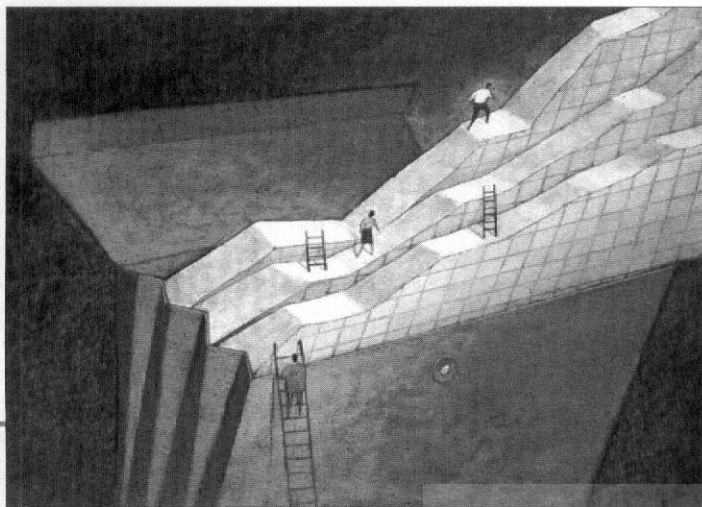


نوشتاری در باب نظام بودجه‌ریزی کشور و عدم تمرکز بودجه‌ای



وظیفه فراموش شده وظیفه بد عمل شده

هادی مهدویان

۱- مقدمه

بسیاری از اقتصاددانان، بویژه اقتصاددانان ساختارگرای جدید، بر این باورند که فرآیند گذر کشورهای در حال توسعه به مرحله توسعه یافتگی مستلزم بازنگری در ساختارها و نهادها و تجدیدنظر در این ساختارها از اشکال سنتی به اشکال نوین است. نوسازی نهادی و ساختاری، به زعم این گروه از اقتصاددانان، حوزه وسیعی از سازمان‌ها، تشکیلات و قوانین و روابط را شامل می‌شود، که غالباً به لحاظ ناهمگونی درجه قوت و ضعف این موانع و مشکلات در هر کشور، اولویت‌های اصلاحی هر کشور در متن جغرافی و سوابق تاریخی - نهادی و حتی وقایع و تصادفات تاریخی هر کشور خاص، معنا و مصداق مشخص پیدا می‌کند. اگرچه این نگاه و تحلیل از جانب بسیاری از منتقدان، هم از بابت پارادایم‌های توسعه و پیشرفت و هم از نظر مفهوم نوسازی و بازنگری، خصوصاً در ابعاد جزئی آن، در معرض چالش قرار دارد، اما دو حوزه از این بررسی مورد اجماع بسیاری از محققان و اقتصاددانان است:

نخستین حوزه مورد اجماع، توسعه نظام مند و هوشمندانه بازارهای مالی است که به قاعده باید دو بازار پول و سرمایه را از بابت تامین مالی کوتاه مدت و بلند مدت توسعه اقتصادی کشور و استقرار یک نظام بهینه تخصیص منابع محدود مالی با نظر به حجم و ساختار نیازها، رفتارهای مالی و پس اندازی فعالان اقتصادی، ابزارها و نهادهای بازار و چگونگی پوشش ریسک

عملیات مالی، مورد نظر قرار دهد. تحولاتی که طی یک دهه اخیر در حوزه‌های مالی و سیاست‌های پولی رخ داده است این باور اقتصاددانان را تقویت کرده است که گذر کشورهای در حال توسعه به مرحله توسعه یافتگی، بدون استمداد، طراحی و اجرا و معماری یک نظام مالی هوشمند در جهت رفع نیازهای مالی توسعه، امکان‌پذیر نیست.

موضوع اساسی دوم به حوزه بازنگری نهادها و ساختارها به نقش و وظایف نوین دولت در لایه‌های مختلف آن مربوط می‌شود. توزیع قانون‌مند وظایف حاکمیتی بین این لایه‌ها و تنظیم روابط میان آنها، و به تبع این امور، احاله و واگذاری و تقسیم وظایف درآمدی/هزینه‌ای بین این لایه‌ها و تنظیم روابط مالی بین سطوح مختلف دولتی، از اهمیت ویژه‌ای در رشد و توسعه موزون اقتصادی کشورها برخوردار است.

۲- تمرکز بودجه‌ای و عدم توازن منطقه‌ای

ایجاد توازن منطقه‌ای در توسعه اقتصادی و فعالیت‌های صنعتی هر کشور و توزیع و واگذاری نقش حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در لایه‌ها و سطوح مختلف حکومتی و جلب مشارکت‌های مردمی، در قالب یک برنامه جامع، از آن بابت دارای اهمیت است که از جابه‌جایی وسیع و مهاجرت‌های ناخواسته جمعیتی، بروز و ظهور تنش‌ها و نارضایتی‌های سیاسی و اجتماعی، و ظهور نابرابری‌ها و محرومیت‌های منطقه‌ای جلوگیری می‌کند. بی‌توجهی و غفلت نسبت

به این آفت‌های رشد و توسعه اقتصادی، خصوصاً در شرایط نرخ رشد بالای جمعیت و مهاجرت‌های وسیع بین منطقه‌ای، در نهایت فرآیند رشد و توسعه صنعتی را به بن‌بست می‌کشاند. طبیعت توسعه صنعتی، خصوصاً در مراحل اولیه این فرآیند، به گونه‌ای است که گرایشی سنگین به سوی تمرکز و تجمع فعالیت‌ها در آن وجود دارد. این موضوع عمدتاً ناشی از ملاحظات رفاهی و کارآیی و بهره‌برداری از مقیاس تولید و بعضاً تجمع عرضه کالاها و عمومی و ساختارهای زیربنایی است. نگاه "از بعدی" به ساختار توسعه صنعتی و اقتصادی ایران در چهار دهه گذشته گویای این مدعا است که چگونه این غفلت و اغماض در نهایت خود را به صورت معضل سنگین ساختاری در حوزه‌هایی مانند مدیریت شهری و محیط زیست متبلور می‌سازد؛ به گونه‌ای که برخورد با ابعاد آن از بابت بزرگی منابع مالی مورد نیاز، کاری سترگ جلوه می‌کند.

بخشی از این عدم توازن منطقه‌ای و ناهماهنگی در توزیع متناسب فعالیت‌ها در سطح جغرافیایی و مناطق مختلف ناشی از نبود چنان برنامه جامعی است که به تمام جنبه‌های توسعه منطقه‌ای پرداخته باشد. این مطلب خصوصاً در کشورهای در حال توسعه مشهود است که اگرچه ملاحظات سیاستی در حوزه برنامه‌های اقتصادی دولت‌ها و ایجاد بسته‌های سیاستی مثبت برای انگیزش فعالیت‌های خصوصی در مناطق محروم وجود دارد، اما در این بسته‌های سیاستی بیشتر به ابعاد مختلف سیاسی و بودجه‌ای از بابت توزیع و انتقال وظایف

دولت، استقرار لایه های حکومتی مناسب در سطح مناطق و نواحی، برقراری ارتباط مطلوب مالی بین آن ها و از همه مهمتر عرضه کالاهای عمومی در این مناطق، توجه کافی مبذول نمی شود. آمایش سرزمین در قالب برنامه های عمرانی پنجساله قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران نمونه گویای این ضعف در نگاه جامع به توسعه منطقه ای است. اگرچه در برنامه های آمایش سرزمین، بسته های سیاستی جذاب برای جلب سرمایه گذاران خصوصی در مناطق محروم، خصوصاً در حوزه موسوم به محور شرق، ارایه گردیده بود، اما همواره این غفلت وجود داشت که استقرار سرمایه های خصوصی بدون سرمایه گذاری عمومی در حوزه زیر بناها و عرضه کالاهای عمومی به عنوان امری مکمل و در شرایط نبود برنامه ای منسجم برای توزیع و انتقال بخشی از وظایف و مسئولیت های دولت در حوزه بودجه ای و غیر بودجه ای، به مناطق و نواحی، بی معنا جلوه می کند. ابعاد فرهنگی و اجتماعی و سیاسی متعدد دیگری در ارتباط با توسعه متوازن مناطق همواره وجود دارد که اهمیت آنها کمتر از انتقال سرمایه های مالی به

این مناطق نیست. در این راه ارائه خدمات عمومی نظیر آموزش، بهداشت، تامین اجتماعی، راه، مخابرات، نظم عمومی و خدمات قضایی و نیز استقرار چارچوب مالی و اداری شفاف در جهت جلب مشارکت مردم در امور مربوط به خود، از اولویت ویژه ای برخوردار است.

بررسی ترتیبات موجود در زمینه ساختارهای حکومتی در سطوح ملی، منطقه ای و محلی و روابط مالی و بودجه ای بین این سطوح دولتی در کشورهای مختلف نشان می دهد که این الگوها جز در مورد تعدادی از کشورهای خاص، محصول بررسی های تفصیلی و تحلیلی توسط کارشناسان علوم اقتصادی و سیاسی نبوده است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ترتیبات حکومتی در سطوح ملی، منطقه ای، و محلی و روابط میان آن ها از بعد مالیه عمومی و فراتر از آن در ابعاد زمامداری، محصول تحولات تاریخی، بلوغ نهادهای محلی، یا حتی تصادفات تاریخی بوده است، به گونه ای که کمتر ملاحظاتی از بابت امکان تصمیم گیری ها به نهادهای مردمی و ملاحظاتی توزیع درآمد، توزیع فعالیت های اقتصادی و واگذاری و توزیع مسئولیت ها و اختیارات به سطوح پائینی حکومت در این ترتیبات مراعات شده است. بسا که اگر آزادی انتخاب برای بسیاری از کشورها در زمینه استقرار سطوح حکومتی و ترتیب روابط بین آنها حاصل می بود، این کشورها ترتیباتی دیگر رانسیب به وضع موجود، برقرار می کردند. ترتیبات حکومتی در کشورهای در حال

توسعه در قالب قوانین موضوعه و اساسی و ترتیبات تاریخی و نهادی غالباً متصلب تر از آن است که حسب شرایط روز از بابت انطباق با نیازهای اقتصادی، تکنولوژیک، ارتباطی و حتی سیاسی و اجتماعی، قابلیت انعطاف و تطبیق لازم را داشته باشند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، حتی در زمان هایی که این تغییرات در سطوح حکومتی از بابت مسائل و مشکلات موجود، لازم و ضروری تشخیص داده می شوند، تغییر در نهادها دشوار و دور به نظر می رسد. اگرچه کشورهای در حال توسعه دارای تجارب طولانی و مثبتی در این زمینه نیستند و بیش از آنچه که تصور می شود بخش هایی از مسائل و مشکلات اقتصادی و اجتماعی آنان در گرو آن است که این ترتیبات و روابط به نحو مطلوب و کارا مورد تعریف و بازبینی واقع شود، اما تجربه های موجود در باره دولت های منطقه ای و محلی و روابط آنان با دولت مرکزی هم در نظام های حکومتی فدرال و هم در نظام های حکومتی متمرکز در کشورهای صنعتی، بسیار وسیع و گسترده است. از همین رو مطالعه تطبیقی این نظام ها می تواند بسیار آموزنده و راهگشا باشد.

نظام مالی کشور از بابت عدم انعطاف در ایجاد عدم تمرکز بودجه ای و واگذاری اختیارات مالی بیشتر به استان ها و مناطق دچار مشکلات فراوان است

۳- ادبیات اقتصادی و عدم تمرکز بودجه ای

آموزه های ادبیات اقتصادی در زمینه عدم تمرکز بودجه ای و واگذاری مسئولیت های درآمدی/هزینه ای بودجه از دولت مرکزی به سطوح پائین تر دولت، روشن و گویاست. "ماسگریو" از دهه ۶۰ و ۷۰ میلادی در آثار متعدد خود و به خصوص در کتاب معروف مالیه عمومی (۱)، علاوه بر نقش و وظایف بودجه ای دولت در زمینه تثبیت، توزیع، و تخصیص، به مباحث عدم تمرکز بودجه ای نیز پرداخته است. وی بر این اعتقاد است که کارایی و رفاه برای جامعه دستاورد عدم تمرکز بودجه ای از طریق واگذاری مسئولیت های هزینه ای و درآمدی بودجه ای، خصوصاً

کشور حاصل شود. به بیان دیگر، افزایش کارایی در تخصیص و اهمیت رسیدن آنچه تخصیص یافته به جامعه هدف، چنان قابل توجه و مزیت های جلب مشارکت های مردمی چنان مطرح است که هرگونه تضعیف در نظام مدیریت کلان و اهداف توزیعی را توجیه می کند. آموزش، بهداشت، مدیریت شهری، حفظ محیط زیست، نظم و امنیت عمومی زمینه های روشن و واضح کالاهای عمومی غیر ملی (منطقه ای و محلی) هستند، که بهبود کارایی هزینه و تخصیص در غیر متمرکز کردن تولید و عرضه آنها بسیار قابل توجه است.

بخش قابل توجهی از معایب واگذاری امور هزینه ای بودجه به دولت های منطقه ای و محلی، خصوصاً در زمینه کنترل بودجه و تامین اهداف تثبیتی بودجه ای، از طریق تدوین و ابلاغ آئین نامه های هزینه ای، کنترل انتقالات بودجه ای و خصوصاً از طریق تعیین محدوده های مالیاتی و سقف های استقراض توسط دولت های منطقه ای و محلی، قابل رفع و اداره است. به هر صورت هر چه سهم بزرگتری از درآمد و هزینه بودجه مشمول عدم تمرکز شود، ضرورت درگیر نمودن دولت های منطقه ای و محلی در سیاست های تعدیل و تثبیت بودجه ای و لذا تعامل وسیع تر با این دولت ها در طول دوره اجرای بودجه، بیشتر می شود. به همین ترتیب به میزانی که اقلام بیشتر و بزرگتری از درآمد/هزینه بودجه مشمول عدم تمرکز می شود، نقش دولت مرکزی در تعیین و تعریف استانداردها و عملیات از محل تخصیص های بودجه ای، پررنگ تر می گردد. تعریف استانداردهای ملی در زمینه های نظیر شبکه های راه و ارتباطات، مخابرات، آموزش عالی، تامین اجتماعی، بیمه بیکاری و حقوق بازنشستگی نمونه های بسیار بارزی هستند که در صورت مشمولیت عدم تمرکز، باید سطوح مسئولیت دولت های منطقه ای و محلی از بابت تامین حداقل سطح استاندارد تعریف شده ملی، به وضوح تبیین شود.

یکی دیگر از زمینه های عدم تمرکز بودجه ای، واگذاری مسئولیت و وظایف تجهیز منابع درآمدی بودجه ای از دولت مرکزی به سطوح پائین تر دولت است. بر اساس یافته های نظری علم اقتصاد هم ملاحظات نظری نقش تثبیتی مالیه دولت و هم ملاحظات توزیع درآمدی بودجه، با واگذاری تمام یا بخش عمده ای از وظایف تجهیز درآمدهای مالیاتی به سطوح پائین تر دولت سنخیت و هماهنگی ندارد. واگذاری این مسئولیت به دولت های منطقه ای/محلی و اختصاص نقش هزینه ای همراه با آن به این سطوح

رفع محرومیت و توجه به توسعه مناطق در اقتصاد ایران از دهه چهل شمسی در قالب برنامه های عمرانی پنج ساله در سه محور مورد توجه بوده است

دولتی، نقش دولت مرکزی را در اجرای وظایف تثبیتی و توزیع درآمدی بودجه ای تضعیف می کند. شکلی از این واگذاری نقش تجهیز درآمدی طی دهه های گذشته در تعدادی از کشورهای صنعتی نظیر آلمان و تعداد زیادی از کشورهای آمریکای جنوبی نظیر برزیل و مکزیک تحت عنوان تسهیم درآمدی ساده یا فزاینده مرسوم گردیده است. به این ترتیب بر مبنای درصد مشخصی که بین دولت مرکزی و دولت های منطقه ای/محلی تفاهم می شود، هر چه دولت های منطقه ای در تجهیز منابع مالیاتی منطقه اهتمام و موفقیت بیشتری داشته باشند، انتقال منابع از بودجه دولت مرکزی به بودجه دولت منطقه ای متناظر انجام خواهد شد. این مشارکت و تسهیم درآمدی می تواند حالت فزاینده هم داشته باشد، به این معنا که در سطوح بالاتر درآمدی سطوح مشارکت دولت مرکزی نیز بالاتر قرار خواهد داشت. اینکه در نهایت در این ترتیبات وظیفه تثبیت بودجه ای چگونه انجام خواهد شد، تجارب موجود گوناگون است. در بعضی مناطق، همانند کشورهای اروپایی وظایف تثبیت بودجه ای تا حدود زیادی در این ترتیبات به مناطق محول می شود، در بعضی کشورها و مناطق (چین، هند، و بعضی کشورهای اروپای شرقی) دولت مرکزی در زمینه وظایف تثبیتی بودجه ای تصمیم گیرنده نهایی تلقی می شود، و در بعضی دیگر مناطق (کشورهای آمریکای جنوبی) وظایف تثبیت بودجه ای دولت در این ترتیبات به صورت جدی مورد عنایت واقع نشده و معلق رها گردیده است.

شکل دیگری از واگذاری وظایف تجهیز منابع مالیاتی، تفکیک و تقسیم منابع مالیاتی بین دولت مرکزی و دولت های منطقه ای/محلی است. ادبیات اقتصادی در زمینه تفکیک و تقسیم منابع بین دولت مرکزی و دولت های منطقه ای/محلی بر این موضوع تکیه دارد که انواع مالیات هایی که متغیر بودن مبنای آن یا رقابت

در زمینه آن یا نظام انگیزشی متبلوردر آن، باعث جابه جایی عمده عوامل تولید و فعالیت های اقتصادی باشد، باید در اختیار دولت مرکزی قرار داده شود. در این زمینه می توان به مالیات بر درآمد و سود، مالیات بر ارزش افزوده، حقوق و عوارض واردات و نیز مالیات بر منابع طبیعی زیرزمینی اشاره کرد که تقریباً در تمام کشورهای دارای نظام غیر متمرکز بودجه ای، در اختیار و انحصار بودجه دولت مرکزی قرار دارد. در زمینه مالیات بر منابع طبیعی، ادبیات اقتصادی بر گونه ای از تسهیم مالیاتی برای جبران خسارت های وارد بر محیط زیست و قایل شدن حقوق مالکانه برای شهروندان حوزه و منطقه برداشت منابع زیرزمینی، تاکید دارد. از آنجا که تحرک نیروی انسانی و خانوارها در بین مناطق مختلف به سهولت و بسیار سهل تر از تحرک فعالیت های اقتصادی و سایر عوامل تولید امکان پذیر و انجام شدنی است، لذا تاکید اساسی بر آن است که مالیات بر درآمد باید منحصرأدر اختیار بودجه دولت مرکزی قرار داشته باشد. می توان تصور کرد که افزایش مقدار و درصد ثابتی بر مالیات درآمد و تخصیص آن به مناطق/نواحی و لذا حفظ و تثبیت یکسان مالیات بر درآمد در تمامی نقاط کشور، اثری بر جابه جایی و تحرک عوامل تولید و نیروی انسانی و خانوارها نداشته باشد و به این ترتیب اثر این افزایش بر تحرک عوامل تولید و فعالیت های اقتصادی در مناطق، خنثی باشد. به هر صورت از آنجا که درآمدهای افراد و خانوارها و فعالان اقتصادی از مناطق و نواحی مختلف خلق و تجهیز می شود، لذا ترتیبات ناظر بر مالیات بر درآمد همواره می باید توسط دولت مرکزی هدایت و کنترل و مدیریت شود. ادبیات اقتصادی و تجربه سایر کشورها در زمینه مالیات های قابل واگذاری به دولت های منطقه ای/محلی بر این تاکید دارد که مالیات فروش، انواع عوارض، مالیات مستغلات، عوارض صدور مجوزهای فعالیت و کسب و سایر انواع کارمزدها، مشروط بر آنکه در سطح ملی یکسان عمل شود، بهترین انتخاب ها در این زمینه است، زیرا که تاثیر ناهنجار در توزیع فعالیت های اقتصادی در سطح ملی بر جای نخواهد گذاشت. تجربه سایر کشورها و نیز یافته های ادبیات اقتصادی در این زمینه بسیار غنی است. تجارب بسیار زیادی نیز وجود دارد که در کشورهای بی توجه به یافته های نظری و تجارب سایر کشورها، اقدام بی مطالعه در زمینه عدم تمرکز بودجه ای منجر به آنچه که از آن به عنوان جنگ مالیاتی یاد شده، گردیده است و این موضوع از طریق گریز شرکت های بزرگ تولیدی در نهایت به فرسایش پایه مالیاتی منتهی شده است.

۵- تجارب ایران در زمینه عدم تمرکز بودجه‌ای

رفع محرومیت از مناطق و توجه به توسعه مناطق در اقتصاد ایران از دهه چهل شمسی در قالب برنامه‌های عمرانی پنج ساله در سه محور آمایش سرزمین، برنامه ریزی منطقه‌ای، و محرومیت زدایی از مناطق عقب مانده، مورد توجه بوده است. برنامه محرومیت زدایی و برنامه ریزی منطقه‌ای در واقع چیزی فراتر از اختصاص منابع مالی در قالب بودجه‌های سالانه برای مناطق و استان‌های مختلف نبوده است. لذا نمی‌توان آن را تحت عنوان عدم تمرکز بودجه‌ای به مفهوم اخص تلقی نمود. اما آمایش سرزمین، که تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، خصوصاً در برنامه‌های چهارم و پنجم عمرانی قبل از انقلاب، پیگیری می‌شد، هدف اصلی را توسعه، توزیع، و آرایش فعالیت‌های اقتصادی به صورت متوازن در پهنه سرزمین و کشور قرار داده بود. آمایش سرزمین، در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، هیچ‌گاه به صورت جدی مورد پیگیری واقع نشد. بخشی از این ضعف و کوتاهی ناشی از گرفتاری‌ها و سر درگمی‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی و خصوصاً دوران جنگ تحمیلی بوده است.

عوارض و کارمزد خدمات منطقه‌ای/محلی (نظیر مالیات مستغلات، عوارض‌های محلی، عوارض و هزینه‌های صدور انواع مجوزها و امثال آن)، به مراتب سهل‌تر و قابل توصیه‌تر از توسعه عدم تمرکز به حوزه کالاهای عمومی ملی و جمع‌آوری مالیات بر درآمد و شرکت هاست. توسعه عدم تمرکز در نظام اجرایی جمع‌آوری مالیات‌ها و انجام هزینه‌ها مستلزم برنامه‌ریزی وسیع ملی در زمینه آموزش نیروی انسانی، استقرار نظام اطلاعاتی جامع، استفاده از تکنولوژی اطلاعات، و ارتقاء سیستم‌های حساسرسی و آئین‌نامه‌های اجرایی است، که می‌باید دولت مرکزی پیشاپیش در این زمینه‌ها اقدام‌های لازم را به عمل آورده باشد.

در ارتباط با هماهنگی و سازگاری استراتژی عدم تمرکز یا فدرالیسم بودجه‌ای با اهداف تثبیتی بودجه در مدیریت کلان اقتصاد ملی، تجارب متفاوتی وجود دارد. شمار فراوانی از کشورهای صنعتی در این زمینه با اهداف و سقف‌های قانونی مشخص برای میزان استقراض دولت‌های منطقه‌ای/محلی دارند و یا اساساً نظام تامین مالی بخش عمومی آن‌ها به نظم و انضباط مالی بازار متکی است، که عدول از آن تقریباً امکان‌ناپذیر

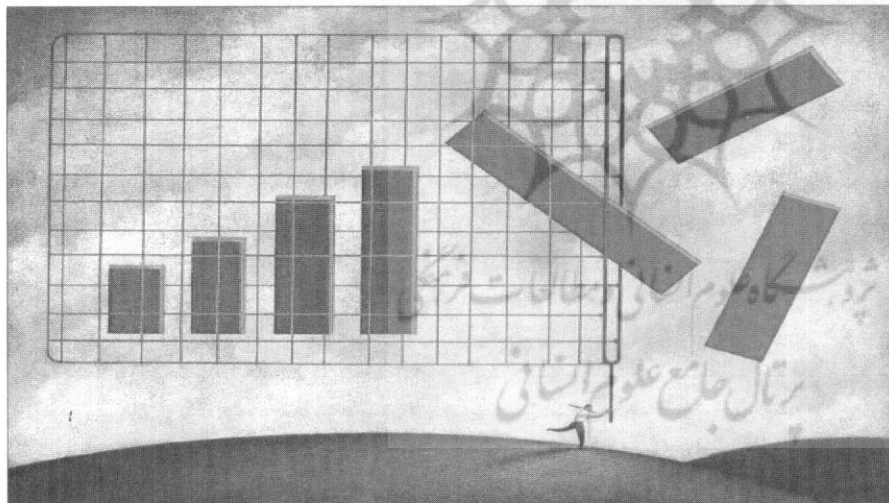
۴- عدم تمرکز بودجه‌ای، انتقالات بودجه‌ای، و نظام اجرایی بودجه

نگاهی به سوابق تجربی عدم تمرکز بودجه‌ای نشان می‌دهد که غالب کشورها در مرحله اول عدم تمرکز، از واگذاری مسئولیت‌های هزینه‌ای در زمینه کالاهای عمومی غیر ملی به دولت‌های منطقه‌ای/محلی آغاز کرده و سپس به مرحله واگذاری مسئولیت‌های درآمدی و مالیاتی وارد شده‌اند. این وضعیت در شرایطی که مسئولیت‌های درآمدی کماکان در حیطه اختیار دولت مرکزی قرار دارد، منجر به بروز کسری بودجه اصطلاحاً عمودی بین دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای می‌گردد، که علی‌القاعده می‌باید از طریق نظامات تسهیم درآمدی یا انتقالات بودجه‌ای از دولت مرکزی به دولت‌های منطقه‌ای جبران شود. روش سهم بندی درآمد مالیاتی بین دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای هم به تفکیک انواع مالیات‌ها و هم در سطح کل مالیات‌های وصولی قابل انجام است و در واقع تجربه‌های موجود در سطح کشورهای مختلف حاکی از وجود هر دو صورت آن است.

روش دیگر تامین کسری بودجه‌های منطقه‌ای از طرف دولت مرکزی، روش انتقالات عمودی از بودجه دولت مرکزی به بودجه دولت‌های منطقه‌ای است. در این زمینه معمولاً سه گونه انتقالات عمودی بودجه‌ای قابل تصور است:

- انتقالات بودجه‌ای عام بر اساس معیارهای کلی نظیر جمعیت، درآمد، مشارکت در تجهیز منابع دولت مرکزی و امثال آن؛
- تخصیص انتقالات برای اهداف خاص است، که غالباً از یک مجموعه معیارها و اهداف سیاستی ملی پیروی می‌کند؛

- و انتقالات موسوم به رفع محرومیت یا یکسان‌سازی درآمدهای مناطق که بر اساس معیارهای محرومیت و برخورداری به مناطق مختلف اختصاص داده می‌شود. یکی دیگر از زمینه‌های عمده عدم تمرکز و فدرالیسم بودجه‌ای به نظام اجرایی متمرکز/غیرمتمرکز بودجه در حوزه تجهیز منابع درآمدی و انجام هزینه‌های بودجه مربوط می‌شود. ظاهراً ادبیات اقتصادی در این زمینه سکوت کرده است، اما توجه به جنبه‌های اجرایی، نیروی انسانی، نظام اطلاعاتی و ابعاد نظارتی و کنترلی این نظام اجرایی از چنان اهمیتی برخوردار است که بی‌توجهی بدان می‌تواند ناهنجاری‌های وسیعی در توزیع فعالیت‌های اقتصادی و جابه‌جایی عوامل تولید ایجاد کند. به یقین ایجاد عدم تمرکز در نظام اجرایی در حوزه کالاهای عمومی غیر ملی و جمع‌آوری مالیات‌ها،



اما بخش دیگری در سال‌های بازسازی پس از جنگ تحمیلی به طور قطع ناشی از غفلت مسئولان و برنامه‌ریزان بوده است. در هر صورت، همان‌طور که تاکید شد، ضعف عمده در برنامه‌های آمایش سرزمین، نادیده گرفتن موضوع تدارک کالاهای عمومی و نقش مکمل عرضه خدمات دولتی به عنوان ضرورت، همراه با توزیع فعالیت‌ها در سطح مناطق و استان‌ها بوده است. به عبارت دیگر، برای توزیع مناسب فعالیت‌ها در پهنه سرزمین و فضا ضرورت داشت که موضوع عدم تمرکز

است. تجربه‌های موجود در خصوص پاره‌ای از اقتصادهای در حال ظهور، به ویژه کشورهای آمریکای جنوبی، نیز بیانگر آن است که هماهنگی و گفتگو و همکاری بین دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای/محلی در زمینه تدوین و اجرای بودجه نقش عمده‌ای در تامین اهداف تثبیتی بودجه ایفا می‌کند، گرچه در مدیریت بودجه‌ای تعدادی از اقتصادهای در حال ظهور اساساً ضرورت نقش تثبیتی بودجه به میزان کافی مورد عنایت واقع نشده است.

بودجه‌ای و عرضه کالاهای عمومی به گونه‌ای در هر دو بخش هزینه‌ها و درآمدهای مالیاتی و اعطای اختیارات بیشتر به استان‌ها و مناطق مورد نظر قرار می‌گرفت. این موضوعات تا زمان تدوین قانون شوراها در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ به صورت جدی مورد عنایت واقع نشد.

فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دولت و مجلس را مکلف ساخته است که برای واگذاری امور به مردم و جلب مشارکت‌های مردمی در ارائه خدمات عمومی، زمینه برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر و شهرستان، بخش و روستا فراهم نمایند. مواد یکصد و یکصد و ششم قانون اساسی به موضوع چگونگی تشکیل و وظایف شوراها پرداخته است و برای شوراها بیشتر نقش نظارتی و تابعیت از حکومت مرکزی قائل شده است. به نظر می‌رسد نقش شوراها در تصمیمات مالی و ایجاد درآمد و عدم تمرکز بودجه‌ای و مالی به سایر قوانین موجود محول شده است. قانون انتخابات شوراهای در سال ۱۳۷۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بر اساس قانون مزبور، شوراها اختیارات محدودی در جهت وضع درآمدهای جدید برای حوزه‌های انتخابی مورد نظر دارند، اما مطلب عمده آنکه در قانون شوراها نظام درآمد/هزینه‌ای منسجمی در حوزه فعالیت شوراها دیده نشده است و حوزه عملیات مالی شوراها به قوانین و مقررات جاری و بودجه‌ای کشور محول گردیده است. به همین دلیل اگرچه شروع کار شوراها به عنوان یک نقطه عطف در نظام مدیریتی کشور سرآغازی بر مشارکت مستقیم مردم در اداره امور مربوط به خودشان محسوب می‌شود، اما این آغاز سرمنشاء تغییراتی عمده در نظام بودجه‌ریزی کشور، خصوصاً از بابت واگذاری و انتقال اختیارات درآمدی از مرکز به مناطق و ایجاد نوعی عدم تمرکز بودجه‌ای، و به ویژه در شهرهای بزرگ و متروپل، نگردیده است. هم اکنون نیز گرچه شوراها از اختیارات محدودی در ارتباط با اخذ عوارض و مالیات‌های جدید برخوردارند، اما شاید بتوان عدم کارایی شوراها را در مدیریت امور شهرهای بزرگ، بخصوص تهران، با وضوح بیشتری شاهد بود. موضوع آلودگی محیط‌زیست، بی‌سروسامانی ترافیک، بی‌نظمی در ساخت و سازهای شهری، انکاء شهرداری‌های شهرهای بزرگ به منابع درآمدی ناپایدار معطوف به بی‌انضباطی در ساخت و ساز، نظیر فروش تراکم و اضافه تراکم، در شرایط فعلی به همان شدت و حدت در تهران و شهرهای بزرگ مطرح است، که در گذشته مطرح بوده است. موضوع عدم تمرکز بودجه‌ای به گونه‌ای که از یکسو

هرچه سهم بزرگتری از درآمد و هزینه بودجه مشمول عدم تمرکز شود، ضرورت درگیر نمودن دولت‌های منطقه‌ای و محلی در سیاست‌های تعدیل و تثبیت بودجه‌ای بیشتر می‌شود

اختیار و منابع مالی بیشتری در اختیار استان‌ها و مناطق محروم قرار گیرد تا بر مبنای آن نسبت به رفع محرومیت‌ها و عقب ماندگی‌های تاریخی چیره شوند و از طرف دیگر، و به همان میزان مهم و پر اهمیت، اختیار وسیع تری در تجهیز منابع مالی و مدیریت شهری در اختیار مسئولین کلان شهرهای کشور قرار گیرد، همواره از تکالیف و وظایف بلافاصله دولت به حساب می‌آمده است. اگر چه از سال‌های پایان جنگ تحمیلی عراق و آغاز برنامه‌های پنج ساله توسعه این فرصت و امکانات و منابع مالی آن تا حدودی برای دولت‌ها فراهم بود که نسبت به وضعیت استان‌های محروم و بی‌سامانی کلان شهرها تصمیمات عاجلی اتخاذ کنند، اما رجوع به این تکلیف‌ها تا انتخابات ریاست جمهوری سال گذشته تعویق افتاد. آقای دکتر احمدی نژاد در انتخابات ریاست جمهوری دوره نهم به نحو مطلوبی از این واقعیت بهره برد و در یک سال و چند ماه گذشته در سفرهای استانی حجم قابل توجهی منابع بودجه‌ای، منابع بانکی، و وجوه صندوق مازاد ارزی را به استان‌های مختلف اختصاص داده است. منابعی که طی پانزده ماه گذشته به مناطق و استان‌ها اختصاص یافته، ممکن است نسبت به کل بودجه انبساطی دولت در شش ماهه دوم سال گذشته و سال جاری، فوق‌العاده‌ای نبوده باشد، زیرا این انبساط به بهای سنگین از دست رفتن نقش تثبیتی بودجه، فشار بر نقدینگی و ضرورت تعدیل تورمی آتی حاصل شده است. همین ارزیابی نیز در زمینه فشار به منابع بانکی و فرسایش صورت‌های مالی و سلامت مالی بانک‌ها قابل تعمیم است و در مورد بانک‌ها نیز آثار منفی این فشار در فاصله زمانی بلندتر بروز و ظهور خواهد داشت. به هر صورت اگرچه تاثیر مثبت و

بلافاصله این سیاست را نمی‌توان در بعضی استان‌های محروم و عقب مانده نادیده گرفت، اما این سیاست را نمی‌توان سیاستی پایدار و معطوف به ایجاد عدم تمرکز و اعطای اختیارات بیشتر به استان‌ها و مناطق تلقی نمود. نظام مالی کشور از بابت عدم انعطاف در ایجاد عدم تمرکز بودجه‌ای و واگذاری اختیارات مالی بیشتر به استان‌ها و مناطق دچار مشکلات فراوان است. از طرف دیگر قانون شوراها و سایر قوانین کشور از بابت توزیع نقش حاکمیتی دولت بین لایه‌های مختلف حکومتی و تفکیک کالاهای عمومی در سطح ملی و منطقه‌ای/محلی، و نیز ارتباط این قوانین با نظام مالی عمومی و بودجه‌ای کشور دچار ضعف و کمبودهای بسیار است. تجارب موجود حاکی که نظام‌های حکومتی متمرکز در مقابل نظام‌های غیر متمرکز و فدرال موفقیت‌های کمتری در ایجاد عدم تمرکز مالی و بودجه‌ای و لذا توسعه مناطق در مقابل توسعه مرکز داشته‌اند. اما همین میزان موفقیت نسبی نیز در گرو تعامل و هماهنگی و انتقال و واگذاری بخشی از اختیارات و وظایف دولت مرکزی به مناطق و استان‌ها و همراه آن ایجاد نوعی عدم تمرکز بودجه‌ای است. همانطور که در سایر زمینه‌های مشابه اتفاق افتاده، شناخت این ضرورت به خودی خود نه چندان واجد اهمیت است که جزئیات و چگونگی مربوط به طراحی این عدم تمرکز مهم و کلیدی تلقی می‌شود. تجربه‌های کشورهای در حال توسعه در این زمینه‌ها بسیار محدود است و بعضاً از بابت هدفمندی وضعیت موجود یا طرح‌های مورد نظر در تامین کارایی، رشد و توسعه اقتصادی، تامین عدالت اجتماعی، توازن منطقه‌ای، تثبیت اقتصادی با اهمیت تلقی نمی‌شوند. بررسی این موضوع مستلزم مطالعه‌ای تطبیقی از وضعیت کشورهای صنعتی و شماری از اقتصادهای نوظهور است که در این عرصه تجارب موفق داشته‌اند. پیچیدگی و هزینه‌های مطرح در این زمینه چندان فراوان و گزاف است که استفاده از رهیافت آزمون و خطا و رهیافت‌های پراگماتیستی بدون مطالعات نظری را خالی از فایده می‌سازد. ●

منابع و ماخذ:

- 1- Musgrave, R.A.; 1959, The Theory of Public Finance; a Study in Public Economy, New York, Mc Graw - Hill
- 2- Tanzi, V.; 1992, Fiscal Policies in Economies in Transition, IMF Publication
- 3- Ter Minassian, T.; 1997, Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF publication