

## تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

اسداله فرزین‌وش\*، مهدی صادقی شاهدانی\*\* و محمد غفاری فرد\*\*\*

در مطالعات اقتصادی، نظریه‌های تمرکززدایی مالی در راستای افزایش بهروری و کارایی دولت‌ها و گسترش تعادل و توازن منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفته است و آن را به عنوان یکی از ابزارهای اساسی گذار به اقتصاد مبتنی بر بازار در کشورهای در حال توسعه معرفی می‌کنند. در این مقاله عملکرد اقتصادی تمرکززدایی مالی و نحوه تأثیر آن بر متغیرهای اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است. علی‌رغم انتقاد به اجرای سیاستهای تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، بیشتر اقتصاددانان منطقه‌ای به‌طور ضمنی تأثیر تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی را به رسمیت شناخته‌اند و نشان داده‌اند که تمرکززدایی مالی از طریق تأثیر مثبت بر کارایی اقتصادی، برابری توزیع منابع بین مناطق، ثبات کلان اقتصادی و تقویت حکومت دموکراتیک محلی، رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد.

**واژه‌های کلیدی:** تمرکززدایی مالی، رشد اقتصادی، ثبات کلان اقتصادی، توزیع منابع عمومی، حکومت دموکراتیک.

### 1. مقدمه

در دهه‌های اخیر بررسی علمی و تجربی در زمینه ارتباط بین تمرکززدایی مالی و رشد اقتصادی در راستای کاهش تصدی‌گری دولت‌های مرکزی در بین اقتصاددانان مورد توجه قرار گرفته است. این رابطه توسط بسیاری از اقتصاددانان توسعه و بخش عمومی در سطح بین‌المللی بررسی شده است،

\* دکتری اقتصاد- دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران

\*\* دکتری اقتصاد- دانشیار دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)

\*\*\* دانشجوی دکتری علوم اقتصادی دانشگاه امام صادق (ع)- کارشناس معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی

رئیس‌جمهور

به نحوی که نظریه‌های تمرکززدایی، ایجاد و گسترش مشارکت مدیریت منطقه‌ای در روند تصمیم‌گیریهای منطقه‌ای به منظور پی‌ریزی توسعه‌ای درون‌زا و پایدار در مناطق محلی مورد تأکید قرار گرفته است. تمرکززدایی، روشی از مدیریت و حکومت است که در آن اقتدار تصمیم‌گیری و اجرای امور عمومی محلی در اختیار نهادهای محلی قرار می‌گیرد. در چارچوب تمرکززدایی اداری و فنی، تمرکززدایی مالی به منظور اجرای فعالیت‌های محلی معنی می‌یابد. اگر مقام محلی از اختیارات مالی مناسب برخوردار نباشد فرآیند تمرکززدایی به نتیجه لازم نمی‌انجامد. نحوه تأمین مالی فعالیتهای محلی از طریق منابع درونی و بیرونی همراه با توانایی تصمیم‌گیری در زمینه چگونگی هزینه کردن آن منابع، میزان تمرکززدایی را نشان می‌دهد.

در این تحقیق توجه به تمرکززدایی مالی و نحوه تأثیر آن بر رشد اقتصادی در مطالعات و تحقیقات علمی و کاربردی اقتصاد مدنظر است. سؤالی که مطرح می‌شود آن است که آیا تمرکززدایی مالی افزایش کارایی اقتصادی و ثبات کلان اقتصادی را به همراه دارد؟ آیا تمرکززدایی مالی به توزیع عادلانه منابع عمومی و برگزاری حکومت دموکراتیک محلی منجر می‌شود؟ در این مقاله ابتدا تعاریف و مفاهیم انواع تمرکززدایی بیان می‌شود. در بخش دوم، تمرکززدایی مالی و تأثیر آن بر کارایی اقتصادی بسط داده می‌شود. در سومین بخش، تمرکززدایی مالی و توزیع منابع عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش چهارم، تمرکززدایی مالی و ثبات کلان اقتصادی بررسی و تحلیل می‌شود. در بخش پنجم، تمرکززدایی مالی و عملکرد آن بر حکومت دموکراتیک ارزیابی شده و در پایان تجربه تمرکززدایی در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## 2. مفهوم تمرکززدایی

در نظریه‌های اقتصادی، تمرکززدایی عبارت است از انتقال مسئولیت و وظایف برنامه‌ریزی، مدیریت و گردآوری و تخصیص منابع از سوی دولت و سازمانهای مرکزی به واحدهای منطقه‌ای، وزارتخانه‌ها، واحدهای رده‌پایین در سطوح مختلف دولت، شرکتهای دولتی نیمه‌مستقل، مقامات مسئول محلی و سازمانهای غیر دولتی<sup>1</sup>.

نوع تمرکززدایی بسته به میزان انتقال قدرت و آرایش نهادی که در تمرکززدایی مورد استفاده قرار می‌گیرد، تعیین می‌شود. دامنه تمرکززدایی می‌تواند از واگذاری اختیارات اجرایی روزمره تا واگذاری قدرت جهت انجام وظایف خاص متغیر باشد. بنابراین از جهت انتقال

## تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

اختیارات به واحدهای محلی جهت برنامه‌ریزی و اجرا می‌توان چهار نوع تمرکززدایی را تعریف کرد: تراکم‌زدایی<sup>۱</sup>، تفویض اختیار<sup>۲</sup>، واگذاری قدرت<sup>۳</sup> و سپردن امور به بخش خصوصی<sup>۴</sup>. تراکم‌زدایی عبارت از واگذاری بخشی از مسئولیتها و اختیارات اداری به سطوح پایین‌تر در درون وزارتخانه‌ها می‌باشد. بر این اساس، تراکم‌زدایی منجر به انتقال بخشی از قدرت به کارمندان محلی می‌شود تا بتوانند پروژه‌ها را مستقل پیاده نمایند یا دستورالعمل‌های دولت مرکزی را با شرایط محلی تطبیق دهند. (تقی رضویان، 1383)

تفویض اختیار فرم دیگری از تمرکززدایی است که در این حالت دولت مرکزی مسئولیتهای مدیریت و وظایف مشخصی را به سازمانهایی که خارج از ساختار بروکراسی جاری بوده و تنها به‌طور غیرمستقیم توسط دولت کنترل می‌شوند واگذار می‌نماید ولی به هر حال مسئولیت نهایی آن وظایف بر عهده دولت مرکزی باقی می‌ماند و انتقال و تفویض اختیار از واگذارکننده اختیار، سلب مسئولیت نمی‌کند.

واگذاری قدرت نیز به معنی انتقال کارکردها یا اختیارات تصمیم‌گیری از دولت مرکزی به دولتهای محلی می‌باشد و در این فرآیند واحدهای دولتی محلی به صورت خودمختار و مستقل عمل نموده و از نظر قانونی از دولت مرکزی مجزا می‌باشند. مقامات مرکزی تنها کنترل غیرمستقیم و آن هم به‌صورت مشاور بر این واحدها دارند. این واحدهای محلی عموماً دارای محدوده جغرافیایی معینی هستند و اجرای وظایف واگذار شده را بر عهده دارند.

بعضی از دولتها به‌طور کلی بار مسئولیت بسیاری از وظایف را از دوش خود برداشته و آن را به سازمانهای داوطلب و یا شرکتهای خصوصی می‌سپارند. در برخی موارد دولتها مسئولیت را به سازمانهای شبه‌دولتی نظیر انجمن‌های ملی، تجاری و صنفی، شرکتهای تعاونی، احزاب سیاسی و مذهبی واگذار می‌نمایند. این سازمانها مسئولیت صدور، تنظیم برنامه‌ها و نظارت بر فعالیت اعضای خود را در انجام وظایفی که قبلاً به‌وسیله دولت اجرا یا تنظیم می‌گردید، به عهده دارند و دولت طرح تمرکززدایی را از طریق انتقال مسئولیتهای خویش در امور چون ارائه خدمات به بخش خصوصی اجرا می‌نماید. بنابراین انواع تمرکززدایی یاد شده، فرآیندهایی هستند که بر مبنای آن دولتهای مرکزی اثربخشی و قابلیت انعطاف خود را از طریق اداره‌های منطقه‌ای و محلی در ارائه خدمات دولتی و عمومی افزایش می‌دهند. اما نوع دیگری از تمرکززدایی، تمرکززدایی مالی است

- 
1. Decentralization
  2. Delegation
  3. Devolution
  4. Privatization

که به معنی انتقال قدرت تصمیم‌گیری نسبت به ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولتهای منتخب محلی می‌باشد. انگیزه مهم در تمرکززدایی مالی، ایجاد پتانسیل لازم برای بهبود عملکرد بخش عمومی در اقتصاد می‌باشد. نظریه‌های تمرکززدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی به خصوص کالاها و خدمات عمومی محلی که بر اساس نیاز تهیه می‌شود، ارائه شده است به نحوی که اعمال سیاستهای تمرکززدایی مالی، افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت. در بخشهای بعدی آثار تمرکززدایی مالی بر اقتصاد مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### 3. تمرکززدایی مالی و کارایی اقتصادی

ایده اساسی در برنامه تمرکززدایی مالی مبتنی بر چهار فرض مکمل است: نخست، یک ساز و کار تصمیم‌گیری جمعی وجود دارد که نسبتاً کاراست و حکومت مرکزی و دولتهای محلی به این ساز و کار باور دارند به گونه‌ای که تصمیمات مربوط به تخصیص منابع بر طبق سلايق رأی‌دهنده‌ها اتخاذ می‌گردد. دوم، دولتهای محلی در تطبیق سلايق رأی‌دهنده‌ها با تصمیمات خود ماهرترند زیرا قادرند مجموعه سیاستی درآمد-مخارج خود را به گونه‌ای تغییر دهند که منطبق بر سلايق و ترجیحات رأی‌دهنده‌ها باشد. سوم، جابه‌جایی جمعیت تضمین می‌کند که مصرف‌کنندگان خودشان را براساس مجموعه سیاسی درآمد-مخارج دولتهای محلی تنظیم می‌کنند. چهارم، رقابتهای منطقه‌ای متضمن آن است که دولتهای محلی کالاهای عمومی محلی را به‌طور کارا تأمین می‌کنند. پس اگر قرار است تخصیص کاملاً کارای منابع درون یک نظام غیرمتمرکز محقق شود خانوارها باید کاملاً قادر به جابه‌جایی بوده و به‌طور کارا در مناطق توزیع گردند تا سلايق و ترجیحات آنها کاملاً تأمین شود. (اوآتس، 1993)

بنابراین بر اساس فروض فوق دو نوع کارایی فنی و تخصیصی در قبال اجرای سیاستهای تمرکززدایی مالی قابل حصول است.

اوآتس (1972) خاطرنشان ساخته که همه کالاهای عمومی ویژگیهای یکسانی به لحاظ قلمرو و پوشش جغرافیایی ندارند. بعضی از آنها به کل جامعه سرویس می‌دهند و پاره‌ای فقط به مناطق خاص اختصاص دارند و مناطق نوعاً سلايق نامتجانسی نسبت به هم دارند، لذا اگر قرار است

## تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

عرضه کالاهای عمومی به حداکثر رفاه هر منطقه بیانجامد باید به‌طور سفارشی ویژه هر منطقه ارائه شود. اگر حکومت مرکزی نتواند تغییرات لازم را متناسب با ذائقه هر منطقه ایجاد کند تأمین کالاهای عمومی غیربهبینه خواهد شد و تمرکززدایی مالی می‌تواند به بهبود کارایی تخصیصی بیانجامد.

در خصوص میزان بهبود کارایی حاصل از تمرکززدایی مالی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه منازعه زیادی مطرح می‌شود. مدل‌های دموکراتیک غربی برای واگذاری مخارج به‌علت فقدان ساز و کارهای رأی‌دهی و اکراه حکومت‌های مرکزی برای برداشتن کنترل روی اختیارات مقامات محلی در تأمین درآمد و نیز پاسخگویی این مقامات به نحوه هزینه کردن درآمدها لزوماً در کشورهای در حال توسعه جواب نمی‌دهد.

دولت‌های محلی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار اغلب ظرفیت نهادی لازم برای بهره‌برداری از نتایج مثبت تمرکززدایی مالی را ندارند. تمرکززدایی در بیشتر مواقع به مشارکت بیشتر لایه‌های مختلف مقامات محلی می‌انجامد که نخبگانی حاکم ممکن است اجازه ندهند که افراد بیشتری مناصب حاکمیتی را تصرف کنند.

در این صورت تمرکززدایی در خصوص ارتقاء کارایی تخصیصی بسیار کمتر از میزان پیش‌بینی شده آن صورت می‌گیرد زیرا اکثریت مردم قادر به اظهار تمایلات و سلیاق خود نخواهند بود. البته همه این مسائل نمی‌تواند نتایج مثبت تمرکززدایی مالی در جهت بهبود کارایی تخصیصی را کاملاً زیر سؤال ببرد. حتی با وجود محدودیت‌های نهادی، اجرای برنامه‌های تمرکززدایی مالی می‌تواند به افزایش کارایی تخصیصی بیانجامد.

علاوه بر این، این فرض که حکومت‌های مرکزی در تشخیص تغییرات تمایلات مردم کارایی کمتری دارند مورد خدشه قرار گرفته است زیرا اغلب معتقدند که در بسیاری از کشورهایی که حکومت مرکزی وجود دارد این نمایندگان دولت مرکزی هستند که نیاز مناطق را برآورده می‌کنند. توسعه سریع فناوری ارتباطات و کاهش هزینه‌های آن، گزارش سریع و پاسخ‌دهی فوری به رأی‌دهندگان محلی را ممکن می‌سازد.<sup>۱</sup>

اداره‌های دولت مرکزی می‌توانند هماهنگی لازم بین دولت‌های محلی و نیز تولید کالاهای عمومی را برقرار کنند که این امر به سبب آثار مثبت تمرکززدایی میسر است. با وجود این استدلال، مسئله مهم این نیست که آیا دولت مرکزی اطلاعات بیشتری دارد بلکه این است که آیا

---

1. Tanzi (1996)

دولت مرکزی انعطاف‌پذیری کافی در اصلاح تصمیمات خود در خصوص تأمین کالاهای عمومی در مناطق مختلف را داراست یا خیر؟

اداره‌های دولت مرکزی در برخی مواقع تقاضای محلی را بزرگ جلوه می‌دهند تا قدرت یا اهمیت خود را افزایش دهند. یک مسئله انگیزشی نیز این است که اداره‌های دولت مرکزی که در مناطق مختلف کشور مستقر هستند، در مقابل دولت مرکزی مسئول‌اند و نه در قبال دولت محلی. وقتی بین نیازها و تمایلات منطقه و اهداف دولت مرکزی تعارض پیش می‌آید این اداره‌ها بیشتر طرف دولت مرکزی را می‌گیرند زیرا آنها توسط دولت مرکزی به کار گماشته شده و به آن دولت پاسخگو هستند.

می‌توان گفت اختلاف درآمدها و نه اختلاف تمایلات در کشورهای در حال توسعه عامل مهم‌تر تعیین میزان کارایی تخصیصی است. پرودهوم<sup>1</sup> (1995) می‌گوید توسعه‌نیافتگی ساز و کارهای رأی‌دهی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار گاهی مانع اظهار تمایلات مردم شده و دولت‌ها در تعیین نوع کالاهای عمومی بیشتر تغییرات درآمدهای مردم را مدنظر قرار می‌دهند. اگر این گفته صحیح باشد چنانچه دولت‌های محلی در مقایسه با دولت‌های مرکزی در تشخیص تغییرات درآمدی مردم و در نتیجه تغییر تقاضای ایشان برای کالاهای عمومی موفق‌تر باشند باز می‌توان به نتایج مثبت بهبود کارایی تخصیصی ناشی از تمرکززدایی چشم امید داشت حتی اگر تمایلات مردمی اهمیت نداشته باشد. در صورتی که الگوی هزینه کردن دولت مرکزی از الگوی هزینه کردن دولت محلی بسیار متفاوت باشد، همچنان می‌توان به نتایج مثبت تمرکززدایی برای بهبود کارایی تخصیصی امید داشت. مثلاً اگر دولت مرکزی دنبال پروژه‌های تشریفاتی باشد و از نیازهای اساسی بهداشتی و آموزشی مردم غفلت کند تمرکززدایی بنا به فرض اینکه دولت‌های محلی بسته در آمد، مخارج متفاوتی داشته باشند می‌تواند به بهبود کارایی تخصیصی کمک کند. باید پذیریم که مدل‌های دموکراتیک و آگذاری نمی‌تواند لزوماً کارایی یکسانی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار نسبت به کشورهای توسعه‌یافته داشته باشد زیرا محدودیتهای نهادی در کشورهای گروه اول وجود دارد. اما میزان اثربخشی آنها در هر کشور متفاوت است زیرا سطوح محدودیتهای نهادی در هر کشور متفاوت است و در نتیجه بهبود کارایی تخصیصی بالقوه ناشی از تمرکززدایی مالی متفاوت خواهد بود. به‌طور خلاصه در ظاهر اجماعی وجود دارد که تمرکززدایی بر کارایی تخصیصی اثر دارد اما میزان اثر، مورد بحث است. در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار این اثر کمتر است.

## تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

اکنون به موضوع بحث انگیزتر رابطه تمرکززدایی مالی و کارایی فنی می‌پردازیم. این موضوع به اندازه موضوع قبلی بحث نشده است ولی موضوع مهم‌تری است. اگر آزادسازی مالی بر کارایی فنی اثر معنی‌داری داشته باشد اثر غیرمستقیم آن روی رشد اقتصادی خواهد بود. افزایش کارایی فنی به معنی تولید با هزینه کمتر یا افزایش مقدار تولید با میزان مشخصی از نهاده‌هاست. اگر دولتهای محلی بر روی رویه پایین‌تری از تولید باشند تمرکززدایی می‌تواند به کاهش کمیت یا کیفیت تولید کالاهای عمومی انجامیده و رشد اقتصادی را کند، کند.

کارایی فنی بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار اخیراً مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته است. زلانگ و زون<sup>1</sup> (1998) اثر مخارج عمومی بین بخش و درون لایه‌های مختلف دولت را بر رشد اقتصادی چین آزموده و دریافتند تمرکززدایی مالی با رشد استانی رابطه معکوس دارد. همچنین انواع مختلف مخارج، آثار متفاوتی بر رشد اقتصادی داشته است.

آثار کارایی فنی و رابطه آن با درآمدزایی بخش عمومی به میزان زیادی در مطالعات مغفول واقع شده است. البته بحث زیادی روی اعمال ابزارهای مالیاتی در سطوح مختلف دولت شده اما رابطه بالقوه بین اندازه دولت و کارایی فنی مالیاتهای مختلف مطالعه نشده است. شاید این دولتها بهتر بتوانند بعضی از مالیاتها مانند مالیات بر دارایی را مدیریت کنند از طرف دیگر دولتهای محلی بهتر می‌توانند بعضی از مالیاتهای دیگر مانند مالیات بر ارزش افزوده را مدیریت کنند زیرا پیچیدگی و آثار آن مستلزم کاربرد رویه یکسانی در مناطق مختلف کشور است. آنچه باید آزمون شود بررسی آثار کارایی فنی وضع این مالیاتها بر لایه‌های مختلف دولت و نحوه تأثیر ترکیبهای مختلف انواع مالیاتها در سطوح و لایه‌های مختلف دولت بر رشد اقتصادی است.

باید استدلال کنیم اگر ترکیب مخارج و درآمدها در سطح ملی بر رشد اقتصادی اثر دارد پس ترکیب مخارج و درآمدها در لایه‌های مختلف دولت نیز بر رشد اقتصادی اثر دارد. اگر یک نوع مخارج در لایه‌ای از لایه‌های دولت بر رشد اثر مثبت دارد احتمالاً با توجه به کارایی نسبی، لایه یا سطح دیگری از دولت نیز می‌تواند بر رشد اثر مثبت داشته باشد. به عنوان مثال، اگر آموزش و پرورش بر رشد اثر مثبت دارد پس این مخارج در لایه‌های مختلف دولت می‌تواند اثر مثبت بر رشد اقتصادی داشته باشد، بنابراین اگر مدیریت مخارج آموزش و پرورش به واحدهای محلی واگذار شود شاید این مخارج به تقویت کارایی فنی و تخصیصی و در نهایت به افزایش رشد اقتصادی منجر شود و عکس آن، انواع خاصی از سرمایه‌گذاریهای زیربنایی مانند حمل و نقل بین

---

1. Zlang and Zon

#### فصلنامه پژوهشها و سیاستهای اقتصادی شماره 49

شهری شاید به طور مؤثرتر توسط دولت مرکزی اجرا گردد زیرا می تواند اثر خارجی مثبت کالاهای عمومی را درونی سازد و تمرکززدایی این مسئولیت می تواند به کاهش کارایی فنی و تخصیصی بیانجامد که به معنی کاهش نرخ رشد اقتصادی است.

در مدلهایی که رابطه بین تمرکززدایی مالی و رشد اقتصادی بررسی می شود اغلب اثر بالقوه تمرکززدایی مالی بر کارایی فنی نادیده گرفته شده است.<sup>1</sup>

در اغلب این مطالعات، مخارج عمومی در لایه های مختلف مشابه در نظر گرفته شده است. بعضی اثر یک دلار از مخارج در سطح ملی را با همین اثر در سطح محلی یکسان دیده اند. این فرض مهم به طور معنی داری نتایج مثبت تمرکززدایی مالی بر کارایی فنی (و نیز کارایی تخصیصی) را خنثی می سازد. مطالعات دیگر (لین و لیو، 2000) که به نتایج مثبت تمرکززدایی مالی بر کارایی فنی پرداخته اند اثر جداگانه تمرکززدایی بر کارایی فنی را نادیده گرفته و صرفاً فرض کرده اند که اثر کارایی فنی توسط ضریب تخمین خورده تمرکززدایی مالی پوشش داده می شود. این فرض که هر لایه از دولت بر روی رویه یکسانی از تولید عمل می کند فرض فوق العاده قوی ای است و این فرض مشخصاً برای کشورهای در حال توسعه و در حال گذار تردید آمیز است.

نکته مهم تمرکززدایی مالی که منجر به فزونی کارایی تولیدکننده می شود آن است که این امور موجب تجارب و ابداعات جدید در تأمین کالاها و خدمات عمومی می گردد. دولتهای محلی در بسیاری از کشورها در صف مقدم خصوصی سازی خدمات عمومی بوده اند. تمرکززدایی مالی به این دولتها اجازه می دهد به عنوان آزمایشگاه اصلاحات در سیاستهای ملی مورد استفاده قرار گرفته و هر سیاست جدید پس از آزمون در سطح کوچک براساس نیازها و تمایلات هر منطقه، بومی شود.

اگر شهروندان یک دولت محلی توان اجرایی مقامات محلی خود را در مقایسه با دیگر مناطق، مناسب تشخیص دهند، فشار برای اجرای برنامه های گسترده تر موجب بهبود و افزایش رفاه مردم می شود.<sup>2</sup>

---

1. نث و پوراهیت (Nath and Purahit, 1995)، پانیزا (Panizza, 1998)، داوودی و زو (Davoodi and Zou, 1998) و وولر و فیلیپس (Woller and Philips 1998) و لین و لیو (Lin and Liu, 2000) نمونه هایی از آزمون رابطه تمرکززدایی مالی و رشد اقتصادی است.

2. گراملیچ و سالمون (Gramlich and Salmon, 1987) دو مطالعه برای بررسی اثر کاربرد تمرکز زدایی مالی برای افزایش رقابت و ابداع بین دولتهای محلی انجام داده اند.



#### تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

این سؤال مطرح است که آیا دولتهای محلی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار به اندازه دولتهای ملی کارا بوده و اهل ابداع هستند؟ در پاسخ به این سؤال گفته می‌شود در صورتی که قدرت تصمیم‌گیری را به کسانی بدهیم که اطلاعات لازم نسبت به سلیق محلی دارند این امر انگیزه‌های قوی برای تولید کارا تر کالاهای عمومی محلی ایجاد می‌کند.<sup>۱</sup> اگر منابع سرمایه‌ای توسط دولت مرکزی به‌طور ناکارا تخصیص یابد تمرکززدایی می‌تواند نرخ بازدهی سرمایه عمومی را افزایش داده، انگیزه دولتهای محلی را برای افزایش منابع درآمدی محلی بالا برده و رشد اقتصادی بلندمدت را بهبود بخشد.<sup>۲</sup> از طرف دیگر این دیدگاهها مبتنی بر این فرض است که دولتهای محلی به‌اندازه دولت مرکزی کارایی فنی دارند. سول<sup>۳</sup> (1996) ادعا کرد مدارک کافی وجود دارد که ثابت کند بسیاری از دولتهای محلی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار در جهت تولید کالاهای عمومی حداقل به اندازه دولت مرکزی (یا بیش از آن) کارا هستند.

#### 4. تمرکززدایی مالی و توزیع منابع

این سؤال مطرح است که آیا تمرکززدایی باعث افزایش توزیع عادلانه منابع عمومی می‌شود؟ پرادهوم معتقد است که تمرکززدایی مالی بی‌قید و شرط احتمالاً نابرابریهای مالی افقی را وخیم‌تر می‌سازد یعنی تمرکززدایی مالی بی‌قید و شرط توازن منابع درون دولتهای محلی را بدتر می‌کند. اما این امکان هم وجود دارد که یک سیستم تمرکزگرا توزیع ناعادلانه منابع عمومی را ایجاد کند یعنی منابع عمومی به مناطق و قلمروهایی اختصاص یابد که از نظر سیاسی مهم‌تر هستند و در مقابل، مناطقی که نیازهای بیشتری دارند اما از نظر سیاسی کم‌اهمیت‌تر هستند مورد بی‌توجهی قرار گیرند.

یکی از مهم‌ترین دیدگاهها که متوجه برنامه تمرکززدایی مالی است آن است که این کار می‌تواند تنش‌های سیاسی بین مناطق را تشدید کرده و این وضع در صورتی که نابرابری مالی افقی معنی‌داری وجود داشته باشد بدتر خواهد بود.

اگر تمرکززدایی به نابرابریهای مالی افقی افزون‌تر بیانجامد فضای سیاسی بین مناطق وخیم می‌گردد. این وضعیت برای کشورهای در حال توسعه و در حال گذار که این نابرابریها افزون‌تر است نامناسب‌تر می‌باشد. همان‌گونه که پیشتر عنوان شد نظریه واگذاری اختیارات مالی به مناطق

---

1. Bardhan (1998)  
2. Lin and Liu (2000)  
3. Sewell

## فصلنامه پژوهشها و سیاستهای اقتصادی شماره 49

در فضایی بسط یافته است که نهادهای محلی مناسب با پایه‌های مالیاتی درست و ظرفیت مالیات استانی خوب در استانها وجود دارد، در حالی که در بسیاری کشورهای در حال توسعه و در حال گذار چنین نهادهایی ضعیف بوده و ظرفیت مالیاتی نیز عقب مانده و اندک است.

باید بدانیم که پتانسیل برابری در یک بخش عمومی متمرکز بیشتر است.<sup>1</sup> دولتهای مرکزی منابع بیشتری برای توزیع داشته و در نتیجه ظرفیت برابری بالاتری دارند. اگرچه این دولتها ظرفیت برابر سازی بالاتری دارند، لزوماً به این معنی نیست که در کشورهای نسبتاً متمرکز توزیع منابع محلی عادلانه‌تر است. در فیلیپین سیستم متمرکز سابق دوره ریاست جمهوری مارکوس به اختلافهای مهمی در توزیع منابع در سطح مناطق مختلف منجر شد و تخصیص منابع اغلب به واسطه عوامل سیاسی جهت‌دهی می‌شد.<sup>2</sup> تمرکززدایی مالی ممکن است اثر معنی‌داری بر عدالت بین اشخاص داشته باشد که این اثر از طریق مالیاتها و مخارج عمومی و طراحی انتقالات بین بخشهای دولت برقرار می‌گردد.<sup>3</sup>

اگر تمرکززدایی منجر به بار مالیاتی بیشتر بر فقرا از طریق افزایش قیمت خدمات عمومی و مالیاتهای محلی گردد احتمال بروز بی‌عدالتی بیشتر بین اشخاص وجود دارد. اما اگر تمرکززدایی به تخصیص کاراتر خدمات عمومی و توزیع عادلانه‌تر خدمات منجر شود فارغ از سرمایه‌گذارهای زیربنایی، در زمینه بهداشت و آموزش و پرورش عمومی بی‌عدالتی بین اشخاص به مرور زمان کاهش می‌یابد.

گوس و دیگران<sup>4</sup> (1997) بیان می‌کنند که تمرکززدایی شفافیت دولت را افزایش داده و زمینه فساد را کاهش می‌دهد. هر یک از موارد فساد می‌تواند از طریق مختلف از جمله رشد اقتصادی کم، تبعیض یا نظامهای مالیاتی ناعادلانه، هدف‌گذاری ضعیف مخارج دولتی و نیز از طریق اثر آن بر مالکیت داراییها، شکل‌دهی سرمایه انسانی، نابرابریهای آموزشی و نااطمینانی در تراکم عوامل تولید، بر نابرابری درآمدی اثر بگذارد. شواهد تجربی نشان می‌دهد کشورهایی که سطح نابرابری درآمدی آنها نسبت به سایرین کمتر است، نرخ رشد بالاتری دارند. لذا کسانی که معتقدند تمرکززدایی موجب فساد می‌شود، همچنان معتقدند تمرکززدایی نابرابری درآمدی را افزایش می‌دهد که به نوبه خود به کند شدن رشد اقتصادی می‌انجامد.

- 
1. Bahl (1995)
  2. Bird and Rodrigues (1999)
  3. Livack, Ahmad and Bird
  4. Guess *et al*

## تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

شواهد تجربی اخیر نشان می‌دهد دولتهایی که رده‌های مختلف و متعدد مدیریتی دارند احتمال فساد بیشتر و کارایی کمتر در تأمین خدمات آموزشی و بهداشتی دارند.<sup>1</sup> این نتایج در ظاهر این ادعا را که تمرکززدایی بالا موجب افزایش رقابت بین مناطق یک کشور می‌گردد رد می‌کند. اما لازم به یادآوری است که اگرچه این مطالعات انجام شده و رابطه بین تمرکززدایی سیاسی و مسئله تأمین کالاهای عمومی را بررسی کرده، درست مانند مطالعات مربوط به تمرکززدایی مالی قابل نقد می‌باشد. از طرف دیگر گروهی معتقدند تمرکززدایی می‌تواند زمینه فساد را در دولتمردان محلی کاهش دهد زیرا اینان بیشتر در معرض دید و قضاوت افکار عمومی هستند و حسابرسی و پاسخگویی دولتمردان محلی زمینه فساد را کاهش می‌دهد.

## 5. تمرکززدایی مالی و ثبات شرایط کلان اقتصادی

اختلاف نظر زیادی درباره اثر تمرکززدایی مالی بر متغیرهای کلان اقتصاد و مسئله ثبات اقتصادی وجود دارد اما این اجماع نیز وجود دارد که اگر سیستم‌های تمرکززدایی مالی ضعیف طراحی و اجرا گردد، بروز بی‌ثباتی طبیعی خواهد بود. مثلاً اگر در نحوه اختیار دادن به مناطق، مقررات بودجه‌ریزی، سهل‌گیرانه باشد این احتمال بالاتر است.

بورکی، پری و دلینجر<sup>2</sup> (1999) به کمک داده‌های تابلویی 32 کشور دریافتند که تقریباً یک رابطه یک به یک بین افزایش کسری بودجه دولتهای محلی و مخارج دولت مرکزی و نیز کسری بودجه در سال بعد مشهود است. این نتیجه از نظر آماری معنی دار است و متضمن این نکته است که مسیر گذار به سوی یک سیستم غیرمتمرکز اغلب مشکلاتی برای تثبیت شرایط کلان اقتصاد ایجاد می‌کند.

گوکرم، وب و نیاپتی<sup>3</sup> (1992) دریافتند بین ثبات قیمتها و استقلال بانک مرکزی یک رابطه مثبت وجود دارد. هاتر و شاه<sup>4</sup> با استفاده از داده‌های متغیر استقلال بانک مرکزی در تحقیق گوکیرمن و دیگران (1992) خاطر نشان کردند بین سطح تمرکززدایی مالی و استقلال بانک مرکزی یک رابطه مثبت ولی ضعیف وجود دارد که این به معنی تقویت استقلال بانک مرکزی در سیستم‌های غیرمتمرکز است. رابطه مثبت بین ثبات قیمتها و استقلال بانک مرکزی مبین آن است که ثبات قیمتها هم با تمرکززدایی مالی احتمالاً رابطه مستقیم دارد. مارتینز و مک‌ناب<sup>5</sup> (2005) با

- 
1. Treisman (1999)
  2. Burki, Perry and Dillinger
  3. Gukierman, Webb and Neyapti
  4. Huther and Shah
  5. Martinze and McNab

استفاده از داده‌های تابلویی 45 کشور نشان دادند تمرکززدایی مالی بی‌ثباتی کلان اقتصادی کشورهای منتخب را کاهش می‌دهد ولی تمرکززدایی مالی به‌طور مستقیم رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. بنابراین تمرکززدایی مالی از طریق تأثیر مثبت بر ثبات کلان اقتصادی، رشد اقتصادی را به‌طور غیرمستقیم افزایش می‌دهد.

### 6. تمرکززدایی مالی و حکومت دولت دموکراتیک

در تحلیل دیگری، تمرکززدایی یک فرآیند سیاسی است که ممکن است با اصطلاحات اقتصادی توجیه گردد. دولت دموکراتیک و به تبع آن تمرکززدایی را می‌توان به‌عنوان یک راهبرد برای تأمین اثبات سیاسی دید. بعضی از محققین گفته‌اند که ظاهراً یک رابطه روشن و دو جانبه بین تمرکززدایی مالی و دولت دموکراتیک وجود دارد. تمرکززدایی به دموکراتیک تر شدن دولت می‌انجامد و آثار مثبتی بر مشارکت‌پذیری بخش عمومی دارد و دولت دموکراتیک‌تر لازم است تا تمامی منافع حاصل از تمرکززدایی مالی مورد بهره‌برداری قرار گیرد.<sup>1</sup>

اخیراً علاقه به بررسی اثر دولت دموکراتیک در مطالعات اقتصادی افزایش یافته است. شواهد تجربی اخیر نشان دهنده آن است که دولت دموکراتیک به‌طور مثبت و معنی دار بر رشد اقتصادی اثر گذاشته و مسائل مربوط به دولت دموکراتیک نقش مهمی در تحلیل تمرکززدایی مالی ایفا می‌کند و تمرکززدایی مالی به‌عنوان اهرم تقویت‌کننده حاکمیت دموکراتیک در سطوح منطقه‌ای و نیز ابزاری برای تأمین یک ساز و کار سیاسی جهت مهار قدرت دولتهای مرکزی قلمداد می‌شود. شاید توان یک کشور در بهره‌برداری صحیح از حاکمیت دموکراتیک و آثار جانبی آن بر اثربخشی تمرکززدایی مالی به ترکیب عوامل نهادی و اجتماعی بستگی داشته باشد. یک نقد عمومی در این رابطه آن است که نظریه‌های اقتصادی مختلف که تأکید بر رابطه حاکمیت دموکراتیک و تمرکززدایی مالی دارند اغلب در چارچوب ساختار نهادی و اجتماعی کشورهای صنعتی معنی و مفهوم پیدا می‌کنند. شرایط کشورهای در حال توسعه و در حال گذار از نظر سازوکارهای رأی‌دهی، مسئولیت‌پذیری دولت و دیگر عوامل نهادی با کشورهای صنعتی متفاوت است. حاکمیت دموکراتیک نیازمند حد نصابی از سواد، قابلیت‌های نهادی اساسی و شاخصی از برابری جنسیتی می‌باشد.<sup>2</sup> مزیت‌های بالقوه تمرکززدایی مالی تا حدی به مسئولیت‌پذیری سیاسی بستگی دارد<sup>3</sup> البته مسئولیت‌پذیری دولت صرفاً برای بهره‌برداری از مزایای تمرکززدایی کافی

---

1. Putnam (1993)  
2. Dethier (1999)  
3. Bird and Rodriguez (1999)

## تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

نیست بلکه مقامات محلی هم باید قدرت تصویب و اجرای سیاستهای درآمدی و هزینه‌ای را داشته باشند.<sup>1</sup> یک محدودیت بالقوه بر رابطه حاکمیت دموکراتیک و تمرکززدایی مالی آن است که مقامات محلی حتی اگر توسط مردم انتخاب شده باشند شاید بیشتر به نخبگان محلی خوش خدمتی کنند. اگر تمایلات نخبگان محلی تفاوت عمده‌ای با اکثریت رأی‌دهندگان داشته باشد چنانچه دولت مرکزی نسبت به تمایلات اکثریت مردم پاسخگوتر باشد تمرکززدایی ممکن است به افت کارایی تخصیصی بیانجامد.

موضوع بالقوه دیگر در خصوص تمرکززدایی مالی نحوه نفوذ گروههای ذی‌نفع محلی است. کنترل و تسخیر هنگامی رخ می‌دهد که نخبگان محلی یا گروههای ذی‌نفع منافع کالاهای عمومی محلی را تحت نفوذ خود درآورده و دولت محلی را کنترل می‌کنند. کنترل و تسخیر مجموعه‌ای از مشکلات از جمله زیاده‌گویی هزینه‌های تولید کالاها و خدمات عمومی محلی، فساد و جهت‌دهی کالاهای عمومی به سمت گروههای غیر هدف را به دنبال خواهد داشت. اگر کنترل و تسخیر محلی دارای ابعاد وسیع باشد تمرکززدایی می‌تواند به کاهش کارایی تخصیصی و رفاه عمومی بیانجامد.<sup>2</sup> البته اگر دولت مرکزی خود تحت نفوذ باشد رقابت بین گروههای ذی‌نفع محلی ممکن است کنترل و تسخیر را در سطوح منطقه‌ای نسبت به سطح ملی بکاهد و از این رهگذر تمرکززدایی در حقیقت کارایی تخصیصی را ارتقاء می‌بخشد. پس سنجش اثر تمرکززدایی مالی بر فقرزدایی نه تنها مستلزم تحلیل سطح مخارج بلکه آثار انگیزه‌های نهادی است که معین کند چگونه منابع عمومی خرج شده و منافع آن به چه کسی می‌رسد.

همانطور که تانزی (1998) بیان کرد بهبود حاکمیت یک کار سخت اما ضروری است. برای نیل به کاهش نابرابری درآمدی و افزایش بهره‌وری و رشد اقتصادی این کار لازم است.

سؤال اینجاست که آیا تمرکززدایی تسخیر و کنترل «فساد» را کم می‌کند یا تقویت می‌کند؟ در عمل، حاکمیت دموکراتیک شامل انتخابات آزاد و مستمر، مطبوعات و رسانه‌های عمومی آزاد و حاکمیت قانون، می‌تواند به منع کنترل و تسخیر محلی (و ملی) منابع عمومی توسط اقلیت نخبه بیانجامد. تمرکززدایی مالی قدرت را از مرکز به مناطق تفویض می‌کند. این امر منجر به شفافیت و در دیدرس بودن فعالیتهای دولت محلی و کاهش بازدهی رفتار رانت‌جویانه می‌شود. اکنون این سؤال مطرح است که سیستم‌هایی که از نظر مالی غیرمتمرکز هستند در مقابله با سیستم‌های متمرکز کدامیک از فساد بیشتری رنج می‌برد؟

1. Bruki *et al* (1999)

2. Bardhan and Mookherjee (1998)

فساد با وجود قدرتهای انحصاری و تبعیض افزایش یافته و با وجود مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی کاهش می‌یابد.<sup>1</sup> اگر حاکمیت غیر متمرکز قدرت انحصاری دولتهای مرکزی را محدود سازد و آنها را پاسخگوی رأی‌دهندگان محلی نماید تمرکززدایی منجر به کاهش فساد می‌شود. علاوه بر این زمینه تحقق رانتهای اقتصادی در سیاستهای دولت مرکزی از جمله سهمیه‌های وارداتی یا امتیازات مالیاتی بیشتر است. خسارت ناشی از فساد در سطح ملی (مرکزی) به مراتب در مقایسه با سطح منطقه‌ای بیشتر است زیرا حجم دسترسی به منابع و بازارهای سرمایه در سطح ملی بسیار بالاتر است. مقامات محلی بودجه و قدرت محدودی دارند از این‌رو عایدی رانت‌جویان در این سطح نسبت به سطح ملی پایین‌تر است. حاکمیت دموکراتیک محلی می‌تواند به کاهش عایدی حاصل از رانت جویی بیانجامد و این کار از طریق مسئولیت‌پذیری و شفافیت بالاتر حاصل می‌گردد.

اینکه آیا تمرکززدایی مالی مقدم بر وجود نهادهای دموکراتیک است و آیا تمرکززدایی مالی مشوق تأسیس نهادهای دموکراتیک محلی است و نیز اینکه آیا تمرکززدایی مالی و حاکمیت دموکراتیک منطقه‌ای همزمان حاصل می‌شود، همگی باید مورد بررسی قرار گیرد. در آمریکای لاتین شواهدی هست که تمرکززدایی در کشورهایی که مالیه عمومی خود را غیرمتمرکز کرده‌اند به تقویت حاکمیت دموکراتیک کمک کرده است<sup>2</sup> به طوری که تمرکززدایی مالی مکمل نهادهای دموکراتیک موجود بوده و نرخ مشارکت شهروندان در حاکمیت محلی را افزایش داده است.

## 7. تمرکززدایی مالی در ایران

در سال 1341 با تصویب برنامه سوم توسعه اولین گام‌ها در خصوص تمرکززدایی و منطقه‌ای کردن برنامه‌ها برداشته شد. ماده 17 برنامه سوم پیش‌بینی کرده بود که برنامه‌های عمرانی استانها و فرمانداری‌های کل توسط سازمان برنامه و بودجه با نظر استانداران و فرمانداران کل تهیه شود. تشکیل دفاتر فنی در مراکز استانها و دفتر عمران ناحیه‌ای در سازمان برنامه و بودجه از نخستین گام‌های اساسی در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای بود. در ماده 17 قانون برنامه چهارم نیز مانند برنامه سوم بر توجه به نظر استانداران و فرمانداران در تهیه برنامه‌های عمرانی و ایجاد دفاتر برنامه‌ریزی استانی در استانها تأکید شده و با ایجاد کمیته برنامه‌ریزی ناحیه‌ای، مقامات محلی نیز در تعیین

1. Klitgaard (1988)

2. Martinez-Vazquez and McNab (1998)

## تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

اعتبار عمرانی استانی و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای نقش مؤثرتری پیدا کردند. با شروع برنامه پنجم توسعه در سال 1351، نقش مقامات محلی در فرآیند تصمیم‌سازی افزایش پیدا کرد. بنا به تبصره یک ماده 15 قانون برنامه و بودجه، برنامه سالانه باید با هماهنگی سازمان برنامه و بودجه، نمایندگان مجلس، انجمن‌های استان، شهرستان، استانداران و فرمانداران کل که ترکیبی از مشارکت سازمان‌های محلی و مقام‌های محلی بودند تهیه می‌شد.<sup>1</sup>

به موجب مفاد تبصره 18 قانون بودجه سال 1355، در اجرای سیاست عدم تمرکز به منظور تکمیل سرمایه‌گذاری طرح‌های خاص ناحیه‌ای با برخورداری از ویژگی‌های هر استان و هماهنگی بیشتر عملیات عمرانی هر استان، اجرای طرح‌های عمرانی که تحت طرح‌های عمرانی منطقه‌ای مشخص می‌شدند، به واحدهای اجرایی منطقه‌ای واگذار شد.

با استقرار نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران، سهم اعتبارات عمرانی استانها افزایش پیدا کرد. در سال 1358 اجازه ترک مناقصه در مبالغ بیش از صد میلیون ریال به استانداران داده شد. در همین سال مبلغ 31 میلیارد ریال معادل صادرات یک روز نفت برای فعالیتهای عمرانی استانها اختصاص داده شد.<sup>2</sup> لایحه شورای فنی استانی نیز در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. این شورا اختیاراتی به استانداران داد که با حکمیت و اجرای هر نوع سیاستهای حمایتی و تشویقی مشکلات استان را حل کند و این امر در جهت افزایش اختیارات مقامات محلی بود. در همین سال، لایحه قانونی واگذاری وظایف و اختیارات انجمن‌های شهرستان و استان به کمیته برنامه‌ریزی استان در مجلس تصویب شد.

در قانون بودجه سال 1360 مفاد تبصره 3، در چینه جدیدی از تصمیم‌گیری غیرمتمرکز را گشود و از این سال به بعد اعتباراتی از سرمایه‌های شبکه بانکی با تصمیم مقامات محلی در اختیار افراد محلی قرار می‌گرفت تا صرف اجرای پروژه‌های تولیدی شود. در فاصله سالهای 1362 تا 1366 سهم اعتبارات و ردیف‌های استانی به 22 درصد از کل اعتبارات عمرانی رسید که به معنی افزایش اختیارات مقام‌های محلی بود.

برنامه اول در سال 1368 یک سیاست بازسازی داشت و در مرحله نگاهداشت سطح بود اما در بخش تمرکززدایی پیش‌بینی‌هایی شد که در برنامه دوم به ثمر رسید. در نظام اداری و اجرایی برنامه اول، فصل میسوطی به بخش مقررات و روشها، سازمان و تشکیلات و نیروی انسانی اختصاص یافت. در تمرکززدایی اداری نیز پیشرفتهایی حاصل شد که زمینه را برای تمرکززدایی

---

1. قانون برنامه و بودجه، 1351.

2. قانون بودجه، 1358.

#### فصلنامه پژوهشها و سیاستهای اقتصادی شماره 49

بیشتر در برنامه دوم فراهم کرد و برنامه دوم در سال 1373 تصویب شد. موضوع تمرکززدایی در برنامه دوم به روشنی و صراحت منعکس شد. عبارت «در جهت اجرای سیاستهای تمرکززدایی و افزایش نقش استانها در اجرای برنامه‌های توسعه» در بند «الف» تبصره 2 برنامه دوم آمده است. از این رو قرار شد بودجه هر استان به تفکیک درآمدهای استانی و سهم استان از درآمدهای ملی به تفکیک در بودجه بیاید. وجود خزانه معین استانی در کنار خزانه‌داری کل نیز در این تبصره پیش‌بینی شده است.

در بند «الف» تبصره 2 قانون برنامه دوم ذکر شده است که سهم هر یک از شهرستانها از اعتبارات عمرانی به تفکیک فصل توسط کمیته برنامه‌ریزی استان تعیین می‌شود. طرح را شورای برنامه‌ریزی شهرستان تهیه می‌کند و به کمیته برنامه‌ریزی استان می‌فرستد که به معنی گسترش عدم تمرکز تا شهرستان است که در بودجه 1374 و 1375 نیز پیش‌بینی شده است و بر اساس بند «ب» تبصره فوق، دولت موظف شد از طرحهای ملی بکاهد و تا جایی که ممکن است طرحهای ملی را به استانی تبدیل کند.

در بودجه سال 1374 تبصره‌های زیادی در قانون بودجه لحاظ شد که اختیارات مقامهای محلی را افزایش داد. در تبصره 3، اعتبارات زیادی در قالب تسهیلات بانکی در نظر گرفته شد که تصمیم‌گیری راجع به آن از اختیارات مقامهای محلی بود. در تبصره 16، حق توزیع اعتبارات میان طرحها و پروژه‌های عمرانی از اختیارات مدیران محلی شناخته شد. مواد مطروحه در تبصره 2 قانون برنامه و نیز تبصره 25 قوانین بودجه سنواتی در مورد شورای برنامه‌ریزی شهرستان به ریاست فرمانداران و شرکت مقامهای اجرایی شهرستان به معنی تمرکززدایی می‌باشد.

در بودجه سالهای 1375، 1376 و 1378 نیز جایگاه مقامهای محلی در تصمیم‌گیری در قالب تبصره‌های مختلف ذکر شده است. با آغاز برنامه سوم، برای تحقق ماده دوم قانون برنامه سوم به منظور ایجاد اصلاحات ساختاری و نهادی در دولت، فرصتی برای تشکیل نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای فراهم شد که علاوه بر مدیریت منابع مالی منطقه‌ای زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تأکید بر قابلیتها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد.

تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی (عمرانی) هر استان به درآمد آن استان و همچنین اختیار تعیین اولویتهای سرمایه‌گذاری در بخشهای مختلف به نهادهای استانی، سه رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی کشور به شمار می‌رود که در قانون برنامه سوم در قالب مواد قانونی فصل هشتم تحت عنوان نظام درآمد-هزینه استان



## تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

تجلی یافته است. بر اساس مواد قانونی 70 الی 82 قانون برنامه سوم توسعه، نهادهای کلیدی و اساسی به منظور هدایت فرآیند توسعه و اصلاح ساختار مدیریتی و اداری استان شکل گرفت. نهاد تصمیم‌گیری (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان)، نهاد تصمیم‌ساز (کمیته‌های تخصصی ذیل شورا)، ستاد درآمد و تجهیز منابع استان و خزانه معین استان از جمله از نهادهای کلیدی و اساسی محسوب می‌شود. بدین ترتیب برای اولین بار سطوح برنامه‌ریزی از پایین به بالا به‌طور کامل در کشور شکل گرفت و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استانها، برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت را برای توسعه استانها شکل دادند و کل اعتبارات هر استان براساس ضرایب برداشت از درآمدهای استانی به‌صورت کلی در اختیار این شورا قرار گرفت تا بر مبنای اولویتهای هر استان سرمایه‌گذاری انجام گیرد. شکل‌گیری نظام درآمد- هزینه در استانها با مشکلات متعددی همراه بود اما گام مؤثری در راستای تمرکززدایی در کشور برداشته شد.

پس از ایجاد نظام درآمد- هزینه استان، با آغاز برنامه چهارم فرصتی برای ایجاد اسناد توسعه استانی و نظام تنظیم بودجه استانی فراهم شد که علاوه بر مدیریت توسعه استانی و منابع مالی منطقه‌ای، زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تکیه بر قابلیتها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد.

تهیه و تدوین اسناد ملی توسعه استانها، ایجاد نظام تنظیم بودجه استانها، تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک‌داری سرمایه‌ای استانی هر استان به درآمد آن استان و همچنین واگذاری اختیار تعیین اولویتهای سرمایه‌گذاری در بخشهای مختلف به نهادهای استانی، پنج رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور به‌شمار می‌رود که در قانون برنامه چهارم توسعه در قالب بخشی از مواد قانونی فصل ششم تحت عنوان آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای در راستای تقویت نظام درآمد- هزینه استان شکل گرفت.

بر اساس مواد قانونی برنامه چهارم توسعه کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استانها و کارگروههای تخصصی آن نقش اساسی را در هدایت فرآیند توسعه، اصلاح ساختار مدیریتی و اداری استان کماکان دارا می‌باشند و نهادهای تأمین منابع و تخصیص منابع در قالب ستاد درآمد و تجهیز منابع استان و کمیته تخصیص اعتبارات به فعالیت خود ادامه می‌دهد و ضرایب برداشت از درآمدهای استانی که بر اساس میزان توسعه‌یافتگی و عدم توسعه‌یافتگی استانها شکل گرفته است، میزان منابع مالی استانی استانها را مشخص می‌نماید. با ارزیابی فعالیت شوراها برنامه‌ریزی و توسعه استان در سال 1384 مشخص شد که با وجود وظایف متعددی که در زمینه‌های برنامه‌ریزی، بودجه و نظارت، گزارش‌دهی، هدایت و هماهنگی و تحول اداری بر عهده شوراها

گذاشته شده است فعالیت آنها در حوزه مباحث برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در راستای تهیه اسناد ملی توسعه استان و اسناد بودجه سالانه استانی قابل ستایش می‌باشد و در تهیه و تنظیم سند ملی توسعه استان که به عنوان سند راهنمای عملیات اجرایی استان در پنج سال برنامه قلمداد می‌شود، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان با همکاری و تعامل با دستگاههای استانی نقش اساسی و مهمی را ایفا کرده است.<sup>1</sup>

### 8. نتیجه‌گیری

در سالهای اخیر ایده تمرکززدایی مالی به معنی انتقال قدرت تصمیم‌گیری نسبت به ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولت‌های منتخب محلی در میان اقتصاددانان مورد توجه قرار گرفته است. انگیزه مهم برای تمرکززدایی مالی به سبب ایجاد پتانسیل لازم برای بهبود عملکرد بخش عمومی در اقتصاد می‌باشد. نظریه تمرکززدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی به‌خصوص کالاها و خدمات عمومی محلی که بر اساس نیاز تهیه می‌شود، مطرح شده است به نحوی که با اعمال سیاستهای تمرکززدایی افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت زیرا اولاً دولت‌های محلی با منفعت مناطق جغرافیایی که در آن خدمات عمومی عرضه می‌شود، بیشتر ارتباط دارند. ثانیاً دولت‌های محلی بهتر می‌توانند نیازها و سلیق مناطق خود را تشخیص دهند و ثالثاً، رقابت در قلمرو حکومت محلی باعث می‌شود انگیزه مقامات محلی در نوآوری، خلاقیت و پاسخگویی به جایگاه قانونی خود افزایش پیدا یابد.

در یک نظام غیرمتمرکز انتظار می‌رود که دولت‌های محلی نسبت به سلیق و نیازهای محلی پاسخ بهتری بدهند و رقابت میان واحدهای محلی در ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش یابد. اما گروهی از متخصصین معتقدند که در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار به دلیل کمبود ظرفیت کافی دولت‌های محلی نسبت به دولت مرکزی، استفاده از سیاست تمرکززدایی به عنوان ابزار گذار به اقتصاد بازار، محل شک و تردید است.

علی‌رغم انتقاد به اجرای سیاستهای تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، بیشتر کارشناسان اقتصاد منطقه‌ای به‌طور ضمنی تأثیر بالقوه تمرکززدایی مالی بر رشد و ثبات اقتصادی را به رسمیت شناخته‌اند و نشان داده‌اند اعمال تمرکززدایی مالی، تأثیر بالقوه‌ای بر افزایش

---

1. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، 1384.

## تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

کارایی اقتصادی، برابری توزیع منابع بین مناطق، ثبات کلان اقتصادی و تقویت حکومت دموکراتیک خواهد داشت.

از اوایل سال 1350 با تشکیل سازمانهای عمران ناحیه‌ای در بعضی استانهای کشور گام‌های مثبتی در جهت تمرکززدایی مالی و تفویض اختیار به مناطق کشور برداشته شد. تمرکززدایی

تحمیلی به عنوان سیاست راهبردی توسعه استانهای کشور مد نظر قرار گرفت و با ایجاد کمیته برنامه‌ریزی و سپس شورای برنامه‌ریزی و توسعه استانها و نظام درآمد-هزینه استانی، گام‌های اساسی در جهت گسترش تمرکززدایی در کشور برداشته شد. تهیه و تدوین اسناد ملی توسعه استانها، ایجاد نظام تنظیم بودجه استانها، تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی هر استان به درآمد آن استان و همچنین واگذاری اختیار تعیین اولویتهای سرمایه‌گذاری در بخشهای مختلف به نهادهای استانی، پنج رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور در راستای تقویت تمرکززدایی به شمار می‌روند که در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه تجلی یافته است.

## منابع

### الف) فارسی

احسن، کاظم و امراله کرم پور (1382)، «نظام درآمد- هزینه استان، نگاهی جدید به توسعه و توازن منطقه‌ای چالش‌ها و چشم انداز آن»، تهران، مجله برنامه و بودجه، شماره 83.

رضویان، تقی (1383)، تمرکززدایی مالی در کشورهای در حال توسعه و ایران، تهران، انتشارات شروین، چاپ دوم.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (1384)، گزارش اقتصادی سال 1383 و نظارت بر عملکرد پنج سال اول برنامه سوم توسعه، جلد اول، حوزه‌های فرابخشی، تهران، انتشارات علمی و مدارک تخصصی، چاپ اول.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور، سالهای مختلف. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، قوانین سالانه بودجه کشور، سالهای مختلف.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (1376)، درآمدهای استانی، تهران، انتشارات علمی و مدارک تخصصی.

#### فصلنامه پژوهشها و سیاستهای اقتصادی شماره 49

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (1383)، گزارش اقتصادی سال 1382 و نظارت بر عملکرد چهار سال اول برنامه سوم توسعه، جلد اول، حوزه‌های فرابخشی، تهران، انتشارات علمی و مدارک تخصصی، چاپ اول.
- غفاری فرد، محمد (1386)، «ارزیابی نظام درآمد- هزینه استان (سال اول برنامه چهارم)، هفته‌نامه خبری-تحلیلی برنامه، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره 211.
- غفاری فرد، محمد (1386)، «نگاهی به فرآیند واگذاری اختیارات مالی به استانها»، هفته‌نامه خبری-تحلیلی برنامه، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره 210.

#### ب) انگلیسی

- Alesina, A. and D. Rodrik (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 4, pp. 465-90.
- Bahl, Roy (1995), "Comparative Federalism: Trends and Issues in the United States, China and Russia", in *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, Jayanta Roy (Ed.), World Bank.
- Bardhan, P. and D. Mookherjee (1998), "Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries", CIDER Paper C98-104, University of California, Berkeley.
- Barro, R. (1999), "Inequality, Growth, and Investment", NBER Working Paper 7038, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Bertola, G. (1993), "Models of Economic Integration and Localized Growth" in Torres, F. and F. Giavazzi (Eds), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, pp. 159-179, Oxford: Cambridge University Press.
- Bird, R. and E. Rodriguez (1999), "Decentralization and Poverty Alleviation: International Experience and the Case of the Philippines", *Public Administration and Development*, Vol. 19, pp. 299-319.
- Burki, S. , G. Perry and W. Dillinger (1999), *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Latin American and Caribbean Studies, Washington, DC: World Bank.
- Davoodi, H. and H. Zou (1998), "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study", *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, No. 2, pp. 244-257.
- Dethier, J. (1999), "Governance, Decentralization, and Public Goods: Evidence from China , India, and Russia", Paper Presented at the Global Development Network (GDN) Conference, Bonn, Germany, December 5-8.
- Dillinger, W. and S. Webb (1998), "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil", Working Paper, Washington, DC: World Bank.
- Furniss, N. (1974), "The Political Significance of Decentralization", *Journal of Politics*, Vol. 36, No. 4.

تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

- Gramlich, E. M. (1987), "Subnational Fiscal Policy" in *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy*, J. M. Quigley (Ed.), Vol. 3, pp. 3-27, Greenwich: Connecticut, JAI Press Inc.
- Guess, G., W. Loehr, and J. Martines-Vazquez (1997), "Fiscal Decentralization: A Methodology for Case Studies. CAER Consulting Assistance on Economic Reform II: Discussion Papers, No.3, Washington, DC: World Bank.
- Gukierman, A., S. Webb and B. Neyapti (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, No. 3, pp. 353-398.
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkley, CA.
- Lin, J. and Z. Liu (2000), "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1, pp. 1-22.
- Livack, J., J. Ahmad and R. Bird (1998), "Rethinking Decentralization in Developing Countries", Washington D.C.: The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network.
- Martinez-Vazquez, J. and R. McNab (1998), "Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governmance", International Studies Working Paper 01, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, J. and R. McNab (2005), "Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Macroestability", International Studies Working Paper 01, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Nath, S. and Purohit, B. (1995), "Expenditure Reassignment and Fiscal Decentralization: An Empirical Study of State and Local Government in India", *Environment and Planning: Government and Policy*, Vol. 13, No. 3, pp. 351-60.
- Oates, W. (1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 2, pp. 237-243.
- Panizza, U. (1998), "Politics and Macroeconomic Institutions: A Study of the Determinants of Fiscal Centralization and the Links between Income Distribution and Long-Run Growth", Doctoral Dissertation, Johns Hopkins University.
- Panizza, U. (1999), *Income Inequality and Economic Growth: Evidence from American Date*, Working Paper, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Persson, T. and G. Tabellini (1994), "Is Inequality Harmful to Growth? ", *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp. 600-621.
- Prud'homme, R. (1995), "On the Dangers of Decentralization", *World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 2, pp. 201-220.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Rose-Ackerman, S. (1997), "Corruption and Development", *Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, DC: World Bank.
- Salmon, P. (1987), "Decentralization as an Incentive Scheme", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 3, No. 2, pp. 24-43.
- Sewell, D. (1996), "The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects", *World Bank Research Observer*, No. 11, pp. 143-150.
- Shah, A. (1994), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", *Policy Research Series 23*, Washington DC: World Bank.
- Tanzi, V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects" in Bruno, M. and B. Pleskovic (Eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 295-316, Washington DC: World Bank.
- Treisman, D. (1999), "Decentralization and Corruption: Why Are Federal States Perceived to be More Corrupt?", Department of Political Science, Working Paper, Los Angeles, University of California, Los Angeles.
- Woller, G. and K. Phillips (1998), "Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Development Studies*, Vol. 34, No. 4, pp. 139-148.
- Zhang, T. and H. Zou (1998), "Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China", *Journal of Public Economics*, Vol. 67, No. 2, pp. 221-240.
- Zhang, T. and H. Zou (1997), "Fiscal Decentralization, the Composition of Public Spending, and Regional Growth in India", Development Research Group, Working Paper, Washington, DC: World Bank.