

بررسی تأثیر عوامل اجتماعی

بر توزیع تصمیم‌گیری اقتصادی دولت در ایران

حسن فرازمنند*

چکیده:

نظر به اینکه توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اقتصادی-اجتماعی دولت در ایران تجربه جدیدی است و به شدت متأثر از نهادهای اجتماعی است، مدل‌های کمی تجربی نمی‌توانند آثار همه تغییرات آن را محاسبه کنند. از این‌رو، این مطالعه ارتباط بین تفویض اختیار درونی دولت و افزایش رضایت‌مندی، افزایش رفاه اجتماعی و نیز کارایی اقتصادی را با استفاده از روش تحلیل محتوا بررسی می‌کند. این مطالعه نشان می‌دهد که عوامل نهادی در کیفیت، ساختار و رویکرد سازوکارهای تمرکززدایی و نیز توزیع تصمیم در درون دولت اثر جدی و کلیدی دارند. بررسی قوانین (قانون اساسی، قوانین عادی، مصوبات شورای انقلاب، مصوبات هیئت وزیران، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه‌های سالیانه، طی دوره پس از جنگ) نشان می‌دهد: الف- چارچوب قانونی جامع و تعریف شده‌ای برای توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در بودجه ارایه نشده است؛ ب- برای تمرکززدایی اداری، سرزمینی و سیاسی قانون جامع فراگیری تعریف نشده است؛ ج- روند تغییرات حقوقی تفویض اختیار در برخی از حوزه‌ها - نظیر نهاد شوراهای اسلامی به‌عنوان بخشی از دولت - مطلوب نیست و در جهت تمرکز و کاهش میزان پاسخگویی نظام تصمیم‌گیری دولت حرکت کرده است.

مفاهیم کلیدی: تفویض اختیار، قانون، شوراهای اسلامی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه:

تمرکززدایی مالی، یکی از راهبردهای مهم توزیع قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در نظام بودجه‌ریزی دولت در سطح اقتصاد کلان و منطقه‌ای است. این راهبرد در بسیاری از کشورها به‌منظور افزایش کارایی در تخصیص منابع عمومی و به دنبال آن افزایش رفاه اجتماعی با فرض ثابت ماندن منابع در اقتصاد مورد توجه قرار می‌گیرد. از آنجا که تأثیرگذاری توزیع تصمیم‌گیری بر کارایی اقتصادی به عوامل کمی و کیفی و نیز متغیر زمان بستگی دارد و در این زمینه الگوی نظری عمومی ارائه نشده است، ضروری است، تلفیق مناسبی از الگوها - که متناسب با ساختار اقتصادی، حقوقی و سیاسی کشور است - صورت پذیرد.

این مقاله، به‌منظور دستیابی به این هدف و گسترش ادبیات مربوط به توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بودجه‌ای در درون دولت (تمرکززدایی مالی) در ایران، ساختار حقوقی تمرکززدایی را از زوایای سیاسی، اداری، مالی و سرزمینی و در چارچوب قانون اساسی، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۸۲ مورد بررسی قرار می‌دهد و جایگاه دولت‌های تابع استانی^۱ و نیز شوراهای اسلامی شهر و روستا را در این رابطه تبیین می‌نماید. بطور کلی عوامل فوق‌کمیت‌پذیر نیستند و معمولاً به‌طور هم‌زمان، چند بعدی و غیر قابل تفکیک بر متغیرهای درونزای کارایی و اندازه دولت تأثیر می‌گذارند.

میزان اثرگذاری نیز به ساختار حقوقی، سیاسی، اداری و مالی در یک کشور بستگی دارد. نگاهی به نتایج مطالعات تجربی کشورها در زمینه توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بودجه‌ای دولت یا تمرکززدایی مالی نشان می‌دهد که اجرای راهبرد دولت لویاتان^۲ بوکانان در کشورهای مختلف نتایج یکسانی را به همراه نداشته است. نظر به اینکه نهادهای حقوقی نقش تعیین‌کننده‌ای در بهبود کارایی اقتصادی و رفاه اجتماعی دارند، در این مطالعه عوامل اجتماعی از منظر ساختار حقوقی مربوط به تحولات، تصمیم‌گیری درونی دولت و تأثیر آن بر رضات‌مندی اجتماعی و گسترش فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱ این اصطلاح معادل Province Governments در مطالعه لوهر (۱۹۹۹، ص ۱۶) است.

۲ دولت لویاتان موجود زنده گول‌آسای انحصارگری است که محیط پیرامونش را خوب می‌شناسد. اهل تجزیه و تحلیل و رفع اشتباهات و تصحیح استراتژی‌هاست و با استفاده از دستگاه‌های پیچیده بوروکراتیک کشور را اداره می‌کند (ببینید: کاپلسون (۱۳۶۲) و بشیریه، (۱۳۷۸).

مبانی نظری

اقتصاددانان بخش عمومی به منظور افزایش رفاه اجتماعی و افزایش نقش لایه‌های زیرین دولت یا دولت‌های تابع^۱ در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیرهای عمومی راهبرد دولت کوچک ولی قوی را در (به‌مفهوم بخش عمومی) مطرح کرده‌اند. به‌طور کلی استدلال این است که تمرکززدایی مالی رقابت میان دولت‌های تابع را گسترش داده و موجب افزایش کارایی در بخش عمومی (با فرض ثابت ماندن منابع) می‌گردد. بوکانان و برنان (۱۹۸۰) با طرح دولت لویاتان^۲ استدلال می‌کردند که تمرکززدایی مالی از طریق افزایش مشارکت سیاسی شهروندان و نیز رقابت مالی میان دولت‌های محلی (منطقه‌ای، استانی و محلی) می‌تواند کارایی نظام تصمیم‌گیری را افزایش داده و کارایی تخصیص منابع عمومی محلی را بهبود بخشد. در صورتی که این اهداف اجتماعی و اقتصادی حاصل شوند می‌توان انتظار داشت که تمرکززدایی مالی یعنی توزیع مناسب تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در درون دولت موجب کاهش اندازه دولت نیز می‌شود (جین و زو، ۲۰۰۲، ص ۲۷۱-۲۷۲).^۳

مشارکت سیاسی شهروندان، سازمان‌ها و تشکیلات وابسته به آن‌ها (نظیر احزاب، انجمن‌ها، سازمان‌های غیر دولتی و شوراهای اسلامی) و انتخاب مقامات دولتی محلی، سازوکار مناسبی است که افراد محلی از طریق آراء خود می‌توانند، رفتار و عملکرد مقامات رسمی منتخب خود را نظارت، کنترل و هدایت نمایند و از این طریق، ترجیحات و تقاضای محلی خود را به نحو مطلوبی بیان نمایند. در این سازوکار، اگر بودجه مناطق و استان‌ها با شرایط بودجه سخت^۴ و نیز تأکید بر تأمین مالی محلی مخارج عمومی همراه گردد، آنگاه تمرکززدایی سیاسی، مشارکت محلی را گسترش داده و اهداف تمرکززدایی مالی نظیر افزایش کارایی و کاهش اندازه دولت به‌صورت دولتی کوچک ولی قوی و همراه بازار (نه جایگزین آن)، تأمین می‌شود. مبانی نظری نشان می‌دهد که اگر رقابت مالی میان دولت‌های محلی گسترش یابد در آن صورت رقابت‌های محلی یک

^۱. Subnational Governments

^۲ دولتی که برای نرخ و پایه مالیاتی به طور انحصاری و متمرکز عمل می‌کند و به‌صورت یکپارچه و مرکزی در اندیشه حداکثر کردن درآمدهای مالیاتی و گسترش فعالیت‌های خود چه در بیرون و چه در درون خود می‌باشد.

^۳ یکی از کاربردهای مهم فرضیه دولت لویاتان است.

^۴ اگر دولت محلی نتواند کسری بودجه خود را از طریق استقراض و چانه‌زنی با دولت مرکزی تأمین کند در چارچوب ادبیات بخش عمومی، دولتی است که با شرایط بودجه سخت (Hard Budget) مواجه است.

محدودیت جدی برای گسترش دولت خواهد شد. این محدودیت از آن رو بوجود می‌آید که دریافت مالیات در سطح دولت‌های تابع، با فرض تأمین مالی محلی مخارج، تحرک و جابه‌جایی شهروندان در میان مناطق و استان‌ها را افزایش داده و از این طریق به صورت یک قید جدی محدودکننده اندازه دولت محلی مطرح می‌شود. در این سناریو و از دیدگاه کارآیی تولید و افزایش رفاه تولیدکنندگان، اگر صرفه‌های ناشی از مقیاس اقتصادی محلی یا منطقه‌ای وجود داشته باشد، تمرکززدایی مالی بر حسب بودجه نویسی (به‌طور نسبی) گران می‌شود. در حالی که از دیدگاه تمرکززدایی سیاسی نزدیکی شهروندان به مقامات محلی موجب انجام مطلوب وظایف و مسئولیت آن‌ها می‌شود و از این طریق رضایت‌مندی شهروندان افزایش می‌یابد و زمینه‌های گسترش دولت محلی (به مفهوم عام آن) فراهم می‌گردد. در چنین شرایطی جامعه در تفویض و واگذاری امور به دولت رفاه محلی علاقه نشان می‌دهد. این نظریه نشان می‌دهد که در برخی از شرایط افزایش کارآیی و گسترش رفاه اجتماعی ناشی از اصلاح درونی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دولت ممکن است تمایل جامعه را برای گسترش نقش و اندازه اش افزایش دهد و حجم دولت زیاد شود (لوهر ۱۹۹۹ را ببینید).

در الگوی نظری دولت لویاتان برنان و بوکانان استدلال می‌شود که دولت یکپارچه^۱ در جستجوی حداکثر کردن درآمدهای مالیاتی است و تنها چارچوب‌های قانونی می‌توانند دولت را محدود سازند، بنابراین می‌توان انتظار داشت که تمرکززدایی مالی مخارج و درآمد - که راه‌حلی «شبيه به بازار»^۲ است، اندازه دولت ملی را محدود می‌سازد و افزایش رفاه اجتماعی را فراهم می‌آورد. در این رهیافت، شهروندان به‌منظور حداکثر کردن منافع خود و نیز دولت‌های منطقه‌ای برای جلوگیری از خروج نیروی انسانی و کاهش درآمدهای مالیاتی، با یکدیگر به رقابت می‌پردازند. این رقابت موجب می‌شود تا درآمدهای مالیاتی محلی محدود گردد و کارآیی تولید به دلیل تخصیص مناسب کالاها و خدمات عمومی محلی افزایش یابد و رضایت‌مندی اجتماعی به دنبال گسترش رفاه اجتماعی افزایش یابد. در واقع در این نظریه تخصیص منابع، کارآیی تولید، گسترش رفاه اجتماعی و کاهش حجم فعالیت‌های دولت به‌طور هم‌زمان اتفاق می‌افتد. همچنین انتخاب دموکراتیک مقامات دولت‌های محلی و تشکیل دولت‌های انتخابی در لایه‌های زیرین آن موجب می‌شود که مدیران و مسئولان محلی علاوه بر مقامات رسمی ملی یا مرکزی، پاسخگوی شهروندان و مردم محل باشند.

1. Unitary

2. Market-like

برخی از اقتصاددانان بخش عمومی اظهار می‌کنند که در صورت فقدان شرایط لازم اجتماعی و اقتصادی، تمرکززدایی مالی به نتایج مطلوب مورد اشاره از جمله افزایش کارایی تخصیص، در لایه های مختلف تصمیم‌گیری دولت دست نمی‌یابد. پرادهوم (۱۹۹۵)، استین (۱۹۹۷) و گروبنمن (۲۰۰۴) در مطالعات تجربی خود اشاره می‌کنند که فرضیه بوکانان حاوی این پیش فرض‌های اساسی است که دولت در طرف عرضه کالاها و خدمات عمومی همواره به صورت کارآ عمل می‌نماید، پرداخت‌کنندگان مالیات، با رأی‌دهی به مقامات سیاسی، ترجیحات خود را آشکار می‌سازند. اگر شرایط اجتماعی به گونه‌ای باشد که رأی مردم بر اساس گرایش‌های قومی، قبیله‌ای و یا وفاداری‌های حزبی شکل گیرد، تمرکززدایی مالی در کوچک کردن اندازه و حجم فعالیت‌های دولت و نیز افزایش کارایی تخصیص، تأثیر مورد انتظار را نخواهد گذاشت. همچنین اگر دولت مرکزی برای انتقال درآمد از سطوح ملی به محلی به صورت غیر شفاف، پیش‌بینی نشده و بدون ضوابط تعریف شده و روشن عمل کند، در آن صورت می‌توان انتظار داشت که انگیزه دولت‌های تابع برای گسترش هزینه‌های محلی خود (منطقه، استان و محل) از طریق لابی‌گری با مقامات دولت مرکزی تحریک و گسترش یابد و از این طریق رضایتمندی اجتماعی و رفاه اجتماعی کاهش یافته و به همراه آن فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت به صورت غیر کارآمدی افزایش یابد.

از آنجا که توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری یا تمرکززدایی چه به صورت درونی و چه به صورت بیرونی یک فرآیند بلند مدت و یا حداقل میان مدت است، از منظر اقتصادی در مراحل اولیه خود، دولت‌های محلی با شکاف درآمدی روبرو می‌شوند. از این رو دولت مرکزی ناگزیر می‌شود تا از طریق انتقال ذخایر منابع عمومی عدم تعادل‌های درآمدی محلی را پوشش می‌دهد. اگر سازوکار انتقال منابع مرکزی - محلی به صورت ضابطه‌مند (مصوب)، شفاف (تعریف یکسان) و در شرایط بودجه سخت تعریف و تدوین نشده باشد، در آن صورت نه تنها انگیزه مقامات محلی و گروه‌های همسود برای گسترش هزینه‌های محلی و استانی تحریک می‌شود بلکه اقتصاد ملی را نیز با چالش مشکلات پارلمانی^۱ روبرو می‌سازد و موجب می‌شود تا چالش دیگری با عنوان عدم ارتباط میان نوع کالاها و خدمات عمومی محلی (عرضه عمومی محلی) و تقاضای مردم محلی که تأمین‌کننده مالی هزینه‌های تولید کالاهای عمومی محلی هستند بوجود آید. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه تمرکززدایی مالی دولت منجر به افزایش فشار

۱ مشکل پارلمانی (Commons Problem) هنگامی به وجود می‌آید که وجوه پرداختی شهروندان یک منطقه، استان یا محل (نظیر مالیات) در محیطی خارج از محل دریافت شده هزینه شوند.

گروه‌های همسود محلی بر دولت محلی و سازمانهای وابسته به آن می‌شود، در این شرایط انتظار می‌رود تا سطح فساد محلی و متعاقب آن فساد ملی گسترش یابد. در این صورت انتظار بعدی این است که آثار مثبت توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در درون دولت و یا به عبارت دیگر تمرکززدایی مالی به‌شدت می‌کاهد تا آنجا که ممکن است نتایج مورد انتظار اولیه یعنی افزایش رضایت‌مندی و رفاه اجتماعی معکوس شوند.

همان‌طوری که ملاحظه شد تمرکززدایی مالی به دلیل متفاوت بودن شرایط ساختاری کشورها، تأثیرات ناهمسانی بر اقتصاد ملی آن‌ها می‌گذارد. طی دو دهه اخیر، برخی از مطالعات تجربی، فرضیه دولت لویاتان بوکانان را آزمون کردند. اولین آزمون تجربی توسط اوتز (۱۹۸۵) انجام شد که در آن، فرضیه لویاتان رد شد. مطالعات، هدایی (۱۹۹۴)، مارلاو (۱۹۸۸) و گروسمن (۱۹۸۹) آن را رد نمی‌کنند (نقل از استین، ۱۹۹۷، ص ۴۶۳-۴). مطالعات هدایی و گروسمن نشان می‌دهد، در کشورهای یکپارچه^۱ - که مالیات‌ها به‌صورت متمرکز جمع‌آوری می‌شود و سپس میان دولت‌های محلی یا تابع توزیع می‌گردد، معمولاً "مشکل تبانی وجود دارد، زیرا زمینه‌های گسترش فساد را به‌وجود می‌آورد که در آن مقامات لایه‌های پایین‌تر از طریق لابی‌گری، بده - بستان و برقراری ارتباط با مقامات ملی منابع مالی مخارج محلی خود را تأمین می‌نمایند. بنابراین، احتمال زیادی وجود دارد که تمرکززدایی مخارج بدون اجرای تمرکززدایی درآمد، نتواند قدرت انحصاری دولت لویاتان را محدود سازد.

دولت و جایگاه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن در ایران

در چارچوب مبانی نظری دولت استدلال می‌شود که دولت به‌صورت عمومی و در قالب اهداف تعریف پذیر نیست (تمدن، ۱۳۸۰). از این‌رو، برخی از نویسندگان برای پرهیز از خصلت چند معنایی این واژه و تفکیک آن از حکومت، اصطلاح نظام سیاسی را مطرح کرده‌اند. به نظر می‌رسد در نظام سیاسی نیمه ریاستی، نیمه پارلمانی ایران می‌توان قوه‌های مجریه و مقننه که بودجه کشور را تهیه و تدوین می‌کنند، به‌عنوان دولت تعریف نمود. از آنجا که سایر نهادهای رسمی، نقش نظارتی و داوری عمومی را به‌عهده دارند (طبق قانون اساسی در تدوین بودجه مسئولیت ندارند)، این نهادها به‌عنوان بخشی از حکومت تعریف می‌شوند. با این توصیف مفاهیم دولت و حکومت از یکدیگر متمایز می‌شوند. بررسی این مفهوم در قانون اساسی نشان می‌دهد که اصطلاح دولت بیش از ۳۰ بار با مفاهیم متفاوت استفاده شده است. نظر به اینکه این اصطلاح،

^۱. Unitary

گاهی به مفهوم حکومت و کل نظام و گاهی به معنای قوه مجریه (اصول ۵۲، ۷۹، ۸۰، ۱۳۲، ۱۳۴، ۱۳۶) به کار رفته است، به نظر می‌رسد که تعریف مشخص و معینی برای آن در نظر نبوده است. این مطالعه ضمن پذیرش تفاوت میان آن‌ها، به منظور سادگی و تمرکز در بحث اصلی، دولت و حکومت را معادل فرض کرده و از نظر عملیاتی در قالب بودجه عمومی^۱ تعریف می‌کند.

با توجه به پیش فرض فوق می‌توان ساختار سیاسی-اجتماعی و اقتصادی دولت در ایران را مورد بررسی قرار داد. در این رابطه کاتوزیان (۱۳۷۷) با توجه به سابقه انحصار حقوق مالکیت و قدرت دیوانی و نظام متراکم - هر چند نه لزوماً متمرکز - دولت در ایران را بر اساس نظریه نظام آسیایی، بررسی می‌کند. در این نظریه، شرایط اقلیمی، وضع خاک، وسعت زیاد بیابان - که از آفریقا شروع می‌شود و از طریق عربستان و کویرهای ایران تا فلات آسیا ادامه می‌یابد- و نظام آبیاری مصنوعی که ایجاد کننده تأسیسات عظیم آبیاری است، موجب شده است از یک سو، واحدهای روستایی تولیدی جدا و مستقل به وجود آیند و از سوی دیگر، در سطح روستا، فعالیت‌ها به صورت دسته جمعی انجام شود و تأسیسات زیر بنایی پرهزینه‌ای نظیر (قنات) را به وجود آورند. این ساختار اقتصادی در کنار سایر عوامل سیاسی، فرهنگی و اجتماعی تأثیرگذار در این عرصه (نظیر وقف)، موجب گردید، بخش بزرگی از زمین‌های زراعی به طور مستقیم در کنترل دولت قرار گیرد و دولت نیز برای حفظ و افزایش قدرت خود، نه تنها تنظیم محتوای قرارداد بلکه لغو قراردادها را به صورت یک جانبه تنظیم نماید. این رویکرد موجب شد تا قدرت سیاسی و اقتصادی در ایران به اراده دولت وابسته و متکی شود. بنابراین، به دلیل حاکمیت انحصاری دولت بر زمین، بر خلاف دولت در اروپا، طبقات به دولت متکی شده‌اند. در چنین شرایطی، دولت نماینده هیچ یک از طبقات اجتماعی و اقتصادی نیست و بر فراز آن‌ها سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی عمل می‌کند. البته وجود موانع طبیعی نظیر وضعیت خشکی، کم‌آبی زمین و در نتیجه پراکندگی زیاد روستاها عوامل مهمی برای جلوگیری از بوجود آمدن شرایط لازم برای مالکیت مردم (در یک یا چند روستا) بود (ببینید؛ کاتوزیان، ۱۳۷۷).

۱ بر اساس "متن واحده" یا متن ماده یک قانون محاسبات عمومی، بودجه شامل سه قسمت بودجه عمومی، بودجه شرکت‌ها، بانک‌های دولتی و بودجه مؤسساتی است که ذیل "سایر" قرار می‌گیرد. اخیراً بودجه ذیل دو قسمت بودجه عمومی و بانک‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت تشکیل می‌شود.

۲ کاتوزیان نظام سنتی در ایران را نوع خاصی از این نظام آسیایی که مهمترین ویژگی آن فقدان چارچوب قانونی است تعبیر می‌نماید (ببینید، کاتوزیان، ۱۳۸۰، ص ۳۲۲-۲۴).

کشف نفت موجب شد تا درآمدهای ناشی از تولید و صادرات آن جایگزین خراج و درآمدهای مالکانه ارضی دولت شود و اتکا دولت به درآمدهای مالیاتی کاهش یابد. چنین روندی موجب شد تا موانع جدیدی برای برقراری شرایط مناسب تخصیص منابع از پایین به بالا و نیز سازگاری میان عرضه کالاها و خدمات عمومی و ترجیحات اجتماعی و تقاضای مردم بوجود آید. این وضعیت رابطه نسبی دولت با شهروندان، طبقات اجتماعی و به‌طور کلی بخش خصوصی را ضعیف‌تر نمود و وابستگی یک طرفه دولت - ملت را تشدید کرد^۱ و شرایطی را فراهم آورد که در آن دولت توانست قدرت خود را از مجرای دستگاه بوروکراتیک (به‌جای تکیه بر شهروندان) اعمال کند. بنابراین، ساختار دولت در ایران میان سلطه حکومت ملی متمرکز از یک سو و نوعی آنارشی همراه با نظام ملوک-الطوایفی و خان‌خانی نوسان داشته است. چنین نوسانی در مفهوم دولت در حوزه بررسی کشورهای شرقی نیز وجود دارد به طوری که اندیشمندان گوناگونی همچون مارکس، انگلس، هگل، جمیزبیل، منتسکیو و آدام اسمیت، ویژگی‌های مختلف نظام حکومت در ایران و سایر کشورهای شرقی را با نام‌های متفاوتی مطرح کرده‌اند (کاتوزیان، ۱۳۸۰، ص ۶۰). در این رابطه جیمز بیل، ساختار سیاسی دولت در ایران را "شبکه‌ای" توصیف می‌کند. در این دیدگاه روابط فردی بر روابط گروهی و روابط طبقاتی تأثیر عمیق دارد. گاهی تأثیر آن به اندازه‌ای است که روابط طبقاتی نادیده گرفته می‌شود، لذا شکل‌گیری قدرت را شبکه‌ای^۲ یا تار عنکبوتی توصیف و تعریف می‌نماید. در این دیدگاه، حکومت و دولت از یکدیگر تفکیک نمی‌شوند. شاه در مرکز قدرت قرار دارد و افراد، گروه‌ها و طبقات (به‌صورت دایره متحدالمرکزی) حول این قطب قرار می‌گیرند^۳. از آنجا که در این نظریه فرض می‌شود، میان گروه‌ها و افراد نزاع و کشمکش همیشگی وجود دارد، شاه (به‌عنوان کانون قدرت دولت و حکومت) با حفظ ارتباطات ویژه، هدایت و کنترل تضادهای دائمی میان گروه‌ها و افراد را به‌عهده گرفته و از طریق سیستم شبکه‌ای و متحدالمرکز در تمام لایه‌های دولتی (تا پایین‌ترین سطوح) از منازعات عمودی میان دولت و جامعه جلوگیری می‌نماید. برخی از مطالعات تجربی استدلال می‌کنند که هرگاه این ساختار توانسته بود از هرج و مرج و جنگ و گریز میان

۱ درآمد نفت و گاز را دولت دریافت و هزینه می‌کند. همین امر استقلال فنی-اقتصادی بخش نفت را به استقلال اجتماعی-اقتصادی دولت تبدیل می‌کند. در بخش نفت دولت سرمایه‌گذار و کارفرمای اصلی است و برای حفظ سطح بالای هزینه‌ها (به‌طور مستقیم و غیر مستقیم) به ابزارهای داخلی تولید وابسته نیست. این شرایط جایگاه تاریخی دولت را باز گونه کرده است.

² Web System

۳ گزارش سوم سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۹، ص ۷.

لایه‌ها در جامعه جلوگیری نماید، به دلیل اینکه جامعه، به دلایل تاریخی، ظلم و ستم حکومت مستبد و متمرکز را بر عدم امنیت ترجیح می‌داده است، مورد پذیرش مردم قرار می‌گرفت.^۱ در واقع روانشناسی گذشته سیاسی-اجتماعی جامعه نشان می‌دهد که مردم تمرکز را با امنیت و توسعه و عدم تمرکز را با هرج و مرج و عدم پیشرفت تصور می‌کرده‌اند. شاید همین ویژگی موجب شد تا انقلاب مشروطه (۱۲۸۵ شمسی)، نتواند نوسازی از بالا به پایین (شبهه آنچه در ژاپن و آلمان اتفاق افتاد.) را به‌وجود آورده (بشیریه، ۱۳۸۲، ص ۷۵۱-۲) و جایگاه مناسبی در حوزه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برای مردم فراهم آورد.

بررسی قانون مشروطه نشان می‌دهد که پی‌گیری مردم و برخی از انجمن‌ها تنها منجر به قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی در متمم قانون اساسی مشروطه در سال ۱۲۸۶ شد^۲ (اصول ۹۰ تا ۹۳). این روند در قانون اساسی فعلی به طور جدی‌تری مورد توجه قرار گرفت.

در رابطه با اداره امور کشور توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در بخش عمومی (قانون شوراها) و اهمیت حقوق انسان‌ها (مقدمه قانون اساسی و اصول ۳، ۶، ۷، ۹ و ۱۰ تا ۱۰۴) مورد اشاره قرار گرفته است.^۳ در این قانون به ترجیحات و سلیقه مردم در تصمیم‌گیری‌های عمومی اهمیت داده شده است.

بنابراین دولت در چارچوب قانون اساسی تأسیسی است. بنا به قاعده عرف در قراردادهای اجتماعی، اصل بهبود کیفیت زندگی به‌عنوان یک پیش فرض میان رابطه دولت و مردم برقرار است. بدیهی به نظر می‌رسد که اکثریت یک جامعه به افزایش سطح زندگی اقتصادی و اجتماعی و نیز افزایش کارآیی تخصیص منابع عمومی رأی دهند.

۱ در پرسشی مشتمل بر حفظ نظم و قانون (امنیت)، دخالت مردم در سیاست (مشارکت)، مقابله با تورم و گرانی (رفاه) و آزادی بیان (آزادی)، مردم برای امنیت زیادی قائل شده و آن را در صدر خواسته‌های خود قرار داده‌اند (۴۶،۲ درصد). در حالی‌که برای مشارکت کمترین اهمیت (۸،۴ درصد) را قائل بوده‌اند (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۲۱۹).

۲ قانون انجمن‌های ایالتی مصوب مجلس مورخ ۱۲۸۶/۲/۱ را ببینید.

۳ بر اساس این اصل حقوقی که "الفاظ عقود، حمل بر معانی عرفیه می‌شود". به عبارت دیگر در استنباط موضوع شرایط زمانی و مکانی تصویب مورد توجه قرار گیرد.

توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی (خصوصی سازی) و بیرونی در دولت

۱- توزیع سرزمین

توزیع سرزمین به طور رسمی (تمرکززدایی سرزمینی) در سال ۱۲۸۶ با تصویب قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام آغاز شد. در این قانون سرزمین ایران به چهار ایالت آذربایجان، خراسان، فارس، و کرمان و بلوچستان تقسیم شد. هریالت به چند ولایت حاکم‌نشین و هر ولایت به چند بلوک^۱ یا نایب‌الحکومه تقسیم گردید. این مصوبه ۴۳۲ ماده‌ای سال ۱۲۸۶، پس از تغییر در سال‌های ۱۲۸۷ و ۱۲۹۰ در سال ۱۲۹۵ منسوخ شد. در مصوبه جدید، ایران به ۱۰ استان و ۴۹ شهرستان تقسیم شد. به طوری که هر شهرستان شامل چند بخش و هر بخش دارای چند دهستان (مرکب از چند ده) بود.

بررسی مصوبات از سال ۱۲۸۶ تاکنون نشان می‌دهد که تقسیمات کشوری در سال‌های ۱۳۴۵ (استان، ۱۹۵، شهر)، ۱۳۵۰ (استان، ۱۴، استان، ۱۵۱، شهر)، ۱۳۵۵ (۱۳ استان، ۶۲، شهر)، ۱۳۶۵ (استان، ۲۴، استان، ۱۹۵، شهر)، ۱۳۷۵ (استان، ۲۶، استان، ۲۶۰، شهر)، ۱۳۷۷ (۲۸ استان و ۲۸۲ شهر) و ۱۳۸۲ با ۳۰ استان، در حال تغییر و تحول بوده است.^۲ در اصل ۲۹ قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی مصوب ۱۲۸۶ شمسی آمده است: "منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت و بلوک به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی بموجب قوانین مخصوصه آن مرتب و تسویه می‌شود". ملاحظه شد که تنظیم هزینه و واگذاری برنامه‌ریزی بودجه واگذار شده است. این ویژگی، اصل توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در درون دولت یا تمرکززدایی مالی را در قالب برنامه‌ریزی مخارج و درآمد محلی (منطقه‌ای، استان، شهر) نمایان می‌سازد. از آنجا که بر اساس اصول ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی مشروطه انجمن‌های ایالتی و ولایتی به روش مستقیم انتخاب می‌شوند، در این قانون به تمرکززدایی سیاسی نیز تأکید شده است.

مطالعه روند تغییر در تقسیمات کشوری نشان می‌دهد که مفاد قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی مصوب ۱۲۸۶ در تمرکززدایی سرزمینی مورد توجه قرار نگرفته است. همچنین شاخص‌های تجانس اقتصادی، جغرافیایی و فرهنگی به صورت قاعده و ضابطه مشخص و تعریف شده‌ای ارائه نشده است. در بررسی علل تغییرات

۱ در حال حاضر مترادف اصطلاح بلوک، بخش گفته می‌شود.

۲ قوانین مصوب تشکیل استان‌ها قبل و پس از انقلاب اسلامی را ملاحظه نمایید. آخرین مصوبه تقسیمات کشوری مربوط به تأسیس استان‌های خراسان شمالی، خراسان جنوبی و خراسان رضوی مصوب ۱۳۸۲/۲/۲۹ بوده است.

تقسیمات کشوری مشخص نیست که آیا ملاک شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و یا حوزه آبریز مشترک بوده است؟ همچنین با مطالعه قوانین برنامه‌های پنج‌ساله دوم و سوم از منظر توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بودجه‌ای در درون دولت به نظر میرسد، تقسیمات کشوری اخیر یعنی دهه هفتاد و اوائل دهه هشتاد^۱ که در راستای تبصره ۶۹ قانون برنامه دوم توسعه انجام شده‌اند، در چارچوب یک الگوی مناسب توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی (تمرکززدایی مالی) و بیرونی (خصوصی‌سازی) دولت که استان‌ها به‌عنوان لایه میانی و واسط دولت ملی و شوراها عمل نمایند، نیست. نظر به اینکه نظارت دموکراتیک بر تصمیم‌گیری‌های مالی دولت فرآیندی طولانی و بسیار گسترده است، به نظر می‌رسد با اصلاح نظام نظارتی، افزایش کیفی و کمی نقش شوراها و شهر و روستا در یک چارچوب پاسخگویی و تعریف قانونمند روابط میان شوراها و دستگاه‌های اجرایی دولتی، زمینه‌های لازم حرکت به سوی افزایش رضایتمندی و رفاه اجتماعی را فراهم آورد. اگر شرایط مناسب فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در کنار تعریف روابط حقوقی وجود نداشته باشد، ممکن است تمرکززدایی مالی موجب گسترش گروه‌های همسود محلی و برقراری روابط مشتری گرایانه میان مقامات محلی با این اقلیت‌های قدرتمند از یک سو و برقراری محیط رشوه‌خواری از سوی دیگر شود. در این صورت اگر الگوی تمرکززدایی با ورود این پیش‌فرض‌ها بررسی گردد، آنگاه نتایج نظری تمرکززدایی مالی - نظیر افزایش کارآیی تخصیص، با فرض ثابت ماندن منابع تغییر می‌کند.^۲

۲- بررسی ساختار حقوقی توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی و بیرونی دولت در ایران

در این قسمت برای بررسی روابط و مناسبات مربوط به توزیع تصمیم‌گیری درونی و بیرونی دولت (تمرکززدایی) قانون اساسی، قوانین عادی و قانون برنامه‌های پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی بررسی می‌شود.

۱ مصوب سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۷۷، ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی.

۲ هر چه بازار فروش محصولات بخش خصوصی بر تقاضای بخش دولتی بیشتر متکی باشد، سلطه تصمیم‌گیران بخش دولتی بر بخش خصوصی بیشتر می‌شود. همچنین هر چقدر عرضه‌کنندگان بخش خصوصی نسبت به تقاضای بخش دولتی بیشتر باشد، فروشندگان برای رشوه‌دادن بیشتر وسوسه می‌شوند. اگر کارمندان دولت احساس کنند که موقعیت اجتماعی و اقتصادی آن‌ها نسبت به شایستگی و صلاحیت‌شان کمتر است، تمایل به اخذ رشوه در آن‌ها، افزایش می‌یابد و نیز اگر عوامل کنترل و سیستم دآوری قاطع، سریع، شفاف، ارزان، فراگیر و همه جا قابل دسترس نباشد، این انحراف گسترش می‌یابد.

الف - نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

با توجه به این که ساختار تصمیم‌گیری دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶، نمایشگر نوعی از تمرکززدایی درونی و دخالت مردم در تصمیم‌گیری‌های دولتی است به نظر می‌رسد، توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی دولت (تفویض یا واگذاری اختیار) و ایجاد سیستم‌های نظارت و کنترل‌های گوناگون دولتی و غیردولتی، ملی و محلی با قانون اساسی سازگار است. به نظر می‌رسد که دیدگاه تدوین‌کنندگان در مقدمه قانون اساسی، پرهیز از تمرکز قدرت و ایجاد سازوکارهای لازم پاسخگویی و اعمال نظارت مردم بوده است. جلوگیری از تمرکز در تصمیم‌گیری دولت و اهمیت نظارت مردم در اصل نهم قانون اساسی درج شده است و اجرای آن را وظیفه حکومت، دولت و جامعه می‌داند. بر اساس این اصل، هیچ فرد، گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی به استقلال ایران کمترین خدشه را وارد سازد و هیچ مقامی، حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را با وضع قوانین و مقررات سلب کند و بر اجرای سیاست‌هایی که نظارت مردم بر تصمیمات عمومی مقامات دولتی را فراهم می‌آورد، خدشه وارد نماید.

تمرکززدایی مالی، به مفهوم افزایش قدرت و اختیار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در زمینه‌های برنامه‌ریزی و اجرا در لایه‌های پایین‌تر دولت (بینینید، برنان و بوکانان (۱۹۸۰)، اوتز (۱۹۸۵)، پومرن و اشنايدر (۱۹۸۳))، مفهومی است که در یک فضای چند بعدی مطرح می‌شود.

تمرکززدایی در همه ابعاد خود، به اشکال متفاوت: تراکم‌زدایی، تمرکززدایی و تمرکززدایی ناقص تقسیم می‌شود (لیتواک (۱۹۹۸)، مارتینز و زکوئز و مکناپ (۱۹۹۷)، بیرد و وایلانکورت (۱۹۹۸) و بیرد (۲۰۰۱)). از نظر ملوکو و وایلانکورت، الگوهای مبتنی بر عدم واگذاری اختیار و تفویض اختیار در نظام‌های سیاسی یکپارچه و واگذاری یا تحویل اختیار در نظام‌های فدرال به کار گرفته می‌شود. البته تفویض اختیار گاهی تا آنجا ادامه می‌یابد که تفاوت آن با روش واگذاری اختیار فقط یکپارچه بودن نظام سیاسی در مقایسه با نظام فدرالی است. نظر به اینکه تمرکززدایی سیاسی، به مفهوم پاسخگو کردن مسئولان رسمی محلی در برابر جامعه علاوه بر مقامات دولت ملی است. در برخی از نظام‌های یکپارچه نظیر ژاپن، استاندار انتخابی است. از این رو این تجربه نشان می‌دهد که تمرکززدایی سیاسی و گسترش اختیارات دولت محلی، با یکپارچگی نظام سیاسی منافاتی ندارد.

نگاهی به قانون اساسی ایران نشان می‌دهد که دولت براساس بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی موظف شده است با "ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری" بستر مناسب اجرای مقدمه و بند ۸ اصل سوم قانون اساسی یعنی "حاکمیت انسان بر سرنوشت خود" را به‌عنوان یک حق الهی عملی سازد. به‌نظر می‌رسد در این قانون برای اجرای راهبرد توزیع درونی قدرت دولت، اصول ۶، ۷، ۸، ۱۰۰ تا ۱۰۶، ۱۲۶ و ۱۲۷ تعریف و مصوب شده‌اند. در این اصول برای توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی و بیرونی دولت به‌عنوان وظیفه حکومت و دولت یعنی مقام رهبری، ریاست جمهور و مجلس تصریح شده است.

ب- بررسی قوانین عادی

اولین حرکت قانونی توزیع تصمیم‌گیری بیرونی و درونی دولت پس از انقلاب، با تصویب آیین‌نامه دو ماده‌ای شوراهای کشاورزی (۱۳۵۸/۱/۴) توسط شورای انقلاب اسلامی آغاز شد. در مقدمه این قانونی آمده است: "به‌منظور استفاده از نظرات کشاورزان و دامپروران و صاحبان واحدهای تولیدی کشاورزی و دامی در جهت بهبود وضع آنان و توسعه و پیشرفت کشاورزی و دامپروری، شوراهای کشاورزی عمران روستایی آیین‌نامه ارشادی نمونه را تهیه و پس از تصویب شورای انقلاب به موقع اجرا خواهد گذارد". سپس، قانون شوراهای محلی در ۱۷ ماده (۱۳۵۸/۴/۳) مصوب گردید که در آن مقرر شد شوراهای محلی تشکیل شوند. در این مصوبه تأکید شد که استاندار و فرماندار علاوه بر دولت ملی یا مرکزی، باید پاسخگوی شوراها نیز باشد و تصمیمات آن‌ها را اعمال کند. این دیدگاه، تفکر اولیه مقامات رسمی در تمرکززدایی سیاسی، اجتماع و اقتصادی را نشان می‌دهد، اما همانند قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی سال ۱۲۸۶، وظایف شوراها در برنامه‌ریزی، امور مالی، اجرایی و نحوه ارتباط آن با سایر دستگاه‌های دولتی مشخص نشد. شورای انقلاب در راستای گسترش فضای پاسخگویی دولت، به استناد اصل یکصد و چهار قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۵/۸/۲۰)، لایحه تشکیل شوراهای اسلامی کارکنان واحدهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی و خدماتی را به‌صورت آزمایشی در ۶ ماده (۱۳۵۹/۴/۹)، تصویب نمود^۱. بر اساس ماده ۵ قانون این شورا، وظیفه نظارت بر امور، ایجاد روحیه همکاری و همکاری با مدیریت در تهیه برنامه‌ها و نظایر آن تأکید دارد. سپس شورای انقلاب، در راستای تمرکززدایی اداری و مالی ماده واحده (۵۹/۴/۱۵)،

۱ اصل ۱۰۴ قانون اساسی به تشکیل شوراها به‌منظور همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور کشور اشاره دارد.

لایحه قانونی تشکیل سازمان برنامه و بودجه استان‌ها را در راستای تقویت نظام عدم تمرکز^۱ تصویب کرد و با تصویب لایحه ۶ ماده‌ای اختیارات استانداران کشور (مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹)، ادامه یافت. براساس ماده ۲ این قانون، استاندار مسئولیت اجرای سیاست عمومی دولت (تمرکززدایی اداری) را به‌عهده داشته و در کلیه امور اجرایی استان نظارت فراگیر و عمومی دارد.

در اولین دوره مجلس شوراهای اسلامی (۱۳۶۱/۹/۱)، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی شهر و روستا تصویب شد و جایگزین مصوبه ۱۷ ماده‌ای، شورای انقلاب شد.^۲ در ماده ۱ یک این مصوبه، همکاری مردم و نظارت بر اداره امور روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان مورد توجه قرار گرفت. بر اساس ماده ۱۴ این قانون، استانداران، فرمانداران و بخشداران ملزم شدند در جلسات شورا حضور یابند و تصمیمات آن‌ها را در چارچوب وظایفشان رعایت کنند (ماده ۱۵). بندهای هجده‌گانه ماده ۱۹ اولین مصوبه مجلس، مسائلی از قبیل برنامه‌ریزی، تهیه طرح، نظارت بر اجرای امور حوزه انتخابیه و توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی (تمرکززدایی مالی) و بیرونی دولت (خصوصی-سازی) را در سطح قابل قبولی از تفویض اختیار نشان می‌دهد، ولی بدون آن که اجرا شود، طی سال‌های ۱۳۶۵، ۱۳۶۹، ۱۳۷۶ و ۱۳۸۱، به‌طور مکرر اصلاح شد. روند تغییرات آن نشان می‌دهد که اصلاح مفاهیم مبهم و کلی: "بررسی"، "شناخت"، "همکاری با مسئولان"، "توجه سیاست‌های دولت" و نظایر آن در جهت شفاف شدن و افزایش قدرت نهادینه مردم تغییر مثبتی نداشته است. به نظر می‌رسد که تجدید نظرها در جهت کاهش توزیع قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی و بیرونی دولت در زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بوده است. از این رو احتمال سازگاری و انطباق‌پذیری میان عرضه کالاها و خدمات عمومی محلی و تقاضای محلی را کاهش داده است. تأکید بند ج ماده ۲۲۴ قانون برنامه چهارم، درباره مدیریت بخشی، ناظر بر همین مسئله است.

نگاهی به تحولات تشکیلاتی دولت نظیر تأسیس وزارتخانه‌های معادن و فلزات و صنایع سنگین و قوانین متعدد برای تشکیلات جهاد سازندگی و حذف و اضافه سایر

۱ این عبارت دقیقاً در ماده واحده قید شده است.

۲ این قانون مشتمل بر ۵۳ ماده و ۲۶ تبصره در ۱۳۶۱/۹/۹ به تأیید شورای نگهبان رسید.

۳ البته در تبصره ۴۷ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کمیته برنامه‌ریزی استان از ۴ نفر (استاندار، معاون عمرانی، مدیر کل اقتصاد و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه) به ۱۵ نفر افزایش یافت و برای افزایش نقش استان در تصمیم‌گیری و اجرا، وظایفی تعریف گردید. پیشنهاد بودجه، اظهار نظر درباره توزیع اعتبارات شهرستان‌ها، ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های استان از آن جمله‌اند.

وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها تا پایان دوره مورد بررسی در این مطالعه، نظیر ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۷۹) و تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳)، نمونه‌هایی از تفکیک امور دولتی بدون توجه به الگوی تشکیلات جامع دولتی است. نتیجه این تحولات افزایش شمار کارمندان دولت از پانصد و پنجاه هزار نفر (۱۳۵۷)، به دو میلیون و سیصد هزار نفر (۱۳۸۰)، گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور، ۱۳۸۱، ص ۷^۱، افزایش نسبت شاغلین دولتی از ۱۹ درصد (۱۳۵۵)، به ۳۳/۷ درصد (۱۳۸۰)، افزایش ۲۰۰ درصدی تعداد وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی نسبت به سال ۱۳۵۷ (منطقی نمودن اندازه دولت، ۱۳۸۱، ص ۴) و افزایش ۶۰ درصدی پست‌های مدیریتی طی دو دهه (بخشنامه ۱۰۱/۸۹۹۳۷، مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۹، معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی) بوده است. در این رابطه سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور فرآیند تصمیمات اتخاذ شده و تغییرات اداری کشور را غیر استاندارد و نامطلوب ارزیابی می‌نماید^۲. بنابراین هیئت وزیران برای حل مشکلات ناشی از آن هفت برنامه اصلاح اداری (۱۳۸۱/۱/۱۸) را تصویب می‌نماید. نامطلوب بودن اصلاحات اداری موجب شده است که این مشکل همچنان مورد توجه قرار گیرد. این موضوع در ماده‌های ۲۲۲، ۲۲۳ و ۲۲۴ قانون برنامه چهارم همچنان به عنوان یک مشکل مورد توجه قرار گرفته و بر اصلاح آن تأکید شده است. از این رو، فقدان الگوی جامع اداری در راستای توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی و بیرونی دولت جدی‌ترین مانع اصلاح امور عمومی بوده است.

ج- قوانین برنامه‌های پنج ساله و قوانین بودجه‌های سالیانه

در تبصره ۵، برنامه پنج‌ساله اول توسعه پس از انقلاب، سیاست توزیع اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت بین استان‌ها و در تبصره ۶، موضوع تعادل‌های منطقه‌ای به صورت کلی مطرح گردید. در این برنامه تراکم‌زدایی در پیوست ۱، ردیف ۸، بند الف و منطقی-کردن تشکیلات دولت در ردیف ۳- بند ج مورد توجه قرار گرفت. در بند ب- ردیف ۴-۸

۱ در این آمار نیروی انتظامی، کارکنان وزارتخانه‌های اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌های وابسته به دلیل محرمانه بودن لحاظ نشده است. همچنین کارکنان شرکت‌های تحت پوشش دولتی را در بر نمی‌گیرد.

۲ فقدان الگوی مشخص تمرکززدایی اداری در تصویب نامه شماره ۵۴۳۵/دش مورخ ۱۳۷۳/۴/۸ و ۱۴/۱۰۳ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۷ شورای عالی اداری با هدف تحدید تشکیلات دولت و کاهش نیروی انسانی و واگذاری امور عمومی و خدماتی غیر دولتی و شهرداری‌ها مشهود است. این چالش در ماده ۲۲۲ و ۲۲۴ لایحه برنامه چهارم مورد تأکید قرار گرفته و توضیح داده شده است.

این قانون، انتقال اختیارات لازم و کافی به مسئولین محلی و ایجاد سازمان‌های غیر مرکزی جهت جبران عقب ماندگی مناطق محروم مورد تأکید است. در ردیف ۵-۸، به استقرار نظام‌های انتخاب، انتصاب، آموزش و ...، به منظور بستر سازی و ارتقاء کیفیت مدیریت دولتی کشور تأکید شده است. این برنامه در قسمت (۲-۳-۱۰)، تفویض قسمتی از وظایف به مراکز منطقه‌ای و در قسمت (۴-۳-۳)، بند "ج"، کاهش اندازه دولت، و جلب مشارکت مردم محلی و تأمین هزینه‌های تأسیسات و خدمات شهری متوسط و بزرگ توسط ساکنان همان محل (ردیف ۳، بند ج) اشاره می‌شود. در چارچوب اهداف کمی تمرکززدایی بیرونی یا خصوصی‌سازی، مقرر شد که اندازه دولت از ۱۸/۶ درصد (۱۳۶۷) به ۱۷/۳ درصد (۱۳۷۲) کاهش یابد و نسبت درآمد مالیاتی به ترتیب، از ۴/۳ درصد به ۸/۴ درصد افزایش یابد^۱. به نظر می‌رسد سیاست، در راستای رهیافت "دولت کوچک ولی قوی" و "پاسخگو" و متکی بر "درآمد واقعی" ملت (نه ثروت ملی) ارائه شد، زیرا در بند ۴-۸ این ردیف، واگذاری و انتقال اختیارات لازم و کافی به مسئولین محلی و ایجاد واحدهای غیر مرکزی و ایجاد زمینه‌های مناسب برای مشارکت مؤثر مردم در امور کشور (۵-۸)، افزایش کارآیی مدیران و تعیین حدود اختیارات و مسئولیت آن‌ها (بند ۹-۸) و نهایتاً "تجهیز گزیده‌ای از شهرهای بزرگ کشور به عنوان مراکز منطقه‌ای و تفویض امور منطقه‌ای و غیر ملی مورد توجه قرار گرفته و وظایف متعددی برای آن‌ها بیان می‌شود (ردیف "ب" بند ۲-۳-۱۰). علی‌رغم این مواد قانونی، آئین‌نامه‌های اجرایی این زمینه تهیه و تدوین نشد.

معمولاً اهداف برنامه‌های مصوب در چارچوب بودجه‌های سالیانه عملیاتی و تعقیب می‌شود^۲. بررسی بودجه در سال ۱۳۶۹ نشان می‌دهد، تفویض اختیار به صورت بخشی مورد توجه بوده است^۳ (تبصره ۶ ردیف الف). در بند ۲ تبصره ۶، مقرر شد، سهم هر استان از طریق پیشنهاد استاندار یا دستگاه اجرایی و تصویب کمیته برنامه‌ریزی استان‌ها معین و مشخص شود، ولی به‌طور کلی بررسی قوانین بودجه‌های سالیانه و قانون برنامه

۱ قسمت ۴-۳-۳ ردیف "ج" برنامه اول توسعه ملاحظه شود.

۲ براساس تبصره ۲ قانون برنامه اول توسعه دولت موظف بود لوائح بودجه را در چارچوب قانون برنامه تقدیم کند و همسویی اهداف برنامه با اهداف بودجه رعایت شود.

۳ با قید تفکیک ۷۰ درصد و ۳۰ درصد (به ترتیب) سرمایه‌گذاری‌های ثابت واگذار شده میان شهر و روستا. بر اساس مصوبه هیئت وزیران بنا به پیشنهاد شماره ۱۹۴۵-۴/۲۳۴۶-۱ مورخ ۱۳۶۹/۵/۳ اعتبار تخصیص یافته تبصره ۶ خارج از شمول قانون محاسبات عمومی قرار می‌گیرد ولی در این مصوبه و مصوبه ۱۲۲۷-۲۸۴۰/۶۴-۱ در همین تاریخ به نحوه پرداخت و فرمول مربوط به آن اشاره نشده است و تنها برخی از آئین‌نامه‌های اجرایی که با تمرکززدایی مرتبط نیست (تبصره‌های: ۴۵، ۱۳، ۱۸، ۴۴، ۲۰، ۳۸، ۲۳، تهیه و تدوین شده است.

اول توسعه نشان می‌دهد توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دولت یا تمرکززدایی در سطح نازلی بوده است.

توزیع تصمیم‌گیری درونی و بیرونی دولت در برنامه پنج‌ساله دوم توسعه جدی‌تر مطرح شد. در تبصره ۲ این قانون، دولت موظف می‌شود، در راستای تمرکززدایی مالی، بودجه سالیانه استان‌ها شامل درآمدهای استانی، سهم هر استان از درآمدهای ملی و اعتبارات جاری و عمرانی را به پیوست لایحه بودجه، تقدیم مجلس کند. براساس ردیف الف- بند ۴- تبصره ۲، درآمدهای عمومی و اختصاصی استانی برای تأمین هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی همان استان تعریف می‌شود. در این قانون ضمن تفکیک اعتبارات عمرانی شهرستان‌ها، کلیه طرح‌هایی که دارای ماهیت استانی است، از فهرست طرح‌های ملی حذف گردیده و در بودجه استان‌ها گنجانده شود (ردیف ج).

در بند ب، تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه، ساختار اداری و نحوه بهینه‌سازی آن، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی و تصویب طرح‌های لازم برای ارتقاء کارایی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی و همچنین تعیین وظایف استانداران و ارتباط آن‌ها با دستگاه‌های اجرایی مورد توجه قرار می‌گیرد. در تبصره ۳۲ دولت مکلف شد، واگذاری امور به مردم و تقویض اختیار (تمرکززدایی بیرونی) را از طریق تقدیم لوایح مربوطه دنبال کند.

براساس تبصره ۶۹ همین قانون، دولت موظف بود، برای اجرای نظام مطلوب تقسیمات کشوری، تثبیت منطقی و پایدار تمرکززدایی سرزمینی، تنظیم ترکیب جمعیت و توزیع منطقی آن طرح جامع تقسیمات کشوری را تهیه نماید. این تبصره تأکید بر فقدان الگوی جامع تمرکززدایی سرزمینی طی سال‌های قبل است.

در بخش دوم، ردیف ۱۰- بند ۷، به تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به سوی برنامه‌ریزی غیر متمرکز در حوزه‌های سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، اولویت‌بندی، اجرا و نظارت تأکید می‌شود. در بخش سوم، سیاست‌های مالی (بند ۳-۱)، به تمرکززدایی توجه ندارد ولی در بخش سیاست‌های درآمدی (بند ۳-۲)، به کاهش اندازه دولت اشاره شده است. در مجموع هدف اصلی برنامه دوم، گسترش اختیارات ادارات و سازمان‌های استانی و یا به عبارت دیگر، تمرکززدایی بخشی است. این برنامه همانند برنامه اول به صورت پراکنده و در قالب سیاست‌های کلی به ابعاد متفاوت تمرکززدایی اشاره می‌کند. برای نحوه اجرای این مواد قانونی پراکنده آیین‌نامه‌های اجرایی و بودجه سالیانه کشور بررسی می‌شود.

بررسی آئین‌نامه‌های اجرایی برنامه دوم نشان می‌دهد، فقط آئین‌نامه اجرایی تقسیمات کشوری (پیشنهاد شماره ۱۱۸۶۸/۴۲/۱۴ مورخ ۷۳/۱۱/۱۶) تهیه شده است. با نگاهی به آئین‌نامه‌های اجرایی برنامه دوم (به ترتیب زمانی) ملاحظه شد که تبصره‌های ۲۵، ۷۶، ۸، ۶۷، ۸۵، ۸۸، ۷۱، ۸۴، ۷۷، ۱۹، ۲۵، ۸۴، ۷۷، ۹۶، ۸۲ قانون برنامه دوم توسعه، آئین‌نامه اجرایی داشته‌اند.^۱

بخش اول قانون برنامه سوم توسعه ۱۳۷۹-۱۳۸۳، ساختار اداری و مدیریت مورد توجه قرار گرفت. از آنجا که در برخی از مواد آن، تکرار برنامه دوم است، بنابراین اهداف مورد نظر اولیه این مواد حاصل نشده است. در بند "ب" ماده اول این برنامه، مجدداً اصلاح ساختار تشکیلات (قسمت اول) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی (قسمت ۳)، واگذاری وظایف و فعالیت‌ها به شهرداری، نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی (قسمت ۵) و تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی (قسمت ۹)، اشاره شده است. با تدوین آئین‌نامه اجرایی قانون انتخابات شوراها در طول برنامه دوم، به نظر می‌رسید، شوراها مدیریت امور محلی را به عهده گیرند، ولی در طول برنامه برای تعمیق و توسعه این نقش و گسترش تمرکززدایی مالی اقدام جدی به عمل نیامد و آیین‌نامه‌های اجرایی لازم برای آن تدوین نشد.

در ماده دوم این قانون دولت موظف بود، در سال اول برنامه، اصلاحات ساختاری را در راستای اعمال حاکمیت، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان، نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی انجام دهد. در این ماده با اشاره به کوچک‌سازی دولت (بند ۵)، به برنامه جامع نیروی انسانی اشاره دارد (ماده ۳). تأکید می‌شود که تعداد کارکنان دولت در پایان برنامه سوم توسعه، نسبت به آغاز برنامه، باید ۵ درصد کاهش یابد. بنابراین ملاحظه می‌شود که در این برنامه، سیاست کوچک‌سازی دولت، از طریق افزایش کارایی نظام مالیاتی و تمرکز امور در سازمان امور مالیاتی کشور دنبال می‌شود. این بدین معنی است که در برنامه سوم تمرکززدایی مالی هزینه دولت توأم با تمرکزگرایی مالی درآمدی مورد نظر بوده است.

از منظر توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی دولت، تمرکززدایی مخارج بدون توجه به تمرکززدایی درآمد (لوهر (۱۹۹۹)، استین (۱۹۹۷) و زو (۲۰۰۴))، عدم توازن

۱ تبصره‌ها براساس روند زمانی تدوین آئین‌نامه اجرایی نوشته شده‌اند و علت تکرار برخی از تبصره‌ها این است که آئین‌نامه اجرایی در برخی موارد تنها بخشی از بندهای یک تبصره را در بر گرفته است و بندهای دیگر تبصره‌ها در آئین‌نامه اجرایی مستقل دیگر بررسی و تصویب شده‌اند.

عمودی را گسترش می‌دهد و جامعه را با پدیده استفاده نامطلوب از ذخایر منابع عمومی و مشکلات پارلمانی مواجه می‌سازد. در این حالت تأثیر تمرکززدایی مالی بر کارآیی مالی و تخصیص منابع، به مفهوم تطبیق‌سازی عرضه و تقاضای کالاها و خدمات عمومی محلی به شدت، کاهش می‌یابد. در ماده ۷۰، فصل هشتم قانون برنامه سوم توسعه، تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت (از منظر هزینه) در امور برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط مشی‌های کلان کشور به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (به ریاست استاندار) شده است. این شورا بر اساس ماده ۷۱ قانون برنامه سوم وظیفه دارد، برنامه‌های بلندمدت توسعه استان را در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و طرح آمایش ملی بررسی نماید و بودجه پیشنهادی سالانه استان را پیشنهاد کند (ماده ۷۵). در این قانون، به منظور سازماندهی نظام غیر متمرکز درآمد-هزینه استانی، خزانه معین استان هر استان (زیر نظر اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان) پیش‌بینی شده است^۱ که در آن شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بر اساس پیشنهاد استاندار یا دستگاه‌های اجرایی، اعتبارات لازم پروژه را اختصاص می‌دهد (تبصره ۶ قوانین بودجه این دوره)^۲. با توجه به این روند و محتوای آیین‌نامه‌های اجرایی دولت به نظر می‌رسد که توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در حوزه اجرا (تمرکززدایی اداری) به طور جدی مورد توجه قرار نگرفته است^۳.

به طور کلی مواد ۱، ۲، ۶۴، ۱۳۶، ۱۳۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی-اجتماعی به افزایش مشارکت دستگاه‌های محلی در اداره امور توجه دارد. مواد ۲ و ۶۴ این قانون کوچک‌سازی و منطقی کردن اندازه دولت را دنبال می‌کند. این رویه، در ماده ۲۴۲، بخش ششم، فصل سیزدهم قانون برنامه چهارم با عنوان سامان عملیات اجرایی برنامه

۱ مطالعات انجام شده نشان می‌دهد مهمترین مسئله بودجه‌ریزی در ایران جامع نبودن اطلاعات و عدم شفافیت تصمیم‌های اجرایی آن بوده است. ضمن آن که تعاریف قانونی بودجه پاسخگوی نیازهای مدیریتی و اجرایی نیست و ملاحظات فنی و کارکردی در آن لحاظ نمی‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳، شماره ۶۹۸۲ ص ۵).

۲ در طبقه‌بندی "فصل-برنامه" بودجه سال ۱۳۸۱ اعتبارات استانی که در آن سهم هزینه‌های جاری حدود ۳۵ درصد و عمرانی ۳۱ درصد کل اعتبارات فصل‌ها را تشکیل می‌دهد (در راستای اجرای قانون برنامه سوم توسعه) ضابطه و قاعده مشخصی برای تخصیص اعتبارات استانی دیده نمی‌شود.

۳ مطالعه اجمالی مصوبات هیئت وزیران درباره آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه سوم نشان می‌دهد که تنها موارد زیر آیین‌نامه اجرایی دارند (تا سال ۱۳۸۱ و به ترتیب زمان تصویب): ۱۴، ۶۱، ۹۳، ۱۵۰، ۸۵، ۱۶۵، ۱۹۶، ۱۰۲، ۱۹۳، ۱۵۷، ۱۵۸، ۱۵۹، ۱۷۰، ۱۰۶، ۲۱، ۱۱۳، ۱۶۹، ۱۰۴، ۷۰، ۳۹، ۱۴۱، ۱۶۱، ۱۶۴، ۴۹، ۱۲۷، ۱۷۶، ۱۲۴، ۱۲۲، ۴۸، ۱۸۰، ۳۳، ۱۵۵، ۱۳۸، ۵۶، ۱۳۴، ۱۲۱، ۱۵، ۱۱۷، ۱۹۲، ۱۶، ۱۴۳، ۳۹، ۱۱۴، ۱۵۳، ۶، ۶۲، ۳۰، ۱۲۸، ۱۹۴، ۱۶، ۱۱۲، ۱۰۲، ۱۷۵، ۵۹.

دنبال شده است. در این ماده کلیه دستگاه‌های اجرایی استانی موظف شده‌اند، برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب اسناد توسعه^۱ استانی و تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، سامان‌دهی نمایند. همچنین موظف‌اند، بودجه سنواتی دستگاه‌های استانی را بر اساس اسناد توسعه تنظیم نمایند^۲. با این همه، از آنجا که سیاست تمرکززدایی به صورت بخشی دنبال شده است و آئین‌نامه‌های اجرایی در این زمینه تدوین نشده است^۳، در راهبرد تمرکززدایی بخشی نیز واگذاری‌ها و تفویض اختیارات وزیران به لایه های استانی ناهمگون بوده است. از این رو، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در بند "ز" ماده ۲۴۲ مکلف شده است نسبت به تلفیق اسناد توسعه بخشی، استانی و ویژه (فرابخشی) اقدام نماید^۴. بنابراین نه تنها تمرکززدایی مالی بلکه هماهنگی و سازگاری بخش‌های استانی نیز همچنان با مشکل مواجه است. در این رابطه گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اشاره می‌کند که برای گروه‌بندی و باز توزیع وظایف اساسی دولت بین وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌ها طی سه برنامه کوشش‌هایی به عمل آورده است ولی هنوز به یک تصمیم و سند رسمی تبدیل نشده است. همچنین در این گزارش اشاره می‌شود که تعداد شرکت‌های دولتی، از ۱۶۸ مورد در سال ۱۳۵۸ به ۵۰۲ شرکت در سال ۱۳۸۰، افزایش یافته است.

نظرسنجی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (مصاحبه و پرسشنامه) از مردم، کارکنان، مدیران و صاحب‌نظران مدیریت کشور نشان می‌دهد، از مجموع ۱۰۲۴ نفر (گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور، ۱۳۸۱، ص ۲۲-۱۷) مراجعه کننده به ادارات دولتی، ۹۱/۳ درصد افراد با توصیه و سفارش به مقصود خود نائل شده‌اند. از ۱۰۰ نفر

۱ سند توسعه استان سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه استان اصلی ترین جهت‌گیری‌ها را تبیین می‌کند.

۲ مطالعات انجام شده نشان می‌دهد مهمترین مسئله بودجه‌ریزی در ایران جامع نبودن اطلاعات و عدم شفافیت تصمیم‌های اجرایی آن بوده است. ضمن آنکه تعاریف قانونی بودجه پاسخگوی نیازهای مدیریتی و اجرایی نیست و ملاحظات فنی و کارکردی در آن لحاظ نمی‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳، شماره ۶۹۸۲، ص ۵).

۳ به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بودجه دولت باید به ترتیبی که در قانون مشخص می‌شود تهیه و تنظیم شود. این قانون تا کنون تدوین نشده است (دهکردی، شبیری نژاد، ۱۳۸۱، ص ۲۰۹).

۴ شورای عالی اداری در هشتاد و نهمین جلسه در مصوبه ۱۳/۱۸۱ ط مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۹ در اجرای بند "ه" ماده ۲ و بند ۴ قسمت "ب" ماده ۱ قانون برنامه سوم به منظور تمرکززدایی مصوب نمود که وظایف در استان تجمیع شوند.

محقق، اندیشمند و صاحب‌نظر، ۳۷ نفر عقیده داشتند نظام اداری کشور پاسخگو نیست و تمرکزگرا است. افزایش نیروهای شاغل دولتی به میزان ۴ برابر، در حالی که جمعیت تنها دو برابر شده است موجب گردید تا برنامه‌ریزان در بند "و" ماده ۲۳۰ برنامه چهارم مقرر نمایند که تعداد کارکنان دولت نسبت به سال آغاز برنامه چهارم ۵ درصد کاهش یابد و در ماده ۲۲۴، به استراتژی اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی تأکید نمایند.

توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مالی و دولت انتخابی محلی (شوراها) در ایران

اقتصاددانان بخش عمومی، تمرکززدایی مالی را مهمترین راهبرد اصلاح نظام تصمیم‌گیری درونی دولت تعریف می‌کنند.^۱ با توجه به این فرضیه دو سطح متفاوت مدیریت شهری پس از انقلاب قابل بررسی است. یکی مدیریت غیر فعال متکی بر بودجه دولت است که تا چند سال نخست پس از جنگ ادامه داشت و دیگری دوره فعال مدیریت شهری و تلاش شهرداری‌ها برای خودکفا شدن و اداره امور محلی، در چارچوب قانونی است. در حالی بود که نظام اداری متمرکز، همچنان به‌صورت بخشی عمل می‌کرد، فقدان قوانین مشخص و مدون برای عملیاتی ساختن اهداف، کمبود تخصص و مهارت‌های اجرایی لازم برای اداره امور استان‌ها و مناطق، و فقدان وظایف تعریف شده برای شوراها در زمینه نظارت و کنترل، فشار سنگینی را بر نظام تصمیم‌گیری دولت وارد ساخت.

نهاد شورا در کنار تمرکززدایی مالی (درون دولتی)، می‌تواند نقش مشارکت و نظارت عمومی در انجام امور استانی و محلی را گسترش دهد، ولی قانون شوراها اسلامی به‌عنوان تمرکززدایی سیاسی، نشان می‌دهد میان شوراها و دستگاه‌های اجرایی استانی، ارتباط منطقی برقرار نیست. مشخص نشده است که شوراها به دستگاه‌های اجرایی متصل‌اند یا به دستگاه قانون‌گذاری. در این قانون، ارتباط میان شوراها نیز به‌خوبی تعریف نشده است. به‌نظر می‌رسد برای برقراری یک ارتباط سازگار و منطقی و ایجاد هماهنگی عمومی میان آن‌ها، لازم است شوراها محلی، شوراها مناطق شهری و شوراها عالی استان‌ها نیز تشکیل شوند. این نهاد در فرآیند سیاست‌گذاری،

۱ در کشورهایی که اصول تفکیک قوا را پذیرفته‌اند تهیه و تنظیم بودجه و انتخاب قالب‌های اطلاعاتی آن کم‌وبیش در مسئولیت قوه مجریه است. در حالی که در نظام‌های فدرال نظیر آمریکا بر عهده کمیسیون‌های مجلس قرار دارد.

برنامه‌ریزی، نظارت و کنترل هیچ یک از نهادهای برنامه‌ریزی استانی اعم از شورای برنامه‌ریزی استان، شهرستان و شورای اداری استان، شورای تأمین، شورای اشتغال، شورای معماری، شهرسازی و ... حضور تعریف شده، قانون‌مند و مؤثر ندارد. از این رو، نه تنها از مشورت و اظهار نظر آن‌ها به‌طور رسمی استفاده نمی‌شود بلکه در برنامه‌ریزی سازمانی نظیر سازمان همیاری شهرداری‌ها (مستقر در استانداری‌ها) که شورای اسلامی شهر بودجه آن را وضع می‌کند نقش جدی و حضور رسمی ندارد و انبوه تقاضای شهروندان از این نهاد بدون پاسخ می‌ماند. بنابراین لازم است رابطه حقوقی و اداری دولت با شوراها از طریق قوانین و آیین‌نامه‌های مدون برقرار گردد و بر اساس ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم رابطه شوراها را محلی با سه قوه و نقش تقنینی، نظارتی و اجرایی شوراها، نحوه تعیین بودجه و منابع درآمدی آن‌ها بررسی شود.^۱

از آنجا که در بند الف ماده ۲۲۳ لایحه برنامه چهارم مقرر شده است که با تصویب شورای عالی اداری، وظایف اجرایی به دستگاه‌های اجرایی استانی واگذار شود و در ماده ۲۲۴ به اهمیت و اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی اشاره شده است و در بند "ج" این ماده به ادغام واحدهای سازمانی در سطح استان، شهرستان و بخش تأکید شده است و نیز در ماده ۲۳۰ افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت مورد توجه بوده است، به‌نظر می‌رسد که تمرکززدایی سیاسی به‌صورت استانی در کنار مدیریت محلی شهری و پایین‌تر از آن دور ازدسترس نیست. در این زمینه دو دیدگاه حداقلی و حداکثری را می‌توان ارایه نمود. وظایف این نهاد در چارچوب دیدگاه حداقلی، گردآوری امکانات عمومی و مشارکت در پیشبرد پروژه‌های رفاهی و عمرانی دولتی است. در نگاه حداکثری، امور استانی و محلی به استان‌ها واگذار شود و از طریق شوراها عالی استان، تصمیم‌گیری‌های شورای برنامه‌ریزی استان مصوب و برای اجرا به نهادهای دولتی محلی ابلاغ شوند.

در رویکرد تراکم‌زدایی (دیدگاه حداقلی)، هدف کاهش تصدی دولت در امور اجرایی و انتقال آنها به مقامات استان‌ها (استانداری‌ها) و محلی (شهرداری‌ها) و نیز مقامات دستگاه‌های اجرایی (بخشی) است. در راهبرد تمرکززدایی سیاسی، مالی و اقتصادی علاوه بر تفویض امور اجرایی و انتقال آن‌ها به دستگاه‌های محلی، حق تصمیم‌گیری و

۱ شوراها حاکمیت ملی خوانده می‌شوند (اصول ۶، ۷، ۸، ۱۰۰ تا ۱۰۶، ۱۲۶ و ۱۲۷ قانون اساسی) بدون آن که رابطه آن با قوای سه‌گانه تعریف شود. اگر پذیرفته شود نظام شورایی اساس نظام اجرایی کشور است در آن صورت به‌نظر می‌رسد دولت استانی می‌تواند برآمده از نظام شورایی باشد.

برنامه‌ریزی امور استانی و محلی و پاسخگو نمودن مقامات به افراد محلی نیز مطرح است. به این هدف، در ماده ۷۲ تا ۸۲ و ۱۳۶ و ۱۳۷ قانون برنامه سوم و اصول ۳، ۶، ۷، ۸، ۱۰۰ تا ۱۰۶، ۱۲۶ و ۱۲۷ قانون اساسی اشاره شده است. همچنین در بند "ب" ماده ۲۱۹ فصل دوازدهم، با عنوان نوسازی دولت و ارتقای اثر بخشی حاکمیت به این مسئله تأکید شده است، اما بر خلاف این راهبرد، اصلاحات قانون شوراها^۱ در راستای کاهش مشارکت، نظارت و تصمیم‌گیری انجام شده است.^۲ دیدگاه حداکثری، نگاهی از درون به قوه مقننه است.^۳ در این دیدگاه، شوراهای استانی وظیفه مشارکت در تصمیم‌گیری (شرکت در شورای برنامه‌ریزی استان به ریاست استاندار) و ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی را به‌عهده دارند. اگر این شورا، به‌عنوان تصویب کننده برنامه‌های استان در نظر گرفته شود، می‌توان گفت تمرکززدایی سیاسی در نظام سیاسی یکپارچه نیز امکان پذیر است.

ساختار اداری کشور بر اساس توسعه بخشی و تفکیک وظایف در وزارتخانه‌ها مدیریت می‌شود و رهبری و هدایت مستقیم برنامه‌ها، از مرکز انجام می‌شود. انعکاس این موضوع، تبصره ۳ ماده ۳ آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه (مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۱۲ هیئت وزیران) است که برای بررسی طرح‌های جامع شهری، از شهردار و نماینده شورای شهر بدون حق رأی و حسب درخواست یا ضرورت دعوت به عمل می‌آید. در شورای شهرسازی استان (بر اساس بند ۵ همین ماده) از رئیس شورای اسلامی شهر و شهردار بدون حق رأی دعوت به‌عمل می‌آید. براساس تبصره ۵، بند یک، ماده ۲۷ قانون برنامه سوم، در شورای برنامه‌ریزی شهرستان، ۳ نفر از اعضای شورای شهر و در شورای برنامه‌ریزی استان، ۳ نفر از شورای استان می‌توانند با حق رأی، عضویت داشته باشند، در حالی که در آیین‌نامه‌های اجرایی آن، تنها رئیس شورای استان حق شرکت در شورای برنامه‌ریزی استان را دارد و یا بر خلاف قانون شوراهای اسلامی

۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۲/۷/۶ مجلس شورای اسلامی (ماده ۹۵) را ببینید.

۲ به قانون شوراهای اسلامی استان، شهر و ... و اصلاحات آن در سالهای ۱۳۶۱، ۱۳۶۵، ۱۳۷۱، ۱۳۷۶ و ۱۳۸۱ مراجعه نمایید.

۳ تحلیل شوراها در امتداد قوه مجریه تفسیر شده است. اصل ۷ قانون اساسی وظیفه اصلی شورا را نظارت و مدیریت عمومی همانند نقش مجلس در کشور تفسیر می‌کند و به تصمیم‌گیری و اداره امور کشور شامل وظایف مدیریتی و حوزه اجرایی شوراها نیز اشاره دارد.

(مصوب ۱۳۸۲)، در ماده ۲۰ لایحه بودجه ۱۳۸۱، تنها بر اخذ نظر شورای شهر تأکید می‌شود.

بررسی قانون شوراهای اسلامی نشان می‌دهد که برای واگذاری اختیارات و وظایف از اصطلاحات دقیق و روشنی استفاده نشده است. گاهی از واژه تأیید به جای تصویب قید شده است که تصمیم‌ها به اطلاع شورا رسانده شود، بدون آنکه ضمانت اجرایی به اطلاع رساندن نیز مشخص شود. در مواردی که درباره برقراری یا لغو عوارض محلی بحث شده است از واژه‌های کلی و اجمالی قبلی با قید "با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود" استفاده شده است. در صورتی که اگر تأیید وزارت کشور مصلحت است، بهتر است به صراحت در متن قانون لحاظ شود و به روشنی مشخص شود که چه اموری به استان‌ها واگذار خواهد شد و چگونه اختیارات و اعتبارات توزیع می‌گردد. در ساختار حقوقی فعلی، شورای شهر (تبصره ۱، بند ۱ ماده ۲۱) حتی اجازه صدور حکم شهردار انتخابی خود را ندارد. در صورتی که شورای شهر منحل شود به جای آنکه شورای شهرستان یا استان فردی را انتخاب نماید، استاندار قائم مقام شورا می‌شود (ماده ۴۴ قانون شوراهای).

در یک جمع‌بندی کلی به نظر می‌رسد، علی‌رغم قوانین مصوب در قانون اساسی و برنامه‌های دوم و سوم، وزارت کشور (به‌عنوان طراح و تدوین کننده قانون شوراهای اسلامی)، در تهیه و تدوین لایحه قانون شوراهای، مشخص نکرده است که چگونه مدیریت بخشی، از طریق شوراهای به مدیریت استانی و محلی تبدیل می‌شود. همچنین به نظر می‌رسد در تدوین قانون شوراهای، این نگرانی وجود داشته است که تقویت لایه‌های پایین‌تر از دولت ملی (استان، شهر، روستا)، دستگاه‌های اجرایی را با مشکل ناهماهنگی بخشی در استان مواجه سازد.

نتیجه‌گیری

در این مطالعه با بررسی قانون اساسی، قوانین عادی شامل قوانین: برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، بودجه‌های سالیانه، قانون شوراهای اسلامی و مصوبات هیئت وزیران سعی گردید تا روند توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی مالی دولت در ایران از منظر اهداف و رویکرد بررسی شود. اشاره شد که راهبرد توزیع تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی درونی دولت سیاستی است که با تفویض یا واگذاری اختیار و مسئولیت به لایه‌های پایین‌تر دولت تلاش می‌کند تا رضایتمندی، کارآیی تخصیصی در منابع عمومی ملی و محلی و نهایتاً رفاه اجتماعی را به ارمغان آورد و ضمن آن با کوچک و قوی کردن

دولت مرکزی بستر لازم برای گسترش حاکمیت مردم بر سرنوشت اقتصادی و اجتماعی فراهم آورد. در این رابطه بررسی قانون شوراهاى اسلامى قوانین برنامه، بودجه و مصوبات هیئت دولت نشان می‌داد که اگر چه برای واگذاری و توزیع مسئولیت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برخی از هزینه‌ها نظیر مخارج عمرانی، اختیاراتی به مقامات استانی واگذار شده است، اما در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی توزیع وظایف مالی اعم از مخارج و درآمد و نیز نحوه انتقال درآمد از ذخایر عمومی دولت، اقدام جدی و جامعی به عمل نیامده است. حتی توزیع رسمی سرزمینی یا تقسیمات کشوری با سابقه‌ای بیش از یکصد سال (از سال ۱۲۸۶)، هنوز با چالش مواجه است. این چالش موجب گسترش بی‌رویه تعداد استان‌ها شده است. بنابراین به نظر می‌رسد از آنجا که نقش عمده و اصلی در سازگاری تدارک کالاها و خدمات عمومی را ترجیحات و تقاضای محلی بازی می‌کند، قانون شوراها به عنوان راهبرد تمرکززدایی سیاسی در ایران مورد توجه قرار گرفته است، از این رو مورد توجه قرار گرفت و اولین پیشنهاد در این مورد در سال ۱۳۵۸ تصویب شد. این قانون به دلایل گوناگون، بیش از نوزده سال اجرا نشد (تا سال ۱۳۷۷) ولی پی‌درپی اصلاح گردید و محتوای آن از توزیع تصمیم‌گیری، نظارت و کنترل امور محلی دور گردید. به علاوه بخشنامه‌های صادر شده دولت و مواد قانون برنامه چهارم نشان می‌دهد که ساختار اداری کشور نیز با سایر ابعاد توزیع درونی و بیرونی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ارتباط لازم را نداشته و از الگوی جامع و تعریف شده‌ای برخوردار نیست. بنابراین به نظر می‌رسد که ساختار حقوقی توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی دولت در ایران دارای الگوی شفاف، تعریف شده و جامعی در سطح مالی نیست.

فهرست و منابع

- بازیار، منوچهر، (۱۳۸۱)، بودجه و سازمان اداری. گزارش چهارم بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالشها) مرکز پژوهشهای مجلس. ص ۱۶۲-۱۷۷.
- بانک جهانی، (۱۷۷۶)، نقش دولت در جهان در حال تحول. گروه مترجمین، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.
- بشیریه، حسین، (۱۳۸۱)، دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران، دوره جمهوری اسلامی.
- بشیریه، حسین، (۱۳۷۸)، دولت، جامعه مدنی و گفتمانهای جامعه‌شناسی، کتاب ماه، شماره ۹ و ۳۰ اسفند ۱۳۷۸.
- پراد هوم، رمی، (۱۳۷۷)، خطرات تمرکززدایی. ترجمه رضا دلاوری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قم، نشریه شماره ۲۰.
- تمدن جهرمی، محمد حسین، (۱۳۸۰)، نگاهی به چالشهای اقتصادی دولت. فصلنامه فرهنگ و اندیشه. شماره دوم. ص ۹-۱۹.
- خلعتبری، فیروزه، (۱۳۸۱)، منابع و مصارف در بودجه. گزارش اصلی بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالشها). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. ص ۱۲۷-۱۵۸.
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه، (۱۳۸۱)، بودجه‌ریزی در ایران: (مسائل و چالشها)، شماره ۴.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۱)، گزارش تحول در نظام اداری کشور. معاونت امور مدیریت و منابع انسانی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۰)، منطقی نمودن اندازه دولت (مصوبات برنامه از ۷ برنامه تحول در نظام اداری)، شماره ۱، معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۱)، گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور، معاونت امور مدیریت منابع انسانی.
- فصلنامه فرهنگ اندیشه، مؤسسه توسعه دانش و پژوهش در ایران، شماره دوم، ص ۷۳-۸۵.

کاتوزیان، محمدعلی، (۱۳۷۷)، نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران: نفت و توسعه اقتصادی. ترجمه، علیرضا طیب، نشر مرکز.

کاتوزیان، محمدعلی، (۱۳۸۰)، تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران. ترجمه، علیرضا طیب. نشر نی.

کاپلسون، فردریک، (۱۳۶۲)، فیلسوفان انگلیسی: از هابز تا هیوم. ترجمه، امیر جلال الدین اعلم. چاپ اول، نشر سروش. ص ۱۳-۶۴.

محمدپور دهکردی، مهرداد، (۱۳۸۱)، سنجه‌هایی برای داوری، گزارش اصلی بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالشها)، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ص ۲۶۰-۲۷۱.

مجتهدزاده، پیروز، (۱۳۸۰)، دولت و تعامل اقتصاد و سیاست. ویژه‌نامه نقش دولت در اقتصاد.

مصوبات مجلس از سال ۱۲۸۵ (دوره اول قبل از انقلاب) تا سال ۱۳۸۲ (دوره ششم پس از انقلاب).

مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه. (۱۳۷۹)، جایگاه بودجه در نظام تصمیم‌گیری و مدیریت مالی. طرح اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور.

مؤسسه تدبیر اقتصاد، (۱۳۸۲)، فساد مالی و اقتصاد: ریشه‌ها، پیامدها، پیشگیری و مقابله. جلد دوم و جلد سوم.

نصیری، مرتضی، (۱۳۸۱)، کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی. گزارش اصلی بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالشها). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. ص ۱۸۱-۱۹۶.

وینسنت، آندرو، (۱۳۷۶)، نظریه‌های دولت. ترجمه، حسین بشیریه، چاپ دوم، نشر نی.

Ehdai, J. (1994). Fiscal decentralization and the size of the government. Policy Reserch working paper. world Bank. no, wps 1387.

Grubenman, P. (2004). Constraining the Leviathan: An internationl comparison of the effects of people empowerment on local government size, Disposable Household: Income local development. <http://www.pam.usc.edu/volume4/htm>.

Guess, G.M. Loehr, W.(1997). Martinex-Vazques, J. Fiscal decentralization: An methodology for case studies. CAER II Discussion paper No.3. m Jing Jin. and H-F. Zou. (2002). How does fiscal decentralization affect aggregate. national, and subnational government size? Journal of Urban Economics. 52(2), 270-293.

Jin, H., Oian, V., and Weingast, B. (1999). Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, chinese style. <http://ideas.repec.org/p/wop/stanec>.

Loehr, W., and Manasan, R. (1999). Fiscal decentralization and economic efficiency: Measurement and evaloution, CAER 2. discusion paper.38.

<http://www.hiid.harvard.edu/care2/html/content/papers>

Mc Nac, R, and Mrtines-Mazques, J. (2003). Decentralization, goverence, and

<http://www.navy.mil/rmmenab/cv.html>

growth: An emprical analysis. Meloch, J. P., Vaillancourt, F., and Yilmaz, S. (2004). Decentralization or fiscal autonomy? What does really matter? Effects on growth and public sector size in European transition countries. World Bank Policy Research Working Paper 3254.

Otaz, W. (1985). Searching for leviathen: An emprical study. American Economic Review, 75, 748-57.

Persson, T. and Tabellini, G. (1994). Does decentralization increase the size of government? European Economic Review, 38,765-773.

Stein, E. (1999). Fiscal decentralization and government size in Latin America. Journal of Applied Economics. 2(2), 357- 391.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

Analysis of the Impact of Social Factors on Economic Distribution Decisions offering and making of Government in Iran

Hassan Farazmand

Abstract

Few studies have talked socioeconomic decision offering and decision making in Iran, As decision making and decision offering are strongly affected by social institution, hardly empirical and quantity models can explain all aspects of their changes. This paper, thus, examine relation between the process of delegation inside government and increase in social welfare, economic productivity and satisfaction employing content analysis. The results reveals that institution factors have key influence and quality, structured and policy of decentralization and distribution of decision making inside government. A review on laws (constitution, parliament laws, statute, socioeconomic five-year plans, annual budget laws, etc.) suggest that: a: there is a lack of comprehensive structure for distribution making and offering in budget law. b: there is a lack of comprehensive law for political, administrative and geographic decentralization. c: In same cases (i.e. Islamic city councils as part of government) the process of delegation not only is net in decentralization direction but has moved to more centralized and not responsible constitution in government decision making structure.

Key Concepts: Bud jet Decentralization, Law, Delegation, Islamic Councils