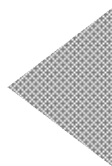


تحلیل نهادی از فرایند واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها طی برنامه‌های عمران و توسعه در ایران



محمد غفاری فرد^۱

(تاریخ دریافت ۹۵/۱۱/۰۲ - تاریخ تصویب ۹۶/۳/۲۰)

چکیده

در ادبیات اقتصادی، تئوری‌های تمرکززدایی در راستای افزایش بهره‌وری و کارایی دولت‌ها و گسترش تعادل و توازن منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفته است به همین منظور از اوایل ۱۳۵۱ با اجرای برنامه‌های خاص ناحیه‌ای فرایند اجرایی شدن سیاست‌های تمرکززدایی مالی و تفویض اختیار به مناطق کشور آغاز و با ایجاد کمیته برنامه‌ریزی و سپس شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و نظام درآمد-هزینه استانی، گام‌های اساسی در جهت گسترش تمرکززدایی در ایران برداشته شد. در این تحقیق با استفاده از مدل شاه، بر اساس سطوح تحلیل اجتماعی مدل ویلیامسون قوانین مربوط به برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای به روش تحلیل نهادی و محتوای مضمونی مورد بررسی قرار گرفت. نتایج نشان می‌دهد تهیه و تدوین اسناد ملی توسعه استان‌ها، ایجاد نظام تنظیم بودجه استان‌ها، تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی هر استان به درآمد آن استان و همچنین واگذاری اختیار تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف به نهادهای استانی، پنج رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور به شمار می‌روند که در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه

تجلی یافت. مقایسه ارکان تمرکززدایی مالی موجود در مدل نماینده بانک جهانی با ایران نشان می‌دهد که مجموعه فعالیت‌هایی که در سطح ملی باید صورت گیرد، عمدتاً مشابه مدل نماینده است و سیاستگذاری‌ها، تعیین اولویت‌ها و تدارک فعالیت‌هایی که ماهیت منطقه‌ای و محلی دارد عمدتاً توسط نهادهای استانی صورت می‌گیرد. اما فرایند واگذاری درآمدی در ایران در سطح بسیار نازلی قرار دارد.

واژگان کلیدی: تمرکززدایی مالی، واگذاری مخارج، واگذاری درآمد، مکانیسم انتقالات، تحلیل نهادی.

مقدمه

موضوع عدم تمرکز مالی یا تأمین مالی سطوح زیر ملی دولت در زمینه فرآیند تمرکز زدایی دارای اهمیت اساسی است. دست زدن به هر ابتکار در مورد تمرکززدایی به تصمیم‌گیری سیاسی و اداری درباره چگونگی سازماندهی خدمت در سطح حکومت و دولت هر کشور نیازمند است و پس از آنکه این فرآیند آغاز شد یا لافل پس از آنکه یک الگوی سازماندهی دولتی طراحی شد، تأمین مالی فرآیند تمرکز زدایی اهمیت زیادی پیدا می‌کند، زیرا این مسئله که واحدی غیر متمرکز چگونه باید وظایف انتقالی به آنها را از نظر مالی تأمین کند، باید حل شود (غفاری‌فرد، ۱۳۸۶). در سال‌های اخیر ایده تمرکززدایی مالی در میان اقتصاددانان مورد توجه قرار گرفته است. انگیزه مهم برای تمرکززدایی مالی به خاطر ایجاد پتانسیل لازم برای بهبود عملکرد بخش عمومی در اقتصاد می‌باشد. تئوری تمرکززدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی بخصوص کالاها و خدمات عمومی محلی که در پیرامون براساس نیاز تهیه می‌شد، ارائه شده است؛ به نحوی که با اعمال سیاست‌های تمرکززدایی افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت. زیرا اولاً دولت‌های محلی با منفعت مناطق جغرافیائی که در آن خدمات عمومی عرضه می‌شوند، بیشتر ارتباط دارند. ثانیاً دولت‌های محلی بهتر می‌توانند نیازها و سلیق مناطق خود را تشخیص دهند. ثالثاً رقابت در قلمرو حکومت محلی باعث می‌شود انگیزه مقامات محلی در نوآوری، خلاقیت و پاسخگویی به جایگاه قانونی خود افزایش پیدا کند (Brueckner, 2006).

در طی زمان‌های مختلف در ایران بحث واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها همواره مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی بوده است و فرایند اجرای آن در دوره‌های مختلف دارای فراز و نشیب‌هایی بوده است. بررسی فرایند واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها با رویکرد نهادی بر اساس مدل نماینده بانک جهانی با تأکید بر نظام درآمد- هزینه استانی در برنامه سوم و چهارم توسعه هدف این مقاله می‌باشد. بنابراین در قسمت اول این مقاله سعی خواهد شد پس از معرفی ارکان تمرکززدایی مالی، مرور کلی بر نحوه تفویض اختیارات مالی به استان‌ها قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی صورت گیرد. در قسمت دوم مقاله مدل چهار سطحی تحلیل اجتماعی ویلیامسون بررسی خواهد شد. سپس تحلیل نهادی از اصول فرایند تمرکززدایی مالی مبتنی بر روش تحلیل مضمونی با استفاده از مدل شاه و چهار سطح تحلیل اجتماعی ویلیامسون انجام می‌گیرد و در نهایت نتایج تحقیق ارائه می‌گردد.

۱- تمرکززدایی مالی و ارکان آن

تمرکززدایی مالی^۱ به معنی انتقال قدرت تصمیم‌گیری نسبت به ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولت‌های محلی می‌باشد که در ادبیات اقتصادی بحث واگذاری مخارج^۲، واگذاری درآمدها^۳، کمک‌ها و انتقالات بین دولت‌ها^۴ (از طرف دولت مرکزی به نهادهای محلی) و بحث استقراض^۵ نهادهای محلی از مهمترین ارکان آن محسوب می‌شوند (Lee, 2003). واگذاری مخارج به سطوح مختلف دولت‌های محلی مرحله اول اجرای فرآیند تمرکززدایی مالی محسوب می‌شود. تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی هزینه کردن منابع در امور محلی به عنوان مهمترین مرحله اجرای تمرکززدایی در بعضی از کشورها به ویژه در اروپای شرقی و امریکای لاتین شفاف و روشن نمی‌باشد (Martinez- Vazquez, 2003) در بعضی از این کشورها تمرکز بیشتر مربوط به بحث واگذاری درآمدها می‌باشد، در حالی که عدم

۱-Fiscal Decentralization

۲-Expenditure Assignment

۳-Revenue Assignment

۴-Intergovernmental Transfers/Grants

۵-Subnational Borrowing

شفافیت در خصوص تعریف و میزان مسئولیت دولت‌های محلی مرتبط با امور مخارج بر مراحل بعدی اجرای فرآیند تمرکززدایی مالی اثر منفی می‌گذارد. اگر نحوه تصمیم‌گیری در امور مخارج محلی و ملی درست تعریف نشود، آنگاه ممکن است نهادهای محلی منابع را در اموری که جنبه تشریفاتی و غیرضروری است سرمایه‌گذاری و هزینه کنند و اولویت‌های اساسی و مهم مورد نیاز مناطق محلی، فدای اموری شود که جزء وظایف این نهادها نیست. بنابراین باید تعریف درست از وظایف دولت‌های محلی و ملی صورت گرفته و نحوه هزینه کردن منابع در آن امور بطور دقیق تبیین شود. در کشورهایی مثل کره، آلمان، استرالیا، اسپانیا، کانادا و دانمارک میزان واگذاری مخارج به نهادهای محلی در سطح بسیار بالایی می‌باشد و گاهی بیش از ۴۰ درصد منابع در اختیار مقامات محلی می‌باشد (جدول ۱-۱).

دومین رکن فرآیند اجرای تمرکززدایی مالی بحث واگذاری تصمیم‌گیری در خصوص نحوه تعیین و اخذ درآمدها به مناطق محلی می‌باشد. تصمیم‌گیری در خصوص پایه و نرخ مالیاتی از مهمترین ویژگی‌های این رکن می‌باشد. بعضی از کشورها به مناطق محلی اختیار تعیین هر دو را می‌دهند. گاهی فقط تصمیم‌گیری در خصوص پایه مالیاتی به مناطق واگذار می‌شود و تعیین نرخ‌های مالیاتی بر عهده دولت مرکزی می‌باشد، البته کشورهایی هم هستند که اختیار تعیین میزان و نرخ مالیاتی بر عهده دولت مرکزی می‌باشد (مثل چین و اوکراین). بنابراین تعیین نوع درآمدهای مرکزی، محلی و مشترک به ویژه مالیات مرکزی و محلی و چگونگی تعیین پایه و نرخ آنها و نحوه جمع‌آوری و توزیع آن از دغدغه‌های دولت‌ها محسوب می‌شود. بعضی کشورها مثل هند، ایتالیا، استرالیا، کره، دانمارک، آلمان، کانادا و اسپانیا میزان درآمدهای محلی آنها نسبت به درآمدهای دولت مرکزی بسیار بالا می‌باشد. ولی در کشورهایی مثل فرانسه، جمهوری چک، مالزی، تایلند و اوکراین علی‌رغم اجرای فرآیند تمرکززدایی مالی، منابع درآمدی محلی به نسبت درآمد ملی در سطح بسیار پایینی می‌باشد (Rodriguez, P. 2005).

سومین رکن فرآیند اجرای تمرکززدایی مالی بحث انتقالات بین دولت‌ها می‌باشد. گاهی اوقات به علت واگذاری مخارج و درآمدها به دولت‌های محلی و تفاوت ماهیت اقتصادی مناطق، عدم توازن مالی در بین دولت‌ها حاصل می‌شود و دولت‌های محلی توانایی تأمین هزینه‌ها را ندارند که به مداخله دولت مرکزی نیاز است تا این عدم تعادل کنترل و به حداقل برسد. عدم تعادل در ادبیات تمرکززدایی مالی به دو دسته تقسیم می‌شود؛ یک دسته عدم تعادل‌های

افقی^۱ است که مربوط به عدم توازن و تعادل در درون یک منطقه یا استان می‌باشد و دسته دوم عدم تعادل‌های عمودی^۲ است که مربوط به عدم توازن توزیع منابع موجود بین دولت مرکزی و مناطق می‌باشد. عدم توازن مالی عمودی وقتی حاصل می‌شود که میزان مخارج دولت‌های محلی با افزایش قدرت درآمدی آنها هماهنگ نیست که گاهی بیش از ۳۰ درصد درآمدهای دولت محلی از طریق این انتقالات دولت مرکزی بدست می‌آید (مثل کشور اندونزی، انگلستان و آفریقای جنوبی). عدم توازن افقی زمانی حاصل می‌شود که ظرفیت مالی مناطق در خصوص انجام وظایف محوله در درون یک منطقه متفاوت باشد. مکانیسم انتقال این کمک‌ها، مختلف بوده و ممکن است بصورت سهمی از درآمدها، کمک‌های مشروط و کمک‌های غیرمشروط باشد.

در بعضی از کشورها به دلیل عدم توازن بین مخارج و درآمدها به نهادهای محلی اجازه داده می‌شود از نهادهای مالی محلی، ملی و بین‌المللی خصوصی یا دولتی استقراض کنند. البته دامنه اختیارات، میزان و نحوهٔ قرض گرفتن در کشورها متفاوت است. بعضی از کشورها مثل جمهوری چک، قزاقستان، اکران و چین حق قرض گرفتن از نهادهای خارجی را ندارند و محدودیت‌های شدیدی بر میزان و نحوهٔ هزینه‌کرد آن منابع وجود دارد در حالیکه در کشورهایی مثل امریکا و کانادا دولت‌های محلی بدون هیچ محدودیتی می‌توانند جهت تأمین منابع استقراض کنند (Wetzel, 2001).

۱-Horizontal Imbalances

۲-Vertical Imbalances

جدول (۱-۱) - سهم مخارج، درآمد و مالیات محلی از کل مخارج،
درآمد و مالیات دولت عمومی در سال ۲۰۰۵-۲۰۰۷

کشور	سهم مخارج محلی از کل مخارج دولت عمومی		سهم مالیات محلی از کل مالیات دولت عمومی		سهم درآمد محلی از کل درآمد دولت عمومی	
	۲۰۰۵	۲۰۰۷	۲۰۰۵	۲۰۰۷	۲۰۰۵	۲۰۰۷
بلاروس	۳۵	۳۶	۳۳	۴۱	۳۷	۳۹
جمهوری چک	۲۲	۲۲	۲۵	۲۶	۲۶	۲۷
دانمارک	۶۳	۶۲	۲۶	۳۴	۵۸	۵۶
فرانسه	۲۰	۱۹	۱۸	۱۸	۲۲	۲۱
ایران	۲۵	۲۶	۲۱	۲۳	۲۲	۲۵
ایتالیا	۳۰	۳۱	۲۲	۲۳	۳۳	۳۳
قزاقستان	۵۱	۳۶	۳۱	۲۵	۵۲	۳۵
هلند	۳۳	۳۵	۵	۶	۳۴	۳۵
تایلند	۱۳	۱۳	۷	۸	۱۹	۱۸
اکران	۳۱	۲۷	۲۶	۲۳	۳۳	۲۸
انگلیس	۲۸	۲۸	۶	۶	۳۱	۳۱
آلمان	۴۴	۴۳	۵۱	۵۰	۴۵	۴۴
استرالیا	۴۷	۴۶	۱۸	۱۸	۴۶	۴۶
کانادا	۷۲	۷۱	۵۲	۵۲	۷۰	۷۰
اسپانیا	۵۴	۵۲	۴۴	۴۷	۵۱	۵۱
مالزی	۱۱	۱۲	۵	۵	۱۴	۱۲

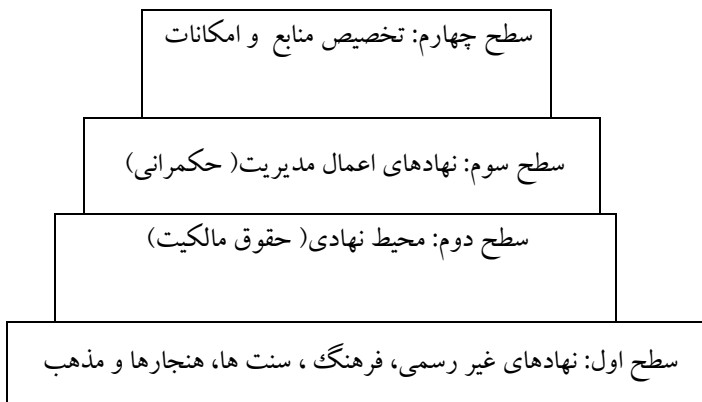
منبع: (IMF, Government Financial Statistic ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷)

۲- چهار سطح تحلیل اجتماعی از دید ویلیامسون

نظریه‌های اقتصاد نهادگرایی بر خلاف دیدگاه اقتصاد سنتی که سیستم مکانیکی بر مبنای رجحانات فردی را مبنای فکری خود قرار می‌دهد، معتقد است که اقتصاد بوسیله نیروهای جمعی شکل می‌گیرد و همین مسئله آن را به یک فرایند نهادی تبدیل می‌کند. بر اساس همین نظریه‌های نهادی، نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید به تحلیل فرایندهای رشد و توسعه منطقه می‌پردازند (Nijkamp, P., 2009, Bogdański, 2012). ایجاد، توسعه و تقویت نهادها، نظم و ترتیبات اجتماعی، فرهنگی و نهادی منطقه‌ای که از نظریه‌های نهادی و تکاملی اقتصاد شکل می‌گیرد، پایه‌های بنیادین شکل‌گیری نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید است. شناخت مسائل اساسی مناطق، ایجاد ترتیبات نهادی و نهادسازی منطقه‌ای، استفاده از ظرفیت‌های منطقه‌ای و مشارکت

مناطق در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای، تنوع بخشی به سیاست‌های منطقه‌ای منطبق بر سلیقه‌ها و نیازهای منطقه از مبانی اساسی نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید می‌باشد که برگرفته از اندیشه‌های اقتصاد نهادگرایی جدید می‌باشد و در رأس آنها ویلیامسون می‌باشد. وی اقتصاد نهادگرایی را در چهار سطح تحلیل اجتماعی مورد بررسی قرار می‌دهد (متوسلی، ۱۳۸۷). سطح اول نهادی شامل نهادهایی است که عمدتاً موضوع علم جامعه‌شناسی بوده و مفاهیمی نظیر فرهنگ، مذهب، و مانند آن را در بر می‌گیرد. افق تغییرات این سطح بین ۱۰۰ تا ۱۰۰۰ سال بوده و شیوه تغییر آن نیز ناخودآگاه است. سطح دوم نهادی که افقی بین ۱۰ تا ۱۰۰ سال دارد، سطحی است که در آن خرد جمعی انسان‌ها به تدوین قوانین بازی پرداخته که این دسته از قواعد را می‌توان در قوانین رسمی کشور (قوانین اساسی، قوانین عادی، حقوق مالکیت) جستجو کرد. این سطح از نهاد که به عنوان محیط نهادی از آن یاد می‌شود، نخستین سطحی است که در این مقاله به آن پرداخته می‌شود زیرا هرگونه تدوین و تغییر در قوانین، منافع ذی‌نفعان در صحنه اقتصاد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در سطح سوم نهادی آن چیزی که مهم است ایجاد ساختاری حاکمیتی است به گونه‌ای که از اجرای قواعد اطمینان کسب شود. ایجاد این نامه‌های اجرایی، سازمان‌های اجرایی، مکانیسم‌های تشویقی و تنبیهی نمونه‌هایی از سطح سوم نهادی هستند. البته ارتباط بین این سطوح دو طرفه است؛ بدین معنی که سطح سوم در بردارنده تدوین اصول حاکمیتی برای اجرای قواعدی است که در سطح دوم تدوین شده است. سطح چهارم که ویلیامسون تعریف می‌کند، لایه‌ای است که بازیگران با فرض ثابت انگاشتن قواعد و قوانین گفته شده اقدام به تخصیص منابع می‌کند. آنچه در علوم تصمیم‌گیری بحث می‌شود در سطح چهارم قرار دارد. این سطح زائیده لایه‌های پیشین است. تفاوت میان دیدگاه اقتصاد نهادگرایی با اقتصاد سنتی در اینجا مشخص می‌شود زیرا پیش از آنکه یک سیستم اقتصادی بخواهد تخصیص منابع بدهد و خود را بهینه نماید، ابتدا باید به این پرسش پاسخ بدهد که قواعد حاکم بر بازی، بستر را برای کارایی بالاتر آماده ساخته است یا خیر. بنابراین در این سطح از ابزارهای بهینه‌یابی نئوکلاسیک و تحلیل نهایی استفاده می‌شود. اما اقتصاد نهادگرایان بیشتر سطوح دو و سه که شامل محیط نهادی و نهادهای اعمال مدیریت می‌باشد را مورد تحلیل و تجزیه قرار می‌دهند (Williamson, 2000).

شکل ۲-۱-مدل چهار سطحی ویلیامسون (۲۰۰۰)



۳- تحلیل نهادی از اصول و قواعد تمرکززدایی مالی در ایران

طراحی نظام درآمد- هزینه استانی، قانون شوراهای شهر و روستا، اصول یکصد تا یکصد و هفت قانون اساسی نمونه‌هایی بارز از نهادهای سطح دوم مدل ویلیامسون در چارچوب نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید می‌باشد که در قسمت قبلی توضیحی در مورد شکل‌گیری این نهادها داده شد. نهادهای سطح سوم مدل ویلیامسون که حکمرانی است، شامل نهادهایی است که انطباق رفتار بازیگران با قواعد بازی که در سطح دوم به آن پرداخته می‌شود را بیان می‌کند. آیین‌نامه‌های اجرایی در خصوص واگذاری درآمدها، آیین‌نامه وظایف عمرانی ملی و استانی، آیین‌نامه مکانیسم انتقالات بین سطوح مختلف دولت، ایجاد نهادهای استانی شامل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استانها، کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، کمیته تخصیص منابع، ستاد درآمد و تجهیز منابع استانی، خزانه معین استان، شورای عالی استانها و شورای شهر و روستا را می‌توان موضوع اصلی سطح سوم مدل ویلیامسون در چارچوب نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید دانست که در ادامه با توجه به ارکان تمرکززدایی مالی و مدل شاه این سطوح مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۳-۱- تحلیل نهادی روند واگذاری مخارج به مناطق

واگذاری فعالیت‌ها و مخارج میان سطوح مختلف دولت از مراحل پایه‌ای و اساسی طراحی نظام ارتباطات مالی بین دولت‌ها می‌باشد. برای اینکه تمرکززدایی با موفقیت همراه باشد می‌بایست

وظایف و فعالیت‌ها میان سطوح مختلف دولتها بطور شفاف مشخص شود تا فرایند واگذاری درآمدها و انتقالات بین دولت‌ها با مشکلی روبرو نشود. در صورتیکه وظایف به روشنی تبیین نگردد، تدارک خدمات و کالاها بصورت ناکارا ارایه خواهد شد و میان سطوح مختلف دولت در ارایه خدمات و کالاها تضاد ایجاد خواهد شد. براساس تئوری‌های سنتی تمرکززدایی مالی، دولت‌های ملی مسئول تهیه فعالیت‌های عمومی ملی از قبیل تثبیت کلان اقتصادی، توزیع درآمد، دفاع و امنیت ملی می‌باشند؛ در عوض تهیه کالا و خدمات محلی که تهیه و مصرف آنها در محدوده مناطق انجام می‌گیرد، جزء وظایف نهادهای محلی می‌باشد. یکی دیگر از اصول واگذاری مخارج به دولت‌های محلی، تحت‌الشعاع قرار دادن فرایند توزیع درآمد می‌باشد. نظریه پردازان سنتی معتقد هستند واگذاری امور به نهادهای محلی، روند بهبود توزیع درآمد میان مناطق و درون مناطق را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و باعث انتقال شهروندان به مناطق دیگر و هجوم مردم به مناطقی می‌شود که برنامه‌های حمایت از فقرا را در دستور کار خود دارند. بنابراین بهتر است اموری که مربوط به توزیع درآمد و کاهش فقر هستند به نهادهای محلی واگذار نشود. در حالیکه گروهی معتقد هستند دولت‌های محلی می‌توانند نقش فعالی را در امر مربوط به کاهش فقر و توزیع درآمد بر عهده بگیرند و امور مهم آموزشی، بهداشتی و فرهنگی را می‌توان در حوزه فعالیت‌های نهادهای محلی تلقی کرد. یکی دیگر از اصول واگذاری فعالیت‌ها به نهادهای محلی، فعالیت‌هایی هستند که تقاضا برای آن فعالیت مختص همان منطقه است و بدلیل فراوانی ترجیحات مختلف در مناطق متعدد، امکان تدارک آن برای دولت ملی وجود ندارد یا ناکارا خواهد بود و هزینه تدارک آن را افزایش خواهد داد. بعضی از کالاها و خدمات هستند که دارای سرریزهای خارجی هستند که منافع آن کالا علاوه بر افراد مقیم آن منطقه، مناطق دیگر هم می‌توانند از آن استفاده کنند؛ مثل فعالیت‌های عرضه آب، جاده‌ها، محیط‌زیست و حفاظت از جنگل‌ها و مراتع. در صورت واگذاری این فعالیت‌ها به دولت‌های محلی، ممکن است هر کدام از دولت‌ها کمتر یا بیشتر از نیاز داخلی آن کالا را تولید کنند، بنابراین بهتر است فعالیت‌هایی که دارای سرریزهای خارجی به مناطق مختلف است، در قالب فعالیت‌های ملی انجام پذیرد. اموری مثل دفاع و امنیت ملی که تمام جمعیت یک کشور را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد بهتر است در چارچوب فعالیت‌های ملی تعریف شود و یا اموری که مقیاس اقتصادی در آن نقش مهمی دارد، مثل تولید برق و حمل و نقل عمومی بهتر است در قالب فعالیت‌های ملی تعریف

شود. براساس اصولی که برای واگذاری فعالیت‌ها به دولت‌های ملی و نهادهای محلی تعریف شد، شاه^۱ (۱۹۹۴) یک تقسیم‌بندی از واگذاری وظایف میان سطوح مختلف دولت را مطرح کرد. جدول (۲-۴) این تقسیم‌بندی را به همراه واگذاری امور در ایران نشان می‌دهد.

جدول (۲-۴) - مقایسه تقسیم بندی فعالیت‌های ملی و استانی در مدل نماینده با ایران

طبقه بندی مخارج	مدل نماینده		ایران	
	سیاستگذاری	تهیه	سیاستگذاری	تدارک
دفاع	ملی	ملی	ملی	ملی
امور خارجه و دیپلماتیک	ملی	ملی	ملی	ملی
سیاست‌های پولی	ملی	ملی	ملی	ملی
پارانه به صنعت و اقتصاد	ملی	ملی	ملی	ملی
مهاجرت	ملی	ملی	ملی	ملی
بیمه بیکاری	ملی	ملی	ملی	ملی
خطوط هوایی و ریلی	ملی	ملی	ملی	ملی
منابع طبیعی	ملی	محلی، منطقه، ملی	ملی	منطقه، ملی
محیط زیست	محلی، منطقه، ملی	محلی، منطقه	ملی	منطقه، ملی
کشاورزی	محلی، منطقه، ملی	محلی، منطقه	منطقه، ملی	منطقه، ملی
آموزش	محلی، منطقه، ملی	محلی، منطقه	منطقه، ملی	منطقه و ملی
رفاه اجتماعی	محلی، منطقه، ملی	محلی، منطقه	منطقه، ملی	منطقه و ملی
امور امنیتی و انتظامی	محلی، منطقه	محلی، منطقه	ملی	منطقه، ملی
آب، فاضلاب	محلی	محلی	منطقه و ملی	محلی و منطقه
حمل و نقل برون شهری	ملی	محلی - ملی	ملی	ملی
حمل و نقل درون شهری	محلی، منطقه	محلی، منطقه	محلی، منطقه، ملی	محلی، منطقه
بهداشت و درمان	محلی، منطقه	محلی، منطقه	منطقه، ملی	منطقه - ملی

منبع: (Lee, 2003, Shah, 1994) و محاسبات محقق

مجموعه تقسیم‌بندی فعالیت‌های ملی، منطقه‌ای و محلی مدل نماینده در مقایسه با ایران نشان می‌دهد که فعالیت‌هایی که در سطح ملی باید صورت بگیرد مشابه مدل نماینده است. سیاستگذاری و تدارک امور دفاعی، امور خارجه، سیاست‌های پولی، پرداخت یارانه‌ها، امور مربوط به مهاجرت و بیمه‌های بیکاری در ایران بر عهده فعالیت‌های دولت ملی می‌باشد و نهادهای استانی در سیاستگذاری و تدارک آنها نقش ندارند در ایران فعالیت‌های که ماهیت استانی و محلی دارد سیاستگذاری آنها توسط دولت مرکزی و نهادهای استانی صورت می‌گیرد و در تدارک و ارایه آن نهادهای استانی و محلی نقش مهمی را ایفا می‌کنند.

فعالیت‌هایی که در محدوده مناطق در ایران صورت می‌گیرد، تشخیص اولویت و نیاز مناطق و تدارک آن توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان و شوراهای شهر و روستا و دستگاه‌های اجرایی استانی صورت می‌گیرد. در سال ۱۳۸۸ بیش از ۱۹ درصد منابعی که در اختیار استان‌ها قرار می‌گیرد، توسط دولت مرکزی به نهادهای استانی بصورت مشروط واگذار می‌شود. بنابراین دولت ملی می‌تواند بصورت مستقیم بر فعالیت‌های نهادهای استانی اثرگذار باشد. اگر چه براساس مصوبه هیات وزیران وظایف ملی و استانی تعریف شده است و برخی از فعالیت‌ها مثل امور کشاورزی و آموزشی بیشتر فعالیت آن برعهده نهادهای استانی قرار داده شده است، اما سیاستگذاری امور مربوط به آنها عمدتاً بر عهده دستگاه ملی آن گذاشته شده و وظایف و فعالیت‌هایی به دستگاه‌های اجرایی و استانی تفویض شده است، بنابراین فرآیند تمرکززدایی مالی در ایران در مرحله تراکم‌زدایی شدید قرار دارد.

براساس قانون برنامه سوم و چهارم توسعه کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها می‌توانند منابع استانی را بر مبنای تشخیص و اولویت نیازهای مناطق خود به فعالیت‌ها و اموری که براساس قانون بر عهده آنها گذاشته شده، تخصیص دهند. براساس اطلاعات عملکرد توزیع اعتبارات درون استان‌ها در سال ۱۳۸۸ مشاهده شد نیازها و اولویت‌های استان‌ها با یکدیگر متفاوت است. تخصیص اعتبارات به امور اجتماعی از کل مخارج بعضی از استان‌ها در مقایسه با دیگر استان‌ها بیشتر بوده است اما منابع دیگری در قالب اعتبارات عمرانی شرطی در اختیار استان‌ها قرار می‌گیرد که استان‌ها مجبور هستند عمدتاً در پروژه‌ها و طرح‌هایی که از مرکز مشخص می‌شود، هزینه کنند (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، ۱۳۸۹). استقلال استان‌ها در انجام فعالیت‌های اجرایی، عمرانی و توسعه‌ای در فرایند تمرکززدایی مالی بسیار مهم است. در

سال‌های پایانی برنامه چهارم توسعه استقلال استان‌ها در انجام فعالیت‌های عمرانی، تشخیص نیازها و اولویت‌های عمرانی، سیاست‌گذاری توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، جلب سرمایه‌های داخلی و خارجی، شناسایی و تعیین فرصت‌های سرمایه‌گذاری در استان و ایجاد فضای کسب و کار و اشتغالزایی محلی بسیار افزایش یافته است. در ماده ۷۰ و ۷۱ قانون برنامه سوم توسعه تنفیذ شده در برنامه چهارم توسعه، تهیه برنامه‌های کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها گذاشته شده است. با همین دیدگاه وظایف استانی و عملیات اصلی فعالیت‌های عمرانی استانی در آیین‌نامه ماده ۷۹ قانون برنامه چهارم توسعه مشخص شد، اما کماکان فعالیت‌هایی توسط نهادهای مرکزی در مناطق صورت می‌گیرد که ماهیت آن عملیات استانی است و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها می‌توانند در خصوص سیاست‌گذاری و تدارک آن خدمات به نحو احسن تصمیم‌گیری نمایند در حالی که نهادهای مرکزی در واگذاری آن اختیارات به نهادهای استانی از خود مقاومت نشان می‌دهند که لازم است این عملیات شناسایی و در قالب وظایف جدید استانی به شورا واگذار شود.

بعضی از فعالیت‌های عمرانی و توسعه‌ای در کشور میان چند استان مشترک می‌باشد و وجود نهادی برای مدیریت، برنامه‌ریزی و نظارت بر فعالیت‌های بین استانی ضروری به نظر می‌رسد. ایجاد یک سطح تصمیم‌گیر بین منطقه‌ای (استانی) میان سطح ملی و استان لازم است. با توجه به فقدان دیدگاهی علمی و کارشناسانه در منطقه‌بندی کشور و لزوم پای‌بندی به محدوده‌های اداری و سیاسی کنونی، لزوم هماهنگی‌های بین استانی همواره آشکار بوده است. با ایجاد چنین سطحی از تصمیم‌گیری، می‌توان لایه‌ای از وظایف عمرانی را تعریف و در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور جایگاه و ساز و کار ویژه‌ای برای آن تدارک دید. ماده ۷۷ قانون برنامه چهارم توسعه دولت را مکلف کرده است به منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین، ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده و تعیین وظایف آنها در سطح فرا استانی اقدام نماید که در عمل چنین ماده قانونی جامه عمل به خود نپوشانید.

براساس ماده ۷۹ قانون برنامه چهارم توسعه مجلس شورای اسلامی تعیین وظایف عمرانی و توسعه استانی را بر عهده دولت گذاشته است و دولت در چارچوب این ماده قانونی، آیین‌نامه وظایف استانی را تعیین می‌کند. هر چند طی دو برنامه دولت‌ها سعی کرده‌اند وظایف قابل

توجهی را استانی کنند ولی چون عملیات عمرانی و توسعه‌ای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان توسط دولت‌ها تعیین می‌شود، این اختیار برای دولت‌ها وجود دارد که در واگذاری امور عمرانی و توسعه‌ای به نهادهای استانی تجدید نظر کرده و آن را تعدیل کنند. بنابراین لازم است وظایف عمرانی و توسعه‌ای استانی در قالب یک قانون مشخص دائمی در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد.

واگذاری بخشی از وظایف ملی به استان‌ها با اصلاح تشکیلات و افزایش توانمندی‌های دستگاه‌های استانی همراه نبوده است، اصولاً فرایند تمرکززدایی نمی‌تواند بدون ایجاد ظرفیت‌های لازم در استان‌ها صورت گیرد. در شرایط کنونی با وجود اینکه در تبصره ذیل ماده ۷۸ قانون برنامه سوم مقرر بوده است، ساختار تشکیلاتی استان‌ها متناسب با واگذاری وظایف جدید اصلاح شود، وظایف ملی بدون کاهش تشکیلات و اختیارات سطوح مرکزی و افزایش اختیارات و تشکیلات سطوح استانی به استان‌ها تفویض شده است و دستگاه‌ها استانی با همان اختیارات و امکانات گذشته عهده‌دار وظایف جدید شده‌اند. در این شرایط بیم آن می‌رود که با واگذاری اجرای حجم وسیعی از طرح‌های عمرانی به استان‌ها و عدم ظرفیت‌سازی‌های لازم بخصوص در حوزه‌های مشاوره‌ای فنی و اجرایی فرایند تمرکززدایی مالی به ضد آن تبدیل شود. در طی سال‌های برنامه سوم و چهارم توسعه هدف از طراحی ضرایب برداشت از درآمدهای استانی و ایجاد ردیف مازاد درآمدهای وصول شده نسبت به مصوب، ایجاد انگیزه برای افزایش درآمدهای استانی بوده است. با طراحی نظام درآمد- هزینه استانی هر استان با برنامه‌ریزی و تلاش مضاعف در صدد وصول درآمد مصوب خود می‌باشد تا براساس ضریب برداشت از درآمد استانی، میزان منبع دریافتی برای تأمین مخارج خود را بدست آورد، اما متأسفانه در طی برنامه چهارم توسعه، علی‌رغم افزایش درآمدهای استانی و کوشش مالیاتی آنها، در هنگام تخصیص اعتبارات عمرانی و جاری، با کاهش تخصیص اعتبارات، منابع کمتری در اختیار استان‌ها قرار می‌گرفت که این مسأله نظام انگیزشی برای وصول درآمد بیشتر را خنثی می‌کند و این ضرایب برداشت از درآمد استانی که می‌توانست نظام انگیزشی مناسبی برای نهادهای استانی باشد، در برنامه پنجم توسعه نیز عملیاتی نگردید (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، ۱۳۸۷).

۵-۲- تحلیل نهادی واگذاری درآمدها

بعد از آنکه وظایف ملی و استانی نهادها مشخص شد برای تدارک کالاها و خدمات نیاز به ابزارهای درآمدی برای تأمین منابع آن است مهمترین منبع عمده درآمدی هر دولت، مالیات می باشد. بدون طراحی نظام مالیاتی مناسب و تفکیک درآمدهای استانی و ملی، نظام واگذاری مخارج به نهادهای استانی چندان موفق نخواهد بود. اگر چه در ادبیات اقتصادی اصول مشخص و معینی برای واگذاری درآمدها (بویژه درآمد مالیاتی) وجود ندارد اما آنچه که در متون علمی می توان یافت آن است که اصول واگذاری درآمدها می بایست براساس اصول کارایی و برابری باشد (Shah, 1994, Musgrave, 1983).

مالیات هایی که بر روند توزیع درآمد و تثبیت کلان اقتصادی تأثیر می گذارد بایست متمرکز باشد. مالیات بر عوامل متحرک، مالیات بر عواملی که بار مالیاتی را به دیگر ساکنان وارد می کند، می بایست ملی باشند. اگر مقیاس اقتصادی در مدیریت مالیات نقش بسزایی دارد می بایست آن مالیات ملی باشد. مثلاً مالیات بر زمین و دارایی بدلیل غیرمتحرک بودن پایه های مالیاتی و عدم حساسیت آن به شرایط کلان اقتصادی می بایست محلی باشد، اما مالیات بر درآمد شرکت ها به خاطر اثراتی که بر ثبات کلان اقتصادی و نابرابری درآمدی دارد می بایست بصورت ملی تعیین شود.

بر همین اساس شاه (۱۹۹۴) براساس اصول فوق یک چارچوب مفهومی برای واگذاری انواع درآمدهای مالیاتی به سطوح مختلف دولت را ارائه کرد.

جدول (۳-۴) - مقایسه انواع درآمدهای مالیاتی مدل نماینده شاه با ایران

ایران				مدل نماینده			طبقه‌بندی انواع مالیات
ردیف ملی یا استانی	جمع آوری	پایه	نرخ	جمع آوری	پایه	نرخ	
ملی	ملی-استانی	ملی	ملی	ملی	ملی	ملی	مالیات بر درآمد شرکت‌ها
ملی-استانی	ملی-استانی	ملی	ملی	ملی	ملی	ملی- منطقه‌ای	مالیات بر درآمد اشخاص
استانی	استانی	ملی	ملی	ملی	ملی	ملی- منطقه‌ای	مالیات بر ثروت (ارث، نقل و انتقالات سرقفلی)
ملی	استانی	ملی	ملی	ملی	ملی	ملی	مالیات بر واردات
ملی-استانی	ملی-استانی	ملی	ملی	ملی	ملی	ملی	مالیات بر ارزش افزوده
استانی	استانی	ملی	ملی	ملی- منطقه‌ای	ملی- منطقه‌ای	ملی- منطقه‌ای	مالیات بر فروش فرآورده‌های نفتی
استانی	استانی	ملی	ملی	ملی	منطقه‌ای	ملی	عوارض خروج از کشور
استانی	استانی	ملی	ملی	ملی- منطقه‌ای	ملی- منطقه‌ای	ملی- منطقه‌ای	مالیات بر سیگار
ملی-استانی	استانی	ملی	ملی	منطقه‌ای	منطقه‌ای	منطقه‌ای	نقل و انتقال خودرو
ملی-استانی	استانی	ملی	ملی	منطقه‌ای	منطقه‌ای	منطقه‌ای	مالیات بر دارایی
ملی-استانی	ملی-استانی	ملی-استانی	ملی	منطقه‌ای	منطقه‌ای	منطقه‌ای	مالیات بر مشاغل

منبع: شاه (۱۹۹۴)، لی (۲۰۰۳) و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور

براساس نظر شاه عمده مالیات بر درآمد و مصرف، ملی است در حالیکه مالیات بر دارایی بیشتر به عنوان درآمدهای استانی تلقی می‌شود و نهادهای منطقه‌ای نقش قابل ملاحظه‌ای در تعیین نرخ و پایه مالیاتی آن خواهند داشت.

در طی برنامه سوم و چهارم توسعه مواد ۷۹ و ۸۲ قانون، انواع درآمدهای استانی را مشخص کرده است و ستاد درآمد تجهیز منابع استانی براساس قوانین و دستورالعمل‌های ابلاغی از سازمان امور مالیاتی کشور (قانون مالیات‌های مستقیم مصوب مجلس شورای اسلامی) به تعیین میزان و معرفی انواع مالیات‌های جدید می‌پردازد و پس از تعیین میزان درآمدهای استانی، هر سال جهت درج در لایحه قانون بودجه، به سازمان برنامه و بودجه کشور پیشنهاد می‌کنند. آنچه مشخص است در ایران نهادهای استانی فقط در معرفی درآمدهای جدید و تعیین میزان درآمد استانی براساس قوانین بالادستی نقش اساسی ایفا می‌کنند و هر گونه نرخ مالیاتی توسط مجلس شورای اسامی تعیین می‌شود. البته براساس قانون برنامه پنجم توسعه کشور، برای افزایش اختیارات استان‌ها

درآمد هر استان بصورت سرجمع و کلی (بدون ذکر درآمد هر استان به تفکیک ردیف‌های درآمدی) در قوانین بودجه سالانه ذکر می‌شود و هر استان متعهد است براساس ظرفیت مالیاتی خود، سرجمع درآمد استانی را وصول کند.

براساس ماده ۸۱ قانون برنامه چهارم توسعه، ردیف‌ها و عناوین درآمدهای استانی مشخص شده‌اند اما بررسی روند تغییرات ردیف‌های درآمدی استانی طی سال‌های ۸۴ الی ۸۸ نشان می‌دهد که نهادهای استانی و دستگاه‌های ملی براساس دلایل خاص خود تعدادی از ردیف‌های درآمدی استانی را به ملی و یا برعکس تبدیل کرده‌اند و از قانون‌گذار خواسته‌اند که آن ردیف در آن سال بصورت ملی، استانی و یا مشترک لحاظ شود مثل مالیات بر مشاغل که در دو سال ۸۶ و ۸۷ فقط استانی و در ۳ سال دیگر برنامه ملی-استانی شد. مالیات بر مستغلات فقط در سال ۸۶ استانی و در ۴ سال دیگر ملی-استانی شد (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور و ۸۸)، بنابراین لازم است مجلس شورای اسلامی براساس قوانین مصوب خود، ردیف‌های درآمدی استانی و ملی را بصورت ثابت در قوانین سالانه بودجه لحاظ کند.

یکی از منابع درآمدی جدی در کشور وجود منابع و ذخایر عظیم نفتی در بیشتر استان‌های غرب و جنوب غربی کشور است که درآمد حاصل از فعالیت صنایع بالادستی و پایین دستی بخش نفت و گاز کشور در آن مناطق بصورت درآمد ملی لحاظ می‌شود و عمده مشکلات زیست‌محیطی و رفاهی برای مردم مناطق نفت‌خیز کشور به ارمغان می‌آورد. متأسفانه بعضی استان‌های نفت‌خیز مثل ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، کرمانشاه و لرستان بیش از ۵۰ درصد مخارج استانی آنها از طریق انتقالات و کمک‌های ملی تأمین می‌شود و با وجود درآمد عظیم نفت و گاز در این مناطق جزو استان‌های کمتر توسعه‌یافته کشور محسوب می‌شوند. هر چند در سال ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی با تصویب ماده واحده‌ای به دولت اجازه داد تا همه ساله تا پایان برنامه چهارم توسعه کشور، دو درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به استان‌های نفت‌خیز و گاز خیز و شهرستان‌ها و بخش‌های محروم کشور (به نسبت یک سوم و دو سوم) جهت اجرای برنامه‌های عمرانی اختصاص دهد اما کماکان درآمدهای استان‌های نفت‌خیز به جز استان بوشهر، فارس، هرمزگان، خراسان رضوی، خوزستان و قم، توانایی پوشش مخارج استانی را ندارند که لازم با شروع کار صندوق توسعه ملی، به امر سرمایه‌گذاری و توسعه در این استان‌ها توجه ویژه‌ای شود (قانون بودجه، ۱۳۸۵).

بر اساس قانون اگر میزان عملکرد درآمد وصولی هر استان بیشتر از مصوب آن باشد مابه‌التفاوت آن به عنوان مازاد درآمد می‌بایست در اختیار استان قرار گیرد تا در امور عمرانی و جاری هزینه شود (بند س ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه)، اما عملکرد توزیع مازاد درآمد بین استان‌ها نشان می‌دهد علاوه بر پایین بودن سقف اعتبار ردیف پیش‌بینی شده نسبت به رقم مازاد در قوانین بودجه، کلیه استان‌های کشور صرف‌نظر از اینکه مازاد درآمد داشته باشند یا نه، از آن بهره‌مند شده‌اند و به این ترتیب به استان‌هایی که مازاد درآمد داشته‌اند، اجحاف شده است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۷). بنابراین لازم است با پایبندی مقامات مرکزی به اصول و نظام درآمد- هزینه استانی در جهت تقویت و گسترش مکانیسم‌های تشویقی برای تأمین هزینه‌های استانی از طریق درآمدهای استانی گام‌های اساسی برداشته شود.

۵-۳- تحلیل نهادی انتقالات بین دولتی

انتقالات بین دولتی مرکز ثقل تأمین مالی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه می‌باشد (Gill, 2003, Yakita, 2009). انتقالات بین دولتی یکی از مراحل اجرای فرایند تمرکززدایی مالی می‌باشد و باعث حرکت منابع به سوی نهادهای محلی می‌شود که با این تأمین مالی محلی، قدرت دولت‌های مرکزی کماکان باقی می‌ماند. انتقالات بین دولتی در ایران نیز نقش قابل توجهی در تأمین منابع استانی دارد در سه سال پایانی برنامه چهارم توسعه سهم انتقالات ملی از کل منابع استانی به ترتیب ۵۱، ۲۸، ۱۹ درصد می‌باشد. عدم تعادل عمودی نشان‌دهنده شکاف بین مخارج و درآمد میان نهادهای محلی و ملی می‌باشد که در طی این سال‌ها روند رو به کاهش داشته است. شاخص تعادل مالی عمودی طی سه سال آخر برنامه چهارم توسعه برابر با ۵۲٪، ۴۶٪، ۶۳٪ بوده است که نشان می‌دهد درجه استقلال مالی استان‌ها افزایش یافته است.

البته نهادهای ملی در انتقال منابع به نهادهای محلی اهداف مختلفی را پیگیری می‌کنند. ایجاد تعادل مالی عمودی، تعادل و توازن مالی، کنترل سرریزهای بین مناطق، باز توزیع درآمد و رفع محرومیت‌ها از مهمترین دلایل اقتصادی ایجاد نظام انتقالات بین دولتی می‌باشد. وجود عدم تعادل مالی عمودی یکی از دلایل اقتصادی طراحی نظام انتقالات می‌باشد. وقتی ابزارهای درآمدی و احتیاجات مخارج در بین سطوح مختلف دولت متفاوت باشد، عدم تعادل

عمودی حاصل می‌شود. این عدم تعادل ناشی از واگذاری‌های مخارج و درآمد ناشیسته، محدودیت در پایه‌های مالیات محلی و عدم وجود رقابت مالیاتی میان سطوح مختلف دولت می‌باشد. قطعاً راه کاهش این عدم تعادل، طراحی نظام انتقالات بین دولتی می‌باشد که به کاهش شکاف بین دولت‌های مرکزی و نهادهای محلی منجر خواهد شد. در ایران با افزایش ضریب برداشت از درآمد استانی و واگذاری درآمدها به مناطق می‌توان تعادل عمودی را بهبود بخشید.

به دلیل توزیع نابرابر منابع مالیاتی میان مناطق، نابرابری توزیع درآمد و هزینه متفاوت تولید میان مناطق باعث می‌شود که دولت‌های محلی ظرفیت مالی متفاوتی داشته باشد و این عدم تعادل افقی باعث مهاجرت افراد به مناطق مختلف می‌شود و طبعاً مسائل و مشکلات اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌کند. کمک‌های برابری مالی در جهت برابری ظرفیت نهادهای محلی و یا بهبود عملکرد آنها در تدارک یک مقدار مشخص کالا و خدمات نقش مهمی را ایفا می‌کنند. البته اگر این طراحی بهبود برابری مالی نهادهای محلی به نحو درست و صحیح عمل کند، قطعاً تلاش مالیاتی مناطق را کاهش نخواهد داد. بلکه این برابری در جهت تعدیل منابع درآمدی مناطق برای تدارک خدمات و کالاهای مشخص عمل خواهد کرد. به عبارت دیگر با تعریف حداقل سطح خدمات می‌توان با انتقالات مشخص تا حدودی عدم تعادل‌ها را کاهش داد. البته لازم است این انتقالات در جهت ظرفیت‌سازی مالی و اقتصادی این مناطق هزینه شود تا انگیزه تلاش مالیاتی خود این مناطق و مناطق دیگر کاهش نیابد.

یکی دیگر از دلایل انتقالات بین دولتی تصحیح امور ناکارای سرریزهای بین مناطق می‌باشد، گاهی اوقات به دلایل مختلف تدارک کالاها و خدمات در یک منطقه اثرات جانبی برای مناطق مختلف خواهد داشت و یا ارایه یک کالای ویژه در منطقه، بدلیل مهاجرت‌های بی‌رویه باعث می‌شود تدارک کالاها و خدمات در آن منطقه بصورت ناکارا صورت بگیرد. اموری مثل مهاجرت دانشجویان برای تحصیل در یک منطقه و آلودگی‌های زیست محیطی نمونه‌هایی هستند که نیاز است کمک‌هایی از طرف نهادهای ملی به این مناطق صورت بگیرد تا به نیازها و سلیقه منطقه بصورت کارا پاسخ داده شود.

با آغاز برنامه سوم توسعه و تعیین ضریب برداشت از درآمدهای استانی میزان انتقالات ملی به استان‌ها بصورت کمک‌های شرطی و غیرشرطی انجام گرفت، عمده انتقالات غیرشرطی در طی دو برنامه توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به امور اقتصادی اختصاص یافت. در سال

۸۸، بیش از ۶۸ درصد از اعتبارات استانی در امور اقتصادی هزینه شد که به فرایند توسعه و رفع محرومیت‌ها از استان‌ها کمک زیادی نمود. براساس ضرایب برداشت از درآمدهای استانی، استان‌هایی که ضریب آن بیشتر از ۱۰۰ می‌باشد کمک‌هایی از طرف دولت به آنها صورت می‌گیرد که از نوع انتقال غیرشرطی محسوب می‌شود و براساس اولویت‌های هر منطقه توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هزینه می‌شود درآمد بیش از ۱۰ استان کشور پوشش دهنده مخارج آنها می‌باشد و کمک‌های غیرشرطی شامل آنها نمی‌شود. این استان‌ها عبارتند از استان مرکزی، آذربایجان شرقی، کرمان، خراسان رضوی، اصفهان، هرمزگان، یزد، بوشهر، تهران و قزوین. ۲۰ استان دیگر کمک‌هایی از طرف نهادهای ملی در قالب انتقالات غیرشرطی دریافت می‌کنند. این کمک‌ها براساس صلاحدید و تشخیص شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در مناطق مختلف درون استان هزینه می‌شود. استان‌هایی مثل کرمانشاه، سیستان و بلوچستان، کردستان، لرستان، ایلام، چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان شمالی و جنوبی، بیش از دو برابر درآمد استانی از طرف نهادهای ملی برای جبران مخارج استانی خویش کمک دریافت می‌کنند. انتقالات شرطی شامل ردیف‌های توسعه و توازن منطقه‌ای، حوادث غیرمترقبه، خشکسالی، طرح‌های هادی، توسعه شهرک‌های صنعتی، توسعه شبکه آبی، تکمیل مصلاها، دو درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز و می‌باشد که براساس شاخص‌های محرومیت، امور زیربنایی، اقتصادی و حوادث احتمالی بین استان‌ها توزیع می‌شود. عمده این انتقالات کمک به فرایند ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای، کاهش عدم تعادل افقی، توزیع درآمد میان مناطق هر استان و جبران سرریزهای بین منطقه‌ای می‌باشد.

در قوانین بودجه سالانه ردیف‌های متفرقه فراوانی وجود دارد که بصورت منابع انتقالات ملی بین نهادهای استانی توزیع می‌شود. اگر چه سازمان برنامه و بودجه کشور سعی می‌کند براساس شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی این منابع را میان استان‌ها توزیع نماید، اما با این وجود نقش چانه‌زنی‌ها و لابی‌های مختلف در روند توزیع این انتقالات نقش بسزایی دارد. اگر چه ماهیت بعضی از این ردیف‌ها قابلیت تفکیک بین استان‌ها را در ابتدای تصویب بودجه سالانه ندارند اما بعضاً می‌توان این انتقالات را به تفکیک هر استان در لایحه بودجه سالانه کشور درج نمود تا شفافیت لازم در تقسیم آن بین استان‌ها حصول شود.

براساس ضریب برداشت از درآمد استانی، میزان اعتبارات عمرانی هر استان مشخص می‌شود. در

طی سال‌های اخیر برنامه چهارم توسعه بدلیل تلاش مالیاتی استان‌ها، درآمدهای استانی رو به گسترش بوده است، اما بدلیل عدم گسترش وظایف عمرانی و توسعه‌ای استان‌ها و به تبع آن عدم تخصیص منابع درآمدی به استان‌ها و کاهش رشد اعتبارات استانی، تلاش و انگیزه استان‌ها برای وصول درآمدهای بیشتر کاسته شده است، بنابراین لازم است با واگذاری بیشتر وظایفی که ماهیت استانی دارند، روند واگذاری مخارج به استان‌ها بصورت انتقالات غیرشرطی شتابان شود.

نتیجه‌گیری

شناخت مسائل اساسی مناطق، ایجاد ترتیبات نهادی و نهادسازی منطقه‌ای، استفاده از ظرفیت‌های منطقه‌ای و مشارکت مناطق در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای و تنوع‌بخشی به سیاست‌های منطقه‌ای منطبق بر سلیقه‌ها و نیازهای منطقه از مبانی اساسی نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید می‌باشد که برگرفته از اندیشه‌های اقتصاد نهادگرایی جدید بوده و در رأس آنها ویلیامسون می‌باشد. وی اقتصاد نهادگرایی را در چهار سطح تحلیل اجتماعی مورد بررسی قرار داده است؛ سطوح نهادی غیررسمی، سطح محیط نهادی، سطح نهادهای اعمال مدیریت و سطح اقتصاد نوکلاسیک، چهار سطح تحلیل اجتماعی ویلیامسون می‌باشد که برای تحلیل نهادی ارکان اساسی فرایند واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها بویژه در برنامه سوم و چهارم توسعه از آن استفاده می‌شود.

تفکر و اندیشه توسعه و عمران منطقه‌ای به منظور ایجاد تعادل و توازن در مناطق مختلف کشور طی چهار دهه اخیر مورد توجه برنامه‌ریزان و پژوهشگران اقتصادی اجتماعی بوده است. توسعه و توازن منطقه‌ای (استانی) که به دنبال نوعی عدم تمرکز در امور تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی همراه است. از اوایل ۱۳۵۱ در کشور اجرای برنامه‌های خاص ناحیه‌ای در جهت تمرکززدایی و تفویض اختیار به مناطق کشور آغاز شد. این روند با تشکیل انجمن‌های استان، شهرستان و روستا در جهت تقویت و توسعه سازمان‌های محلی ادامه یافت به نحوی که تصمیم‌گیری‌های برنامه‌ای از سطوح بالاتر به پایین‌تر نزول کرد و بخشی از اعتبارات عمرانی کشور (تملک‌داری سرمایه‌ای) و اعتبارات هزینه‌ای برخی از دستگاه‌های اجرایی استان‌ها، استانی شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی با تصویب قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۶۱ در مجلس شورای اسلامی اعمال عدم تمرکز در برخی از امور اداری و اجرایی مناطق کشور در سطح استان، شهر و روستا

به نحو قانونی آغاز شد. طی برنامه‌های اول و دوم توسعه تمرکززدایی اداری، مالی و فنی به عنوان سیاست راهبردی توسعه استان‌های کشور مد نظر قرار گرفت. با آغاز برنامه سوم برای تحقق ماده دوم قانون برنامه سوم به منظور اصلاحات ساختاری و نهادی در دولت، زمینه لازم برای تشکیل نظام غیر متمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای فراهم شد که علاوه بر مدیریت منابع مالی منطقه‌ای، زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تأکید بر قابلیت‌ها و استعداد‌های درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد و تلاش‌های قابل توجهی در راستای ایجاد تعادل و توازن بخشی در سطح کشور صورت گرفت. تهیه و تدوین اسناد ملی توسعه استان‌ها، ایجاد نظام تنظیم بودجه استان‌ها، تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی هر استان به درآمد آن استان و همچنین واگذاری اختیار تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف به نهادهای استانی، پنج رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور به شمار می‌روند که در قانون برنامه چهارم توسعه در قالب بخشی از مواد قانونی فصل ششم تحت عنوان آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای در راستای تقویت نظام درآمد - هزینه استان، تجلی یافت.

در برنامه سوم و چهارم توسعه، به منظور تصمیم‌گیری، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی، توسعه و عمران استان‌ها، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان با وظایف معین مشخص شده است و بیش از ۱۷ کارگروه تخصصی به عنوان نهادهای تصمیم‌ساز در پیشبرد اهداف و وظایف این شورا آن را یاری می‌کنند. با وجود نهادهای اداری و مالی (خزانه معین استان، کمیته درآمد و تجهیز منابع و کمیته تخصیص اعتبارات استانی)، مشخص شدن وظایف قانونی نهادهای استانی، ضریب برداشت از درآمدهای استانی و طراحی مکانیسم انتقالات از نهاد ملی به استان‌ها، فرایند تمرکززدایی مالی در کشور در مرحله تراکم‌زدایی شدید قرار دارد و با بازتعریف مجدد وظایف این نهادها می‌توان اختیارات مناطق در امور توسعه و برنامه‌ریزی محلی با تکیه بر قابلیت‌ها و استعداد‌های درونی مناطق را افزایش داد. با تحلیل محتوای مجموع قوانین و عملکرد برنامه‌های توسعه بر اساس سطح دوم و سوم مدل ویلیامسون مشخص شد که کمبود واگذاری‌ها و وظایف عمرانی به استان‌ها، نبود یک سطح تصمیم‌گیر بین استانی برای انجام فعالیت‌های فرا منطقه‌ای، نبود ثبات و پایداری وظایف عمرانی و توسعه‌ای استانی، عدم تناسب میان وظایف واگذاری به نهادهای استانی با تشکیلات و ساختار اداری استان‌ها، نبود ثبات و

پایداری عناوین ردیف‌های درآمدی استانی در قوانین بودجه سالانه کشور، وجود منبع عظیم درآمد نفتی در کشور به عنوان درآمد ملی، کم‌رنگ شدن نظام انگیزشی برای وصول درآمدهای استانی، عدم کفایت درآمد استانی استان‌های کمتر توسعه‌یافته و عدم شفافیت در انتقالات شرطی بین استان‌ها از مهمترین مسائل، مشکلات و محدودیت‌های اجرای مطلوب فرایند تمرکززدایی مالی در ایران می‌باشد.

منابع

- احسن، کاظم و کرم‌پور، امراه (۱۳۸۲)، نظام درآمد-هزینه استان نگاهی جدید به توسعه و توازن منطقه‌ای چالش‌ها و چشم‌انداز آن، **مجله برنامه و بودجه**، شماره ۸۳، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور، سال‌های مختلف.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، قوانین سالانه بودجه کشور، سال‌های مختلف.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴)، **گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج سال اول برنامه سوم توسعه**، جلد اول، حوزه‌های فرابخشی: تهران، انتشارات علمی و مدارک تخصصی، چاپ اول.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۹)، **گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۸ و نظارت بر عملکرد پنج سال اول برنامه چهارم توسعه**، جلد اول، حوزه‌های فرابخشی: تهران، انتشارات علمی و مدارک تخصصی، چاپ اول.
- غفاری فرد، محمد (۱۳۸۶)، ارزیابی نظام درآمد-هزینه استان (سال اول برنامه چهارم)، **هفته نامه خبری-تحلیلی برنامه**، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره ۲۱۱، تهران.
- درآمدهای استانی (۱۳۷۶)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تهران، انتشارات علمی و مدارک تخصصی.
- رضویان، تقی (۱۳۸۳)، **تمرکززدایی مالی در کشورهای در حال توسعه و ایران**، تهران، انتشارات شروین، چاپ دوم.
- متوسلی، محمود (۱۳۸۷)، **توسعه اقتصادی: مفاهیم، مبانی نظری، رویکرد نهادگرایی و روش‌شناسی**، تهران، سمت، چاپ سوم
- ویلیامسون، الیور (۲۰۰۰)، اقتصاد نهادگرایی جدید، دستاوردهای گذشته و نگاهی به فرارو، ترجمه محمود متوسلی، **مجله برنامه و بودجه** ۷۳.

- Amin A.(1999), "A Institutionist Perspective on Regional Economic Development", *International Journal of Urban & Regional Research*, Vol.23, No. 2,365-378.
- Bahl, R. & Lin, J.(1997), *Urban Public Finance in Developing countries*, Oxford: Oxford university press.
- Brueckner, J.K.(2006), "Fiscal Federalism and Economic Growth", *Journal of Public Economics*, 90, 2107-2120.
- Huther, J & Shah, A.(1996), *A Simple Measure of Good Governance and Its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization* (working paper), Washington, D.c: world Bank.
- Furniss,N(1974), The Political Significance of Decentralization, *Journal of Politics*, Vol. 36, No.4.
- Marcin Bogdański(2012), Modern Theories of Regional Development – A Review of Some Concepts, *Journal of Economia Copernicana*, Volume (Year): 2 Issue (Month): Pages: 25-41.
- Martinez-Vazquez, J. & McNab, R. (2003), Fiscal Decentralization and Economic Growth, *World Development*, 31, No. 9: 1597-1616.
- Masahisa Fujita & Paul Krugman(2003), "The New Economic Geography: Past, Present and the Future, *Papers in Regional Science*, Springer, vol. 83(1), pages 139-164, October.
- Nijkamp, P. & Abreu, M.(2009), "*Regional Development Theory*", Serie Research Memoranda 0029, VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics.
- Lee. Y.(2003), *Fiscal Decentralization, Institutional Arrangements, and Economic Performance in Korea*, Thesis (Ph. D.), NewYork University, Robert F. Wagner Graduate School of Public Service.
- Rodríguez- Pose, A. and Gill, N.(2003), The Global Trend towards Devolution and Its implications, *Environment and Planning C: Government and Policy* 21, 333-351.
- Rodrguez-Pose A. and Gill N., (2005), On The 'Economic Dividend' of Devolution, *Regional Studies* 39, 405-420.
- Oates, W.E.(1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37 (3). 1120-1149.
- Ogawa, H.; Yakita, S.(2009), Equalization Transfers, Fiscal Decentralization, and Economic Growth : FinanzArchiv, *Public Finance Analysis*, Volume 65, Number 1, March 2009, pp. 122-140(19).
- Shah, A.(1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, (Policy Research Series 23). Washington DC: World Bank.
- Wetzel. D and J.Dunn(2001), "*Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road ahead*", PREM(poverty reduction and economic management) unit Europe and central asia(Washington: world bank).
- Williamson, Oliver E. (2000), The New Institutional Economic: Taking Stock, Looking Ahead; *Journal of Economic Literature*, Vol.XXXVIII, Sep, PP: 595-613.

- Williamson, Oliver E. (2002), The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract; *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.10, No.3, Summer, PP:171-195.
- Williamson, Oliver E. (2005), The Economics of Governance”, *The American Economic Review*, May, 95, 2.
- Zou, h & Gong, L.(2002), Effects of Growth and Volatility in Public Expenditures on Economic Growth: Theory and Evidence, *Annals of Economics and Finance* 3. 379-406