

آثار تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی در ایران بر سطح رفاه جامعه با تأکید بر ابعاد اقتصادی

نویسنده: پرویز خوشکلام خسروشاهی

چکیده

براساس نظریه بخش عمومی، وظایف بخش عمومی را در جوامع مختلف می‌توان به سه دسته تخصیص منابع، توزیع درآمد و ثروت و تثبیت اقتصادی طبقه‌بندی کرد. انجام این وظایف توسط دولت، می‌تواند به صورت متمرکز، به وسیله دولت مرکزی یا به صورت غیرمتمرکز توسط مقامات محلی منتخب مردم مناطق یا دولت مرکزی انجام گیرد (تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی). واگذاری اختیارات و مسئولیتهای مربوط به وظایف تخصیصی در مورد کالاها و خدمات عمومی ملی و وظایف توزیعی و تثبیتی، کارایی مدیریت متمرکز بخش عمومی را ندارد و منجر به کاهش رفاه اجتماعی می‌گردد. ولی واگذاری اختیارات و مسئولیتهای مربوط به تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی، رفاه جامعه را افزایش می‌دهد، زیرا سلیقه‌ها و ترجیحات مقامات محلی، به ویژه مقامات محلی منتخب مردم مناطق (عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی محلی)، تناسب و نزدیکی بیشتری با سلیقه‌ها و ترجیحات مصرف‌کنندگان محلی دارد. بنابراین، به نظر می‌رسد تمرکززدایی از ساختار مدیریتی موجود بخش عمومی در ایران، رفاه اجتماعی را بهبود خواهد بخشید. پیشنهاد این مقاله در زمینه تمرکززدایی از ساختار مدیریتی موجود بخش عمومی، تشکیل مجالس استانی

مرکب از اعضای شوراهای شهر و روستای هر استان و تفویض اختیار تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی به آنها می‌باشد.

۱. مقدمه

تمرکززدایی، اصطلاحی است که به وفور در متون برنامه‌ریزی کشورهای جهان سوم یافت می‌شود. در ایران نیز این اصطلاح، پس از مشروطیت، به طور گسترده‌ای، در قوانین، برنامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی و همچنین مقالات، گزارشها و کتابهای گوناگون به کار رفته است. در واقع، نخستین قانون مرتبط با تمرکززدایی در ایران، در مهر ماه سال ۱۲۸۶، در قالب متمم قانون اساسی، به تصویب مجلس اول مشروطه رسید که در آن تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی پیش‌بینی شده بود (احسن، ۱۳۷۲). ولی به نظر می‌رسد نهادهای قانونی و کسانی که این اصطلاح را به کار برده‌اند، تعریف یکسانی از آن نداشته‌اند. بدین روی ضروری است، در آغاز، مفهوم این اصطلاح را مشخص کنیم.

اصطلاح تمرکززدایی را می‌توان در مورد کاهش تمرکز در هر پدیده‌ای به کار برد، از قبیل کاهش تمرکز تولید یک کالای خاص در یک منطقه، تمرکززدایی از جمعیت کشور، تمرکززدایی از فعالیتهای بخش عمومی، کاهش تمرکز قدرت تصمیم‌گیری یک سازمان یا شرکت دولتی یا غیردولتی و نظایر آن. ولی در قوانین، برنامه‌ها، مقالات، گزارشها و کتابهای مختلف، منظور از این اصطلاح، عمدتاً عبارت از تمرکززدایی از تجمع فعالیتهای بخش خصوصی یا عمومی در یک یا چند منطقه خاص، کاهش تمرکز جمعیت در یک یا چند منطقه خاص، تمرکززدایی از مدیریت بخش عمومی و گاهی تمرکززدایی از اختیارات بخش عمومی به مفهوم خصوصی سازی یا کاهش اعمال تصدی^۱ دولت

۱. به موجب تبصره ماده چهارم «قانون راجع به دعاوی اشخاص و دولت» که در ۱۳ آبان ۱۳۰۹ به تصویب مجلس رسیده است، اعمال تصدی، اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی، مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد، مانند خرید و فروش، اجاره و استجاره و امثال آن (احسن، ۱۳۷۲). در توضیح بیشتر مطلب می‌توان گفت: در اعمال تصدی، دولت متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی، طرف تعهد و قرارداد با افراد واقع می‌شود و در انجام این امور تابع نظام حقوق خصوصی است. در این گونه اعمال، دولت بر سایر اشخاص هیچ امتیازی ندارد و نمی‌تواند از صلاحیت و قدرت حاکمیت بهره‌برداری کند. در واقع، در اختلافات و دعاوی ناشی از اعمال تصدی، دولت همشأن اشخاص دیگر در برابر دادگاههای عمومی قرار می‌گیرد، در برابر خسارات وارده مسئولیت مدنی دارد و ملزم به جبران آن خواهد بود (احسن، ۱۳۷۲).

است. از میان اینها نیز نوعی از تمرکززدایی که بیشتر از بقیه مورد نظر برنامه‌ها و قوانین و گزارشها بوده، تمرکززدایی از مدیریت بخش عمومی بوده است که می‌تواند به صورت تفویض اختیار به مدیران محلی منتخب مقامات مرکزی، تفویض اختیار به مجالس محلی (تشکیل دولتهای محلی) و یا تفویض اختیار به نهادهای مختلف مستقر در مرکز (توزیع قدرت بین نهادهای مختلف ولی متمرکز در یک منطقه یا پایتخت) باشد که مورد اخیر چندان مورد نظر نبوده و بیشتر تأکید روی دو مورد اول بوده است. البته برای هر کدام از موارد مذکور، اصطلاحات متنوعی در متون مختلف به کار برده‌اند، از قبیل تمرکززدایی سیاسی، تمرکززدایی اداری و واگذاری قدرت برای فدرالیسم یا تشکیل دولتهای محلی و تمرکززدایی اداری، تمرکززدایی سازمانی و تراکم‌زدایی برای تفویض اختیار به مدیران محلی منتخب مقامات مرکزی (رضویان، ۱۳۷۴؛ احسن، ۱۳۷۲؛ طاهری، ۱۳۷۰).

با مرور قوانین و برنامه‌های مختلف از زمان مشروطیت تا به امروز در ایران، می‌بینیم که تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی به صورت منطقه‌ای، همواره مورد توجه قانونگذاران و برنامه‌ریزان بوده است، ولی برنامه‌های تصویب شده در مرحله عمل و اجرا، پیشرفت چندانی نداشته است. البته در بعضی مقاطع، صرفاً تحت تأثیر علایق تصمیم‌گیرندگان و قانونگذاران یا اوضاع خاص زمانی، تمرکززدایی کانون توجه قرار گرفته و در بعضی مقاطع نیز تمرکزگرایی تشدید شده است (احسن، ۱۳۷۲). به نظر می‌رسد دلیل اصلی عدم توفیق برنامه‌های تمرکززدایی از مدیریت بخش عمومی در طول بیش از ۹۰ سالی که از طرح آن می‌گذرد، عدم تبیین درست این مسئله بوده است. در واقع، مطرح شدن آن بیشتر جنبه شعاری داشته و براساس یک ارزشیابی علمی نبوده است. در عین حال، نمی‌توان تأثیر عوامل دیگری، از قبیل مقاومت دیوانسالاری دولت مرکزی در مقابل تصمیم‌گیری از پایین و کمبود نیروی انسانی آموزش دیده برای اجرای این گونه سیاستها (گروه خاور نزدیک و شمال آفریقا، ۱۳۷۱) و نگرانی از تهدید وحدت و یکپارچگی ملی (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-الف) را نادیده گرفت. بنابراین، ضروری است آثار تمرکززدایی از ساختار بخش عمومی مورد ارزشیابی گردد تا سیاستگذاران و برنامه‌ریزیهای مربوط به آن با هدفمندی و اثرگذاری بیشتری همراه باشد.

با توجه به اینکه هدف مطالعه حاضر، بررسی تأثیر تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی

در ایران بر رفاه اجتماعی می‌باشد، به عنوان یک فرضیه، به نظر می‌رسد با کاهش تمرکز مدیریتی بخش عمومی، سطح رفاه اجتماعی افزایش می‌یابد.

برای آزمون تجربی و کمی فرضیه یادشده، استفاده از چهار روش قابل تصور است:

(۱) تخمین رابطه‌ای با استفاده از داده‌های سری زمانی مربوط به درجه تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی ایران .

(۲) تخمین رابطه‌ای با استفاده از داده‌های مقطعی مربوط به درجه تمرکز مدیریت بخش عمومی در ایران (درجه تمرکز در استانها) .

(۳) تخمین رابطه‌ای با استفاده از داده‌های مقطعی مربوط به درجه تمرکز مدیریت بخش عمومی در کشورهای مختلف .

(۴) تخمین رابطه‌ای با استفاده از ترکیبی از موارد ۱، ۲ و ۳ .

با توجه به اینکه مدیریت بخش عمومی در ایران غالباً متمرکز بوده است^۱، استفاده از روشهای ۱ و ۲ ممکن نخواهد بود، همچنین به دلیل اینکه گردآوری داده‌های مربوط به کشورهای دیگر، به ویژه محاسبه درجه تمرکز در مدیریت بخش عمومی آنها در فرصت و مجال این گزارش نمی‌گنجد، استفاده از روش ۳ نیز میسر نخواهد شد. بنابراین، برای ارزشیابی فرضیه یادشده، عمدتاً بر جنبه‌های نظری تأکید دارد.

پس از این مقدمه، در بخش دوم گزارش، کارها و مطالعات قبلی انجام شده در مورد تمرکز و عدم تمرکز در ساختار مدیریت بخش عمومی ایران مرور خواهد شد . در بخش سوم، رابطه بین درجه تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی و سطح رفاه جامعه به طور نظری مطرح گردیده و در این زمینه شواهدی ارائه می‌شود. در بخش چهارم گزارش، وضعیت موجود تمرکز در مدیریت بخش عمومی ایران مطرح شده و با در نظر گرفتن مباحث نظری ارائه شده در بخش سوم، آثار تغییر در آن بر رفاه اجتماعی در ایران، تحلیل می‌شود. بخش پنجم گزارش نیز شامل نتیجه‌گیری و پیشنهادهای خواهد بود.

۱. برای مرور روند تغییرات در تمرکز مدیریت بخش عمومی در ایران، نگاه کنید به: احسن، ۱۳۷۲.

۲. مروری بر مطالعات گذشته در مورد تمرکز و عدم تمرکز در مدیریت بخش عمومی در ایران

ظاهراً نخستین مطالعه‌ای که در مورد موضوع مورد بررسی گزارش حاضر، صورت گرفته، توسط یکی از کارشناسان «هیأت آمریکایی برای انتقال توسعه بین‌المللی به ایران» به نام تورسن بوده است. تورسن پس از ارائه تعاریف و ضرورت‌های تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی، به تشریح وضعیت موجود ساختار بخش عمومی در ایران دهه ۱۳۳۰ پرداخته و آن را ساختاری متمرکز دانسته و بر ضرورت تمرکززدایی از آن تأکید کرده است (تورسن، ۱۹۶۲). بر اساس ساختار پیشنهادی مطالعه مذکور، اختیارات دولت مرکزی در زمینه‌های بهداشت و درمان، آموزش، امور داخله و کشاورزی، به انجمنهای استان، شهرستان، شهر، بخش و روستا که همگی منتخب مردم منطقه مربوط به خود هستند، تفویض می‌گردد. در مورد بعضی از اختیارات، فقط قسمت اجرایی آنها به انجمنها تفویض می‌شود و در مورد بقیه اختیارات، این تفویض، فراگیر و همه جانبه می‌باشد.

بر اساس طرح پیشنهادی این مطالعه، در سطح استان، یک انجمن عالی به انتخاب مردم تشکیل می‌شود که یک انجمن اجرایی برای تعیین استانداردها و همچنین چند کمیته برای به عهده گرفتن اجرای اختیارات تفویض شده به انجمن استانی، انتخاب می‌کند. در مورد روستاها، شهرها، بخشها و شهرستانها نیز فرایند مشابهی روی می‌دهد، ولی در آنها به جای استاندار، به ترتیب، کدخدا، شهردار، بخشدار و فرماندار قرار می‌گیرد. همچنین در روستاها، انجمن اجرایی وجود نداشته و کدخدا مستقیماً توسط انجمن روستا تعیین می‌شود و انجمنهای عالی بخش و شهرستان نیز مستقیماً توسط مردم انتخاب نمی‌شوند، بلکه به ترتیب، متشکل از اعضای انجمنهای روستا و انجمنهای عالی بخش هستند.

همان طوری که می‌بینید، گزارش فوق بیشتر روی وضع موجود ساختار بخش عمومی در ایران و راهکارهای پیشنهادی برای تمرکززدایی از آن تأکید دارد، در حالی که توجه عمده گزارش حاضر، به تبیین تأثیر تمرکززدایی از ساختار بخش عمومی بر رفاه اجتماعی می‌باشد.

نبوی (۱۳۵۲) به مقایسه نظام اداری ایران با نظام عدم تمرکز موجود انگلستان و فدرالیسم

موجود در ایالات متحده پرداخته است و بر وجود تمرکز اداری در ایران در مقایسه با دو کشور مذکور تأکید دارد.

صبوری کاشانی نژاد (۱۳۵۴) در مطالعه‌ای در مورد فعالیت انجمنهای شهر در قبل از انقلاب، به این نتیجه رسیده است که انجمنهای شهر، صرف نظر از محدود بودن اختیارات قانونی تفویض شده به آنها، عملاً امکان استفاده از آن اختیارات را نداشته‌اند، و در نتیجه، نمی‌توان آنچه را که رخ داده، تمرکززدایی نامید.

احسن (۱۳۷۲) در قالب طرح کالبدی ملی ایران، روند تحولات مربوط به تمرکز و عدم تمرکز در ایران در ابعاد اداری، اقتصادی و مالی و سیاسی و آثار کالبدی آنها را بررسی کرده است که عمدتاً مرور قوانین و مقررات مطرح شده از اول مشروطیت تا سالهای آخر اجرای برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران و موانع اجرایی این قوانین و مقررات می‌باشد.

پاپلی یزدی (۱۳۷۳) با استفاده از آمار و ارقام، به روند رشد تمرکز اداری در ایران اشاره کرده و پیامدهای منفی آن را تحلیل نموده است.

رضویان (۱۳۷۴) به وضع موجود تمرکز فعالیتها (تجمع) در ایران پرداخته و مشکلات آن را برای محل این تجمع (استان تهران) برشمرده است.

سازمان برنامه و بودجه استان تهران (۱۳۷۷) طی مطالعه‌ای، تبصره‌های قانونی مربوط به تفویض اختیار به مقامات محلی در سالهای پس از انقلاب را مورد توجه قرار داده و نحوه اجرا و آثار اجرای آنها را بررسی کرده است و بر آثار مثبت ولی محدود تشکیل کمیته برنامه‌ریزی در استانها و به ویژه استان تهران و اجرای تبصره ۲ قانون برنامه دوم توسعه، تأکید کرده است.

همان طوری که می‌بینید، هیچ کدام از مطالعات یادشده، به تبیین ضرورت تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی در ایران پرداخته‌اند که موضوع مورد مطالعه گزارش حاضر خواهد بود.

۳. نظریه و شواهد

با گسترش زندگی اجتماعی انسانها و توسعه روابط اقتصادی و اجتماعی بین آنها، مسائل جدیدی

فراروی زندگی بشری قرار گرفت که برای رفع آنها، تشکیل دولت یا بخش عمومی ضروری به نظر می‌رسید.

یکی از مسائل یادشده، مسئله تولید و عرضه کالاها و خدمات عمومی است. در میان کالاها و خدمات مختلف، کالاها و خدماتی وجود دارند که اگر تولید شوند، عموم مردم می‌توانند از آنها استفاده کنند، بدون اینکه باعث کاهش مصرف دیگران شوند. به عبارت دیگر، مصرف این گونه کالاها و خدمات غیر رقابتی است، در نتیجه، در مورد این کالاها و خدمات، برخلاف کالاها و خدمات دیگر، کل تولید برابر مصرف تک تک افراد مصرف‌کننده می‌باشد، همین مسئله باعث می‌شود مصرف‌کنندگان ترجیحات خود را (تابع تقاضای خود را) در مورد این گونه کالاها و خدمات آشکار نکنند و منتظر تولید آنها توسط دیگران باشند تا به محض تولید آنها، مصرف کردن را شروع کنند. در نتیجه، آشکار نشدن ترجیحات مصرف‌کنندگان باعث خواهد شد که تولیدکنندگان نتوانند دست کم، هزینه‌های تمام شده کالاها و خدمات تولیدی خود را دریافت نمایند. بنابراین، در بین تولیدکنندگان بخش خصوصی، تمایلی به تولید این گونه کالاها و خدمات وجود ندارد. این نوع کالاها و خدمات را کالاها و خدمات عمومی و بقیه کالاها و خدمات را خصوصی می‌نامند. بعضی از این کالاها و خدمات برای زندگی غیراجتماعی ماهیت کالاها و خدمات خصوصی را دارند، ولی با تشکیل جوامع انسانی، تبدیل به کالاها و خدمات عمومی می‌شوند. و بعضی از کالاها و خدمات عمومی هم نتیجه و محصول تشکیل زندگی اجتماعی هستند، از جمله سیاست خارجی، دفاع و دادگستری.

راه‌حلی که انسان برای حل این مسئله جدید فرا روی خود پس از تشکیل جوامع انسانی برگزید، براساس تمایلات طبیعی وی^۱، سازوکار رأی‌گیری بود که از حالات ابتدایی خود به تدریج تکامل یافته و امروزه به صورت شوراها یا مجالس نمایندگان و نظایر آنها درآمده است. این مجالس، نهادهای اجرایی مثل دولت را به وکالت از طرف مردم، برگزیده و موظف به عرضه کالاها و خدمات

۱. نشانه‌های این تمایل طبیعی را به آسانی در رفتارهای انسانها در زندگی روزمره می‌توان مشاهده کرد. انسانها، اگر در تصمیم‌گیری در مورد مسئله‌ای آزاد باشند و این مسئله یک مسئله جمعی باشد (یعنی مربوط به منافع مجموعه‌ای از انسانها باشد) مشاهده می‌شود که معمولاً به رأی اکثریت جمع ذی‌نفع در مسئله مورد نظر، به راحتی گردن می‌نهند.

عمومی می‌کنند. به عبارت دیگر، یکی از وظایف بخش عمومی (اعم از مجلس و دولت و قوه قضاییه) تخصیص منابع تولیدی جامعه بین کالاها و خدمات عمومی و خصوصی از طریق تولید یا عرضه کالاها و خدمات عمومی است (ماسگریو، ۱۳۷۲) که به نظر می‌رسد انگیزه اولیه و اصلی از تشکیل دولت‌ها، یا به طور کلی بخش عمومی، در جوامع مختلف همین بوده است.

یکی دیگر از مسائل جدید فراروی جوامع انسانی، مسئله تفاوت‌های فاحش در سطح زندگی و امکانات مادی افراد و طبقات مختلف جامعه بوده است که هم اکنون نیز در بسیاری از کشورها همچنان مطرح است. برای حل این مسئله، دولت‌ها عهده‌دار توزیع عادلانه درآمد ثروت بین طبقات مختلف اجتماعی می‌باشند.

مسئله دیگر، مسئله بی‌ثباتی گسترده بحران‌زا در متغیرهای کلان اقتصادی کشورها، به دلیل استقلال عمل عوامل اقتصادی، مثل سرمایه‌گذاران، مصرف‌کنندگان و نژادها و همچنین وجود تجارت خارجی است (ماسگریو، ۱۳۷۲) یعنی نبود اشتغال کامل و نوسانهای شدید در سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ رشد اقتصادی و سایر متغیرهای کلان اقتصادی. برای ایجاد اشتغال کامل و جلوگیری از نوسانها در متغیرهای کلان اقتصادی، دولت‌ها بهترین گزینه به نظر می‌رسند.

بنابراین، وظایفی که بخش عمومی تشکیل شده براساس آرای مردم، در جوامع گوناگون بر عهده دارد، عبارت است از تخصیص بهینه منابع، توزیع عادلانه درآمد و ثروت و تثبیت نوسانهای متغیرهای کلان اقتصادی.

با توجه به مطالب یادشده، می‌توان رفاه جامعه را تابع درجه بهینه بودن تخصیص منابع در جامعه، درجه عادلانه بودن توزیع درآمد و ثروت در جامعه و درجه ثبات نوسانهای متغیرهای کلان اقتصادی در جامعه دانست، یعنی:

$$W = W(A, S, D) \quad (1)$$

W : سطح رفاه جامعه

A : درجه بهینه بودن تخصیص منابع در جامعه

S : درجه ثبات اقتصادی در جامعه

D: درجه عادلانه بودن توزیع درآمد و ثروت در جامعه

با توجه به آنچه در بالا گفتیم، درجه بهینه بودن تخصیص منابع، با سطح رفاه اجتماعی رابطه مثبت دارد. بنابراین، دولت برای افزایش رفاه جامعه، باید تمام سعی خود را در جهت بهینگی هر چه بیشتر تخصیص منابع به کار گیرد. ولی باید مشخص شود که چه عواملی بر درجه بهینگی تخصیص منابع، تأثیر می‌گذارند.

به یک معنا، درجه بهینگی تخصیص منبع در جامعه، تابعی از تفاوت‌های موجود بین عرضه و تقاضای کالاها و خدمات مختلف در جامعه می‌باشد به عبارت دیگر، با حرکت کردن (میل کردن) این تفاوتها به سمت صفر، تخصیص منابع به سمت بهینگی هر چه بیشتر میل خواهد کرد، و برعکس، هر چه بین عرضه و تقاضای کالاها و خدمات مختلف فاصله بیفتد، تخصیص منابع موجود غیربهینه‌تر خواهد بود. بنابراین، با فرض اینکه سه نوع کالا و خدمت خصوصی، عمومی ملی و عمومی محلی (کالاها و خدمات عمومی مورد مصرف مناطق یا استانها، شهرها و روستاها) وجود داشته باشد، می‌توان نوشت:

$$A = A(Q^{gn}, QS^{gn}, Q^{gl}, QS^{gl}, Q^p, QS^p, Z) \quad (2)$$

$$\text{یا } A = A(Q^{gn}, Q^{gl}, Q^p, Z)$$

QD^{gn} : بردار تقاضا برای کالاها و خدمات عمومی ملی (تقاضا براساس درآمد بدون کسر مالیات)
 QS^{gn} : بردار عرضه کالاها و خدمات عمومی ملی
 QD^{gl} : بردار تقاضا برای کالاها و خدمات عمومی محلی (تقاضا براساس درآمد بدون کسر مالیات)
 QS^{gl} : بردار عرضه کالاها و خدمات عمومی محلی
 QD^p : بردار تقاضا برای کالاها و خدمات خصوصی (تقاضا براساس درآمد بدون کسر مالیات)
 QS^p : بردار عرضه کالاها و خدمات خصوصی
 Z : درجه رقابتی بودن بازار کالاها و خدمات
 که در این رابطه:

$$A_1 = \frac{\delta A}{\delta Q^{gn}} < 0$$

$$A_2 = \frac{\delta A}{\delta Q^{gl}} < 0$$

$$A_3 = \frac{\delta A}{\delta Q^p} < 0$$

باتوجه به اینکه وضعیت تعادل در هر کدام از بازارها، وضعیت تعادل در بازارهای دیگر را تحت تأثیر قرار می‌دهد، وضعیت تعادل در هر کدام از بازارها، تابع وضعیت تعادل در بازارهای دیگر و همچنین میزان آشکار شدن ترجیحات مصرف‌کنندگان برای عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات مختلف (که این آشکار شدن در مورد کالاها و خدمات عمومی از طریق، سازوکارهای رأی‌گیری صورت می‌گیرد)، فن‌آوری موجود و در دسترس بودن عوامل تولید می‌باشد. در نتیجه، می‌توان نوشت:

$$Q^{gn} = h_1 (\ln^{gn}, Am_1, Q^{gl}, Q^p) \quad h_{11} = \frac{\delta Q^{gn}}{\delta \ln^{gn}} < 0 \quad (3a)$$

$$Q^{gl} = h_2 (\ln^{gl}, Am_2, Q^{gn}, Q^p) \quad h_{21} = \frac{\delta Q^{gl}}{\delta \ln^{gl}} < 0 \quad (3b)$$

$$Q^p = h_3 (\ln^p, Am_3, Q^{gn}, Q^{gl}) \quad h_{31} = \frac{\delta Q^p}{\delta \ln^p} < 0 \quad (3c)$$

Am_1 : تسهیلات تولیدی (فن‌آوری موجود و در دسترس بودن عوامل تولید) برای تولید کالاها و خدمات عمومی ملی

Am_2 : تسهیلات تولیدی (فن‌آوری موجود و در دسترس بودن عوامل تولید) برای تولید کالاها و خدمات عمومی محلی

Am_3 : تسهیلات تولیدی (فن‌آوری موجود و در دسترس بودن عوامل تولید) برای تولید کالاها و خدمات خصوصی

\ln^{gn} : میزان آشکار شدن ترجیحات متقاضیان کالاها و خدمات عمومی ملی برای عرضه‌کنندگان آنها یا اطلاعات عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی ملی از ترجیحات متقاضیان آنها

\ln^{gl} : میزان آشکار شدن ترجیحات متقاضیان کالاها و خدمات عمومی محلی برای عرضه‌کنندگان آنها یا اطلاعات عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی محلی از ترجیحات متقاضیان آنها

In^P: میزان آشکار شدن ترجیحات متقاضیان کالاها و خدمات خصوصی برای عرضه‌کنندگان آنها یا

اطلاعات عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات خصوصی از ترجیحات متقاضیان آنها

راهی که جوامع مختلف انسانی برای دسترس عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی به ترجیحات مصرف‌کنندگان آنها، برگزیده‌اند، سازوکار رأی‌گیری می‌باشد. ولی با توجه به اینکه عرضه‌بهبینه کالاها و خدمات عمومی، نیازمند تصمیم‌گیریهایی گسترده و روزمره است، نمی‌توان از سازوکارهای رأی‌گیری مستقیم از مردم استفاده کرد، زیرا این کار نیاز به هزینه‌های فراوان، به ویژه صرف وقت فراوان دارد. در واقع، در این صورت، بسیاری از وقت مردم صرف رأی‌گیری خواهد شد. بنابراین، برای دسترسی به ترجیحات مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی معمولاً از سازوکارهای رأی‌گیری غیرمستقیم استفاده می‌شود که همان تشکیل مجلسی از نمایندگان مردم است. در واقع، رأی نمایندگان، به عنوان نماینده ترجیحات و سلیقه‌های مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی در نظر گرفته می‌شود^۱. این مجالس با انتخاب و تعیین دستگاه‌های عرضه‌کننده کالاها و خدمات عمومی (یعنی تعیین و مشخص کردن وظایف دولت) به طور غیرمستقیم به عرضه کالاها و خدمات عمومی مبادرت می‌کنند^۲.

ایراد مهم این روش، آن است که سلیقه و ترجیحات یک نفر (نماینده)، شاخصی برای ترجیحات عده زیادی از مردم، هم در مورد اموری که به رأی دهندگان به او مربوط است و هم در اموری که به رأی دهندگان به او مربوط نیست در نظر گرفته می‌شود، یعنی نماینده مذکور در مورد اموری که به موکلان او مربوط نمی‌شود نیز نظر و رأی می‌دهد.

روشی که برای حل این مشکل به نظر می‌رسد، تشکیل مجالس دیگری در کنار مجلس ملی،

۱. در نظامهای دیکتاتوری و کمونیستی و نظایر آن، یک قدرت برتر، حق رأی مردم را سلب کرده و تمام تصمیم‌گیریه‌ها را به دست می‌گیرد. در واقع، هدف‌گیری رفاه فرد یا گروه مورد نظر، جایگزین هدف‌گیری رفاه جامعه می‌شود که چون مقاله حاضر در مورد رفاه جامعه می‌باشد، از بحث در مورد حالات مذکور صرف‌نظر می‌کنیم.

۲. انتخاب عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی توسط مجلس، در واقع، تضمینی برای اجرای تصمیمات مجلس می‌باشد، زیرا لزوماً نمی‌توان گفت که عرضه‌کننده، آنچه مجلس می‌خواهد اجرا خواهد کرد، مگر اینکه مجلس، او را وادار به این کار کند.

سپردن بخشی از وظایف مجلس ملی که ارتباطی با همه نمایندگان مجلس ملی ندارد (ارتباطی به موکلان آنها ندارد) به آن است. تشکیل مجلس انسانی و شورای شهری و روستایی، چنین کارکردی دارد، زیرا این مجالس سلیقه‌ها و ترجیحات مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات مجلس را به عرضه‌کنندگان آنها منتقل می‌کنند. در این حالت، با توجه به اینکه از یک سوی، تصمیم‌گیری مجلس محلی در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی خواهد بود، و از سوی دیگر، فرد انتخاب شده نماینده گروه‌های همگن‌تری از جامعه در مقایسه با مجلس ملی می‌باشد، ترجیحات مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی محلی به نحوی مطلوب‌تر و دقیق‌تر و در مورد تعداد بیشتری از مردم، برای عرضه‌کنندگان آن کالاها و خدمات آشکار خواهد شد (ماسگریو، ۱۳۷۳).

بنابراین، اگر در جامعه‌ای، درجه تمرکز ساختار مدیریتی بخش عمومی به صورت منطقه‌ای کاهش یابد (تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم آن منطقه)، به عبارت دیگر، اگر در جامعه‌ای نظام دولتهای محلی برقرار شود، اطلاعات عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی محلی، از سلیقه‌ها و ترجیحات متقاضیان آن کالاها و خدمات (In^{gl}) افزایش خواهد یافت و همین مسئله با توجه به رابطه (۳b)، منجر به کاهش عدم تعادل در بازار این گونه کالاها و خدمات (کاهش تفاوت بین عرضه و تقاضای این گونه کالاها و خدمات) گردیده و از طریق رابطه (۲) و بعداً (۱)، رفاه اجتماعی را بالا خواهد برد.

بنابراین:

$$In^{gl} = In(CPU) \quad In_1 < 0 \quad (4)$$

CPU: درجه تمرکز در مدیریت بخش عمومی به صورت منطقه‌ای (درجه عدم تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم یا درجه عدم دخالت مردم در انتخاب و کنترل بخش عمومی محلی و نظارت بر آن)

اگر به سبب عدم آشکار شدن ترجیحات مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات عمومی محلی در نتیجه تمرکز و ساختار مدیریتی بخش عمومی، در بازار کالاها و خدمات مذکور، عدم تعادل وجود داشته باشد، این عدم تعادل، باعث عدم تعادل در بازار سایر کالاها و خدمات نیز خواهد شد، زیرا در این

حالت، در واقع، منابعی از بازار سایر کالاها و خدمات به بازار کالاها و خدمات عمومی محلی یا بر عکس، بر خلاف ترجیحات مصرف کنندگان منتقل می‌شود (از طریق مالیات گرفتن و خرج کردن برای عرضه کالاها و خدمات عمومی). ولی با تمرکززدایی، این انتقال منابع غیر بهینه، به طرف اصلاح شدن میل خواهد کرد، یعنی عدم تعادلهای موجود در بازارهای مختلف کاهش خواهد یافت. به بیان دیگر، با کاهش عدم تعادل در بازارها و خدمات عمومی محلی در نتیجه تمرکززدایی، با توجه به روابط (۳ a) و (۳ c)، عدم تعادل در بازارهای دیگر نیز کاهش خواهد یافت که همه این کاهش عدم تعادلها، با توجه به رابطه (۲)، منجر به افزایش درجه بهینگی تخصیص منابع گردیده و در نهایت رفاه جامعه را فزونی خواهد بخشید.

با کاهش درجه تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی، ضرورت عرضه بعضی از کالاها و خدمات عمومی ملی به شدت کاهش یافته یا از بین می‌رود (مثل کاهش مکانات گسترده‌ای که در نظام مدیریت متمرکز بخش عمومی برای ارتباط بین دستگاههای ملی و محلی وجود دارد) و در مقابل، عرضه بعضی از کالاها و خدمات محلی ضرورت پیدا می‌کند (مثل خدمات مجالس محلی). به عبارت دیگر، در بردار Q^{en} ، بعضی از متغیرها حذف و در بردار Q^{el} ، بعضی متغیرها اضافه می‌شوند. بنابراین، با تغییر درجه تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی از طریق تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم، فرم تابعی روابط (۳ a) و (۳ b) تغییر خواهد کرد. ولی اثر رفاهی چنین تغییراتی یک پرسش تجربی است، زیرا از یک سوی، بعضی از هزینه‌ها کاهش می‌یابد، و از سوی دیگر، هزینه‌های جدیدی ایجاد می‌شود. البته با توجه به مزایایی که در بخشهای قبلی برای تمرکززدایی ذکر گردید، به نظر نمی‌رسد حتی اگر هزینه‌های مذکور بیشتر از کاهش هزینه‌ها باشد، در مجموع، رفاه جامعه را کاهش دهد. ولی برای اطمینان بیشتر، در این زمینه هم می‌توان بر اساس آرای عمومی تصمیم گرفت.

بنابراین، تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم در مناطق برای تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی، منجر به تخصیص بهینه‌تر منابع گردیده، و بدین روی، رفاه اجتماعی را بهبود خواهد بخشید.

تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم، از مزایای مهم دیگری نیز برخوردار است. تشکیل نظام دولتهای محلی، باعث تغییر در رفتار بخش عمومی محلی (مسئولان و قانونگذاران محلی) و همچنین خود مردم منطقه خواهد شد. در حالت عدم تمرکز، چون که مسئولان و قانونگذاران محلی از یک سوی، منتخب مردم هستند (ولذا سلیقه‌ها و ترجیحاتشان به سلیقه‌ها و ترجیحات مردم نزدیکتر است) و از سوی دیگر، تحت نظارت نزدیک و مستقیم مردم هستند، در نتیجه، در کار خود احساس مسئولیت بیشتری خواهند کرد و حداکثر سعی خود را در جهت جلب رضایت مردم (یعنی حداکثر سعی خود را در جهت حرکت در راستای ترجیحات مردم) به کار خواهند گرفت. در حالی که در حالت تمرکز، مسئولان محلی فقط از جانب مقامات مرکزی تحت نظارت هستند که با توجه به حجم کار زیاد ناظران مرکزی و از طرفی ارتباط بسیار کم آنها با مردم محلی، چنین نظارتی کارایی لازم را ندارد. در نتیجه، مسئولان محلی ممکن است وظایف خود را به نحو مطلوب انجام ندهند. همچنین در حالت تمرکز، مردم، نتیجه و محصول مالیات پرداختی خود را به طور ملموسی مشاهده نمی‌کنند و ممکن است این توهم را داشته باشند که مالیاتهای پرداختی آنها در جهت ترجیحات و سلیق آنها مصرف نمی‌شود، و بدین روی، از پرداخت مالیات فرار کنند. ولی در حالت عدم تمرکز (در حالت تشکیل دولتهای محلی)، مردم، عرضه کالاها و خدمات عمومی ناشی از مالیاتهای پرداختی خود را به وضوح و به طور مشخصتری مشاهده خواهند کرد، و در نتیجه، تمایل بیشتری برای تأمین مالی عرضه این گونه کالاها و خدمات از خود نشان خواهند داد. این تغییر در رفتار مردم، با توجه به اینکه یکی از معضلات کشور ایران، وابستگی بخش عمومی به درآمدهای نفتی است و هدف برنامه‌های مختلف در این کشور افزایش اتکای بخش عمومی به درآمدهای مالیاتی است، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است.

همان طوری که در رابطه (۱) نیز دیدیم، از عوامل مؤثر بر رفاه اجتماعی، درجه ثبات در نوسانهای متغیرهای کلان اقتصادی و همچنین درجه عادلانه بودن توزیع درآمد و ثروت در جامعه می‌باشد، ولی در مورد اثر مثبت یا منفی آنها بر رفاه اجتماعی، نمی‌توان نظر قاطعی ارائه کرد (در واقع، قضاوتهای ارزشی باعث ورود این عوامل در تابع رفاه اجتماعی می‌شود). ولی این مسئله برای مقاله

حاضر مشکلی ایجاد نمی‌کند، زیرا اگر تثبیت و توزیع عادلانه، کاهنده رفاه اجتماعی باشد، چنین وظیفه‌ای بالطبع از وظایف دولت حذف خواهد شد، و در نتیجه، بحثی در مورد آنها ضرورت نخواهد داشت، و اگر آنها بر رفاه جامعه اثر مثبت داشته باشند، در آن صورت می‌توان در مورد تمرکززدایی از مدیریت آن وظایف صحبت کرد.

آنچه در مورد توزیع عادلانه و تثبیت می‌توان گفت، آن است که اگر این وظایف به دولتهای محلی واگذار شود، دسترسی به چنین هدفهایی میسر نخواهد بود. در توضیح این مسئله باید گفت مناطق مختلف کشور در مقایسه با یکدیگر دارای اقتصادهای کاملاً باز هستند، و بدین روی، سیاستهای مالی و پولی هر منطقه (که ابزار ایجاد ثبات اقتصادی هستند) سیاستهای پولی و مالی مناطق دیگر را تحت تأثیر خود قرار خواهد داد و برعکس. در نتیجه، از ایجاد ثبات در هر منطقه، و در نهایت، در سطح ملی، جلوگیری خواهد شد (ماسگریو، ۱۳۷۳). مثال بارز عدم کارایی تمرکززدایی از مدیریت سیاستهای تثبیت، در مورد تثبیت سطح عمومی قیمتها اتفاق می‌افتد. اگر همه مناطق، قصد تثبیت سطح عمومی قیمتها در منطقه خود را داشته باشند، ولی سطحی که برای قیمتها انتخاب می‌کنند، متفاوت باشد، در عمل، ثباتی به وقوع نخواهد پیوست. انجام سیاستهای توزیعی اجباری نیز به صورت غیر متمرکز کارایی لازم را ندارد، زیرا در این حالت، دارندگان درآمدهای بالا از مناطقی که در آنها سیاستهای توزیعی اجباری اعمال می‌شود به مناطقی که در آنها چنین سیاستی حاکم نبوده یا به طور نسبی سهلتر است، مهاجرت خواهند کرد (ماسگریو، ۱۳۷۳).

در واقع، تفاوت در سیاستهای توزیعی و تثبیتی دولتهای محلی مختلف، خود عامل بی‌ثباتی و توزیع ناعادلانه درآمد خواهد شد. بدین روی، سیاست تمرکززدایی از مدیریت سیاستهای تثبیت و توزیع درآمد بخش عمومی توصیه نمی‌شود.

آنچه تا اینجا بررسی شد، تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی از طریق تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم همان منطقه بود. ولی گزینه دیگر، در این نوع تمرکززدایی، تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مقامات مرکزی است. در این حالت، به رغم اینکه به علت حضور مدیران محلی در منطقه، و در نتیجه، ارتباط بیشتر با مردم و محیط منطقه، اطلاعات آنها از ترجیحات

مصرف کنندگان محلی بیشتر از مدیریت مرکزی می‌باشد (هر چند قابل مقایسه با حالت وجود مجالس محلی نمی‌باشد، زیرا در آن حالت، مدیریت محلی، نماینده اراده و ترجیحات خود مردم منطقه می‌باشد، در واقع، در این حالت، مدیریت محلی بر عهده خود مردم منطقه می‌باشد) و بسیاری از هزینه‌ها (به ویژه هزینه‌های اداری) کاهش می‌یابد. اما در این حالت، برای اطمینان از اینکه مدیریتهای محلی وظایف محوله را براساس سلیقه‌ها و ترجیحات مصرف‌کنندگان که از طریق مجلس ملی آشکار شده است، انجام می‌دهند، نظارت دقیق بر عملکرد آنها ضروری به نظر می‌رسد. این نظارت، بسته به نوع اختیار تفویض شده، می‌تواند توسط مدیر مافوق در مرکز یا مستقیماً مجلس ملی صورت گیرد. مورد اخیر، مستلزم انتخاب مدیریتهای محلی توسط مجلس ملی است. در حالت اول، با توجه به اینکه مدیریت مرکزی برای عملکرد مدیریتهای محلی، در مقابل مجلس پاسخگو می‌باشد، بدین روی، یا از تفویض اختیار (دست کم از تفویض اختیارات اساسی) امتناع خواهد کرد یا برای نظارت بر کار مدیریتهای محلی، هزینه‌های بسیار زیاد و انواع قوانین دست و پاگیر را طلب خواهد نمود. اگر خود مجلس ملی، مدیریت محلی را انتخاب کرده و برکار او نظارت کند، باز هم لزوم وجود چنین هزینه‌های نظارتی سنگین و قوانین پیچیده وجود خواهد داشت. با این حال، حتی اگر این گونه تفویض اختیار رفاه جامعه را بالا ببرد (به هر میزان که باشد) باز هم کارایی تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم را نخواهد داشت.

پس از بحث تفویض اختیار به مقامات محلی به صورت نظری، اینک برخی شواهد در این زمینه را می‌آوریم.

به رغم اینکه در مورد تأثیر تمرکز زدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی بر رفاه جامعه مطالعه چندانی صورت نگرفته است، ولی مرور وضعیت تمرکز ساختار مدیریتی بخش عمومی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که کشورهای دارای عدم تمرکز در مدیریت بخش عمومی از وضعیت اقتصادی نسبتاً مطلوبی برخوردار بوده‌اند و حتی بعضی از آنها از پیشرفته‌ترین کشورهای جهان هستند. نمونه بارز چنین کشورهایی، عبارتند از آلمان، آمریکا، سوئیس، کانادا (طاهری، ۱۳۷۰) و مالزی (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-الف) که عدم تمرکز نسبتاً شدیدی در ساختار مدیریتی بخش عمومی آنها

وجود دارد (حالت تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم در حد بالا). در بسیاری از کشورهای پیشرفته دیگر نیز مثل انگلستان، هلند و سوئد (طاهری، ۱۳۷۰) عدم تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی با درجات متفاوت برقرار می‌باشد. در عین حال، در بعضی از کشورهای پیشرفته مثل فرانسه، حالت تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی وجود دارد که برای قضاوت در این زمینه، بررسی بیشتر ساختار بخش عمومی این کشور ضروری است.^۱

در مالزی، وظایفی که جنبه ملی و بین‌المللی دارد، در حیطه وظایف دولت فدرال بوده و وظایفی که به مسائل منطقه‌ای مربوط می‌شود (مثل خدمات بهداشتی اولیه، تأمین مسکن، دفع فاضلاب و آبیاری، جنگلداری، اداره اراضی و معادن، دامپزشکی و عمران کشاورزی و اراضی) و دولتهای محلی بهتر می‌توانند آنها را انجام دهند، در حوزه کار این دولتها قرار می‌گیرد. ایالتها از حق قانونگذاری نیز برخوردارند. البته در صورت بروز هرگونه ناسازگاری بین قوانین ایالتی و قوانین فدرال، قوانین فدرال مرجح خواهد بود. در مجموع، می‌توان گفت که نظام فدرالی موجود در مالزی، نمونه بسیار موفقیتی

۱. در یکی از مقالات ارائه شده در کنفرانس بین‌المللی توسعه شهری و شهرهای جدید در مهر ۱۳۷۲ در اصفهان، به این مسئله اشاره شده است (پاپلی یزدی، ۱۳۷۳). این مقاله به اثرهای منفی تمرکززدایی در فرانسه پرداخته و می‌نویسد:

« یکی از دلایل عمده عدم توانایی فرانسه در رقابت اقتصادی با آلمان، آن است که آلمان جزء غیرمتمرکزترین کشورهای اروپاست و فرانسه جزء متمرکزترین کشورهای این قاره به شمار می‌رود. در آلمان تقریباً در هر ۵۰ کیلومتر و حداکثر هر ۷۵ کیلومتر، شهری می‌یابیم که دارای حوزه نفوذ اداری نسبتاً مستقل است که برای آنها در طول زمان حوزه نفوذ اقتصادی، آموزشی، فرهنگی، بهداشتی و ... ایجاد کرده است ... دارای دانشگاه، تئاتر، سینما، بیمارستان، مجله، صنایع سنگین و یا سبک و ... است. در حالی که در فرانسه چنین نیست. اگر یک نفر اهل لیون بخواهد قلبش را عمل کند یا خواسته باشد به تئاتر درجه یک برود، باید به پاریس مسافرت کند. شبکه راهها غالباً به پاریس ختم می‌شود. اغلب تصمیمات اداری در پاریس گرفته می‌شود. ... دولت و ملت فرانسه این ضعف بزرگ را درک کرده‌اند و از سال ۱۹۸۳، سیاست عدم تمرکزگرایی را با شدت بیشتر اعمال می‌کنند. ... در فرانسه هر کیلو کالا، (به طور متوسط) ۸۵ کیلومتر جابه جا می‌شود تا از تولید به مصرف برسد، ولی این شاخص در آلمان، ۲۸/۵ کیلومتر است.»

همچنین باید توجه داشت که تمرکززدایی از ساختار بخش عمومی در یک جامعه شرط لازم پیشرفت و توسعه نیست، یعنی چنین نیست که اگر کشوری تمرکزگرا بود امکان پیشرفت و توسعه نداشته باشد، بلکه اهمیت تمرکززدایی در این نکته می‌باشد که باعث بالا رفتن سطح رفاه اجتماعی نسبت به سطح موجود آن در حالت تمرکز می‌شود.

است. در چارچوب ترتیبات فدرالی موجود، مالزی قادر بوده است نرخ رشد اقتصادی بالایی داشته باشد و هیچ نشانه‌ای از فقر مطلق در آن وجود ندارد. همچنین ذخایر خارجی این کشور همواره قادر بوده است که واردات چند ماهه کشور را تأمین کند، تورم لجام گسیخته را کنترل کند، سطح زندگی و نرخ باسوادی را شدیداً افزایش دهد و توزیع فرصتهای اقتصادی را عادلانه‌تر از گذشته کند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-الف).

در هند و پاکستان، تمرکززدایی به صورت تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم صورت گرفته است و این کشورها دارای حکومت فدرالی شده‌اند. ولی عنصر اصلی این نوع تمرکززدایی که همان انتخاب توسط مردم است با موانع گوناگون و از طریق به تعویق افتادنهای مکرر انتخابات مجالس محلی مورد توجه قرار نگرفته است و اگر هم در مقاطعی چنین انتخاباتی صورت گرفته و دولتهای محلی شکل گرفته‌اند، دولتهای مرکزی و گروههای با نفوذ، با تمسک به اصول موجود در قانون اساسی، دامنه عملکرد این دولتها را محدود کرده‌اند.^۱ در نتیجه چنین جریانهایی، تمرکززدایی در این کشورها چندان موفقیت‌آمیز نبوده است^۲ (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-الف).

در کشورهایی مثل الجزایر، قبرس، مصر، عراق، اردن، لیبی، مراکش، عربستان، سوریه و ترکیه، انواع مختلف برنامه‌های تمرکززدایی مطرح شده است، ولی عمدتاً در حد برنامه و حرف بوده و حداکثر در حد تشکیل شوراهایی مشورتی با عناوین گوناگون یا ایجاد ادارات استانی (منطقه‌ای) در مناطق بوده است که رؤسای آنها را دولت مرکزی تعیین می‌کرده است و وزارتخانه‌های برنامه‌ریزی و کشاورزی عنصر تعیین کننده برنامه‌ها بوده‌اند (گروه خاور نزدیک و شمال آفریقا، ۱۳۷۱). در نتیجه، تجربه موفقیتی در مورد تمرکززدایی نداشته‌اند.

۱. روزنامه هندو در ۲۸ ژانویه ۱۹۸۹ می‌نویسد: «نقل می‌کنند که یکی از نخست‌وزیران قبلی اذعان کرده بود که تمرکززدایی اختیارات با وقفه انجام شد و این گونه اختیارات واگذار شده نیز با ترفندهای مختلف باز پس گرفته شد» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-الف).

۲. برای مطالعه بیشتر در مورد وضعیت تمرکز و عدم تمرکز در کشورهای مختلف، نگاه کنید به: سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۶۴)، سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۶۵-الف)، سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۶۵-ب)، تصدیقی (۱۳۶۵) و نبوی (۱۳۵۲).

۴. تبیین وضعیت موجود تمرکز مدیریتی بخش عمومی در ایران

همان طوری که در قسمتهای قبلی گفتیم، به طور کلی، بخش عمومی دارای سه وظیفه تخصیص، تثبیت و توزیع می‌باشد، ولی چنین وظایفی در کشورهای مختلف با ساختارهای مدیریتی متفاوتی صورت می‌گیرد. چنانکه در نمودار ۱ می‌بینید، در ایران، ساختار مدیریتی بخش عمومی به گونه‌ای است که مردم مناطق مختلف آن هیچ نقش مشخصی در وظایف تثبیتی، تخصیصی و توزیعی بخش عمومی در مناطق خود ایفا نمی‌کنند، مگر تأثیری که عمدتاً از طریق نمایندگان خود در مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) و مجلس خبرگان و انتخاب رئیس جمهور می‌تواند اعمال کنند که آن هم به علت تعداد محدود نمایندگان هر منطقه، در مقایسه با کل نمایندگان مجالس فوق و همچنین در مقایسه با کل جمعیت منطقه چندان معنادار نخواهد بود. واحدهایی از بخش عمومی نیز که در استانها مستقر هستند، همگی منتخب و تحت نظارت و کنترل مدیریت مرکزی بخش عمومی هستند، نه منتخب و تحت نظارت و کنترل مردم منطقه مورد نظر. به عبارت دیگر، در ایران تدوین سیاستها و برنامه‌های تثبیت، توزیع درآمد و ثروت و تخصیص منابع بین کالاها و خدمات عمومی و خصوصی از جمله کالاها و خدمات عمومی محلی و نظارت بر اجرای آنها توسط منتخبین مردم کل جامعه (مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان) صورت می‌گیرد و اجرای آن سیاستها نیز توسط منتخبین مجلس شورای اسلامی و رهبری یا باز هم مردم کل جامعه (درمورد رئیس جمهور) انجام می‌گیرد. بنابراین، در ایران، ساختار مدیریتی بخش عمومی به شدت متمرکز است. به بیان دیگر، درجه تمرکز ساختار مدیریتی بخش عمومی در ایران به شدت بالاست^۱ و طی سالهای متمادی نیز تقریباً ثابت باقی‌مانده است. برای روشنتر شدن این مطالب، کارکرد نمودار ۱ را مرور می‌کنیم:

بر اساس اصول ۱۰۷ تا ۱۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۸) در ایران، تعیین سیاستهای کلی جامعه (اعم از سیاستهای کلی تثبیتی، توزیعی و

۱. البته در اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا پیش‌بینی شده است (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۸) ولی تاکنون به دلایل مختلف به اجرا گذاشته نشده است. در صورت تشکیل چنین شوراهایی و رعایت اختیارات آنها از طرف مدیریت مرکزی بخش عمومی، از تمرکز مدیریتی بخش عمومی به شدت کاسته خواهد شد.

تخصیصی) بر عهده نهاد رهبری است. در کنار این سیاستهای کلی که از طریق قوای مقننه، مجریه و نهادهای تحت کنترل مستقیم رهبری مثل قوه قضاییه اعمال می‌شود^۱ مواردی نیز وجود دارد که رهبری مستقیماً به اعمال سیاستهای تخصیصی، تثبیتی و توزیعی می‌پردازد، مثل در اختیار داشتن امور مربوط به نیروهای مسلح، صدا و سیما، قوه قضاییه (که همگی جزء کالاهای و خدمات عمومی هستند) و در اختیار داشتن خمس و زکات و نظایر آنها.

بر اساس اصول ۶۲ تا ۹۹ و ۱۱۳ تا ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۸) در چارچوب سیاستهای کلی تعیین شده توسط رهبری، قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) به وضع قوانین در مورد تخصیص، تثبیت و توزیع در جامعه پرداخته و آنها را به قوه مجریه برای اجرا ابلاغ می‌کند و بر اجرای آنها نظارت می‌کند و هسته اصلی قوه مجریه یعنی وزیران را نیز انتخاب می‌کند. قوه مجریه نیز با دستگاهها و سازمانهای مرکزی و استانی خود، قوانین مصوب قوه مقننه و سیاستهای کلی رهبری را به مورد اجرا می‌گذارد یا در مواردی که قوانین و سیاستهای کلی مذکور و قانون اساسی اختیار عمل را به خود قوه مجریه واگذار می‌کند به سیاستگذاری و اجرای آن مبادرت می‌کند (تفویض اختیار قوه مقننه، رهبری و قانون اساسی به قوه مجریه).

چنانکه می‌بینیم، مردم هر استان یا منطقه، جز از طریق انتخاب نمایندگان مجالس خبرگان و شورای اسلامی و رئیس جمهور، نقشی در مدیریت سیاستهای تخصیصی، تثبیت و توزیع در منطقه خود ایفا نمی‌کنند.

اگر تمرکز ساختار مدیریتی بخش عمومی از دیدگاه تفویض به مقامات محلی منتخب مدیریت مرکزی در نظر گرفته شود، ملاحظه خواهد شد که تمرکز در مدیریت بخش عمومی به شدت حالت قبل نمی‌باشد، زیرا در مقاطع مختلف، به ویژه برنامه اول و دوم پس از انقلاب، بر اختیارات مقامات استانی افزوده شده است، ولی این تفویض اختیار خیلی کند و در حد محدود صورت گرفته است که به نظر می‌رسد این محدودیت بیشتر از جانب مقامات اجرایی مرکزی بوده است. شاید یک دلیل مهم

۱. در طول سالهای پس از انقلاب اسلامی در ایران، مقامهای رهبری، بارها بر عدالت اجتماعی، رفع محرومیت، جلوگیری از نوسان قیمتها و نظایر آن (سیاستهای توزیع و تثبیت) تأکید کرده‌اند.

آن هم مسئول بودن مقامات مرکزی در قبال تمام اقدامات و سیاستهای مقامات محلی، در مقابل قوه مقننه از یک طرف و هزینه‌های بالای نظارت بر فعالیتهای مقامات محلی در حالت تفویض اختیار از طرف دیگر بوده است. البته نباید عواملی نظیر بی‌میلی مقامات مرکزی به کاهش قدرت خود، نگرانی از تهدید وحدت و یکپارچگی ملی، کمبود نیروی انسانی آموزش دیده در مناطق و نظایر آن را نادیده گرفت.

در این قسمت، برای روشنتر شدن بحث، مهمترین تفویض اختیار صورت گرفته به مقامات محلی در ایران مرور می‌شود^۱:

- تشکیل شوراهای آموزش و پرورش، انجمنهای بهداری و انجمنهای ده، شهر، شهرستان و استان و تأسیس دفاتر برنامه‌ریزی و کمیته‌های برنامه‌ریزی در استانها و واگذاری اختیار و اعتبار محدود به آنها در قبل از انقلاب (احسن، ۱۳۷۲).

- در سال ۱۳۵۸، انجمنها منحل گردیده و جای خود را به کمیته برنامه‌ریزی استان داد که شورایی از مقامات محلی و استانداران و مدیران و فرمانداران می‌باشد (احسن، ۱۳۷۲). وظایف این کمیته، به طور مشخص، در تبصره ۴۷ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ (سازمان برنامه و بودجه استان تهران، ۱۳۷۷) به شرح زیر مشخص گردیده است:

- ۱) ارائه اولویت و خطی مشیهای اجرایی بودجه در چارچوب مصوبات مجلس و دولت.
- ۲) پیشنهاد در مورد بودجه سال بعد با حضور فرمانداران.
- ۳) اظهارنظر در توزیع اعتبارات شهرستانها با حضور فرمانداران.
- ۴) دریافت گزارشهای نظارتی و بحث درباره بالا بردن کیفیت و کمیت عملکرد دستگاههای اجرایی محلی.

۵) ایجاد هماهنگی در فعالیتهای دستگاههای اجرایی محلی.

۶) دریافت گزارشها و اظهارنظرها و پیشنهادهای نمایندگان استان و بررسی و اظهار نظر در مورد

آن.

۱. برای مرور و مطالعه بیشتر و مفصلتر تحولات تمرکززدایی، از جمله به صورت تفویض اختیار به مقامات محلی در ایران، نگاه کنید به: احسن، ۱۳۷۲.

- تشکیل کمیته تخصیص اعتبار در استانها مرکب از معاون استانداری، رئیس سازمان برنامه و بودجه استان و مدیر کل امور اقتصادی و دارایی استان برای تخصیص اعتبارات تخصیصی از مرکز بین پروژه‌های در دست اجرای استان (احسن، ۱۳۷۲).

- بر اساس بند الف تبصره ۲ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴) سهم هر یک از شهرستانها از اعتبارات عمرانی به تفکیک فصل، توسط کمیته برنامه‌ریزی استان تعیین خواهد شد. دستگاه اجرایی محلی و سازمان برنامه و بودجه استان نسبت به مبادله موافقتنامه طرحهایی که پروژه‌های آنها به تأیید شورای برنامه‌ریزی شهرستان رسیده و دارای توجیه لازم است اقدام خواهد نمود (دستگاه اجرایی به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان و تأیید استاندار تعیین خواهد شد).

- بر اساس بند ب تبصره ۲ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴) دولت موظف است، به تدریج، تا پایان برنامه دوم عمرانی، تمام طرحهایی را که ماهیت استانی دارند، از فهرست طرحهای ملی حذف و در بودجه استانها منظور نماید.

یکی از تبصره‌هایی که در قوانین بودجه سنواتی از بعد از شروع برنامه دوم توسعه، به منظور اجرای مفاد تبصره ۲ قانون برنامه دوم، منظور گردیده، تبصره ۲۵ می‌باشد (سازمان برنامه و بودجه استان تهران، ۱۳۷۷). نکات مهم تبصره مذکور در سالهای مختلف، عبارتند از:

(۱) تهیه برنامه توسعه هر بخش در چارچوب فصل - برنامه و شهرستان به منظور انتخاب پروژه‌های جدید عمرانی با همکاری کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستانها و دستگاههای اجرایی ذی‌ربط (تبصره ۲۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۵).

(۲) ابلاغ آن دسته از طرحهای ملی که قابلیت استانی شدن دارند (تبصره ۲۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۵).

(۳) فصلی شدن ابلاغ اعتبارات عمرانی استانی در سال ۱۳۷۶ نسبت به سال ۱۳۷۵.

(۴) جابه جایی بین فصول اعتباری از ۱۰ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۵ درصد در سال ۱۳۷۷ تقلیل

یافت.

یکی دیگر از تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی در راستای اجرای تبصره ۲ قانون برنامه دوم توسعه، تبصره ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ می‌باشد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-ب) که بعضی از مفاد آن، عبارتند از:

(۱) تشکیل ستاد درآمدهای استان به ریاست استاندار و [عضویت] مدیر کل امور اقتصادی و دارایی استان و رئیس سازمان برنامه و بودجه استان که یکی از وظایفش تهیه گزارش توجیهی در مورد وصول درآمدهای جدید در استان و پیشنهاد آن برای درج در لایحه بودجه سال بعد به سازمان برنامه و بودجه می‌باشد.

(۲) حداکثر معادل ۷۶۰ میلیارد ریال از محل مازاد درآمدهای وصول استان در سال ۱۳۷۶، صرف پروژه‌های نیمه تمام مصوب کمیته برنامه‌ریزی استان و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه همان استان و همچنین برخی خدمات زیربنایی در روستاها خواهد شد. همچنین استفاده از اعتبار مذکور جهت خرید تجهیزات و کالاهای سرمایه‌ای برای اهداف انجمنهای حمایت از بیماران کلیوی، تالاسمی و هموفیلی به تصویب کمیته برنامه‌ریزی استان مجاز می‌باشد.

(۳) جهت تسریع در پیشرفت عملیات عمرانی استان و تسهیل در پرداختهای مربوط، اجازه داده می‌شود، ۱۰ درصد اعتبار هر یک از طرحهای عمرانی، توسط اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان به هر یک از دستگاههای اجرایی واگذار گردد.

همان طوری که از مرور مهمترین تحولات مربوط به تمرکززدایی به شکل تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مرکز در ایران، طی دوره ۱۳۱۶ تا ۱۳۷۷، ملاحظه می‌شود، در سالهای پیش از انقلاب و پس از انقلاب، سیاستهای توزیع و تثبیت و همچنین سیاستهای تخصیص در مورد کالاها و خدمات عمومی ملی حالت شدیداً متمرکزی داشته است، زیرا در هیچ کدام از موارد قانونی اشاره شده در فوق، نشانی از تفویض اختیار در مورد این سیاستها نیست. در مورد سیاستهای تخصیصی در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی در سالهای پیش از انقلاب، تفویض اختیار تنها در حد مشورت و نظرخواهی از مقامات محلی، آن هم در حدی محدود وجود داشته است. چنین فرایندی به طور طبیعی

در سالهای پس از انقلاب نیز وجود داشته است. ولی در سالهای پس از انقلاب، یک گام نسبتاً مؤثرتری در این مورد برداشته شده است و دامنه عملکرد مقامات استانی در مورد نحوه خرج کردن اعتبارات تخصیصی مرکز گسترش یافته است. هرچند که این تفویض اختیار عمدتاً در محدوده تخصیص منابع بین انواع کالاها و خدمات عمومی محلی و نه بین کالاها و خدمات خصوصی و عمومی بوده است. البته مواردی هم که بتوان از آن استنباط تفویض اختیار در مورد تخصیص منابع بین کالاها و خدمات خصوصی و عمومی کرد یافت می‌شود، مثل اختیار ستاد درآمدهای استان در مورد پیشنهاد درآمدهای جدید در استان در قالب تبصره ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۷^۱.

بنابراین، براساس مطالب ارائه شده در قسمت جاری گزارش، ساختار مدیریتی بخش عمومی در ایران، طی سالهای متمادی، به شدت متمرکز بوده است. تمرکز شدید مدیریتی موجود در بخش عمومی در ایران، پیامدهای منفی قابل توجهی برای کشور داشته است که یک مورد آن همان هزینه فرصت یا رفاه از دست رفته ناشی از عدم کاهش درجه تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی بوده است. زیرا همان طوری که در الگوی ارائه شده در بخش سوم گزارش (روابط (۱)، (۲)، (۳) و (۴)) نشان دادیم، کاهش درجه تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی، منجر به تخصیص بهینه‌تر منابع شده، و در نتیجه، رفاه اجتماعی افزایش خواهد یافت. ملاحظه آمار نمایندگان استانهای مختلف ایران در مجلس شورای اسلامی و ضرایب اهمیت نمایندگان مردم هر کدام آنها در تأثیرگذاری بر سیاستهای تثبیت، توزیع و تخصیص منابع، و از جمله تخصیص منابع برای کالاها و خدمات عمومی محلی (جدول ۱)، به خوبی درجه تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی، و در نتیجه، تأثیرگذاری و حق رأی بسیار محدود و ناچیز نمایندگان هر استان در اموری که صرفاً مربوط به موکلین آنها می‌باشد را نشان می‌دهد. این مسئله نیز به همان رفاه اجتماعی از دست رفته‌ای که

۱. برای ارائه یک تصویر کمی از روند تفویض اختیار در ایران، کافی است بدانیم که در سالهای ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶، حدود ۴ درصد از مجموع اعتبارات عمرانی ملی با ساز و کارهای عمران ناحیه‌ای به مصرف می‌رسید که این نسبت در سالهای ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ به ۱۶ درصد و در سالهای ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶ به ۲۲ درصد افزایش یافت (احسن، ۱۳۷۲). این نسبت، براساس قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور، در سال ۱۳۷۵، ۲۳/۳ درصد بوده است.

اشاره کردیم، منجر شده است. ضریب اهمیت حق رأی نمایندگان هر کدام از استانها در ایران در مورد سیاستهای بخش عمومی، از جمله سیاستهای مربوط به تخصیص منابع برای کالاها و خدمات عمومی محلی، به طور متوسط، ۳/۸ درصد می باشد (متوسط سهم هر کدام از استانها از کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی). به عبارت دیگر، حق رأی نمایندگان سایر استانهای دیگر در تخصیص منابع برای کالاها و خدمات عمومی محلی یک استان خاص، به طور متوسط، ۹۶/۲ درصد می باشد که حاکی از تمرکز شدید مدیریت تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی است. در حالی که هیچ توجیهی برای تأثیرگذاری سلیقه ها و ترجیحات مصرف کنندگان استانهای دیگر در تخصیص منابع برای کالاها و خدمات عمومی مخصوص یک استان خاص وجود ندارد. این پدیده، به شدت کارایی تخصیص منابع را کاهش می دهد. هر چند که نقش تمام استانها در اعمال سلیقه و ترجیحات خود در اموری که صرفاً مربوط به آنهاست ناچیز می باشد، ولی واریانس نسبتاً بالای ضریب اهمیت استانها در تأثیرگذاریها بر سیاستهای بخش عمومی (۱۰/۲۴) نشان دهنده این مطلب است که در مورد بعضی از استانها، این تأثیرگذاری در امور مربوط به خود، حتی از سطح ۳/۸ درصد نیز به شدت پایین تر است که مرور سهم هر یک از استانها از کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی (به عنوان شاخصی برای ضریب اهمیت هر کدام از آنها در تأثیرگذاری بر سیاستها) در جدول ۱، این مطلب را نشان می دهد. چنانکه می بینید، ضریب اهمیت مذکور در مورد استانهای ایلام، قم و کهگیلویه و بویراحمد، تنها ۰/۸ درصد، و در مورد استانهای بوشهر، چهارمحال و بختیاری و یزد ۱/۱ درصد می باشد. بیشترین ضریب اهمیت نیز اختصاص به استان تهران با ۱۴/۷ درصد دارد.

علاوه بر هزینه های فرصت از دست رفته ناشی از تمرکزگرایی در مدیریت بخش عمومی، این تمرکزگرایی مشکلات و هزینه های دیگری نیز به همراه داشته است. یکی از این هزینه ها، هزینه های ناشی از تمرکز فعالیت های بخش عمومی و خصوصی در استان تهران می باشد. در نتیجه تمرکز اداری در این استان (در واقع، در شهر تهران) که نتیجه طبیعی تمرکز در مدیریت بخش عمومی می باشد، سایر فعالیت های بخش عمومی (تولید یا عرضه کالاها و خدمات عمومی) و همچنین فعالیت های بخش خصوصی در این استان تمرکز یافته اند. جدول ۲، چنین پدیده ای را نشان می دهد.

جدول ۱. ضریب اهمیت نمایندگان مردم هر استان در تصمیم‌گیریهای مجلس شورای اسلامی - ۱۳۷۵

| نمایندگان مجلس شورای اسلامی | | جمعیت | استان |
|-----------------------------|-------|----------|---------------------|
| تعداد | درصد | | |
| ۱۸ | ۶/۸ | ۳۳۲۵۵۴۰ | آذربایجان شرقی |
| ۱۲ | ۴/۵ | ۲۴۹۶۳۲۰ | آذربایجان غربی |
| ۶ | ۲/۳ | ۱۱۶۸۰۱۱ | اردبیل |
| ۱۸ | ۶/۸ | ۳۹۲۳۲۵۵ | اصفهان |
| ۲ | ۰/۸ | ۴۸۷۸۸۶ | ایلام |
| ۲ | ۱/۱ | ۷۴۳۶۷۵ | بوشهر |
| ۳۹ | ۱۴/۷ | ۱۱۱۷۶۲۳۹ | تهران |
| ۳ | ۱/۱ | ۷۶۱۱۶۸ | چهارمحال و بختیاری |
| ۲۵ | ۹/۴ | ۶۰۴۷۶۶۱ | خراسان |
| ۱۷ | ۶/۴ | ۳۷۴۶۷۷۲ | خوزستان |
| ۵ | ۱/۹ | ۱۰۳۶۸۷۳ | زنجان |
| ۴ | ۱/۵ | ۵۰۱۴۴۷ | سمنان |
| ۷ | ۲/۶ | ۱۷۲۲۵۷۹ | سیستان و بلوچستان |
| ۱۷ | ۶/۴ | ۳۸۱۱۷۰۳۶ | فارس |
| ۲ | ۰/۸ | ۸۵۳۰۴۴ | قم |
| ۶ | ۲/۳ | ۱۳۴۶۳۸۳ | کردستان |
| ۱۰ | ۳/۸ | ۲۰۰۴۳۲۸ | کرمان |
| ۸ | ۳/۰ | ۱۷۷۸۵۹۶ | کرمانشاه |
| ۲ | ۰/۸ | ۵۴۴۳۵۶ | کهگیلویه و بویراحمد |
| ۱۳ | ۴/۹ | ۲۲۴۱۸۹۶ | گیلان |
| ۸ | ۳/۰ | ۱۵۸۴۴۳۴ | لرستان |
| ۱۷ | ۶/۴ | ۴۰۲۸۲۹۶ | مازندران |
| ۷ | ۲/۶ | ۱۲۲۸۱۱۲ | مرکزی |
| ۴ | ۱/۵ | ۱۰۶۲۱۵۵ | هرمزگان |
| ۹ | ۳/۴ | ۱۶۷۷۹۵۷ | همدان |
| ۳ | ۱/۱ | ۷۵۰۷۶۹ | یزد |
| ۲۶۵ | ۱۰۰/۰ | ۶۰۰۵۵۴۸۸ | کل کشور |

مأخذ: ۱. اداره روابط عمومی و امور اجتماعی مجلس شورای اسلامی.

۲. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-ج.

۳. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-د.

جدول ۲. سهم استان تهران از برخی شاخصهای آماری کشور در سال ۱۳۷۵

| ردیف | شرح | کشور | استان تهران | نسبت استان تهران به کشور (درصد) |
|------|---|----------|-------------|---------------------------------|
| ۱ | جمعیت | ۶۰۰۵۵۴۸۸ | ۱۱۱۷۶۲۳۹ | ۱۸/۶ |
| ۲ | تعداد مهاجرین به داخل | ۳۱۷۸۲۵۲ | ۹۰۳۷۸۸ | ۲۸/۴ |
| ۳ | تعداد شاغلین | ۱۴۵۷۱۵۷۲ | ۲۸۷۳۷۳۹ | ۱۹/۷ |
| ۴ | تعداد شاغلین کشاورزی | ۳۳۵۷۲۶۳ | ۱۲۹۱۵۰ | ۳/۸ |
| ۵ | تعداد شاغلین صنعت | ۴۴۷۲۹۵۸ | ۹۷۱۲۸۸ | ۲۱/۷ |
| ۶ | تعداد شاغلین خدمات | ۶۴۷۴۳۲۳ | ۱۶۹۶۱۹۹ | ۲۶/۲ |
| ۷ | تعداد مزد و حقوق بگیران بخش عمومی | ۴۲۵۷۹۶۷ | ۱۱۰۸۴۵۵ | ۲۶/۰ |
| ۸ | تعداد مزد و حقوق بگیران در بخش امور عمومی و دفاع و تأمین اجتماعی اجباری | ۱۶۱۸۱۰۰ | ۴۰۸۱۹۱ | ۲۵/۲ |
| ۹ | تعداد شاغلین در دفاتر و ادارات مرکزی | ۳۲۹۵۲ | ۱۰۹۳۰ | ۳۳/۲ |

مأخذ: ۱. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-ج.

۲. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶-د.

در نتیجه این تجمع فعالیتها در استان تهران و به ویژه شهر تهران، هزینه‌های جدیدی نظیر انواع آلودگی، از قبیل آلودگی هوا، ترافیک، افزایش مسافت و مدت سفرهای شهری، ایجاد ازدحام در استفاده از کالاها و خدمات عمومی شهری، ایجاد هزینه‌های اضافی (هزینه‌های رفت و آمد) برای

مردم سایر نقاط کشور که می‌خواهند از کالاها و خدمات عمومی مستقر در تهران استفاده کنند و همچنین گسترش مفاسد اجتماعی (که در حالت عدم تمرکز و تجمع خیلی کمتر وجود خواهند داشت) به وجود آمده است. همچنین برای اینکه در حالت تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی، نظام کارکرد بهتری داشته باشد، مجموعه‌ای از هزینه‌ها که در حالت عدم تمرکز مورد نیاز نمی‌باشد، ضروری است که عمدتاً مربوط به هزینه‌های ارتباط سطوح محلی با سطوح ملی است، از قبیل هزینه‌های مربوط به مکاتبات اداری بین دستگاههای محلی و ملی، هزینه‌های لازم برای مراجعات مردم سراسر کشور به دستگاههای ملی برای انجام امور اداری خود، هزینه‌های نظارت بر عملکرد دستگاههای محلی توسط دستگاههای ملی و نظایر آن. به بیان دیگر، منابع جامعه در زمینه‌هایی صرف شده است که صرفاً در نتیجه وجود تمرکز و تجمع به وجود آمده است و رفاه جامعه را به طور غیرمستقیم، از طریق هزینه‌هایی که ایجاد کرده، کاهش داده است.

با توجه به اینکه طی سالهای متمادی، از یک سوی، درجه تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی ایران حالت نسبتاً ثابتی داشته است (به ویژه تا قبل از آغاز برنامه اول بعد از انقلاب) و از سوی دیگر، سیاستهای تثبیتی، توزیعی و تخصیصی بخش عمومی از نظر نوع و تعداد، گسترش چشمگیری داشته است، قاعدتاً باید روابط اداری بین مرکز کشور (محل استقرار مدیریت متمرکز بخش عمومی) و سایر نقاط کشور، و در نتیجه، هزینه‌های مذکور در پاراگراف قبلی، طی سالهای گذشته گسترش یافته باشد. مطالعه روند تغییرات روابط اداری سطوح ملی و محلی و برخی از آمار و ارقام، تحقق چنین پدیده‌ای را در سالهای گذشته تأیید می‌کند.

مطالعه تحولات مربوط به روابط اداری بین سطوح ملی و محلی، حاکی از آن است که چنین روابطی روز به روز گسترش یافته و از حالت ساده‌ای که در سالهای ۱۲۹۹ - ۱۳۴۱ داشته، به حالت بسیار پیچیده کنونی رسیده است (نمودارهای ۲، ۳ و ۴).

| | |
|--|--|
| نمودار ۲. روابط اداری شهر و روستا در فاصله سالهای ۱۲۹۹-۱۳۴۱ | نمودار ۳. روابط اداری شهر و روستا در فاصله سالهای ۱۳۴۱-۱۳۵۷ |
|--|--|

نمودار ۴. روابط اداری شهر و روستا از سال ۱۳۵۷ تاکنون

بنابراین، با توجه به مطالب مطرح شده در قسمت نظریه و شواهد و همچنین موارد مطرح شده در قسمت جاری، به نظر می‌رسد عدم تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی در ایران، از یک سوی، باعث محروم شدن جامعه از افزایش سطح رفاهی است که می‌توانست از طریق تمرکززدایی کسب کند، و از سوی دیگر، باعث مصرف شدن منابع جامعه در زمینه‌هایی شده است که فلسفه وجودی آنها وجود تمرکز در ساختار مدیریتی بخش عمومی می‌باشد، و در نتیجه، رفاه جامعه را به طور غیرمستقیم کاهش داده است. به عبارت دیگر، تمرکز موجود در ساختار مدیریتی بخش عمومی در ایران تأثیر منفی چشمگیری در رفاه جامعه داشته است.

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی معمولاً به معنای تفویض اختیار مقامات مرکزی بخش عمومی به مقامات محلی این بخش در مناطق مختلف کشور می‌باشد. مقامات محلی می‌توانند منتخب مردم مناطق باشند یا اینکه منتخب مقامات مرکزی باشند. پرسشی که امروزه اذهان بسیاری از پژوهشگران، برنامه‌ریزان و سیاستگذاران کشورها را به خود مشغول کرده است، این است که آیا تفویض اختیار به مناطق به نفع جامعه است؟ و اگر جواب مثبت است، آیا تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب دولت مرکزی به نفع جامعه است یا تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم؟ همچنین تفویض چه نوع اختیاراتی به نفع جامعه است؟

بر اساس ملاحظات مربوط به حداکثر کردن رفاه اجتماعی، یعنی ایجاد حداکثر بهینگی در تخصیص منابع، ایجاد عادلانه‌ترین حالت توزیع درآمد و ثروت و ایجاد حداکثر ثبات اقتصادی، به نظر می‌رسد تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم منطقه مورد نظر برای تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی رفاه جامعه را بالا خواهد برد. ولی در مورد وجود اثر مثبت تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مقامات مرکزی برای تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی بر رفاه جامعه تردید وجود دارد، زیرا تحقق چنین تفویض اختیاری، با توجه به اینکه در نهایت، مقامات مرکزی پاسخگو و مسئول تمام اقدامات صورت گرفته در مقابل مجلس ملی هستند،

مستلزم صرف هزینه‌های سنگین برای نظارت بر کار مقامات محلی می‌باشد. شواهد موجود نیز بر اثرهای بسیار مثبت تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم تأکید دارند. در کشورهایی مثل سوئیس، آمریکا، کانادا، آلمان و مالزی، چنین تفویض اختیاری در حد اعلا‌ی خود وجود دارد و بسیاری از کشورها نیز در حال حرکت به این گونه تمرکززدایی هستند.

در ایران نیز از همان آغاز مشروطیت و ظهور نظام پارلمانی، مسئله تمرکززدایی از ساختار مدیریت بخش عمومی مطرح شده و قوانین متعددی در این زمینه وضع گردیده است که هنوز هم این روند ادامه دارد. ولی در عمل، هیچ‌گونه تفویض اختیار اساسی صورت نگرفته است، جز اینکه در پیش از انقلاب و پس از انقلاب، مقامات محلی منتخب مقامات مرکزی مورد مشورت محدود مقامات مرکزی بودند. همچنین پس از انقلاب، با تشکیل کمیته‌های برنامه‌ریزی استانها و بعضی کمیته‌ها و شوراهای دیگر با عضویت مقامات محلی و همچنین تصویب تبصره ۲ قانون برنامه دوم توسعه، بعضی اختیارات به مقامات محلی منتخب مقامات مرکزی برای جابه‌جایی منابع بین انواع مختلف کالاهای و خدمات عمومی محلی داده شد. در مورد تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم نیز در پیش از انقلاب، با تشکیل انجمنهای شهر، قدمهایی برداشته شد، ولی به علت اختیارات محدود این انجمنها و موانع موجود بر سر راه استفاده از این اختیارات، آثار چندانی از خود بر جای نگذاشت. در پس از انقلاب نیز به رغم اینکه تشکیل شوراهای شهر روستا از اصول اساسی می‌باشد، به سبب مشکلات انقلاب، جنگ و سازندگی، تشکیل چنین شوراهایی تا اواخر سال ۱۳۷۷ تحقق نیافت. به عبارت دیگر، تا اواخر سال ۱۳۷۷، تمرکز ساختار مدیریتی بخش عمومی ایران در زمینه تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم تقریباً کامل بوده و در زمینه تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مقامات مرکزی نیز به شدت بالا بوده است. این تمرکز شدید در ساختار مدیریت بخش عمومی ایران، هزینه‌های هنگفتی را برای کل جامعه و بخصوص استان تهران و شهر تهران ایجاد کرده است.

البته شاید در سالهای گذشته، چنین هزینه‌های قابل توجیه بوده است و امکان تمرکززدایی از مدیریت بخش عمومی به دلایل مختلف وجود نداشته است، ولی ظاهراً اجماع نظری در مورد

ضرورت تمرکززدایی از مدیریت بخش عمومی به وجود آمده است که نشانه‌های آن را در سخنرانیهای رئیس جمهور و سایر مقامات و برنامه‌ریزان کشور و همچنین در مقالات و گزارشهای گوناگون می‌توان دید. در نتیجه، این اجماع مشاهده می‌شود که سازمان برنامه و بودجه که در ایران مسئول تهیه و تدوین برنامه‌های میان‌مدت به منظور ارائه برای تصویب دولت، و در نهایت، تصویب مجلس شورای اسلامی است، وظیفه یکی از کمیته‌های مطالعاتی خود در زمینه آماده‌سازی مقدمات تهیه و تدوین برنامه سوم توسعه را تمرکززدایی و توانمندسازی مدیریت منطقه‌ای تعیین کرده است. از همه مهمتر، انتخابات شوراهای شهر و روستا در اسفند سال ۱۳۷۷ به مرحله اجرا درآمد و شوراهای فوق در بیشتر نقاط کشور تشکیل گردیدند.

برای اینکه فرایند تمرکززدایی از ساختار مدیریت بخش عمومی در ایران به نتایج مورد نظر دست یابد، و به عبارت دیگر، باعث بالا رفتن رفاه اجتماعی گردد، تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم هر منطقه در زمینه تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی پیشنهاد می‌گردد که جزئیات ساختار مدیریتی مورد نیاز برای این کار را در زیر شرح می‌دهیم.

در نخستین مرحله کار، شوراهای شهر و روستا با رأی مردم روستاها و شهرها انتخاب می‌شوند. تعداد نمایندگان این شوراها باید به اندازه‌ای باشد که به خوبی سلیقه‌ها و ترجیحات مردم شهرها و روستاهای مربوطه را بنمایاند. البته تعیین تعداد کافی یک مسئله تجربی است که به مرور زمان و با تجربه کردن نظام عدم تمرکز روشنتر خواهد شد^۱. در مرحله بعدی، مجلس استانی که متشکل از همه یا تعدادی از اعضای شوراهای شهر و روستا به انتخاب خود این شوراها می‌باشد، تشکیل

۱. در یکی از مطالعات انجام شده در مورد تمرکززدایی در ایران (تورسن، ۱۹۶۲)، تعداد نمایندگان پیشنهادی برای انجمنهای شهرستان به قرار زیر بوده است:

| تعداد نمایندگان انجمن شهرستان: | برای شهرستان دارای جمعیت: |
|--------------------------------|---------------------------|
| ۲۰ - ۳۵ نفر | ۰ - ۱۰۰۰۰ نفر |
| ۲۵ - ۴۰ نفر | ۱۰۰۰۰ - ۲۰۰۰۰ نفر |
| ۳۵ - ۵۰ نفر | ۲۰۰۰۰ - ۴۰۰۰۰ نفر |
| ۵۰ - ۷۵ نفر | ۴۰۰۰۰ - ۱۰۰۰۰۰ نفر |
| ۷۵ - ۱۰۰ نفر | ۱۰۰۰۰۰ و بالا نفر |

می‌گردد.

دو نوع مجلس یادشده، همه اختیارات مربوط به تخصیص منابع در مورد کالاها و خدمات عمومی محلی در سطح استان، شهر و روستا را مشروط به رعایت موارد زیر، بر عهده خواهند داشت:

(۱) تمام قانونگذاریهای مجالس محلی در چارچوب قانون اساسی خواهد بود. برای مثال، اگر قانون اساسی مالکیت خصوصی را به رسمیت شناخته است، مجلسهای محلی نمی‌توانند آن را لغو و به مالکیت عمومی یا نیمه عمومی تبدیل کنند.

(۲) به هنگام تضاد و برخورد بین منافع یک منطقه با مناطق دیگر یا با منافع ملی پس از مرحله مذاکره، تصمیم‌گیری نهایی با مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

(۳) تمام قانونگذاری مجالس محلی در زمینه تخصیص منابع برای عرضه یا تولید کالاها و خدمات عمومی محلی خواهد بود.

تفصیل وظایف مجلسهای محلی به شرح زیر است:

الف) مجلس استانی

- (۱) تعیین رئیس دولت استانی (استاندار) به پیشنهاد وزیر کشور.
- (۲) تعیین اعضای دولت استانی (مدیران اجرایی و فرمانداران شهرستانها) به پیشنهاد استاندار^۱.
- (۳) تعیین سازمان و تشکیلات دولت استانی و وظایف مقامات و سازمانهای مختلف زیر پوشش دولت استانی.

(۴) تعیین حدود وظایف دولت استانی، یعنی تعیین اینکه چه کالاها و خدمات محلی را دولت استانی عرضه کند و چه کالاها و خدمات محلی را بخش خصوصی عرضه کند (تعیین اندازه دولت استانی).

۱. پیشنهاد استانداران توسط وزیر کشور، باعث حفظ یکپارچگی ملی و حفظ ارتباط بین استانها و دولت مرکزی شده و وسیله‌ای برای نظارت بر کار دولتهای استانی توسط دولت مرکزی خواهد بود. همچنین ممکن است اجرای قسمتی از وظایف دولت مرکزی در مورد تخصیص منابع در زمینه عرضه کالاها و خدمات عمومی ملی، مثل امنیت داخلی یا سایر وظایف دولت مرکزی نیز به دولت استانی تفویض شود، در نتیجه، چنین فرایندی برای تعیین استاندار ضروری می‌باشد.

- ۵) تعیین بودجه استانی (تعیین درآمدها و مخارج دولت استانی).
- ب) شورای شهر (روستا).
- ۱) تعیین شهردار (دهدار) به پیشنهاد فرماندار شهرستان مربوطه.
- ۲) تعیین سازمان و تشکیلات شهرداری (دهداری).
- ۳) تعیین حدود وظایف شهرداری (دهداری) یعنی تعیین اینکه چه کالاهای و خدمات محلی شهری (روستایی) را شهرداری (دهداری) عرضه کند و چه کالاهای و خدمات عمومی محلی شهری (روستایی) را بخش خصوصی عرضه کند.
- ۴) تعیین بودجه شهرداری (دهداری) (تعیین درآمدها و مخارج شهرداری (دهداری)).
- برای اجرای موفقیت‌آمیز تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی به صورت یادشده، رعایت چند نکته ضروری می‌باشد:
- الف) مد نظر قراردادن توزیع مجدد امکانات سرمایه‌ای انسانی و فیزیکی بین مناطق مختلف کشور، قبل از شروع تمرکززدایی و در جریان تمرکززدایی.
- ب) قبل از انجام تمرکززدایی، باید اطلاعات لازم در مورد مسائل و مشکلاتی که ممکن است در کوتاه مدت برای مردم مناطق پیش آید، در اختیار مردم قرار گیرد. در واقع، به سبب نبود تجربه در مورد نظام غیرمتمرکز مدیریتی در کشور، امکان بروز یک رشته مشکلات وجود دارد که ضروری است مورد توجه مقامات مرکزی قرار گیرد. آنچه در این زمینه بیش از همه اهمیت دارد، آگاهی دادن به مردم در مورد اهمیت رأی آنها در انتخابات اعضای مجلسهای محلی می‌باشد.
- ج) بهتر است این طرح پیشنهادی به طور آزمایشی در یک یا چند استان اجرا شود تا مشکلات و مسائل احتمالی در اول کار روشن گردد.
- د) تفویض اختیار به مقامات محلی منتخب مردم به صورت مرحله‌ای و تدریجی صورت گیرد.
- ه) آموزشهای لازم پیش از شروع تفویض اختیار، در اختیار مقامات محلی و نمایندگان مجالس محلی قرار گیرد تا از ایجاد بی‌ثباتی و اختلال در روند حرکت امور محلی در اوایل کار حتی‌الامکان جلوگیری شود.

و) ناسازگاریهای احتمالی بین استانها در نتیجه تمرکززدایی مدیریتی از ساختار بخش عمومی و همچنین حداقل کردن تعداد کالاها و خدمات عمومی مشترک بین دو یا چند استان از طریق تغییرات لازم در تقسیمات کشوری به کمترین حد برسد.

منابع

الف) فارسی

- احسن، مجید. (۱۳۷۲). طرح کالبدی ملی ایران: تمرکززدایی و اثرات کالبدی آن. وزارت مسکن و شهرسازی - واحد شهرسازی و معماری، نشریه شماره ۹. اداره روابط عمومی و امور اجتماعی مجلس شورای اسلامی.
- پاپلی یزدی، محمد حسین. (۱۳۷۳). تمرکزگرایی و عدم تمرکزگرایی و آثار آن «نمونه مسائل اداری»، شهرهای جدید، فرهنگی جدید در شهرنشینی: مجموعه مقالات ارائه شده در کنفرانس بین‌المللی توسعه شهر و شهرهای جدید در اصفهان از ۱۲ تا ۱۶ مهرماه ۱۳۷۲. وزارت مسکن و شهرسازی - شرکت عمران شهرهای جدید، صفحات ۲۸۷-۳۰۵.
- تصدیقی، بهروز. (۱۳۶۵). بودجه‌بندی غیرمتمرکز: سازماندهی و مدیریت حکومت‌های محلی. وزارت برنامه و بودجه.
- رضویان، محمدتقی. (۱۳۷۴). تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه و ایران. انتشارات شروین. سازمان امور اداری و استخدامی کشور. (۱۳۶۴). دولت‌های محلی در کشورهای: اندونزی، استرالیا، زلاندنو، مالزی. مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری. نشریه شماره ۱۹.
- سازمان امور اداری و استخدامی کشور. (۱۳۶۵-الف). دولت‌های محلی در چهار کشور منتخب آسیا: تایلند، هند، پاکستان، بنگلادش. مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری. نشریه شماره ۳۰.
- سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۶۵-ب)، دولت‌های محلی در کشورهای: فیلیپین، سنگاپور، جمهوری کره، غنا. مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری. نشریه شماره ۳۵.
- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۴). قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴ - ۱۳۷۸).
- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۶-الف). ترجمهٔ یداله ابراهیمی فر. عدم تمرکز مالی، بسیج و استفاده از منابع مالی برای توسعه: مسائل، تجارب و سیاستها در منطقه اسکانپ.
- _____ . (۱۳۷۶-ب). ماده واحده و تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور. مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.
- _____ . (۱۳۷۶-ج). نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵

استانهای مختلف کشور. مرکز آمار ایران.

_____ . (۱۳۷۶-د). نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵ کل کشور. مرکز آمار ایران.

سازمان برنامه و بودجه استان تهران. (۱۳۷۷). آماده‌سازی مقدمات تدوین برنامه سوم در استان تهران: آثار سیاستهای و جهت‌گیریهای کلان در توسعه استان. نشریه شماره ۷۷/۲۸.

صبوری کاشانی نژاد، منوچهر. (۱۳۵۴). تصمیم‌گیری مشارکت: بررسی انجمنهای شهر در نظام کنونی عدم تمرکز. دانشگاه تهران - دانشکده علوم اجتماعی و تعاون - مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی.

گروه خاور نزدیک و شمال آفریقای قسمت تحلیل سیاست سازمان جهانی خواربار و کشاورزی. (۱۳۷۱). ترجمه عصمت قائم مقامی. تمرکز زدایی منطقه‌ای برای برنامه‌ریزی توسعه کشاورزی در خاور نزدیک و شمال آفریقا. مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی.

طاهری، ابوالقاسم. (۱۳۷۰). حکومت‌های محلی و عدم تمرکز. نشر قومس.

ماسگریو، ریچارد ا. و پگی ب. ماسگریو. (۱۳۷۲). مالیه عمومی در تئوری و عمل. جلد اول و دوم. ترجمه مسعود محمدی و یداله ابراهیمی فر. سازمان برنامه و بودجه. مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.

نبوی، مصطفی. (۱۳۵۲). تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران. سازمان چاپ خواجه.

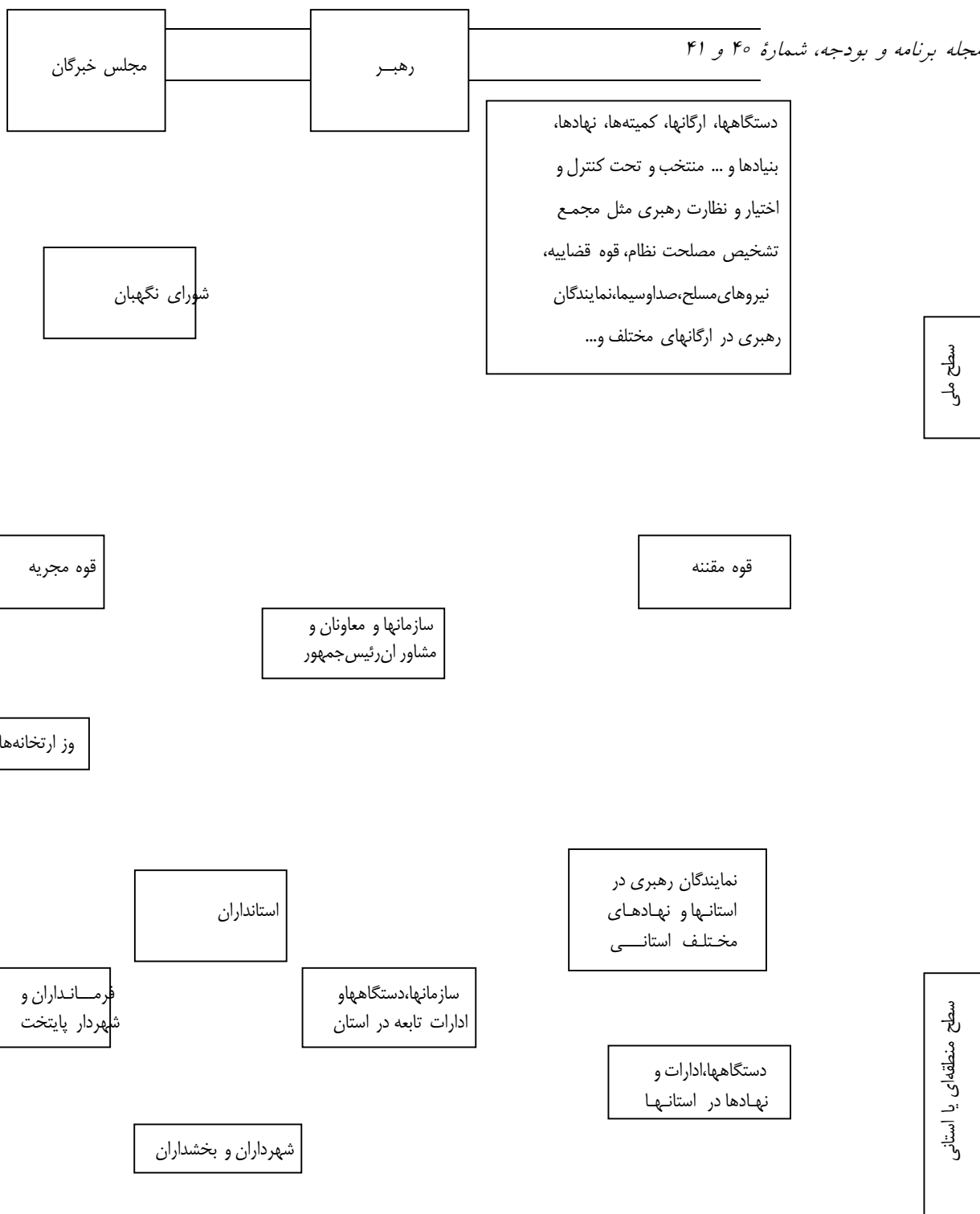
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی. (۱۳۶۸). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. اداره کل انتشارات و تبلیغات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

ب) انگلیسی

Thorse, Thomas, W.(1962). *A Preliminary Study of The Processes of Decentralization in The Government of Iran*, United States Agency for International Development Mission to Iran.

نمودار ۱. ساختار مدیریتی موجود بخش عمومی در ایران

مجله برنامه و بودجه، شماره ۴۰ و ۴۱



مأخذ: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۸) و قوانین جاری کشور.

توضیح: جهت هر یک از بردارهای نشان داده شده در نمودار، نشاندهنده قدرت اعمال نظر مستقیم و غیرمستقیم

توسط نهاد واقع در ابتدای بردار، بر نهاد واقع در انتهای بردار می‌باشد.

| | | | | | | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان |
| مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان | مرکز استان |
| تهران | تهران | تهران | تهران | تهران | تهران | تهران | تهران |
| مرکز شهرستان | مرکز شهرستان | مرکز شهرستان | مرکز شهرستان | مرکز شهرستان | مرکز شهرستان | مرکز شهرستان | مرکز شهرستان |
| مرکز بخش | مرکز بخش | مرکز بخش | مرکز بخش | مرکز بخش | مرکز بخش | مرکز بخش | مرکز بخش |
| کد خدا و... | کد خدا و... | کد خدا | کد خدا | کد خدا | کد خدا | کد خدا | کد خدا |
| | | کد خدا | کد خدا | کد خدا | کد خدا | کد خدا | کد خدا |
| روستایی | روستایی | روستایی | روستایی | روستایی | روستایی | روستایی | روستایی |
| شورای اسلامی | شورای اسلامی | شورای اسلامی | شورای اسلامی | شورای اسلامی | شورای اسلامی | شورای اسلامی | شورای اسلامی |

دفتر مقام معظم رهبری

رؤسای سه قوه