

جمهوری اسلامی ایران

سازمان برنامه و بودجه

۵۸۳

# پروژه معالجاتی نظام بودجه ریزی کشور

(تشکیلات اداری و مالی)

گزارش چهارم

تمرکز و عدم تمرکز بودجه ای

جلد اول



بروز

HJ
۲۱۵۴
۴
۱۹۷۴
۴۰ ج
۱ ب
۲۰ ن

جمهوری اسلامی ایران  
سازمان برنامه و بودجه

# پروژه مطالعاتی نظام بودجه ریزی کشور

(تشیلات اداری و مالی)

گزارش چهارم

تمرکز و عدم تمرکز بودجه‌ای

جلد اول

شورای هدایت پروژه

مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات

سازمان برنامه و بودجه  
کتابخانه مرکزی



77879

P.B.O

فهرستبرگه

HJ

۲۱۵۴

۱۴

۳ پ ۱۴۷ الف

۴. ج

۱. ب

۲. ن

ایران. وزارت برنامه و بودجه. شورای هدایت پروژه  
پروژه مطالعاتی نظام بودجه ریزی کشور: تشکیلات اداری و مالی / شورای هدایت پروژه -  
تهران: وزارت برنامه و بودجه، شورای هدایت پروژه، ۱۳۶۵ -

ج: جدول، نمودار

گزارش سوم به بعد توسط شورای هدایت پروژه سازمان برنامه و بودجه تهیه شده است.  
ناشر: گزارش ۳ - و پیوستها: مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات سازمان  
برنامه و بودجه.

همراه با تعدادی پیوست با عناوین مختلف: پیوست شماره ۲: ضوابط گزینش پروژههای  
عمرانی در بخش صنعت.

مندرجات: ج. ۱. ضرورت بازنگری، شمول بررسی و حوزههای مطالعاتی. - ج. ۲. طرح کلی  
اختار و سازمان بودجهای ایران. - ج. ۳. بودجه متوازن: امکان سنجی. - ج. ۴. ب. ۱. تمرکز و  
عدم تمرکز بودجهای.



بودجه - ایران. ۲. امور مالی - حسابداری. ۳. ایران - سیاست مالی. ۴. امور مالی - ایران.  
سازمان برنامه و بودجه. شورای هدایت پروژه. ب. سازمان برنامه و بودجه. مرکز مدارک  
اقتصادی - اجتماعی و انتشارات. ج. عنوان. د. عنوان: نظام بودجه ریزی کشور: تشکیلات اداری و  
مالی.

HJ ۲۱۵۴/۱۴

سازمان برنامه و بودجه  
مرکز مدارک اقتصادی و اجتماعی و انتشارات

شماره ... ۷۷۷۷۷۷۷۷

تاریخ ... ۷۷/۲/۱۳۷۷

پروژه مطالعاتی نظام بودجه ریزی کشور (تشکیلات اداری و مالی) تمرکز و عدم تمرکز  
بودجهای

تهیه کننده: شورای هدایت پروژه

ناشر: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات

چاپ اول: ۱۰۰۰ نسخه، ۱۳۷۳

قیمت: ۵۰۰۰ ریال

چاپ و صحافی: مؤسسه زحل چاپ

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.

## فهرست مطالب

<u>صفحه</u>	<u>پیشگفتار</u>
۱	مقدمه
۴	فصل یکم - شیوه های عدم تمرکز در جهان
	بخش نخست - مبانی و شیوه های عدم تمرکز
۷	الف - شیوه فرانسوی
۱۵	ب - شیوه انگلیسی
۲۰	ج - شیوه شوروی
۲۵	د - شیوه سنتی
۲۷	بخش دوم - مبانی تمرکز و عدم تمرکز در اداره امور کشور
۲۸	الف - جایگاه واحدهای محلی در سطح ملی
۳۰	ب - واگذاری اختیار تصمیم گیری به واحدهای محلی
	۱ - واگذاری اختیار از طریق اعمال تدابیر پیش بینی شده
۳۱	در قانون اساسی
۳۳	۲ - واگذاری اختیار از طریق وضع قوانین
۳۳	۳ - تفویض اختیار از طریق صدور دستورات و قوانین
۳۵	۴ - کنترل واحدهای محلی از سوی مرکز
۴۰	بخش سوم - مالیه در واحدهای محلی
۴۲	الف - چگونگی اداره امور مالی کشورهای در حال توسعه

۱ - ویژگیهای بارز مالیه محلی

۲ - نظارت ملی بر مالیات محلی

۳ - منابع و روش برآورد درآمدهای محلی

۴ - کارآئی و روشهای مالیات گیری

ب - منابع و روش برآورد درآمدهای محلی

ج - برآورد رشد هزینه های محلی

د - فدرالیسم مالی

بخش چهارم - تجارب اجرای سیاست عدم تمرکز در کشورهای منتخب

الف - هند

ب - پاکستان

ج - یوگسلاوی

د - لهستان

ه - جمهوری فدرال آلمان

و - انگلستان

فصل دوم - عدم تمرکز در ایران

بخش نخست - اندیشه ها و سیاستهای عدم تمرکز در قانون اساسی مشروطیت

الف - اندیشه ها و سیاستهای عدم تمرکز در قوانین شهرداریها

ب - عدم تمرکز در برنامه های عمرانی

۱ - قبل از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی

۹۵	۲ - بعد از قانون اساسی جمهوری اسلامی
۹۹	بخش دوم - جایگاه شوراهای اسلامی در سیاست عدم تمرکز ( تصمیمگیری غیر متمرکز )
۱۰۰	الف - شوراهای اسلامی در قانون اساسی
۱۰۲	ب - قانون تشکیل شوراهای اسلامی
۱۰۳	بخش سوم - روند عدم تمرکز در بودجه ریزی ایران
۱۰۴	الف - مستندات قانونی بودجه ریزی غیر متمرکز
۱۱۹	ب - خط مشیهای اجرائی ، سازماندهی و نظارت
۱۲۰	۱ - خط مشیهای اجرائی
۱۲۷	۲ - سازماندهی
۱۲۹	۳ - نظارت
۱۳۶	ج - عملکرد بودجه ریزی غیر متمرکز
۱۳۷	۱ - عملکرد بودجه های عمرانی
۱۵۵	۲ - عملکرد بودجه های جاری
۱۵۸	د - ارزیابی اجمالی شیوه کنونی بودجه ریزی غیر متمرکز
۱۷۶	فصل چهارم - بررسی تطبیقی عدم تمرکز ایران با شیوه های معمول در جهان
۱۸۲	نتیجه

چگونگی ساختار تصمیمگیری و اجرا در فرایند مدیریت بخش عمومی از امور مورد توجه صاحب نظران در علم اداره و دست اندرکاران مسائل مربوط به توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورهای جهان سوم است. به اعتقاد این گروه اخیر، نیل به توسعه مستلزم جلب مشارکت مستقیم گروههای اجتماعی ذینفع در شناسائی و جستجوی راه حل مناسب برای مشکلات است، و این امر بجز از طریق تجزیه ساختار قدرت اداری و باز توزیع متناسب آن عملی نخواهد بود. از سوی دیگر، تفویض قدرت اداری به مراجع و مقامهای محلی که از آن به عنوان "عدم تمرکز اداری و مالی" یاد می شود معمولاً با ساختار قدرت سیاسی دولت و با گذشته تاریخی و سوابق قومی و فرهنگی جامعه مرتبط است. بدین سبب، تامین و تحقق مشارکتهای مردمی در کنار مصالح سیاسی و ملی کشورهای در حال توسعه، طراحی و سازماندهی نظامهای غیر متمرکز اداری و اجرائی را از حساسیت و ظرافت ویزهای برخوردار ساخته و مدیریتهای بخش عمومی را ناگزیر از بررسی و انتخاب اشکال سنجیده و در خور ساختار اجتماعی خویش می گرداند.

در این باره، تاثیر مستقیم حدود تمرکز و عدم تمرکز اداری و مالی در طراحی و اجرای نظام بودجه ریزی متناسب برای کشور، بررسی سوابق تاریخی و تجربه های موجود را ایجاب می نمود، اما در کنار این بررسی، بازشناسی مختصر نمونه های موجود و معمول در نظامهای مختلف حکومتی نیز لازم می آمد. از این رو، مطالعه مربوط به تمرکز و عدم تمرکز اداری و مالی ایران در قالب پنج گزارش به شرح زیر شکل گرفت.

الف - عدم تمرکز در جهان (پنج کشور منتخب)

ب - عدم تمرکز در ایران

ج - روند بودجه ریزی غیر متمرکز در ایران

د - شوراهای اسلامی

ه - تمرکز و عدم تمرکز اداری و مالی

گزارش حاضر که موضوع بند ه فوق است ، در واقع به عنوان خلاصه ای از گزارشهای چهارگانه مذکور تهیه و تنظیم گردیده است .

این گزارش و همچنین سایر گزارشهای موضوع عناوین یاد شده در بالا را آقایان کاظم احسن ، کاظم اکبری ، امیر هوشنگ امینی ، مرتضی باقری نژاد ، ناصر پزشک ، قاسم خلیل زاده رضائی ، کاظم رشاد ، محمد رضا ستوده ، مصطفی مهاجرانی تهیه کرده اند و مسئولیت هماهنگی آنها با شورای هدایت پروژه را آقای مصطفی مهاجرانی بر عهده داشته اند .

شورای هدایت پروژه



بررسی اجمالی سابقه عدم تمرکز اداری و مالی در ایران گویای این واقعیت است که تمرکز فعالیتها در مرکز مملکت بارآور، کندی و ناهماهنگیهای اقتصادی - اجتماعی بود ماست، در عین حال، زمانی که جامعه در مراحل معینی از پیشرفت اجتماعی و تاریخی قرار گرفت مقوله عدم تمرکز نیز بتدریج در قالب تاسیسات و نهادهای قانونی کشور شکل گرفت. از این دیدگاه می توان سابقه عدم تمرکز اداری را دست کم در انقلاب مشروطیت و در چارچوب متمم قانون اساسی بررسی و ملاحظه کرد، اما پیش از انقلاب مشروطه نیز عدم تمرکز اداری و حقوقی در قالب اختیارات و اقتداراتی که والیان و حکام هر منطقه در امور دیوانی دارا بودند، به گونه ای وجود داشته است.

مراد از عدم تمرکز به معنایی که در این گفتار مورد نظر است، تقسیم قانونی بخشی از وظایف و تکالیف دولت و واگذاری آن به سازمانها و نهادهای محلی است. بدون تردید، چنین مفهومی از عدم تمرکز تنها جنبه اجرایی فعالیتها را شامل نمی شود، بلکه بیانگر طرز تفکر و بینشی ویژه است که واگذاری اختیارات و تصمیم گیریهای اجتماعی - اقتصادی را در باعادی معین و در چارچوب قوانین و مقررات در همه زمینه ها مورد تاکید قرار می دهد. از این رو، عدم تمرکز نظامی اداری و مدیریتی را افاده می کند که باید بر تمامی دستگاه حکومتی، مدیریت دولتی و غیر دولتی کشور حاکم باشد. تحقق عدم تمرکز در چنین گسترهای الزامات اجتماعی، اقتصادی و حقوقی ویژه ای را طلب می کند که می توان از آن به عنوان شروط اولیه و زیر بنای تحقق عدم تمرکز نام برد. بدیهی است دیدگاههای قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه در سربلوحه این گونه الزامات قرار دارد.

بی تردید عدم تمرکز موجب دگرگونیهای ساختاری در نظام تصمیم گیری و اجرائی

می‌شود . بنابراین آگاهی دقیق از الزامات اولیه عدم تمرکز و شرایط و مقتضیات اجتماعی - اقتصادی جامعه در ارتباط با آن ضرورت تام دارد . در این میان تعیین نقش مدیریت مرکزی کشور و مبانی قانونی ناظر بر عدم تمرکز از اهمیت ویژه برخوردار است . زیرا بازگشت از اصول ناظر بر عدم تمرکز و اجتناب از دگرگونیهای ناشی از کاربرد آن منشاء زیان فراوان است .

عدم تمرکز یا واگذاری بخشی از وظایف و اختیارات مدیریت مرکزی دولت به اعتبار سیاستها و خط مشیهای متخذه نظام معانی متفاوتی دارد . آنچه به عنوان " عدم تمرکز سیاسی " و " عدم تمرکز اداری " عنوان می‌شود در واقع بازتاب نگرشهایی به مقوله عدم تمرکز است . گاهی عدم تمرکز را به معنای تقسیم کشور به " واحدهای خود مختار و یا فدرال " تعریف می‌کنند و گاهی فقط واگذاری بخشی از اختیارات و تصمیم گیریها به مراجع محلی در چارچوب قوانین مرکزی مورد نظر است . تفاوت میان این نگرشها آنقدر وسیع است که امکان هرگونه مرزبندی مشخص بین آنها را منتفی می‌سازد . تنها طرز تلقی حکومتها و مبانی قانونی عمدتاً ناشی از قوانین اساسی، حدود و ثغور و تعریف مشخص عدم تمرکز را در هر جامعه تعیین و تبیین می‌کند .

از سالها پیش در ایران نیز برداشتهای متفاوتی از عدم تمرکز ، به ویژه در ابعاد سیاسی آن وجود داشته است . اما در این بررسی ابعاد عدم تمرکز در اداره امور کشور صرفاً از دیدگاه مسائل مالیه عمومی و بودجه ریزیهای محلی با توجه به مبانی قانونی و نتایج حاصل از عملکردهای موجود مورد بررسی قرار خواهد گرفت .

گزارش حاضر در چهار فصل تهیه شده که هر فصل دارای چند بخش است . فصل یکم تحلیلی است در اصول و مبانی عدم تمرکز در جهان که خاستگاه تاریخی ، ویژگیها و تحولات هریک را بیان می‌کند فصل دوم چگونگی پیدایش عدم تمرکز تصمیم گیری در امور عمرانی و بودجه ای در ایران را بازگو

می‌کند . در این فصل مستندات قانونی عدم تمرکز و بازتاب این مقوله در متون قانونی کشور از آغاز مشروطیت تاکنون مورد نگرش قرار می‌گیرد ، سپس عدم تمرکز در بودجه ریزی عمرانی و جاری بطور مشخص و مشروح بیان و امکانات و تنگناهای بودجه ریزی غیر متمرکز در وضعیت کنونی آن بررسی می‌شود .

فصل سوم برداشتی تطبیقی است از الگوهای رایج عدم تمرکز در جهان و شیوه کنونی عدم تمرکز بودجه‌ای در ایران . در این فصل کوشش شده است تاثیر پذیری الگوی عدم تمرکز بودجه‌ای و عمرانی در ایران از هریک از شیوه‌های رایج عدم تمرکز در جهان بررسی و وجوه اشتراک و افتراق آن با شیوه‌های مزبور مشخص شود .

فصل چهارم در برگیرنده پیشنهادی مقدماتی برای طراحی نظام عدم تمرکز بودجه‌ای در چارچوب ساختار کلی نظام اداری و مالی کشور است . این فصل خطوط کلی نظامی از بودجه ریزی غیر متمرکز را هماهنگ با ساختار کلی یاد شده و منطبق با قوانین موضوعه ، به ویژه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون تشکیل شوراهای اسلامی ترسیم می‌کند .

## فصل یکم - شیوه های عدم تمرکز در جهان

### بخش نخست - مبانی و شیوه های عدم تمرکز

امروز صاحب نظران عدم تمرکز و تشکیلات مربوط را در چهار شیوه کلی مشخص و

تمتایز فرانسوی ، انگلیسی ، شوروی و سنتی طبقه بندی می کنند . در قالب هر یک از این شیوه ها نیز اشکال مختلفی از واحدهای محلی و یا حتی اشکالی آمیخته از ویژه گیهای چهار شیوه مرسوم وجود دارد ، اما عموماً وجوه غالب در نظام هر واحد محلی که مشخصه آن به شمار می رود ، واحد محلی را به یکی از چهار شیوه مزبور منسوب می دارند . مثلاً نظام تصمیم گیری محلی در کشور

ترکیه با آنکه کاملاً شبیه به شیوه فرانسوی نیست ، ولی در شیوه فرانسوی طبقه بندی می شود و یا ساز و کار واحدهای محلی در هندوستان با تمام تفاوتهایی که با شیوه انگلیسی دارد شکلی از اشکال متفاوت این شیوه از واحدهای محلی قلمداد می شود . نظام واحد محلی در یوگسلاوی با وجود همه نوگرائیها و سایر تمایزات آن با شیوه شوروی ، همچنان در طبقه بندی واحدهای محلی شیوه شوروی قرار می گیرد . هر چند نمی توان مشخصه معینی را برای شیوه واحدهای محلی سنتی عنوان کرد ، اما وجوه مشترکی مانند وجود روسای سنتی ، شیوخ و یا ریش سفیدان و ... در بسیاری از نقاط جهان شیوه سنتی واحدهای محلی را از دیگر شیوه ها متمایز می سازد .

شیوه های واحد محلی ، به استثنای شیوه سنتی از تمدن و فرهنگ غرب نشاءت

گرفته اند . واحدهای محلی سنتی در طول زمان در برابر سایر شیوه هارنگ باخته اند ، به طوری که امروزه دیگر از واحدهای محلی امپراتوری عثمانی آثار چندانی باقی نمانده و در سرزمینهای چین ، ژاپن ، کره ، هند و آسیای جنوبی نهادهای غربی بر نهادهای سنتی باقیمانده از دوره های

پیشین چیره گردیده و در شمال و جنوب قاره آمریکا و سرزمینهای استرالیا و زلاندنوهم هرگونه واحد محلی که قبل از ورود سفید پوستان وجود داشته کاملاً از میان رفته است. در قاره آفریقا نظام تصمیمگیری رایج بین بومیان که برخی از آنها هنوز کارآمدند، با ضوابط خاصی به قدرتهای حاکمه استعماری پیوند خورده اند و شکل کنونی آنها بیشتر غربی است تابومی.

برای دستیابی به برداشتی ساده، واحدهای محلی را می توان اینگونه تعریف کرد که واحدهای محلی عبارتند از تمامی واحدهای دولتی که زیر نظر مدیریت مرکزی (سطح ملی)، حکومتهای متحده<sup>۱</sup>، و یا حکومتهای ملی، ایالتی و نظامهای فدرال قرار دارند. واحدهای محلی معمولاً سطوح مربوط به استان، شهرستان، بخش، نواحی کوچکتر از بخش و حوزه های شهرداری و روستائی را در برمی گیرند. روابط بین سطح ملی و محلی، سیمای مشخص واحدهای محلی را ترسیم می کنند اما ذکر این نکته ضروری است که وجود واحدهای محلی به هیچ وجه متناقض ضرورت وجود یک دولت واحد با اقتدار کامل و متشکل از نهادهای محلی نیست.

پیش از تشریح شیوه های رایج واحدهای محلی آگاهی از اشکال معمول حکومتی ضروری است.

۱ - تمرکز<sup>۲</sup>. در این شکل حکومت تمامی اختیارات به یک مقام مافوق که در راس هرم

قدرت و تصمیمگیری قرار گرفته واگذار می شود. مقامات و کارگزارانی که زیر دست

مقام مافوق می باشند عامل<sup>۳</sup> نامیده شده و باید برای انجام هر یک از امور

مربوط به اداره کشور از مقام مافوق مستقیماً کسب دستور کنند.

۲ - عدم تمرکز<sup>۴</sup>. در این شکل حکومت برخی از اختیارات مقام مافوق به مقامات

---

1- Unitary State

2- Concentration

3- Agent

4- Deconcentration

زیر دست واگذار می‌شود . مقامات زیر دست را که حق تصمیم‌گیری در پاره‌ای از امور را دارا می‌باشند اتوریتته<sup>۱</sup> می‌نامند . این افراد صرفاً در مقابل مقام مافوق مسئولیت دارند .

۳- مرکزیت<sup>۲</sup> که در آن حکومتی مرکزی تمام اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری را در دست دارد و به حل و فصل امور کشوری و محلی می‌پردازد . در چنین شکلی از حکومت چنانچه واحدهای محلی وجود داشته باشند اختیارات آنها کاملاً محدود است .

۴- عدم مرکزیت<sup>۳</sup> در این شکل حکومت ، مدیریت مرکزی دولت اداره امور محلی را به واحدهای محلی واگذار می‌کند و دامنه اعمال و دخالت‌های مدیریت مرکزی دولت در اداره امور محلی به گونه‌ای متفاوت محدود می‌شود . در این شکل حکومت خود مختاریهای محلی وجود دارد و واحدهای محلی در برابر اختیاراتی که از مرکز کسب می‌کنند مسئولیتی ندارند . نظارت مرکز بر واحدهای محلی در محدوده اختیاراتی صورت می‌گیرد که به موجب قانون از سوی دولت مرکزی به واحدهای محلی واگذار شده است .

به این ترتیب وجه تمایز عدم تمرکز و عدم مرکزیت فقط در برقرار بودن یا نبودن سلسله مراتب اداری و لزوم و یا عدم لزوم آن جلوه‌گر می‌شود . در عدم تمرکز سلسله مراتب اداری و رعایت آن الزامی است ولی در عدم مرکزیت سلسله مراتب اداری وجود دارد اما واحدهای محلی خود مختار عمل می‌کنند .

واحد‌های محلی در فرانسه برنظام عدم تمرکز استوارند ، اما برواحدهای محلی در انگلستان و یا ایالات متحده آمریکا نظام عدم مرکزیت حاکم است . در فرانسه از واحدهای محلی برای انجام اموری استفاده می‌شود که تهیه و تنظیم برنامه و تاءمین بودجه آنها به عهده دولت مرکزی است در حالیکه در انگلستان واحدهای محلی خدمات وامور محلی را خود سازماندهی می‌کنند ، و مدیریت مرکزی حکومت برآن امور اعمال کنترل می‌کند .

#### الف - شیوه‌های فرانسوی

امروزه در بخش وسیعی از جهان و درواقع خارج از حوزه ملل آنگلو-آمریکن و کشورهای دارای نظام سوسیالیستی ، شیوه فرانسوی در بیشتر کشورها استقرار یافته است . این شیوه صرفنظر از علل تاریخی اشاعه آن در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم ره آورد گونه‌ای از اداره واحدهای محلی است که منشاء آن انقلاب کبیر فرانسه است و شکل گیری این شیوه عملادرچارچوب قوانینی روی داده که در فرانسه زمان ناپلئون به تصویب رسیده است .

انگلستان ، نوسازی نظام واحدهای محلی را درسال ۱۸۳۵ با اصلاح شهرداری<sup>۱</sup> آغاز کرد ولی این قانون تا پایان قرن نوزدهم چندان تکامل نیافت و لذا نفوذ شیوه انگلیسی در دنیای غیر آنگلو-آمریکن گسترش قابل توجهی نداشت. درسالهای اولیه قرن نوزدهم الگوی واحد محلی فرانسوی با رقابت جدی مواجه نبود و به موازات سپری شدن قرن ، حکومت‌های تحت حمایت بریتانیا بسیاری از اصول متمرکز و سلسله مراتب کشور داری فرانسه را اقتباس کردند .

اداره امور استانها در دوران پیش از انقلاب کبیر فرانسه که به رژیم کهن مشهور

---

\* عالیمرد - امین ، حکومت‌های محلی در فرانسه ، ماهنامه ، فنون اداری - نشریه کانون علوم

اداری - سال سوم مهر و آبان ۱۳۴۷ - تهران ، ص ۱۸

1- Municipal Reform 1835

است<sup>۱</sup> به عهده نمایندگان از طرف شاه بود که مباشر شاه یا ناظر<sup>۲</sup> نامیده می شدند . عزل و نصب این افراد به میل شاه صورت می گرفت ، و دوره خدمت آنها معین نبود . در سال ۱۷۸۹ که انقلاب کبیر فرانسه به وقوع پیوست ، در فرانسه و مستعمرات آن ۳۲ ناظر وجود داشت و منطقه زیر نفوذ آنها موسوم به دیپارتمان<sup>۳</sup> بود . انقلاب کبیر فرانسه که واکنشی علیه تمرکز قدرت در دست شاه و نظار او به شمار می رفت ، پس از پیروزی ، بیدرنگ نظام نظار شاه را برچید و کمونهای قدیمی دوران قرون وسطی ، شهرداریها و سایر نهادهایی را که از میان رفته بودند ، بار دیگر احیا کرد . کمونها در این مقطع نه تنها به صورت یک مکان در یک واحد جغرافیائی بلکه به شکل یک واحد اجتماعی پدیدار شدند و اعتبار دیرین خود را به عنوان اساس واحدهای محلی فرانسه باز یافتند . با پیدایش مجالس محلی خودمختار در استانها مجلس ملی پاریس بتدریج تضعیف می شد و خطر از هم پاشیدگی اتحاد کشور و تبدیل آن به یک فدراسیون فراهم می آمد . از این رو اختیارات و خود مختاری بی اندازه استانها سلب شد و نظام جدیدی در تقسیمات کشوری پی ریزی شد که هنوز پایدار است .

نظام دمکراتیک واحدهای محلی فرانسه در مجالس ملی سالهای ۱۷۸۹ و ۱۷۹۰ طراحی شد که بر مبنای آن هر واحد محلی از اختیاراتی برخوردار گردید و شورهایی را که به صورت انتخابی برای هر دیپارتمان ( بزرگترین واحد محلی ) و هر کمون<sup>۴</sup> ( کوچکترین واحد محلی ) پیش بینی شد بر این اساس به ماموران محلی که بوسیله حکومت مرکزی از بین افراد محلی منصوب و به کار گمارده می شدند اختیارات فراوان واگذار شد و از آن پس سراسر خاک فرانسه به ۸۳ دیپارتمان تقسیم شد . شورای هریک از دیپارتمانها دارای ۳۶ عضو انتخابی بود که از میان خود یک

---

1- Ancien Regime

2- Intendant

3- Department

4- Commune



کمیته اجرائی ۸ نفره را برمیگزیدند . این شوراها قدرت قابل ملاحظه ای داشتند و تنها نظارتی که از مرکز درکارشان اعمال می شد از طریق بازرسانی بود که هر از چند گاه برای بازرسی به دپارتمانها اعزام می شدند .

داخل هر دپارتمان حدود ۴/۰۰۰ کمون به عنوان واحدهایی که از قدرت خود گردانی برخوردار بودند ایجاد شده بود و هریک از این کمونها یک شهردار و شورائی منتخب از شهروندان داشت .

نظام خود مختار واحد محلی که حکومت انقلابی فرانسه بوجود آورده بود در عمل نابسامانیها و آشفتگیهایی را در اداره امور کشور پدید آورد . در هزاران کمون ، ماموران دولتی فاسد و غیر قابل اعتماد رخنه کردند و اصول دموکراتیک آن را زیر پا نهادند . در سال ۱۷۹۵ رهبری دولت مرکزی سعی کرد کمونها را تحت کنترل شدیدتر دولتی درآورد و در این راستا کانتون<sup>۱</sup> به عنوان واحد محلی تعیین شد .

در سال ۱۷۹۹ و در دوره فرمانروائی ناپلئون در فرانسه نظام دموکراتیک واحدهای محلی مورد تجدید نظر قرار گرفت و در ۱۷ فوریه سال ۱۸۰۰ نظام متمرکزی که مبتنی بر سلسله مراتب اداری بود جایگزین آن شد . این نظام که به نظام پرفکتور شهرت دارد با تغییرات اندکی تا امروز باقی مانده است . براساس نظام پرفکتور که در زمان ناپلئون طراحی شد ، در هر دپارتمان پرفه<sup>۲</sup> ها نمایندگی حکومت مرکزی و وظیفه کنترل دپارتمان و کمون را به عهده داشتند ، با وجود آن که این دو سطح از واحد محلی دارای شورایعالی بودند و اعضاء شوراها از طرف دولت مرکزی نامزد می شدند ، عملاً هر گونه قدرت و اختیاری از این شوراها سلب شده و در حل و فصل امور

---

1- canton

2- Prefet

صرفا طرف مشورت قرار می گرفتند . پس از سقوط ناپلئون از کنترل مرکزی به تدریج کاسته شد و به موازات افت اقتدار پرفه ها شوراها قدرت بیشتری به دست آوردند .

نظام پایه گذاری شده در دوران ناپلئون با همه تمرکز گرائیهای آن نخستین و درعین حال کاملترین سازمان یک دولت متحده در جهان غرب محسوب می شد . دولتی که نه برپایه قوانین صرف بلکه متکی به دولتمردان شکل گرفته بود . این نظام در طول قرن نوزدهم و در نیمه عمر خود به آهستگی مشی آزادتری یافت تا بدانجا که در سال ۱۸۳۱ شوراهای کمونی به شوراهای انتخابی تبدیل گردید . در سال ۱۸۸۱ معرفی شهرداران به وسیله دولت مرکزی متوقف شد و از آن پس شهرداران توسط اعضاء شورا برگزیده شدند .

پس از وضع قانون شهرداری در سال ۱۸۸۴ که هنوز نیز به اعتبار خود باقی است قدرت تصمیمگیری در امور صرف محلی ، با کنترل و نظارت ماموران آروندیسمانها<sup>۱</sup> ( ناحیه ) دپارتمانها و وزارتخانه های مرکزی ، به شوراها واگذار گردید . واحدهای تصمیمگیر محلی در فرانسه از نظر منابع درآمدی و وظایف از استقلال چندانی بهره مند نیستند و در بسیاری موارد تابع مرکزند . تقسیمات اداری و سیاسی کنونی فرانسه با تقسیمات تاریخی و گذشته آن هیچگونه پیوندی ندارد و وابستگی جغرافیائی ، اقتصادی و سیاسی نیز بین آنها برقرار نیست . در حال حاضر واحدهای محلی ، دپارتمان، آروندیسمان ، کانتون و کمون به ترتیب سطح بندی اداری سیاسی را در فرانسه تشکیل می دهند .

— دپارتمان : بزرگترین واحد تصمیمگیری محلی در فرانسه دپارتمان است که به طور متوسط سه آروندیسمان را در بر گرفته و دارای شورائی انتخابیست . در این سطح از واحد محلی

نماینده هائی از مرکز نیز برامور نظارت دارند .

- آروندیسمان : در تقسیم بندی واحدهای محلی فرانسه آروندیسمان که سطح بعد از دیارتمان است شورای انتخابی ندارد و صرفاً به منظور تسهیل امور اداری دیارتمان ایجاد شده است . در راس هر آروندیسمان ناظری بنام سوپرفه<sup>۱</sup> قرار دارد که به منزله دستیار پرفه<sup>۲</sup> محسوب می شود و در برابر او مسئولیت دارد .

- کانتون : سومین رده در نظام واحدهای محلی فرانسه کانتون است و از مجموعه کمونهای تشکیل شده که برای مقاصد ویژه گروه بندی شده اند . کانتون فاقد شورا و قدرت تصمیمگیری محلی است ، وظایف و اختیارات مهمی نداشته و صرفاً برخی امور قضائی و نظامی را حل و فصل می کند .

- کمون : کوچکترین و مهمترین واحد تصمیم گیری محلی در فرانسه کمون است . هر کمون شورائی انتخابی دارد که در راس آن شهردار نشسته است . اعضای شورای کمون تا قبل از سال ۱۸۸۴ انتصابی بودند ولی از آن پس توسط مردم برگزیده می شوند . در فرانسه کمون مناطق شهری و روستائی را توأمان در بر می گیرد و در محدوده محلی خود از اختیارات بسیاری برای انجام امور بهره مند است . در فرانسه قریب به ۴۰۰۰ کمون به نام تمامی شهرهای بزرگ و کوچک (حتی پاریس ) و دهکده ها و روستاهای کشور وجود دارند که امور محلی را سامان می بخشند .

علیرغم تصریح ماده ۸۷ قانون اساسی جمهوری چهارم فرانسه به آزادی امور دیارتمانها و کمونها از طریق شوراهای انتخابی مردم ، پرفه ها به دلیل قدرت و اختیارات خود ، حیطة اقتدار شوراهای محلی را محدود ساخته اند . شورای انتخابی دیارتمان که " شورای عمومی " نام دارد و

اعضای آن برای مدت شش سال ( هر سه سال یکبار نیمی از اعضاء ) مستقیماً از طرف مردم در کانتونها انتخاب می‌شوند از قدرت و اختیار زیادی برخوردار نیست و فقط به دخالت در امور دیپارتمان مجاز است و حق تصمیمگیری در مورد احاله امور به دیپارتمانها به عهده شورای دولتی می‌باشد . به این ترتیب ملاحظه می‌شود که شوراهای محلی در فرانسه عمدتاً دارای نظر مشورتی می‌باشند و از اختیار اجرائی چندانی بهره مند نیستند . از نظر قانونی فقط تصمیماتی را که در امور محلی خود می‌گیرند دارای نفاذ قانونی است . نظارت بر کار پرفه ها ، برای آن که از حدود اختیارات خود تجاوز نکند از اساسیترین وظایف شوراهای محلی محسوب می‌شود و نظارت بر کار رئیس اجرائی شورا ( رئیس شورا در دیپارتمان و شهردار در کمون ) به ویژه در زمینه هزینه های محلی و قانونی بودن تصمیمهای آنها از دیگر وظایف شوراهای محلی در فرانسه بشمار می‌رود .

بطور کلی طبقه بندی وظایف شوراهای دیپارتمان و کانتون در نظام واحدهای محلی فرانسه را می‌توان به شرح زیر طبقه بندی کرد :

۱ - وظایف شورای دیپارتمان :

- ایجاد و اداره خدمات عمومی در دیپارتمان با موافقت شورای دولتی .

- اداره مستغلات دیپارتمان .

- مسئولیت امور مالی و بودجه دیپارتمان .

تصمیمهای متخذه در شورای دیپارتمان زمانی قانونی است که به امضاء پرفه برسد .

پرفه حق وتو دارد و می‌تواند از این طریق تصمیمهای شورا را لغو کند و در صورت وجود اعتراضی

از طرف شورا نسبت به لغو تصمیمهای شورا می‌تواند موضوع را به شورای دولتی احاله کند که نظیر

شورای دولتی قطعی خواهد بود . همچنین وزیر کشور می‌تواند به تقاضای پرفه و تصویب دولت و

امضای رئیس جمهور شورای دیارتمان را منحل سازد .

شوراهای دیارتمانهایی که در نزدیکی یکدیگر واقع شده اند ، در صورت اشتراک منافع در برخی امور می توانند با تصویب شوراهای دولتی سازمانهای مشترکی را برای انجام امور مزبور ایجاد کنند .

## ۲ - وظایف شورای کمون :

- قانونگذاری در مورد امور مربوط به کمون .

- انجام امور اجرائی توسط شهردار .

- تصویب بودجه کمون و ارسال آن برای پرفه .

تصمیمهای متخذه در شورای کمون که شورای شهر<sup>۱</sup> نامیده می شود نیز پس از تأیید

و امضاء پرفه اعتبار قانونی و اجرائی دارند . پرفه می تواند بودجه کمون را که در شورا تصویب شده افزایش یا کاهش دهد .

در شانزده مورد امضاء و تصویب پرفه در جهت به اجرا در آمدن تصمیمها

شورا ضرورت دارد و پرفه موظف است نظر خود را در باره هریک از موارد شانزده گانه ظرف

چهارده روز اعلام کند ، در غیر این صورت تصمیم شورا اعتبار قانونی خواهد یافت . انحلال

شورای کمون فقط در اختیار وزیر کشور است . همچنین در صورت بروز اختلاف بین شورا و پرفه در

موارد شانزده گانه ، نظر وزیر کشور که باید در عرض سه ماه اعلام شود لازم الاجراء می باشد .

چنانچه تصمیمهای شورای کمون مغایر قانون باشد به تشخیص و نظر پرفه و یا بنا به تقاضای هر شخص

دیگری می تواند توسط پرفه لغو شود . در صورتی که به تقاضای شاکی توجه نشود ، شخص شاکی می تواند

برای لغو تصمیمها به شورای دولتی مراجعه کند . نظر شورای دولتی قطعی و نهائی خواهد بود .

دولت مرکزی می تواند شهردار را برکنار کند ، ولی شهردار برای انجام هرکاری تابع

دستورات دولت مرکزی نبوده و ملزم به رعایت آنها نیست .

کمیته های گوناگونی که در قالب شوراهای محلی در فرانسه تشکیل می شوند جایگاه اصلی نظارت در انجام امور محلی می باشند . مهمترین کمیته در شورای دیپارتمان ، کمیته امور مالی است که کمیته دیپارتمان نامیده می شود و تقریباً به طور دائم برپاست . وظیفه این کمیته نظارت بر اجرای بودجه و امور ادارات مربوط به دیپارتمان است . قراردادها و پیمانهای محلی پیش از آن که نهائی شوند و به امضاء برسند باید به تصویب کمیته مالی برسند تا جنبه قانونی داشته باشند . به دلیل نظارت دقیقی که دولت مرکزی فرانسه بر فعالیت کارمندان محلی اعمال می کند کارمندان محلی قدرت و نفوذ چندانی ندارند . در فرانسه رئیس کارمندان محلی " دبیر شهر " <sup>۱</sup> نامیده می شود و وظیفه اصلی او هماهنگی کارهای محلی است .

منابع درآمدی واحدهای محلی در فرانسه محدود و مشتمل بر مالیات ، درآمد موسسات انتفاعی شهرداری ؛ ( برق - گاز ، آب و ... ) و کمکهای مالی دولت است . مالیاتهایی که در واحدهای محلی اخذ می شود ناچیز است و منابع مالیاتی قابل ملاحظه ای چون مالیات بر مستغلات در اختیار واحدهای محلی نیست .

از نظر اخذ مالیاتهای محلی بین دولت مرکزی و واحدهای محلی نوعی مرز بندی وجود دارد . اخذ برخی از مالیاتها برعهده دولت مرکزی است . دولت پس از جمع آوری و برداشت حق اندکی ، وجوه گردآوری شده را به واحد محلی می پردازد . طبق قانون ، برخی دیگر از مالیاتها توسط واحد محلی اخذ می شوند و از انواع اینگونه مالیاتها می توان " سانتیسم افزوده " و مالیات بر اشیاء تجملی ، داشتن حیوانات اهلی ، داشتن خدمتکار و ... را نام برد . بطور کلی روابط مالی بین حکومت مرکزی و واحدهای محلی در فرانسه بسیار پیچیده و مبهم

است .  
ب - شیوه انگلیسی

این شیوه واحد محلی ، بعد از شیوه فرانسوی بهترین رواج را در گستره جهانی دارا می باشد . پیشینه نظام تصمیمگیری محلی در انگلستان ریشه در قرون گذشته و عصر آنگلوساکسونها و زمانهای پیش از حمله نورمنها ( ۱۰۶۶ میلادی ) دارد . پیروزی نورمنهابیر سرزمین انگلستان در واقع نقطه عطفی در تاریخ این کشور محسوب می شود . این نورمنهای فاتح بودند که با تلاش در ایجاد یک حکومت مرکزی مقتدر از نفوذ اشراف و اعیان محلی کاستند و از آن پس کشمکش شدیدی بین قدرت متمرکز شاه و حکومتهای اشراف محلی بروز کرد .

تاریخ تکوین نظام تصمیمگیری محلی در انگلستان با تاریخ تشکیل نخستین بارو<sup>۱</sup> که بسیار قدیمتر از دولت مرکزی در انگلستان ایجاد شده است ، پیوند مستمر دارد . یکی از ویژه گیهای تاریخی باروها اداره آنها به وسیله بنگاههای شهرداری و طبق نظامنامه شرکتها بود ، که از این طریق شخصیت حقوقی بدست آورده و در برابر قوه قضائیه از استقلال نسبی بهره مند می شدند . اصلاحات دموکراتیک قرن نوزدهم که موجب تصویب قانون مربوط به بنگاههای شهرداری در سال ۱۸۳۳ شد شخصیت حقوقی را به هیئت انتخاباتی ( الکتورها ) که اینا<sup>۲</sup> نامیده می شدند و همچنین به شهردار و معاون شهرداری و سایرین تعمیم بخشید . از آن پس هیئت حاکمه نیز به صورت شورای منتخب فعالیت کرده و اعضای آن به مدت سه سال انتخاب می شدند .

در اواخر قرن چهاردهم محاکم صلح<sup>۳</sup> در رده ای بالاتر از کلانترها قرار داشتند و

---

۱ - Barough بارو در قرون نهم و دهم میلادی به قتلای اطلاق می شد که شاهزادگان و اشراف آنرا با استحکاماتی برپا می ساختند و زاد مردان را از هجوم دیگران حفظ می کرد . این دژها بعدها به صورت نهادهای شهری کوچکی درآمدند که می توانستند نماینده انتخابی خود را به پارلمان بفرستند . مورد شا بعد ر حال حاضر معاون واحد شهرداری در آمریکا می باشد .

کلانترها نیز به عنوان کارگزاران کل شاه در نواحی خارج از محدوده شهری وظایف مربوط به امور شهرستان ( کاوتی )<sup>۱</sup> را برعهده گرفتند و بر کار مامورین اجرائی در مناطق شهری و روستائی نظارت می کردند . حفظ و امنیت کاوتیها که محل استقرار اشراف و متنفذین محلی بشمار می رفت از وظایف کلانتران منصوب شاه محسوب می شد . عملانظامی متمرکز از اداره امور پدید آمده بود . محاکم صلح که قضات آن به وسیله مردم ایالات برگزیده می شدند وظایف امنیتی و مجازات مجرمین را برعهده داشتند ، در واقع نقشی متعادل کننده ایفای کردند . در سال ۱۸۸۸ شیوه اداره امور محلی از طریق محاکم صلح منسوخ شد و شوراهای منتخب کاوتی با اختیارات وسیع و با قدرت نظارتی بر نواحی شهری و روستائی ( دیستریکت ) جای آنها را گرفتند .

نظام نوین تصمیم گیری محلی در انگلستان از قسمتهای زیر تشکیل شده

است :

۱- باروهای شهرستان<sup>۲</sup> : این باروها در سال

۱۸۸۷ بنیانگذاری ، و به عنوان واحدهای متمایز و مستقل

از سایر واحدهای محلی تمامی اختیارات باروها و کاوتی ها به آنها واگذار

شد .

۲- واحدهای اداری کاوتی : این واحدها در سال ۱۸۸۸

ایجاد شده ، و با زیر پوشش گرفتن نواحی شهری

شهرستان عهده دار ارائه خدماتی از قبیل بهداشت و درمان ، کمکهای عمومی

پلیس ، راهها و آموزش عمومی شدند .



- باروهای شهرداری : این باروها در سالهای ۱۸۳۵ و ۱۸۸۲ تاسیس شدند . این

واحدها به استثنای گروهی از آنها که به وسیله شورای شهرستان اداره می شوند

از هیئت های آزاد تشکیل شده اند .

- نواحی شهری <sup>۲</sup> : این نواحی در سال ۱۸۷۲ ایجاد

شدند . این واحدها نیز به استثنای شماری

از آنها که توسط شورای شهرستان اداره می شوند ، دارای هیاتهای آزاد

می باشند .

- نواحی روستائی <sup>۳</sup> : نواحی روستائی در سال ۱۸۷۲ تشکیل و

عهده دار وظایف محدودی شدند . این

واحدها از مسئولیتهای مربوط به امور آموزش پلیس و حتی راهداری نیز مبرا

هستند .

- شوراهای بخش <sup>۴</sup> : این شوراهای که در سال ۱۸۹۴ برپا شدند ،

بر اساس کلیسا و کشیش ایجاد شدند و در حال حاضر عهده دار وظیفه ای نمی باشند .

نظام تصمیمگیری محلی به شیوه انگلیسی از ویژه گیهای گوناگون برخوردار است

که آگاهی از آنها در شناخت بیشتر این شیوه از واحدهای محلی حائز اهمیت است . از ویژه گیهای

این نظام ، مصونیت از کنترل و دخالت سایر مقامات ، اعم از محلی و مرکزی است . این

مصونیت که به استثنای پاره ای از موارد شمول عام دارد تا آنجا پیش رفته است که در حد فاصل

واحدهای محلی و وزارتخانه های سطح ملی ( مرکزی ) و پارلمان هیچگونه قدرتی اظهار وجود

---

1- Court Leet

2 - Urban District

3- Rural District

4- Rural Parishes

نمی‌کند . نهادهای تصمیمگیری محلی در انگلیس عمدتاً چند منظوره اند و گفته "هرمن فاینر"<sup>۱</sup> جامعیت داشته و به ایفای یک وظیفه واحد اختصاص ندارند . با اینهمه ویژگی بارز نظام تصمیمگیری محلی انگلیسی آن است که با انگیزه وحدت ملی ، یکپارچگی کشور و افزایش کنترل دولت تعدیل می‌شوند . در این شیوه تصمیمگیری محلی، شورای منتخب که اعضاء آن، بدون دریافت حقوق و مستمری انجام وظیفه می‌کنند ، بالاترین مرجع اقتدار است و بخش اعظم امور محلی به وسیله کمیته‌ها انجام می‌گیرد . در همه کمیته‌های شوراهای محلی انگلیس اصل انتخاب آزاد همکار<sup>۲</sup> رواج دارد و این آزادی یکی از ویژگیهای این گونه کمیته‌ها در نظام تصمیمگیری محلی شیوه انگلیسی بشمار می‌رود . اصل گزینش همکار به مفهوم انتخاب آزادانه همیار ، همتا و همکار در تمامی کمیته‌های شورا هم از طریق تمهیدات بی قید و بند و هم بطریق پیش‌بینی‌های الزامی انجام می‌پذیرد ، و در عمل امکان راهیابی به کمیته‌ها ، برای افرادی که به دلایل متفاوت راهی به شوراها ندارند ، اما به سبب سوابق تحصیلی ، تجربه و یا هر ویژگی دیگری مشارکت آنان در تصمیمگیریها ضروری است ، فراهم می‌آید . اصل مزبور بر این واقعیت تکیه دارد که انتخابات آزاد لزوماً تأمین کننده مشارکت همه عناصر متشکله جامعه نیست و تمامی شایستگیها و قابلیت‌های اجتماع را به منصه ظهور نمی‌رساند . در واحد محلی انگلیس اعضاء شوراهای منتخب به صورت نیمه وقت و یا پاره وقت و بدون دریافت حقوق فعالیت دارند و چون نمی‌توانند مسئولیتها را به کارگزاران رده بالاتر واگذار کنند و یا اجازه دهند که کارگزاران حکومت مرکزی عهده دار وظایف آنان شوند ، لذا مشارکت همیاران را بشکل وسیعی به خدمت می‌گیرند و جایگاه

---

1- Herman Feiner

2- Free Election Of Partner.

مهم این مشارکت آزادانه در نظام شورائی واحدهای محلی انگلیس از تائید و تقدیر همگان برخوردار است . در درون شوراهای محلی تشکیل کمیته های ویژه ای از قبیل —————  
کمیته های تخصصی ارزیابی مالیاتی ، مراقبت ، مساعدت و غیره که با کفایت تمام انجام وظیفه می کنند ، تنها از طریق توسل به خدمات همیاران آزاد که برگزیده اعضای شوراهای محلی می باشند امکان پذیر می شود . این اشتراک مساعی آزادانه وجه تمایز نظام شورائی در واحدهای محلی شیوه انگلیسی از سایر شیوه های تصمیمگیری محلی است .

عدم مرکزیت در نظام تصمیمگیری محلی انگلیسی وجه بالنده تری نسبت به شیوه فرانسوی دارد . با وجود این ، مراجع و مجامع مرکزی به تدریج در مدیریت امور محلی قـدـرت فزاینده ای کسب می کنند . کنترل های اداری و اجرائی اعمال شده از سوی وزارتخانه های متعدد ، به ویژه وزارت بهداشت حاکی از افزایش کنترل حکومت مرکزی بر واحدهای تصمیمگیری محلی است . بازرسی نیز یکی از کارآمدترین ابزارهای کنترل حکومت مرکزی بر کارواحدهای محلی بشمار می رود و در کلیت نظام تصمیمگیری محلی انگلیسی از جایگاه و اهمیت بالائی برخوردار است . براین مبنا بسیاری از نمایندگیهای سطح ملی ( مرکزی ) که بارده های پائین ارتباط دارند . به عنوان بازرسان دولت محسوب می شوند .

در انگلستان اختیارات واحدهای محلی به موجب قوانین ملی تعیین شده است ، و واحدهای محلی در اجرای وظائف خود ملزم به رعایت این قوانین می باشند . با آنکه با وضع قانون ( در سطح ملی ) نمی توان واحدهای محلی را از میان برداشت ، روند تحولات در دهه های اخیر آینده امید بخشی را برای واحدهای محلی به عنوان یک ساز و کار موثر و سهیم و شریک در مسئولیتهای حکومتی ترسیم نمی کند . اگر واحدهای محلی انگلستان در آینده ————— شکل

نمایندگیهای دولت مرکزی در سطوح محلی درآیند در آن صورت شیوه واحد محلی انگلیسی بسیار شبیه به شیوه واحد محلی فرانسه خواهد بود که برپایه اصل عدم تمرکز سازمان یافته است . در انگلیس حکومت مرکزی از طریق وزارتخانه ها بر سازمانهای محلی کنترل و نظارت دارد ، و وزراء در مورد فعالیت و برنامه های خود در قبال پارلمان مسئولیت دارند . واحدهای محلی علاوه بر انجام برخی امور مانند بهداشت عمومی ، آموزش و پرورش و رفاه عمومی که به موجب قانون بر عهده دارند ، برخی از پروژه های ملی را نیز به نمایندگی دولت مرکزی اجراء می کنند . از دیگر ویژگیهای نظام تصمیمگیری محلی در انگلیس برخی اعمال نظرهای فراتر از قانون در امور محلی است . مثلاً می توانند سطح برنامه های محلی تعیین شده توسط مقامات مرکزی را بالا ببرند . با وجود این ، تقسیم کار بین دولت و واحدهای محلی بر پایه قوانین و مقررات صورت می گیرد . دولت برای اجرای صحیح قوانین و مقررات در تمامی مناطق کشور معیار هائی وضع می کند که بر پایه آنها جزئیات مربوط به مشارکت واحدهای محلی در اجرای یک پروژه خاص تعیین می شود . از آنجا که رعایت معیارهای وضع شده از جانب دولت مرکزی الزامی است ، حکومت مرکزی با گماردن ماموران و بازرسان خود در سطوح واحدهای محلی نظارت لازم را اعمال می کند . بدیهی است اقدامات نظارت مرکزی ، واحدهای محلی را از مسئولیت خود مبری نمی کند و مسئولان محلی ناگزیرند سهم مشارکت خود را از نظر کمکهای مالی ، نیروی کار و غیره براساس آنچه که دولت مرکزی تعیین کرده است تاءمین نمایند .

#### ج - شیوه شوروی

- پیش از انقلاب ۱۹۱۷ سرزمین روسیه به استانهائی تقسیم شده بود که در راس هریک از آنها یک استاندار قرار داشت و اختیارات وی توسط وزارتخانه های مرکزی بشدت محدود می شد .

استانها نیز بنوبه خود به نواحی ( دیستریکت ) تقسیم می شدند و هر ناحیه تحت نظر یک رئیس پلیس و معاونان او قرار داشت . در داخل هریک از بخشها کانتونهای وجود داشت که هریک شماری از روستاها را شامل می شد. هر کانتون مجامعی داشت که اعضاء آنها به وسیله کمونهای روستائی انتخاب می شدند . مشابهت این نظام مدیریت محلی با نظام فرانسوی حاکی از تقلید حکومت تزاری از شیوه فرانسوی واحد محلی به عنوان شیوه رایج در اروپای قرن نوزدهم است .

در سال ۱۸۷۰ دولت روسیه قانون شهرداریهای دولت پروس آلمان را اقتباس و به اجرا درآورد . طبق این قانون هر شهروندی که مودی شناخته می شد می توانست با پرداخت مبلغی ضمن کسب حق رای ، مشاغلی را نیز در هیئت رئیسه شهرداری عهده دار شود . ولی این امتیاز اعضاء هیئت رئیسه شهرداری را از قدرت چندانی برخوردار نمی ساخت زیرا امور محلی بشدت تحت کنترل مرکز قرار داشت .

از دوران قدیم در روسیه " میر " <sup>۱</sup> به عنوان ساده ترین واحد اجتماعی روستائی نقش قابل توجهی در اداره امور روستائی و محلی ایفاء می کرد و میرو روستا مجمعی از خانواده های روستائی بود که یک نفر را به عنوان سرکرده ( کدخدا ) از بین خود برمیگزیدند . سطوح تصمیمگیری محلی بالاتر از " میر " بشدت توسط مراجع مرکزی کنترل می شد . میر به عنوان جزء غیر قابل تجزیه روستائیان روسی از آزادی بیشتری برخوردار بود . به گفته " کارل بوردرز " <sup>۲</sup>

در بررسی شیوه زندگی روسی و نهادهای حکومتی دولت تزار آگاهی بر پدیده غیر معمول و فوق تصور آزادترین کمون روستائی در بطن خود کامه ترین دولت مرکزی شگفت آور است . در غیاب مالکیت و دیوانسالاری مرکزی ، اجاره ها و مالیاتهایی که بر واحد " میر " وضع می شد

در داخل واحد بین کمونها تقسیم می‌شد. واحدهای "میر" تمام امور محلی مربوط به وظایف دولت را باتمام جزئیات آن، بدون نظارت دولت انجام می‌دادند.

انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ دگرگونیهای وسیعی در نظام تصمیمگیری محلی پدید آورد. نظام قدیم به نظام شوروی، که مفهوم شورا را به ذهن متبادر می‌کند مبدل شد. اینگونه شورها که خاستگاه اصلی آنها انقلاب ۱۹۰۵ بود، بلافاصله پس از اکتبر ۱۹۱۷ به عنوان هسته آغازین انقلاب مبنای کار دولت انقلابی قرار گرفتند.

نظام کنونی حکومت مرکزی شوروی از سطوح متعدد اداری تشکیل شده است که هر سطح آن تحت نظر اتحادیه کل از قبیل اتحادیه جمهوری، جمهوری خودگردان و... در جرگه واحدهای محلی قرار می‌گیرد. بالاترین سطح از شماری واحدهای اداری که بلافاصله زیر لای حکومتهای جمهوریها قرار دارند تشکیل شده است. گرایش، اوبلاستس و اوکروگس<sup>۱</sup> و شهرهای بزرگتر از آن جمله اند، دومین سطح "رایون" های روستائی، شهرهای متوسط و رایونهای شهری<sup>۲</sup> را در برمی‌گیرد. سطح سوم شامل سوویتهای روستائی، سوویتهای اسکانی و سوویتهای شهرهای کوچک است.

نظام تصمیمگیری محلی شوروی بر اصل "تمرکز دموکراتیک"، تعبیری برخاسته از سازمان و تشکیلات حزب کمونیست شوروی، استوار است. این گرایش آزادانه به تمرکز انتخابات در تمام ارگانهای حزبی از پائین ترین تا بالاترین رده، ارائه گزارش توسط هر ارگان حزبی به ارگان بالاتر، و همچنین رعایت انضباط شدید حزبی مبتنی بر تبعیت کامل اقلیت از اکثریت و برتری تصمیمات رده های بالاتر حزبی نسبت به سطوح پائین تر را در سراسر نظام مدیریتی شوروی

---

1-Krais Oblasts Okrags

2-Rural "Raions" Towns City "Raions"

تاکید و توصیه می‌کند . در داخل دولت ، همه ارگانها به مثابه زنجیر بهم پیوسته اقتدار دولت محسوب می‌شوند . واحدهای محلی به عنوان نمایندگیهای قانونگذاری ، به معنای اخص آن ، عمل نمی‌کنند بلکه بصورت واحدهایی هدایت شده از مرکز فعالیت دارند . ارگانهای بالادست واحدهای پائین دست را هدایت کرده و کمیته های اجرایی سوویتهای پائین تر نه تنها در برابر سوویتهای سطوح خود بلکه در برابر کمیته های اجرایی یک رده بالاتر نیز مسئول شناخته می‌شوند . سوویتهای محلی می‌توانند یک سرپرست ( رئیس ) ، یک معاون رئیس و اعضاء کمیته ها را انتخاب کنند . در داخل هر کمیته اجرایی یک پرزیدیوم وجود دارد که بعنوان مجری هیئت اجرایی دائمی عمل می‌کنند . پرزیدیوم که از کارکنان و مامورین تمام وقت شهرداری ، ناحیه و منطقه تشکیل شده موظف است بر کار دپارتمانهای عادی سوویتهای نظارت کند . اعضاء سوویتهای محلی حقوق دریافت نمی‌کنند ، حقوق آنها از محل مشاغل مورد تصدی دائمی آنها پرداخت می‌شود .

از سال ۱۹۴۰ به بعد تاکید فزاینده ای بر مشارکت شهروندان کشور در فرایند عملی کارسازمانها و واحدهای دولتی به عمل آمده است . اتکاء بر کمیته ها و کمیسیونهای دائمی و گسترش حیطه عمل مراجع محلی به ویژه در جهت تمرکز زدائی در نظارت بر صنایع و کشاورزی کاملاً به چشم می‌خورد .

هدف کلی تمام ارگانهای مرکزی و واحدهای محلی در شوروی توسعه اقتصادی و اجتماعی تمامی جامعه شوروی در قالب برنامه ریزی سوسیالیستی است . این هدف گستره فعالیت تصمیمگیری محلی را در نظام شوروی از آنچه که در فرانسه و یا انگلستان و ایالات متحده آمریکا معمول است فراتر می‌برد .

سیمای بارز نظام مدیریت محلی در شوروی را هدایت و رهبری حزبی در تمام سطوح

دولتی ترسیم می‌کند . این وجه مشخصه در شیوه رایج انتخاباتی چشمگیرتر است . اچ . ن . بریلز  
فورد<sup>۱</sup> می‌گوید چیزی که در جای دیگر هرج و مرج و بی‌نظمی خوانده می‌شود در شوروی به معنای  
تمایل به اتفاق نظر تلقی می‌گردد . درحالیکه مردم سایر کشورهای جهان درانتخاب دولتمردان  
خود از استقلال رای برخوردارند در شوروی مردم برانتخاب دولتمردان صحنه می‌گذارند .

مدت عضویت در شورا دو سال و افراد برپایه محل اشتغال ( نه محل سکونت ) خود  
می‌توانند در این شوراها عضو شوند . رای گیری مخفی است . تعداد آرای لازم برای انتخاب شدن  
براساس اکثریت ساده است و مشروط به اقامت در محل رای گیری نیست . نحوه برگزاری انتخابات  
بسیار منظم و رسمی است . برای هر پست نمایندگی تنها یک کاندیدا معرفی می‌شود . تعیین اسامی  
نامزد در گردهمایی افراد شاغل در حرف گوناگون و گروههای متشکل از دهقانان انجام می‌گیرد  
ولی در مرحله معرفی نام کاندیداها دبیران حزب نقش اساسی دارند و نامزدی نمایندگان در  
نشست های حزبی به تصویب می‌رسد .

تعیین میزان محدودیتی که کنترل حزب کمونیست برای واحدهای محلی ایجاد می‌کند  
دشوار است ، زیرا این کنترلها علاوه بر القاء مقاصد حزب به مثابه ابزاری برای ایجاد انگیزه  
و تحرک نیز به کار می‌رود . کنترل حزب در این نظام تصمیمگیری محلی ضمن کاهش اشتیاق  
شهروندانی که باید برای وضع سیاست محلی در انتظار اقدام رهبری حزب بمانند ، برخی افراد  
غیر فعال را که می‌خواهند با تکیه بر مسند قدرت برای خود امتیاز و تشخیصی کسب کنند نیز به  
عرصه پرشور فعالیت‌های اجتماعی می‌کشانند . کوتاه سخن آن که ویژگی‌هایی مانند کنترل حزب  
کمونیست تحت لوای سانترالیسم دموکراتیک ، انتخابات مبنی بر تک کاندیدائی و صدور فرامین  
و دستورات لازم الاجرا از طریق سلسله مراتب و قلمرو وسیع اقتدار دولت به شوراهای محلی ،



نظام تصمیمگیری محلی شوروی را از دیگر اشکال واحدهای محلی متمایز می‌سازد .

#### د - شیوه سنتی

اصطلاح " واحد مجلس سنتی " تا آنجا که به این بررسی مربوط می‌شود ، به معنای قرار گرفتن یک دولت در مدار طبیعی تحول و تکوین خود می‌باشد . اما باید توجه داشت که امروزه در تمامی نقاط جهان ، یافتن یک نظام دولتی فارغ از نفوذ و تاثیر فرهنگ غربی دشوار و پیچیده به نظر می‌رسد . از آن رو ، در این بررسی " شیوه سنتی تصمیمگیری محلی " به مفهوم هر گونه شیوه ی غیر غربی است که به نحوی در فرایند تصمیمگیری محلی در هر نقطه جهان وجود دارد . به بیان دیگر ، شیوه کلی همه نهادهای دولتی و فعالیتهای اجرائی دولتها یا غربی و یا سنتی است و میان این دو طبقه بندی دیگری یافت نمی‌شود .

با ذکر این مقدمه می‌توان گفت که نفوذ غرب در دنیای شرق و یا به بیان روشنتر نفوذ دول استعمارگر در سرزمینهای مستعمره معمولاً در سطوح ملی و کشوری ظاهر شده و در لایه های زیرین جامعه کمتر ریشه دوانده است . استعمار در سیر تحول و دگرگونی خود یا نخواست و یا نتوانسته است نهادهای محلی و عادات رایج در سرزمینهای مستعمره را کاملاً تحت سیطره درآورده تغییر شکل دهد و همکاری و سازگاری با مشکلات محلی و ناحیه ای را برتعارض و تقابل با آنها ترجیح داده است . در این فرایند سلطه و اقتدار جوئی برخی از نهادهای حکومتی یا دست نخورده باقی مانده و یا با اخذ برخی از ویژگیهای حکومت غربی به شکل آمیزه ای از نهادهای تصمیمگیری محلی سنتی و سایر شیوه ها تداوم یافته است .

نظام تصمیمگیری سنتی در بسیاری از نقاط جهان بیشتر به گونه ی شورائی مرکب از افراد کهنسال ، " ریش سفیدان " و یا نوعی سرکردگی محلی مانند کدخدا و غیره عمل می‌کند .

در این نظام ، ساختار قدرت به اقتدار خانواده ، عشیره ، قبیله ، نخبگان مذهبی و یا اقتصادی محدود می شود و عمدتاً درجائی تجربه می شود که ساختار مورد نظر روستائی باشد . نقش دولت در چنین شیوه ای از تصمیمگیری محلی با مرحله توسعه یافتگی افراد جامعه هماهنگ است . به گفته کروپاتکین<sup>۱</sup> جامعه روستائی یکی از جوامع آزاد بشری است که آزادی ، برابری و روح همکاری متقابل بر آن حاکم است . این شیوه با همه سادگی که در صورتبندی آن وجود دارد در ژرفای خود از ارزشهای بسیاری برخوردار است . این ارزشها در طول زمان تکامل یافته و برای غیر بومیان و بیگانگان بگونه ای اسرار آمیز جلوه می کنند . برخی از جوامع روستائی در واقع پیاره ای بازمانده از نظامات بزرگتری می باشند که در گذر زمان از آنها جدا و یا دگرگون شده اند . قدمت این گونه جوامع به مراتب از تاریخ غرب بیشتر است . کروپاتکین با کاوش در بسیاری از مطالعات مردم شناسانه قرن نوزدهم نهادهای تصمیمگیری سنتی را در فرهنگ ابتدائی اسلاو<sup>۲</sup> و همچنین در سرزمین کنونی اسلاو ، در انگلستان عصر ساکسونها و نورمانها<sup>۳</sup> که بخشی از آنها تا قرن نوزدهم به حیات خود ادامه می داده اند ، در لایه زیرین سازمانهای اجتماعی اسکاتلند ، ایرلند و ویلز مشاهده کرده است .

پیش از ورود غربیها به سرزمینهای افغانستان ، مغولستان ، جاوه ، اندونزی ، سودان و آفریقای مرکزی ، جوامع روستائی و نهادهای سنتی و مدیریت جامعه در این مناطق وجود داشته است . کروپاتکین در پایان نتیجه گیری می کند که " حتی یک نمونه هم از نژاد یا ملتی یافت نمی شود که دوران جوامع روستائی را پشت سر گذاشته باشد . اما " ج . ل . گوم مردم شناس

1- Keropatkin      2- Early Slaventon Cult

3- Saxon And Norman

انگلیسی براین باور بود که جامعه روستائی دستاورد نژادهای اولیه بشری است و به نژادهای اخیر  
تعلق ندارد . نهادهای پیشرفته تمدن امروزی به خلقت ارتباط ندارند ، بلکه برای بقای انسان  
ضرور بوده و میراث نژادهای اخیر بشری هستند . این مردم شناس اضافه می کند که جامعه  
روستائی جامعه ای بدوی است و نه تاریخی ، بنابر این ، موجودیت این گونه جوامع ناشی از فطرت  
اولیه بشر است و نمی تواند حاصل تفکر سیاسی طبقه حاکم یا الزامات سوداگرانه طبقات تجارت  
پیشه قلمداد شود .

اسوالد اسپنگلر<sup>۱</sup> مفهوم شهرک را از مفهوم روستا متمایز می داند . بزعم او شهرک  
معرف فرهنگ تاریخی و خاصی است ، در حالی که روستا پدیده ای فارغ از تاریخ به شمار می رود .  
به نظر او ، آنچه یک شهرک را از روستا متمایز می کند ، اندازه و وسعت آن نیست بلکه وجود  
احساسی متعالی و انسانی وابسته به زمین است که با انسان وابسته به شهر تفاوت دارد .

به کوتاه سخن ، شیوه های سنتی تصمیم گیری محلی معمولاً در جوامع روستائی وجود  
دارد و در تمام نقاط جهان نیز کم یا بیش مشابه یکدیگرند ، شیوه های سنتی نشانه های فرهنگ  
خاصی را در بر ندارند و ساختار سیاسی نهادهای این شیوه درعین سادگی زیاد ، از ارزشهای  
جامعه شناسی پیچیده ای آکنده اند و گرایش به آزادی و آزاد منشی در ذات اینگونه نهادها  
نهفته است .

#### بخش دوم - مبانی تمرکز و عدم تمرکز در اداره امور کشور

ویژگیهای اداری و مالی ، چگونگی تهیه و تنظیم لایحه بودجه ، تخصیص اعتبار ،  
نظارت مالی و تهیه و تنظیم برنامه های عمرانی در سطح ملی ( مرکزی ) و سطوح محلی

---

1- Oswald Spengler : the Decline of West

( واحدهای محلی ) بازگو کننده میزان تمرکز یا عدم تمرکز در نظامهای گوناگون حکومتی جهان است . در واقع مناسبات ارگانیک بین حکومت مرکزی و واحدهای محلی تعیین کننده چگونگی ارتباط سطح تصمیمگیری مرکزی در زمینه های پیش گفته با سطوح محلی می باشد . بنابر این ، برای پرهیز از هر گونه برداشت انتزاعی در مورد پیوندهای مالی ، بودجه ای و برنامه های مرکزیت تصمیمگیری و مجامع و مراجع غیر متمرکز نخست ارتباطات سازمان یافته بین سطوح تصمیمگیری ( مرکزی و محلی ) در چارچوب مباحثی چون جایگاه واحدهای محلی در سطح ملی ، چگونگی واگذاری اختیار تصمیمگیری به واحدهای محلی ، چگونگی نظارت بر واحدهای محلی به وسیله حکومت مرکزی مورد بررسی قرار خواهد گرفت .

#### الف - جایگاه واحدهای محلی در سطح ملی

جایگاه واحدهای محلی در سطوح ملی به تقریب در هیچ یک از نهادهای حکومتی جهان چندان مشخص و معین نیست .

به طور کلی جایگاه نظام تصمیمگیری محلی بر اساس قانون اساسی و یا بر پایه قوانین و مقررات موضوعه و یا عرف تعیین نمی شود ، بلکه شرایط زمان و مکان است که در تعیین حد و مرز واحدهای محلی و موقعیت آنها در کل نظام اداری و اجرایی هر کشور دخالت دارد . چارچوب کلی هر نظام حکومتی را می توان با تکیه بر مستندات قانونی و مصوبات دولتی که وجوه مشخص نظام را ترسیم می کند دریافت . ولی نه اسناد قانونی و حقوقی و نه قالبهای کلی نظامهای حکومتی ، هیچ کدام الزاما ماهیت و چگونگی واحدهای محلی و جایگاه آنها را در بطن نظام بازگو نمی کنند ، این امر تنها از طریق بررسی عملکرد نهادهای اجتماعی شکل گرفته در درون واحدهای محلی و توجه به واقعیتهای عینی و عملی امکان پذیر است .

در ادبیات سیاسی، گاهی واژه "خودگردانی" به چشم می‌خورد، اما به جرات می‌توان گفت که در هیچ نقطه‌ای از جهان موردی از واحد محلی خود گردان به معنای واقعی آن وجود ندارد<sup>۱</sup>. در بسیاری از نقاط جهان واژه خود گردانی به معنای مشارکت دادن هر چه بیشتر مردم در امور از طریق پیش بینیهایی منظور در قوانین اساسی یا جهان بینیهایی سیاسی و حزبی به کار گرفته شده است و دولتها سعی می‌کنند با استناد به آن شیوه کشورداری خود را مقبول تر جلوه دهند.

برخلاف پیروان مکتب لیبرالیسم که نقش دولتهای غربی در انقلابهای انگلستان، آمریکا و فرانسه را موجه می‌پندارند و تلاش دارند مشارکتهای مردمی و تمرکز زدائی رادست آورد فرهنگ سیاسی غرب جلوه دهند، باید اذعان کرد که نفوذ شیوه های کشور داری غربی به سایر نقاط جهان نه تنها بسط و توسعه نظامات خود مختار و خود گردان را به ارمغان نیاورده، بلکه راه و رسم مشارکتهای سنتی روستائی موجود را نیز برانداخته و تعادل و توازن موجود در نظام مدیریتی بومی را از میان برداشته است. با نفوذ فرهنگ غرب در بیشتر کشورهایی که به جهان سوم شهرت دارند، اشکال گوناگونی از شیوه های کشورداری غربی در این کشورها رواج یافته و با گذشت زمان جایگزین نظامهای بومی آنها شده است.

به موازات اشاعه فرهنگ غرب، عوارض ناشی از جنگهای جهانی، مبارزات اجتماعی برخاسته از غرب، رواج نوآوریها و شیوه های اقتصادی غربی و نهادهای غربی نیز جهان شمول شد. رواج این گرایشات در اداره امور کشوری، تمرکز زدائی و پذیرش اشکالی از تصمیمگیری

۱ - واژه خود گردان در فرهنگ سیاسی و کشورداری به معنای خود مختار است. بنابراین به کارگیری آن برای واحدهای کشوری (محلی) در داخل یک حکومت یکپارچه مستقل نمی‌تواند محلی از اعراب داشته باشد. حتی در ممالک فدراتیو - پاره ای از نهادها اعم از محلی یا مرکزی در حد مسائل بیشتر تاکتیکی و نه استراتژیک می‌توانند راساً اتخاذ تصمیم کنند. بنابراین باید توجه داشت که واژه خود گردان شعاری تخریبی است.

محلی را ضرور ساخت . از بطن تغییر و تحولات مترتب بر نظامهای تصمیمگیری محلی ، به تدریج سه نوع واحد محلی به شرحی که پیش از این عنوان شد با عناوین شیوه های فرانسوی ، انگلیسی و شوروی پدید آمد .

ذکر این نکته لازم است که شیوه فرانسوی واحدهای محلی بر سازمان یکپارچه توأم با سلسله مراتب ایالتی ( استانی ) ، ناحیه ای ، ناحیه ای کوچک و در چارچوب مقررات اجرائی صادره از بالا به پائین تکیه دارد . در این شیوه شوراهای نمایندگیهای محلی از اختیارات و امتیازات محدود برخوردارند . در حالیکه شیوه انگلیسی با آزمونهای دوران استعماری ، شوراهای منتخب محلی را به عنوان نهادهای مقتدر و محدود کننده قدرت مرکزی پذیرا شد . در این شیوه سلسله مراتب اداری به عنوان عنصری مشورتی تلقی می شود . واحدهای محلی به شیوه ی شوروی نیز با وجود برخوردار بودن از قدرت زیاد تحت نظارت و کنترل شدید و اکید حزب و دولت مرکزی قرار دارند ، شیوه سنتی تصمیمگیری محلی ، هم به صورت اولیه و هم در شکل رایج امروزی آن به عنوان یک نظام تصمیمگیری شبه روستائی عمل می کند و گروههای برگزیده و نخبه ، در تماس دائم با زمامداران کشور ، اختیارات امور محلی را در دست دارند .

مشارکت مردمی در کشورها به صورت تفکیک قدرت بین واحدهای مرکزی و محلی

و واگذاری برخی از اختیارات مرکز به واحدهای محلی و یا به نظارت مرکز بر واحدهای تصمیمگیری محلی وجود دارد .

ب - واگذاری اختیار تصمیمگیری به واحدهای محلی

واگذاری تصمیمگیری و اجرا به واحدهای محلی عموماً به سه صورت زیر انجام

می پذیرد :

۱ - اعمال تدابیر و پیش بینیهای قانون اساسی .

۲ - وضع قوانین ویژه و یا تدوین اساسنامه های ملی .

۳ - صدور دستورات ، فرامین ، احکام ، منشورها و یا ابلاغهای دولتی .

واگذاری تصمیمگیری به واحدهای محلی به هر نحو اعمال شود ، یا جنبه عام

دارد یا خاص . در برخی موارد تصمیمگیری به واحدهای محلی واگذار می شود و در مواردی دیگر

اعمال تصمیمگیری از سوی واحدهای محلی مستلزم کمکهای دولت مرکزی است . دولت مرکزی

در واگذاری اختیاراتی به واحدهای محلی در پاره ای موارد ملزم و در برخی مواقع مختار

است .

۱ - واگذاری اختیار از طریق اعمال تدابیر پیش بینی شده در قانون اساسی : بسیاری از

کشورهای جهان که پس از انقلابهای آمریکا و فرانسه پایه عرصه وجود

نهادنده برای تعیین اساس حکومت خود ملزم به تدوین قوانین اساسی بودند . در غالب

این گونه قوانین ، به ویژه قوانین اساسی کشورهای تازه به استقلال رسیده ، اصول و مبانی مشارکت

واحدهای محلی در اداره امور کشور مد نظر قرار گرفته است . به عنوان مثال ، قانون اساسی مصوب

سال ۱۹۴۶ برزیل ( ایالات متحده برزیل ) خود گردانی حوزه های شهرداری را از طریق انتخاب

پرفه ( والی ) آلدومن ( نایب شهردار ) و واگذاری اختیار کامل در اجرای وظایف مربوط به ناحیه

مورد تصدی ، اخذ مالیات ناحیه ، هزینه کردن درآمدهای بدست آمده از ناحیه و سازماندهی

خدمات عمومی محلی را تضمین می کند . برپایه قانون اساسی این کشور ، پرفه های مراکز سیاسی

و اداری و شهرهای مهم حکومت فدرال می توانند به وسیله استانداران ( فرمانداران ) ایالتی

منتصوب شوند . در عین حال ، دولت فدرال براساس قانون اساسی برزیل مجاز است در صورت لزوم

برای مشارکت دادن هرچه بیشتر مردم در امور ایالات مداخله کند . براساس این قانون مقرر است ۲۰ درصد از درآمد شهرداریها ، از محل اخذ مالیاتهای محلی به امور آموزش و پرورش اختصاص یابد . برپایه قانون اساسی برزیل مقامات ایالتی مجازند تشکیلات مالی محلی را مورد بازرسی و نظارت قرار دهند .

قانون اساسی مصوب سال ۱۹۴۶ جمهوری اکوادور گونه ای مشارکت مردمی نسبی را برای استانهای این کشور تضمین کرده است ، و شهرداریها را به عنوان نهادهائی خودگردان و مستقل از سایر واحدهای دولتی شناخته است . این شهرداریها مجازند راسا مالیات وضع کنند و از دارائیهای شهری مالیات اخذ کنند .

قانون اساسی سال ۱۹۲۶ کشور عربستان تشکیل شوراهائی را در مکه ، مدینه و جده که اعضای آنها به وسیله پادشاه منصوب می شوند مجاز دانسته و به این شوراها حق داده است در امور مربوط به شهرداریها و نیز تصویب مقررات لازم در ارتباط با نظم و ترتیب و بهبود اداره امور کشور دخالت داشته باشند .

قانون اساسی ژاپن که در سال ۱۹۴۷ به تصویب رسیده ، اصل خودگردانی برای واحدهای اداری و اجرائی محلی را به رسمیت شناخته و انتخاب کارکنان محلی را هم از طریق انتخابات محلی مجاز شمرده است . واحدهای محلی ژاپنی مجازند که امور محلی را راسا مورد رسیدگی قرار دهند . تنفیذ قوانینی که در مورد واحدهای محلی توسط قون مقتنه به تصویب می رسد . منوط به کسب آرای عمومی و جلب موافقت همان محل است .

در هند مسئولیت اداره جوامع محلی به موجب قانون اساسی آن کشور که در سال ۱۹۵۰ به تصویب رسید به ایالات واگذار ، و راهنمائی مقامات محلی برای تشکیل پانچایاتها<sup>۱</sup> و



اعطای اختیارات لازم به آنها پیش بینی شده است .

۲ - واگذاری اختیار از طریق وضع قوانین : اصل و جزئیات مربوط به واگذاری قدرت به واحدهای محلی در چارچوب قوانین ملی و کشوری انجام می پذیرد . اعطای حق نمایندگی به واحدهای محلی که بیشتر با تصویب قانون انجام می شود ، در بعضی موارد تمامی تقسیمات کشوری و در مواردی فقط یکی از سطوح محلی را در برمی گیرد .

بطور کلی شیوه مورد عمل در یک کشور واحد بر مبنای اعطای اختیار وسیع به همه واحدهای کشور استوار است که اجازه می دهد وزارت کشور و یا سایر ارگانهای دولتی ذیربط با توجه به شرایط مدیریت کشور مقررات تفصیلی آنها را ساس تهیه و تدوین کنند . در برخی موارد اداره شهرها تحت قوانین مجزای شهرداری صورت می گیرد ، و واحد روستائی در قالب سلسله مراتب سازمانی ایالت ( استان ) ، شهرستان ، ناحیه و نواحی کوچک اداره می شوند . برپایه قوانین موضوعه ، غالباً پائین ترین سطح واحد محلی ، جمعیت شهری و روستائی را توأم شامل می شود . و حیطه اقتدار اینگونه واحدهای محلی براساس قوانین و مقررات به عوامل جمعیتی ، نیازمندیها و منابع محلی ارتباط پیدا می کند <sup>۱</sup> . در بسیاری از کشورهای در حال توسعه امور مربوط به آموزش و حفظ امنیت شهرها صرفاً از وظائف سطح ملی محسوب می شود و در برخی موارد سطوح محلی می توانند تاحدودی وظایف واحد مرکزی را تکمیل کنند . پاره ای از وظایف نیز همواره فقط در سطح ملی اجرا می شود . تأمین آب سالم ، تاسیس شبکه های فاضلاب و نظایر آنها از اینگونه وظایف می باشند .

۳ - تفویض اختیار از طریق صدور دستورات و قوانین : گونه دیگری از واگذاری اختیار تصمیمگیری و اجرای واحدهای محلی ، اعطای

۱ - این مورد در شهرداریهای کشورهای آمریکای لاتین مصداق بیشتری دارد .

اختیار مستقیم از جانب هریک از ارگانهای ملی ( مرکزی ) به واحدهای محلی از طریق صدور فرمان ، دستور و غیره است . براساس این شیوه نهادهای استانی به وسیله نمایندگان استانی ، شوراهای استانی و مقامات استانی اداره می شوند شوراهای استانی عملاً چند منظوره اند و از اختیارات وسیعی که از سوی وزیر کشور به آنها تفویض می شود ، بهره مند می شوند . هرچند این اختیارات با اختیارات شوراهای محلی موازی می باشند ، لکن در صورتی که شوراهای محلی نتوانند وظایف محوله را انجام دهند ، شوراهای استانی با کسب موافقت شوراهای محلی اجرای آن وظایف را عهده دار می شوند .

ایجاد شوراهای محلی معمولاً برپایه ضرورت اداری و اجرائی و خود کفائی مالی صورت می گیرد و اصولاً عوامل جمعیتی و منطقه ای در آنها نقشی ندارند . وزارت امور محلی ( در برخی از کشورها تحت عنوان وزارت داخله یا وزارت کشور فعالیت می کند ) می تواند به ترتیب زیر به ایجاد نهادهای محلی بپردازد :

— بازرس واحد محلی که بدون برخورداری از بودجه مستقل عهده دار انجام وظایف

اداری و اجرائی محلی است .

— بازرس واحد محلی که با برخورداری از بودجه مستقل اختیار انتصاب شورای

مشورتی محلی را نیز دارا می باشد .

— بازرس واحد محلی پس از کسب موافقت وزارت واحدهای محلی ( وزارت کشور )

اختیارات خود را به شورای محلی تفویض می کند اما حق بلااثر کردن ( وتو )

تصمیمهای شورای محلی را برای خود محفوظ نگاه می دارد .

— شورای محلی که با برخورداری از اختیارات کاملی که به وسیله شورای وزیران

تضمین خواهد شد ، ایجاد می گردد ولی اختیار و حق انتصاب ریاست شورا برای وزارتخانه مرکزی ( وزارت کشور ) محفوظ می ماند .

— شورای محلی که دارای اختیارات کامل بوده و می تواند راسا ریاست شورا را انتخاب کند .

مراحل مزبور وجود مشخصه یک نظام حکومتی تکوینی درجهت تشکیل و ایجاد تدریجی نهادهای محلی برخوردار از قدرت اداری ، اجرائی و تصمیمگیری محلی است . در هر صورت ، هر نظام کشور داری که مشارکت هر چه بیشتر واحدهای محلی در مدیریت منطقه ای و ناحیه ای را اساس برنامه های خود قرار دهد ، باید این نکته را دریابد که کامیابی در تمرکز زدائی در امور محلی زمانی حاصل می شود که منطقه یا ناحیه مورد نظر کار آئی ، شایستگی و کفایت لازم برای اداره امور محلی را داشته باشد . امروزه شیوه تکوینی ( گام به گام ) در پیشبرد عدم تمرکز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه کم یا بیش رواج دارد . کشور سودان یکی از نمونه های بارز پیشبرد سیاست عدم تمرکز به شیوه سه مرحله ای است که هدف کاستن از تراکم امور در مرکز ، تحرک بخشیدن به واحدهای محلی و پذیرش درجه ای از خود گردانی نهادهای محلی را دنبال می کند .

۴ — کنترل واحدهای محلی از سوی مرکز : ————— کنترل کامل واحدهای محلی و خود گردانی کاملاً نهادهای محلی طیف گسترده ای وجود دارد ، ولی در این طیف وسیع مشکل افراط و تفریط دیده نمی شود زیرا تقریباً تمامی کشورهای جهان در راستای روابط و مناسبات موجود بین سطح ملی و سطوح محلی آمیزه ای از نظارت مرکزی و آزادی محلی را برگزیده اند .

در کشورهای جهان سوم دستگاههای اداری و اجرایی مرکزی نه تنها پرواحد محلی نظارت دارند ، بلکه به موازات آن به یاری واحدهای محلی نیز می‌شتابند . بدین ترتیب، منافع متقابلی برای سطوح مرکزی و محلی تصمیمگیری تأمین می‌شود .

در یکی از بررسی های سازمان ملل متحد نقش حکومت مرکزی در یک کشور در حال توسعه و تلاش برای تسریع توسعه اجتماعی - اقتصادی چنین بیان شده است :

- تهیه و تنظیم برنامه های لازم برای تخصیص منابع براساس مقتضیات جغرافیائی و استعداد منطقه ای .

- تهیه و تدارک چارچوب حقوقی و وجوه لازم برای اجرای برنامه های جامع عمرانی .

- اتخاذ تدابیر لازم برای تأمین رهبری ، ایجاد تحرک ، سیاستگذاری و وضع استانداردهای فنی برای خدمات در سطح ملی .

- ایجاد تشکیلات اداری لازم و آموزش نیروی انسانی لازم .

- ایجاد تسهیلات لازم برای انجام تحقیقات ضروری و هدایت برنامه های پژوهشی .

- نظارت بر واحدهای محلی و حمایت از عدم تمرکز .

- ارائه افکار ، عقاید و رهنمودهای نوین به مردم .

- به اجراء درآوردن معیارهای کلی و همه جانبه و ، خارج از حد امکانات و اختیارات واحدهای محلی .

بدیهی است در یک کشور در حال توسعه ، بسیاری از مسئولیتهای فوق بایستی در آغاز

کار به صورت متمرکز به مرحله اجراء درآیند و به موازات توسعه و تکوین آن به تدریج به سطوح

پائین تر تشکیلات و تقسیمات کشوری تعمیم داده شود . البته خطر تمرکز گرایی بیش از حد نیز

وجود دارد . زیرا ماهیت امر به گونه ای است که به محض آن که وزارتخانه و یا دستگاه اجرایی مرکزی برای انجام وظایف مقرر اقدام کند ، رعایت عدم مرکزیت و یا عدم تمرکز خود به خود دشوار خواهد شد . نمونه هایی هم از اجرای ناموفق برنامه های عدم تمرکز وجود دارد که حاکی از عدم کارآئی و بی کفایتی واحدهای محلی است . بنابر این خط مشیی درست همواره از جستجو در قوانین و مقررات بدست نمی آید بلکه واقعیتها و زمینه های عملی و کاربردی اند که می توانند راهبردهای صحیح را نشان دهند .

در بیشتر کشورهای جهان ، اعم از حکومت های فدرال و حکومت های واحد ، یک وزارتخانه یا دستگاه اجرایی مرکزی در راس مناسبات ملی و محلی قرار دارد . محور این مناسبات معمولاً وزارت امور داخلی ( وزارت کشور ) یا وزارت واحدهای محلی است . وظایف چنین دستگاهی را می توان بشرح زیر جمع بندی کرد :

- تهیه پیش نویس قوانین و مقررات مربوط به واحدهای محلی و چگونگی اداره آنها .
- ارائه توصیه های لازم براساس قوانین موجود به منظور ایجاد تغییر حدود مرزها و ادغام یا انحلال واحدهای اداری و اجرایی محلی در صورت لزوم .
- هماهنگی منافع و فعالیت هایی که به واحدهای محلی و چگونگی اداره امور محلی مربوط می شود .

- فعالیت در زمینه مبادله اطلاعات در خصوص واحدهای محلی .
- تاءمین مشاوره های فنی و اداری برای واحدهای محلی براساس درخواست آنها .
- تهیه پیش نویس دستور العملها و شیوه های اداری قابل اجرا .
- انجام پژوهش در باره مسائل ، تنگناها و نارسائیهای واحدهای محلی .

- کمک به بهبود و ارتقاء سطح کیفیت آموزشهای حین خدمت کارکنان و کارمندان

واحدهای محلی .

- بررسی و تصویب تصمیمهای متخذه در شوراهای محلی با استناد به موازین قانونی.

- بررسی و تصویب شکل و محتوای بودجه واحدهای محلی .

- هماهنگی فعالیتهای مربوط به برنامه ریزی اجرائی واحدهای محلی یا برنامه ریزی

سطح ملی .

- بازرسی تشکیلات اداری واحدهای محلی .

علاوه بر وزارتخانه محور ( وزارت کشور ) دستگاههای مرکزی دیگری نیز در اداره

واحدهای محلی دخالت دارند که در رأس آنها وزارت دارائی ، ذیحسابهای مرکزی و یـ

دستگاههای مشابه قرار دارند و رسیدگی به امور مالی واحدهای محلی ، به ویژه حسابرسی

سالانه دفاتر مالی آنها را برعهده دارند . این نوع نظارتهای مالی ، گاهی تصویب بودجه سالانه،

تهیه و تنظیم گزارشهای مالی ، بازرسی دفاتر مالی و حسابها ، تصویب اعتبارات ، هزینه ها و

وامها ، تهیه و پیشنهاد لوایح و نرخهای مالیاتی ، تخصیص کمکهای بلاعوض و سایر کمکهای مالی

و حتی ارزیابی و جمع آوری مالیات برای واحدهای محلی را در برمی گیرند .

سازمان ملل متحد دریکی از بررسیهای خود چنین عنوان می کند که شش نوع دستگاه

مرکزی که عهده دار وظایف خاص می باشند می توانند یک کشور را به سوی عدم تمرکز منطقه

رهنمون شوند :

- اداره تشکیلات مرکزی و روشهای اجرائی .

- اداره کارگزینی مرکزی .

- اداره بودجه ریزی مرکزی .

- دستگاه برنامه ریزی مرکزی .

- سازمان توسعه جوامع محلی .

- مرکز فرماندهی و تدارکات مربوط به تأمین کادر اداری و اجرائی واحدهای محلی .

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه وزارتخانه ها و دستگاههای خدماتی و فنی در سطح ملی با ادارات محلی در ارتباط می باشند . اینگونه دستگاهها با اعزام و استقرار کادر اجرائی در استانها و شهرداریها اقدام به اجرای وظایف مقرر می کنند .

ظاهراً شیوه های مربوط به نظارت مرکز بر واحدهای محلی بایستی در همه کشورهای در حال توسعه مشابه باشد ، ولی تنوع فرهنگی ، شرایط مختلف تاریخی و تفاوتهایی که در محتوای ارزشهای بومی و ملی هر کشور وجود دارد مستلزم اعمال شیوه هایی متنوع از نظارت و کنترل می باشد . به طور کلی مناسبات موجود بین نظام تصمیمگیری مرکزی و نظامهای رده میانی ( استانی ) و محلی و ضوابط حاکم بر این مناسبات را می توان چنین جمع بندی کرد که وظایفی مانند آموزش ، شهربانی ، بهداشت ، رفاه اجتماعی و امور مربوط به بزرگراهها در همه کشورهای جهان سوم در اختیار و اقتدار سازمانهای اجرائی مرکزی است . وظایف اداری و اجرائی محلی در بسیاری موارد مستقیماً توسط وزارتخانه ها و دستگاههای اجرائی مرکزی تعیین و از طریق نمایندگان مقيم در مراکز ایالتی و استانی به مرحله اجراء درمی آیند . در سایر موارد ، اینگونه وظایف از طریق واحدهای ایالتی و استانی و سایر واحدهای حکومت مرکزی که مقام مسئول آنها در برابر دستگاه اجرائی مربوط مسئولیت دارد به موقع اجراء گذارده می شود . درگونه ای دیگر از

نظامهای سیاسی - اجتماعی، واحدهای محلی متکی به شوراهای محلی و یا ماموران اجرائی منتصب محل در اداره بعضی از امور و تاءمین برخی از خدمات محلی و ایجاد و نگهداری تاسیسات و تسهیلات خدماتی عمومی خاص صاحب اختیارند اما این گونه واحدهای محلی بدون برخورداری از کمکهای فنی ، اداری ، اجرائی و مالی مرکزی قادر به انجام وظائفی که برعهده آنها واگذار شده است نمی باشند .

#### بخش سوم - مالیه در واحدهای محلی

مالیه یا به عبارت دیگر مدیریت امور مالی در کلیه کشورهای جهان ، هم در سطح ملی و هم در سطح محلی ، عموماً سه نوع فعالیت اساسی به شرح زیر را در بر می گیرد .

۱ - تهیه و تنظیم سند بودجه سالانه که مبین درآمدها و هزینه های دولت در یک

سال مالی است . این سند در سطح ملی ، حسب سازمان اداری و تشکیلاتی

کشورها توسط وزارت دارائی ، دفتر مرکزی بودجه ، سازمان یا کمیسیون برنامه

و بودجه و ارگانهای مشابه تهیه و به تصویب مراجع قانونگذاری می رسد . سند

بودجه سالانه در سطوح محلی توسط اداره دارائی محل و یا سازمانها و کمیته های

مشابه ، کمیته های شوراهای محلی روسای دستگاههای اجرائی محلی و یا توسط

هیاتی مرکب از همه و یا برخی از نهادهای مزبور تهیه می شود و تنفیذ یا قابل

اجرا بودن آن مستلزم تصویب توسط مقامات مسئول در این سطح است .

۲ - نظام حسابداری که در واقع منعکس کننده دقیق عملیات مالی دولت مشتمل بر

وصول درآمدها ، پرداخت هزینه ها ، تغییرات مربوط به تخصیص اعتبارات ،

عقد قرار دادهای مربوط به دیون ، نگهداری وجوه ، عملیات مربوط به حسابهای



بانکی ، نگهداری انبارها ، پرداخت حقوق و دستمزد و سایر موارد مشابه است. در واحدهای محلی بزرگ، امور مالی معمولاً توسط پرسنل خبره اداره می‌شود و در واحدهای محلی کوچک و واحدهای روستائی ، که عملیات مالی پیچیده‌ای ندارند کارکنان ذیصلاح مالی اداره آنها برعهده دارند . در هر صورت ، نظام حسابداری مورد عمل ، چه در سطح ملی و چه در سطوح محلی ، باید بر اصل متحد الشکل بودن روشها در سراسر کشور استوار باشد تا اعمال بازرسی مالییه مرکزی بر مالییه های محلی و انجام حسابرسیهای سالانه امکان پذیر گردد .

۳ - نظام محلی اداره امور مربوط به مالیات بر اموال و دارائیها که در بسیاری از کشورهای جهان ، وزارتخانه های دارائی ( سطح ملی ) یا واحدهای وابسته به آنها را سا ارزیابی و اخذ مالیاتهای محلی را انجام می‌دهند . بدیهی است ارزیابی و وصول مالیاتها توسط واحدهای محلی فرصت بهتری را برای افزایش حجم مالیاتهای وصولی فراهم می‌آورد . تجارب جهانی نشان داده است که تفکیک مالیاتهای سطح مرکزی از مالیاتهای سطوح محلی، نظام مالی کشور را کارآتر می‌سازد ، در حالیکه تداخل دو سطح و فقدان تمایز بین مالیاتهای ملی و محلی کارآئی نظام مالی کشورها را کاهش می‌دهد .

به عقیده یکی از صاحب نظران " ناکامی واحدهای محلی در دستیابی به ثبات مالی محکمتر و بیشتر در اداره مسئولیتهای امور شهری ، ناشی از محدودیتهای تحمیل شده بر قدرت مالیاتی می‌باشد . این محدودیتها انکای مالی واحدهای محلی را به اعتبارات تخصیصی از مرکز افزایش داده و از استقلال آنها می‌کاهد .

الف - چگونگی اداره امور مالی کشورهای در حال توسعه

مطالعه و بررسی عوامل زیر می تواند ما را در شناخت چگونگی اداره امور مالی کشورهای در حال توسعه یاری دهد .

- ویژگیهای بارز مالیه محلی

- نظارت ملی بر مالیه محلی

- منابع و روش برآورد درآمدهای محلی

- کارآئی و روشهای مالیات گیری

۱ - ویژگیهای بارز مالیه محلی . ویژگیهای مالیه محلی در کشورهای در حال توسعه عبارتند از :

- دریافت نهائی عمومی خزانه داریهای محلی عمدتاً ناچیز است ، لذا پاسخگوی مصارف محلی نمی باشد .

- قسمت عمده درآمدهای محلی به صورت کمکهای بلاعوض ، سوبسید ، و قرضه ملی در اختیار واحدهای محلی قرار می گیرد .

- فقدان تشکیلات مستقل وصول درآمد و اخذ مالیات در واحدهای محلی ( در بسیاری

از کشورهای در حال توسعه ، مالیاتهای محلی عملاً توسط نمایندگان کشورهای امور مالی ملی جمع آوری می شود ) .

- مالیه محلی در زمینه های بودجه ریزی ، حسابرسی ، مصرف ( هزینه ها ) ، تخصیص

کمکهای بلاعوض خریدها، وضع و وصول مالیات و نظایر آنها تحت نظارت مالیه مرکزی کشور قرار دارد .

۲ - نظارت ملی بر مالیات محلی : در بیشتر کشورهای جهان مالیه محلی تحت نظارت مالیه مرکزی است و تصمیمگیری معمولاً در مرکز صورت میگیرد . این بازبینی و نظارت ویژه کشورهای جدید التاسیس نیست بلکه در کشورهای قدیمی نیز به همین منوال است . بدیهی است نظارت مالیه مرکزی کشور بر امور مالی محلی به معنا و مفهوم تسلط مرکزی و نظارت بر واحدهای محلی به صورت عام است . این وضعیتی است که در سراسر جهان به چشم میخورد. این نوع از نظارت هم براساس موازین قانونی و دستور العملها و مقررات مرکزی اعمال می شود و هم در زمینه اعطای کمکها و سوبسیدها ، به عنوان ابزار اعمال قدرت نظام تصمیمگیری مرکزی بر نظامات مالیه محلی به کار می رود . از آنجا که واحدهای محلی در هر شرایطی به کمکهای ملی نیاز دارند در عمل سرازیر شدن این گونه کمکها موجب کاهش بهره برداری از ظرفیتهای قابلیت های مالی محلی می شود و در نتیجه مناسب درآمدهای داخلی واحدهای محلی را تدریجاً تحلیل می برد .

بهر حال در اجرای سیاست عدم تمرکز عملیات مالی مشخص زیر اجرای سیاستهای ملی را برای تحقق صحت حساب دخل و خرج امکان پذیر می سازد .

- تخصیص اعتبار به واحدهای اداره امور محلی براساس برنامه های ملی توسعه .

- تنظیم روشها و عملیات مالی به منظور تضمین صحت دخل و خرج .

- تفویض اختیار وضع و وصول مالیات و کسب سایر درآمدها بمقامات محلی به نحو

متحدالشکل و تداوم اینگونه اختیارات .

— تخصیص کمکهای اعطائی و یکپارچه ساختن اینگونه کمکها با بودجه های سالانه محلی

توأم با نظارت مرکز .

— تاءمین اعتبار مالی پروژه هایی که حوزه عمل آنها از یک واحد محلی فراتر می رود .

نظارت های مالی مرکز عمدتاً توسط وزارتخانه ها و یا ادارات وزارت کشاورزی ( وزارت

واحد های محلی ) اعمال می شود ، ولی ارگانهای دیگری از قبیل وزارت دارائی و خزانه داری کل

نیز در این امر دخالت دارند . اینگونه نهادها ممکن است عملیات مالی محلی را حسابرسی کنند

و حتی در فرایند تصویب اقلام هزینه و بودجه نیز مشارکت کنند . نهادهای مزبور می توانند در

ایفای وظائف قانونی علاوه بر وصول مالیات های محلی ، سوبسید نیز در اختیار واحد های محلی قرار

دهند و مسئولیت هر نوع عملیات مالی را عهده دار شوند . در برخی موارد وزارتخانه هایی که

فعالیت هایی از قبیل آموزش ، بهداشت و امور عمومی را انجام می دهند می توانند اعتبار برخی از

پروژه های محلی یا خدمات عمومی را از طریق ایالت ( استان ) و نواحی و یا از طریق شهرداریها و

نهادهای روستائی تاءمین کنند .

یکی از موانع اصلی یکپارچگی مالی در سطح محلی ، حضور اجتناب ناپذیر

و فعال عاملین و ارگانهای است که به وسیله مدیریت ملی در قلمرو محلی ایجاد می شوند .

نمایندگیها و یا کمیسیونهای نیمه خود مختار در زمینه تاءمین خدمات عمومی مانند آب ، برق ،

گاز ، ترابری و تعاونیهای کشاورزی در مناطق روستائی از آن جمله اند . در بسیاری از کشورهای در

حال توسعه تعداد اینگونه موسسات به میزانی است که وحدت عمل و یکپارچگی مالی واحد محلی را

بنحوی جدی خدشه دار ساخته و منابع مالی آنها را نیز تباه می کند .

۳ — منابع و روش برآورد درآمدهای محلی : منابع درآمدهای محلی در

کشورهای کمتر توسعه یافته را می توان به گروههای زیر تقسیم کرد :

- وضع درصد اضافی ( مالیاتی ) برای واحدهای محلی - این گونه مالیاتها عمدتاً بر گمرکات ، اموال و منافع شرکتها ، زمینهای مزروعی ، بهره پول تنزیلی ، فروش و بازده تجاری و فعالیتهایی که بخش عمده ای از درآمدهای ملی را تشکیل می دهد و در عین حال می توان آن را از طریق اخذ مالیات محلی کسب کرد ، وضع می گردند . مالیات " درصد اضافی " معمولاً بسیار اندک است و در صورتی که توسط شهرداریها یا ایالات برقرار شود ، مستلزم تصویب در سطح ملی است . چنانچه حکومت مرکزی به وجوه حاصل حاصله نیاز داشته باشد ، می تواند از قرار دادن آن وجوه در اختیار واحدهای محلی خودداری کند . در برخی موارد برای ارزیابی و وصول اینگونه مالیاتها کارمزد اخذ می شود که با کسر آن از کل وصولی ، سهم " برداشت " واحد محلی از مالیات مزبور کاهش می یابد .

- وضع مالیاتهای محلی بر زمین ، ساختمان و اراضی مزروعی اینگونه مالیاتها بخش مهمی از منابع درآمد محلی را در اغلب کشورهای کمتر توسعه یافته رقم می زنند . در بیشتر کشورهای در حال توسعه اخذ مالیات املاک و مستغلات بر مبنای ارزش اجاره بها آسانتر از وصول مالیات براساس ارزش بازار است . مالیات بر اراضی مزروعی غالباً براساس درصدی از بهره وری ( تولید ) سالانه است و در برخی نقاط جهان این درصد هنوز به صورت جنسی پرداخت می شود .

- مالیات شخصی ( مالیات بر اشخاص ) که بر افراد شاغل و بر طبقاتی از افراد حسب

حرفه یا برپایه معیارهای دیگر ، وضع می شود . اینگونه مالیاتها صرفا شامل کسانی می شود که مالیات بردرآمد ، یا مالیات بر اجاره نمی پردازند . هدف از وضع این مالیاتها مشارکت دادن هرچه بیشتر مردم در تاءمین سهمی از هزینه خدمات عرضه شده در محل است .

- عوارض و مالیاتهای مربوط به صدور جواز: اینگونه مالیاتها عموما رایجترین نوع مالیات است و بر تمامی فعالیتهای اقتصادی - بازرگانی ، مانند رستورانها ، هتلها ، کشتارگاهها ، واحدهای فروش ، اماکن تفریحی و وسائل ترابری ، به ویژه اتومبیلها ، وضع می شود . تعدادی از این نوع مالیاتها صرفا به منظور کنترل و برقراری استاندارد حفاظت محیط زیست وضع می شوند .

- کسب دواهد از محل مصارف و خدمات عمومی: در بسیاری از کشورهای جهان عرضه و تاءمین خدمات عمومی مانند آب ، برق ، گاز ، ترابری ، با این فرض که درآمدهای حاصل از آنها هزینه های سرمایه گذاری و مخارج عملیاتی مربوط را جبران خواهد کرد ، به اجراء در می آیند .

- کمکهای بلاعوض مرکز: این گونه کمکها در حال حاضر مهمترین منابع درآمد واحدهای محلی در کشورهای کمتر توسعه یافته را تشکیل می دهند . کمکهای حکومت مرکزی به واحدهای محلی دلائل متعدد دارد . نخست آنکه مدیریت مرکزی دولت به عنوان جذب کننده منابع درآمدی کشور ملزم است از محل درآمدها به واحدهای محلی کمک کند . دوم آنکه مدیریت مرکزی دولت برای ایفای مسئولیت و وظایف خدماتی اضافی ای که به واحدهای محلی واگذار می کند درآمد محلی

بیشتر پیش بینی و تاءمین نمی‌کند، لذا ملزم است هزینه های مربوط به انجام وظایف و مسئولیتهای تفویضی را پرداخت کند. سوم اینکه مدیریت مرکزی بر آن است تا در تاءمین خدمات دولتی توازن و تعادلی بین نواحی غنی و فقیر برقرار سازد و از این رو، با تکیه بر معیارها و سنجه هایی از قبیل ثروت سرانه از وجوه ملی مبالغی را به واحدهای محلی اختصاص می‌دهد. بالاخره مدیریت مرکزی دولت معمولاً اجرای برخی خدمات و پروژه های جدید را به واحدهای محلی واگذار می‌کند تا در ازاء آنها وجوه لازم در اختیار نظام تصمیمگیری محلی گذارده شود. هنگامی که وجوه مورد نیاز در سطح ملی فراهم می‌آیند، تعیین اصول، مبانی و جدول زمان بندی آن الزامی است و به موازات آن نواحی مختلف کشور می‌توانند با انجام تغییر و تبدیلهای لازم این گونه کمکهای بلاعوض را در بودجه سالیانه خود بگنجانند.

— کسب درآمد از فعالیتهای بازرگانی محلی. در برخی از کشورها به واحدهای محلی اجازه داده شده است راساً به فعالیتهای بازرگانی و انتفاعی بپردازند. طبیعی است که درآمد حاصل از فعالیتهای سود ده واحدهای محلی می‌تواند در ردیف درآمدهای محلی قرار گیرند. این گونه فعالیتهای بازرگانی عمدتاً در کشورهای سوسیالیستی و کمونیستی رواج دارد. در یوگسلاوی شهرداریها می‌توانند مالکیت و مدیریت نهادهای اقتصادی، تجاری، فرهنگی، آموزشی و بهداشتی را عهده دار شوند. افزون بر این شهرداریهای کشور در محدوده فعالیتهای خود از اعمال قدرت نظارتی و قانونی بر بسیاری از سازمانهای

اقتصادی برخوردارند و از این رو شهرداریها در کشور یوگسلاوی بخشی از درآمدهای بودجه‌ای خود را از اقتصاد محل کسب می‌کنند.

— کمکهای داوطلبانه . در بسیاری از نواحی روستائی جهان ، بویژه در خاور نزدیک درآمدهای روستاهای آبا و دو مستعد و شهرهای کوچک از محل خودیاریهای داوطلبانه ، اعانات و هدایا حاصل می‌شود . درجائی که مردم علاقه‌ای به پرداخت مالیات از خود نشان نمی‌دهند و یا بسیاری از مردم توانائی پرداخت مالیات را ندارند، جمع‌آوری وجوه مورد نیاز برای اجرای پروژه‌های اجتماعی به صورت غیر رسمی آسانتر است . در مواردی شوراها و جوامع کوچک ارزیابی مالی خود را براساس منزلت اقتصادی سران خانواده‌ها و فعالیتهای بازرگانی منطقه استوار می‌کنند. کمکهای داوطلبانه ، به دلیل پیوندی که با ارزشهای اجتماعی حاکم بر جوامع کوچک دارند ، حرمتی همانند مالیاتهای بدون داشته و حتی در بعضی موارد ارزش آنها از مالیاتهای قانونی بیشتر است . در بسیاری از کشورها ، جوامع روستائی قانوناً مجازند از هر مرد توانمند تعدادی روز کار ( معمولاً حدود ده روز در سال ) را برای اجرای پروژه‌هایی مانند راهسازی و سایر تسهیلات عمومی طلب کنند و در برآورد اجرائی فعالیتهای منظور نمایند .

— قرضه . اعتبار مالی مورد نیاز برای اجرا و نصب دائمی تاسیسات و اجرای بسیاری از پروژه‌های خدماتی نظیر احداث مدارس ، جاده‌های مدرن ، پلها و ... توسط افراد قابل تاءمین نیست . از آنجا که درآمدهای سالانه یک واحد محلی معمولی



برای تاءمین هزینه اینگونه پروژه های ضروری کفایت نمی کند ، لذا جبران کمبودها فقط با اخذ وام میسر خواهد بود . در کشورهای درحال توسعه واحدهای محلی جهت فراهم کردن وام برای انجام پروژه ها با دشواریهای بسیار روبرو می باشند و انتشار اوراق قرضه ( به استثنای نواحی بزرگ ) به منظور تاءمین وجوه مورد نیاز ممکن نیست . اخذ وام از بانکهای بازرگانی هم به علت بالا بودن بهره توجیه اقتصادی ندارد . همچنین مقامات محلی نمی توانند در زمینه وضع برخی از مالیاتهای تخصیص قسمتی از درآمدهای جاری یا استفاده از ذخایر مالی فعالیتهای اقتصادی محلی در جهت اهداف خود ، اقداماتی انجام دهند . بنابر این در بسیاری از کشورهای درحال توسعه اقدام مدیریت مرکزی دولت در زمینه تاسیس نهادی ویژه برای تاءمین وام جهت واحدهای محلی حائز اهمیت فراوان است ، چنین اقداماتی به ویژه در مورد پروژه های مولد و درآمد زا از قبیل تاءمین آب آشامیدنی و کشاورزی ، نیروگاههای برق و تسهیلات حمل و نقل که بازپرداخت اصل و فرع وام را با نرخ بهره کم در یک دوره بلند مدت امکان پذیر می سازد ، عملی و مفید است .

۴- کارآئی و روشهای مالیات گیری : هدف از بررسی کارآئی روشهای مالیات گیری محلی سنجش و ارزیابی کارآئی تخصیص منابع به مفهوم اقتصادی آن است . البته جنبه های دیگری از کارآئی اقتصادی ، وصول مالیات محلی ، مانند هزینه های وصول ، سهولت فرار از پرداخت مالیات و غیره وجود دارند که از شمول این بررسی خارج است . مفهوم اقتصادی کارآئی تخصیص به معنای

کاربرد بهینه منابع مالی یک جامعه برای تولید کالا و خدماتی است که با ارجحیتهای مطروح برای مردم آن هماهنگی داشته باشد. چون منابع مولد در کشورهای در حال توسعه معمولاً محدود است، لذا تولید بیشتر یک کالا یا خدمت مالا به تولید کمتر کالا و یا خدمات دیگری می‌انجامد، بنابراین این در چنین جوامعی کارآئی تخصیص منابع اهمیت قابل ملاحظه می‌یابد.

دریافت بهای خدمات عرضه شده توسط واحد محلی برپایه مکانیسمهای خصوصی می‌تواند یکی از بهترین شیوه‌ها برای کارآئی تخصیص مالیاتهای محلی به شمار آید. چنانچه واحد محلی برای ارائه خدمات بهائی برابر هزینه تولید آن خدمات از مصرف کنندگان وصول کند (مانند بخش خصوصی) در آن صورت انتخاب مردم (ارجحیتهای مورد نظر آنان) تخصیص منابع را از کارآئی لازم برخوردار می‌سازد.

در این بحث عمدتاً آن دسته از خدمات مطرح است که اعتبار مورد نیاز آنها از طریق مالیاتهای محلی تأمین می‌شود. این گونه خدمات ممکن است کالاهای انتفاعی عمومی را شامل شود که عملاً در عرصه رقابت نیستند و از این رو دریافتی که در قبال خدمات مزبور به دست می‌آید از کارآئی اقتصادی لازم برخوردار نیستند. هنگامی که واحدهای محلی خدمات خود را، از محل مالیاتهای تأمین می‌کنند نوع و کیفیت خدمات ارائه شده به همه ساکنین آن ناحیه یکسان است.

در چنین سازوکاری کارآئی اقتصادی از دو راه متفاوت قابل دسترسی است. نخست با تکیه بر شاخص "اکثریت رای دهنده" اما در مکانیزم دوم مورد نظر در این بررسی، نظریه معروف تسی باست راهنمای عمل قرار می‌گیرد. برپایه این نظریه، در یک واحد محلی افرادی که طالب عرضه خدمات در سطحی متفاوت از آنچه در محل ارائه می‌شود می‌باشند، تنها در صورت تغییر

محل اقامت و نقل مکان به واحد محلی دیگر می‌توانند از خدمات مورد نظر خود برخوردار شوند . اما ، در صورتی که از ارائه خدمات در واحد محلی کارآئی اقتصادی نیز مورد نظر باشد فارغ از آنکه کدام یک از روشهای مزبور به کار گرفته شود باید خدمات مورد نیاز به قیمت گرانتری در اختیار افراد قرار گیرد و این نیز به مفهوم دریافت مالیات بیشتر در ازای عرضه خدمات بیشتر است . بنابر این ، تصمیم رای دهندگان محلی فقط زمانی از نظر اقتصادی موثر است که میزان مالیات پرداختی آنان تا حدی افزایش یابد و هزینه های بیشتر را تاءمین کند .

مقوله کارآئی تخصیص فرض انتفاعی بودن خدمات محلی را مطرح می‌سازد . اصولاً مودیان مالیاتی هنگامی خدمات انتفاعی دریافت می‌کنند که ارزش این خدمات برای خود و خانواده آنها برابر بهائی باشد که به عنوان مالیات محلی می‌پردازند . تردید نیست بسیاری از خدمات محلی در توزیع مجدد درآمد تاثیر می‌گذارند . یک واحد محلی زمانی به ارائه خدمات انتفاعی دست می‌زند که اقشار میانی جامعه محلی یا اکثریت رای دهندگان از آن خدمات بهره مند شوند . در شرایط کامل رفایتي باید انتظار داشت که بهای اینگونه خدمات با هزینه های نهائی عرضه آنها در بلند مدت برابر کند . ولی چون همواره وجوه واقعی که از محل مالیاتها جمع آوری می‌شوند کمتر از مبالغی است که میباید برپایه نرخهای مالیاتی اخذ گردند ، لذا تاءمین مالی ارائه خدمات انتفاعی از آثار توزیع مجدد درآمد برخوردار خواهد بود . اگر ارزش خدمات انتفاعی که مودی مالیاتی از آنها بهره مند است فراتر از ارزش مالیات پرداختی باشد ، در آن صورت مابه التفاوت حاصل برای وی مثبت و چنانچه ارزش انتفاعی آن از مالیات پرداختی کمتر باشد نتیجه منفی خواهد بود .

آنچه در سالهای اخیر به عنوان خدمات انتفاعی قلمداد شده است اموری از قبیل

شهربانی ، آتش نشانی ، جمع آوری زباله ، پاکسازی معابر ، تاءمین روشنائی ، کتابخانه ها ، پارکهای عمومی و ... را در برمی گیرد . خدمات مربوط به توزیع مجدد درآمد نیز امور آموزش ، مسکن ، بهداشت و سایر خدمات اجتماعی را شامل می شود که در اکثر واحدهای محلی استفاده کنندگان اینگونه خدمات اکثریت جامعه محلی هستند .

از آنجا که مودی مالیاتی همیشه از خدمات توزیع مجدد درآمد برخوردار نمی شود ، دستیابی به کارآئی اقتصادی مستلزم آن است که مالیات پرداختی او هم از نظر مقدار خدمات عرضه شده در جامعه محلی مورد اقامت وی ، و هم از حق انتخاب او برای اقامت در محل دلخواه منفک و مستقل انگاشته شود . اینگونه کارآئی اقتصادی می تواند یا از طریق انتخاب ابزار مالیاتی مناسب یا از طریق کمکهای بلاعوض ، یا با کاربرد شیوه مختلط ( آمیزه ای از هر دو طریق مزبور ) تحقق یابد .

آن دسته از مالیاتهای محلی که کارآئی اقتصادی آنها می تواند براساس این مباحث مورد ارزیابی قرار گیرد عبارتند از مالیات سرانه ، مالیات بر درآمد محلی ، مالیات بر زمین ، و مالیات بر مستغلات . ارزیابی انجام شده از کارآئی اقتصادی اینگونه مالیاتهای محلی در کشورهای پیشگام در تشویق و اجرای سیاست عدم تمرکز ، نشان دهنده کارآئی اقتصادی مالیاتهای محلی از از جهات انتفاعی و تاثیر آن در توزیع مجدد درآمد از جنبه اجتماعی - اقتصادی جوامع آن کشورها است .

ب - منابع و روش برآورد درآمدهای محلی

نخستین شرط برآورد درآمدهای محلی ، دسترسی به آمار و اطلاعات مربوط به ریـــز درآمد ها در سطح شهرستان است که برآورد میانگین مالیات بر درآمد را در محدوده شهرستان مقدور

می‌سازد . البته چنانچه ریز درآمدها در سطوح بخشهای شهرستان وجود داشته باشد — برآورد درآمدها از ضریب اطمینان بیشتری برخوردار خواهد بود . وجود آمار درآمدهای اکتسابی ساکنین هر شهرستان تحلیلگران را قادر می‌سازد ، تحلیل آثار ناشی از هزینه در سطوح شهرستان را به آسانی انجام دهند . در هر حال به دست آوردن رقم درآمدهای اکتسابی خانوار متوسط شهری ، که به هیچ وجه نمی‌تواند مبین دریافتیهای کارگران یدی باشد در این مرحله سودمند است . دومین منبع برآورد درآمدهای محلی ، استفاده از شاخص مالکیت اتومبیل سواری در کشورهای پیشرفته ( مانند بریتانیا ) است . از آنجا که بین مالکیت اتومبیل و درآمد ماهانه فرد ، با احتساب تراکم جمعیت جامعه محل اقامت و زندگی افراد ، تناسبی وجود دارد ، از این طریق نیز می‌توان میانگین درآمد را در واحدهای محلی برآورد کرد . شیوه های کاربردی برای برآورد درآمدهای محلی در کشورهای مختلف می‌تواند به تناسب ویژگیهای یک کشور متفاوت باشد .

شیوه برآورد رایج در بریتانیا مبتنی بر فرضیه واریانس در درآمد میانگین جامعه است که می‌تواند با واریانس نسبت های جمعیت در گروههای اجتماعی — اقتصادی متفاوت بیان گردد . این فرضیه زمانی دارای ارزش است که امکان محاسبه معادله مورد نظر ، که پارامترهای آن چگونگی برآورد تغییرات درآمدی در ترکیب اجتماعی — اقتصادی جوامع مختلف را معلوم می‌کنند ، فراهم شود . از آنجا که در بریتانیا اطلاعات کاملی در باره ترکیب اجتماعی — اقتصادی جمعیت حسب بخشهای شهرستان وجود دارد ، لذا برآورد میانگین درآمد واحدهای محلی براساس زیر بخشهای شهرستان امکان پذیر است .

اعتبار شیوه کاربردی انگلیسی در گروه تعیین و تشخیص گروههای اجتماعی — اقتصادی جوامع محلی است ، و این بدان معنی است که واریانس درآمدی بین گروههای اجتماعی — اقتصادی

بزرگتر از واریانس درآمدهای افراد داخل یک گروه است . برآورد مزبور بیانگر آن است که در صورت آگاهی تحلیلگر از میانگین درآمد یک گروه اجتماعی - اقتصادی خاص که فرد به آن گروه تعلق دارد در مقایسه با حالتی که هیچ گونه آگاهی از گروه اجتماعی - اقتصادی ندارد ، شانس بیشتری برای برآورد مقرون به واقعیت درآمدی وجود خواهد داشت . دلیل اصلی مبتنی ساختن شیوه برآورد کاربردی به گروههای اجتماعی - اقتصادی به نظر واضعان آن ، این است که وجهه مشخصه یاد شده بیش از وجوه دیگری مانند سن ، نژاد ، رنگ و ارزش مالیاتی فرد تحلیلگران را از واقعیت درآمدی فرد آگاه می کند .

نظر به اینکه جامعه انگلستان اصولاً یک جامعه طبقاتی است ، بنابر این شیوه برآورد درآمدهای محلی مبتنی بر گروههای اجتماعی - اقتصادی جوامع محلی می تواند در آن کشور شیوه ای گویا باشد . در برخی از کشورها سطح درآمد افراد و هزینه واحدهای محلی متناسب با یکدیگر می باشد . بررسیهای انجام شده نشان می دهد که در صورت پائین بودن هزینه واحد محلی همسانی درآمد ، هنگامی که نسبت خانوارهای کم درآمد زیاد است ، بیشتر است و در نتیجه از طریق آگاهی از اقلام هزینه سالانه یک جامعه محلی می توان به میزان درآمد میانگین افرادی برد . درست است که در کشوری مانند ایران ، از طریق بررسی هزینه های بودجه خانوار می توان به میانگین درآمدهای افراد جوامع محلی پی برد ، لیکن به علت ویژگیهای خاص ایران از نقطه نظر وسعت ، پراکندگی جغرافیائی ، تنوع قومی ، قبیله ای ، اختصاصات بومی ، اقلیمی ، فرهنگی ، اجتماعی و اقتصادی تهیه و تنظیم یک شیوه مناسب برای برآورد درآمدهای محلی با دشواریهای خاصی مواجه است .

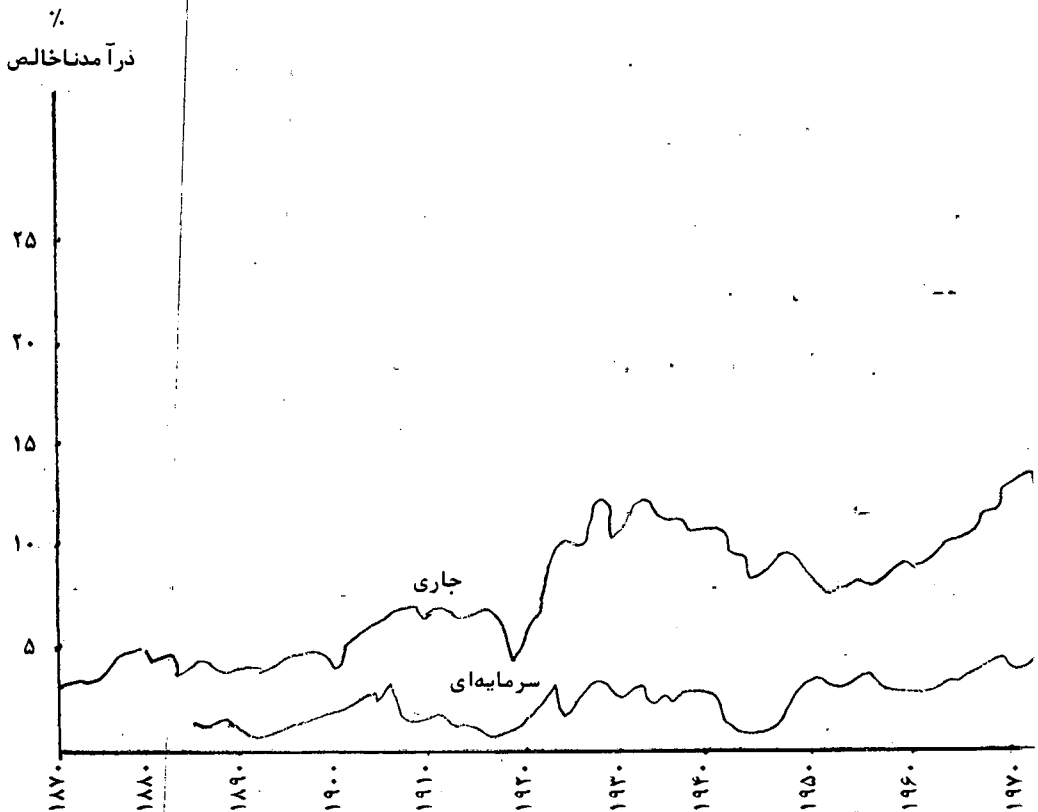
ج - برآورد رشد هزینه های محلی

رشد هزینه های محلی در نظامهای حکومتی غیر متمرکز و فدرال امری طبیعی است .  
بدین لحاظ رشد هزینه های محلی و استمرار و تداوم آن ، می تواند بیانگر درجه عدم تمرکز و  
میزان مشارکت ایالات ، مناطق و جوامع کشور در تصمیمگیری و اداره امور مربوط باشد . نظامهای  
حکومتی فدرال در جهت عدم تمرکز هرچه بیشتر و کاستن از بار حکومت مرکزی ، حرکت می کنند  
و وظایف اصلی آنها در امور مالی به تهیه و تدوین و اجرای بودجه فدرال ( شامل دفاع ملی و  
سیاست خارجی ) محدود می شود .

در بریتانیا ، که نظام حکومتی آن براساس تجمع حکومتهای محلی در قالب یک  
حکومت واحد شکل گرفته است ، رشد هزینه های محلی از سال ۱۷۹۰ به این طرف تقریباً استمرار  
و تداوم داشته است . هرچند مقایسه سری مبتنی بر اقلام پولی طی دوره های بسیار طولانی  
به علت تغییرات شدید قیمتها چندان معنی دار نیست ، با وجود این ، هزینه های محلی در این  
کشور در طول هشتاد سال یعنی بین سالهای ۱۷۹۰ و ۱۸۷۰ به میزان باور نکردنی ۷۰۰ درصد  
افزایش یافته است . هم چنین ، نرخ رشد هزینه های محلی در ربع قرن  
بعدی در حدود ۴۲ درصد و بین سالهای ۱۹۰۰ و ۱۹۷۵ در حدود ۹۰ درصد افزایش یافته ،  
در حالی که تولید ناخالص ملی طی سالهای ۱۹۰۰ تا ۱۹۷۵ فقط ۶۰ درصد اضافه شده است .

رشد واقعی هزینه سرانه محلی بسیار جالبتر است . ارقام جدول صفحه بعد بیانگر  
رشد متوسط میزان انتفاع شهروندان از خدمات محلی است ، که به علت فقدان شاخص قیمت برای  
هزینه ها و همچنین تغییر شدید قیمتها نسبت به شاخص تولید ناخالص داخلی با اختلالها و  
اشکالاتی توأم است . در هر حال ، بین سالهای ۱۸۹۰ و ۱۹۷۵ سرانه هزینه های جاری ( واقعی )  
حدود ۸۵ درصد و هزینه های سرانه سرمایه ای حدود ۲۱۰۰ درصد افزایش یافته است .

شایان توجه است که در این دوره ، متوسط نرخ هزینه های جاری محلی ، سالانه حدود ۳/۴ درصد و هزینه های سرمایه ای محلی ، سالانه حدود ۳/۹ درصد رشد داشته است در طول جنگهای جهانی اول و دوم رشد هزینه های محلی ( به ویژه هزینه های بین دو جنگ جهانی ) ، نسبت هزینه های سرمایه ای محلی به تولید ناخالص ملی حدود ۳ تا ۴ درصد در سال نوسان داشت و این نسبت تا سال ۱۹۶۵ کم یا بیش ثابت ماند . در حالیکه هزینه های محلی بین سالهای ۱۹۶۵ و ۱۹۷۵ نسبت به تولید ناخالص ملی با نرخ ثابت حدود ۵ درصد در سال افزایش یافت و نسبت هزینه های جاری در این دوره بشدت بالا رفت . نکته قابل تامل در هزینه های محلی سالهای بین ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نقش فزاینده کمکهای بلاعوض در اینگونه هزینه هاست که از طریق آن تثبیت نسبتهای هزینه های محلی به درآمد ناخالص ملی ممکن شده است .





رشد هزینه های محلی در انگلیس طی سالهای ۱۷۹۰ ، ۱۸۹۰ و — تفکیک هزینه های

جاری و سرمایه ای و از سال ۱۸۹۰ به بعد در بریتانیای کبیر

هزینه های سرانه محلی		کل	سال
سرمایه ای	جاری		
—	—	۶	۱۷۹۰
—	—	۱۱	۱۸۴۰
—	—	۱۹	۱۸۷۰
—	—	۳۴	۱۸۸۰
۴	۲۹	۳۳	۱۸۹۰
۱۴	۴۱	۵۵	۱۹۰۰
۱۷	۵۷	۷۴	۱۹۱۰
۱۶	۵۸	۷۴	۱۹۲۱
۲۴	۹۵	۱۱۹	۱۹۳۰
۳۲	۸۲	۱۱۴	۱۹۵۰
۳۶	۱۱۶	۱۵۲	۱۹۶۰
۷۲	۲۱۷	۲۸۹	۱۹۷۰
۸۴	۲۵۰	۳۳۴	۱۹۷۵

در باره رشد هزینه محلی و روند آن نظریات متفاوتی وجود دارد . این نظریات دلائلی مانند گرایش و یا عدم گرایش به تمرکز ، وقوع حوادث غیر مترقبه و جنگ ( اشرار جابجائی ) ، گرایشهای سیاسی خاص ( عوض شدن حکومتهای حزبی ) و ادوار بازرگانی را در تغییرات و رشد هزینه های محلی موثر می دانند .

مقایسه بین المللی سهم هزینه مدیریتهای مرکزی متفاوت جهان در کل هزینه ها ، و تغییرات آن بین سالهای ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۳ ، دوره ای که پس از جنگ جهانی دوم آغاز شده است ، نشان دهنده کاهش تدریجی سهم هزینه مدیریتهای مرکزی نسبت به کل هزینه جاری اغلب کشورهای جهان است . در این بررسی ، تنها کشورهای برمه ، ایرلند ، جامائیکا ، موریس ، نیجریه ، پرو ، نروژ ، سوئیس و آفریقای جنوبی روند معکوس نشان داده اند و البته این امر در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه دلائل کاملاً متفاوتی دارد .

#### ۸ د - فدرالیسم مالی

همان گونه که در مباحث پیشین یادآوری شد ، فدرالیسم مالی از کاملترین نوع مدیریت مالی در جهان امروز است . در این بخش از بررسی لازم است به عنوان نمونه ، فدرالیسم مالی رایج در ایالات متحده آمریکا مورد بازنگری کوتاه قرار گیرد . سازمان سیاسی - اقتصادی - اداری ایالات متحده آمریکا ، از سطوح فدرال ( حکومت مرکزی ) ایالت ( همتراز استان ) ، کاوتنسی ( همتراز شهرستان ) ، شهرها ، و دیستریکتها ( نواحی ) تشکیل شده است . هریک از سطوح مزبور در عرضه خدمات عمومی و وصول درآمدها دارای درجاتی معین از قدرت سیاسی - اجرایی می باشند . تفویض مسئولیتها به سطوح مختلف حکومتی با هدف کاستن از اقتدار حکومت مرکزی و بالا بردن اختیارات حکومتهای محلی انجام پذیرفته است ، و همین موضوع سبب شده که

جدول شماره ۳ - سهم حکومت های مرکزی در کل هزینه های جاری کشورهای مختلف جهان

۱۹۵۰ - ۱۵۷۸

کشور	۱۹۵۰	۱۹۶۰	۱۹۶۵	۱۹۷۰	۱۹۷۳
آرژانتین	-	۸۹/۰	۸۱/۹	۷۸/۰	۸۴/۰
استرالیا	۷۹/۹	۷۰/۸	۵۷/۹	۵۶/۶	۵۵/۶
اتریش	۷۳/۰	۶۸/۸	۶۵/۵	۶۳/۱	۳۷/۱
بلژیک	۶۶/۹	۵۵/۱	۵۱/۱	۴۹/۸	۴۹/۰
	-	۵۷/۹	۶۸/۲	۶۴/۲	۶۵/۰
	-	۹۲/۳	۸۲/۷	۸۲/۷	۸۴/۸
برزیل	-	۴۷/۶	۴۴/۳	-	-
برمه	-	-	۶۱/۹	۶۵/۰	۷۷/۵
کانادا	۵۴/۷	۵۸/۰	۵۰/۰	۴۲/۲	۴۱/۹
شیلی	-	۶۹/۴	۶۳/۵	۴۰/۶	۴۱/۹
فنلاند	۶۱/۷	۵۴/۵	۵۳/۵	۴۸/۳	۴۶/۹
فرانسه	-	۵۳/۷	۴۹/۲	۲۷/۱	۴۵/۶
آلمان فدرال	۳۲/۲	۲۴/۲	۲۶/۷	۲۲/۹	۲۰/۹
یونان	۷۷/۸	۶۱/۳	۵۵/۸	۵۹/۴	۶۶/۱
ایسلند	۶۷/۱	۶۱/۹	۵۵/۰	-	-
ایرلند	۶۶/۸	۷۴/۳	۶۵/۲	۷۷/۶	۷۶/۴
فلسطین اشغالی	-	۸۲/۷	۸۰/۲	۸۲/۰	-
ایتالیا	۵۸/۰	۴۸/۲	۴۳/۷	۴۰/۶	۳۹/۹
جامائیکا	-	۹۵/۵	۹۹/۶	۱۰۳/۰	۱۰۳/۰
ژاپن	۵۶/۰	۳۱/۷	۲۹/۵	۳۰/۲	۳۵/۴
لیبی	-	-	۹۳/۵	۹۳/۰	۹۱/۱
لوکزامبورگ	۸۶/۲	۴۷/۰	۴۴/۳	۳۹/۶	۴۰/۰
مالزی	-	-	۸۲/۱	۸۲/۱	۸۱/۳
موریتس	-	۹۲/۳	۹۵/۲	۹۰/۰	۹۷/۳
هلند	۴۸/۳	۳۵/۳	۹۵/۲	۹۰/۰	۹۷/۳
زلاتنوو	۸۷/۰	۸۵/۵	۸۲/۲	۸۲/۸	۸۱/۵
نیجریه	-	۳۶/۶	۴۲/۵	۶۳/۳	۶۲/۸
نروژ	۶۵/۸	۶۹/۵	۶۹/۳	۷۵/۶	۷۴/۰
پاکستان	-	-	-	۷۶/۵	۷۶/۱
پرو	۹۲/۶	۹۲/۶	۹۶/۲	۹۶/۰	۹۶/۳
	۷۹/۱	۷۵/۹	۷۵/۰	۷۷/۷	۷۰/۱
زیمبابوه	-	-	-	-	-
(روندهای سابق)	۹۱/۷	-	۹۰/۰	۹۱/۰	-
آفریقای جنوبی	۵۵/۹	۵۷/۱	۶۶/۱	۶۲/۶	۶۵/۴
سوئد	۵۲/۳	۴۵/۱	۴۲/۶	۳۳/۲	۳۲/۰
سوئیس	۲۸/۱	۴۲/۷	۵۱/۶	۴۶/۱	-
تایلند	-	۹۳/۵	۹۴/۵	۹۴/۵	-
بریتانیا	۷۲/۵	۶۴/۶	۵۷/۴	۵۵/۱	۵۶/۳
ایالات متحد آمریکا	۵۴/۴	۵۳/۳	۵۰/۲	۴۲/۸	۳۸/۳
ونزوئلا	-	۹۹/۹	۹۷/۴	۸۸/۵	۸۷/۳
زامبیا	۹۶/۹	۸۵/۱	۹۰/۴	۹۳/۷	۹۳/۵

خدمات عرضه شده توسط حکومت‌های محلی به شهروندان از کیفیت و تنوع بیشتری برخوردار باشد. اما، تنوع بیشتر خدمات عرضه شده معمولاً در مرحله تصمیم‌گیری با ناهماهنگی و چنددستگی یا عدم صرفه جوئی ناشی از عرضه خدمات در مقیاسهای کوچک، توأم است. یکی از مزایای نظام حکومتی فدرال آن است که شهروندان جوامع گوناگون یک کشور در استفاده از خدمات عمومی از طیف وسیعی از ارجحیتها برخوردارند. از آنجا که هم شهروندان و هم کسب و کار، که در واقع قدرت اجرائی واحدهای محلی است، هر دو متحرک هستند، لذا سیاستهای مربوط به شقوق هزینه‌ها و درآمدهای دولتی در سطوح ایالتی و محلی می‌توانند "اثرات مکانی" متعددی به وجود آورند که در عمل مانع از اتخاذ سیاستهای ضروری مربوط می‌شود. به عنوان مثال، یک حکومت محلی با این دشواری مواجه است که با سیاستگذاری مالیاتی جدید، شهروندان آن ایالت فعالیت اقتصادی مشمول مالیات (جدید) خود را به قلمرو قضائی دیگری که اینگونه مالیات در آن وجود ندارد، منتقل کنند. وجود رقابت بین قلمروهای قضائی که می‌توانند سیاستهای مربوط به هزینه و درآمد حکومت‌های محلی درون یک نظام فدرال را تحت تاثیر قرار دهند. از همین مسئله ناشی می‌شود. حکومت مرکزی در سیستم فدرال معمولاً عهده دار فعالیتهایی است که از آن طریق بتواند عرضه خدمات عمومی را، صرفنظر از محل اقامت افراد بطور یکنواخت و کارآمد برای همگان فراهم کند. اینگونه فعالیتهای اصولاً با کالاهائیکه جنبه عمومی داشته و برای هریک از افراد جامعه قابل استفاده می‌باشند، مترادف است. فعالیتهایی که در این طبقه بندی قرار می‌گیرند عبارتند از خدمات عمومی، خدمات بیمه اجتماعی، تسهیلات ترابری بین ایالتی، امور بین المللی و تعداد معینی از فعالیتهای مربوط به توزیع مجدد درآمدها. براساس قوانین موضوعه ثمرات حاصل از فعالیتهای داخل ایالات یا قلمروهای قضائی محلی که جنبه مصرف عام دارند،

مانند شهربانی، آتش نشانی، و خدمات بهداشتی محصولات هستند که عمدتاً به وسیله ساکنین قلمرو قضائی محلی مصرف می‌شوند. در شرایط مطلوب، انتظار می‌رود که میزان ثمرات حاصل از خدمات عمومی با هزینه نهائی تولید خدمات عمومی محلی برابر باشد. نتیجه چنین تمهیداتی تحقق منافع و هزینه‌های تدارک خدمات مزبور در درون همان جامعه است. در نظامهای فدرال مقیاس مطلوب یک واحد اداری - اجرائی محلی به دامنه سرریزی هزینه‌ها و منافع هزینه‌های عمومی بستگی دارد. هنگامی که منافع حاصل از هزینه‌های عمومی منطقه‌ای مورد استفاده شهروندانی که در خارج از حوزه قضائی مورد نظر سکونت دارند، قرار می‌گیرد، موضوع پیچیده و بگرنج می‌شود. چنین وضعیتی، ناشی از "سرریز" شدن منافع حاصل از خدمات عمومی عرضه شده محلی به وسیله یک قلمرو محلی، به قلمروهای همسایه است. حالت معکوس آن نیز امکان‌پذیر است و آن زمانی اتفاق می‌افتد که همه منافع حاصل از خدمات عمومی محلی به وسیله یک قلمرو اجرائی مورد استفاده قرار می‌گیرد، درحالی که بخشی از هزینه‌های آن به وسیله ساکنین جوامع همسایه تأمین شده است. در هر دو حالت باید انتظار داشت که اتخاذ تصمیم در سطح محلی به عرضه ناکافی و نامطلوب خدمات عمومی منجر شود، زیرا هزینه‌های "سرریز" یا منافع حاصل از آن معمولاً توسط ساکنان جوامع همسایه نادیده انگاشته می‌شود، حتی اگر فرایند تصمیم‌گیری سیاستهای محلی از کارآئی لازم برخوردار باشد.

در فدرالیسم مالی، گزینه‌های جمعی مربوط به سطح تولید خدمات عمومی باید توسط آن دسته از گروه‌های جمعیتی که عهده دار هزینه‌ها و تأمین منافع مصرفی است صورت گیرد. در هر حال، این اصل زمانی کارآئی دارد که فرایندهای سیاسی در سطوح گوناگون دولتی قدرت دستیابی به ثمرات کارآمد را داشته باشند. خدمات عمومی مصرفی همگانی باید توسط

حکومت مرکزی ( فدرال ) تاءمین اعتبار گردد . لازمه تحقق چنین هدفی مشارکت همــــه شهروندان در تعیین اولویتهای مربوط به سطح محصول است . از طرف دیگر آن دسته از محصولات خدمات عمومی که تنها مورد استفاده یک دسته از جمعیت قرار می گیرد باید به وسیله همه افراد همان گروه تعیین و هزینه عرضه آن خدمات نیز توسط آنان تاءمین شود. در واقع قلمرو سیاسی - اجرایی همیشه تحت تاثیر ملاحظات اقتصادی قرار نمی گیرد . این نکته در مورد تعمیم هزینه ها و منافع خدمات عمومی محلی به ناحیه ای که شیوه تصمیمگیری در آن با تصمیمگیری جمعی متباین است ، مصداق پیدا می کند و در چنین حالتی امکان دارد بین مصرف عمومی و خصوصی تخصیص نادرستی صورت گیرد . علاوه بر صرفه جوئیهای خارجی مطروح در عرضه خدمات عمومی ، ملاک کارائی اقتصادی مستلزم توجه وافر به تکنولوژی تولیدی کاربردی در عرضه خدمات عمومی است ، زیرا هزینه تولید بسیاری از خدمات عمومی دلالت بر صرفه جوئیهای ناشی از مقیاس تولید ( اقتصاد مقیاس ) دارد . عرضه برخی از خدمات محلی ممکن است بشه دلایل بالا بودن هزینه تولید برای جوامع کوچک نامطلوب باشد ، از این رو به تناسب حداقل مقیاسهای مطروح در تولید خدمات عمومی محلی ، صرفه جوئیهای ناشی از مقیاس وجود دارد . صرفه جوئیهای ناشی از اقتصاد مقیاس دلیل آن است که ثمرات بسیاری از خدمات عمومی در هــــر واحد محلی مثبت است . ممکن است جوامع خیلی کوچکتر ترجیح دهند سطح بالاتری از حکومت ( دولت ) برخی از خدمات عمومی مورد نیاز آنها را تاءمین کند .

به کوتاه سخن ، در فدرالیسم مالی ، گزینه هایی از سطوح مختلف دولتی فدرال ، ایالتی ، کاونتی و ... وجود دارد ، که از آن طریق می توان خدمات عمومی را در اختیار جوامع قرار داد . توزیع مطلوب مسئولیتها در عرضه خدمات عمومی خاص در بین سطوح حکومت ( دولت )

به کارآئی نسبی هریک از آن سطوح بستگی دارد . به طور کلی ، فعالیتهای جمعی از طریق حکومت فدرال همه شهروندان را بدون در نظر گرفتن محل سکونت آنها به گونه ای موثر و کارا در بر می گیرد . زمانی که اثرات " سرریز " از محدوده واحدهای محلی فراتر می رود ، نتیجه ای جز پائین آمدن کارآئی اقتصادی خدمات نخواهد داشت ، سرریز خدمات به خارج از محدوده جامعه محلی " هزینه سرریز " و سرریز آن از خارج از محدوده جامعه محلی به درون آن " منافع سرریز " را که اصطلاحاً صرفه جوئیهای خارجی نامیده می شود ، مطرح می سازد . صرفه جوئیهای حاصل از خارج را می توان از طریق تشکیل کمیسیونهای بین ایالتی ، برنامه ریزی منطقه ای ، یا کمکهای بلاعوض بین ایالتی غیر رسمی " درونی " ساخته و آثار ناشی از آن را تعدیل کرد .

#### بخش چهارم - تجارب اجرای سیاست عدم تمرکز در کشورهای منتخب

انتخاب کشورها در زمینه اجرای سیاست عدم تمرکز در ممالک جهان کاملاً متفاوت و متمایز از یکدیگر ارائه شده است . برای آشنائی با تجارب متفاوت کشورها عمداً دو کشور هند و پاکستان را که از جمله کشورهای پرجمعیت جهان سوم اند ، لهستان و یوگسلاوی که دو جمهوری سوسیالیستی ( کمونیستی ) روسی و غیرروسی اروپا تلقی می شوند و همچنین دو کشور پیشرفته صنعتی با نظامهای جمهوری و سلطنتی چون آلمان غربی و پادشاهی انگلیس که دو نظام کاملاً متمایز از یکدیگر می باشند انتخاب و تشریح خواهد شد .

#### الف - هند

شبه قاره هند که کشورهای هند ، پاکستان و بنگلادش را در بر می گیرد خاستگاه نوعی از واحدهای محلی تحت عنوان " پانکایات " است . واژه سانسکریت پانکایات مفهوم هیئت پنج نفره

را به ذهن القا می‌کند . پانکایاتهادر روزگار قدیم وابسته به طبقه اشراف بودند ( آریستوکراسی مهاراجه ها ) درحالی که امروزه نهادهائی کاملاً مردمی هستند و ، مشارکت فعال مردم در تصمیمگیری و اداره امور محلی را امکان پذیر می‌کنند . با آنکه استعمار بریتانیا و کارگزاران آن به منظور بهره برداری سیاسی از این نهادها برآن بودند تا نوعی حکومت‌های محلی بدوی را در هند به وجود آورده و از آن طریق سلطه استعماری خود را تداوم بخشند ، ولیکن ، اقداماتی مانسند انتشار بیانیه معروف لرد ریپون در باره استقرار حکومت‌های محلی به عنوان ابزار سیاسی و جایگاهی برای آموزش عامه مردم ، درتحرك نظام پانکایاتی اصیل و عدم تمرکز امور حکومتی بسیار شایان توجه بود .

با وجود آنکه هدف از تشکیل و توسعه واحدهای محلی در شبه قاره هند تسهیل امور حکومتی دراین سرزمین پهناور بود با این حال به رغم استقرارحکومت‌های محلی در نواحی مختلف کشور ، انگیزه ای که بتواند آنها را به واحدهای اصلی توسعه اجتماعی - اقتصادی - سیاسی تبدیل کند به وجود نیامد .

سال ۱۸۴۲ نقطه عطفی درتاریخ تشکیل شوراهاى شهری و کاسته شدن از نقش شوراهاى پانکایاتی روستایی بود . دراین سال نخستین قانون شهرداریها به تصویب رسید و حکومت شهری در بنگال موجودیت یافت . قانون ۱۸۵۰ نیز که شرایط لازم را برای ایجاد کمیته های شهری درخارج از حوزه شهرهای عمده فراهم ساخت ، جایگزین قانون سابق شد . درسال ۱۸۸۲ فرماندار انگلیسی مدرس طی گزارشی اعلام کرد که هیئت مستقر دریک شهرداری نمی‌تواند بدون همکاری تعدادی از رهبران جوامع محلی که ازطریق انتصاب دولتی به هیئت راه می‌یابند ، امور مربوط به خود را اداره کند .



در حال بیانیه لرد ریپون در سال ۱۸۸۲ و تلاشهای پیگیر او در تعیین جایگاه واقعی حکومت محلی و جدا انگاشتن آن از "عدم مرکزیت" (به معنای تعدد کانونهای تصمیمگیری و مشارکتی در حکومت) و رعایت اصل "عدم تمرکز" (به عنوان تفویض اختیار در امور اداری و مالی از سطح بالاتر به سطوح پایین تر) و استفاده از آن به عنوان وسیله ای برای آموزش سیاسی و اجتماعی در جهت بالا بردن مشارکت مردم در اداره امور جوامع محلی، فصل درخشانی از تاریخ شبه قاره هند را رقم زده است.

پس از پایان جنگ جهانی اول دولت بریتانیا به علت افزایش شدید تمایلات ملی گرایانه در سرزمین هند، ناگزیر به تجدید نظر در متن پیشنهادات کمیسیون پادشاهی در باره سیاست عدم تمرکز (۱۹۰۷-۱۹۰۹) و بیانیه ۲۸ آوریل ۱۹۱۵ دولت هند شد و بدین ترتیب زمینه لازم برای شناسائی و تأیید دولتی مسئول در سرزمین هند فراهم گردید.

در پی سیاست جدید، تعداد هیئتهای اتحادیه های شهری و روستائی و پانکایاتهای چاوکیداری مرتبا روبه افزایش نهاد بطوریکه در سال ۱۹۲۷، تعداد هیئتهای اتحادیه به ۲۸۷۴ واحد رسید. این هیئتها که حدود ۱/۱۰ ایالت بنگال را تحت پوشش قرار می داد در سال ۱۹۳۹ به رقم ۵۰۹۹ واحد افزایش یافت و تقریبا تمامی نواحی روستائی بنگال را در بر گرفت.

با وقوع جنگ جهانی دوم، جریان وقایع تغییر یافت و به علت شرکت هند در جنگ همه دستاوردهای مربوط به واحدهای محلی به یکباره نابود شد.

تا سال ۱۹۴۷ که موضوع ترویج و توسعه نهادها و حکومتهای خود گردان محلی در این سرزمین تقریبا به فراموشی سپرده شده بود، نهضت جدایی طلبانه مسلمانان شبه قاره، که

از سالها پیش آغاز شده بود ، به نتیجه رسید و با تبدیل بخش مسلمان نشین ایالت بنگال به پاکستان شرقی و مناطقی از ایالت پنجاب ، سند، بلوچستان و سرحد شمال غرب به پاکستان غربی دولت مستقل پاکستان به وجود آمد .

از سال ۱۹۴۷ به بعد موضوع تشکیل واحدهای محلی و خود گردانی در هند و پاکستان راههای متفاوتی پیمود .

به طور کلی ، تاریخچه تشکیل حکومتهای خود گردان محلی در هند به سه دوره متمایز تقسیم می شود .

دوره اول ( اوایل قرن هفدهم تا سال ۱۸۸۲ ) با موجودیت یافتن واحد محلی شهر ( مرکز ایالت تامیل نادو ) آغاز و با صدور بیانیه لرد ریپون به پایان رسید .

دوره دوم ( ۱۸۸۲ تا ۱۹۱۹ ) معرف تحولات مربوط به تجدید نظر در امور مالی محلی ، رسیدگی دقیق به حسابهای دخل و خرج ایالتی و شهرداریها از سوی حکومتهای محلی می باشد .

دوره سوم ( ۱۹۱۹ به بعد ) با انجام اصلاحات جدید در قانون اساسی ، صدور فرمان ریاست جمهوری وقت در مورد بررسی مسائل و مشکلات واحدهای خود گردان محلی و هماهنگی شیوه های کاربردی در سرتاسر هند ، برگزاری کنفرانسهای اتحادیه های شهرداری ( ۱۹۵۹ ) تشکیل گردهمایی مالی از تمامی " پانکایات های پریش " <sup>۱</sup> اقدامات دولت هند ( حکومت مرکزی ) در پیوند دادن منظم شهر و روستا ، تشکیل کمیته های ارتباطی شهر - روستا ، و مهمتر از همه توجه وافر مهاتما گاندی بانی استقلال هند به ترویج و توسعه حکومتهای خود گردان محلی آغاز شده و هنوز هم ادامه دارد .

۱- Panchayat Parish واحد Parish در بریتانیا در تقسیمات ناحیه ای براساس واحد کلیسا اطلاق می شود .

تاریخ نوین تشکیل واحدهای محلی در دوره سوم با تشکیل شدن واحدهای محلی روستائی (پانکایات راج)<sup>۱</sup> یک دوره بیست ساله (۱۹۶۰ - ۱۹۹۰) را پشت سر گذاشته است. گزارش گروه تحقیق "بالوانتری مهتا (۱۹۵۷) و طرح پیشنهادی "عدم تمرکز دموکراتیک" زمینه های مناسبی را برای ایجاد پانکایاتهای بخش و پانکایاتهای ناحیه ایجاد کرد و الگوهای متفاوتی از آنها در ایالات گوناگون هند به وجود آمدند. با وجود اینکه در آغاز دهه ۶۰ نقطه عطفی در تاریخ نوین مراکز محلی خود گردان روستایی در هند به وجود آمد، مناسبانه واحدهای محلی ایجاد شده به سرعت روبه زوال نهادند. کمیته آزو کامهتا (۱۹۷۷)، (وابسته به حزب جانانا) به جستجو و بررسی در باره علل زوال مراکز پانکایات روستایی پرداخت. گزارش کمیته مزبور تاریخ تحول پانکایاتهای راج را به سه دوره متمایز تقسیم می کند: دوره ۶۴ - ۱۹۵۹ شکل گیری واحدهای محلی روستایی، دوره ۶۹ - ۱۹۶۴ زوال این واحدها، و دوره ۷۷ - ۱۹۶۹ رکود و سکون واحدها به شمار می رود. این کمیته دلایل ناکامی اندیشه پانکایات روستایی را ناشی از قصور مسئولان اجرایی، فقدان منابع مالی کافی، عدم تمایل سیاسی از سوی حکومت مرکزی و ایالتی و بالاخره وجود تعابیر و تفاسیر متناقض از فلسفه ایجاد واحدهای خود گردان محلی در سطوح مختلف حکومتی دانسته است.

کمیته آزو کامهتا، پس از بررسی کامل فرایند واحدهای خود گردان روستایی، با توجه به پیش نیازهای اجرای سیاست عدم تمرکز، توصیه کرد که به موازات ترویج سیاست عدم تمرکز، در نظام برنامه ریزی توسعه هند تحولی اساسی ایجاد شود و موضوع تشکیل "هستسسه برنامه ریزی محلی" در سطح منطقه را به عنوان یک ضرورت حیاتی در رفع نارسائیهای تمرکز زدائی مورد تاکید قرار گیرد.

در هر حال ، با وجود اینکه گزارشات و پیشنهادهای گروههای تخصصی در این زمینه خالی از ایراد نیست ، امروزه سیاستگذاران کشور هند همواره بر ترویج و توسعه ظرفیتهای برنامه ریزی منطقه ای و ناحیه ای تاکید می ورزند . در کشور پهناور هند برنامه ریزی چند سطحی از طریق پیوند سطوح نواحی به یکدیگر ، نواحی به ایالات و سرانجام ایالات به حکومت مرکزی ، فرایند توسعه را از تنگنا خارج ساخته ، به یک ضرورت حیاتی در توسعه آینده کشور تبدیل کرده است .

#### ب - پاکستان

پیشینه واحدهای خود گردان محلی در پاکستان تا تاریخ استقلال آن کشور (۱۹۴۷) با آنچه که در شبه قاره هند گذشته مشترک است . پس از استقلال ، دولت وقت پاکستان نیز ناگزیر بود از اندیشه تفویض حداکثر خودگردانی به واحدهای محلی حمایت کند ، زیرا حزب مسلم لیگ در اوج مبارزات استقلال طلبانه این کشور بر توسعه واحدهای محلی ( اقتباس شده از الگوی بخشی رایج در بریتانیا ) در کشور نوبیناد پاکستان تاکید بسیار گذارده و روح ملهم از بیانیه حزب مزبور ، به تدریج در تمامی شئون حکومتی پاکستان آنروز رسوخ کرده و حتی سیاستگذاری استانی / ایالتی را هم تحت تاثیر قرار داده بود .

حکومت نوبیناد پاکستان ، به دلیل وجود مشکلات فزاینده ملی و عدم انعطاف قانون اساسی ، نتوانست آنچنان که باید از میراث گرانیهای پانکایات در جهت توسعه مشارکت مردمی همگانی در اداره امور محلی استفاده کند .

دولت پاکستان ، ده سال پس از کسب استقلال ، ناگزیر از برداشتن گامهای اساسی در راستای مردمی کردن حکومتهای خود گردان محلی شد ، تاکید بر نظام انتخابات آزاد به جای

نظام انتخابات محدود ، تبدیل هیئتهای محلی ناحیه ای غالباً انتصابی به هیئتهای انتخابی ، و تعمیم نظام پانکایات در منطقه هاوالپور و استان سرحد شمال غرب از آن جمله اقدامات بود .

با وجود نقش حیاتی فرهنگ پانکایات در کسب استقلال سیاسی کشورهای منتزع از شبه قاره هند ، فرایند حکومتهای خودگردان محلی در پاکستان روند نزولی و سیر قهقرایسی پیموده و سلسله مراتب حکومت مرکزی برای حفظ اقتدار خود ، از طریق تمهیدات مختلف نظام پانکایات سنتی را فلج کرده و در واقع نهادهای مزبور را از قلمرو حکومتی بیرون رانده است .

با ازدیاد فاصله مردم از حکومت مرکزی ، ایالتی و استانی و کاهش مشارکت همگانی در فرایند توسعه و آبادانی کشور ، دولت وقت پاکستان با ارائه طرح کمک به روستاها تلاش کرد تا از این طریق بستر توسعه کشور را هموار سازد ولی این حرکت نه تنها موثر واقع نشد بلکه انزوای بیشتر روستائیان را موجب گردید .

در اوایل دهه ۶۰ ، پس از ارائه طرح " نظام دموکراسیهای اساسی " <sup>۱</sup> سازمان گسترده کمک به روستاها تضعیف شده و به سازمان توسعه ملی تغییر هویت داد و از آن پس " شوراهای اتفاق " <sup>۲</sup> توانستند با استناد به اصول و مبانی دموکراسیهای اساسی ، با حداقل امکانات تمهیدات و اعتبارات مالی ، در مناطق روستایی به فعالیت خود ادامه دهند .

شوراهای اتفاق ، روستاهایی را که جمعیت آنها بین ۸ تا ده هزار نفر بود تحت پوشش قرار داده و واحدهای " دموکراسیهای اساسی " نیز جمعیتی معادل هزار تا پانزده هزار نفر را زیر پوشش داشتند . در سطوح پائین تر ، شوراهای ناحیه قرار می گرفتند که اعضای آنها به وسیله

کالج انتخاباتی برگزیده می‌شدند . سطح دیگری از واحدهای محلی را " شورای بخش " تشکیل می‌داد که اعضای آن نیز بطور انتخابی تعیین شده و یک کمیسر نیز در رأس آن قرار داشت . نظام دموکراسیهای اساسی ، که تنها تا سال ۱۹۷۲ دوام آورده بود در بهبود زیر ساختهای اجتماعی - اقتصادی موفق بود ، اما با وجود این، مشارکت مالی مردم به دلیل عدم کارایی شیوه‌های تجهیز و تقویت منابع و ظرفیتهای محلی عملکرد چندان رضایتبخش نداشت و سرانجام شکاف فزاینده بین تدابیر و تمهیدات سطح ملی و سطوح محلی موجبات الفای طرح یادشده را فراهم ساخت .

۱ به دنبال شکست نظام دموکراسیهای اساسی و فقدان طرح جایگزین، حکومت مرکزی با تدوین دستورالعملی برای حکومت محلی ، موجبات انحلال شوراهای اتفاق را فراهم آورد. این اقدام مالا انتقاد احزاب مخالف را برانگیخت و برای نخستین بار جامعیت قانون اساسی رازیر سوال برد .

در سال ۱۹۷۳، همزمان با شکل گیری قانون اساسی جدید ، دولت فدرال ناگزیر شد طرح جدیدی به نام " طرح جامع توسعه روستائی " ارائه کند و نقش واحدهای خود گردان محلی را به عنوان مهمترین عامل توسعه ملی مورد تأیید قرار دهد . طرح مزبور حل مسایلی مانند اصلاحات ارضی ، مکانیز کردن کشاورزی ، احیاء اراضی ، ارتقاء خدمات بهداشتی آموزشی و سایر خدمات اجتماعی و رفاهی را در سطوح روستایی مد نظر قرار می‌داد .

چندی بعد ، " طرح امور مردم " که به وسیله دولت وقت ( حزب مردم ) تدارک دیده شده بود جایگزین طرح پیشین شد که ساختار آن را عناصر زیر تشکیل می‌داد :

- ایجاد " دهی پانکایات <sup>۱</sup> " ( نواحی روستایی ) و کمیته ناحیه ( نواحی

اداری شهری ) .

- ایجاد هالکاپانکایات <sup>۱</sup> .

- تشکیل شوراهاى امور ناحیه ای .

همزمان با این گونه تمهیدات ، طرح جامع پیشین جای خود را به " طرح توسعه یکپارچه روستایی <sup>۲</sup> " داد که به منظور فراهم ساختن خدمات گوناگون مورد نیاز در مناطق روستایی پی ریزی شد . و هدف خود کفایی روستایی را از نظر تأمین نیازهای خدمات اداری و اجتماعی دنبال کرد . در اجرای این طرح ، طراحان توسعه ، با ارائه سیستم آگروویل <sup>۳</sup> در مناطق روستایی و متروویل <sup>۴</sup> در مناطق شهری ، به ایجاد مجتمعهای نمونه روستایی و شهری مبادرت کردند تا آنها را به عنوان الگوهای تجربی و آموزشی در جهت بهبود شرایط زندگی مردم ، به طور همگانی مورد استفاده قرار دهند .

با وجود آنکه انتظار میرفت اجرای طرحهای یاد شده با موفقیت توأم باشد ، لکن به دلایل نا روشن در مرحله نظری باقی ماند و هرگز به اجرا در نیامد .

از آنجا که نبود ثبات سیاسی درونی در پاکستان همواره موجب عدول دولتهای وقت از اهداف اعلام شده قبلی گردیده ، لذا تغییر دولتها در مواردی به دگرگونی اهداف و آرمانهای رشد و توسعه حکومتهای محلی و طرحهای توسعه مناطق روستایی نیز انجامیده است . اگر چه ، قانون اساسی پاکستان فرایند تدریجی مردمی شدن واحدهای اداری و اجرایی محلی را تضمین کرده است ، لکن هنوز یک نظام هماهنگ ، یکپارچه و کارآ که بتواند تمامی استانها و مناطق کشور را از نظر اداره امور محلی زیر پوشش قرار دهد به وجود نیامده است .

1- Halka Panchajat

2- Integrated Rural Development Program

3- Agrovill

4- Metroville

در اوایل دهه ۱۹۸۰ تعداد شوراهای محلی در مناطق شهری و روستایی این کشور به

بیش از پنج هزار واحد می‌رسید و در مناطقی که ۱۰ تا ۱۵ روستای ۱۰۰۰ تا ۱۵۰۰ ، نفری را دربر می‌گرفت یک شورای اتفاق وجود داشت .

شوراهای اتفاق مسئولیت اجرای پروژه های کوچک محلی را برعهده داشت و از محل

اعتبارات کمی که همه ساله در اختیار آنان قرار می‌گرفت می‌توانستند به تهیه برنامه عمرانی محلی سالانه مبادرت کنند و همچنین مجاز بودند از طریق وضع مالیاتهای محلی ( البته در مقیاسی محدود ) اعتبارات لازم را برای اجرا و تکمیل پروژه های عمرانی تأمین نمایند .

شوراهای ناحیه در مناطق روستائی ، دومین سطح از نظام محلی در مناطق روستایی

است و در نواحی دارای جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر تشکیل می‌شود . شورای مزبور نیز انتخابی

است و مسئولیت عمران و آبادانی در سطح ناحیه را به عهده دارد و مشارکت دادن مردم در امور

مربوط به خود را از پائین ترین سطوح جوامع روستایی تعقیب می‌کند .

وظایف مشخص شورای محلی روستایی در پاکستان به قرار زیر است :

- اداره راهها و معابر عمومی .

- درختکاری و مراقبت از درختان و فضای سبز .

- تأمین امنیت راهها و معابر .

- ثبت موالید و مرگ و میر .

- تهیه گزارش از وضعیت اماکن و ساختمانهای خطرناک .

- ایجاد مراکز کمکهای اولیه و فوریتهای پزشکی و درمانی .

- ایجاد تسهیلات و امکانات لازم برای آموزش افراد در سطوح ابتدایی ، متوسطه



و دبیرستانی .

وظایف شوراهای محلی در مناطق شهری پاکستان عبارتند از :

- تشکیل کمیته های شهری در شهرهای دارای جمعیتی بین ۵ تا ۲۰ هزار نفر که تعداد

: اعضای منتخب کمیته های شهری به نسبت تعداد جمعیت متفاوت است .

- تشکیل کمیته های شهرداری در شهرهای دارای جمعیتی بین ۲۰ تا ۵۰۰ هزار نفر

تعداد اعضای منتخب این کمیته ها بین ۱۵ تا ۳۵ نفر است .

- تشکیل بنگاههای شهرداری در شهرهای دارای جمعیتی بین ۵۰۰ هزار تا ۲ میلیون نفر

- که تعداد اعضای منتخب آنها بین ۵۰ تا ۱۰۰ نفر است .

شوراهای شهری سه گانه فوق که فعالیتهای گسترده ای دارند از اختیارات و آزادی -

کافی برخوردارند و همه جنبه های زندگی شهری را زیر پوشش قرار می دهند .

ج- یوگسلاوی

یوگسلاوی یک کشور سوسیالیستی است و ویژگیهایی آنرا هم از نظامهای پیشرفته

غربی و هم از نظامهای دیگر کشورهای سوسیالیستی اروپای شرقی متمایز می کند .

یوگسلاوی پس از پایان جنگ جهانی دوم براساس ماده ۱۵ قانون اساسی مصوب سال

۱۹۴۶ سیاست و اقتصاد خود را در جهت دولتی شدن امور و سوسیالیستی کردن مدیریت کشور

هدایت کرد . خاستگاه مدیریتهای خودگردان محلی در این کشور " کمیته های خلق " بوده

که در آزاد سازی یوگسلاوی از استیلای آلمان نازی نقش اصلی را ایفا کرده اند .

- - - قانون اساسی سال ۱۹۴۶ به منظور قدردانی از خدمات ارزشمند کمیته های خلق

در رهاسازی کشور از جنگ فاشیزم ، این کمیته ها را به عنوان واحدهای اصلی حکومت جدید به

رسمیت شناخت و به آنها هویت بخشید .

در سال ۱۹۴۹ ، نهضت مبارزه با خطر دیوانسالاری ، فرایندی از شکل گیری سوسیالیزم را به وجود آورد که در عمل با نظام دیوانسالاری سوسیالیزم شوروی تفاوت آشکار داشت . براساس تمهیدات قانونی ، وظایف اداری از سطح حکومت فدرال تا سطح جمهوریها و ایالات خود مختار ، نواحی و کمونها غیر متمرکز گردید و کلیه موسسات اقتصادی ، که قبلا به وسیله مدیریت مرکزی کنترل می شد ، از حیطه کنترل اداری مذکور خارج شد . از آن پس طبق قانون اساسی مالکیت مستقیم وسایل و عوامل تولید به عنوان حق مسلم مردم به رسمیت شناخته شد .

باپشت سر نهادن این تحولات ، منشور جدید حکومت یوگسلاوی مجموعه ای از کمونهای بهم پیوسته را متجلی می ساخت که در یک موجودیت سیاسی واحد متشکل شده بودند و با مفهوم تشکیل یک فدراسیون متشکل از کمونها کاملا تباین داشت .

در سال ۱۹۵۳ مجمع ملی یوگسلاوی قانون اساسی نوینی را وضع و آنرا به تصویب رساند که تا حدودی از گرایش حکومت به نظام سرمایه داری جلوگیری می کرد . قانون اساسی جدید حداکثر خودگردانی اداری و خوداتکایی در مدیریت اقتصاد سوسیالیستی را به رسمیت شناخت و مطابق این قانون ، مجمع ملی همچنان ساختار دو مجلسی خود را حفظ کرد .

قانون اساسی مصوب سال ۱۹۵۳ ، که اصل خود گردانی را در کشور تقویت می کرد ، مالکیت اجتماعی ابزار تولید و اصل خود گردانی کارگران را به عنوان شالوده نظام سیاسی و اجتماعی یوگسلاوی به رسمیت شناخت .

در سال ۱۹۵۵ ، تحت لوای قانون اساسی ، مدیریتهای محلی ، اصل اداره امور محلی توسط مردم همان محل به رسمیت شناخته شد و تقسیمات سیاسی کشور نیز در ارتباط با آن

دستخوش تغییر شد و هریک از شش جمهوری به دو بخش تقسیم و هر بخش نیز به کمونها یا شهرداریهایی تقسیم شد که همه از موقعیت و منزلت همسانی برخوردار بودند . در سال ۱۹۶۱ تعداد کل بخشها به ۷۲ واحد رسید که جمعا ۷۲۵ کمون را در برمی گرفت . کمونها هر کدام یک شورای دو اتاقه برای اداره امور محلی ( کمیته خلق ) داشتند . اعضای اتاق اول ( اتاق سیاسی ) توسط شهروندان بالغ انتخاب شده ، و اعضای اتاق دوم ( ارکان اقتصادی ) از نمایندگان صنعت ، کشاورزی و تجارت تشکیل می شد و سهم کمک هر گروه تولید کننده به کل اقتصاد کشور در انتخاب نمایندگان این اتاق نقش اساسی داشت . در حال حاضر ، اعضای اتاق سیاسی ( اتاق اول ) از ساکنین نواحی شهری و روستایی انتخاب می شوند و هر واحد سکونتی شهری یا روستایی حق انتخاب یک نماینده را دارد . اجلاس مشترک هر دو اتاق یا د شده نمایندگان کارگزاران و کارمندان ارشد اداره کمون و قضات محلی را انتخاب می کند و بقیه امور مربوط به اداره کمون نیز بر عهده اتاق سیاسی گذاشته می شود . وظایفی که اجلاس مشترک با آن سروکار دارد عبارتند از : امور رفاهی ، خدمات بهداشت عمومی ، امور فرهنگی و اداری روزمره ، کمیته های دائمی اجلاس مشترک اصولا جزئیات و تفصیلات پیشنهادات و لوایحی را که ارائه خواهد شد تهیه می کند و بخش عمده ای از وظایف شوراهای کمون نیز به وسیله کمیته های تخصصی به اجرا درمی آید . مدیریت کمون بر عهده رئیس شورای کمون است و مقام او را می توان معادل " شهرداران کوچک " در آمریکا دانست . در کمونهایی که چندین واحد سکونتی شهری یا روستایی را در برمی گیرند ممکن است کمیته های محلی تشکیل شوند . شوراهای کمون در ازاء قبول مسئولیت توسط کمیته های محلی ( واحدهای فرعی محلی ) کمکهای مالی و اداری لازم را برای پروژه ها و فعالیتهای محلی تأمین می کنند . در سال ۱۹۵۸ حدود ده هزار واحد محلی فرعی در یوگسلاوی وجود داشت .

"بخش" در تقسیمات کشوری یوگسلاوی واحدی است که بین ایالت و کمون قرار دارد و از اقتداری مشابه کمون برخوردار است. بخش نیز دارای یک شورای دو-اتاقه (دو مجلسی) است. درسازمان واحدهای محلی یوگسلاوی، بخش به عنوان ارگان نظارت و هماهنگی تلقی می‌شود. از ویژگیهای بخش این است که اختیارات دستگاههای اجرایی ملی (مرکز) ذراعمال قدرت نظارتی بر آنها محدود است. همین وضع درمورد اعمال قدرت نظارتی از جانب بخشها بر کمونها مصداق دارد.

مجالس (پارلمان) در نظام فدراتیو یوگسلاوی، برخلاف نظامهای پارلمانی رایج در جهان، اختیارات هر دو قوه مقننه و مجریه را یکجا دارا می‌باشند، و شوراهای اجرایی منتخب آنها، در واقع دولت به معنای محدود آنها، تشکیل می‌دهند. این شوراهای هم در فرایند تصمیمگیریها و هم در فرایند اجرای تصمیمات مصوب، مشاور و مجری امور هستند و در مواردی که همکاری بین سطوح جمهوری و فدرال ضرورت پیدا کند اعضای شوراهای اجرائی کمیته‌های مشترک بین جمهوریها یا فدرال را تشکیل می‌دهند.

بر اساس اصل خودگردانی، وظایف ایالتها، تا حد امکان، به صورت غیر متمرکز انجام می‌پذیرد، زیرا در این نظام، قدرتهای مقننه و مجریه به پائین ترین سطوح جوامع سیاسی-اجتماعی، که توانایی رسیدگی مستقل به امور محلی را دارند، محول شده است. در یوگسلاوی، هر جمهوری علاوه بر داشتن اختیارات قابل توجه در اخذ مالیات، خزانه داری و بودجه مربوط به خود را نیز در اختیار دارد. تاءمین و حفظ وحدت یوگسلاوی از مسئولیت مشترک سطوح فدرال و جمهوری بشمار می‌رود. ایجاد هماهنگی میان بنگاههای اقتصادی نیز در محدوده اختیارات سطح جماهیر یا کمونها قرار دارد.

بر اساس آخرین برآورد، در یوگسلاوی ۵۱۶ کمون وجود دارد که در مناطق پنج تا ده

هزار نفری تاسیس شده اند.

#### د - لهستان

کشور لهستان بعد از پایان جنگ جهانی اول با پشت سر گذاشتن دگرگونیهای اجتماعی شایان توجه در اداره امور کشوری از الگوی فرانسوی پیروی کرد و تقسیمات کشوری آن سطوح استان ، شهرستان ( شهرهای بزرگ ) ، و کمون را در برگرفت . تبعیت از شیوه اداره امور محلی براساس الگوی فرانسوی در این کشور ، نوعی از " عدم تمرکز " و یا به عبارت بهتر ، " عدم تراکم " را در کشور مطرح می ساخت که در عمل با مفهوم " عدم مرکزیت " یا " تعدد مراکز تصمیمگیری " کاملاً منافات داشت . نظام عدم تمرکز به شیوه لهستانی ، در فاصله زمانی بین دو جنگ جهانی ، در نهایت سیر تکامل خود ، مترادف با واگذاری و تفویض اختیارات اجرایی از جانب حکومت مرکزی ( ملی ) به واحدهای محلی بود و مقامات و مسئولان محلی تنهایی توانستند به عنوان کارگزاران حکومت مرکزی انجام وظیفه کنند ، و از نظر قدرت تصمیمگیری و تأمین منابع درآمد محلی اختیار و استقلالی نداشتند .

براساس نظام حکومتی رایج در لهستان ، تنها شهرداران کمونها می توانستند به وسیله شوراها و یا مجامع کمونی انتخاب شوند و بقیه مقامات و مسئولان محلی توسط رئیس جمهور و یا وزیر کشور منصوب می شدند .

پس از پایان اشغال لهستان توسط آلمان نازی در سال ۱۹۴۴ کشور ویران و فروپاشیده لهستان تغییرات اساسی و ریشه ای را تجربه کرده و به علت وابستگی شدید این کشور به اتحاد شوروی از الگوی شوروی پیروی کرد و تقسیمات کشوری آن نیز با الهام از این الگو تجدید سازمان یافت .

براساس الگوی جدید ، ارگانهای قانونگذاری و مجامع کنونی به شوراهای خلق مبدل شد که لازمه عضویت در آنها وابسته بودن به گروههای برگزیده مانند حزب حاکم ( کمونیست ) اتحادیه کارگری ، و سازمانهای اجتماعی سوسیالیستی بود .

قانون اساسی مصوب سال ۱۹۵۰ این کشور اگر چه انتخاب مستقیم کمیته های خلق را به ارمغان آورد ، اما از موضوع مدیریت اجرایی در سطوح استانی و محلی به سادگی گذشت . به دنبال آزمون و خطا و اصلاحات بسیار ، فرایندی از دموکراتیزاسیون در کشور آغاز شد ، لیکن فرایند مزبور به علت دخالتهای ناروای مقامات و ماموران سطح مرکزی از روال منطقی خارج شد و کمیته های خلق از آن پس تنها مجری دستورات و فرامین شوراهای دولتی ( سطح مرکزی ) شدند و خود نیز مجاز بودند همین رفتار را نسبت به سطوح پائین تر اعمال کنند .

الگوی واحدهای محلی لهستان ، که از الگوی شوروی نسخه برداری شده بود آن کشور را ناگزیر از کاربرد تجارب گذشته شوروی کرد ، لذا کوشش چندانی در منطقی ساختن الگوی تقلیدی مزبور با ارزشهای اجتماعی و فرهنگی بومی به عمل نیامد .

کمیته های خلق که در ابتدا به عنوان نهاد محلی فعالیت می کردند برای اجرای تصمیمات متخذه به یک ارگان اجرایی به نام " پرزیدیوم " نیاز داشتند که خود از کمیته های مرکب از نخبگان تشکیل می گردد .

کشور لهستان از سال ۱۹۵۰ به ۱۷ استان ، به اضافه ۵ شهر برخوردار از منزلت استانی ، و ۴۰۰ بخش تقسیم شد . ۷۵۰ بخش در ردیف شهرداری قرار داشت . در سطح پائین تر از بخش نیز ۸۱۰۰ واحد دهرداری وجود داشت . سپس تقسیمات مزبور با انجام تغییراتی به ۲۲ واحد استانی ، پنج واحد بزرگ شهری ، ۳۹۲ بخش و ۲۳۶۵ شهرستان ( کاونتی ) محدود

شد . این تقسیم بندی سه سطحی تا سال ۱۹۷۵ ادامه داشت و در این سال تقسیم سطحی جایگزین آن شد که تنها ۴۹ استان و ۲۳۲۷ کمون را شامل می شد .

طبق قانون اساسی لهستان ، تمامی واحدهای محلی ، اعم از استانی ، بخشیی، شهری و روستایی از اختیار و قدرت تصمیمگیری برخوردارند ، اما تفاوت آن با الگوی رایج در یوگسلاوی - که اقتدار محلی منبعث از آراء مردم محل است - در این است که اقتدار محلی موهبتی است که از سوی مرکز به نهادهای محلی اعطا شده است و از همین روی واحدهای محلی تحت کنترل اکید مقامات بالاتر قرار دارند .

فرایند برنامه ریزی توسعه در لهستان و دیگر کشورهای سوسیالیستی به گونه ای پیش بینی شده است که مشارکت موسسات و نهادهای گوناگون سطوح پائین تر را نیز امکان پذیر می سازد . این فرایند ، اصطلاحاً ، برنامه ریزی از پائین به بالا نامیده می شود . به همین مناسبت ، مشارکت همه جانبه مردم شوروی در فرایند برنامه ریزی آن کشور به عنوان یک عنصر دموکراتیک و یا مرکزیت دموکراتیک ( سانترالیسم دموکراتیک ) تعبیر می شود .

بر اساس نظریه سوسیالیستی ، برنامه ریزی از سطح پائین ، که مفهوم عدم تمرکز را می رساند با بحث بین کارکنان یک واحد تولیدی در باب امکانات و بهبود فرایند تولید آغاز می شود ، حاصل این بحث و گفتگوها از طریق سلسله مراتب اداری به سطح بالاتر می رسد .

مشکل اصلی در این گونه نظامها در این است که یک واحد اقتصادی ، چه در سطح ایالت و چه در سطح جمهوری نه می تواند توقعات مجموعه اقتصاد کشور را از خود و نیازهای خود از قبیل منابع مادی ، هزینه ها ، سرمایه ها را مشخص و برآورد کند و نه می تواند توقعات خود را از مجموعه یاد شده معین و معلوم دارد . واحد اقتصادی معمولاً هنگامی از امکانات و محدودیتها

آگاه می‌شود ، که مرحله تلفیق برنامه در سطوح بالاتر سلسله مراتب اداری به پایان رسیده و در واقع دیگر جایی برای برنامه ریزی از سطح پائین وجود ندارد . با وجود نارسائیهای از این قبیل این نوع برنامه ریزی مزایائی نیز دارد که وارد شدن عناصر و جزئیات دقیق تر به فرایند برنامه ریزی از بالا به پائین ، از طریق بازخورد ( فیدبک ) اطلاعاتی از آن جفله است .

در نظامهای سوسیالیستی - نظامهای مبتنی بر برنامه ریزی مرکزی - برنامه تنظیم شده در سطح ناحیه ای ( سطوح جمهوری ، ایالتی و استانی ) اگر هم تماما به اجرا در نیایند رسالتهای عمده‌زیر را در فرایند برنامه ریزی متمرکز به انجام می‌رساند :

- با آگاه کردن مقامات بالای برنامه ریزی از امکانات واحدهای تولیدی و انعکاس بحث و تبادل نظر های مقدماتی در سطوح محلی ، از ناشناخته ماندن امکانات بالقوه جلوگیری می‌کند .

- با دریافت رهنمودها و خط‌مشی برنامه های ملی ، هدفهای مورد نظر برنامه کلان را هر چه بیشتر و گسترده تر در میان توده مردم انتشار می‌دهد و حکومت مرکزی با استناد به همین موضوع به مردم القاء می‌کند که مشارکت همگانی در تهیه و تنظیم برنامه ملی فراهم آمده است .

در کشور لهستان ، با وجود اینکه نظام برنامه ریزی تحولات شگرفی را پشت سر گذاشته لکن چارچوب سازمانی آن تا حدودی دست نخورده باقی مانده است . در این گونه تحولات ، عوامل برونئی نقش مهمتری ایفا کرده اند و سرچشمه آنها می‌توان در تجربه های ارزنده و مطالعات نظری بسیار گسترده این کشور در عرصه برنامه ریزی منطقه ای و برنامه ریزی مبتنی بر اقتصاد فضا ( آمایش سرزمین ) جستجو کرد .



با انجام اصلاحات اساسی در نظام حکومتی لهستان ، عدم تمرکز مفهوم دیگری یافته است که تقسیم منطقی تر وظایف بین برنامه ریزی مرکزی و برنامه ریزی تبعی را به ذهن متبادر می‌سازد . برنامه ریزان لهستانی با وجود اینکه به عدم تمرکز در تصمیمگیری اصرار می‌ورزند ، اما در بسیاری موارد تصمیمگیریهای مرکزی را اجتناب ناپذیر می‌دانند . به باور نظریه پردازان برنامه ریزی سوسیالیستی لهستان ، این تصور که با استفاده از تقسیم وظایف در سطوح پایین تر می‌توان به حداکثر اطلاعات مطلوب دست یافت ، کاملاً اشتباه است . به‌زعم اینگونه متخصصان فنون جدید اداری ، به ویژه امکانات استفاده از کامپیوترها ، شیوه های نوینی را در برخی زمینه ها به سود نظام تمرکز به وجود آورده است . برنامه ریزان لهستانی پس از سالها تجربه دریافته‌اند که ایجاد تمرکز یکنواخت در همه رشته های تولید و تمامی شئون اقتصادی کاری بس خطاست و تردیدی نیست که در برخی رشته های تولیدی مانند نیروی برق یا صنایع پایه ، درجه تمرکز باید بسیار بیشتر از آنچه که در صنایع تبدیلی معمول است باشد .

دگرگونیهای رخ داده در سالهای اخیر ، حاکی از کاسته شدن میزان هدفهای الزام آور ( دستوری ) این کشور در سطوح مختلف حتی در سطح برنامه ریزی مرکزی است ( تاجائیکه غیر الزامی بودن یک هدف در برنامه قید می‌شود ) زیرا به تحقیق معلوم شده است که ابزارهای سیاسی توان آن را ندارند که خود به خود هدفهای الزام آور یک برنامه را تحقق بخشند ، بلکه نقش و قدرت سیاستها و ابزار سیاسی در آن است که گرایشهای موافق و زمینه های مساعد را فراهم سازد .

هـ - جمهوری فدرال آلمان

جمهوری فدرال آلمان در ۲۳ مه ۱۹۴۹ با تصویب قانون اساسی فدرال به وسیله اعضای شورای پارلمان و روسای حکومتهای ایالتی رسماً تاسیس یافت . در این کشور اصل تفکیک قوا

و کنترل قوای مجریه ، مقننه و قضائیه بریکدیگر ، به صورت کلاسیک و در شکل متداول آن ( تفکیک افقی ) به گونه ای دقیق صورت می گیرد ، علاوه بر آن با ایجاد نهادهای حکومتی ایالتی ( دولتهای ایالتی ، پارلمان های ایالتی ، دیوانهای عالی قضائی ، شورای ایالات و ... ) تقسیم اختیارات حکومتی بین ایالات و مرکز ، تفکیک قوای مزبور به صورت عمودی نیز اعمال می گردد .

مشارکت مردم در بهبود و توسعه مناسبات اجتماعی و تاثیر نقش مردم در روند سیاسی کشور ، کیفیت ساختار و نحوه خود گردانی سازمانها بر اصل عدم تمرکز و حرکت هرچه بیشتر به سمت استقلال در تصمیمگیری استوار شده است . تبلور اصل مشارکت سیاسی ایالتها در اخذ تصمیمهای کشوری ، در شورای ایالات یا مجلس سنای فدرال مشاهده می شود که اعضای آن به نسبت معینی ، از بین اعضاء کابینه های ایالتی منصوب می گردند و نمایندگان مذکور در اخذ رای تابع نظرات فردی خود نبوده و از نظر ایالت مربوط به خود ، متابعت می کنند ، از آنجا که عزل و نصب این نمایندگان از طرف ایالات انجام می پذیرد ، فاقد مصونیت پارلمانی می باشند . شورای ایالت یک ارگان دائمی است که انتصاب اعضاء نمایندگی آن و همچنین عزل آنان از طریق انتخابات پارلمانی ایالتی میسر می گردد . انتخابات پارلمانی ایالتی منجر به ابقاء و یا تعویض حکومتهای ایالتی می شود و از آنجا که عضویت در شورای ایالت صرفا منوط به عضویت در کابینه ایالتی است ابقاء نماینده و یا عزل او از این طریق انجام می پذیرد .

در تقسیم صلاحیتهای قانونگذاری ، صلاحیت وضع برخی قوانین منحصرأ به وسیله شورای ایالات در اختیار ایالات و گذار شده است و تصویب برخی دیگر مشترکا برعهده مرکوز ( مجلس فدرال ) و ایالات است . در زمینه های فوق ، شورای ایالات اهمیت نقش ویژه خود را

در دفاع از حقوق ایالات ظاهر می‌سازد . شورای ایالات اختلافات بین خود و سایر ارگانهای اصلی کشور - مجلس فدرال ، کابینه دولت ، ریاست جمهور - را جهت رسیدگی و قضاوت به دیوان عالی فدرال ارجاع می‌کند و دیوان مذکور بالاترین ارگان قضائی کشور شناخته شده است و ناظر بر اجرای دقیق اصل تفکیک قوا و اجرای قانون اساسی است. رسیدگی و قضاوت در مورد اختلافات حقوقی بین مرکز و ایالات ، شکل و محتوای قوانین کشوری و ایالتی و عدم مغایرت آن با قانون اساسی و همچنین حیطه وظایف مرکز و ایالات از جمله وظایف دیوان عالی به شمار می‌رود .

از عمده ترین مسائلی که در مرکز نظام فدراتیو قرار دارد و از اهمیهای اصلی ایجاد وحدت سازمانی بین اعضاء متشکله کشور محسوب می‌شود ، مسئله تنظیم نظام مالی بین مرکز و ایالات است که در جمهوری فدرال آلمان ، نظام مالی به تقسیم صلاحیتهای قانونگذاری در امر مالیاتها بین مرکز و ایالات ، برخی از وجوه حاصل از منابع مالیاتی را منحصر در اختیار مرکز ، برخی دیگر را منحصر در اختیار ایالات و پاره ای از آن را مشترک بین مرکز و ایالات قرار داده است . هماهنگیهای لازم در برنامه های مالی کشور و ایالات جهت رونق یکپارچه ساختار اقتصادی برعهده شورای برنامه مالی مرکب از وزیر دارائی کشور ، وزراء دارایی ایالتها - نمایندگان شهرداریها و بانک فدرال آلمان نهاده شده است .

در راس قوه مجریه آلمان رئیس جمهور قرار دارد که پیشنهاد و معرفی نخست وزیر به مجلس فدرال و همچنین انتصاب قضات دیوان فدرال برعهده اوست . عمده ترین قدرت اجرایی کشور در دست صدراعظم و اعضاء کابینه وی قرار دارد که علاوه بر تعیین جهات سیاسی کشور ، با حق داشتن تنظیم لوایح قانونی دولت ، در امر قانونگذاری نیز مشارکت دارند . عالی ترین

ارگان مقننه کشور ، مجلس فدرال ( بوندستاگ ) است که علاوه بر تصویب قوانین ، نظارت بر اجرای قوانین را نیز برعهده داشته و دولت و مجریان اداری کشور را تحت کنترل دارد .

در سلسله روابط اداری کشور شبکه ارتباطی گسترده ای بین حکومت های ایالتی دولت ، نمایندگان پارلمان و سایر اعضاء عالی رتبه کشوری وجود دارد که بودن شکل رسمی و سازمانی معین ، زمینه ارتباط و همکاری های لازم را از هرجهت فراهم می سازد . از جمله مهمترین دوایر این شبکه ، هیئت نمایندگی ایالات در مدیریت مرکزی است که وظیفه اصلی آن انعکاس خواستها و منافع ایالات به مدیریت مرکزی ، تقویت و گسترش روابط بین مرکز و ایالات ، ایجاد هماهنگی در سیاست های کشور و ایالات می باشد . علاوه بر آن ، در تشکیلات غیر رسمی جهت هماهنگی بین مرکز و ایالات کمیته های گوناگون کشوری - ایالتی نیز ایجاد شده است که از کارشناسان وزارتخانه های کشوری و ایالتی تشکیل یافته و نقش این کمیته ها در ایجاد هماهنگی و اخذ تصمیمات سیاسی می تواند دارای بالاترین درجه اهمیت باشد .

و - انگلستان

نظام متشکل ملی انگلستان نخست از ۱۵۹۰ تا ۱۶۴۰ در این کشور استقرار یافت که در این دوره واحدهای محلی و مرکزی و اعضای حکومت از قبیل امنای صلح ، هریک مقام و محل و مسئولیت شایسته خود رایافته و حالت میانه ای بین عدم تمرکز افراطی دوران انگلوساکسون ( تمایلات فدرالیسم و ایجاد حکومت های خود مختار محلی ) و گرایش های مرکزیت فوق العاده دوران برمانها ( تمرکز شدید و استقرار حکومت پادشاهی مقتدر ) بوجود آمد . این دوره کم و بیش ادامه سیستم دوران ادوارد سوم ( ۱۳۲۷ - ۱۳۲۷ میلادی ) بوده و در طی زمان ، تاحدی موجب استقرار سازمان های محلی در انگلستان گردید .

نظام کنونی حکومت محلی انگلستان از نیمه دوم قرن نوزدهم توسط گروه موسوم به اصلاح طلبان پی ریزی شده این نهضت از ۱۸۳۰ تا ۱۸۵۰ موجب ایجاد تعدادی کمیته و سازمانهای محلی برای انجام خدماتی مانند کنترل بهداشت عمومی ، تأمین آب سالم برای عموم و تدارک مسکن شد . هرج و مرج و عدم نظم ناشی از فعالیتهای سازمانها و کمیته های مذکور موجب پیدایش دومین جنبش اصلاحی گروه یادشده گردید و در اصلاحات بعدی شوراهای منتخب محلی جایگزین کمیته ها و هیئتها و سازمانهای غیر منتخب شدند .

سازمانهای منتخب چند منظوره که نظام کنونی مدیریت محلی انگلستان را تشکیل می دهند در ۱۸۷۲ ایجاد شدند . براساس این سیستم شهرهای بزرگ توسط یک سازمان واحد بنام شورای استان و بقیه شهرها با ترکیب دو درجه ای اداره می شوند . در درجه بالا شورای استان و در درجه پائین تر ، شورای شهرستان قرار دارد . اختیارات بین این دو شورا تقسیم شده و وظایف هر یک معلوم می باشد . بسیاری از وظایف و خدمات عمومی مهم توسط سازمانهای مذکور انجام می شود لکن مسئولیت نهایی انجام این امور به عهده وزارتخانه و یا موسسه دولتی مربوط در حکومت مرکزی است . بدین ترتیب سیستم به نحوی بنا شده که در نظام مدیریتهای محلی موجود می توان دایما اصلاحات لازم را به عمل آورد . گرایش کلی در نظام کنونی انگلستان ، حرکت بطئی از شکل عدم مرکزیت به سمت عدم تمرکز ( شکل اروپایی حاکم و نزدیک به شیوه فرانسوی ) است. درواقع ، نظام کنونی دست کم از لحاظ شکل متمرکز است وظایف و اختیارات مدیریتهای محلی از نزدیک به وسیله پارلمان کنترل می شود و واحدهای مدیریت محلی می توانند فقط آن سلسله وظایفی را برعهده گرفته اجرا کنند که اختیار اجرای آن صرفا توسط قانون به آنها اعطا شده باشد . مدیریت مرکزی نسبت به مقامات محلی در مواردی که سازمانهای محلی مکلف به اجرای

وظایف خاصی هستند کنترل‌های رسمی متعددی اعمال می‌کند، این کنترل‌ها به صورت نظارت کلی وزراء و یا بازرسان منصوب آنها بر عملیات سازمانهای محلی، انتصاب برخی از مقامات محلی توسط مدیریت مرکزی حکومت ضرورت تصویب قبلی بعضی از تصمیمات محلی توسط وزارتخانه‌ها و سازمانهای مرکزی و لزوم تسلیم درخواست‌های مهم به وزیر ذیربط، انجام می‌گیرد و از سوی دیگر، جهت ایجاد هماهنگی در رابطه مرکز و سازمانهای محلی کوششهای متفاوتی صورت می‌گیرد که می‌توان از جمله به نقش سازمانهای محلی در تهیه پیش نویس لوایحی که در مراحل قبل از تسلیم آن به پارلمان توسط دولت مرکزی برای تصویب قوه مقننه تهیه می‌شود اشاره کرد.

در نظام کنونی انگلستان، عمده ترین وظیفه دولت مرکزی مسئولیت کامل ارشاد اقتصاد

کشور است و نظام اداره این وظیفه، نظامی غیر متمرکز است در این نظارت وزارتخانه‌های خزانه داری، اقتصاد و شورای عالی بازرگانی با یکدیگر همکاری می‌کنند.

## فصل دوم

### عدم تمرکز در ایران

همانگونه که در مقدمه گزارش مذکور افتاد ، نگرشی تاریخی بر پیشینه عدم تمرکز در ایران وجود اشکال سازمان نیافته‌ای از عدم تمرکز اداری ، حقوقی و مالی را در ادوار پیش از انقلاب مشروطیت بیان می‌کند که در حیطه اختیارات والیان و حکام ایالات و ولایات متجلی بوده است . گفتگو در باره نحوه توزیع اختیارات در گذشته بحثی تاریخی است که در این گفتار نمی‌گنجد ، هدف از بررسی روند عدم تمرکز در ایران نشان سیر تعبیر و تحول حادث در زمینه عدم تمرکز اداری و مالی به معنای امروز آن است . آنچه اینک به عنوان عدم تمرکز اداری و بودجه ای در کشور معمول و مطرح است ، اقدامات و فعالیتهائی که از این طریق توسط مدیریت اداری و اجرایی کشور انجام می‌پذیرد ، قطعاً از همه تحولات و تغییراتی که از ابتدای مشروطیت ، بر موضوع عدم تمرکز تصمیمگیری و واگذاری برخی از اختیارات به مجامع محلی گذشته رخ داده تاثیر پذیرفته است .

تجزیه و تحلیل حاضر ، بررسی سوابق تاریخی و ریشه های عدم تمرکز و چگونگی تکامل تداوم و عملکرد آن مقطع خاص که منشاء قانونی به معنای شناخته شده امروزی داشته می‌پردازد . طبیعی است که در چنین بحثی بررسی از قانون اساسی مشروطیت آغاز می‌شود و تحول مقوله عدم تمرکز هم در قوانین اساسی و موضوعه کشور از آن زمان تاکنون ، و هم در قوانین موضوعه ——— آئین نامه ها و تصویب نامه های قانونی که طی این مدت ( از آغاز مشروطیت تاکنون ) تهیه ——— تنظیم و تدوین شده بررسی می‌شود و شیوه کنونی عدم تمرکز بودجه ای نیز از شروع آن مورد بحث قرار می‌گیرد .

### بخش نخست - اندیشه ها و سیاستهای عدم تمرکز در قانون اساسی مشروطیت

نخستین سند قانونی مدونی که برخی از اصول آن در قالب تعابیر سپردن کار مردم به مردم و مشارکت مردم در امور مربوط به خود به گونه ای از عدم تمرکز در امور اداری و اجرائی در ایران اشارت دارد ، قانون اساسی مشروطیت است که در سال ۱۳۲۴ هجری قمری به تصویب رسید . برای نخستین بار در تاریخ ایران ، در این قانون از انجمن های ایالتی و ولایتی نام برده شده و پنج اصل آن به چگونگی تشکیل این گونه مجامع محلی اختصاص یافته است : عدم تمرکز در برنامه ریزی و اجراء و نظارت به مفهوم امروزی آن ، به ویژه در امور اجتماعی و اقتصادی ، از جمله برداشتهائی است که با استناد به اصول ۲۹ ، ۹۲ و ۹۳ قانون اساسی مشروطیت می توان به دست داد . در سال ۱۳۲۵ هجری قمری و در نخستین دوره قانونگذاری ، قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی در تائید و تاکید بر لزوم استقرار یک نظام غیر متمرکز تصمیمگیری ، برای اموری که در حیطه اختیارات انجمنهای ایالتی و ولایتی قرار داشت ، در ۲۰ صفحه به تصویب رسید .

از آنجا که به دلایل بسیار از جمله فقدان ثبات سیاسی و امنیت اجتماعی زمینه های لازم برای تشکیل انجمنهای مزبور فراهم نیامد ، این مجامع و شوراهای هیچ گاه به شکلی که در قانون اساسی سال ۱۳۲۴ و سایر قوانین مربوطه مطرح است برپا نشد .

### الف - اندیشه ها و سیاستهای عدم تمرکز در قوانین شهرداریها

در سال ۱۳۲۸ هجری شمسی قانون تشکیل شهرداریها و انجمنهای شهر و قصبات و در سال ۱۳۴۲ لایحه قانونی تشکیل انجمنهای ده و اصلاح امور اجتماعی و عمرانی دهات به تصویب رسید . این مجامع به دلیل عدم تشکیل انجمنهای اصلی فراتر ( انجمنهای ایالتی و ولایتی ) یا اصولاً تشکیل نشدند و یا در صورت تشکیل عملاً در هیچ زمینه ای نقش و وظیفه ای بر عهده نگرفتند



و صرفاً ——— ابزار اجرای سیاستهای تعیین شده مرکز تبدیل شدند .

در واپسین سالهای دهه ۴۰ که سیاستها و برنامه های توسعه اجتماعی - اقتصادی مورد نظر قرار گرفت ، ضرورتهای اداری ، اجتماعی و تاحدودی سیاسی ، منطقه ای کردن برنامه ها و طرحهای توسعه و واگذاری برخی از اختیارات تصمیمگیری به مجامع محلی رادر شهرها و مناطق ایجاب کرد . برپایه این الزامات، تلاشهایی درجهت برقراری گونه ای از عدم تمرکز امور عمرانی و اداری و واگذاری اختیارات محدود به واحدهای کارگزاری اجرائی - اداری مستقر در استانها و مناطق کشور به عمل آمد در این راستا قوانینی به منظور تشکیل برخی انجمنها و شوراهای محلی از جمله انجمنهای استان ، شهرستان ، شهر ، و ده و شورای داوری ، و خانه انصاف ، شورای بهداشت و شورای آموزش و پرورش به تصویب رسید و به مورد اجرا گذارده شد . در محدوده مقررات و ضوابط پیش بینی شده اختیار تصمیمگیری در مورد برخی از امور ساده اقتصادی ، اجتماعی و قضائی محلی به این انجمنها واگذار شد .

در سال ۱۳۴۹ با تصویب قانون تشکیل انجمنهای استان و شهرستان ، قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی ملغی شد و به این ترتیب این مجامع محلی عملاً جایگزین انجمنهای ایالتی و ولایتی مطرح شده در صدر مشروطیت شدند .

در سال ۱۳۵۱ قانون انجمنهای استان و شهرستان اصلاح شد و در سال ۱۳۵۳ نیز قانون انجمن ده و دهیانی به تصویب رسید این قانون مجدداً در سال ۱۳۵۵ اصلاح شد . به موجب این قوانین اعضاء انجمن ده از طریق انتخاب مستقیم توسط مردم برگزیده می شدند و اتخاذ تصمیم در مورد طرحهای عمرانی ده ( از محل ۲ درصد تولید ده و کمکهای دولت ) عمدتاً رفاهی - اجتماعی از اهم وظایف و اختیارات آنها محسوب می شد . اعضاء انجمن شهرستان از دو گروه تشکیل می شد . گروه

نخست منتخبین شهری بود که مستقیماً توسط آراء مردم شهری انتخاب می شدند و گروه دوم منتخبین روستائی ( به ازای هر بخش ۲ نفر ) که بیشتر توسط بخشدار تعیین می شدند . تصویب طرحها در قالب بودجه انجمن شهرستان که اعتبار آنها از محل عوارض محلی و کمک دولت تأمین می شد ، بحث و اظهار نظر پیرامون امور اقتصادی ، اجتماعی ، فرهنگی و بهداشتی و حل اختلافات انجمنهای ده و انجمنهای شهر از وظایف و اختیارات عمده انجمنهای شهرستان محسوب می شد . انجمنهای استان نیز که از منتخبین انجمنهای شهرستانهای استان تشکیل شده بود ضمن نظارت بر انجمنهای پائین تر و تصمیمگیری در مورد اختلافات انجمنهای شهرستان اختیار داشتند که در مورد امور اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی در سطح استان نیز اتخاذ تصمیم کنند .

در سالهای پایانی برنامه چهارم عمرانی کشور ( اواخر دهه ۴۰ ) و همزمان با افزایش درآمد حاصل از فروش نفت ، اندیشه عدم تمرکز و واگذاری اختیارات تصمیمگیری و اجرای برخی از طرحهای عمرانی ساده و کوچک به واحدهای استانی و مجامع محلی قوت گرفت . در پی آن ، اعتباراتی به عنوان طرحهای مجتمع عمرانی به استانها اختصاص یافت که سازمان برنامه با همکاری استانداریها و آگاهی انجمن های استان و شهرستان در مورد محل اجرای طرحهای مربوط تصمیمگیری می کردند .

ب - عدم تمرکز در برنامه های عمرانی

نتایج حاصل از اجرای تصمیمات فوق الذکر موجبات تحرک دستگاههای اجرائی استانی را فراهم آورد و بازارهای کار محلی را رونق بخشید . در مجموع اقتصاد مناطق کشور از پویایی بیشتری برخوردار شد و موجبات لازم برای تصریح و تاکید قانونی بیشتر بر تمرکز زدائی عمرانی و منطقه ای کنسند برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور فراهم آمد . به این ترتیب ، در قانون برنامه و

بودجه کشور که در اسفند ماه سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید مقوله عدم تمرکز در برنامه ریزی و اجرای بودجه های سنواتی کل کشور مورد توجه ویژه قرار گرفت و تصریح شد .

سازمان برنامه، که به دنبال تصویب قانون برنامه و بودجه به سازمان برنامه و بودجه تغییر نام یافت ، در راستای کاهش تمرکز در امور عمرانی و بودجه ای کشور و در جهت اجرای آئین نامه تبصره ۲ ماده ۱۵ قانون برنامه و بودجه موصوف که بر مشارکت مجامع محلی و انجمنهای استان و شهرستان در برخی از تصمیمگیریهای عمرانی تاکید داشت ، تاسیس واحد های برنامه ریزی استانی تحت عنوان " دفتر برنامه ریزی استان " را آغاز کرد و ابتدا تا سال ۱۳۵۱ با استفاده از اعتبارات عمرانی ویژه در چند استان عمده کشور و در سالهای ۱۳۵۲ و ۱۳۵۳ از محل اعتبارات جاری در بقیه استانها دفاتر برنامه ریزی تاسیس شد .

از سال ۱۳۵۲ برای نخستین بار در جهت عدم تمرکز عمرانی حدود ۴ درصد اعتبارات عمرانی کشور تحت عنوان طرحهای خاص ناحیه ای در قانون بودجه منظور شد . تصمیمگیری و اجرای این گونه طرحها طبق مقررات و دستورالعملهای خاصی که توسط سازمان برنامه و بودجه تنظیم می شد به مقامات و مجامع استانی ( استاندار - دستگاههای اجرایی - انجمنهای استانی - دفتر برنامه ریزی ) واگذار شد .

گذش کار بودجه ریزی عمرانی غیر متمرکز در قالب طرحهای خاص ناحیه ای سال ۱۳۵۲ بصورت ابلاغ بخشنامه بودجه و سایر ضوابط آن از بالا به پائین صورت گرفت . آنچه در مناطق انجام می شد بیشتر تصمیمگیری در مورد مصارف بود تا منابع ، و بدلیل فقدان منابع مالی محلی در زمینه اندازه و حجم منابع مالی عمرانی محلی هیچ گونه اختیاری در مناطق وجود نداشت . جریان پائین به بالای بودجه ریزی غیر متمرکز نیز عمدتاً ارائه اطلاعات و گزارشات نظارتی و انعکاس

برخی از نیازمندیهای عمرانی مناطق را در برمی گرفت .

جایگاه قانونی چنین فرایندی از نظام نوپای بودجه ریزی غیر متمرکز که در قسمتهای بعدی این گزارش تشریح خواهد شد ، عمدتا در تبصره ها و قوانین تعیین شده بود که در چارچوب بودجه سنواتی کل کشور و یا به صورت ماده واحده های بودجه ای طی سالهای ۵۶ - ۱۳۵۲ به تصویب مجامع قانونگذاری کشور می رسید .

به هر ترتیب انجمنهای استانی که در سال ۱۳۴۹ در استانها و مناطق کشور تشکیل شد عملا پایان تلاشهایی بود که از صدر مشروطیت برای واگذاری برخی از امور به مجامع محلی به عمل می آمد . هر چند که در طول حیات مشروطیت این انجمنها بیش از ۷ سال تداوم نداشتند ، اما به عنوان نویدی از واگذاری کار مردم به مردم و انگیزش مشارکتهای مردمی در امور مربوط به خود گوشه هایی از آرمانهای مطرح شده در اصول پنج گانه قانون اساسی مشروطه را در بوته آزمون قرار داد .

در ماههای پایانی سال ۱۳۵۷ ، زمان اوج گیری و پیروزی انقلاب اسلامی انجمنهای استانی به عنوان نهادهایی از رژیم گذشته فروپاشید و از میان رفت . با انحلال انجمنهای استانی موضوع تصمیمگیری غیر متمرکز شکل دیگری به خود گرفت و احساس فزاینده مشارکت مردم در امور به گونه ای مهار گسیخته می رفت تا به شکل مداخله هرکس در هر کاری با هر نظم و نسقی به ستیز برخیزد و هر حریم و مرزی در تمرکز و عدم تمرکز را درهم بریزد . از آنجا که انقلاب ماهیتا از ویژگیهای مذهبی و اعتقادی برخوردار بود لذا گردهمآئیها و مجامع خود جوشی که از بطن و متن اعتراضات و تظاهرات سر برآورده و در هر کوی و برزن و در هر شهر و روستا و محله به حل و فصل امور می پرداختند نظام سازمانی و تشکیلاتی خود را در قالب کمیته و شورا پایه گذاری کردند

و با این روال کمیته ها و شورای های گوناگون در نقاط مختلف شهرها و روستاها پدیدار شد و به تدریج در سالهای پس از انقلاب شورا به عنوان محلی دوسویه در فرهنگ تشکیلاتی و مدیریتی کشور تثبیت گردید . از سوئی شورا جلوه گر آرمانها و آرزوهای تحقق نیافته مردم ، برای مشارکتشان در امور مربوط به خود شد و از سوئی تجلی تصمیمگیری و اداره امور را به ذهن و اندیشه دولتمردان و مدیران جامعه متبادر ساخت . از آنجا که شورا و مشورت به عنوان جزئی از فرهنگ و سنن اسلامی نقش بالنده ای در اداره امور جامعه ایفا می کند ، در سالهای نخستین انقلاب شورا به عنوان ابزار مدیریت در راهبرد امور محلی و منطقه ای مورد توجه و تاکید همه منتخبان جامعه قرار گرفت و بحث و اظهار نظر پیرامون شورا و نقش شوراهای مردمی از دیدگاههای فقهی ، تاریخی ، اجتماعی و ... نقل همه محافل و مجامع رسمی و غیر رسمی کشور شد . دیری نپائید که شورا به عنوان زمینه ای مناسب برای عدم تمرکز امور در نظام جمهوری اسلامی ایران در مجامع و محافل قانونگذاری و نخستین دوره مجلس شورای اسلامی مطرح گردید و دست آخر با تصویب قانون شوراهای اسلامی در آذر ماه ۱۳۶۱ محمّل قانونی نوینی برای اعمال عدم تمرکز در برخی از امور اداری و اجرائی مناطق مختلف کشور در سطح استان ، شهر و روستا پدید آمد و در واقع تصویب قانون شوراهای اسلامی در آذر ماه سال ۱۳۶۱ در مجلس شورای اسلامی و تصویب اصلاحیه آن در سال ۱۳۶۵ آخرین اقدام قانونی در پی اقدامات قانونی دیگری بود که از ابتدای پیروزی انقلاب و در جهت تداوم بخشیدن به روند تمرکز زدائی در امور عمرانی ، بودجه ای و اجرائی کشور که از سال ۱۳۵۲ آغاز شده بود صورت می پذیرفت .

نظر به اهمیت و اعتبار قوانینی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی توسط مراجع

قانونگذار به تصویب رسید ، قوانین مربوط به عدم تمرکز در این دوره از دو جهت مورد تکرار قرار می گیرد . قبل و بعد از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران .

ایران : در تیرماه سال ۱۳۵۸ دولت جمهوری اسلامی نخستین اقدام قانونی در جهت تأیید تمرکززدایی و ارائیه روند تصمیمگیری غیر متمرکز در امور بودجه ای و عمرانی را با تصویب لایحه قانونی واگذاری اختیارات انجمنهای استانی تشکیل شده در رژیم گذشته به کمیته برنامه ریزی استان به عمل آورد . به موجب این لایحه قانونی اختیارات انجمنهای منحل استان و شهرستان در ارتباط با طرحهای خاص ناحیه ای تا تشکیل شوراهای اسلامی به کمیته برنامه ریزی استان واگذار شد . مفاد این لایحه قانونی ( که اصل آن با تصویب قانون شوراها لغو شده است ) تاکنون به قوت خود باقی و در دست اجرا می باشد .

در تیرماه ۱۳۵۸ علاوه بر تصویب قانون مربوط به کمیته های برنامه ریزی استان ، لایحه قانونی شوراهای محلی نیز مورد تصویب شورای انقلاب قرار گرفت . بر طبق این لایحه شوراهای محلی عبارتند از : شورای ده ، شورای بخش ، شورای شهر ، شورای شهرستان و شورای استان .

اعضای شورای ده و شورای شهر با انتخاب مستقیم و اعضاء بقیه شوراها غیر مستقیم و از طریق انتخاب از میان اعضای شوراهای سطوح پائین تر برگزیده می شوند . به موجب قانون شوراهای محلی استانداران ، فرمانداران و بخشداران و سایر مقاماتی که از طرف دولت مأمور خدمت در محل می باشند ملزم خواهند بود در حدود اختیارات و وظائف شوراهای مزبور تصمیمات اتخاذ شده توسط این شوراها را اجرا کنند .

بر اساس مفاد لایحه قانونی شوراهای محلی هریک از شوراهای استان ، شهرستان ، بخش و شهر می توانند در محدوده قوانین و مقررات مملکتی و آئین نامه های شورای بالاتر آئین نامه تنظیم کنند . تشخیص مغایرت و لغو آئین نامه های مغایر از وظایف دادگاه استان به شمار می رود . سایر اختیارات شوراهای مزبور را می توان به صورت زیر جمع بندی کرد :

- شورای ده : انتخاب وعزل کدخدا و مشاور و ناظر و یاری دهنده او در انجام وظائف.

- شورای بخش : تهیه و تدوین آئین نامه هایی در جهت حفظ و عمران مزارع ، باغات ،

مراتع ، اماکن عمومی ، راههای فرعی و روستائی در حدود قوانین و تصمیمات

شورای شهرستان و نظارت بر کار شورای ده .

- شورای شهر : انتخاب و عزل شهردار ، برنامه ریزی و نظارت بر امور شهر بر اساس

وظائف مقرر ، تقسیم کار و نظارت بر انجمنهای محلی و تنظیم و تدوین

آئین نامه در حدود مقررات و قوانین .

- شورای شهرستان : علاوه بر نظارت بر کار شوراهای پائین تر در حدود مقررات

و تصمیمات شورای استان آئین نامه هائی در امور فرهنگی ، آموزشی ، بهداشتی

و وضع عوارض منطقه ای و محلی و ایجاد و حفظ اماکن و ابنیه عمومی وضع می کند .

- شورای استان : افزون بر نظارت و همسوئی امور شوراهای محلی استان می تواند در مورد

اصول حاکم بر اداره شوراهای و تعیین ضوابط مشترک در تمام زمینه هایی که در

صلاحیت شورای استان قرار دارند به وضع و تدوین آئین نامه بپردازد .

لایحه قانونی شوراهای محلی نیز که هرگز به مرحله اجراء در نیامد با تصویب قانون

شوراهای اسلامی کشوری لغو شد .

۲- بعد از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران : در مقدمه قانون اساسی جمهوری

اسلامی ، در قسمت ششم حکومت در اسلام آمده است

قانون اساسی تضمین کننده نفی هر گونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی می باشد و در

خط گسیستن از سیستم استبدادی ، در سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می کند .

افزون بر این در برخی از اصول قانون اساسی نیز به ضرورت مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خود در زمینه های مختلف تصریح شده است . از آن جمله می توان به اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد .

- اصل سوم ( بند ۸ ) - مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی ، اقتصادی ،

اجتماعی و فرهنگی خویش .

- اصل ششم - در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود

از راه انتخابات ، انتخاب رئیس جمهور ، نمایندگان مجلس شورای ملی ،

اعضای شوراها و نظایر اینها ، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر

این قانون معین می گردد .

- اصل هفتم - طبق دستور قرآن کریم " و امرهم شوری بینهم " و شاورهم فی الامر "

شوراها مجلس شورای ملی ، شورای استان ، شهرستان ، شهر ، محل ، بخش ،

روستا و نظایر اینها ، از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشورند ، موارد و طرز

تشکیل و حدود اختیارات و وظائف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن

معین می کند .

- اصل بیست و نهم - ... دولت مکلف است از محل درآمدهای عمومی و

درآمد حاصل از مشارکت مردم ، خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یک یک

افراد کشور تأمین کند .

- اصل یکصدم - برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی ، اقتصادی ، عمرانی ،

بهداشتی ، فرهنگی ، آموزشی و سایر امور رفاهی ، از طریق همکاری مردم بـ



- توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا ، بخش ، شهر ، شهرستان یا استان با نظارت شورائی به نام شورای ده ، بخش ، شهر ، شهرستان ، استان صورت می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند .
- اصل یکصد و یکم - به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه های عمرانی و رفاهی استانها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها ، شورای عالی استانها مرکب از نمایندگان شوراهای استانها تشکیل می شود .
- اصل یکصد و دوم - شورای عالی استانها حق دارد ، در حدود وظائف خود طرحهایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند . این طرحها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد .
- اصل یکصد و سوم - استانداران ، فرمانداران ، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می شوند ، در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند .
- به این ترتیب شمار قابل ملاحظه ای از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به چگونگی راهبردها و کارهایی اختصاص یافته که به نحوی به عدم تمرکز امور محلی و تصمیمگیری غیرمتمرکز پیرامون این گونه امور مربوط می شود . پس از قانون اساسی ، دومین سند قانونی که بر تمرکززدائی از اداره امور محلی تأکید دارد قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۶۱/۹/۱ و اصلاحیه آن است که در سال ۱۳۶۵ به تصویب رسیده است .
- در این قانون تحت عنوان کلیات آمده است که برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی ، اقتصادی ، عمرانی ، بهداشتی ، فرهنگی ، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق

همکاری مردم و نظارت بر اداره امور هر روستا ، دهستان ، بخش ، محل ، شهر ، شهرستان و استان ، شورائی بنام شورای اسلامی ده ، دهستان ، بخش ، محل ( محله - منطقه ) و شهر - شهرستان ، استان و شورای عالی استانها براساس مقررات این قانون تشکیل می گردد .

در دنباله کلیات ماده یکم و سایر مواد قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشوری حدود وظائف و اختیارات ، نقش مجلس شورای اسلامی به عنوان مافوق شورای عالی استانها ، وظائف استانداران ، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری در قبال شوراهای و چگونگی کارشوراهای و نحوه مشارکت آنها در امور عمرانی ، برنامه ای و نظارتی روشن شده است .

علاوه بر قانون تشکیل شوراهای اسلامی که هنوز عملاً به مرحله اجرا در نیامده است ، قوانین و آئین نامه های دیگری نیز بعد از انقلاب اسلامی مورد تصویب قرار گرفته است . این قوانین و آئین نامه ها نیز به گونه ای به عدم تمرکز و چگونگی حل و فصل امور محلی مربوط می شوند و از آن جمله می توان از قانون تقسیمات کشوری مصوب تیرماه ۱۳۶۲ و آئین نامه تشکیل شوراهای اسلامی روستائی و عشایری و نظام برنامه ریزی کشور مصوب دی ماه ۱۳۶۰ شورای اقتصاد نام برد .

تقسیمات کشوری که یکی از زمینه های اصلی تشکیل شوراهای اسلامی کشوری است پس از تدوین آئین نامه های اجرائی به مورد اجرا گذاشته شده است ، در برخی از مواد این قانون نقش شورای شهر و سایر مجامع محلی مورد تاکید و تصریح قرار گرفته است .

اعضای شوراهای اسلامی روستائی و عشایری که توسط جهاد سازندگی در مناطق روستائی و عشایری تشکیل می گردند عمدتاً از میان معتمدین و افراد خوشنام روستائی توسط روستائیان و با نظارت جهاد در هر روستا و منطقه عشایری برگزیده می شوند . این شوراهای به شیوه ای نه چندان انتظام یافته به انجام و اجرای برخی امور فرهنگی ، عمرانی ، بهداشتی ، خدماتی و نظارتی در

روستاهای محدوده خود می‌پردازند ولی بدلیل نداشتن رسمیت قانونی لازم از همکاری و شناسائی تمامی ارگانهای اداری و اجرائی بهره‌مند نیستند و بیشتر بعنوان ابزار اجرائی دستگاههای دولتی عمل می‌کنند تا یک نهاد تصمیم‌گیری، در امور روستائی .

باتوجه به آنچه تاکنون در این بخش از گزارش ذکر شد در شرایط کنونی به زعم همه تلاشهای قانونی که در راستای سپردن امور محلی به مجامع محلی صورت گرفته است و باوجود تصریحات و تاکیدات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نقش شوراهای و مجامع منطقه‌ای ، در پیشبرد برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی ، فرهنگی مناطق و همچنین تصویب قانون تشکیل شوراهای اسلامی ، ابهاماتی در تشکیل شوراهای وجود دارد که سبب بروز برخی ناهمسوئیه‌ها ، تداخلات و تعارضات خواهد شد . عمل لا آنچه به عنوان اهرم تمرکز زدائی در امور عمرانی و بودجه‌ای فعالیت می‌کند تنها نهاد کمیته‌های برنامه‌ریزی استان است که برطبق قانون ، تصمیم‌گیری پیرامون برخی از امور بودجه‌ای و برنامه‌ای را به عهده دارد .

بخش دوم - جایگاه شوراهای اسلامی در سیاست عدم تمرکز ( تصمیم‌گیری غیر متمرکز )

از آنجا که قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشوری هنوز به اجرا درنیامده و تاکنون هیچیک از شوراهایی که در قالب این قانون پیش‌بینی شده ایجاد نگردیده است ، لذا بررسی پیرامون نقش این شوراهای در فرایند تصمیم‌گیری غیر متمرکز تنها محدود به جایگاه قانونی شوراهای اسلامی در مجموع تصمیم‌گیری کشور خواهد بود . بررسیها و پژوهشهای پراکنده‌ای که درمورد برخی از شوراهای خود جوش در اوائل انقلاب ، از جمله شوراهای اسلامی محلات تهران به عمل آمده روشن‌کننده مشکلات و موانع مبتلا به شوراهای از یکسو و انتظارات و توقعات اعضای این شوراهای از سوی

دیگر است زیرا هیچ یک در تعیین نقش و جایگاه شوراها در تصمیمگیری غیر متمرکز میزان و معیار مناسبی بدست نمی دهند . از این رو تحلیلی از نظام شورائی ، از دیدگاه قانونی می تواند بعنوان گام نخست و مقدم بر اجرای قانون شوراها در تعیین نقش و جایگاه شوراهای اسلامی تلقی شود .

#### الف - شوراهای اسلامی در قانون اساسی

قانون اساسی با مقوله شورا برخوردی دو سویه دارد . از یک سو به شوراهای اسلامی بد عنوان واحدهای همکار و ناظر بر فعالیتهای سازمانهای رسمی اشاره می کند ، و از سوئی آنها را به مثابه نهاد دو تشکیلاتی مشخص که وظایف معینی در اداره امور مملکت به عهده دارند قلمداد می کند . از نمونه های برخورد نخست می توان از شوراهای عامی که در اصل هفتم ، یکم ، یکصد و یکم و یکصد و چهارم قانون اساسی ذکر شده یا د کرد و از نگرشهای دوم می توان به چگونگی تشکیل شورایعالی قضائی ، شورای سرپرستی صدا و سیما ، شورای نگهبان و شورایعالی دفاع اشاره کرد .

در نگرش نخست که در این گزارش مورد نظر است شوراها بیشتر به منظور برقراری قسط اسلامی ، شخصیت بخشیدن به مردم و جلب همکاری آنان ، باتوجه به مقتضیات محلی و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور محلی در زمینه های اقتصادی و اجتماعی مطرح شده است . برپایه چنین نگرشی شوراهای منطقه ای و محلی ، در قانون اساسی به عنوان بازوی مدیریت و مغز متفکر و ارشاد کننده و اهرم کنترل مدیریت ، بدون حق تصمیمگیری و مسئولیت قلمداد شده اند .

در اصل یکصدم قانون اساسی ، هدف از تشکیل شوراها ، پیشبرد سریع برنامه ها در نظر گرفته شده است . اجرای برنامه ها و حیطة نفوذ و دائره عمل شوراها به برنامه های اجتماعی اقتصادی ، عمرانی ، بهداشتی ، فرهنگی ، آموزشی و سایر امور رفاهی محدود شده است . بنابراین

این شوراها برطبق قانون اساسی می‌توانند در فرایند تصمیمگیری مربوط به برنامه ریزی و بودجه بندی محلی که در شمول حوزه عمل قانونی شوراها قرار می‌گیرند ذی‌مداخل باشند . تردیدی نیست که کنکاش و تفحص بیشتر در متن قانون اساسی و بویژه اصل یکصدم آن بخوبی روشن می‌سازد که کلیه امور سیاسی و غیر رفاهی از حوزه شمول شوراها خارج شده است . از سوی دیگر در نیل به اهداف مورد نظر نیز " به همکاری مردم " در متن ماده اشاره گردیده که الزاما طرف دیگر همکاری دولت خواهد بود . ایفای کلیه وظائف شوراها به شرح مندرج در اصل مذکور با نظارت شوراها انجام می‌گردد نه به وسیله شورا . به این ترتیب ، موضوع اداره امور به اعمال " نظارت " محدود می‌شود . و نظارت نیز با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی اعمال می‌گردد و نهایتاً تمامی وظایف محوله شوراها در قالب قانون اساسی تعیین می‌شود .

در اصول یکصد و یکم و یکصد و دوم محدودیت وظایف شوراها از طریق قانون ———— تصریح قرار گرفته و به ویژه در اصل یکصد و دوم حتی شورای عالی استانها که به عنوان عالی ترین ارگان در امر " شوراها " پیش بینی شده صرفاً حق دارد که در حدود وظایف خود طرحهای تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند . طرحهای پیشنهادی باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرند . بنابراین در قانون اساسی وظائف شوراهای پیش بینی شده برای امور محلی و منطقه ای عمدتاً به اقدامات " برنامه ریزی " مربوط می‌شود تا فعالیتهای اجرایی .

اصل یکصد و سوم مقرر می‌دارد " استانداران ، فرمانداران ، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند ، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند " بدین ترتیب ، اولاً حدود اختیارات شوراها محدود شده ، ثانیاً مقامات مذکور صرفاً ملزم به

رعایت تصمیمات شوراها می‌باشند نه " اجرای تصمیمات " .

ب - قانون تشکیل شوراهای اسلامی

قانون تشکیل شوراهای اسلامی در سال ۱۳۶۱ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۶۵ نیز با تکیه بر اصول ناظر بر شوراها ، مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ، کنتترل دولت از طریق وزارت کشور ، به وسیله تصویب آئین نامه هـ ای داخلی ، بر فعالیت شوراها تصریح دارد . ماده ۱۲ قانون تشکیل شوراهای اسلامی مقرر می‌دارد که شوراها در حدود وظائف و اختیارات خود در برابر شورای مافوق مسئولند به این ترتیب شورا واحد مستقل و نام الاختیار نیست بلکه فعالیت آن توسط شورای بالاتر کنترل می‌شود . یکی از نکات برجسته قانون شوراهای کشوری ، مفاد ماده ۱۶ قانون مزبور است که به موجب آن . " هرگاه استانداران فرمانداران ، بخشداران نسبت به تصمیمات ابلاغ شده از جانب شوراها اعتراض داشته باشند می‌توانند نظر خود را ظرف یک هفته از تاریخ ابلاغ ، به شورا اظهار و تقاضای تجدید نظر نمایند . در صورتی که شورای مزبور از رای خود عدول نکند ، معترض می‌تواند مراتب راجعت رسیدگی نهائی به شورای مافوق احاله کند . رای آن شورا قطعی و لازم الاجرا است و اجرای مصوبه مورد اختلاف تا صدور رای نهائی متوقف می‌ماند . " به این ترتیب برطبق مفاد مزبور مقامات کشوری مکلف به اجرای تصمیمات شورای مربوطه می‌گردند نه رعایت آن .

در ماده ۱۹ قانون شوراهای اسلامی کشوری وظائف و اختیارات کلی شوراها در ۱۸ بند تشریح و بیان شده است . ملاحظه وظائف و اختیارات کلی مندرج در ماده مزبور نمایانگر آن است که اکثر وظائف و اختیارات شوراها به نحوی تعیین شده است که نوعا با وظائف و اختیارات مقامات کشوری و اجرائی تداخل و تعارض نداشته باشد .

آنچه در پایان این بحث می‌توان ذکر کرد این که شوراهای اسلامی دارای هر گونه اشکال قانونی یا سازمانی و تشکیلاتی که باشند در طول اجرا و عمل اصلاح شده به تدریج به محملی مناسب برای تصمیم‌گیری غیر متمرکز در امور محلی تبدیل می‌شوند . از آنجا که نقش این شوراها در فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در امور رفاهی مناطق مورد تصریح قانونگذار قرار گرفته است لذا شوراهای اسلامی می‌توانند جایگاه درخور خود را در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور بدست آورده و زمینه لازم برای ایجاد نظامی یکپارچه از عدم تمرکز تصمیم‌گیری در زمینه برنامه‌گذاری و بودجه‌ریزی برخی از امور محلی را که طبق قانون در حوزه شمول اختیارات و وظائف آنها قرار می‌گیرند ، فراهم نمایند .

#### بخش سوم - روند عدم تمرکز در بودجه‌ریزی ایران

در ایران اندیشه عدم تمرکز در بودجه ، بی آنکه برخاسته از تحلیلی علمی باشد از سالها پیش کم یا بیش وجود داشته است . بتدریج با مطرح شدن برنامه‌ریزی و تهیه برنامه‌های عمرانی در کشور ، عدم تمرکز ، در امور عمرانی و توسعه نضج گرفت و تحت عناوینی از قبیل عمران ناحیه ای ، برنامه‌ریزی منطقه ای و بودجه‌های خاص ناحیه ای و ... تکامل یافت . اندیشه تمرکز زدائی در توسعه و عمران منطقه ای همزمان با طرح مقولائی مانند کاربرد امکانات بالقوه توسعه نواحی و استفاده از ظرفیت‌های اجرایی موجود در نقاط مختلف کشور به منظور پیشبرد برنامه‌های عمرانی و تسهیل رشد اقتصادی در برنامه‌های عمرانی اول مطرح و در برنامه‌های عمرانی دوم ، سوم و چهارم تکمیل شد . از ابتدای برنامه پنجم عدم تمرکز در قانون برنامه و بودجه و سایر قوانین بودجه‌ای جایگاه مشخصی احراز نمود . این طرز تفکر که ناشی از ضرورت‌های اقتصادی ، اجتماعی و لزوم اعطای برخی اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی به مناطق بود

موجبات تقویت تشکیلات برنامه ریزی و اجرائی در استانها را فراهم آورد و در پی آن، علاوه بر عدم تمرکز در امور عمرانی، تمرکز زدائی در امور مربوط به بودجه جاری نیز مطرح شد.

الف - مستندات قانونی بودجه ریزی غیر متمرکز

در برنامه های عمرانی و قوانین بودجه قبل از انقلاب روشنترین شکل قانونی تمرکز زدائی در امور عمرانی و سرمایه گذاری ثابت در طول برنامه هفت ساله اول عمرانی کشور (۱۳۲۸ - ۱۳۳۲) به صورت فعالیتهای عمران ناحیه ای به چشم می خورد. سازمان برنامه در سال ۱۳۳۲ با تاسیس بنگاه عمران دشت مغان اولین گام را از طریق توسعه دشت مغان در آذربایجان برداشت.

هدف از اجرای این برنامه استفاده از آب رودخانه ارس در فعالیتهای کشاورزی و دامپروری و در نتیجه اسکان عشایر به منظور تبدیل اقتصاد دامداری ایللی به یک اقتصاد مختلط دامی، کشاورزی و روستائی بود.

در برنامه عمرانی دوم مفهوم دیگری از عمران ناحیه ای یعنی "تمرکز سرمایه گذاری در مناطق عقب افتاده ولی مستعد" مورد توجه قرار گرفت. در اجرای این نظر خوزستان که به علت وجود رودخانه های پرآب و ظرفیتهای تولید بر نواحی دیگر رجحان داشت، برای عمران همه عنوان نمونه انتخاب شد و به دنبال مطالعه جامع و هماهنگ ناحیه مورد نظر، برنامه عمرانی همه جانبه ای برای آن تنظیم شد و برای اجرای این برنامه، سازمان آب و برق خوزستان تشکیل شد.

از دیگر برنامه های عمرانی طی این دوره مطالعه همه جانبه ناحیه شرق کشور (سال ۱۳۳۶) شامل سیستان و بلوچستان و قسمتی از کرمان به منظور شناسائی منابع طبیعی و امکانات اقتصادی و اجرای طرحهای مناسب بود. علاوه بر این مقدمات ایجاد سازمان عمران جیرفت نیز



فراهم آمد .

در برنامه پنجساله سوم (۴۶ - ۱۳۴۱) باتوجه به نتایج حاصل از برنامه عمران خوزستان نسبت به تاسیس سازمانهای عمران ناحیه ای از قبیل عمران قزوین ، عمران جیرفت و عمران کهکیلویه ، گرگان و سرپل ذهاب اقدام شد . این سازمانها در مدت کوتاه تاسیس خود موفق به اقداماتی درنواحی مذکور شدند ولی به دلیل تفکیک برنامه ها از یکدیگر و اجرای آنها از طریق وزارتخانه ها و دستگاههای اجرائی مختلف و در نتیجه عدم هماهنگی در اجراء نتایج بدست آمده به وسعت و سرعت نتایج حاصله از عمران خوزستان نبود . در میان این فعالیتهای می توان به تاسیس سازمان آب و برق آذربایجان ، اصفهان ، فارس ، کرج و سازمان آبیاری سیستان اشاره کرد .

در سال ۱۳۴۲ در جهت ایجاد عدم تمرکز در برنامه ریزی و اجراء قدم دیگری برداشته شد و در این جهت دفاتری بنام دفاتر فنی در مراکز استانها و فرمانداریهای کل ایجاد شد . براساس مقاد ماده ۱۷ قانون برنامه سوم این دفاتر وظیفه بررسی نیازهای اولیه مناطق و اجرای طرحهای عمرانی را به عهده داشتند . این دفاتر در عمل مواجه با مشکل شدند و سرانجام با تشکیل وزارت آبادانی و مسکن کلیه دفاتر فنی به این وزارتخانه وابسته شدند .

ماده ۱۷ قانون برنامه سوم عدم تمرکز عمرانی و توجه به استانها و فرمانداریهای کل را برای اولین بار رسمیت داد . متن این ماده صراحت دارد که برنامه های عمرانی استانها و فرمانداریهای کل را سازمان برنامه با نظر استانداران و فرمانداران کل تهیه می نماید و هر سال طرحهایی از قبیل راههای فرعی ، آموزشگاهها و درمانگاهها ، امور اجتماعی شهرها و روستاها و آبیاری و کشاورزی را که اجرای آنها در محل بدون احتیاج و مراجعه به مرکز امکان پذیر باشد پس از تصویب به استانداران و فرمانداران کل ابلاغ خواهد کرد تا طبق مقررات سازمان برنامه اجرا کنند .

برای آنکه استانداران و فرمانداران کل بهتر بتوانند احتیاجات عمرانی منطقه خود را پیش بینی کرده در اجرای آنها مجهز شوند سازمان برنامه کارمندان فنی در اختیار آنها می گذارد تا زیر نظر آنها انجام وظیفه کنند .

پس از تاسیس دفتر مذکور در استانها در مرکز نیز واحدهای " عمران ناحیه ای و امور دفتر فنی استانها " در سازمان برنامه تاسیس شد که به عنوان اولین واحدهای پیگیر و مسئول در زمینه ی عدم تمرکز در امور برنامه ریزی و اجرا محسوب می شدند و در واقع ، تا برنامه سوم ، برنامه ریزی در ایران با تاکید صرف بر توسعه بخشهای مختلف اقتصادی - اجتماعی کشور تدوین شده است و هیچ گونه نشانه ای از نقش و تاثیر مناطق در فرایند برنامه ریزی کشور مشاهده نمی گردد ، اما در تشکیلات اجرائی برنامه سوم عمرانی برای نخستین بار اثری از ابعاد منطقه ای و ناحیه ای به چشم می خورد و همانطوری که گذشت دفتری بنام دفتر عمران ناحیه ای مسئول دنبال کردن کار عمران نواحی در سازمان برنامه شد و این آغاز کار برنامه ریزی منطقه ای و یا پرداختن به برنامه ریزی از بعد منطقه ای و ناحیه ای و بطور کلی عدم تمرکز از بعد عمرانی در تشکیلات برنامه ریزی بوده است . بطور کلی مفهوم عمران ناحیه ای در ایران تا شروع برنامه چهارم در مرحله اول عبارت بود از سرمایه گذاری متمرکز و جامع بمنظور بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی مناطق عقب افتاده و مستعد با هدف بازدهی اقتصادی و در مرحله دوم منطقه ای کردن برنامه های بخشهای اقتصادی .

در برنامه چهارم مفهوم دیگری از برنامه ریزی غیر متمرکز مبنی بر " منطقه ای کردن برنامه بخشها " مورد توجه قرار گرفت و مقدمات ایجاد قطبهای کشاورزی و صنعتی نیز در نواحی مختلف کشور فراهم شد .

بدنبال تاسیس دفتر عمران ناحیه ای در سازمان برنامه و در طی برنامه سوم عمرانی ، در

برنامه چهارم عمرانی تاکید بیشتری بر غیر متمرکز کردن بودجه عمرانی و اشاعه برنامه ریزی ناحیه ای بعمل آمد . بطوری که سرانجام در این برنامه گام دیگری در جهت ناحیه ای کردن فعالیتهای برنامه ریزی و اجرای طرحهای عمرانی برداشته شد .

در برنامه عمرانی چهارم عدم تمرکز در امور برنامه ریزی در مفهوم عمران ناحیه ای با هدف کلی شناسائی منابع و امکانات توسعه مناطق مستعد و تعیین قطب یا قطبهای توسعه در هر منطقه ، تمرکز سرمایه گذاری در آنها به منظور تحصیل حداکثر بازده و تسریع آهنگ رشد اقتصادی کشور مطرح شد . مهمترین فعالیت این برنامه در جهت عدم تمرکز مطالعات همه جانبه در مورد شناسائی منابع و امکانات تولیدی در مناطق مختلف کشور بود که توسط مشاوران ایرانی و خارجی در سالهای آخر برنامه چهارم به انجام رسید . با استفاده از نتایج این مطالعات مقدمات اجرای طرحهای مجتمع عمرانی در مناطق فراهم آمد و اندیشه ایجاد مبانی قانونی و تشکیلاتی لازم برای اجرای سیاست عدم تمرکز امور عمرانی و جاری فراهم شد .

در قانون برنامه چهارم عمرانی فعالیتهای مشخص و مندرج در زیر برای اجرای سیاست عدم تمرکز پیش بینی گردید :

— مسئولیت برنامه ریزی و فعالیتهای عمران ناحیه ای در مرکز به دفتر عمران ناحیه ای

محول و ایجاد دفاتر برنامه ریزی منطقه ای در مناطق پیش بینی شود .

— مطالعات شناسائی وضع موجود و توسعه اقتصادی و اجتماعی نواحی با جلب مشارکت و

همکاری مهندسين مشاور داخلی و خارجی به اجرا درآید .

— شناسائی منابع و امکانات توسعه مناطق مستعد ، تعیین قطب یا قطبهای توسعه صنعتی

و کشاورزی در هر منطقه انجام پذیرد .

- فصل هفتم این قانون به عمران نواحی اختصاص یافته و اعتبار آن از کل اعتبارات برنامه عمرانی مشخص شود. ( ۳۷۰۰ میلیون ریال از کل ۵۶۸۰۰۰۰ میلیون ریال اعتبار برنامه چهارم عمرانی به فعالیتهای عمران نواحی تخصیص داده شد ).  
- از محل اعتبارات این فصل ، اعتبار مربوط به سازمانهای عمران نواحی و دفاتر برنامه ریزی تاءمین شود .

- در اجرای ماده ۱۷ این قانون در سال ۱۳۴۹ دوازده گروه از کارشناسان برنامه ریزی برای ارزیابی فعالیتهای و چگونگی اجرای فعالیتهای عمران ناحیه ای به مناطق اعزام شدند . این گروهها در گزارشی که ارائه دادند تاکید کردند که در برنامه ریزیهای ملی به بعضی از نیازهای فوری مناطق توجهی نشده و این نیازها به دلیل خصوصیات محلی در چشم انداز برنامه ملی قرار نگرفته اند . بهمین دلیل مقرر شد تا با بررسی این گونه نیازهای فوری اعتباری تاءمین گردد که جوابگوی نیازهای مذکور باشد .

این برنامه که بنام " طرحهای مجتمع عمرانی " نامیده شد با استفاده از اعتبارات این فصل در سالهای ۱۳۵۰ و ۱۳۵۱ تدوین و به اجرا درآمد . طرحهای مذکور بصورت فعالیتهای مجتمع عمرانی در زمینه های آموزش و پرورش ، کشاورزی ، صنایع ، ارتباطات ، عمران شهری ، عمران روستائی ، عمران عشایری ، بهداشت و بهسازی محیط روستا برای هریک از استانها و فرمانداریهای کل تهیه و زیر نظر استانداران و فرمانداران کل به مرحله اجرا درآمد .

طرحهای مجتمع عمرانی از نظر شناخت امکانات بالقوه و بالفعل اجرائی در استانها و فرمانداریهای کل نتایج بسیار خوبی در برداشت و تجربه آن طی سالهای آخر برنامه چهارم

موجب شد تا در برنامه پنجم جایگاه قانونی و مشخصی برای عدم تمرکز در امور عمرانی و جاری پیش بینی شود .

نظر به اینکه در بررسی فرایند عدم تمرکز ، شروع جدی فعالیت مربوط به برنامه ریزی منطقه‌ای و ناحیه‌ای در کشور از برنامه چهارم آغاز شد ، در زیر متن ماده ۱۷ قانون برنامه چهارم ذکر می‌شود :

برنامه های عمرانی استانها و فرمانداریهای کل و یا مستقل را سازمان برنامه و با توجه به نظر نمایندگان آن مناطق در مجلسین و استانداران و فرمانداران کل مزبور تهیه می‌نماید و هر سال طرحهایی از قبیل راههای فرعی و آموزشگاهها و درمانگاهها و امور اجتماعی شهرها و روستاها و آبیاری و کشاورزی را که اجرای آنها درمحل و بدون احتیاج به مراجعه مرکز امکان پذیر باشد پس از تصویب به استانداران و فرمانداران کل و یا مستقل ابلاغ خواهد نمود تا طبق مقررات سازمان برنامه اجرا نمایند .

سازمان برنامه مکلف است در سه ماهه اول اجرای برنامه پنجساله چهارم گزارشی از برنامه هایی که در نظر است در طی اجرای برنامه در هر شهرستان انجام گیرد ، همچنین در سه ماهه اول سالهای بعد برنامه های مربوط به همان سال را حداقل تا سطح شهرستانها تهیه و ضمیمه برنامه هایی که در سطح هر استان انجام خواهد شد برای اطلاع به مجلسین تقدیم نماید . برای آنکه استانداران و فرمانداران کل یا مستقل بهتر بتوانند احتیاجات عمرانی منطقه خود را پیش بینی کنند و در اجرای آنها مجهز باشند سازمان برنامه کارمندان فنی در اختیار آنها خواهد گذاشت که زیر نظر آنها انجام وظیفه کنند .

اجرای مفاد ماده ۱۷ تقریباً در سه سال آخر برنامه چهارم و انتشار گزارشات گروههای

کارشناسی عملی قرار شد ضمن توسعه فعالیتهای عمرانی سازمانهای عمران نواحی و اجرای طرحهای مجتمع عمرانی ، پیش بینی استخدام کارشناس برنامه ریزی برای استانها و فرمانداریهای کل بعمل آید .  
به منظور تقویت کادر کارشناسی در نواحی دو اقدام دیگری نیز در مرکز صورت گرفت :

۱ - تاسیس موسسه برنامه ریزی برای تربیت کادر کارشناسی دفاتر برنامه ریزی مناطق .

۲ - اقدام به انجام مطالعات توسعه اقتصادی و اجتماعی مناطق از طریق مهندسی -

مشاور ، که در این زمینه مطالعات جامع توسعه اقتصادی ، اجتماعی مناطق ساحلی

و بندرعباس ، خراسان و کرمانشاهان و مطالعات سراسری توسط مهندسی مشاور

بنتل انجام شد .

نتایج عمده سفر گروههای تحقیقاتی ( دوازده گروه ) به مناطق که تحولی اساسی و نقطه

عطفی در روند عدم تمرکز محسوب می شود بشرح زیر بوده است :

- کمک به توزیع متناسب اعتبارات در طرحهای اجتماعی و رفاهی و کشاورزی و حتی الامکان

برحسب شهرستان و بخش .

- تفویض اختیار بیشتر به مقامات محلی برای تصمیمگیری و اجرای طرحهای عمرانی .

- تشویق و کمک به بخش خصوصی برای سرمایه گذاری در فعالیتهای تولیدی در سطح

مناطق .

- ایجاد انگیزه برای خدمت کارشناسان در مناطق محروم و استانهای دور افتاده .

- سعی در احداث و مرمت راههای فرعی و روستائی .

- تأمین آب مشروب شهرها و روستاها و آب مورد نیاز کشاورزی .

- ایجاد سازمانهایی جهت جمع آوری و اطلاعات و آمار مختلف با همکاری دانشگاهها

در مناطقی که دانشگاه دارند .

— ایجاد واحدهای مختلف فنی از جمله دفتر فنی استانداریها و فرمانداریهای کل

و دفتر فنی شهرداریها —

تجارب حاصل از اجرای برنامه های عمرانی اول تا چهارم موجب شد که در برنامه

پنجم، جایگاهی مشخص و قانونی برای اجرای عدم تمرکز در امور عمرانی و جاری پیش بینی شود . از

این رو درجهت تکامل فرایند عدم تمرکز و برنامه ریزی ناحیه ای و ایجاد تعادل بین مناطق در برنامه

پنجم تاکید زیادی صورت گرفت. طی این برنامه علاوه بر طرح مفاهیم جدید علمی از عم——ران

ناحیه ای، تشکیلات متناسب و معقولی برای اشاعه عدم تمرکز نیز ایجاد شد . مبانی قانونی عدم تمرکز

در مواد ۱۵ و ۱۶ و آئین نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۱۵ در قانون برنامه و بودجه آمده است .

ماده ۱۵ قانون برنامه و بودجه حاکی است که اعتبارات طرحهای عمرانی مربوط به

هر استان و فرمانداری کل که جنبه ناحیه ای دارد سالانه تحت عنوان خاص در بودجه کل کشور

منظور و در اختیار هریک از استانداران و یا فرمانداران کل گذاشته خواهد شد تا طبق برنامه سالانه

به مصرف برسانند .

تبصره ۱ — برنامه های عمرانی موضوع این ماده را سازمان و دستگاههای اجرائی

ذیربط با توجه به ماده ۱۷ این قانون و نظرات نمایندگان مجلسین در مناطق

مربوطه و نمایندگان انجمنهای استان و شهرستان و استانداران و فرمانداران کل

و فرمانداران تهیه می کنند .

تبصره ۲ — سازمان موظف است که آئین نامه مربوط به تهیه و تنظیم و اجرای طرحهای

عمرانی موضوع این ماده را شامل نحوه مشارکت انجمنهای استان و شهرستان و

تفویض اختیار از طرف وزارتخانه ها به استانداران و فرمانداران کل و همکاری با آنها و نظارت بر اجرای آنها را تهیه و جهت تصویب به هیأت وزیران تسلیم نماید .

علاوه بر ماده ۱۵ قانون برنامه و بودجه کشور که تبصره دوم آن بر عدم تمرکز در بودجه عمرانی صراحت دارد ، آئین نامه ها و مواد و تبصره های قانونی دیگری که به نحوی در ارتباط با طرحهای خاص ناحیه ای بودند تا سال ۱۳۵۶ ( آخرین سال برنامه پنجم عمرانی ) به تصویب رسید که مبنای قانونی عدم تمرکز را در سالهای پیش از انقلاب اسلامی تکمیل کرد .

پس از قانون برنامه و بودجه که به عنوان یک سند قانونی در مباحث عدم تمرکز تلقی می شود ، آئین نامه موضوع تبصره ۲ ماده ۱۵ قانون برنامه و بودجه کشور که چگونگی تهیه و تنظیم و اجرای طرحهای خاص ناحیه ای را تعیین می کند در رده بعدی قرار دارد . در این آئین نامه در واقع چارچوب کار دفاتر برنامه ریزی استانها و نهادهای مختلف عدم تمرکز و گردش کار تهیه ، تنظیم و اجرای برنامه های خاص ناحیه ای مشخص می شود .

بعد از تدوین آئین نامه فوق الذکر که نخستین دستور العمل مصوب و قانونی برای گونه ای از عدم تمرکز بودجه ای در ایران محسوب می شود و سطحی از تصمیمگیری غیر متمرکز توسط مجامع محلی را مقرر می دارد ، از سال ۱۳۵۲ به بعد همه ساله تبصره های قانونی ناظر بر اختصاص بخشی از اعتبارات عمرانی در قالب خاص ناحیه ای در قسمت معینی از سند بودجه سنواتی کل کشور به تصویب مراجع قانونی رسیده و هر ساله جوانبی از مقوله نوپای عدم تمرکز را از نظر قانونی معین کرده است . محتوا و مفاد این تبصره های قانونی و نحوه متفاوت عدم تمرکز عمرانی و سپس جاری را از قبیل نحوه مبادله موافقتنامه های طرحهای عمرانی ناحیه ای ، نقش سازماتهای توسعه



منطقه ای در فرایند عمران و توسعه مناطق ، چگونگی تخصیص اعتبار طرحهای خاص ناحیه ای ، افزایش اعتبارات ناحیه ای ، نحوه ادای تعهدات حاصل از طرحهای خاص ناحیه ای ، تغییر و تبدیل و اصلاح موافقتنامه های عمرانی و دستگاههای اجرائی این گونه طرحها و ... را روشن می سازد .

برخی از تبصره های قانونی که در قالب بودجه های سنواتی کل کشور طی سالهای ۵۶ - ۱۳۵۲ به تصویب رسیده اند از شکل یک تبصره بودجه ای یکساله خارج شده و طی دوره مذکور همه ساله به صورت تبصره های دائمی در قانون بودجه سنواتی درج می شدند از آن جمله می توان به تبصره های ۷۰ و ۷۱ قانون بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور اشاره کرد که اولی ناظر بر تفکیک اعتبارات جاری وزارتخانه ها و موسسات دولتی در استانهایی است که در آنها سازمان توسعه تشکیل شده و دومی مربوط به واگذاری اختیارات هیأت مذکور در ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی در مورد معاملات راجع به طرحهای خاص ناحیه ای که طبق ماده ۱۵ قانون برنامه و بودجه به عنوان وامهای خاص ناحیه ای شناخته شده اند ، می باشد .

درکنارسند قانونی بودجه سنواتی کل کشور در سالهای ۵۶ - ۱۳۵۲ قوانین دیگری نیز در جهت عدم تمرکز عمرانی و به منظور تقویت این حرکت به تصویب رسید . از این گونه قوانین می توان به " قانون ماده واحده تأمین اعتبارات عمرانی برای آبادانی شهرها و روستاها " اشاره کرد .

در قانون بودجه سال ۱۳۵۵ کل کشور نحوه تهیه ، تنظیم و اجرای طرحهای خاص ناحیه ای در قالب تبصره ۵۱ دایمی شد و به موجب تبصره ۱۸ این قانون ، طرحهای منطقه ای به طرحهای خاص ناحیه ای اضافه شد . همچنین از این سال به بعد به تدریج بودجه جاری برخی از دستگاههای اجرائی در استانها مورد بررسی و تأیید قرار گرفت و در واقع مقدمه استانی شدن

بودجه جاری دستگاههای دولتی که در سالهای بعد از ابعاد گسترده ای برخوردار گردید فراهم

آمد .

به موجب مفاد تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۵ کل کشور " در اجرای سیاست عدم

تمرکز و بمنظور تکمیل سرمایه گذاریهای طرحهای خاص ناحیه ای با برخورداری از ویژگیهای هر

استان یا فرمانداری کل و هماهنگی بیشتر عملیات عمرانی هر استان و فرمانداری کل اجرای طرحهای

عمرانی که ... تحت عنوان طرحهای عمرانی منطقه ای مشخص شده به واحدهای اجرائی محلی

واگذار می شود ... "

از سال ۱۳۵۵ به بعد بتدریج عوامل تعیین کننده در سهم اعتباری هریک از استانها

از قبیل امکانات اقتصادی و اجتماعی ، ویژگیهای جمعیتی ، کمبودها و ... در متن قوانین

بودجه سنواتی کل کشور درج گردید و به عنوان ضابطه و معیاری قانونی در جهت تعیین سقف

اعتباری هریک از استانها و فرمانداریهای کل قلمداد شد . مفاد تبصره دائمی ۵۱ قانون بودجه

سال ۱۳۵۵ کل کشور نه تنها سازمان و بودجه را مکلف می داشت تا اعتبارات ناحیه ای و

منطقه ای را برپایه ضوابط مذکور در این ماده بین استانهای مختلف کشور توزیع کند ، بلکه توزیع

اعتبارات استانی بین شهرستانهای هر استان نیز که به پیشنهاد دفتر برنامه و بودجه و جلب نظر

نمایندگان استان در مجلس و تصویب انجمن استان صورت می گرفت می بایست با رعایت اولویتهای

و ضرورتهای هر محل انجام پذیرد .

در سالهای میانی برنامه پنجم ، به ویژه از سال ۱۳۵۵ به بعد که با شروع طرحهای

منطقه ای نظام نوین طرحهای عمرانی شکل گرفت ، بتدریج مقوله عدم تمرکز و ابعاد گوناگون

آن که تا آن روزها شناخته شده بود در مستندات قانونی جایگاه درخور خود را که لازمه ادامه

حیانتش بود یافت .

در سال ۱۳۵۵ با واگذاری کار بررسی و تأیید بودجه جاری دستگاههای اجرائی محلی

به مجامع و نهادهای محلی ، عملاً عدم تمرکز در بودجه ریزی تا حدودی از جامعیتی که لازم-

بودجه ریزی محلی در آن دوره بود برخوردار شد . در سال ۱۳۵۵ درآمد حاصل از بهره برداری از

معادن شن و ماسه و قلوه سنگ و خاک رس طبق تبصره ۵۵ قانون بودجه همان سال به استانداریها و

فرمانداریهای کل واگذار شد که درواقع نوعی تأمین درآمد محلی برای مجامع ومقامات محلی محسوب

می شد .

تمرکز زدائی طی سال ۱۳۵۶ و در قالب تبصره های قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور

همچنان روند افزایشی خود را دارا بود . دراین سال بودجه جاری وزارتخانه های بهداری و

بهبیستی با توجه به تغییرات برنامه ای آنها در استانها منطقه ای شد و به این ترتیب گام دیگری

در جهت عدم تمرکز بودجه ای برداشته شد .

در قانون بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور که نخستین قانون بودجه پس از انقلاب به شمار

می رود طی تبصره هائی اعتبارات ردیفهای متمرکز وزارت بهداری و بهیستنی و بهداری

آموزشگاههای کشور که در بودجه وزارت بهداری و بهیستی و وزارت آموزش و پرورش منظور شده بود

در اختیار استانها قرار گرفت . به موجب تبصره دیگری از قانون بودجه سال ۱۳۵۸ اعتبارات مربوط

به آموزش رایگان و تربیت معلم و قسمتی از اعتبارات متمرکز استانها نیز در وزارت آموزش و پرورش

استانی شد .

یکی از مستندات قانونی قابل توجه که نقطه عطفی در روند تصمیمگیری

غیرمتمرکز پیرامون بودجه های استانی محسوب می شود ، لایحه قانونی

واگذاری وظایف و اختیارات انجمنهای شهرستان و استان به کمیته برنامه ریزی استان است که در چهارم اردیبهشت ماه ۱۳۵۸ به تصویب رسید . بنابر مفاد این لایحه قانونی وظایف و اختیارات انجمنهای استانی منحل شده ( ناظر بر طرحهای خاص ناحیه ای ) موضوع تبصره ۷۵ قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور و بند " ج " تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۵۷ کل کشور موقتاً به کمیته برنامه ریزی استان واگذار گردید .

سالهای بعد از انقلاب تا سال ۱۳۶۳ سالهای رشد فزاینده اعتبارات استانی ( عمرانی و جاری ) به شمار می رود. در این سالها اعتبارات عمرانی قابل توجهی با تصویب مراجع قانونگذاری به استانها واگذار شده است . بارزترین این گونه مصوبات ، " قانون تأمین اعتبار برای اجرای طرحها و فعالیتهای جهاد سازندگی از محل اعتبار هزینه های ضروری عمرانی و عملیات اضطراری در روستاها مصوب ۱۳۵۸/۷/۵ " و لایحه قانونی راجع به تخصیص ۳۱ میلیارد ریال از محل درآمدهای عمومی ( معادل یک روز درآمد نفت ) برای فعالیتهای عمرانی استانها مصوب ۵۸/۷/۱۵ می باشد . همچنین در جهت افزایش اختیارات تصمیمگیری واحدهای محلی در بهمن ماه ۱۳۵۸ لایحه قانونی واگذاری اختیارات فنی به استانها به تصویب رسید . این لایحه قانونی وظیفه بررسی اشکالات و موانع اجرایی طرحهایی را که در استان اجرا می شوند به هیئتی از مسئولین استان واگذار کرده است ، تا با توجه به ویژگیهای اجتماعی - اقتصادی ، سیاسی و اداری استان راه حل مناسب را تشخیص و به مرحله اجرا درآورد . لایحه قانونی مذکور نخستین گام در جهت واگذاری اختیار به مراجع و مقامات استانی است که فراتر از تصمیمگیری بودجه ای صرف می باشد و در اصل گونه ای از تصمیمگیری در مورد امور مربوط به مدیریت توسعه محلی را نیز شامل می شود .

در سال ۱۳۵۹ لایحه قانونی تأمین اعتبار عمرانی مورد نیاز استانهای کشور به تصویب

رسید و به موجب آن برخی از هزینه های اضطراری و ضروری استانها از محل اعتبارات پیش بینی شده در قالب این قانون تاءمین شد . این قانون نخستین اقدام درجهت گشودن منابع اعتباری جدیدی علاوه بر اعتبارات مصوب است که همه ساله به نوعی در قانون سنواتی بودجه کل کشور منعکس می شود .

همچنین در سال ۱۳۵۹ قانون دیگری به تصویب رسید که به موجب آن بانک مرکزی موظف شد مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارائی قرار دهد . اعتبار این طرحها که توسط استانداران پیشنهاد می شد به موجب ماده ۵ قانون مزبور از شمول مقررات و تشریفات مربوط به تخصیص اعتبار مستثنی بود و وزارت امور اقتصادی و دارائی مکلف بود به محض دریافت یک نسخه از موافقتنامه طرح کلیه اعتبار طرح را تخصیص یافته تلقی کند .

در قانون بودجه سال ۱۳۶۰ کل کشور مفاد تبصره ۳ که مربوط به ابقاء تبصره ۳۳ قانون بودجه سال ۱۳۵۹ به شمار می رفت درجه جدیدی از تصمیمگیری غیر متمرکز را گشود و از این سال به بعد همه ساله اعتباراتی در قانون بودجه پیش بینی شده است که با استفاده از سرمایه های شبکه بانکی و به ضمانت دولت در اختیار افرادی قرار می گیرد که استعداد و غریزه تولید را دارند ولی فاقد منابع مالی و سرمایه کافی می باشند . چنین مفهومی از بودجه برای نخستین بار در سال ۱۳۶۰ در تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۶۰ کل کشور تجلی یافت و به موجب مفاد آئین نامه این تبصره کلیه مراحل تصمیمگیری پیرامون اجراء و یا عدم اجراء یک طرح تولیدی پیشنهادی از طرف متقاضی در محل صورت می پذیرد و بدین ترتیب ، برای نخستین بار شبکه بانکی کشور نیز محلی درگیر فعالیتهای تولیدی و اقتصادی محلی شد .

به موجب مفاد تبصره های قانونی بودجه سال ۱۳۶۱ ، بودجه جاری گسسته

دیگری از واحدهای اجرائی واداری محلی استانی شد و برخی از طرحهای ملی به صورت استانی در سند بودجه درج و عملاً تصمیمگیری درمورد حجم بیشتری از اعتبارات عمرانی به مجامع و کمیته های استانی واگذار گردید .

بنابر مفاد تبصره های قانون بودجه سال ۱۳۶۲ اعتبار مربوط به استخدام کادر آموزشی مورد نیاز مدارس کشور بین ادارت کل آموزش و پرورش استانها توزیع شد و در زمینه عمرانی نیز برخی از برنامه هایی که پیش از این تاریخ در قالب ملی اجراء می شد از سال ۱۳۶۲ بصورت استانی درآمدند که از آن جمله می توان به برنامه های آموزشی فنی و حرفه ای ، برنامه های پزشکی و پیراپزشکی اشاره کرد .

طی سالهای مذکور ، اختیار تخصیص اعتبارات عمرانی و جاری دستگاههای محلی به کمیته تخصیص اعتبار استان واگذار ، و به این ترتیب ، گام دیگری در جهت تکمیل بودجه ریزی غیرمتمرکز برداشته شد . هرچند که کمیته تخصیص استان اختصاص اعتبار به طرحهای عمرانی و فعالیتهای جاری استان را در قالب سقف ابلاغی از مرکز انجام می دهد ، ولی در همین سطح نیز کاربرد اهرم تخصیص به عنوان ابزاری در جهت هدایت هماهنگ اقدامات عمرانی و گردش کار جاری واحدهای محلی قابل توجه و تأمل می باشد .

در سال ۱۳۶۳ در قالب تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور ، اعتبار خاصی برای هزینه های پیش بینی نشده اختصاص یافت که در سال ۱۳۶۴ به اعتبار مربوط به عملیات عمرانی و ضربتی شهرستانهای محروم تبدیل شد و هم اینک نیز به عنوان اعتبار مناطق محروم همه ساله در قانون بودجه منظور می شود .

در سال ۱۳۶۳ برای نخستین بار در قالب تبصره ۱۶ قانون بودجه کل کشور چهار درصد از

اعتبار عمرانی استانها در اختیار کمیته برنامه ریزی قرار گرفت تا به پروژه های کوچک جدید و پیا تکمیل پروژه های نیمه تمام استانی که حداقل ۳۰ درصد از اعتبار آنها به وسیله مردم تاءمین شود اختصاص یابد . بند " ب " این تبصره صاحبان مشاغل را مجاز شناخته بود تا با توافق دستگاه اجرائی محلی نسبت به تاءمین منابع مالی لازم جهت احداث یا تکمیل پروژه های عمرانی استانی اقدام کنند و وجوه پرداختی از این بابت به عنوان پرداخت مالیات صاحب شغل منظور شود . به این ترتیب برای نخستین بار مالیات به عنوان یکی از منابع درآمد محلی در شکل مشارکت مردم در اجرای طرحهای عمرانی به صورت قانونی مطرح شد . تبصره ۱۶ که به همین عنوان تاکنون در قانون بودجه سنواتی کل کشور باقی مانده یکی از نقاط عطف در روند عدم تمرکز عمرانی محسوب می گردد که ارزیابی آثار مثبت و منفی آن در این قسمت از گزارش نمی گنجد .

در قانون بودجه سالهای ۱۳۶۴ ، ۱۳۶۵ و ۱۳۶۶ نیز کم یا بیش تبصره هایی در جهت گسترش عدم تمرکز عمرانی و جاری پیش بینی شده است که وجوه بارز آن در افزایش اعتبارات ردیفهای قانون بودجه و همچنین نقش فزاینده ، تبصره هایی از قبیل تبصره های ۳ ، ۶ و ۱۶ قانون بودجه سنواتی سالهای مزبور در مجموع تصمیم گیری غیر متمرکز و تغییر جهتی است که عملکرد این گونه تبصره ها در روند عدم تمرکز پدید آورده است .

ب - خط مشیهای اجرائی ، سازماندهی و نظارت

همانگونه که پیش از این ذکر شد ، عدم تمرکز در امور عمرانی براساس مفاد آئین نامه اجرائی تبصره ۲ ماده ۱۵ قانون برنامه و بودجه شکل گرفت و با تصویب اعتبار مشخصی در قانون بودجه سال ۱۳۵۲ کل کشور تحت عنوان طرحهای خاص ناحیه ای در استانها و فرمانداریهای کل رسمیت یافت. در این قسمت از گزارش به چگونگی خط مشی های اجرائی ، سازماندهی و نظارت بر

این گونه طرحها پرداخته می شود .

۱ - خط مشیهای اجرائی : در فرایند عدم تمرکز  
که پایه های قانونی آن در قانون برنامه و بودجه کشور پی ریزی  
شده بود ، انجمن استان بالاترین مرجع تصویب کننده اعتبارات خاص ناحیه ای در استان محسوب  
می شد ، و کمیته برنامه ریزی استان به عنوان مجمعی کارشناسی و تخصصی که ریاست آنرا استاندار  
برعهده داشت برنامه های خاص ناحیه ای پیشنهادی دستگاههای اجرائی محلی را که توسط دفتر  
برنامه ریزی استان تلفیق و ارائه می شد مورد بررسی و تأیید قرار می داد . سپس برنامه تلفیقی استان  
که به امضاء استاندار رسیده بود همراه با گزارشی توجیهی برای تصویب به انجمن استان ارسال می شد.  
انجمن استان قبل از تشکیل جلسه به منظور بررسی برنامه خاص ناحیه ای استان از نمایندگان استان  
در مجلسین دعوت به عمل می آورد تا در بحث و بررسی برنامه عمرانی استانی حضور داشته باشند.  
مصوبه انجمن استان که به ترتیب مزبور حاصل می آمد برای جرح و تعدیل و هماهنگی با برنامه های  
بخشی به مرکز ارسال ، و پس از انجام هماهنگیهای لازم در لایحه بودجه درج می شد .

در این فرایند تصمیمگیری غیر متمرکز ، پیرامون بخشی از سرمایه گذاری ثابت سالانه  
دولت در استان ، نقش انجمن استان به عنوان مرجع تصویب کننده و کمیته برنامه ریزی استان به  
مثابه مرجع تخصصی و فنی و تأیید کننده برنامه ها بسیار چشمگیر می باشد به ویژه که اعمال این  
خط مشی از سال ۱۳۵۲ و همزمان با آغاز برنامه پنجم عمرانی نخستین تجربه عملی در راستای  
واگذاری اختیار تصمیمگیری برخی از امور توسعه ای و عمرانی به مراجع محلی بود . در این شیوه  
استاندار به عنوان نماینده دولت در استان از طریق کمیته برنامه ریزی خطوط کلی توسعه استان و  
مسائل و مشکلات منطقه را طرح و سیاستهای کلی کشور را اعمال می کرد دفتر برنامه و بودجه به شکل



واحدی که بررسی و تحلیل مشکلات عمران و توسعه منطقه و شناخت امکانات و تنگناهای منطقه ای را برعهده داشت عدم تمرکز در امور عمرانی و بودجه ای را در بستر سیاستهای کلان اقتصادی اجتماعی کشور هدایت می کرد . درواقع زنجیره غیر متمرکز توسعه منطقه ای در چارچوبی که قانون برای عدم تمرکز عمرانی معین کرده بود ، تقریبا کامل به نظر می رسید و مسائل و مشکلاتی که در خلال شش سال تجربه این روند بروز کرد ، عمدتا ناشی از سوء عمل ، بی تدبیری در اجرا و اعمال سلیقه ها و گرایشات سیاسی و غرض آلود برخی مقامات محلی بود

اختیار اجرای طرحهای خاص ناحیه ای ، در سالهای نخست توسط وزارتخانه های ذیربط به استانداران تفویض می شد و استانداران مجریان اصلی این طرحها بودند ، آنها طرحهای مصوب را برای اجرا به دستگاههای ذیربط ابلاغ می کردند . عملا اعتبارات خاص ناحیه ای پس از تصویب قانون بودجه سالانه و اعتبارات خاص ناحیه ای از سوی سازمان برنامه و بودجه مستقیما به استانداران ابلاغ می شد و رونوشت آن برای مبادله موافقتنامه ها به دفاتر برنامه و بودجه ارسال می گردید .

به طور کلی در طول سالهای ۵۷ - ۱۳۵۲ تصمیمگیری و اجرای طرحهای خاص ناحیه ای در سطح استان به وسیله انجمن استان ، استاندار ، کمیته برنامه ریزی استان ، دفتر برنامه و بودجه و دستگاههای اجرایی محلی صورت می گرفت .

از سال ۱۳۵۶ طرحهای عمرانی منطقه ای در استانها به اجرا گذارده شد ، ارگانهای مختلف استانی در مورد تصمیمگیری برای تهیه و تصویب این طرحها هیچ گونه نقشی نداشتند . این طرحها در سطح ملی و توسط سازمان برنامه و بودجه و با موافقت دستگاههای مرکزی به صورت طرحهای منطقه ای تعیین و در پیوست قانون درج می شد ، و دستگاههای اجرایی محلی و دفاتر برنامه و بودجه موافقتنامه مربوطه را مبادله و طرح را مرحله به مرحله به اجرا در می آوردند .

به این ترتیب، در مورد طرحهای منطقه ای نقش دستگاههای اجرائی محلی فقط در اجراء و نقش دفاتر برنامه و بودجه در نظارت بر چگونگی اجرای طرحهای مزبور خلاصه می شد .

از سال ۱۳۵۷ طرحهای خاص ناحیه ای مستقیماً به وسیله دستگاههای اجرائی محلی به عنوان مجریان قانونی طرحهای مذکور به اجراء درآمد و بدین طریق شمول طرحهای خاص ناحیه ای گسترش یافت و نحوه تصمیم گیری و اجرای این گونه طرحها نیز تغییر کرد . در شکل جدید عدم تمرکز عمرانی طرحهای خاص ناحیه ای با طرحهای منطقه ای ادغام شده و تحت عنوان طرحهای استانی جایگاه مشخصی در قانون بودجه سالانه یافته و به این ترتیب نظام طرحهای عمرانی مشتمل بر دو نوع طرح استانی و ملی گردیده است .

از سال ۱۳۵۸ که انجمنهای استانی منحل و وظایف آنها به کمیته های برنامه ریزی استان محول شد ، کار بررسی و تأیید طرحهای استانی در کمیته برنامه ریزی استان صورت گرفت . ریاست کمیته برنامه ریزی استان به عهده استاندار و ریاست دبیرخانه آن به دفتر برنامه و بودجه استان واگذار شد .

همزمان با تهیه برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۱ دفاتر برنامه و بودجه تشکیلات گسترده تری یافتند و با دربرگرفتن مناطق آماری به سازمان برنامه و بودجه استان تغییر نام یافتند .

علاوه بر نظام غیر متمرکز بودجه عمرانی که از سال ۱۳۵۲ در کشور شکل گرفت ، از سال ۱۳۵۵ در نظام بودجه جاری دستگاههای اجرائی استان نیز تحولاتی صورت گرفت . از این تاریخ به بعد همه ساله همزمان با شروع فعالیتهای مربوط به تهیه ، تنظیم و پیشنهاد بودجه ، بودجه استانها نیز براساس دستورالعملها و خط مشیهایی که همرا با بخشنامه بودجه

ابلاغ می‌شود ، بودجه سال بعد دستگاههای اجرائی مشمول نظام بودجه استان به سازمانهای برنامه و بودجه استان پیشنهاد می‌گردد . بودجه پیشنهادی دستگاههای استان در سازمانهای برنامه و بودجه استان بررسی شده و پس از تلفیق به وزارت برنامه و بودجه و دستگاه مرکزی ذیربط ارسال می‌شود . این بودجه ها در مدیریتهای بخشی مربوط در وزارت برنامه و بودجه و با هماهنگی معاونت

امور مناطق و حضور نمایندگان سازمانهای برنامه و بودجه استان بررسی و پس از تلفیق نهائی در دفتر هماهنگی امور مناطق در لایحه بودجه درج می‌شود .

در فرایند تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه جاری دستگاههای اجرائی ، نقش اصلی با سازمانهای برنامه و بودجه استان است و استانداران و کمیته های برنامه ریزی نقش چندانی در این جریان ندارند .

تا سال ۱۳۵۶ نقش مدیریتهای بخشی سازمان برنامه و بودجه در جرح و تعدیل برنامه های خاص ناحیه ای بسیار موثر بوده زیرا تا این سال اعتبارات برنامه های خاص ناحیه ای از محل اعتبارات برنامه های ذیربط ملی تغذیه می‌شد. اما بعد از تصویب نظام نوین طرحهای عمرانی در اواخر برنامه پنجم، برنامه های خاص ناحیه ای مستقلا در قانون بودجه درج شد و نقش مدیریتهای بخشی نیز بتدریج کاهش یافت . در طول سالهای ۶۶ - ۱۳۵۷ نقش معاونت امور استانها - که بعد از معاونت امور مناطق نامیده شد - در تعیین خط مشیها ، سیاستها ، دستور العملها و سهم اعتباری برای طرحهای استانی بسیار اساسی و چشمگیری بوده است و وزارتخانه ها نیز در تهیه و تنظیم

و تعدیل و جمع بندی و هماهنگی برنامه های عمرانی استانها در مرکز دخالتی نداشته اند .

اگر چه در زمینه اعتبارات جاری دستگاههای ذیربط در استانها گاه و بیگاه در دستور العملها و

بخشنامه بودجه سالانه برای دستگاههای مرکزی جایگاهی پیش بینی می گردید ، اما غیر از وزارتخانه های آموزش و پرورش و بهداشتی و بهزیستی که قسمت عمده اعتبارات جاری آنها مربوط به استانهاست ، و همه ساله با دخالت در جریان بودجه بندی از دستگاههای استانی حمایت کرده اند ، سایر دستگاهها نقش فعالی در این زمینه نداشته اند .

علاوه بر این در بعضی از سالهای بعد از انقلاب سقف اعتبارات جاری و عمرانی بصورت یک کاسه به استانها ابلاغ شد و استانها بر اساس سقف تعیین شده مبادرت به تهیه برنامه های عمرانی و بودجه جاری دستگاههای اجرایی محلی کردند . در برخی دیگر از سالها ( از سال ۱۳۶۶ به بعد ) با اشاعه تفکرات برنامه ای ، استانها در فصول و برنامه های بودجه ای خاص هدایت و محدود می شدند . استانها پیشنهادات خود را با توجه به عملکرد سال گذشته و توان جذب سال آینده به مرکز می فرستادند . در هر صورت معاونت امور مناطق در زمینه تعیین سهم اعتباری طرحهای عمرانی تصمیمگیر بود ، ولی در مورد بودجه جاری همه ساله اعتبار دستگاه اجرایی محلی با همکاری مدیریتهای بخشی تعیین می شد . با این حال ، در سالهای اولیه استانی شدن بودجه جاری دستگاههای اجرایی محلی مدیریتهای بخشی سازمان برنامه و بودجه نقش اصلی را داشتند و تعیین میزان اعتبارات نهائی دستگاههای اجرایی محلی را بر عهده داشتند ، ولی در سالهای اخیر دفتر هماهنگی امور مناطق در مورد اکثر دستگاههای اجرایی محلی تصمیمگیری می کند و مدیریتهای بخشی فقط از نظر هماهنگی همکاری نزدیک با دفتر هماهنگی امور مناطق دارند . تنها در مورد ادارات کل آموزش و پرورش و بهداشتی و بهزیستی استانها مدیریتهای ذیربط با همکاری وزارتخانه های مربوط و دفتر هماهنگی امور مناطق نقش اصلی را در تعیین اعتبارات جاری دستگاههای استانی ایفاء می کنند .

در سالهای برنامه پنجم و پس از آن ، سایر منابع اعتبار خصوصا ردیفها و لواحق قانونی

در واگذاری هرچه بیشتر اختیارات تصمیمگیری و اجرائی طرحهای عمرانی به مقامات محلی نقش عمده داشته اند . نخستین بار پس از درج اقلام اعتبارات خاص ناحیه ای در قانون بودجه سال ۱۳۵۲ کل کشور، ماده واحده تأمین اعتبار برای آبادانی شهرها و روستاهای کشور مضمون ۱/۵/۱۳۵۳ معادل ۱۲ میلیارد ریال اعتبار براساس مفاد تبصره ۲ ماده ۱۵ قانون برنامه و بودجه طی سالهای ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ در اختیار استانها قرار داد . طی این قانون تصمیمگیری در مورد تهیه و اجرای طرحهای ضروری و رفاهی کوتاه مدت به مقامات محلی و انجمنهای استان و شهرستان تفویض گردید تا اعتبارات تخصیص یافته به استانها براساس مقررات و ضوابط طرحهای خاص ناحیه ای و بر طبق قانون محاسبات عمومی هزینه شود . در سال ۱۳۵۸ با تصویب لایحه قانونی راجع به تخصیص ۳۱ میلیارد ریال از محل درآمدهای عمومی ( معادل یک روز درآمد حاصل از صادرات نفت ) برای فعالیتهای عمرانی استانها ( مصوب ۱۵/۷/۱۳۵۸ ) اجازه داده شد که این اعتبار در استانها بدون رعایت مقررات و مفاد قانون محاسبات عمومی و با دو امضاء که از سوی وزیر کشور تعیین می گردید به مصرف برسد . در سال ۱۳۵۸ این روند با تصویب " لایحه قانونی تأمین اعتبار عمرانی مورد نیاز استانهای کشور " تا اعتبار ۱۵ میلیارد ریال دنبال گردید ؛ بطوریکه براساس این لایحه قانونی اعتبار مذكور در استانها تحت عنوان " هزینه های اجرائی " از ردیف ۵۱۰۰۲ قانون بودجه سال ۱۳۵۹ کسر و در اختیار استانها قرار گرفت . مصرف این اعتبار مانند هزینه اعتبار موضوع تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۹ کل کشور بود که خارج از شمول قانون محاسبات عمومی هزینه می شد . در سال ۱۳۵۹ لایحه قانونی طرحهای عمرانی اضطراری و فوری به تصویب رسید . طرحهای مذکور در استانها توسط استانداران پیشنهاد شده بود و توسط دستگاههای اجرائی محلی به مورد اجرا درمی آمد و سازمان برنامه و بودجه نیز موظف به مبادله موافقتنامه بوده و مکلف شد که بجز موارد خاص،

بقیه موارد را به دفتر های برنامه و بودجه استانها تفویض اختیار کند. پس از آن ماده واحده لایحه قانونی تأمین هزینه های اضطراری عشایری مصوب ۱۳۵۹/۴/۲۵ به تصویب رسید و براساس آن به وزارت کشور اجازه داده شد جهت هزینه های اضطراری عشایری از محل اعتبار یکصد میلیارد ریالی وام بانک مرکزی موضوع لایحه قانونی راجع به طرحهای عمرانی اضطراری و فوری جدید مبلغ ۵۰ میلیون ریال در اختیار هر یک از استانداران قرار دهد. مصرف این اعتبار نیز خارج از شمول قانون محاسبات عمومی بود.

بدین سان، ملاحظه می شود که در سالهای ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ اعتبارات زیادی برای اجرای طرحهای رفاهی و اضطراری در اختیار استانداران قرار گرفت و به صورت خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مربوط به طرحهای استانی هزینه شد. در سالهای بعد نیز همه ساله در قالب تبصره های بودجه و از ردیف " هزینه های پیش بینی نشده عمرانی " اعتباراتی به صورت خارج از شمول قانون محاسبات و در پاره ای از موارد مشمول قانون محاسبات عمومی در اختیار استانها قرار گرفت تا علاوه بر اعتبارات استانی موارد اضطراری و پیش بینی نشده را تأمین اعتبار و اجرا کنند.

استانداران در تصمیمگیری مربوط به هزینه اعتبارات مذکور نقش اصلی و اساسی داشتند و سازمانهای برنامه و بودجه استان همواره به عنوان مشاور استاندار و دبیر کمیته برنامه ریزی استان عمل می کردند و دستگاههای اجرائی محلی و دفتر فنی استانداری و فرمانداریها و بخشداریها و شهرداریها نیز در سطح استان اجرای پروژه های مورد نظر را به عهده داشتند. دستگاههای مرکزی هیچ گونه نقشی در توزیع اعتبارات و تعیین برنامه ها و طرحهای مذکور دارا نبودند، و وزارت برنامه و بودجه نیز از طریق تهیه و ابلاغ دستور العملها و ضوابط تلاش می کرد این منابع را در جهت تکمیل طرحهای استانی مصوب سوق دهد. اقدام مهمی که طی سالهای اخیر تحت عنوان سایر منابع اعتباری و همین طور

ایجاد منابع جدید درآمدی در استانها در جهت توسعه و عمران منطقه ای در قانون بودجه جاییگاه خاصی به خود اختصاص داد ، تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ و سالیهای بعد از آن است که بکارگیری مالیاتهای مشاغل و خود یاری در استانها را شامل می شود . تبصره ۱۶ قانون بودجه مذکور در آغاز دو هدف زیر را دنبال می کرد :

۱- گسترش و درعین حال سروسامان دادن به مشارکت مردم در امر سرمایه گذاریهای عمرانی دولت در شکل قانونی و اصولی .

۲- اجرای طرحهای عمرانی مختلف از محل پرداخت مستقیم مالیات مشاغل توسط مودیان با دخالت در امر انتخاب پروژه ها تا صاحبان مشاغل آثار اجرائی مالیاتهای پرداختی خود را به عینه مشاهده کنند و از این طریق انگیزه بیشتری برای پرداخت مالیاتهای متعلقه و اصولا بهبود فرهنگ مالیاتی ایجاد شود .

اما طی سالیهای که از آغاز اجرای آن گذشته از نظر نحوه اجراء و ماهیت پروژه هایی که با استفاده از تسهیلات اعتباری این تبصره اجرا می شوند دستخوش تغییرات بسیاری شده است .

۲- سازماندهی : سازماندهی تشکیلاتی عدم تمرکز و رابتدای برنامه ستیوم عمرانی و بنیاد تاسیس دفتر عمران

ناحیه ای در سازمان برنامه و بودجه آغاز شد . کار این دفتر پیگیری امور مربوط به برنامه ریزی منطقه ای و ناحیه ای بود و لذا این دفتر را می توان به عنوان نخستین تشکیلات مسئول پیگیری عدم تمرکز در امور برنامه ریزی قلمداد کرد . در برنامه عمرانی چهارم با اجرای طرحهای مجتمع عمرانی اهمیت بیشتری به عدم تمرکز در امور برنامه ریزی و اجرای برنامه ها داده شد و دفاتر برنامه ریزی

مناطق تاسیس گردید . این حرکتها همزمان با شروع برنامه عمرانی پنجم کشور ، منجر به ایجاد تشکیلات مستقل و منسجمی تحت عنوان دفاتر برنامه و بودجه در استانها گردید که نقطه عطفی در اشاعه عدم تمرکز در امور عمرانی و جاری کشور به شمار می رود . سپس در سازمان برنامه و بودجه معاونت جدیدی بنام معاونت امور استانها با سه دفتر امور استانها ، مطالعات ناحیه ای و روشها و آموزش منطقه ای تاسیس و در طول این برنامه مساله عدم تمرکز مورد تاکید بسیاری قرار گرفت و تشکیلات اداری سایر سازمانهای اجرائی کشور نیز از این مقوله تاثیر پذیرفت . در برهه ای از ۵ سال برنامه پنجم سخن از ادغام دفاتر تازه تاسیس برنامه ریزی استانها در استانداریها و انتصاب مسئولین این دفاتر به عنوان معاونت برنامه ریزی استانداریها به میان آمد گرچه این ادغام هیچ گاه انجام نشد ولی نمایانگر آن بود که برنامه ریزی به سرعت در سطح مناطق و استانها گسترش و نفوذ می یافت . بطوری که در سالهای آخر برنامه پنجم تشکیلات برنامه ریزی منطقه ای در سازمان برنامه و بودجه و سایر نهادهای اجرائی مملکت ایجاد شد :

استانی شدن بودجه جاری دستگاههای اجرائی محلی و اصلاحات لازم در تشکیلات اداری دستگاههای تابعه وزارتخانه ها در استانها توان برنامه ریزی و اجرائی استانها را بیش از پیش افزایش داد . در طی سالیهای بعد از انقلاب اسلامی ، بر اساس مصوبه شورای انقلاب ، شورای فنی در استانها به وجود آمد که مسائل و مشکلات فنی و اجرائی طرحهای استانی در این شورا مطرح و جלו فصل می شد . در استانداریها معاونت امور عمرانی و معاونت برنامه ریزی و هماهنگی امور اجرائی تشکیل ، و مناطق آماری استانها در دفاتر برنامه و بودجه ادغام و سازمان برنامه و بودجه استان ایجاد شد . در سازمان برنامه و بودجه معاونت امور مناطق با دو دفتر " برنامه ریزی منطقه ای " و " دفتر هماهنگی امور مناطق " با تشکیلات جدیدتری به کار پرداخت . پس از تهیه نخستین برنامه عمرانی



جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۲ تغییراتی در تشکیلات سازمان برنامه و بودجه مرکز و استانها پدید آمد و به موازات معاونتهای جدید التاسیس امور تولیدی - زیربنائی - اجتماعی و اقتصادی و فنی و اداری و مالی در استانها نیز گروههای مشابهی در تشکیلات پیش بینی و به تصویب رسید. بطور کلی با استانی شدن بودجه جاری تعداد زیادی از دستگاههای اجرائی در استانها ابزار لازم برای تجهیز و تقویت مالی و فنی و اصلاح تشکیلاتی دستگاههای محلی در اختیار استانها قرار گرفت. از این رو، با تلاشهایی که در جهت تقویت نهادهای غیر متمرکز در طول سالهای اخیر صورت گرفته است، در حال حاضر استانها توانائیهای لازم را برای تهیه و اجرای برنامه های عمرانی با کیفیت بالاتری کسب نموده اند و این امر می تواند در بکار گیری امکانات اجرائی استانها در توسعه منابع بالقوه آنها موثر باشد.

۳ - نظارت: در مواد ۳۴ و ۳۵ قانون برنامه و بودجه

مصوب سال ۱۳۵۱ بر انجام فعالیتهای نظارتی

بر اجرای بودجه های جاری و عمرانی کشور تصریح شده است. مبنای قانونی مزبور همچنان به اعتبار خود باقی است و ناظر بر اعتبارات جاری و عمرانی استانی می باشد.

حدود و ثغور نظارت بر اجرای بودجه های جاری و عمرانی در استانها، حتی در قالب

مواد قانونی نیز چندان روشن نیست. قانون برنامه و بودجه، نظارت سازمان برنامه و بودجه را چه

در سطح ملی و چه در سطح استانی به وضوح تعیین نمی کند. در تغییر وظایف سازمان برنامه که پس

از تبدیل نام آن به سازمان برنامه و بودجه صورت گرفت، نقش نظارتی نهاد برنامه ریزی کشور، در

حد نظارت برنامه ای تعیین گردید و سازمان برنامه و بودجه موظف شد از پروژه های مندرج در شرح

عملیات مربوط به هر طرح اطلاع حاصل کند ولی بررسی کیفی اجرای طرحها مسکوت ماند و هنوز همچنان

مسکوت است. در رابطه با فعالیتهای جاری دستگاهها نیز نظارت سازمان برنامه و بودجه در حدود اخذ اطلاعات در قالب جداول گوناگون است که بهنگام ابلاغ بخشنامه بودجه به دستگاههای اجرائی ارسال می شود و هرگز روشی اصولی برای انجام نظارت بر بودجه جاری طراحی نشده است. بطور کلی می توان ادعا کرد که تنها اهرمی که در جهت کنترل نسبی اجرای بودجه جاری و عمرانی دستگاههای اجرائی از سال ۱۳۵۲ تاکنون مورد استفاده قرار گرفته ، مکانیزم تخصیص اعتبار است . کوچکی ، پراکندگی ، فقدان مشخصات فنی پیچیده که ماهیت عمده طرحهای خاص ناحیه ای در دهه ۵۰ به شمار می رفتند برای دفاتر برنامه و بودجه آن روز زمینه لازم برای نظارت مشاهده ای از چگونگی پیشرفت پروژه های مربوطه را فراهم می ساختند . از سوی دیگر ، ویژگی اجتماعی - رفاهی اینگونه طرحها که رفع نیاز اساسی مردم را دربرداشت ، موجب بروز انگیزش و توقعات خفته ای بود که طی سالها تمرکز گرائی در امر عمران و توسعه کشور فرصت بروز نیافته بودند . این انتظارات در آمیزش با پیگیریهای رسمی و غیر رسمی استانداران و مسئولین اجرائی طرحهای خاص ناحیه ای در هم آمیخت و مجموعاً فضای مناسب برای انجام نوعی نظارت برنامه ای بر طرحهای استانی را در سالهای برنامه عمرانی پنجم پدید آورد . این گونه نظارت برنامه ای عمدتاً در شکل بازدید کارشناسان برنامه و بودجه استان و دستگاههای اجرائی محلی از نحوه پیشرفت کار طرحهای استانی بود و نتایج آن در قالب گزارشات مقطعی یکماهه ، سه ماهه ، ششماهه و یکساله از طرحها و پروژه های عمرانی استانی به آگاهی و نظر مسئولین برنامه ریزی و اجرا در مرکز می رسید . در مجموع ، نتایج حاصل از نظارت برنامه ای که به روال مزبور اجرا می شد به اشکال زیر به مقامات اجرائی و برنامه ریزی مرکزی و محلی منعکس می شد :

- تهیه گزارش برای استانداران و پیگیری آنان در دستگاههای اجرائی محلی و بعضاً ارسال

گزارش به دستگاههای اجرائی مرکزی مربوط .

- تهیه گزارشات از عملکرد فیزیکی و ریالی طرحها و پروژه های استانی در مقاطع ۳، ۶،

۹ و ۱۲ ماهه به وسیله دفاتر برنامه و بودجه استان و ارسال آن به واحد ستادی امور

استانها در مرکز .

- تهیه گزارش تلفیقی از مجموع گزارشات استانی توسط واحد ستادی مرکزی و ارسال آن به

دستگاههای اجرائی مرکزی و سایر مسئولین ذیربط .

با این همه فرایند نظارتی فوق الذکر به دلایلی چند و از جمله تاخیر در ابلاغ اعتبارات

و مبادله موافقتنامه ها ، فقدان نیروی متخصص لازم و عوامل اجرائی مورد نیاز طرحهای استانی در

مناطق تاثیر چندانی در روند اجرائی طرحهای استانی نداشت . به عبارت دیگر با وجود مکانیزم

نظارتی ، اجرای طرحهای عمرانی استانی از بازتاب نتایج نظارتی تاثیر در خوری نمی پذیرفت و عملاً

پیوندی بین امر نظارت بر طرحها و امر اجرا برقرار نبود . این دو به مثابه دو مقوله جدا از یکدیگر

عمل می کردند و ارزیابی کمی و کیفی دستگاههای اجرائی و برنامه ریزی محلی و مرکزی از دستاوردهای

نظارتی متاثر نمی شد . از این رو نظارت بر طرحهای استانی کارائی لازم را دزیر نداشت ، و نبود

پیوند لازم میان نظارت و اجرا که از آغاز کار از مشکلات اساسی عدم تمرکز عمرانی محسوب می شد ،

در حال حاضر نیز وجود دارد .

نظارت بر فعالیتهای جاری دستگاههای اجرائی محلی در قالب بودجه جاری استان از

نظارت بر فعالیتهای عمرانی به مراتب ضعیف تر بود . نظارت بر بودجه جاری به دلیل فقدان روش

و اصول معین از برخی اطلاعات ضروری برای تنظیم بودجه فراتر نمی رفت و چنانچه در مواردی دستگاه

خاصی در معرض بازبینی دقیق تری قرار می گرفت ، اولاً این شیوه کار عمومیت نداشته و ثانیاً از ارزیابی

فعالیت‌های انجام شده در مقایسه با شرح وظایف دستگاه تجاوز نمی‌کرد. ضعف نظارت بر فعالیت‌های جاری دستگاه‌های اجرائی محلی هم اکنون نیز همانند گذشته به چشم می‌خورد. هنوز ضوابط و معیارهای متناسبی برای ارزیابی بودجه جاری دستگاه‌های اجرائی محلی در پیوند با اقدامات عمرانی آنها تعیین نشده است. البته ناگفته نماند که دشواری این امر نبود سنجه‌ها (معیارها) ی نظارتی لازم برای بررسی فعالیت‌های جاری تنها به دستگاه‌های اجرائی محلی محدود نمی‌شود، بلکه در مورد دستگاه‌های مرکزی نیز کم و بیش مصداق دارد. این نارسائی ناشی از درهم ریختگی و بی‌ترتیبی در ساختار بودجه‌ای کشور از یکسو و وجود دستگاه‌های اجرائی موازی و بعضاً متعارض از سوی دیگر است.

مشخص نبودن جایگاه نظارت در فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور و از همه مهم‌تر فقدان پیوند مناسب بین نتایج حاصل از نظارت و تخصیص منابع امر نظارت را در سال‌های پس از انقلاب، از تحول چشمگیری برخوردار نکرد. نظام نظارتی که طی سال‌های برنامه‌عمرانی پنجم شکل گرفته بود، در سال‌های اولیه انقلاب رها شد و درگیر و دار سرازیر شدن اعتبارات هنگفت عمرانی و جاری به استان‌ها امر نظارت در سازمان برنامه و بودجه و واحدهای استانی آن تقریباً به فراموشی سپرده شد. این بی‌توجهی به امر نظارت که پس از گذشت چندین سال هنوز آثار و عواقب آن در پیکره برنامه‌ریزی و اجرای کشور به چشم می‌خورد علت اصلی فعالیت‌های عمرانی و جاری پراکنده ناهماهنگ، و بدون هدف در برخی از مناطق کشور است. عامل جذب اعتبار که به مبنائی برای دریافت اعتبار بیشتر تبدیل شده بود به عنوان شاخص عملکرد مطلوب و یا غیرمطلوب دستگاه‌های اجرائی نیز مورد تعبیر و تفسیر قرار می‌گرفت. هیچ‌کس بر آن نبود تا بین اعتبار جذب شده و کار انجام گرفته و اعتبار جاری که دستگاه اجراء کننده هزینه کرده بود ارتباطی منطقی برقرار سازد. امر نظارت به تنظیم

مکانیزمهای دریافت گزارشی با اقلام اطلاعاتی مشخص و انجام بازدیدهای موردی و تهیه گزارشات توصیفی از پروژه ها ، و تشکیل جلسات پیگیری محدود شده بود .

از سال ۱۳۶۱ که تهیه و تدوین نخستین برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی شروع شده نظارت نیز به عنوان جزئی از نظام برنامه ریزی و متاثر از ناهماهنگیهای اعمال سلیقه ها و نبود خط مشیهای معین برای پیگیری فعالیتهای عمرانی و جاری استانها مورد توجه قرار گرفت و نظام نظارتی جدیدی برای طرحهای عمرانی استان طراحی شد .

ارزیابی کلی عملکرد نظام نوین نظارتی که هم اکنون نیز درمورد طرحهای عمرانی استان اجراء می شود نشان دهنده آن است که این نظام نیز تاکنون نتوانسته است به عنوان ابزاری در جهت هدایت و تصحیح عملکرد دستگاههای اجرایی استان مورد استفاده قرار گیرد و به دلایل مختلف از تبیین ارتباط بین فعالیتهای عمرانی و هزینه جاری دستگاههای اجرائی بازمانده است . هرچند که شکل و روشهایی که برای ارزیابی فعالیتها در چارچوب نظام نوین نظارتی پیش بینی شده نوید بخش آغاز یک حرکت اصولی در امر نظارت است ، اما در این نظام نیز برای بازبینی و بررسی فعالیتهای جاری دستگاههای استان روش و معیار مشخصی پیش نشده است . بطور کلی ویژگیها و مراحل مختلف نظام نظارتی را که هم اکنون درمورد طرحهای عمرانی استانی اعمال می شود می توان به ترتیب زیر جمع بندی کرد :

— فرمهای زمان بندی مخصوصی برای فعالیتهای گوناگون یک طرح به ضمیمه

موافقتنامه و به هنگام تنظیم آن از دستگاه اجرائی خواسته

می شود . دستگاه اجرائی مکلف است مراحل انجام کار را در فرمهای زمان بندی کیه

پیوست موافقتنامه طرح است درج نماید .

۱- در مقاطع ۳ ماهه ، ۶ ماهه ، ۹ ماهه و ۱۲ ماهه گزارش پیشرفت عملیات اجرایی طرح

در قالب فرمهای مشخص از دستگاه اجرایی خواسته می شود .

۲- نتایج حاصل از گزارشات ارسالی از دستگاههای اجرایی استانی در سازمان برنامه و

بودجه استان تلفیق و به مرکز ارسال می شود .

۳- در مرکز از مجموع گزارشات ارسالی از استانها جمع بندی تلفیقی به عطف می آید و

به عنوان عملکرد سال در مقاطع مختلف ارائه می شود .

نتایج حاصل از مراحل نظارتی فوق در برگرفته اقلام اطلاعاتی متفاوتی است که در

مجموع توان اجرایی هریک از دستگاههای اجرایی محلی ، مسائل و مشکلات موجود در اجرای

طرحهای عمرانی استانی ، و چگونگی هزینه اعتبارات در فصول و برنامه های مختلف در هریک از

استانها ای بیست و چهار گانه کشور و حجم پروژه های نیمه تمامی که لزوماً به سال بعد

منتقل می شوند را نشان می دهد .

ناهماهنگی بین نظام نظارتی و نظامی که پرداخت اعتبارات را برعهده دارد از جمله

موانعی است که راه کارهای نظارتی موجود را از کارائی لازم باز می دارد . نظام پرداخت اعتبارات

عمرانی همه ساله با استفاده از قوانین و مصوباتی که معمولاً در انتهای سال شکل می گیرند مجاز است

کار پرداخت اعتبار به طرحهای عمرانی را تا اواخر تیرماه سال بعد دنبال کند و به این ترتیب کار

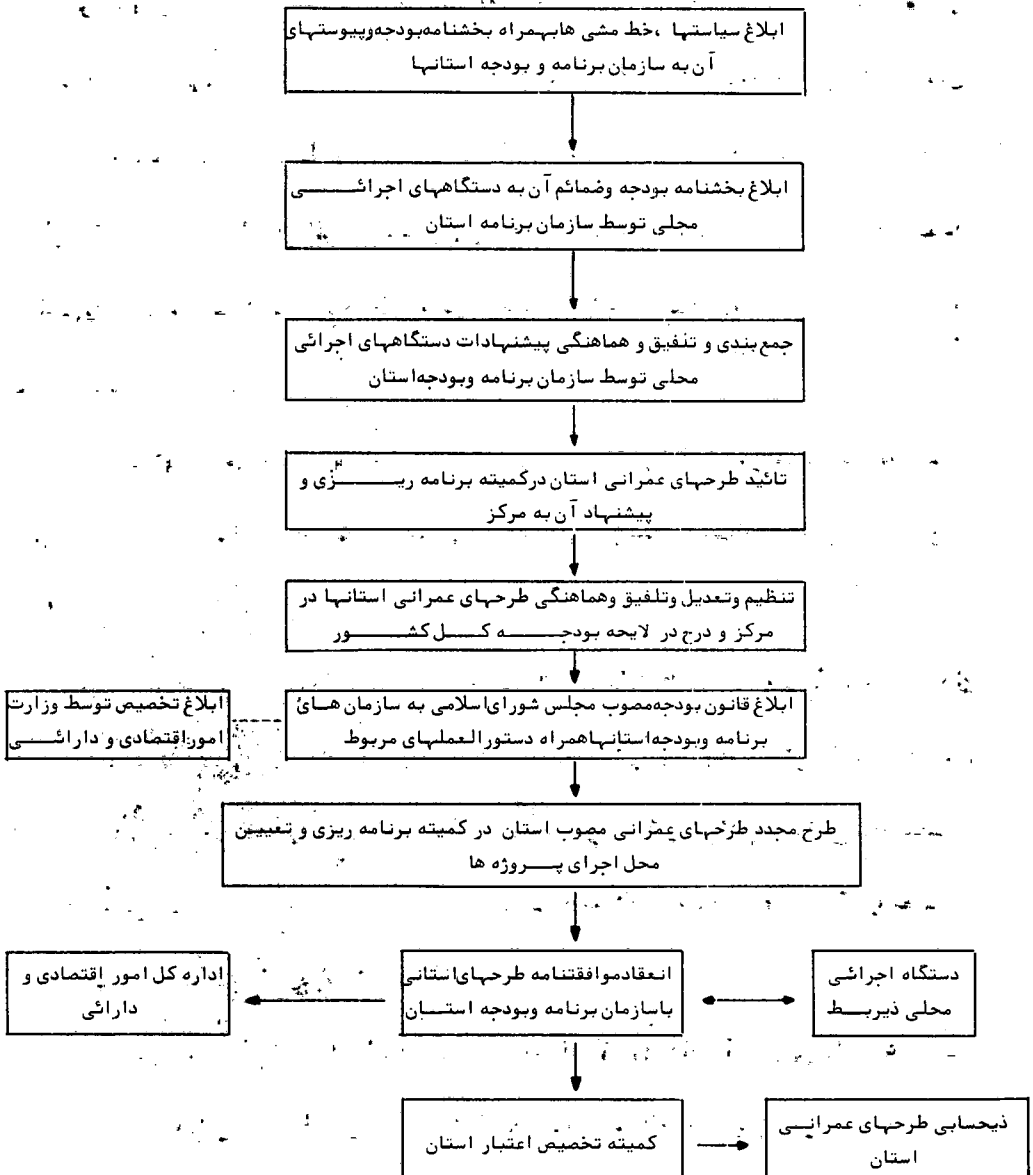
جمع بندی و تلفیق نهائی عملکرد بودجه عمرانی غیر متمرکز همه ساله با تاخیر مواجه می گردد و

نتیجتاً گزارشات نظارتی سالانه عملکرد واقعی دستگاههای اجرایی محلی را در طی یک سال مالی

منعکس نمی کند .

### ممودار

#### گردش کار تهیه، تنظیم و اجرای طرحهای استانی



ج- عملکرد بودجه ریزی غیر متمرکز —

اجرای طرحهای خاص ناحیه ای از سال ۱۳۵۲ به بعد نقطه عطفی در تحقق تدریجی اصل عدم تمرکز در امور بودجه ای کشور ، به ویژه بودجه عمرانی ، به شمار می رود . در سال ۱۳۵۲ و پیش از تجدید نظر در برنامه عمرانی پنجم ۴ درصد از اعتبارات عمرانی کشور به اجرای طرحهای خاص ناحیه ای اختصاص یافت . پس از تجدید نظر در اعتبارات برنامه در سال ۱۳۵۳ که نظام دیگری تحت عنوان نظام نوین طرحهای عمرانی مورد نظر قرار گرفت ، سهم اعتبارات استانی به ۱۱ درصد افزایش یافت . این اعتبارات دو گونه طرح خاص ناحیه ای و طرح منطقه ای را که در استانها به اجرا درمی آمدند در برمی گرفت .

علاوه بر اجرای طرحهای خاص ناحیه ای و منطقه ای در سالهای برنامه عمرانی پنجم برای نخستین بار در سال ۱۳۵۵ تهیه و تنظیم بودجه جاری ۱۸ دستگاه اجرائی محلی به صورت استانی درآمد .

حدود و ثغور عدم تمرکز بودجه ای ، طی سالهای اول انقلاب ، بدون آنکه تعریف تازه ای از آن به دست داده شود و سازماندهی نوینی برای آن مشخص شود، بی رویه گسترش یافت . بخش عمده ای از نیازهای منطقه ای و استانی که در آن روزها بیشتر در اشکال آرمانی و انتزاعی تجلی داشتند ، در بستر نه چندان گسترده بودجه غیر متمرکز جاری شدند و بودجه غیر متمرکز را به حجم نسبتاً قابل ملاحظه ای از اعتبارات تبدیل ساختند .

روند افزایش اعتبارات استانی همچنان تا سال ۱۳۶۲ ادامه یافت و در سال ۱۳۶۲ به حداکثر رسید . در این سال بالغ بر ۲۲۴ میلیارد ریال اعتبار در قالب طرحهای عمرانی استانی به تصویب رسید . این رقم بالاترین رقم اعتباری بود که از ابتدای اجرای بودجه عمرانی



غیرمتمرکز در سال ۱۳۵۲ تا آن زمان به استانها اختصاص یافته بود. در عین حال، اعتبارات عمرانی که از محل ردیفها و تبصره های قانونی بودجه سنواتی کل کشور برای استانها منظور شده در سالهای پس از ۱۳۶۲ از سهم قابل ملاحظه ای برخوردار گشته و کم و بیش رقمی همتراز با اعتبارات مصوب مندرج در قانون بودجه را شامل بوده است.

۱ - عملکرد بودجه های عمرانی : از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ میلادی ۱۱۳۶ میلیارد ریال در قالب طرحهای استانی به استانهای کشور اختصاص یافته که از این مبلغ ۱۷۵ میلیارد ریال (۱۵٫۴ درصد) به طرحهای منطقه ای مربوط بوده است. مقایسه اعتبارات عمرانی استانها (خاص ناحیه ای + منطقه ای) با اعتبارات ملی در سالهای برنامه عمرانی پنجم نشان می دهد که سهم اعتبارات استانی از مجموع اعتبارات عمرانی کشور ۲/۲ درصد و توزیع این سهم میزان اعتبارات خاص ناحیه ای و اعتبارات منطقه ای به ترتیب ۳/۵۵ و ۶۵ درصد است. این نسبت در حالی است که طبق پیش بینیهایی به عمل آمده مقرر بوده است در سالهای برنامه پنجم و پس از تجدید نظر در اعتبارات عمرانی، سهم اعتبارات عمرانی استانها ۱۱ درصد از اعتبارات عمرانی کشور باشد.

ملاحظه توزیع فصلی اعتبارات عمرانی استانها طی سالهای ۵۶ - ۵۲ حاکی از آن است که فصل آموزش و پرورش عمومی با ۲۶/۴ درصد از اعتبارات خاص ناحیه ای و منطقه ای سالهای مزبور بیشترین حجم اعتبارات عمرانی استانی را دارا می باشد. پس از آموزش و پرورش فصول عمرانی و نوسازی روستاها، عمران شهرها، بهداشت و درمان، و راه و ترابری به ترتیب با ۲۳/۸ درصد، ۱۹/۷ درصد، ۶/۸ درصد و ۵/۶ درصد در رده های بعدی قرار گرفته اند.

توزیع اعتبارات عمرانی استانها در سالهای برنامه پنجم در استانهای کشور حاکی از آن

است که از مجموع ۹۶۰۹ میلیارد ریال اعتبار طرحهای خاص ناحیه ای بیشترین سهم به استان مرکزی تعلق گرفته است . لازم به تذکر است که محدوده جغرافیائی استان مرکز ، در سالهای برنامه پنجم شهرستان تهران را نیز در برمی گرفته است . در این طبقه بندی استان چهار محال و بختیاری با ۲۲۷ میلیارد ریال اعتبار در انتها قرار دارد .

ضابطه توزیع اعتبارات استانی در نظام نوین طرحهای عمرانی در برنامه پنجم جمعیت، امکانات تولیدی ، توان اجرائی و مالی و به ویژه قدرت تجهیز منابع مالی در استانها بوده است . طبیعی است که بر پایه چنین ضوابطی به استانهای برخوردار که طبعاً از جمعیت بالائی برخوردار بوده و از امکانات بالنسبه بیشتری در جهت تولید و تجهیز منابع تولیدی و امکانات اجرائی بهره مندند ، سهم بیشتری از اعتبارات خاص ناحیه ای اختصاص یابد .

در زده بندی توزیع اعتبارات خاص ناحیه ای در ۵ ساله ۵۶ - ۵۲ ، پس از استان مرکزی به ترتیب استانهای خراسان ، آذربایجان شرقی و خوزستان جایگاههای بعدی را اشغال کرده اند .

بطور کلی در سالهای ۵۶ - ۵۲ سهم استانهای برخوردار و نسبتاً پیشرفته از اعتبارات خاص ناحیه ای ۷۳ درصد و سهم استانهای محروم و کمتر توسعه یافته ۲۷ درصد است .

در توزیع اعتبارات منطقه ای که اجرای آنها از سال ۱۳۵۵ آغاز شده استان آذربایجان شرقی با ۱۷ ر ۲ میلیارد ریال در راس قرار گرفته و استان ایلام با ۳۱/۰ میلیارد ریال در آخر ایستاده بندی جای دارد . در توزیع استانی اعتبارات منطقه ای استانهای مرکزی ، گیلان ، آذربایجان شرقی و خوزستان با دربرگیری ۶۷ میلیارد ریال از اعتبارات مصوب این نوع طرحها ۳۸/۲ درصد

از تمامی اعتبار طرحهای منطقه ای را در سالهای ۵۵ و ۵۶ بخود اختصاص داده اند و ۱۹ استان دیگر جمعا ۶۱/۸ درصد از اعتبارات منطقه ای را در دو ساله مزبور دارا می باشند .

یکی از ویژگیهای بودجه عمرانی غیرمتمرکز در سالهای ۵۶ - ۵۲ نسبت قابل ملاحظه هزینه این گونه اعتبارات است . از اعتبار ۹۶ میلیارد ریالی طرحهای خاص ناحیه ای ۸۵۵ میلیارد ریال ( ۸۹ درصد اعتبارات مصوب ) آن هزینه شده است . توزیع استانی این نسبت هزینه نشان می دهد که استانهای کمتر توسعه یافته بوشهر و ایلام به ترتیب با هزینه ۹۶/۴ درصد و ۹۵/۹ درصد از اعتبارات طرحهای خاص ناحیه ای سالهای ۵۶ - ۵۲ در رده نخست قرار گرفته و پس از آن استانهای کرمان و یزد با صرف ۹۵/۳ درصد و ۹۴/۷ درصد از اعتبارات مصوب جایگاههای بعدی را احراز کرده اند. کمترین سهم هزینه اعتبار ( ۷۶/۵ درصد ) مربوط به استان مرکزی است که با وجود فراهم بودن بیشترین امکانات اجرائی کمترین حجم اعتباری را در سالهای ۵۶ - ۵۲ جذب کرده است .

مقایسه نسبت جذب اعتبار بین استانهای نسبتا برخوردار و استانهای کمتر توسعه یافته نشان می دهد که در استانهای برخوردار در حالی که ۴۷/۶ درصد از اعتبارات مصوب طرحهای خاص ناحیه ای سالهای ۵۶ - ۵۲ را دارا بوده اند به طور متوسط ۸۷/۲ درصد از اعتبارات مصوب هزینه شده است . این نسبت برای استانهای محروم به لحاظ اعتبارات مصوب ۲۷/۱ درصد و به لحاظ اعتبار هزینه شده ۹۱/۳ درصد است . به عبارت دیگر سرعت اجرای طرحهای خاص ناحیه ای در استانهای برخوردار کندتر از استانهای بوده است که امکانات کمتر و توانائی ناچیز تری داشته اند .

از اعتبارات منطقه ای نیز ۹۱/۸ درصد هزینه شده است که رقمی بالغ بر ۱۶ میلیارد ریال را شامل می شود . توزیع استانی اعتبارات منطقه ای هزینه شده حاکی از آن است که استان یزد

با هزینه ۱۰۰ درصد از اعتبارات مصوب بیشترین نسبت اعتبار هزینه شده و استان لرستان کمترین نسبت را دارا می باشد . در بیشتر پناه پس از استان یزد، استانهای کرمان ، باختران و مازندران به ترتیب با هزینه ۹۹/۸ درصد ، ۹۹/۷ درصد و ۹۸/۷ درصد از اعتبارات جای گرفته اند و در کمترینها، پس از استان لرستان ، استانهای مرکزی و همدان به ترتیب در رده های بعدی قرار دارند .

در هزینه اعتبارات طرحهای منطقه ای نیز ، استان مرکزی در کنار استانهای قرار داشته است که نسبت نازلی از اعتبارات مصوب را هزینه کرده اند . به نظر می رسد فرایند تصمیمگیری و تهیه و تنظیم طرحهای خاص ناحیه ای و منطقه ای در استانهای چون مرکزی و یا سایر استانهای سی که برخوردار قلمداد می شوند ، یکی از عوامل عمده ، کمی نسبت اعتبارات هزینه شده به اعتبارات مصوب در این گونه استانها و در مقایسه با استانهای کمتر توسعه یافته باشد . شاید جدیت و تعلق خاطر به اجرای طرحهای استانی در استانهای کمتر برخوردار ، به نسبت استانهای پیشرفته بیشتر بوده است . به عبارت دیگر واگذاری برخی از تصمیمات عمرانی به مناطق توسعه نیافته در برانگیختن و تقویت روحیه مشارکت در سرنوشت عمران و آبادانی منطقه موثر بوده و تلاش بیشتری را در جهت اجرای طرحها موجب شده است .

این امر در توزیع مجموع اعتبارات عمرانی استانی سالهای ۵۶ - ۵۲ بین استانهای کشور مشهود است . در این طبقه بندی نیز استان بوشهر با هزینه ۹۶/۷ درصد از کل اعتبارات عمرانی استانی مصوب در راس و استان مرکزی با مصرف ۷۶/۴ درصد از اعتبارات در انتهای این طبقه بندی قرار داشته اند .

در قالب طرحهای خاص ناحیه ای سالهای ۵۶ - ۵۲ ، در حالیکه بیشترین حجم اعتبار مصوب به فصل عمران و نوسازی روستاها اختصاص دارد ، بیشترین نسبت اعتبار هزینه شده

(۹۹/۹ درصد) مربوط به فصل مسکن است. در این گروه از طرحهای عمرانی استانی کمترین نسبت اعتبار هزینه شده مربوط به فصل کشاورزی و منابع طبیعی است که ۸/۸۷ درصد از اعتبارات مصوب آن هزینه گردیده است.

مقایسه اعتبارات عمرانی استانها با اعتبارات ملی طی سالهای ۶۱ - ۵۷ نمایانگر آن است که در مجموع، ۱۶ درصد اعتبارات عمرانی در قالب طرحهای استانی تأمین شده است. با توجه به این که طی ۵ ساله ۵۶ - ۱۳۵۲ حدود ۴ درصد از اعتبارات عمرانی کشور در چارچوب اعتبارات غیرمتمرکز قرار داشت، افزایش ۴ برابر نسبت استانی اعتبارات در سالهای ۶۱ - ۵۷، نشانه گستردگی و توجه ویژه به امور عمرانی مناطق از دید عدم تمرکز است. البته تردید نیست که افزایش درآمدهای عمومی، به ویژه در سالهای ۶۰ و ۶۱ در رشد فزاینده اعتبارات عمرانی استانی موثر بوده است، اما با این حال افزایش سهم اعتبارات عمرانی استانی از ۵/۴ درصد اعتبارات عمرانی کل کشور در سال ۱۳۵۷ به ۷/۳۰ درصد در سال ۱۳۶۱ بالغ شده است که حاکی از انتقال بخش قابل ملاحظه ای از اعتبارات عمرانی از سطح ملی به سطح استانی و بیانگر تغییر سطوح تصمیمگیری در مورد جوانب گوناگون طرحهای عمرانی است. این سهیم از سال ۱۳۵۷ به سال ۱۳۵۸ بیش از دو برابر، و از سال ۱۳۵۸ به سالهای ۵۹ و ۶۰ نیز فراتر از دو برابر افزایش یافته است. شتاب در رشد طرحهای عمرانی استانی در سالهای ۶۱ - ۵۷ نشان می دهد که چگونه مراحل مختلف تصمیم گیری، انتخاب، تهیه و تنظیم بخش معتناهی از طرحهای عمرانی در این دوره به مراجع استانی و محلی واگذار شده است. در واقع افزایش چشمگیر نسبت ۴ درصد طرحهای استانی در سالهای ۵۶ - ۵۲ به ۱۶ درصد در سالهای ۶۱ - ۵۷ نقطه عطفی در فرایند عدم تمرکز بودجه عمرانی کشور بشمار می رود. در این مقطع به بررسی نتایج حاصل از این تغییر فزاینده

در سطوح ملی و استانی و تاثیر آن در مدیریت توسعه کشور و مسائلی که این حجم اعتباری در زمینه های نظارت ، ارزشیابی و سایر امور مربوط به اجرای طرحهای عمرانی پدید آورده پرداخته نمی شود و به ذکر این نکته بسنده می گردد که افزایش حجم اعتبارات استانی در این دوره در شرایطی به وقوع پیوسته که ساز و کار لازم ، نه در استان و نه در مرکز ، برای چنین ابعاد گسترده ای از عدم تمرکز به وجود نیامده و شیوه کار روشن و دقیقی که لازمه حل و فصل غیر متمرکز نزدیک به یک سوم از اعتبارات عمرانی کشور باشد در مرکز و استانها طراحی و تعبیه نگردیده است .

نکته دیگری که در مقایسه اعتبارات عمرانی استانی و ملی در سالهای ۶۱ - ۵۷ حائز توجه می باشد آن که بخشی از اعتبارات اختصاص یافته به مناطق تحت عناوینی از قبیل اعتبار بازسازی مناطق جنگ زده و مانند آن است . اختصاص این اعتبار ، که معمولاً به سرجمع اعتبارات عمرانی استانهای جنگ زده اضافه می شود نسبت اعتبارات استانی به ملی را در سالهای ۶۱ - ۵۷ از نسبتهای پیش گفته فراتر می رود .

اعتبارات عمرانی استانها طی سالهای ۶۱ - ۵۷ از ۵۵۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۷ به ۲۵۷۳ میلیارد ریال در سال ۶۱ رسیده ، و به عبارت دیگر در مدت ۵ سال اعتبارات استانی نزدیک به ۵ برابر افزایش یافته و بالغ بر ۳۶۷ درصد رشد کرده است .

افزایش سالیانه اعتبارات عمرانی استانها از سال ۱۳۵۷ به بعد به ترتیب ۵۴/۵ درصد در سال ۱۵۸۰، ۵۸ درصد در سال ۵۹ و ۳۴۵ درصد در سال ۱۳۶۰ است. به نظر می رسد افزایش نسبتاً کم اعتبارات از سال ۵۷ به ۵۸ ناشی از آن باشد که اعتبار عمرانی استانی سال ۵۷ ، در دوره قبل از انقلاب مورد تصویب قرار گرفته و اعتبار سال ۵۸ نیز بلافاصله پس از پیروزی انقلاب با سرعت و بدون تأمل و بررسی لازم تعیین شده است و از این رو ، از روند افزایشی سالهای بعد پیروی

نمی‌کند .

یکی از نکات قابل توجه در روند فزاینده اعتبارات عمرانی غیرمتمرکز در سالهای ۶۱ - ۵۷ ، سهم اعتبار ردیفها و تبصره های بودجه ای در مجموع این اعتبارات است که از سال ۱۳۵۸ در چارچوب اعتبارات عمرانی غیرمتمرکز ظاهر شده و در سالهای بعد نیز افزایش یافته است . اینگونه اعتبارات از ۱۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۸ که تحت عنوان نیازهای ضروری وجهسازندگی شکل گرفته در سالهای بعد در قالب ردیفها و تبصره های مختلف قانون بودجه سنواتی کل کشور و عواید یک روز نفت همه ساله افزایش یافته و به ۱۰۳٫۱۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۱ بالغ گردیده است . در مجموع، اینگونه اعتبارات طی چهار ساله ۶۱ - ۱۳۵۸ افزون بر ۲۴۰ میلیارد ریال است که طی این سالها به سرجمع اعتبارات مصوب عمرانی استانی مناطق مختلف کشور اضافه شده است .

تقسیم بندی اعتبارات مصوب عمرانی استانیها به طرحهای خاص ناحیه ای و منطقه ای تنها تا سال ۱۳۵۸ ادامه داشت و از آن سال به بعد که از محل اعتبارات عمرانی استانی آنها اجراء می‌گردند طرحهای عمرانی استانی نامیده شده و در طبقه بندی یکسان قرار گرفته اند .

طی سالهای ۵۷ و ۵۸ از مجموع ۱۳۰٫۴ میلیارد ریال اعتباری که در قالب فصول و برنامه های مختلف عمرانی اختصاص یافته ( به استثنای اعتبار ردیفها و تبصره ها ) ۶۹/۶ درصد به طرحهای خاص ناحیه ای و ۳۰/۴ درصد به طرحهای منطقه ای تعلق دارد، در این رابطه نکته جائز توجه این است که از سال ۱۳۵۷ به بعد به تدریج در قالب طرحهای منطقه ای برخی اعتبارات عمرانی فصول مختلف بودجه به شکل غیر متمرکز به مناطق اختصاص یافت . فصل منابع آب از اینگونه

فصول است ، زیرا تا سال ۱۳۵۶ هیچ گونه اعتبار منطقه ای و ناحیه ای نداشته و از سال ۱۳۵۷ به بعد در قالب طرحهای عمرانی منطقه ای ظاهر شده است . در واقع این حرکت بروز تدریجی گرایشهای دیگری را در طرحهای عمرانی استانها نشان می دهد و گفتنی است که این گرایشات از سال ۱۳۵۸ به بعد در اعتبارات عمرانی استانها تشدید شده است .

توزیع فصلی اعتبارات عمرانی استانها در سالهای ۶۱ - ۱۳۵۷ شدت این گرایش را روشن می سازد . در حالی که طی سالهای ۵۷ و ۵۸ ، فصول عمران شهرها ، آموزش و پرورش ، بهداشت و درمان ، و عمران و نوسازی روستاها بیشترین اعتبار و فصول کشاورزی ، آب و صنعت کمترین اعتبار را دارا بوده اند ، پس از سال ۵۸ این توزیع به تدریج دگرگون شده و از سهم فصول چهار گانه فوق الذکر به نفع فصول تولیدی کاسته شده است . نسبت اعتبار چهار فصل آموزش و پرورش ، بهداشت و درمان ، عمران شهرها و عمران و نوسازی روستاها از  $۷۶/۴$  درصد کل اعتبارات عمرانی استانی سال ۱۳۵۷ به  $۵۳/۱$  درصد در سال ۵۸ و  $۳۲/۶$  درصد در سال ۵۹ و نهایتاً به  $۲۲/۰۷$  درصد در سال ۱۳۶۱ کاهش یافته است . از سوی دیگر سهم فصول کشاورزی ، منابع آب و صنعت از  $۳/۸$  درصد کل اعتبارات عمرانی استانی در سال ۵۷ به  $۱/۶$  درصد در سال ۵۸ رسیده و سپس در سال ۱۳۵۹ به  $۸/۸$  درصد و در سال ۶۱ به  $۱۴/۷$  درصد افزایش یافته است .

باید این نکته را در نظر داشت که از سال ۱۳۶۰ به بعد فصول دیگری از اعتبارات عمرانی که تا آن زمان کل اعتبار آنها در قالب طرحهای ملی تأمین می شد به فصول عمرانی استانی اضافه شده است . فصل برق از سال ۱۳۶۰ با ۱۶۴ میلیارد ریال اعتبار و فصل معدن با ۳ میلیارد ریال اعتبار در سال ۱۳۶۱ برای نخستین بار در کنار دیگر فصول بودجه عمرانی استانی قرار گرفته اند . هر چند که سهم فصول امور اجتماعی در کل اعتبارات از سال ۱۳۵۷ به بعد کاهش داشته



است . اما در این میان قدر مطلق اعتبار فصول مزبور از جمله فصول آموزش و پرورش و بهداشت و درمان طی سالهای ۶۱ - ۱۳۵۷ همواره افزایش یافته است . اعتبار فصل آموزش و پرورش از ۱۱۷ میلیارد ریال در سال ۵۷ به ۲۷۰۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۱ رسیده است ، ( ۱۳۰ درصد افزایش ) و اعتبار عمرانی فصل بهداشت و درمان نیز با افزایش ۱۳۰ درصد از ۷۰۷ میلیارد ریال در سال ۵۸ به ۱۶۲۸ میلیارد ریال رسیده است . اعتبار برخی دیگر از فصول امور اجتماعی از قبیل عملیات چند منظوره توسعه نواحی ، تربیت بدنی و فرهنگ و هنر در این دوره کم یا بیش افزایش یافته اند ، به ویژه اعتبار فصل عملیات چند منظوره توسعه نواحی که از ۸۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۷ به ۴۴۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۱ بالغ شده است . اعتبار فصول دیگری از امور اجتماعی نظیر عمران شهرها و عمران و نوسازی روستاها کاهش پیدا کرده است . اعتبار عمران و نوسازی روستاها طی سالهای ۶۱ - ۵۷ تقریباً همه ساله سیر نزولی داشته و از ۱۰۰۸ میلیارد ریال در سال ۵۷ به ۵۰۷ میلیارد ریال در سال ۶۱ تنزل یافته است .

همانگونه که پیش از این اشاره شد ، افزایش و کاهش اعتبار هریک از فصول بودجه عمرانی نسبت به کل اعتبارات عمرانی استانی در ۶۱ - ۱۳۵۷ حاکی از تغییر در گرایشات مسلطی است که قبل از این دوره در سیاستها و خط مشیهای ناظر بر اجرای بودجه عمرانی غیر متمرکز پدید آمده است . در حالیکه اعتبار عمرانی غیر متمرکز در سال ۱۳۵۲ و در قالب طرحهای خاص ناحیه ای گروهی از طرحهای کوچکی را شامل می شد که تأمین نیازهای خدماتی و رفاهی و عمدتاً روستائی مناطق را هدف گرفته بود . به تدریج طی همان سالهای ۵۶ - ۵۲ در قالب طرحهای منطقه ای شکل کاملتری به خود گرفت و برخی نیازهای زیر بنائی و تولیدی منطقه را شامل شده با تغییرات اساسی که در مفاهیم و برداشتهای حاکم بر امور عمرانی مناطق در سالهای پس از انقلاب صورت گرفت به تدریج طوسی

سالهای ۶۱-۱۳۵۷ طرحهای تولیدی نسبتاً گسترده ای در قالب بودجه عمرانی غیر متمرکز منظور شد ، بدون آنکه هنوز در سیاستها و خط مشیهای ناظر بر اجرای چنین بودجه ای دگرگونی و تغییر عمده ای رخ داده باشد . اما نباید از نظر دور داشت که توزیع فصلی اعتبارات عمرانی استانها در ۵ ساله ۶۱-۱۳۵۷ شروع تحولی جدید در ساخت بودجه عمرانی غیر متمرکز و سرآغاز گسترده گی بیش از حد آن است که به تدریج می رود تا در سالهای بعد به شکل تنگناهایی عمده در عرضه عمران و برنامه ریزی و توسعه استانها ظاهر گردد . تورم و تراکم اعتباری در برخی از فصول بودجه طی دوره ۶۱-۵۷ به وضوح نشان می دهد که با توجه به بروز اشکالات متعدد در اجرای طرحهای خاص ناحیه ای در سالهای ۵۶-۵۲ و باتوجه به کمبودها و نارسائیهای که در سالهای اولیه پس از انقلاب در مدیریت توسعه کشور وجود داشته افزایش اعتبارات عمرانی استانی برخی از فصول بودجه که نیاز به تجهیز امکانات و نیروی انسانی کارآ دارند تا چه حد مشکلات ریز و درشت قبلی را دامن زده و روند اجرایی طرحها را با کندی مواجه ساخته است . در این زمینه می توان به اعتبار عمرانی فصل راه و ترابری اشاره کرد که از ۳٫۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۷ به ۱۷ ر ۳۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۱ رسیده است . افزایش مذکور که توان اجرایی و تجهیزاتی نسبتاً بالایی را در استان طلب می کند بازتابی جز اضافه کردن بر مشکلات از پیش برجای مانده و ایجاد بی نظمی در اجرای طرحهای عمرانی استانی نداشته است .

توزیع مکانی اعتبارات عمرانی غیر متمرکز طی سالهای ۶۱-۵۷ از سال ۱۳۵۷ به تدریج از ضوابط تعیین شده و مورد عمل در برنامه عمرانی پنجم که عمدتاً ناظر بر جمعیت و ظرفیتهای منطقه ای بود دور شده و غالباً بر محور رفع محرومیت و تعدیل وضعیت در مناطق کمتر توسعه یافته تمرکز یافته است . در حالیکه ۴۹/۸ درصد از اعتبارات عمرانی سال ۱۳۵۷ به استانهای نسبتاً

برخوردار مرکزی، گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، خوزستان، فارس، خراسان و اصفهان اختصاص داشته است، سهم این استانها در سال ۱۳۵۸ به ۴۳/۶ درصد و در سال ۶۱ به ۳۱/۲ درصد افت کرده است.

توزیع اعتبارات هزینه شده در قالب فصول مختلف عمرانی حاکی از آن است که بالاترین نسبت هزینه اعتبار مربوط به فصل عملیات چند منظوره توسعه نواحی است که ۱۰۰ درصد اعتبارات اختصاص یافته به این فصل طی سالهای ۶۱ - ۵۷ هزینه گردیده است. پس از فصل عملیات چند منظوره، فصل راه و ترابری و تربیت بدنی و پیشاهنگی به ترتیب با نسبت ۹۸/۷ درصد و ۹۵/۶ درصد اعتبار هزینه شده در رده های بعدی قرار دارند.

در مجموع طی سالهای ۶۱ - ۵۷ بالغ بر ۷۷۲ میلیارد اعتبار عمرانی در استانهای مختلف کشور و در قالب فصول گوناگون بودجه ای هزینه گردیده (۹۹ درصد) که از حجم قابل ملاحظه ای از عملیات اجرائی در سطح مناطق حکایت دارد. از نظر قدر مطلق اعتبار هزینه شده فصول در سالهای مزبور، بیشترین رقم اعتبار هزینه شده به فصل راه و ترابری تعلق دارد. پس از راه و ترابری فصول آموزش و پرورش و بهداشت درمان به ترتیب در سالهای ۵۷ تا ۶۱ در رده های بعدی قرار گرفته اند.

فارغ از اعتبار هزینه شده فصول عمرانی، بیشترین رقم اعتبار هزینه شده مربوط به اعتبار ردیفها و تبصره های قانونی بودجه است که رقمی بالغ بر ۲۱۲ میلیارد ریال را شامل می گردد و عملاً از نظر قدر مطلق اعتبار هزینه شده بیشترین رقم در این طبقه بندی است.

به دلیل تنگناهای مالی موجود و سیاستهای انقباضی که از سال ۱۳۶۲ در تهیه و تنظیم بودجه اتخاذ گردید به تدریج اعتبارات مصوب استانی در سال ۱۳۶۲ کاهش یافت و به رقم

۸۵۱ میلیارد ریال در سال ۶۶ رسید . نکته قابل توجه در این دوره آن بود که در قبال روند نزولی اعتبارات مصوب عمرانی استانی که از سال ۱۳۶۳ آغاز شد ، اعتبار ردیفها و تبصره های قانونی بودجه نه تنها از این روند گاهشی پیروی نکرد ، بلکه در برخی از سالها از مجموع اعتبارات مصوب مندرج در قانون بودجه نیز فراتر رفت . درواقع سیاستها و خط مشی های انقباضی کـمدر قالب بودجه های مصوب مورد نظر و عمل قرار گرفته بود از طریق افزایش اعتبارات ردیفها خدشدار گردیده و عملا از کارائی و تاثیر مورد نظر بازماند .

نکته دیگری که در یک نگرش کلی بر بودجه های عمرانی استانی سالهای ۶۲ - ۶۶ حائز اهمیت می باشد تنوع و تعدد ردیفها و تبصره های قانون بودجه سنواتی است که در این دوره همه ساله افزایش داشته و در سال ۱۳۶۲ به هفت مورد رسیده است . افزایش سهم اینگونه اعتبارات در بودجه های عمرانی استانی در سالهای ۶۲ - ۶۶ حجم عظیمی از پروژه ها و طرحهای نیمه تمام را در استانها پدید آورده ، مشکلات گوناگونی را در زمینه اجرای بودجه عمرانی غیر متمرکز ایجاد کرده ، و هرنوع سیاستگذاری در راستای توسعه و برنامه ریزی مناطق را با اشکال مواجه ساخته است . حجم قابل ملاحظه اعتباراتی که در سالهای ۶۲ - ۶۶ به عناوین مختلف از محل ردیفها و تبصره های قانون بودجه در اختیار استانها قرار گرفته عملا عدم تعادلهای بخشی و منطقه ای را دامن زده و نوعی مرکزگریزی را که به هیچ روی با عدم تمرکز هماهنگی ندارد پدید آورده است . اعتبار ردیفها امر نظارت و ارزشیابی فعالیتها و تعیین حدود و سطوح سرمایه گذاری عمرانی در مناطق را با مسائل جدی مواجه ساخته و تصمیمگیری پیرامون سرمایه گذاری ثابت در استانها را در گرو عواملی قرار داده که از مکانیزمهای غیر قابل کنترل تبعیت می کند .

طی سالهای ۶۲ - ۶۶ مجموعا متجاوز از ۵۸۹ ز ۵ میلیارد ریال اعتبار عمرانی در قالب

سرمایه گذاریهای ثابت و برای طرحها و پروژه های گوناگون به تصویب رسیده است . در این دوره سهم اعتبارات مصوب استانی از رقم مزبور بالغ بر ۸۵۰ میلیارد ریال (۱۵/۵ درصد ) و سهم اعتبار ردیفهای مختلفی که در چارچوب تبصره های قانونی به استانها تعلق گرفته بیش از ۳۴۰ میلیارد ریال (۶/۳ درصد ) است . سهم اعتبارات مصوب استانی و اعتبارات ردیفهای بودجه که طی سالیهای فوق الذکر به استانهای بیست و چهار گانه کشور اختصاص یافته به ۱۹۱ میلیارد ریال بالغ می گردد که ۲۱٫۷۶ درصد از کل اعتبارات عمرانی کشور را در دوره ۶۲-۶۶ شامل می شود . نکته قابل توجه در ارزیابی و تحلیل نسبتهای فوق آن است که سهم اعتباراتی که از محصل ردیفهای گوناگون بودجه در اختیار استانها قرار داشته بیش از ۴۰ درصد اعتبارات مصوب طرحهای استانی است که معمولا در آغاز هر سال در سند قانون بودجه به تفکیک استان ، فصل ، برنامه و طرح منظور می گردد . این نسبت به سهم خود حجم اعتبارات استانی و نقش آنها را در مجموعه سرمایه گذاری ثابت کشور در دوره ۶۲-۶۶ بنحو چشمگیر افزایش داده و نزدیک به ۲۲ درصد رسانده است . بتدریج که از عمر بودجه عمرانی غیر متمرکز گذشته سهم ریالی اعتبارات عمرانی غیر متمرکز در کل اعتبارات عمرانی افزایش یافته است . این نسبت از ۴ درصد در دوره ۵۱-۵۶ به ۳۰/۷ درصد در دوره ۵۷-۶۱ و ۲۱/۷ درصد در دوره ۶۲-۶۶ بالغ گردیده است . افزایش چشمگیر و قابل ملاحظه سهم اعتبارات عمرانی استانها از مجموع اعتبارات عمرانی کشور در سالیهای ۶۲-۶۶ نه تنها حجم عظیمی از طرحها و پروژه های مختلف را در فصول و برنامه های گوناگون بودجه در پهنه استانها به وجود آورده است ، بلکه اصولا هرگونه تصمیمگیری تعیین کننده و سیاستگذاری مشخصی در زمینه عمران و آبادانی استانها را دچار اشکال نموده و حدود و ثغور میان تمرکز عدم تمرکز ، میان طرحها و برنامه های ملی و استانی ، و اصولا حیطه عمل استان

و کشور را درهم ریخته است. یکی از پیآمدهای اجتناب ناپذیر افزایش سهم اعتبارات استانی در مجموعه اعتبارات عمرانی کشور در سالهای ۶۲ - ۶۶ انبوهی از پروژه های خرد و کلان نیمه تمام است که خود نقش اصلی را در رشد فزاینده اعتبارات عمرانی استانی در ۵ ساله ۶۲ - ۶۶ ایفا کرده اند . در شرایطی که فقدان یک برنامه قابل قبول توسعه ملی تعیین حدود سرمایه گذاریهای عمرانی در هریک از بخشها را دشوار می سازد ، و در شرایطی که هیچگونه برنامه میان مدت و کوتاه مدت استانی وجود ندارد ، پذیرفته ترین و در عین حال آسانترین ضابطه برای توزیع اعتبارات عمرانی بین استانها عملاً تکمیل حجم عظیم کنونی پروژه های نیمه تمام در هر استان می باشد .

توزیع اعتبارات عمرانی استانها بین اعتبار مصوب عمرانی استانی و اعتباری که از محل ردیفها به استانها تعلق گرفته نشان می دهد که از مبلغ فوق ۷۱/۴ درصد مربوط به اعتبارات مصوب و ۲۸/۶ درصد مربوط به اعتبار ردیفها می باشد، نسبت اعتبار ردیفها به اعتبار مصوب استانها در دوره مورد نظر ۴۰ درصد و حاکی از نقش قابل ملاحظه سایر منابع اعتباری در تاءمین بودجه های عمرانی استانها در سالهای ۶۲ تا ۶۶ است .

اعتبارات مصوب استانی از سال ۱۳۶۲ به بعد روند نزولی داشته است . اینگونه اعتبارات از ۲۲۴۱۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۲ به ۸۵۱۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۶ کاهش یافته است و این ، در واقع کاهش ۶۲ درصدی اعتبارات مصوب است که تاثیر سیاستهای انقباضی و محدود کننده را ، که از سال ۶۳ به دلیل کمبود منابع مالی دولت اعمال شده بر روند بودجه های عمرانی استانی نشان می دهد .

اگر بودجه مصوب ۲۲۴۱۶ میلیارد ریالی سال ۱۳۶۲ بعنوان پایه انتخاب شود ، در سالهای ۶۳، ۶۴، ۶۵ و ۶۶ بودجه های عمرانی مصوب به ترتیب ۱۴ درصد ۱۷ درصد ۲۸ درصد

و ۶۲ درصد نسبت به سال ۶۲ کاهش یافته است . بررسی اعتبار ردیفهای قانونی بودجه نشان می‌دهد که این گونه اعتبارات از سال ۶۲ به ۶۳ ، ۹۳ درصد کاهش داشته و از این سال به بعد همه ساله اضافه شده و در سال ۱۳۶۶ ، ۹۱ درصد نسبت به سال ۶۳ افزایش داشته است .

توزیع فصلی اعتبارات عمرانی استانی در این دوره نمایانگر آن است که فصل راه و ترابری با ۱۴۶٫۲۷ میلیارد ریال بیشترین اعتبار مصوب یا ۱۷ درصد از مجموع اعتبارات مصوب را به خود اختصاص داده است . فصل کشاورزی و منابع طبیعی با ۱۳۲٫۲ میلیارد ریال ( ۱۵/۵ درصد ) و فصل آموزش و پرورش عمومی با ۱۲۹٫۱ میلیارد ریال ( ۱۵/۱ درصد ) در رده های بعدی قرار دارند . در توزیع فصلی اعتبارات عمرانی استانی مصوب دوره ۶۲ - ۶۶ سهم اعتباری فصل کشاورزی به عنوان یکی از فصولی که اعتبار قابل ملاحظه ای را در دوره مزبور دارا بوده حائز اهمیت است . فصول آموزش و پرورش و راه و ترابری از ابتدای اجرای بودجه عمرانی غیر متمرکز در سال ۱۳۵۲ تقریباً همواره حجم عمده ای از اعتبارات مصوب عمرانی استانها را از آن خود ساخته اند . از این رو، برتری سهم اعتباری این دو فصل در سالهای ۶۲ - ۶۶ نیز ادامه همان روند توزیع فصلی اعتبارات عمرانی استانها از آغاز تاکنون است . اما افزایش سهم اعتباری فصول کشاورزی و منابع طبیعی یکی از وجوه مشخص سرمایه گذاریهای عمرانی غیر متمرکز در این دوره به شمار می‌رود : سهم ۱۲۹ میلیارد ریالی فصل کشاورزی که در این سالها پس از فصل راه و ترابری بیشترین حجم اعتباری را داشته حاکی از گرایش عمده ای است که در جهت اجرای طرحهای تولیدی بوجود آمده است . عملاً گرایش مسلط طرحهای عمرانی استانی که در دوره های گذشته بیشتر در جهت فصول آموزش و پرورش و بهداشت و درمان و بطور کلی فصولی بود که ذیل امورات اجتماعی قرار دارند ، در این دوره به سمت فصول تولیدی سوق یافته است .

از این دیدگاه مجموعاً ۱۴ ر ۲۲۷ میلیارد ریال اعتبار به فصول تولیدی کشاورزی ، صنایع ، معادن و بازرگانی ، منابع آب اختصاص دارد که ۲۶/۷ درصد از اعتبارات عمرانی مصوب ۵ ساله ۶۲ - ۶۶ را رقم می‌زند .

افزایش سهم اعتبارات فصول تولیدی از سوی دیگر نمایانگر تخصیص بخش بیشتری از اعتبارات عمرانی امور اقتصادی در قالب بودجه های استانی نیز می‌باشد که یکی دیگر از ویژگیهای بودجه عمرانی غیر متمرکز در سالهای ۶۲ - ۶۶ به شمار می‌رود و موجب گردیده که اعتبارات کلانی در بخشهای تولیدی به استانها اختصاص یابد و برخی از طرحهای عمرانی این فصول که در دوره های گذشته در قالب ملی اجرا می‌شده اند در دوره اخیر به شکل استانی اجرا شوند .

روند فزاینده اعتبارات ردیفها و تبصره های بودجه که از ۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۳ به ۷۹ ر ۱۰۰ میلیارد ریال در سال ۶۶ بالغ گردیده است روشنگر تراکم نامعقول بودجه های عمرانی استانی در قالب این گونه اعتبارات است . در حالیکه بودجه مصوب عمرانی استانی سال ۱۳۶۶ ، ۱۱ ر ۸۵ میلیارد ریال است ، اعتباری که از بخش تبصره ها و ردیفهای قانونی بودجه در همین سال به استانها تعلق گرفته به ۷۹ ر ۱۰۰ میلیارد ریال بالغ می‌شود که افزایشی معادل ۱۸/۴ درصد نسبت به بودجه مصوب را رقم می‌زند .

بررسی اجزاء و موارد گوناگونی که از سال ۱۳۶۲ به بودجه های مصوب عمرانی استانی اضافه شده نمایانگر آن است که طی سالهای ۶۲ - ۶۶ همواره موارد و منابع جدیدی از اعتبار در اختیار استانها قرار گرفته و حجم اعتبارات عمرانی استانها را انبوه تر ساخته است .

در سال ۱۳۶۲ علاوه بر دو رقم اعتباری " عملیات اضطراری و پیش بینی نشده استانها " و " عملیات اضطراری عمرانی و پیش بینی نشده " وزارت کشور که از دوره ۵۷ - ۶۱ وجود داشته



و تا دوره اخیر ادامه یافته ، تبصره ها و ردیفهای دیگری در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور پیش بینی گردیده که به تبع آنها اعتبارات جدیدی به استانها اختصاص یافته است .

بطور کلی اینگونه اعتبارات فراتر از بودجه عمرانی مصوب از ۷ مورد در سال ۱۳۶۲ به ۸ مورد در سال ۱۳۶۵ و ۱۳۶۶ افزایش یافته است . در این میان ، تبصره ۱۶ قانون بودجه سالهای ۶۵ و ۶۶ خود مقوله بحث انگیز است که ابعاد تازه ای از عدم تمرکز عمرانی را مطرح ساخته است . نظر به اهمیت تبصره ۱۶ در بودجه عمرانی غیر متمرکز و اصولا تاثیراتی که این تبصره طی دو سال اخیر بر روند تصمیمگیریها و هزینه اعتبارات عمرانی داشته ضروری است که عملکرد تبصره ۱۶ مورد بررسی و نگرش بیشتری قرار گیرد .

اعتبار این تبصره که از دو بند " ب " و " ج " تشکیل می شود در قالب ردیف مخصوصی که در سال ۱۳۶۵ برای آن پیش بینی شده بود ۱۰ میلیارد ریال و در سال ۱۳۶۶ ، ۷ میلیارد ریال تعیین شده است .

اعتبار حاصل از بند " ج " این تبصره عملا مالیات مشاغل مودیان مالیاتی است که به دلخواه خود به طرحها و پروژه های مختلف پرداخت می کنند در سال ۶۵ معادل ۲۵ میلیارد ریال و در سال ۶۶ ( ۹ ماهه ) معادل ۴۵ میلیارد ریال است . این ارقام اعتباری از جمله اعتباراتی است که تمامی تصمیمگیریهای مربوط به آنها در استانها انجام گرفته و اجرای آنها از مکانیزمی تبعیت دارد که تاثیر گذاری و جهت دادن آن بسیار دشوار است .

هر چند در سال ۱۳۶۶ با محدود کردن سقف طرحهایی که از محل اعتبار تبصره ۱۶ در استانها به مرحله اجرا در می آیند به حد ۵۰ میلیون ریال ، تا اندازه ای نحوه هزینه اعتبار حاصل از تبصره تاحدی مهار شده است ، اما هنوز هم منابع اعتباری حاصل از این تبصره و سایر تبصره ها

و ردیفهای قانونی که یک کاسه در اختیار استانها قرار دارند به شکلی ناهمگن و بدون برنامه و هدف در جهت اجرای پروژه هائی که بیشتر جنبه تسکینی و مقطعی دارند هزینه می شود .

یکی دیگر از عوامل تراکم سایر منابع اعتباری در سالهای ۶۲ - ۶۶ تاثیراتی است که از پی آمدهای جنگ تحمیلی بر روند هزینه اعتبارات عمرانی استانی ناشی شده است . از سال ۱۳۵۹ که جنگ تحمیلی آغاز شد و برخی از استانهای جنوبی و غربی کشور مورد هجوم و تخریب قرار گرفت ، اعتباری در قالب تبصره ۹ بودجه سنواتی کل کشور تحت عنوان بازسازی مناطق جنگی اختصاص یافت که با مکانیزم خارج از قانون محاسبات عمومی و با صلاحدید و تائید و تصویب ستاد بازسازی مناطق جنگزده برای ترمیم خرابیهای ناشی از جنگ هزینه می گردیدند . حجم این اعتبارات که عمدتاً به ۵ استان جنگ زده خوزستان ، کردستان ، باختران ایلام و آذربایجان غربی اختصاص یافت در سال ۱۳۶۵ بالغ بر ۲۰ میلیارد ریال بود . این اعتبار در سال ۶۶ به بیش از ۳۵۴ میلیارد ریال بالغ گردید . این حجم اعتباری به دلیل ماهیت خارج از قانون محاسباتی آن کار نظارت و ارزشیابی طرحها و پروژه هائی را که از محل آن اجرا می شدند تا جائی دشوار کرد که در پاره ای موارد به منظور تأمین هزینه های جاری نیز مورد استفاده قرار گرفت .

حجم ریالی اعتبار این تبصره در سال ۱۳۶۵ در مقایسه با ۱۶۰ میلیارد ریال اعتبار مصوب عمرانی استانی ۱۲/۷ درصد است که به تنهایی از اعتبار مصوب عمرانی استانی چندین استان در سال مزبور فراتر می رود .

توزیع مکانی اعتبارات عمرانی استانها در سالهای ۶۲ - ۶۶ باستثنای اعتبار مربوط به بند " ب " تبصره ۱۶ ( مالیات مشاغل ) و اعتبار بازسازی مناطق جنگی ، نشان می دهد که استان

خراسان با ۷۱٫۶ میلیارد ریال اعتبار ( ۶/۷۲ درصد ) از بیشترین اعتبار عمرانی بهره مند گشته است . پس از خراسان، استانهای خوزستان و آذربایجان شرقی به ترتیب ۶/۷۱ درصد و ۶/۵۷ درصد از اعتبارات عمرانی استانها را به خود اختصاص داده اند .

مقایسه سهم اعتباری استانهای نسبتاً توسعه یافته از ۱۳۶۶ میلیارد ریال اعتبار اختصاص یافته به استانها در سالهای ۶۲ - ۶۶ و سهم استانهای کمتر توسعه یافته از این مجموعه نمایانگر آن است که در دوره اخیر به استانهای محروم و حاشیه ای کشور در مقایسه با دوره های گذشته سهم بیشتری از اعتبارات اختصاص یافته است .

طی سالهای ۶۲ - ۶۶ از مجموع ۱۳۱۹۱ میلیارد ریال اعتباری که در قالب اعتبارات مصوب عمرانی استانی و اعتبارات ردیفهای بودجه ای اختصاص یافته ، ۷۳/۹ درصد آن هزینه شده است. نسبت هزینه بین اعتبارات مصوب عمرانی استانی و اعتبار مربوط به ردیفهای بودجه ای تقریباً برابر است و نمایانگر آن که آهنگ هزینه و مصرف بودجه های عمرانی غیر متمرکز فارغ از منابع گوناگون تأمین اعتبار و نحوه تأمین آن از روندی یکسان پیروی می کند . گو اینکه از مجموع اعتبارات ردیفهای سالهای ۶۲ - ۶۶ بیش از ۷۴ درصد هزینه شده است که از نسبت هزینه اعتبارات بودجه های مصوب عمرانی استانی کمی بیشتر است ، اما در یک نگرش کلی چنین بر می آید که هزینه اعتبارات عمرانی استانها برای انواع اعتباراتی که در اختیار استان قرار گرفته در این دوره در مجموع شتابی یکنواخت دارد .

۲ - عملکرد بودجه های جاری : به منظور ایجاد امکانات مالی و اجرائی در دستگاههای محلی و درجه های بهره برداری بهتر از طرحهای عمرانی خاص ناحیه ای و منطقه ای و اجرای سیاست عدم تمرکز لزوم استانی کردن

بودجه جاری دستگاههای اجرائی محلی در سالهای اولیه برنامه عمرانی پنجم مطرح و مورد تاکید قرار گرفت . سرانجام با افزایش حجم عملیات طرحهای استانی و تصمیم به اجرای نظام نویسن طرحهای عمرانی در سال ۱۳۵۵ بودجه هجده دستگاه اجرائی استانی شد و سپس در سال ۱۳۵۶ تا بیست و پنج دستگاه اجرائی افزایش یافت .

در سالهای ۱۳۵۲ - ۱۳۵۶ جمعاً ۴۷۹ میلیارد ریال اعتبار جاری توسط بیست و پنج دستگاه

اجرائی محلی هزینه شده است . بیشترین رقم هزینه مربوط به ادارات کل تعاون و امور روستاها و راه و ترابری بوده و کمترین هزینه مربوط به استاندارد ، می باشد . از نظر استانی نیز بیشترین اعتبار جاری در استانهای مرکزی ، مازندران ، خراسان و فارس و کمترین در استانهای کهگیلویه و بویر احمد ، ایلام و چهارمحال و بختیاری هزینه شده است . ارقام مزبور نشان دهنده تمرکز و تراکم واحدهای اداری و اجرائی در استانهای توسعه یافته و عدم تعادل در توزیع امکانات اجرائی در سطح کشور است .

در پی تجربه نسبتاً موفق استانی شدن بودجه جاری تعدادی از دستگاههای محلی

در سالهای ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ و کسب آمادگی لازم توسط دفاتر برنامه و بودجه استان ، تلاشهایی در جهت استانی کردن بودجه جاری واحدهای استانی وزارت آموزش و پرورش ، وزارت بهداشت و بهزیستی در این دوره آغاز گردید و سرانجام در سال ۱۳۵۸ منجر به استانی شدن بودجه جاری واحدهای استانی دو دستگاه اجرائی مزبور گردید .

با استانی شدن بودجه جاری دو دستگاه فوق الذکر حجم فعالیتهای سازمانهای

برنامه و بودجه استان بنحوی سابقه ای افزایش یافت . اعتبارات جاری دستگاههای اجرائی مشمول نظام بودجه استانی که در سال ۱۳۵۶ بالغ بر ۲۶ میلیارد ریال و در سال ۱۳۵۷ معادل ۳۴ میلیارد

ریال بود در سال ۱۳۵۸ به ۳۲۷٫۷ میلیارد ریال رسید . در سال ۱۳۵۹ با تاسیس سازمان بهزیستی و تفکیک آن از وزارت بهداری ، بودجه جاری این سازمان در استانهای نیز از واحدهای استانی بهداری مجزا و بصورت مستقل در قانون بودجه سنواتی درج شد . در سال ۱۳۶۱ جمع کل بودجه جاری دستگاههای مشمول نظام بودجه استانی به ۷ ر ۵۶۲ میلیارد ریال بالغ گردید که حدود ۵/۱۶ برابر سال ۱۳۵۷ می باشد .

در سالهای ۵۶ - ۵۷ مجموعاً حدود ۴ ر ۹۹۱ میلیارد ریال توسط دستگاههای اجرائی استانی در فعالیتهای جاری هزینه گردیده است . توضیح آنکه در سال ۱۳۵۸ تهران که جزئی از استان مرکزی محسوب می شد مستقل و از سال ۱۳۵۹ بعنوان استان تهران و بیست و چهارمین استان در تقسیمات کشوری تعیین گردید .

بودجه جاری دستگاههای اجرائی استانی در سالهای ۶۲ - ۱۳۶۶ برخلاف بودجه های عمرانی استانی از افزایش برخوردار بوده است ، طی سالهای ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶ بودجه جاری ادارات کل بازرگانی و اوقاف ، و سازمانهای عمران قزوین و جیرفت در قالب اعتبارات جاری استانی تأمین گردید . افزون بر این ، بودجه جاری آموزش فنی و حرفه ای نیز در سال ۱۳۶۵ از بودجه جاری ادارات کل آموزش و پرورش استانها منتزع شد و بصورت مستقل درآمد . همچنین باستناد تبصره های قانونی در سال ۱۳۶۳ بودجه های جاری ادارات دامپروری ، دامپزشکی ، حفظ نباتات گسترش کشاورزی و پنبه و دانه های روغنی در بودجه جاری ادارات کل کشاورزی استانها ادغام گردید و بودجه جاری مجتمع گوشت لرستان و کشت و صنعت جیرفت در قالب ملی تأمین شدند . آخرین تغییری که طی سالهای ۶۲ - ۶۶ در بودجه جاری استانی به وقوع پیوسته استانی شدن بودجه جاری واحدهای تابعه سازمان امور عشایری در استانها است که در سال ۱۳۶۴ عملی گردید .

در این دوره سه دستگاه اجرایی آموزش و پرورش ، سازمانهای منطقه ای بهداشت درمان و آموزش پزشکی و سازمان بهزیستی در استانها جمعاً ۷/۷۸ درصد اعتبارات جاری استانی را به خود اختصاص داده اند و بیست و چهار دستگاه اجرایی استانی دیگر فقط ۳/۱۲ درصد باقی مانده را در برداشته اند .

طی سالهای ۶۲ - ۶۶ در مجموع ۶۷۵ ر ۳ میلیارد ریال مصروف فعالیتهای جاری دستگاههای اجرایی استانی گردید که ادارات کل آموزش و پرورش استانها با استفاده از ۵/۶۳ درصد از این مبلغ بیشترین سهم را در مجموعه مزبور به خود اختصاص داده است .

د - ارزیابی اجمالی شیوه کنونی بودجه ریزی غیرمتمرکز

در واپسین سالهای برنامه عمرانی چهارم نقش مناطق و نواحی در فرایند برنامه ریزی کشور به تدریج شکل گرفت . در پی اقدامات منفردی که در برخی از مناطق کشور در زمینه توسعه منطقه ای طی دو برنامه عمرانی دوم و سوم به عمل آمده بود ، در برنامه عمرانی چهارم گامهای تازه ای در این راستا برداشته شد و دیدگاهی دگرگونه از توسعه منطقه ای در فرایند برنامه ریزی کشور وارد شد . عمران منطقه ای از سرمایه گذاری متراکم در مناطق خاص به سوی سرمایه گذاری هماهنگ و متعادل در رابطه با امکانات و توانهای شناخته شده در همه مناطق کشور تغییر جهت داد .

طرحهای مجتمع که در سالهای آخر دهه ۴۰ در نواحی مختلف کشور به اجرا درآمد ، در واقع بازتاب تغییر جهت در سیاستهای برنامه ای و بودجه ای بود که تا آن روز صرفاً دیدگاههای متمرکز را دنبال می کرد . نقطه آغاز در اصل ، طرحهای خاص ناحیه ای بود که از ابتدای برنامه عمرانی پنجم در سال ۱۳۵۳ در استانهای کشور اجراء شد .

اجرای طرحهای ناحیه ای از سال ۱۳۵۲ به بعد نقطه عطفی در جهت تحقق تدریجی اصل عدم تمرکز در امور عمرانی کشور محسوب می شود و در قانون برنامه و بودجه نیز مورد تصریح قرار گرفته است . واگذاری وظایف تصمیم گیری، انتخاب و تصویب و تائید طرحهای خاص ناحیه ای به مجامع و مقامات استانی طبعاً مسائل و مشکلات متعددی را در زمینه های گوناگون به بار آورد . در کنار بروز مسائل و تنگناها ، انتظارات و توقعات در سطح مناطق نیز افزایش یافت و پیچیدگی امور اقتصادی و اجتماعی نیز ضرورت واگذاری بیشتر امور آبادانی و عمران مناطق را به تصمیم گیرندگان آنها بیشتر آشکار کرد . به عبارت دیگر، عدم تمرکز عمرانی با دشواری ، ولی با سرسختی و پافشاری تمام ، راه خود را در فرایند بودجه ریزی کشور بیش از پیش می گشود و دستگاههای اجرائی مرکزی و محلی نیز به نحوی از تمرکز زدائی که عملاً فقط در نهاد برنامه ریزی کشور جریان داشت ، تاثیر می گرفتند . با آنکه عدم تمرکز در امور عمرانی و بودجه ای حرکتی خودجوش نبود ، و در واقع بنا بر ضرورتها و پیچیدگیهای اقتصادی - اجتماعی کشور از یک محل و بستر قانونی و از بالا به پائین به فرایند برنامه ریزی و توسعه کشور راه یافته بود، اما همان ضرورتها که تمسک به تمرکز زدائی را ایجاب می کردند ، پس از قانونی شدن آن در برخی از ابعاد عمرانی کشور به سرعت در سطح جامعه و مجامع محلی و استانی بصورت مشکل بروز کرد و امر نظارت بر روند عدم تمرکز و مهار حدود و ثغور آنرا در همان سالهای نخستین زیر سوال برد .

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ، عدم تمرکز که تجربه ای تازه در اداره امور عمرانی و بودجه ای مناطق محسوب می شد . در جریان تغییرات سریعی که در راهبردهای اداره امور کشور صورت پذیرفت به عاملی بارز در حل معضلات و مشکلات منطقه ای و استانی تبدیل شد . در واقع، عدم تمرکز که در سالهای برنامه عمرانی پنجم عمدتاً به صورت جریان یک سویه و از بالا به پائین

سازمان یافته بود پس از انقلاب نیز دستخوش تغییری فاحش در سازوکار خود نشد . به عبارت دیگر عدم تمرکز بودجه ای با تمام مسائل و مشکلات فراوان و امکانات محدودی که در زمینه سازماندهی و اجراء با آن مواجه بود از سال ۱۳۵۸ به بعد در خدمت رفع بخش عمده ای از نیازهای منطقه ای و استانی قرار گرفت .

با آنکه عدم تمرکز ، پس از انقلاب از نظر شیوه و روش تغییر نکرد ، اما این عرصه نه چندان گسترده مکانون اصلی رفع نیازهایی شد که در سالهای اولیه انقلاب هیچ گونه حد و مرزی بر آنها متصور نبود. ملاحظه اجزا هزینه بودجه های غیر متمرکز عمرانی در نخستین سالهای انقلاب به ویژه آن دسته از هزینه هایی که از محل اعتباراتی سوای بودجه های مصوب انجام شده نمایانگر سرریز تمامی نیازهای استانی و منطقه ای در ظرف محدود بودجه عمرانی استانی است .

به این ترتیب بودجه غیر متمرکز به حجم نسبتا قابل ملاحظه ای از اعتبارات تبدیل شد و از حدود معیارها و ضوابطی که در سالهای برنامه عمرانی پنجم برای اجرای عدم تمرکز بودجه تدوین شده بود فراتر رفت و عملا موجبات خدشه دار شدن معیارها و ضوابط تعیین شده قبلی را فراهم آورد .

آنچه که شیوه کنونی عدم تمرکز را به مکانی مناسب برای برقراری نظامی منطقی و هماهنگ با سیاستهای کلان بودجه ای و برنامه ای کشور جلوه گر می سازد تمرین و آزمون تجربه چندین ساله عدم تمرکز در استانها و مناطق گوناگون کشور است . طی سالها اجرای بودجه استانی غیر متمرکز ، فرهنگ تمرکز زدائی درمجامع و ارگانهای محلی اعم از دولتی و غیر دولتی رسوخ یافته است . زمینه لازم برای واگذاری اختیار و مسئولیت بیشتر در امور عمرانی و آبادانی به مناطق فراهم آمده و شیوه های تازه ای در زمینه های مختلف اجرای بودجه غیر متمرکز مورد عمل قرار گرفته است . با آنکه ایمن



شیوه ها در چارچوب مشخصی مدون نشده اند ، اما واقعیت آن است که در مناطق و استانهای مختلف کشور واحدهای استانی برنامه و بودجه و سایر دستگاههای اجرائی شیوه های مختلف را فراخور شرایط اقتصادی - اجتماعی منطقه خود تجربه کرده اند . بررسی و جمع بندی اس شیوه های می تواند مبنای تدوین روشهای اجرائی فراگیر بودجه غیر متمرکز قرار گیرد .

محدودیت‌های عدم تمرکز در شرایط کنونی عمدتاً ناشی از فقدان روش‌های اجرایی مناسب سازماندهی و حدود و ثغور مشخصی بین تمرکز و عدم تمرکز نزد دستگاه‌های مرکزی است. جایگاه عدم تمرکز در نظام بودجه‌ای کشور بررسی، تعریف و تعیین نشده است. از این رو، نیز هرازچندگاه محدوده موجود عدم تمرکز برای رفع نیازهای آنی مناطق مورد سوال قرار گرفته و گسترش یافته است. سپس بنابر ضرورت‌ها و شرایط خاص مالی اقتصادی و اجتماعی محدود شده است. جابجائی‌ها و تغییراتی که طی سال‌های اخیر در مورد استانی کردن برخی طرح‌ها و پروژه‌های ملی و بالعکس انجام پذیرفته است، فقدان هرگونه حد و مرز مشخصی بین تمرکز و عدم تمرکز در بودجه را نشان می‌دهند. عدم تمرکز بودجه‌ای همواره نه به عنوان مقوله‌ای اجتناب‌ناپذیر در شرایط موجود اقتصادی - اجتماعی کشور، بلکه برخاسته از نقطه نظرات و سلیقه‌های این یا آن دستگاه مرکزی مورد نگرش و ملاحظه قرار گرفته و از فقدان سیاستی مشخص و همه جانبه در تمامی امور عمرانی و برنامه‌ای کشور آسیب دیده است.

نتیجه آنکه عدم تمرکز بودجه‌ای در ایران از ابتدا تاکنون عمدتاً بر جریـــــان یکسویه از بالا به پایین متکی بوده است و بیشتر آراء و نظرات دستگاه‌های مرکزی در یک فرایند یکطرفه از مرکز به مناطق القاء و ابلاغ شده ، و به نواوریها و ابداعاتی که در زمینه روشهای اجرائی نظارت و سازماندهی بودجه غیر متمرکز در مناطق صورت پذیرفته کمتر توجه شده است . مجامع محلی

که وجود داشته اند همواره به عنوان ابزاری در جهت اجرای سیاستهای دیکته شده از مرکز مطرح بوده اند . جریان از پایین به بالا در فرایند عدم تمرکز بودجه ای جایگاهی نداشته است . با این همه ، تجربه اجرای بودجه های غیرمتمرکز عمرانی و جاری از سال ۱۳۵۲ تاکنون زمینه لازم برای طراحی شکل تازه ای از عدم تمرکز در بخشی از بودجه کشور را به گونه ای فراگیر و متکی بر پاره ای از منابع درآمدی محلی ایجاد کرده است و در این جهت نیروی انسانی مجرب و مورد نیاز هم در سازمانهای برنامه و بودجه استان و هم در سایر دستگاههای اجرایی استانی فراهم آمده است .

جدول شماره ۱ - مقایسه اعتبارات غیرمتمرکز با اعتبارات عمرانی کشور برحسب امور در سالهای ۵۶ - ۱۳۵۲

( مبالغ به میلیون ریال )

امور	خاص ناحیه‌ای	ماده واحده	منطقه‌ای	جمع خاص ناحیه‌ای ماده واحده و منطقه‌ای	جمع اعتبار طرح‌های عمرانی کشور	درصد غیرمتمرکز به کل اعتبار عمرانی کشور
امور عمومی	۸۲۹	۸۹	۴۵۰	۱۳۶۹	۴۴۲۶۰۰	۰/۳
امور اجتماعی	۷۷۱۴۱	۱۱۲۳۴	۹۵۴۵	۹۷۹۱۹	۵۶۳۳۰۷	۱۷/۴
امور اقتصادی	۶۱۲۳	۶۷۷	۷۵۱۴	۱۴۳۱۴	۱۷۹۷۶۰۰	۰/۸
جمع	۸۴۰۹۳	۱۲۰۰۰	۱۷۵۰۹	۱۱۳۶۰۲	۲۸۰۳۵۰۷	۴/۲

ماخذ : قوانین بودجه سالانه ، گزارشهای عملکرد معاونت امور مناطق سازمان برنامه و بودجه سالهای ۵۶ - ۵۲ ، گزارش برنامه

ریزی منطقه‌ای در ایران - نشریه دفتر برنامه ریزی منطقه‌ای - سازمان برنامه و بودجه

جدول شمار ۲ - توزیع اعتبارات عمرانی خاص ناحیه‌ای ، ماده واحده و منطقه‌ای در استانها بین فصول مختلف درسالهای ۵۶ - ۵۲ (مبالغ به هزارریال)

ردیف	عنوان فصل	خاص ناحیه‌ای		ماده واحده		منطقه‌ای		جمع اعتبارات	
		مصوب	درصد به کل	مصوب	درصد به کل	مصوب	درصد به کل	مصوب	درصد به کل
۱	ساختمانها وتاسیسات دولتی	۸۲۹ ۵۱۶	۱/۰	۸۹ ۲۲۴	۰/۷	۴۵۰ ۰۰۰	۲/۶	۱ ۳۶۸ ۷۴۰	۱/۲
۲	آموزش و پرورش عمومی	۲۴ ۷۹۴ ۱۱۳	۲۹/۵	۲ ۲۳۶ ۷۹۵	۱۸/۶	۳ ۰۳۸ ۷۵۰	۱۷/۴	۳۰ ۰۶۹ ۶۵۸	۲۶/۵
۳	فرهنگد و هنر	-	-	-	-	۵۶ ۰۰۰	۰/۳	۵۶ ۰۰۰	۰/۱
۴	بهداشت ، درمان و تغذیه	۵ ۸۵۱ ۶۳۸	۶/۹	۲۰۹ ۴۲۲	۱/۷	۱ ۷۴۰ ۰۰۰	۹/۹	۷ ۸۰۱ ۰۶۰	۶/۹
۵	تامین اجتماعی وبهزیستی	۸۱۷ ۲۰۰	۱/۰	۲۷ ۴۰۰	۰/۲	-	-	۸۴۴ ۶۰۰	۰/۷
۶	تربیت بدنی	۳ ۸۴۲ ۳۲۵	۴/۶	۳۸۱ ۷۱۲	۳/۲	-	-	۴ ۲۲۴ ۰۳۷	۳/۷
۷	عمران شهرها	۱۴ ۸۳۹ ۴۴۵	۱۷/۶	۳ ۱۹۰ ۶۶۸	۲۶/۷	۴ ۴۰۷ ۰۰۰	۲۵/۲	۲۲ ۴۲۷ ۱۱۳	۱۹/۸
۸	عمران و نوسازی روستاها	۲۲ ۱۰۹ ۸۹۰	۲۶/۳	۴ ۹۷۳ ۲۲۴	۴۱/۴	-	-	۲۷ ۰۸۳ ۱۱۰	۲۳/۷
۹	تامین مسکن	۳ ۰۹۷ ۵۰۰	۳/۷	۲۱۴ ۶۰۰	۱/۸	۳۰۴ ۰۰۰	۱/۷	۳ ۶۱۶ ۱۰۰	۳/۲
۱۰	عملیات چندمنظوره	۱ ۷۸۸ ۵۰۰	۲/۱	-	-	-	-	۱ ۷۸۸ ۵۰۰	۱/۶
۱۱	آموزش فنی و حرفه‌ای	-	-	-	-	-	-	-	-
۱۲	کشاورزی ومنابع طبیعی	۱ ۷۵۵ ۳۹۶	۲/۱	۲۷۱ ۷۰۰	۲/۳	۲ ۰۹۵ ۰۰۰	۱۲/۰	۴ ۱۲۲ ۰۹۶	۳/۶
۱۳	منابع آب	-	-	-	-	۴۰۰ ۰۰۰	۲/۳	۴۰۰ ۰۰۰	۰/۴
۱۴	برق	-	-	-	-	-	-	-	-
۱۵	منابع	۸۵۴ ۹۰۰	۱/۰	۲۳ ۸۵۰	۰/۲	۱ ۲۹۶ ۹۴۸	۷/۴	۲ ۱۷۵ ۶۹۸	۱/۹
۱۶	معادن	-	-	-	-	-	-	-	-
۱۷	بازرگانی	-	-	-	-	-	-	-	-
۱۸	راه و ترابری	۴۰۰۹ ۱۶۰	۳/۰	۳۸۱ ۴۱۰	۳/۲	۳۰۵۴۰ ۰۰۰	۲۰/۲	۶ ۴۳۰ ۵۷۰	۵/۶
۱۹	پست ومخابرات	۱ ۰۰۳ ۸۴۲	۱/۲	-	-	-	-	۱ ۰۰۳ ۸۴۲	۰/۹
۲۰	جهانگردی	-	-	-	-	۱۸۲ ۰۰۰	۱/۰	۱۸۲ ۰۰۰	۰/۲
۲۱	سایر فصول	-	-	-	-	-	-	-	-
	جمع	۸۲ ۰۹۳ ۴۲۵	۱۰۰/۰	۱۲ ۰۰۰ ۰۰۰	۱۰۰/۰	۱۷ ۵۰۹ ۶۹۸	۱۰۰/۰	۱۱۳ ۶۰۳ ۱۲۳	۱۰۰/۰

ماخذ : قوانین بودجه سالانه - گزارشهای عملکرد تهیه شده توسط معاونت امور مناطق سازمان برنامه و بودجه

جدول شماره ۳ - توزیع اعتبارات خاص ناحیه‌ای و منطقه‌ای بین استانهای طی سالهای ۵۶ - ۱۳۵۲

(مبالغ به هزار ریال)

نام استان	اعتبار مصوب طرحهای خاص ناحیه‌ای				اعتبار مصوب طرحهای منطقه‌ای		اعتبار خاص ناحیه‌ای، ماده واحده و منطقه‌ای	
	اعتبار خاص ناحیه‌ای	اعتبار ماده واحده	جمع خاص ناحیه‌ای و ماده واحده	درصد	اعتبار	درصد	اعتبار	درصد
مرکزی	۷ ۱۷۰ ۰۴۹	۵۱۶ ۰۰۰	۷ ۶۸۶ ۰۴۹	۸/۰	۱ ۵۲۶ ۱۷۵	۸/۶	۹ ۲۱۲ ۲۲۴	۸/۱
گیلان	۳ ۴۲۰ ۲۴۷	۵۳۶ ۰۰۰	۳ ۹۵۶ ۲۴۷	۴/۱	۱ ۳۰۷ ۵۴۲	۷/۵	۵ ۲۶۳ ۷۸۹	۴/۶
مازندران	۴ ۶۱۷ ۸۴۴	۵۴۶ ۰۰۰	۵ ۱۶۳ ۸۴۴	۵/۲	۷۵۹ ۲۶۸	۴/۴	۵ ۹۲۳ ۱۱۲	۵/۲
آذربایجان شرقی	۵ ۵۱۵ ۴۱۱	۷۰۱ ۰۰۰	۶ ۲۱۶ ۴۱۱	۶/۵	۲ ۱۷۰ ۵۵۱	۱۲/۴	۸ ۳۸۶ ۹۶۲	۷/۴
آذربایجان غربی	۳ ۱۴۵ ۲۹۹	۵۲۶ ۰۰۰	۳ ۶۷۱ ۲۹۹	۳/۸	۶۰۷ ۵۰۰	۳/۵	۴ ۲۷۸ ۷۹۹	۳/۸
باختران	۳ ۶۵۵ ۷۸۶	۴۶۴ ۰۰۰	۴ ۱۱۹ ۷۸۶	۴/۳	۶۲۶ ۹۷۲	۳/۶	۴ ۷۴۶ ۷۵۸	۴/۲
خوزستان	۵ ۰۵۰ ۱۵۳	۵۳۶ ۰۰۰	۵ ۵۸۶ ۱۵۳	۵/۸	۱ ۸۱۱ ۳۱۰	۱۰/۴	۷ ۳۹۷ ۴۶۳	۶/۵
فارس	۴ ۹۰۰ ۹۷۴	۵۷۷ ۰۰۰	۵ ۴۷۷ ۹۷۴	۵/۷	۷۴۳ ۳۰۱	۴/۳	۶ ۲۲۱ ۲۷۵	۵/۵
کرمان	۴ ۰۳۳ ۹۶۹	۵۱۷ ۰۰۰	۴ ۵۵۰ ۹۶۹	۴/۷	۶۳۶ ۶۲۲	۳/۶	۵ ۱۸۷ ۵۹۱	۴/۶
خراسان	۶ ۱۸۷ ۱۷۱	۸۲۵ ۰۰۰	۷ ۰۱۲ ۱۷۱	۷/۴	۸۱۱ ۳۳۵	۴/۶	۷ ۸۲۳ ۵۰۶	۶/۹
اصفهان	۴ ۵۰۲ ۹۲۸	۶۱۹ ۰۰۰	۵ ۱۲۱ ۹۲۸	۵/۳	۹۷۴ ۳۸۵	۵/۶	۶ ۰۹۶ ۴۱۳	۵/۴
هرمزگان	۳ ۸۰۹ ۲۴۶	۵۴۶ ۰۰۰	۴ ۳۵۵ ۲۴۶	۴/۵	۸۷۲ ۷۵۰	۵/۰	۵ ۲۲۷ ۹۹۶	۴/۶
سیستان و بلوچستان	۳ ۹۹۴ ۶۶۳	۵۶۷ ۰۰۰	۴ ۵۶۱ ۶۶۳	۴/۷	۴۶۳ ۳۵۵	۲/۶	۵ ۰۲۵ ۰۱۸	۴/۴
کردستان	۲ ۹۸۷ ۴۴۶	۵۶۷ ۰۰۰	۳ ۵۵۴ ۴۴۶	۳/۷	۴۹۸ ۰۹۴	۲/۸	۴ ۰۵۲ ۵۴۰	۳/۶
همدان	۲ ۸۸۹ ۱۹۴	۵۳۶ ۰۰۰	۳ ۴۲۵ ۱۹۴	۳/۶	۶۶۵ ۷۵۳	۳/۸	۴ ۰۹۰ ۹۴۷	۳/۶
لرستان	۲ ۹۴۱ ۸۹۳	۴۶۴ ۰۰۰	۳ ۴۰۵ ۸۹۳	۳/۵	۵۱۹ ۷۳۸	۳/۱	۳ ۹۲۵ ۶۳۱	۳/۵
ایلام	۲ ۲۶۴ ۲۲۵	۳۸۱ ۰۰۰	۲ ۶۴۵ ۲۲۵	۲/۸	۳۱۲ ۱۵۳	۱/۸	۲ ۹۵۷ ۲۷۸	۲/۶
زنجان	۲ ۰۵۴ ۳۹۶	۴۸۵ ۰۰۰	۲ ۵۳۹ ۳۹۶	۲/۶	۳۴۸ ۱۵۳	۲/۱	۲ ۸۸۷ ۵۴۹	۲/۵
چهارمحال و بختیاری	۱ ۹۰۱ ۸۸۲	۳۷۱ ۰۰۰	۲ ۲۷۲ ۸۸۲	۲/۴	۳۱۹ ۷۵۰	۱/۸	۲ ۵۹۲ ۶۳۲	۲/۳
کهگیلویه و بویراحمد	۲ ۰۸۲ ۸۰۰	۳۸۱ ۰۰۰	۲ ۴۶۳ ۸۰۰	۲/۶	۴۸۶ ۶۵۰	۲/۸	۲ ۹۵۰ ۴۵۰	۲/۶
سمنان	۲ ۱۶۹ ۴۳۴	۴۱۲ ۰۰۰	۲ ۵۸۱ ۴۳۴	۲/۷	۱۷۸ ۲۵۳	۱/۶	۲ ۷۵۹ ۶۸۷	۲/۴
یزد	۲ ۱۱۰ ۶۱۵	۴۱۲ ۰۰۰	۲ ۵۲۲ ۶۱۵	۲/۶	۴۰۰ ۶۴۸	۲/۳	۲ ۹۲۳ ۲۶۳	۲/۶
بوهر	۲ ۶۸۷ ۸۰۰	۵۱۶ ۰۰۰	۳ ۲۰۳ ۸۰۰	۳/۳	۳۶۹ ۳۴۰	۲/۱	۳ ۵۷۳ ۱۴۰	۳/۱
جمع	۸۴ ۰۹۳ ۴۲۵	۱۲ ۰۰۰ ۰۰۰	۹۶ ۰۹۳ ۴۲۵	۱۰۰/۰	۱۷ ۵۰۹ ۶۹۸	۱۰۰/۰	۱۱۳ ۶۰۳ ۱۲۳	۱۰۰/۰

جدول شمار ۴ - مقایسه اعتبارات مصوب استانی و ملی در طی سالهای ۶۱ - ۵۷

(مبالغ به هزار ریال)

نوع اعتبارات		سال ۱۳۵۷		سال ۱۳۵۸		سال ۱۳۵۹		سال ۱۳۶۰		سال ۱۳۶۱		جمع سالهای ۶۱ - ۵۷	
		اعتبار مصوب	درصد	اعتبار مصوب	درصد	اعتبار مصوب	درصد	اعتبار مصوب	درصد	اعتبار مصوب	درصد	اعتبار مصوب	درصد
اعتبارات عمرانی استانی		۵۵ ۳۶۹ ۰۵۴	۴/۵	۸۵ ۰۷۲ ۵۰۰	۹/۷	۱۵۷ ۰۴۸ ۱۹۱	۱۴/۷	۲۴۵ ۰۵۵ ۳۳۲	۲۵/۶	۲۵۷ ۳۲۶ ۷۱۰	۳۰/۷	۷۹۹ ۸۹۱ ۷۸۷	۱۶/۱
اعتبارات عمرانی ملی		۱۱۷۸۷۱۰۹۴۶	۹۵/۵	۷۹۴ ۹۲۷ ۵۰۰	۹۰/۳	۹۱۷ ۹۵۱ ۸۰۹	۸۵/۳	۷۱۰ ۲۴۴ ۶۶۸	۷۴/۴	۵۸۰ ۰۷۳ ۲۹۰	۶۹/۳	۴۱۸۱ ۹۰۸ ۲۱۳	۸۳/۹
جمع		۲۳۴۰۸۰۰۰۰	۱۰۰/۰	۸۸۰ ۰۰۰ ۰۰۰	۱۰۰/۰	۱۰۷۲ ۰۰۰ ۰۰۰	۱۰۰/۰	۹۵۵ ۳۰۰ ۰۰۰	۱۰۰/۰	۸۳۷ ۴۰۰ ۰۰۰	۱۰۰/۰	۴۹۸۱ ۸۰۰ ۰۰۰	۱۰۰/۰

بدون اعتبارات بازسازی مناطق جنگزده

جدول شماره ۵ - اعتبارات عمرانی مصوب استانی برحسب فصول طی سالهای ۶۱ - ۵۷

(مبالغ به هزار ریال)

ردیف	عنوان فصل	۱۳۵۷	۱۳۵۸	۱۳۵۹	۱۳۶۰	۱۳۶۱	جمع	نسبت درصد به کل
۱	ساختمانها وتاسیسات دولتی	۸۴۳ ۴۷۲	۶۴۸ ۰۴۷	۸۸۳ ۲۴۳	۱ ۸۶۷ ۹۸۳	۲ ۰۳۴ ۹۵۰	۶ ۲۷۷ ۶۹۵	۰/۸
۲	آموزش و پرورش عمومی	۱۱ ۷۴۰ ۱۱۰	۱۴ ۴۰۰ ۵۰۶	۱۶ ۱۴۲ ۰۶۰	۱۷ ۴۳۲ ۷۹۹	۲۷ ۰۵۵ ۱۶۰	۸۶ ۷۷۳ ۶۳۵	۱۰/۸
۳	فرهنگ و هنر	۱۳۲ ۰۰۰	۱۲۰ ۰۰۰	۱۹۸ ۰۳۰	۳۳۵ ۵۰۳	۱۷۳ ۶۵۰	۹۵۹ ۱۸۳	۰/۱
۴	بهداشت ، درمان و تغذیه	۷ ۰۷۲ ۵۰۰	۸ ۳۱۹ ۶۶۰	۲۱ ۷۲۹ ۹۷۷	۲۷ ۲۲۸ ۰۰۵	۱۶ ۲۸۰ ۰۷۴	۸۰ ۶۳۰ ۲۱۶	۱۰/۱
۵	تامین اجتماعی وبهریستی	۷۵۸ ۰۰۳	۶۰۴ ۷۵۴	۷۱۴ ۸۸۷	۹۴۷ ۳۵۰	۶۳۶ ۹۸۶	۳ ۶۶۱ ۹۸۰	۰/۵
۶	تربیت بدنی	۲ ۲۴۲ ۴۷۸	۳ ۳۳۷ ۹۶۴	۴ ۰۲۶ ۷۹۵	۴ ۵۳۵ ۲۴۰	۱ ۹۶۵ ۸۷۰	۱۶ ۱۰۸ ۳۳۷	۲/۰
۷	عمران شهرها	۱۲ ۷۰۷ ۷۷۷	۱۲ ۰۸۱ ۱۷۱	۱۰ ۶۳۳ ۵۰۹	۱۴ ۵۲۹ ۳۲۴	۱۰ ۵۹۸ ۲۷۶	۶۰ ۵۵۰ ۰۵۷	۷/۶
۸	عمران ونویازی روستاها	۱۰ ۸۷۴ ۸۴۹	۱۰ ۴۶۹ ۹۹۶	۲ ۷۴۱ ۸۷۲	۶ ۱۷۲ ۵۰۰	۵ ۴۵۳ ۸۳۰	۳۵ ۷۱۳ ۰۴۲	۴/۵
۹	تامین مسکن	۱ ۸۸۹ ۷۹۳	۲ ۰۸۷ ۴۷۲	۳ ۷۶۷ ۵۶۸	۷ ۳۹۵ ۳۸۰	۵ ۰۷۷ ۵۰۰	۲۰ ۲۱۷ ۶۱۳	۲/۵
۱۰	عملیات چندمنظوره	۸۰۴ ۹۶۹	۷۰۵ ۳۵۰	۷۶۶ ۴۸۵	۱ ۰۵۵ ۵۰۰	۴ ۴۸۵ ۷۵۰	۷ ۸۱۷ ۹۵۴	۱/۰
۱۱	آموزش فنی و حرفه‌ای	—	—	—	—	—	—	—
۱۲	کشاورزی و منابع طبیعی	۱ ۱۰۹ ۳۱۷	۷۷۹ ۵۴۹	۵ ۶۷۶ ۹۲۷	۱۸ ۸۷۰ ۹۴۵	۱۷ ۹۵۹ ۵۵۱	۴۴ ۳۹۶ ۳۸۹	۵/۶
۱۳	منابع آب	۶۰۰ ۰۰۰	۱۵۰ ۰۰۰	۷ ۴۳۲ ۰۳۸	۱۵ ۹۶۳ ۲۱۵	۱۳ ۶۱۷ ۰۸۳	۳۷ ۷۶۲ ۳۳۶	۴/۷
۱۴	برق	—	—	—	۱۶ ۴۵۰ ۰۰۰	۱۰ ۸۴۷ ۷۵۰	۲۷ ۲۹۷ ۷۵۰	۳/۴
۱۵	صنایع	۴۵۰ ۹۵۰	۴۶۸ ۰۱۴	۷۷۶ ۵۳۱	۲ ۰۵۶ ۳۰۰	۶ ۴۹۰ ۴۲۰	۱۰ ۲۴۲ ۲۱۵	۱/۳
۱۶	معادن	—	—	—	—	۳۰۹ ۴۰۰	۳۰۹ ۴۰۰	۰/۰۴
۱۷	بازرگانی	—	—	—	—	—	—	—
۱۸	راه و ترابری	۳ ۴۳۷ ۰۰۰	۲۰ ۲۱۷ ۰۰۰	۲۶ ۴۰۲ ۷۸۶	۲۶ ۳۱۴ ۹۵۶	۳۰ ۱۷۰ ۵۷۴	۱۱۶ ۵۴۲ ۳۱۶	۱۴/۶
۱۹	پست و مخابرات	۴۸۷ ۸۳۶	۵۴۵ ۱۱۷	۵۲۰ ۴۳۳	۹۵۷ ۲۹۲	۸۴۵ ۷۱۰	۳ ۳۵۶ ۳۸۸	۰/۴
۲۰	جهانگردی	۲۱۸ ۰۰۰	۱۳۶ ۰۰۰	۲۱۷ ۶۰۰	۲۱۶ ۳۶۰	۱۴۹ ۰۰۰	۹۳۶ ۹۶۰	۰/۱
۲۱	اعتبار ردیف ها و تبصره ها	—	۱۰ ۰۰۰ ۰۰۰	۵۴ ۴۱۷ ۴۵۰	۷۲ ۷۲۶ ۷۹۰	۱۰۳ ۱۷۵ ۱۷۶	۲۴۰ ۳۱۹ ۴۱۶	۳۰/۰
	جمع	۵۵ ۳۶۹ ۰۵۴	۸۵ ۰۷۲ ۵۰۰	۱۵۷ ۰۴۸ ۱۹۱	۲۴۵ ۰۵۵ ۳۳۲	۲۵۷ ۳۳۶ ۷۱۰	۷۹۹ ۸۷۱ ۷۸۷	۱۰۰

جدول شماره ۶ - توزیع اعتبارات مصوب عمرانی استانها طی سالهای ۶۱ - ۵۷

(مبالغ به هزار ریال)

نام استان	۱۳۵۷		۱۳۵۸		۱۳۵۹		۱۳۶۰		۱۳۶۱		جمع مصوب ۶۱ - ۵۷	
	مصوب	درصد نسبت به کل	مصوب	درصد نسبت به کل	مصوب	درصد نسبت به کل	مصوب	درصد نسبت به کل	مصوب	درصد نسبت به کل	مصوب	درصد نسبت به کل
مرکزی (اراک)	۳۶۶۹۳۱۵	۶/۶	۲۷۴۰۰۰۰	۳/۲	۶۱۲۲۷۲۱	۳/۹	۵۴۷۲۲۸۲	۲/۲	۵۴۵۸۵۵۶	۲/۱	۲۳۴۶۲۸۷۴	۲/۹
گیلان	۲۵۹۹۴۰۰	۴/۷	۳۳۷۱۰۰۰	۴/۰	۵۴۳۲۹۶۵	۳/۵	۷۶۰۳۳۲۲	۳/۱	۶۸۰۸۶۸۷	۲/۷	۲۵۸۱۵۲۸۴	۳/۲
مازندران	۲۶۶۹۲۰۰	۴/۸	۴۲۱۷۰۰۰	۵/۰	۷۶۸۹۱۲۰	۴/۹	۹۵۵۹۴۲۷	۴/۰	۷۵۷۶۰۸۲	۲/۹	۳۱۷۱۰۸۲۹	۴/۰
آذربایجان شرقی	۳۶۴۱۷۴۹	۶/۶	۵۷۰۱۰۰۰	۶/۱	۱۰۰۲۴۲۳۱	۶/۴	۱۲۶۹۶۲۹۰	۵/۱	۱۲۰۱۸۳۱۲	۴/۷	۴۴۰۸۱۵۸۲	۵/۵
آذربایجان غربی	۱۹۳۰۹۴۰	۳/۵	۳۲۶۲۰۰۰	۳/۸	۶۲۵۷۲۰۷	۴/۰	۸۵۳۳۶۲۴	۳/۴	۷۸۴۰۸۶۲	۳/۰	۲۷۸۲۴۶۳۳	۳/۵
باختران	۲۵۷۰۰۰۰	۴/۶	۳۳۹۰۰۰۰	۴/۰	۵۶۷۰۹۹۹	۳/۶	۶۳۶۹۰۰۰	۲/۶	۶۲۱۳۹۲۴	۲/۴	۲۴۲۱۳۹۲۳	۳/۰
خوزستان	۳۹۶۵۳۰۰	۷/۲	۵۷۴۷۰۰۰	۶/۸	۱۶۵۱۷۸۴۴	۱۰/۵	۱۶۹۰۲۶۱۸	۶/۹	۱۷۰۲۸۱۱۹	۷/۰	۶۰۱۶۰۸۸۱	۷/۵
فارس	۳۲۷۷۶۰۰	۵/۹	۴۳۴۳۰۰۰	۵/۱	۷۹۶۷۵۶۹	۵/۱	۱۱۱۵۲۷۳۴	۴/۶	۱۰۱۶۹۶۸۲	۴/۰	۳۶۹۱۰۵۸۵	۳/۶
کرمان	۲۵۶۳۵۵۰	۴/۶	۳۶۹۹۰۰۰	۴/۳	۶۸۶۷۲۰۸	۴/۴	۷۷۰۰۹۶۴	۳/۱	۱۰۳۶۶۸۵۵	۴/۰	۳۱۱۹۷۵۷۷	۳/۹
خراسان	۴۰۹۳۱۰۰	۷/۴	۶۷۲۹۲۰۰	۷/۹	۹۷۵۹۳۴۹	۶/۲	۱۱۳۰۹۲۰۲	۴/۶	۱۰۸۲۹۸۵۱	۴/۲	۴۲۷۲۰۷۰۲	۵/۳
اصفهان	۳۶۴۰۴۰۰	۶/۶	۴۶۴۹۰۰۰	۵/۵	۹۰۳۷۸۳۲	۵/۸	۱۰۶۹۰۲۶۵	۴/۴	۹۳۱۰۴۳۹	۳/۶	۳۷۳۳۷۹۳۶	۴/۷
هرمزگان	۳۱۷۹۰۰۰	۵/۷	۳۳۷۳۵۰۰	۴/۰	۵۱۴۰۹۵۵	۳/۳	۷۴۰۲۵۵۲	۳/۰	۷۱۱۹۱۸۰	۲/۸	۲۶۲۱۵۱۸۷	۳/۳
سیستان و بلوچستان	۲۳۷۲۰۰۰	۴/۳	۳۲۷۹۵۰۰	۳/۹	۵۸۶۴۶۷۱	۳/۷	۱۰۷۹۶۶۲۹	۳/۴	۹۳۹۸۸۶۰	۳/۷	۳۱۷۱۱۶۶۰	۴/۰
کردستان	۱۶۰۸۱۰۰	۲/۹	۲۹۰۴۰۰۰	۳/۴	۶۸۴۸۹۷۴	۴/۴	۱۰۷۹۶۶۲۹	۳/۵	۵۹۸۴۴۹۰	۲/۳	۲۳۵۸۷۱۱۱	۲/۹
همدان	۱۹۰۱۴۰۰	۳/۴	۲۹۷۱۰۰۰	۳/۵	۵۱۰۰۰۹۰	۳/۲	۵۵۹۸۴۰۰	۲/۳	۵۴۳۸۸۱۰	۲/۱	۲۱۰۰۹۷۰۰	۲/۶
لرستان	۱۷۷۰۶۰۰	۳/۲	۲۶۹۰۵۰۰	۳/۲	۵۳۶۸۴۱۴	۳/۴	۷۲۲۸۶۶۸	۲/۹	۵۷۴۵۰۴۴	۲/۲	۲۲۸۰۳۲۳۶	۲/۸
ایلام	۱۲۶۹۷۰۰	۲/۳	۱۸۵۱۰۰۰	۲/۲	۳۶۸۴۷۳۲	۲/۳	۵۶۰۸۹۷۴	۲/۳	۵۵۱۱۷۳۹	۲/۱	۱۷۹۲۶۱۴۵	۲/۲
زنجان	۱۵۱۱۱۰۰	۲/۷	۳۳۷۳۰۰۰	۲/۸	۳۹۰۰۹۵۲	۲/۴	۶۰۶۷۰۱۷	۲/۵	۵۶۶۱۶۳۲	۲/۲	۱۹۵۱۳۷۰۱	۲/۴
چهارمحال و بختیاری	۱۳۴۳۹۰۰	۲/۴	۱۷۷۷۰۰۰	۲/۱	۳۷۵۵۸۹۸	۲/۴	۵۷۰۹۶۱۰	۲/۳	۶۷۰۵۶۷۰	۲/۶	۱۹۲۹۲۰۷۸	۲/۴
کهگیلویه و بویر احمد	۱۷۳۹۰۰۰	۲/۵	۲۰۴۹۳۰۰	۲/۴	۳۹۱۵۲۲۸	۲/۵	۶۷۹۳۰۴۵	۲/۸	۷۱۵۸۰۰۸	۲/۸	۲۱۲۹۴۵۸۱	۲/۶
سمنان	۱۶۴۷۰۰۰	۳/۰	۱۸۷۰۰۰۰	۲/۲	۴۳۳۱۶۲۱	۲/۷	۴۵۱۰۵۶۳	۱/۸	۴۰۶۷۶۹۰	۱/۶	۱۶۴۲۶۸۷۴	۲/۱
بیزد	۱۳۲۸۰۰۰	۲/۴	۱۹۰۰۵۰۰	۲/۲	۳۴۴۳۶۰۰	۲/۲	۴۸۴۳۷۶۹	۲/۰	۴۹۴۲۴۴۰	۱/۹	۱۶۴۳۸۳۰۹	۲/۰
بوشهر	۱۴۵۸۷۰۰	۲/۶	۲۳۱۹۰۰۰	۲/۶	۴۰۸۸۱۸۶	۲/۶	۵۸۹۰۹۴۵	۲/۴	۶۹۷۴۴۰۶	۲/۷	۲۰۶۳۱۲۳۷	۲/۶
تهران	-	-	۲۹۶۶۰۰۰	۳/۵	۵۲۵۷۸۲۵	۳/۳	۵۳۲۳۹۷۵	۲/۲	۶۴۵۰۱۲۵	۲/۵	۲۰۰۶۷۹۲۵	۲/۵
اعتباراتی که توزیع استانی ندارد	-	-	۱۵۰۰۰۰۰	۵/۹	۵۰۰۰۰۰۰ (۲)	۳/۲	۳۵۵۰۰۰۰۰	۳/۵	۷۲۵۴۷۲۴۷ (۴)	۲۸/۰	۲۷۵۴۷۲۴۷	۱۷/۲
جمع	۵۵۳۶۹۰۵۴	۱۰۰	۸۵۰۷۲۵۰۰	۱۰۰	۱۵۷۰۴۸۱۹۱	۱۰۰	۲۴۵۰۵۵۳۳۲	۱۰۰	۵۷۳۲۶۷۱۰	۱۰۰	۷۹۹۰۹۱۷۸۷	۱۰۰

(۱) - جهاد سازندگی (۲) - جهاد سازندگی (۳) - جهاد سازندگی (۴) - مبلغ ۲۴۷ ۵۴۷ مربوط به مانده اعتبار تبصره ۲۵ و آقانون متمم قانون بودجه سال ۶۱ و ۷۲ ۰۰۰ ۰۰۰ مربوط به جهاد سازندگی



جدول شماره ۷ - اعتبارات عمرانی استانها بر حسب امور طی سالهای ۶۱ - ۵۷

( مبالغ به هزارریال )

عنوان	مصوب		هزینه شده	
	مبلغ اعتبار	درصد نسبت به کل	مبلغ اعتبار	درصد نسبت به مصوب
امور عمومی	۶ ۲۷۷ ۶۹۵	۰/۸	۵ ۹۵۵ ۸۷۶	۹۴/۹
امور اجتماعی	۳۱۲ ۴۳۱ ۰۲۲	۳۹/۱	۲۹۲ ۶۵۲ ۶۵۳	۹۲/۷
امور اقتصادی	۲۴۰ ۸۴۳ ۶۵۴	۳۰/۱	۲۱۱ ۲۹۹ ۹۶۱	۸۷/۷
ردیف و تبصره ها	۲۴۰ ۳۱۹ ۴۱۶	۳۰/۰	۲۱۲ ۱۷۸ ۶۰۲	۸۸/۲
جمع	۷۹۹ ۸۷۱ ۷۸۷	۱۰۰	۷۲۲ ۰۸۷ ۰۹۲	۹۰/۳

جدول شماره ۸ - وضعیت اعتبارات عمرانی استانی وردیفها و مقایسه آن با کل اعتبارات عمرانی کشور طی دوره ۱۳۶۶ تا ۱۳۶۲

( مبالغ به هزار ریال )

عنوان	مصوب	هزینه	درصد استانی به کل اعتبارات کشوری
کل اعتبارات عمرانی کشور	۵ ۵۸۹ ۲۶۲ ۷۲۳	۴ ۰۴۴ ۷۸۳ ۶۷۰ (۱)	
اعتبارات استانی	۸۵۰ ۰۶۷ ۴۵۶	۶۲۶ ۶۹۱ ۰۳۹ (۲)	۱۵/۵
اعتبارات ردیفها	۳۴۰ ۹۶۹ ۶۵۸	۲۵۳ ۶۷۲ ۵۱۴ (۳)	۶/۳
جمع اعتبارات استانی و ردیفها	۱ ۱۹۱ ۰۳۷ ۱۱۴	۸۸۰ ۳۶۳ ۵۵۳	۲۱/۷۶

(۱) - هزینه سال ۱۳۶۶ کل اعتبارات تخمینی است و حدود ۷۰ درصد پیش بینی گردید است .

(۲) - هزینه سال ۱۳۶۶ اعتبارات عمرانی استانی چون بیشتر بصورت تعهدات بوده و صد درصد تخصیص داده شد ۱۰۰ درصد تخمینی زده شد .

(۳) - هزینه سال ۱۳۶۶ ردیفها ۷۰ درصد تخمین داده شده است .

جدول شماره ۹ - توزیع اعتبارات عمرانی مصوب ( سرمایه گذاری ) استانی بر حسب فصل طی سالهای ۶۲ - ۱۳۶۶

(مبالغ به هزار ریال)

ردیف	عنوان فصل	۱۳۶۲	۱۳۶۲	۱۳۶۴	۱۳۶۵	۱۳۶۶	جمع	درصد به کل
۱.	ساختمانها و تاسیسات دولتی	۲ ۱۴۰ ۰۰۰	۲ ۰۰۰ ۰۰۰	۵ ۸۶۵ ۰۰۰	۲ ۷۷۹ ۸۴۳	۱ ۴۹۰ ۰۷۷	۱۵ ۲۷۴ ۹۲۰	۱/۸
۲	آموزش و پرورش عمومی	۲۴ ۱۲۵ ۰۰۰	۳۱ ۸۷۵ ۰۰۰	۱۹ ۷۵۰ ۰۰۰	۱۹ ۵۶۰ ۱۴۹	۱۳ ۷۹۹ ۱۲۲	۱۲۹ ۱۰۹ ۲۷۱	۱۵/۲
۳	فرهنگ و هنر	۳۰۰ ۰۰۰	۳۸۰ ۰۰۰	۲۷۶ ۰۰۰	۲۵۷ ۰۰۰	۱۴۰ ۲۹۰	۱ ۳۵۳ ۲۹۰	%۱۵
۴	بهداشت ، درمان و تغذیه	۱۷ ۸۷۸ ۰۰۰	۲۲ ۹۳۱ ۱۶۰	۱۵ ۲۷۲ ۰۰۰	۱۵ ۰۶۹ ۰۶۵	۷ ۱۰۶ ۴۱۱	۷۸ ۳۵۶ ۶۳۶	۹/۲
۵	تامین اجتماعی و بهزیستی	۱ ۱۳۷ ۱۰۵	۱ ۵۴۵ ۳۰۰	۹۲۷ ۷۵۰	۱ ۰۸۸ ۳۰۰	۵۰۰ ۸۳۰	۵ ۱۹۹ ۲۸۵	۰/۶
۶	تربیت بدنی، پیشاهنگی و امور جوانان	۳ ۲۲۰ ۰۰۰	۴ ۶۰۰ ۰۰۰	۲ ۶۸۰ ۰۰۰	۲ ۴۳۰ ۰۱۹	۱ ۲۷۷ ۴۴۱	۱۴ ۲۰۷ ۴۶۰	۱/۷
۷	عمران شهرها	۱۱ ۷۵۹ ۰۰۰	۷ ۷۱۰ ۰۰۰	۲۳ ۴۷۱ ۳۵۰	۲۰ ۸۰۴ ۵۰۵	۱۰ ۱۹۵ ۸۲۳	۷۳ ۹۴۰ ۶۷۸	۸/۷
۸	عمران و نوسازی روستاها	۷ ۸۴۰ ۰۰۰	۵ ۸۲۷ ۲۴۰	۵ ۰۰۰ ۰۰۰	۳ ۴۲۹ ۵۰۰	۱ ۵۸۱ ۸۹۷	۲۳ ۶۷۸ ۷۳۷	۲/۸
۹	تامین مسکن	۶ ۷۸۶ ۰۰۰	۵ ۸۴۷ ۰۰۰	۷ ۶۸۶ ۰۰۰	۲ ۵۳۸ ۲۱۰	۸۹۰ ۲۲۶	۲۳ ۷۴۷ ۴۳۶	۲/۸
۱۰	حفاظت محیط زیست	۳۵۸ ۴۸۹	۲۹۲ ۰۰۰	—	—	—	۶۵۰ ۴۸۹	%۰۷
۱۱	عملیات چندمنظوره توسعه نواحی	۴ ۲۲۰ ۰۰۰	۴ ۷۵۰ ۰۰۰	۶ ۶۰۰ ۰۰۰	۵ ۲۲۰ ۰۰۰	۵ ۳۱۰ ۲۵۳	۲۶ ۱۰۰ ۲۵۳	۳/۰۷
۱۲	آموزش فنی و حرفه‌ای	۹ ۸۹۵ ۰۰۰	۹ ۸۷۷ ۰۰۰	۷ ۲۰۰ ۰۰۰	۷ ۵۹۱ ۵۵۷	۳ ۹۳۹ ۵۳۱	۳۸ ۵۰۳ ۰۸۸	۴/۵
۱۳	کشاورزی و منابع طبیعی	۲۴ ۱۸۳ ۶۱۰	۲۸ ۱۳۲ ۸۷۵	۲۳ ۳۶۹ ۱۰۰	۲۹ ۷۷۵ ۷۵۷	۱۶ ۷۳۹ ۷۰۰	۱۳۲ ۲۰۱ ۰۴۲	۱۵/۵۶
۱۴	منابع آب	۲۲ ۳۳۰ ۰۰۰	۱۸ ۶۳۰ ۰۰۰	۱۴ ۱۳۵ ۲۰۰	۱۲ ۶۸۱ ۰۶۲	۴ ۶۹۵ ۸۱۵	۷۲ ۴۷۲ ۰۷۸	۸/۵
۱۵	سرق	۱۵ ۵۰۰ ۰۰۰	۹ ۲۵۰ ۰۰۰	۶ ۲۵۰ ۰۰۰	۵ ۰۰۰ ۰۰۰	۲ ۳۴۳ ۹۰۹	۳۸ ۳۴۳ ۹۰۹	۴/۵
۱۶	صنایع	۷ ۲۳۵ ۴۵۵	۳ ۸۵۰ ۰۰۰	۲ ۱۳۵ ۰۰۰	۱ ۷۶۲ ۰۸۰	۷۸۲ ۴۵۰	۱۵ ۷۶۴ ۹۸۵	۱/۸
۱۷	معادن	۱ ۲۵۴ ۰۲۸	۵۹۹ ۳۰۰	۶۳۳ ۵۰۰	۶۱۴ ۲۰۰	۲۷۲ ۰۸۴	۳ ۳۷۳ ۰۱۲	۰/۴
۱۸	بازرگانی	—	—	۱ ۷۰۰ ۰۰۰	۱ ۰۹۴ ۵۸۰	۵۴۷ ۳۴۰	۳ ۳۴۱ ۹۲۰	۰/۴
۱۹	راه و ترابری	۴۰ ۹۳۱ ۴۲۲	۳۳ ۶۲۵ ۵۰۰	۳۰ ۸۵۰ ۰۰۰	۲۷ ۵۴۱ ۱۲۱	۱۳ ۳۲۸ ۳۱۵	۱۴۶ ۲۷۶ ۳۵۸	۱۷/۳
۲۰	پست و مخابرات	۱ ۸۷۰ ۲۰۰	۲ ۴۴۶ ۰۰۰	۲ ۰۳۷ ۰۰۰	۱ ۰۳۰ ۲۷۲	۱۲۰ ۲۶۳	۷ ۵۰۳ ۷۳۵	۰/۸۸
۲۱	جهانگردی	۲۰۰ ۰۰۰	۱۴۰ ۰۰۰	۱۴۰ ۰۰۰	۱۳۸ ۳۷۴	۵۰ ۵۰۰	۶۶۸ ۸۷۴	%۰۷
جمع		۲۲۴ ۱۶۳ ۳۰۹	۱۹۴ ۳۰۸ ۳۷۵	۱۸۶ ۰۷۷ ۹۰۰	۱۶۰ ۴۰۵ ۵۹۵	۸۵ ۱۱۲ ۲۷۷	۸۵۰ ۰۶۷ ۴۵۶	۱۰۰
اعتبار ردیفها		۱۱۸ ۹۸۴ ۵۹۷	۹۰۰۹ ۹۸۸	۴۵ ۸۲۷ ۹۵۶	۶۶ ۳۵۶ ۸۱۳	۱۰۰ ۷۹۰ ۳۰۴	۳۴۰ ۹۶۹ ۶۵۸	
جمع کل		۳۴۳ ۱۴۷ ۹۰۶	۲۰۳ ۳۱۸ ۳۶۳	۲۳۱ ۹۰۵ ۸۵۶	۲۲۶ ۷۶۲ ۴۰۸	۱۸۵ ۹۰۲ ۵۸۱	۱ ۱۹۱ ۰۲۷ ۱۱۴	

جدول شماره ۱۰ - اعتبارات عمرانی استانی مصوب سال ۱۳۶۶ - ۱۳۶۲

(مبالغ به هزار ریال)

نام استان	۱۳۶۲	۱۳۶۳	۱۳۶۴	۱۳۶۵	۱۳۶۶	جمع
مرکزی (اراک)	۷ ۴۴۲ ۵۰۹	۶ ۲۶۲ ۷۵۳	۶ ۰۲۶ ۶۰۰	۴ ۸۲۱ ۹۶۶	۳ ۵۷۵ ۸۳۶	۲۸ ۱۴۱ ۶۶۴
گیلان	۹ ۶۲۶ ۶۷۵	۸ ۴۶۹ ۹۸۸	۸ ۳۶۴ ۴۶۸	۶ ۵۵۰ ۵۴۰	۳ ۷۲۳ ۶۷۹	۳۶ ۷۳۵ ۳۵۰
مازندران	۱۲ ۱۳۹ ۷۹۶	۸ ۸۰۷ ۶۱۲	۱۰ ۷۲۸ ۵۷۷	۱۰ ۳۹۳ ۷۵۳	۶ ۷۴۵ ۰۱۰	۴۸ ۸۱۴ ۷۴۸
آذربایجان شرقی	۱۵ ۶۰۶ ۳۹۳	۱۴ ۴۹۸ ۰۰۵	۱۵ ۹۳۶ ۹۷۱	۱۴ ۲۵۹ ۱۷۶	۹ ۷۷۴ ۵۲۹	۷۰ ۰۷۵ ۰۷۴
آذربایجان غربی	۱۱ ۶۰۹ ۱۷۰	۹ ۶۶۳ ۵۸۲	۱۲ ۰۶۴ ۹۹۰	۸ ۸۴۸ ۴۵۴	۵ ۰۳۱ ۶۰۶	۴۷ ۲۱۷ ۸۰۲
باختران	۹ ۳۴۹ ۹۳۹	۸ ۱۸۱ ۳۲۰	۱۲ ۵۳۳ ۶۸۰	۷ ۱۷۰ ۷۲۹	۴ ۵۸۲ ۰۲۲	۴۱ ۸۱۷ ۷۰۰
خوزستان	۱۵ ۶۳۹ ۵۶۴	۱۳ ۱۱۶ ۶۹۵	۲۲ ۹۷۹ ۰۷۰	۱۲ ۳۲۳ ۶۶۲	۷ ۵۳۸ ۹۱۰	۷۱ ۵۹۷ ۹۰۱
فارس	۱۳ ۴۵۸ ۴۲۳	۱۱ ۷۴۸ ۱۳۰	۱۱ ۱۶۱ ۹۴۱	۱۰ ۸۶۶ ۳۷۱	۶ ۴۱۹ ۸۴۷	۵۳ ۶۵۴ ۷۱۲
کرمان	۱۲ ۴۶۷ ۷۸۹	۱۰ ۱۱۹ ۰۰۰	۹ ۵۳۸ ۰۴۰	۸ ۸۹۸ ۶۷۷	۵ ۴۱۸ ۶۷۳	۴۶ ۴۴۲ ۱۷۹
خراسان	۱۷ ۳۵۵ ۰۳۲	۱۴ ۷۴۶ ۷۷۰	۱۶ ۲۷۷ ۷۵۳	۱۴ ۳۴۱ ۶۱۶	۸ ۹۴۱ ۰۴۸	۷۱ ۶۶۲ ۲۱۹
اصفهان	۱۲ ۵۰۷ ۸۶۲	۱۰ ۸۰۳ ۳۸۰	۹ ۱۸۸ ۹۱۵	۸ ۷۲۷ ۲۹۳	۴ ۹۶۴ ۱۷۳	۴۶ ۲۰۱ ۶۲۳
هرمزگان	۸ ۵۴۱ ۹۶۷	۷ ۵۳۲ ۲۶۰	۸ ۸۱۷ ۶۰۰	۶ ۱۵۹ ۱۰۱	۳ ۴۹۶ ۷۷۴	۳۴ ۵۴۷ ۷۰۲
سیستان و بلوچستان	۱۰ ۸۷۲ ۸۱۹	۸ ۹۵۹ ۶۷۰	۹ ۴۱۱ ۷۰۷	۶ ۹۰۴ ۸۸۱	۴ ۱۷۸ ۱۲۷	۴۰ ۳۲۷ ۳۰۴
کردستان	۹ ۵۱۱ ۷۸۶	۷ ۶۶۴ ۸۰۰	۹ ۰۷۵ ۴۲۶	۶ ۵۸۷ ۰۳۴	۴ ۲۲۱ ۷۸۲	۳۷ ۰۶۰ ۸۲۸
همدان	۷ ۳۹۵ ۳۴۶	۶ ۷۵۰ ۸۵۰	۵ ۶۴۸ ۷۳۳	۵ ۳۸۱ ۱۱۶	۳ ۴۱۸ ۵۱۷	۲۸ ۵۹۴ ۵۵۲
لرستان	۸ ۹۶۹ ۷۲۷	۷ ۳۸۶ ۳۵۴	۶ ۷۲۰ ۶۵۸	۷ ۰۰۲ ۲۱۰	۴ ۳۴۳ ۱۸۸	۳۴ ۴۲۲ ۱۲۷
ایلام	۷ ۰۴۶ ۸۳۰	۶ ۰۱۱ ۰۰۰	۹ ۸۴۵ ۷۳۹	۴ ۸۴۸ ۵۴۲	۲ ۹۰۴ ۲۸۸	۳۰ ۶۵۶ ۳۹۹
زنجان	۸ ۱۶۸ ۲۲۷	۷ ۱۲۸ ۱۷۴	۶ ۲۹۱ ۳۱۵	۵ ۵۲۹ ۰۳۰	۳ ۶۰۲ ۳۸۴	۳۰ ۷۱۹ ۱۳۰
چهارمحال و بختیاری	۸ ۱۱۳ ۰۶۸	۶ ۲۱۰ ۰۰۰	۵ ۸۱۸ ۶۶۰	۵ ۱۵۹ ۶۰۲	۳ ۰۸۰ ۸۸۴	۲۸ ۳۸۲ ۲۱۴
کهگیلویه و بویراحمد	۷ ۴۴۳ ۸۳۵	۶ ۳۵۵ ۸۴۴	۵ ۸۷۰ ۸۷۰	۵ ۱۷۶ ۰۸۳	۲ ۹۰۳ ۹۶۵	۲۷ ۷۶۰ ۵۹۷
سمنان	۶ ۲۹۸ ۵۰۳	۴ ۷۷۸ ۲۷۶	۴ ۶۵۰ ۷۶۱	۴ ۴۱۱ ۹۶۷	۲ ۵۳۸ ۸۲۰	۲۲ ۶۷۸ ۴۲۷
یزد	۶ ۰۸۴ ۲۰۳	۴ ۶۹۸ ۹۵۰	۴ ۱۱۲ ۹۸۰	۲ ۰۱۸ ۴۱۵	۲ ۳۱ ۴۲۷۱	۲۱ ۲۲۸ ۸۱۹
بوشهر	۷ ۴۹۲ ۲۸۹	۶ ۵۲۷ ۸۵۰	۶ ۶۳۹ ۳۸۰	۵ ۸۲۸ ۱۹۹	۳ ۳۶۹ ۱۷۱	۲۹ ۸۵۶ ۷۸۹
تهران	۸ ۷۷۱ ۱۵۴	۶ ۸۸۶ ۱۰۰	۷ ۰۷۱ ۲۲۲	۸ ۴۹۲ ۰۵۰	۵ ۲۵۷ ۹۹۳	۳۶ ۴۷۸ ۵۱۹
اعتبارات ردیفهای و تبصره های توزیع استانی ندارد	۱۰۱ ۲۳۴ ۰۰۰	-	(۱)	(۲)	(۳)	۱۰۱ ۲۳۴ ۰۰۰
جمع	۳۴۳ ۱۴۷ ۹۰۶	۲۰۳ ۳۱۸ ۳۶۳	۲۲۴ ۷۷۵ ۹۵۶	۱۸۲ ۷۲۰ ۴۶۷	۱۱۲ ۳۴۵ ۴۹۷	۱۰۶۶ ۳۰۸ ۱۸۹

(۱) - اعتبار بدهی تبصره ۱۶ (مالیات مشاغل) در این جمع نیامده است. (۲) - اعتبار بدهی تبصره ۱۶ (مالیات مشاغل) و اعتبار بازسازی مناطق جنگی در این جمع نیامده است. (۳) - اعتبارات سال ۶۶ تا تاریخ ۶۶/۸/۲۷ محاسبه شده و ضمناً اعتبار بازسازی مناطق جنگی در این جمع نیامده است.

جدول شماره ۱۱ - مقایسه اعتبارات مصوب و هزینه شده اعتبارات عمرانی استانی برحسب امور درسالهای ۱۳۶۶ - ۱۳۶۲

(مبالغ به هزار ریال)

هزینه			مصوب		عنوان امور
درصد هزینه به مصوب	درصد به کل	مبلغ اعتبار	درصد به کل	مبلغ اعتبار	
۷۹/۶	۱/۹	۱۲ ۱۶۶ ۲۵۹	۱/۸	۱۵۰ ۲۷۴ ۹۲۰	عمومی
۷۴/۸	۴۹/۵	۳۱۰ ۲۸۷ ۹۲۶	۴۸/۸	۴۱۴ ۸۴۶ ۶۲۳	اجتماعی
۷۲/۴	$\frac{۴۸/۶}{۱۰۰}$	۳۰۴ ۲۳۶ ۸۵۴	$\frac{۴۹/۴}{۱۰۰}$	۴۱۹ ۹۴۵ ۹۱۳	اقتصادی
۷۳/۷	۷۱/۲	۶۲۶ ۶۹۱ ۰۳۹	۷۱/۴	۸۵۰ ۰۶۷ ۴۵۶	جمع
۷۴/۴	۲۸/۸	۲۵۳ ۶۷۲ ۵۱۴	۲۸/۶	۳۴۰ ۹۶۹ ۶۵۸	جمع ردیفها
۷۳/۹	۱۰۰	۸۸۰ ۳۶۳ ۵۵۳	۱۰۰	۱ ۱۹۱ ۰۳۷ ۱۱۴	جمع کل

در تهیه بخش اول، دوم و سوم منابع ذیل مورد استفاده قرار گرفته اند.

۱ - قاسم زاده، حقوق اساسی، تهران ۱۳۲۷.

۲ - نبوی مصطفی، تمرکز وعدم تمرکز سیاسی اداری در ایران، تهران ۱۳۵۴.

۳ - تصدیقی، بهروز، بودجه بندی غیر متمرکز، تهران، وزارت برنامه و بودجه -

۱۳۶۵.

۴ - عالیمراد، امین، حکومت‌های محلی در فرانسه، مجله علوم اداری و فنون مدیریت  
تهران ۱۳۴۷.

- 1 - Finer Herton; "English Local Government", Colombia University  
New York, 1934 PP42-66
- 2 - Anderson Wiliam and Gooch, R.K "Local Government in Europe"  
Appleton Century Crofts N.Y. 1939 PP.76-69 .
- 3 - Borders, Karl, "Local Autonomy in Russian Villagelife Under the  
Soviet" 1929.
- 4 - "Continuity and Change In Soviet Local Government". 1958.  
PP.250-290 .
- 5 - Tucker C. Robert, " Field Observations on Soviet Local  
Government" 1939.
- 6 - Churchward, L.G. "Soviet Local Goverment"
- 7 - Gonme G.L. the Village Community, Charles Sovibne, s Sons, N.y.
- 8 - Alderfer, F. Harold, "Local Government in Developing Countries"  
Magraw- Hill 1964 .
- 9 - Hicks Kursola " Development From Bellow " Oxford University  
Preaa 1961 .
- 10 - Humes, Samuel "Structure of Local Government " Throughout  
World" The Hague; M. Nighoff 1961 .
- 11 - Maddack, Henry, "Democracy, Decentralization and Development,  
London Asia Publishing House 1963 .
- 12 - Poster E.D. Jackman R. And Derlman M. Local Government  
Finance in a Unitary State, London, George Allen Unwin, Ltd. 1980.
- 13 - Alderfer, Harald F., "Local Governments in Developing  
Countries". Mcgraw-Hill, inc. London, New York, Toronto, 1964.

- 14 - Foster, C.D., Jackman, R.A., Perlman M. "Local Government Finance in a Unitary State" George Allen & Unwin . Boston, Sydney, 1980.
- 15 - Hirsch , W. Economics of State and Local Government , McGraw-Hill, New York , 1970 .
- 16 - Hepworth, N.P. "The Finance of Local Government" Allen & Unwin, London, 1976 .
- 17 - Hyman. David N., " The Economics of Governmental Activity" Holt, Rinehart and Winston, inc . New York, Chicago, San Francisco, 1973 .
- 18 - Wildavsky Aaron and Caiden Naomi, "Planning and Budgeting in Poor Countries ". John Wiley & Sons, New York, London 1974.

## فصل چهارم

### بررسی تطبیقی عدم تمرکز ایران با شیوه های معمول در جهان

همانگونه که پیش از این گفته شد ، نخستین اقدامی که در جهت برقراری عدم تمرکز بودجه ای در ایران انجام پذیرفت ، همانا تبیین قانونی تمرکز زدائی در پاره ای از امور ساده داری و اجرائی بود که در متمم قانون اساسی مشروطه با عنوان تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی ، در برخی از اصول این قانون آمده است .

از آنجا که در دوران هفتاد ساله نخست مشروطیت تا سال ۱۳۴۹ هیچگاه انجمنهای مزبور تشکیل نشده ، لذا زمینه ای برای ارزیابی آثار و نتایج و شکل و سازمان مدیریتی و اداری آنها و چگونگی ارتباط چنان مجامعی با مدیریت مرکزی دولت و نمایندگان آن در محل فراهم نگردید .

اما تجربه های عملی که در اشکال قانونی دیگر و تحت عنوان انجمنهای استان ، شهرستان ، شهر و ده در سالهای دهه ۴۰ و دهه ۵۰ وجود داشته نمایانگر آن است که تمرکز زدائی در ایران هیچگاه به معنای واگذاری گسترده اختیارات تصمیمگیری به مجامع محلی مطرح نبوده است . علاوه براین ،

مروری بر عملکرد شوراها و مجامع محلی که در سالهای قبل از انقلاب در ایران ایجاد شد نشان می دهد که این گونه مجامع و محافل محلی در برخی از زمینه های محدود اجرائی و اداری حق تصمیمگیری داشته اند و این تصمیمات نیز عمدتاً ناظر بر امور عمرانی و رفاهی ساده بوده است .

بنابر این نگرشی کلی بر چگونگی تشکیل و فعالیت شوراها و انجمنهای محلی در سالهای پیش از انقلاب اسلامی حاکی از اجرای گونه ای از عدم تمرکز اداری و اجرائی است که به صورت تفویض برخی اختیارات مقامات مافوق به مقامات زیر دست محلی که صرفاً در برابر مقام مافوق مسئولیت داشتند -



انجام پذیرفته است . چنین شیوه ای از واگذاری اختیارات به مقامات محلی برداشتی از شیوه فرانسوی عدم تمرکز است .

به عبارت دیگر ضرورت های اقتصادی - اجتماعی کشور که تصمیمگیری متمرکز عمرانی را با دشواریهایی مواجه ساخته بود ، محلی برای تجربه گونه ای از عدم تمرکز شد که ویژگیها و مشخصات آن بیشتر با شیوه روال عدم تمرکز فرانسوی مطابقت داشت . شیوه ی انجمنهای استان ، شهرستان شهر و بخش که در چارچوب قانون انجمنهای استانی تنظیم شده بود ، عملالمزم به رعایت سلسله مراتب اداری و اجزائی و وسیله ای برای اجرای اموری به شمار می رفت که تهیه و تنظیم برنامه اجرائی و تاءمین بودجه آنها برعهده مدیریت مرکزی بوده و نظر این شوراها صرفا درجهت جرح و تعدیل و جابجائی مکانی اجرای آن امور عنوان می شد و اعتبار داشت . به این ترتیب چه در زمینه نظری و چه در زمینه کاربردی ، انجمنهای استانی پیش از انقلاب در شمار آن گروه از مجامع محلی قرار داشتند که اختیارات گسترده ای در عرصه های اقتصادی - اجتماعی قلمرو خود دارا بودند و فقط در چارچوبی که قانون برنامه و بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱ تعیین کرده بود اختیار اظهار و اعمال نظر داشتند . این قلمرو که صرفا به امور عمرانی بودجه ای محدود می شد تمامی امور عمرانی و بودجه ای محلی در بر نمی گرفت و تنها طرحهای خاص ناحیه ای را شامل می شد که طرحهایی ساده و عمدتا رفاهی محسوب می شدند .

از آنجا که منابعی برای اجرای طرحهای خاص ناحیه ای در محل پیش بینی نشده بود و سهم مشارکت آزادانه مردم نیز در تاءمین هزینه برخی از طرحها آنقدر ناچیز بود که عملا در هیچ محاسبه ای وارد نمی گردید ، می توان عنوان کرد که عدم تمرکز از دیدگاه بودجه ای فقط به هزینه اعتبارات عمرانی محدود بوده است .

به این ترتیب، عرصه فعالیت و شکل سازمانی و قانونی عدم تمرکز در ایران در سالهای برنامه پنجم با وجود آنکه تجربه ای نوین در تمرکز زدائی از برخی از تصمیمات محسوب می شد ، ولی در یک نگرش تطبیقی به مقوله عدم تمرکز بدان گونه که در سایر کشورهای جهان رایج است ، برداشتی ناقص و ناهماهنگ از شیوه فرانسوی به نظر می آید که امکانات و الزامات چنان شیوه ای را نیز دارا نبود :

یکی از ویژگیهای بارز نظام عدم تمرکز در هر کشوری تشخیص و تعیین روابط و مناسبات حکومت مرکزی و واحدهای محلی است و این نیز بر دو معیار " تفکیک و واگذاری قدرت حکومتی به واحد مرکزی و واحدهای محلی " و " کنترل سازمان اداری مرکزی بر واحدهای تابع استوار است . معیار اول خصلتی حقوقی و معیار دوم ابعادی اداری دارد عدم تمرکز در ایران از ابتدا از ویژگی اداری برخوردار بوده و براین مبنا شکل گرفته است .

به دلیل قلمرو محدود عدم تمرکز در امور بودجه ای و عمرانی ساده ، شوراهای استانی که در سالهای نیمه اول دهه ۵۰ در استانها تشکیل شد ، نقش بالنده ای در امور اداری و اجرایی و حتی عمرانی استانها ایفا نکرد . طرز عمل این انجمنها عمدتاً در نقش مشورتی و آگاهی یافتن از مسائل و امور استان محدود می شد . اصولاً مبانئ قانونی عدم تمرکز در آن سالها لزوم دخالت و اختیار تصمیمگیری در امور کلی استان را برای مجامع محلی پیش بینی نکرده بود .

پس از انقلاب به دلیل دگرگونی که در شرایط اقتصادی - اجتماعی کشور به وجود آمد انجمنهای استانی منحل و کمیته های برنامه ریزی استان جایگزین آنها شد . وظیفه و نقش عدم تمرکز

به امور عمرانی و بودجه ای صرف محدود گردید و بقیه امور محلی از محدوده عمل موضوع کنار گذاشته شد. از آنجا که کمیته برنامه ریزی، شورائی فنی و کارشناسی، متشکل از مسئولین دستگاههای اجرائی محلی است. بنابر این صرفا به عنوان محلی برای اجرای تصمیمات متمرکز محسوب می شود که عمدتاً ناظر بر امر بودجه عمرانی استانی است. نظر به این که اعضاء این کمیته از نظر اداری و تشکیلاتی در برابر استاندار به عنوان نماینده ارشد دولت در استان از یکسو و مسئولین بالاتر از خود در مرکز مسئولیت دارند از سوی دیگر، کمیته از لحاظ ساختار قانونی و تشکیلاتی خود هیچ گونه مسئولیتی در برابر مقامات و مجامع محلی ندارد. بنابر این، مقولات مطرح شده در این کمیته ها با توجه به ترکیب اعضاء، عمدتاً از دید حرفه ای و کارشناسی دولتی مورد بحث و تبادل نظر قرار می گیرد، نه نیازهای واقعی و شرایط عینی محل.

همچنین کمیته برنامه ریزی استان به عنوان تنها مرجع تصویب کننده برنامه های عمرانی استان که بخشی از نیازهای عمرانی منطقه را زیر پوشش می گیرد فاقد حضور نماینده مردم محل به عنوان عضو است. بنابراین، این مجمع به عنوان یک ارگان تصمیم گیرنده و تصویب کننده با هیچ یک از اشکال شناخته شده عدم تمرکز کنونی در جهان قابل تطبیق نیست. امروزه، در هر یک از شیوه های چهار گانه عدم تمرکز رایج در جهان با آنکه مجامع محلی در طیف وسیعی از اقتدار و اختیار تصمیم گیری در امور محلی و اجرای صرف تصمیمات اتخاذ شده توسط مدیریت مرکزی دولت قرار می گیرند، همواره در ترکیب اعضاء آنها نمایندگان مردم محل نقش برجسته و تعیین کننده دارند. نتایج حاصل از گفتگوهای که در این مجامع صورت می گیرد، در یک فرایند رفت و برگشت از پایین به بالا به مقامات و مراجع مرکزی منعکس می شود و پیش بینیهای لازم برای ضمانت اجرائی نظرات مجامع محلی در مبنای قانونی شیوه های رایج عدم تمرکز معمول می شود. اما در حال حاضر کمیته

برنامه ریزی چنین نقشی ایفا نمی‌کند و گردش کار و سازماندهی اجرائی آن به گونه ای است که اجرای فرایند رفت و برگشت آن بیشتر معطوف به جریان از بالا به پایین است ، و دریافت دستورالعملها و خط مشها و اجرای نقطه نظرانی که از مرکز ابلاغ می‌شود سهم برجسته ای در این فرایند یک شویه دارد . با این همه شکل فعالیت کمیته برنامه ریزی بی شباهت به شویه فرانسوی عدم تمرکز نیست این مشابهت نیز بیشتر در وجود سلسله مراتب تشکیلاتی و لزوم رعایت آن به وسیله کمیته های برنامه ریزی و الزام این مجامع به اجراء برنامه هائی است که تاءمین بودجه و منابع مالی آنها به عهده دولت مرکزی می‌باشد . امید می‌رود که شوراهای اسلامی در شرف تشکیل نقش بالنده تری در اجرای امور محلی ایفا کنند و زمینه ی لازم برای ایجاد مجامع محلی را که ترکیب اعضای آنها با آرای مستقیم مردم تعیین می‌شود ، و در مقایسه با کمیته های برنامه ریزی اختیارتصمیمگیری بیشتری دارند فراهم آید . از دیدگاه نظری ، تشکیل شوراهای اسلامی و مقررات و ضوابطی را که قانون برای فعالیت و حیطه اقتدار آنها در امور محلی پیش بینی کرده است شباهت بیشتری به الگوی فرانسوی عدم تمرکز دارد ، زیرا در قالب این شوراها ، نه تنها امور عمرانی محلی و اظهار نظر و تصمیمگیری پیرامون آنها از وظایف قانونی محسوب می‌شود ، بلکه سایر امور محلی و حتی اختیار وضع برخی از عوارض و مالیاتهای محلی نیز در حیطه اختیار آنها قرار دارد .

به طور کلی ، نگرشی تطبیقی به مقوله عدم تمرکز و نظام تصمیمگیری غیر متمرکز در ایران نمایانگر تاثیر پذیری شویه عدم تمرکز ایران در سالهای برنامه پنجم عمرانی از الگوی فرانسوی و ادامه آن در شرایط فعلی است . اما اصولا تمرکز زدائی و اداره غیر متمرکز امور عمرانی و برنامه ای و بودجه ای در کشور فرایندی یک شویه و از بالا به پایین است که وجوه اشتراک چندانی

با شیوه های شناخته شده عدم تمرکز را نشان نمی دهد . از نظر اصولی ، نظام تصمیمگیری غیرمتمرکز در ایران از آغاز بر اصل " عدم تمرکز " استوار بوده ، و واگذاری پاره ای از اختیارات مقامات مافوق به مقامات زیر دست و توزیع مسئولیت صرفا در قالب سلسله مراتب اداری مورد عمل بوده است .

نتیجه:

رونق بحثهای مربوط به تمرکز و عدم تمرکز و انتخاب محدوده‌های متناسب در مدیریت دولت موضوع دهه‌های ششم و هفتم قرن حاضر و در پی بررسی راه‌حلهای ممکن در پیش روی کشورهای در حال توسعه است. طراحیهایی توسعه‌داران بین‌دوران با تکیه بر ضرورت انتخابهایی میان شقوق محتمل مسائلی مانند گشایش و رزی در برابر صنعت، تکنولوژی کا رطلب در مقابل تکنولوژی سرمایه‌طلب، توسعه شهری بجای توسعه روستایی و مانند آنها، تمرکز شدید مدیریت دولت را در برابر عدم تمرکز مدیریت مزبور قرار میدادند. طرفداران عدم تمرکز بر پایه این فرض که توسعه مستلزم مشارکت وسیع مردمی است، حکومتهای متمرکز موجود در پاره‌ای از جوامع در حال توسعه را در زمره موانع اصلی توسعه و پیشرفت به حساب می‌آوردند. در مقابل نیز گروههای تمرکز طلب و بوروکراتها بر ضرورت حداقلی آزادی فرهنگی و پذیرش مسئولیتهای اجتماعی در میان مردم تأکید می‌ورزیدند. طبیعی است که بحثهای مطروحه در این زمینه - بهمانند دیگر زمینه‌های یاد شده - به دو حد افراطی می‌رسید که در یک سوی آن، گروهی بر لزوم عدم تمرکز در هر امری اصرار ورزیده و دولتهای آرمانی را ساختاری متشکل از جمعتهای کوچک و فعال محلی و منطقه‌ای میدانستند. در سوی دیگر، تمرکز طلبان با طرح پاره‌ای از هدفهای کلی و الزامهای کنترلی و بالاخره اهمیت انتخابهای بهینه در برابر محدودیتهای موجود، در پی توجیه نظامهای مدیریت متمرکز می‌آمدند. این گونه بحثها گهگاه تحت عنوان شیوه‌های تحقق توسعه از بالا یا از پائین نیز صورت می‌گرفت. بدون تردید، حدود تمرکز و عدم تمرکز در مدیریت بخش عمومی با ذاتایی از یک مسئله ساختاری است که دارای ابعاد سیاسی، اداری، حقوقی و تشکیلاتی می‌باشد. ترکیب متناسب تمرکز و انتخاب حد میانی ضرورتی است که هر کشور در حال توسعه می‌باید با توجه به سوابق تاریخی و ترکیب اجتماعی خود را "بدان پرا داخته و عمل کند. از این رو، اصول کلی و مبانی و روشهای مورد پیشنهاد در این فصل

که به منظور چگونگی تدوین بودجه غیر متمرکز را شه می‌شود، با مطالعه و بررسی همه جا نبه سیاستهای عدم تمرکز و شکل استقرار آن در دیگر کشورها بطور اعم، و تجارب حاصل از عملکرد کنونی عدم تمرکز با وجود نقاط ضعف و قوت آن بطور اخص صورت گرفته و کوشش شده که این پیشنها دمقدماتی با گروههای ششگانه هزینه- درآمدها مدکه در طرح کلی نظام بودجه ریزی مورد توجه قرار گرفته است، همسوئی و همخوانی داشته و به بیان دیگر، در برگیرنده وجود غیر متمرکز بودجه در هر یک از گروههای ششگانه مذکور باشد.

در قالب شش گروه هزینه- درآمدها د شده، بودجه عمومی دولت، بودجه برنامه، بودجه تصدیهای دولت، بودجه توزیعی و تأمین اجتماعی، بودجه خدمات خاص، و بودجه نقل و انتقالات مالی و تأمین موازنه، و بودجه "تصدیهای دولت" و "نقل و انتقالات مالی و تأمین موازنه" نمیتوانند به صورت غیر متمرکز مورد نظر قرار گیرند. بنا بر این نهایتاً "بودجه غیر متمرکز در چهار گروه باقیمانده معنا و مفهوم خواهد داشت که در زیر به چگونگی وجوه غیر متمرکز هر یک از آنها به تفکیک خواهد رسید.

#### یکم: گروه هزینه- درآمدها عمومی دولت:

این بودجه که عملیات ناشی از حاکمیت دولت را در بر میگیرد، با استفاده از این طبقه بندی بودجه ای وظایف قانونی دولت به مرحله اجرا در می آید. در طرح کلی اصل تقدم درآمد بر هزینه برقرار است. به عبارت دیگر دولت با توجه به توان مالی در اختیار به ایفاء وظیفه و نقش قانونی خود در جامعه می پردازد، و جامعه نیز بهای خدماتی را که دولت به موجب قانون موظف به تأمین و ارائه آنها است می پردازد. بنا بر این بودجه عمومی دولت در دو بخش جداگانه قابل طبقه بندی است بخش امور عمومی و دفاعی، و بخش امور اجتماعی و زیربنائی. بدیهی است دولت موظف به ارائه خدمات در حد نگهداشت سطح است.

بنا بر این تفکیک و اجرای بخش مورد فاعی این گروه هزینه در آمد در قالب متمرکز و غیر متمرکز معنا و مفهوم ندارد. اما می توان آن بخش از بودجه عمومی را که به امور اجتماعی و آموزشی و تربیتی مربوط می شود بصورت متمرکز و غیر متمرکز طبقه بندی کرد.

از آنجا که رعایت اصل تقدم در آمد مدیر هزینه در این گروه بودجه ای الزامی است، و به عبارت دیگر بودجه در این گروه کسری ندارد، لذا بودجه غیر متمرکز نیز باید بر پایه اصل تقدم در آمد مدیر هزینه شکل داده شود. بنا بر این لازم است در امور اجتماعی و آموزشی و تربیتی، قالبهای وظیفه ای که هر یک از دستگاههای اجرایی در رابطه با بخش امور اجتماعی و آموزشی و تربیتی بودجه عمومی دولت ایفا می کنند احصاء شود و در این میان برای هر یک از دستگاهها وظایفی را که ویژگی ملی و متمرکز دارند، از وظایفی که میتواند در قالب استانی معنا و مفهوم داشته باشند تفکیک گردد. به عنوان مثال، قالبهای وظیفه ای وزارت راه و ترابری یا اداره کل راه و ترابری در سطح استانها پس از شناسائی میتواند در دسته طبقه بندی شوند.

۱- وظایفی که ایفا و اجرای آنها مستقیماً از سیاستها و خط مشیهای ملی و کلان تأثیر پذیراست. (وظایف ملی).

۲- وظایفی که مستقیماً "و بلاواسطه از خطوط کلی و کلان اثر نمی پذیرند (وظایف محلی) در مورد این دستگاهها می توان وظیفه برنامهریزی و سیاستگذاری در مورد توسعه و تقویت شبکه های ارتباطی بین منطقه ای، آزادراهها و بزرگراهها را به عنوان یک وظیفه کلان (وظیفه ملی)، حفظ و حراست از راههای بین شهرها، روستاها و یا منطقه ای را از مزمره وظایفی طبقه بندی کرد که از سیاستها و خط مشیهای ملی مستقیماً تأثیر پذیر نیستند (وظیفه محلی).

از لحاظ بودجه غیر متمرکز در گروه هزینه در آمد عمومی، پس از احصاء وظایف در طبقه بندیهای فوق بودجه آن دسته از وظایفی که به عنوان وظایف ملی



توسط دستگاه های محلی اجرا می شوند به شکل متمرکز و در قالب بودجه متمرکز - وزیرخانه مربوطه تأمین می شود و بودجه مربوط به اجرای وظایف محلی دستگاه، در قالب غیر متمرکز و با نظرو صلاح دید مجامع محلی تأمین می گردد.

منابع تأمین ایفای وظایف محلی دستگاه های اجرایی صرفاً " تابع استانی خواهد بود که می تواند عمدتاً " مالیات های دریا فنی، درآمدهای اختصاصی دستگاه و سایر درآمدها را به مصلحت و تصویب مجامع محلی دستگاه کسب نماید. اگر این مجموعه درآمدی در استانی نتواند کفاف انجام وظایف محلی دستگاه را بنماید باید کسری آن از مزایا و منابع درآمدی سایر استانها در قالب کمک به دستگاه استانی مربوطه تأمین شود.

#### دوم: گروه هزینه - درآمد برنامها:

در این گروه از هزینه - درآمد بودجه غیر متمرکز از رایج ترین انواع بودجه های غیر متمرکز است و عملاً " می توان با استفاده از تجربه گذشته در ایران نیز حدود و شغور غیر متمرکز این بودجه را به راحتی تعریف و تعیین کرد.

از آنجا که منبع اصلی تأمین درآمدهای این گروه از بودجه در طرح کلی از تبدیل داراییها و شروتهای ملی کسب می شود، لذا عملاً " اجرای غیر متمرکز آنها تنها در بعد هزینه معنا و مفهوم خواهد داشت و از بعد درآمد تنها مشارکتهای مردمی می تواند به عنوان منابع مورد نظر قرار گیرد.

براین اساس بودجه برنامه را در قالب غیر متمرکز آن می توان بیشتر از نقطه نظر تصمیم گیری مورد توجه قرار داد، زیرا تأمین منابع و درآمدهای آن در زمینه یا محدوده نا چیز محل امکان پذیر نیست. به عبارت دیگر عدم تمرکز در بودجه برنامه گذاری اختیاری تصمیم، تصویب و اجرای بخشی از بودجه برنامه به مجامع محلی است که مشارکتهای مردمی به عنوان یکی از منابع تأمین درآمد در این فرایند کلی مورد نظر است.

از این رود بوده برنامہ ، ابتدا باید حدود مرز بین تمرکز و عدم تمرکز را به دقت و روشنی تعریف کرد و به این ترتیب عملیاتی را که در قالب بودجه می‌تواند به صورت غیر متمرکز اجرا شود مشخص نمود . در قالب عملیات غیر متمرکز سه گروه از عملیات قابل تشخیص به نظر می‌رسند .

الف - عملیات منطقه‌ای - آن دسته از عملیات ( طرحها و پروژهها ) را شامل میشوند که تصمیم‌گیری و اجرای آنها و فرا ترا استان و فرو ترا از ملی است . به عبارت دیگر آن گونه از طرحها و پروژهها بی‌کاهش اجرا می‌شوند که تنها به یک استان محدود نشده و یک یا دو استان دیگر را نیز در بر می‌گیرند . در این گروه از طرحها و عملیات می‌توان به احداث سدهای کوچک و یا احداث شبکه‌های ارتباطی ، و یا شبکه‌های انرژی و ارتباطات اشاره کرد که آثار اجرایی آنها بیش از یک استان را شامل می‌شود . این گونه طرحها ، طرحهای منطقه‌ای نامیده میشوند که تصمیم‌گیری و تصویب و اجرای آنها باید به مجامع منطقه‌ای و گذار شده و مرکز آنها به تأیید سیاستها و خط مشی‌های کلی اجرایی و نظارت بستند کنند .

مجامع محلی که اینگونه طرحها را مورد بررسی و تصویب قرار می‌دهند شکلی از مجامع تصمیم‌گیری استانها تأثیر پذیرا از اجرای طرحها منطقه‌ای خواهند بود .

ب - عملیات استانی - آن دسته از طرحها بی‌کاهش اجرا می‌شوند که صرفاً به استان محدود می‌شود در این طبقه بندی قرار می‌گیرند و کلیه امور مربوط به تصمیم‌گیری ، تصویب و اجرای آنها توسط مجامع استانی صورت می‌پذیرد . این گونه طرحها که به سهولت قابل تعریف و تشخیص اند صرفاً " در محل مطرح شده و نقش مرکز در مورد آنها محدود به اطمینان از همسویی آنها با سیاستهای کلی و نظارت بر جریان مالی و اجرایی آنها در قالب گزارشگیری ادواری خواهد بود . کلیه

مسئولیتها در روند تصویب و اجرا به عهده مسئولین در مجامع استان است.

ج - عملیات محلی - آن دسته از طرحها و پروژه‌هایی را شامل می‌شوند که آثار آنها صرفاً "در قالب یک شهرستان و بخش محدود بوده و اجرای آنها در عین حالی که همسویی لازم با اهداف فنی و کلان را حفظ می‌کند، روند اجرایی و بهره‌برداری از آنها فقط در محدوده شهرستان یا بخش ویاستان خواهد بود و تأثیری بر سطوح فرا تر نخواهد داشت. بیشترین پروژه‌های خدمات روستایی و تأمین حداقل نیازهای اساسی مردم در این طبقه بندی قرار می‌گیرند که مراحل تصمیم‌گیری و تصویب و اجرای آنها در مجامع محلی (در سطح شهرستان، بخش استان) انجام شده و عمدتاً "بر خودیاری و مشارکتهای مردمی متکی است. نقش مرکز در این گروه از طرحها صرفاً "نظارتی و اطلاعاتی خواهد بود و از طریق ایجاد یک مکانیزم گزارش دهی به مجامع استانی و ملی تحقق پذیر خواهد شد.

#### سوم: بودجه خدمات خاص:

از آنجا که ماهیت این بودجه موضوع تنظیم روابط دولت و مؤسسات عام المنفعه مانند شهرداریها است که فارغ از هدفهای انتفاعی تأمین تنوع ویژه‌ای از خدمات مورد نیاز جامعه را معدها می‌شوند، لذا وجه غیر متمرکز آن می‌تواند به شکلی که هم‌کنون در قالب طرحهای محرومیت زدایی اجرا می‌شود متصور باشد.

به این ترتیب برای روشن شدن بیشتر جوایب غیر متمرکز این بودجه لازم است نوع خدمات خاص که دولت باید در برخی از مناطق محروم را شده مشخص شده و سپس مکانیزم تأمین این خدمات تعریف شود.

در قالب غیر متمرکز، بودجه شهرها و سایر ارگانهای مشابه قابل تعریف و تشریح است، اما به نظر می رسد که برخی دیگر از خدمات ویژه ای که دولت در مناطق محروم انجام می دهد، نظیر تغذیه رایگان دانش آموزان در استانهای محروم، که در اصل موضوع بودجه عمومی دولت است، میتواند در این گروه از بودجه قرار گیرد. علاوه بر این برخی از هزینه های خدماتی و معافیتها و تخفیفهایی که دولت در برخی از مناطق محروم در زمینه بهداشت، تغذیه و آموزش عمومی و فنی و حرفه ای ارائه می دهد در قالب غیر متمرکز این گروه بودجه ای جای دارد.

طبیعی است تصمیم گیری و تصویب و اجرای عملیاتی که در قالبهای فوق تعیین و تبیین میشوند از بعد عدم تمرکز در اختیار مجامع محلی خواهد بود و صرف رقم بودجه ای آنها به شکل یک کاسه در اختیار مناطق قرار نمی گیرد.

#### چهارم: بودجه توزیعی و تأمین اجتماعی:

البته تطبیق ضوابط مربوط به این بودجه با ضوابط معمول در عدم تمرکز بودجه ای دشوار می نماید، لیکن طرح مباحث مربوط به سیاستهای توزیعی دولت و انتخاب روشهای مناسب برای آن به احتمال زیاد منشاء حرکتی تا زه ای در بعد غیر متمرکز تنظیم و اجرای بودجه خواهد بود.

به این ترتیب در صورت تعریف و تشخیص گروههای چهارگانه فوق و تعیین مشخصات هر یک از آنها، مجموعه این عملیات بودجه برنامهای غیر متمرکز را تشکیل می دهد. از آنجا که بخش عمده منابع مالی لازم برای بودجه برنامهای غیر متمرکز از منابع ملی تأمین می گردد، میتوان کلیه عملیات مزبور را در قالب یک طرح کلی عملیات پنج ساله و یا میان مدت به تصویب مراجع قانونی رساند، و هر ساله در سند بودجه تنها اطلاع از چگونگی پیشرفت کار را به آگاهی مجامع قانونی رساند و دیگر نیازی نخواهد بود که هر ساله مراجع قانونی کار تکرار شود.