

دانشگاه تهران

دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی

پایان نامه فوق لیسانس

تحقیقی پیرامون

عدم تمرکز اداری در ایران و انگلستان

استاد راهنما

جناب آقای دکتر بشارت

این رساله در جلسه مورخ چهارم مرداد ماه ۱۳۵۰
هیئت رسیدگی با درجه خوب بتصویب رسید

تهیه و تنظیم از: منوچهر صبور کاشانی نژاد

بهمن ماه ۱۳۴۹

۲۴۵

دانشگاه تهران

دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی

تحقیق پیرامون

عدم تمرکز اداری در ایران و انگلستان

پایان نامه فوق لیسانس

استاد راهنما آقای دکتر بشکارت

هیئت داوران :

آقای دکتر رضائی آقای دکتر صادقیور

تمهید و تنظیم از : منوچهر صبوری کاشانی نژاد

دانشجوی فوق لیسانس رشته علوم اداری

دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی

بهمن ماه ۱۳۴۹

(الف)

”پیشگفتار“

پس از جنگ جهانی دوم فکر عدم تمرکز از طریق تفویض اختیارات محلی به مردم محل در کشورهایی که بخصوص همیشه دارای سازمان اداری بسیار متمرکز بوده اند مورد توجه قرار گرفت و اکنون در بسیاری از این کشورها اداره امور محلی درست انجمن‌هایی که از طرف مردم محل انتخاب شده اند می باشد .

در ایران فکر عدم تمرکز اداری برای نخستین بار در دوران انقلاب مشروطیت پدید آمد . بموجب قانون اساسی و قوانین دیگر انجمن‌هایی که از طرف اهالی محل انتخاب میگردید برای اداره امور محلی تشکیل شد . (هدف از تشکیل این انجمن‌ها ایجاد یک سیستم دموکراتیک اداره امور محلی از طریق شرکت دادن مردم در اداره امور و جلوگیری از استبداد حکام بود . اما متأسفانه در عمل این هدف با شکست روبرو شد .

پس از جنگ جهانی دوم که بار دیگر فکر عدم تمرکز اداری مورد توجه قرار گرفت دولت لوایحی تهیه کرد و به مجلس برد که از میان آنها میتوان لایحه قانونی شهرداریها را نام برد . این لایحه که در سال ۱۳۲۸ تصویب و بموقع اجرا گذاشته شد بزودی بعلت بروز تشنج‌های سیاسی عملاً ”موقوف‌الاجرا ماند . در سال ۱۳۳۴ قانون شهرداریها تصویب شد . بموجب این قانون به شهرداریها اختیارات محدودی برای اداره امور

(ب)

عمومی مذاقه عمل خود داده شده است. اگر چه بموجب این قانون هر شهرداری معمولاً "از دو قسمت انجمن شهرو اداره شهرداری که در رأس آن شهردار قرار دارد تشکیل میشود اما در عمل تنها قسمت دوم آن یعنی اداره شهرداری و شهردار وجود داشت و از قسمت اول آن - انجمن شهر - خبری نبود و یا اینکه این انجمن ها بطور محدود فقط در بعضی از شهرها تشکیل میشد که آنهم اغلب منحل میگردد. در چند سال گذشته بدنبال اصلاحات اجتماعی و اداری قوانین درجهت عدم تمرکز اداری بتصویب رسیده و بموقع اجرا گذاشته شده است که از آن میان میتوان قوانین مربوط به تشکیل انجمن های ده و انجمنهای شهرستان و استان را نام برد .

قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان آخرین و مهمترین گام در راه - استقرار سیستم عدم تمرکز اداری در ایران است که تاکنون برداشته شده است . چنانکه در فصل نخست این قانون آمده است هدف از تشکیل انجمن های شهرستان و استان مشارکت اهالی هر محل در اداره امور محلی و اجرای اصل سپردن کار مردم به مردم و تهیه موجبات آبادانی و عمران شهری و روستائی و تشخیص و تعیین نیازمندیهای محلی و مراقبت در تأمین آن می باشد!

در این رساله نخست عدم تمرکز اداری در ایران مورد بحث واقع شده است و

سپس سیستم عدم تمرکز اداری در انگلستان شرح داده شده و آنگاه عدم تمرکز اداری در دو کشور از نظر تطبیقی بررسی شده است. ضمناً درباره عدم تمرکز اداری و اداره امور محلی و تعاریف و اصول و اشکال و هدفهای آن تا آنجا که برای روشن شدن مفاهیمی که در این رساله بکار برده شده است لازم بوده با اختصار بحث شده است.

بررسی تطبیقی عدم تمرکز اداری در ایران و انگلستان بخصوص از دو نظر جالب است. از یک طرف ایران از جمله کشورهای است که همیشه بطور متمرکز اداره می شده است و عدم تمرکز اداری در این کشور شیوه تازه و بی سابقه‌ای است. قانون تشکیل انجمنهای شهرستان و استان در همین سالی که این رساله نگاشته می شود تصویب رسیده و این انجمنها برای نخستین بار در همین سال تشکیل شده اند. بنابراین اما اذاعات در زمینه عدم تمرکز اداری در ایران بسیار محدود و نوشته‌ها و تالیفات در این موضوع اندک است و شاید این رساله بتواند گام کوچکی باشد در این زمینه که باید از این پس مورد بررسی جامع‌تر پژوهشگران و نویسندگان و بویژه مراکز علمی و آکادمیک واقع شود. از طرف دیگر عدم تمرکز اداری در انگلستان سابقه تاریخی دیرینه دارد و دارای ریشه‌های عمیق است. می توان گفت که انگلستان بعکس ایران کشوری است که تقریباً همیشه بصورت غیر متمرکز اداره شده و حکومتهای

(ت)

محلی حتی پیشتر از حکومت مرکزی در آن کشور بوجود آمده اند. بنابراین آگاهی یافتن از چگونگی اداره امور محلی و آشنا^{ئی} با سیستم عدم تمرکز اداری تکامل یافته‌های مانند سیستم عدم تمرکز اداری در انگلستان خالی از فایده نمی‌تواند باشد بویژه آنکه مقایسه عدم تمرکز اداری در دو کشور با این خصوصیات می‌تواند آموزنده باشد. آیا ما که بتازگی این شیوه را برگزیده‌ایم و با توجه به تجربه کمی که در این زمینه داریم می‌توانیم از کشوری که در این زمینه تجربیات طولانی دارد درسهایی بیاموزیم؟ اهمیت این مساله موقعی آشکار می‌شود که می‌بینیم در اوراق صحبت‌های زیادی راجع به عدم تمرکز شنیده می‌شود که مضمون آنها اغلب حاوی تناقضات و نماینده درک و بینش خاص گویندگان آنها می‌باشد. حتی در میان مسئولان امور نیز کسانی عدم تمرکز را صرفاً "جلوگیری از تراکم بعضی امور در پایتخت از طریق دادن اختیارات بیشتر به ما موران دولت در شهرستانها و یا سپردن کار مردم به مردم را مثلاً" در زمینه

بهداشت در تشویق صاحبان سرمایه بایجاد بیمارستانهای خصوصی میدانند.*

یو * - در این زمینه مثالهای فراوانی می‌توان از مطالب روزنامه‌ها و یاران ذکر کرد که از گنجایش این رساله خارج است. بعنوان مثال در مورد سپردن کار مردم به مردم و مشارکت مردم در اداره امور مربوط بخود رجوع شود به متن سخنرانی آقای اصفیاء مدیر عامل سازمان برنامه که در تاریخ ۱۷ اردیبهشت ماه ۱۳۴۷ (در بانک مرکزی ایراد گردیده و در مجموعه سخنرانیهای بانک مرکزی سال ۱۳۴۷ چاپ شده است نیاز) قسمتی از آن نقل میشود:

(دنباله در صفحه بعد)

(ث)

بملاوه بررسی درباره عدم تمرکز اداری یکی از اقدامات خاص برای تهیه

مواد و ملائکهای طرح صحیح موضوعات مربوط بآن و رفع مشکلات مربوط در گذار -

(دنباله از صفحه قبل)

(... یکی از موارد جالب دیگر موضوع درمان است. ما در برنامه چهارم

درندار گرفتیم به عوض اینکه تمام بیمارستانها را خودمان بسازیم این کار را بسا
دادن وام و کمک به پزشکان واکذار کنیم تا خود آنها بیمارستان ایجاد کنند. منتها
البته همه آنها تمایلشان این خواهد بود که این کار را در تهران بکنند. ولی
ما این همکاری را تحت شرایطی خواهیم پذیرفت. فی المثل اگر در تهران بیمارستان
به تعداد کافی بود پزشکان اگر در تهران هستند حتماً باید در جای دیگر آیفه
خود را انجام بدهند و مطابق برنامه ما پیش بروند. در مورد بازپرداخت این وام
نظر اینست که دولت به عوض اینکه پول از آنها بگیرد این کار را بصورت مصرفی
مریضی انجام دهد و این ترتیب جایگزین وضع فعلی می شود که دولت به هر حال
عدهای مریض را مجاناً به بیمارستانها مصرفی میکند. یا آنهایی که بیمه شده اند
از طریق بیمه مصرفی می شوند. باین ترتیب فکرمی کنم که هم کار
درمان پیشرفت می کند و هم اینکه نظر پزشکان جلب می شود و
این کار از حال هم شروع شده و عده زیادی از دکترهایی که تا بحال با ایران
نی آمدند و در خارج تحصیل می کردند با این برنامه به بازگشت به
ایران و کار در وطنشان علاقمند می شوند.

از لحاظ بهداشت البته سعی در این است که بهداشت مردم واکذار شود
ولی در این راه فکرمی قدم های اولیه را می شود برداشت چون هنوز
استطاعت مردم آن طور نیست که ما امیدوار بشویم تمام کار درمان
را به مردم واکذار کنیم.

(ج)

معضلات اجتماعی ما است. شناخت مسائل و مشکلات مربوط به عدم تمرکز
اداری و اداره امور محلی و تبیین منطقی آنها علاوه بر اینکه بعنوان يك تتبع
علمی برعهده مؤسسات پژوهشی و مراکز فرهنگی و دانشگاهی است، از وظائف
عمده کسانیست که مسئولیت اجتماعی آنها در عمل با این مشکلات برخورد می‌کند.

متوجه رصبری کاشانی نژاد

بهمن ماه ۱۳۴۹

فهرست مندرجات

صفحه	عنوان
الف	پیشگفتار
	فصل اول - کلیات
۱	✓ مقدمه
۳	علت انتخاب و اهمیت موضوع
۱۲	روشهای تحقیق
۱۵	فصل بندی رساله
	فصل دوم - عدم تمرکز اداری
۲۰	الف تعاریف و اصول کلی عدم تمرکز اداری
۲۷	ب اشکال عدم تمرکز اداری
۳۰	تصریف امور محلی
۳۲	تصریف سازمان یا حکومت محلی
۳۷	۸ هدفهای عدم تمرکز
	۹ فصل سوم - عدم تمرکز اداری در ایران
۴۱	۹ ۹ ۹ زمینه تاریخی اداره امور محلی در ایران
۴۷	۹ ۹ ۹ اداره امور محلی پس از انقلاب مشروایت
۴۹	انجمن های ایالتی و ولایتی
۵۷	۹ ۹ ۹ اداره امور محلی پس از جنگ جهانی دوم
۶۰	انجمن های ده

صفحه	عنوان
۷۰	انجمن های شهر
۹۱	انجمن های شهرستان و استان
	فصل چهارم - عدم تمرکز اداری در انگلستان
۱۱۹	زمینه تاریخی اداره امور محلی در انگلستان
۱۲۱	انجمن ها یا حکومت های محلی
۱۴۶	سازمان حکومت های محلی
۱۶۵	امور استخدای حکومت های محلی
۱۹۱	روابط انجمن های محلی با دولت
۲۰۳	گزارش کمیسیون سلطنتی درباره حکومت محلی در انگلستان
	فصل پنجم - عدم تمرکز اداری در ایران و انگلستان
۲۱۷	انگلیستان
۲۲۲	ایران و انگلستان
۲۲۶	ایران
۲۳۵	نتیجه
	فهرست منابع و مآخذ
۲۴۴	منابع فارسی
۲۴۶	منابع خارجی

فصل اول

کلیات

مقدمه :

توسعه اقتصادی ، مدرنیزاسیون و یا صنعتی شدن هر کدام که هدف اساسی جامعه امروزی باشد آنچه مسلم است رسیدن باین هدفها مستلزم داشتن یک سازمان دولتی نیرومند است . در جهان امروز دولت وسیله اصلی و عامل حیاتی تحقق بخشیدن باین هدفهاست . برآوردن انتظارات مردم در زمینه برخورداری از ثمرات ارزشمنا و دست آوردهای دانش و تکنولوژی ، کنترل طبیعت و تخییر محیط زیست انسان ، حفظ منابع طبیعی و انسانی و خلاصه توزیع ثمرات فراوانی مادی و فرهنگی و تمدن از دست افراد یا گروههای کوچک ساخته نیست و باید توسط دولت و حتی با همکاری دولت ها و کشورهای در سطح ناحیه های یا جهانی تحقق یابد .

امروز در همه جا دولت بعنوان یک نیروی فعال در ایجاد شرایط اقتصادی - اجتماعی و محیطی شناخته شده است . حتی در آمریکا که عقیده " رقابت آزاد " هنوز رایج فراوان دارد فعالیت های مانند سازمان عمران دره تنسی (T.V.A) ویا کنترل اعتباراتیا دخالت مستقیم دولت در مسائل مربوط به مدرنیزاسیون مانند تسهیلات حمل و نقل در مناطق بزرگ شهری و برنامه های ازمیان بردن " فقر در میان فراوانی " بدون چون و چرا پذیرفته میشود .

توسعه اقتصادی، مدرنیزاسیون و یا صنعتی شدن بویژه ایدئال کنونی مناطق
در حال، توسعه جهان است که سابقاً "کشورهای" عقب افتاده "و یا" توسعه
نیافته" نامیده میشدند. در این کشورها ایمان راسخی به ضرورت و اجتناب ناپذیر^ی
و درحقیقت برتری، مدرنیزاسیون بچشم میخورد. بدین ترتیب امروز در همه جا
دولت بصورت یک نیروی عمده و حتی بزرگترین نیروی سازمان دهنده در جامعه
درآمده است.

بدین ترتیب دولت مجبور شده است مسئولیت قطعی در زمینه ایجاد و توزیع
ثروت بعهده بگیرد و در اجرای این مسئولیت تقریباً "در همه جا هم از لحاظ وسعت
عملیات و هم از لحاظ تعداد افرادی که برای اجرای مسئولیت ها و وظائف خود
استخدام میکند بصورت یک سازمان بزرگ درآمده است.

پیچیدگی مسائلی که جامعه امروزی با آن روبروست و افزایش روز افزون -
وظائفی که دولت باید انجام دهد سبب میشود که تدابیر خاصی در زمینه اداره امور
دولتی اندیشیده شود و بمرحله عمل درآید. یکی از این تدابیر عدم تمرکز اداری
است که بررسی تطبیقی آن در دو کشور ایران و انگلستان موضوع رساله حاضر
می باشد.

علت انتخاب و اهمیت موضوع

اگر نگاهی به توسعه کشورهای پیشرفته جهان در دو قرن گذشته بیفکنیم می بینیم که پیشرفت سریع آنها معلول دو عامل مهم یعنی استفاده از تکنولوژی - جدید از یکسو و بوجود آوردن اصلاحات همه جانبه و نظم اجتماعی نوین و سازمان اداری کارآمد از سوی دیگر بوده است. بالا بودن سطح زندگی در این کشورها را معمولاً "ناشی از پیشرفتهای عظیم تکنولوژیکی که بعد از انقلاب صنعتی بوجود آمده است دانسته اند. اما در این توجیه دو واقعیت مهم در نظر گرفته نشده است. نخست اینکه شرایط زندگی اکثر مردم در مراحل اولیه صنعتی شدن در این کشورها احتمالاً "خیلی بدتر از پیش بود. چارلز دیکنز نویسنده بزرگ انگلیسی این شرایط رقت بار را در بعضی از داستانهایش توصیف می کند و بعضی دیگر از نویسندگان اجتماعی نیز شرایط آنزمان را در نوشته های خود تشریح و توصیف کرده اند. دوم اینگونه بهبود اساسی در سطح زندگی مردم حاصل نشد مگر پس از آنکه روشهای اداری نیز مانند تکنولوژی مادی دستخوش تغییر انقلابی گردید. ماشین های جدید نمیتوانست بدون ماشین پیچیده اداری که برای اداره کارخانه هاییکه هزاران کارگر را بکار و امیداشت ضروری بود مورد بهره برداری قرار گیرد. بنابراین اصلاحات اداری - شرط لازم برای بهره برداری کامل از دانش و تکنولوژی و نتیجتاً "دست یافتن به

یک سطح زندگی عالی است.^۴

در ایران نیز بدون بکار بردن این دو عامل تامین پیشرفت سریع امکان پذیر نیست. پس از جنگ جهانی دوم که شیوه برنامه ریزی اقتصادی در بسیاری از کشورهای جهان مورد توجه قرار گرفت. در ایران نیز برنامه‌های عمرانی هفت ساله و پنجساله تهیه و بموقع اجرا گذاشته شد. هدف اساسی این برنامه‌ها تامین شرایط زندگی بهتر از راه توسعه اقتصادی بود. لیکن از آنجا که در هر یک از مراحل مختلف رشد اقتصادی مسائل و مشکلات خاصی مطرح میگردد که باید متناسب با آن مشکلات و مسائل به تعیین هدفها و تنظیم خط مشی مبادرت نمود شناخت و درک صحیح و بموقع این مسائل و ارزیابی امکانات کشور بمنظور حل آنها مساله اساسی در رسیدن به هدفهای برنامه‌های دولت می باشد. چنانکه در گزارش برنامه عمرانی چهارم کشور آمده است هدف برنامه اول و دوم نوسازی زیر بنای اقتصاد ایران بوده و در برنامه سوم ضمن ادامه کار ساختمان زیر بنای اقتصادی شالوده اصلی ایجاد صنایع اساسی (از قبیل ذوب آهن و پتروشیمی) ریخته شده است. هدفهای کلی برنامه چهارم عمرانی کشور نیز بشرح زیر است:

الف - تسریع رشد اقتصادی و تکثیر درآمد ملی از راه افزایش تدریجی -

اهمیت نسبی صنایع و بالا بردن بازده سرمایه و استفاده از روشهای متنسرقی

در کلیه فعالیت‌ها و گسترش تحقیقات علمی و عملی خاصه در جهت حل مسائلی
توسعه اقتصادی.

ب - توزیع عادلانه تر درآمد از راه تامین کار و گسترش خدمات اجتماعی و
رفاه برای کلیه افراد و افزایش فعالیت‌های آبادانی و بهسازی بخصوص در سطح
روستاها.

پ - کاهش وابستگی بخارج - در زمینه رفع احتیاجات اساسی - از راه تسریع
رشد بخش کشاورزی بمنظور تامین حداکثر مواد غذایی مورد نیاز جمعیت و حداکثر
مواد اولیه مورد نیاز صنایع در داخل کشور همچنین تهیه کالاهای صنعتی مورد
مصرف عامه مردم در داخل مملکت.

ت - تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور و گسترش بازارهای موجود و
دستیابی به بازارهای جدید خارجی.

ث - بهبود خدمات اداری از طریق ایجاد تحول اساسی در نظام اداری و
همچنین تصمیم روشهای مترقی مدیریت در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمانهای عمومی و
خصوصی و تقویت بنیه دفاعی کشور.

از آنچه گفته شد چنین بنظر می‌رسد که هدف اساسی دولت توسعه
اقتصادی از راه صنعتی کردن کشور است و باین منظور در برنامه‌های اول و دوم و سوم

زیربنای لازم تهیه شده و در برنامه سوم شالوده صنایع اساسی ریخته شده و در

برنامه چهارم توسعه و گسترش آن مورد توجه است .

متاسفانه باید گفت که با وجود یکریخ قرن برنامه ریزی عمرانی بحمل گوناگون

پیشرفت‌های بدست آمده متناسب با زمان و سرمایه صرف شده نبوده است و حتی صنایع

اساسی نیز که بنا بگزارش برنامه عمرانی چهارم شالوده آنها ریخته شده است مبتنی

بر پیش بینی و تهیه مقدمات قبلی نبوده و بطور اتفاقی پیش آمده و بعداً " در برنامه

عمرانی گنجانیده شده است . *

* - (. . .) و گذشته هم بمانشان داده است که گاه تجاوزهایی از برنامه

میشده است . بخصوص وقتی که يك امر غیر عادی و اتفاقی از قبیل اصلاحات ارضی

و غیره پیش می آید یا اینکه مثلاً " طرح صدور گاز بگشور ۵ مسایه ما شوروی و طرحها

بزرگی از این قبیل از هر حیث ایجاب می کند که این طرح در برنامه منظور بشود .

از سخنرانی آقای صفی اصفیاء مدیرعامل سازمان برنامه تحت عنوان " هدف

های اقتصادی و اجتماعی برنامه چهارم " در تاریخ ۷ اردیبهشت ۱۳۴۷ در بانک

مرکزی . نقل از مجموعه سخنرانی های بانک مرکزی ۱۳۴۷ .

(. . .) ممکن است بعضی از برنامه ریزها بگویند باید منتظر میشدیم در برنامه

چهارم طرح نوب آهن طرح خط شاه لوله گاز و پتروشیمی را شروع میکردیم . اما

همانطور که گفتیم حقیقت اینست که ما نباید فرصت را از دست میدادیم و منتظر میشدیم .

صحیح است که اشکالاتی داشتیم و هنوز هم داریم ولی فراموش نکنید که اجرای

این سه طرح را بدون اینکه در برنامه سوم پیش بینی شده باشد شروع کردیم . (از -

سخنرانی آقای امیرعباس هویدا نخست وزیر تحت عنوان " وضع کلی برنامه چهارم

(دنباله در صفحه بعد)

دیگر اینکه با وجود یک ربع قرن برنامه ریزی اقتصادی و صرف منابع قابل توجهه

کشور ما هنوز بصورت یک کشور کشاورزی و توسعه نیافته باقی مانده است. *

برای این امر ممکن است دلائل مختلفی ذکر شود. اما بنظر میرسد

علت عمده آن عدم هماهنگی روابط تولیدی موجود با شرایطی که صدمتی شدن

کشور تحت آن امکان پذیر میشود بوده باشد. روابط کهنه تولید بر اساس اجاره

فئودالی زمین سد راه توسعه تکنولوژیکی و رشد قابلیت تولید کار بوده بازار داخلی

(دنباله از صفحه قبل)

و نقش آن در پیشرفت اقتصادی و اجتماعی کشور " دربانک مرکزی در تاریخ ۱۵ -

اسفند ماه ۱۳۴۶ چاپ شده در مجموعه سخنرانی های بانک مرکزی ۱۳۴۶ .

* - (...) در اینکه کشور ما یک کشور کثا ورزی است تردیدی نیست زیرا

باقی آمارهای موجود ۷۰ درصد جمعیت ما از طریق کشاورزی زندگی می کنند .

نقل از سخنرانی دکتر محمد حسن گنجی معاون پارلمانی وزارت راه و استاد

جغرافیای انسانی دانشگاه تهران و سرپرست اداره کل هواشناسی تحت عنوان

" میزان باران و وضع آب ایران " در تاریخ ۵ شهریور ماه ۱۳۴۵ دربانک مرکزی .

چاپ شده در مجموعه سخنرانیهای بانک مرکزی (۱۳۴۵) .

(...) کشورهای جهان را از لحاظ توسعه صنعت میتوان به سه گروه تقسیم

کرد : نخست گروه کشورهای پیشرفته صنعتی که سهم صدایع در تولیدات ملی آنها

از ۲۰ درصد متجاوز است. دوم کشورهای در حال رشد که بحرحله جهش اقتصادی

نزدیکند و در آنها سهم صنعت بین ۱۵ تا ۲۵ درصد می باشد . سوم کشورهای

عقب مانده که سهم مزبور در آنها کمتر از ۱۰ درصد است.) (برنامه عمرانی چهارم

(بقیه در صفحه بعد)

را محدود کرده و تجمع سرمایه را کند نموده و مانع تشکیل شیوه تولید سرمایه‌داری -
 است. از آنجا که بقایای سیستم فئودالی - پد رسالاری در روستاها همراه با
 روشهای نظامی - فئودالی حکومت مانع رشد و توسعه روابط سرمایه‌داری بود جریا^ن
 عینی توسعه اقتصادی و سیاسی در اواخر سالهای ۴۰ - ۳۰ تا ۱۳۳۰ یک وضعیت بحرانی
 را در کشور بوجود آورد و دولت مجبور شد اصلاحات ارضی را در سال ۱۳۴۰ تهیه و
 تدارک ببیند و بطوری که گفته شد بهتر است سیستم ارباب و رعیتی از بالا ملغی
 شود تا اینکه صبر شود تا از پائین یعنی در نتیجه انقلاب دهقان اینکار انجام
 بگیرد. اصلاحات ارضی شیوه ارباب و رعیتی را از میان برد و بدنبال آن پارهای -

اصلاحات دیگر در زمینه عدم تمرکز - تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان
 (بقیه از صفحه قبل)

فصل ۸ ص ۱۰۶)

نه
 (. . . با توجه باینکه طی برنامه سوم طیر غم وجود و سال رکود رشد متوسط سالانه
 بخش صنایع و معادن بیش از ۱۲ درصد بوده و با توجه باینکه اکثر " طرحهای بزرگ
 دولتی فقط در نیمه آخر برنامه سوم شروع شده است و همچنین با در نظر گرفتن تحرک
 بخش خصوصی و امکانات استفاده از منابع خارجی هدف بخش صنایع و معادن در -
 برنامه چهارم آنستکه ارزش تولیدات این بخش از ۱۸۷ میلیارد ریال - در پایان
 برنامه سوم - به ۳۷۶ میلیارد ریال - در پایان برنامه چهارم برسد و ارزش افزوده
 از ۷۰ میلیارد ریال به ۱۶۶ میلیارد ریال افزایش یابد. رسیدن باین هدف مستلزم آن
 است که رشدی بنا بر متوسط ۱۵٪ در سال در بخش مذکور حاصل گردد که در نتیجه سهم
 تولیدات صنایع و معادن در تولید ناخالص ملی از ۱۱٪ به ۱۶٪ / ۳ درصد در انتهای
 برنامه چهارم خواهد رسید.) همانجا

انجمن های شهر - انجمن های آبادانی و امور اجتماعی دهات - خانه های انصاف روستائی - اصلاحات مالیاتی و بودجه و دیگر اصلاحات اداری مانند تجدید سازمان وزارتخانه های دولتی و ایجاد وزارتخانه های جدید - ایجاد سپاه بهداشت و دانش و ترویج و آبادانی بوجود آمد .

در این مرحله است که می بینیم فکر عدم تمرکز اداری اهمیت پیدا می کند و سیستم عدم تمرکز اداری بعنوان یک وسیله رسیدن به هدفهای توسعه اقتصادی و اجتماعی مورد توجه واقع میشود . روابط جدید تولید و هدفهای تازه دولت در زمینه صنعتی کردن کشور و توسعه اقتصادی نیازمند سازمان و تدابیر اداری تازه است . شکاف میان احتیاجات توسعه و قدرت اجرایی چه از لحاظ کفایت و قدرت سازمانهای لازم و چه از نقطه نظر مدیریت بزرگترین سد و مانع درنیل به توسعه اقتصادی و اجتماعی است و تا زمانیکه این شکاف از میان برده نشود منابع اقتصادی و تکنولوژیکی نتایج مطلوب را بیار نخواهد آورد .

بدنبال اقداماتی که در زمینه استانی کردن بهداشت و آموزش و پرورش و - استانی کردن تنذیم بودجه در مورد بعضی از وزارتخانه ها بعمل آمد به تشکیل انجمن های شهر نیز توجه شد و بالاخره باتصویب قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان در سال ۱۳۴۹ عدم تمرکز اداری اهمیت ویژه ای پیدا کرد .

تشکیل انجمن های استان و شهرستان مهمترین گام در راه استقرار سیستم عدم تمرکز اداری است. گرچه هنوز زود است که بتوان پیش بینی کرد که آیا سیستم جدید عدم تمرکز اداری در ایران با موفقیت روبرو خواهد شد و یا اینکه مانند انجمن های ایالتی و ولایتی انجمن های شهرستان و استان هم با شکست روبرو خواهند گردید اما با توجه با اهمیتی که به عدم تمرکز اداری داده شده است و نقشی که این انجمن ها در توسعه اقتصادی و اجتماعی و سیاسی ایران ممکن است ایفا نمایند بررسی عدم تمرکز اداری در ایران هم از لحاظ آکادمیک و هم از لحاظ عملی مسائل حل و مشکلات مربوطه. بآن قابل توجه است* اهمیت خاصی که شیوه عدم تمرکز اداری در حال حاضر یافته است و نقشی که بآن واگذار گردیده است علت اساسی دیگر انتخاب این موضوع برای بررسی حاضر است. بررسی سیستم عدم تمرکز اداری در انگلستان - کشور پیشرفته ای که شاید در این زمینه بیش از هر کشور دیگری در جهان سابقه دارد - و مقایسه آن با سیستم عدم تمرکز در ایران با توجه با اهمیتی که اخیراً عدم تمرکز اداری در ایران بدست آورده است گذشته از آنکه ممکن است عملاً " برای ما که در این زمینه تجربه ای نداشته و یا تجربه بسیار کمی داریم آموزنده باشد از یک

* (. . .) یک نکته دیگر راجع به برنامه چهارم اضافه میکنم و آن اینک - مسلماً در طی اجرای برنامه چهارم ما از لحاظ رشد سیاسی و اجتماعی و اقتصادی (بقیه در صفحه بعد)