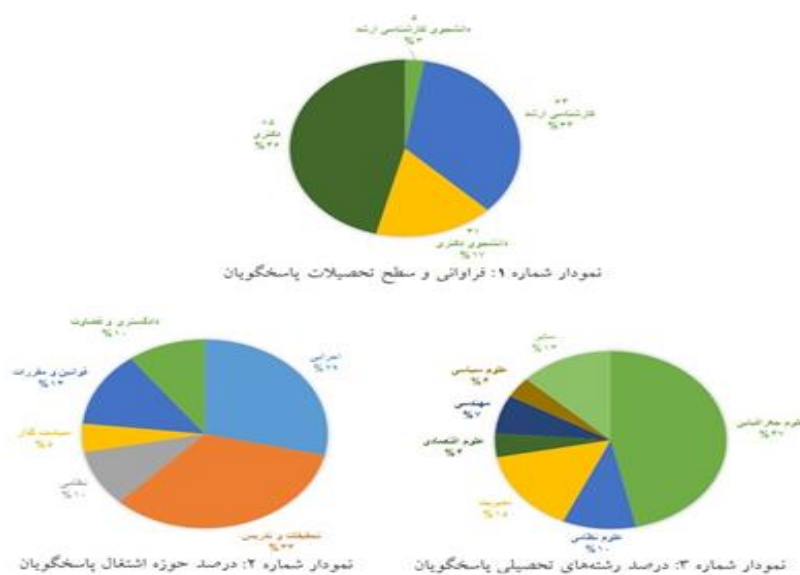
## آمار توصیفی پژوهش

پرسشنامه به صورت الکترونیک تهیه شد و برای بیش از ۷۰۰ نفر از مخاطبینی که شرایط علمی یا اجرایی داشتند به وسیله ایمیل و شبکه‌های اجتماعی برای ایشان ارسال شد و با به حد نصاب رسیدن افراد فرآیند تحلیل داده‌ها آغاز شد، بنابراین ۱۸۵ نفر پرسشنامه تهیه شده را تکمیل کردند.

جدول ۲. گروه‌های سنی و جنسی جامعه آماری تحقیق

		گروه‌های سنی					جمع
		کمتر از ۳۰	۳۰ تا ۴۰	۴۰ تا ۵۰	۵۰ تا ۶۰	+۶۰	
جنسیت	مرد	۱۶	۶۳	۲۹	۲۴	۱	۱۳۳
	زن	۵	۱۹	۲۸	۰	۰	۵۲
جمع		۲۱	۸۲	۵۷	۲۴	۱	۱۸۵

بر اساس نتایج بالا در جدول شماره یک ۷۲ درصد پاسخگویان مرد و ۲۸ درصد را نیز زنان تشکیل داده‌اند. همچنین درصد رشته تحصیلی، درصد حوزه اشتغال، فراوانی و درصد مقطع تحصیلات پاسخگویان نیز در نمودارهای زیر ذکر شده است.



## یافته‌های تحلیلی پژوهش

## مشارکت ناقص مردم در اداره امور محلی

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد بیش از ۷۸ درصد پاسخگویان این پژوهش معتقد بوده‌اند که مردم می‌توانند در اداره امور محلی خود نقش بیشتر و بهتری را ایفا نمایند و در حال حاضر مشارکتی ناقص دارند. همچنین ۷۰ درصد مخاطبین این پژوهش بر این باور بودند که صرف مشارکت در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا برای مشارکت مردم در اداره امور محلی کافی نیست و ۸۵ درصد نیز معتقد بودند عدم مشارکت واقعی و ملموس مردم در اداره امور سبب افزایش بی‌تفاوتی‌ها و کاهش حس تعلق را در پی خواهد داشت.

بنابراین، آسیب «مشارکت غیرفعال مردم در اداره امور محلی» در همه گروه‌های نمونه تحقیق آسیب جدی و مؤثری نمایان شد. بنابر محاسبات آزمون آماری می‌توان نتیجه گرفت مشارکت غیرفعال مردم در اداره امور محلی به‌عنوان یک آسیب جدی مورد تأیید است. ( $T=23, df=107, sig<0/05$ )

## جدول ۳. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای برای آسیب مشارکت غیرفعال مردم در اداره امور محلی

متغیر	t	درجات آزادی	Sig. سطح معنی داری	تفاوت میانگین
مشارکت ناقص مردم در اداره امور محلی	۲۳	۱۰۷	۰,۰۵	۳

مشارکت مردم در ایران مشارکت فعال و نظام‌یافته‌ای در سطوح و ابعاد گوناگون نیست و به انتخابات مختلف و بعضاً مشارکت‌های سیاسی به‌منظور حضور در راهپیمایی‌ها و یا مشارکت‌های فردی و گروهی محدود در مسائل منتهی می‌گردد. حال اینکه منطبق با مبانی اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌بایست مردم در همه امور خود مشارکت‌کننده باشند و حکومت مرکزی تصمیم‌گیرنده و مردم اجرا کننده صرف اوامر و آیین‌نامه‌ها نباشند. تحقیقات نشان می‌دهد، هنگامی که دولت مرکزی در امور اجتماعات محلی دخالت مستقیم و بدون مشارکت مردم می‌کند، آسیب‌های بزرگ و جبران‌ناپذیری به همراه خواهد داشت، نیازهای واقعی این جوامع برای دولت مرکزی نهفته خواهد ماند و با نادیده گرفتن حضور مردم محلی توان و امکانات آن‌ها نیز از دست می‌دهد.

مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها عموماً می‌بایست از پایین به بالا باشد. مردم باید عملاً با پروژه‌ها و فعالیت‌هایی که قرار است در محل خود صورت پذیرد به صورت ملموسی ارتباط داشته باشند و خود را

در انجام آن شریک و مطلع بدانند. همکاری در اجرای طرح‌ها و همچنین تفویض قدرت تصمیم‌گیری در سطوح محلی و انتخاب مدیران محلی به‌عنوان نمایندگان مردمی در جهت تحقق مشارکت و یا حداقل بخشی از زمینه‌های مشارکت از اهمیت زیادی برخوردار است. در نظام‌های متمرکز از جمله ایران، سهمی از تصمیم‌گیری و هدف‌گذاری واگذار نمی‌شود. مردم حق اظهارنظر و مخالفت دارند، اما نمی‌توانند بر اجرای نظراتشان نظارت داشته باشند و اعمال خواسته‌های خود را پیگیری نمایند، چون نمایندگان حکومت مرکزی بر برنامه‌ریزی‌ها و اجرای امور نظارت می‌کنند و مشارکت ابزاری برای بهبود کیفیت طرح‌ها قلمداد می‌شود نه اینکه بخشی از انجام یک پروژه.

- آسیب‌های پنهان ناشی از عدم مشارکت واقعی مردم در اداره امور محلی در نظام متمرکز
- کاهش حس تعلق به محل زندگی و افزایش بی‌تفاوتی‌های اجتماعی - سیاسی
- افزایش سرخوردگی مردم از اینکه نمی‌توانند در اداره امور محلی خود مشارکت‌کننده باشند
- کاهش اثربخشی طرح‌های توسعه‌ای دولت مرکزی
- افزایش نارضایتی درونی مردم
- افزایش هزینه‌های اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها گاهی تا چندین برابر میزان پیش‌بینی شده
- ایجاد نقصان بی‌تجربه‌گی مردم جهت مشارکت در اداره امور
- کم‌توجهی به اقتضانات ویژگی‌های محلی

با توجه به اینکه سرزمین پهناور ایران از شمال تا جنوب و از غرب تا شرق عرصه‌های متنوعی از بارش، دما، ارتفاعات و حوزه‌های توپوگرافی، قابلیت اراضی و... را پیش رو می‌گذارد؛ در چنین زمینه‌ای توجه به اقتضانات محلی برای شناخت بهتر این نواحی، آشنا شدن با نیازمندی‌های آن‌ها و برنامه‌ریزی بر اساس همین نیازها، ضرورتی اساسی پیدا می‌کند (Ghalibaf & Karami, 2011: 137). منطبق با نتایج تحقیق، ۸۳ درصد جامعه آماری پژوهش معتقد بودند در ایران برای برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای و محلی به اقتضانات محلی توجه نمی‌شود. عمدتاً در نظام‌های متمرکز از جمله ایران اکثر تصمیمات و برنامه‌ریزی‌ها در مرکز انجام می‌شود و جهت پیاده‌سازی و اجرا به سایر نواحی زیرمجموعه ابلاغ می‌گردد. این شیوه برنامه‌ریزی در ایران سال‌های زیادی است که مبنای برنامه‌ریزی‌ها در انواع گوناگون آن قرار گرفته و تبدیل به یک عادت کهنه‌شده است. در کمتر اداره، نهاد و یا مجموعه‌ای در سطح استان‌ها می‌توان دید که موضوعات کاری و مسائل آن‌ها در انتظار تعیین تکلیف و ابلاغ آن‌ها توسط مدیران و نهادهای دولت

مرکزی نباشند. حتی نهادی عمومی غیردولتی مثل شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیز که در ظاهر وابسته به دولت مرکزی نیستند نیز از این موضوع مستثنا نیستند. آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و برنامه‌ریزی‌ها حتی در موضوعات بسیار خرد توسط سازمان‌ها و ادارات کل در پایتخت ابلاغ می‌شوند و مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها و واحدهای تابعه یا وابسته در سطح کشور باید منطبق بر آن عمل نمایند.

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد بیش از ۵۵ درصد جامعه آماری پژوهش معتقدند که در نظام متمرکز بسیار کم شرایط و اقتضائات محلی در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها در نظر گرفته می‌شود و موضوعی وقتی بغرنج‌تر می‌شود که نظام متمرکز در کشوری نسج یافته باشد که شرایط گوناگون محیطی طبیعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و روابط فضایی حاکم در فضای جغرافیایی پیچیده‌ای داشته باشد و همچنین اگر همانند ایران در جرگه کشورهای بزرگ مساحت نیز قرار گرفته باشد و از نظر جغرافیای طبیعی گسیختگی داشته باشد قطعاً تفاوت‌های منطقه‌ای و محلی را در نظر گرفتن بسیار دشوارتر خواهد بود، بنابراین ابلاغ رویه‌های کاری یکسان و در نظر نگرفتن اقتضائات محلی اثربخشی و بهره‌وری را در اینگونه نظام‌ها به شدت کاهش می‌دهد. طبق تحلیل‌های آماری تحقیق، کم‌توجهی به اقتضائات محلی در همه گروه‌های نمونه تحقیق به‌عنوان یک آسیب مورد تأیید قرار گرفت. ( $T=33, df=107, sig<0/05$ )

جدول ۴. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای برای آسیب کم‌توجهی به اقتضائات محلی

متغیر	t	درجات آزادی	Sig. سطح معنی‌داری	تفاوت میانگین
کم‌توجهی به اقتضائات محلی	۳۳,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۵,۰۰

آسیب‌های درونی ناشی از کم‌توجهی به اقتضائات ویژگی‌های محلی

- توسعه نامتوازن مناطق با ارائه برنامه‌ها و طرح‌های یکسان برای همه نواحی
- کم‌اثر شدن برنامه‌ریزی‌ها، طرح‌ها و برنامه‌ها و پروژه‌های تهیه‌شده در سطوح ملی و محلی به جهت نقصان عدم وجود عوامل و عناصر تأثیرگذار محلی در روند اجرا و پیاده‌سازی
- کاهش پاسخگویی نهادهای حاکمیتی و مسئولین محلی به مردم در مقابل کاستی‌ها به جهت ابلاغی بودن و در نظر نگرفتن شرایط و اقتضائات محلی در برنامه‌ها می‌باشد که حتی بعضاً بهانه‌ای برای کاستی‌ها نیز قرار گیرد.

- کاهش بهره‌وری و انگیزه‌های سرمایه‌های انسانی در اثر نادیده انگاشتن اقتضائات محلی آنها
- ایجاد فاصله زیاد بین برنامه‌ریزی و اجرا از نظر فضایی، مفهومی، فکری و جغرافیایی به جهت نداشتن برش‌های ناحیه‌ای و محلی و اتلاف منابع مادی
- تقویت بوروکراسی‌های اداری به منظور ابلاغ، تفسیر و تحلیل برنامه‌ها و اخذ استعلامات متعدد و ....
- افزایش موازی کاری به جهت اینکه برخی نواحی با توجه به مناسب نبودن برنامه‌های ابلاغی بعضاً سعی در ایجاد یک برنامه‌ریزی مستقل در سطح ناحیه‌ای و محلی دارند و به علت نبود بسترهای قانونی و حمایتی عموماً نیز مقطعی و محکوم به شکست هستند. به عنوان مثال: تلاش شهرداری مشهد برای ایجاد ساختار تشکیلاتی متفاوت با نظامات موجود و عقیم ماندن آن با تغییر مدیران وزارت کشور و عدم حمایت مدیران بعدی)
- ایجاد ابهامات زیاد در عملکرد نواحی گوناگون با توجه به ارائه الگوی یکسان و از طرفی ارزیابی عملکرد بر مبنای آن (در ارزیابی عملکرد نواحی مختلف در صورتی که شرایط آن احصاء و ارزیابی‌ها با توجه به شرایط محلی نباشد سبب ابهامات گوناگونی می‌گردد).

#### بی‌عدالتی فضایی و توسعه نامتوازن (تئوری مرکز پیرامون)

به‌طور کلی می‌توان گفت که عدالت ناحیه‌ای مرتبط با رفتار عادلانه و مشارکت معنادار همه افراد بدون توجه به نژاد، رنگ، ریشه یا درآمد با توجه به توسعه، اجرای قوانین و مقررات و سیاست‌های محیطی است. در جهان امروزی، بسیاری از کشورها با مشکل نابرابری‌های ناحیه‌ای و محلی مواجه‌اند، اما این موضوع، در کشورهای در حال توسعه و متمرکز مشکلی عظیم‌تر است. در ایران نیز مانند سایر کشورهای در حال توسعه با سیستم نظام متمرکز یکی از مشخصه‌های بارز در توسعه فضایی کشور، وجود نابرابری‌های ناحیه‌ای و فضایی است.

به علت توجه و تمرکز مقطعی، توسعه در شهرستان‌های یک استان ممکن است در بخش‌های مختلف صنعتی، کشاورزی، خدمات و... با یکدیگر متجانس نباشد و بخش‌های مختلف نتوانند یکدیگر را در مراودات فی‌مابین حمایت نمایند و عدم تعادل‌های فضایی رخ خواهد داد. بررسی و شناخت وضعیت شهرها و روستاها، قابلیت‌ها و تنگناها در برنامه‌ریزی‌های ناحیه‌ای از اهمیت بسزایی برخوردار است و

صرفاً تهیه یک طرح ملی در این خصوص کفایت نمی‌کند. برنامه‌ها و طرح‌ها باید فرآیند مشارکت مردمی را از نواحی و محلات طی نمایند و در حقیقت نیاز نیست در مورد همه مسائل و موضوعات محلی، مدیران پایتخت در مرکز مشق انشاء نمایند. فاصله زمانی، مکانی، عدم درک درست و منطبق با واقعیت‌های فضایی و تفاوت‌های عمده در نوع و زاویه نگاه‌های کیفی و کمی در موضوعات همگی سبب تأخیر و تغییرات زیاد در طرح‌های محلی و در نهایت منجر به افزایش بی‌عدالتی فضایی می‌شود.

تمرکز نامعقول و نامناسب در عرصه‌های زیستی توسعه اقتصادی-اجتماعی نابرابری نواحی جغرافیایی را در پی خواهد داشت. موضوعی که بازتاب آن را در چشم‌انداز جغرافیایی شهرها و رشد ناهمگون آن‌ها نیز می‌توان یافت (Farid, 1996: 433). این تفاوت‌ها و نابرابری‌های بعضاً آشکار و ملموس، تهدیدی جدی برای رسیدن به وحدت و یکپارچگی ملی و همچنین دور شدن از اهداف غایی انقلاب اسلامی را به دنبال خواهد داشت.

یکی از عوامل مؤثر در شدت گرفتن بی‌عدالتی فضایی در ایران نظام بودجه ریزی و مکانیزم‌های غیرشفاف آن برای توزیع منابع در سطح کشور بوده است. شاید اگر فقط همین یک آسیب در نظام متمرکز به خوبی مدیریت و برنامه‌ریزی شده بوده با رشد و توسعه یکنواخت‌تری کشور مسیر پیشرفت را طی می‌نمود. نظام بودجه‌ریزی در کشور آسیب‌های فراوانی دارد که ریشه آن‌ها عمدتاً به تمرکز بیش از حد نظام بودجه ریزی مرتبطانند. از جمله آن‌ها بودجه‌ریزی بر مبنای چانه‌زنی، لابی‌های خارج از برنامه‌های مصوب در مورد اختصاص بودجه، بررسی ناقص سند بودجه کشور در مجلس شورای اسلامی، حمایت‌های دولت‌ها از گروه‌های مورد علاقه خود، تحمیل هزینه‌های خارج از برنامه، منوط کردن تصویب بودجه به تصویب برخی ردیف‌های خاص بودجه توسط برخی مراجع تصویب‌کننده بودجه، تبدیل شدن ردیف‌های حمایتی به ردیف‌های ریشه‌دار و ثابت در بودجه، نظام بودجه ریزی بدون برش‌های ناحیه‌ای و محلی، وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و منابع زیرزمینی و تقویت دولت رانتیر و نظام برنامه و بودجه متمرکز تمامیت‌خواه؛ از مهم‌ترین دلایل عدم کارایی و بی‌عدالتی در توزیع منابع در ایران می‌باشد. البته وابستگی به منابع نفتی در بودجه سالیان اخیر به ظاهر کاهش یافته زیرا عمدتاً به علت عدم تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده، سهم واقعی نفت هر ساله از آنچه پیش‌بینی می‌گردد بسیار بیشتر می‌شود و همچنان تأثیرات دولت‌های رانتیر در اقتصاد و فضای ملی مشهود است.



بررسی‌های آماری انجام شده «بی‌عدالتی فضایی و توسعه نامتوازن» در همه گروه‌های نمونه تحقیق به‌عنوان یک آسیب مورد تایید قرار گرفت. معیار ثابت اندازه‌گیری جدول استاندارد برای این شاخص ۱۵ محاسبه شد و این آسیب که با آزمون آماری  $t$  تک نمونه‌ای محاسبه شد تفاوتی ۴ درجه‌ای با میانگین داشت و با احتمال ۹۵ درصد "کم‌توجهی به اقتضائات محلی" نیز به‌عنوان یک آسیب مورد تایید قرار می‌گیرد. ( $T=23, df=107, sig</0/05$ ).

جدول ۵. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای برای آسیب نظام متمرکز تخصیص منابع، عامل بی‌عدالتی فضایی

متغیر	t	درجات آزادی	Sig. سطح معنی‌داری	تفاوت میانگین
بی‌عدالتی فضایی و توسعه نامتوازن	۲۳	۱۰۷	۰,۰۵	۴,۰۸

بنابراین مشخص گردیده تمرکز در ذات خود به یک سری نقاط و مکان‌ها توجه دارد و توجه بیش از حد به ناحیه‌ای لاجرم بی‌توجهی به برخی نواحی را پی خواهد داشت و این کم‌توجهی منجر به بی‌عدالتی فضایی و توسعه نامتوازن می‌گردد که نابرابری و ابعاد مختلف آن نشانه‌های مشخصی از توسعه‌نیافتگی شمرده می‌شود (Azkia & Ghaffari, 2016: 184).

#### ناکارآمدی نظام اداری-اجرایی

نظام اداری-اجرایی مطلوب و کارآمد، می‌تواند تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز تحقق هدف‌های برنامه‌های توسعه قرار گیرد و نظام اداری-اجرایی نامناسب اجازه حرکت مناسب به سمت توسعه پایدار را نخواهد داد. نظام اداری-اجرایی برای جامعه مانند ریل برای قطار است؛ جامعه نیز بدون داشتن نظام اداری-اجرایی مناسب و سالم، نمی‌تواند در راه تأمین نیازها و دستیابی به هدف‌های برنامه‌ریزی‌شده که همان توسعه پایدار است، گام بر دارد. با اجرای یک برنامه توسعه و دست‌نیافتن به هدف‌های آن، برای کشف علل شکست، تنها نباید به دنبال نقص‌ها، ضعف‌ها و خطاهای موجود در برنامه رفت و حل مشکل تحقق نیافتن هدف‌های برنامه را در خود آن جستجو کرده بلکه باید ساختارها و نظام اداری-اجرایی برنامه توسعه نیز به‌عنوان بستر اجرایی شدن طرح‌های توسعه‌ای به‌صورت مجزا برای هر ناحیه جغرافیای مطالعه و بررسی شود. به دلیل ناهمگونی و ناکارآمدی نظام اداری-اجرایی حاکم بر ساخت سیاسی فضای کشور با اهداف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اداری-اجرایی امروز به‌صورت سد بزرگی در راه

رسیدن به هدف‌های انقلاب اسلامی و مردم‌سالاری دینی در آمده است؛ به طوری که گاهی آنچه روی می‌دهد، در تضاد با خواست برنامه‌ریزان و قانون‌گذاران نیز می‌باشد.

#### جدول ۶. رویکردهای چهارگانه در نظام اداری-اجرایی کشور

مشارکت پسامدرن	مشارکت نهادی	بازار مدار-نوآور	قانونی-اجرایی	رویکردهای نظام اداری اجرایی
گفتمان آزادی هدف‌ها و استراتژی‌های جامعه	ایجاد مشارکت بهینه شهروندان در اجراء	عدم شکایت از عملکرد سازمان	تاکید شدید بر قوانین و مقررات	اهداف نظام اداری-اجرایی:
شهروند ارائه کننده و دریافت کننده خدمت	شهروند (شریک دریافت خدمات)	مشتری دریافت کننده فعال خدمات	ارباب رجوع منفعل گیرنده خدمت	نوع نگرش به شهروندان:
گفتمان‌های چندجانبه	مشارکت فعال شهروند	تأمین رضایت مشتری	قوانین و فرآیندها در بوروکراسی	روش تأمین منافع عمومی:
تسهیل گر ناظر	میانجی وساطت کننده	کارآفرین	تکنوکرات	نقش و جایگاه مدیران:

منبع: Bryer, 2004: 13

به طور خلاصه می‌توان گفت اولین رویکردی که تحت عنوان رویکرد قانونی-اداری نامیده می‌شود، به افراد به عنوان دریافت کنندگان منفعل خدمات دولتی نگاه می‌کند. مشخصه رویکرد بازار-مدار-نوآور این است که به افراد به چشم مشتری یا دریافت کنندگان فعال خدمات دولتی نگریسته می‌شود، مشارکت نهادی معتقد است که افراد شهروندانی هستند که بایستی مستقیماً در اداره امور محلی خود مشارکت داده شوند و به تدوین خط‌مشی‌هایی بپردازند که منطبق با فرآیندهای ایجاد شده توسط نظام بوروکراسی است. با توجه به رویکردهای تصویب شده در قانون اساسی و آرمان‌های انقلاب اسلامی ایران رویکرد نهادی مبنای توسعه و پیشرفت کشور باید قرار گیرد زیرا که با نظام‌های اداری-اجرایی کشورهای غربی از نظر مبنای ارزش‌ها متفاوت هستیم.

همانگونه که اشاره شد در حال حاضر نظام اداری اجرایی ایران مبتنی بر رویکردهای قانونی و اجرایی است و سبب نارضایتی‌های گسترده مردم نیز هست و بنابراین نظام اداری اجرایی ایران لاجرم می‌بایست با رویکردی جدید متحول گردد؛ شیوه اجرای برنامه تحول و پیامد حاصل از آن نیز بسیار مهم است. حال

سوال این است که نقطه حرکت مذکور و یا ملاک اجرای برنامه تحول چگونه و از طریق کدام نهاد است؟ آیا دستگاه‌های اجرایی واجد اختیار کامل می‌باشند و یا اینکه باید در مرکز برای آن مجدداً تصمیم‌گیری شود؟ در حاضر، نظام متمرکز مسلط بر اداره امور کشور است و در صورت برنامه‌ریزی به‌منظور تحول نمی‌توان از آن انتظار داشت خود را از نگاهی دیگر بنگرد؛ بنابراین، این موضوع که یک سیستم متمرکز با رویکرد کاملاً «قانونی-اجرایی» می‌تواند برنامه تحول خود را برای نیل به اهداف عالی تحول به سوی نظامی با «رویکرد مشارکت نهادی» تنظیم نماید و به آن دست پیدا کند سوال و مانعی بزرگ جهت رسیدن به اهداف برنامه‌های تحول خواهد شد. مانند فردی که دچار اعتیاد است برای خود برنامه‌ریزی نماید که ترک کند و خود نیز کنترل‌کننده برنامه‌ریزی باشد. سال‌ها است که برنامه‌های تحول در دولت مصوب و ابلاغ گشته‌اند، اما نه تنها بهبودی در ساختارها و فرآیندها رخ نداده بلکه بیش از پیش نیز بر پیچیده‌گی‌ها، در نظام تمرکزگرا و سلسله مراتبی شدید افزوده شده است.

بوروکراسی جدید در ایران و سایر کشورهای در حال توسعه جنبه‌های منفی بسیاری نشان داده که سبب سلسله مراتب شدید، عدم پاسخگویی مناسب به مردم، فراقکنی، کند شدن کارها و فرآیندها، رشد ناهمگون و جزیره‌ای قوانین و مقررات، سلسله مراتب طولانی، سوءاستفاده از قدرت مقام به سود صاحب منصب، میل به گسترش قدرت و دامنه دستگاه و افزایش تسلط خود بر جناح‌های بیشتری از زندگی اجتماعی و اقتصادی و سیاسی، کاهش شفافیت و افزایش فساد در انجام امور و پیچیده کردن فرآیندهای سازمانی در گستره سرزمینی نظام بوروکراتیک، عدم توجه به محیط جغرافیایی و در نظر گرفتن اقتضائات و سازماندهی برنامه‌ریزی شده و در نهایت کاهش کارایی و اثر بخشی فعالیت‌ها شده است (Asghari & Mohseni, 2014: 45).

یکی دیگر از ویژگی‌های بوروکراسی، ظهور هرم قدرت با جریان اطلاعات و تصمیمات از بالا به پایین به‌صورت دستوری و قلب ماهیت انسانی و تخصصی کارمندان و پرسنل است. در زمان ما آنچه متفکران سیاسی را به خود مشغول کرده است مساله ظهور و توسعه بوروکرات‌ها، به‌عنوان یک طبقه جدید است که قدرت را به دست دارد.

از قابل توجه‌ترین مضرات بوروکراسی کاغذبازی و ارجاعات متعدد و زمان‌بر و عمدتاً غیرشفاف است. در این سیستم پرونده‌ها به کندی حرکت می‌کنند و باعث می‌شوند تصمیم‌گیری در رابطه با موضوعات، خیلی دیر صورت گیرد و زمانی تصمیم گرفته می‌شود که دیگر اهمیت موضوع از دست رفته

است، و این نکته‌ای است که سبب کاهش و یا حتی از بین رفتن کارایی و اثر بخشی یک نظام سیاسی خواهد شد.

واقعیت آن است که وضعیت بوروکراسی، ارجاعات متعدد و اصطلاحاً کاغذبازی‌ها در ایران بعد از انقلاب با آنچه امام خمینی (ره) در قبل و بعد از انقلاب نقد می‌کند، نه تنها بهبودی نیافته، بلکه در بسیاری موارد پیچیده تر، طولانی تر و بغرنج تر گشته است. در حال حاضر راه مقابله با دیوانسالاری و بوروکراسی شدید عبارت‌اند از کوچک کردن و کارآمد کردن دولت، کاستن بودجه جاری، افزایش بودجه عمرانی و بررسی و نظارت دقیق بر تمام بودجه کشور در مجلس شورای اسلامی، تخصیص منابع بر مبنای عملکرد و برنامه‌های توسعه‌ای کشور و آمایش سرزمین و نه بر مبنای تعداد نیروی انسانی شاغل، تغییر ساختار بوروکراسی دولتی در خصوص قوانین استخدام مادام‌العمر و یا بلند مدت و تمدید قراردادها مبتنی بر نظام ارزیابی عملکرد است.

بر اساس نتایج این تحقیق نیز بیش از ۶۶ درصد جامعه آماری این پژوهش معتقد بوده‌اند بوروکراسی شدید اداری و عدم شفافیت در فرآیندها تا حد زیادی منتج از نظام متمرکز برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت بوده است.

همچنین یکی از زیرآسیب‌هایی که در نظام اداری-اجرایی در ساخت سیاسی فضای ملی با آن مواجه هستیم فرآیند انتخاب و انتصاب مسئولین ملی و محلی است که باید برای آن مکانیزم‌ها و فرآیندهای مشخصی تدوین و با ضمانت بالایی اجرایی گردد. امام خمینی (ره) در کتاب ولایت فقه حکومت اسلامی در خصوص شرایط زمامدار پس از شرایط عامه نظیر عقل و تدبیر و... براساس سیره پیامبر اکرم (ص)، دو شرط اساسی زمامدار را ابتدا داشتن علم و سپس وجود عدالت بیان می‌کند و حتی «افضلیت علمی» را ملاک می‌داند و تصریح می‌کند که این افضلیت فقط منحصر به زمامدار نیست بلکه برای همه افرادی که وظیفه و مقامی داشته باشند، صادق است (Khomeini, 2013: 49).

### فساد اداری و شفافیت در نظام متمرکز

ریشه فساد از فعل لاتین «Rumpere» به معنای شکستن است. بنابراین، در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. فساد از نظر کنوانسیون اتحادیه اروپا «اقدام عمدی هر فردی به‌طور مستقیم یا از طریق واسطه برای رساندن سودی از هر نوع به یک مقام رسمی برای خودش یا شخص ثالث برای انجام یا جلوگیری از کاری مرتبط با وظیفه یا اقدامات وی در ترک وظایف رسمی محول شده به او» می‌باشد.

فساد در میان کشورهای در حال توسعه و فقیر دنیا ابعاد گسترده‌تری دارد و سرمنشاء آن‌ها تأمین شخصی افراد کشورهای توسعه‌نیافته به نفع تأمین سیستمی کشورهای توسعه یافته است (Bouvard & Lofler, 2013: 432). همچنین فساد اداری به ابزاری نامشروع برای برآورده کردن تقاضاهای نامشروع از نظام اداری گفته می‌شود که دسته بندی‌های نیز دارد<sup>۱</sup> (Farhadi Nejad, 2001: 7).

باتوجه به آموزه‌های اسلامی، انتظار آن است که سطح فساد در کشورهای اسلامی پایین‌تر از سایر کشورها باشد ولی یافته‌های محققان این حوزه از جمله پژوهش آقایان جعفری و گلخندان نشان می‌دهد در رده‌بندی جهانی، شاخص‌های فساد در این کشورها از جمله ایران جایگاه مناسبی ندارد و جزء صدک‌های پایین در شاخص‌های فساد و شفافیت قرار دارند (Jafari & Gol Khandan, 2015: 11). امام خمینی (ره) نیز به عنوان معمار کبیر انقلاب اسلامی ایران در کتاب «ولایت فقیه؛ حکومت اسلامی» یکی از دو دلیل عمده ناکارآمدی نظام شاهنشاهی ایران را در فساد، ریخت‌وپاش‌ها و اختلاس‌ها بیان می‌کنند که سبب از بین رفتن بودجه مملکت و بدهی‌های کلان می‌شود و آن را مغایر با مبنای اسلام می‌دانند (Khomeini, 2013: 47).

از نظر ۷۷ درصد جامعه آماری این پژوهش نیز نظام متمرکز در ایجاد فساد نقش مؤثری داشته است.

نظام متمرکز زمینه ساز دلایل زیر برای ایجاد فساد است:

- افزایش میزان مداخلات دولت در فعالیت‌ها و فرآیندهای تصدی‌گرایانه و غیرحاکمیتی
- بیش از حد طولانی و زمان‌بر شدن مراحل انجام امور از مرکز تا نواحی
- پیچیده کردن ارائه خدمات و انجام محاسبات فنی زیاد در ارائه خدمات
- شفاف نبودن چگونگی انجام خدمات و در دسترس نبودن فرآیندهای آن‌ها برای مردم
- وجود شکاف و تفاوت بین کارگزاران محلی و کارگزاران ملی در حقوق و مزایا
- ایجاد حق و توهای رسمی و غیررسمی متعدد در نظام اداری در ساختار متمرکز

۱. فساد اداری سیاه: کاری که از نظر دولت و مردم منفور است؛ مانند دریافت رشوه؛ فساد اداری خاکستری: کاری که از نظر دولت منفور است، اما جامعه ممکن است نسبت به آن بی‌تفاوت باشد؛ مانند کوتاهی کارمند در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیست؛ فساد اداری سفید: کاری که ظاهراً مخالف قانون است، اما انجام آن از نظر دولت و مردم با اهمیت نیست؛ مانند کمک یک کارمند به یک ارباب رجوع سالمند که توانایی جسمی کافی برای ماندن در صف برای گرفتن کالا یا خدمت را ندارد (Najjari, 2000: 110).

- یکسان‌انگاری و تشابه‌نگری فضاهای جغرافیایی متفاوت در نظام اداری اجرایی متمرکز و افزایش موارد شمولیت استثنائات و تخلفات و ایجاد زمینه فساد فردی و نظام‌مند
- نتایج تحلیل آماری «ناکارآمدی نظام اداری - اجرایی» را به‌عنوان یک آسیب جدی مورد تایید قرار داد. بر اساس این آزمون معیار ثابت اندازه‌گیری برای این شاخص با توجه به وزن‌ها و تعداد پرسش‌ها ۱۲ در نظر گرفته شد و همچنین با توجه به آزمون آماری  $t$  تک نمونه‌ای و تفاوت ۴ نمره‌ای با میانگین با احتمال ۹۵ درصد فرضیه تحقیق در این بخش تایید و ناکارآمدی نظام اداری - اجرایی به‌عنوان یک آسیب منتج شده از نظام متمرکز مورد تایید قرار می‌گیرد ( $T=24, df=107, sig<0/05$ ).

جدول ۷. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای برای ناکارآمدی نظام اداری - اجرایی

متغیر	t	درجات آزادی	Sig. سطح معنی داری	تفاوت میانگین
کم توجهی به اقتضائات محلی	۲۴,۰۰	۱۰۷	۰/۰۵	۴,۰۰

#### مغفول ماندن ظرفیت‌های قانونی و قانونگذاری

نتایج تحلیل‌های آماری این پژوهش نشان می‌دهد بیش از ۷۹ درصد جامعه پژوهش بیان داشته‌اند که از ظرفیت‌های قانون اساسی به‌منظور اداره امور محلی هنوز به میزان کافی استفاده نشده است.

جدول ۸ تا چه میزان از ظرفیت‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی برای اداره امور محلی استفاده شده

است؟

		فراوانی	درصد	درصد معتبر	فراوانی تجمعی
طیف	خیلی کم	۷۲	۳۸,۹	۳۸,۹	۳۸,۹
	کم	۷۳	۳۹,۵	۳۹,۵	۷۸,۴
	تاحدی - متوسط	۳۰	۱۶,۲	۱۶,۲	۹۴,۶
	زیاد	۱۰	۵,۴	۵,۴	۱۰۰,۰
	خیلی زیاد	۰	۰	۰	
	جمع	۱۸۵	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	

قانون از جهات مختلف طبقه‌بندی شده که از جمله قوانین ماهوی شکلی، قوانین آمری و تفسیری، قانون عام و قانون خاص، قانون مجمل و قانون مبین است. در این پژوهش منظور بیان سلسله مراتب از جهت اعتبار و قدرت بیان مقررات حقوق نوشته (معنی عام قانون) می‌باشد این اعتبار قانون را می‌توان به شرح زیر تقسیم کرد:

۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ۲- قانون عادی؛ ۳- قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۴- عهدنامه‌های بین‌المللی؛ ۵- مصوبات قوه مجریه؛ و ۶- مصوبات کمیته‌ها و شوراهایی که از نظر قانونی می‌توانند آیین‌نامه و دستورالعمل صادر کنند (مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ...).

یکی از مهم‌ترین اصل‌های مرتبط با تمرکززدایی در قانون اساسی، اصل ۴۴ است. این اصل و تفسیر بعدی آن، تمرکززدایی در اقتصاد کشور را مورد تأکید و نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار کرده است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این سه بخش مطابق باشد، از محدوده قوانین اسلام خارج نشود، موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و باعث زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانونی قرار می‌گیرد.

در سال ۱۳۸۴، ابلاغیه مقام معظم رهبری درباره سیاست‌های کلی اصل ۴۴، سبب تقویت محتوای تمرکززدایی اقتصادی این اصل شد. هدف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی حکومت مرکزی در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها بود. (Khamenei, 2005)

با توجه به ظرفیت‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصول دوم، سوم، هفتم، دوازدهم، چهل و چهارم و فصل هفتم قانون اساسی و همچنین روح حاکم بر قانون اساسی مبتنی بر مشارکت جو بودن و شهروندمدار بودن تمام اصول آن می‌توان از این قانون به‌عنوان یک قوانین متعالی و ایده‌آل نام برد که محقق‌ساختن کامل آن نیز همواره از آرمان‌های امام خمینی (ره) و همه شهیدان انقلاب اسلامی بوده است. اما با بررسی سایر قوانین در کشور به تناقض‌های زیادی بین اهداف مشخص شده در

قانون اساسی و قوانین عادی کشور حوزه میزان تمرکززدایی و مشارکت مردم در اداره امور محلی خود مواجه خواهیم شد.

همچنین بیش از ۸۳ درصد جامعه آماری این پژوهش معتقدند قوانین و مقررات یکسان یا مشابه برای کشور، بهره‌وری و کارایی قوانین را در اداره امور محلی به شدت کاهش می‌دهد.

جدول ۹. وضع قوانین و مقررات یکسان برای نواحی مختلف تا چه میزان بهره‌وری قوانین را کاهش می‌دهد؟

		فراوانی	درصد	درصد معتبر	فراوانی تجمعی
طیف	خیلی کم	۶	۳,۲	۳,۲	۳,۲
	کم	۱۴	۷,۶	۷,۶	۱۰,۸
	تاحدی - متوسط	۱۱	۵,۹	۵,۹	۱۶,۸
	زیاد	۵۴	۲۹,۲	۲۹,۲	۴۵,۹
	خیل زیاد	۱۰۰	۵۴,۱	۵۴,۱	۱۰۰,۰
	جمع	۱۸۵	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	

بر اساس آزمون آماری به آزمون آماری t تک نمونه‌ای و تفاوت ۴ نمره‌ای با میانگین با احتمال ۹۵ درصد فرضیه تحقیق مبنی بر آسیب بودن این شاخص تایید می‌گردد. عدد ثابت این شاخص در آزمون آماری ۱۲ محاسبه شد. (T=24, df=107, sig<0/05)

جدول ۱۰. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای برای مغفول ماندن ظرفیت‌های قانونی

متغیر	t	درجات آزادی	Sig. سطح معنی داری	تفاوت میانگین
مغفول ماندن ظرفیت‌های قانونی	۱۹,۰۰	۱۰۷	۰۰	۴,۰۰

### تداوم فرهنگ سیاسی متملق و اقتدارگرا

طی پژوهش، برای موضوع تداوم فرهنگ سیاسی متملق و اقتدارگرا دو پرسش طراحی گردید اولی در خصوص زمینه‌های تاریخی بلندمدت تا چه میزان در تداوم نظام متمرکز نقش داشته و دوم اینکه این فرهنگ متملق‌گو، اقتدارگرا و ارادت‌سالار تا چه متاثر از نظام متمرکز است؟ و نتایج تحلیل‌های آماری آن نشان می‌دهد بیش از ۶۶ درصد پاسخگویان معتقد بودند که این زمینه تاریخی بلند مدت که اقتدارگرا بوده



و تملق در آن جایگاه خوبی داشته سبب با توجه به ویژگی تمرکزگرایی امور و ساختارها به تداوم این فرهنگ اشتباه کمک شایان توجهی نموده است؛ چه اینکه با انقلاب اسلامی بسیاری از این خرده فرهنگ‌های اشتباه و غلط نیز می‌بایست از بین می‌رفت اما به گونه‌های دیگری نمود و بروز پیدا کرده است. بر همین اساس بیش از ۸۵ درصد جامعه آماری این پژوهش معتقد بودند تداوم فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و ارادت سالار در سلسله مراتب اداری شدید بعد از انقلاب ناشی از نظام متمرکز و سیستم‌های وابسته آن می‌باشد.

همچنین بر اساس یافته‌های تحقیق معیار ثابت برای شاخص تداوم فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و مملق گو ۶ محاسبه گردیده است و منطبق با آزمون آماری  $t$  تک نمونه‌ای و با توجه به اختلاف معنی دار میانگین (تفاوت میانگین = ۴) با احتمال ۹۵ درصد فرضیه تحقیق مبنی بر آسیب بودن این شاخص تایید می‌گردد ( $T=14, df=107, sig</0/05$ ).

جدول ۱۱. نتایج آزمون  $t$  تک نمونه‌ای برای تداوم فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و مملق گو

متغیر	$t$	درجات آزادی	Sig. سطح معنی داری	تفاوت میانگین
تداوم فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و مملق گو	۱۴	۱۰۷	۰/۰۵	۲/۰۶

#### عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها و فقدان کارآمدی

فرآیندها نتیجه نهایی آن چیزی است که سیستم‌های بوروکراتیک پیش‌بینی کرده‌اند، مدیران در آن دخالت کرده‌اند و در نهایت مسیری ترسیم شده است که وظایف، مسئولیت‌ها و چگونگی انجام کارهای و فعالیت‌ها در آن مشخص می‌شود. در نظام متمرکز همه فرآیندها به مرکز ختم می‌شود و مرز تفکیک بین فرآیندهای محلی و ملی یا به درستی روشن و شفاف نیست و یا اینکه همه فرآیندها در نهایت به یک مرکزیت ختم می‌شوند. واقعیت آن است که همه فرآیندها و مسئولیت‌ها نیاز نیست به مرکز منتهی شوند و باید بین فرآیندهای محلی با ابعاد و کارکرد محلی در حدود وظایف تصدی‌گری و بعضاً حاکمیتی را بتوانند مسئولین محلی تصمیم‌گیری نمایند و یا فرآیندهای محلی را بنا به اقتضات محلی تغییر دهند اما در نظام متمرکز اینگونه نیست و همه امورات چه حاکمیتی و چه تصدی‌گری در هر دو مقیاس ملی و محلی به صورت متمرکز تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری می‌شود.

یکی از چالش‌هایی که همواره مدیران ارشد از آن به‌عنوان یک معضل یاد می‌کنند بحث ایجاد تناسب بین منابع و چگونگی بهینه استفاده از آن‌ها به‌منظور دریافت خروجی و نتایج مطلوب است؛ بحث کارایی (دُرست انجام دادن کاری) و اثربخشی<sup>۲</sup> (انجام کار دُرست منطبق با هدف مشخص شده) که منتج به بهره‌وری<sup>۳</sup> می‌گردد نیز محل تلاقی این دو در سازماندهی و ساخت سیاسی فضای ملی است که می‌تواند سبب جلوگیری از هدر رفتن منابع و امکانات کشور شود. اگر بهره‌وری در امور و فعالیت‌ها وجود داشته باشد اما با سرعت پایین، با استفاده از روش‌های پیچیده یا قدیمی انجام شود که در نهایت نتواند مشکلی از دغدغه‌های مردم حل کند کارآمدی لازم را نداشته است.

تقریباً روزی نیست که مدیران اجرایی کشور مصاحبه نکنند و از اینکه در حوزه استحفاظی کاری آن‌ها و یا در فضای جغرافیایی محل خدمت آن‌ها فعالیتی موازی توسط یک دستگاه اجرایی دیگر در حال رخ دادن است یا اختیار لازم را برای انجام امور محوله ندارند، گلایه نداشته باشند. حقیقت آن است که بخشی از عدم کارایی‌ها، اثربخشی‌ها، بهره‌وری‌ها و در نهایت کارآمدی‌ها از این منتج می‌شوند که هر دستگاهی در فضای ملی و محلی ماموریت‌ها و اهداف خود و همچنین راه‌های رسیدن به آن‌ها را یا نمی‌داند یا به واسطه نگاه شخصی مدیران ارشد آن، فرآیندها و ماموریت‌های آن مجموعه‌ها را تغییر می‌دهند. این همه در کنار لیاقت فردی مدیران می‌تواند جلوه و نمود مثبت یا منفی این موضوع را دوچندان کند.

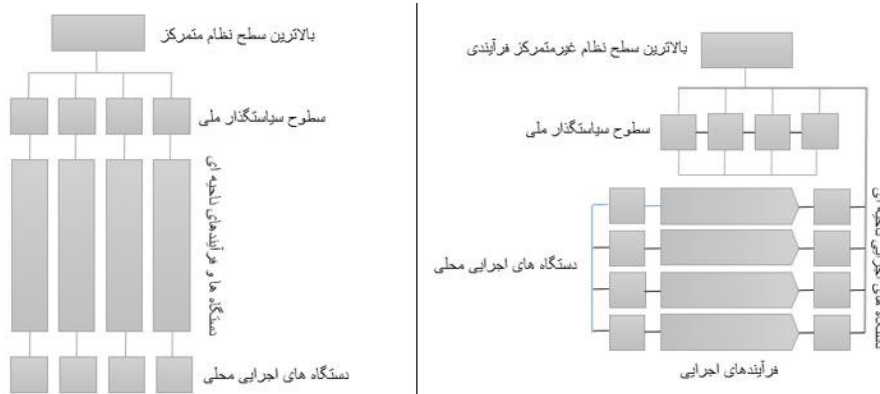
#### فرآیند محور نبودن فعالیت‌ها

مدیریت ساختار اداری اجرایی مبتنی بر فرآیند، روابط تامین‌کنندگان و ذینفعان یا شهروندان را با فرآیندهای نشان می‌دهد. تفاوت میان «وظیفه» و «فرآیند» همانند تفاوت میان جزء و کل است. ساختار متمرکز مبتنی بر وظیفه واحدی از انجام کار مشخصی است؛ فعالیتی که معمولاً یک یا چند نفر بدون توجه به فرجام انجام می‌دهند. در برابر، فرآیند، گروهی از وظیفه‌های به هم پیوسته است که با همدیگر، نتیجه ای با ارزش از دید ذینفعان یا شهروندان را به بار می‌آورند. برای مثال، انجام یک سفارش یک فرآیند است؛ فعالیت‌هایی که کالا را به دست مشتری می‌رسانند. این فرآیند از وظیفه‌های گوناگونی درست

- 
1. Efficiency
  2. Effectiveness
  3. productivity

می‌شود که در ساختار اداری اجرایی فرآیند محور اصالت با انجام صحیح فرآیند است و در ساختارهای وظیفه محور اصالت با انجام وظیفه فارغ از نتیجه است.

ساختارهای و ارکان نظام متمرکز در جمهوری اسلامی ایران بر اساس صرفاً وظایف در نظام آمایش سرزمین شکل گرفته است نه بر اساس یک مدل فرآیند محور که دستگاه‌های اجرایی مکمل فعالیت‌های یکدیگر باشند بنابراین ساختارهای نظام اداری اجرایی مبتنی بر یک ساختار سلسله مراتبی است که در راس هرم بایکدیگر ارتباط برقرار می‌کنند وقتی در سلسله مراتب پایین تر برنامه‌ها به قصد اجرایی شدن ابلاغ می‌شوند دارای ارتباط فرآیندی نیستند.



شکل ۱. سازماندهی فرآیندها در ساخت سیاسی فضای ملی متمرکز و غیرمتمرکز

یکی از تفاوت‌های ساختارهای نظام اداری اجرایی فرآیند محور و نظام وظیفه‌محور در کاهش موازی کاری است؛ در این نظام اداری اجرایی فعالیت‌های خروجی یک سازمان به‌عنوان ورودی سازمانی دیگر در نظر گرفته می‌شود و ارتباط با یکدیگر می‌باشند بنابراین در امور یکدیگر کمتر تناقض و موازی کاری شکل خواهد گرفت. تفاوت بعدی سازمان فرآیند محور وظیفه محور در حدود اختیارات و مسئولیت‌های ذاتی ساختارها و نهادهای محلی در سطوح پایین مدیریت و سازماندهی سیاسی فضا است عموماً در ساختارهای متمرکز وظیفه‌محور وظایف و اختیارات ذاتی قانونی نیست و ماموران و کارگزاران مکلف به تکالیفی هستند که از مرکز برای آن‌ها ارسال می‌شود و آن‌ها مسئول کارآمدی یا ناکارآمدی آن نیستند و

می‌بایست آن‌ها ولو اینکه با اقتضائات محلی سازگار نباشد اجرایی نمایند، در بسیاری موارد نیز اختیار تغییر در آن‌ها را ندارند. گاهی نیز به سبب اینکه این طرح‌ها و برنامه‌ها کارآمدی لازم را نداشته است از دید مدیران مرکز ناشی از سو مدیریت مدیران محلی می‌باشد و منجر به تغییر مدیران محلی نیز می‌گردد. بر اساس نتایج این تحقیق بیش از ۸۰ درصد جامعه آماری پژوهش معتقدند که نظام متمرکز اداری اجرایی که بر اساس وظیفه محوری فعالیت می‌کند اختیارات را محدود و مسئولیت ذاتی قانونی را از مدیران اجرایی سلب می‌نماید و سبب کندی در فرآیندها و در نهایت عدم کارآمدی سیستم نظام اداری اجرایی می‌گردد.

جدول ۱۲. اختیارات محدود، متغیر و عدم مسئولیت ذاتی قانونی مسئولان محلی در اداره امور تا چه میزان

ناشی از نظام متمرکز وظیفه‌محور می‌باشد؟

		فراوانی	درصد	درصد معتبر	فراوانی تجمعی
طیف	خیلی کم	۲	۱,۱	۱,۱	۱,۱
	کم	۲	۱,۱	۱,۱	۲,۲
	تاحدی - متوسط	۳۰	۱۶,۲	۱۶,۲	۱۸,۴
	زیاد	۸۶	۴۶,۵	۴۶,۵	۶۴,۹
	خیل زیاد	۶۵	۳۵,۱	۳۵,۱	۱۰۰,۰
	جمع	۱۸۵	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	

#### عدم تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی از غیر حاکمیتی

علی‌رغم تأثیر آشکاری که تفکیک امور حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در حقوق و تکالیف افراد جامعه دارد، تعریف دقیق و روشنی از امور حاکمیتی در قوانین ارائه نشده است. البته با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، در ماده ۸ اعمال حاکمیتی از منظر قانون‌گذار تعریف شده است که چون بسیار کلی و تعریف ارائه شده است می‌توان تفاسیر گوناگونی بر آن نهاد و زمینه اختلاف هنوز باز است. لیکن طبق نظر نگارنده از امور حاکمیتی و غیر حاکمیت به نظر می‌رسد تعریف زیر می‌تواند جایگزین تعاریف ارائه شده قرار بگیرد:

«امور حاکمیتی آن دسته از امور اجرایی، قضایی، تقنینی و امنیتی است که منافع آن به صورت مستقیم و گسترده در مقیاس ملی و محلی مورد استفاده عموم مردم قرار می‌گیرد و در صورت نقصان در آن سبب

خداشه دار شدن حاکمیت و تحت تاثیر قرار دادن امنیت ملی کشور می‌گردد و به سبب واگذاری آن به سایر بخش‌های عمومی، تعاونی و یا خصوصی؛ منجر به وابستگی حاکمیت به غیر یا انحصار در ارائه آن خدمات گردد»

در کشور به واسطه اینکه بر مبنای هر تعریف و یا تفسیری که از قوانین فوق به عمل می‌آید برخی از خدمات برون‌سپاری می‌شوند و برخی نمی‌شوند؛ بسیاری از خدماتی که در سطح محلی از جنس خدمات‌رسانی‌های معمول محلی است در زمره امور حاکمیتی در نظر گرفته می‌شود و برون‌سپاری آن رخ نمی‌دهد و گاهی نیز برعکس امور حاکمیتی، به اشتباه امور تصدی‌گرایانه تلقی می‌گردد و برون‌سپاری می‌گردد. بنابراین لازم است در تحول ساختار نظام اداری اجرایی کشور فرآیندهایی که حاکمیتی هستند به‌طور دقیق از فرآیندها و خدماتی که تصدی‌گرایانه و خدماتی - رفاهی محلی هستند تفکیک گردد تا به روشنی مرز بین این دو مشخص شود و از طرفی نهادهای محلی بتوانند برنامه‌ریزی بهتری برای توسعه نواحی خود داشته باشند. از این ۷۶ درصد جامعه آماری این پژوهش نیز معتقد بودند که عدم تفکیک فرآیندهای حاکمیتی از غیرحاکمیتی یکی از آسیب‌هایی است که در نظام متمرکز رخ داده است و به علت کنترل شدید نواحی و اینکه به‌صورت ذاتی نظام متمرکز تمایل دارد همه فعالیت‌ها و فرآیندها حاکمیتی باشند این موضوع سبب شکست طرح‌های تمرکززدایی نیز شده است.

جدول ۱۳. تا چه میزان عدم تفکیک فرآیندهای حاکمیتی از فرآیندهای تصدی‌گری؛ عامل عدم موفقیت

طرح‌های تمرکززدایی در ایران بوده است؟

	فراوانی	درصد	درصد معتبر	فراوانی تجمعی
طیف	خیلی کم	۴	۲,۲	۲,۲
	کم	۰	۰	۰
	تاحدی - متوسط	۳۹	۲۱,۲	۲۱,۲
	زیاد	۱۰۷	۵۷,۸	۵۷,۸
	خیل زیاد	۳۵	۱۸,۹	۱۸,۹
	جمع	۱۸۵	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰

بنابراین هماهنگونه که مشاهده شد نظام تمرکز تاحد زیادی سبب عدم تفکیک فرآیندهای حاکمیتی از غیرحاکمیتی، عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و نبودن مسئولیت ذاتی قانونی مسئولین محلی و همچنین وجود اشکالاتی در نظام بهره‌وری و کارآمدی منجر شده است.

همچنین بر اساس یافته‌ها و محاسبات تحلیلی آماری تحقیق معیار ثابت برای شاخص عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها ۹ محاسبه گردیده است و منطبق با آزمون آماری  $t$  تک نمونه‌ای و با توجه به اختلاف معنی دار میانگین (تفاوت میانگین = ۳) با احتمال ۹۵ درصد فرضیه تحقیق مبنی بر آسیب بودن این شاخص تایید می‌گردد ( $T=22, df=107, sig<0/05$ ).

جدول ۱۴. نتایج آزمون  $t$  تک نمونه‌ای برای عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها

متغیر	$t$	درجات آزادی	Sig. سطح معنی داری	تفاوت میانگین
عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها	۲۲	۱۰۷	۰/۰۵	۳/۰۰

#### عدم توسعه حزب‌گرایی

حزب در حقیقت گردهمایی پایدار گروهی از مردم تحت لوای جریان‌ها و جناح‌های سیاسی است که عقاید مشترکی دارند، و با پشتیبانی آن‌ها برای به دست آوردن قدرت سیاسی از راه‌های قانونی مبارزه می‌کنند. لاپالمبارا واینر تعریفی از احزاب جدید به دست می‌دهند که متضمن چهار شرط اساسی بوده و مورد قبول اکثر نویسندگان قرار گرفته است. این چهار شرط به خوبی ویژگی احزاب جدید و فرق آن‌ها با دیگر تشکل‌های سیاسی و اجتماعی را نشان می‌دهد: نخست آنکه حزب مستلزم وجود سازمان و تشکیلات پایداری است که حیات سیاسی آن از حیات بنیانگذاران آن فراتر باشد. دوم آنکه تشکیلات حزبی دارای سازمانی مستقر در محل همراه با زیر مجموعه‌هایی باشد که در سطح ملی و محلی فعالیت داشته و با یکدیگر روابط منظم و متقابل داشته باشند. سوم آنکه اراده رهبران ملی و محلی حزب بر کسب قدرت استوار باشد نه اعمال نفوذ، چهارم آنکه حزب باید در پی کسب حمایت عمومی به ویژه از طریق انتخابات باشد (Soleimani & Naghibzadeh, 2009: 44). اما باید اذعان نمود که این چرخه و فرآیند سیاسی و پیدایش و تکوین احزاب سیاسی در ایران معاصر، پیش از انقلاب اسلامی، سرنوشتی غم‌انگیز

داشته است؛ زیرا هیچ‌گاه احزاب و تشکل‌های سیاسی از فضای آزادی برای تکامل سازمانی و فکری در هیچ برهه‌ای بهره‌مند نبوده‌اند (Akhavan Kazemi, 2008: 23).

پژوهش‌های انجام شده در مورد فعالیت احزاب و تشکل‌های سیاسی در تاریخ ۱۰۰ سال اخیر ایران، نشان می‌دهد که متوسط عمر احزاب در کشور، ۶/۴ سال بوده و تعداد سال‌های عمر این احزاب نیز بین ۱ تا ۴ سال و ۱/۲۱ درصد آن‌ها نیز بیش از ۱۰ سال عمر کرده‌اند. اکثریت احزاب (۱۷/۵ درصد) در عمر ۴ سالگی از عرصه مبارزات سیاسی حذف شده‌اند. این واقعیت، نشان دهنده ناپایداری احزاب و موقتی بودن حضور آن‌ها (عمر کوتاه فعالیت حزبی) در صحنه سیاست ایران است. ریشه این موضوع در سابقه کم‌تحرز و فعالیت‌های رسمی احزاب در ایران است. در سال‌های بعد از انقلاب تاکنون به‌هیچ‌وجه احزاب مردمی و خودجوش واقعی که مؤثر بر حاکمیت و اتخاذ تصمیم‌گیری‌های سیاسی باشند سر کار نیامده‌اند و هر چند احزابی محتاطانه و بعضاً موسمی و منقطع فعالیت می‌کنند، کاربرد عنوان احزاب برای این‌گونه تشکل‌ها محل تردید است؛ چون اکثر آن‌ها با روی کار آمدی دولتی تشکیل و مورد حمایت قرار می‌گیرند و به علت ریشه‌دار نبودن موضوع با تغییر دولت‌ها احزاب دیگری فعال شده و تغییرات اساسی رخ می‌دهد و این موضوع نشان دهنده نقش حکومت در حمایت از گروه‌ها و احزاب مورد تایید خود است. همچنین بیش از ۴۰ درصد جامعه آماری مورد مطالعه در این پژوهش معتقد بوده‌اند که احزاب و تشکل‌های سیاسی مخالف جریان دولت حاکم، در نظام متمرکز خیلی کم و کم می‌توانند بر جریانات سیاسی اثر گذار و فعال باشند.

جدول ۱۵. احزاب و تشکل‌های سیاسی مخالف جریان دولت حاکم، تا چه میزان می‌توانند در یک نظام

متمرکز اثرگذار و فعال باشند؟

		فراوانی	درصد	درصد معتبر	فراوانی تجمعی
طیف	خیلی کم	۱۶	۸,۶	۸,۶	۸,۶
	کم	۶۷	۳۶,۲	۳۶,۲	۴۴,۹
	تاحدی - متوسط	۳۳	۱۷,۸	۱۷,۸	۶۲,۷
	زیاد	۴۶	۲۴,۹	۲۴,۹	۸۷,۶
	خیلی زیاد	۲۳	۱۲,۴	۱۲,۴	۱۰۰,۰
	جمع	۱۸۵	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	

بیش از ۴۲ درصد حجم نمونه این تحقیق معتقد بوده‌اند که احزاب و تشکل‌های سیاسی در نظام متمرکز کنونی کشور به‌منظور به‌دست‌آوردن قدرت کم و خیلی کم می‌توانند تلاش کنند و امیدی به قدرت رسیدن از طریق احزاب عملاً خیلی کم وجود دارد، همچنین بر اساس یافته‌های تحقیق معیار ثابت برای شاخص عدم توسعه حزب‌گرایی ۶ محاسبه گردیده است و منطبق با آزمون آماری  $t$  تک نمونه‌ای و با توجه به اختلاف معنی دار میانگین (تفاوت میانگین = ۱) با احتمال ۹۵ درصد فرضیه تحقیق مبنی بر آسیب بودن این شاخص نیز تایید می‌گردد ( $T=16, df=107, sig<0/05$ ).

جدول ۱۶. نتایج آزمون  $t$  تک نمونه‌ای برای عدم توسعه حزب‌گرایی

متغیر	$t$	درجات آزادی	Sig. سطح معنی داری	تفاوت میانگین
عدم توسعه حزب‌گرایی	۱۶	۱۰۷	۰/۰۵	۱/۰۰

#### عدم مسئولیت‌پذیری، حس تعلق و پاسخگویی مسئولین محلی

با توجه به اینکه در نظام متمرکز بسیاری از برنامه‌ها و طرح‌ها توسط دولت مرکزی به ماموران و دستگاه‌های اجرایی محلی ابلاغ می‌شوند و کارگزاران محلی اجراکننده ابلاغات می‌باشند بنابراین در صورتی که با اعتراض نیز مواجه شوند خود را مامور و معذور معرفی کرده مسئولیت اقدامات و یا برنامه‌هایی که در حال اجرا کردن آن‌ها هستند را بر عهده نمی‌گیرند. یکی از مواردی که همیشه دولت مردان در نظام متمرکز به آن تاکید دارند حس تعلق به دولت بر سر کار است و تلاش می‌کنند برای مدیران اجرایی محلی خود نیز حس تعلق را افزایش دهند و همواره از افرادی استفاده می‌شود که به هر دلیلی به طرح‌ها و برنامه‌های آن‌ها به‌عنوان طرح‌ها و برنامه‌های خود بنگرد. از این رو در نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها که مدیران اجرایی آن طی فرآیند دیگری انتخاب و منصوب می‌شوند نظارت و کنترل بر آن‌ها دولت مرکزی را حکومت بسیط با چالش مواجه می‌کند و با مسئولین محلی مواجه می‌شود که به دولت آن‌ها حس تعلق کمتری دارد و در برابر طرح‌ها و برنامه‌های آن‌ها اگر مقاومت نکنند خود را مامور حکومت و معذور معرفی می‌نمایند.

منطبق با تحلیل‌های آماری انجام شده مشخص شد بیش از ۸۲ درصد از جامعه آماری ۱۸۵ نفری این پژوهش معتقدند نظام متمرکز زیاد و خیلی زیاد در کاهش مسئولیت‌پذیری مقامات محلی موثر می‌باشد و



چون خود را نسبت به برنامه‌ها و طرح‌هایی که در حال اجرای آن‌هاست مشارکت جو مشارکت‌کننده نمی‌داند. و همچنین ۹۲ درصد پاسخگویان این پژوهش معتقد بوده‌اند که این عدم مسئولیت‌پذیری مقامات محلی در قبال طرح‌ها و برنامه‌های دولت مرکزی و همچنین عدم پاسخگویی مناسب آن‌ها به مردم در خصوص مسائل و مشکلاتشان در ارتباط با همان طرح‌ها و برنامه‌ها به شدت سبب کاهش حس تعلق جمعی و روحیه مردم نیز می‌شود.

همچنین بر اساس یافته‌های آماری تحلیلی بر اساس آزمون‌های پیش‌بینی شده معیار ثابت برای شاخص عدم مسئولیت‌پذیری، حس تعلق و پاسخگویی مسئولین ۶ محاسبه گردیده است و منطبق با آزمون آماری  $t$  تک نمونه‌ای و با توجه به اختلاف معنی دار میانگین (تفاوت میانگین=۲) با احتمال ۹۵ درصد فرضیه تحقیق مبنی بر آسیب بودن این شاخص تایید می‌گردد ( $T=22, df=107, sig<0/05$ ).

جدول ۱۷. نتایج آزمون  $t$  تک نمونه‌ای برای عدم مسئولیت‌پذیری، حس تعلق و پاسخگویی مسئولین

متغیر	$t$	درجات آزادی	Sig. سطح معنی داری	تفاوت میانگین
عدم مسئولیت‌پذیری، حس تعلق و پاسخگویی مسئولین	۲۲	۱۰۷	۰/۰۵	۲/۰۰

### تجمع فشارها بر دولت مرکزی

در نظام متمرکز به واسطه اینکه حکومت مرکزی همه تصمیمات را می‌گیرد و خود نیز مجری آن است حجم فشار ناشی از آن نیز قابل‌پیش‌بینی است بنابراین در اکثر موارد رئیس‌جمهور ایران در دوره‌های مختلف از فشارهایی بر دولتش صحبت به میان می‌آورد که مسئول به وجود آورنده آن‌ها نبوده اما باید در آینده پاسخگوی آن‌ها باشد، چون او میراث دار گذشتگان بوده و آیندگان نیز میراث دار دولت مستقر خواهند بود و در این میان اگر دولت قبلی برای دولت آینده گندمی کاشته باشد دولت بعدی می‌تواند از محصول آن برای کارآمد جلوه دادن خود استفاده کند، لکن همه طرح‌های اینگونه نیست که در یک دوره چهارساله یا نهایت دو دوره به ثمره برسد بنابراین این فشارها دو لبه دارند که هر دولتی بر سر کار می‌آید در نظام متمرکز با آن مواجه خواهد بود. بر اساس تحلیل داده‌های آماری این پژوهش بیش از ۹۳ درصد از پاسخگویان جامعه آماری معتقد بودند نظام متمرکز سبب می‌شود همه خلاءها، ناکارآمدی‌ها و

فشارهای ناشی از عملکردهای منفی، فقط بر دوش دولت مرکزی بار شود و کسی خود را مسئول فعالیتی که در ناحیه جغرافیای و یا سازمان متبوع انجام می‌دهند نداند.

بر اساس یافته‌های آماری این پژوهش مشخص شد ۸۹ درصد نیز از جامعه آماری این پژوهش معتقدند که نظام متمرکز کشور به علت اینکه سرنوشت همه امورات را در دست دارد سبب افزایش نامتعارف انتظارات از دولت مرکزی نیز شده است. در نهایت بر اساس یافته‌های آماری تحلیلی بر اساس آزمون‌های پیش بینی شده معیار ثابت برای شاخص تجمع فشارها بر دولت مرکزی ۶ محاسبه گردیده است و منطبق با آزمون آماری  $t$  تک نمونه‌ای و با توجه به اختلاف معنی دار میانگین (تفاوت میانگین = ۲) با احتمال ۹۵ درصد فرضیه تحقیق مبنی بر آسیب بودن این شاخص تایید می‌گردد (,  $T=21$ ,  $df=107$ ,  $\text{sig}<0/05$ ).

جدول ۱۸. نتایج آزمون  $t$  تک نمونه‌ای برای تجمع فشارها بر دولت مرکزی

متغیر	$t$	درجات آزادی	Sig. سطح معنی داری	تفاوت میانگین
تجمع فشارها بر دولت مرکزی	۲۱	۱۰۷	۰/۰۵	۲/۰۰

### نتیجه‌گیری

بدیهی است هرگونه تلاش برای سازماندهی نظام فضایی در قلمرو هدایت خردمندان آن مستلزم شناخت صحیح نیروهای محرکه بازساخت فضایی می‌باشد. به ویژه در دهه‌های اخیر در مغرب زمین هرچه بیشتر نهاد حکومت تابعی از رابطه چندجانبه بین گروه‌های اجتماعی و دارای کارکرد تعادل بخش به این رابطه بوده است. در حالی که در ایران پیش از تکوین دولت بسیط متمرکز هیچ یک از مناسبات سرمایه‌داری شکل نگرفته بود و در ابتدای سده معاصر نیز حکومت سرزمینی در ایران از ساخت ایلاتی و نظم سنتی خود خارج نشده بود. بر این مبنا انطباق تئوریک سیر تکوین حکومت مدرن در ایران با نمونه مشابه آن در غرب متفاوت بوده و در عین حال این سیر متفاوت ناشی از ویژگی‌های فضایی در ایران در ابعاد انسانی و طبیعی بوده است. بنابراین، آسیب‌های بیان شده به این معنی نیست که باید راه غرب یا شرق را می‌بایست در حکومت داری طی نمود که توسعه یافته شد؛ بلکه برعکس آسیب‌های متفاوت نسبت به آسیب‌های سایر کشورها نشان دهنده این است که ایران با توجه به اقتضات ژئوپلیتیک، اقتصادی، فرهنگی، انسانی و طبیعی می‌بایست نسخه مخصوص به خود را در کاهش آسیب‌های ارائه شده داشته

باشد تا بتواند مسیر پیشرفت را که وابسته به عوامل بسیاری است (هر یک از آن‌ها می‌بایست به خوبی کالبدشکافی شوند) به خوبی شناسایی شوند و برای آن‌ها برنامه‌ریزی دور اندیشانه ای نمود. از این رو به نظر می‌رسد به‌عنوان اولین راهبرد با توجه به درجه و اولویت بندی مشخص شده در این پژوهش ابتدا می‌بایست راهبردی جهت افزایش توجه عملیاتی به ویژگی‌های محلی و اقتضانات آن در نظر گرفت به شکلی که به‌صورت حقیقی مردم محلی نسبت به امور محلی خود منطبق با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به سرنوشت محلی خود تصمیم‌گیری داشته باشند و برای هرگونه تایید و مجوزی نیاز به حضور در پایتخت و تمرکز قدرت نباشد.

#### جدول ۱۹. نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای و اولویت بندی آسیب‌های پژوهش

ردیف	آسیب‌ها (متغیرها)	t	درجات آزادی	Sig. سطح معنی‌داری	تفاوت میانگین
۱	کم توجهی به اقتضانات ویژگی‌های محلی	۳۳,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۵,۰۰
۲	مغفول ماندن ظرفیت‌های قانونی و قانون گذاری	۲۴,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۴,۰۰
۳	ناکارآمدی نظام اداری اجرایی	۲۴,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۴,۰۰
۴	بی‌عدالتی فضایی و توسعه نامتوازن	۳۳,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۴,۸۰
۵	مشارکت ناقص مردم در اداره امور محلی	۳۳,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۳,۰۰
۶	عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها	۲۲,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۳,۰۰
۷	عدم مسئولیت‌پذیری، حس تعلق و پاسخگویی مسئولین محلی	۲۲,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۲,۰۰
۸	تجمع فشارها بر دولت	۲۱,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۲,۰۰
۹	عدم توسعه حزب‌گرایی	۱۶,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۱,۰۰
۱۰	تداوم فرهنگ سیاسی اقتدارگرا و متملق‌گو	۱۴,۰۰	۱۰۷	۰۰,۰	۲,۰۶

#### تقدیر و تشکر

انجام این پژوهش مستلزم همکاری موثر مجموعه‌هایی بود که با معرفی خبرگان علمی و اجرایی خود به غنای مباحث کمک شایانی کرده‌اند؛ بنابراین، نویسندگان بر خود لازم می‌دانند، از همه نخبگان علمی و اجرایی کشور که در اکثر استان‌ها به خوبی ما را همراهی کردند و نظرات ارزشمندشان را در قالب مصاحبه و پرسشنامه‌هایی که به‌صورت رفت و برگشت در اختیارشان قرار گرفت و با توجه به مسئولیت‌های

پرمشغله خود به تکمیل و ارسال آن‌ها اهتمام داشتند تشکر و قدردانی نمایم. همچنین از دانشگاه تهران نیز به جهت حمایت مادی و معنوی و ایجاد فرصت کافی به‌منظور به سرانجام رسیدن این پژوهش کمال تشکر را داریم.

#### کتابنامه

1. Ahmadi, H. (2010). *Ethnicity and ethnocentrism in Iran*. Iran, Tehran: Ney Publishing. [In Persian]
2. Akhavan Kazemi, B. (2008). Parties autopsy in Iran. *Zamaneh Magazine*, 7(78), 34-41. [In Persian]
3. Asghari, R., & Mohseni, S.J. (2014). The role of government in the evolution of the country's administrative system. *Journal of Economic Research*, 14(6), 41-54. [In Persian]
4. Azkia, M., & Ghaffari, G. (2016). *Sociology of development*. Iran, Tehran: Research Office of Kayhan Institute. [In Persian]
5. Bashirieh, H. (1999). *Barriers to Political development in Iran*. Iran, Tehran: Gam No Publications. [In Persian]
6. Bouvard, T., & Lofler, A. (2013). *Governance and Public Management*. (A. Rahimian Trans.). Iran, Tehran: Shahr Publishing Institute Publications, by order of the Deputy of Planning and Urban Development of Tehran Municipality. [In Persian]
7. Bryer, T.A. (2003). *Bureaucratization and active citizenship: approaches to administrative reform*. U.S., Los Angeles C.A.: Pi Alpha Alpha Publications.
8. Chang, H., & Midry, A. (2014). *Political economy, industrial policy*. (A. Ghodjani Trans.). Iran, Mashhad: Novin Tarahan Azad Publications. [In Persian]
9. Constitution of the Islamic Republic of Iran of 1979(1989). *The official rules system of the research center of the Islamic consultative assembly*. Retrieved from [http://rc.majlis.ir/fa/content/iran\\_constitution](http://rc.majlis.ir/fa/content/iran_constitution). [In Persian]
10. Erdmann, G., Elischer, S., & Stroh, A. (2011). *Can historical institutionalism be applied to political regime development in Africa?*. Germany, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
11. Expediency Discernment Council (2006). *General policies of the system*. Iran, Tehran: Expediency Discernment Council. [In Persian]
12. Farhadi Nejad, M. (2001). *Administrative corruption and control methods*. Paper presented at the Second Scientific and Research Conference on Monitoring and Inspection. Tehran, Iran [In Persian]
13. Farid, Y. (1996). *Geography and urbanism.*, Iran: Tabriz: Tabriz University Publications. [In Persian]
14. Finer, H. (1971). *The theory and practice of modern government*. (4<sup>th</sup> Ed). New York, U.S: Methoen.

15. Ghalibaf, M.B. (2012). *Local Government or spatial distribution strategy of political power in Iran*. Iran: Tehran, Amirkabir Institute Publications. [In Persian]
16. Ghalibaf, M.B. (2014). *Political construction in domestic space. unpublished manuscript textbook*. PhD Course in Political Geography, University of Tehran, Tehran Iran. [In Persian]
17. Ghalibaf, M.B. (2017). *Centralization and decentralization in contemporary Iran: a new approach*. Iran, Tehran: Tehran University Publications. [In Persian]
18. Ghalibaf, M.B., & Karami, M. (2011). Regional development in the northwest border areas of Iran (case study of aras free trade-industrial zone). *Journal of Planning and Spatial Planning; Tarbiat Modares University*, 15(3), 133-149. [In Persian]
19. Glassner, M.I. (1993). *Political geography*. U.S: New York Johan Wiley & Sons Inc.
20. Glassner, M.I., & Fahrer, C. (2004). *Political geography*. (3<sup>rd</sup> Ed.). U.S, Hoboken: NJ, Wiley.
21. Hafeznia, M.R., & Kaviani Rad, M. (2004). *New horizons in political geography*. Tehran, Iran: SAMT Publications. [In Persian]
22. Jafari, M., & Gol Khandan, A. (2015). Corruption and size of government in selected Islamic countries; Granular stiffness panel test based on bootstrap. *Iranian Journal of Economic Research*, 12(23), 9-31. [In Persian]
23. Khamenei, S.A. (2005). *Communication of the general policies of Article 44 of the Constitution by the Leader of the Islamic Revolution of Iran*. Retrieved from <https://www.leader.ir/fa>. [In Persian]
24. Khomeini, R. (2013). *Velayat-e-Faqih (Islamic Government)*. (30<sup>th</sup> Ed.). Tehran, Iran: Imam Khomeini Publishing. [In Persian]
25. Mir Haidar, D., Rasti, I., & Mirahmadi, F.S. (2013). *Fundamentals of political geography*. Iran, Tehran: SAMT Publications.
26. Momeni, M., & Faal Qayyumi, A. (2010). *Statistical data analysis using Spss*. Iran, Tehran: Iran: Ketab-e-Now Publications. [In Persian]
27. Mosallanejad, A. (2014). *Policy-making of power structure in Iran.*, Iran: Tehran Tehran University Press. [In Persian]
28. Motevaseli, M. (2010). *Economic development: concepts, theoretical foundations, institutionalist and methodological approach*. Iran, Tehran: SAMT Publications. [In Persian]
29. Najjari, R. (2000). *Causes of administrative violations and how to prevent them, improving the health of the administrative system*. Iran, Tehran: Public Management Training Center. [In Persian]
30. North, D.C. (1995). The New institutional economics and third world development. In *The new institutional economics and third world development*, J. Harriss, J. Hunter, & C. M. Lewis (Eds.), (pp. 17-26). New York: Routledge.

31. Ramezani Basri, A., & Mirfardi, A. (2014). Explaining institutionalism and its tendency to development. *Economic Journal*, 14(3-4), 121-138. [In Persian]
32. Rondinelli, D. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2-9), 47-64.
33. Saei, A. (2001). *Political-economic issues of the third world*. Tehran, Iran: SAMT Publications. [In Persian]
34. Shahram Nia, A.M. (2006). *Globalization and democracy in Iran*. Iran, Tehran: Negah-e Moaser Publishing. [In Persian]
35. Soleimani, G.A., & Naghibzadeh, A. (2009). Political renovation and formation of parties in the Islamic Republic of Iran. *Quarterly Journal of Political Science*, 39(4), 347-367. [In Persian]
36. Stampel, J. (1998). *Within the Iranian revolution*. (M. Shojaei, Trans.). Iran, Tehran: Rasa Cultural Institute Publications. [In Persian]
37. Tafreshi, E. (2018). A Study in understanding geographical factors affecting the formation of centralized political culture in Iran in the contemporary century. *Geographical Research Quarterly*, 33(128), 224-237. [In Persian]
38. Taheri, A. (2006). *Department of local organizations*. Iran, Tehran: Payame Noor University Publications. [In Persian]
39. Veblen, T.B. (1914). *The Instinct of workmanship and the state of the industrial arts*. U.S: New York: Macmillan.
40. Veisi, H. (2013). *Introduction to local government*. Iran: Tehran: SAMT Publications. [In Persian]