



Analyzing the Wealth Production of Local Governments in Germany and Japan in Comparison with Iran

Bahador Zarei *

Atie Karimi **

Abstract

One of the most important mechanisms of any government in the modern era has been the production of wealth, and, more importantly, the provision of appropriate conditions for the production of wealth through local governments. The experience of the political geography of governments, in the context of economic time and history, shows that, those federal and Centralist governments that delegate more power to local governments are more capable of generating wealth and economic prosperity than those centralist and focus-oriented governments that produce unprincipled wealth. The current study aims to compare and investigate the two models of local government in centralized and semi-centralized systems in comparison with the local governments of Iran, in terms of political management ability to generate the necessary capacity to produce wealth and income. This descriptive-analytical study applies the documents of the constitutional laws, financial laws and official statistics of the local governments during a year among the three countries including Germany, Japan and Iran. The findings reveal that the centralist government of Iran, despite having important economic capacities such as abundant mines, oil and gas resources, land area, river and water resources, the existence of three surrounding seas and historical-geographical and cultural background suitable for tourism, does not have the necessary ability and concentration to local governments in Germany and Japan to generate wealth. The local governments of Germany and Japan have the capacity to generate at least 10 to 23 times more wealth than the provinces of Iran due to their extensive constitutional powers and the support and cooperation of the central government showing the difference and dynamism of this type of political systems, in comparison with centralist systems such as Iran in terms of political management and increase of local income..

Keywords: Local Governments, Centralized System, Federal System, Economy System, Germany and Japan, Iran.

Article Type: Research Article.

Citation: Zarei, Bahador & Karimi, Atie (2021). An Analysis of the Wealth Production of local Governments in Germany and Japan in Comparison with Iran, 4(1), 157-194.

* Assistant Professor of Political Geography, Faculty of Geography, University of Tehran. Tehran, Iran.

** Master of Political Geography, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran.

(Corresponding Author)atiekarimi@ut.ac.ir.



International Political Economy Studies, 2021, Vol. 4, Issue 1, pp. 157-194.

Copyright © The Authors

Publisher: Razi University.

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران

بهادر زارعی *

عطیه کریمی **

چکیده

تولید ثروت و مهم‌تر از آن فراهم‌سازی بسترهای مناسب برای تولید ثروت از طریق دولت‌های محلی، از سازوکارهای مهم هر دولت در عصر مدرن بوده و هست. امروزه دو نظام سیاسی متفاوت، می‌توانند توانایی‌های متفاوتی در تولید ثروت و مدیریت محلی دارا باشند. مسئله‌ای که در این پژوهش مطرح می‌شود، مطالعه دلایل سیاسی و اقتصادی تفاوت در این دو نظام سیاسی در دو مدل سیاسی متفاوت است. پرسش پژوهش این است که اساساً چرا نظام‌های سیاسی و اقتصادی تمرکزگرا، از توانایی و کارآمدی کمتری برای تولید ثروت و مدیریت مطلوب نسبت به نظام‌های غیرمتمرکز برخوردارند. پاسخ این است که به نظر می‌رسد در نظام‌های غیرمتمرکز (فدرالی و نیمه‌متمرکز)، قانون اساسی به ایالت‌ها برای مدیریت محلی و مشارکت مردم و خودگردانی، اختیارات فراوانی می‌دهد و نظام اقتصادی مبتنی بر بازار، زمینه‌های این موفقیت را فراهم می‌سازد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که دولت تمرکزگرای ایران با وجود دارا بودن ظرفیت‌های مهم مادی و معنوی و اقتصادی، توانایی مدیریتی لازم برای تولید ثروت و درآمدزایی مطلوب با توجه به ماهیت آن، نسبت به دولت‌های محلی در آلمان و ژاپن ندارد. دولت‌های محلی آلمان و ژاپن به دلیل اختیارات گسترده‌ای که قانون اساسی، قوانین داخلی و حمایت و همکاری دولت مرکزی بدانها داده است، دست‌کم ۱۰ تا ۲۳ برابر استان‌های ایران ظرفیت تولید ثروت دارند. چارچوب نظری این پژوهش مبتنی بر نظریه دولت محلی در دو نظام سیاسی تمرکزگرا و نامتمرکز بر کارآمدی مدیریتی و توانایی در تولید ثروت است. روش این پژوهش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از مستندات قانون اساسی، قوانین مالی و آمار و ارقام‌های رسمی دولت‌های محلی سه کشور آلمان فدرال، ژاپن و ایران است.

کلیدواژه‌ها: دولت‌های محلی، نظام متمرکز، نظام فدرال، نظام اقتصادی آلمان، ژاپن و ایران.

نوع مقاله: پژوهشی.

* استادیار گروه جغرافیای سیاسی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

** کارشناس ارشد جغرافیای سیاسی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

atiekarimi@ut.ac.ir

مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل، ۱۴۰۰، دوره چهارم، شماره اول، ۱۵۷-۱۹۴.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۱۹، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۰۹

ناشر: دانشگاه رازی

© نویسندگان.



مقدمه

همه نظام‌های سیاسی کم و بیش دارای یک نظام دولتی برای مدیریت سیاسی فضای ملی خود هستند. اساساً بیشتر دولت‌ها برای مدیریت واحدهای ملی و فروملی خود، دو نظام مدیریت سیاسی فضایی متفاوت را برگزیده‌اند. این دو مدل با عنوان فدرالیسم در اشکال مختلف از مدل فدرالیسم باز و آزاد آمریکایی تا شبه فدرالیسم مداخله‌گر هندی و دولت‌های تمرکزگرا از مدل بسیط عربستان سعودی تا مدل نیمه متمرکز ژاپنی شناخته می‌شوند. این نظام‌های حکومتی در کشورهای جهان به اشکال مختلف فضای ملی و محلی خود را مدیریت می‌کنند.

یکی از الزاماتی که دولت‌های ملی برای مدیریت بهینه و مطلوب فضاهای محلی برمی‌گزینند، نظام تولید ثروت محلی و تمرکززدایی مالی و اداری در درون واحدهای ملی است. تمرکززدایی مالی به‌نوعی ظرفیت‌سازی محلی از بُعد اقتصادی برای تولید ثروت و درآمد دولت‌های محلی به شمار می‌آید. اصولاً نظام‌های تمرکزگرا در دو دهه اخیر تلاش‌های فراوانی کرده‌اند تا اختیارات مالی دولت‌های محلی را افزایش دهند و در این راستا به موفقیت‌های مهمی در خصوص تولید ثروت و درآمد محلی دست یافته‌اند. در ایران تمرکززدایی مالی قبل از انقلاب در پنج برنامه توسعه‌ای که دولت پهلوی دوم آن را تدوین کرد، اختیارات چشمگیری را به دولت‌های محلی مستقر در استان‌ها واگذار کرد.

پس از انقلاب نیز شش برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که دولت آن را تدوین و اجرا کرده است اختیارات بیشتری را به دولت‌های محلی مستقر در استان‌ها واگذار کرده که می‌توان به افزایش سهم استان‌ها از مالیات‌های وصول‌شده و اختصاص آن در قانون بودجه سالیانه به استان‌ها و افزایش درآمد آن‌ها از طریق منابع معدنی موجود و فروش بخشی از سرمایه‌های فیزیکی ذکر کرد؛ اما این میزان تولید ثروت و درآمد دولت‌های محلی در استان‌ها نسبت به ایالت‌های دو کشور ژاپن و آلمان که دست‌کم ۱۰ تا ۲۳ برابر استان‌های ایران برخوردارند، مقایسه‌شدنی نیست. ادعای این پژوهش آن است که دولت ایران باید نسبت به افزایش اختیارات مالی و مدیریتی برای تولید درآمد و ثروت و خودمدیریتی استان‌ها

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۵۹

اقدامات مؤثرتر و مفیدتری را در قالب قوانین جدید انجام دهد تا خود بتواند به‌طور مستقیم بخش عمده‌ای از درآمد سالانه برای تحقق توسعه، افزایش اشتغال و کاهش بیکاری محلی تهیه کند. اگرچه دولت طی شش برنامه اخیر توسعه به سیاست تمرکززدایی توجه کرده است؛ اما متوازن نبودن بین بخش پیشینه دولتی و بخش کمینه غیردولتی نتوانسته است در فرایند تولید ثروت و مدیریت محلی در کشور موفق و کارآمد عمل کند.

مفاهیم و نظریه‌های تحقیق

دولت

دولت سازمان سیاسی مرکب از افراد و سازمان‌هایی است که مأمور می‌شوند سیاست‌های عمومی را برنامه‌ریزی کرده، امور کشور را اداره کنند. اصطلاح دولت ممکن است اشاره به کسانی باشد که موجودیت عالی اداری کشور را تشکیل می‌دهند؛ به عبارتی دولت نشان‌دهنده نماد تشکیلاتی دولت و بخشی از آن است و به کارکرد گروهی جمعی از انتخاب شدگان مردم در رأس امور اجرایی کشور اطلاق می‌شود که اداره امور کشور از سوی دولت و به نمایندگی از طرف مردم و برای دوره‌ای مشخص برعهده می‌گیرند (مجتهدزاده، ۱۳۹۷: ۱۱). میرحیدر در کتاب «مفاهیم بنیادی در جغرافیای سیاسی» درخصوص دولت می‌نویسد: «دولت را می‌توان نماینده اصلی حاکمیت و نهادی که اداره روزمره کشور را به عهده دارد، تلقی کرد». (میرحیدر، ۱۳۸۶: ۴۴). به عقیده حافظ‌نیا در جغرافیای سیاسی واژه «state» فراگیرتر از علوم سیاسی است و تقریباً معادل کشور با تمرکز بر بُعد سیاسی آن به‌کار می‌رود؛ به عبارتی مفهوم این واژه، موجودیت سیاسی - فضایی واقعی را در بر می‌گیرد که مرکب از عناصر اصلی سرزمین، جمعیت مقیم، نظام سیاسی و اداره مستقل آن باشد (حافظ‌نیا، ۱۳۸۹: ۱۶۰).

در زبان حقوقی دولت به دو معنی عام و خاص به‌کار می‌رود. دولت به معنای خاص: «به مدیران کشور گفته می‌شود و سازمان‌های اداری و اجرایی را در بر می‌گیرد. اداره این سازمان‌ها به‌طور معمول به عهده هیأت وزیران است. دولت به معنای عام، که مرادف با دولت است،

شامل تمام سازمان‌های اداری و قضایی و قانون‌گذاری می‌شود و وصف بارز آن حاکمیت و سلطه در روابط داخلی و بین‌المللی است» (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۴۵).

دولت ساخت قدرتی است که در سرزمین معین (یک کشور)، بر مردمانی معین (یک ملت)، تسلط پایدار دارد و از نظر داخلی، نگهبان نظم عمومی به‌شمار می‌آید و از نظر خارجی، پاسدار تمامیت سرزمین و منافع ملت و یکایک شهروندان خویش است. این ساخت قدرت به‌صورت نهادها و سازمان‌های اداری، سیاسی، قضایی و نظامی فعلیت می‌یابد (آشوری، ۱۳۸۳: ۱۶۲). البته واژه دولت را در ردیف مفهوم گیج‌کننده‌ای از مفاهیم و مصادیق به‌کار می‌برند؛ همچون مجموعه‌ای از نهادها، یک واحد سرزمینی، واحدی تاریخی، یک اندیشه فلسفی و مانند آن. دولت را اغلب نهادی مشخص یا مجموعه نهادها تعریف کرده‌اند. دولت نهادهای گوناگون دولت را در برمی‌گیرد. سازمان اداری یا بوروکراسی، ارتش، پلیس، دادگاه‌ها، نظام تأمین اجتماعی و مانند آن‌ها. دولت را می‌توان با کل هیأت سیاسی یکسان دانست (عالم، ۱۳۹۳: ۷۲).

محققان، دولت را معمولاً واحدی جغرافیایی، سیاسی و حقوقی توصیف می‌کنند که می‌تواند بر مردم ساکن در درون مرزهای آنان اعمال قدرت و حاکمیت کند (زارعی، ۱۳۹۱: ۲۴۰). دولت تشکیلاتی سیاسی را می‌گویند که از جمع مدیران سیاسی کشور به وجود می‌آید. این گروه از سوی رئیس دولت انتصاب یا از طرف مردم و برای دوره‌های مشخص انتخاب شده و به اداره سرزمین می‌پردازند. واژه دولت از دیرباز در رشته‌های علوم سیاسی و روابط بین‌الملل در ایران به دولت ترجمه شده است، حال آنکه مرادف واژه دولت در زبان انگلیسی حکومت است که به مدیریت سیاسی و هیأت مدیران کشور اشاره دارد که در رأس قوه مجریه در نظام دولتی قرار می‌گیرند (مجتهدزاده، ۱۳۹۷: ۳۷).

اصطلاح دولت بیشتر به دو مفهوم مرتبط باهم؛ ولی متمایز به‌کار می‌رود. گاهی به مجموعه خاصی از افراد گفته می‌شود که هر یک با خصوصیات و نقطه ضعف‌ها و فضیلت‌های فردی ویژه، وظایف خاصی را در جامعه‌ای معین، و در زمانی معین انجام می‌دهند. گاهی نیز به مجموعه خاصی از نهادها گفته می‌شود؛ یعنی به یک رشته روش‌های منظم و پذیرفته شده

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۶۱

برای اجرای آن وظایف، روش‌های که در طول زمان، فارغ از به کارگیرنده‌های خود، ماندگارند. دولت مجموعه افراد و نهادهایی است که قوانین را برای جامعه وضع و اجرا می‌کنند. دولت با چنین تعریفی، بی‌تردید یکی از کهن‌ترین و تقریباً جهانی‌ترین نهادهای بشری است (زنی، ۱۳۷۴: ۱۳).

دولت محلی

دولت محلی مفهوم جدیدی نیست، لیکن مدت زیادی از طرح آن در ادبیات دانشگاهی و علمی نمی‌گذرد. تا پیش از قرن نوزدهم، دولت محلی چندان مورد توجه نبود، ولی پس از جنگ جهانی و لزوم بازسازی آثار به‌جامانده از جنگ، ضرورت وجود دولت‌های محلی احساس گردید. از نظر لغوی دولت محلی به‌معنای کنترل و سازمان‌دهی شهرها و دیگر سطوح تقسیمات کشوری، به‌دست منتخبان مردم محل است و در اصطلاح به نهادها و روش‌هایی اطلاق می‌شود که با استفاده از آن‌ها بر تقسیمات کوچک‌تر کشوری مانند بخش‌ها، شهرها و روستاها دلالت می‌شود (Chandler, 1993: 162).

سازمان ملل (UN) واژه دولت محلی به تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور و یا یک ایالت (در نظام فدرال) اشاره دارد که به‌وسیله قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون قدرت وضع مالیات را در دست و هیأت اداره‌کننده (دولتی) چنین موجودیتی به‌صورت محلی انتخاب می‌گردد (سازمان ملل متحد، ۱۹۶۶: ۴). در تعریف فوق بر چند نکته کلیدی توجه شده است: نخست اینکه دولت محلی بایستی به‌وسیله قانون ایجاد شده باشد؛ دوم آنکه بر امور محلی کنترل اساسی داشته باشد و سوم اینکه هیأت اداره‌کننده، منتخب مردم محل باشد (مقیمی، ۱۳۹۱: ۳۹).

به عقیده جونز (Jones) و همکارانش دولت‌های محلی محصول توسعه نابرابرند. دولت‌های محلی همواره کوشیده‌اند از طریق احداث مسکن، آموزش رایگان و جریان حمل و نقل، ابزارهای محلی مورد نیاز برای تضمین مصرف همگانی در این مناطق را تأمین کنند و بدین‌گونه آثار و پیامدهای قطبی‌سازی اجتماعی - فضایی را بهبود بخشند (Jones and others,)

2004:121). نهاد دولت، مفهوم گسترده‌ای است که بر یک منطقه سرزمینی معین زیر ملی اقتدار دارد. در نظام‌های فدرال، دولت فرعی یک منطقه سرزمینی معین است. اقتدار دولت محلی از اساس انتخابی آن نشأت می‌گیرد و این عامل تنوع درخور توجه رفتار آن میان کشورها و در داخل آن را آسان می‌کند (McClean, 2009: 478). دولت محلی بخشی از اجزاء کل دولت ملی است که مقامات محلی، آن را مدیریت می‌کنند و تحت نظارت دولت ملی اداره می‌شود.

از آنجا که دولت محلی در قالب وسیله‌ای برای شهروندی هوشمند و مسئولانه در این سطح خاص عمل می‌کند، باید دولت‌های محلی را به‌عنوان پایه‌های اصلی ساختار نظام سیاسی دموکراتیک در نظر گرفت (زارعی، ۱۳۹۹: ۱۸۸). دولت محلی به‌مثابه جزئی از ساختار دولت و دولت تمرکزگرا از نظر جغرافیای سیاسی بر شناسایی واقعیتی به نام امور محلی تأکید دارد. بدین معنی که فضاهای جغرافیایی در مقیاس خرد، ویژگی‌ها و اموری دارند که حوزه نفوذ و اثرگذار آن‌ها محدود و انحصاری است؛ به‌عبارت‌دیگر از مرزهای جغرافیایی مقیاس خرد فراتر نمی‌رود (قالیباف، ۱۳۸۶: ۶۹). دولت و دولت محلی به لحاظ مفهومی، سازه‌ای سیاسی اداری است که در نتیجه فرایند توزیع فضایی قدرت سیاسی به‌وسیله دولت تمرکزگرا پدید می‌آید؛ به‌عبارتی فرایندی است که موجب می‌شود تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت درباره امور محلی در چهارچوب سیاست‌های کلی دولت تمرکزگرا به نهادها و سازمان‌های مردمی (نظیر شوراها، انجمن‌ها، نهادهای مدنی، نهادهای داوری و ریش سفیدی) و نیز مقامات و نهادهای دولتی محلی (نظیر فرمانداری، بخشداری و ادارات دولتی) واگذار شود.

دولت محلی از ترکیب کارایی مدیریتی و اداری با کارکردهای دولتی مبتنی بر مشروعیت مردمی پدید می‌آید و آن بخش از دستگاه دولت است که به امور محلی رسیدگی می‌کند. دولت محلی فاقد اقتدار و حاکمیت از نوع دولت تمرکزگرا است، ولی درعین حال در مقیاس محلی، امور گسترده‌ای نظیر آموزش و پرورش، مسکن، حمل و نقل عمومی، برنامه‌ریزی کاربری زمین و غیره را بر عهده دارد (حافظ‌نیا و کویانی، ۱۳۹۲: ۳۶). این الگو عمدتاً جنبه‌ای اجتماعی، اقتصادی، اداری و فرهنگی دارد و بُعد سیاسی در آن یا وجود ندارد و یا ضعیف

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۶۳

است. این الگو صرف‌نظر از تفاوت‌هایی که میان نظام‌های فدرال، ناحیه‌ای و بسیط وجود دارد، برای تمامی موارد سه‌گانه یادشده تعمیم‌پذیر است. هدف این الگو اداره بهینه امور محلی است که مستقیماً با زندگی سکنه شهروندان مقیم در یک مکان یا منطقه و ناحیه جغرافیایی (بخش، شهرستان و استان) سروکار دارد. نوع، حجم و سطح اختیارات آن در چارچوب قوانین ملی مشخص می‌شود (قالیاف، ۱۳۸۶: ۵۴).

وجود دولت محلی همیشه از این جهت حمایت شده است که این یک جنبه حیاتی از روند مردم‌سالاری (دموکراتیزه) شدن و تشدید مشارکت جمعی در روند تصمیم‌گیری است. یک نظام سیاسی در صورتی دموکراتیک و کامل در نظر گرفته می‌شود که دارای یک نظام دولت محلی در سراسر کشور باشد. دولت محلی با دو هدف خدمت می‌کند: هدف نخست اداره و تأمین کالا و خدمات است و هدف دیگر این است که شهروندان را در تعیین نیازهای عمومی محلی به‌کار گیرد و چگونگی برخورد با این نیازها را به آن‌ها نشان دهد. نماینده دولت محلی فرایندی است که نمایندگی و اداره را در سطوح محلی در ساختارهای دولتی محلی متصل می‌کند. برای درک عملکرد و ساختار دولت محلی، مهم است که آن را تعریف کنیم و معنی دموکراسی و ارزش‌های دولت محلی را درک کنیم.

دولت محلی محصول تفویض اختیارات به‌مثابه ابعاد تمرکززدایی است. دو روش برای تعریف دولت محلی در ادبیات وجود دارد: یک رویکرد که معمولاً در مطالعات تطبیقی به‌کار می‌رود، این است که تمام ساختارهای ملی زیر دولت تمرکزگرا را به‌عنوان دولت محلی در نظر بگیریم. رویکرد دوم که با تدبیرتر است این است که دولت محلی با مختصات مشخص تعریف شود. این خصوصیات معمولاً بر پنج ویژگی تمرکز دارد: شخصیت حقوقی، قدرت‌های مشخص برای انجام یک طیف وسیعی از توابع، استقلال قابل توجه بودجه و کارکنان با توجه به کنترل تمرکزگرا محدود، مشارکت شهروندان مؤثر و محلی. این‌ها به‌عنوان ضرورتی برای تشخیص دولت از همه اشکال دیگر نهادهای محلی و نیز مطمئن بودن از میزان اثربخشی سازمانی آن است.

همان‌گونه که در توضیحات پیشین آورده شد، دولت خوب محلی، نزدیکترین،

واقعی‌ترین و مردمی‌ترین مصداق حکمروایی خوب است که هم پدیده مشارکت مردم در آن واقعی است، هم نظارت در آن عینی و ملموس است و هم زمینه‌ساز و شکل‌دهنده فرهنگ مردم‌سالاری و حکمروایی خوب در سطح ملی است. از همه مهم‌تر، با بحرانی شدن الگوی متمرکز دولت‌های ملی، دولت‌های محلی نقش برجسته‌ای در توسعه متوازن در کشورها ایفا می‌کنند. دولت خوب محلی در واقع پایه‌ای‌ترین و مردمی‌ترین سطح اعمال قدرت عمومی و در عین حال تعیین‌کننده‌ترین سطح دولت است. کشور ژاپن در جایگاه یک کشور آسیایی پیشرفته (دومین اقتصاد آسیایی) و موفق، الگوی پیشنهادی صاحب‌نظران داخلی است و از این نظر که دولت محلی در این کشور می‌تواند بیان‌کننده مدل توسعه ملی و محلی و نسبت آن‌ها با همدیگر باشد، دارای اهمیتی دوچندان است (همتی، ۱۳۹۶: ۸۲۲).

روش پژوهش

روش این پژوهش تحلیلی - توصیفی است و با بهره‌گیری از مقیاس وسیع کلان‌نگر ملی سه کشور ایران، آلمان و ژاپن انجام گرفته است. روش جمع‌آوری اطلاعات این پژوهش، از اطلاعات و مستندات کتابخانه‌ای اعم از متون و منابع مهم و معتبر داخلی و خارجی و قوانین اساسی این کشورها در حوزه‌های علوم سیاسی، جغرافیای سیاسی، اقتصاد، اقتصاد سیاسی و... بهره برده است تا نشان داده شود که چگونه دولت‌های محلی برآمده از نظام سیاسی فدرالیسم آلمان و دولت‌های محلی دارای اختیارات بسیار وسیع در تولید ثروت نظام نیمه متمرکز ژاپن، نسبت به دولت متمرکز گرای ایران که دولت‌های محلی آن نقش چندانی در تولید ثروت ندارند، با یکدیگر رفتارهای سیاسی و اقتصادی متفاوتی دارند.

بحث و یافته‌های تحقیق

بررسی جغرافیای سیاسی تولید ثروت در آلمان، ژاپن و ایران

سه کشور ژاپن، آلمان و ایران دارای نظام‌های سیاسی، اقتصادی و مدل مدیریت محلی متفاوتی هستند. ژاپن نظام سیاسی نیمه متمرکز و نظام اقتصادی سرمایه‌داری اجتماعی، آلمان نظام سیاسی فدرال و نظام اقتصادی بازار آزاد است (گیلپین، ۱۳۸۹: ۳۴۹) و ایران نظام سیاسی

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۶۵

تمرکزگرا و نظام اقتصاد دولتی را برای مدیریت سیاسی و اقتصادی خود برگزیده است. اگر به تولید ناخالص داخلی (GDP) در دو نظام اقتصادی آلمان فدرال و ژاپن بنگریم، می‌توانیم از رفتار سیاسی و اقتصادی این دو کشور در خصوص نظام تولید ثروت و مدیریت سیاسی فضای ملی و محلی آن‌ها تجربه‌های مالی و اجرایی مطلوبی را فراگیریم. ژاپن کشوری است که نظام سیاسی آن تا حدودی متمرکز اداره می‌شود؛ اما نظام اقتصادی سرمایه‌داری با مدل ژاپن در تولید ثروت و درآمدزایی بسیار موفق عمل می‌کند و حتی از آلمان هم در تولید ثروت موفق‌تر است. یک دولت توسعه‌گرای پاک‌دست در ۴۷ استان ژاپن که عمدتاً در چهار جزیره این کشور متمرکز هستند، سنگ بنای تولید ثروت گذاشت که به مرور از دهه نود دولت بخش مهمی از اختیارات اقتصادی خود را به این استان‌ها واگذار کرد.

امروز ژاپن بعد از آمریکا و چین سومین کشور دارنده تولید ناخالص داخلی در جهان (۵,۰۸۲ تریلیون و هشتاد و دو میلیارد دلار) (World Bank, 2020: 1) است که آلمان، انگلستان، فرانسه و هند بزرگ را از نظر اقتصادی پشت سر خود دارد. این کشور نیمه تمرکزگرا با اختیاراتی که از نظر سیاسی، قانون اساسی و دولت به استان‌های خود داده، توانسته است یک مدل موفق سیاسی و اقتصاد سرمایه‌داری و از بعضی جهات موفق‌تر از آمریکا و بسیاری از کشورهای اروپایی، بنا کند و ماشینی یکتا و کم‌نظیر در تولید ثروت و کسب درآمد و رفاه و مدیریت محلی موفق برای مردم این کشور باشد. جدول زیر استان‌های ژاپن و میزان تولید ناخالص داخلی آن‌ها را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱: نسبت تولید ناخالص ملی استان‌های ایران به استان‌های ژاپن

ایران / ژاپن	نسبت تولید ناخالص ملی	جمعیت استان‌های ژاپن	جمعیت استان‌های ایران	مساحت استان‌های ایران	مساحت استان‌های ژاپن
تهران/توکیو	۹/۹	۱۳۱۹۵۹۷۴	۱۳۲۶۸۰۰۰	۱۲۹۸۱	۲۱۸۸/۶۷
خوزستان/اوزاکا	۱۰	۸۸۶۱۰۱۲	۴۷۱۰۵۰۰	۶۴۰۵۵	۱۸۹۹/۲۸
اصفهان/آی چی	۱۳/۷۵	۷۴۱۶۳۳۶	۵۱۲۱۰۰۰	۱۰۷۱۰۲	۵۱۶۵/۱۲
خراسان رضوی/کاناگاوا	۱۴/۲۵	۹۰۵۸۰۹۴	۶۴۳۴۵۰۰	۱۱۸۸۵۴	۲۴۱۵/۸۶

۳۷۹۸	۱۲۲۶۰۸	۴۸۵۱۰۰۰	۷۲۰۷۷۳۹	۱۰/۸	فارس/سایتما
۸۳۱۵۷	۲۷۶۵۳	۱۱۶۳۵۰۰	۵۴۸۵۹۵۲	۱۲/۷۵	بوشهر/هوکیدو
۸۳۹۶/۱۶	۲۳۸۴۲	۳۲۸۳۵۰۰	۵۵۸۱۹۶۸	۱۴	مازندران/هیوگو
۵۱۵۶/۶۱	۴۵۶۵۰	۳۹۱۰۰۰۰	۶۲۱۴۱۴۸	۱۴	آذربایجان شرقی/چینا
۴۹۷۸/۵۱	۵۸۳۳	۲۷۱۲۴۰۰	۵۰۷۹۲۹۱	۱۳/۶	البرز/فوکوکا
۷۷۸۰/۵	۱۸۳۱۹۳	۳۱۶۴۸۰۰	۳۷۴۹۲۷۴	۱۲/۷	کرمان/شیزوکا
۸۴۷۹/۷	۷۰۶۹۷	۱۷۷۶۴۰۰	۲۸۵۵۰۴۵	۱۱/۵	هرمزگان/هیروشیما
۶۰۹۵/۷۲	۲۹۱۲۷	۱۴۲۵۴۰۰	۲۹۵۷۷۰۶	۱۲/۲۵	مرکزی/ایباراکی
۴۶۱۳/۲۱	۱۴۰۴۲	۲۵۳۱۰۰۰	۲۶۳۱۶۷۱	۱۱/۴	گیلان/کیوتو
۱۲۵۸۳/۸۳	۳۷۴۱۱	۳۲۶۴۲۰۰	۲۳۶۲۱۵۸	۱۰/۷	آذربایجان غربی/نیگاتا
۷۲۸۵/۷۷	۷۳۹۴۱	۱۱۳۸۵۰۰	۲۳۲۶۷۳۵	۱۰/۴۵	یزد/امیگی
۶۴۰۸/۲۸	۲۴۹۹۸	۱۹۵۲۴۰۰	۲۰۰۰۰۱۰	۱۱/۳۵	کرمانشاه/توچیگی
۱۳۵۶۲/۲۳	۱۵۵۶۷	۱۲۷۳۷۰۰	۲۱۴۲۱۶۷	۱۳	قزوین/ناگانو
۱۳۷۸۲/۷	۱۹۳۶۸	۱۷۳۸۰۰۰	۱۹۸۹۸۳۴	۱۲/۶	همدان/فوکوشیما
۵۷۷۷/۳۱	۱۸۱۷۸۵	۲۷۷۵۰۰۰	۱۸۴۷۲۲۳	۱۴	سیستان و بلوچستان/میه
۶۳۶۲/۲۳	۱۵۵۰۴	۷۱۳۰۵۰	۲۰۰۰۵۱۴	۱۳	کهگیلویه و بویر احمد/گانما
۱۰۶۲۱/۱۷	۲۰۳۶۸	۱۸۶۸۷۰۰	۲۰۷۰۹۰۸	۱۴/۸۱	گلستان/گیفو
۷۱۱۳/۲۳	۲۸۲۹۴	۱۷۶۰۷۰۰	۱۹۴۰۵۵۹	۱۴/۶	لرستان/اوکایاما
۴۰۱۷/۳۶	۱۷۸۰۰	۱۲۷۰۴۰۰	۱۴۱۳۵۱۳	۱۳/۶	اردبیل/شیگا
۶۱۱۴/۰۹	۲۹۱۳۷	۱۶۰۳۰۰۰	۱۴۴۲۴۲۸	۱۴	کردستان/یاماگوچی
۷۴۰۴/۷۹	۱۱۵۲۶	۱۲۹۲۳۰۰	۱۸۱۲۵۷۵	۱۴/۵	قم/کوماموتو
۹۱۸۸/۸۲	۲۱۷۷۳	۱۰۵۷۵۰۰	۱۶۹۸۶۹۵	۱۴	زنجان/کاگوشیما
۵۶۷۸/۳۳	۹۷۴۹۰	۷۰۲۳۶۰	۱۴۲۳۴۰۶	۱۴	سمنان/همیه
۴۲۴۷/۶۱	۲۰۱۳۳	۵۸۰۱۶۰	۱۰۸۷۷۴۵	۱۶	ایلام/تویاما
۴۱۸۵/۶۷	۱۶۳۳۲	۹۴۷۷۷۰	۱۱۶۶۳۰۹	۱۷	چهارمحال و بختیاری/ایشی کاوا
۱۵۲۷۸/۸۹	۲۸۴۳۴	۸۶۳۱۰۰	۱۳۱۴۰۷۶	۱۸	خراسان شمالی/ایواته
۶۳۳۹/۷	۱۴۰۶۳۴	۷۶۸۹۰۰	۱۱۹۱۴۳۰	۲۰/۵	خراسان جنوبی/اویتا

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۶۷

امروز کشور ژاپن نمونه یک الگوی کارآمد در دولت محلی در جهان است. در قانون اساسی این کشور نیز اصل‌های اثربخش و تفکیک‌کننده اختیارات دولت محلی از دولت مرکزی، همچنین وظایف این دو نهاد اختصاص داده است. مبنا و پایه دولت محلی در ژاپن، قانون اساسی ملی مصوب سال ۱۹۴۶ میلادی است که دولت محلی را پایه‌ای برای دموکراسی می‌شناسد و به‌صراحت آن را بخشی از نظام ملی حاکمیت قرار داده و استقلال آن‌ها را در قانون اساسی دولت تضمین می‌کند. در فصل هشتم قانون اساسی ژاپن که به استقلال محلی اشاره دارد، در چهار اصل به‌طور شفاف به دولت محلی پرداخته است.

اصل ۹۲ به خود مختاری محلی و ساکنان و واحدهای آن اشاره دارد. این اصل مقرر می‌دارد که مقررات درباب سازمان و صلاحیت واحدهای عمومی محلی از سوی قانون و مطابق با اصل خودمختاری محلی تصویب می‌شود.

در اصل ۹۳ برای تضمین خود مختاری ساکنان مقرر می‌دارد که اعضای شاخه‌های تقنینی و اجرایی با انتخابات مستقیم عمومی انتخاب می‌شوند. «سازمان‌های عمومی محلی، طبق مقررات قانونی، مجامعی را به‌عنوان نهاد مشورتی خود تأسیس خواهند کرد. مدیران اجرایی کلیه سازمان‌های عمومی و اعضای مجامع آن‌ها و سایر مقامات محلی به موجب قانون در محدوده مناطق خود با رأی عمومی و مستقیم انتخاب می‌شوند».

اصل ۹۴ برای تضمین خودمختاری واحدها تصریح می‌کند که دولت محلی باید دارای طیف وسیعی از اختیارات اداری باشد و صلاحیت قانون‌گذاری مستقلی را در چارچوب قانون اعمال کند. «سازمان‌های عمومی محلی حق دارند که اداره اموال، امور و تشکیلات اداری خود را به عهده بگیرند و در محدوده قانون برای موارد فوق اقدام به وضع مقررات کنند» (Constitution of Japan, 1946: 23). مقررات قانون استقلال محلی، عمدتاً امور ساکنان، شوراهای انتخابی و نهادهای اجرایی را که همه آن‌ها هسته دولت محلی را تشکیل می‌دهند، بررسی می‌کند و برای امور مالی آن‌ها و دیگر موضوعات مهم اداری، مقررات قانونی دارد.

دولت محلی در ژاپن دارای دو سطح است: سطح نخست، شهرستان‌هاست که شهرداری‌ها را هم در بر می‌گیرد و در کل ۴۷ شهرستان را شامل می‌شود و سطح دوم

شهرداری‌ها هستند که مراجع عمومی محلی هستند و خدمات محلی را ارائه می‌کنند. دولت‌های محلی ژاپن از بُعد مالی خودمختار هستند. به نهادهای محلی ژاپن این اختیار داده شده تا امور مالی خودشان را اداره کنند و منابع درآمد به روش‌های مختلف تأمین شده است. منابع عمده درآمدی دولت محلی شامل کمک‌های دولتی و قرضه‌های محلی است. دو مورد اول منابع درآمدی که برای هر هدفی هزینه می‌شود به منابع درآمدی عام معروف است. تضمین منابع کافی درآمدی عام برای دولت محلی به منظور مدیریت مناسب نیازهای اداری مختلف مهم است.

در سال ۲۰۱۸ این منابع حدود ۵۵ درصد منابع درآمدی دولت محلی ژاپن را تشکیل می‌داد. قسمت اعظم هزینه‌های دولت‌های محلی صرف تعلیم و تربیت می‌شود که بیش از یک چهارم بودجه محل است و کارهای عمومی که در حدود یک پنجم هزینه‌ها را جذب می‌کند، بهداشت رفاه اجتماعی و امنیت عمومی از آن جمله است. دولت‌های محلی تقریباً سه چهارم کل درآمد دولت ژاپن را خرج می‌کنند. تقریباً چهل مورد از این هزینه‌ها از طرف دولت مرکزی و بقیه از مالیات‌های محلی و سایر عواید محلی تأمین می‌شود (Office of the Prime Minister, 2019: 3) با مقایسه میزان نسبت تولید ناخالص ملی استان‌های ژاپن با استان‌های ایران به این نتیجه می‌رسیم که نظام دولت محلی در ژاپن بسیار موفق و کارآمد عمل کرده است.

کشور ژاپن با داشتن تولید ناخالص داخلی به میزان ۴٫۵ تریلیون دلار در سال ۲۰۰۵ دومین قدرت اقتصادی دنیا پس از آمریکا بوده و در آسیا نیز رتبه اول را از این لحاظ دارد. این کشور در سال ۲۰۲۰ با بیش از ۵ تریلیون دلار و با میزان تورم ۰/۴ درصد (کمترین میزان تورم در میان هفت کشور صنعتی جهان) در جایگاه سوم اقتصاد جهان پس از آمریکا و چین قرار گرفته است؛ مثلاً شهر توکیو که اولین شهر ژاپن و پایتخت آن است، حدود ده برابر استان تهران تولید ناخالص داخلی دارد. استان خوزستان که از نظر تولید ناخالص داخلی دومین استان ایران است، در مقابل اوزاکا قرار می‌گیرد که رتبه دوم تولید ناخالص داخلی را داراست. اوزاکا ده برابر خوزستان، که بیشترین منابع نفت را درون خود داراست، تولید

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۶۹

ناخالص داخلی دارد. اصفهان سومین استان ایران در تولید ناخالص داخلی، تقریباً ۱۴ برابر کمتر از آیچی سومین استان ژاپن، تولید ناخالص داخلی دارد.

یکی دیگر از دلایل پیشرفت اقتصادی ژاپن جدا از قانون اساسی آن و اختیارات محلی، نظام آموزشی پیشرفته و تربیت نیروهای متخصص و ماهر مناسب با نیاز اقتصادی کشور و ویژگی بارز اقتصاد صادراتی در ابعاد ملی و محلی این کشور است. می‌توان گفت ژاپن نخستین کشور در جهان است که بیشترین پژوهشگر نسبت به جمعیت خود در جهان را داراست. امروز پژوهشگران این کشور از طریق دولت‌های محلی آموزش می‌بینند، آنگاه حتی در روستاها برای مدیریت مطلوب و تولید ثروت به کمک دولت‌های محلی می‌شتابند. این مدل موفق مدیریت علمی دولت محلی در جهان امروز اگر نگوییم بی‌نظیر، بلکه کم‌نظیر است (زارعی، ۱۳۹۹: ۲۳۱).

نظام سیاسی نامتمرکز آلمان که سازماندهی سیاسی فضای سرزمینی خود را با مدل فدرالیسم مشارکتی بنا کرده و پیکربندی اقتصاد ملی خود را با اقتصاد بازار یا لیبرالیسم اقتصادی برپا کرده است، بعد از ژاپن چهارمین اقتصاد بزرگ جهان با تولید ناخالص داخلی ۳/۸۴۶ (سه تریلیون و هشتصد و چهل و شش میلیارد دلار) و با تورم ۱/۴ درصد را شکل داده است (World Bank, 2019: 1). امروز ۱۶ ایالت آلمان با کمترین مداخله دولت غیرمتمرکز مستقر در برلین در عرصه اقتصادی، سیاسی و... فعالیت می‌کنند و به‌عنوان یک الگوی موفق اقتصادی و تولید ثروت محلی در جهان شناخته می‌شوند و بخش عمده‌ای از ثروت ملی کشور توسط همین ایالت‌ها و با مدیریت دولت‌های محلی مستقر در ایالت‌ها کسب می‌گردد. هریک از ایالت‌ها خود وظیفه تولید ثروت محلی، درآمدزایی و ایجاد اشتغال را بر عهده دارند و دولت کمک مالی چندانی در این زمینه به ایالت‌ها نمی‌کند.

می‌توان گفت ایالت‌های آلمان نسبت به استان‌های ژاپن از بُعد تولید ثروت مستقل‌تر و موفق‌تر و بدون مشارکت دولت مرکزی عمل می‌کنند. در مقابل ایالت‌های آلمان موظف هستند بخشی از تولید ثروت خود را با عنوان مالیات به دولت فدرال بپردازند و دولت نیز ایالت‌هایی که از توان اقتصادی ضعیف‌تر هستند یا ایالت‌هایی که با مشکلات نقدینگی در

بعضی سال‌ها جهت اجرایی کردن طرح‌های اقتصادی خود مواجه می‌گردند، کمک می‌کند. فقیرترین ایالت‌ها این کشور به نام «مکلنبرگ - ورپومرن» (Mecklenburg-Vorpommern) نزدیک به ۲۵ میلیارد دلار یعنی بیش از کشور اروپایی استونی توانایی تولید ثروت را داراست (world Bank, 2019: 1).

موفقیت آلمان را باید ناشی از نظام سیاسی فدرال، نظام اقتصاد بازار، سیاست نامتمرکز مالی، اداری، سیاسی و اولویت واحد سیاسی در جایگاه یک واحد اقتصادی دانست. جدول زیر ۱۶ لاندر آلمان و تولید ناخالص داخلی آن‌ها را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۲: نسبت تولید ناخالص ملی ایالت‌های آلمان به استان‌های ایران

آلمان / ایران	نسبت تولید ناخالص ملی استان‌ها	جمعیت ایالت‌های آلمان	جمعیت استان‌های ایران	مساحت ایالت‌های آلمان	مساحت استان‌های ایران
نورد راین/تهران	۹/۵۵	۱۸۰۴۳۸۱۴	۱۲۹۸۱	۱۲۹۸۱	۱۳۲۶۸۰۰۰
باواریا / خوزستان	۱۹	۱۲۵۲۳۰۰۰	۶۴۰۵۵	۳۴۰۸۳۰۵۳	۴۷۱۰۵۰۰
بادن / اصفهان	۲۳	۱۰۷۵۰۰۰۰	۱۰۷۱۰۲	۳۵۷۸۱/۶۵	۵۱۲۱۰۰۰
هسن / خراسان رضوی	۱۶	۷۹۲۷۰۰۰	۱۱۸۸۵۴	۸۹۱/۸۲	۶۴۳۴۵۰۰
نیدر ساکسون / فارس	۱۸	۶۰۷۴۰۰۰	۱۲۲۶۰۸	۷۰۵۴۹/۴۴	۴۸۵۱۰۰۰
راین‌لند/بوشهر	۱۱/۷	۳۶۷۱۰۰۰	۲۷۶۵۳	۷۵۵	۱۱۶۳۵۰۰
برلین / مازندران	۱۱/۷۶	۴۲۲۰۰۰۰	۲۳۸۴۲	۲۳۱۷۴	۳۲۸۳۵۰۰
ساکسون / آذربایجان شرقی	۱۰/۸	۴۰۴۶۰۰۰	۴۵۶۵۰	۱۵۷۹۹	۳۹۱۰۰۰۰
هامبورگ / البرز	۱۰/۷۵	۱۷۸۳۴۰۰	۵۸۳۳	۲۵۶۸/۶۵	۲۷۱۲۴۰۰
اشلسویگ/ کرمان	۸/۷	۱۷۷۰۰۰۰	۱۸۳۱۹۳	۱۶۱۷۱	۳۱۶۴۸۰۰
براندن برگ / هرمزگان	۸/۵	۲۸۳۶۰۰۰	۷۰۶۹۷	۴۷۶۱۴/۰۷	۱۷۷۶۴۰۰

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۷۱

تورینگن / ۸/۳	۲۲۲۲۰۰۰	۲۹۱۲۷	۲۹۴۷۸/۶۳	۱۴۲۵۴۰۰	مرکزی
ساکسون- آنهالت / گیلان	۲۵۱۳۰۰۰	۱۴۰۴۲	۱۸۴۱۵/۶۶	۲۵۳۱۰۰۰	
مکلنبرگ / آذربایجان غربی	۲۴۲۰۰۰۰	۳۷۴۱۱	۱۹۸۴۷/۳۹	۳۲۶۴۲۰۰	
سارلاند / یزد	۱۰۲۴۰۰۰	۷۳۹۴۱	۲۰۴۴۵/۲۶	۱۱۳۸۵۰۰	
برمن / کرمانشاه	۶۶۲۰۰۰	۲۴۹۹۸	۴۰۸	۱۹۵۲۴۰۰	

German federal Government, 2018

آلمان دارای نظام سیاسی جمهوری فدرال دموکراتیک پارلمانی بوده و با آزادی و اختیار بسیار زیاد در حوزه مدیریت سیاسی، برای ایالت‌های محلی فضای باز و تولید ثروت می‌کند. این ایالت‌ها می‌توانند در بسیاری از مسایل داخلی و بین ایالتی مستقل عمل کنند. آلمان هم اکنون یکی از صنعتی‌ترین کشورهای جهان است و در جایگاه ثروتمندترین عضو اتحادیه اروپا، موتور اقتصادی حوزه پولی یورو محسوب می‌شود. جمهوری فدرال آلمان کشوری است که با وجود پشت سر گذاشتن جنگ‌های جهانی و خرابی‌های ناشی از آن، باز هم توانسته از نظر اقتصادی تبدیل به پیشرفته‌ترین کشور اروپایی به یمن موفقیت در تولید ثروت توسط دولت‌های محلی خود گردد. در ساختار سیاسی آلمان فدرال یک تقسیم کار و تقسیم وظایف کاملاً روشن بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی وجود دارد؛ به عبارتی می‌توان گفت به دلیل فدرال بودن سیاست در دو سطح جاری است، در سطح فدرال که مربوط به کل اتحادیه می‌شود و در سطح ایالت‌ها وزن و کیفیت سیاست به گونه‌ای است که مفهوم ایالت را نبایستی با مفهومی نظیر استان در کشوری چون ایران یکی گرفت.

ایالت‌های آلمان در سیاست‌گذاری داخلی خود در بسیاری از حوزه‌ها خودمختارند. سیاست در سطح ایالتی همچون در سطح کشوری دارای ارگان‌های خود براساس تقسیم قواست. ایالت‌ها نیز قوه مقننه، مجریه و قضاییه، دولت و نخست‌وزیر و حتی پرچم مستقل خود را دارند. قوانین مربوط به اتباع خارجه و مهاجرت، امور خارجه، حقوق شهروندان، دفاع از کشور، امور هواپیمایی، تأمین اجتماعی، امور پست و مخابرات، تابعیت و قوانین کیفری از مواردی هستند که در صلاحیت قانون‌گذاری دولت فدرال به‌شمار می‌آیند (قانون اساسی آلمان، اصول ۹-۹۸). امور مربوط به شهرداری‌ها، آموزش و پرورش، فرهنگ، رسانه‌های همگانی، قوانین مربوط به پلیس و نظم عمومی بخشی از حوزه‌های صلاحیت قانون‌گذاری ایالت‌هاست (اصول ۴۵-۵۶).

بخشی از موفقیت آلمان به این دلیل است که فعالیت‌ها در سراسر کشور گسترده شده‌اند و مانند دیگر کشورها، شرکت‌های صنعتی تنها در مناطق بزرگ و در پایتخت متمرکز نیستند و این موضوع مسئولان محلی را تشویق به اجرای ایده‌های خلاقانه می‌کند؛ ایده‌هایی که مردم و یا بخش خصوصی هر ایالت هزینه آن را تأمین می‌کند.

در ساختار سیاسی آلمان نهادی به نام «شورای فدرال ایالات» وجود دارد. یک نهاد ۶۹ نفره متشکل از نمایندگان دولت‌های ایالتی به ریاست نخست‌وزیر هر ایالت. در این مجالس هر ایالت بین سه تا شش نفر نماینده دارد. دولت فدرالی آلمان دارای ترکیب پیچیده مدیریت محلی است. این دولت از بُعد مدیریت سیاسی فضا از یک دولت نامتمرکز با نظام فدرال و دولت ایالتی تشکیل شده است. قانون اساسی به‌دقت حوزه اختیارات دولت فدرال و دولت‌های ایالات را تعیین کرده است. دولت ایالات در زمینه مالی و اقتصادی نیز خودمختار است و اختیاراتی دارد.

فصل دهم قانون اساسی آلمان با عنوان نظام مالی و از اصل ۱۰۴ تا ۱۰۸ به اختیارات مالی ایالت‌ها پرداخته است. در اصل ۱۰۴ آمده است که فدراسیون و ایالت‌ها باید به‌طور جداگانه هزینه‌های ناشی از وظایف خود را تأمین کنند. همچنین هرگاه ایالت‌ها به نیابت از دولت فدرال عمل کنند، دولت فدرال هزینه ناشی از آن را تأمین می‌کند. دولت فدرال و ایالت‌ها

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۷۳

هزینه‌های اداری ناشی از فعالیت مؤسسات و ادارات خود را تأمین کرده و در برابر یکدیگر برای برقراری یک اداره منظم مسئول هستند.

در قسمت ب اصل ۱۰۴ قانون اساسی آمده است که فدراسیون می‌تواند تا آنجا که این قانون اساسی به وی اختیارات قانون‌گذاری اعطا کرده است، به ایالت‌ها به‌دلیل سرمایه‌گذاری‌های ویژه و حائز اهمیت ایالت‌ها و بخش‌ها، مساعدت‌های مالی کند، چنانچه این مساعدت‌ها برای جلوگیری از اختلال در توازن کلی اقتصادی و یا برقراری توازن میان نیروهای مختلف اقتصادی در درون قلمرو فدرال و یا برای تشویق رشد اقتصادی ضروری باشد، دولت فدرال می‌تواند در صورت بروز بلایای طبیعی یا حالت‌های فوق‌العاده اضطراری که فراتر از کنترل دولت هستند و بر وضعیت مالی دولت به‌طور چشمگیری تأثیر دارند، حتی بدون داشتن اختیارات قانون‌گذاری، کمک‌های مالی اعطاء کند (قانون اساسی آلمان، ۲۰۱۴).

در اصل ۱۰۵ قانون اساسی این کشور آمده است که فدراسیون، اختیار انحصاری قانون‌گذاری را در امور گمرکی و انحصارات مالی داراست. فدراسیون دارای اختیارات قانون‌گذاری غیرانحصاری در مورد سایر مالیات‌هاست؛ اگر عواید حاصل از این مالیات‌ها کلاً یا به‌صورت بخشی به دولت فدرال بازگردد.

در اصل ۱۰۶ چنین آمده است که درآمد حاصل از انحصارات مالی و وصول مالیات ذیل به فدراسیون تعلق می‌گیرد:

پرداخت‌های گمرک: آن قسمت از مالیات بر مصرف که طبق بند دو مختص ایالت‌ها نباشد یا طبق بند سه به فدراسیون و ایالت‌ها مشترکاً تعلق نداشته باشد و یا طبق بند شش به بخش‌داری‌ها متعلق نباشد.

مالیات بر حمل و نقل جاده‌ای: مالیات بر وسایل نقلیه موتوری و سایر مالیات‌ها مربوط به ترابری با استفاده از وسایل نقلیه موتوری.

مالیات بر جریان سرمایه، مالیات بر بیمه و مالیات بر سفته و برات، مالیات‌های ثابت (غیرمستمر) بر دارایی و مالیات‌های تعدیلی که به‌منظور تأمین توازن مالیات‌های قانونی اخذ می‌گردد، مالیات‌های تکمیلی مرتبط با مالیات بر درآمد و مالیات بر شرکت‌ها، مالیات‌های

تعیین شده در چهارچوب اتحادیه اروپا از دیگر موارد است.

همچنین درآمد حاصل از مالیات‌های زیر متعلق به ایالت‌هاست:

مالیات بر دارایی، مالیات بر ارث، مالیات بر معاملات تا جایی که بر اساس بند ۱۰ به فدراسیون و یا براساس بند دو به فدراسیون و ایالت‌ها به صورت مشترک تعلق نگیرد (Constitution of Germany, 2014:11) دادن اختیارات بسیار به ایالت‌ها موجب سطح بالای تولید ناخالص ملی در آن‌ها شده است. طبق جدول بالا می‌توان مشاهده کرد که ایالت نخست آلمان، «نورد راین» با ۷۹۶۵۲ دلار تولید ناخالص داخلی، بیش از ۱۰ برابر استان تهران درآمد دارد. ایالت باواریا در مقایسه با استان خوزستان که استانی برخوردار از ثروت است، ۱۹ برابر تولید ناخالص داخلی دارد. علاوه بر اختیارات محلی در ایالت‌های آلمان، تخصص، نیروی کار ماهر و تحقیق و نوآوری برخی از عوامل موفقیت اقتصاد این کشور هستند. داشتن نیروی کار ماهر محلی یکی از دلایل موفقیت اقتصاد آلمان در ایالت‌هاست. کارکنان ماهر که آموزش‌های نظری را با تجربیات عملی درهم آمیخته‌اند.

در گذشته شرکت‌ها ابتدا نیروها را انتخاب و سپس آموزش می‌دادند؛ اما اکنون شیوه کار تغییر کرده است و دانشجویان بیشتری را آموزش می‌دهند و در نهایت بهترین نیروها برای شرکت در ایالت‌ها انتخاب می‌شوند. این شیوه که آموزش دوگانه نامیده می‌شود، کلید موفقیت آلمان در رقابت‌های بین‌المللی محسوب می‌شود. برخلاف دو کشور جمهوری فدرال آلمان و ژاپن، که با وجود اینکه نظامی متمرکز دارند؛ اما اختیارات مالی و تولید درآمد زیادی را به استان‌های خود داده‌اند، ایران کشوری است با اقتصاد دولتی که بیشترین اختیارات در دست دولت متمرکز (نه تولیدی) است و تمایل چندانی به واگذاری اختیارات اقتصادی در تسلط خود به دولت‌های محلی و نهادهای غیردولتی را ندارد.

یکی از ویژگی‌های مهم همه دولت‌های ایران از بُعد اقتصادی تمایل عمیق به انحصار بوده است. دولت به دلایل متعدد تمایل دارد بیشترین سهم را در فعالیت‌های اقتصادی کشور داشته باشد و این با وجود سه دهه تلاش برای خصوصی‌سازی، همچنان از نهادی‌ترین مشکلات دولت‌ها در ایران است. این درحالی است که در یک اقتصاد پویا بسیاری از

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۷۵

فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی انجام می‌شود (عظیمی، ۱۳۹۶: ۵۸). در حالت مطلوب دولت باید به بخش خصوصی اجازه دهد تا بسیاری از طرح‌های کوچک و بزرگ را در قلمرو دولت‌های محلی به عهده بگیرد و خود فقط نقش نظارت و بسترساز توسعه محلی را داشته باشد. خصوصی‌سازی یکی از شروط اصلی موفقیت اقتصادی و کارآمدی در درون دولت‌های محلی است که در این یازده دولت پس از انقلاب، به شکل درست و اصولی به اجرا گذاشته نشده است.

معمولاً در اقتصادهای بزرگ دنیا سهم دولت از فعالیت‌های اقتصادی به‌سختی به ده درصد می‌رسد؛ اما در ایران این میزان بیش از ۶۰ درصد برآورد می‌شود. همچنین نظام متمرکز ایران به گونه‌ای است که بیشتر به توسعه اقتصادی کلانشهرها توجه دارد و تنها تعداد معدودی از استان‌ها و شهرهای ایران توسعه‌یافته هستند (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵: ۳۱۱). برای مثال استان‌های جنوبی ایران با وجود دارا بودن منابع خداداد بسیار و برخورداری از منابع اصلی نفت و گاز، جزو محروم‌ترین و بیکارترین (براساس سرشماری ۱۳۹۵ خوزستان بعد از کرمانشاه دومین استان بیکار کشور است)، استان‌های کشور هستند، یا استان سیستان و بلوچستان در جایگاه دومین استان پهناور ایران در شاخص‌های توسعه کشور در رده آخر قرار دارد و اقتصاد این استان بیشتر بر صنایع محلی کم کارآمد استوار است.

به نظر می‌رسد الگوی توسعه مرکز-پیرامون گریبان‌گیر اقتصاد کشور شده است و برخی استان‌ها به منبعی برای تأمین نیاز شهرهای بزرگ تبدیل شده‌اند. در صورتی که اگر دولت به سمت تمرکززدایی اقتصادی روی می‌آورد و اختیارات را به استان‌ها واگذار می‌کرد و دست از دخالت در فعالیت‌های اقتصادی برمی‌داشت و این اجازه را به استان‌ها می‌داد تا منابع مالی خود را از طریق ظرفیت‌ها و توانمندی‌هایی که دارند، تأمین کنند، قطعاً مناطق مختلف کشور می‌توانستند عقب‌ماندگی خود را جبران و از نظر اقتصادی توسعه یافته‌تر از اکنون باشند.

از بُعد مدیریت اقتصادی، اقتصاد تمرکزگرای ایران باعث شده هر چه استان‌ها فاصله بیشتری از پایتخت داشته باشند، از دسترسی به منابع توسعه هم دورتر بمانند و مدام چشم به کمک‌های مالی دولت مرکزی داشته باشند (زارعی، ۱۳۹۹: ۲۲). همچنین اقتصاد ایران طی

دو دهه اخیر بیش از هر چیز از محل فروش نفت به حیات پر مشکل خود ادامه داده است، نه ظرفیت‌سازی ناشی از تولید درآمد از طریق بخش خصوصی فعال در قلمرو دولت‌های محلی مستقر در استان‌ها. ایران به واسطه اقتصاد عمدتاً تک‌محصولی زنگ خطری برای به‌وجود آمدن شرایط بد اقتصادی و پیشروی تحریم‌ها توسط آمریکا در سال‌های ۹۸ و ۹۹ و در ادامه نارضایتی‌های مدنی و ناآرامی‌های اجتماعی بوفراهم کرده است. در تمام کشورهای قدرتمند غربی و شرقی دارای اقتصاد غیردولتی، مالیات نقش عمده‌ای در تأمین هزینه‌های دولت و بودجه سالانه ایفا می‌کند؛ اما دولت‌های ایران در این چهار دهه موفق به شکل دادن یک نظام مالیاتی کارآمد در کشور نشده‌اند و تمایلی به وارد کردن فشار مالیاتی بر مردم نداشته‌اند. بدیهی است که اخذ مالیات باید مبتنی بر توسعه فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی و رشد درآمد واقعی این گروه‌ها باشد؛ به بیان دیگر تا زمانی که دولت تلاشی برای افزایش تولید و درآمد بخش خصوصی نمی‌کند، فشار مضاعف برای اخذ مالیات بیشتر، جز نارضایتی عمومی نتیجه دیگری در بر ندارد (نیلی، ۱۳۹۲: ۲۲).

سریع‌القول میزان توانایی یک ملت در تولید ثروت، آزادی فعالیت اقتصادی و صنعتی شدن و تحقق دموکراسی در کشور را یک طرح و برنامه و تحقق آن را طی یک فرآیند می‌داند. او می‌نویسد: به نظر می‌رسد اگر ایرانیان از ابتدا به دنبال نظام‌سازی، آزادی فعالیت اقتصادی، حقوق شهروندی و تولید ثروت و صنعتی شدن می‌رفتند، به دموکراسی هم دست می‌یافتند. اگر یک نظام اقتصادی مستقل از دولت یا دست‌کم کمتر وابسته به دولت در ایران شکل گرفته بود و جامعه از نظر اقتصادی وابسته به نهادهای اقتصادی مدنی و بخش خصوصی بودند و ایران دارای مردمی مستقل از دولت از منظر اقتصادی و حقوق دولتی بود، این استقلال زمینه را برای عقب راندن دولت و استیفای حقوق مدنی و سیاسی مردم آسان‌تر و سهل‌تر محقق می‌شد. برعکس ما ایرانیان به سمت سخت‌گیرانه‌ترین لایه سیاسی - اجتماعی و رفتاری دولت قدم برداشتیم و خوی استبدادی حاکمان ما طی بیش از یک قرن اخیر هرگز اجازه تغییر و اصلاح را نداد و همچنان این خوی مستحکم خودکامگی لایتغیر باقی مانده و ایرانیان زمان زیادی را صرف این کار کردند و حاصلی نیز کسب نکردند (سریع‌القول، ۱۳۹۶: ۳۴).

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۷۷

یکی از دلایل مهمی که ایران در تولید ثروت و درآمد چندان موفق نبوده این است که جمهوری اسلامی ایران تنها واحد سیاسی در خاورمیانه است که ابتدا یک واحد امنیتی، سپس یک واحد سیاسی و در انتها یک واحد معدنی-تجاری-اقتصادی است که در ساماندهی اقتصاد ملی خود ناتوان بوده است تا به امروز به‌عنوان یک ظرف فروش ثروت و توزیع ثروت بین افراد ملت باقی مانده و تاکنون به یک واحد اقتصادی تبدیل نشده است (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۱۰۲). به نظر می‌رسد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بسترساز شرایط و وضعیت موجود اقتصادی ایران و زمینه‌ساز ناتوانی کشور برای پیوستن به نظم موجود منطقه‌ای در پیرامون خود و جهان و ماتریس قدرت و ثروت باشد.

قانون اساسی ایران با فرایند تبدیل کشور به یک ظرف اقتصادی و مقدم بر ظرف امنیتی در شرایط منطقه‌گرایی نوین در قرن بیست و یکم و جهانی شدن نه در اختلاف، که در تناقض اصولی است (قانون اساسی ج.ا.ایران، ۱۳۶۸). بنابراین ماهیت نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران با نظم اقتصادی و جهانی حاکم بر دنیای امروز هم در ابعاد منطقه‌ای و هم در ابعاد جهانی سر ناسازگاری دارد و خود را با این شرایط در تناسب، همراهی و همکاری نمی‌بیند. اینکه جمهوری اسلامی ایران یک پدیده اقتصادی نبوده، نه تنها با خاستگاه ایدئولوژیک آن تطابق دارد، بلکه با پایگاه طبقاتی رجال سیاسی و ابزاری آن نیز سنخیت دارد (سریع‌القلم، ۱۳۸۴، ۱۰۷). عظیمی در اولویت نبودن اقتصاد برای ایران را تأیید می‌کند و می‌گوید: اگر به این مسائل با دقت توجه شود که ایران از دوران مشروطه تا زمان اخیر پیوسته درگیر مبارزه برای تثبیت وضعیت سیاسی خود بوده و اینکه در جریان مبارزات و تحولات سیاسی، کمتر فرصت پرداختن به مسائل اقتصادی را داشته است، مسئله روشن‌تر می‌شود (عظیمی، ۱۳۸۴: ۳۲۴).

در شرایط کنونی می‌توان با دادن اختیارات بیشتر اقتصادی و اداری به استان‌ها و با توجه به ظرفیت‌های معدنی، انسانی، مدیریتی و بازار مصرفی که در درون و پیرامون ایران و استان‌های کشور وجود دارد، ثروت ملی، افزایش اشتغال و کاهش بیکاری کشور را دو چندان ساخت. دو جدول بالا از دو کشور توسعه‌یافته این موضوع را به‌درستی به ما متذکر می‌شود

که این دو کشور ابتدا به یک چارچوبی برای تولید ثروت در قانون اساسی و سپس به یک قرارداد اجتماعی که مورد اجماع تمام جریان‌های سیاسی، گروه‌های مرجع و بخش خصوصی بوده است، دست یافته‌اند. به نظر می‌آید در ایران و در سطح کلان نمی‌توان با این تضادهایی که بین گروه‌های سیاسی در کشور وجود دارد، به این شرایط دست یافت، بلکه می‌توان با سیاست حداقلی و شکل دادن دولت‌های محلی در استان‌ها به ساختارسازی در دو سطح ملی و محلی اقدام کنیم و رفتارهای اقتصادی و سیاسی مردم را در این ساختارها هدایت و نهادینه ساخت. از این طریق می‌توان رقابت و شایسته‌سالاری را در درون استان‌ها را به شکل مطلوبی پیگیری کرد و اردت‌سالاری و چاپلوسی که مبنایی مهم برای ارتقاء افراد در کشور و استان‌هاست که از طریق احزاب سیاسی نیز پر رنگ‌تر می‌شود، از بین برد و یا کاهش داد.

باید مجلس شورای اسلامی زیرساخت‌های حقوقی قوی و استوار در درون استان‌ها برای تنظیم رفتار افراد و نهادهای بخش خصوصی تنظیم کند و به سمت قاعده‌مندی انواع رفتارها گام بردارد. امروز رانت که راهی آسان برای ثروتمند شدن کاذب افراد، متنفذان و آفازدها در کشور است و کسی علاقه‌مند به تولید ثروت در کشور به شیوه‌ای صحیح نیست، ناشی از نبود نظام منظم و قاعده‌مند تولید ثروت و نبود یک افق روشن در اقتصاد محلی است. این نظام و افق را می‌توان از استان‌ها آغاز کرد و با کمک گرفتن از نهادهای حقوقی سطح کلان، مدیران شایسته و با تجربه و دانشگاه‌ها و در سطح خرد در درون استان‌ها و افراد توانا و خوش نام و نشان و مانند کانون وکلای استان‌ها به ایجاد این نظام و ساختار اقدام کرد. کوتاه سخن آنکه می‌توان یک نظام حقوقی استوار و قدرتمندی را با همکاری مجلس و نهادهای حقوقی در کشور بنا کرد و حکومت را در درون چنین نظامی قرار داد و رفتار حکومت را قانون‌مند ساخت، سپس در پناه چنین ساختار حقوقی موفق‌تری زمینه را برای کاهش فعالیت اقتصادی دولت و افزایش فعالیت نهادهای مدنی و بخش خصوصی در درون استان‌ها فراهم ساخت.

سیاست تمرکززدایی مالی و اداری ناقص در ایران

تمرکززدایی را می‌توان سیاست واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی از سوی

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۷۹

دولت مرکزی به دولت‌های محلی دانست. به‌طور کلی می‌توان سه نوع تمرکززدایی را در عرصه‌ی کشورداری شامل تمرکززدایی سیاسی، تمرکززدایی اداری و تمرکززدایی مالی شناسایی کرد.

براساس تحلیل‌های صورت‌گرفته در خصوص تمرکززدایی مالی و خودگردان شدن استان‌ها، اثربخشی اقتصادی آن‌ها در عرصه‌ی مدیریت مطلوب سیاسی فضا مدنظر بوده است. براساس نظریه‌های سنتی تمرکززدایی مالی، دولت‌های ملی مسئول تهیه‌ی فعالیت‌های عمومی ملی از قبیل تثبیت کلان اقتصادی، توزیع درآمد، دفاع و امنیت ملی هستند؛ در عوض فراهم‌سازی کالا و خدمات محلی که تهیه و مصرف آن‌ها در محدوده‌ی مناطق (شهری و روستایی) انجام می‌گیرد، جز وظایف نهادهای محلی است (Gradestein, 2017: 33). تمرکززدایی مالی که به‌معنای انتقال قدرت تصمیم‌گیری نسبت به ترکیب مخارج و درآمد از دولت تمرکزگرا به نهادهای محلی تلقی می‌شود، ابزاری برای بهبود عملکرد مالی دولت در اقتصاد شناخته می‌شود و افزایش رشد و توسعه‌ی متوازن اقتصادی مناطق محلی را به‌همراه خواهد داشت (غفاری‌فرد و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۲۶).

پس از انقلاب به‌دلیل گسترش بخش دولتی و عمومی و تمرکز شدید صنایع همراه با سایر مشکلات مانند جنگ هشت‌ساله، بیشتر صنایع در اختیار دولت و بنیاد مستضعفان قرار گرفت و این دو نهاد طی چهار دهه نتوانستند فضایی مطلوب برای اجرای مدیریت صحیح و تولید کارآمد داشته باشند. اگرچه در بخشی از برنامه‌های دولت، سیاست عدم تمرکز مدنظر بوده است؛ ولی با توجه به تراز مالی منفی بیشتر شرکت‌های صنعتی و دولتی، بخش عمده‌ای از این شرکت‌ها قابل واگذاری در بورس نیستند. طی این چهار دهه روند تمرکز صنعتی در کشور ادامه یافته و با وجود بستر قانونی برای خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی، عملکرد دولت در این زمینه موفق نبوده است (مصلی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۶۶).

یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی، بزرگ بودن دولت در ایران و دخالت گسترده در امور اقتصادی ناشی از قانون اساسی کشور است؛ به‌گونه‌ای که در اصل ۴۴ قانون اساسی با طراحی نظام اقتصادی کشور بر سه پایه‌ی بخش دولتی، تعاونی و خصوصی، بر اولویت و مسئول بودن

بخش دولتی و ضرورت مکمل بودن فعالیت بخش تعاونی و خصوصی بر آن تأکید شده است (رزاقی، ۱۳۸۵: ۲۵). در توضیح بخش دولتی چنین آمده است: بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانک‌داری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست، تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینهاست که به صورت عمومی و در اختیار دولت است (قانون اساسی، ۱۳۶۸، اصل ۴۴).

با نگاهی به قانون اساسی و اختیارات اقتصادی بسیار وسیع دولت در آن، دولت‌های محلی مستقر در استان‌ها جایی برای فعالیت بخش خصوصی و نهادهای مدنی که در همه کشورهای جهان در تولید ثروت و مدیریت محلی کارآمد و مردم‌محور موفق بوده‌اند، وجود ندارد. یکی دیگر از دلایل ناکارآمدی اقتصادی در ایران، دولتی بودن اقتصاد و تمرکزگرایی مالی و به عبارتی بزرگ بودن دولت در ایران، وابستگی شدید به درآمدها و رانت نفتی است. نفت می‌توانست عامل مثبتی برای توسعه کشورهای نفت‌خیز باشد، ولی عملاً به دلیل دولتی بودن اقتصاد ما بر بیماری اقتصاد افزوده است (رزاقی، ۱۳۸۵: ۲۵).

در اقتصادهای متمرکز، حکومت در تمامی عرصه‌های اقتصادی حتی واردات و صادرات نقش اساسی دارد. در واقع می‌توان گفت که اقتصاد بیشتر کشورهای خاورمیانه از جمله ایران رانتهی است. علیرضا ازغندی در کتاب «درآمدی بر جامعه‌شناسی ایران» می‌نویسد که ج. ا. ایران یک دولت رانت‌خواری است که در عرصه‌های اقتصادی حضور دارد؛ بنابراین پایه و اساس نابسامانی‌های اقتصادی در هر کشوری، فضای رانتهی است و در این فضا بخشی از نخبگان حکومتی حضور دارند و این امر نظام‌های تحصیل‌دار را در اداره اقتصاد با مشکلاتی مواجه می‌کند (جعفری و قنبری، ۱۳۹۶: ۵۲).

یکی از راهکارهای مهم اقتصادی در نظام‌های تمرکزگرا، واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به نهادهای محلی است که تقاضا برای آن فعالیت، مختص همان منطقه است و به دلیل فراوانی ترجیحات مختلف در مناطق متعدد، امکان تدارک آن برای دولت ملی وجود ندارد یا ناکارا خواهد بود و هزینه تدارک آن را افزایش خواهد داد. بعضی از کالاها و خدمات هستند که

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۸۱

دارای سرریزهای خارجی هستند که منافع آن کالا علاوه بر افراد مقیم آن منطقه، مناطق دیگر هم می‌توانند از آن استفاده کنند؛ مثل فعالیت‌های عرضه آب، جاده‌ها، محیط زیست و حفاظت از جنگل‌ها و مراتع. در صورت واگذاری این فعالیت‌ها به دولت‌های محلی، ممکن است هر کدام از دولت‌ها کمتر یا بیشتر از نیاز داخلی آن کالا را تولید کنند.

سیاست‌گذاری و تدارک امور دفاعی، امور خارجه، سیاست‌های پولی، پرداخت یارانه‌ها، امور مربوط به مهاجرت و بیمه‌های بیکاری در ایران بر عهده فعالیت‌های دولت ملی است و نهادهای استانی در سیاست‌گذاری و تدارک آن‌ها نقش ندارند. در ایران فعالیت‌هایی که ماهیت استانی و محلی دارد، سیاست‌گذاری آن‌ها توسط دولت تمرکزگرا و نهادهای دولتی مستقر در استان‌ها صورت می‌گیرد و در تدارک و ارایه آن نهادهای استانی و محلی نقش مهمی را ایفا می‌کنند. فعالیت‌هایی که در محدوده مناطق در ایران صورت می‌گیرد، تشخیص اولویت و نیاز مناطق و تدارک آن توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان و شوراهای شهر و روستا و دستگاه‌های اجرایی استانی صورت می‌گیرد.

در سال ۱۳۹۸ بیش از ۲۴ درصد منابعی که در اختیار استان‌ها قرار گرفت، توسط دولت به نهادهای استانی به صورت مشروط واگذار شده است؛ بنابراین دولت ملی می‌تواند به صورت مستقیم بر فعالیت‌های نهادهای استانی اثرگذار باشد. اگرچه براساس مصوبه هیأت وزیران وظایف ملی و استانی تعریف شده است و برخی از فعالیت‌ها مثل امور کشاورزی، آموزش و پرورش و سایر نهادهای آموزشی بیشتر فعالیت آن بر عهده نهادهای استانی قرار داده شده است؛ اما سیاست‌گذاری امور مربوط به آن‌ها عمدتاً بر عهده دستگاه ملی گذاشته شده و وظایف و فعالیت‌هایی به دستگاه‌های اجرایی و استانی تفویض شده است؛ بنابراین فرایند تمرکززدایی مالی در ایران در مرحله تراکم‌زدایی قرار دارد و هنوز تا تمرکززدایی، فاصله‌ای طولانی دارد. به‌علت تمرکز منابع مالی ملی در اختیار دولت، دولت‌مردان علاقه‌ای به زدودن این منابع از خود ندارند تا هر زمان و هرجایی که صلاح بدانند یا دوست داشته باشند، منابع مالی را در اختیار فرد، نهاد و یا حتی دولت‌های دیگر قرار دهند.

براساس قانون برنامه سوم و چهارم توسعه کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها می‌تواند منابع استانی را بر مبنای تشخیص و اولویت نیازهای مناطق خود به فعالیت‌ها و اموری که براساس قانون بر عهده آن‌ها گذاشته شده تخصیص دهند. استقلال استان‌ها در انجام فعالیت‌های اجرایی، عمرانی و توسعه‌ای در فرایند تمرکززدایی مالی و اداری بسیار مهم است، که از این حیث در ایران در شکل مبتدی و ناقص اجرا شده و به هر میزان از برنامه اول توسعه به سمت برنامه ششم حرکت می‌کنیم، اختیارات مالی، خودمدیریتی و اجرایی استان‌ها به سرعت و به شکل معنی‌داری کاهش و مداخله دولت افزایش می‌یابد.

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

بعضی از فعالیت‌های عمرانی و توسعه‌ای در کشور میان چند استان مشترک است و وجود نهادی برای مدیریت، برنامه‌ریزی و نظارت بر فعالیت‌های بین‌استانی ضروری به نظر می‌رسد. ایجاد یک سطح تصمیم‌گیری بین منطقه‌ای میان سطح ملی و استان لازم است. با توجه به نبود دیدگاهی علمی و کارشناسانه در منطقه‌بندی کشور و لزوم پایبندی به محدوده‌های اداری

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۸۳

و سیاسی کنونی، لزوم هماهنگی‌های بین استانی همواره آشکار بوده است. با ایجاد چنین سطحی از تصمیم‌گیری، می‌توان لایه‌ای از وظایف عمرانی را تعریف و در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور جایگاه و سازوکار ویژه‌ای برای آن تدارک دید. ماده ۷۷ قانون برنامه چهارم توسعه دولت را مکلف کرده است به منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین، ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده و تعیین وظایف آن‌ها در سطح فرااستانی اقدام کند که در عمل چنین ماده قانونی جامعه عمل به خود نپوشانید (زیاری، ۱۳۹۵: ۳۴۵).

براساس ماده ۷۹ قانون برنامه چهارم توسعه، مجلس شورای اسلامی تعیین وظایف عمرانی و توسعه استانی را بر عهده دولت گذاشته است و دولت در چارچوب این ماده قانونی، آیین‌نامه وظایف استانی را تعیین می‌کند. هرچند طی دو برنامه، دولت‌ها سعی کرده‌اند وظایف درخور توجهی را به استان‌ها محول کنند، ولی چون عملیات عمرانی و توسعه‌ای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان توسط دولت‌ها تعیین می‌شود، این اختیار برای دولت‌ها وجود دارد که در واگذاری امور عمرانی و توسعه‌ای به نهادهای استانی، تجدید نظر کرده و آن را تعدیل کنند؛ بنابراین لازم است وظایف عمرانی و توسعه‌ای استانی در قالب یک قانون مشخص دائمی در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد.

واگذاری بخشی از وظایف ملی به استان‌ها با اصلاح تشکیلات و افزایش توانمندی‌های دستگاه‌های استانی همراه نبوده است. اصولاً فرایند تمرکززدایی نمی‌تواند بدون ایجاد ظرفیت‌های لازم در استان‌ها صورت گیرد. با طراحی نظام درآمد - استانی، هر استان با برنامه‌ریزی و تلاش مضاعف در صدد وصول درآمد مصوب خود است تا براساس ضریب برداشت از درآمد استانی، میزان منبع دریافتی برای تأمین مخارج خود را به‌دست آورد؛ اما متأسفانه در طی برنامه چهارم توسعه، باوجود افزایش درآمدهای استانی و کوشش مالیاتی آن‌ها، با کاهش تخصیص اعتبارات، منابع کمتری در اختیار استان‌ها قرار می‌گرفت که این مسئله نظام انگیزشی برای وصول درآمد بیشتر را خنثی می‌کند و این ضرایب برداشت از درآمد استانی که می‌توانست نظام انگیزشی مناسبی برای نهادهای استانی باشد، در برنامه پنجم

توسعه نیز عملیاتی نگردید (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، ۱۳۷۸: ۲).

غیرمتحرک و غیرمحلی بودن بودن پایه‌های مالیاتی و حساس نبودن آن به شرایط کلان اقتصادی ملی یکی از چالش‌های اقتصاد ملی متمرکز در ایران است. مالیات بردرآمد در ایران مانند بسیاری از نظام‌های سیاسی متمرکز می‌بایست محلی باشد؛ اما شرکت‌ها به دلیل آثاری که بر ثبات کلان اقتصادی و نابرابری درآمدی دارند، می‌باید به صورت ملی تعیین شود. در طی برنامه سوم و چهارم توسعه مواد ۷۹ و ۸۲ قانون، انواع درآمدهای استانی را مشخص کرده است و ستاد درآمد تجهیز منابع استانی براساس قوانین و دستورالعمل‌های ابلاغی از سازمان امور مالیاتی کشور (قانون مالیات‌های مستقیم مصوب مجلس شورای اسلامی) به تعیین میزان و معرفی انواع مالیات‌های جدید می‌پردازد و پس از تعیین میزان درآمدهای استانی، هر سال جهت درج در لایحه قانون بودجه، به سازمان برنامه و بودجه کشور پیشنهاد می‌کنند.

آنچه مشخص است این است که در ایران نهادهای استانی فقط در معرفی درآمدهای جدید و تعیین میزان درآمد استانی براساس قوانین بالادستی نقش اساسی ایفا می‌کنند و هرگونه میزان مالیاتی توسط مجلس شورای اسلامی تعیین می‌شود. البته براساس قانون برنامه پنجم توسعه کشور، برای افزایش اختیارات استان‌ها درآمد هر استان به صورت سرجمع و کلی در قوانین بودجه سالانه ذکر می‌شود و هر استان متعهد است براساس ظرفیت مالیاتی خود، سرجمع درآمد استانی را وصول کند. یکی از منابع درآمدی جدی در کشور وجود منابع و ذخایر عظیم نفتی در بیشتر استان‌های غرب و جنوب غربی کشور است که درآمد حاصل از فعالیت صنایع بالادستی و پایین‌دستی بخش نفت و گاز کشور در آن مناطق به صورت درآمد ملی لحاظ می‌شود و عمده مشکلات زیست‌محیطی و رفاهی برای مردم مناطق نفت‌خیز کشور به ارمغان می‌آورد.

متأسفانه بعضی استان‌های نفت‌خیز مثل ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، کرمانشاه و لرستان بیش از ۵۰ درصد مخارج استانی آن‌ها از طریق انتقالات و کمک‌های ملی تأمین می‌شود و با

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۸۵

وجود درآمد عظیم نفت و گاز، این مناطق جز استان‌های کمتر توسعه‌یافته کشور محسوب می‌شوند. هرچند در سال ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی با تصویب ماده واحده‌ای به دولت اجازه داد تا همه‌ساله تا پایان برنامه چهارم توسعه کشور، دو درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و شهرستان‌ها و بخش‌های محروم کشور برای اجرای برنامه‌های عمرانی اختصاص دهد؛ اما کماکان درآمدهای استان‌های نفت‌خیز به جز استان بوشهر، فارس، هرمزگان، خراسان رضوی، خوزستان و قم توانایی پوشش مخارج استانی را ندارند که لازم است با شروع کار صندوق توسعه ملی، به امر سرمایه‌گذاری و توسعه در این استان‌ها توجه ویژه‌ای شود (قانون بودجه، ۱۳۸۵).

براساس قانون اگر میزان عملکرد درآمد وصولی هر استان بیشتر از مصوب آن باشد، مابه‌التفاوت آن به‌عنوان مازاد درآمد می‌بایست در اختیار استان قرار گیرد تا در امور عمرانی و جاری هزینه شود (بند س ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه)؛ اما عملکرد توزیع مازاد درآمد بین استان‌ها نشان می‌دهد که علاوه بر پایین بودن سقف اعتبار ردیف پیش‌بینی شده نسبت به رقم مازاد در قوانین بودجه، کلیه استان‌های کشور صرف‌نظر از اینکه مازاد درآمد داشته یا نه، از آن بهره‌مند شده‌اند و به این ترتیب به استان‌هایی که مازاد درآمد داشته‌اند، اجحاف شد است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۷). بنابراین لازم است با پایبندی مقامات تمرکزگرا به اصول و نظام درآمد - هزینه استانی در جهت تقویت و گسترش سازوکارهای تشویقی برای تأمین هزینه‌های استانی از طریق درآمدهای استانی گام‌های اساسی برداشته شود (غفاری‌فرد، ۱۳۹۵: ۲۵۹).

آغاز برنامه سوم برای تحقق ماده دو قانون برنامه به‌منظور ایجاد اصلاحات ساختاری و نهادی در دولت فرصتی برای تشکیل نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای فراهم کرد که علاوه بر مدیریت منابع مالی منطقه‌ای زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تکیه بر توانش‌ها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی اندکی تقویت و به‌صورت ناقص اجرا شد. تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه استانی هر استان و درآمد آن استان و واگذاری اختیار تعیین اولویت‌های

سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف به نهادهای استانی سه رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور به شمار می‌روند که در قانون برنامه سوم توسعه در قالب مواد قانونی فصل هشتم با عنوان نظام درآمد هزینه استان تجلی یافت و با تغییراتی در برنامه چهارم ادامه یافت؛ اما دستاورد موفق‌تری برای استان‌ها از بُعد مالی و مدیریتی به همراه نداشت.

سیاست تمرکززدایی اقتصادی و اداری در قانون برنامه پنجم و ششم بدین سان تدوین شده است:

به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات برای توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد - هزینه استانی به شرح زیر ساماندهی می‌گردد:

الف) بودجه سالانه استانی شامل منابع استانی اعم از درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هرکدام به‌صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد. توزیع «دستگاه - برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها، برعهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که در دو برنامه پنجم و ششم اعتبارات ملی تخصیصی به استان‌ها و اعتبارات پیش‌بینی‌شده در استان‌ها در بودجه سالانه استان‌ها کمتر از ۵۰ درصد محقق شده و تمامی استان‌های کشور با کمبود شدید بودجه برای انجام و اتمام فعالیت‌های عمرانی مواجه گردیده و ناچار شده‌اند در سال ۱۳۹۹ بخشی از طرح‌های عمرانی کشور در استان‌ها را به‌صورت ناتمام به بخش خصوصی واگذار کنند.

تبصره: اعتبار طرح‌هایی که ماهیت استانی داشته و یا در چند شهرستان قرار می‌گیرند به‌طور مستقیم و توسط شورا به‌صورت مجزا تعیین می‌گردد.

ب) سند بودجه سالانه استان که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و معاونت را مشخص می‌کند، در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورا و معاونت مبادله می‌گردد. قالب قرارداد مذکور و دستورالعمل مربوط توسط معاونت تهیه و ابلاغ می‌شود.

ج) در هر استان، خزانه معین استان وابسته به خزانه‌داری کل و زیرنظر اداره کل امور

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۸۷

اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود. خزانه‌داری کل موظف است برای هر یک از خزانه‌های معین استان، یک حساب با نام «حساب خزانه‌داری کل» در مرکز استان افتتاح کند و در ابتدای هر سال نیز میزان تنخواه گردان هر استان را متناسب با اعتبارات مصوب هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن استان، محاسبه و حداکثر تا بیستم فروردین ماه به «حساب خزانه‌داری کل» واریز کند.

د) به منظور تخصیص اعتبارات استانی در اختیار استان با لحاظ وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسئولیت استاندار و عضویت معاون برنامه‌ریزی استان و رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود.

ه) به تناسب واگذاری و اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی به استانی، معاونت علاوه بر اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای مذکور در طول سال، بخش مربوط از اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی با تشخیص معاونت به استان‌ها منتقل می‌شود (قانون برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹).

برنامه ششم توسعه

در برنامه ششم توسعه نیز سیاست تمرکززدایی مالی و اداری ناقص و بی‌رمق و بی‌رونق‌تر از برنامه‌های پیشین تدوین و تداوم یافته است. در قانون برنامه ششم آمده است: «دولت مکلف است از سال اول اجرای قانون برنامه برای عملیاتی کردن رویکرد تمرکززدایی و اثربخشی مدیریت اجرایی در مراکز استان‌ها و برای زمینه‌سازی، تعادل‌بخشی، توازن و آمایش سرزمینی توزیع سی درصد (۳۰٪) از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای کشور را به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها اختصاص دهد.

تبصره: توزیع اعتبارات موضوع این ماده علاوه بر سهم استان‌ها، از اعتبارات طرح‌های ملی و ملی - استانی است (قانون برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۶). آنچه در سطرهای بالا مربوط به تمرکززدایی در برنامه‌های توسعه سوم تا ششم ملاحظه می‌شود، اقدامات مهمی است که می‌تواند سیاست و برنامه‌های عدم تمرکز در ایران را سرعت بخشد؛ اما در عمل دولت

تمرکزگرایی ایران هیچگاه جز تدوین سیاست تمرکززدایی در برنامه‌ها و تکرار آن، در عمل در این برنامه‌ها را استان‌ها حتی به صورت ناقص هم انجام نداده و فقط به نوشتن قناعت کرده است، تا مبادا آسیبی بر اختیارات همه‌جانبه و مستقلش وارد آید و سلطه‌اش در قلمرو سیاسی ایران دچار خلل گردد.

نقاط ضعف و ناکارآمدی سیاسی و اقتصادی عدم تمرکز در کشور را می‌توان در عوامل زیر خلاصه کرد:

۱. ایران از لحاظ جغرافیای سیاسی دارای نظام سیاسی بسیط و متمرکز است و تمرکزگرایی که خود ریشه بسیاری از نابسامانی‌هاست، ویژگی ذاتی چنین ساختاری است.

۲. از لحاظ اقتصادی، ساختار تک‌پایه‌ای و متکی به منابع طبیعی، فرایند تمرکزگرایی را حمایت کرده است؛ به این ترتیب، فرایند دوگانه مذکور (تک‌پایه‌ای و تمرکزگرایی) دولتی را بازتولید می‌کند که افزون‌بر فربه‌ی، دارای ساختار اقتصادی - سیاسی از بالا به پایین و بوروکراسی بسیار گسترده و پیچیده و ناکارآمد است.

۳. ماهیت دولت به‌گونه‌ای است که در شرایط انبساط درآمدهای نفتی، خود را توسعه می‌بخشد و در شرایط انقباض درآمد با تمام قوا و به هر قیمتی برای حیات اجزای خود تلاش می‌کند. درآمدهای نفتی نیز مانند خونی در شریان آن جریان می‌یابد، هرگونه اصلاح امور در این فرآیند به‌سادگی میسر نبوده و مستلزم عزم ملی بلند است (جعفری و قنبری، ۱۳۹۶: ۵۶).

۴. هنوز تراکم‌زدایی و تمرکززدایی اداری - اقتصادی دولت در رأس برنامه‌های دولت آینده قرار نگرفته است. تمرکززدایی اداری و اقتصادی از دولت به مردم و بخش خصوصی هم باعث اشتغال‌زایی و هم باعث تسریع در فرایند توسعه استان‌ها می‌شود.

۵. باید از دولت فربه و مداخله‌گر به دولت کوچک و نظارت‌گر تغییر روش داد. دولت در ایران باید مسئولیت هدف‌گذاری و ارائه راهبرد در تمام حوزه‌ها، فعالیت‌ها و کارویژه‌های خود را بر عهده بگیرد تا اینکه در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، زیست‌محیطی و... مداخله گسترده داشته باشد.

۶. اقتصاد دولتی تمرکزگرا و بعضاً انحصارگرایی ما فقط توانسته است حدود ده درصد

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۸۹

ظرفیت اقتصادی کشور را فعال کند، نود درصد ظرفیت باقی‌مانده را باید مردم و بخش غیردولتی در استان‌ها و نواحی فعال کنند (عظیمی، ۱۳۹۷).

۷. شیوه تصمیم‌گیری در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی، مدیریتی و... در استان‌ها تاکنون بدون مشارکت مردم و بخش خصوصی بوده است. لازم است سه بُعد دولت، مردم و بخش خصوصی متولی انواع تصمیمات و اجرای فعالیت‌ها توسط مردم و بخش خصوصی باشند (زیاری، ۱۳۹۶: ۲۹۹).

ناگفته پیداست که دولت تمرکزگرای ایران طی هفتاد سال اخیر پیش و پس از انقلاب اسلامی نتوانسته است سیاست تمرکزگرای مالی و اداری را به صورت موفق عملیاتی کند. گستردگی دولت و نهادهای فراگیر آن در سراسر کشور و بی‌علاقگی دولت‌مردان به واگذاری اختیارات خود به نهادهای غیردولتی، بخشی از مشکلات فراروی سیاست عدم تمرکزگرایی ایران بوده است. کریمی‌پور معتقد است: «بهترین شیوه مدیریت سیاسی فضا در ایران نه فدرالیسم کامل است و نه شیوه بسیط و متمرکز کنونی، بلکه بهترین روش برای ایران مانند ژاپن، راهبرد تفویض اختیار است. بدین معنا که هرچند سالی اختیارات دولت مرکزی به نواحی مختلف و تقسیم و تعیین شده (استان‌ها) به گونه‌ای مشروط و قابل برگرداندن، داده می‌شود و در صورت عدول نکردن باز هم این تفویض اختیار ادامه یابد، وگرنه آن اختیارات پس گرفته شود» (Karimipour, 2020: 2).

نتیجه‌گیری

امروزه دولت‌های محلی مدلی کارآمد برای مدیریت سیاسی فضاها محلی، تولید درآمد و اشتغال‌زایی مورد توجه و اقبال دولت‌های ملی، دولت‌مردان کارکردگرا، پژوهشگران حوزه دولت و نهادهای بین‌المللی مرتبط با موضوع حکمرانی قرار گرفته است. دولت‌های فدرال و شبه‌تمرکزگرای تولیدی به این اصل اساسی دست یافته‌اند که دولت‌های محلی در شرایط کنونی در صورت واگذاری اختیارات مدیریتی، تولید درآمد و ثروت به آن‌ها به مراتب موفق‌تر و از توانایی خودمدیریتی اداری و مالی بهتر و کارآمدتری نسبت به دولت‌های تمرکزگرا با

اقتصاد دولتی برخوردارند. شاهد مثال این اصل، واگذاری اختیارات در نظام‌های شبه‌تمرکزگرای ژاپنی است که در این پژوهش به آن پرداخته شد. در دو جدول مقایسه‌ای، هرکدام از استان‌های کوچک و بزرگ ژاپن و آلمان دست‌کم چندین برابر استان‌های ایران توانایی تولید درآمد و ثروت را داشتند، حال آنکه استان‌های ایران با وجود دارا بودن منابع معدنی، سرزمینی و انسانی و انواع ظرفیت‌های دیگر، توانایی چندانی در تولید درآمد محلی نداشتند و لشکر بیکاران در هر استان ظرفیت بالقوه‌ای است که می‌تواند در بلندمدت خطری جدی برای نظام سیاسی ایران بیافریند.

نظام تمرکزگرای توزیعی ایران هر ساله کم‌توان‌تر و کم‌ظرفیت‌تر از نظام‌های مشابه در حال سپری کردن روزگار و چیره شدن چالش‌های اقتصادی در استان‌ها و زندگی مردم است. همان ویژگی را می‌توان برای دولت‌های محلی مستقر در نظام‌های موفق فدرال مانند آلمان مشاهده کرد؛ به گونه‌ای که شانزده ایالت آلمان دست‌کم توانایی تولید درآمد به میزان ۱۰ تا ۲۳ برابر استان‌های ایران را دارا هستند. بخشی از این ظرفیت و توانمندی ناشی از واگذاری اختیارات کافی به این استان‌ها و درگیر شدن این واحدها برای تولید ثروت و درآمد و مدیریت محلی از منظر قانون اساسی و قوانین داخلی و حمایت سیاسی دولت فدرال این کشور از دولت‌های محلی است؛ اما استان‌های ایران به دلیل وجود نظام تمرکزگرای بسیط و عدم اجازه کامل به تولید درآمد و ثروت و هزینه کردن آن در درون استان‌ها نسبت به دو مدل ذکر شده دارای توانایی پایینی از منظر تولید درآمد و مدیریت اجرایی مطلوب محلی برای کاهش چالش‌های استانی است. با وجود اینکه دولت‌مردان ایران اجازه واگذاری صنایع دولتی به بخش خصوصی که در اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی درج شده، داده است؛ اما گشایش چشمگیری در تولید ثروت در استان‌ها صورت نگرفته است. به نظر می‌رسد یکی از دلایل عدم موفقیت دولت‌های محلی در ایران، نبود شفافیت قانون و تسلط بیش از حد نهادهای دولتی در استان‌ها بر شبه‌دولت‌های محلی مستقر در آنجا و عدم به رسمیت شناختن این نهاد توانا از طریق قوانین و دولت است.

برای برون‌رفت از شرایط موجود ضرورت دارد دولت لایحه افزایش اختیارات اقتصادی

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۹۱

و اداری دولت‌های محلی به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. علاوه بر آن دولت در قانون بودجه سالانه به‌طور شفاف نسبت به تقویت دولت‌های محلی در استان‌ها و افزایش اختیارات آن‌ها برای مدیریت کارآمد و تولید ثروت و هزینه کرد بیشتر درآمدهای استانی اقدام کند. از بُعد حقوقی نیز مجلس شورای اسلامی باید در قوانین موضوعه خود اختیارات اجرایی و مدیریتی و اجازه تولید ثروت بیشتری را به دولت‌های محلی مستقر در استان‌ها تفویض کند تا از این طریق نهادهای محلی از اختیارات و تحرک اقتصادی و مدیریتی بیشتری برخوردار گردند. با توجه به ظرفیت‌های اقتصادی، علمی و اجرایی موجود در استان‌ها در صورت واگذاری اختیارات به آن‌ها می‌توان به‌سرعت استان‌ها را درگیر تولید ثروت و درآمد کرد و مدیریت بسیاری از چالش‌های موجود در استان‌ها مانند اشتغال، بیکاری و تورم را به آن‌ها واگذار کرد و با توجه به منابع و درآمد استان‌ها این مشکلات را مدیریت و مرتفع ساخت؛ همچنانکه دولت فدرال آلمان و دولت مرکزی ژاپن مسئول مستقیم اشتغال ایالت‌ها و استان‌های خود نیستند؛ اما در صورت نیاز با دولت‌های محلی از بُعد تأمین بخشی از منابع مالی برای اجرای برنامه‌ها همکاری می‌کنند. در ایران نیز در صورت تهیه قوانین مورد نیاز دولت‌های محلی جهت افزایش اختیارات مدیریت محلی و اجازه تولید ثروت محلی این موضوع مهم ملی را می‌توان بدین‌سان مدیریت کرد.

سپاسگزاری

بدینوسیله نگارندگان بر خود لازم می‌دانند از سردبیر محترم نشریه وزین مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل جناب آقای فرهاد دانش‌نیا و داوران محترم به خاطر مطالعه متن مقاله حاضر و ارائه نظرهای سازنده و علمی ایشان سپاسگزاری نمایند.

منابع

- آشوری، داریوش (۱۳۸۳). *دانشنامه سیاسی*، تهران: مروارید.
- جعفری، انوش و قنبری، حمیده (۱۳۹۶). مطالعه موانع توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران. *مجله بین‌المللی پژوهش ملل*، دوره دوم، شماره ۲۱، صفحه ۵۲-۵۶.
- حافظ‌نیا، محمدرضا و دیگران (۱۳۸۹). *سیاست و فضا*، مشهد: پاپلی.

- حافظ‌نیا، محمدرضا و کاویانی، مراد (۱۳۹۲). *افتق‌های جدید در جغرافیای سیاسی*، تهران: سمت.
- رنی، آستین (۱۳۷۴). *دولت: آشنایی با علم سیاست*، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۸۵). *آشنایی با اقتصاد ایران*، تهران: نی.
- زارعی، بهادر (۱۳۹۹). *نگاهی نو به توسعه ایران*، تهران: دانشگاه تهران.
- زارعی، بهادر (۱۳۹۷). *واقع‌گرایی ایرانی از منظر جغرافیای سیاسی و ژئوپلیتیک*، فصلنامه مجله جغرافیای انسانی، شماره ۵۰.
- زارعی، بهادر (۱۳۹۱). *بنیادهای نظری جغرافیای سیاسی با تأکید بر اسلام و ایران*، تهران: دانشگاه تهران.
- زیاری، کرامت‌اله و محمدی‌علیرضا (۱۳۹۶). *مدیریت توسعه منطقه‌ای با تأکید بر ایران*، تهران: دانشگاه تهران.
- سریع‌القلم، محمود (۱۳۸۷). *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران (پارادایم ائتلاف)*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- سریع‌القلم، محمود (۱۳۸۴). *ایران و جهانی شدن*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- عالم، عبدالرحمان (۱۳۹۳). *بنیادهای سیاست*، تهران: نی.
- عظیمی، حسین (۱۳۹۶). *اقتصاد ایران امروز*، تهران: نی.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۴). *مدارهای توسعه‌نیافتگی اقتصاد ایران*، تهران: قومس.
- غفاری‌فرد، محمد (۱۳۹۵). *تحلیل نهادی از فرایند واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها طی برنامه‌های عمران و توسعه در ایران*. مجله راهبرد توسعه، شماره ۵۱.
- غفاری‌فرد، محمد و صادقی‌شاهدانی، مهدی (۱۳۹۳). *تأثیر تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی مناطق مختلف ایران (یک رهیافت اقتصادسنجی فضایی)*. فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال بیست و دوم، شماره ۷۱.
- فضلی‌نژاد، سیف‌الله و احمدیان، مرتضی (۱۳۸۹). *اقتصاد رانتهی در ایران و راه‌های برون‌رفت از آن*. مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره‌های ۱۱ و ۱۲.
- قالیباغ، محمدباقر (۱۳۸۶). *دولت محلی یا راهبرد توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران*، تهران: امیرکبیر.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸).
- قانون بودجه (۱۳۹۶)، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- قانون بودجه (۱۳۹۷)، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.

تحلیلی بر تولید ثروت دولت‌های محلی آلمان و ژاپن در مقایسه با ایران (بهادر زارعی و عطیه کریمی) ۱۹۳

- قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- قانون برنامه پنج ساله توسعه پنجم اسفند (۱۳۸۹). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- قانون برنامه پنج ساله توسعه ششم (۱۳۹۶). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- قانون مالیات‌های مستقیم (۱۳۹۵). مصوب مجلس شورای اسلامی.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۹۵). *ایران جامعه کوتاه‌مدت*، تهران: نی.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۸۵). *اقتصاد سیاسی ایران*، تهران: نی.
- مجتهدزاده، پیروز (۱۳۹۷). *جغرافیای سیاسی و سیاست جغرافیایی*، تهران: سمت.
- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۴). *سیاست‌گذاری اقتصاد سیاسی نفت و تحریم‌های بین‌المللی ایران*. پژوهشنامه علوم سیاسی، سال دهم، شماره ۳.
- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۸۴). *آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی در ایران*، تهران: قومس.
- مقیم، محمد (۱۳۹۱). *اداره امور دولت‌های محلی در مدیریت شوراها و شهرداری‌ها*. تهران: سمت
- میرحیدر، دره (۱۳۸۶). *مفاهیم بنیادین در جغرافیای سیاسی*، تهران: سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.
- نیلی، مسعود (۱۳۹۲). *اقتصاد ایران به کدام سو می‌رود*، تهران: دنیای اقتصاد.
- همتی، مجتبی (۱۳۹۶). *بررسی تطبیقی ارکان و الزامات دولت محلی در ایران و ژاپن*. فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۸.

References

- Alam, A.R. (2014). *Policy Foundations*. Tehran: ney Publication. (in persion).
- Ashouri, D. (2004). *Political Encyclopedia*. Tehran: Morvarid Publication (in persion).
- Azimi, H. (2005). *The underdeveloped Circuits of the Iranian economy*. Tehran: Ghoomes Publishies. (in persion)
- Azimi, H. (2017). *Iran`s economy today*. Tehran: ney Publication. (in persion).
- Budget Law (2017). *Tehran: Management and Planning Organization*. (in persion).
- Budget Law (2018). *Tehran: Management and Planning Organization*. (in persion).
- Chandler, J. A. (1993), *Local Government in Liberal Democracies*, London: Routledge.
- Constitution of the Islamic Republic of Iran.(in persion).
- Direct Tax Law. (2016). *Approved by the Islamic Consultative Assembly*. (in persion).
- Fazlinejad, S & Ahmadian, M. (2010). Rent economy in Iran and ways out of it. *Monthly Quarterly Journal of Economic Research and policies*. No. 11, 12. (in persion).
- Forth Development Plan Act (2004). *Tehran: Islamic consultative Assembly Research Center*. (in persion).
- Fifth five-Year Development Plan Act, Esfand (2010). Tehran : Islamic consultative Assembly Research Center. (in persion).
- Fifth six-Year Development Plan Act, Esfand (2017). Tehran : Islamic consultative Assembly Research Center. (in persion).
- Ghafariard, M & Sadeghi, M. (2014). The effect of financial decentralization on economic growth in different regions of Iran (a spatial econometric Approach. *Quarterly Journal of Economic Research and Policies*, Year 22, no. 71. (in persion)

- Ghafariard, M. (2016). Institutional analysis of the process of transferring financial authority to the provinces during development programs in Iran. *Journal of Strategy and Development*, no. 51. (in persion).
- Ghalibaf, M. (2007). *Local government or spatial distribution strategy of political power in Iran*. Tehran: Amirkabir pibltion. (in persion)
- Hafeznia, M. R. (2010). *Politics and space, Mashhad papoli*: Publication. (in persion).
- Hafeznia, M. R. & Kaviyani, M. (2013). *New horizons in political geography*. Tehran: samt Publication.(in persion)
- Hemmati, M. (2017). Comparative study of the pillars and requirements of local government in Iran and Japan. *Quarterly Journal of Comparative Law Studies*, no. 8. (in persion).
- Jafari, A & Ghanbari, H. (2017). *Research study of nation. The second period, number 21*. (in persion)
- Johnes, Martin. Johnes , Rhys. Woods, Michael (2004). *An Intoduction to Political Geogrophy Space. Place and Politics*. Rotledge Poblsher.
- Katouzian, M. A. (2006). *Iran`s polirical economy, Tehran: ney Publications*. (in persion).
- Katouzian, M. A. (2016). *Iran short Term Society*, Tehran: ney Publications. (in persion).
- Mclean, I. (2009). *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford University Press.
- Mojtahedzade, P. (2018). *Political Geogrophy and Geographical Political*, samt Publications. (in persion).
- Mosalla Nezhad, A. (2005). *Pathology of Economic Development in Iran*. Tehran: Ghoomes Publishing. (in persion).
- MosallaNezhad, A. (2015). *Policy-making of the political economy of oil and international sanctions on Iran*. (in persion).
- Moghimi, M. (2012). *Managing the affairs of local government in the management of councils and municipalities*. (in persion).
- Mirheydar, D. (2007). *Basic concept in political geography*. Tehran: Publication of the Geographical Organization of the Armed Forces. (in persion)
- Muir, R. (1997). *Political Geography A new Introdution*, Macmilan Ltd. London.
- Nili, M. (2012). *Where is Iran`s economy going?* Donya-e-eqtasad Publisher. (in persion)
- Razaghi, E. (2006). *Familiarity with the Iranian economy*, Tehran Ney Publication. (in prsion)
- Renai, A. (1995). *Familiarity with the Political science*. Tehran: University Publication Center. (in persion)
- Sariolghalam, M. (2005). *Iran and globalization*, Tehran: Strategic Research Center. (in persion)
- Sariolghalam, M. (2008). *Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran (coalition Paradigm)*, Tehran: Strategic Research Center. (in persion)
- Third Develiomt Plan Act (2018). Tehran: *Islamic consultative Assembly Research Center*. (in persion).
- World bank, 2018.
- <www. Constitution of Germany. 2014>.
- <www. Constitution of Japan. 1946>.
- Zarei, B. (2018). Iranian realism from the perspective of political geography and geopolitics, *Jornal of human Geography*, nimber 50. (in persion)
- Zarei, B. (2012). *Theoretical foundations of political geography with emphasis on Islam and Iran*, Tehran: *University of Tehran Publication*. (in persion)
- Zarei, B. (2020). *A new look at the development of Iran*, Tehran: *University of Tehran Publication*.(in persion)
- Ziyari, K. A. & Mohamadi, A. (2017). *Regional development management with emphasis on Iran*, Tehran: university of Tehran Publication. (in persion)