

Examining the rules and conditions of implementing the new regional budget governance system in Iran

Mohammad Ghafari Fard¹

Abstract

In economic texts, theories related to financial decentralization with the aim of increasing the productivity and efficiency of governments and improving regional balance have been considered. Financial decentralization has been introduced as one of the key tools in the process of transition to a market-oriented economy in developing countries. The purpose of this article is to compare the general rules and necessary conditions for the implementation of the financial decentralization process in Iran. The results of this research show that due to the climatic conditions, diverse ethnicities and wide geographical dispersion in the country, the different behavior of household consumption expenses in the provinces, the different economic structure of each province, the difference in the needs and priorities of the construction and development of the province, the existence of institutions and the structure of regional planning. And the creation of the provincial income-expenditure system provides the basic foundations for the implementation of financial decentralization policies in Iran. Therefore, the regional policy makers should put the design of the new provincial income-expenditure system in order to realize the new regional governance system.

Keywords: fiscal decentralization, provincial institutions, income-cost system, Iran

1. Associate Professor of the Department of Economic Sciences, Ahlul - bayt International University, Tehran, Iran
ghaffary2@yahoo.com

بررسی قواعد و شرایط اجرای نظام نوین حکمرانی بودجه منطقه‌ای در ایران

محمد غفاری فرد^۱

دریافت مقاله: ۱۴۰۳/۰۷/۱۷

پذیرش مقاله: ۱۴۰۳/۰۸/۲۵

چکیده

در متون اقتصادی، نظریه‌های مرتبط با تمرکززدایی مالی با هدف افزایش بهره‌وری و کارایی دولت‌ها و بهبود تعادل و توازن منطقه‌ای، مورد توجه قرار گرفته است. تمرکززدایی مالی، به عنوان یکی از ابزارهای کلیدی در فرایند گذار به اقتصاد بازارمحور در کشورهای در حال توسعه معرفی شده است. هدف این مقاله، بررسی تطبیقی قواعد کلی و شرایط ضروری به منظور اجرای فرایند تمرکززدایی مالی در ایران است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد به دلیل شرایط اقلیمی، قومیت‌های متنوع و پراکندگی جغرافیایی گسترده در کشور، رفتار متفاوت هزینه‌های مصرفی خانوارها در استان‌ها، ساختار اقتصادی گوناگون هر استان، تفاوت در نیازها و اولویت‌های عمرانی و توسعه‌ای استانی، وجود نهادها و ساختار برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطح استان و شهرستان و ایجاد نظام درآمد - هزینه استانی، بسترهای اولیه اجرای سیاست‌های تمرکززدایی مالی در ایران فراهم است؛ بنابراین سیاست‌گذاران منطقه‌ای باید ضمن شناسایی مسائل و چالش‌های این نظام، به منظور تحقق نظام نوین حکمرانی بودجه منطقه‌ای، ساز و کارهای نظام نوین درآمد - هزینه را با شرایط موجود کشور در دستور کار خود قرار دهند.

واژگان کلیدی: تمرکززدایی مالی، نهادهای استانی، نظام درآمد - هزینه، ایران.

مقدمه

مسئله عدم تمرکز مالی و تأمین منابع مالی برای سطوح گوناگون دولت‌های محلی، یکی از اصول اساسی در فرایند تمرکززدایی به‌شمار می‌آید. هرگونه اقدام در زمینه تمرکززدایی نیازمند اتخاذ تصمیمات سیاسی و مدیریتی در مورد چگونگی سازماندهی ارائه خدمات در سطوح مختلف حکومتی است. با شروع این فرایند یا پس از طراحی الگویی مناسب از سازماندهی دولتی، اهمیت تأمین مالی برای اجرای تمرکززدایی بیشتر آشکار می‌شود. چالش اصلی این است که واحدهای غیر متمرکز چگونه می‌توانند از لحاظ مالی وظایف محوله را پوشش دهند. طی سال‌های اخیر، مفهوم تمرکززدایی مالی، به‌معنای انتقال قدرت تصمیم‌گیری در مورد ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولت‌های محلی منتخب، توجه بسیاری از اقتصاددانان را به خود جلب کرده است. این ایده، به دلیل توانایی زیاد آن در بهبود عملکرد بخش عمومی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، مورد استقبال قرار گرفته است.

تمرکززدایی مالی، یکی از راهکارهای بهبود ارائه خدمات عمومی، به‌ویژه خدمات محلی است که بر اساس نیازهای منطقه‌ای ارائه می‌شود. اجرای این سیاست‌ها به افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و شفافیت در مدیریت منابع منجر خواهد شد، چراکه دولت‌های محلی با منافع و نیازهای مناطق جغرافیایی خود ارتباط بیشتری دارند. از سوی دیگر، دولت‌های محلی در تشخیص نیازها و اولویت‌های مناطق خود توانایی بیشتری دارند و رقابت میان واحدهای محلی، به افزایش انگیزه‌های نوآوری، خلاقیت و پاسخگویی مقامات محلی منجر می‌شود. در نظام غیر متمرکز، انتظار می‌رود دولت‌های محلی به نیازها و ترجیحات مناطق پاسخ بهتری بدهند و رقابت میان واحدهای محلی در ارائه خدمات عمومی افزایش یابد (اواتس^۱، ۱۹۹۹).

به‌رغم انتقادات به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه، بیشتر کارشناسان اقتصادی به‌صورت ضمنی تأثیر بالقوه تمرکززدایی مالی بر متغیرهای اقتصادی را تأیید کرده‌اند. آنها نشان داده‌اند که این سیاست‌ها به‌طور غیر مستقیم از طریق افزایش کارایی اقتصادی، توزیع عادلانه‌تر منابع بین مناطق، تقویت ثبات اقتصادی کلان و تحکیم حکومت‌های مردم‌سالار، بر رشد اقتصادی تأثیر می‌گذارد (سونگ، زو و جی^۲، ۲۰۱۹؛ ماکرشانسکا ملادنوفسکا و تاشفسکا^۳، ۲۰۲۴ و سیما،

1. Oates

2. Song, X. Zhou, Y. and Jia, W

3. Makreshanska Mladenovska.s. and Tashevska.b

لینگ، کینجی^۱، ۲۰۲۳). براساس نظریه اواتس، ارائه خدمات دولتی غیر متمرکز می‌تواند هزینه‌های اجتماعی را در مقایسه با ارائه متمرکز این خدمات کاهش دهد. وی تأکید می‌کند تمامی خدمات عمومی از نظر جغرافیایی ویژگی‌های یکسانی ندارند و برای بهینه‌سازی رفاه منطقه‌ای، این خدمات باید به‌صورت ویژه و متناسب با نیازهای هر منطقه ارائه شود. در غیر این صورت، ارائه خدمات عمومی ناکارآمد خواهد بود و تمرکززدایی مالی می‌تواند به بهبود کارایی تخصیص منابع منجر شود؛ زیرا دولت‌های محلی بهتر قادر به شناخت و پاسخگویی به تغییرات در سلیقه‌ها و ترجیحات محلی هستند (اواتس، ۲۰۰۵).

در ایران نیز موضوع واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها همواره مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی بوده، و اجرای آن در دوره‌های گوناگون با چالش‌ها و فرصت‌هایی همراه بوده است. هدف اصلی این مقاله، بررسی قواعد کلی و شرایط لازم برای اجرای سیاست‌های تمرکززدایی مالی در ایران است. ابتدا مفاهیم مرتبط با تمرکززدایی تشریح می‌شود؛ سپس شرایط لازم برای اجرای بهینه این سیاست‌ها، بر اساس بند پ ماده ۱۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت، بررسی خواهد شد.

مبانی نظری

در متون اقتصادی، تمرکززدایی به‌عنوان فرایندی تعریف می‌شود که طی آن مسئولیت‌ها و وظایف مربوط به برنامه‌ریزی، مدیریت و تخصیص منابع از دولت مرکزی به واحدهای منطقه‌ای یا نهادهای محلی منتقل می‌شود. این واحدها می‌تواند وزارتخانه‌های دولتی، آژانس‌های دولتی یا سازمان‌های مستقل و نیمه‌مستقل باشد (روندینلی و نلیس^۲، ۱۹۸۶). نوع تمرکززدایی و میزان انتقال قدرت به واحدهای محلی، بسته به ساختار نهادی و سیاسی کشورها متفاوت است. این انتقال می‌تواند از واگذاری وظایف اجرایی روزمره تا تفویض قدرت کامل به‌منظور انجام وظایف خاص متغیر باشد. در ادبیات تمرکززدایی، چهار نوع اصلی این فرایند معرفی شده است: تراکم‌زدایی، تفویض اختیار، واگذاری قدرت و خصوصی‌سازی.

تراکم‌زدایی، به‌معنای واگذاری بخشی از مسئولیت‌های اجرایی و مدیریتی به سطوح پایین‌تر در درون وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی است. در این فرایند، بخشی از قدرت و مسئولیت به کارکنان

-
1. Sima.m, Liang.p, Qingjie.z
 2. Rondinelli, D. & Nellis, J

محلی منتقل می‌شود تا بتوانند طرح‌ها و فعالیت‌ها را با توجه به شرایط منطقه‌ای اجرا کنند یا دستورالعمل‌های دولت مرکزی را با محیط محلی هماهنگ سازند.

تفویض اختیار، به حالتی اطلاق می‌شود که دولت مرکزی برخی وظایف مدیریتی و اجرایی را به نهادهایی خارج از ساختار دیوانسالاری دولتی محول می‌کند. این نهادها ممکن است تنها به صورت غیرمستقیم تحت نظارت دولت مرکزی باشند، اما مسئولیت نهایی همچنان بر عهده دولت مرکزی است.

واگذاری قدرت، شامل انتقال اختیارات تصمیم‌گیری از دولت مرکزی به دولت‌های محلی است. در این الگو، واحدهای محلی به‌طور مستقل و خودمختار عمل می‌کنند و از لحاظ قانونی از دولت مرکزی مجزا هستند. دولت مرکزی تنها به صورت غیرمستقیم و در قالب مشاوره، بر فعالیت‌های آنها نظارت دارد (تقی رضویان، ۱۳۸۳).

در برخی موارد، دولت‌ها با هدف کاهش بار مسئولیت‌ها، بخشی از وظایف خود را به سازمان‌های خصوصی یا شرکت‌های تعاونی واگذار می‌کنند. این سازمان‌ها ممکن است شامل انجمن‌های صنفی، شرکت‌های خصوصی، احزاب سیاسی یا مذهبی باشند. آنها مسئولیت اجرای برنامه‌ها و نظارت بر فعالیت اعضای خود را بر عهده دارند که پیش‌تر توسط دولت انجام می‌شد.

در مجموع، تمرکززدایی فرایندی است که از طریق آن دولت‌های مرکزی کارایی و انعطاف‌پذیری خود را در ارائه خدمات عمومی افزایش می‌دهند. این فرایند، با واگذاری اختیارات مالی و اجرایی به نهادهای محلی، به آنها اجازه می‌دهد تا در زمینه ترکیب درآمد و مخارج خود، تصمیم‌گیری‌های مستقل انجام دهند. تمرکززدایی مالی به معنای انتقال قدرت تصمیم‌گیری در زمینه ترکیب هزینه‌ها و درآمدها از دولت مرکزی به نهادهای محلی تعریف می‌شود که برای اجرای موفق آن، باید شرایط و قواعد مشخصی برقرار شود.

تمرکززدایی مالی به معنای انتقال اختیار تصمیم‌گیری در زمینه ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولت‌های محلی است. هدف این ایده که در سال‌های اخیر مورد توجه اقتصاددانان^۱ قرار گرفته است، بهبود کارایی و پاسخگویی در تخصیص منابع عمومی است. نظریه تمرکززدایی مالی بر ارائه بهتر کالاها و خدمات عمومی، به ویژه خدمات محلی، تأکید می‌کند. دولت‌های محلی با آگاهی

از نیازها و ترجیحات مناطق، بهره‌وری و نوآوری را افزایش می‌دهند و رقابت میان مناطق برای ارائه خدمات عمومی را تقویت می‌کنند.

با این حال در کشورهای در حال توسعه، ضعف ظرفیت دولت‌های محلی، چالش‌هایی را برای اجرای این سیاست ایجاد می‌کند. پژوهش‌ها نشان داده است که تمرکززدایی مالی از طریق افزایش کارایی اقتصادی، توزیع عادلانه‌تر منابع و تقویت مردم‌سالاری، رشد اقتصادی را بهبود می‌بخشد. به گفته اواتس، ارائه کالاهای عمومی متناسب با نیازهای مناطق می‌تواند هزینه‌های اجتماعی را کاهش، و رفاه منطقه‌ای را افزایش دهد. مطالعات دیگر نیز تأثیر مثبت تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی را از طریق افزایش بهره‌وری و تخصیص بهینه منابع تأیید کرده است (ماهارجان^۱، ۲۰۲۴؛ اری و پداگو^۲، ۲۰۲۴ و دنگ، تران و دین^۳، ۲۰۲۴). برخی پژوهشگران به وجود سطح بهینه‌ای در تمرکززدایی اشاره کرده‌اند که بیشترین رشد اقتصادی را تضمین می‌کند. از سوی دیگر، مالیات‌های محلی، نوع مخارج عمومی و انتقالات دولت مرکزی به مناطق، به‌طور مستقیم بر توزیع درآمد و کاهش فقر و فساد تأثیرگذار است (میرانو، مونلو و ساگالس^۴، ۲۰۲۴؛ چن و لنگ^۵، ۲۰۲۴ و سبیرین^۶، ۲۰۲۴).

طی دهه‌های اخیر، سیاست تمرکززدایی مالی به‌عنوان یکی از راهبردهای مهم در برنامه‌های توسعه اقتصادی بسیاری از کشورها جای گرفته است. اگرچه برخی کشورها برای درک و پذیرش این ایده نیاز به زمان بیشتری داشته‌اند، اما نشانه‌ها حاکی است که بیشتر کشورها با توجه به شرایط و امکانات خاص خود، گام‌هایی در راستای اجرای تمرکززدایی مالی برداشته‌اند. با این حال، اجرای موفق هر سیاستی نیازمند شرایط خاص و رعایت قواعد مشخصی است. به‌منظور پیشبرد سیاست‌های تمرکززدایی، علاوه بر فراهم کردن بسترهای لازم، طراحی و اجرای تدابیر عملی و نظری متناسب با هر کشور نیز ضروری است. این تدابیر قطعاً با توجه به وضعیت هر کشور متفاوت خواهد بود. در ادامه به مهم‌ترین قواعد کلی و شرایط لازم برای اجرای بهینه طرح‌های تمرکززدایی مالی اشاره می‌شود (باهل^۷، ۱۹۹۹).

-
1. Maharjan, R
 2. Aray, H., & Pedauga, L
 3. Dang, C., Tran, T. T. M., & Dinh, T. D
 4. Miranda-Lescano, R., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O.
 5. Chen, J., & Long, X
 6. Siburian, M. E
 7. Bahl, R

۱. ناهمگنی سلیقه‌ها و اطلاعات نامتقارن

مفهوم تمرکززدایی مبتنی بر این فرض است که در مناطق مختلف کشور، تفاوت‌هایی در سلیقه‌ها و ترجیحات افراد وجود دارد و این تفاوت‌ها باید در سیاست‌گذاری‌ها لحاظ شود. اگر سلیقه‌ها و خواسته‌های مردم در تمام مناطق یکسان بود، دیگر نیازی به تمرکززدایی وجود نداشت. در شرایطی که ساختار اقتصادی مناطق گوناگون نیز متفاوت است، دولت‌های محلی نسبت به دولت مرکزی از وضعیت و ویژگی‌های منطقه خود آگاهی بیشتری دارند. این عدم تقارن اطلاعاتی به دولت‌های محلی کمک می‌کند تا فرایند توسعه را با توجه به امکانات و نیازهای منطقه‌ای تسریع کنند.

۲. ساختار حقوقی و اداری مناسب

وجود ساختار حقوقی و اداری مناسب که مسئولیت‌ها و اختیارات هر یک از سطوح دولتی را به‌وضوح مشخص کند، برای موفقیت در اجرای طرح تمرکززدایی مالی ضروری است. این ساختار باید از قوانین مشخصی برخوردار باشد که چگونگی تخصیص منابع و مخارج را در یک چارچوب حقوقی دقیق تبیین کند؛ هم‌چنین باید اختیارات لازم را برای اجرای موفقیت‌آمیز این طرح‌ها به سطوح گوناگون دولت‌ها واگذار کند تا بتوانند به‌صورت سلسله‌مراتبی و با وظایف مشخص عمل کنند.

۳. اولویت‌بندی واگذاری هزینه‌ها بر درآمدها

یکی از اقدامات اصلاحی اولیه در فرایند تمرکززدایی مالی این است که پیش از واگذاری تصمیم‌گیری در زمینه درآمدها، به نهادهای محلی اجازه داده شود تا در مورد چگونگی هزینه‌کرد منابع موجود تصمیم‌گیری کنند. خدمات و کالاهایی که توسط دولت‌های محلی ارائه می‌شود باید به‌طور شفاف مشخص شود و این نهادها اختیار داشته باشند تا منابع تخصیص‌یافته را به بهترین شکل مدیریت کنند. عدم شفافیت در این زمینه ممکن است فرایند تمرکززدایی را مختل کند. بسیاری از کشورهای در حال توسعه اصلاحات مالی را ابتدا از سمت درآمدها آغاز کرده‌اند؛ زیرا مدیریت هزینه‌ها به دلیل پیچیدگی‌های سیاسی دشوارتر تلقی می‌شود؛ اما این رویکرد ممکن است به کاهش کارایی فرایند تمرکززدایی منجر شود.

۴. نظارت و ارزیابی فرایند تمرکززدایی

در بسیاری از کشورها، نظام مالی دولت به‌شدت متمرکز است و تغییر این ساختار نیازمند اجرای تدابیر نظارتی دقیق از سوی دولت مرکزی است. برای اطمینان از اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های تمرکززدایی، لازم است دولت مرکزی از طریق نظارت‌های دقیق، مانند تنظیم استانداردهای مالی،

ارائه دستورالعمل‌های مشخص برای هزینه‌کرد منابع و تنظیم فرمول‌های توزیع مالیات‌ها و کمک‌های دولتی، کنترل‌های لازم را اعمال کند. نظارت بر پیشرفت این فرایند و اصلاحات مرتبط با آن نیز بخش مهمی از این تلاش‌ها است.

۵. ارتقای درآمدهای نهادهای محلی

یکی از عوامل کلیدی موفقیت در سیاست‌های تمرکززدایی مالی، اطمینان از منابع درآمدی کافی برای نهادهای محلی است. این نهادها باید بتوانند از منابع خود، مانند مالیات‌ها و عوارض محلی، درآمدهای لازم را برای تأمین هزینه‌های خود به دست آورند؛ هم‌چنین دولت مرکزی باید تلاش کند تا با دادن اختیارات جدید به این نهادها، امکان دستیابی به منابع مالی جدید را برای آنها فراهم کند. ارتقای سامانه‌های مالی در مناطق گوناگون و بهبود مدیریت منابع نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

۶. تعهد دولت به قوانین

دولت‌ها که خود قوانین و دستورالعمل‌های تمرکززدایی مالی را تدوین می‌کنند، باید به این قوانین پایبند باشند. اعمال سیاست‌های نادرست، تخصیص ناکافی منابع و پایبند نبودن به تعهدات مالی می‌تواند فرایند تمرکززدایی را تضعیف کند. دولت باید نه تنها به قوانین و دستورالعمل‌های مصوب خود متعهد باشد، بلکه از تحمیل هزینه‌های اضافی بر نهادهای محلی جلوگیری کند و به موقع کمک‌ها و اعانات مالی لازم را به نهادهای محلی اختصاص دهد.

۷. طراحی نظام انتقال منابع بین دولت‌ها

در فرایند تمرکززدایی مالی، طراحی نظام انتقال منابع از دولت مرکزی به نهادهای محلی ضروری است. این انتقال‌ها می‌تواند به کاهش نابرابری‌ها بین مناطق کمک کند و توازن اقتصادی را بهبود بخشد. سهم منابع ملی و محلی باید به گونه‌ای تنظیم شود که نیازهای مالی هر منطقه را پاسخگو باشد. این نظام انتقالی ممکن است شامل انواع گوناگون کمک‌ها، مانند سهمی از درآمدهای ملی یا انتقال‌های مشروط و غیر مشروط باشد که به نهادهای محلی اعطا می‌شود تا بتوانند به نیازهای محلی خود پاسخ دهند.

۸. توانمندسازی و آموزش نیروی انسانی متخصص

تمرکززدایی مالی نیازمند وجود نیروی انسانی ماهر و متخصص در سطوح محلی است. بدون نیروی کار آموزش دیده و کارآمد، انتظار نمی‌رود سیاست‌های تمرکززدایی به اهداف خود دست یابد. به همین دلیل، باید برنامه‌های آموزشی و توانمندسازی نیروی انسانی برای مدیریت وظایف محلی

در دستور کار قرار گیرد تا این نهادها بتوانند به‌طور مؤثر و کارا مسئولیت‌های جدید خود را به انجام رسانند.

در پژوهش‌های گوناگون کارهای متفاوتی در زمینه فرایند حکمرانی استانی در ایران انجام شده است. عباسی خوشکار (۱۴۰۱) در مقاله‌ای الزامات و بایسته‌های اقتصادی حکمرانی مطلوب استانی بر اساس رویکرد اقتصاد مقاومتی را بررسی کرده است. نتایج نشان می‌دهد از دید اقتصاد مقاومتی حکمرانی اقتصادی استانی در یک ضلع مفهومی مشارکت اقتصادی مردمی، نرم‌افزار مدیریت جهادی و اسناد بالادستی خلاصه می‌شود. بیگلری (۱۴۰۳) به طراحی چارچوب حکمرانی استانی از دید شهروندی و قدرت ملی می‌پردازد. نتایج نشان می‌دهد حکمرانی مطلوب منطقه‌ای به افزایش اعتماد شهروندان و افزایش مشروعیت نظام سیاسی منجر می‌شود. غفاری فرد (۱۳۹۶) با روش تحلیل نهادی، فرایند واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها طی برنامه‌های توسعه را مورد بررسی قرار می‌دهد. نتایج نشان می‌دهد از دید نهادی ایجاد درآمد - هزینه بستر لازم را برای واگذاری اختیارات به نهادهای استانی فراهم کرده است. عزیزی (۱۴۰۲) در چارچوب فلسفه حکمرانی استانی به تحلیل نظام تمرکز و عدم تمرکز اداری پرداخته است. نتایج نشان می‌دهد لوازم تحقق عدم تمرکز در چارچوب حکمرانی استانی به نظام انتخاب مدیران شایسته، اعطای استقلال عمل به مدیریت کلان و واگذاری اختیارات بستگی دارد. غفاری فرد، حسینی و مزاری (۱۴۰۲) با روش تاپسیس و تحلیل سلسله‌مراتبی به سازوکار ارتقای حکمرانی توسعه منطقه‌ای در ایران پرداخته‌اند. نتایج نشان می‌دهد طراحی سامانه جامع بودجه و بازطراحی نظام درآمد - هزینه به‌عنوان مهم‌ترین راهکار ارتقای سیاست‌گذاری منطقه‌ای مطرح شده است. خلیلی (۱۴۰۱) به بررسی و تحلیل مسائل و چالش‌های حکمرانی محلی در استان تهران پرداخته است. نتایج نشان می‌دهد که مسائل حکمرانی استانی ناشی از چهار حلقه ناکارآمدی، نارضایتی، محرومیت و ناامنی است. یونسی و گودرزی (۱۴۰۳) در مقاله‌ای به نقش تمرکززدایی مالی در ارتقای سرمایه استانی می‌پردازد. نتایج نشان می‌دهد که تمرکززدایی مالی بر میزان مخارج، رشد اقتصادی و کاهش جمعیت افراد کم‌درآمد تأثیر مثبتی دارد و درنهایت سبب بهبود شاخص سرمایه انسانی می‌شود. با توجه به بررسی پژوهش‌های گوناگون، مشخص می‌شود این پژوهش با موضوع بررسی قواعد و شرایط واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها، جزء نوآوری این مقاله به‌شمار می‌رود.

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از دید هدف کاربردی و از نظر روش توصیفی - تحلیلی است. بر اساس دیدگاه باهل قواعد گوناگون و شرایط واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها بر اساس مطالب اسنادی و کتابخانه‌ای مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

تجزیه و تحلیل داده‌ها و یافته‌های پژوهش

- بررسی قواعد کلی و شرایط اجرای طرح تمرکززایی مالی در ایران

در ادامه، با در نظر گرفتن هشت قاعده اصلی یادشده برای اجرای سیاست‌های تمرکززایی مالی، این بخش به بررسی وضعیت ایران در این زمینه می‌پردازد.

۱. تنوع سلیقه‌ها و اطلاعات نامتقارن در مناطق گوناگون ایران

ایران با جمعیتی حدود ۹۰ میلیون نفر و پراکندگی جغرافیایی وسیع (۱.۶۴۸.۱۹۵ کیلومترمربع) در ۳۱ استان با شرایط اقلیمی، فرهنگی و قومی متنوع روبه‌رو است. این پراکندگی سبب می‌شود دولت مرکزی توانایی کافی را برای درک کامل نیازها و سلیقه‌های گوناگون مردم در سراسر کشور نداشته باشد. دیدگاه واتس بر این اساس استوار است که اگر نیازهای مناطق گوناگون هر کشوری متفاوت باشد، تأمین خدمات عمومی ازسوی دولت نمی‌تواند به بهترین شکل به افزایش رفاه منجر شود. رفتار خانوارها و نهادهای محلی در زمینه هزینه‌ها و درآمدهای استانی نشان می‌دهد که سلیقه‌ها و ترجیحات مصرفی مردم در استان‌های گوناگون کشور با یکدیگر تفاوت‌های قابل توجهی دارند.

جدول ۱. سهم هزینه‌های غیر خوراکی از کل هزینه‌های شهری - سال ۱۴۰۱

استان	هزینه کل (هزار ریال)	هزینه خوراکی (هزار ریال)	هزینه غیر خوراکی (هزار ریال)	سهم هزینه غیر خوراکی از کل (درصد)
کل کشور	۱۳۷۱۴۶۰	۳۷۶۸۲۲	۹۹۴۶۳۸	۷۳
آذربایجان شرقی	۱۱۶۳۶۱۵	۳۵۵۹۳۳	۸۰۷۶۸۲	۶۹
آذربایجان غربی	۱۰۷۴۱۸۸	۳۴۲۵۶۳	۷۳۱۶۲۵	۶۸
اردبیل	۸۲۶۳۷۱	۲۴۵۷۹۰	۵۸۰۵۸۱	۷۰
اصفهان	۱۴۰۴۸۳۵	۳۵۹۲۰۱	۱۰۴۵۶۳۴	۷۴
البرز	۱۶۳۸۴۰۵	۳۹۹۷۱۳	۱۲۳۸۶۹۱	۷۶
ایلام	۹۱۳۵۳۲	۳۸۵۱۷۸	۵۲۸۳۵۴	۵۸

ادامه جدول ۱. سهم هزینه‌های غیر خوراکی از کل هزینه‌های شهری - سال ۱۴۰۱

استان	هزینه کل (هزار ریال)	هزینه خوراکی (هزار ریال)	هزینه غیر خوراکی (هزار ریال)	سهم هزینه غیر خوراکی از کل (درصد)
بوشهر	۱۴۳۰۷۲۵	۴۶۹۵۴۹	۹۶۱۱۷۶	۶۷
تهران	۱۹۶۱۸۹۴	۴۳۴۴۵۰	۱۵۲۷۴۴۵	۷۸
چهارمحال و بختیاری	۱۳۳۸۷۴۳	۴۷۹۷۰۹	۸۵۹۰۳۴	۶۴
خراسان جنوبی	۱۰۵۱۶۱۲	۳۵۶۶۰۲	۶۹۵۰۱۰	۶۶
خراسان رضوی	۱۱۶۸۷۰۲	۳۴۵۴۸۷	۸۲۳۲۱۶	۷۰
خراسان شمالی	۸۷۱۱۰۹	۳۰۶۹۶۶	۵۶۴۱۴۳	۶۵
خوزستان	۱۰۱۵۸۶۹	۴۱۲۸۰۱	۶۰۳۰۶۸	۵۹
زنجان	۱۴۱۸۱۲۷	۳۷۲۱۰۷	۱۰۴۶۰۲۰	۷۴
سمنان	۸۲۴۶۷۳	۲۸۴۲۲۵	۵۴۰۴۴۸	۶۶
سیستان و بلوچستان	۱۰۷۸۲۳۹	۳۵۴۸۳۹	۷۲۳۴۰۰	۶۷
فارس	۱۴۳۴۵۶۰	۳۳۳۷۹۳	۱۱۰۰۷۶۷	۷۷
قزوین	۱۱۸۰۷۹۴	۳۴۷۲۸۰	۸۳۳۵۱۴	۷۱
قم	۱۱۰۸۳۴۶	۳۴۳۷۹۹	۷۶۴۵۴۸	۶۹
کردستان	۱۱۲۱۵۳۵	۳۸۲۱۹۳	۷۳۹۳۴۱	۶۶
کرمان	۷۹۰۵۱۷	۲۷۳۴۸۰	۵۱۷۰۳۷	۶۵
کرمانشاه	۱۰۴۶۳۳۱	۳۷۲۸۱۱	۶۷۳۵۲۰	۶۴
کهگیلویه و بویراحمد	۹۹۷۴۶۵	۳۱۳۱۰۳	۶۸۴۳۶۲	۶۹
گلستان	۱۲۷۸۲۸۹	۳۶۲۴۸۴	۹۱۵۸۰۵	۷۲
گیلان	۱۱۰۶۲۱۷	۳۰۷۱۶۶	۷۹۹۰۵۱	۷۲
لرستان	۹۱۶۹۱۰	۳۱۱۰۱۹	۶۰۵۸۹۱	۶۶
مازندران	۱۴۹۴۱۲۰	۴۱۸۳۳۶	۱۰۷۵۷۸۴	۷۲
مرکزی	۱۴۱۸۰۸۹	۴۵۰۶۶۶	۹۶۷۴۲۲	۶۸
هرمزگان	۱۰۹۱۸۲۹	۴۰۹۷۰۴	۶۸۲۱۲۵	۶۲
همدان	۱۳۵۴۲۳۳	۳۵۴۹۲۸	۹۹۹۳۰۵	۷۴
یزد	۱۲۳۲۲۰۴	۳۵۸۵۵۱	۸۷۳۶۵۳	۷۱

مآخذ: مرکز آمار ایران و یافته‌های پژوهش

جدول‌های آماری مربوط به هزینه‌های سالانه خانوارهای شهری در سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که سهم هزینه‌های غیر خوراکی خانوارها در استان‌های گوناگون کشور، بین ۵۸ تا ۷۸ درصد در نوسان است. به‌عنوان مثال، استان‌هایی مانند تهران، گیلان، اصفهان و فارس سهم بیشتری از هزینه‌های غیرخوراکی دارند، درحالی‌که استان‌های چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد، سیستان و بلوچستان و خراسان جنوبی نسبت کمتری را به خود اختصاص می‌دهند. این تفاوت‌ها نشان‌دهنده اختلافات گسترده در الگوی مصرف خانوارها در سراسر کشور است.

جدول ۲. سهم فعالیت‌های اقتصادی استان‌ها از کل تولیدات در سال ۱۳۹۹ - درصد

فعالیت‌های اقتصادی	بیشترین مقدار	کمترین مقدار
کشاورزی، شکار، جنگلداری و ماهیگیری	۲۰/۵	۲/۰
استخراج معدن	۶۸/۹	۰/۱
صنعت	۳۳/۰	۳/۲
تأمین برق، گاز، بخار و تهریه هوا	۴۹/۱	۰/۸
آبرسانی، مدیریت پسماند، فاضلاب و فعالیت‌های تصفیه	۰/۷	۰/۰
ساختمان	۳/۴	۲/۰
عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، تعمیر وسایل نقلیه موتوری و موتورسیکلت	۲۲/۴	۲/۰
حمل‌ونقل و انبارداری و پست	۱۷/۸	۱/۳
فعالیت خدماتی مربوط به تأمین جا و غذا	۱/۳	۰/۱
اطلاعات و ارتباطات	۱۲/۴	۰/۳
فعالیت‌های مالی و بیمه	۲۴/۵	۱/۲
املاک و مستغلات	۲۴/۸	۲/۴
فعالیت‌های حرفه‌ای، علمی و فنی	۲/۹	۰/۲
فعالیت‌های اداری و خدمات پشتیبانی	۰/۶	۰/۱
اداره امور عمومی، خدمات شهری و تأمین اجتماعی	۱۰/۴	۱/۷
آموزش	۹/۶	۱/۱
فعالیت‌های مربوط به سلامت انسان و مددکاری اجتماعی	۷/۸	۰/۷
فعالیت‌های هنر، سرگرمی، تفریح و دیگر خدمات	۲/۹	۰/۲

هم‌چنین سهم بخش‌های گوناگون اقتصادی از تولید ناخالص داخلی استان‌ها در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که تنوع فعالیت‌های اقتصادی در مناطق گوناگون کشور قابل توجه است.

جدول ۳. توزیع اعتبارات تملک دارایی سرمایه استانی توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان - درصد

عنوان	فصل آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی	فصل آموزش و پرورش عمومی	فصل گردشگری	فصل فرهنگ و هنر	فصل ورزش و تفریحات	فصل دین و مذهب	فصل بهداشت	فصل آب و فاضلاب	فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	فصل منابع آب	فصل کشاورزی و منابع طبیعی	فصل صنعت و معدن	فصل حمل‌ونقل	فصل اداره امور عمومی
استان کهگیلویه و بویراحمد	۱	۴	۴	۴	۲	۹	۲	۷	۱۳	۸	۹	۲	۲۵	۴
استان کرمانشاه	۰	۳	۴	۳	۴	۳	۲	۲۰	۵	۲	۱۳	۷	۱۸	۳
استان کرمان	۱	۵	۱	۲	۳	۳	۲	۱۳	۷	۴	۱۰	۱	۲۸	۸
استان کردستان	۱	۷	۱	۲	۵	۲	۱	۱۱	۱۱	۴	۶	۲	۲۹	۸
استان یزد	۳	۱۰	۳	۲	۶	۵	۳	۱۰	۶	۳	۸	۳	۱۴	۶
استان همدان	۲	۷	۲	۶	۱۰	۳	۲	۸	۲۳	۴	۶	۲	۷	۶
استان هرمزگان	۱	۵	۲	۲	۵	۱	۴	۱۰	۸	۴	۱۰	۵	۳۲	۲
استان مرکزی	۱	۷	۰	۳	۶	۳	۳	۱۳	۹	۶	۸	۱	۲۵	۵
استان مازندران	۱	۴	۱	۴	۸	۲	۲	۹	۱۵	۹	۹	۲	۱۸	۵
استان لرستان	۱	۳	۲	۵	۸	۴	۲	۹	۱۴	۵	۱۲	۴	۱۶	۵
استان گیلان	۰	۳	۰	۴	۷	۳	۱	۱۳	۱۶	۶	۴	۰	۲۵	۴
استان گلستان	۳	۷	۲	۳	۶	۲	۲	۱۷	۹	۵	۱۲	۳	۱۰	۷
استان قم	۴	۱۵	۵	۵	۹	۵	۴	۶	۱۱	۲	۵	۳	۹	۸
استان قزوین	۱	۷	۰	۶	۵	۲	۵	۱۸	۶	۴	۶	۱	۲۱	۶
استان فارس	۱	۶	۱	۳	۸	۲	۳	۱۶	۱۳	۲	۸	۳	۱۸	۳
استان سیستان و بلوچستان	۱	۶	۲	۲	۴	۲	۲	۸	۹	۴	۵	۲	۳۲	۵
استان سمنان	۳	۸	۳	۵	۴	۳	۳	۹	۷	۴	۹	۲	۲۰	۹
استان زنجان	۵	۱۲	۲	۳	۹	۱	۱	۱۴	۷	۲	۹	۳	۲۰	۵
استان خوزستان	۲	۷	۱	۴	۵	۴	۲	۹	۸	۳	۹	۵	۲۰	۶
استان خراسان شمالی	۲	۴	۱	۳	۲	۲	۳	۱۴	۸	۶	۱۲	۳	۲۴	۶
استان خراسان رضوی	۲	۷	۲	۴	۵	۲	۳	۷	۱۰	۵	۱۰	۳	۱۸	۹
استان خراسان جنوبی	۱	۴	۱	۳	۵	۴	۲	۱۲	۹	۴	۸	۳	۱۹	۸
استان چهارمحال و بختیاری	۱	۴	۱	۵	۸	۳	۶	۷	۱۱	۶	۸	۳	۱۹	۴
استان تهران	۰	۱۹	۰	۳	۵	۲	۸	۵	۳	۵	۹	۳	۱۰	۱۶

ادامه جدول ۳. توزیع اعتبارات تملک دارایی سرمایه استانی توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان - درصد

عنوان	فصل آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی	فصل آموزش و پرورش عمومی	فصل گردشگری	فصل فرهنگ و هنر	فصل ورزش و تفریحات	فصل دین و مذهب	فصل بهداشت	فصل آب و فاضلاب	فصل ترسیمه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	فصل منابع آب	فصل کشاورزی و منابع طبیعی	فصل صنعت و معدن	فصل حمل‌ونقل	فصل اداره امور عمومی
استان بوشهر	۱	۷	۶	۴	۵	۳	۴	۷	۸	۵	۶	۲	۲۴	۵
استان ایلام	۱	۳	۳	۳	۶	۴	۳	۸	۲۱	۷	۷	۱	۱۶	۷
استان البرز	۲	۵	۰	۷	۱۰	۳	۲	۹	۴	۱۱	۶	۳	۱۸	۶
استان اصفهان	۱	۷	۱	۳	۷	۲	۴	۷	۱۱	۵	۹	۰	۲۰	۸
استان اردبیل	۰	۵	۱	۳	۴	۴	۱	۱۵	۱۳	۵	۷	۲	۲۲	۷
استان آذربایجان غربی	۱	۱۰	۱	۲	۹	۳	۶	۱۰	۹	۴	۴	۱	۲۳	۵
استان آذربایجان شرقی	۱	۷	۲	۴	۷	۳	۴	۹	۶	۳	۷	۳	۳۱	۶
ماکریم	۵	۱۹	۶	۷	۱۰	۹	۸	۲۰	۲۳	۱۱	۱۳	۷	۳۲	۱۶
مینیم	۰	۳	۰	۲	۲	۱	۱	۵	۳	۲	۴	۰	۷	۲
کل استان‌ها	۱	۷	۲	۳	۶	۳	۳	۱۰	۱۰	۴	۸	۳	۲۲	۶

مآخذ: یافته‌های پژوهش

استان‌های گوناگون با ساختارهای اقتصادی متفاوت، سهم متفاوتی از ارزش افزوده بخش‌های کشاورزی، صنعت، معدن و خدمات را به خود اختصاص داده‌اند. به عنوان مثال، ارزش افزوده بخش کشاورزی، شکار، جنگلداری و ماهیگیری بین ۲ تا ۲۵ درصد از کل تولید استان‌ها را شامل می‌شود. این تفاوت‌ها سبب می‌شود نهادهای محلی نسبت به دولت مرکزی بهتر بتوانند به نیازها و فرصت‌های منطقه‌ای پاسخ دهند و سیاست‌گذاری‌ها را متناسب با امکانات و شرایط هر منطقه هدایت کنند.

۲. ساختار حقوقی و اداری مورد نیاز

در برنامه‌های توسعه اقتصادی سوم و چهارم کشور، قانون‌گذار وظیفه تصمیم‌گیری، هدایت، هماهنگی و نظارت بر امور توسعه و عمران استان‌ها را به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها سپرده است. این شورا که به عنوان بالاترین نهاد تصمیم‌گیری در استان شناخته می‌شود، وظایف مشخصی در قالب ماده ۷۱ قانون برنامه سوم دارد؛ این ماده قانونی در قانون برنامه‌های آتی وجود داشت که

در نهایت در ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه دائمی شد و اعضا و وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها تعریف شد. به منظور اجرایی شدن این وظایف، چهار کارگروه تخصصی زیر نظر این شورا تشکیل شده است که علاوه بر مدیران دولتی، نمایندگان بخش خصوصی و نهادهای مردمی نیز در آنها نقش دارند؛ همچنین در سطح شهرستان‌ها، کمیته‌های برنامه‌ریزی به ریاست فرماندار وظیفه هماهنگی و نظارت بر طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای را بر عهده دارند.

در فصل هفتم قانون اساسی، اصول یکصد تا یکصد و ششم، چارچوب کلی وظایف و اختیارات نهادهای محلی (شوراهای محلی) را تعیین می‌کند. اصل یکصد و یکم بیان می‌کند «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به شرایط محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان انجام می‌شود که اعضای آن توسط مردم همان محل انتخاب می‌شوند».

اصول یکصد و یکم و یکصد و دوم به چگونگی تشکیل شورای عالی استان‌ها پرداخته است. بر اساس این اصول، برای جلوگیری از تبعیض و تقویت همکاری در تدوین برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و همچنین نظارت بر اجرای هماهنگ این برنامه‌ها، شورایی با عنوان شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌شود که اعضای آن از میان نمایندگان شوراهای استانی برگزیده می‌شوند. این شورا دارای اختیار تدوین طرح‌هایی در حوزه وظایف خود است که می‌تواند آنها را مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. مجلس نیز موظف به بررسی این طرح‌ها خواهد بود.

اصل یکصد و سوم تصریح می‌کند: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و دیگر مقامات کشوری که از سوی دولت منصوب می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». با توجه به این اصول، بخش قابل توجهی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع راهبردها و اقدامات مرتبط با عدم تمرکز در امور محلی و تصمیم‌گیری غیر متمرکز در این زمینه اختصاص یافته است.

همچنین قانون‌گذار در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، دولت را مکلف کرده است تا وظایف عمرانی و توسعه‌ای شوراهای برنامه‌ریزی و دستگاه‌های استانی را به‌طور دقیق مشخص کند. در برنامه‌های بعدی توسعه نیز این وظایف سالانه در بودجه سنواتی و دستورالعمل آنها تعریف شد.

بدین ترتیب، نظام درآمد - هزینه استانی شکل گرفته است که منابع، اعتبارات و وظایف مالی استان‌ها را تحت نظارت شوراهای برنامه‌ریزی و کمیته‌های مربوط مدیریت می‌کند. ساختار اداری و مالی کشور نشان می‌دهد که فرایند تمرکززدایی مالی واداری در ایران در مرحله‌ای پیشرفته قرار دارد.

۳. تقدم واگذاری مخارج بر واگذاری درآمدها

مدیریت هزینه‌ها و تصمیم‌گیری دربارهٔ اولویت‌های مصرف منابع محلی باید به‌عنوان گامی اولیه در فرایند تمرکززدایی مالی مورد توجه قرار گیرد. در چارچوب قانون برنامه‌های توسعه، عملیات عمرانی و توسعه‌ای استانی با شفافیت در قالب جدول ۱۰ بودجه سالانه کشور مشخص شده است و منابع مالی نیز به‌صورت استانی به امور توسعه‌ای اختصاص می‌یابند. نهادهای محلی با استفاده از این منابع، وظیفه مدیریت هزینه‌ها را بر عهده دارند و دولت مرکزی نباید در تخصیص این منابع به بخش‌های خاص مداخله کند.

۴. نظارت بر اجرای تمرکززدایی مالی و ارزیابی آن توسط دولت

در چارچوب برنامه‌های توسعه کشور، دفتر امور برنامه‌بودجه استان‌ها در سازمان برنامه‌بودجه کشور وظیفه نظارت و هدایت فرایند تمرکززدایی مالی در استان‌ها را بر عهده دارد. این نظارت شامل توزیع اعتبارات تملک دارایی سرمایه استانی بین استان‌ها، تنظیم آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با وظایف عمرانی و توسعه‌ای، ارائه گزارش‌های عملکرد و تهیه سند بودجه سالانه استان‌ها است. مجموعه نظارت بر چگونگی اجرای بودجه سالانه استان‌ها در قالب سامانه‌های سبا و نظارت ۴ انجام می‌شود. تمام آمارها و برنامه‌های مرتبط با بودجه جاری و تملک دارایی سرمایه استانی در این سامانه‌ها ثبت و ضبط و کنترل می‌شود. علاوه بر این، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها به‌عنوان نهاد نظارتی در سطح استانی مسئولیت هدایت و کنترل فعالیت‌های نهادهای محلی را بر عهده دارد (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۳).

۵. ارتقای کفایت درآمدهای نهادهای محلی

یکی از الزامات تمرکززدایی مالی این است که نهادهای محلی بتوانند از طریق جمع‌آوری درآمدهای استانی، منابع مالی لازم را برای تأمین هزینه‌های خود به دست آورند. بر اساس قوانین موجود، منابع استانی شامل مالیات‌ها، منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و انتقالات درآمد ملی به استان‌ها است. طی برنامه‌های توسعه، تلاش‌هایی برای افزایش توان مالی استان‌ها صورت گرفته است و تعداد استان‌هایی که برای تأمین هزینه‌های خود به کمک‌های دولت مرکزی

وابسته هستند، کاهش یافته است. باین حال، برخی استان‌های کمتر توسعه یافته هنوز به میزان قابل توجهی به انتقالات مالی از دولت مرکزی متکی هستند.

۶. پایبندی دولت به قوانین و دستورالعمل‌ها

در اجرای سیاست‌های تمرکززدایی مالی، دولت باید به قوانین و دستورالعمل‌هایی متعهد باشد که خود وضع کرده است. اعمال سیاست‌های نادرست، تخصیص ناکافی منابع و مقاومت دستگاه‌های ستاد مرکزی در واگذاری اختیارات می‌تواند فرایند تمرکززدایی را مختل کند. اگرچه این فرایند نیاز به تغییر نگرش و بازنگری در ساختار دیوانسالارانه دارد، اما تجربه بیست ساله اخیر نشان می‌دهد که نهادهای محلی توانایی پذیرش بسیاری از امور منطقه‌ای را دارند.

۷. طراحی نظام انتقالات بین دولت‌ها

طراحی نظام انتقال منابع بین دولت و نهادهای محلی یکی از ارکان اساسی تمرکززدایی مالی است. در ایران، ضریب برداشت از درآمدهای استانی برای هر استان در برنامه سوم و چهارم توسعه در قالب نظام درآمد - هزینه استانی تعریف شد و استان‌ها بر اساس میزان کسب درآمد، اعتبار استانی دریافت می‌کردند که در سال‌های اوایل برنامه چهارم و برنامه‌های بعدی این ارتباط نادیده گرفته شد و اخذ اعتبارات استانی به درآمدهای استانی ربطی نداشت. به دلیل اینکه در بعضی استان‌ها درآمد کفاف میزان اعتبار استان را نمی‌دهد انتقالات منابع به استان‌های کمتر توسعه یافته به صورت غیرشرطی انجام می‌شود و این منابع به نهادهای محلی اختصاص می‌یابد تا آنها بتوانند بر اساس نیازها و اولویت‌های مناطق خود، به تأمین هزینه‌ها و اجرای طرح‌های توسعه‌ای بپردازند.

۸. توانمندسازی و آموزش نیروی انسانی متخصص

اجرای موفقیت‌آمیز تمرکززدایی مالی مستلزم وجود نیروی انسانی متخصص و ماهر در سطوح محلی است. برای دستیابی به این هدف، دولت مرکزی برنامه‌هایی برای آموزش و توانمندسازی نیروی انسانی در مناطق گوناگون کشور اجرا کرده است. برگزاری دوره‌های آموزشی و تربیت مدیران و کارکنان محلی به منظور به عهده گرفتن وظایف جدید، از جمله اقداماتی است که در سال‌های اخیر انجام شده است. توانمندسازی نیروی انسانی مناطق گوناگون سبب می‌شود نهادهای محلی بتوانند به گونه مطلوب تری وظایف خود را در چارچوب تمرکززدایی مالی انجام دهند.

جدول ۴. سهم تعداد کارمندان دارای تحصیلات کارشناسی ارشد و دکتری از کل کارمندان مشمول بودجه استانی

استان	تعداد	تعداد تحصیلات کارشناسی ارشد و دکتری
مرکزی	۳۷۳۵	۳۵
گیلان	۶۷۱۸	۳۷
مازندران	۸۹۳۱	۳۷
آذربایجان شرقی	۶۹۵۳	۴۳
آذربایجان غربی	۵۵۴۳	۴۴
کرمانشاه	۵۶۰۲	۳۷
خوزستان	۸۷۲۱	۳۴
فارس	۱۰۳۳۸	۳۲
کرمان	۸۲۴۵	۳۴
خراسان رضوی	۱۰۶۴۶	۳۱
اصفهان	۸۶۴۱	۳۷
هرمزگان	۴۵۷۶	۳۰
سیستان و بلوچستان	۵۷۱۰	۳۱
کردستان	۴۲۶۴	۴۱
همدان	۴۵۸۰	۳۳
لرستان	۵۳۳۴	۳۹
ایلام	۳۶۳۶	۴۳
زنجان	۳۵۳۹	۴۰
چهارمحال و بختیاری	۳۴۳۶	۴۱
کهگیلویه و بویراحمد	۳۴۹۸	۳۵
سمنان	۳۳۳۹	۴۰
یزد	۳۷۸۶	۴۱
بوشهر	۳۶۷۱	۳۴
تهران	۱۰۶۸۱	۳۰
اردبیل	۴۱۴۸	۴۶
قم	۲۷۳۶	۳۲
قزوین	۳۱۲۱	۳۸
گلستان	۵۵۰۸	۴۲
خراسان شمالی	۳۲۲۶	۴۱
خراسان جنوبی	۳۹۱۲	۳۶
البرز	۳۸۵۵	۳۳
کل کشور	۱۷۰۶۳۲	۳۶

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در سال‌های اخیر، تمرکززدایی مالی به معنای واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری در مورد ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولت‌های محلی منتخب، به عنوان یکی از موضوعات مهم در ادبیات اقتصادی مطرح شده است. دلیل اصلی توجه به این موضوع، توان زیاد آن در بهبود عملکرد بخش عمومی است. نظریه تمرکززدایی مالی عمدتاً با هدف بهبود ارائه خدمات عمومی به ویژه خدمات محلی شکل گرفته است که بر اساس نیازهای مناطق تهیه می‌شود. اجرای این سیاست‌ها به افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و شفافیت در مدیریت منابع منجر خواهد شد؛ زیرا دولت‌های محلی ارتباط نزدیک‌تری با منافع و نیازهای مردم منطقه خود دارند. افزون بر این، دولت‌های محلی توانایی بیشتری در شناخت و پاسخگویی به نیازها و ترجیحات منطقه‌ای دارند. رقابت بین واحدهای محلی نیز می‌تواند انگیزه‌ای برای نوآوری، خلاقیت و بهبود عملکرد مقامات محلی ایجاد کند.

عوامل گوناگونی همچون تنوع سلیقه‌ها و اطلاعات نامتقارن بین مناطق، ساختار حقوقی واداری مناسب، اولویت‌بندی واگذاری مخارج نسبت به درآمدها، نظارت و ارزیابی دقیق توسط دولت مرکزی، بهبود کفایت درآمدهای نهادهای محلی، تعهد دولت مرکزی به دستورالعمل‌های خود، طراحی نظام انتقال منابع بین دولت‌ها و همچنین توانمندسازی نیروی انسانی متخصص، از جمله عوامل کلیدی در موفقیت سیاست‌های تمرکززدایی مالی به شمار می‌آید.

در بررسی تطبیقی این عوامل در ایران، به نظر می‌رسد با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی، تنوع قومی و پراکندگی اقتصادی در استان‌ها، ایجاد نظام درآمد - هزینه استانی و ارکان آن از جمله تفکیک وظایف ملی و استانی، تعریف درآمدهای ملی و استانی، ایجاد نهادهای اداری و مالی استانی و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و طراحی نظام تخصیص و کمک از ستاد به استان‌های کمتر توسعه‌یافته، شرایط اولیه برای اجرای سیاست‌های تمرکززدایی مالی فراهم است. اختلافات در نیازهای عمرانی و توسعه‌ای بین استان‌ها، تفاوت در هزینه‌های خانوارها و وجود ساختارهای اداری و مالی استانی، همگی نشان‌دهنده آن است که بستر لازم برای اجرای سیاست‌های تمرکززدایی مالی در ایران وجود دارد. این وضعیت سبب می‌شود که با واگذاری وظایف و اختیارات بیشتر به نهادهای محلی، فرایند توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای سرعت یابد و منابع دولتی و خصوصی به گونه مؤثرتری در راستای بهبود وضعیت استان‌ها هدایت شوند که در برنامه هفتم توسعه پیشرفت طراحی نظام نوین درآمد - هزینه استانی با رویکرد تفکیک وظایف دستگاه‌های اجرایی ملی - استانی، توازن و تعادل بین استانی

و ایجاد سازوکارهای خودانگیزی سازگار به منظور افزایش درآمدهای استانی تعریف شده است که از توجه ویژه نظام سیاست‌گذاری کشور به تمرکززدایی و دادن اختیارات مالی به استان‌ها حکایت دارد.



فهرست منابع

- امیرآبادی، محمد؛ امینی، سیدجواد (۱۴۰۳). تدوین راهبردهای بهینه‌سازی حکمرانی امور محلی جمهوری اسلامی ایران، *حکمرانی متعالی*، ۴(۱۵): ۹ - ۳۶.
- بیگلری، احمد (۱۴۰۳). حکمرانی استانی، شهروندی و قدرت ملی: طراحی چارچوبی تحلیلی، *حکمرانی متعالی*، ۵(۲): ۱۴۱ - ۱۶۳.
- خلیلی، رضا (۱۴۰۱). مسائل و چالش‌های حکمرانی محلی در استان تهران، *مطالعات راهبردی*، ۲۵(۳): ۱۲۹ - ۱۵۸.
- رضویان، تقی (۱۳۸۳). *تمرکززدایی مالی در کشورهای در حال توسعه و ایران*، چاپ دوم، تهران: انتشارات شروین.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور*، سال‌های مختلف.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *قوانین سالانه بودجه کشور*، سال‌های مختلف.
- عباسی خوش‌کار، امیر (۱۴۰۲). الزامات و بایسته‌های اقتصادی حکمرانی مطلوب استانی در چارچوب رویکرد اقتصاد مقاومتی، *حکمرانی متعالی*، ۳(۳): ۱۰۷ - ۱۲۵.
- عزیزی، حسن (۱۴۰۱). تحلیلی بر نظام تمرکز اداری و نظام عدم تمرکز اداری در چارچوب فلسفه حکمرانی استانی (با تکیه بر واگذاری اختیارات فوق‌العاده در سطوح محلی)، *حکمرانی متعالی*، ۳(۱۰): ۱۱۱ - ۱۲۷.
- غفاری فرد، محمد (۱۳۹۶). تحلیل نهادی از فرایند واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها طی برنامه‌های عمران و توسعه در ایران، *راهبرد توسعه*، ۱۳(۳): ۲۴۳.
- غفاری فرد، محمد؛ حسینی، فاطمه؛ حسینی مزاری، سید اسماعیل (۱۴۰۲). سازوکار ارتقای حکمرانی و سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران، *مطالعات اقتصاد بخش عمومی*، ۲(۱): ۳۷ - ۵۸.
- یونسی، علی؛ گودرزی، محمدرضا (۱۴۰۳). تمرکززدایی مالی و ارتقای سرمایه انسانی، *حکمرانی متعالی*، ۴(۳): ۳۷ - ۵۶.

References

- Aray, H., & Pedauga, L. (2024). The relationship between decentralization and economic growth across regimes. *The Annals of Regional Science*, 72(1), 1-25. <https://doi.org/10.1007/s00168-022-01187-x>
- Bahl, R. (1999b). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. *Public Budgeting and Finance* 19 (2), 59-75. ۳۴۹-۳۷۳. doi: ۱۰,۱۰۰۷/۵۹-۱۶۱۹-۰۰۵-۱۰۷۹۷.
- Barro, R. (1999). *Inequality, Growth, and Investment*. (NBER Working Paper 7038). Cambridge: National Bureau of Economic Research

Chen, J., & Long, X. (2024). Fiscal decentralization and local environmental governance when performance evaluation Matters. **Applied Economics Letters**, 1-15. <https://doi.org/10.1080/00036846.2024.2411464>

Dang, C., Tran, T. T. M., & Dinh, T. D. (2024). Spatiotemporal impact of fiscal decentralization and economic growth: evidence at provincial level in Vietnam. **Applied Economics Letters**, 1-6. <https://doi.org/10.1080/13504851.2024.2363312>

Maharjan, R. (2024). Decentralization and Regional Economic Growth in Indonesia: An Analysis of Governance and Fiscal Decentralization. **Law and Economics**, 18(1), 23-34 <https://journals.ristek.or.id/index.php/LE/article/view/65>

Makreshanska Mladenovska. s. Tashevska.b (۲۰۲۴) "Fiscal decentralization and economic growth: Empirical evidence from European countries," *Economy, Business & Development: An International Journal*, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, **Faculty of Economics-Skopje**, vol. 5(1), pages 44-56, May DOI: ۱۰,۴۷۰,۶۳/ebd.۰۰۰۱۷

Miranda-Lescano, R., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2024). Redistributive efficiency of fiscal policy: The role of decentralization and good governance. **Regional & Federal Studies**, 34(2), 189-216. <https://doi.org/10.1080/13597566.2022.2092844>

Oates, W. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. **National Tax Journal** 46 (2): 237-243

Oates, W. (۲۰۰۵), "Toward a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public*

Pu, X., Zeng, M., & Zhang, W. (2024). Does fiscal decentralization really matter for public service satisfaction? **Applied Economics**, 56(49), 6020-6038. <https://doi.org/10.1080/00036846.2023.2267815>

Rondinelli, D. & Nellis, J. (1986). Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: A Case for Cautious Optimism. **Development Policy Review**, 4 (1), 3-23

Siburian, M. E. (2024). Fiscal decentralization and corruption: a case of Indonesia. **Applied Economics Letters**, 31(1), 87-90.

<https://doi.org/10.1080/13504851.2022.2128164>

Sima.m, Liang.p, Qingjie.z (2023) The impact of fiscal decentralization on economic growth: A comparative analysis of selected African and OECD countries. **heliyon**. Volume 9, Issue 9e19520 September 2023

Song, X. Zhou, Y. and Jia, W. (۲۰۱۹), "How do Economic Openness and R&D Investment Affect Green Economic Growth? - Evidence from China", *Resources. Conservation and Recycling*, Vol. ۱۴۶, pp.۴۰۵-۴۱۵.

doi: ۱۰,۱۰۱۶/j.resconrec.۲۰۱۹,۰۳,۰۵۰.

COPYRIGHTS

© 2024 by the authors. Published by The National Defense University. This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

