

## Fiscal Decentralization and Regional Development in the Country's Development Plans

Nariman Mohammadi

PhD in Economics, Director of Education and Research in Development and Foresight of Management and Planning Organization of Kermanshah Province, Kermanshah, Iran.

N.mohammadi552@yahoo.com

### Abstract

In recent decades, economic growth and development through decentralization has been the focus of policy makers, planners and researchers in the fields of economic and social sciences. Decentralization is aimed at promoting democracy and greater participation of people and local institutions in public decision-making and, consequently, increasing the productivity of public sector activities in countries. The core and one of the important dimensions of decentralization is fiscal decentralization, which is a powerful tool in controlling public sector growth and improving the efficiency of government services. With the above approach, the purpose of this study is based on explanatory - analytical method, to study the concepts and theories and study of decentralization policies, especially fiscal decentralization in Iran and Explain the interactions between financial decentralization and regional economic development and in order to achieve that, gathering data and information required in decentralization is done in library - documents and using existing resources including documents of development or pre - Islamic revolution, books, articles and research. The results of this study show that despite the increasing trend of decentralization policies and legal requirements in the development plans of the country, especially after the revolution, decentralization policies and programs have not been implemented in practice and the impact of economic decentralization on regional development has often been overlooked. Therefore, achieving regional development in terms of decentralization requires a joint analysis of the issue and theoretical consensus among planners and governments (national and regional) and provide the requirements and preconditions for the realization of decentralization with specific spatial and regional dimensions.

**Keywords:** Decentralization, Fiscal Decentralization, Regional development, Development Plans.

**JEL Classification:** H72, R11, R58, P11

## تمرکز زدایی مالی و توسعه منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه کشور

نریمان محمدی

دکتری علوم اقتصادی، مدیر آموزش و پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمانشاه،  
کرمانشاه، ایران.

N.mohammadi552@yahoo.com

### چکیده

در دهه‌های اخیر رشد و توسعه اقتصادی از طریق تمرکززدایی در امور، در کانون توجه سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و پژوهشگران حوزه‌های علوم اقتصادی و اجتماعی قرار دارد. تمرکززدایی با هدف گسترش مردم-سالاری و مشارکت بیشتر مردم و نهادهای محلی در تصمیم‌گیری‌های عمومی و به تبع آن افزایش بهره‌وری فعالیت‌های بخش عمومی در کشورها اجرا می‌گردد. هسته اصلی و از ابعاد مهم تمرکززدایی، تمرکززدایی مالی است که ابزاری توانمند در کنترل رشد بخش عمومی و بهبود کارایی ارائه خدمات دولتی به شمار می‌رود. با رهیافت فوق هدف این پژوهش مبتنی بر روش تبیینی-تحلیلی، مطالعه مفاهیم و نظریات و بررسی سیاست‌های تمرکززدایی به ویژه تمرکززدایی مالی در ایران و تبیین تأثیرات متقابل تمرکززدایی مالی و توسعه اقتصاد منطقه-ای است و برای دستیابی به آن، گردآوری داده‌ها و اطلاعات لازم در حوزه تمرکززدایی به شیوه کتابخانه‌ای-اسنادی و به استناد منابع موجوداعم از اسناد برنامه‌های عمرانی و یا توسعه پیش و پس از انقلاب اسلامی، کتاب‌ها، مقالات و پژوهش‌ها، انجام شده است. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که به رغم روند رو به تزاید تدوین سیاست-های تمرکززدایی و الزامات قانونی در برنامه‌های عمرانی یا توسعه کشور بویژه پس از انقلاب، سیاست‌ها و برنامه‌های تمرکززدایی در راستای توسعه منطقه‌ای به طور عملی تحقق نیافته و تأثیرگذاری تمرکززدایی مالی بر توسعه منطقه‌ای اغلب نادیده گرفته شده است. از این رو، دستیابی به توسعه منطقه‌ای از منظر تمرکززدایی نیازمند تحلیل مشترکی از موضوع و اجماع نظری میان برنامه‌ریزان و دولتمردان (ملی و منطقه‌ای) و فراهم کردن الزامات و پیش‌نیازهای تحقق تمرکززدایی با ابعاد خاص فضایی و منطقه‌ای می‌باشد.

**کلیدواژه‌ها:** تمرکززدایی، تمرکززدایی مالی، توسعه منطقه‌ای، برنامه‌های توسعه

طبقه‌بندی H72 ,R11,R58 ,P11:JEL

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمانشاه

فصلنامه پیشرفت و توسعه استان کرمانشاه، دوره ۱، شماره ۲، ص ۸۲-۱۰۵.

تاریخ ارسال: ۱۴۰۰/۰۲/۱۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۲۰

## ۱- مقدمه:

دستیابی به نرخ رشد بالا و توسعه اقتصادی از مهمترین اهداف نظام‌های اقتصادی است که مستلزم به کارگیری سیاست‌های مناسب اقتصادی است. رشد اقتصادی به لحاظ آثار مطلوبی که در وضعیت معیشت آحاد جامعه، پیشرفت فناوری و نوآوری، شکوفایی استعدادها و بکارگیری قوه ابتکار و خلاقیت در زمینه علوم مختلف و مشارکت عمومی در صحنه‌های سیاسی و اقتصادی دارد برای هر نظام اقتصادی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ به همین دلیل بررسی و شناخت دقیق‌تر عوامل مؤثر بر رشد اقتصادی از مهمترین موضوعات اقتصادی به شمار می‌رود. تأکید بر تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی بر مبنای نیازها و سلايق افراد در مناطق و نواحی مختلف کشورها از عمده‌ترین سیاست‌های اقتصادی دهه‌های اخیر است که اغلب به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم بر رشد و توسعه اقتصادی مؤثر بوده است. گسترش حوزه فعالیت‌های بخش عمومی و ضرورت ارائه بهینه خدمات عمومی، دولت‌های مرکزی را بر آن داشته است تا با هدف بهبود ارائه خدمات، پاسخگویی و مشارکت مردمی مؤثر و نیز توسعه اقتصادی و اجتماعی، بخشی از اختیارات خود را با سازوکارهای قانونی به دولت‌های محلی واگذار نمایند. تمرکززدایی در اغلب کشورها تغییرات اساسی در نحوه مدیریت و بهبود متغیرهای بخش عمومی و در نتیجه رشد اقتصادی ایجاد کرده است.

تمرکززدایی راهبردی در جهت توسعه منطقه‌ای تلقی می‌شود و برخلاف نظام‌های متمرکز، دولت‌های محلی را که اطلاعات گسترده‌ای از استعدادها، توانایی‌ها و ظرفیت‌های محلی یا منطقه‌ای در اختیار دارند قادر می‌سازد با برنامه‌ریزی در سطوح منطقه‌ای و محلی و در نتیجه تعیین و انتخاب اولویت‌ها، منابع موجود را در راستای پاسخگویی به ترجیحات شهروندان در جهت تخصیص بهینه و کارآمد منابع به کار گیرند.

سیلورمن<sup>۱</sup> (۱۹۹۲) بیان می‌کند که دلیل اصلی ترویج تمرکززدایی این است که انتظار می‌رود دولت‌های محلی بتوانند در درآمدزایی کارآمدتر و مؤثرتر از دولت‌های مرکزی عمل کنند. این باور اغلب از این فرضیه ناشی می‌شود که دولت‌های محلی از مشروعیت بیشتری برخوردار بوده و در مقابل ترجیحات و اولویت‌های شهروندان پاسخگوتر هستند؛ زیرا تصمیم‌گیرندگان هزینه‌های سرمایه‌گذاری و پرداخت‌کنندگان مالیات می‌توانند ارتباط مستقیمی بین پرداخت‌ها و خدمات ارائه شده را مشاهده نمایند. با این وصف، ممکن است تدابیر تمرکززدایی در برخی کشورها بدلیل فقدان ابزارهای کنترل و نظارت اثربخش نباشد.

تمرکززدایی مالی<sup>۲</sup> که بر واگذاری قدرت و اختیار برای انجام وظایف معین از سوی دولت مرکزی به دولت‌های محلی همراه با اختیارات کسب درآمدهای مالی و مدیریت بر مخارج و تصمیم‌گیری اشاره دارد هسته اصلی تمرکززدایی محسوب می‌شود که بدون توجه به آن، سازوکار تمرکززدایی آثار مطلوب و اثربخشی را به همراه ندارد.

موج جهانی توجه به رویکرد تمرکززدایی بر این باور استوار است که این مهم می‌تواند سبب تأمین کارآمد کالاهای عمومی، افزایش بهره‌وری و در نهایت رشد و توسعه فزاینده اقتصادی شود و چنانچه سیستم تمرکززدایی

1. Silverman, j

2. Fiscal Decentralization

مالی مناسب و جامع و مبتنی بر ساختار اقتصادی طراحی و اجرا گردد می‌تواند روند توسعه منطقه‌ای و اقتصادی یک کشور را تسهیل نماید.

اجرای سیاست تمرکززدایی مالی به عنوان موتور رشد اقتصادی، محدود به اقتصاد کشورهای در حال توسعه و در حال گذار نیست بلکه اغلب کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به عنوان یک سیاست مهم، خود را در فرآیند اتخاذ و اجرای آن وارد نموده‌اند و این سیاست را در دستور کار خود قرار داده‌اند (جعفری صمیمی و کاظمی زرومی، ۱۳۹۴: ۳).

گرایش فزاینده به امر تمرکززدایی مالی ریشه در موارد مختلفی دارد. ابتدا، تقویت و گسترش این باور است که تمرکززدایی مالی ابزاری مؤثر برای افزایش کارایی هزینه‌های عمومی است هرچند که این امکان وجود دارد که خطراتی را متوجه اهداف دولت‌های ایالتی همچون بروز عدم توازن‌های مالی افقی<sup>۱</sup> و بی‌ثباتی اقتصادی نماید. دیگر آن که حرکت به سوی تمرکززدایی می‌تواند به عنوان یک واکنش به شکست دو دهه گذشته دیوان-سالاری عظیم متمرکز تحت رژیم‌های سیاسی متفاوت در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار<sup>۲</sup> تلقی شود. افزون بر این تمرکززدایی راهی برای شکستن قدرت دولت مرکزی در اقتصاد، از طریق انتقال قدرت مالی به دولت‌های ایالتی است (مارتینز واز کوئز و مک ناب<sup>۳</sup>، ۲۰۰۳: ۱۵۹۸).

در مجموع تمرکززدایی مالی در ادبیات اقتصادی به عنوان نیرویی محرک، این باور گسترده را ایجاد کرده‌است که می‌تواند ابزاری توانمند در کنترل بی‌رویه رشد بخش عمومی و بهبود کارایی هزینه‌های عمومی تلقی شود. در دهه‌های اخیر توسعه غیرمتمرکز و حرکت در راستای ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای در ایران بویژه پس از انقلاب اسلامی مورد توجه و تأکید برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و دولتمردان کشور بوده است. نظر به مزایای مترتب بر تمرکززدایی از بخش عمومی از جمله افزایش کارایی در ارائه خدمات عمومی و تخصیص بهینه و مؤثرتر منابع عمومی دولت، افزایش نقش مردم در توسعه منطقه‌ای و گسترش مشارکت بخش غیردولتی، افزایش سطح پاسخگویی مسئولین و مقامات دولتی و نیز ارتقای سطح توانایی‌ها و ظرفیت‌های محلی، این مقاله بر آن است که با مرور روند برنامه‌ها و سیاست‌های تمرکززدایی مالی در چارچوب برنامه‌های توسعه کشور پیش و پس از انقلاب اسلامی، رابطه تمرکززدایی مالی و توسعه اقتصادی، تبیین و تشریح و چالش‌ها و محدودیت‌های تمرکززدایی مالی در ایران روشن شود.

در این مقاله پس از مقدمه، در بخش دوم ادبیات موضوع مشتمل بر مفاهیم تمرکززدایی و تمرکززدایی مالی، تأثیر تمرکززدایی مالی بر توسعه منطقه‌ای تبیین و مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد، در ادامه تمرکززدایی مالی بر پایه برنامه‌های عمرانی یا توسعه کشور بررسی می‌گردد و در نهایت در بخش چهارم، مقاله با تحلیل نتایج و ارائه برخی پیشنهادها به پایان می‌رسد.

1. Horizontal Fiscal Imbalances  
2. Transitional Countries  
3. Martinez-Vazquez & Mc Nab

عدم توازن مالی افقی به عدم توازن و تعادل در درون یک استان یا ناحیه اشاره دارد

## ۲- ادبیات موضوع

### ۲-۱- مفاهیم تمرکززدایی

بر اساس تعریف بانک جهانی تمرکززدایی به معنی انتقال اختیارات و مسئولیت انجام وظایف بخش عمومی از جمله سیاست گذاری، برنامه ریزی، تأمین مالی و اجرای سیاست‌ها از دولت مرکزی به دولت‌های محلی و سازمان‌های دولتی نیمه مستقل یا بخش خصوصی است.

روندینلی<sup>۱</sup> (۱۹۸۳) در تعریف جامع‌تری از تمرکززدایی، بیان می‌دارد که تمرکززدایی واگذاری مسئولیت‌های مربوط به برنامه ریزی، مدیریت، ارتقاء و تخصیص منابع از دولت مرکزی به عوامل آن شامل شعبه‌های محلی وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های دولت مرکزی، سطوح یا واحدهای پایین‌تر حکومت، شرکت‌ها یا مقامات عمومی نیمه مستقل، مقامات اجرایی محلی و منطقه‌ای، سازمان‌های داوطلب غیردولتی خصوصی می‌باشد. بنابراین تمرکززدایی در واقع روشی از مدیریت و حکومت است که به تغییر ساختار دولت در ارائه خدمات به شهروندان اشاره دارد. بدیهی است که این امر می‌تواند تقویت سازگاری برنامه‌های توسعه ملی و نیازهای محلی و همچنین تجهیز منابع مالی و انسانی در مناطق را فراهم نماید.

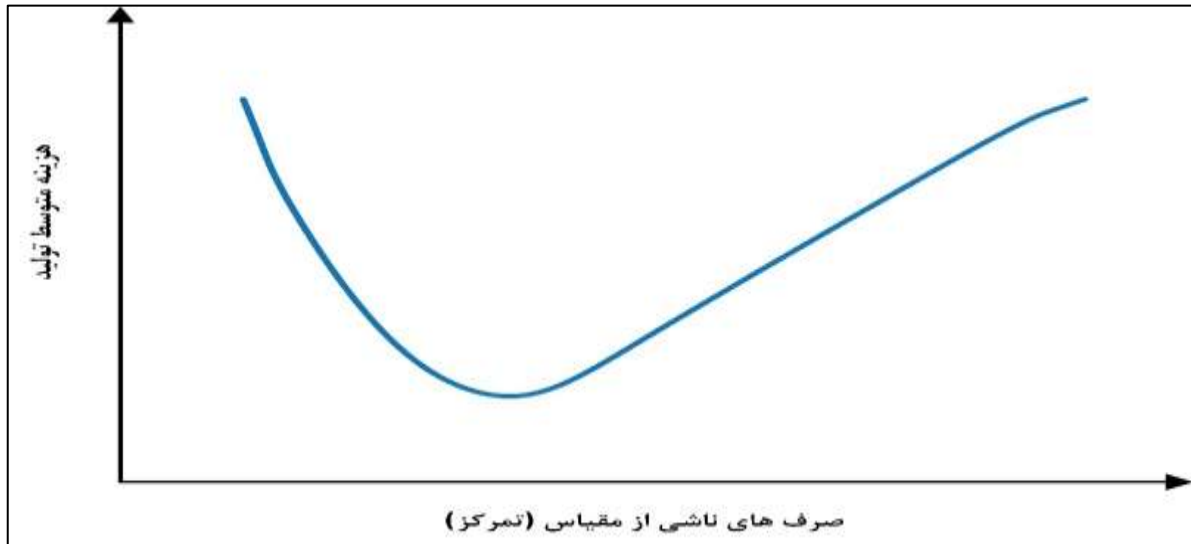
شمس (۱۳۹۰) بیان می‌کند که در پیاده کردن نظام غیرمتمرکز در برنامه اصلاحات یک کشور می‌باید چهار تغییر اصلی در دستور کار قرار گیرد که شامل افزایش یک تقسیم‌بندی جدید منطقه‌ای یا محلی (فراتر از استان)، عمومیت بخشی به انتخابی بودن مقامات محلی و منطقه‌ای از طریق آرای عمومی، انتقال بخشی از قدرت، همراه با ابزارهای مالی به سطح محلی، تقویت کردن "کنترل مبتنی بر قانون" بر اعمال اداری و تصمیم‌های مقامات محلی است. با تمرکززدایی حاصل از این تغییرات در ساختار حکومت، شهروندان مناطق و یا استان‌ها اجازه می‌یابند که با بهره‌گیری از نمایندگان خود بر نوع و نحوه اجرای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی نظارت و پیگیری نمایند. دولت مرکزی نیز باید اهداف مردم سالارانه را با اهداف مبتنی بر کارایی و اثربخشی سازگار کند.

در مجموع ملاحظه می‌شود که تمرکززدایی دامنه وسیعی از وظایف و فعالیت‌های قابل واگذاری دولت مرکزی به دولت‌ها یا سازمان‌های محلی را در بر می‌گیرد. در واقع این سیاست، مفهومی چند جانبه و پیچیده است و لذا بررسی ابعاد و انواع آن، پیش از انتقال مسئولیت‌ها و اختیارات به دولت‌های محلی و یا اجرای آن، ضروری است زیرا بسته به موقعیت و شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مناطق، حجم و نوع تمرکززدایی و پیامدهای آن متفاوت خواهد بود.

مقوله تمرکززدایی در قالب اقتصاد خرد نیز قابل تحلیل و بررسی است. در حوزه اقتصاد خرد، مدیریت، نهاده‌ای است که حتی در بلندمدت نیز غیرقابل تغییر است. با بزرگ شدن مقیاس تولید، هزینه متوسط به دلیل وجود صرفه‌های ناشی از مقیاس، کاهش می‌یابد اما در سطح معینی از تولید، هزینه متوسط به دلیل از بین رفتن صرفه‌های ناشی از مقیاس، به تدریج صعودی می‌شود. علت از بین رفتن صرفه‌های ناشی از مقیاس یا صعودی شدن هزینه متوسط کل بلندمدت، ثابت بودن نهاده مدیریت است که می‌توان آن را با تمرکززدایی که به مفهوم تأسیس بنگاه یا بنگاه‌های دیگری با اختیارات مدیریتی مستقل است، تغییر داد. بنابراین حد بهینه‌ای برای تمرکز اختیارات در

یک بنگاه تولیدی قابل تصور است که با افزایش مقیاس تولید به سطح مشخصی، مدیریت موجود قادر به پاسخگویی نیازهای مدیریتی نبوده و ناکارایی پدید می‌آید. تولید کالای عمومی نیز به همین منوال است، اختیارات مانند نهاده ثابتی است و تمرکززدایی به معنای تغییرپذیری آن است (نمودار ۱).

نمودار ۱. هزینه متوسط تولید و تمرکز



مأخذ: یافته‌های تحقیق

سیاست تمرکززدایی از این دیدگاه، بر تغییر نهاده مدیریت تأکید دارد در واقع تمرکززدایی به منزله ایجاد فضای رقابت از طریق ایجاد بنگاه‌های دیگری با اختیارات مدیریتی مستقل از جمله برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری می‌باشد. تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی نیز از این قاعده پیروی می‌کنند به طوری که با ایجاد دولت‌های محلی و فراهم شدن امکان رقابت، کارایی و اثربخشی فعالیت‌ها در مناطق محلی افزایش یافته و سبب شتاب حرکت در راستای وضع بهینه اجتماعی (تابع مطلوبیت اجتماعی) می‌گردد.

بانک جهانی<sup>۱</sup> (۱۹۹۹) با توجه به ویژگی‌های متفاوت، پیامدهای سیاسی و شرایط موفقیت، تمرکززدایی را به تمرکززدایی اداری، تمرکززدایی سیاسی، تمرکززدایی اقتصادی و تمرکززدایی مالی تقسیم کرده است. تمرکززدایی اداری به صورت انتقال قدرت از دولت مرکزی به سطوح پایین‌تر نظام اداری کشور تعریف می‌شود و شامل تقسیم مسئولیت و اختیار بین ستاد و واحدهای میدانی است که بر این اساس وظایف و اختیارات از سوی دولت مرکزی با هدف کارایی و اثربخشی و به عنوان یک مصلحت اجرایی به واحدهای محلی واگذار می‌شود. تمرکززدایی سیاسی به مفهوم انتقال اختیارات سیاسی به نهادهای محلی و شهروندان و یا نمایندگان منتخب آنها در تصمیم‌گیری‌های عمومی است. در تمرکززدایی سیاسی اقتدار یا قدرت سیاسی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی تقسیم می‌شود. در این نوع از تمرکززدایی مقامات و نمایندگان محلی از طریق ساکنان محلی انتخاب می‌شوند و دولت‌های محلی در قلمرو خود دارای اختیار لازم در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌های خاص منطقه می‌باشند. در واقع تمرکززدایی سیاسی شامل نهادها و رویه‌هایی برای افزایش مشارکت شهروندان در انتخاب نمایندگان سیاسی و در انجام سیاست‌های عمومی است. تمرکززدایی اقتصادی یا بازار به معنای انتقال وظایفی از

دولت به بخش خصوصی است و به موضوعاتی در زمینه خصوصی سازی و مقررات زدایی اشاره دارد. این نوع از تمرکززدایی که با هدف مشارکت بخش غیردولتی به ویژه بخش خصوصی و حرکت در راستای رقابت پذیری اقتصاد اجرایی می شود یکی از ابزارهای مهم کنترل بخش عمومی و بهبود کارایی ارائه خدمات عمومی به شمار می رود.

## ۲-۲- تمرکززدایی مالی

تمرکززدایی مالی برانتقال بودجه و قدرت و اختیار کسب درآمد و تصمیم گیری در مخارج از دولت مرکزی به دولت های محلی و استانی دلالت دارد. در واقع این سیاست به یک سازوکار دولتی اشاره دارد که در آن توازن قدرت به سمت دولت های محلی گرایش دارد به گونه ای که قدرت متمرکز برای مالیات و تولید درآمد در بین سایر سطوح دولت توزیع می شود.

تمرکززدایی مالی به مفهوم اعطای اختیار به نهادهای دولتی تحت دولت مرکزی (دولت های محلی، شهرداری ها) با برخورداری از اختیارات افزایش درآمدهای مالیاتی و اتخاذ تصمیم در زمینه هزینه ها با ابتکار عمل خود در قالب یک چارچوب قانونی است (تایسن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵: ۱۷۵).

برنامه توسعه ملل متحد (UNDP) بر چهار عنصر مهم واگذاری مسئولیت هزینه ها به دولت های محلی، تخصیص منابع درآمدی، طراحی و تدوین انتقالات بین دولت های محلی و سازماندهی استقرار یا بدهی ایالت ها یا دولت های محلی به عنوان ارکان تمرکززدایی مالی تأکید شده است.

اولین عنصر تمرکززدایی مالی به توزیع صریح وظایف به منظور مسئولیت پذیری بین دولت های محلی اشاره دارد و نشان می دهد که باید کالاها و خدمات متناسب با میزان نیازها در پایین ترین سطوح دولت ارائه گردد. رکن دوم تمرکززدایی مالی بر توزیع منابع مالی بین دولت های محلی تأکید دارد که با مدیریت کارا و اثربخش می تواند استقلال محلی یا منطقه ای را تضمین کرده ارتقای مسئولیت پذیری و مالکیت را موجب شود و مدیریت جریان منابع مالی را تسهیل نماید. بدیهی است که مدیریت ضعیف بر منابع درآمدی از موانع اصلی درآمدزایی دولت های محلی است.

سومین عنصر نظام تمرکززدایی مالی به انتقال منابع مالی از دولت مرکزی به سطوح پایین تر دولت ارتباط می یابد. به طور کلی، تخصیص درآمد هرگز منطبق با نیازهای هزینه نیست، بنابراین نقل و انتقالات مالی دولتی اغلب برای اطمینان از کفایت درآمد ضروری است. رکن چهارم تمرکززدایی مالی به ظرفیت دولت های محلی برای اخذ وام به منظور تأمین مسئولیت های هزینه ای آنها اشاره دارد که با هدف تأمین مالی فعالیت های زیربنایی، جریان های مالیات و تقویت پاسخگویی سیاسی انجام می شود.

استدلال ها برای تأثیر مثبت تمرکززدایی مالی مبتنی بر سه فرضیه متفاوت: ۱- فرضیه گوناگونی<sup>۲</sup> یا قضیه تمرکززدایی مالی<sup>۳</sup> ۲- فرضیه لویاتان<sup>۴</sup> و ۳- فرضیه افزایش بهره وری، می باشد. اولین بحث نظری تمرکززدایی

1. Thießen  
2. Diversification Hypothesis  
3. Decentralization Theorem  
4. Leviathan Hypothesis

مالی از نظر اقتصادی به اواسط قرن بیستم برمی‌گردد. ماسگریو<sup>۱</sup> (۱۹۵۹) و تایبوت<sup>۲</sup> (۱۹۵۶) مبانی نظری فدرالیسم مالی<sup>۳</sup> را تدوین کردند. این ایده‌ها توسط اُتس<sup>۴</sup> (۱۹۷۲، ۱۹۹۳، ۱۹۹۹) و برنان و بوکانان<sup>۵</sup> (۱۹۸۰) در سال‌های بعد توسعه یافت. به طور خلاصه، بحث اصلی فدرالیسم مالی این است که کارآیی و کفایت خدمات عمومی محلی به واسطه تحرک شهروندان، قدرت رأی دادن و رقابت در بین دولت‌های محلی در ایجاد اکوسیستم مناسب، تضمین می‌شود (اسلاوینس کیت<sup>۶</sup>، ۲۰۱۶: ۷۴۶).

ماسگریو (۱۹۵۹: ۳-۲۷)، وظایف یا کارکردهای اقتصادی دولت را به سه بخش توزیع عادلانه و مؤثر درآمد و ثروت، ثبات اقتصادی و تخصیص بهینه منابع تقسیم و بر حضور دولت در سطوح مختلف تأکید می‌کند، وی معتقد است که کارکردهای اقتصادی اول و دوم به سطح ملی اختصاص داشته و از وظایف دولت مرکزی محسوب می‌شود اما تخصیص منابع به لحاظ آثار مثبت آن بر رشد و توسعه مناطق، می‌باید به دولت‌های محلی واگذار شود.

بر اساس فرضیه تایبوت (۱۹۵۶) که مبتنی بر فرآیند آشکارسازی ترجیحات در زمینه مصرف کالاهای عمومی است یک مکانیزم منطقه‌ای یا محلی که افراد را به آشکارسازی ترجیحات خود وا می‌دارد طراحی می‌شود در واقع این نظریه زمینه را برای تمرکززدایی و واگذاری اختیارات دولت مرکزی به دولت‌های محلی در تقسیم وظایف دولتی فراهم می‌کند. الگوی تایبوت بر رقابت بین جوامع محلی تأکید دارد وی بر این عقیده است که رقابت بین دولت‌های محلی یا منطقه‌ای کارایی در عرضه کالاهای عمومی محلی یا منطقه‌ای همچون رقابت میان بنگاه‌ها که کارایی در عرضه کالاهای خصوصی را به دنبال دارد، تضمین می‌کند.

فرضیه محدودیت لویاتان که بر اساس آن تمرکززدایی مالی به مفهوم کاهش اندازه دولت در راستای مسدود کردن رفتارهای ناکارای آن، بویژه حداکثر کردن بودجه، است توسط برنان و بوکانان (۱۹۸۰) مطرح گردید، بر این اساس، با اجرای سیاست‌های تمرکززدایی مالی، رقابت افقی و عمودی بین سطوح مختلف دولت سبب توزیع بودجه آنها شده و از این روی اندازه بخش عمومی کاهش می‌یابد، به عبارت دیگری تمرکززدایی مالی سازوکاری برای محدود کردن گرایش به گسترش دامنه فعالیت‌های دولت‌ها است.

اُتس با طرح فرضیه گوناگونی بر توجه به ترجیحات و نیازها و سلايق متفاوت و شرایط ویژه و متمایز در دولت‌های محلی، ارائه خدمات عمومی مبتنی بر ساختار تمرکززدایی که عموماً رفاه بیشتر شهروندان را در پی دارد تأکید کرده‌است. این امر با توجه به امکان استفاده مطلوب از پتانسیل‌ها، موجب ارتقای کارایی اقتصادی در دولت‌های محلی شده و به تبع آن به افزایش رشد اقتصادی می‌انجامد. بدیهی است که این مکانیزم با رأی‌گیری و تمرکززدایی سیاسی بهبود می‌یابد (محمدی و همکاران، ۱۳۹۹: ۷۸).

1. Musgrave

2. Tiebout

۳- فدرالیسم مالی چارچوبی برای تجزیه و تحلیل بخش عمومی کشور است اما تمرکززدایی فرآیندی است برای فعالیت‌های بخش عمومی به سطوح مختلف دولت، بنابراین فدرالیسم مالی سیستم مرجعی است که در آن فرآیند عدم تمرکز یا تمرکز اتفاق می‌افتد. (اسلاوینس کیت، ۲۰۱۶: ۷۴۶).

4. Oates

5. Brennan & Buchanan

6. Slavinskaite



## ۲-۳- تمرکززدایی مالی و توسعه منطقه‌ای<sup>۱</sup>

امروزه دامنه و حوزه عمل تمرکززدایی مالی به عنوان یک اصلاح اقتصادی<sup>۲</sup>، در کشورها و بویژه در کشورهای در حال توسعه بیش از پیش در حال گسترش است و در واقع راهبردی در راستای افزایش کارایی و رشد اقتصادی مناطق و گریز از سقوط در دام نابرابری‌های اقتصادی تلقی می‌شود. البته تمرکززدایی مالی با خود تغییرات مهمی را، مثبت یا منفی، به همراه دارد که به طور همزمان رشد و توسعه اقتصادی کشورها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در ادبیات تمرکززدایی مالی به موضوعاتی مانند کارایی، بهره‌وری، کاهش هزینه‌ها، توزیع متوازن منابع عمومی، ثبات اقتصادی و تعادل منطقه‌ای به عنوان مزایا و معایب تأثیرگذاری تمرکززدایی مالی بر رشد و توسعه منطقه‌ای توجه شده است.

دلیل توجه و تأکید بر راهبرد توسعه منطقه‌ای این است که پیوستگی و عدم تفکیک در این راهبرد باعث می‌شود مناطق به سان تکه‌های پازلی دیده شوند که باید به بهترین نحو در کنار هم و برای پوشش دادن نقاط ضعف هم و همچنین برخوردار کردن مناطق در سطحی وسیع قرار گیرند؛ که این همپوشانی را می‌توان تنها در سایه عدم وجود تمرکزگرایی دانست. به عبارتی یکی از مهمترین نتایج و ثمرات به کارگیری راهبرد توسعه منطقه‌ای تمرکزگرایی موجود و جایگزینی تمرکززدایی به جای آن و بالطبع مقابله با چالش‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، امنیتی و ... می‌باشد (یاسوری و سجودی، ۱۳۹۵: ۷۲).

طرفداران ایده تمرکززدایی مالی معتقدند:

- با ایجاد ساختار منطقه‌ای یا محلی از طریق تمرکززدایی، برای مقامات رسمی محلی فرصت‌های لازم برای نظارت و ارزیابی عملکرد پروژه‌های عمرانی و فعالیت‌های اقتصادی فراهم می‌شود؛ علاوه بر این ظرفیت‌ها و قابلیت‌های توسعه حوزه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی در راستای ارتقای استفاده مطلوب و بهینه از آنها شناسایی و در فرآیند برنامه‌ریزی و توسعه مناطق قرار می‌گیرد.

- در یک نظام متمرکز دولتمردان و مقامات ملی که برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در خصوص فعالیت‌های اقتصادی و نحوه اجرای آنها گاه در پایین‌ترین سطوح دولت را برعهده دارند اغلب با تراکم کاری بالایی مواجه هستند؛ با اعمال سیاست‌های تمرکززدایی که مبتنی بر واگذاری مسئولیت و اختیارات مالی و برنامه‌ریزی به سطوح پایین‌تر از ملی است فرصت‌های لازم برای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در راستای ارتقای کارایی کل جامعه فراهم می‌گردد. بنابراین تمرکززدایی از این دیدگاه نیز می‌تواند به تخصصی‌تر کردن و کارا نمودن دولت مرکزی کمک نماید.

برپایه نظریه سنتی تمرکززدایی مالی، افزایش کارایی در تخصیص منابع از مهمترین مزایای تمرکززدایی مالی است. نتیجه اولیه اجرای سیاست تمرکززدایی مالی تجهیز منابع است. با واگذاری منابع مالی و خودگردانی مالی،

۱- با توجه به ساختار اداری- سیاسی کشور (چه پیش از انقلاب اسلامی و چه بعد از آن) منطقه و استان به یک مفهوم گرفته شده و هر جا از منطقه، توسعه منطقه‌ای و تمرکززدایی سخن گفته شده، مراد از منطقه محدوده استان بوده است (تاجگردون، ۱۳۸۱: ۴۹۴).

دولت‌های محلی به تجهیز منابع و تأمین کالاها و خدمات عمومی در حوزه قلمرو خود وادار می‌شوند که از انتظار برای پاسخ به نیازها و خواسته‌های محلی و یا تأمین کالاها و خدمات عمومی از طریق دولت مرکزی، بهتر است. این امر به کارایی اقتصادی بیشتر در نواحی و یا مناطق یک کشور می‌انجامد (رودریگز-پوز و ازکورا، ۲۰۱۱: ۶۲۱).

- تمرکز زدایی مالی فضای رقابت در فعالیت‌های محلی را توسعه می‌دهد و موجب تخصیص بهینه منابع و کاهش هزینه‌های تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی می‌گردد، بنابراین تمرکز زدایی از دو طریق ظرفیت ساز در مناطق و رقابت میان دولت‌ها به افزایش بهره‌وری در سطح مناطق منجر می‌شود. تمرکز زدایی با افزایش رقابت میان سطوح مختلف دولت و جلوگیری از به وجود آمدن دولت‌ لویاتان، باعث تولید در اندازه بهینه و کاهش هزینه‌های اضافی تولید شده که در مجموع کارایی  $x^2$  را در بخش عمومی کاهش می‌دهد (سامتی و همکاران، ۱۳۸۶).

- همچنین تمرکز زدایی مالی سبب کاهش سلسله مراتب بوروکراتیک و مقررات دست و پاگیر می‌شود. با اجرای سیاست‌های تمرکز زدایی، هر منطقه‌ای با توجه به امکانات، توانایی‌ها و ظرفیت‌های آن منطقه، با اولویت‌بندی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، اداره می‌شود و دولت مرکزی از اجرای بسیاری از وظایف که می‌تواند توسط مقامات و حوزه‌های اداری محلی انجام شود، آزاد می‌شود بنابراین با واگذاری اداره امور به دولت‌های محلی هزینه‌های دولت مرکزی کاهش می‌یابد (محمدی، ۱۳۹۹: ۵۸).

- نتیجه تمرکز زدایی مالی و انتقال مسئولیت‌ها به دولت‌های محلی ایجاد فضای رقابت بین مناطق مختلف در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی است و از این رو مقامات رسمی محلی را بر آن می‌دارد در تولیدات و ارائه خدمات از فناوری‌های برتر و کارا تر در مقایسه با گذشته استفاده نمایند در نتیجه تمرکز زدایی مالی غالباً با کارایی و اثربخشی<sup>۲</sup> بیشتر و در مجموع با بهره‌وری بالاتر همراه است.

- در سیستم متمرکز و واحد، تصمیمات و برنامه‌ریزی‌ها در زمینه درآمدها و مخارج در مناطق ممکن است متأثر از قدرت سیاسی مناطق باشد به همین دلیل به افزایش مخارج دولت منجر می‌شود در حالی که در سیستم غیرمتمرکز، در دولت‌های محلی میزان و چگونگی مخارج کمتر تحت تأثیر قدرت‌های سیاسی قرار می‌گیرد که در اغلب موارد سبب کاهش هزینه‌ها می‌گردد.

اما در مقابل منتقدان تمرکز زدایی مالی سه دلیل عمده بی‌ثباتی کلان اقتصادی، کند شدن رشد اقتصادی و افزایش شکاف درآمدی و نابرابری‌های منطقه‌ای را مورد توجه قرار داده‌اند. اول آنکه گفته می‌شود که تأثیر دولت‌های محلی بر متغیرهای کلان اقتصادی که زمینه لازم برای ثبات اقتصادی را فراهم می‌کنند بسیار ناچیز است. علاوه بر این تأثیر دولت‌های محلی بر اقتصاد کلان بیشتر در خارج از حوزه قدرتی آنها بوده و به دلیل بازتر بودن اقتصاد منطقه‌ای نسبت به اقتصاد ملی هزینه‌های زیادی را تحمیل می‌کند و در نهایت سیاست‌های ثبات

1. Rodriguez-pose & Ezcurra

۲- عدم کارایی  $x$  (X-Inefficiency) به شرایطی اشاره دارد که عوامل تولید به ویژه نیروی انسانی انگیزه لازم در تولید به میزان معینی از محصول را با حداقل هزینه ندارد؛ در چنین حالتی متوسط هزینه نهایی تولید بالاتر از سطح بالقوه آن قرار می‌گیرد. قدرت انحصاری از دلایل اصلی بروز عدم کارایی  $x$  است.

3. Effectiveness

اقتصادی تحت تمرکززدایی مالی ممکن است با سیاست‌های مالی دولت مرکزی سازگاری نداشته باشد. افزون بر این، تفویض اختیارات مالی به ویژه اعطای حق استقراض به دولت‌های محلی و در نتیجه استقراض بی رویه آنها، ضمن به خطر افتادن وضعیت و اعتبار مالی خزانه ملی، موجب افزایش ناخواسته کسری بودجه عمومی و تشدید فشارهای تورمی می‌گردد.

دوم عده‌ای معتقدند که پیگیری یک استراتژی منسجم رشد اقتصادی مستلزم تمرکز در امور بودجه دولت است. در این ارتباط گفته می‌شود برای به حداکثر رساندن بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها و جلوگیری از رقابت دولت‌های محلی با دولت مرکزی در جمع‌آوری مالیات، در اغلب کشورهای در حال توسعه و در حال گذار باید دولت مرکزی کنترل کلیه منابع اقتصادی از جمله منابع مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری‌های محلی و منطقه‌ای را در اختیار خود داشته باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲: ۲۰).

سوم چنین استدلال می‌شود که تمرکززدایی مالی به طور فزاینده‌ای توزیع درآمدها را تحت تأثیر قرار می‌دهد و سبب نابرابری بیشتر در مناطق می‌شود. در این زمینه ادبیات مالیه عمومی نشان می‌دهد که به دو دلیل توزیع مجدد درآمد توسط دولت‌های محلی با مشکلاتی مواجه خواهد شد. نخست آنکه، تلاش دولت‌های محلی برای جبران نابرابری‌های درآمدی ناعادلانه به نظر می‌رسد زیرا فقر در مناطق ثروتمندتر آسان‌تر از نواحی محروم مرتفع می‌گردد. خانوارهای مناطقی که قبل از توزیع مجدد از درآمد یکسانی برخوردار بوده‌اند، پس از توزیع مجدد، درآمدهای متفاوتی خواهند داشت که می‌تواند به دلیل تفاوت درآمدی بین مناطق، اختلاف سیاست‌های توزیع مجدد، تفاوت در درآمد و یا سیاست‌های توزیع مجدد مناطق، باشد. دوم این که توزیع مجدد درآمد توسط دولت‌های محلی خود به خود منجر به شکست می‌شود؛ زیرا این امر مستلزم افزایش مالیات بر ثروتمندان و حمایت بیشتر از فقرا خواهد بود که در پی آن ثروتمندان، مناطق با مالیات بالا را ترک و فقرا نیز به مناطقی که دارای منافع بیشتری است مهاجرت می‌کنند. در نتیجه دولت‌های محلی قادر به تثبیت سیاست‌های خود نخواهند بود. افزون بر این جابجایی افراد فقیر از سایر مناطق به نواحی مورد نظر شکاف منطقه‌ای را تشدید خواهد کرد و در نهایت سبب شکست سیاست‌های توزیع درآمد توسط دولت‌های محلی می‌گردد (پرودهام<sup>۱</sup>، ۱۹۹۵). علاوه بر این براساس استدلال از کورا و پاسکال<sup>۲</sup> (۲۰۰۸: ۱۱۸۸-۱۱۸۷) نابرابری‌های منطقه‌ای باعث ایجاد تفاوت در ظرفیت‌های افزایش درآمد در میان مناطق و ایجاد شکاف درآمد می‌شود و عدم تمرکز مالی توانایی دولت مرکزی برای اجرای سیاست مالی متعادل را تضعیف می‌کند.

علیرغم انتقاد به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی بویژه در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، بیشتر کارشناسان اقتصاد منطقه‌ای به طور ضمنی تأثیر بالقوه تمرکززدایی مالی بر رشد و ثبات اقتصادی را به رسمیت شناخته‌اند و نشان داده‌اند اعمال تمرکززدایی مالی، تأثیر بالقوه‌ای بر افزایش کارایی اقتصادی، برابری توزیع منابع بین مناطق، ثبات کلان اقتصادی و تقویت حکومت دموکراتیک خواهد داشت (فرزین‌وش و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۶-۳۷).

1. Prud'homme. R  
2. Ezcurra & Pascual

### ۳- تمرکز زدایی در ایران

بررسی منابع موجود در این زمینه نشان می‌دهد که ایران در اغلب ادوار گذشته نظام حاکم، نظامی متمرکز بوده و پادشاه با برخورداری از قدرت کامل بر تمام تشکیلات کشوری و لشگری ریاست داشته است و در روابط دولت مرکزی با ایالات، همواره پایه و اساس کلیه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی عمدتاً بر انحصار و تمرکز استوار بوده است. دولت مرکزی با در اختیار گرفتن منابع مالی، نظارت‌های نسبتاً دقیقی بر حکام ایالات و اعمال تغییرات لازم در قلمرو جغرافیایی و سیاسی ایالات، حکومت متمرکز در کشور داشته است. تمرکز اداری، تمرکز مالی و تمرکز سیاسی از آثار و ویژگی‌های سلسله‌های حاکم بر ایران بوده است (اسپندی، ۱۳۷۸). روند سیاست‌های تمرکز زدایی در برنامه‌های عمرانی یا برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب اسلامی کم و بیش با فراز و فرود روبرو بوده که در ادامه مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

#### ۳-۱- تمرکز زدایی در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی

بررسی منابع و اسناد موجود در بازه زمانی ۱۳۲۷-۱۳۰۰ نشان می‌دهد که نخستین نشانه پیدایش تفکر برنامه‌ریزی و توجه به توسعه اجتماعی و اقتصادی به شیوه نوین، تشکیل "کمیسیون اقتصادیات" مجلس شورای ملی در سال ۱۳۰۳ مرکب از ۶ نفر از نمایندگان به منظور برنامه‌ریزی برای حل مسائل اقتصادی و هماهنگی در تنظیم برنامه‌های اقتصادی و عمرانی کشور است. این کمیسیون که از آن به عنوان اولین اقدام رسمی و سرآغاز "توسعه برنامه‌ریزی شده" به مفهوم مدرن یاد می‌شود زمینه‌های لازم برای شکل‌گیری شورای اقتصاد، نهاد برنامه‌ریزی و تدوین برنامه‌های توسعه کشور را فراهم نمود.

در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب توجه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تمرکز زدایی، اغلب در قالب فعالیت‌های عمران ناحیه‌ای به عنوان ابزاری برای توسعه مناطق عقب افتاده و مستعد مطرح گردید. در برنامه اول عمرانی با هدف توسعه منطقه‌ای، برای منطقه دشت مغان در راستای توان کشاورزی، اسکان عشایر شاهسون و استفاده مؤثرتر از رودخانه ارس، برنامه عمران منطقه‌ای تدوین و به مرحله اجرا گذاشته شد.

در این برنامه مقرر شد که نحوه اعتباردهی به استان‌ها با توجه به قابلیت‌ها و نیازهای هر منطقه، به طور متناسب بین استان‌های مختلف کشور باید به گونه‌ای تقسیم شود که سهم هر استان در ظرف هفت سال از یک هزار میلیون ریال کمتر نباشد، این امر، گرچه عملیاتی نشد لیکن بر شهرستانی کردن اعتبارات مبتنی بر استعدادها، امکانات و نیازهای محلی دلالت دارد.

این برنامه به دلیل همزمانی با نهضت ملی شدن صنعت نفت و تحریم اقتصادی به طور ناقص اجرا گردید. بروز تحولات سیاسی و اجتماعی و مشکلات اقتصادی در دوران اجرای برنامه اول عمرانی موجب گردید که دولت موفق به تأمین منابع مالی مورد نیاز برنامه نشود و بیش از ۸۲ درصد اعتبارات مصوب برنامه اول به برنامه دوم انتقال یافت. عدم تأمین منابع مالی، اجرای برنامه‌های عمرانی در سطح ملی و منطقه‌ای را با مشکل روبرو کرد و ادامه برنامه اول توسعه متوقف شد (حاج یوسفی، ۱۳۸۰: ۱۰).

در برنامه دوم عمرانی، سازمان برنامه با هدف ناحیه‌گرایی در توسعه اقتصادی ایران و تجربه تدوین و اجرای برنامه عمران دشت مغان، به منظور استفاده مؤثر از قابلیت‌ها و امکانات نواحی مستعد کشاورزی و صنعتی و توسعه

مناطق، برنامه‌های عمران منطقه‌ای را با استفاده از کارشناسان خارجی مورد مطالعه و اجرا قرارداد. برنامه دوم برخوردار ضعیف‌تری با برنامه‌ها و سیاست‌های تمرکززدایی و منطقه‌گرایی در مقایسه با برنامه اول داشته است، به عنوان نمونه در برنامه اول توزیع اعتبارات بین استان‌ها، به صورت قانونی مورد تأکید قرار می‌گیرد اما ماده ۷ قانون برنامه عمرانی دوم مقرر می‌دارد: "سازمان برنامه باید سعی کند تا آن جا که میسر است عملیات عمرانی بین استان‌ها و شهرستان‌ها با توجه به اوضاع و احوال محلی و استعداد و امکانات طبیعی تقسیم نماید." که در مقایسه با برنامه اول به گونه‌ای بر تصمیم‌گیری متمرکز دلالت دارد.

برنامه عمرانی سوم اولین برنامه جامع توسعه اقتصادی - اجتماعی در ایران بود و اجرای آن در حقیقت آغاز سرمایه‌گذاری صنعتی، با تکیه بر استراتژی جایگزینی واردات محسوب می‌شود (نیلی و کریمی، ۱۳۹۷: ۶۸). در این برنامه تمرکززدایی بویژه در بعد عمرانی و منطقه‌ای کردن برنامه‌ها به طور جدی‌تری مطرح گردید.

در این برنامه، سازمان برنامه با هدف تبدیل طرح‌های عمرانی به بخشی و منطقه‌ای، اجرای آنها را به دستگاه‌های اجرایی واگذار نمود. افزون بر این در راستای ایجاد عدم تمرکز و منطقه‌ای کردن فعالیت‌ها در برنامه‌ریزی و اجرا، اقداماتی نظیر تدوین برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل با توجه به نظر استانداران و فرمانداران کل، واگذاری اجرای برخی پروژه‌های کوچک به استان‌ها و ایجاد دفاتر فنی در مراکز استان‌ها و فرمانداری‌های کل به منظور بررسی نیازهای منطقه صورت گرفت. اما عدم تمرکز بودجه و برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای با هدف توسعه متوازن استان‌ها را می‌توان از مسائل مهمی بر شمرد که مورد غفلت قرار گرفت.

منطقه‌ای کردن برنامه‌ریزی با هدف تدوین برنامه‌های جامع توسعه منطقه‌ای بر پایه استعدادهای، امکانات و تنگناهای مناطق، از محورهای اصلی برنامه عمرانی چهارم بود که در جهت تمرکززدایی به اجرا درآمد. در این برنامه سیاست برنامه‌ریزی منطقه‌ای از منظر تمرکززدایی به منظور تحقق ایجاد سازمان‌های خاص عمران ناحیه‌ای در موارد ضروری، تقویت سازمان‌های موجود و استفاده از سازمان‌های محلی در جهت نیل به هدف‌های عمران منطقه‌ای، تسریع در اجرای اصل عدم تمرکز، همچنین کاهش تراکم امور اداری در مرکز و تفویض اختیارات به مقامات اداری محلی بوده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲: ۹۲). تعیین مناطق مستعد براساس مزیت نسبی و به دنبال آن تعیین و مکان‌یابی قطب‌های توسعه در هر منطقه، بر پایه تئوری قطب رشد<sup>۱</sup> متکی بر نظریه مرکز-پیرامون<sup>۲</sup>، از نتایج این مطالعات بود.

۱- نظریه قطب رشد را ابتدا پرو (Peroux, 1955) اقتصاددان فرانسوی مطرح کرده است و سپس به وسیله هریشمن (Hirschman) و هانسن (Hansen) مورد بحث و بررسی بیشتر قرار گرفت.

براساس این نظریه، رشد، همزمان در همه جا اتفاق نمی‌افتد؛ بلکه در نقاط یا قطب‌های توسعه‌ای روی می‌دهد که از قدرت جاذبه بالایی برخوردارند. (اثرات قطبی شدن، Polarization Effects). این نقاط، توسعه را در کانال‌هایی پخش می‌کنند که کل اقتصاد را تحت تأثیر قرار می‌دهند (اثرات پخش، Spread Effects). قطب‌های توسعه از کارخانجات، صنایع و بخش‌هایی از اقتصاد تشکیل شده‌اند که دارای دو ویژگی عمده هستند. اول این که آنها از ارتباط درونی قوی برخوردارند و دوم این که رشد خود را با پیوندهای پیشین (Forward Linkages) و پیوندهای پسین (Backward Linkages) تنظیم می‌کنند. (کلاتری، ۱۳۸۰: ۶۹-۷۰).

۲- نظریه مرکز-پیرامون (Core-Periphery) را فریدمن (Fridmann, J) مطرح نمود. وی با ارائه این نظریه اثرات قطبی شدن و اثرات پخش را تشریح کرد. فریدمن تقابل بین این دو اثر را باعث توسعه متعادل یا توسعه نامتعادل منطقه می‌داند. آنچه در این بین اهمیت دارد تعادل و

در برنامه پنجم به منظور توسعه اقتصادی متعادل استان‌های کشور، توزیع عادلانه خدمات اجتماعی و رفاهی به ویژه در مناطق با رشد پایین و عقب افتاده و ایجاد نظامی غیر متمرکز در امور زیربنایی، عمرانی و اجرایی خدمات دولتی و هماهنگی در سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای در فعالیت‌های عمرانی نواحی مختلف کشور، شناسایی امکانات، استعدادها و محدودیت‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی در سطح ملی و استانی با تهیه و تدوین برنامه‌های عمرانی پنج ساله برای هر استان تحت عنوان "برنامه توسعه استان" مورد توجه قرار گرفت. در راستای سیاست عدم تمرکز در این برنامه، سیاست‌های برنامه‌های خاص عمرانی استان جایگزین سیاست‌های عمران ناحیه‌ای شد و بر مشارکت مقامات محلی و هماهنگی بیشتر در تهیه و اجرای برنامه‌های عمرانی مناطق تأکید گردید. در سال ۱۳۵۳ با هدف توجه ویژه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ضرورت استفاده از برنامه‌ریزی‌های فضایی در راستای تعادل و توسعه منطقه‌ای، مرکز آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه تأسیس گردید.

در سال‌های پیش از انقلاب اسلامی، برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۵۶) از نظر عدم تمرکز و توسعه منطقه‌ای نقطه عطف محسوب می‌شود. در این برنامه برای نخستین بار سازمان برنامه و بودجه، دفاتر برنامه‌ریزی را به عنوان نهاد برنامه‌ریزی در استان تأسیس نمود و در عمل بخشی از تصمیم‌گیری‌های مربوط به توسعه و عمران مناطق را به این دفاتر واگذار نمود (تاجگردون، ۱۳۸۱: ۴۹۴).

به رغم جهت‌گیری‌ها در راستای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و توجه به تمرکززدایی، تخصیص منابع به منظور عمران منطقه‌ای (بودجه‌های خاص ناحیه‌ای) در حد ناچیزی باقی ماند. در برنامه پنجم پیش‌بینی شده بود که حدود ۱۱ درصد از اعتبارات عمرانی به برنامه‌های عمرانی نواحی اختصاص یابد. این نسبت در برنامه تجدید نظر شده<sup>۱</sup> به ۴۰ درصد افزایش یافت اما هر ساله فقط ۴ درصد از اعتبارات عمرانی، تحت ضوابط و مکانیزم خاص، به این امر اختصاص یافت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲: ۹۶).

نکته قابل توجه دیگر، افزایش شدید درآمدهای حاصل از فروش نفت (سال‌های ۱۳۵۲ به بعد) در این دوره، دولت مرکزی را در جلب مشارکت مقامات و نهادهای محلی در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری بی‌نیاز نمود و موجب گردید که سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و تمرکززدایی در حاشیه قرار گیرند.

درآمدهای سرشار نفتی و رانتیر شدن حکومت در ایران از میانه دهه ۱۳۴۰ به بعد، عامل دیگری بود که پشتوانه مالی لازم برای تقویت تمرکزگرایی را فراهم و حکومت مرکزی را از نهادهای محلی بی‌نیاز کرد. افزایش درآمدهای نفتی و تقویت قدرت توزیعی حکومت پهلوی عملاً در خدمت افزایش قدرت مرکزی، قدرت‌زدایی از نهادهای مدنی محلی و افزایش نفوذ و حضور حکومت در عرصه‌های محلی به کار گرفته شد (قالیاف، ۱۳۹۶: ۱۰۸).

واقعیت این است که مجموعه برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی ایران موفق به ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای نشدند و به تشدید نابرابری‌ها و قطبی شدن فضایی و بخشی یاری رسانده بودند. برنامه‌ریزی منطقه‌ای شاید هیچگاه

تعامل بین این دو نیرو است. اگر اثر پخش حاکم شود توسعه به تدریج به سمت تعادل خواهد رفت ولی اگر اثر قطبی شدن حاکم شود، رابطه استعماری حاکم شده و تمرکز شدید در مرکز ادامه خواهد یافت و بر عدم تعادل فضایی خواهد افزود. بنابراین اگر هدف، توسعه متعادل باشد، باید نیروهایی که باعث تقویت پیرامون می‌شوند تقویت شوند (اجلایی، ۱۳۷۱: ۴۳).

۱- افزایش درآمدهای نفتی در سال‌های ابتدای این برنامه، موجب گردید که برنامه عمرانی پنجم، مورد تجدیدنظر قرار گیرد.

وجود نداشته و بیشتر سیاستگذاری منطقه‌ای و تا حدی منطقه‌ای کردن برنامه‌های ملی بوده است (صرافی، ۱۳۷۷: ۷۹).

### ۳-۲- تمرکززدایی در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی

پس از انقلاب اسلامی این سیاست با افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه، توزیع اعتبارات و تعیین سهم هریک از شهرستان‌ها توسط کمیته برنامه‌ریزی استان، واگذاری هدایت و تصمیم‌گیری در زمینه وظایف عمرانی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری به نهادهای قانونی استانی، وابسته کردن اعتبارات عمرانی استان به درآمدهای استان، تهیه سند آمایش سرزمین ملی و استانی با هدف رقابت‌پذیری عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی و... پیگیری شده است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با توجه به جایگاه شورا و مشورت در فرهنگ و سنن اسلامی و فراهم شدن بسترهای لازم برنامه‌ریزی غیرمتمرکز، سیاست‌های تمرکززدایی به ویژه مبتنی بر قانون اساسی، مورد توجه دولتمردان و سیاستمداران کشور قرار گرفت. از مهمترین اصول مرتبط با تمرکززدایی در قانون اساسی، اصل ۴۴ است که بر تمرکززدایی در اقتصاد کشور تأکید دارد. بر اساس این اصل نظام اقتصادی ایران بر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار شده است. علاوه بر این، اصول یکصد و دوم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم از این قانون به مجموعه‌ای از راهکارهای پیشنهادی اختصاص یافته است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم به عدم تمرکز امور محلی و تصمیم‌گیری توسط نهادهای محلی ارتباط دارد. به طور ویژه اصل ۴۸ قانون اساسی با هدف ایجاد تعادل منطقه‌ای بر عدم وجود تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور تصریح شده است، از این رو فراهم کردن زمینه رشد و توسعه مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) متناسب با نیازها، قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه-ای و بین‌المللی کشور از اهداف جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود.

نخستین اقدام قانونی در زمینه تمرکززدایی و واگذاری روند تصمیم‌گیری غیرمتمرکز پس از انقلاب، لایحه قانونی واگذاری وظایف و اختیارات انجمن‌های شهرستان و استان به کمیته برنامه‌ریزی استان در سال ۱۳۵۸ بود. براساس قانون بودجه سال ۱۳۵۸ اجازه ترک مناقصه در مبلغ بیش از صد میلیون ریال به استناداران داده شد. علاوه بر این در همین سال مبلغ ۳۱ میلیارد ریال معادل صادرات یک روز نفت برای فعالیت‌های عمرانی استان‌ها اختصاص داده شد (قانون بودجه سال ۱۳۵۸).

از سیاست‌های اصلی برنامه اول توسعه که به گونه‌ای بر جنبه‌های تمرکززدایی تأکید دارد می‌توان مواردی همچون بازنگری در سازمان دولت با انتقال اختیارات لازم و مکفی به مسئولین محلی و ایجاد واحدهای سازمانی غیرمرکزی جهت جبران عقب‌ماندگی مناطق محروم کشور، تجهیز کانون‌های توسعه از طریق گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی و افزایش توان جمعیت‌پذیری به منظور فراهم‌سازی زمینه‌های ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای، تعیین مراکز ناحیه‌ای در سطح کشور جهت تمرکززدایی و تفویض قسمتی از وظایف متعدد تهران به آنها خصوصاً در زمینه خدمات و ایجاد مجموعه‌های عملکردی به منظور سازماندهی فضایی مناسب پاره‌ای از فعالیت‌های مستقر در تهران و تقویت و تجهیز شهرهای کوچک منطقه جهت جذب رشد طبیعی شهر تهران را برشمرد.

افزایش سهم اعتبارات عمرانی استانی به حدود ۲۵ درصد کل اعتبارات عمرانی کشور و توزیع آن توسط کمیته برنامه‌ریزی استان‌ها از دیگر اقدامات اجرایی در حوزه تمرکززدایی در این برنامه بوده است، اما عدم توجه به لزوم تدوین برنامه‌های منطقه‌ای یا استانی و مشارکت مقامات محلی، نمایندگان مردم و نهادها و شوراهای استانی را می‌توان از نارسایی‌های این برنامه در زمینه تمرکززدایی و توسعه منطقه‌ای برشمرد.

در برنامه دوم توسعه، دولت موظف به اجرای سیاست تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها و مقامات محلی در تصمیم‌گیری‌ها گردید. در این برنامه سیاست‌های تمرکززدایی در ابعاد مالی، اداری و اقتصادی در مواردی مانند تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی با تعیین ضرایب وضع موجود استان‌ها، اتخاذ تصمیمات سازگار جهت محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین، تلاش در جهت برنامه‌ریزی و ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای با توجه به مزیت‌های نسبی هر منطقه و تجهیز کانون‌های توسعه‌ای از طریق گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی با توجه به قابلیت‌ها و شرایط هر منطقه، تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری و تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به سوی برنامه‌ریزی غیرمتمرکز در امور سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، اولویت‌بندی، اجرا و نظارت در قالب خط مشی‌های اساسی مورد توجه قرار گرفت که در صورت اجرای کامل آنها می‌توانست گامی در جهت تمرکززدایی و تقویت مشارکت مردمی و واگذاری امور به مردم مناطق باشد.

برنامه سوم توسعه کشور با راهبرد اصلاحات ساختاری و نهادسازی، بسترهای لازم برای ایجاد نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای را فراهم کرد و موضوع مشارکت استان‌ها در امور اجرایی به صورت ویژه مورد توجه قرار گرفت، تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (نهاد تصمیم‌گیری) مرکب از مدیران اجرایی و نهادهای مردمی، مدنی و مشارکتی استان، کمیته‌های تخصصی ذیل شورا (نهاد تصمیم‌ساز) و خزانه معین استان (نهاد مالی) از جمله سیاست‌های تمرکززدایی و توسعه منطقه‌ای این برنامه بوده است. در فصل هشتم قانون، نظام درآمد- هزینه استان، نهادهای اداری و مالی به منظور نهادینه کردن نظام توسعه غیرمتمرکز استان‌ها طراحی و مصوب گردید که در راستای تحقق این نظام و پایه‌ریزی زیرساخت‌های لازم جهت اجرای سیاست‌های تمرکززدایی در قالب قانون برنامه سوم، ضرورت شکل‌گیری نهادهای مالی و اجرایی در مناطق با جدیت پیگیری گردید.

در برنامه چهارم جهت‌گیری‌های برنامه سوم در زمینه توسعه غیرمتمرکز و برنامه‌ریزی استانی تأیید و مورد تأکید قرار گرفت. مواد قانونی ۷۰ و ۷۱ (تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی و وظایف آنها به عنوان نهادهای تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز استانی) و ۷۷ (تأسیس کمیته تخصیص اعتبارات استانی) قانون برنامه سوم در ماده ۸۳ قانون برنامه چهارم توسعه تنفیذ گردید.

از دیگر اقدامات در جهت تمرکززدایی مالی اختصاص نسبت معینی از درآمدهای واریز شده به خزانه معین هر استان، در قالب بودجه سالانه به تأمین بودجه استان (هزینه‌ای و سرمایه‌ای) همان استان بود که در ماده ۷۸ قانون برنامه چهارم بر آن تأکید گردید. در برنامه چهارم توسعه، افزون بر رویکردهای تمرکززدایی در زمینه امور توسعه و وظایف عمرانی دولت، تعیین ضریب برداشت از درآمدهای استانی و وابسته کردن اعتبار عمرانی استانی هر استان به درآمد آن استان و واگذاری اختیارات لازم در تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف



به نهادهای استانی که با ابتناء بر قانون برنامه سوم توسعه به اجرا درآمدند مواردی همچون تهیه و تدوین اسناد ملی توسعه استان‌ها، ایجاد نظام تنظیم بودجه استان مبتنی اسناد مذکور و تهیه برنامه عملیاتی توسعه استان در قالب بخشی از مواد قانونی فصل ششم تحت عنوان آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای در راستای تقویت نظام درآمد - هزینه منظور گردید.

در برنامه پنجم توسعه و در ادامه سیاست‌های تمرکززدایی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، وظایف تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور در سطوح استان و شهرستان به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های زیر مجموعه آن و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان واگذار گردید (ماده ۱۷۸).

در برنامه پنجم توسعه نیز بر لزوم تشکیل خزانه معین استان و کمیته تخصیص اعتبارات استان 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 تأکید گردید.

ماده ۱۸۱ این قانون به موضوع توازن منطقه‌ای و واگذاری اختیارات اجرایی به استان‌ها پرداخته و آمده است: به منظور ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور با لحاظ نمودن دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی، رعایت عدالت در توزیع منابع و فرصت‌ها، توسعه متوازن مناطق، ارتقای توانمندی‌های مدیریتی استان‌ها و انتقال اختیارات اجرایی به استان‌ها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز، ساز و کارها و شاخص‌های لازم به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تشکیل شورای آمایش سرزمین با مسئولیت سازمان برنامه و بودجه کشور به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی با وظایف تدوین، تصویب و نظارت بر استقرار "نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی" و تنظیم روابط ارکان اصلی آن و بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آنها، از دیگر سیاست‌های این برنامه بود (ماده ۱۸۲).

تمرکززدایی و افزایش اختیارات در امور مالی و بودجه‌ریزی از رویکردهای مهم برنامه ششم توسعه است. براساس بند "ح" ماده ۷، دولت مکلف شده است که با هدف عملیاتی کردن و توسعه رویکرد تمرکززدایی و اثربخشی مدیریت اجرایی استان‌ها و جهت زمینه‌سازی، تعادل بخشی، توازن و آمایش سرزمینی، از سال اول اجرای برنامه، توزیع ۳۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها اختصاص دهد.

اجزای (۲) و (۴) بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه به ترتیب به تمرکززدایی مالی (اعطای اختیارات مالی و بودجه - ای) و تفویض اختیار در اموراداری اشاره دارند. در جزء (۲) این بند، دولت موظف شده است با شناسایی درآمدها و هزینه‌های با ماهیت استانی و درج در سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی دو سال اول اجرای قانون برنامه در چارچوب نظام درآمد - هزینه استانی در بودجه سنواتی اعمال نماید. مازاد بر

درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان در مقاطع سه ماهه بین استان‌های ذیربط توزیع می‌گردد.

جزء (۴) این بند نیز، به منظور تمرکززدایی در امور اداری، دستگاه‌های اجرایی را موظف به واگذاری کلیه اختیارات قابل واگذاری به واحدهای مربوطه در استان و شهرستان کرده است. همچنین براساس جزء (۳)، مقرر شده است که سه درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی به نسبت یک‌سوم و دوسوم به ترتیب به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها، اختصاص یابد.

تهیه و تدوین سند آمایش سرزمین ملی و استانی در سال اول و تصویب آنها در شورای عالی آمایش سرزمین برای اجرا از سال دوم اجرای قانون برنامه از دیگر تأکیدات این برنامه در زمینه تمرکززدایی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای است (جزء یک بند الف ماده ۲۶). مطابق بند ب این ماده شوراها برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان موظفند پنج تا هشت درصد از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مصوب قانون بودجه سالانه را به تهیه و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستاهای شهرستان، توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اختصاص دهند.

در مجموع طی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، سیاست‌های جدی‌تری برای تمرکز زدایی در امر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری تدوین شده‌است که نشان از توجه و عزم جدی برای توسعه منطقه‌ای دارد. بررسی کلی میزان موفقیت برنامه‌های بعد از انقلاب گویای این نکته است که اگرچه این برنامه‌ها هم سو با آرمان‌های انقلاب اسلامی سیر محتوایی مثبت داشته‌اند اما در واقع نتوانستند تا حد مطلوب و مناسبی بدین امر دست یابند؛ و مسائل و موانع توسعه متعادل منطقه‌ای همچنان به قوت خود باقی است (سیف‌الدینی و پناهنده-خواه، ۱۳۸۸: ۸۹).

#### جدول ۱. خلاصه اقدامات تمرکززدایی در برنامه‌های عمرانی (توسعه) در ایران

عنوان برنامه	مستند قانونی و اقدامات اجرایی در جهت تمرکززدایی
برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۳۴)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأسیس سازمان عمران ناحیه‌ای دشت مغان</li> <li>- توزیع متناسب اعتبارات عمرانی برنامه بین استان‌ها (ماده ۴ قانون)</li> <li>- تأسیس سازمان برنامه</li> <li>- شکل‌گیری تفکر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور</li> </ul>
برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴-۴۱)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ایجاد قطب‌های توسعه‌ای ناحیه خوزستان، جنوب شرق کشور شامل استان سیستان و بلوچستان و جیرفت و میناب</li> <li>- تثبیت جایگاه سازمان برنامه</li> <li>- تأسیس دفاتر تخصصی تحت عناوین دفاتر فنی و اقتصادی در سازمان برنامه</li> <li>- تقسیم عملیات عمرانی بین استان‌ها و شهرستان‌ها با توجه به استعداد و امکانات طبیعی</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- واگذاری تهیه برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل با توجه به نظر استانداران و فرمانداران کل تهیه</li> <li>- تأسیس واحد عمران ناحیه‌ای و امور دفتر فنی استان‌ها در سازمان برنامه</li> <li>- تأسیس دفاتر فنی در مراکز استان‌ها و فرمانداری‌های کل توسط سازمان برنامه</li> <li>- تشکیل سازمان‌های عمران ناحیه‌ای دشت قزوین، کهگیلویه، دشت گرگان، جیرفت و ماهیدشت و سرپل ذهاب در استان کرمانشاه</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>برنامه عمرانی سوم</b> (۴۶-۱۳۴۱)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تهیه برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل با توجه به نظر استانداران و فرمانداران کل و نمایندگان مجلس</li> <li>- تصویب قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان مصوب سال ۱۳۴۹ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۵۱</li> <li>- تصویب قانون انجمن ده و دهبانی در سال ۱۳۵۴</li> <li>- ایجاد فصل عمران ناحیه‌ای در فصول اعتبارات این برنامه</li> <li>- تأکید بر تمرکززدایی اداری و سازمانی</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>برنامه عمرانی چهارم</b> (۵۱-۱۳۴۷)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأسیس دفاتر مستقل برنامه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه در مراکز استان‌ها</li> <li>- تأسیس دفتر آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه</li> <li>- توجیه تهیه و اجرای طرح آمایش سرزمین (۵۶-۱۳۵۴)</li> <li>- تهیه و تدوین برنامه‌های عمرانی ۵ ساله استان‌ها (برنامه توسعه استان)</li> <li>- تثبیت جایگاه کمیته برنامه‌ریزی استان و انجمن استان در تصویب برنامه‌های عمرانی استان</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>برنامه عمرانی پنجم</b> (۵۶-۱۳۵۲)</p>	

## ادامه جدول ۱. خلاصه اقدامات تمرکززدایی در برنامه‌های عمرانی (توسعه) در ایران

مستند قانونی و اقدامات اجرایی در جهت تمرکززدایی	عنوان برنامه	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- افزایش سهم اعتبارات عمرانی استانی به حدود ۲۵ درصد کل اعتبارات عمرانی کشور</li> <li>- واگذاری اختیارات لازم به مسئولین محلی و ایجاد واحدهای سازمانی غیر-متمرکز</li> <li>- توجه به تمرکززدایی مالی و تعادل‌های منطقه‌ای با توجه به شرایط و استعدادهای خاص هر منطقه (تبصره‌های ۵ و ۶ قانون برنامه)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>برنامه اول توسعه</b> (۷۲-۱۳۶۸)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اجرای سیاست تمرکز زدایی</li> <li>- افزایش نقش استان‌ها و واگذاری طرح‌های با ماهیت استانی به دستگاه‌های اجرایی محلی</li> <li>- تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای و شهرداری‌ها</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>برنامه دوم توسعه</b> (۷۸-۱۳۷۴)</p>	پس از انقلاب
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تمرکززدایی اداری - سیاسی از طریق تشکیل شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان</li> <li>- تأکید بر اجرای غیر متمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌ها</li> <li>- تأسیس خزانه معین استان به منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد- هزینه استانی</li> <li>- تشکیل ستاد درآمد و تجهیز منابع استان</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>برنامه سوم توسعه</b> (۸۳-۱۳۷۹)</p>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>- طرح موضوع تعادل منطقه‌ای و آمایش سرزمین در سطوح برنامه‌ریزی</li> <li>- برقراری رابطه هزینه‌های عمرانی استانی و درآمدهای استانی</li> <li>- ادامه فعالیت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته تخصیص اعتبار استانی</li> <li>- تأسیس نهادهای مالی (کمیته تخصیص اعتبارات استانی ستاد درآمد و تجهیز منابع استان)</li> <li>- بسترسازی برای توسعه منطقه‌ای در پهنه کشور</li> <li>- تدوین مفاد قانونی آمایش سرزمین و تعادل منطقه‌ای</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>برنامه چهارم توسعه</b> (۸۸-۱۳۸۴)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأکید بر ادامه فعالیت خزانه معین استان و کمیته تخصیص اعتبار استانی به منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد- هزینه استانی</li> <li>- اختصاص فصلی با عنوان توسعه منطقه‌ای در برنامه با موضوعات آمایش و توسعه منطقه‌ای</li> <li>- تأکید بر ادامه فعالیت نهادهای اجرایی تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر استانی (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی ذیل آن)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>برنامه پنجم توسعه</b> (۹۴-۱۳۹۰)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تقویت سازوکار نظام درآمد- هزینه در راستای سیاست‌های تمرکززدایی</li> <li>- افزایش میزان اختیارات در امور مالی و بودجه‌ریزی به استان‌ها در مقایسه با سایر برنامه‌های توسعه تأکید بر تمرکززدایی در امور اداری، اقتصادی (خصوصی سازی) و مالی</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>برنامه ششم توسعه</b> (۱۴۰۰-۱۳۹۶)</p>	

ماخذ: یافته‌های تحقیق

#### ۴- بحث و نتیجه‌گیری:

بر اساس تبیین موضوع و مبانی نظری تمرکززدایی، بیش از پیش مسلم است که تمرکززدایی مالی به عنوان یکی از عوامل مهم و سیاست‌های اقتصادی تأثیرگذار بر رشد و توسعه اقتصادی نزد اقتصاددانان توسعه و بخش عمومی، بویژه در دهه‌های اخیر، از اهمیت بسزایی برخوردار است. در این زمینه نظریه‌های تمرکززدایی بر ایجاد و تقویت مشارکت مدیریت منطقه‌ای و گسترش توان تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای با هدف پی‌ریزی توسعه درونزا و پایدار در مناطق محلی تأکید داشته‌اند.

بررسی فرآیند تمرکززدایی مالی بر مبنای اسناد و قوانین برنامه‌های توسعه نشان از توجه رو به رشد دولتمردان و برنامه‌ریزان در اجرای این سیاست در کشور در راستای اثربخشی مدیریت حوزه‌های محلی و استانی، توجه به آمایش سرزمین و توسعه و تعادل منطقه‌ای دارد.

تقسیم عملیات عمرانی بین استان‌ها و شهرستان‌ها با توجه به اوضاع و احوال محلی و استعداد و امکانات طبیعی، تدوین برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل بر مبنای نظرات استانداران و فرمانداران، قانون واگذاری برخی وظایف و اختیارات به استانداران در سال ۱۳۳۹، ارتقای نقش مؤثرتر مقامات محلی و استانی با ایجاد دفاتر برنامه‌ریزی با هدف مشارکت مقامات محلی در مطالعات تدوین برنامه‌های منطقه‌ای و تصمیم‌گیری در زمینه توسعه و عمران مناطق از مهمترین سیاست‌های تمرکززدایی پیش از انقلاب بوده است.

بررسی حاصل از تحلیل برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب از منظر تمرکززدایی نشان می‌دهد که به رغم وجود برخی مستندات و اقدامات قانونی، رویکرد تمرکززدایی، در حوزه عمل محدود و از شتاب و انسجام لازم

برخوردار نبوده است. فعالیت‌های عمرانی، زیربنایی و خدماتی در این برنامه‌ها اغلب با رویکرد تمرکزگرایی طراحی، تدوین و اجرا می‌شدند و سیاست‌های تمرکززدایی در این دوران، برپایه یک فرآیند از پیش طراحی شده و آگاهانه به صورت مداوم و جامع مبتنی بر یک رابطه معنادار و قابل اعتناء در تصمیم‌گیری‌ها و اختیارات بین دولت مرکزی و مناطق در دستور کار دولت قرار نگرفته است و بعضاً با وجود تمایل واقعی و پیگیری‌های دست-اندرکاران، برنامه‌ریزان و نهادهای ذیربط و عمدتاً سازمان برنامه و بودجه، حوزه عمل این سیاست‌ها به واگذاری برخی اختیارات در تعیین پروژه‌های کوچک عمرانی محلی و توزیع اعتبار طرح‌های عمرانی استانی محدود گردیده است.

پس از انقلاب اسلامی، سیاست‌های تمرکززدایی مورد توجه دولتمردان و سیاستمداران کشور قرار گرفت. در این مقطع زمانی، این سیاست با افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه، توزیع اعتبارات و تعیین سهم هر یک از شهرستان‌ها توسط کمیته برنامه‌ریزی استان، واگذاری هدایت و تصمیم‌گیری در زمینه وظایف عمرانی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری به نهادهای قانونی استانی، وابسته کردن اعتبارات عمرانی استان به درآمدهای استان، تهیه سند آمایش سرزمین ملی و استانی با هدف رقابت‌پذیری عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی و... پیگیری شده است. به رغم پیشرفت‌های نسبی سیاست‌های تمرکززدایی مالی در این دوره، اما همچنان فرآیند تمرکززدایی سهم‌چندانی در برنامه‌ریزی‌های کلان و توسعه منطقه‌ای ندارد. افزون بر این الزامات و پیش نیازهای تحقق تمرکززدایی همچون وجود اراده و اجماع نظری و عملی میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی (استان‌ها)، ظرفیت‌سازی و تقویت نهادهای محلی و تأمین و تخصیص منابع مالی و... که از مهمترین شروط موفقیت و پیشبرد سیاست‌های تمرکززدایی به شمار می‌آیند، کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

موفقیت برنامه‌های تمرکززدایی نیازمند حمایت سیاسی و اداری دولت مرکزی و همچنین تمایل رهبران سیاسی و نظام اداری است. وجود اراده و اجماع نظری و فکری میان دولت مرکزی و مناطق، لازم و از ضروریات تحقق تمرکززدایی است که در صورت وجود این همفکری و هماهنگی به مراتب بر میزان اثربخش بودن برنامه‌های تمرکززدایی افزوده می‌شود.

تقویت توان نهادهای عمومی محلی در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و نیز کسب درآمد و هزینه کرد منابع از طریق اعطای اختیارات توسط دولت مرکزی از یک سو و فراهم کردن بستر مشارکت نهادهای خصوصی و یا غیردولتی در تصمیم‌سازی‌ها و اجرای برنامه‌ها از سوی دیگر ضمن کاهش فاصله میان دولت و ملت، موجب گسترش و موفقیت برنامه‌های تمرکززدایی می‌گردد.

از مهمترین شروط موفقیت و پیشبرد سیاست‌های تمرکززدایی مالی، برخورداری از منابع مالی کافی در اجرای فعالیت‌های مختلف در مناطق و دولت‌های محلی است. از این رو پیشنهاد می‌شود به منظور ترغیب مقامات محلی در تولید ثروت و درآمد، میزان حمایت مالی دولت مرکزی براساس میزان درآمد کسب شده توسط مقامات محلی تعیین شود.

دستیابی به اهداف سیاست‌های تمرکززدایی، به کارگیری نیروی انسانی متخصص موجود و یا انتقال آنان به مناطق، توسعه فعالیت‌های آموزش و آماده‌سازی نیروی انسانی برای انجام وظایف خاص و مسئولیت‌های جدید در سازمان‌های محلی، از مهمترین سیاست‌های دولتمردان به ویژه دولت‌های محلی می‌باشد. در تدوین برنامه‌های توسعه محلی و منطقه‌ای توجه به رویکرد از پایین به بالا در راستای سیاست‌های تمرکززدایی بیش از پیش امری ضروری است. در برنامه‌های توسعه مناطق، مشارکت و دخالت عوامل محلی می‌تواند به میزان قابل توجهی اجرایی شدن برنامه‌های تمرکززدایی را تضمین نماید.

## فهرست منابع:

- اجلالی، پرویز (۱۳۷۱). "تحلیل منطقه‌ای و سطح بندی سکونتگاهی". دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه کشور.
- اسپندی، فتح الله (۱۳۷۸). روند عدم تمرکز در برنامه‌های توسعه کشور (بعد از انقلاب اسلامی). سازمان برنامه و بودجه استان مرکزی.
- تاجگردون، غلامرضا (۱۳۸۱). "تمرکززدایی و توسعه منطقه‌ای". مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، جلد اول، ۵۰۶-۴۹۱.
- جعفری صمیمی و کاظمی زرومی (۱۳۹۴). نقش تمرکززدایی مالی در الگوی اسلامی - ایرانی. پیشرفت. چهارمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، اردیبهشت ۱۳۹۴
- حاج یوسفی، علی (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران آغاز دهه ۱۳۵۰. فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۲). سابقه برنامه‌ریزی در ایران، مجموعه اول. دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، پاییز ۱۳۶۲.
- سامتی، مرتضی، رنایی، محسن و معلمی، مژگان (۱۳۸۶)، تمرکززدایی و منافع تشکیل دولت‌های محلی از منظر افزایش کارایی. مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۷۸، ۱۵۱-۱۲۳.
- سیف‌الدینی، فرانک و پناهنده‌خواه، موسی (۱۳۸۸)، چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران. فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۳، پاییز ۱۳۷۹، ۹۸-۸۳.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰). حاکمیت محلی از تراکم زدایی تا تمرکززدایی، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری. چاپ اول.
- صرافی، مظفر (۱۳۷۷). مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای. انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- کلانتری، خلیل (۱۳۸۰). "برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای (تئوری‌ها و تکنیک‌ها)". انتشارات خوشبین و انوار دانش.
- غفاری فرد، محمد (۱۳۹۵). تحلیل نهادی از فرآیند واگذاری اختیارات مالی به استان‌ها طی برنامه‌های عمران و توسعه در ایران. مجله راهبرد توسعه، شماره ۵۱، پاییز ۱۳۹۶.
- فرزین‌وش، اسدالله، صادقی شاهدانی، مهدی و غفاری فرد، محمد (۱۳۸۸). "تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن". فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال هفدهم، شماره ۴۹، ۴۰-۱۹.
- قالیباف، محمدباقر (۱۳۹۶). "تمرکزگرایی و تمرکززدایی در ایران، به سوی طراحی الگوی نیمه متمرکز". مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۹۶.
- محمدی، نریمان، حاجی، غلامعلی و فطرس، محمدحسن (۱۳۹۹). "تأثیر تمرکززدایی مالی ترکیبی بر رشد اقتصادی استان‌های ایران". فصلنامه علمی پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال دهم، شماره سی و هشتم، بهار ۱۳۹۹، ص ۷۵-۹۸.

- محمدی، نریمان (۱۳۹۹). "تمرکز زدایی مالی در برنامه‌های توسعه و تأثیر آن بر رشد اقتصاد منطقه‌ای ایران (رهیافت تحلیل مؤلفه‌های اصلی)". پایان نامه دکترای رشته اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی اراک، اراک. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تمرکز زدایی در بودجه. ۱۳۸۲
- مهندسین مشاور پارس ویستا، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۷۹). مطالعات تمرکز زدایی و بهبود مدیریت منطقه‌ای. گزارش سوم: مدیریت و برنامه‌ریزی سرزمین ایران. انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- نیلی، مسعود، کریمی، محسن (۱۳۹۷). برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۵۶-۱۳۱۶، تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه. تهران: نشر نی.
- یاسوری، مجید و سجودی، مریم (۱۳۹۵). استراتژی توسعه منطقه‌ای (RDS) راهکاری جهت تمرکز زدایی (مطالعه موردی: شهرستان رشت). فصلنامه آمایش محیط. شماره ۴۲
- Bojanic, A. N. (2016). The Impact of Fiscal Decentralization on Growth, Inflation, and Inequality in the Americas, Tulane Economics Working Paper Series.No. 1610.
- Ezcurra, Roberto & Pascual, Pedro (2008), "Fiscal decentralization and regional disparities: evidence from several European Union countries", Environment and Planning A 2008, volume 40, pages 1185 – 1201.
- Martinez-Vazquez, J. & McNab, R.M. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth, WorldDevelopment,31, 1597–1616.
- Musgrave, R.A. (1959) "The Theory of Public Finance". McGraw Hill, New York.
- Prud'homme, R. (1995)." The Dangers of Decentralization". The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2 (August 1995). pp. 201-220.
- Rodriguez-Pose, A. and Ezcurra, R (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. Journal of Economic Geography 11, pp. 619–643.
- Rondinelli, D, Nellis, John, R & Cheema, G Shabbir. (1983). Decentralisation in Developing Countries. A Review of Recent Experience the International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK 1818 H Street, N.W.
- Silverman, Jerry M. (1992). Public Sector Decentralization.Economic Policy and Sector Investment Programs.World Bank Technical Paper No.188.
- Thießen, U. (2005). Fiscal Decentralisation and Economic Growth in 'Rich' OECD Countries: Is there an optimum? Economic Bulletin, 41(5), 175–182.