



## Research Paper

# The mechanisms of developing a new provincial income-expenditure system in the 7th national development plan



\***Mohammad Ghaffaryard** <sup>1</sup>

1. Associate Professor, Economic Sciences, ahlul bayt international university, Tehran, Iran.



**Citation:** Ghaffaryard.M.(2024). [The mechanisms of developing a new provincial income-expenditure system in the 7th national development plan (Persian)]. *Journal of Governance knowledge*, 02(04), 116-138.<https://doi.org/10.22034/jokog.2025.478763.1017>



<https://doi.org/10.22034/jokog.2025.478763.1017>



**Received:** 15 Sep 2024

**Revised:** 06 Nov 2024

**Accepted:** 10 Nov 2024

**Available Online:** 20 Dec 2024

### Keywords:

decentralization, income-cost system, province, seventh development plan

JEL: H71,H72,R50,R58

## ABSTRACT

Regional policymaking with the approach of creating regional structures and institutions in order to improve the efficiency and effectiveness of public institutions was considered in economic theories. With the beginning of the third program, with the formation of the provincial income-expenditure system, a new view of regional policy was created in the country. With the creation of administrative and financial institutions at the province and city level, determination of the collection rate from provincial revenues, determination of provincial duties and delegation of authority to provincial administrative and financial institutions, a new chapter of deconcentration began in the country and with changes in the fourth, fifth and Sixth, the development of the country continued and in the permanent decrees of the country's development programs, its institutions and tools were designed, and the financial and budgetary mechanism was established in the law on the regulation of the government's financial regulations. The most important requirements for developing a new model of the provincial income-expenditure system have been proposed in the form of two scenarios in the 7th Development Development Plan. Separation and delegation of regional construction tasks to the provinces, creating a decision-making level between the province and the department to carry out extra-regional activities, creating stability and sustainability in the tasks and operations of the provinces, matching the responsibilities assigned to the provincial institutions with the facilities and administrative capacity of the provinces, stabilizing the titles Provincial revenue in the annual budgets, designing an incentive system mechanism for provincial revenue collection, establishing an interactive policy system of the department-device-province in the country's planning system is one of the most important desirable requirements of the deconcentration process with an emphasis on the new provincial revenue-expenditure system in Iran.

### \* Corresponding Author:

**Mohammad Ghaffaryard**

**Address:** ahlul bayt international university, Tehran, Iran.

**E-mail:** mghaffaryard@abu.ac.ir



## مقاله پژوهشی

## سازوکارهای تدوین نظام نوین درآمد- هزینه استانی در برنامه هفتم پیشرفت کشور

\* محمد غفاری فرد<sup>1</sup>

۱. دانشیار، علوم اقتصادی، دانشگاه بین‌المللی اهل‌بیت، تهران، ایران.

## چکیده

سیاست‌گذاری منطقه‌ای با رویکرد ایجاد ساختار و نهادهای منطقه‌ای به منظور ارتقای کارآمدی و اثر بخشی نهادهای عمومی در نظریه‌های اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. با شروع برنامه سوم، با شکل‌گیری نظام درآمد- هزینه استانی نگاه جدیدی از سیاست‌گذاری منطقه‌ای در کشور ایجاد شد. با ایجاد نهادهای اداری و مالی در سطح استان و شهرستان، تعیین ضریب برداشت از درآمدهای استانی، تعیین وظایف استانی و واگذاری اختیارات به نهادهای اداری و مالی استانی، فصل نوینی از تراکم زدایی در کشور آغاز شد و با تغییراتی در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه کشور ادامه یافت و در احکام دایمی برنامه‌های توسعه کشور نهادها و ابزارهای آن طراحی شد و در قانون تنظیم مقررات مالی دولت ساز و کار مالی و بودجه‌ای آن تثبیت شد. در این مقاله ضمن آسیب‌شناسی نظام درآمد- هزینه استانی طی چهار برنامه مهم‌ترین الزامات لازم جهت تدوین مدل نوین نظام درآمد- هزینه استانی در قالب دو سناریو در برنامه هفتم توسعه پیشرفت مطرح شده است. تفکیک و واگذاری وظایف عمرانی منطقه‌ای به استان‌ها، ایجاد یک سطح تصمیم‌گیر بین استانی و بخش برای انجام فعالیت‌های فرا منطقه‌ای، ایجاد ثبات و پایداری در وظایف و عملیات استان‌ها، تطبیق مسئولیت‌های واگذار شده به نهادهای استانی با امکانات و ظرفیت اداری استان‌ها، تثبیت عناوین درآمدی استانی در بودجه‌های سالانه، طراحی مکانیسم نظام انگیزشی برای وصول درآمدهای استانی، برقراری نظام سیاست‌گذاری تعاملی بخش- دستگاه- استان در نظام برنامه‌ریزی کشور از مهم‌ترین الزامات مطلوب فرایند تراکم زدایی با تأکید بر نظام نوین درآمد- هزینه استانی در ایران می‌باشد.

تاریخ دریافت: ۲۵ شهریور ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۱۶ آبان ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۲۰ آبان ۱۴۰۳

تاریخ انتشار: ۳۰ آذر ۱۴۰۳

## کلیدواژه‌ها:

استان، برنامه هفتم پیشرفت، تمرکززدایی، نظام درآمد- هزینه

طبقه‌بندی: JEL: R58, R50, H72, H71

## \* نویسنده مسئول:

محمد غفاری فرد

نشانی: دانشگاه بین‌المللی اهل‌بیت، تهران، ایران.

رایانامه: mghaffaryfard@abu.ac.ir



## مقدمه

استانی و مقررات مرتبط با این نظام در طول دو برنامه شکل گرفتند. تهیه و تدوین اسناد ملی توسعه استان‌ها، ایجاد نظام تنظیم بودجه استانی، تمرکززدایی در وظایف عمرانی دولت، ارتباط اعتبار تملک‌داری‌های سرمایه‌های استان‌ها به درآمدهای داخلی آن‌ها (که فقط در برنامه سوم اجرا شد) و واگذاری اختیار تعیین اولویت‌های طرح‌های عمرانی به نهادهای استانی، پنج رویکرد کلیدی در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور به شمار می‌روند. این موارد در برنامه چهارم توسعه، در قالب برخی مواد فصل ششم قانون با عنوان «آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای» به روشنی تجلی یافتند و در قالب نظام درآمد-هزینه استانی در برنامه پنجم توسعه در ماده ۱۷۸ و ۱۷۹ ادامه پیدا کرد و با تغییرات اندکی در برنامه ششم توسعه در قالب بخش توازن منطقه‌ای ادامه پیدا کرد.

در برنامه پنجم و ششم توسعه در کنار نهادهای موجود، سیاست‌گذاری منطقه‌ای با رویکرد عدالت توزیعی شکل گرفت و ماده ۱۸۰ قانون برنامه توسعه جهت توسعه و توازن منطقه‌ای در ایران شکل گرفت و سپس در قالب قانون استفاده متوازن شکل منسجم و دقیق‌تری برای ارتقای شهرستان‌های پایین‌تر از میانگین کشور در شاخص‌های مشخص تعریف شد. با وجود تشکیل نظام درآمد-هزینه استانی و ایجاد نهادهای استانی، عدم ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای در طول اجرا کردن شش برنامه توسعه در کشور مشهود می‌باشد. با توجه به کارکرد این نظام طی شش برنامه توسعه در کشور در بند پ ماده ۱۷ برنامه هفتم پیشرفت قانون‌گذار دولت را مکلف کرد که نظام نوین درآمد-هزینه استانی را در این برنامه تهیه و در قالب یک دستورالعمل به تصویب هیئت‌وزیران برساند بنابراین بررسی ابعاد مختلف

در حوزه سیاست‌گذاری منطقه‌ای طی دهه‌های اخیر رویکردهای مختلفی در ادبیات توسعه تعریف شده است و در دوره‌های مختلف هر رویکرد مورد توجه سیاست‌گذاران منطقه‌ای بوده است. نظریه دوگانگی اقتصادی، نظریه قطبی شدن، نظریه همگرایی منطقه‌ای، توسعه منطقه‌ای همراه با عدالت توزیعی، توسعه منطقه‌ای با رویکرد نهادی و توسعه منطقه‌ای مبتنی بر آمایش سرزمین را می‌توان نام برد که در ایران نیز بعد از انقلاب رویکردهای مختلفی بکار گرفته شد. در برنامه‌های اول و دوم توسعه، تمرکززدایی اداری، مالی و فنی به‌عنوان یک سیاست کلیدی برای توسعه استان‌های کشور مطرح شد. (غفاری فرد و دیگران، ۱۴۰۲) با شروع برنامه سوم، به‌منظور تحقق ماده دوم قانون برنامه سوم و در جهت اصلاحات ساختاری و نهادی در دولت، شرایط لازم برای ایجاد نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای فراهم گردید. این اقدامات علاوه بر مدیریت منابع مالی منطقه‌ای، موجب تقویت حضور و مشارکت مناطق با تأکید بر قابلیت‌ها و پتانسیل‌های داخلی آن‌ها در فرآیند توسعه و برنامه‌ریزی شد. تلاش‌های بسیاری در راستای ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای در سطح کشور انجام گرفت. پس از شکل‌گیری نظام درآمد-هزینه استانی، برنامه چهارم توسعه زمینه‌ای را برای تدوین اسناد توسعه استانی و ایجاد نظام بودجه‌ریزی استانی فراهم کرد. این برنامه نه تنها مدیریت توسعه استانی و منابع مالی منطقه‌ای را تقویت کرد، بلکه مشارکت مناطق با تکیه بر ظرفیت‌های داخلی آن‌ها در برنامه‌ریزی توسعه‌ای را بیشتر مورد توجه قرار داد و سیاست‌گذاری منطقه‌ای با رویکرد نهادی در دستور کار قرار گرفت. در نتیجه، نهادهای



دارند. یکی از این نظریه‌ها، نظریه دوگانگی اقتصادی است که به تفکیک ساختارهای اقتصادی مناطق می‌پردازد. نظریه دیگر، نظریه قطبی شدن است که توسط پرو مطرح شده است. این نظریه بیان می‌کند که در فرآیند توسعه، برخی مناطق به مراکز جذب سرمایه و فعالیت‌های اقتصادی تبدیل می‌شوند و این امر باعث تمرکز منابع در این مناطق می‌گردد. این تمرکز فعالیت‌ها در نهایت به تسلط برخی مناطق بر دیگر مناطق منجر می‌شود. به‌عنوان مثال، برخی صنایع پیشرفته که در یک منطقه خاص مستقر شده‌اند، به تدریج فعالیت‌های اقتصادی دیگر مناطق را تحت تأثیر قرار می‌دهند و این امر باعث می‌شود که تفاوت‌های منطقه‌ای بیشتر شود.

همچنین، نظریه همگرایی منطقه‌ای بیان می‌کند که در بلندمدت، باید به سمت همگرایی و کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای حرکت کرد. در این مسیر، باید ساختارهای اجتماعی و نهادی مناطق نیز مورد توجه قرار گیرند تا توسعه‌ی هماهنگ و متوازن تحقق یابد. پژوهشگران بر این باورند که توسعه ناحیه‌ای نیازمند توجه به منابع نهادی در کنار منابع فیزیکی است. به عبارت دیگر، توسعه‌ی یک منطقه نه تنها از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های فیزیکی، بلکه از طریق ایجاد نهادهای مناسب و کارآمد نیز ممکن است.

در جوامع درحال توسعه، دسترسی نابرابر به امکانات، خدمات و رفاه اجتماعی از عوامل اصلی عدم تعادل منطقه‌ای به شمار می‌آید. بسیاری از مناطق از منابع کافی برخوردار نیستند و این امر به گسترش محرومیت و فقر در این مناطق منجر شده است. به همین دلیل، برنامه‌ریزی منطقه‌ای که به دنبال توزیع متوازن منابع و کاهش محرومیت باشد، از اهمیت زیادی برخوردار است. یکی از اهداف اصلی

نظام درآمد- هزینه استانی و ارائه سناریوهای مختلف برای اجرای آن از اهداف این مقاله می‌باشد پس از بیان مقدمه، ماهیت و فرایند طراحی و شکل‌گیری نظام درآمد- هزینه استانی بیان شده است، سپس مسائل و مشکلات مرتبط با آن مطرح و در قالب سناریوهای مختلف الزامات نظام نوین درآمد- هزینه ارائه شده است و در نهایت نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی مطرح شده است.

### مبانی نظری و پیشینه تحقیق

در اقتصاد منطقه‌ای، تفاوت‌ها و نابرابری‌های منطقه‌ای یکی از ارکان اصلی در تحلیل و برنامه‌ریزی توسعه محسوب می‌شود. اختلاف میان مناطق مختلف، از جمله استان‌ها و شهرستان‌ها، پدیده‌ای است که از گذشته تاکنون وجود داشته و منجر به مهاجرت افراد از مناطق کمتر توسعه‌یافته به مناطق دارای امکانات بیشتر شده است. این پدیده که تأثیرات اجتماعی و اقتصادی زیادی به همراه داشته، ناشی از تمرکز شدید منابع در برخی مناطق و عدم دسترسی کافی به خدمات و امکانات در دیگر نقاط کشور است. (کراتکه<sup>۱</sup>، ۱۹۹۹). چنین وضعیتی موجب شده است که توازن منطقه‌ای از میان برود و بسیاری از مناطق با مشکلات توسعه‌ای روبه‌رو شوند. به‌عنوان نمونه، پژوهش‌های انجام شده نشان می‌دهند که تمرکز منابع اقتصادی و صنعتی در برخی مناطق، باعث تسلط این مناطق بر دیگر نقاط کشور شده است و این نابرابری همچنان در دهه‌های اخیر ادامه داشته است. (اسکات و استروپر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳).

در میان نظریه‌های مختلفی که به بررسی و تحلیل این نابرابری‌ها پرداخته‌اند، چند نظریه برجسته وجود

1. Kratke
2. Scott & Stroper



همچنین، باید برنامه‌های توسعه به‌گونه‌ای طراحی شوند که همه‌ی عوامل مؤثر بر توسعه در نظر گرفته شوند. در این راستا، سیاست‌گذاری‌های عمومی باید با نیازهای مردم و شرایط منطقه‌ای هماهنگ باشند تا بتوانند نتایج مطلوبی را به دنبال داشته باشند.

تمرکززدایی مالی به معنای واگذاری اختیارات مالی و تصمیم‌گیری‌های مربوط به منابع مالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی است. این فرآیند می‌تواند به بهبود عملکرد اقتصادی مناطق منجر شود، زیرا دولت‌های محلی بهتر از دولت مرکزی می‌توانند نیازها و اولویت‌های منطقه‌ی خود را تشخیص دهند. در واقع، تمرکززدایی مالی به افزایش بهره‌وری و کارایی اقتصادی مناطق کمک می‌کند و همچنین باعث می‌شود که دولت‌های محلی در ارائه خدمات عمومی به مردم، عملکرد بهتری داشته باشند. (اوتس<sup>۳</sup>، ۱۹۹۳، خانه پرود<sup>۴</sup>، ۱۹۹۵)

از سوی دیگر، تمرکززدایی مالی به ایجاد رقابت بین دولت‌های محلی منجر می‌شود و این رقابت می‌تواند به نوآوری و بهبود خدمات منجر شود. در یک نظام غیرمتمرکز، انتظار می‌رود که دولت‌های محلی با توجه به نیازها و سلیقه‌های مردم منطقه‌ی خود، خدمات بهتری ارائه دهند. به همین دلیل، تمرکززدایی مالی به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی در توسعه منطقه‌ای شناخته می‌شود. تمرکززدایی مالی

برخی از نظریه‌ها به بررسی تأثیر تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی پرداخته‌اند. این نظریه‌ها بیان می‌کنند که تمرکززدایی مالی از طریق بهبود کارایی اقتصادی، توزیع عادلانه‌ی منابع و تقویت حکمرانی دموکراتیک، می‌تواند رشد اقتصادی مناطق را افزایش دهد. در واقع، این فرآیند به کاهش

توسعه در ایران، تخصیص عادلانه‌ی منابع و امکانات به مناطق مختلف است تا رفاه اجتماعی برای همه افراد جامعه فراهم شود؛ اما اختلافات اقتصادی و اجتماعی بین استان‌ها و شهرستان‌ها همچنان ادامه دارد و این امر تأثیرات منفی بر اقتصاد ملی دارد.

در سال‌های اخیر، توجه به ساختارهای اجتماعی، نهادی و اقتصادی مناطق بیشتر شده است. برخلاف گذشته که تمرکز بر منابع فیزیکی بود، اکنون توسعه پایدار نواحی نیازمند توجه به نهادهای منطقه‌ای و ایجاد زیرساخت‌های نهادی است. این نهادها، مجموعه‌ای از قوانین و مقرراتی هستند که باید با فرهنگ و سنت‌های منطقه‌ای همخوانی داشته باشند. به‌عبارت‌دیگر، هر منطقه برای توسعه خود به نهادهایی نیاز دارد که بتوانند زمینه‌های رشد اقتصادی و اجتماعی را فراهم کنند.

در کنار این، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای باید با فرآیندهای جهانی انطباق داشته باشند. این انطباق باعث می‌شود که مناطق بتوانند به بهترین نحو از منابع خود استفاده کنند و در رقابت با دیگر مناطق موفق شوند. از عوامل اصلی موفقیت سیاست‌های توسعه منطقه‌ای می‌توان به نهادها، منابع، فرآیندها، فرهنگ و پیوندهای خارجی اشاره کرد. این پنج عامل می‌توانند نقش بسزایی در توسعه و پیشرفت مناطق ایفا کنند.

یکی از مفاهیمی که در توسعه پایدار مناطق مورد توجه قرار دارد، حکمرانی خوب است. این مفهوم به معنای تعامل مؤثر بین دولت، بازار و نهادهای مدنی است. دولت باید به‌عنوان نهادی نهاد ساز عمل کند و زمینه‌های رشد و توسعه را فراهم آورد. برای دستیابی به توسعه پایدار، توجه به عواملی چون شفافیت، اعمال مقررات، ثبات سیاسی و اقتصادی و جلوگیری از فساد ضروری است.

3. oates

4. prude home



هزینه‌های اجتماعی و بهبود کیفیت خدمات عمومی کمک می‌کند.

علی‌رغم انتقادات مطرح‌شده نسبت به سیاست‌های تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه، بسیاری از متخصصان اقتصاد منطقه‌ای به‌طور ضمنی تأثیر بالقوه تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی را پذیرفته و نشان داده‌اند که این فرایند به شکل غیرمستقیم و از طریق ارتقای کارایی اقتصادی، افزایش برابری در توزیع منابع بین مناطق، تقویت ثبات اقتصادی کلان، و پشتیبانی از حکومت دموکراتیک، بر رشد اقتصادی اثر می‌گذارد. اوآتس (۱۹۹۳) با تحلیل خود نشان داد که ارائه کالاهای و خدمات عمومی به صورت غیرمتمرکز می‌تواند هزینه‌های اجتماعی را در مقایسه با ارائه متمرکز کاهش دهد. وی همچنین تأکید کرد که کالاهای عمومی دارای ویژگی‌های متفاوتی از نظر گستره جغرافیایی و قلمرو ارائه هستند؛ برخی کالاهای برای تمام مناطق به‌طور یکنواخت اهمیت دارند، درحالی‌که برخی دیگر فقط به مناطق خاص مرتبط هستند. به همین دلیل، عرضه کالاهای عمومی باید به صورت سفارشی و مطابق با نیازها و ترجیحات هر منطقه صورت گیرد تا حداکثر رفاه را فراهم کند. اگر دولت مرکزی نتواند به‌طور مؤثر این نیازها را تطبیق دهد، تأمین کالاهای عمومی ناکارآمد خواهد شد و تمرکززدایی مالی می‌تواند به بهبود کارایی تخصیصی منجر شود. این بهبود عمدتاً به توانایی دولت‌های محلی در شناسایی و واکنش به تغییرات در ترجیحات و نیازهای محلی مرتبط است. از طریق اجرای تمرکززدایی مالی، بهره‌وری و کارایی عوامل تولید افزایش یافته و در نتیجه سطح تولید نیز ارتقا می‌یابد. علاوه بر این، با توجه به توزیع نامتقارن شوک‌های پولی و مالی در اقتصاد، تمرکززدایی مالی می‌تواند در مدیریت مؤثر این شوک‌ها به‌ویژه

در سطح ملی، مفید باشد. اجرای اصول صحیح تمرکززدایی مالی همچنین امکان کنترل بهتر بر ثبات اقتصادی کلان را فراهم می‌کند. تفویض اختیارات از دولت مرکزی به مناطق منجر به افزایش مشارکت عمومی، تقویت نظارت، حسابرسی و کنترل مقامات محلی می‌شود که نهایتاً بر رشد اقتصادی تأثیرگذار خواهد بود (هونگ تانگ (۲۰۲۲)، ملت سیما، پنگ ژو کینگجی (۲۰۲۴)، مارجان (۲۰۲۴)، آری و پداگو (۲۰۲۴)، دنگ، تران و دین (۲۰۲۴)، سالزلانو (۲۰۲۴)، پوزنگ و زانگ (۲۰۲۴)، میرائو و مونلو (۲۰۲۴)، چن ولنگ (۲۰۲۴)، سیبارین (۲۰۲۴)، دین و هارت (۲۰۲۴))

علاوه بر این، تمرکززدایی مالی به دولت‌های محلی این امکان را می‌دهد که با تغییر سیاست‌های مالی و اقتصادی خود، به نیازهای منطقه‌ای بهتر پاسخ دهند. این امر باعث می‌شود که مناطق بتوانند به سرعت با تغییرات اقتصادی و اجتماعی سازگار شوند و از بحران‌ها و شوک‌های اقتصادی جلوگیری کنند (چن، سی، و مارتینز-وازکز، جی<sup>۵</sup> (۲۰۲۴)).

در نهایت، می‌توان گفت که توسعه متوازن منطقه‌ای نیازمند توجه به تمامی عوامل مؤثر بر رشد و پیشرفت مناطق است. از جمله این عوامل می‌توان به سیاست‌های تمرکززدایی مالی، حکمرانی خوب، ایجاد نهادهای منطقه‌ای و توزیع عادلانه‌ی منابع اشاره کرد. بدون شک، برای دستیابی به توسعه پایدار و کاهش نابرابری‌ها بین مناطق، باید برنامه‌ریزی‌های دقیق و هدفمندی انجام شود تا همه‌ی مناطق کشور بتوانند از فرصت‌های برابر برای توسعه با توجه به اختیارات و مسئولیت‌ها برخوردار شوند. تأثیر تمرکززدایی مالی بر توزیع درآمد از طریق سازوکارهایی مانند ترکیب هزینه‌ها در

5. Chen, C., & Martinez-Vazquez, J.



پردرآمد افزایش دهند. اما این رویکرد ممکن است مهاجرت این گروه‌ها به سایر مناطق را تسریع کند، که تأمین‌کننده اصلی درآمدهای محلی هستند. همچنین، حمایت‌های ارائه‌شده می‌تواند موجب مهاجرت فقرا از مناطق دیگر به این مناطق شود. این تحرکات جمعیتی ممکن است هزینه برنامه‌های حمایتی و توزیعی را افزایش دهد و در نهایت، اثربخشی این سیاست‌ها را کاهش دهد. با این حال، زمانی که جابه‌جایی جمعیتی هزینه‌بر و ناکارا باشد، دولت‌های محلی می‌توانند در اجرای سیاست‌های توزیعی به‌عنوان بازیگران مؤثر عمل کنند. این شرایط به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه مشاهده می‌شود که در آن‌ها دولت‌های محلی پتانسیل قابل توجهی برای مبارزه با فقر دارند. اهمیت جابه‌جایی عوامل تولید تنها به کارایی و اثربخشی سیاست‌های توزیعی محدود نمی‌شود، بلکه بر کاهش فقر و توزیع درآمد نیز تأثیرگذار است. افرادی که برای بهبود شرایط درآمدی خود بین مناطق جابه‌جایی شوند، خدمات و نرخ‌های مالیاتی مختلفی بهره‌مند می‌شوند که طبیعتاً بر توزیع درآمد و کاهش فقر تأثیر دارد. تمرکززدایی مالی از طریق تنظیم ترکیب مخارج عمومی و تخصیص منابع به برنامه‌های حمایتی و توزیعی برای اقشار کم‌درآمد، تأثیر مستقیمی بر افزایش درآمد قابل تصرف آن‌ها دارد. نمونه‌های بارز این رویکرد شامل برنامه‌های بهداشتی و آموزشی است که به‌طور ویژه بر مناطق کم‌درآمد تمرکز دارند. این برنامه‌ها در کوتاه‌مدت و بلندمدت به بهبود توزیع درآمد در این مناطق کمک می‌کنند. (پی.یو. ایکس، زنگ، ام، و ژانگ، دبلیو. ۲۰۲۴)

یکی از ویژگی‌های اصلی نظام غیرمتمرکز، ارائه کمک‌ها و انتقالات مالی از سوی دولت مرکزی به

مناطق مختلف، تعیین نرخ‌های مالیاتی، و جابه‌جایی عوامل تولید میان مناطق، به‌طور چشمگیری نمود پیدا می‌کند. واگذاری اختیار مصرف منابع مالی به دولت‌های محلی، رقابتی جدی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات، حفظ پایه‌های مالیاتی موجود، و جذب مالیات‌دهندگان جدید به وجود می‌آورد. تعیین نرخ‌های مالیاتی و سیاست‌های مرتبط با وصول مالیات نیازمند تصمیم‌گیری‌های متفاوتی است که توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود؛ این امر رقابت قابل‌توجهی در طراحی و اجرای سیاست‌های مالی میان این واحدها ایجاد می‌کند. بنابراین، حرکت به‌سوی یک نظام مالی غیرمتمرکز منجر به تحولات بنیادین در طراحی و اجرای سیاست‌های مالی عمومی می‌شود و بر نحوه توزیع درآمد در سطوح ملی و منطقه‌ای تأثیرگذار خواهد بود

مکانیزم تأثیر تمرکززدایی مالی بر توزیع درآمد، از طریق ترکیب مخارج منطقه‌ای، تعیین نرخ‌های مالیاتی، و جابه‌جایی عوامل تولید میان مناطق عمل می‌کند. تفویض اختیار به دولت‌های محلی در مورد نحوه خرج منابع مالی می‌تواند رقابت بین این دولت‌ها برای ارائه بهتر کالاها و خدمات، حفظ پایه‌های مالیاتی و جذب مالیات‌دهندگان جدید را تشدید کند. تعیین نرخ‌های مالیاتی و تلاش برای جمع‌آوری مالیات نیازمند تصمیم‌گیری‌های متفاوتی است که توسط دولت‌های محلی اتخاذ می‌شود. این رقابت منجر به تغییرات اساسی در طراحی و اجرای سیاست‌های مالی عمومی خواهد شد و به‌طور مستقیم بر نحوه توزیع درآمد میان افراد در سطح ملی و منطقه‌ای تأثیر می‌گذارد. برای دستیابی به زندگی استاندارد برای اقشار کم‌درآمد، دولت‌های محلی می‌توانند بار مالیاتی را بر گروه‌های

6. Pu, X., Zeng, M., & Zhang, W.



مسیر باشند. بر اساس نظریه‌های سنتی تمرکززدایی مالی، دولت‌های ملی مسئول ارائه خدمات عمومی در سطح ملی، از جمله تثبیت اقتصادی کلان، توزیع درآمد، و تأمین امنیت ملی هستند. در مقابل، تأمین کالاها و خدمات محلی که تهیه و مصرف آن‌ها محدود به یک منطقه خاص است، به نهادهای محلی واگذار می‌شود (شاه، الف<sup>۱۰</sup>، ۲۰۰۸). مرحله دوم، شامل واگذاری تصمیم‌گیری در زمینه تعیین منابع درآمدی و نحوه وصول آن‌ها به دولت‌های محلی می‌شود؛ تعیین پایه و نرخ مالیاتی یکی از ویژگی‌های مهم این مرحله است. برخی کشورها به دولت‌های محلی امکان تعیین هر دو مؤلفه پایه و نرخ مالیاتی را می‌دهند، در حالی که در برخی دیگر تنها اختیار تعیین پایه مالیاتی به مناطق واگذار می‌شود و تعیین نرخ‌های مالیاتی به عهده دولت مرکزی باقی می‌ماند.

سومین رکن فرآیند تمرکززدایی مالی، انتقالات مالی بین دولت‌ها است. با واگذاری مسئولیت‌های مالی به دولت‌های محلی، در برخی موارد، به‌ویژه به دلیل تفاوت‌های اقتصادی میان مناطق، ممکن است ناهماهنگی‌های مالی ایجاد شود و برخی دولت‌های محلی قادر به تأمین هزینه‌های خود نباشند. در این شرایط، مداخله دولت مرکزی ضروری است تا این عدم تعادل‌های مالی کاهش یافته و به تعادل نزدیک‌تر شود. میزان دامنه این واگذاری‌ها و مکانیسم انتقالات بین دولتی با توجه به ساختار اداری و اجرایی هر کشور متفاوت می‌باشد (چن، جی، و لانگ، ایکس<sup>۱۱</sup>، ۲۰۲۴).

سجودی و همکاران (۱۴۰۳) به بررسی جایگاه برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب پرداخت‌اند. نتایج نشان می‌دهد

مناطق مختلف است. نوع این انتقالات، میزان آن‌ها و منطق اقتصادی پشت این اقدامات به‌طور قابل توجهی در کشورهای مختلف متفاوت است. این کمک‌ها و انتقالات مالی، در عمل به‌عنوان برنامه‌های توزیعی عمل می‌کنند و هدف از آن‌ها حمایت از دولت‌های محلی‌ای است که در ارائه خدمات به شهروندان با محدودیت‌های بیشتری مواجه هستند. در ادبیات اقتصادی، اجزای اصلی فرآیند تمرکززدایی مالی شامل واگذاری مخارج<sup>۷</sup>، واگذاری درآمدها<sup>۸</sup>، کمک‌ها و انتقالات بین دولت‌ها<sup>۹</sup> است. مرحله نخست در فرآیند تمرکززدایی مالی، انتقال مسئولیت هزینه‌ها به سطوح مختلف دولت‌های محلی است. واگذاری وظایف و هزینه‌ها میان سطوح مختلف دولت، یکی از مراحل کلیدی طراحی نظام ارتباطات مالی میان دولت‌ها محسوب می‌شود. برای دستیابی به تمرکززدایی موفق، ضروری است که وظایف و مسئولیت‌ها میان سطوح مختلف دولت به صورت شفاف تعریف شوند تا فرآیند تخصیص درآمدها و انتقالات بین دولت‌ها بدون اختلال انجام پذیرد. در صورتی که این وظایف به‌طور دقیق مشخص نشوند، ارائه خدمات و کالاها به شکل ناکارآمدی صورت خواهد گرفت و ممکن است میان سطوح مختلف دولت در این زمینه تضاد ایجاد شود. در یک نظام غیرمتمرکز که وظایف به وضوح تعریف نشده‌اند، مکانیسم انتقالات بین دولت‌ها و تخصیص درآمد نیز نمی‌تواند به‌طور مطلوب عمل کند.

اگرچه مدل واحدی برای واگذاری وظایف میان سطوح مختلف دولت وجود ندارد، اصولی بر اساس تئوری و تجارب عملی تمرکززدایی مالی قابل ارائه است که می‌توانند راهنمای موفقیت‌آمیز در این

7. - Expenditure assignment

8. - Revenue assignment

9. - Intergovernmental transfers/grants

10. Shah, A

11. Chen, J., & Long, X.



بابایی نیولویی و همکاران (۱۴۰۲) به بررسی چالش‌های جدید تغییر پارادایم حکمرانی ستادی به حکمرانی استانی پرداخته است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که وضعیت تعالی و توانمندسازی محلی در استان‌های شمال غرب کشور با رویکرد حکمرانی استانی چگونه بوده است.

الماسی و همکاران (۱۴۰۱) در مقاله‌ای به اثربخشی بودجه‌های مختلف استانی بر کاهش نابرابری منطقه‌ای طی سال‌های مختلف پرداخته‌اند. نتایج نشان می‌دهد که بودجه‌های مختلف استانی طی سال‌های مورد بررسی نتوانسته است نابرابری بین مناطق را کاهش دهد.

سجودی و همکاران (۱۴۰۰) با بررسی مطالعات داخلی و خارجی در عرصه سیاست‌گذاری منطقه‌ای ضمن بررسی نقاط قوت و ضعف برنامه‌های توسعه منطقه‌ای در ایران، به ارائه الگوی توسعه منطقه‌ای پرداخته است. تضاد بین برنامه‌های بخشی و مناطق، نبود نهاد متولی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور و نبود نظام داده-اطلاعات منطقه‌ای در کشور از مهم‌ترین ضعف‌های سیاست‌گذاری منطقه‌ای در کشور می‌باشد که در مطالعات مختلف به آن‌ها پرداخته شده است.

حراقی و درویشی (۱۴۰۰) به بررسی امکان استقرار نظام درآمد-هزینه بودجه استانی در بودجه ۱۴۰۰ پرداخته‌اند. نتایج آن‌ها نشان می‌دهد با اجرای این نظام و افزایش سهم بودجه استانی می‌توان کارایی نظام درآمد-هزینه را افزایش داد.

غفاری فرد (۱۳۹۸) با استفاده از تکنیک سوات، نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید در نظام سیاست‌گذاری کشور را مورد بررسی قرار داده است و با استفاده از ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی راهبردهای تعادل و توازن منطقه‌ای را ارائه کرده است.

عدم توفیق برنامه‌ریزی منطقه‌ای طی این سال‌ها، نابرابری منطقه‌ای را افزایش داده است و ارتباط برنامه‌ریزی ملی با برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای می‌بایست در دستور کار قرار گیرد.

پارسا و همکاران (۱۴۰۲) با بررسی ساختار بودجه استانی به ارائه نظام انگیزشی کارا و خودتنظیم پرداخته‌اند. نتایج نشان می‌دهد با ایجاد وابستگی بین درآمد استانی با اعتبارات استانی در یک چارچوب تضمینی و کارا می‌توان علاوه بر افزایش درآمدهای عمومی کشور، تعادل و توازن بین مناطق مختلف کشور ایجاد کرد.

غفاری فرد و همکاران (۱۴۰۲) با استفاده از روش تحلیل سلسله مراتبی و تاپسیس مهم‌ترین مشکلات و نارسایی‌های نظام سیاست‌گذاری منطقه‌ای در ایران را مورد بررسی قرار داده‌اند نتایج آن‌ها نشان می‌دهد که بر اساس نتایج تاپسیس باز طراحی نظام درآمد-هزینه استانی از نظر خبرگان جز اولویت‌های مهم ارتقای سیاست‌گذاری منطقه‌ای می‌باشد.

ایران نژاد و صبوری (۱۴۰۲) در مقاله‌ای به بررسی نقش مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در استان آذربایجان شرقی پرداخته‌اند. نتایج نشان می‌دهد میزان مشارکت مردم در برنامه‌ها و نوع مشارکت آن‌ها به درجه اطمینان از چگونگی اجرای برنامه‌ها و دخالت مردم و نگاه مدیران منطقه با این موضوع بستگی دارد

رنجی جفرودی (۱۴۰۲) با رویکرد نهایی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران سعی بر ارائه راهبرد برنامه‌ریزی منطقه‌ای در افق برنامه هفتم داشته است. نتایج تحقیق ایشان نشان می‌دهد برای توسعه منطق می‌بایست بر اساس ظرفیت‌های مناطق و در نظر داشت مجموع منابع نهادی هر منطقه سازوکارهای مدیریت منطقه‌ای تعریف کرد



استخراج سؤالات از تحقیق در مورد چالش های نظام درآمد- هزینه طی برنامه های توسعه کشور صورت پذیرفت. در قدم بعد از خبرگان محترم تقاضا به عمل آمد که به پرسشنامه (الف) پاسخ دهند. در دور دوم روش دلفی با توجه به نظرات خبرگان، عده ای از سؤالات مطرح شده، حذف و عده ای دیگر با سؤالات دیگری ادغام گردید که در نهایت سؤالات این پرسشنامه به ۲۰ سؤال در حوزه فرایندها، نهادسازی ها و اجرای این نظام درآمد- هزینه نهایی شده است. در مرحله سوم، پیشنهادهای مطرح شده در دو دور قبل اعمال گردید و با تأیید خبرگان، چالش ها و مشکلات سیاستگذاری منطقه ای با تأکید بر نظام درآمد- هزینه در شش مورد کلی شناسایی گردید. سپس بر اساس تکلیف بند پ ماده ۱۷ برنامه هفتم پیشرفت با موضوع تدوین الگوی نظام نوین درآمد- هزینه استانی در مورد ساز و کارهای این نظام و مهمترین الزامات آن بصورت مصاحبه نیمه ساختار یافته پرسش بعمل آمد.

بنابراین با استفاده از روش دلفی در ابتدا مهم ترین مشکلات نظام درآمد- هزینه استانی طی برنامه سوم تا ششم توسعه مورد بررسی قرار گرفته است و پس از مصاحبه و تهیه پرسشنامه مهم ترین مسائل و چالش های نظام درآمد- هزینه مورد تحلیل قرار گرفته است. سپس بر اساس نظر ده نفر از خبرگان نظام برنامه ریزی و اقتصاد منطقه ای که دارای مدرک دکتری و کارشناسی ارشد بوده اند مهم ترین الزامات و ساختار پیشنهادی نظام نوین درآمد- هزینه استانی در برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده است.

### یافته های تحقیق

**ماهیت و فرآیند طراحی و شکل گیری نظام درآمد-**

#### هزینه استانی

درویشی و دیگران (۱۳۹۷) با استفاده از مدل ساختاری تفسیری به نارسایی های نظام سیاست گذاری منطقه ای پرداخته اند و نتایج نشان می دهد عدم وجود جایگاه مدون و مشخص قانونی سیاست گذاری منطقه ای در کشور بیشترین تأثیر و نفوذ را داشته و سیاست گذاران منطقه ای باید این جایگاه را در نظام برنامه ریزی کشور تعریف کنند.

### روش تحقیق

در تحقیق حاضر، از هر دو روش مطالعات کتابخانه ای و میدانی برای گردآوری اطلاعات و داده ها استفاده شده است. در بخش مطالعات میدانی، از طریق پرسشنامه و مصاحبه به منظور جمع آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات مطلوب استفاده شده است. در این قسمت از تحقیق، تعداد ده نفر از خبرگان در حوزه سیاست گذاری منطقه ای شناسایی شدند. هدف از شناسایی خبرگان، نظرخواهی آنان در رابطه با یک پرسشنامه پیشنهادی بوده که فرایند نظرخواهی با استفاده از روش دلفی صورت پذیرفته است. روش دلفی روشی منظم و تعاملی است که بر نظرات متخصصان مستقل متکی است. متخصصانی که منتخب شده اند در دو یا چند دور به پرسشنامه ها پاسخ می دهند. پس از هر دور یک نفر خلاصه پیش بینی ها و دلایل ارائه شده آن ها را بدون ذکر نام شان گردآوری می کند. در این فرایند دامنه پاسخ ها کوچک تر شده و گروه به سمت پاسخ درستی متمرکز می شوند. در نتیجه پس از رسیدن به معیاری که از قبل تعریف شده است، مثلاً تعداد دوره ها، رسیدن به توافق و ثبات نتایج، این فرایند متوقف شده و نمرات میانه دوره های نهایی به عنوان نتیجه نهایی مطرح می شوند (نوبخت، ص. ۲۶۹، ۱۳۹۵). پس از هماهنگی با خبرگان محترم، در دور اول طی دیدار حضوری به تشریح روند و چگونگی



، اختیارات و مسئولیت‌های ملی و منطقه‌ای تعریف شده، برنامه ریزی‌های منطقه‌ای توسط نهادهای منطقه‌ای انجام می‌پذیرد.

نظام درآمد-هزینه استانی در راستای سیاست‌های تمرکززدایی مالی به منظور نهادینه کردن ساختار مالی و اداری توسعه غیرمتمرکز استان‌ها، در برنامه سوم توسعه شکل گرفته است. این نظام با هدف کاهش تصدی‌گری دولت و واگذاری بخشی از امور اجرایی به استان‌ها، از رهنمودهای کلی شماره ۴۷ و ۴۸ و ماده ۲ قانون برنامه سوم بهره گرفته است. بر اساس این رهنمودها، اختیارات لازم برای افزایش درآمدهای استانی و تخصیص آن‌ها به توسعه استان‌ها، به مدیران استانی تفویض شده و وظایف دولت در سه سطح ملی، فرا استانی و استانی تقسیم گردیده است.

این ساختار در قالب شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی به وجود آمده است. شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها نقش کلیدی در هدایت فرآیند توسعه و اصلاح ساختار مدیریتی استان ایفا می‌کنند. همچنین نهادهایی نظیر خزانه معین استان‌ها و کمیته تخصیص اعتبارات برای مدیریت منابع مالی و تأمین هزینه‌های عمرانی و جاری استان‌ها شکل گرفته‌اند (غفاری فرد و همکاران، ۱۴۰۲).

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها که بر اساس قانون برنامه سوم به ریاست استاندار شکل گرفته‌اند، وظیفه تصمیم‌گیری، هدایت و نظارت بر برنامه‌های توسعه استان‌ها را دارند. کمیته‌های تخصصی مرتبط با این شوراها با حضور مدیران ادارات کل و نهادهای غیردولتی، به برنامه‌ریزی و تخصیص منابع استان می‌پردازند. این شوراها مسئولیت دارند تا برنامه‌های توسعه استانی را تدوین و تصویب کنند.

تمرکززدایی مالی، به دلیل ایجاد ظرفیت‌های لازم برای ارتقای عملکرد بخش عمومی در اقتصاد، از انگیزه‌های اصلی سیاست‌گذاران است. نظریه تمرکززدایی مالی با هدف بهبود کیفیت ارائه کالاها و خدمات عمومی، به‌ویژه کالاها و خدمات عمومی محلی، مطرح شده است؛ این نظریه بر نیازهای خاص هر منطقه تأکید دارد و سیاست‌های تمرکززدایی را ابزاری برای افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخ‌گویی و شفافیت مدیریتی در تخصیص منابع می‌داند. اولاً، دولت‌های محلی با نیازهای جغرافیایی و منافع جامعه‌ای که خدمات در آن عرضه می‌شود ارتباط نزدیک‌تری دارند؛ ثانیاً، این دولت‌ها بهتر می‌توانند نیازها و سلیقه محلی را شناسایی کنند؛ و ثالثاً، رقابت میان مقامات محلی موجب تقویت انگیزه‌های نوآوری، خلاقیت و تعهد به مسئولیت‌های قانونی آن‌ها می‌شود. در یک نظام غیرمتمرکز، انتظار می‌رود دولت‌های محلی پاسخگویی بهتری نسبت به نیازها و سلیقه بومی داشته باشند و رقابت میان واحدهای محلی در ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش یابد. تمرکززدایی مالی بر اساس تفکیک وظایف ملی و منطقه‌ای، تفکیک درآمدهای ملی و استانی، طراحی مکانیسم‌های نظارتی از سطح مرکز بر مناطق و تدارک کمک‌های ملی به مناطق شکل می‌گیرد (مارتینز، ۲۰۲۴) بر این اساس سیاست‌گذاری منطقه‌ای در سطح ملی جهت ایجاد نظامات و نهادهای محلی انجام می‌گیرد تا کارایی و اثر بخشی سیاست‌ها به نحو بالایی صورت بگیرد. نهادها و ساختارهای محلی بر اساس قوانین و آیین‌نامه‌ها تشکیل می‌شود. پس از استقرار نهادها و ساختارهای منطقه‌ای، نیازها و سلیقه‌ها در سطح منطقه شناسایی شده و در چارچوب تفکیک وظایف

12. martineze



طریق مبنای تأمین هزینه‌های استان‌ها تعیین گردد. درآمدهای استانی به دو بخش مالیاتی و غیر مالیاتی تقسیم می‌شوند. درآمدهای غیر مالیاتی شامل درآمدهای حاصل از خدمات دولتی، فروش کالا و خدمات و درآمدهای متفرقه هستند. برای نخستین بار در برنامه سوم توسعه، سیستم مشخصی برای واگذاری درآمدهای استانی به وجود آمد.

در برنامه‌های سوم و چهارم، تأکید بیشتری بر واگذاری درآمدهای استانی و ارتباط آن با اعتبارات بودجه‌ای شد. در طول این برنامه‌ها، سهم هر استان از درآمدها و اعتبارات به‌طور دقیق مشخص گردید.

نظام درآمد-هزینه استانی، سازوکار انتقال منابع مالی از مرکز به استان‌ها را تعریف کرده است. بر این اساس، استان‌های توسعه‌یافته مانند تهران و اصفهان نه تنها هزینه‌های خود را تأمین می‌کنند بلکه بخشی از درآمد خود را برای توسعه استان‌های کمتر توسعه‌یافته مانند ایلام و کردستان اختصاص می‌دهند. این سیستم به دنبال ایجاد توازن منطقه‌ای و توسعه متوازن کشور است. برخلاف قانون برنامه چهارم که وظایف استان‌ها در اجرای نظام درآمد-هزینه به‌طور میسوط تعیین شده بود در قانون برنامه پنجم و ششم به مسائل به‌طور کلی و عمومی پرداخته شده است. از طرفی یکی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریتی استان که تخصیص اعتبارات می‌باشد در این قانون با لحاظ بند ب ماده ۲۲۴ محدود گردیده و عملاً از اختیارات تصمیم‌گیری استان‌ها کاسته شده است. همچنین با حذف ارتباط بین درآمدها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها، افزایش سالانه درآمدهای استانی در مقایسه با نسبت افزایش در اعتبارات استانی به‌خصوص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ظاهر تناسب نداشت و عملاً مکانیسم ضرایب برداشت از درآمد استانی در

در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه نیز شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه به ایفای نقش خود ادامه دادند و برخی از استان‌ها موفق به تهیه اسناد راهبردی توسعه شهرستان‌ها شدند. این اسناد به‌منظور ایجاد برنامه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت استانی تدوین گردیدند. در فصل ششم برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۷۸) نیز شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان نیز بر اساس وظایف مندرج در قانون نیز تعریف شد که بر اساس آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران به وظایف قانونی خود مثل برنامه سوم و چهارم توسعه عمل می‌نمایند. در سال ۱۳۹۵ اعضای این شورا و وظایف آن در قالب ماده ۳۱ در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به صورت همیشگی پادار شده است.

با آغاز برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۹، نهادهای مالی استانی مانند خزانه معین، ستاد درآمد و تجهیز منابع و کمیته تخصیص اعتبارات به وجود آمدند. این نهادها مسئول ساماندهی نظام درآمد-هزینه استان‌ها هستند. خزانه معین زیر نظر اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان فعالیت می‌کند و کمیته تخصیص اعتبار به تعیین سقف اعتبارات جاری و عمرانی استان‌ها می‌پردازد.

ستاد درآمد و تجهیز منابع استان باهدف بهبود روش‌های کسب درآمد استانی و شناسایی منابع جدید، تحت ریاست استاندار تشکیل می‌شود و نقش مهمی در تمرکززدایی مالی ایفا می‌کند. در قوانین برنامه سوم، چهارم، اعتبارات عمرانی و جاری هر استان بر اساس میزان درآمد آن استان تخصیص می‌یافت که در اواخر برنامه سوم و اوایل برنامه چهارم این رویکرد دچار تضعیف شد.

طبق ماده ۷۹ قانون برنامه سوم، دولت موظف است عناوین درآمدهای استانی را مشخص کند تا از این



اواخر برنامه چهارم توسعه به بعد تضعیف گردید.

کمک‌های مالی به استان‌ها به دو صورت غیرشرطی و شرطی توزیع می‌شود. کمک‌های غیرشرطی به‌طور کامل در اختیار شوراهای برنامه‌ریزی استان‌ها قرار می‌گیرد تا بر اساس نیازها و اولویت‌های محلی تخصیص یابد. در مقابل، کمک‌های شرطی به طرح‌ها و پروژه‌های خاصی که توسط دولت مرکزی مشخص شده‌اند، اختصاص می‌یابد.

نظام درآمد-هزینه استانی از برنامه سوم توسعه آغاز شد و در طول برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه به بلوغ رسید. این نظام نه تنها نقش مهمی در تمرکززدایی مالی ایفا کرده، بلکه به نهاد‌های استانی امکان داده تا با مدیریت منابع مالی خود، برنامه‌های توسعه و عمرانی خود را متناسب با سلیقه و نیازهای محلی و منطقه ای تنظیم و اجرا کنند. با این حال، کاهش برخی از اختیارات استان‌ها در برنامه‌های پنجم و ششم، به‌ویژه در حوزه تخصیص اعتبارات، به‌نوعی محدودیت‌هایی در عملکرد این نظام ایجاد کرده است.

### نظام نوین درآمد- هزینه استانی

در این قسمت با توجه به مشکلات و آسیب‌های این نظام طی چهار برنامه از دید خبرگان با روش چند مرحله ای دلفی و از طریق پرسشنامه مسایل و مشکلات نظام درآمد- هزینه شناسایی شد و در چارچوب آن‌ها از طریق مصاحبه با خبرگان حوزه سیاست‌گذاری منطقه ای راهبردها و اقدامات لازم در مدل نظام نوین درآمد- هزینه استان در برنامه هفتم پیشرفت به شرح ذیل شناسایی و ارائه شده است:

#### ۱- تفکیک وظایف عمرانی و توسعه‌ای ملی- استانی

بر اساس ماده ۳۱ احکام دائمی برنامه‌های توسعه،

مسئولیت تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای استان‌ها بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها گذاشته شده است. در گذشته نیز وظایف عمرانی استانی و فعالیت‌های مرتبط از طریق آیین‌نامه ماده ۷۹ قانون برنامه چهارم توسعه مشخص شده بود. با این وجود، همچنان برخی از نهادهای مرکزی در مناطق فعالیت‌هایی را انجام می‌دهند که ذاتاً در حوزه عملیات استانی قرار دارد. این در حالی است که شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها می‌تواند در راستای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بهینه برای این خدمات تصمیم‌گیری کند. نهادهای مرکزی، با این حال، در تفویض این اختیارات به نهادهای استانی مقاومت نشان می‌دهند. از این رو، لازم است این فعالیت‌های ملی و استانی به دقت شناسایی و به عنوان وظایف جدید به شورا واگذار شود، تا بدین ترتیب شورا و دستگاه‌های اجرایی کشور بر اساس میزان اختیارات و مسئولیت‌های داده شده، پاسخگوی عملکرد خود باشند. برای تحقق این هدف، ثبات و پایداری وظایف عمرانی و توسعه‌ای استان‌ها و هماهنگی بین وظایف واگذار شده به نهادهای استانی با ساختار اداری و تشکیلات استانی از جمله عوامل حیاتی در اجرای صحیح نظام درآمد-هزینه استانی است

#### ۲- بازنگری در ردیف‌های درآمدی ملی- استانی و تعیین سهم درآمد استانی متناسب با ظرفیت و پتانسیل اقتصادی استان‌ها و تفویض اختیارات بیشتر به ستاد درآمد و تجهیز منابع استان‌ها

طی سال‌های اخیر و با توجه به سیاست کاهش نقش نفت در بودجه، سهم درآمدهای عمومی به‌ویژه درآمدهای مالیاتی در منابع عمومی دولت افزایش یافته است. نزدیک به دوسوم از درآمدهای مالیاتی کشور مربوط به ردیف‌های استانی است. همچنین



دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های مسئول کسب درآمد (مالیاتی، گمرک، ثبت‌اسناد، ثبت‌احوال) استانی شود.

### ۳- تقویت و گسترش نظام انگیزشی برای وصول درآمدهای استانی بیشتر

در سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه و اوایل برنامه چهارم، هدف اصلی از طراحی ضریب برداشت از درآمدهای استانی و ایجاد ردیف مازاد درآمدهای وصول‌شده نسبت به پیش‌بینی‌ها، ایجاد انگیزه برای افزایش درآمدهای استانی بود. با استقرار نظام درآمد-هزینه استانی، هر استان تلاش داشت تا با برنامه‌ریزی دقیق و تلاش مضاعف، درآمدهای مصوب خود را تحقق بخشد و از طریق ضریب برداشت از درآمدهای استانی، منابع لازم برای تأمین مخارج خود را فراهم کند. با این حال، در طول اجرای برنامه چهارم توسعه، با وجود افزایش درآمدهای استانی و تلاش‌های مالیاتی، تخصیص اعتبارات عمرانی و هزینه‌ای به استان‌ها با کاهش مواجه شد. این کاهش تخصیص اعتبارات، عملاً انگیزه استانی برای افزایش درآمد را تضعیف کرد و ضریب برداشت از درآمد استانی را بی‌اثر نمود.

مطابق با قانون، اگر میزان درآمدهای وصولی هر استان از میزان مصوب فراتر رود، مازاد درآمد باید به استان بازگردانده شود تا در پروژه‌های عمرانی و جاری به مصرف برسد. با این حال، عملکرد توزیع مازاد درآمد میان استان‌ها نشان داد که علاوه بر پایین بودن سقف اعتبارات پیش‌بینی‌شده نسبت به میزان مازاد درآمد در قوانین بودجه، نحوه تخصیص این ردیف مازاد توسط سازمان برنامه‌بودجه کشور نیز رضایت‌بخش نبوده است.

بنابراین، ضروری است که مقامات مرکزی به اصول و

به‌طور میانگین ۹۰ درصد از درآمدهای استانی مربوط به درآمدهای مالیاتی می‌باشد. درآمدهای مالیاتی استانی سهم بالایی در درآمدهای عمومی دولت داشته و عدم تحقق آن در کسری بودجه، تورم و عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه تأثیرگذار است. همه‌ساله، پیش‌بینی درآمدهای استانی یکی از مقولات اساسی و بعضاً چالش‌برانگیز در فرآیند تدوین لایحه است. عملکرد سال قبل، نرخ رشد درآمدهای استان و مقایسه با متوسط نرخ رشد کشور پرکاربردترین متغیرها در برآورد درآمدهای استانی است. این معیارها همواره موردانتقاد -به حق- استان‌ها بوده است. تنوع ساختارهای اقتصادی استان‌ها، محرومیت برخی استان‌ها، قابلیت‌های مالیاتی متفاوت استان‌ها و تنوع ردیف‌های مختلف مالیاتی (مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی، مالیات حقوق کارکنان بخش عمومی، مالیات حقوق کارکنان بخش خصوصی، مالیات مشاغل، مالیات بر ارزش‌افزوده و ...) شناسایی و تعیین ظرفیت هر کدام از ردیف‌های اصلی مالیاتی با توجه به اختلافات ذکرشده در استان‌ها، می‌بایست راهگشای تصمیمات برنامه ریزان اقتصادی باشد. نبود ثبات و پایداری عناوین ردیف‌های درآمدی استانی در قوانین بودجه سالانه کشور متناسب با ظرفیت و ساختار اقتصادی از مشکلات جدی این رکن نظام درآمد-هزینه استانی است که می‌بایست ردیف‌های بایست درآمدی ملی-استانی تفکیک‌شده و در نگاه برنامه‌ریزی از پایین به بالا متناسب با ظرفیت و ساختار اقتصادی استان‌ها میزان سهم درآمد به تفکیک هر استان مشخص شود. همچنین اختیارات به همراه مسئولیت به ستاد درآمد و تجهیز منابع استان‌ها داده شود تا نقش استان‌ها در حصول منابع استانی پررنگ و جدی‌تر شود. برای افزایش نقش‌آفرینی دستگاه‌های اجرایی استانی در ستاد لازم است اعتبارات هزینه‌ای و تملک



از منابع ملی دریافت نمی‌کند بلکه بخش عمده‌ای از درآمد خود را برای استان‌هایی که نسبت ضریب برداشت آن‌ها بیشتر از صدمی باشد پرداخت می‌کنند. کمک‌های مختلف نهاد مرکزی باهدف ایجاد توسعه و توازن منطقه‌ای، کمک به زیرساخت‌های بعضی از مناطق صورت می‌گیرد تا روند پیشرفت در استان‌ها و شهرستان‌ها به‌طور متوازن و متعادل صورت بگیرد. دستگاه مرکزی نیز با نظارت بر نحوه توزیع اعتبارات استانی و سایر ردیف‌های بودجه‌ای سعی می‌کند روند بهبود ایجاد تعادل و توازن بین استان‌ها و درون استان را پیگیری نماید.

#### ۵- تعیین برنامه توسعه استان متناسب با وظایف، مسئولیت و اختیارات

با توجه به تشکیل نهادهای اداری و مالی استانی و افزایش اختیارات و مسئولیت‌های جدید، بازتعریف وظایف عمرانی و توسعه‌ای استانی و تعیین سهم اعتبارات استانی بر اساس ضریب برداشت از درآمد استانی و ایجاد برش استانی بودجه سالانه دستگاه‌های اصلی می‌بایست برنامه عملیاتی توسعه استان‌ها در افاق برنامه هفتم توسعه به صورت سالانه بر اساس اسناد بالادستی به‌ویژه سند ملی - استانی آمایش سرزمین، برنامه هفتم توسعه، سند دولت تحول مردمی با مشارکت جدی امور بخشی و فراخشی سازمان برنامه و بودجه کشور و دستگاه‌های ملی تهیه شود. برنامه‌های راهبردی، اهداف و نما گره‌های کمی، کل منابع لازم برای تحقق اهداف با کمک دستگاه‌های ملی - استانی در حد امکان در قالب برنامه توسعه استان تهیه شود و مبنای نظارت و پایش بر عملیات در سطح استان قرار گیرد.

#### ۶- پایبندی دولت مرکزی به قواعد و دستورالعمل‌های مصوب خود

نظام درآمد-هزینه استانی پایبند بمانند و در جهت تقویت و گسترش مکانیسم‌های تشویقی برای تأمین اعتبارات استانی از طریق درآمدهای محلی گام‌های اساسی برداشته شود. این شامل بازنگری در ضریب برداشت از درآمدهای استانی، ارتباط مستقیم‌تر میان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و درآمدهای استانی و همچنین تخصیص کامل اعتبارات متناسب با میزان درآمدهای وصولی استان‌ها خواهد بود. همچنین استانی شدن اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های مسئول کسب درآمد (مالیاتی، گمرک، ثبت اسناد، ثبت احوال) از منظر این راهبرد نیز دارای اهمیت می‌باشد.

#### ۴- طراحی نظام رصد توسعه و توازن استانی-شهرستانی

یکی از ارکان اساسی در فرایند اجرای تمرکززدایی مالی بحث طراحی نظام رصد توسعه و توازن استانی و کمک‌های دستگاه‌های ملی به استان می‌باشد. با واگذاری وظایف اداری، عمرانی و توسعه‌ای به مناطق با توجه به تفاوت ماهوی و ساختار اقتصادی مناطق، بعضی از استان‌ها توانایی تأمین منابع مالی مخارج را ندارند. این عدم تعادل باعث می‌شود که دستگاه اجرایی نتوانند به نیازها و خواسته‌های مردم منطقه خویش به صورت کارا پاسخ دهند. در این شرایط دستگاه مرکزی باهدف کاهش عدم تعادل، کسب ثبات اقتصادی، کاهش نابرابری درآمدی و فراهم آوردن یک سطح استاندارد از زندگی در تمام مناطق کشور، کمک‌هایی را به مناطق انجام می‌دهند. با طراحی نظام درآمد-هزینه‌ای استانی، ضرایب برداشت از درآمدهای استانی تعیین می‌شود بر اساس این ضریب، هر استانی که درآمدی کسب می‌کند می‌تواند بخشی از درآمد یا ضریبی فزاینده از درآمد را کسب کند. عمده استان‌های توسعه‌یافته کشور برای تأمین مخارج استانی خویش هیچ کمکی



این سیاست‌ها، ضمانت اجرایی لازم فراهم شود. جهت‌گیری دولت در تدوین آیین‌نامه‌های قانون برنامه هفتم توسعه در حوزه سیاست‌گذاری منطقه‌ای می‌تواند بر مبنای این دو سناریو تعریف شود:

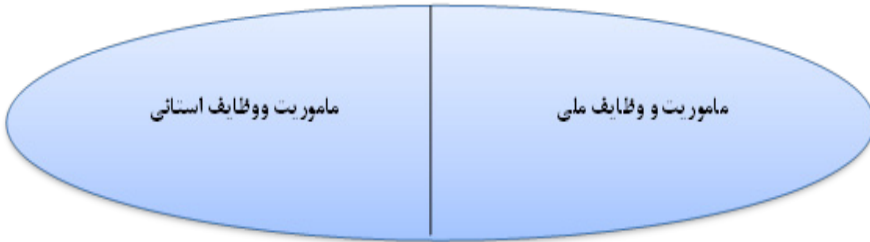
**سناریوی اول:** افزایش تراکم زدایی در کشور با تأکید بر بازطراحی نظام درآمد-هزینه استانی در چهار دهه اخیر، تفکر توسعه و بهبود مناطق با هدف ایجاد تعادل و توازن در سطح کشور، همواره مورد توجه برنامه‌ریزان و پژوهشگران در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی بوده است. تلاش برای دستیابی به توسعه و توازن منطقه‌ای، که به نوعی با تمرکززدایی در فرایندهای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی همراه است، از سال ۱۳۵۱ با اجرای برنامه‌های ناحیه‌ای خاص آغاز شد. در طول برنامه‌های اول و دوم توسعه، تمرکززدایی اداری، مالی و فنی به عنوان سیاستی محوری برای ارتقای استان‌ها مطرح گردید.

در آغاز برنامه سوم، با هدف اجرای ماده دوم قانون برنامه سوم و اصلاحات ساختاری و نهادی در دولت، بستری مناسب برای شکل‌گیری یک نظام برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای غیرمتمرکز فراهم شد. این اقدام، علاوه بر بهبود مدیریت مالی مناطق، امکان مشارکت فعال استان‌ها با تأکید بر قابلیت‌ها و توانمندی‌های داخلی هر منطقه را در فرآیند برنامه‌ریزی و توسعه تقویت کرد. همچنین، تلاش‌های گسترده‌ای برای ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای در سطح کشور صورت گرفت.

با استقرار نظام درآمد و هزینه استانی و آغاز برنامه چهارم توسعه، زمینه‌ای برای تهیه اسناد توسعه استانی و استقرار نظام بودجه‌ریزی استانی فراهم شد. این اقدامات نه تنها مدیریت توسعه استانی و منابع مالی منطقه‌ای را بهبود بخشید، بلکه مشارکت

هر جا که طرح‌های تمرکززدایی شکست‌خورده معمولاً با حمایت ناکافی سیاسی و اداری حکومت یا به عبارت دیگر تمایل رهبران اداری و سیاسی به حفظ قدرت متمرکز روبرو بوده است این فرایند می‌بایست با تغییر نگرش و بروکراسی متمرکز از کنترل به حمایت و فراهم کردن تسهیلات برای نهادهای محلی با دقت و ظرافت توسط مرکز تغذیه و همراه باشد. اگر بروکراسی سطح بالای دولت مرکزی مخالف تمرکززدایی باشد کار تمرکززدایی پیش نخواهد رفت. اگرچه وظایف اداری نهادهای استانی، منابع استانی، مکانیسم کمک‌های توازن و تعادل منطقه‌ای، وظایف عمرانی و توسعه‌ای، طی برنامه‌های توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور شکل گرفته است اما نهادهای مرکزی همچنان در واگذاری برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌هایی که به طور ذاتی ماهیت استانی دارند، مقاومت نشان می‌دهند. گرچه تمرکززدایی یک فرآیند تدریجی برای ایجاد ظرفیت‌ها و تشکیل نهادهای محلی محسوب می‌شود، اما با توجه به وجود نهادهای اداری و مالی مستقر در استان‌ها و تجربه ۲۵ سال اخیر این نهادها، آشکار است که ظرفیت و پتانسیل لازم برای پذیرش و اجرای بسیاری از امور منطقه‌ای وجود دارد. این ظرفیت‌ها، با مشارکت فعال نهادهای مردمی و بهبود مهارت‌های فنی و تخصصی، می‌توانند به هدایت و رهبری کلیه امور منطقه‌ای بپردازند.

برای تحقق این هدف، مقامات مرکزی باید به اصول نظام درآمد-هزینه استانی متعهد بمانند و در جهت تقویت و توسعه مکانیسم‌های تشویقی برای تأمین هزینه‌های استانی از طریق درآمدهای محلی گام بردارند. همچنین، طراحی ساختار تشکیلاتی استان‌ها باید متناسب با وظایف جدید و اگذار شده به آن‌ها انجام گیرد و برای اطمینان از اجرای صحیح



شکل ۱. افزایش تراکم زدایی همراه با بازطراحی نظام درآمد- هزینه استانی

- طراحی نظام رصد توسعه و توازن منطقه‌ای در دستگاه‌های اجرایی کشور

- بازتعریف مدیریت توسعه منطقه‌ای با تأکید بر افزایش نقش نهادهای غیردولتی و مدنی در نظام مدیریت مناطق و کشور

- افزایش نقش شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در هزینه کرد منابع مالیات بر ارزش افزوده توزیع شده بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها با روند توسعه استان

- طراحی مکانیسم شناسایی ظرفیت درآمدی استان‌ها به‌ویژه درآمد مالیاتی استان‌ها جهت درج در لوایح بودجه کشور

**سناریوی دوم:** طراحی سیاست‌گذاری تلفیقی توسعه با رویکرد رابطه تعاملی بخش- استان

با اجرای برنامه سوم توسعه، نظامی به نام درآمد- هزینه استانی با هدف تقویت توسعه و ایجاد توازن منطقه‌ای در کشور معرفی شد. این نظام با واگذاری مسئولیت تأمین برخی کالاها و خدمات عمومی به استان‌ها، به دنبال افزایش مشارکت و مسئولیت‌پذیری نهادهای استانی بود. با اینکه اختیارات بیشتری به نهادهای استانی در زمینه تخصیص اعتبارات اعطا شد و تلاش‌هایی در راستای کاهش تمرکز قدرت در سطح

استان‌ها را با تکیه بر توانمندی‌های بومی در فرآیند توسعه و برنامه‌ریزی تقویت کرد و این نظام درآمد- هزینه طی برنامه پنجم و ششم توسعه با تغییراتی ادامه یافت.

با عنایت به مطالب فوق در این سناریو رویکردهای تدوین برنامه توسعه هفتم توسعه می‌بایست بر اساس راهبردها و اقدامات ذیل انجام شود:

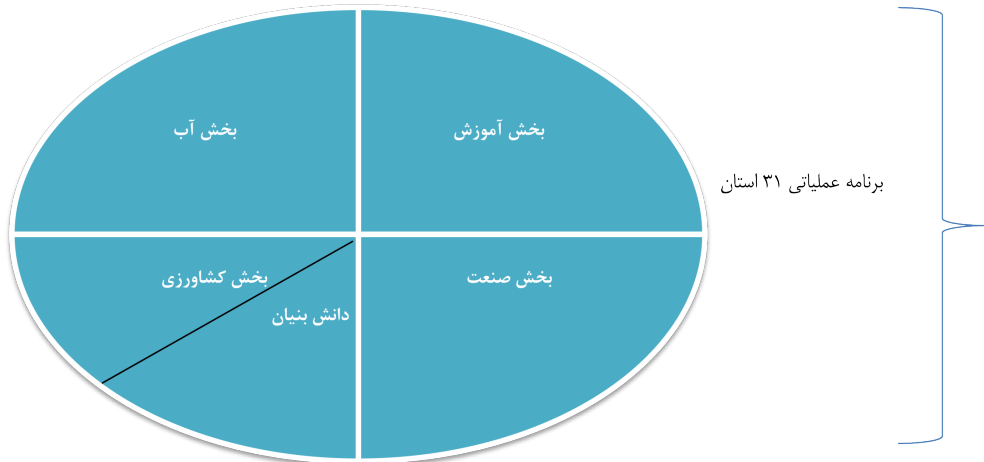
- تفکیک وظایف عمرانی و توسعه‌ای ملی- استانی در راستای هسته‌های کلیدی، پیشران‌ها و چالش‌ها

- بازنگری در وظایف و اختیارات نهادهای توسعه استان در راستای مأموریت‌های توسعه‌ای استان

- بازنگری در ردیف‌های درآمدی ملی- استانی و تفویض اختیارات بیشتر به ستاد درآمد و تجهیز منابع استان‌ها جهت برداشتن گام‌های اساسی در جهت تمرکززدایی درآمدی در کشور

- پابندی مقامات مرکزی به اصول و نظام درآمد- هزینه استانی در جهت تقویت و گسترش مکانیسم‌های تشویقی برای تأمین هزینه‌های استانی از طریق درآمدهای استانی

- طراحی مکانیسم شفاف‌سازی و نحوه توزیع منابع مالی و بودجه‌ای بین مناطق به تفکیک استان



شکل ۲. برنامه راهبردی بخش و فرا بخش در پهنه سرزمین

عدم توازن منطقه‌ای- شهرستان- بخش شده است لذا به نظر می‌رسد لازم است در سطح بخش و فرا بخش هسته‌های کلیدی و پیشران‌ها مشخص و راهبردها و برنامه‌های عملیاتی با کمک استان در پهنه سرزمین مشخص شود آنگاه با تفکیک وظایف ملی- استانی در برنامه‌بودجه سنواتی نهاد های ملی- استانی در توسعه کشور- استان نقش ایفا کنند به عبارتی سهم هر بخش- فرا بخش در کشور با توجه به هسته‌های کلیدی، پیشران‌ها و چالش‌ها مشخص می‌شود و سپس برنامه‌های راهبردی - عملیاتی در پهنه سرزمین بر اساس شاخص‌ها، اهداف به تفکیک ۳۱ استان مشخص سپس در چارچوب سیاست‌های تمرکززدایی تفکیک وظایف ملی- استانی تعیین می‌شود و برنامه توسعه استان در شورای تلفیق هماهنگی برنامه هفتم توسعه بر اساس برنامه‌های راهبردی بخش و فرا بخش به‌عنوان برنامه توسعه استان با کمک نهادهای توسعه‌ای استان معین می‌شود سپس برنامه عملیاتی

ملی صورت گرفت، اما همچنان شک و تردیدهایی درباره کارآمدی این سیاست وجود دارد. این تردیدها به ویژه در مورد عدم تکمیل و استمرار صحیح نظام درآمد- هزینه استانی در برنامه‌های بعدی مطرح شده است، به طوری که برخی نهادهای مرکزی همچنان نسبت به اثربخشی این نظام در دستیابی به اهداف تمرکززدایی اقتصادی و مدیریتی، باور چندانی ندارند و تعارض بین سیاست‌گذاری در سطح ملی- بخش و استان همیشه جز دغدغه‌های نهادهای ملی و استانی بوده است. همیشه نهادهای استانی را به‌عنوان متولی توسعه استان و استاندار را به‌عنوان رئیس‌جمهور استان در ادبیات سیاسی کشور مطرح کرده‌اند ولی به دلیل وجود نظام سیاست‌گذاری بخشی در کشور عملاً استان در بسیاری از حوزه‌ها ابزار و اختیار لازم و کافی را ندارند و بعضاً توزیع و هزینه منابع و امکان کشور توسط نهادهای ملی و عمومی غیردولتی بدون در نظر داشت نگاه منطقه‌ای در سطح و پهنه سرزمین باعث ایجاد عدم تعادل‌ها و



و ششم توسعه با تغییراتی ادامه پیدا کرد. بی‌ثباتی و وظایف و اختیارات استان‌ها، عدم ایجاد درآمدها و ردیف‌های درآمدی، عدم رعایت اصول نظام درآمد-هزینه استانی، نبود برنامه مشخص و دقیق توسعه استان با توجه به ظرفیت مناطق و عدم اجرای دقیق سیاست‌ها و مکانیسم‌های تشویقی در حصول منابع پایدار در سطح استان از مهم‌ترین مشکلات نظام سیاست‌گذاری منطقه‌ای در قالب نظام درآمد-هزینه طی این چهار برنامه محسوب می‌شود که از دید ده نفر از خبرگان اقتصاد منطقه‌ای از طریق مصاحبه و پرسشنامه شناسایی شد که تشابه زیادی با کارهای تحقیقاتی غفاری فرد، حسینی و حسینی مزاری (۱۴۰۲)، غفاری فرد (۱۳۹۸) و درویشی، اکبری و احترامی (۱۳۹۷) دارد. در بند پ ماده ۱۷ برنامه هفتم توسعه به طراحی نظام نوین درآمد-هزینه استانی اشاره شده است بررسی سازوکارهای اجرایی آن در قالب دو سناریو، افزایش تراکم زدایی در کشور با تأکید بر بازطراحی نظام درآمد-هزینه استانی هم راستا با کار تحقیقاتی پارسا، غفاری و دژپسند (۱۴۰۲) و طراحی سیاست‌گذاری تلفیقی توسعه با رویکرد رابطه تعاملی بخش-استان ارائه شد.

علی‌رغم تأکید سند تحول دولت مردمی بر سیاست‌های تمرکززدایی و تعادل و توازن منطقه‌ای هیچ بخش و فصلی از قانون برنامه هفتم توسعه به این موضوع اختصاص داده نشده است. فقط در بند پ ماده ۱۷ لایحه به طراحی نوین نظام درآمد-هزینه استانی اشاره دارد و تنظیم ارکان و اصول آن به تهیه آیین‌نامه ارجاع داده شده است که به نظر می‌رسد موکول کردن مکانیسم طراحی نظام درآمد-هزینه به آیین‌نامه و دستورالعمل، کمافی السابق کارایی آن را زیر سؤال می‌برد. جهت اجرایی کردن بخشی

هر بخش-استان با توجه به اختیارات نهادهای استانی و واگذاری بسیاری از وظایف ملی-بخش به استان تدوین و در چارچوب نظام درآمد-هزینه استانی نیز توزیع شهرستانی اعتبارات استانی توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان انجام و توزیع بودجه‌ای آن توسط کمیته برنامه‌ریزی شهرستان انجام می‌شود.

### نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

سیاست‌های تمرکززدایی مالی با رویکرد نهادی طی ده‌های اخیر مورد توجه سیاست‌گذاران منطقه‌ای قرار گرفته است. تفکیک وظایف و اختیارات مقامات محلی به همراه مکانیسم‌های تشویقی جهت حصول منابع در سطح مناطق در ساختار نهادی مناطق مورد توجه قرار گرفته است. طراحی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای جهت ارتقای حکمرانی منطقه‌ای، رونق اقتصادی، کاهش تورم و ارتقای اثر بخشی مخارج دولت در مناطق باعث شده است در ادبیات اقتصادی تئوری‌ها و دیدگاه‌های مختلفی شکل بگیرد و آثار اقتصادی، اجتماعی سیاست‌های تمرکززدایی در تحقیقات مختلف مورد توجه قرار بگیرد. بر اساس سیاست‌های تمرکززدایی مالی، نظام درآمد-هزینه استانی در برنامه سوم توسعه کشور طراحی شد و نهادهای مالی و داری در سطح استان و شهرستان شکل گرفت. تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری جهت توسعه استان و توزیع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و هزینه‌ای به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان واگذار شد. ستاد درآمد و تجهیز منابع، کمیته تخصیص استان، خزان معین در سطح استان شکل گرفت و یک رویکرد جدیدی از سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در قالب تراکم زدایی در کشور شکل گرفت و طی برنامه‌های چهارم، پنجم



از سیاست‌گذاری تلفیقی توسعه با رویکرد رابطه تعاملی بخش - استان پیشنهاد می‌گردد طراحی و اجرای نظام رصد توسعه و توازن منطقه‌ای با تهیه «دستورالعمل تشکیل و برگزاری میزهای منطقه‌ای» در سازمان برنامه و بودجه کشور در دستور کار خود قرار دهند و در قالب رویکرد سناریوی دوم آیین‌نامه اجرایی بند پ ماده ۱۷ برنامه هفتم توسعه با تعیین وظایف، مسئولیت و اختیارات دستگاه اجرایی ملی و استانی و مکانیسم تشویقی جهت کسب درآمد مالیاتی توسط استان‌ها باهدف ایجاد تعادل و توازن بین شهرستان‌ها و استان‌های کشور تهیه شود.

## ملاحظات اخلاقی

### پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاقی در پژوهش این مقاله رعایت شده‌اند.

### حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد

### تعارض منافع

بنابر اظهار نویسنده این مقاله تعارض منافع ندارد.



## منابع

## منابع فارسی

غفاری فرد، محمد، حسینی، فاطمه، حسینی مزاری، سید اسماعیل (۱۴۰۲). سازوکار ارتقای حکمرانی و سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران، نشریه مطالعات اقتصاد بخش عمومی، ۲(۱)، ۳۷-۵۸.

doi: 10.22126/pse.2023.8786.1021

الماسی، مجتبی، دل انگیزان، سهراب، افروخته، محسن (۱۴۰۱). بررسی آثار سیاست‌های بودجه‌ای خاص کاهش نابرابری مناطق در ایران: رهیافت اقتصادسنجی فضایی، فصلنامه مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، ۱۱(۴۲)، ۱۸۸.

doi: 10.22084/aes.2021.24921.3348

ایران‌نژاد، ابراهیم، صبوری، رباب (۱۴۰۳). بررسی نقش مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای (استان آذربایجان شرقی)، نشریه حکمرانی متعالی، ۴(۱۵)، ۹۷-۱۲۲ [لینک]

پارسا، امید علی، غفاری، فرهاد، دژ پسند، فرهاد (۱۴۰۲). طراحی سازوکار کاروانگیزه-سازگار خودتنظیم در نظام درآمد-هزینه استانی، فصلنامه. برنامه‌ریزی و بودجه، ۲۸(۱۶۱)، ۱۵۵-۱۸۸ [لینک]

حراقی، مسعود و درویشی، علی، (۱۴۰۰). بررسی امکان استقرار نظام درآمد-هزینه بودجه استانی و ارائه مدل پیشنهادی (با رویکرد منابع و مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۰)، پانزدهمین کنفرانس ملی رویکردهای نوین در مدیریت، اقتصاد و حسابداری، بابل. [لینک]

درویشی، هدایت‌اکبری، مجید احترامی، تینا (۱۳۹۷). شناسایی و اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران: ارائه مدل ساختاری. تفسیری، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۵(۹۶)، ۲۳۷-۲۶۳ [لینک]

رنجی جفرودی، نیما (۱۴۰۲). راهبرد مناسبی از برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه هفتم توسعه با توجه به آمایش سرزمینی و رویکرد نهادی، نشریه راهبرد توسعه، ۱۹(۲)، ۱۱۶-۱۴۱ [لینک]

سجودی، مریم، زیاری، کرامت الله، احمد پوراحمد، یاسوری، مجید (۱۴۰۰). واکاوی نقش و جایگاه آسیب‌شناسی و ارائه الگوی توسعه منطقه‌ای در مطالعات داخلی و خارجی، نشریه پژوهش‌های جغرافیای اقتصادی، ۲(۴)، ۱۷-۳۷. [لینک]

سجودی، مریم، زیاری، کرامت الله، احمد پوراحمد، یاسوری، مجید (۱۴۰۳). مروری بر جایگاه برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب، نشریه آمایش سیاسی فضا، ۶(۲)، ۹-۱۹. [لینک]

غفاری فرد، محمد (۱۳۹۸). بررسی روند سیاست‌گذاری توسعه و توازن منطقه‌ای طی برنامه‌های توسعه در ایران و ارائه راهبردهای اساسی، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۹(۳۰)

## Reference

- Aray, H., & Pedauga, L. (2024). The relationship between decentralization and economic growth across regimes. *The Annals of Regional Science*, 72(1), 1-25. [[link](#)]
- Barro, R. (1999), "Inequality, Growth, and Investment", NBER Working Paper 7038, Cambridge: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/W7038>
- Brueckner, J.K. (2006), "Fiscal federalism and economic growth", *Journal of Public Economics*, 90,2107-2120 <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.05.003>
- Chen, C., & Martinez-Vazquez, J. (2024). Fiscal Decentralization and Public Infrastructure Maintenance Expenditures: A Cross-Country Panel Analysis. *Public Finance and Management*, 23(1-2), doi:10.1177/15239721241243141.
- Chen, J., & Long, X. (2024). Fiscal decentralization and local environmental governance when performance evaluation Matters. *Applied Economics*, doi: 10.1080/00036846.2024.2411464
- Dang, C., Tran, T. T. M., & Dinh, T. D. (2024). Spatiotemporal impact of fiscal decentralization and economic growth: evidence at provincial level in Vietnam. *Applied Economics Letters*, 1-6. doi:10.1080/13504851.2024.2363312
- Diem, L. T. T., & Hart, N. (2024). Fiscal decentralization and income convergence: evidence from Vietnam. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 29(3), 1513-1532. <https://doi.org/10.1080/13547860.2022.2108211>
- Hung, N. T., & Thanh, S. D. (2022). Fiscal decentralization, economic growth, and human development: Empirical evidence. *Cogent Economics & Finance*, 10(1), 2109279 DOI: 10.1080/23322039.2022.2109279.
- Irannejad, Ebrahim, Sabouri, Rabab (2024). Investigating the Role of Public Participation in Regional Planning (East Azerbaijan Province), *Journal of Transcendent Governance*, 4(15), 97-122 Investigating the Role of Public Participation in Regional Planning (East Azerbaijan Province) ([sndu.ac.ir](http://sndu.ac.ir))
- Maharjan, R. (2024). Decentralization and Regional Economic Growth in Indonesia: An Analysis of Governance and Fiscal Decentralization. *Law and Economics*, 18(1), 23-34. [[link](#)]
- Melat Sima · Peng Liang · Zhou Qingjie (2024) The impact of fiscal decentralization on economic growth: A comparative analysis of selected African and OECD countries heliyon. Volume 9, Issue 9, September 2023, e19520 <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e19520>
- Miranda-Lescano, R., Muínelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2024). Redistributive efficiency of fiscal policy: The role of decentralization and good governance. *Regional & Federal Studies*, 34(2), 189-216. <https://doi.org/10.1080/13597566.2022.2092844>
- Oates, W. (1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 2, pp. 237-243. [[link](#)]
- Prud'homme, R. (1995), "On the Dangers of Decentralization", *World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 2, pp. 201-220.
- Pu, X., Zeng, M., & Zhang, W. (2024). Does fiscal decentralization really matter for public service satisfaction?. *Applied Economics*, 56(49), 6020-6038. doi:10.1080/00036846.2023.226785
- Sáez-Lozano, J. L. (2024). The Effect of



Municipal Fiscal Decentralization on Subjective Well Being: The Case of Chile. SAGE Open, 14(2).DOI 10.1177/21582440241242649

Scott, a and Stroper, s (2003). Regions, globalization, development, regional studies, Taylor and Francis journals vole 37(6-7). Just a moment... (tandfonline.com)

Shah, A (2008). "Fiscal federalism and macroeconomic governance : for better or for worse?," CEMA Working Papers 584, China Economics and Management Academy, Central University of Finance and Economics. [[link](#)]

Siburian, M. E. (2024). Fiscal decentralization and corruption: a case of Indonesia. Applied Economics Letters, 31(1), 87-90. <https://doi.org/10.1080/13504851.2022.2128164>