

\*

\*\*  
:  
\*\*\*

( )

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

\* این مقاله در اسفند ماه ۱۳۸۱ به همایش چالش‌ها و چشم‌انداز توسعه ایران ارائه شده است. همچنین در تهیه این مقاله از راهنمایی‌های ارزشمند آقای کتابچی مدیر کل محترم دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بهره‌مند بوده‌ایم.

\*\* کارشناس ارشد و مشاور معاونت امور مجلس و استان‌ها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

\*\*\* کارشناس دفتر بودجه، برنامه و توسعه استان‌ها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

...	-	
)	(	(
(	( - )	
	-	
( )	( )	-
( )	( )	
)	(	)
( )	( )	(



## مقدمه

تبادل بخشی به سطوح توسعه در مناطق مختلف کشور، طی سه دهه اخیر، همواره ذهنیت مجریان، برنامه‌ریزان و پژوهشگران اقتصادی - اجتماعی را به خود مشغول کرده است. این ذهنیت که به دنبال اعمال نوعی عدم تمرکز در امور اجرایی و عمرانی از اوایل سال‌های ۱۳۵۰، در کشور شکل گرفته، پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، زمینه ساز اقدامات اجرایی گسترده‌ای در مناطق مختلف

---

کشور نیز گردیده است. مطالعات شناسایی مناطق محروم و مطالعات توسعه جامع استان‌های مختلف کشور که در طول دهه‌های اخیر انجام شده و بعضاً اقدامات اجرایی وسیعی را نیز در محدوده‌های معین به دنبال داشته است، دلیلی بر توجه و تأمل برنامه‌ریزان و مجریان به تعدیل نابرابری‌های منطقه‌ای در سطح کشور به شمار می‌آید.

تاکنون تلاش‌های چشمگیری به منظور کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای در سطح کشور صورت پذیرفته و بررسی‌های مختلفی نیز در این زمینه انجام گرفته است. تردیدی نیست که این کوشش‌ها در بهبود شاخص‌های اقتصادی - اجتماعی مناطق تأثیرگذار بوده‌اند، اما کاستی مهم همه تلاش‌هایی که در این راستا انجام گرفته، نادیده گرفتن مشارکت مدیریت و مردم هر منطقه در روند تصمیم‌گیری‌های برنامه‌ای و اجرایی بوده است.

فقدان نگرش مشارکتی و ایجاد حس تعلق و وابستگی به روند توسعه منطقه، کوشش‌های تعادل بخشی در دهه‌های اخیر را از تأثیرگذاری بایسته و شایسته خود باز داشته است.

نظام درآمد - هزینه استان، که در فصل هشتم قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور، درج شده، از دیدگاه تعادل منطقه‌ای، به این نکته مهم معطوف است، که تا توسعه در هر منطقه‌ای درونی نشده باشد و بر منابع قابل حصول در درون منطقه متکی نگردد، پی‌ریزی روند توسعه‌ای درون‌زا و پایدار امکان‌پذیر نخواهد بود. بنابراین، در چارچوب نظام درآمد - هزینه استان، توسعه متعادل منطقه‌ای، صرفاً به مفهوم تساوی در برخورداری از امکانات و مواهب توسعه نیست. در این نظام، توسعه متعادل حاصل ترکیب و تلفیق منطقی دوجزء مهم است: یک درآمدهای قابل حصول در استان و دیگری نیازها و کمبودهای استان. جزء نخست متکی بر قابلیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان است و جزء دوم برخاسته از کاستی‌هایی است که بیشتر ریشه در توزیع نامتعادل منابع و روند نامتوازن توسعه کشور در گذشته دارند.

نظام درآمد - هزینه استان، در ماهیت خود، از این منظر ساده مایه گرفته که منابع مالی که در استان کسب می‌شوند (درآمدهای استانی) با نظر و تصمیم یک نهاد قانونی استانی مصروف آن دسته از اقدامات توسعه‌ای شود که حوزه کارکرد آن محدوده استان است (وظایف استانی). در این نظام تعادل بخشی منطقه‌ای صرفاً یک نگاه از بالا به پایین نیست، بلکه فرآیندی مشارکتی است، و نگرشی از پایین به بالاست که از طریق راهکارهای قانونی پیش‌بینی شده در درون آن، تعادل و توازن بین مناطق (استان‌های) مختلف کشور را برقرار می‌سازد.

علی رغم این که توسعه منطقه‌ای (استانی) به صورت غیرمتمرکز و از طریق تفویض اختیار پیشینه‌ای ۳۰ ساله دارد، اما تا پیش از تهیه و تصویب قانون برنامه سوم از ساز و کاری نهادی و قانونمند بهره‌مند نبوده است و به این دلیل نیز طی سه دهه اخیر بارها دستخوش تغییر شده است. ساده‌ترین نمونه توسعه غیرمتمرکز که در عمل آغازگر این روند نیز بود، اجرای طرح‌های خاص ناحیه‌ای از ابتدای برنامه پنجم عمرانی کشور در دوره پیش از انقلاب اسلامی است. در این برنامه برای اولین بار اختیار تصمیم‌گیری برای بخشی از اعتبارات عمرانی کشور که به طرح‌های خاص ناحیه‌ای اختصاص داشت به مراجع استانی واگذار شد، تا با تصویب و تأیید نهادهای مدنی آن روزگار هزینه شود که همان انجمن‌های استان و شهرستان بودند.

به این ترتیب، از سال ۱۳۵۲ که اولین سال برنامه پنجم عمرانی کشور در قبل از انقلاب است، یک رویکرد تمرکززدایی در امور برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در پیش گرفته شد و هسته یک سطح پایین‌تر از سطح ملی در تصمیم‌گیری‌های برنامه‌ای به وجود آمد. در تداوم این رویکرد و در سال‌های میانی دهه ۱۳۵۰، افزون بر استانی کردن بخشی از اعتبارات عمرانی کشور، اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برخی از دستگاه‌های اجرایی استان نیز استانی شد و اختیار اختصاص و هزینه این گونه منابع در دستگاه‌های استانی به مراجع استانی واگذار گردید. این روند تا پیروزی انقلاب اسلامی تداوم یافت و با پیروزی انقلاب، به دلیل فروپاشی نهادهای ذی ربط آن در استان (انجمن‌های محلی) متوقف شد.

## ۱-۲. پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اجرای غیرمتمرکز بخشی از اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌گذاری در استان‌ها ادامه یافت اما ساز و کار آن دستخوش دگرگونی بسیاری شد، به این ترتیب که مرجع تأیید و تصویب تصمیم‌های منطقه‌ای به جای نهادهای محلی، که به دلیل پیروزی انقلاب اسلامی فروپاشیده بودند، به هیئتی از مدیران دولتی استان و به ریاست استاندار تحت عنوان کمیته برنامه‌ریزی استان واگذار شد.

### الف) تا مقطع برنامه دوم توسعه

پیروزی انقلاب اسلامی و در پی آن حاکمیت اصول و ارزش‌های اسلامی بر ساختار اجرایی و اداری کشور، توسعه منطقه‌ای را در معرض کوران مطالبات تساوی طلبانه و فوران نیازها و کمبودهایی قرار داد که سال‌ها به آنها بی‌توجهی و یا کم‌توجهی شده بود. انبوه خواسته‌ها و درخواست‌های مناطق مختلف کشور و به ویژه محیط‌های روستایی، در پرتو شعارهای برابری و عدالت خواهی برخاسته از ارزش‌های انقلاب اسلامی، از یک سو نگاه ویژه به مناطق ناپرخوردار کشور را به بار آورد (دیدگاه محرومیت‌زدایی) و از سوی دیگر مقدار منابع اعتباری استان‌ها را با افزایشی چند برابر در مقایسه با گذشته، رو به رو ساخت. چنین بود که محرومیت‌زدایی به منزله رویکردی غالب در توسعه و توازن منطقه‌ای در دهه ۱۳۶۰ شکل گرفت که تا کنون نیز کم و بیش تداوم یافته است.

در کنار رویکرد محرومیت‌زدایی که با ترکیبی از دو فرآیند متمرکز و غیرمتمرکز تصمیم‌گیری به پیش برده می‌شد حجم منابع اعتباری که برای توسعه و عمران منطقه‌ای در استان‌ها اختصاص می‌یافت نیز رو به فزونی گذارد، علاوه بر اعتباراتی که به صورت متعارف و در قالب بودجه‌های مصوب سالانه به استان‌ها تعلق می‌گرفت، منابع متمرکز دیگری نیز بین استان‌های کشور توزیع می‌شد.

فقدان یک دیدگاه، علمی و کارشناسی در توسعه منطقه‌ای طی همه سال‌های دهه ۱۳۶۰ و تا ابتدای تهیه و تنظیم دومین برنامه توسعه کشور پس از پیروزی انقلاب (۱۳۷۴-۱۳۷۵)، این فرآیند را دستخوش سلیقه‌های شخصی و گاهی ابتکارات فردی کرده بود. در مقاطعی از این دوره، بسته به ضرورت و یا الزامات، خلاقیت‌هایی در توسعه منطقه‌ای در برخی از مناطق کشور به منصفه ظهور رسید، که از آن جمله می‌توان به طرح توسعه محور شرق در استان سیستان و بلوچستان اشاره نمود، ولی رویکرد غالب در سال‌های ۱۳۶۰ و آغاز دهه ۱۳۷۰، همان گونه که گفته شد، توجه گسترده به ابعاد فیزیکی توسعه در مناطق کمتر توسعه یافته از یک سو و پافشاری در تقویت فرآیند یک توسعه‌القایی در این گونه مناطق از سوی دیگر بود. پیگیری این رویکرد در ترکیب با ساختار متمرکز درآمد حاصل از نفت در کشور در عمل به غیرمتمرکز

کردن مصارف انجامیده بود و مناطق مختلف کشور را در دستیابی به سهم بیشتری از درآمد به صورت افزایش هزینه‌ها و مصارف به رقابتی ناسالم دچار ساخته بود. هر محدوده‌ای به فراخور امکان دسترسی به مراجع تصمیم‌گیری در مرکز کوشش داشت امکان هزینه کردن بیشتری را فراهم آورد بدون این که به مشارکت در تأمین منابع اندیشه کند. چنین کوشش‌هایی در قالب درخواست برای ارتقای سطح مدیریت اجرایی و اداری بالاتر در شکل تقاضا برای استان‌ها و شهرستان‌های جدید تبلور داشت.

به این ترتیب، توسعه غیرمتمرکز و تعادل و توازن منطقه‌ای پیش از برنامه دوم صرفاً بر محور مصرف متمرکز بود و در عمل هزینه کرد غیرمتمرکز منابع محسوب می‌شد. هیچ‌گونه نهادسازی برای نهادینه کردن این روند در استان‌ها انجام نشده بود و مناطق در تأمین جزئی‌ترین مصارف توسعه‌ای خود مشارکت سازمان یافته‌ای نداشتند. افزون بر این، هیچ‌گونه حد و مرز روشنی بین وظایف استانی و ملی وجود نداشت. اجرای وظایف ساده‌ای چون تأمین راه و برق یک روستا به تصمیم‌گیری مراجع مرکزی وابسته بود و احداث یک سد از درون تصمیمات منطقه‌ای شکل می‌گرفت. مروری بر اسناد بودجه‌سالانه در سال‌های گذشته و به ویژه سال‌های پیش از برنامه سوم، شاهد این مدعاست.

#### **ب) برنامه‌های دوم و سوم توسعه**

با آغاز برنامه دوم از سال ۱۳۷۴، برای اولین بار مقوله درآمدهای استانی به منزله بخشی از منابع تأمین‌کننده مصارف عمرانی استان در اسناد برنامه ذکر شد و این مفهوم شکل گرفت. اما به دلیل فقدان راهکارهای اجرایی و عملیاتی معین برای چگونگی استفاده از این درآمدها و کارکرد آن در توسعه و توازن منطقه‌ای، درآمد استانی از ذکر عنوان و رقم در اسناد بودجه‌های سالانه فراتر نرفت و ابزاری مؤثر برای مشارکت منطقه در سرنوشت توسعه‌ای آن قلمداد نشد. با آغاز برنامه سوم و به دلیل تأکید این برنامه بر اصلاحات ساختاری و نهادسازی، فرصت برای پی‌ریزی یک نظام متمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای، به نحوی فراهم گردید که هم منابع و هم مصارف را شامل شود، حس مشارکت و مسئولیت‌پذیری منطقه در امر توسعه‌ای را

---

تقویت، و تعادل و توازن منطبق و متکی بر قابلیت‌های درونی را برقرار نماید و نظام درآمد - هزینه استان که در برنامه سوم جنبه قانونی یافته، برگردان چنین رویکردی به توسعه و توازن منطقه‌ای است.

## ۲. ماهیت و فرآیند طراحی و شکل‌گیری نظام درآمد - هزینه استان

نخستین و مهم‌ترین بعد نهادینه کردن هر فعالیتی برقراری یک ساختار قانونی و نهادی است که به دور از سلیقه‌های فردی و مقتضیات روزمره، برای یک مدت زمان معقول، بستر انجام درست فعالیت را فراهم کند. براین اساس توسعه غیرمتمرکز استان در قالب نظام درآمد - هزینه استان در برنامه سوم نهادینه شده است.

بعد دیگر تمرکززدایی در برنامه ریزی توسعه استان، نزدیک ساختن آن با چارچوب‌ها و مفاهیم علمی این موضوع است. این دیدگاه چارچوب و ساماندهی لازم برای ایجاد یک نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی غیرمتمرکز استانی را فراهم می‌کند که باید با شرایط و ویژگی‌های کشور سازگار شود.

تلفیق ابعاد ذکر شده در طراحی و تنظیم نظام درآمد - هزینه استان مدنظر قرار گرفته و در نهایت به یک نظام منسجم و به هم پیوسته تبدیل شده است.

گام نخست در شکل‌گیری این نظام و در مرحله تدوین رهنمودهای کلی ناظر بر تهیه و تنظیم برنامه سوم توسعه کشور (۱۳۷۹-۱۳۸۳) دو رهنمود کلی زیر است که با شماره‌های ۴۰ و ۴۱ در اسناد برنامه سوم درج شده‌اند.

رهنمود کلی شماره ۴۰. درآمدهای دولت در سطوح ملی و استانی طبقه بندی شده و اختیارات لازم برای افزایش درآمدها در سطح استان و به کارگیری آنها برای توسعه استان پیش‌بینی می‌گردد. هم چنین اختیارات متناسب با برنامه‌های توسعه استانی به مدیران و تشکل‌های استانی تفویض می‌شود.

رهنمود کلی شماره ۴۱. وظایف دولت در امر برنامه ریزی و توسعه در سه سطح ملی، فرا استانی صرفاً در زمینه فعالیت‌ها و طرح‌هایی که حوزه نفوذ و تأثیر آنها پایین تر از سطح ملی و بالاتر از سطح استان است) و استانی تقسیم شده و هر طبقه از وظایف به سطح تشکیلاتی و مدیریتی متناسب آن واگذار می‌شود.

نظام درآمد - هزینه استان که بر مبنای دو رهنمود ذکر شده شکل گرفته در عمل برقراری یک نظام برنامه و بودجه استانی است که ارکان، اجزا و کارکرد ذیل را دربر دارد.

الف) یک نهاد تصمیم‌ساز که با بررسی‌های کارشناسی و استفاده از نظرهای دستگاه‌های اجرایی و مطالعات و تحقیقات استانی پیشنهادهای مربوط به برنامه‌های میان مدت و کوتاه مدت توسعه استان را تهیه و تدوین می‌کند.

ب) نهاد تصمیم‌گیر که پیشنهادهای مربوط به برنامه‌های استان را بررسی، تأیید و تصویب می‌کند. این نهاد ترکیبی از مدیریت اجرایی و نهادهای مردمی، مدنی و مشارکتی استان است.

ج) خزانه معین استان که تمام درآمدهای استان (طبق تعریف) را دربر می‌گیرد.

د) اختیار استفاده از خزانه معین استان، در چارچوب قانون، با مدیریت استان.

هـ) هرگونه پرداختی برای اجرای برنامه استان از سطح ملی به شکل یک کاسه به خزانه معین استان واریز می‌شود.

و) نهاد نظارتی که اجرای برنامه استان را در چارچوب ضوابط و معیارهای ملی و کلان و مطابق با سیاست‌گذاری‌های کلی تضمین می‌کند.

مجموعه ارکان و اجزای ذکر شده، نظام درآمد - هزینه استان است که برگردان قانونی آن در فصل هشتم قانون برنامه سوم درج شده و به این ترتیب برای نخستین بار توسعه استان از طریق احراز جایگاه قانونی و سند ملی توسعه کشور نهادینه شده است. منطبق نظام درآمد - هزینه استان وابسته کردن اعتبارات عمرانی استانی هر استان به درآمد آن استان است. این وابستگی که به صورت نسبی از درآمد هر استان، به منزله اعتبار عمرانی استانی، در ماده ۷۶ قانون برنامه سوم و تبصره ذیل آن ذکر گردیده، در جدول پیوست آیین نامه اجرایی ماده مزبور به تصویب هیئت دولت رسیده است.



---

در این جدول نسبت اعتبار عمرانی استانی هر استان در سال‌های برنامه سوم درج شده است. دستیابی به نسبت‌های اعتبار هر استان به درآمد آن استان، مراحل سه‌گانه زیر را به منزله مجموعه اقداماتی در برداشته که به تنظیم جدول مورد بحث انجامیده است.

یکم- مرحله تهیه و تنظیم برنامه سوم در استان. در این مرحله که به استناد نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم اجرا شده، هر یک از استان‌های کشور یک سند برنامه تهیه کرده است. اساس تهیه و تنظیم برنامه سوم هر استان بر دو رکن اصلی نظام درآمد - هزینه استان یعنی درآمد استانی و وظیفه استانی استوار است. به این معنا که هر استان منابع درآمدی قابل حصول در قالب درآمدهای استانی را برای سال‌های برنامه سوم برآورد کرده و سپس برپایه برآورد درآمد، در حیطه وظایف عمرانی استانی، برنامه عملیاتی لازم را ارائه نموده است. گفتنی است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای) بر مبنای رهنمود کلی شماره ۴۱ پیش‌گفته، فهرست وظایف عمرانی استانی را با هماهنگی دفترهای بخشی سازمان در هر یک از فصول و برنامه‌های عمرانی ذیل آنها تعیین و طبق ماده ۷۸ قانون برنامه سوم به تصویب دولت رسانیده است. بنابراین فهرست وظایف عمرانی استان که مبنای عملیاتی تدوین برنامه سوم استان قرار گرفته کاملاً روشن و تعریف شده هستند.

دوم - مرحله هماهنگی‌های بخشی - استانی در مرکز. در این مرحله جمع‌بندی پیشنهادهای استان‌ها که از برنامه استان استخراج شده، با دفاتر بخشی ذی‌ربط هماهنگ شده و پس از اعمال جرح و تعدیل‌های لازم نهایی شده است.

سوم - مرحله نهایی کردن منابع استانی. همزمان با نهایی شدن پیشنهادهای استانی در زمینه وظایف استانی (مصارف) بررسی محتوایی درآمدهای استانی پیشنهادی استان (منابع) نیز در مرکز صورت گرفته است. به این ترتیب یک سند تلفیقی استانی که منابع و مصارف را در بر دارد، برای نخستین بار در تاریخ برنامه‌ریزی کشور برای ۲۸ استان و به تفکیک هر استان، در این مرحله به دست آمده است. از طریق جدول منابع و مصارف هر استان در سال‌های برنامه سوم نسبت اعتبار عمرانی استانی هر استان در این سال‌ها محاسبه شده و در قالب آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم به تصویب دولت رسیده است (جدول ۱).



پښتونستان د علومو او انساني مطالعاتو فریښکي  
پرتال جامع علوم انساني

---

جدول نسبت‌های اعتبار عمرانی استانی به روشنی یک نگرش متعادل به توسعه منطقه‌ای را نشان می‌دهد. براساس این جدول متوسط نسبت اعتبار عمرانی استانی به درآمد استان طی سال‌های برنامه سوم (۱۳۸۰-۱۳۸۳) برای استان‌های نسبتاً توسعه یافته‌ای چون تهران، اصفهان و قزوین به ترتیب ۱۷ درصد، ۲۶ درصد و ۳۲ درصد و برای استان‌های کمتر توسعه یافته مانند ایلام، کهگیلویه و بویراحمد و سیستان و بلوچستان به ترتیب ۳۸۸ درصد، ۲۶۴ درصد و ۲۴۹ درصد محاسبه شده است. به عبارت دیگر، استان‌های برخوردار کشور، که طبق جدول نسبت عمرانی کمتر از صد درصد دارند، نه تنها هیچ گونه کمکی از منابع درآمدهای ملی برای توسعه و عمران استان خود دریافت نمی‌کنند، بلکه موظفند بخشی از درآمد خود را نیز به خزانه ملی واریز کنند، تا بخشی از کمک مالی باشد که برای توسعه استان‌های کمتر توسعه یافته که ضریبی بالاتر از ۱۰۰ درصد دارند، باید از منابع ملی پرداخت شود. بنابراین در قالب نظام درآمد - هزینه استان نوعی تعادل منطقه‌ای از طریق باز توزیع منابع از استان‌های برخوردار به استان‌های نابرخوردار شکل می‌گیرد که در عین حال به مشارکت مناطق در سرنوشت عمرانی آنها خدشه‌ای وارد نمی‌کند.

پرسش قابل طرح درباره نسبت‌های اعتباری در قالب نظام مورد بحث این است که چرا همه درآمد حاصل در یک استان برخوردار مصروف توسعه و عمران آن استان نمی‌شود و این ضد انگیزه مشارکت‌جویی و مشارکت‌پذیری مناطق است. در پاسخ به چنین پرسشی باید گفت که اول این که، هرچه درآمد این گونه استان‌ها افزایش یابد، سهم اعتباری آنها نیز که به صورت درصدی از درآمد تعریف شده افزایش می‌یابد. دوم این که، غالب وظیفه عمرانی استانی تعیین شده از نظر ماهیت معطوف به خدمات اجتماعی - فرهنگی و خدمات زیربنایی - رفاهی است. این گونه خدمات در گذشته‌های دور و نزدیک به برکت سرمایه‌گذاری‌های خرد و کلان ملی در استان‌های برخوردار شکل گرفته و اصولاً کمبود و کاستی چندانی از نظر وظیفه دولت در این زمینه‌ها وجود ندارد. در حالی که وضعیت این گونه خدمات در استان‌های کمتر توسعه یافته کشور دگرگونه است. هنوز در استان سیستان و بلوچستان شاخص بهره‌مندی از آموزش و سواد، زیر میانگین ملی است، بنابراین از نظر تعادل و توازن منطقه‌ای منطقی است که سهم استان‌های برخوردار کمتر از استان‌های نابرخوردار باشد. نکته قابل ذکر در نظام درآمد - هزینه استان این است که، اگر درآمد واریزی به خزانه معین استان در یک سال بودجه‌ای فراتر از مبلغ پیش‌بینی شده در سند بودجه باشد، به منزله مازاد درآمد در

اختیار مدیریت استان قرار می‌گیرد تا مصروف سرمایه‌گذاری‌های بیشتر در زمینه توسعه انسانی و فیزیکی استان شود. این راهکار یک شیوه‌انگیزی در زمینه گسترش و تقویت حس مشارکت جویی و مسئولیت‌پذیری مدیریت‌های منطقه‌ای است که در نظام درآمد - هزینه استان به آن پرداخته شده است.

### ۳. آثار اجرایی نظام درآمد - هزینه استان

#### ۳-۱. از بعد نهاد سازی

فصل هشتم قانون برنامه سوم حاوی ۱۳ ماده قانونی است که به صورتی اندام‌واره ساز و کار اجرایی نظام درآمد - هزینه استان را فراهم می‌نمایند. این مواد عبارتند از:

ماده ۷۰ و تبصره‌های ذیل آن که زمینه قانونی شکل‌گیری نهادهای تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر استانی را فراهم نموده است. هم‌اکنون براساس آیین‌نامه اجرایی موضوع این ماده شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان به منزله نهاد تصمیم‌گیر، و کارگروه‌های تخصصی آن، نهادهای تصمیم‌ساز، به طور کامل در استان‌ها استقرار یافته‌اند.

ماده ۷۱، وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه در حوزه‌های مختلف برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت در استان را احصا نموده است.

مواد ۷۲ و ۷۳ و ۷۴ حاوی احکام قانون لازم‌جهت شکل‌گیری خزانه معین استان و وظایف این نهاد هستند.

ماده ۷۵ شکل انعکاس بودجه استانی را در لوایح بودجه سنواتی معین می‌نماید و تبصره ذیل آن مقرر می‌دارد که در دوران اجرای برنامه نظام اختصاص اعتبارات به گونه‌ای باشد که اعتبارات عمرانی استانی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) با رشد سالانه ۶ درصدی در پایان برنامه ۵۰ درصد اعتبارات عمرانی را به خود اختصاص دهد.

ماده ۷۶ یکی از مهم‌ترین مواد فصل نظام درآمد - هزینه استان است. به طوری که سقف اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه استانی هر استان از طریق این حکم قانونی و آیین‌نامه اجرایی آن تعیین می‌گردد که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. به طور مشخص این ماده مقرر می‌دارد که «درصد معینی از درآمدهای واریزی به خزانه معین هر استان در قالب بودجه سنواتی به تأمین اعتبارات

---

عمرانی همان استان اختصاص یابد» و «به تناسب درآمد و هزینه هر استان، نسبت های مذکور به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران تعیین می گردد»

به عبارت دیگر، سرنوشت اعتبارات عمرانی استانی استان های کشور از طریق این ماده رقم خورده است و این ماده رابطه مستقیمی را میان درآمدهای استانی و هزینه های استانی - که حدود این هزینه را نسبت های مصوب معین می نماید - برقرار می کند.

بجز این، قانون گذار به منظور ایجاد انگیزه بیشتر در وصول درآمدهای استانی، مقرر داشته است که «چنانچه درآمد استان از درآمدهای پیش بینی شده در بودجه مصوب بیشتر شود مازاد درآمد پس از واریز به خزانه در قالب قوانین بودجه همان سال، یا سال بعد جهت تکمیل طرح های عمرانی و بهبود کیفیت ارائه خدمات و اصلاح ساختارهای فنی، اقتصادی و مدیریتی استان در اختیار استان قرار گیرد.» ماده ۷۷، ساختار کمیته تخصیص استان و وظایف آن را مشخص می نماید.

ماده ۷۸ که این نیز یکی از مهم ترین مواد فصل نظام درآمد - هزینه استان است، دولت را مکلف می نماید که وظایف عمرانی استانی را معین کند تا سهم استان از درآمدهای استانی که در ماده ۷۶ این فصل مشخص گردیده، صرف اجرای این وظایف شود. آیین نامه اجرایی این ماده که به تصویب هیئت وزیران رسیده وظایف استانی را در قالب برنامه ها و عملیات اصلی تعیین نموده است. ماده ۷۹ دولت را مکلف می نماید عناوین درآمدهای استانی را مشخص نماید که منبع اصلی و مبنای تأمین هزینه های استانی است.

مواد قانونی ۸۰ و ۸۱ و ۸۲ ناظر بر نحوه انعکاس درآمدهای استانی در بودجه سالانه و نیز تشکیل نهادی تحت عنوان «ستاد درآمد و تجهیز منابع استان» و وظایف این ستاد است.

به صورت اجمال می توان گفت که برگردان مواد قانونی یادشده در بالا، در نظام درآمد - هزینه استان و در عمل، شکل گیری نهادها و فرآیندهای زیر در استان هاست که از طریق آنها:

الف) شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها و کارگروه های تخصصی آن به مثابه نهادهای تصمیم گیر و تصمیم ساز شکل گرفته اند. همچنین نهادهای تأمین منابع و تخصیص منابع به وجود

آمده اند (ستاد درآمد و تجهیز منابع و کارگروه تخصیص اعتبارات)

ب) خزانه معین استان ها به عنوان نهاد مالی استانی ایجاد شده اند

ج) عناوین درآمدهای استانی به عنوان منابع مالی استانی مشخص گردیده اند و قانون گذار زمینه گسترش این حوزه را فراهم نموده است

... -  
د) حوزه وظایف عمرانی استانی مشخص گردیده و زمینه گسترش حوزه این وظایف برای سال‌های بعد فراهم شده است

ه) نسبت‌های برداشت از درآمدهای استانی که وضعیت بر خورداری و یا عدم بر خورداری‌های استان‌ها چگونگی آن را رقم می‌زند معین و برای سال‌های برنامه به تصویب دولت رسیده است.

هر چند که نهادسازی بالا، هریک به طور جداگانه دارای کارکرد ویژه ای بوده و فقدان هر نهاد، مجموعه نظام را از نظر کارکردی دچار اختلال می‌نماید، به لحاظ اثرگذاری در نظام بودجه‌ریزی عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) مواد ۷۶ و ۷۸ قانون دارای اهمیت ویژه ای هستند که ستون‌های اصلی نظام را پایه‌ریزی می‌نمایند. این اهمیت از آن جهت است که ماده ۷۶ و سازوکارهای ناظر بر آن سرنوشت اعتبارات عمرانی استانی (تملك دارایی‌ها) استان‌ها را از طریق ایجاد رابطه بین درآمد و هزینه استان رقم می‌زند و ماده ۷۸ نیز زمینه تمرکززدایی از وظایف عمرانی دولت را فراهم می‌نماید که یکی از اهداف اصلی نظام درآمد - هزینه استان به شمار می‌رود.

بدین ترتیب، می‌توان گفت که در شرایط کنونی صرف نظر از برخی کاستی‌ها - که با نوپا بودن رویکرد جدید، امری بدیهی و اجتناب‌ناپذیر است و در پایان گزارش به این کاستی‌ها اشاره می‌شود. - طی دو سال گذشته نظام درآمد - هزینه استان مراحل استقرار خود را در سطوح ملی و استانی پشت سر گذاشته و انتظار می‌رود که با رفع اشکالات و نواقص که برخی از آنها دارای منشأ قانونی بوده و برخی دیگر منشأ اجرایی دارند، زمینه پیشبرد و تعمیق این راهکار نو و گسترش آن در برنامه‌ریزی‌های آتی فراهم گردد.

### ۳-۲. از بعد درآمد و اعتبارات

ارزیابی کاربست این نظام در بودجه‌های سال‌های قبل و بعد از برنامه سوم، گویای افزایش چشمگیر حجم درآمدهای استانی است. به طوری که درآمد مزبور در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۷۸ (سال پایانی برنامه دوم)، حدود ۶۹ درصد رشد داشته و از رقم ۹۳۳۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ به ۱۵۷۷۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ رسیده است. شایان ذکر است که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ رقم درآمدی پیش بینی شده حدود ۱۸۰۰۰ میلیارد ریال برآورد گردیده که بدین ترتیب و با اعمال نظام درآمد - هزینه استان حجم درآمدهای استانی در یک فاصله زمانی ۴ ساله، به دو برابر افزایش یافته است.

---

در مقایسه‌ای کلی از رشد درآمدهای استانی و درآمدهای ملی (بدون درآمد نفت) ملاحظه می‌شود که رشد درآمدهای استانی به میزان چشمگیری از شاخص مشابه ملی بالاتر بوده است. به طوری که در مقابل رشد بیش از ۶۸ درصدی درآمدهای استانی، درآمدهای ملی (بدون درآمد نفت) با رشدی ناچیز همراه بوده و از رقم ۸۰۶۱۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ به رقم ۸۲۶۶۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ افزایش یافته که تنها ۲/۵ درصد رشد را نشان می‌دهد.

مقایسه سهم درآمدهای استانی از درآمد عمومی کشور طی دوره‌های مورد بررسی، بعد جدیدی از آثار اجرای نظام درآمد - هزینه استانی را در افزایش درآمدهای استانی به نمایش می‌گذارد و در حالی که در سال ۱۳۷۸ یعنی سال پایانی برنامه دوم، درآمدهای استانی ۱۳/۶۴ درصد درآمد عمومی کشور (بدون درآمد نفت) را تشکیل می‌داد، این سهم در سال ۱۳۸۱ به بیش از ۱۹ درصد افزایش یافته است (جدول ۲). به موازات افزایش درآمدهای استان، سهم استان‌ها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) کشور نیز با تغییرات چشم‌گیری مواجه بوده است. این تغییرات که در جدول ۳ نشان داده شده، گویای افزایش سهم اعتبارات تملک دارایی‌های استانی از ۱۰ درصد اعتبارات کشور در سال ۱۳۷۸ به ۲۲/۷ درصد در سال ۱۳۸۱ است.

افزایش این سهم از دو عامل نشأت گرفته است، اول، به دلیل افزایش گسترده وظایف عمرانی استانی که به موجب ماده ۷۸ قانون برنامه سوم و در جهت تمرکززدایی از طرح‌های عمرانی ملی صورت گرفته و دوم، ناشی از ارتباط مستقیم اعتبارات تملک دارایی‌ها (عمرانی) با درآمدهاست که انگیزه‌های وصول درآمد در دستگاه‌های استانی را تشدید نموده است.

در یک جمع‌بندی کلی از روند رشد اعتبار عمرانی استانی استان‌ها نسبت به سال ۱۳۷۸ ملاحظه می‌شود که با اجرای نظام درآمد استانی، اعتبار عمرانی استان‌ها از رقم ۳۲۸۰ میلیارد ریال سال ۱۳۷۸ به ۱۲۳۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ و ۱۶۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲ افزایش یافته است. همان‌طور که پیش از این نیز اشاره شد طی این دوره سهم اعتبارات عمرانی استانی از کل اعتبارات عمرانی کشور افزایش قابل ملاحظه‌ای را تجربه کرده است. سواى جنبه‌های کلی تحولات درآمدی و اعتبارات عمرانی استانی، بررسی این تحولات در استان‌های مختلف کشور مبین آن است که اجرای نظام درآمد - هزینه استانی در استان‌های کشور بازتاب کاملاً مثبتی داشته و هر چند که این تحولات در همه استان‌ها صورت یکسانی نداشته، اما گرایش کلی در جهت افزایش چشمگیر میزان درآمد و

حجم اعتبارات عمرانی در استان‌ها بوده و طی دوره مورد بررسی، درآمدهای استان‌ها با افزایش بین ۱/۶ تا ۲/۴ درصد نسبت به سال ۱۳۷۸ همراه بوده و این افزایش برای اعتبارات عمرانی تا دو برابر و حتی در استان‌های محرومی نظیر ایلام، لرستان، کرمانشاه و بلوچستان بین ۲/۵ تا ۳ برابر سال ۱۳۷۸ بوده است.

### ۳-۳. در زمینه تعیین اولویت‌ها و ایجاد تعادل و توازن‌های درون استانی

هر چند برای بررسی ارزیابی میزان اثرگذاری نظام درآمد - هزینه استان، گذشت چند سالی از اجرای آن ضرورت دارد، با توجه به مزیت‌هایی که این نظام نسبت به روش‌های قبلی توزیع اعتبارات دارد، می‌توان انتظار داشت که راهکار جدید در تعیین اولویت‌ها و کاهش عدم تعادل‌های درون استانی نقشی مثبت ایفا نماید. زیرا واگذاری اختیار توزیع اعتبارات عمرانی بین فصول و برنامه‌های عمرانی نیز زمینه برقراری تعادل بین بخش‌های مختلف هر استان بر مبنای تنگناها و قابلیت‌های آن استان را فراهم می‌آورد که این رویکرد نیز گام مثبتی در جهت کاهش عدم تعادل‌های موجود به حساب می‌آید. برای بررسی بیشتر این موضوع توزیع اعتبارات سال ۱۳۸۰ (اولین سال اجرای نظام)، بین بخش‌ها در دو حالت توزیع پیشنهادی دفاتر بخشی (متمرکز)\* و توزیع صورت گرفته خود استان‌ها مقایسه شده است، و همان‌طور که در جدول ۴ ملاحظه می‌شود مرتبه فصول جهانگردی و آموزش فنی و حرفه‌ای در توزیع بین بخشی در استان‌ها از توزیع متمرکز بالاتر رفته و سهم آنها نیز به ترتیب از ۱/۵۱ درصد و ۰/۹۴ درصد پیشنهادی متمرکز به ۲/۳۴ درصد و ۳/۰۴ درصد در مصوبات استان‌ها، افزایش یافته است، زیرا هر استان متناسب با اولویت‌های خود اعتباراتش را توزیع نموده است. علاوه بر دو بخش بالا، تعدادی از استان‌ها سهم بیشتری از اعتبارات خود را به بخش‌های منابع آب، راه و ترابری، عمران شهری اختصاص داده که بخش‌های اولویت‌دار آنها بوده‌اند.

\* این توزیع در جریان تنظیم برنامه سوم استان‌ها از دفاتر بخشی اخذ گردیده است.





پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



پښتونستان د علوم او انسانیت د مطالعاتو د مرستیالو  
پرتال جامع علوم انسانیت

جدول ۴. مقایسه رتبه و سهم فصول اعتبارات عمرانی استانی سال ۱۳۸۰ در دو روش توزیع متمرکز و غیرمتمرکز

فصل	رتبه در توزیع متمرکز (پیشنهادی مرکز)	رتبه در توزیع غیر متمرکز (عملکرد)	سهم بخش در توزیع غیرمتمرکز (استانها)	سهم بخش در توزیع متمرکز (پیشنهادی مرکز)
آمار و خدمات عمومی	۱۸	۱۸	۰/۲۸	۰/۴۴
ساختمانها و تأسیسات عمومی	۱۳	۱۲	۲/۴۳	۱/۳۸
آموزش و پرورش عمومی	۱	۲	۱۹/۳۸	۲۰/۶۹
فرهنگ و هنر	۸	۹	۴/۲۵	۴/۲۲
بهداشت و درمان و تغذیه	۷	۸	۳/۰۵	۴/۶
تربیت بدنی و امور جوانان و زنان	۴	۷	۴/۶۸	۴
عمران و نوسازی روستایی	۲	۱	۱۶/۷۵	۲۰/۲۲
مسکن	۱۱	۱۴	۱/۷۹	۱/۷۱
آموزش فنی و حرفه‌ای	۱۲	۱۰	۲/۳۴	۱/۵۱
کشاورزی	۳	۳	۸/۵۴	۱۳/۲۲
صنایع	۱۵	۱۵	۱/۳۹	۰/۹۳
عمران شهری	۵	۵	۱۰/۱	۷/۱۸
حفاظت محیط زیست	۱۶	۱۶	۰/۷۶	۰/۸۲
عملیات چندمنظوره توسعه نواحی	۱۰	۱۳	۲/۴۲	۲/۶
معادن	۱۹	۱۹	۰/۳۹	۰/۲۵
راه و ترابری	۴	۴	۱۰/۷	۹/۱۱
پست و مخابرات	۱۷	۱۷	۰/۵۱	۰/۷۵
جهانگردی	۱۴	۱۱	۳/۰۴	۰/۹۴
منابع آب	۶	۶	۷	۵/۴

۴. چالش‌های نظام درآمد - هزینه

نظام درآمد - هزینه استان همانند هر تجربه تازه و به دلیل نوپا بودن، با نارسایی‌ها و چالش‌هایی مواجه است. مهم‌ترین این چالش‌ها را می‌توان چنین برشمرد:

الف) تجربه نشان داده است که رویکرد به تمرکززدایی همواره با واکنش منفی نهادهای مرکزی رو به رو بوده است. نظام درآمد - هزینه استان نیز از این آسیب مصون نمانده است. برای مثال با وجود

این که به موجب ماده ۷۸ قانون و آیین نامه اجرایی آن تفکیک روشنی بین وظایف استانی و ملی با برنامه‌ها و عناوین عملیاتی مشخص، صورت گرفته، در تنظیم بودجه‌های سالانه تفکیک بالا از جانب دستگاه‌های مرکزی و حتی دفاتر بخشی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور رعایت نمی‌شود و بسیاری از برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های دارای ماهیت استانی همچنان به صورت ملی اجرا می‌شوند.

ب) به رغم تلاش‌های به عمل آمده، در نظام درآمدی کشور طبقه‌بندی دقیقی میان عناوین و ردیف‌های درآمدی ملی و استانی صورت نگرفته است و این تفکیک نشدن، موضوعات با اهمیتی چون تخصیص اعتبارات سالانه و رقم‌های مازاد درآمدهای استان‌ها را که از مؤلفه‌های مهم نظام درآمد - هزینه استان به شمار می‌روند، تحت تأثیر نوسانات درآمدی ملی قرار می‌دهد.

ج) واگذاری بخشی از وظایف ملی به استان‌ها با اصلاح تشکیلات و افزایش توانمندی‌های دستگاه‌های استانی همراه نبوده است. اصولاً فرآیند تمرکززدایی نمی‌تواند بدون ایجاد ظرفیت‌های لازم در استان‌ها صورت گیرد. در شرایط کنونی با وجود این که 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 تشکیلاتی و اختیارات سطوح مرکزی و افزایش اختیارات و تشکیلات سطوح استانی، به استان‌ها تفویض شده است و دستگاه‌های 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 (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) - که برخی از آنها دارای ابعاد پیچیده‌ای هستند - به استان‌ها و عدم ظرفیت‌سازی‌های لازم بخصوص در حوزه‌های مشاوره‌ای فنی و اجرایی جریان تمرکززدایی کنونی به ضد آن تبدیل شود.

د) نظام درآمد - هزینه استان و مواد قانونی آن عمدتاً معطوف به سیاست تمرکززدایی و یا به عبارتی تراکم‌زدایی از دولت است. در این نظام به نقش و جایگاه نهادهای غیردولتی توجه لازم نشده و این نقیصه را می‌توان از چالش‌های مهم این نظام ارزیابی نمود.

در یک جمع‌بندی کلی از ویژگی‌ها و ماهیت نظام درآمد - هزینه استان باید گفت که شکل‌گیری این نظام در برنامه سوم یک سطح تصمیم‌گیری غیرمتمرکز را در استان‌های کشور برقرار ساخته است. اجرای این نظام در سه سال گذشته فرصت‌ها، مزیت‌ها و در عین حال کاستی‌ها و چالش‌های آن را نیز آشکار ساخته است. بنابراین در برنامه چهارم توسعه کشور ضروری است که با چاره‌اندیشی به منظور کاستی‌ها و رفع چالش‌های نظام درآمد - هزینه استان برای گسترش و تعمیق آن همت شود و

---

برای سطح دیگری از تصمیم‌گیری در درون استان که سطح محلی باشد طراحی‌های لازم به عمل آید. با وجود شکل‌گیری نهادهای مردمی و مدنی همچون شوراهای ده، شهر، بخش شهرستان و استان ایجاد چنین سطحی از تصمیم‌گیری ضروری است.

افزون بر این، در نظام تصمیم‌گیری در امور توسعه و آبادانی کشور، سال‌هاست که جای یک سطح بین منطقه‌ای (بین استانی) خالی است. طراحی و اندیشه‌یابی برای برنامه چهارم فرصت مغتنمی است که به این سطح از تصمیم‌گیری نیز پرداخته شود.

## ۵. جمع بندی و نتیجه گیری

الف) کوشش‌های به عمل آمده در برنامه سوم و پاگیری نظام درآمد - هزینه استان در این برنامه، زیربنای لازم برای گسترش و تعمیق تمرکززدایی و بر بستر آن توسعه متعادل منطقه‌ای را فراهم آورده است.

در قالب نظام برنامه ریزی یک سطح تعریف شده و قانونی برای تصمیم‌گیری در استان پی‌ریزی شده است. اما واقعیت این است که مشارکت نهادهای مردمی و مدنی در این ساختار جدید یا وجود ندارد و یا بسیار ضعیف است. بنابراین، اگر بپذیریم که در حال حاضر توسعه و تعادل منطقه‌ای در کشور، فارغ از مشارکت مردم به دشواری امکان تحقق دارد، در این صورت باید فرآیند تمرکززدایی را از سطح استان به لایه‌های درون استانی نیز گسترش داد. به بیان دیگر، در برنامه چهارم باید راهکارهای شکل‌گیری این سطح از تصمیم‌گیری و چارچوب‌های لازم آن را در قالب برنامه ریزی محلی طراحی و اجرا کرد.

همان گونه که در نظام درآمد - هزینه استان، درآمد و حوزه معینی از وظایف به منزله درآمدهای استانی و وظایف استان دو رکن اساسی این نظام به شمار می‌رود، در طراحی و ایجاد نظام برنامه ریزی محلی نیز باید در حوزه وظایف استان و درآمدهای استان تفکیک لازم برای واگذاری برخی از کارکردها به نهادهای محلی (شوراهای شهر و روستا) و با استفاده از منابع معین (درآمدها و عوارض محلی) صورت پذیرد.

تردیدی نیست که در نظام برنامه ریزی محلی، نقش نهادهای مردمی چون شوراهای اسلامی استان، شهرستان و ... در تصمیم‌گیری‌های مربوط به حوزه وظایف محلی نباید نادیده گرفته شود.

بنابراین، چشم انداز توسعه منطقه‌ای در برنامه چهارم در قالب تمرکززدایی در سطح استان و واگذاری برخی منابع و وظایف به مراجع محلی شکل خواهد گرفت و از این طریق مشارکت‌های مردمی در توسعه و گسترش خدمات در محدوده‌های ذی‌ربط بستر عملیاتی و اجرایی لازم خود را باز می‌یابد. در یک جمع‌بندی کلان از بحث توسعه منطقه‌ای و چشم انداز آن در آینده می‌توان یک نظام سه سطحی از تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت توسعه در حوزه‌های کشوری، استان و شهرستانی (محلی) را ترسیم کرد که در هر سطح مدیریت ذی‌ربط منابع و حوزه وظایف تعریف شده خود را خواهد داشت. این نظام سه سطحی نه تنها در جهت تمرکززدایی است، بلکه برخی از مهم‌ترین هدف‌های کلان کشور مانند خصوصی‌سازی، واگذاری تصدی‌های غیرضروری به بخش‌های غیردولتی و کوچک‌سازی دولت را نیز تسهیل و تسریع می‌کند.

ب) یکی از چالش‌های مهم در تخصیص منابع برای اجرای اقدامات توسعه‌ای کشور فقدان نگرش‌های علمی و کارشناسانه برای تخصیص منابع درآمدی به مناطق مختلف<sup>1</sup> است. به دیگر سخن، در زمینه چگونگی تعریف و تبیین درآمدهای در سطح پایین‌تر از ملی ادبیات چندانی در کشور وجود ندارد. در طراحی نظام درآمد - هزینه استان نیز، به دلیل فقدان دیدگاه‌های دقیق علمی در این زمینه تفکیک بین درآمدهای ملی و استانی با برداشت‌های کارشناسانه، و برپایه منشأ شکل‌گیری و ایجاد درآمد صورت گرفته است. تردیدی نیست که تفکیک صورت گرفته در نظام درآمد- هزینه استان، در نبود ادبیات لازم در این زمینه، تنها بستر انجام کار بوده و از منطقی و توجیه لازم نیز برخوردار است. اما چالش اصلی فقدان نگرش و عزم ملی برای هویت بخشیدن به مقوله درآمدهای استان است. به این معنا که درآمدهای استانی جزئی از کلیت درآمد کشور در هر بخش و بند درآمدی در نظر گرفته می‌شود. در چشم‌انداز آینده، ضروری است که درآمدهای استان و در مراحل بعد درآمدهای محلی هویت مستقل خود را داشته باشد و از این طریق موضوع تخصیص منابع به مناطق مختلف کشور از اصالت لازم بهره‌مند شود. به این منظور راهکارهای اصلاحی تفکیک اقلام درآمدی، از نظر طبقه‌بندی و ملاحظات حسابداری و بودجه‌نویسی، به دو بخش ملی و استانی است. این تفکیک تاکنون در اسناد مالی و بودجه‌ای انجام نگرفته است و در نبود چنین جداسازی موضوع تخصیص منابع استانی به استان‌ها همواره خدشه‌پذیر شده و به زیان مناطق شکل گرفته است. بنابراین، در برنامه چهارم ضروری است که هویت درآمدهای استانی از طریق اختصاص کدهای طبقه‌بندی مستقل به

---

اقلام درآمدی استانی احراز شود. اگر این احراز هویت عملی شود شکل و محتوای توسعه منطقه‌ای شفاف‌تر شده و قابلیت تعادل بخشی آن در عرصه‌های مختلف افزایش می‌یابد.

ج) نگاهی دوباره به طبقه‌بندی درآمدها و وظایف دولت به ملی و استانی در جهت گسترش تمرکززدایی و برقراری سطح متعادل از توسعه در مناطق مختلف کشور ضروری است. این نگاه باید مستلزم افزایش اقلام درآمدی استان همپای واگذاری وظایف بیشتری از سطح ملی به سطوح استانی و محلی باشد. چنین تجدید نظری افزون بر گسترش و تعمیق تمرکززدایی مشارکت‌های مردمی و نهادهای برخاسته از مردم، تشکل‌های مدنی در فرآیند توسعه منطقه‌ای را نیز تقویت می‌کند که این امر به سهم خود به برقراری تعادل و توازن در توسعه منطقه‌ای می‌انجامد. بدین منظور می‌توان حوزه وظایف استانی را از سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی به سرمایه‌گذاری‌های انسانی و به طور کلی گردش کار امور تصدی‌گری دولت تعمیم داد و از دیدگاه بودجه‌ای تنظیم و اجرای اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های مستقر در استان را به منابع درآمدی استان مرتبط ساخت.

د) ایجاد یک سطح تصمیم‌گیری بین منطقه‌ای (بین استانی) میان سطح ملی و استان ضروری 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 که فرا استانی خواهد بود، می‌توان برخی از ناهماهنگی‌های ناشی از ناسازگاری تقسیم‌بندی کنونی کشور با معیارهای علمی منطقه‌بندی را مرتفع کرد و حتی در این زمینه می‌توان سطح دیگری از وظایف عمرانی را تعریف، و در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور جایگاه و ساز و کار ویژه‌ای برای آن تدارک کرد.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی





پښتونستان د علومو او مطالعاتو فریښکي  
پرتال جامع علوم انسانی

---

...

---

## منابع

- آیین نامه اجرایی ماده ۷۰ قانون برنامه سوم توسعه .  
آیین نامه اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم توسعه.  
آیین نامه اجرایی ماده ۷۸ قانون برنامه سوم توسعه.  
پیوست‌های قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۸، ۱۳۷۹، ۱۳۸۰، ۱۳۸۱.  
رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه .  
قانون برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران .

