



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده اقتصاد

مرکز تحقیقات اقتصاد ایران

## فصلنامه

# پژوهش‌های اقتصادی ایران

## علمی - پژوهشی

شماره ۲۶

بهار ۱۳۸۵

اثر به‌کارگیری فن‌آوری ارتباطات و اطلاعات در کارایی صنعت خدمات هوایی ایران  
دکتر سعید مشیری  
مهدی رضوان

نقش اخبار خوب و بد در نوسانات بازدهی سهام در ایران  
دکتر محسن مهرآرا  
دکتر قهرمان عبدلی

بررسی رابطه بلندمدت شاخص قیمت سهام بورس با متغیرهای کلان پولی با استفاده از روش همجعی در اقتصاد ایران  
مصطفی کریم‌زاده

ارزیابی اثرات آزادسازی تجاری در شرکت فولاد مبارکه با استفاده از ماتریس تحلیل سیاست  
ولی گریوانی

تجارت درون صنعت ایران با چین: نگاهی نو  
دکتر کریم آذربایجانی  
گل‌آرا ایزدی

بررسی میزان اثر بخشی ترتیبات تجاری منطقه‌ای در توسعه تجارت خارجی کشورهای اسلامی بر اساس مطالعات مزیت نسبی  
یحیی فتحی

بررسی رابطه تمرکز زدایی مالی و اندازه دولت در ایران  
دکتر محسن رنانی  
دکتر مرتضی سامتی  
حسن فرازمند

عبور نرخ ارز و رابطه آن با سیاستهای پولی و درجه باز بودن اقتصاد در ایران به روش سیستمهای فازی عصبی  
دکتر هوشنگ شجری  
دکتر سید کمیل طیبی  
سید عبدالمجید جلائی

بررسی عوامل جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در صنایع پتروشیمی ایران به روش داده‌های تابلویی  
احمد گوگردچیان  
دکتر سید کمیل طیبی

فهرست رساله‌های دکتری و پایان‌نامه‌های کارشناسی ارشد دانشجویان رشته‌های مختلف دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی

## بررسی رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت در ایران<sup>۱</sup>

دکتر محسن رنانی\*

دکتر مرتضی سامتی\*

حسن فرازمند\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۴/۱۰/۶

تاریخ ارسال: ۱۳۸۴/۵/۱۲

### چکیده

این مطالعه، رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت جمعی، ملی و استانی را از دو زاویه بخش عمومی و بودجه عمومی بررسی می‌کند. در بررسی این رابطه از منظر کارایی، از متغیرهای نهادی تمرکززدایی مالی (مخارج، درآمد، عدم توازن عمودی) و تمرکززدایی سیاسی و نیز متغیرهای کنترلی شهرنشینی، درآمد سرانه واقعی، تجارت خارجی و سهم درآمدهای نفت و گاز طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۸۲ استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که اولاً، رابطه تمرکززدایی مالی مخارج با اندازه دولت جمعی و ملی منفی است، ولی با اندازه دولت استانی مثبت است. ثانیاً، رابطه میان تمرکززدایی مالی، درآمد و اندازه دولت استانی معنی‌دار نیست. ثالثاً، رابطه میان متغیر نهادی عدم توازن عمودی و اندازه دولت استانی، ملی و جمعی مثبت است. همچنین، نتایج برآورد پارامترهای متغیرهای کنترل نشان می‌دهد که طی این دوره، اثر مستقیم سهم درآمدهای نفت و گاز بر اندازه دولت ناچیز است، در حالی که رشد درآمد ملی سرانه واقعی و تجارت خارجی در ایران، اندازه دولت را گسترش می‌دهد.

طبقه‌بندی JEL : E62 ، H71 ، H77

واژگان کلیدی: تمرکززدایی مالی، اندازه دولت، عدم توازن عمودی، دولت جمعی، دولت استانی

۱. نویسندگان، از دانشگاه اصفهان به خاطر حمایت‌هایش از این تحقیق سپاسگزاری می‌کنند.

\* استادیاران گروه اقتصاد دانشگاه اصفهان

e-mail: renani@ase.ui.ac.ir

e-mail: sameti@ase.ui.ac.ir

\*\* دانشجوی دوره دکتری اقتصاد دانشگاه اصفهان

e-mail: hfrazmand@yahoo.com

## مقدمه

در اغلب کشورهای در حال توسعه، به تمرکززدایی مالی<sup>۱</sup>، به منظور دموکراتیک کردن تصمیم‌گیریهای دولت توجه شده است و پی‌درپی ابعاد تازه‌تری از رابطه و مناسبات آن با اندازه دولت<sup>۲</sup>، گشوده می‌شود. از این‌رو، باید گفت پژوهش در این حوزه هنوز مراحل اولیه خود را طی می‌کند و آثار بلندمدت آن قابل ارزیابی نیست (دوملو و بارنشتاین، ۲۰۰۱).<sup>۳</sup> اهمیت موضوع از آن‌رو است که طی دو دهه اخیر، نظام بازار و گسترش بخش خصوصی به تنهایی نتوانسته است پاسخ‌گوی نیازهای جامعه و حل مشکلات اقتصادی باشد. مطالعات تجربی نشان می‌دهد که حضور دولتی قوی، ولی کوچک و پاسخ‌گو به‌عنوان مکمل و همراه بازار (نه جایگزین آن)، مهمترین عامل افزایش کارایی و رفاه جوامع (با فرض ثابت ماندن منابع) تلقی می‌شود. بررسی مطالعات اولیه مبانی نظری و تجربی تمرکززدایی مالی نشان می‌دهد که این رهیافت با حوزه‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و نیز موقعیت جغرافیایی و ژئوپلیتیک هر منطقه ارتباط دارد. همچنین، اصطلاحات دولت و تمرکززدایی مالی - به‌عنوان متغیرهای تأثیرپذیر از و تأثیرگذار بر ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورهای مختلف - تعریف یکسانی ندارند. این ویژگی، بررسی رابطه میان تمرکززدایی مالی و اندازه دولت را دشوار می‌سازد.

نگاهی به رفتار اقتصادی دولت در ایران نشان می‌دهد که، پس از افزایش شدید درآمدهای نفتی در نیمه اول دهه ۱۳۵۰، رابطه اقتصادی دولت با جامعه تغییر کرده است. در این دوره از یک‌سو، مالیاتها (شامل انواع عوارض) موضوعیت خود را به‌عنوان منبع اصلی درآمد دولت از دست داد و از سوی دیگر، بخش خصوصی نوپا برای سرمایه‌گذاری به دولت وابسته‌تر شد و نتوانست در عرصه فعالیت‌های اقتصادی به‌صورت مستقل عمل نماید. گرچه با وقوع انقلاب (۱۳۵۷)، جنگ (۱۳۵۹) و محاصره اقتصادی کشور دخالت دولت در عرصه‌های اقتصادی افزایش یافت، ولی اندازه دولت جمعی<sup>۴</sup> طی دوره جنگ، از

## 1. fiscal decentralization

۲. اندازه لایه‌ای دولت از سه منظر: دولت جمعی (aggregate government)، دولت ملی یا مرکزی (central or national government) و دولتهای تابع (subnational governments)، منطقه‌ای، استانی و محلی قابل بررسی است. (چین و زو، ۲۰۰۲، ص ۲۷۰). این مطالعه اندازه دولت را از سه منظر دولت جمعی (به مفهوم مجموع دولت ملی و دولتهای استانی)، ملی و استانی بررسی می‌کند.

## 3. Domello &amp; Barenstein

۴. در ادبیات تمرکززدایی مالی، دولت جمعی از نظر لایه‌ای، به مجموع دولت ملی یا مرکزی و دولتهای تابع یا دولتهای استانی و محلی تقسیم می‌شود (لوهر، ۱۹۹۹، ص ۱۶). از نظر مفهومی، در آمارهای مالی دولت بانک جهانی (Government Finance Statistics = GFS)، دولت جمعی به "بودجه عمومی (G)" و "بخش عمومی (یا بودجه کل کشور)" که شامل بودجه عمومی و بودجه شرکتهای دولتی، بانکهای دولتی و مؤسسات غیر انتفاعی وابسته به دولت است، تقسیم می‌شود و از سال ۱۳۸۱ تلاش بر این بوده است تا آمارهای ملی کشور بر این مبنا ارائه شود (سالنامه‌های آماری از سال ۱۳۸۱، فصل بودجه دولت).

محدوده ۴۰ درصد (نسبت به تولید ناخالص داخلی، به قیمت جاری)<sup>۱</sup> بیشتر نشد. پس از جنگ، دولت تمایل داشت تا رهیافت تمرکززدایی بیرونی (خصوصی‌سازی) و تمرکززدایی درونی را دنبال نماید، ولی آیین‌نامه‌های اجرایی تمرکززدایی مالی برای لایه‌های دولتی در حد قابل قبولی تعریف و مدون نشد و الگوی عمومی توزیع قدرت و تصمیم‌گیری مالی دولت در لایه‌های پایین‌تر مشخص نگردید. مطالعات تجربی در جهان نشان می‌دهد که تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی جامع متناسب با ظرفیتهای استانی و نیز، تقویت یا تأسیس نهادهای تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری اجرایی و مشورتی در لایه‌های پایین‌تر از دولت ملی یا مرکزی، شرط لازم برای تمرکززدایی مالی است.

### ۱. مبانی نظری و تجربی تمرکززدایی

تمرکززدایی درونی (لایه‌های دولت) از منظر اداری، سیاسی، مالی و سرزمینی قابل بررسی است. تمرکززدایی اداری از سه منظر: تراکم‌زدایی<sup>۲</sup>، تفویض اختیار<sup>۳</sup> و تحویل اختیار<sup>۴</sup> بررسی می‌شود (ملوکو، ۲۰۰۴، ص ۲).<sup>۵</sup> در تمرکززدایی اداری، توزیع وظایف و اختیارات و سلسله مراتب میان دولت ملی و لایه‌های پایین‌تر اصلاح می‌شود. در این باره می‌توان وظایف و اختیارات میان لایه‌های دولت را در قالب دو الگوی حدی تراکم‌زدایی و تمرکززدایی و الگوهای میانه این دو، با عنوان کلی "نیمه متمرکز" تعریف کرد. الگوهای نیمه متمرکز، الگوهایی هستند که تنها بخشی از اختیارات تصمیم‌گیری به مقامات لایه‌های پایین‌تر واگذار می‌شود.

نظر به اینکه تمرکززدایی سیاسی با مفاهیم جامعه مدنی و دموکراتیزه کردن دولت مرتبط است (فیتز پتریک، ۱۳۸۱، ص ۱۵۸-۶۰) و در تمرکززدایی سیاسی لایه‌های دولتی پایین‌تر مستقل‌اند، بنابراین این لایه‌ها، در بودجه عمومی دولت قرار نمی‌گیرند و صرفاً به نمایندگی از جامعه بر عملکرد دولت نظارت می‌کنند، در حالی که با دموکراتیزه کردن دولت، دولت انتخابی تشکیل می‌شود. بنابراین در تمرکززدایی سیاسی، مقامات نهادهای دولتی را مردم منطقه، استان یا محل انتخاب می‌کنند و از این طریق، مقامات دولتی علاوه بر دولت ملی، پاسخ‌گوی مردم حوزه انتخابیه خود نیز می‌شوند. در واقع، تمرکززدایی مالی در چارچوب نظریه‌های مالیه عمومی و انتخاب عمومی با موضوعات تقسیم اختیار در حوزه برنامه‌ریزی و بودجه (تصمیم‌گیری مخارج و درآمد)، اجرای برنامه در لایه‌های پایین‌تر (منطقه، استان و محل، سازمان و نهاد محلی) و همچنین نحوه پاسخ‌گویی همراه است (لوهر و ماناسان، ۱۹۹۹).<sup>۶</sup>

۱. اندازه دولت به مفهوم نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۱۳۵۹ و ۱۳۶۰ (به عنوان سالهای آغاز جنگ) به ترتیب ۴۰/۸ و ۳۹/۵ درصد بوده است (محاسبات این مطالعه).

2. deconcentration

3. delegation

4. devolution

5. Meloche

6. Loher & Manasan

تمرکززدایی مالی از زوایای مختلف کارایی، نابرابری میان مناطق، ثبات کلان اقتصادی و رقابت بین منطقه‌ای قابل بررسی است. این مقاله، تأثیر تمرکززدایی مالی را از دیدگاه کارایی بررسی و در چارچوب نظریه‌های مالی عمومی و انتخاب عمومی، از شاخصهای تفویض اختیار در برنامه‌ریزی مخارج و درآمد، توانایی و ظرفیت کسب درآمدهای مالیاتی محلی، برابری، قابلیت پیش‌بینی، چگونگی تخصیص منابع، سادگی قوانین، نظام انگیزشی و تضمین مقاصد دولت مرکزی استفاده می‌کند (گوئز و دیگران، ۱۹۹۷، ص ۳).

### ۱-۱. تمرکززدایی مالی از منظر کارایی

در چارچوب نظریه مالی عمومی مهمترین هدف در تمرکززدایی مالی، افزایش کارایی به مفهوم افزایش رفاه مصرف‌کنندگان یا پرداخت‌کنندگان مالیات (با فرض ثابت بودن مقدار منابع) است. این موضوع، دستاورد نظری کلاسیک ماسگریو<sup>۲</sup> است و در چارچوب نظریه انتخاب عمومی (از دیدگاه بوکانان و اوتز<sup>۳</sup>)، به معنای کنترل قدرت دولت مرکزی است (لوهر و ماناسان، ۱۹۹۹، ص ۹). بر اساس این نظریه، دولت محلی نیازها و خواسته‌های محلی را بهتر تشخیص می‌دهد، از این رو می‌تواند منابع عمومی را کارآتر تخصیص دهد. در واقع، فرض می‌شود که اولاً، دولت‌های تابع، با قید بودجه سخت<sup>۴</sup> همراه هستند (یعنی دولت‌های محلی نمی‌توانند برنامه‌های خود را به راحتی از طریق جلب اعتبار از دولت ملی تأمین مالی کنند)، ثانیاً، تأمین هزینه‌های تولید کالاها و خدمات عمومی محلی را افراد محلی و درآمدهای انتقالی به صورت قانونمند و تعریف شده مشخص می‌کنند. افزون بر این، فرض می‌شود که نظارت‌های نهادینه شده محلی (انتخابات) نیز کارایی تمرکززدایی مالی را بهبود می‌بخشد. نظر به اینکه افزایش کارایی با فرض ثابت ماندن منابع بررسی می‌شود، در این رهیافت افزایش رفاه مصرف‌کنندگان به واسطه تغییر کیفی در تولید ناخالص ملی (GNP) به وجود می‌آید که به سادگی قابل اندازه‌گیری نیست. در واقع، رهیافت تمرکززدایی مالی موجب نزدیکی و سازگاری میان عرضه کالاها و خدمات عمومی و تقاضا و رجحانهای خانوار می‌شود و از این طریق رفاه آنان افزایش می‌یابد. بنابراین، لزوماً به مفهوم افزایش تولید ناخالص داخلی نیست. با این تحلیل می‌توان گفت که رهیافت تمرکززدایی مالی، دستیابی به تقاضای حقیقی جامعه و ارضای واقعی آن از طریق کاهش اندازه دولت ملی یا مرکزی و تفویض یا واگذاری اختیار به دولت‌های منطقه‌ای، استانی و محلی است.

ادبیات نظری این حوزه نشان می‌دهد که شاخصهای تخصیص مخارج، تخصیص درآمد، انتقال درآمد، مدیریت بودجه، ساختارهای حقوقی و نهادهای دموکراتیک، رهیافت تمرکززدایی مالی را از منظر کارایی ارزیابی می‌کنند. شاخص تخصیص مخارج<sup>۵</sup> مشخص می‌کند که مسئولیت هربخش از مخارج

1. Guess

2. Musgrave

3. Oates

4. hard budget

5. expenditure assignment

دولتی را کدام لایه دولتی به‌عهده دارد (استین، ۱۹۹۹).<sup>۱</sup> توجه به این نکته ضروری است که اگر در جابه‌جایی افراد از یک منطقه به منطقه دیگر موانعی وجود داشته باشد، مازاد کالاها و خدمات عمومی تولید شده در سطح گسترده‌ای به مناطق دیگر ارسال شود، صرفه‌جوییهای بالقوه ناشی از مقیاس وجود داشته باشد، هزینه‌های اداری و هماهنگی میان مناطق و دولتهای محلی با مرکز فزاینده و بالا باشد و قانون با صراحت مسئولیت مخارج میان لایه‌های مختلف دولتی را مشخص نکرده باشد، در آن صورت، حصول کارایی و کاهش اندازه دولت تردیدآمیز خواهد شد. نکته مهم این است که هر چه تقسیم‌مسئولیت مخارج میان لایه‌ها دائمی‌تر، با ثبات‌تر و شفاف‌تر باشد، کارایی بیشتر و اندازه دولت مرکزی کوچک‌تر خواهد شد.

شاخص دیگر ارزیابی این رهیافت، تفویض اختیار و مسئولیت وصول درآمدهای محلی و ملی است. به طور معمول دولتهای منطقه‌ای، استانی و محلی به دو طریق هزینه‌های خود را تأمین می‌کنند. بخشی را دولت ملی یا مرکزی و بخشی دیگر، از طریق مالیات و عوارض دریافتی در منطقه، استان و محل تأمین می‌شود. بر اساس اصل برابری<sup>۲</sup>، ساکنین هر محل یا منطقه باید تا حد امکان، هزینه‌های کالاها و خدمات عمومی محلی را تأمین کنند. این شرط موجب نزدیک شدن اصل هزینه نهایی (MC) تولید کالاها و خدمات عمومی محلی با مطلوبیت نهایی (MU) می‌شود. از آنجا که مطلوبیت نهایی حاصل از کالاها و خدمات عمومی قابل مشاهده و اندازه‌گیری نیست، و همچنین، هزینه نهایی برخی از آنها به دلیل پیامدهای مثبت و منفی چندان آشکار و قابل محاسبه نیست، نظریه انتخاب عمومی، تشکیل دولت محلی منتخب (به مفهوم عام آن) را پیشنهاد می‌کند. نظر به اینکه ارتباط میان مخارج و مالیات دریافت شده در حوزه‌های جغرافیایی مستقیم‌تر و شفاف‌تر می‌شود، آزادی عمل نسبی دولتهای محلی در تعیین نرخ مالیات محلی می‌تواند در بهبود کارایی، کاهش رقابتهای ناسالم محلی (کاهش مشکل پارلمانی)<sup>۳</sup> تأثیر مثبت داشته باشد.

مطالعات تجربی نشان می‌دهد که میان درآمدهای محلی و مخارج آنها حتی در پیشرفته‌ترین نظامهای مالی غیرمتمرکز نیز شکاف وجود دارد (عدم توازن عمودی)<sup>۴</sup>. البته این شکاف، در کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی بزرگتر است (جین و زو، ۲۰۰۲).<sup>۵</sup> متوسط این شاخص در کشورهای

## 1. Stein

## 2. principle of correspondence

۳. در چارچوب ادبیات تمرکززدایی مالی، مشکل پارلمانی (The commons problem) به وضعیتی گفته می‌شود که در آن دولتهای محلی از طریق نمایندگان مجلس مازاد هزینه‌های خود را به دولت مرکزی تحمیل می‌کنند (استین، ۱۹۹۹، ص ۲۶۶) و بخشی از درآمدهای مالیاتی سایر مناطق را به خود اختصاص می‌دهند و از این طریق، ضمن افزایش هزینه‌های خود، انگیزه افراد محلی را در پرداخت مالیات کاهش می‌دهند.

۴. عدم توازن عمودی (vertical imbalance) به مفهوم نسبت درآمدهای انتقالی و کمکهای دولت ملی یا مرکزی به کل مخارج استانی است (جین و زو، ۲۰۰۲، ص ۲۷۶ و استین، ۱۹۹۸، ص ۳۲۲).

## 5. Jin & Zou

امریکای لاتین ۵۲ درصد و در کشورهای صنعتی (OECD) ۴۲ درصد بوده است (استین، ۱۹۹۹، ص ۳۷۲). از این رو دولتهای منطقه‌ای، استانی و محلی همواره به کمک مالی دولت مرکزی نیاز دارند. برای پر کردن این شکاف دو روش وجود دارد: اعمال ضریب مخارج برای خدمات عمومی و روش آماری برای اختصاص نیازهای منطقه. گاهی هدف از انتقال درآمد و پوششش عدم توازن عمودی متقاعد ساختن دولتهای منطقه‌ای و محلی برای انجام مأموریت از طرف دولت مرکزی است. در این باره، مطالعات سری زمانی نشان می‌دهد که محدود کردن ظرفیت پایه مالیاتی دولت محلی در انتقال درآمد نقش جدی دارد (گروبن، ۲۰۰۴، ص ۲).

شاخص مهم دیگری که رهیافت تمرکززدایی مالی را کارآمد ساخته و اندازه دولت را کاهش می‌دهد، توان مدیریت بودجه‌ای دولتهای محلی است. در این رابطه ووکونگ و نگویت<sup>۲</sup> (۲۰۰۲)، تمرکززدایی مالی در کشورهای شرق آسیا (مورد ویتنام) را از دیدگاه اصلاحات اداری بودجه نویسی بررسی کرده و نشان می‌دهند که ضعف و کمبود دانش مدیریت در تمام سطوح اداری موجب شده است تا از یک سو، تفسیرهای متفاوتی از قانون به عمل آید و از سوی دیگر، لایه‌های دولتی به جای حل مشکلات مردم در اندیشه گسترش اندازه خود باشند. افزون بر سیستم بودجه‌ای مناسب؛ برنامه‌ریزی، ساختار حقوقی تدوین بودجه و توزیع مسئولیتها و نیز حوزه اختیارات لایه‌های مختلف دولت نیز باید مورد توجه قرار گیرند. اگر قوانین و ساختار حقوقی عملکرد دولت منطقه‌ای، استانی و محلی را تسهیل نکند و از حقوق مالکیت فردی حمایت لازم را به عمل نیاورد، تمرکززدایی مالی تأثیر لازم بر کارایی و اندازه دولت را نخواهد داشت. بنابراین، لازم است قوانین ساده، مشخص و شفاف برای تعریف روابط میان لایه‌های مختلف دولتی تهیه، تدوین و مصوب شود.

در برخی از کشورها مانند آلبانی، تقویم زمانی بودجه در قانون مشخص می‌شود، درحالی که در فدراسیون روسیه، استونی و لتونی برای فرایند بودجه (در سطوح ایالت) قوانین مشخص و تعریف شده‌ای وجود دارد. معمولاً پارلمان کشورهای اروپای شرقی نیز برای شهرهای بزرگ قوانینی با تمام جزئیات تدوین می‌کردند (گوئز و دیگران، ۱۹۹۷، ص ۴۸). اهمیت قانون در این کشورها از آن روست که معمولاً دولتهایشان تصور می‌کنند تا چیزی از طریق قانون به آنها تکلیف نشود، حق مداخله ندارند. مطالعات انجام شده در چین نشان می‌دهد که افزایش انگیزه‌های مقامات دولتی در لایه استانی و محلی، توسعه سریع اقتصادی چین را به ارمغان آورده است (جین، اویان و وینگاست، ۱۹۹۹)<sup>۳</sup>، بنابراین کمبود انگیزه و نارسایی قوانین و مقررات در کشورهای جهان سوم، نتایج حاصل از اجرای تمرکززدایی مالی را مختل می‌سازد (دلینجر و وب، ۱۹۹۲، ص ۳۲۹)<sup>۴</sup>. کمبود تخصص در تمام سطوح مدیریتی و اتخاذ سیاستهای ناکارآمد دولت ملی و شفاف نبودن قوانین تمرکززدایی موجب می‌شوند که اولاً،

1. Grubenmann

3. Guess &amp; et.al

5. Dillingner and Webb

2. Vu Cuong and Nguyet

4. Jin, Oian and Weingast

تفسیرهای گوناگونی از قانون به عمل آید. ثانیاً، مقامات دولتی از طریق سازوکارهای غیر قانونی و لابی‌گری با مقامات ملی یا مرکزی و گروههای منطقه، استان یا محل در اندیشه تثبیت و گسترش قدرت و اندازه خود باشند (پراد هوم، ۱۹۹۵). بوکانان در نظریه انتخاب عمومی، برای کاهش این اثر، شاخص نهادهای دموکراتیک را مطرح می‌کند (استین، ۱۹۹۹). نظر به اینکه بهبود کارایی از طریق برابری منافع نهایی مصرف‌کنندگان با هزینه نهایی عرضه کالاها و خدمات عمومی ( $MB=MC$ )، به دست می‌آید، بنابراین واگذاری حق رأی و اختیار عزل و نصب مقامات محلی و منطقه‌ای به مردم همان منطقه، در کارایی اقتصادی بخش عمومی نقش جدی دارد (جین و زو، ۲۰۰۲، ص ۲۷۲). البته، بیان سلیقه‌ها و انعکاس ترجیحات جامعه درباره مخارج و مالیاتها به سازوکارهای متنوعی نظیر نظرسنجیها، انتخابات، مشارکت مردم در نهادهای رسمی و غیر رسمی نیاز دارد. مطالعات نشان می‌دهد که میان دموکراتیزه کردن جامعه و همچنین دولت، همزیستی و تعامل مسالمت آمیز وجود دارد و هر یک دیگری را تقویت می‌کند (زیبلات و دایر، ۲۰۰۳، ص ۵-۹).

## ۱-۲. نگاهی به مطالعات تجربی تمرکززدایی مالی و اندازه دولت

ملاحظه شد که تمرکززدایی مالی به مفهوم توزیع قدرت تصمیم‌گیری در بودجه و امور مالی بین لایه‌های مختلف دولت در ترکیبی از اقتصاد، اجتماع و سیاست عمل می‌کند و به‌طور همزمان ابعاد گوناگونی را در بر می‌گیرد. این رهیافت سه هدف یا وظیفه بنیادین سیاسی، مدیریتی و وظیفه مالی یا تأمین اعتبار برای اجرای سیاست را دنبال می‌کند (سیلورمن، ۱۹۹۲، ص ۴).<sup>۱</sup> از منظر اداری و مدیریتی، مطالعات تجربی بیرد<sup>۲</sup> و ایلانکورت، لیتواک و دیگران و مارتینز-وزکوئز و مکناب<sup>۳</sup> تمرکززدایی را به تراکم‌زدایی، تفویض اختیار و واگذاری اختیار در سطوح مختلف یک سازمان یا لایه دولت و نیز توزیع اقتدار در سلسله مراتب دستگاههای دولتی تقسیم می‌کنند (ملوکو و دیگران، ۲۰۰۴، ص ۲). در چارچوب تمرکززدایی مالی، فرضیه کاهش اندازه دولت لویاتان<sup>۴</sup> برنان و بوکانان<sup>۵</sup> وسیع‌ترین کار نظری است (جین و زو، ۲۰۰۲، ص ۲۷۲). در این مطالعه، فرض می‌شود دولت موجودی یکپارچه<sup>۶</sup> است و هدف حداکثر کردن درآمدهای مالی خود را در چارچوب ساختارهای حقوقی دنبال می‌کند. در چنین فضایی، تمرکززدایی درآمد و مخارج دولت مرکزی راه‌حلی شبیه به راه‌حل بازار است. بنابراین تمرکززدایی مالی، ضمن برقراری انطباق میان عرضه کالاها و خدمات عمومی با ترجیحات شهروندان (بهبود کارایی)، در کنترل اندازه دولت به نحو مؤثری عمل می‌نماید. نظر به اینکه فرض می‌شود مالیاتها تأمین‌کننده مخارج دولت‌اند و از این طریق می‌توان قدرت اقتصادی او را محدود ساخت، از منظر مالی

1. Ziblat and Dwyer  
3. Bird  
Martines-Vazquez & Mcnab  
6. Brennan & Buchanan

2. Silverman  
4. Vaillancourt, Litvak,  
5. Leviathan  
7. unitary



عمومی، یکی از مهمترین عوامل کنترل کننده دولت لویاتان هابز محدودیت دریافت مالیاتها و از منظر انتخاب عمومی، دموکراتیزه کردن دولت است.

مطالعات تجربی نشان می‌دهد که در کشور چین افزایش انگیزه دولتهای استانی- محلی در کنار توزیع افقی مخارج بودجه‌ای موجب توسعه سریع این کشور شده است (جین، اویان و وینگاست، ۱۹۹۹). در کشور روسیه، تمرکززدایی مخارج و درآمد، قدرت تصمیم‌گیری مقامات محلی در تخصیص مجدد یارانه‌ها را افزایش داده و موجب شده است تا سرمایه‌گذاری در زیرساختهای عمومی محلی گسترش یابد (تیموفی، ۲۰۰۱).<sup>۱</sup> نتایج بررسی رابطه نهادهای مالی و ارتباطات سیاسی درونی دولت در کشور کلمبیا نشان می‌دهد که لایه‌های پایین دولت از اختیار و توانایی لازم تصمیم‌گیری در زمینه مخارج و درآمد برخوردار نیستند (دلینجر و وب، ۱۹۹۲، ص ۳۸-۴۲).<sup>۲</sup> ملاحظه می‌شود که شفاف نبودن روابط دولت مرکزی با سطوح منطقه‌ای و محلی عامل موجب می‌شود تا مقامات لایه‌های پایین‌تر دولت، به تفسیرهای متفاوتی از قانون روی آورند و آثار مثبت تمرکززدایی مالی کاهش یابد.

مشکل پارلمانی شاخصی است که در زمینه تمرکززدایی مالی مطرح می‌شود. معمولاً تمرکزگرایی در کشورها با تمرکز منابع مالی عمومی<sup>۳</sup> همراه بوده است و شرایط بودجه آسان<sup>۴</sup> و استفاده بیش از حد ذخایر مالی عمومی را برای دولتهای تابع فراهم آورده است (استین، ۱۹۹۹). شرایط بودجه آسان و استقرار مستقل<sup>۵</sup> به علت آسان بودن انتقال بدهیها، موجب می‌شوند هزینه‌های دولت منطقه‌ای و محلی افزایش یابد. بر این اساس انتظار این است که افزایش عدم توازن عمودی اندازه دولت مرکزی و جمعی را افزایش دهد.

برخی از اقتصاددانان بخش عمومی، کاهش نقش دولت در تأمین کالاها و خدمات عمومی و دادن قدرت بیشتر به بازار و قدرتهای محلی را در افزایش کارایی و کاهش اندازه دولت مثبت ارزیابی می‌کنند. مطالعات تجربی لاین<sup>۶</sup> و فوکو ساکو و ملو<sup>۷</sup> مهمترین عامل توسعه برای کشورهای در حال توسعه را تمرکززدایی مالی تفسیر می‌کنند (جین و زو، ۲۰۰۲، ص ۲۷۱). هنگامی که برنامه‌های مالی دولت از ویژگی منافع محلی برخوردار باشند، ولی از سوی دولت مرکزی تولید و عرضه شوند، تمرکززدایی مالی چه از منظر رقابت مالی و چه از نظر افزایش مشارکت سیاسی اندازه دولت را کاهش می‌دهد. به‌طور کلی

1. Timofeey

2. Dillinger &amp; Webb

3. common pool resources

۴. اگر نحوه بودجه‌بندی دولتهای تابع به‌گونه‌ای باشد که دولت مرکزی همواره آماده پرداخت بدهی آنها باشد، در آن صورت گفته می‌شود بودجه تنظیمی دولتهای تابع از نوع بودجه آسان (soft budget) است (جین و زو، ۲۰۰۲، ص ۲۷۳).

۵. وضعیتی که در آن دولتهای تابع (استانی) می‌توانند از سیستم بانکی به طور مستقیم استقراض کنند و یا مجوز انتشار امانه‌های مالی را داشته باشند (استین، ۱۹۹۹، ص ۳۷۶).

6. Linn

7. Fukasaku &amp; Mello

مشارکت سیاسی موجب نزدیکی نظارت و کنترل مقامات منتخب در تصمیم‌گیریهای عمومی محلی می‌شود (پرسون و تابلینی، ۱۹۹۴، ص ۷۷۰-۷۷۳).<sup>۱</sup> این فرایند در چارچوب نظریه انتخاب عمومی با انتخاب دموکراتیک مقامات دولتهای تابع همراه است و موجب افزایش پاسخ‌گویی، بهبود کارایی و کاهش اندازه دولت می‌شود. در واقع، رأی شهروندان نوعی دارایی یا عامل تولید برای افزایش تولید و بهبود کارایی است (مک ناک و مارتینز-مازکوز، ۲۰۰۳).<sup>۲</sup> برای توصیف این شرایط و توصیف دقیق‌تر تمرکززدایی سیاسی، کروسل و رویس رول<sup>۳</sup> (۱۹۹۹) از الگوی پویای رأی دهنده<sup>۴</sup> میانه ملترز و ریچارد<sup>۵</sup> استفاده می‌کنند. در این الگو، فرض این است که مالیاتها متناسب با درآمد کل دریافت می‌شود و در رأی‌گیری دوره‌ای، مصرف‌کنندگان به نرخ مالیاتی رأی می‌دهند که رفاه تعادلی آنها را حداکثر کند. همچنین، نظر به اینکه فرض می‌شود انتقال عوامل تولید بین مناطق امکان‌پذیر است، لذا، رقابت مالی (میان مناطق) به‌عنوان یکی از عوامل محدودکننده گسترش دولت مطرح می‌شود.

پیش فرض تفکر افزایش کارایی و کاهش اندازه دولت لویاتان هابز در رهیافت تمرکززدایی مالی این است که انتخاب شوندگان به رأی‌دهندگان آسیب نمی‌رسانند (هابز، ۱۶۵۱، ص ۱۹۵). در حالی که برخی از مطالعات نشان می‌دهند که اگر افراد جامعه حداکثر منافع فردی را دنبال نکنند و تمرکززدایی مالی متناسب با ساختار سیاسی و فرهنگی مناطق انجام نشود، گروههای همسود محلی، دولتهای تابع را بر کنترل خود درمی‌آورند و فساد اداری گسترش می‌یابد (پراد هوم، ۱۹۹۵). به طور کلی، بررسی مطالعات نشان می‌دهد که ایجاد انگیزه، مسئولیت‌پذیری مقامات لایه‌های پایین‌تر، تدوین قواعد شفاف و قانونمند مخارج و درآمد در چارچوب نظریه‌های مالیه عمومی و انتخاب عمومی، در نحوه تأثیرگذاری آن بر اندازه دولت بااهمیت‌اند.

### ۳-۱- تمرکززدایی مالی و اندازه دولت

در بخش قبل به مفهوم و رفتار تمرکززدایی مالی در چارچوب مالیه عمومی و انتخاب عمومی توجه شد. در این قسمت، به عوامل تأثیرگذار بر اندازه دولت و رابطه آن با تمرکززدایی مالی در قالب متغیرهای نهادی و کنترل اشاره می‌شود.

بانک جهانی در بررسی اندازه مطلوب دولت کشورهای در حال توسعه و در حال انتقال سیاسی-اقتصادی اروپای شرقی و مرکزی، بر دولتهای کوچک ولی قوی<sup>۶</sup> تأکید دارد. این مطالعات آنها عامل غیر اقتصادی گسترش اندازه دولت کشورهای در حال توسعه را در دواپر دولتی یا دیوانسالاری جستجو می‌کند (بانک جهانی، ۱۳۷۸) و نشان داده می‌شود که افزون بر این موضوع، عواملی نظیر ایدئولوژی، فرهنگ، مواهب طبیعی، ساختارهای حقوقی و فرصتهای تجاری، نحوه افزایش جمعیت و جایگاه رشد

1. Person & Tabellini
3. Krusell & Rios-Rull
5. interest groups

2. Mc Nac & Martines-Mazques
4. Meltzer & Richard
6. thin

اقتصادی بر اندازه دولت تأثیر دارند. مطالعه لی و لاین<sup>۱</sup> (۱۹۹۴) نشان می‌دهد که افزایش جمعیت در رده سنی جوان و مسن بر اندازه دولت اثر مثبت دارد، ولی تراکم جمعیت تأثیر منفی دارد. بر اساس قانون واگنر، دولت کشورهای توسعه نیافته در پاسخ به تقاضای رو به رشد سرمایه‌گذاری در زیرساختها گسترش می‌یابند و از منظر ماسگریو و واگنر وابستگیهای متقابل اجتماعی نیز اهمیت دارد. در این نظریه با افزایش جمعیت و تراکم آن، شهرنشینی گسترش می‌یابد و پدیده ازدحام پیامدهای خارجی را به همراه می‌آورد. نظر به اینکه این پیامدها (برون‌دادها)، راه‌حلهای خصوصی و غیردولتی ندارند، منجر به مداخله بیشتر دولت و در نهایت، افزایش اندازه دولت می‌شود (گوپتا، ۲۰۰۰، ص ۶-۷)<sup>۲</sup>

همچنان که اشاره شد، عوامل مذکور در نظامهای سیاسی مختلف اثر یکسانی ندارند. از این رو، اثر آن در قالب دو نظام کلی و عمومی دولت پاسخ‌گو و غیرپاسخ‌گو بررسی می‌شود. در نظام دولت پاسخ‌گو، عوامل منابع و مواهب طبیعی، احزاب، میزان رشد اقتصادی، فرایندهای فنی، تکنولوژیک، ساختارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، جمعیت و ترجیحات شهروندان بر اندازه دولت اثر می‌گذارند. از نظر کاستلز، ساختار سیاسی یک کشور و میزان تمرکز احزاب در آن همانند سایر عوامل اهمیت دارند (بونولی و دیگران، ۱۳۸۰، ص ۱۸). در نظام دولت متمرکز و غیرپاسخ‌گو، اندازه دولت بر اساس ترجیحات دیوان‌سالاران، توهم مالی و امتیازدهی متقابل دیوان‌سالاران تبیین می‌شود. در این باره مطالعات چندانی در سطح داخلی انجام نشده است. همچنین، مطالعات تجربی در سایر کشورها با مشکل تطبیق الگوها و استفاده از داده‌های مقطعی ناشی از کمبود شدید اطلاعات آماری مواجه اند. از این رو، کشورهای پیشرفته و در حال گذار را در نمونه آماری وارد ساخته و نتایج آماری بر اساس این ترکیب ناهمگن ارائه می‌شود.

## ۲. بررسی رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت

نظر به اینکه ساختار حقوقی تمرکززدایی مالی در نحوه و میزان تأثیرگذاری تمرکززدایی مالی مؤثر است، در این بخش رابطه میان تمرکززدایی مالی و اندازه دولت از منظر قوانین دوره پس از انقلاب (در قالب قانون اساسی و مصوبات مجلس) با استفاده از روش تحلیل محتوا بررسی می‌شود و سپس، متغیرهای نهادی تمرکززدایی مالی و سیاسی و نیز، متغیرهای کنترل تأثیرگذار بر اندازه دولت در ایران ارائه می‌شود. در انتها، مدل در دو سطح بودجه عمومی و بخش عمومی برآورد و نتایج به صورت ماتریسی ارائه می‌شود.

## ۱-۲. تمرکززدایی مالی در ایران

همان‌گونه که در بخش قبل ملاحظه شد، تمرکززدایی مالی رهیافتی است که به‌همراه تمرکززدایی سیاسی و ساختار حقوقی مناسب می‌تواند کارایی را بهبود بخشیده و اندازه دولت را کاهش دهد. از این‌رو، بررسی ساختار حقوقی آن در زمینه تمرکززدایی مالی حائز اهمیت است. برای این کار با استفاده از روش تحلیل محتوا، قانون اساسی، مصوبات شورای انقلاب، هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی در زمینه‌های تمرکززدایی بررسی می‌شود.

با بررسی اجمالی قانون اساسی به‌نظر می‌رسد که مقدمه و اصل ۵۶ قانون اساسی اصول اولیه تمرکززدایی را مورد توجه قرار داده و حاکمیت انسان به‌عنوان یک حق خدادادی به رسمیت شناخته شده و تصریح می‌شود. همچنین، در اصل ۶ تأکید شده است که امور کشور باید با اتکای آراء عمومی انجام شود. با توجه به اصول تشکیل شوراهای اسلامی (اصل ۶۲) و شوراهای محلی<sup>۱</sup> (اصول ۷ و ۱۰۰)، به‌نظر می‌رسد که مبنای حقوقی ساختار سیاسی و اقتصادی دولت در قانون اساسی ایران (بر خلاف رویکرد موجود)، مبتنی بر اصل پاسخ‌گویی مقامات دولتی و حاکمیت شهروندان در زندگی سیاسی و اقتصادی تنظیم شده است. بنابراین، به‌نظر می‌رسد ساختار حقوقی کشور با رهیافت تمرکززدایی مالی سازگاری دارد. همچنین براساس بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، به نظر می‌رسد دولت موظف است با ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری<sup>۲</sup> بستر مناسب اصل حاکمیت مردم را عملی سازد. برای اجرای این رهیافت می‌توان به اصول ۷، ۱۰۰ تا ۱۰۶، ۸۵، ۱۲۶ و ۱۲۷ اشاره کرد. در این مواد قانونی، تصریح می‌شود که تمرکززدایی نه تنها وظیفه دولت، بلکه وظیفه حکومت است. در واقع، به نظر می‌رسد حکومت و دولت موظف شده‌اند سازوکارهای لازم تمرکززدایی را فراهم آورند.

بررسی قوانین مصوب نشان می‌دهد که اولین حرکت تمرکززدایی پس از انقلاب، آیین‌نامه دو ماده‌ای شوراهای کشاورزی (در تاریخ ۱۳۵۸/۱/۱۴) شورای انقلاب اسلامی بوده است.<sup>۳</sup> سپس، قانون شوراهای محلی در ۱۷ ماده (در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۳) مصوب شد.<sup>۴</sup> گرچه در این مصوبه، استاندار یا

۱. در اصل ۷ قانون اساسی آمده است که طبق دستور قرآن کریم مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و ...

۲. در مقدمه این لایحه قانونی آمده است: "به منظور استفاده از نظرات کشاورزان و دامپروران و صاحبان واحدهای تولیدی کشاورزی و دامی در جهت بهبود وضع آنان و توسعه و پیشرفت کشاورزی و دامپروری، شوراهای کشاورزی عمران روستایی آیین‌نامه ارشادی نمونه را تهیه و پس از تصویب شورای انقلاب به موقع اجرا خواهد گذارد"

۳. بر مبنای تقسیم جغرافیایی و سیاسی، شوراهای ده، بخش، شهر، شهرستان و استان تشکیل شوند. در ماده پنج این مصوبه، انتخاب کدخدا و عزل وی از سوی شورای ده انجام می‌شد، اما در سایر سطوح دولتی، فرماندار و استاندار (ماده ۹) در حدود وظایف شورا ملزم به انجام تصمیمات آنها هستند و فعالیت شهردار در حیطه اختیارات شورا تعریف می‌شود.

فرماندار انتصابی‌اند، ولی علاوه بر دولت مرکزی باید پاسخ‌گوی شوراها نیز باشند.<sup>۱</sup> شورای انقلاب در جهت ایجاد فضای مناسب‌تری از تمرکززدایی مالی، سیاسی و اداری بخشی، به استناد اصل یکصد و چهار قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۵/۸/۲۰)، لایحه تشکیل شوراها را اسلامی کارکنان واحدهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی و خدماتی را در ۶ ماده (در تاریخ ۱۳۵۹/۴/۹) تصویب کرد.<sup>۲</sup> سپس در جهت تقویت نظام عدم تمرکز<sup>۳</sup> و تمرکززدایی مالی و اداری، ماده واحده مورخ ۱۳۵۹/۴/۱۵ مربوط به لایحه قانونی تشکیل سازمان برنامه و بودجه استانها را تصویب کرد. این نگرش در اولین دوره مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹) با تصویب لایحه ۶ ماده‌ای اختیارات استانداران کشور ادامه یافت. نظر به اینکه براساس ماده ۲ این قانون، استاندار مسئولیت اجرای سیاست عمومی دولت در کلیه امور اجرایی استان را به عهده دارد، بنابراین به نظر می‌رسد زمینه‌های تمرکززدایی سیاسی، اداری و مالی در چارچوب قانون فراهم آمده است.

تغییرات تمرکززدایی سیاسی را می‌توان با استفاده از نقش و جایگاه شوراها در تصمیم‌گیری و اصلاحات مکرر قانون طی سالهای ۱۳۶۱، ۱۳۶۵، ۱۳۶۹، ۱۳۷۶ و ۱۳۸۱ و نیز اجرا نشدن این قانون (از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۷) ارزیابی کرد. آنچه در این زمینه به نظر می‌رسد این است که تجدید نظرها بر خلاف اصول ۱، ۲۰ و ۴ قانون اساسی و ماده‌های ۷۲ تا ۸۲، ۱۳۶ و ۱۳۷ قانون برنامه سوم، در جهت گسترش تمرکززدایی سیاسی و تشکیل دولتهای انتخابی نبوده است. بنابراین، موفقیت‌چندانی در زمینه تمرکززدایی سیاسی و انطباق‌پذیری میان عرضه کالاها و خدمات عمومی محلی و ترجیحات شهروندان به دست نیامده است.

همان‌گونه که در مبانی نظری و تجربی مالی عمومی و انتخاب عمومی ملاحظه شد، برای دست‌یابی به اهداف تمرکززدایی مالی لازم است مسئولیت برنامه‌ریزی مخارج و درآمد در حد قابل قبولی به مقامات استانی واگذار شود. اگر انتقال درآمد یا سهم هر استان از داراییهای پولی، مالی و فیزیکی عمومی ملی (نفت و گاز و سایر منابع تأمین اعتبار) نیز شفاف و قانونمند باشد، و شرایط بودجه استانی سخت‌عامل شود، در آن صورت (با فرض ثابت ماندن سایر شرایط)، می‌توان انتظار داشت که تمرکززدایی مخارج و درآمد اندازه دولت جمعی را کاهش دهد. این انتظار با شرط برقرار بودن مفروضات الگوی نظری ماسگریو، بوکانان و اوتز حاصل می‌شود. در حالی که اگر زمینه‌های اولیه حقوقی، اقتصادی،

۱. البته در این مصوبه، وظایف شوراها در برنامه‌ریزی، امور مالی، اجرایی و نحوه ارتباط آن با سایر دستگاههای دولتی مشخص نشده است.

۲. بر اساس ماده ۵ قانون، این شورا وظیفه نظارت بر امور، ایجاد روحیه همکاری و همبستگی میان کارکنان، بالا بردن سطح دانش و آگاهی، همکاری با مدیریت در تهیه برنامه‌ها و نظایر آن تأکید دارد.

۳. این عبارت دقیقاً در ماده واحده قید شده است.

فرهنگی، سیاسی و اجتماعی در کشور فراهم نباشد، نتایج این رهیافت ممکن است موجب گسترش اندازه دولت شود (پرادهوم، ۱۹۹۵).

همان گونه که اشاره شد، به نظر می‌رسد قانون اساسی و قانون انتخابات شوراها و نیز قانون برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه اگر چه با هدف تمرکززدایی مالی و سیاسی مصوب شدند، ولی از آنجا که برای اجرای مواد قانونی آنها آیین‌نامه‌های اجرایی لازم تهیه و تدوین نشد، سازوکار پاسخ‌گویی دیوان‌سالاران پیشرفت مطلوبی نداشت. در این باره به جای تهیه و تدوین قواعد و ضوابط شفاف و روشن و نیز، تقویت سیستمهای نظارت و کنترل، سیاست اتکا به شخصیت افراد دنبال شد. در نتیجه، ابزارهای قانونی نظارت مردمی و دولتهای انتخابی نظیر شوراها بر فعالیتهای دولت عملاً ناکارآمد شدند، و آنچه در عمل رخ داد رویکرد تمرکزگرایی بود.

همان‌گونه که گفته شد، تمرکززدایی مالی و سیاسی در چارچوب ساختار حقوقی آیین‌نامه‌های اجرایی مصوب و نیز شرایط اجتماعی، فرهنگی و سرزمینی می‌توانند تأثیرات لازم و پیش‌بینی شده را از خود بروز دهند. این گونه بررسیها و لحاظ کردن همه موارد مهم و تأثیر گذار، فعالیت پژوهشی بسیار گسترده‌ای را نیاز دارد. نگاه این مقاله محدود به ارائه تصویری از ساختار حقوقی تمرکززدایی مالی در کشور است و تلاش می‌کند تا رابطه کمی میان متغیرهای نهادی (تمرکززدایی مالی و سیاسی) و نیز متغیرهای کنترلی و اندازه دولت در ایران را طی دوره پس از جنگ (۱۳۶۸-۱۳۸۲) بررسی کند. از آنجا که قانون شوراها اسلامی به‌گونه‌ای تنظیم شده است که این نهاد در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری سایر نهادها، دستگاهها و سازمانهای دولتی استانی نقش لازم را ندارد، به دولت استانی به عنوان لایه تمرکززدایی مالی توجه شده است.

## ۲-۲. الگوی تمرکززدایی مالی

اشاره شد که به تمرکززدایی مالی به عنوان راه حلی شبیه به بازار و یکی از سازوکارهای بهبود کارایی در اقتصاد و کاهش اندازه دولت جمعی و ملی توجه می‌شود و در نظریه‌های مالی عمومی و انتخاب عمومی، بر اصل نزدیک‌سازی تصمیم‌گیری، افزایش مشارکت سیاسی و رقابت مالی محلی (مالیات) استوار است. بر مبنای اصل افزایش مشارکت سیاسی، لازم است مداخله شهروندان و نمایندگان منتخب آنها در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی عمومی افزایش یابد، زیرا از آنجا که تأمین مالی مخارج استانی مبتنی بر تقاضای کالاها و خدمات عمومی استانی و انتقالهای دولتی است، با فرض ثابت ماندن سایر شرایط ممکن است افزایش نظارت و کنترل دولت محلی (علاوه بر نظارت دولت مرکزی) موجب کاهش اندازه دولت محلی شود. البته، اگر شرایط اولیه برقرار نباشد و شرایط اجتماعی، فرهنگی و قومی در جهت منافع گروههای همسود عمل نمایند، واگذاری مسئولیت و اختیار مالی به مناطق یا استانها و نیز، تمرکززدایی سیاسی ممکن است موجب گسترش اندازه دولت ملی و جمعی شود. از این رو، نتیجه این

رهیافت قابل پیش‌بینی نیست. نظر به اینکه برخی از عوامل تأثیرگذار بر اندازه دولت غیرکمی هستند، این مطالعه ساختار حقوقی را با استفاده از روش تحلیل محتوا بررسی کرده و در الگوهای اقتصادسنجی آنها را از طریق متغیر کیفی یا مجازی آزمون می‌کند. بنابراین در الگو سازی تمرکززدایی مالی، به عوامل کمی نهادی و کنترلی و نیز متغیرهای کیفی در قالب یک الگوی ماتریسی توجه می‌شود.

برای تشکیل ماتریس مورد نظر متغیر وابسته، اندازه دولت، به صورت درصدی از نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی تعریف می‌شود.<sup>۱</sup> اندازه دولت از نظر مفهومی و تعریف بودجه‌ای در نظام آمارهای مالی دولت (GFS) و در اسناد بودجه، به بودجه عمومی و بودجه کل کشور (بخش عمومی) تقسیم می‌شود. بر مبنای تحلیل بخش دوم، از نظر لایه‌ای به دولت استانی، ملی (یا مرکزی) و دولت جمعی تفکیک می‌شود. از این رو، اندازه دولت به‌عنوان متغیر وابسته، یک ماتریس مستقل با ابعاد  $2 \times 3$  خواهد شد. همچنین، با توجه با تحلیلهای ارائه شده در مبنای نظری (بخش دوم)، به شش متغیر جانشین برای تمرکززدایی مالی در قالب متغیرهای نهادی تمرکززدایی مخارج (نسبت مخارج استانی به بودجه کل کشور و بخش عمومی) عدم توازن عمودی (نسبت درآمدهای دریافتی غیر استانی به کل مخارج استانی)، و تمرکززدایی مالی درآمد (نسبت درآمدهای استانی به کل مخارج استانی) توجه می‌شود. از آنجا که متغیرهای کنترلی نیز بر اندازه دولت تأثیر دارند، برای تفکیک و شفاف کردن اثر آنها از متغیرهای نهادی (تمرکززدایی مالی)، متغیرهای میزان شهرنشینی، سهم تجارت خارجی، درآمد سرانه واقعی و سهم درآمد نفت و گاز به عنوان متغیرهای کنترل استفاده می‌شود. سهم درآمد نفت و

۱. نظر به اینکه نرخ ارز، قیمت فراورده‌های نفتی، نرخ اعتبارات بانکی و تسهیلات تکلیفی و قیمت برخی دیگر از نهاده‌های تولید، طی دوره مورد مطالعه، در بخش دولتی پایین‌تر از نرخهای تعادلی محاسبه شده‌اند، (با این فرض که قیمت این نهاده‌ها در بخش غیردولتی بالاتر بوده و به قیمت‌های تعادلی بازار نزدیک‌تر بوده است)، محاسبه اندازه دولت (G/GDP) در اقتصاد ایران کوچک‌تر از مقدار واقعی خواهد شد. از این منظر، تعریف اندازه دولت در ایران دقیق نیست. همچنین بودجه عمومی و بخش عمومی (بودجه کل کشور)، به‌عنوان متغیر جانشین فعالیت‌های دولت در چارچوب حسابهای ملی، نیازمند برخی از تعدیلات است. بررسی نظر کارشناسان بودجه در ایران نشان می‌دهد که برای محاسبه مخارج دولت در حسابهای ملی، هزینه‌های شهرداریها، تأمین اجتماعی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانکها و شرکتهای دولتی در نظر گرفته می‌شود، در حالی که این اقلام در بودجه عمومی لحاظ نمی‌شوند. از طرف دیگر، در بودجه عمومی به پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌ها توجه شده و محاسبه می‌شوند، ولی این اقلام، در چارچوب حسابهای ملی به مخارج دولت اضافه نمی‌شوند. به علاوه در بودجه عمومی، مخارج عمرانی لحاظ می‌شوند، در حالی که به این بخش در حسابهای ملی به‌عنوان سرمایه‌گذاری توجه می‌شود. البته، هنگامی که از متغیر بخش عمومی به‌عنوان جانشین دولت استفاده می‌شود، به دلیل اضافه شدن شرکتهای دولتی، بخشی از تعدیل انجام می‌شود. اقتصاد زیرزمینی، بخش غیررسمی، اقتصاد سیاه و ... در عمل گردش فعالیت‌های اقتصاد را بزرگتر می‌کنند، در حالی که بسیاری از اطلاعات یا قابل محاسبه نیست یا در محاسبات ملی محسوب نمی‌شود. بنابراین، برای پیش‌بینی دقیق‌تر از رفتار متغیرها، لازم است این شاخص تعدیل شود.

گاز از تولید ناخالص ملی (به‌عنوان مهمترین عامل تأمین درآمد دولت در اقتصاد کشورهای صادرکننده نفت) و شهرنشینی (به‌عنوان متغیر جانشین برای تأثیر افزایش کنشهای متقابل، آموزش، بهداشت و نیز تأمین اجتماعی بر اندازه دولت) در مدل وارد می‌شوند. نظر به اینکه از سال ۱۳۷۷ شوراهای اسلامی شهر و روستا تشکیل شده اند (به‌عنوان متغیر جانشین تمرکززدایی سیاسی در ایران)، از متغیر کیفی یا مجازی استفاده می‌شود. با این توصیف الگوی ماتریسی اقتصادسنجی عمومی تصریح شده با شش متغیر وابسته و هشت متغیر توضیحی با نمادهای کلی زیر ارائه می‌شود:

$$\text{Ln Gov Size}_{it} = \alpha \text{Ln DEC}_{it} + \beta \text{Ln Y}_{it} + \text{Uit}$$

که در آن، متغیر *Gov Size* بردار اندازه دولت (در قالب اندازه دولت جمعی، ملی و استانی و از دو زاویه بخش عمومی و بودجه عمومی)، *DEC* بردار متغیرهای تمرکززدایی مالی (در قالب تمرکززدایی مخارج، درآمد و عدم توازن عمودی) و *Y* بردار متغیرهای کنترل (با درایه‌های: میزان شهرنشینی، درآمد سرانه، سهم تجارت خارجی، سهم درآمدهای نفت و گاز) و متغیر تمرکززدایی سیاسی (به‌مفهوم تشکیل شوراهای شهر و روستا) است. *U* جمله اختلال، *Ln* نشانگر لگاریتم و *t* نماد زمان است.

### ۲-۳. نتایج کمی رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت

نظر به اینکه تمرکززدایی دولت در قالب قوانین برنامه پس از جنگ تحمیلی مطرح شد، برای استخراج داده‌های آماری درآمد و مخارج استانی، از مستندات بودجه طی این دوره (۱۳۶۸-۱۳۸۲) استفاده شده است. بدین منظور، اطلاعات مخارج استانی از سال ۱۳۶۸ استخراج شد، ولی اطلاعات تفکیک شده درآمد استانها در بودجه کشور از سال ۱۳۷۲ امکان پذیر بود. از این رو، برای بررسی شاخصهای درآمد و عدم توازن عمودی، از آمار دوره ۱۳۷۲-۱۳۸۲ استفاده شده است. در این بررسی، سهم تجارت خارجی به صورت نسبت مجموع صادرات و واردات به تولید ناخالص داخلی، سهم درآمد نفت و گاز به مفهوم نسبت آن به تولید ناخالص داخلی و شهرنشینی به‌معنای نسبت جمعیت شهری به کل جمعیت در نظر گرفته شد. برای لحاظ تمرکززدایی سیاسی ارزش متغیر موهومی از سال ۱۳۷۷ معادل یک و بقیه سالها صفر در نظر گرفته شد. نتایج حاصل از برآورد مدلها در سه سطح دولت استانی، دولت ملی و دولت جمعی در شش جدول به شرح زیر ارائه می‌شود:

#### ۲-۳-۱. نتایج رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت استانی

ابتدا، نتایج کمی رابطه میان تمرکززدایی مالی و اندازه دولت استانی در دو بُعد بخش عمومی و بودجه عمومی ارائه می‌شود:



جدول ۱- نتایج کمی تمرکززدایی مالی و اندازه دولت استانی: بخش عمومی

دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر	-۳/۹۰	۰/۱۶	—	۰/۰۱	-۰/۰۷	—	—
آماره t	(-۲/۱۵)	(۶/۳۰)	—	(۴/۳۰)	(-۱/۸۸)	—	—
دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر	۱۹/۳۸	-۰/۲۱	-۰/۱۶	—	—	—	۰/۰۹
آماره t	(۶/۴۳)	(-۱۰/۹۱)	(-۳/۳۸)	—	—	—	(۱۰/۵۴)
دولت استانی	ثابت	عدم توازن عمودی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر	۵۸/۸۶	۰/۰۴	-۱/۱۹	۰/۰۲	-۰/۲۱	—	۰/۰۵
آماره t	(۵/۷۳)	(۲/۰۹)	(-۵/۶۳)	(۴/۷۰)	(-۳/۱۰)	—	(۴/۴۳)

جدول ۲- نتایج کمی تمرکززدایی مالی و اندازه دولت استانی: بودجه عمومی

دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر	-۴/۷۳	۰/۳۹	—	۰/۰۱	—	—	—
آماره t	(-۲/۲۳)	(۵/۵۹)	—	(۳/۷۵)	—	—	—
دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر	-۱۱/۷۸	-۰/۰۴	۰/۲۷	—	—	—	—
آماره t	(-۱/۴۵)	(-۱/۰۲)	(۲/۰۵)	—	—	—	—
دولت استانی	ثابت	عدم توازن عمودی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر	۵۷/۴۳	۰/۰۱	-۱/۱۶	۰/۰۲	—	—	۰/۰۵
آماره t	(۳/۴۹)	(۰/۲۹)	(-۳/۴۶)	(۲/۹۹)	—	—	(۳/۱۴)

نتایج جدول (۱) بر مبنای اندازه بخش عمومی نشان می‌دهد که رابطه متغیرهای نهادی تمرکززدایی درآمد و شاخص عدم توازن عمودی با اندازه دولت استانی معنی‌دار نیست، ولی رابطه تمرکززدایی مخارج مثبت و معنی‌دار است. از این رو، می‌توان گفت تمرکززدایی مخارج در ایران اندازه دولت استانی را گسترش می‌دهد. نتایج جدول (۲) بر اساس اندازه دولت به مفهوم بودجه عمومی نشان

می‌دهد که اثر متغیرهای نهادی تمرکززدایی درآمد و عدم توازن عمودی بر اندازه دولت استانی رد نمی‌شود. رابطه منفی تمرکززدایی درآمد و اندازه دولت استانی بدین مفهوم است که با افزایش واگذاری مسئولیت برنامه‌ریزی مالیاتی به دولت استانی، اندازه آن کاهش می‌یابد. هم‌چنین، مثبت و معنی‌دار بودن رابطه عدم توازن عمودی و اندازه دولت استانی نشان می‌دهد تلاشها و فعالیتهای مقامات استانی برای گسترش مخارج خود از کانال دریافتهای انتقالی تأثیر داشته است. به عبارت دیگر، رابطه انتقال درآمد براساس چانه‌زنی و لابیهای درون دولت رد نمی‌شود. هم‌چنین، به نظر می‌رسد افزایش تمرکززدایی مالی مخارج در ایران - با فرض ثابت ماندن سایر شرایط - اندازه دولت استانی را افزایش دهد. به عبارتی دیگر، رابطه میان آنها مثبت است. اگر چه این نتیجه با مبانی نظری سازگار است، ولی بررسی روند کمی این شاخص، طی دوره (۱۳۶۸-۱۳۸۲)، نشان می‌دهد که رویکرد تمرکززدایی مالی مخارج کاهشی (یا معکوس) بوده است، به گونه‌ای که سهم دولتهای استانی نسبت به بخش عمومی (بودجه کل کشور) از ۱۴ درصد و نسبت به بودجه عمومی از ۳۱/۹ درصد در سال ۱۳۶۸ (به ترتیب)، به ۶ درصد و ۱۴/۱ درصد در سال ۱۳۸۲ تنزل یافته است. با کاهش سهم استانی مخارج، کالاها و خدمات عمومی استانی و محلی در فاصله دورتری از استانها برنامه‌ریزی و یا تولید می‌شوند. به همین دلیل، از میزان سازگاری (یا کارایی) عرضه کالاها و خدمات عمومی محلی با ترجیحات و تقاضای مصرف‌کنندگان محلی (استانی) کاسته شده است. نتایج نشان می‌دهد که اگر تمرکززدایی مالی مخارج ۱۰ درصد افزایش (کاهش) یابد، اندازه دولت استانی در قالب بخش عمومی و بودجه عمومی به ترتیب، ۳/۶ و ۱/۶ درصد افزایش (کاهش) می‌یابد. این نتیجه با فرضیه تمرکززدایی درونی دولت استین، اوتز و بوکانان سازگار است. مثبت شدن رابطه میان تمرکززدایی سیاسی و اندازه دولت استانی در بودجه عمومی نشان می‌دهد که طی این دوره، تمرکززدایی سیاسی (متغیر نهادی) در جهت گسترش اندازه دولت استانی عمل کرده است.

در چارچوب متغیرهای کنترل، نتایج مطالعه نشان می‌دهد که رابطه سهم تجارت خارجی با اندازه دولت معنی‌دار نیست. به نظر می‌رسد، علت آن است که درآمدهای ارزی در قالب قواعد شفاف و تعریف شده و به‌طور مستقیم به استانها اختصاص داده نمی‌شوند. این ویژگی برای متغیر کنترل درآمد نفت و گاز نیز صادق است، زیرا رابطه آن با اندازه دولت استانی معنی‌دار نیست. نتایج ارائه شده در جدولهای فوق نشان می‌دهد که متغیر کنترلی درآمد سرانه واقعی در مدل بخش عمومی و بودجه عمومی مثبت و معنی‌دار است. این وضعیت نشانگر آن است که توسعه اقتصاد ملی یا رشد درآمد ملی سرانه در ایران با گسترش اندازه دولت و کاهش آن در دوران رکود و بیکاری همراه بوده است.

## ۲-۳-۲. نتایج رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت ملی

نتایج برآورد رابطه تمرکززدایی مالی با اندازه دولت ملی (به مفهوم تفاضل دولت جمعی از دولت استانی) در قالب بخش عمومی و بودجه عمومی در جدولها (۳) و (۴) نشان داده می‌شود:

جدول ۳- نتایج کمی تمرکززدایی مالی و اندازه دولت ملی: بخش عمومی

دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی مخارج	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	-۵۹/۶۷ (۱/۱۴)	-۱/۵۵ (-۲/۰۶)	۱/۶۶ (۲/۰۵)	— —	— —	۰/۶۷ (۳/۳۵)	— —
دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی درآمد	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	-۱۰۵/۲ (-۲/۳۳)	-۰/۱۶۰ (-۱/۷۶)	۲/۵۷ (۲/۹۰)	— —	— —	۰/۵۹ (۳/۰۴)	— —
دولت استانی	ثابت	عدم توازن عمودی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	-۲۳۶/۶۵ (-۲/۷۸)	۰/۷۲ (۲/۴۴)	۲/۶۹ (۳/۲۰)	— —	— —	۰/۳۸ (۱/۸۴)	— —

جدول ۴- نتایج کمی تمرکززدایی مالی و اندازه دولت ملی: بودجه عمومی

دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی مخارج	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	۱۸/۹۶ (۳/۹۴)	-۰/۵۲ (-۵/۶۰)	— —	— —	-۰/۵۱ (-۲/۵۷)	۰/۴۱ (۴/۲۸)	— —
دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی درآمد	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	-۱۳۰/۳۸ (-۵/۶۰)	-۰/۴۳ (-۳/۸۰)	۲/۵۹ (۷/۶۹)	— —	— —	— —	— —
دولت استانی	ثابت	عدم توازن عمودی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	-۹۰/۳۴ (-۳/۳۰)	۰/۱۸ (۲/۱۸)	۰/۹۶ (۱/۷۸)	۰/۰۵ (۲/۷۹)	— —	— —	— —

همان گونه که در جدولهای (۳) و (۴) ملاحظه می شود، رابطه میان تمرکززدایی مالی مخارج و اندازه دولت ملی در جدولهای بخش عمومی و بودجه عمومی معنی دار بوده و منفی است. بنابراین بر خلاف دولت استانی، انتظار می رود با افزایش تمرکززدایی مالی، مخارج اندازه دولت ملی کاهش یابد. همچنین، رابطه متغیرهای نهادی شاخص تمرکززدایی مالی درآمد و عدم توازن عمودی با اندازه دولت در هر دو الگو معنی دار و به ترتیب منفی و مثبت است. این نتایج نشان می دهد که تمرکززدایی درآمد احتمالاً موجب

کاهش اندازه دولت می‌شود، ولی شاخص عدم توازن عمودی موجب افزایش آن می‌شود. همچنین، ممکن است افزایش تمرکززدایی مخارج، با فرض ثابت بودن سایر شرایط، اندازه دولت ملی را کاهش دهد. نظر به اینکه طی دوره پس از جنگ، تمرکززدایی مالی مخارج به‌طور مستمر کاهش یافته است و برخلاف سیاستهای اعلام شده، قوانین برنامه‌های پنجساله توسعه، سهم دولت‌های استانی از بودجه کل کشور یا بخش عمومی و بودجه عمومی (دولت عمومی)<sup>۱</sup> کاهش یافته است، اندازه دولت ملی یا مرکزی (به مفهوم تفاضل دولت جمعی از دولت استانی) به‌طور مستمر گسترش یافته و متمرکزتر شده است.

رابطه مثبت و معنی‌دار میان متغیر نهادی عدم توازن عمودی و اندازه دولت در هر دو سطح، به‌دلیل تمایل تیم سیاسی و بورکرات آنها برای گسترش دولت (در هر دو مفهوم) است. بنابراین، نبود ضوابط و قوانین مدون برای انتقال درآمد و پوشش شکاف درآمدی استانها به‌جای آنکه از طریق چانه‌زنی و لابی‌گری دیوان‌سالاری، دولت استانی را گسترش دهد، دولت ملی را گسترش داده است. این فرایند برخلاف مبانی نظری - که شرایط بودجه آسان را برای مقامات استانی و گروه‌های همسود محلی مطرح می‌کند - ناشی از دولت لویاتان متمرکز در پایتخت بوده است. بر این اساس، به‌نظر می‌رسد دولت در برقراری رابطه با لایه دولت استانی به‌صورت یک جانبه (جذب منابع به سوی مرکز) عمل کرده است.

نتایج متغیرهای کنترل جدولهای (۳) و (۴) نشان می‌دهد شاخص شهرنشینی معنی‌دار و مثبت است. بنابراین رشد شهرنشینی، موجب گسترش اندازه دولت در ایران می‌شود. این نتیجه با نظریه واگنر در بخش عمومی سازگار است. از آنجا که درآمد سرانه واقعی با بخش عمومی و بودجه عمومی رابطه معنی‌داری ندارد، ولی با اندازه دولت (از منظر بودجه عمومی و عدم توازن عمودی) رابطه مثبت دارد، به‌نظر می‌رسد افزایش متغیر نهادی تمرکززدایی درآمد به‌همراه متغیر کنترل افزایش درآمد سرانه واقعی در شرایط شفاف نبودن انتقال درآمد به دولت استانی موجب گسترش اندازه دولت عمومی شود. همچنین، رابطه مثبت متغیر کنترل تجارت خارجی در جدول بخش عمومی و نیز تمرکززدایی مخارج در جدول بودجه عمومی نشان می‌دهد که افزایش تجارت خارجی بر خلاف مبانی نظری، موجب گسترش اندازه دولت می‌شود. از آنجا که بخش اعظم تجارت خارجی ایران (صادرات و واردات)، وابسته به درآمدهای نفت و گاز (متعلق به دولت) است، به‌نظر می‌رسد بر خلاف مبانی نظری، این نتیجه برای ایران قابل توجیه و معنی‌دار است. بررسی نتایج برآورد متغیر نهادی سیاسی در دو حالت بخش عمومی و بودجه دولت عمومی نشان می‌دهد که طی این دوره، تمرکززدایی سیاسی رابطه معنی‌داری با اندازه دولت ندارد. همچنین، سهم درآمدهای نفت و گاز از درآمد ملی، به جز در الگوی تمرکززدایی مالی مخارج دولت عمومی، تأثیر معنی‌داری بر اندازه دولت نداشته است.

## ۳-۲. نتایج رابطه میان تمرکززدایی مالی و اندازه دولت جمعی

از آنجا که رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت جمعی در چارچوب مبانی نظری و تجربی اهمیت دارد، فرضیه این مطالعه نیز در مورد همین رابطه است. در این قسمت نتایج برآورد پارامترهای متغیرهای نهادی تمرکززدایی مالی و همچنین متغیرهای کنترلی، با اندازه دولت جمعی بیان می‌شود. همان گونه که در جدولهای (۵) و (۶) ملاحظه می‌شود، رابطه شاخص تمرکززدایی مالی مخارج با اندازه دولت جمعی معنی‌دار و منفی است. اگر این رابطه بدون توجه به روند سهم مخارج استانی بررسی شود، انتظار این است که تمرکززدایی مخارج در ایران (با فرض ثابت ماندن سایر شرایط)، اندازه دولت جمعی را کاهش دهد.

نظر به اینکه روند تمرکززدایی مالی مخارج از منظر بودجه استانی در ایران بر خلاف اهداف قوانین مصوب (قانون اساسی، قوانین برنامه‌های توسعه و اهداف مندرج در قانون شوراها اسلامی) روندی نزولی داشته است، بنابراین، رابطه منفی میان آنها بر مبنای تمرکزگرایی مالی مخارج (به مفهوم افزایش سهم دولت ملی یا مرکزی در بودجه عمومی و بودجه کل کشور) به دست آمده است (با شرط ثابت ماندن سایر شرایط). تمرکزگرایی موجب دوری تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی عرضه کالاها و خدمات عمومی محلی از محیط می‌شود و سازگاری میان عرضه کالاها و خدمات و سلیقه و ترجیحات مصرف‌کنندگان محلی را کاهش می‌دهد. همچنین، به نظر می‌رسد گسترش اندازه دولت ملی به دلیل کاهش رقابت در تولید کالاها و خدمات، هزینه‌های تولید را افزایش و کارایی محلی را کاهش داده است. جدولهای (۵) و (۶) نشان می‌دهند که رابطه تمرکززدایی درآمد و عدم توازن عمودی با اندازه دولت معنی‌دار و به ترتیب منفی و مثبت است. از این رو با افزایش تمرکززدایی درآمد، اندازه دولت (بخش عمومی و بودجه عمومی) افزایش می‌یابد، در حالی که افزایش عدم توازن عمودی، به دلیل نقش چانه‌زنی و لابی‌گری، موجب افزایش اندازه دولت ملی می‌شود. از آنجا که متوسط منابع مالی دولت از طریق داراییها و ثروت ملی (درآمدهای نفت و گاز) تأمین و این سهم در طول دوره تغییر افزایشی چندانی نداشته است، به نظر می‌رسد افزایش اندازه دولت جمعی بر اساس تمایلات مقامات مرکزی و گروههای همسود مستقر در مرکز<sup>۱</sup> به وجود آمده و در جهت گسترش دولت ملی یا مرکزی عمل کرده است.

نتایج آزمون تمرکززدایی سیاسی در دو حالت نشان می‌دهد که رابطه این متغیر نهادی با اندازه دولت معنی‌دار نیست. از این رو، به نظر می‌رسد با وجود تشکیلات گسترده شوراها، در چارچوب قوانین، نقش لازم در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیریهای استانی به آنها واگذار نشده و از نقش دولت انتخابی برخوردار نشده‌اند. همان گونه که در جدولهای (۵) و (۶) ملاحظه می‌شود، رابطه میان رشد شهرنشینی و اندازه دولت جمعی معنی‌دار نیست؛ در حالی که رابطه درآمد ملی سرانه واقعی در الگوی تمرکززدایی

۱. کاهش سهم لایه‌های استانی (درون دولت) و بخش خصوصی (بیرون از دولت).

درآمد و نیز الگوی توازن عمودی مثبت و معنی‌دار است. بنابراین، به‌نظر می‌رسد با افزایش درآمد ملی سرانه به‌عنوان شاخص توسعه، اندازه دولت در ایران گسترش می‌یابد.

جدول ۵. نتایج کمی تمرکززدایی مالی و اندازه دولت جمعی: بخش عمومی

دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی مخارج	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	۴۶/۳۱ (۴/۴۶)	-۲/۵۵ (-۴/۷۵)	— —	— —	۰/۹۲ (۴/۳۳)	— —	— —
دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی درآمد	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	-۱۰۷/۹۵ (-۲/۰۱)	-۰/۶۴ (-۱/۵۱)	۲/۶۹ (۲/۵۲)	— —	— —	۰/۶۲ (۲/۷۷)	— —
دولت استانی	ثابت	عدم توازن عمودی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	-۱۷۲/۴۲ (-۲/۳۵)	۰/۸۱ (۳/۴۱)	۲/۶۱ (۲/۵۲)	— —	-۰/۹۲ (-۲/۱۰)	۰/۷۲ (۳/۴۰)	— —

جدول ۶. نتایج کمی تمرکززدایی مالی و اندازه دولت جمعی: بودجه عمومی

دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی مخارج	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	۱۹/۹۱ (۳/۵۱)	-۰/۴۲ (-۳/۸۷)	— —	— —	-۰/۶۰ (-۲/۵۶)	۰/۴۸ (۴/۲۴)	— —
دولت استانی	ثابت	تمرکززدایی درآمد	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	-۱۸/۶۲ (-۲/۲۱)	-۰/۲۳ (-۲/۲۰)	— —	۰/۰۸ (۷/۷۹)	-۰/۵۳ (-۲/۲۲)	— —	— —
دولت استانی	ثابت	عدم توازن عمودی	شهرنشینی	درآمد سرانه	نفت و گاز	تجارت خارجی	تمرکززدایی سیاسی
برآورد پارامتر آماره t	-۴۵/۵۸ (-۶/۲۶)	۰/۳۰ (۴/۴۳)	— —	۰/۰۸ (۱۲/۲۷)	-۰/۷۷ (-۵/۳۳)	— —	— —

نظر به اینکه متغیر کنترل تجارت خارجی در ایران به دولت (درآمدهای ارزی نفت و گاز) وابسته است، رابطه آن با اندازه دولت مثبت و معنی دار بوده و موجب گسترش آن شده است. همچنین، رابطه سهم درآمدهای نفت و گاز (به جز در حالت وجود تمرکززدایی درآمدی بخش عمومی) با اندازه دولت معنی دار است. به نظر می‌رسد منفی بودن این رابطه، در حالت بودجه عمومی و وجود عدم توازن عمودی بخش عمومی، ناشی از این موضوع است که؛ هر گاه سهم درآمدهای نفت و گاز در ایران کاهش یافته است، به دلیل ضریب فزاینده و اثر برون‌رانی<sup>۱</sup> (ورود دولت به بازارهای مالی و انتقال منابع مالی این بازارها به دولت و محدود شدن این بازارها برای بخش خصوصی) و در واقع، به علت وجود مالیاتهای تورمی، اندازه دولت گسترش یافته است. بنابراین، این رابطه معکوس در اقتصاد ایران از طریق ضریب فزاینده و اثر برون‌رانی انقباضی قابل توضیح است. اثر برون‌رانی به مفهوم جبران بخشی از کاهش درآمدهای نفتی دولت از طریق بازارهای مالی، و ضریب فزاینده به مفهوم تأثیر شدیدتر کاهش یا افزایش درآمدهای نفت و گاز بر تولید ناخالص داخلی، در مقایسه با مخارج دولتی، رخ داده است.

نتایج متغیر کنترلی درآمد سرانه واقعی نشان می‌دهد که رابطه این متغیر کنترلی فقط در الگوی بودجه عمومی معنی دار است. در حالی که در بودجه عمومی دولت در شرایط تمرکززدایی درآمد و عدم توازن عمودی اندازه دولت در ایران را گسترش می‌دهد. این نتیجه با نظریه‌های گسترش اندازه دولت در شرایط رشد و توسعه ماسگریو و واگنر سازگار است. همان گونه که ملاحظه می‌شود، رابطه میان رشد شهرنشینی و اندازه دولت نیز مثبت و معنی دار است. از این رو، انتظار این است که با گسترش شهرنشینی هزینه‌های آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی گسترش یافته و از این طریق اندازه دولت جمعی گسترش یابد.

به طور کلی، بررسی مقایسه‌ای پنجاه و چهار پارامتر برآورد شده که در شش جدول نشان داده شد، حاکی از این است که تأثیر تمرکززدایی مخارج (قدر مطلق) بر اندازه دولت (بخش عمومی و بودجه عمومی) قوی‌تر یا بزرگ‌تر از تمرکززدایی درآمد بوده است. نتایج برآورد ضرایب تمرکززدایی مخارج و درآمد، برای اندازه دولت جمعی از دو منظر بخش عمومی (جدول ۵) و بودجه عمومی (جدول ۶)، به ترتیب به شرح زیر به دست آمده‌اند: ۲/۵۵ و ۰/۴۲ در مقایسه با ۰/۶۴ و ۰/۲۳. البته، تأثیر عدم توازن عمودی یا انتقالهای دولت مرکزی به دولت استانی از تمرکززدایی درآمد شدیدتر بوده است (به ترتیب: ۰/۸۱ و ۱/۳۰ در مقایسه با ۰/۶۴ و ۰/۲۳). همچنین، مقایسه تمرکززدایی مالی مخارج در الگوی اندازه دولت جمعی از منظر بخش عمومی (۲/۵۵) در مقایسه با بودجه عمومی (۰/۴۲)، به دلیل حضور شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (به‌طور قدرمطلق) با شدت بیشتری اندازه دولت را گسترش داده است.

## ۳. نتیجه‌گیری

در این مطالعه، رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت با استفاده از متغیرهای نهادی تمرکززدایی مالی مخارج، درآمد و عدم توازن عمودی که متناسب با ساختار آمارهای داخلی تعدیل شده‌اند، بررسی شد. آزمونهای آماری نشان می‌دهد که رابطه تمرکززدایی مالی مخارج با اندازه دولت طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۸۲ برای دولت استانی مثبت، ولی برای دولت جمعی - در قالب بخش عمومی و دولت عمومی - منفی است. در حالی که تمرکززدایی مالی درآمد به جز در دولت استانی بخش عمومی، در همه سطوح رابطه‌ای منفی و معنی‌دار است. بنابراین تمرکززدایی مالی مخارج، موجب گسترش اندازه دولت استانی و کاهش اندازه دولت ملی می‌شود، ولی تمرکززدایی درآمد موجب کاهش اندازه دولت ملی و جمعی می‌شود. نظر به اینکه طی این دوره سهم دولتهای استانی از مخارج کل دولت در بودجه به طور مستمر کاهش یافته است، به نظر می‌رسد نتایج الگوهای برآورد شده با کاهش تمرکززدایی سازگارتر است. بنابراین، اگر چه می‌توان گفت که کاهش تمرکززدایی موجب افزایش اندازه دولت شده است، ولی رابطه عکس آن، یعنی اینکه افزایش تمرکززدایی موجب کاهش اندازه دولت جمعی می‌شود، پیش‌بینی تردید آمیزی است. استدلال طرفداران تمرکزگرایی در چارچوب فرضیه امتیازدهی متقابل دیوان‌سالاری (بده- بستانهای درون دولتی) و نظریه متناسب نبودن ظرفیتهای عمومی دولتهای استانی این است که با کاهش تفویض اختیار و کاهش اندازه دولت استانی، اندازه دولت جمعی کاهش می‌یابد. درحالی که نتایج آماری در ایران نشان می‌دهند اندازه دولت ملی (یا مرکزی) و جمعی افزایش یافته است. در این دوره عرصه فعالیت‌های اقتصادی دولت در حوزه فعالیت‌های بیرونی یا خصوصی‌سازی به خصوصی‌زدایی تبدیل شده است، زیرا سهم فعالیت‌های دولت در اقتصاد بخش عمومی از ۳۵/۱ درصد (۱۳۶۸) به ۸۷/۹ درصد (۱۳۸۲) افزایش یافته است. از این رو طی این دوره، سهم فعالیت‌های بخش خصوصی از تولید ناخالص ملی ۸۱/۱ درصد و سهم دولتهای استانی از بخش عمومی کشور ۵۷/۱ درصد کاهش یافته است. این رویکرد بر مبنای مباحث نظری گفته شده موجب کاهش کارایی عمومی به مفهوم کاهش تطبیق پذیری میان کالاها و خدمات عمومی محلی و ملی با سلیقه و ترجیحات شهروندان (تمرکزگرایی درونی) و افزایش هزینه‌ها (تمرکزگرایی بیرونی) به طور همزمان شده است. بنابراین، به‌علت افزایش اندازه دولت و کاهش سهم بازار تخصیص منابع در اقتصاد ایران سیاسی‌تر شده است. این روند با رهیافت تمرکززدایی مورد اشاره در قانون اساسی، برنامه‌های توسعه اول تا سوم و فلسفه تشکیل شوراها سازگار و همسو نیست.

همچنین ملاحظه شد که افزایش حجم تجارت خارجی به دلیل وابستگی شدید آن به درآمدهای ارزی دولت، نشانگر گسترش اندازه دولت به جای کاهش آن است. از این رو، گسترش حجم تجارت خارجی در ایران، نشانگر گسترش فعالیت بخش خصوصی نیست، بلکه نشانه‌ای از گسترش فعالیت‌های دولت در عرصه تجارت خارجی است. افزون بر این، بررسی مقایسه‌ای نتایج در جدولها نشان می‌دهد که متغیر کنترل شهرنشینی در کنار متغیرهای نهادی درآمد و مخارج، موجب گسترش اندازه دولت ملی



شده است. بنابراین، به نظر می‌رسد با افزایش جمعیت و رشد شهرنشینی، هزینه‌های آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی و ... دولت ملی یا مرکزی افزایش یافته و از این طریق، اندازه دولت بزرگ شده است. متغیر کنترلی توسعه درآمد سرانه واقعی با اندازه دولت استانی (به مفهوم بخش عمومی و بودجه عمومی) رابطه‌ای معنی‌دار و مثبت داشته است. همچنین، با اندازه دولت جمعی (به مفهوم بخش عمومی و بودجه عمومی) رابطه‌ای مثبت دارد. به نظر می‌رسد با افزایش درآمد ملی سرانه واقعی یا توسعه اقتصادی اندازه دولت استانی و جمعی در ایران گسترش یابد.

## منابع

- بانک جهانی. (۱۳۷۸). نقش دولت در جهان در حال تحول. گروه مترجمین، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بونولی، جولیانو، ویک، جورج و تیلر-گوبی، پیتر. (۱۳۸۰). دولت رفاه در اروپا. ترجمه هرمز همایون پور، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- پراد هوم، رمی. (۱۹۹۵). خطرات تمرکززدایی. ترجمه رضا دلاوری. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قم، نشریه شماره ۲۰.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۷۶). مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵. معاونت امور اقتصادی و هماهنگی دفتر اقتصاد کلان.
- فیتز پتریک، تونی. (۱۳۸۱). نظریه رفاه: سیاست اجتماعی چیست؟. ترجمه، هرمز همایون پور، مؤسسه عالی پژوهش و تأمین اجتماعی.
- مجتهد زاده، پیروز. (۱۳۸۰). دولت و تعامل اقتصاد و سیاست. فصلنامه فرهنگ و اندیشه، مؤسسه توسعه و دانش و پژوهش در ایران، شماره دوم، ص ۷۳-۷۵.
- مجلس شورای اسلامی. قانون اساسی. مصوبات مجلس شورای اسلامی و شورای انقلاب. مرکز آمار ایران. سالنامه‌های آماری، سالهای مختلف.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۲). نظام آمارهای مالی دولت. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره ۵.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). آشنایی اجمالی با: اصول و بنیادهای علم سیاست عملی. معاونت پژوهشی. دفتر مطالعات سیاسی. شماره ۶۹۹۱.
- هابز، توماس (۱۶۵۱). لویاتان. ترجمه: حسین بشیریه، چاپ اول. ۱۳۸۰، نشر نی.
- هاشمی، محمد. (۱۳۸۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی. نشر گستر.
- وینسنت، اندرو. (۱۹۸۷). نظریه‌های دولت. ترجمه، حسین بشیریه، چاپ سوم، نشر نی. ۱۳۸۱.
- De Mello, L. and Barenstien, M. (2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*. International Monetary Fund (IMF).
- Dillinger, W. and Webb, B. S. (1999). *Decentralization and Fiscal Management in Colombia*. World Bank.
- Government Finance Statistics (GFS), Year Book, International Monetary Fund.
- Grubman, P. (2004). *Constraining the Leviathan: An International Comparison of the Effects of People Powement on Local Government Size Disposable Household Income and Local Development*.

- Guess, G., Loehr, W. and Martinex-Vazques, J. (1997). Fiscal Decentralization: A Methodology for Case Studies. *CAER II Discussion paper*, No.3.
- Gupta, K. (2000). *An Inquiry in to Determinants of Size in Developing Countries and Related Issues of Socioeconomic Development*. State University NewYork at Stony Brook.
- In: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99013.pdf>.
- In: <http://www-pam.usc.edu/volume4/v4i1a4print.html>.
- Jin, H., Oian, V. and Weingast, B. (1999). *Regional incentives: Federalism, Chinese Style*.
- Jin, J. and Zou, H-F. (2002). How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size? *Journal of Urban Economics*. Vol. 2, No. 52, PP. 270-293.
- Kursell, P. and Rios-Rull, V. (1999). On the Size of U.S. Government: Political Economy in the Neoclassical Growth Model. *The American Economic Review*, Vol. 5, No. 89, PP. 1157-1181.
- Lee, B. S. and Lin, S. (1994). Government Size Demographic Changes and Economic Growth. *International Economic Journal*. Vol. 1, No. 8, PP.91-108.
- Loehr, W. and Manasan, R. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation, CAER II. *Discussion Paper*. P. 38.
- Mc Nac, R. and Mrtines-Mazques, J. (2003). *Decentralization, Goverence, and Growth: An Emprical Analysis*. In: <http://www.navy.mil/rmmenab/cv.html>
- Meloche, J., Vaillancourt, P. and Yilmaz, S. (2004). Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries. *World Bank Policy Research Working Paper*, P. 3254.
- Persson, T. and Tabellini, G. (1994). Does Centralization Increase the Size of Government? *European Economic Review*, No. 38, PP.765-773.
- Silverman, J. (1994). *Public Sector Decentralization Economic Policy and Sectorinvestment Programs*. World Bank.
- Stein, E. (1999). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Journal of Applied Economics*. Vol. 2, No, 2, PP. 357- 391.
- Timofee, A. (2001). Fiscal Decentralization and Soft Budget Constraints. *Economic Education and Research Cosortium (EERC)*, Russian Federation. In: <http://econpapers.repec.org/paper/eerwpalle/01-12e.htm>
- Vedder, R. K., and Gallaway, L. E. (1998). Government Size and Economic Growth. In: <http://www.house.gov/jec/growth/govtsize/govtsize.htm>.

---

Vu Cuong. and Nguyet, H. T. (2000). East Asia Decentralization Country Studies: The Case of Vietnam. In: <http://www.world bank.org/>.