

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۲۵۶

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۸/۱

شماره ثبت: ۱۶۰

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح الزام دولت به تمرکززدایی»

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۶۹۵

آذرماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	مروری به مفهوم تمرکززدایی
۷	بررسی کلیات طرح
۹	بررسی مفاد طرح
۱۱	نتیجه‌گیری
۱۲	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح الزام دولت به تمرکززدایی»

چکیده

هرچند در عنوان طرح، الزام دولت به تمرکززدایی عنوان شده، اما مفاد طرح به واگذاری و تبدیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی به استانی تقلیل یافته است. واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به استان واجد زمینه‌ها و ابزار لازم از قبیل ایجاد نهادها، کاستن از اختیارات دستگاه‌های ملی و افزایش توان کارشناسی و فنی است. وضعیت فعلی نشان می‌دهد استان‌ها فاقد این زمینه‌ها و ابزار هستند و لذا واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به آنها نه تنها موجبات پیشرفت آنها را فراهم نخواهد کرد بلکه می‌تواند به کند شدن و یا تعطیلی پروژه‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بیانجامد.

مقدمه

اشکالات بودجه‌ریزی و عدم اجرای قوانین در خصوص بودجه‌ریزی عملیاتی، همچنین نامتناسب بودن سهم اعتبارات عمرانی استان‌ها، انگیزه اصلی طراحان برای ارائه طرح مزبور بوده است. اعتقاد طراحان این است که با ارائه و اجرای این طرح اصلاحی در بودجه کشور صورت گرفته و عدم تمرکز در امور اجرایی کشور ایجاد خواهد شد.

در این گزارش ابتدا مروری بر مفهوم تمرکززدایی و پیشینه آن در ایران شده است. سپس اشکالات طرح در دو بخش کلیات و مفاد طرح ارائه شده است.

مروری به مفهوم تمرکززدایی

به‌رغم توجه نسبی به موضوع عدم تمرکز به‌صورت مستمر، هرچند به‌طور نامنسجم (از سال ۱۳۵۹ که «لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور» به تصویب رسید تا سال ۱۳۷۵ که «قانون شوراها» مصوب شد و نیز در برنامه‌های توسعه اول تا چهارم) ادامه داشته است، اما هنوز دیدگاه روشن و مشخصی درخصوص نوع، ابعاد و ویژگی‌های عدم تمرکزی که کشور به دنبال آن است وجود ندارد. ابهام موجود در تعریف و ویژگی‌ها سبب کژفهمی‌ها و افتراق نظرها درخصوص عدم تمرکز، ضرورت و راهکارهای آن شده است.

بررسی اجمالی ادبیات موضوع نشان می‌دهد که در یک نگاه کلی انواع عدم تمرکز عبارت از عدم تمرکز اداری، سیاسی و مالی (UNDP, 1999, 8-9) است.

تمرکززدایی سیاسی

هدف تمرکززدایی سیاسی آن است که به شهروندان و نمایندگان منتخبشان قدرت بیشتری در زمینه تصمیم‌سازی عمومی بدهد. این موضوع اغلب با سیاست‌های کثرت‌گرا و «دولت نمایندگی»^۱ همراه است. تمرکززدایی با اعطای نفوذ بیشتر به شهروندان یا



نمایندگان آنها در تدوین و اجرای سیاست‌ها، به دموکراتیزه شدن کمک می‌کند. از منظر اصول مردم‌سالاری، تمرکززدایی به معنی توزیع قدرت بین مقامات منتخب است. بدین معنا که جزئیات تصمیمات توسط نمایندگان محلی و قدرت‌های قانونی محلی اتخاذ می‌شود. البته همیشه این تصمیم‌گیری‌ها در محدوده دستورالعمل‌های سیاستی و ترتیبات بودجه‌ای است که از مرکز صادر می‌شود (Robertson 1993, p.125).

تمرکززدایی اداری

تمرکززدایی اداری در جستجوی توزیع مجدد اختیار، مسئولیت و منابع مالی در بین سطوح مختلف حکومت به منظور ارائه خدمات بخش عمومی است. تمرکززدایی اداری عبارت از انتقال مسئولیت برنامه‌ریزی، اداره امور مالی و مدیریت وظایف عمومی از حکومت مرکزی و کارگزاران آن به واحدهای کارگزاری حکومتی در سطح پایین‌تر، واحدهای تابعه یا سطوح پایین‌تر حکومت، شرکت‌ها و مقامات دولتی نیمه‌مستقل، یا مقامات وظیفه‌ای یا مقامات سطح ناحیه‌ای یا منطقه‌ای است. تمرکززدایی اداری مبتنی بر اصل تابعیت است (Holtmann 2000, p.131). در این زمینه می‌توان توزیع اختیارات میان لایه‌های دولت را در قالب دو الگوی حدی تراکم‌زدایی و تمرکززدایی و الگوهای میانه هر دو، با عنوان کلی «نیمه متمرکز» تعریف کرد (صادقی و همکاران، ۱۳۸۸). سه شکل عمده تمرکززدایی اداری شامل تراکم‌زدایی، تفویض اختیار و تحویل اختیار می‌شود (صادقی و همکاران، ۱۳۸۸)^۱ که هر کدام از آنها ویژگی‌های متمایزی را دارا هستند.

تمرکززدایی مالی

مسئولیت مالی جزء اصلی تمرکززدایی محسوب می‌شود. اگر حکومت‌های محلی و سازمان‌های خصوصی بخواهند وظایف تمرکززدایی شده را به شکلی اثربخش انجام دهند باید سطحی مکفی از درآمدها را در کنار اختیار تصمیم‌گیری در خصوص هزینه کردن آنها داشته باشند - خواه این درآمدها از محل تأمین شود و خواه از سوی حکومت مرکزی به آنها داده شود. تمرکززدایی مالی می‌تواند شکل‌های مختلفی به خود بگیرد و شامل موارد زیر می‌شود^۱

الف) خودتأمینی^۲ یا بازیابی هزینه از طریق مطالبه هزینه از استفاده‌کنندگان خدمات،

ب) ترتیبات تأمین مالی جمعی^۳ یا تولید دسته‌جمعی^۴ که از این راه استفاده‌کنندگان خدمات در ارائه خدمات و زیرساخت‌ها از طریق مشارکت پولی یا مشارکت کاری همکاری می‌کنند،

ج) تولید درآمدهای محلی از طریق مالیات بر فروش یا مالیات بر دارایی،

د) انتقالات بین‌دولتی که درآمدهای عمومی از مالیات‌های وصول شده توسط

دولت مرکزی را به دولت‌های محلی برای مصارف خاص یا عمومی انتقال می‌دهد،

ه) مجوز استقراض مدنی و جمع‌آوری منابع ملی و محلی از طریق ضمانت

وام‌های گرفته شده توسط دولت مرکزی.

1. www.metla.fi, www1.worldbank.org, *ibid*

2. Self-financing

3. Co-financing

4. Co-production



تمرکززدایی و تمرکززدایی مالی در ایران

بحث تمرکززدایی در ایران با تصویب قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام در سال ۱۲۸۶ توسط مجلس شورای ملی شروع و در سال ۱۳۴۱ با تصویب برنامه سوم توسعه قبل از انقلاب تداوم یافت. این روند در برنامه‌های بعد از انقلاب نیز ادامه یافت.

تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی (عمرانی) هر استان به درآمد آن استان و همچنین اختیار تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف به نهادهای استانی، سه رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی کشور به‌شمار می‌رود که در قانون برنامه سوم در قالب مواد قانونی فصل هشتم تحت عنوان نظام درآمد - هزینه استان تجلی یافته است. براساس مواد قانونی ۷۰ الی ۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، نهادهای کلیدی و اساسی به‌منظور هدایت فرآیند توسعه و اصلاح ساختاری مدیریتی و اداری استان شکل گرفت. نهاد تصمیم‌گیری (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان)، نهاد تصمیم‌ساز (کمیته‌های تخصصی ذیل شورا)، ستاد درآمد و تجهیز منابع استان و خزانه معین استان از جمله از نهادهای کلیدی و اساسی محسوب می‌شود. بدین ترتیب برای اولین بار سطوح برنامه‌ریزی از پایین به بالا به‌طور کامل در کشور شکل گرفت و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت را برای توسعه استان‌ها شکل دادند و کل اعتبارات هر استان براساس ضرایب برداشت از درآمدهای استانی به‌صورت کلی در اختیار این شورا قرار گرفت تا بر مبنای اولویت‌های هر استان

سرمایه‌گذاری انجام گیرد. شکل‌گیری نظام درآمد-هزینه در استان‌ها با مشکلات متعددی همراه بود، اما گام مؤثری در راستای تمرکززدایی در کشور برداشته شد. پس از ایجاد نظام درآمد - هزینه استان، با آغاز برنامه چهارم فرصتی برای ایجاد اسناد توسعه استانی و نظام تنظیم بودجه استانی فراهم شد که علاوه بر مدیریت توسعه استانی و منابع مالی منطقه‌ای، زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تکیه بر قابلیت‌ها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد.

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

براساس مواد قانونی برنامه چهارم توسعه کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و کارگروه‌های تخصصی آن نقش اساسی را در هدایت فرآیند توسعه، اصلاح ساختار مدیریتی و اداری استان کماکان دارند و نهادهای تأمین منابع و تخصیص منابع در قالب ستاد درآمد و تجهیز منابع استانی که براساس میزان توسعه‌یافتگی و عدم توسعه‌یافتگی استان‌ها شکل گرفته است، میزان منابع مالی استانی استان‌ها را مشخص می‌کند. با ارزیابی فعالیت شوراهای برنامه‌ریزی و



توسعه استان در سال ۱۳۸۴ مشخص شد که با وجود وظایف متعددی که در زمینه‌های برنامه‌ریزی، بودجه و نظارت، گزارش‌دهی، هدایت و هماهنگی و تحول اداری برعهده شوراها گذاشته شده است فعالیت آنها در حوزه مباحث برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در راستای تهیه اسناد ملی توسعه استان و اسناد بودجه سالیانه استانی قابل ستایش است و در تهیه و تنظیم سند ملی توسعه استان که به‌عنوان سند راهنمای عملیات اجرایی استان در پنج سال برنامه قلمداد می‌شود، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان با همکاری و تعامل با دستگاه‌های استانی نقش اساسی و مهمی را ایفا کرده است.

بنابر بررسی‌های نظری و نیز تجربیات کشور در زمینه تمرکززدایی طرح پیشنهادی «الزام دولت به تمرکززدایی» تنها به‌صورت نسبی به بحثی می‌پردازد که شاید بتوان آن را «تراکم‌زدایی مالی» نامید که البته به نظر نیاز به اصلاح و جامع‌نگری بیشتر جهت حصول به نتیجه دارد. در تمرکززدایی مالی سعی بر آن است تا با توجه به اقتصاد بخش عمومی درخصوص تمرکز و عدم تمرکز مالی و نیز شرایط کشور، کسب درآمد از محل و یا هزینه کردن منابع در محل و تصمیم‌گیری‌های مرتبط با آن به مقامات محلی تفویض شود.

بررسی کلیات طرح

اختیاراتی که طراحان محترم به نوعی در مواد (۳)، (۴) و (۵) طرح خود به دنبال آن بوده‌اند، در قانون برنامه پنجم توسعه در فصلی تحت عنوان توسعه منطقه‌ای تنظیم

شده که در آن سازوکار مناسبی به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها پیشنهاد و مصوب شده است. احکام مندرج در این فصل چنانچه اجرا شوند، گام مؤثری در راه توسعه مناطق و توانمندی آنها برداشته خواهد شد که در این صورت نظر غایی طراحان طرح حاصل خواهد شد. در بند «ه» ماده (۱۷۹) این فصل علاوه بر واگذاری و اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی به استانی، پیش‌بینی شده است که فعالیت‌های جاری نیز از دستگاه‌های اجرایی ملی منتزع و به دستگاه‌های محلی واگذار شود. براساس احکام مواد این فصل اختیارات زیادی به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان داده شده است. برخی از این اختیارات به قرار زیر است:

- اعتبار پروژه‌هایی که ماهیت استانی داشته و یا در چند شهرستان قرار می‌گیرند به طور مستقیم و توسط شورا به صورت مجزا تعیین می‌گردد.
- سند بودجه سالیانه استان که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و معاونت را مشخص می‌نماید در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورا و معاونت مبادله می‌گردد. قالب قرارداد مذکور و دستورالعمل مربوط توسط معاونت تهیه و ابلاغ می‌شود.
- به تناسب واگذاری و اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی به استانی، معاونت علاوه بر اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای مذکور در طول سال بخش مربوط از اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی با تشخیص معاونت به استان‌ها منتقل می‌شود.



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

بررسی مفاد طرح

۱. با توجه به تکلیف مواد (۲۱۶) آیین‌نامه داخلی مجلس و (۲۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر ارائه لایحه بودجه تا پانزدهم آذرماه؛ طرح مزبور به لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نخواهد رسید. ضمن آنکه با گذشت ۲ سال از سال‌های برنامه به‌علاوه سال آینده، عملاً ۲ سال از سال‌های برنامه باقی خواهد ماند که بعید است بتوان ظرف این دو سال ۱۰۰ درصد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را استانی کرد.
۲. تعیین نصاب ۵۰ درصد در ماده (۱) مستلزم بررسی توان و ظرفیت فنی و اجرایی تمام پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در دو سطح ملی و استانی و سپس تعیین سهم هریک از سطوح ملی و استانی است. با توجه به اهمیت و گستردگی موضوع بعید است این بررسی انجام شده باشد. ضمن آنکه با توجه به توان فنی و اجرایی کشور، تکلیف دولت به اختصاص ۱۰۰ درصد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (به‌استثنای پروژه‌های ملی) به طرح‌های استانی غیرقابل اجرا به نظر می‌رسد.
۳. در تبصره ماده (۱) ملاک توزیع اعتبارات بین استان‌ها «عادلان» بودن آن است. مفهوم کلمه عادلانه بسیار سیال و تفسیرپذیر است و در هیچ جای قوانین نیز تعریفی

از آن ارائه نشده است و شاخص‌ها و ویژگی آن نیز مشخص نیست. آنچه تاکنون در قوانین آمده این است که طرح‌ها باید توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی داشته باشند. توزیع استانی اعتبارات نیز برپایه برخی شاخص‌های عینی از جمله جمعیت استان‌ها، درآمد سرانه آنها و... انجام می‌شود.

۴. در ماده (۳) طرح عنوان شده تعریف پروژه جدید در حوزه یک شهرستان توسط کمیته برنامه‌ریزی شهرستان انجام می‌شود. تصویب این حکم به معنای کنار گذاشتن تمام معیارها و ملاک‌های موجود از جمله معیارهای مورد اشاره در مواد (۲۱۴)، (۲۱۵) و (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه برای تعیین و پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌هاست.

۵. در ماده (۴) طرح پیشنهاد شده پروژه‌های واقع در محدوده یک شهرستان یا استان با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اجرا می‌شود. این ماده ابهام دارد. اگر منظور آن است که پس از ابلاغ بودجه مصوب سالیانه استان، پروژه‌ها با پیشنهاد دستگاه اجرایی و با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اجرا شوند، مفاد این حکم در ماده (۴۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت وجود دارد و نیازی به تکرار آن نیست، اما اگر منظور آن است که پروژه‌ها خارج از چارچوب مجلس شورای اسلامی پیشنهاد و تصویب شوند؛ تصویب و اجرای این ماده به معنای کنار گذاشتن مجلس شورای اسلامی در مرحله بررسی و تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. واضح است که بودجه کل کشور با توجه به محدودیت منابع تهیه و تصویب می‌شود و براین اساس طرح‌ها و برنامه‌های اولویت‌دار در قانون بودجه درج و بقیه پیشنهادها حذف می‌شود. در شرایطی که



بودجه‌ریزی در کشور متمرکز است و استان‌های کشور استقلال (سیاسی و) مالی ندارند، چگونه شورای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌تواند از محل منابع ملی، خود طرح‌هایی را تصویب و اجرا کند. این پیشنهاد به لحاظ قانونی با اصول قانون اساسی از جمله ۵۲ قانون اساسی مغایر است، با اصل جامعیت بودجه مغایرت دارد و به لحاظ اجرایی غیر قابل اجراست.

۶. در ماده (۵) مبادله موافقتنامه به عهده فرمانداری و دستگاه اجرایی شهرستان گذاشته شده است، طبق ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه، دستگاه اجرایی با سازمان موافقتنامه مبادله می‌کند. در حالی که به نظر نمی‌رسد فرمانداری و دستگاه اجرایی شهرستان دستگاه اجرایی منظور در این ماده باشند.

نتیجه‌گیری

۱. برخی از اختیارات و واگذاری مسئولیت‌ها که مدنظر طراحان بوده به شکل کامل‌تر در متن ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه کشور درج شده است. بنابراین ضرورتی به تکرار آن نیست.

۲. آنچه در مفاد طرح آمده با هیچ‌یک از ویژگی‌های تمرکززدایی تطابق ندارد. اصولاً با توجه به اصول متعدد قانون اساسی، ویژگی بارز حکومت جمهوری اسلامی تمرکز سیاسی و اداری است. تنها شاید بتوان نوعی تراکم‌زدایی اداری را در کشور تصور نمود.

۳. از ویژگی‌های یک قانون قابلیت اجرای آن است. ماده (۱) این طرح که جوهره و جانمایه اصلی آن است، غیرقابل اجراست. چراکه توان فنی و اجرایی کشور امکان

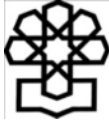
سوق دادن نزدیک به ۱۰۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به پروژه‌های استانی را نمی‌دهد.

۴. تصویب پروژه‌ها توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و اجرای آنها به معنای کنار گذاشتن مجلس شورای اسلامی در مرحله بررسی و تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که این با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر است.

با توجه به مراتب فوق و با توجه به مغایرت‌های قانونی و غیرقابل اجرا بودن طرح پیشنهاد می‌شود کلیات طرح تصویب نشود.

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۳. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۴. قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۶۹۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره طرح: «الزام دولت به تمرکززدایی»

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدتقی فیاضی

مدیر مطالعه: محسن فاتحی‌زاده

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقتضایی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

همکاران خارج از مرکز: مجید زارع، عباس محسنی، بیژن رحیمی‌دانش

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. تمرکززدایی

۲. بودجه استانی

۳. طرح‌های تملک دارایی‌های استانی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۸/۳

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۹/۱۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۹/۱۳