



توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن استان‌های ایران با تأکید بر اقتصاد سیاسی شرکت‌های

دولتی

هورام عثمان پور (نویسنده مسؤل)

کارشناس ارشد اقتصاد- کارشناس مطالعات اقتصادی اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان کردستان

Hewram.os@gmail.com

علی فقیه مجیدی

استادیار اقتصاد و عضو هیئت علمی گروه اقتصاد دانشگاه کردستان

a.f.majidi@gmail.com

محمد رضا قاسمی

استادیار اقتصاد، مدیر کل مرکز آموزش و پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری اصفهان

Mr_ghasemy@yahoo.co.uk

چکیده

توازن منطقه‌ای در توسعه‌ی اقتصادی استان‌های یک کشور همواره مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران بوده است. شناخت دلایل توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن در جهت رفع آن دارای اهمیت بسیار است. تخصیص بودجه به شرکت‌های دولتی نیز به عنوان عامل مهم در توسعه‌ی اقتصادی مطرح است. در این مقاله توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن استان‌های ایران از دیدگاه اقتصاد سیاسی مورد بررسی قرار گرفته است. بدین منظور با مطالعه‌ی عینی و تاریخی فرآیند توسعه در ایران، بودجه‌ریزی به عنوان یکی از مهم‌ترین دلایل توسعه (خصوصاً در ایران) مورد تحلیل قرار گرفته است. نتایج پژوهش بیانگر این است که توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن استان‌ها در ایران علت تاریخی- سیاسی دارد که در قالب بودجه‌ی شرکت‌های دولتی نمود پیدا کرده است. همچنین در صورت تداوم این روند شکاف توسعه‌ی اقتصادی بین استان‌های ایران بیش‌تر خواهد شد.

واژگان کلیدی: بودجه، توسعه‌ی نامتوازن، اقتصاد سیاسی، شرکت‌های دولتی، اقتصاد ایران.

طبقه‌بندی JEL: E60, H10, H61, O10, O20



Uneven economic development provinces of Iran with emphasis on the political economy of state-owned companies

Horam osmanpoor

M.A in Economics

Hewram.os@gmail.com

Ali F.majidi

Faculty member of Economics Department in University of Kurdistan

A.f.majidi@gmail.com

Mohammad reza ghasemi

Head Director of Development and Future Studies and Education in Isfahan

Mr_ghasemy@yahoo.co.uk

Abstract

Regional balance in economic development provinces of the country has been attention by planners and policymakers. Identify the reasons for Uneven economic development is very important in order to solve it. Budget allocations to state-owned companies is also important factor in economic development. In this paper, Uneven economic development provinces of Iran from the perspective of political economy is studied. For this purpose, with objectively and historical study about development process in Iran, budgeting as one of the main reasons for development (especially in Iran) is analyzed. The results indicate that uneven regional economic development in Iran due to historical- political, that it appearance in the state-owned companies. Also the economic development gap between provinces of Iran for continuation of this trend will be more.

Keywords: Uneven development, Political economy, Budgeting, State-owned companies, Iran economy

JEL Classifications: E60, H10, H61, O10, O20

مقدمه

توسعه‌ی منطقه‌ای یکی از مباحثی است که در چند دهه‌ی اخیر توجه برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران را به خود جلب کرده است. آن چه در توسعه‌ی یک کشور اهمیت قابل توجهی دارد، توسعه‌ی متوازن (عادلانه) است. در ایران نیز بنابر اصل ۱۴۸ قانون اساسی به این نکته توجه شده است. توسعه‌ی اقتصادی به عنوان یکی از جنبه‌های توسعه مطرح است؛ که عادلانه بودن آن در سطح استان‌ها تحقق نیافته و همواره مورد بحث و بررسی بوده است. به طور کلی عوامل مختلفی بر توسعه‌ی اقتصادی اثرگذار هستند؛ از جمله‌ی آن‌ها می‌توان نقش دولت، بخش خصوصی، سرمایه‌گذاری، صادرات، تغییرات جمعیت و سایر موارد را نام برد؛ از جمله مهم‌ترین عوامل می‌توان به نقش دولت به ویژه در مراحل اولیه‌ی رشد و توسعه اشاره کرد.

دولت‌ها با ابزار مختلف بر فرآیند توسعه اثر می‌گذارند. از جمله‌ی مهم‌ترین این ابزارها می‌توان به بودجه اشاره کرد. نحوه‌ی توزیع بودجه می‌تواند توسعه‌ی منطقه‌ای را جهت ببخشد. هدف این مقاله نیز بررسی دلیل توسعه‌ی نامتوازن^۲ استان‌های ایران از دیدگاه اقتصاد سیاسی شرکت‌های دولتی است. بنابراین ساختار مقاله به شرح زیر است:

ابتدا پیشینه‌ی تحقیق و جایگاه موضوع در ادبیات نظری آورده شده است. در ادامه با روش تحلیل تاریخی- عینی فرآیند توسعه با دیدگاه اقتصاد سیاسی ایران بررسی و در پایان نتیجه‌گیری و پیشنهادات ارائه شده است.

مطالعات پیشین

مطالعات قبلی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: ۱. شاخص‌های توسعه (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و انسانی) برای مناطق مختلف محاسبه و میزان توسعه‌یافتگی مناطق با هم مقایسه شده است. از جمله‌ی این مطالعات می‌توان به مطالعات لیلیان و دیگران (۱۳۹۰)، ضرابی و شاهپوندی (۱۳۸۹)، زبیری و دیگران (۱۳۸۸)، اطاعت و شجاعی نسب (۱۳۹۲) و صادقی و دیگران (۱۳۸۹) اشاره کرد. ۲. مطالعاتی که دلایل توسعه نامتوازن را مورد بررسی قرار داده‌اند. از جمله‌ی این مطالعات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

اکبری و دیگران (۱۳۹۰) ارزیابی تأثیر سه متغیر چگالی جمعیت، فاصله و ناهمگونی جمعیت بر رشد اقتصادی استان‌های ایران را با روش داده‌های تابلویی مورد بررسی قرار داده است. نتایج نشان دهنده اثر مثبت چگالی جمعیت و اثر منفی فاصله و ناهمگونی مذهبی و پراکندگی قومیتی بر رشد اقتصادی استان‌ها بوده است.

بلالی (۱۳۸۹) نابرابری قومیتی و ارتباط آن با بودجه عمومی را روش تحلیل مقایسه‌ای مورد بررسی قرار داده است. نتایج نشان داده تخصیص بودجه (عمومی) به استان‌های کرد و ترک نشین نه تنها با استان‌های تهران و اصفهان تفاوت زیادی ندارد بلکه در بسیاری موارد نشان دهنده بودجه‌های بالاتر به این استان‌ها است.

این پژوهش که در دسته دوم جا دارد ارتباط توسعه اقتصادی نامتوازن استان‌های ایران با بودجه شرکت‌های دولتی بر اساس رویکرد اقتصاد سیاسی در بستر تاریخی را مورد بررسی قرار داده است.

مبانی نظری

اقتصاد سیاسی جریانات اجتماعی و نهادی را که از طریق آن‌ها گروه‌های تصمیم‌گیر، طبقات با نفوذ اقتصادی و سیاسی تخصیص منابع کمیاب را در حال و آینده، برای منافع شخصی یا گروهی خود کنترل می‌کنند بررسی می‌نماید (ملکی، ۱۳۸۲، ص ۵)؛ بنابراین بررسی اقتصاد سیاسی توسعه در شناخت دلایل توسعه اقتصادی نامتوازن استان‌های ایران می‌تواند مؤثر باشد.

۱. در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فرآخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.

۲. Uneven Economic Development

توسعه‌یافتگی رویکردی تاریخی، ساختاری است که همه‌ی جنبه‌های زندگی را در بر می‌گیرد و توسعه‌ی اقتصادی یکی از مهم‌ترین آن‌ها است. توسعه یافتن محصول یا برآیند ساختار یا ویژگی‌های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خاص یک کشور است. از جمله روش‌های دستیابی به توسعه‌ی اقتصادی در چارچوب مباحث نظری، به نظریه‌ی رشد متعادل (متوازن) و نظریه‌ی رشد غیرمتعادل (نامتوازن) قابل دسته‌بندی هستند؛ این دو نظریه در شرایطی مطرح شده‌اند که قدرت دولت و توهم توسعه از طریق دولت شدیداً گسترده بوده است (موسوی جهرمی، ۱۳۸۷). روزن اشتاین-رودن^۳، نورکس^۴ و نلسون^۵ از جمله طرفداران رشد متوازن هستند. در نظریه‌ی رشد متوازن توسعه‌ی اقتصادی نیازمند سرمایه‌گذاری‌های وسیع و همزمان است. نظریه رشد نامتوازن نیز در انتقاد به رشد متوازن در مورد کشورهای توسعه‌نیافته توسط اقتصاددانانی همچون هیرشمن^۶، کیندل برگر^۷، روستو^۸، میردال^۹ و لوئیس^{۱۰} مطرح گردید. چراکه به نظر آن‌ها مشکل اصلی کشورهای توسعه‌نیافته کمبود سرمایه و در نتیجه سرمایه‌گذاری محدود است.

توسعه‌ی نامتوازن که به عنوان یک رویکرد برای توسعه‌ی یک کشور (ناحیه، منطقه) مطرح است، بیان می‌کند که با سرمایه‌گذاری و ایجاد صنایع پیشرو و زیربنایی در یک منطقه بر اساس مزیت‌ها و شرایط موجود در آن جا، به تدریج سایر صنایع وابسته به وجود خواهند آمد. توسعه‌ی نامتوازن ممکن است در سطح جغرافیایی (مرکز و پیرامون)، نوع فعالیت اقتصادی (بخش-های اقتصادی) و یا اجتماعی (شهر و روستا) اتفاق بیفتد. دو نکته در ارتباط با نظریه‌ی توسعه‌ی نامتوازن مهم است؛ اول باید بر اساس صنایع پیشرو و دارای مزیت اقتصادی در سطح (جغرافیایی، بخش اقتصادی، اقشار جامعه) مورد نظر باشد، دوم در کوتاه مدت و فقط در مراحل اولیه‌ی توسعه و به دلیل کمبود سرمایه‌گذاری صورت گیرد. به صورتی که تجربه‌ی نشان داده تداوم ایجاد صنایع حتی پیشرو در یک سطح (مثلاً جغرافیایی) نه تنها موجبات رشد سایر مناطق نمی‌شود؛ بلکه توسعه‌ی آن سطح را نیز به مخاطره می‌اندازد. به طوری که میردال، هاپرسن^{۱۱}، دویر^{۱۲}، دان فورد^{۱۳} و میسر^{۱۴} معتقدند که نظریه‌ی قطب رشد نه تنها نتوانسته است نابرابری و عقب ماندگی بین مناطق مختلف را در کشورهای توسعه‌نیافته از بین ببرد، بلکه باعث تشدید نابرابری منطقه‌ای شده و لذا الگوی مناسبی برای کشورهای توسعه‌نیافته نمی‌باشد (مولایی، ۱۳۸۵).

در دهه‌ی ۱۹۵۰ مفهوم توسعه به شکل گسترده مطرح شد؛ که با تغییر دیدگاه نسبت به نقش و جایگاه دولت در اقتصاد بود. در دنیا با وقوع بحران بزرگ در سال ۱۹۲۹ دیدگاه اقتصادی اولیه‌ی کلاسیک مبنی بر محدود بودن دامنه‌ی فعالیت‌های اقتصادی دولت تغییر کرد. وقوع بحران و عواقب حاصل از آن و همچنین برخی تحولات اقتصادی-اجتماعی و سیاسی دیگر در طول دهه‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۶۰ موجب گردید که دولت‌ها علاوه بر اجرای طرح‌های زیربنایی از قبیل حمل و نقل، ارتباطات، انرژی، بانکداری، بیمه و امور آموزشی، بهداشتی و غیره بسیاری از صنایع کوچک و بزرگ کارخانه‌ای را که بخش خصوصی به خوبی قادر به انجام آن‌ها بود در قالب شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی تحت انحصار و تصدی خود در آورند (کمیجانی و احمدوند، ۱۳۷۸). این تغییر و تحولات اهمیت و نقش دولت را در توسعه پررنگ‌تر کرد. دولت‌ها به وسیله‌ی بودجه با ایجاد و حمایت از صنایع، سعی در تسریع فرآیند توسعه داشتند؛ بنابراین در بودجه‌ی دولت بخش جدیدی با عنوان بودجه‌ی شرکت‌های دولتی به

3. Paul N. Rosenstein- Rodan

4. Nurkse

5. Nelson

6. Albert Otto Hirschmann

7. Charles Kindle Berger

8. Rostow

9. Myrdal

10. W. Arthur Lewis

11. Harrison

12. Dwyer

13. Down Fored

14. Misra

اشکال گوناگون مطرح شد. هدف از تخصیص این بودجه حمایت و تشویق بنگاه‌های تحت پوشش دولت بود. نقش بودجه به ویژه بعد از بحران بزرگ به دلیل لزوم حمایت و گسترش صنایع زیربنایی و پیشرو در توسعه محرزتر است. اما این روند با عدم کارایی همراه شد تا در دو دهه‌ی بعد (دهه‌ی ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰) مباحث اندازه مناسب دخالت دولت و کاراثر بودن بخش خصوصی نسبت به دولتی مطرح شد. همچنین خصوصی‌سازی به عنوان راهکاری برای رهایی از دولت ناکارآمد مد نظر قرار گرفت. در ایران به دلیل دولتی بودن اقتصاد، بودجه از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر توسعه‌ی اقتصادی است. در این بین بودجه‌ی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی از آن‌جا که قسمت بیش‌تر بودجه را تشکیل می‌دهد، در صورت توزیع نامتوازن می‌تواند موجب توسعه‌ی نامتوازن اقتصادی شود.

۱. شرکت دولتی

شرکت دولتی در ماده ۱۵۴ قانون محاسبات عمومی کشور تعریف شده است. با توجه به تعریف قانونی می‌توان نتیجه گرفت در نظام اقتصادی کشور، شرکت دولتی برا تحقق اهداف قانونگذار و یا دولت تشکیل می‌شود. با تشکیل هر شرکت دولتی انجام بخشی از وظایف دولت به آن سپرده می‌شود (رحیمی فر، ۱۳۸۲). شرکت‌های دولتی حتی در یک کشور بر اساس اهداف مختلف ایجاد می‌شوند. مهم‌ترین اهداف عبارتند از: محرومیت زدایی و توسعه منطقه‌ای، کاهش مصرف ارز خارجی، ایجاد زیرساخت، ارائه خدمات عمومی، توزیع عادلانه درآمد، افزایش تولید و اشتغال، تثبیت قیمت‌ها، اجرای سیاست دولت، افزایش امنیت ملی، همکاری‌های بین‌المللی و سایر موارد. فرایند تهیه و تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی در قالب بودجه کل کشور با ابلاغ ریاست جمهوری آغاز می‌گردد بدین صورت که بودجه توسط مجمع عمومی شرکت تصویب و برای تلفیق در لایحه بودجه کل کشور به سازمان برنامه و بودجه جهت بررسی، اصلاح و ارائه مشاوره لازم جهت هماهنگی بودجه با سیاست‌های کلان، ارسال می‌گردد. پس از تلفیق و تصویب در هیئت وزیران بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی در قالب بودجه کل کشور برای تصویب به مجلس فرستاده می‌شود.

۲. بودجه‌ریزی در ایران

بودجه برنامه‌ی مالی یک ساله و ابزار سیاست‌گذاری مالی دولت است. این برنامه‌ی مالی می‌تواند زیادی در اقتصاد داشته باشد؛ به ویژه با نحوه‌ی تخصیص موجب تعادل یا عدم تعادل منطقه‌ای شود. بودجه‌ریزی به معنای انتخاب‌هایی میان گزینه‌های ممکن است که طبق اصول و قواعد معینی صورت گرفته باشد. انتخاب مقوله‌ای سیاستی است و تبعیت از اصول و قواعد مقوله‌ای فنی. در مقوله‌ی سیاسی، زمینه‌های نظری انتخاب یا سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای تحت تأثیر ساختار قدرت، سازمان سیاسی، تعامل قوا با یکدیگر و با گروه‌های اجتماعی شکل می‌گیرد، اما در مقوله‌ی فنی، قواعد سخت افزاری و کارکردهای فرآیند بودجه‌ریزی در مراحل تهیه، تصویب، اجرا و نظارت ظهور و بروز دارد (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۶). در ایران فرآیند اداری بودجه‌ریزی به این صورت است که سازمان برنامه و بودجه‌ی استان‌ها مصوبه‌های شورای برنامه‌ریزی و توسعه‌ی استان را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (معاونت برنامه‌ریزی فعلی) منعکس می‌کنند. پس از دریافت پیشنهادات دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اقدام به بررسی و تلفیق پیشنهادات و تنظیم پیش‌نویس لایحه بودجه می‌نماید. سپس پیش‌نویس برای تصویب به هیئت وزیران فرستاده می‌شود که در نهایت به لایحه‌ی بودجه‌ی کل کشور می‌انجامد. لایحه‌ی بودجه به مجلس فرستاده می‌شود و پس از بررسی در کمیسیون‌های ویژه و در نهایت جرح و تعدیل در کمیسیون تلفیق، در صحن علنی مجلس

^{۱۵}. شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون و به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شود و یا مصادره شود و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.

به شور گذاشته و تصویب می‌شود. کسب نظر مثبت شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت آخرین گامی است که به مشروعیت قانونی بودجه کل کشور می‌انجامد. به دلیل ضیق وقت در هنگام تصویب، به طور عموم تنها ماده واحده و تبصره‌های آن در مجلس شورای اسلامی بحث می‌شود و عموماً بودجه‌های استانی بدون هیچ گونه بررسی تصویب می‌شود (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۷؛ دفتر برنامه و بودجه، ۱۳۷۸). این فرآیند هر چند دقیق و با برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد و عوامل زیادی به نمایندگی از مردم در آن ایفای نقش می‌کنند، نتوانسته عدم تعادل منطقه‌ای در توسعه اقتصادی را کاهش دهد. چرا که بیش‌تر مقوله‌های سیاسی (اقتصاد سیاسی) در انتخاب هستند که بر توزیع بودجه اثر می‌گذارند نه مقوله‌های فنی. می‌توان گفت که دلیل اصلی آن هم وجود یک بخش از بودجه‌ی دولت با عنوان بودجه‌ی شرکت‌های دولتی است. بودجه در ایران به دو بخش اصلی تقسیم می‌شود که عبارتند از:

الف- بودجه عمومی دولت که خود شامل:

۱- بودجه جاری

۲- بودجه تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) است.

ب- بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.

اقتصاد ایران یک اقتصاد دولتی وابسته به درآمدهای نفتی است. به طوری که به عقیده‌ی بسیاری از اقتصاددانان سهم دولت در اقتصاد در دهه‌های اخیر بیش از ۸۰ درصد بوده است. نظام بودجه‌ریزی نیز وابسته به درآمدهای نفتی می‌باشد. به نحوی که بودجه‌ی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت سهم بالایی از بودجه را به خود اختصاص داده است. منشأ این بخش از بودجه نیز دلیل تاریخی دارد و به دوران پهلوی اول برمی‌گردد. همچنین در برنامه‌ریزی بودجه بین این بخش از بودجه، بودجه‌ی ملی و بودجه استانی، ملاحظات توسعه‌ی متوازن منطقه‌ای مشاهده نمی‌شود.

به طور کلی شرکت‌های دولتی بسته به نظام کشوری که در آن هستند بر اقتصاد اثراتی خواهند گذاشت. در ایران مهم‌ترین اثر آن‌ها، اثر بر بودجه بوده است. به نحوی که رشد و تداوم وابستگی آن‌ها به دولت موجب شده قسمت اعظم بودجه را به خود اختصاص دهند. از آنجایی که پراکندگی این شرکت‌های دولتی در استان‌ها یکنواخت نیست همین اختصاص بودجه تفاوت‌هایی را در توسعه‌ی اقتصادی استان‌هایی که دارای شرکت‌های بیش‌تری هستند نسبت به سایر استان‌ها به وجود آورده است؛ که این تفاوت‌ها ناشی از خود بودجه اختصاص یافته به شرکت‌های دولتی و سرریز آن در این استان‌ها است.

می‌توان گفت شرکت‌های دولتی آن بخش از دولت هستند که دارای فعالیت اقتصادی می‌باشند که متفاوت از ماهیت و اهداف کارکردی دولت است. همچنین از آنجایی که شرکت‌ها و مؤسسات دولتی از نظر نظارت قانونی (در کارکرد اقتصادی و رسیدن به اهداف) در مقایسه با نهادهای دولتی و بخش خصوصی ضعیف‌تر هستند، تضمینی مبنی بر اینکه بتوانند در راستای اهداف کلان حرکت کنند وجود ندارد. با تغییر دولت و پست‌های سیاسی اهداف آن‌ها نیز در راستای این تغییرات واکنش نشان داده و موجب ناکارایی آن‌ها می‌شود.

تسلط دولت بر اقتصاد از طریق شرکت‌ها و نهادهای دولتی در ایران طی ۶۰ سال اخیر کاملاً محرز بوده است. این دخالت‌ها موجب عدم توازن منطقه‌ای (استانی) خصوصاً در توسعه‌ی اقتصادی مناطق شده است. عدم تعادل منطقه‌ای، آثار و عواقب زیانبار فراوانی برای کشور به دنبال دارد که از جمله‌ی آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: افزایش فرآیند تمرکزگرایی، افزایش بسترهای نارضایتی اجتماعی- اقتصادی، ادامه‌ی روند مهاجرت و حاشیه‌نشینی، افزایش فرآیند واگرایی و مرکزگرایی در مناطق مختلف، افزایش احساس تبعیض و فاصله‌ی طبقاتی، گسستگی پیوند ارگانیک بین بخش‌های مختلف اقتصادی و مناطق مختلف کشور، افزایش تخریب محیط زیست و فشارهای اکولوژیکی به ویژه در اثر رشد بی‌رویه شهرهای بزرگ، عدم بهبود در وضع اشتغال و ادامه‌ی روند بیکاری، توزیع نامتوازن جمعیت و تخلیه‌ی مناطقی از کشور از جمعیت (میرشجاعیان حسینی و رهبر، ۱۳۹۱). ارتباط بین اقتصاد سیاسی، شرکت‌های دولتی و توسعه‌ی نامتوازن استان‌ها وقتی روشن‌تر می‌شود که شرکت‌ها را از

جنبه‌ی قابلیت جابجایی و یا داشتن مزیت اقتصادی مناطقی که شرکت‌ها در آن‌جا حضور دارند طبقه‌بندی کرد. از دیدگاه قابلیت جابجایی می‌توان شرکت‌ها را به دو دسته تقسیم کرد:

۱. شرکت‌هایی که قابلیت جابجایی در سراسر کشور را دارند.
 ۲. شرکت‌هایی که قابلیت جابجایی ندارند (همانند شرکت استخراج نفت که الزاما در محل چاه نفت استقرار دارد).
- و از دیدگاه مزیت اقتصادی (نسبی) نیز به دو دسته تقسیم کرد:
۱. شرکت‌هایی که بر اساس مزیت استان‌ها (مناطق) در آن‌جا به وجود آمده‌اند.
 ۲. شرکت‌هایی که بر اساس مزیت استان‌ها (مناطق) در آن‌جا به وجود نیامده‌اند.

این طبقه‌بندی از آن‌جا اهمیت پیدا می‌کند که اگر شرکت‌هایی که موجب توسعه‌ی نامتوازن شده باشند قابلیت جابجایی داشته باشند و بین آن‌ها و مزیت استان‌ها ارتباط نباشد، آنگاه نقش عوامل دیگر در ایجاد آن‌ها مطرح می‌شود. مطالعات در خصوص الگوهای تخصیص و توزیع منطقه‌ای هزینه‌ها و منابع عمومی، به طور عمده بر مبنای دو دسته متغیرها و «استراتژی‌های تاکتیکی^{۱۶} و برنامه‌ای^{۱۷}» بنا شده‌اند (میرشجاعیان حسینی، و رهبر، ۱۳۹۱). تخصیص بودجه بر مبنای برنامه‌ای نیز خود می‌تواند با دو رویکرد کارایی محور و یا عدالت محور صورت گیرد. در ایران تخصیص بودجه بر مبنای تاکتیکی، ریشه در عوامل تاریخی-سیاسی دارد.

روش تجزیه و تحلیل

توسعه مفهومی علمی است و برای تجزیه و تحلیل توسعه می‌توان از دو روش مطالعه‌ی عینی توسعه و مطالعه‌ی تاریخی استفاده کرد. لذا در این مقاله هر دو روش در مورد دلیل توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن استان‌های ایران مورد بررسی قرار گرفته است. بدین منظور برای مطالعه‌ی تاریخی، در دو دوره‌ی قبل و بعد از انقلاب اسلامی، پیدایش و روند تغییرات و اثر گذاری شرکت‌های دولتی بر توسعه‌ی اقتصادی استان‌های ایران مورد بررسی و تحلیل اقتصادی قرار گرفته است. سپس برای مطالعه‌ی عینی ۱- سهم استان‌ها از بودجه‌ی شرکت‌های دولتی مستقر در هر استان طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ محاسبه شده است. ۲- همچنین به منظور تکمیل تجزیه و تحلیل بودجه تملک دارایی سرمایه‌ای با بودجه شرکت‌های دولتی هر یک از استان‌ها در دوره‌ی ۱۳۹۰-۱۳۹۲ مقایسه شده است. بدین گونه ارتباط بودجه‌ی شرکت‌های دولتی با توسعه‌ی اقتصادی استان‌ها با روش تحلیلی-آماري بررسی شده است.

۱. مطالعه‌ی تاریخی

۱-۱. قبل از انقلاب اسلامی (دوره‌ی قاجار و پهلوی)

یکی از مهم‌ترین دوره‌های تاریخ ایران، دوره معاصر (از زمان قاجار تا پهلوی دوم) است. دوره معاصر به ویژه در پادشاهی رضا شاه (پهلوی اول) شاهد تغییرات و نظم نوین بوده است. به طوری که تحولات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی زیادی اتفاق افتاده که آثار آن‌ها تا اکنون نیز ادامه داشته‌اند. تحولاتی که از آن‌ها با عنوان نوسازی و با هدف ایجاد جامعه‌ای مدرن و توسعه-یافته به تقلید از جامعه‌ی غرب شکل گرفت، یاد می‌شود. نوسازی فرآیند تغییرات اجتماعی بر پایه و مبنای مدرنیته و با هدف رسیدن به جامعه‌ای مدرن و توسعه یافته است که در تجربه‌ی اروپاییان به نحو اساسی و ساختاری و در همه‌ی جنبه‌ها و حوزه‌ها، به صورت یکپارچه و نظام‌مند و نسبتاً موفقیت‌آمیز صورت گرفت (علم و دیگران، ۱۳۹۳، ص ۶۲).

¹⁶. Tactical

¹⁷. programmatical

ابتدای دوره قاجار ایران دارای اقتصاد سنتی بدون وابستگی به درآمدهای نفتی بود. به نحوی که صنایع جدید چه به صورت دولتی و یا خصوصی تقریباً وجود نداشتند، تشکیل و انباشت سرمایه بسیار کم بود، هر چند در سراسر ایران نظام ارباب رعیتی وجود داشت ولی به دلیل اینکه عموماً قشر ارباب توسط دولت تعیین می‌شدند و معمولاً تداوم آن‌چنانی نداشت، طبقه‌ی بورژوا نیز در ایران شکل نگرفته تا موجب تشکیل و انباشت سرمایه شود. در اواخر این دوره بخش خصوصی با همکاری شرکت‌های خارجی در چند استان (عموماً استان‌های تهران، مشهد، تبریز، مازندران، اصفهان، گیلان) صنایعی احداث کرد. اواخر دوره‌ی قاجار و اوایل پادشاهی پهلوی دوره گذار اقتصاد ایران از اقتصاد سنتی به صنعتی می‌توانست باشد که اتفاق نیفتاد.

بعد از جنگ دوم جهانی (در سال ۱۳۱۸) بسیاری از مستعمرات به استقلال سیاسی دست یافتند. شماری از این کشورها استراتژی توسعه‌ی دولت‌سالار را در پیش گرفتند (سیف، ۱۳۷۶). ایران نیز از جمله‌ی این کشورها بود؛ که در دوره پادشاهی پهلوی اول با محوریت دولت، در جهت توسعه گام برداشت. رضا شاه، دولتی مرکزی پدید آورد که مستقیماً در برنامه‌ریزی اقتصادی و توسعه سرمایه‌داری دخالت نمود (محمد امجد، تاریخ اقتصاد سیاسی ایران). در طی این دوره صنایعی شامل: کارخانه‌های کتان، ابریشم، پشم و منسوجات، طرح‌های شیمیایی، پالایش نفت، تصفیه شکر، کبریت‌سازی و سیمان تأسیس گردید (محمد امجد، تاریخ اقتصاد سیاسی ایران). از همان ابتدا تأسیس این صنایع بر اساس توسعه‌ی نامتوازن صورت گرفت. انتظار این بود که به مرور این صنایع موجب توسعه‌ی سایر مناطق نیز شوند. ولی وابستگی هر چه بیش‌تر به درآمدهای نفتی و سیاست‌های غلط رضا شاه در مورد یکسان‌سازی فرهنگی، اجتماعی و توسعه بر مبنای تجدد مانع این مهم گردید.

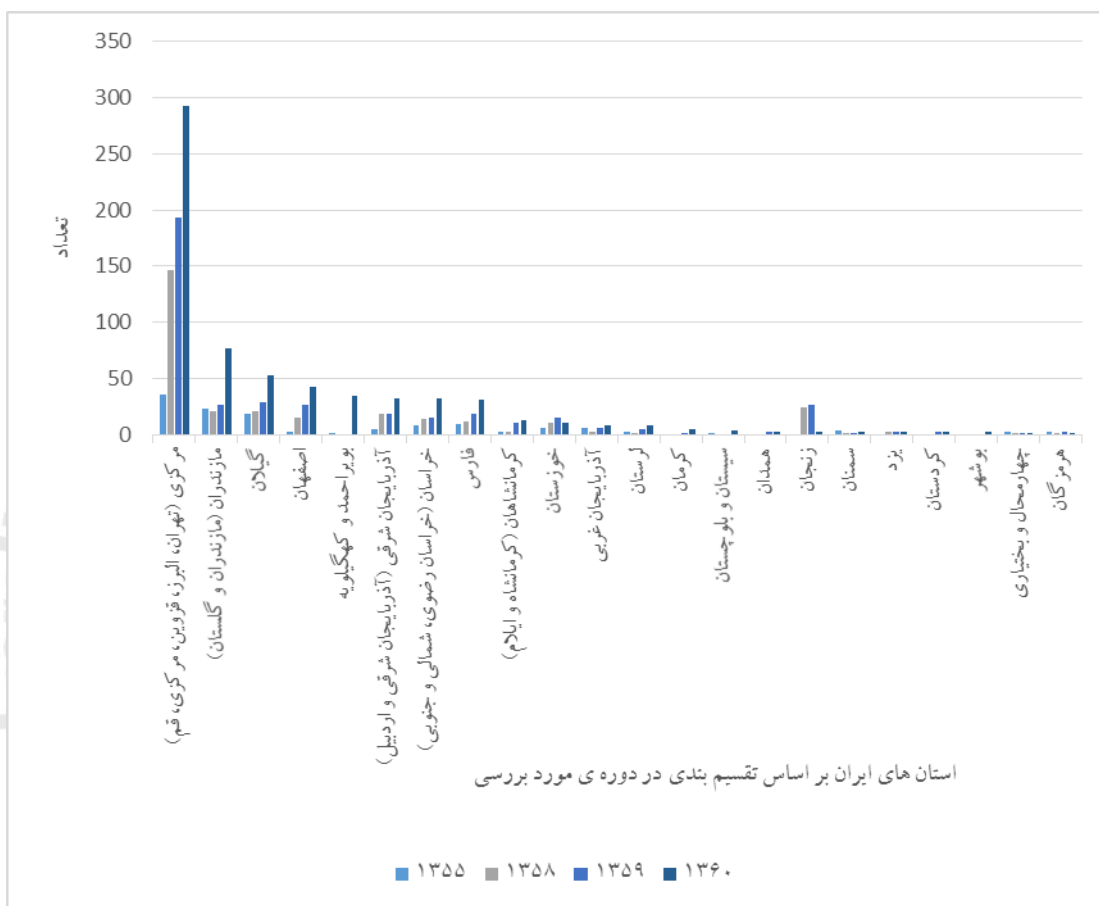
در سال ۱۳۲۷ سازمان برنامه تأسیس شد که هدف از آن این بود تا درآمدهای نفتی را برای توسعه‌ی اقتصادی به جریان اندازد. سیاست دولت، توزیع درآمدهای نفتی در میان صاحبان صنایع به منظور افزایش تلاش‌ها در جهت صنعتی شدن بود. سازمان برنامه (که اکنون سازمان برنامه و بودجه نامیده می‌شود) و بنیاد پهلوی (به عنوان یک سازمان خیریه) از درآمدهای نفتی سهم هر صنعتی را تعیین می‌کردند (محمد امجد، تاریخ اقتصاد سیاسی ایران). در این دوره بر مبنای تخصیص بودجه در دوره‌ی کوتاه‌مدت و سپس دوره‌های یک‌ساله و پنج‌ساله، برنامه‌ریزی صورت می‌گرفت. دو عامل الف- در دسترس بودن و رشد درآمدهای نفتی و ب- سیاست استبدادانه‌ی رضا شاه موجب شدند با وجود انقلاب مشروطه‌ای که در دوره‌ی قاجار صورت گرفته بود و قدرت پادشاه را محدود می‌ساخت و همچنین تأسیس برنامه بودجه، توسعه ایران بر مبنای برنامه‌ریزی صورت نگیرد.

ابتدا دخالت گسترده‌ی دولت در اقتصاد ایران به دلیل عواملی همچون عدم کارایی و نقص سیستم بازار، لزوم ایجاد زیربنای اولیه‌ی اقتصادی برای فعالیت بخش خصوصی، نبود بخش خصوصی کارآمد و غیره شکل گرفت. نتیجه‌ی این دخالت‌ها ایجاد شرکت‌ها و مؤسسات دولتی فعال در بخش اقتصاد بود. از آنجایی که ایجاد شرکت‌های دولتی نیز با برنامه و بر اساس اصول توسعه‌ی متوازن منطقه‌ای شکل نگرفت و همین روند نیز ادامه یافت، ناکارایی و توسعه‌ی نامتوازن منطقه‌ای را در اقتصاد ایران به وجود آورد.

یکی از مهم‌ترین مشکلات در توسعه‌ی صنعتی ایران وابسته بودن و ماندن صنایعی بوده که دولت آن‌ها را در راستای ایجاد زیربنای اقتصادی و توسعه ایجاد کرده بود. این امر به مرور زمان موجب به وجود آمدن بوروکراسی و فساد در شرکت‌ها و صنایع وابسته شده است. در نتیجه ناکارایی و کاهش بهره‌وری به وجود آمده که خود موجب ادامه‌ی وابستگی به دولت و ایجاد دور تسلسل: ایجاد شرکت‌ها، تداوم وابستگی ناشی از عدم برنامه‌ریزی صحیح، فساد و بوروکراسی، ناکارایی و کاهش بهره‌وری و تداوم وابستگی شده است.

توسعه‌ی نامتوازن اقتصادی در دوره‌ی پهلوی روز به روز در حال افزایش بود. برای نمونه در سال ۱۳۳۵ از ۴۵۰ هزار نفر کارکنان دولت در کل کشور ۱۵۵ هزار نفر آن‌ها در استان مرکزی (شامل استان‌های تهران، البرز، قم، قزوین و مرکزی کنونی) اشتغال داشته‌اند (مرکز آمار ایران، سالنامه‌های آماری ۱۳۵۰ و ۱۳۵۶). همچنین بررسی توزیع کارگاه‌های بزرگ صنعتی در مالکیت دولت به تفکیک استان (نمودار (۱)) در پایان این دوره و اوایل انقلاب نیز که نتیجه دوره‌ی پهلوی بوده گواه بر این

مدعاست که ایجاد و تخصیص بودجه به شرکت‌های دولتی در استان‌ها بسیار ناهمگون بوده است. این ناهمگونی بر توسعه اقتصادی نامتوازن اثرگذار خواهد بود و ادامه‌ی این روند شکاف اقتصادی بین استان‌ها را بیش‌تر خواهد کرد. قابل توجه است که با توجه به نمودار (۱) پیوسته سهم تعداد کارگاه‌های بزرگ صنعتی در مالکیت دولت در استان‌های برخوردار رو به افزایش بوده است. از کارگاه‌های بزرگ صنعتی در نظریات توسعه به عنوان پیشران توسعه اقتصاد یاد می‌شود. تخصیص نامتوازن کارگاه‌های بزرگ صنعتی در دوره ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۰ موجب سرازیر شدن سرمایه و نیروی کار به این مناطق (استان‌ها) شده و توسعه اقتصادی را در این مناطق به ارمغان آورده است.



نمودار (۱): توزیع کارگاه‌های بزرگ صنعتی در مالکیت دولت به تفکیک استان

منبع: مرکز آمار ایران

۲-۱. بعد از انقلاب اسلامی

در طی دوران حکومت پهلوی و قاجار موارد زیادی از صنایع و شرکت‌ها (صنایع نفت، نظامی، حمل و نقل، گمرک و سایر مواد) به شکل‌های گوناگون اعم از دادن امتیاز، سرمایه‌گذاری خارجی و مشارکت توسط شرکت‌ها و افراد خارجی ایجاد و اداره شدند. در پایان حکومت پهلوی تمام آن‌ها دولتی اعلام گردیدند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی با خروج اکثر سرمایه‌داران بزرگ کشور و لاجرم رها شدن واحدهای تولیدی تحت تملک آن‌ها، بدهکاری بسیاری از واحدهای تولیدی و تجاری به بانک‌های کشور و عدم بازپرداخت وام‌های دریافتی آن‌ها، تصویب قانون اساسی به خصوص اصل ۴۴ و نیز ضرورت حضور گسترده‌تر دولت در امور اقتصادی به منظور برقراری توازن در امور معیشتی مردم در شرایط جنگ و بحران، واحدهای بسیاری به مالکیت دولت درآمده یا اداره‌ی آن‌ها بر عهده‌ی مدیران دولتی گذارده شد، این امر به نوبه‌ی خود بر تعداد شرکت‌های دولتی و تنوع عرصه‌ی فعالیت آن‌ها افزود (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱). روند گسترش دامنه‌ی فعالیت‌های اقتصادی دولت و ایجاد شرکت‌های دولتی در

سال‌های بعد از انقلاب بنا به دلایل متعدد افزایش یافت و صنایع بسیاری که بر اساس شاخص‌ها و معیارهای بخش خصوصی ایجاد شده بودند مصادره و ملی اعلام شد (کميجانی و احمدوند، ۱۳۷۸). هر چند بعد از انقلاب در داخل نظام کلی، برخی از نظامات دچار تغییرات خوبی شدند؛ از جمله نظام سیاسی و همچنین تبدیل نظام استبدادی به مردم‌سالاری؛ اما برخی از نظام‌ها بعد از انقلاب، مانند نظام برنامه‌ریزی و نظام بودجه‌ریزی، نظام مالیات، نظام پولی و مالی و نظام اداری، دچار تغییرات اساسی نشدند و حتی دست نخورده باقی ماندند (رحمانی فضلی، ۱۳۹۴). برنامه‌ریزی بودجه نیز در دوره‌ی بعد از انقلاب هم به صورت کوتاه‌مدت (قوانین بودجه سالیانه) و هم بلندمدت (برنامه‌های پنج ساله و آمایش سرزمین در افق ۲۰ ساله) صورت گرفته است. در این میان نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی هرچند در زمینه‌ی توسعه‌ی متوازن و رفع نابرابری در زیرساخت‌های اولیه (همچون بهداشت و آموزش و پرورش، ارتباطات) به نسبت موفق‌تر بوده است اما در توسعه‌ی اقتصادی همان روند قبل از انقلاب را طی کرده است و تغییری که موجب تحول بشود در آن روی نداده است. بعد از انقلاب برنامه‌ریزی در خصوص بودجه با دو مشکل مواجه شد. اول مسأله‌ی جنگ با عراق بود که امکان برنامه‌ریزی توسعه‌گرا را تحت شعاع قرار می‌داد. دوم نیز اقتصاد دولتی، با توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن استان‌های ایران در سایه‌ی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که در دوره‌ی پهلوی شکل گرفته بود. حتی تغییرات سال ۱۳۸۰ (بند ب تبصره ۲۳ قانون بودجه) و ۱۳۸۲ (ماده ۱۳۸ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور) نیز در چارچوب مقوله‌ی فنی یا اصول و قواعد معمول در بودجه‌ریزی نوین بوده است (شیرینی‌نژاد، ۱۳۸۶).

مجموعه‌ی منطقه‌ای تهران به عنوان قطب فعالیت‌های اقتصادی و به ویژه صنعتی کشور در برگیرنده‌ی طیف وسیعی از صنایع بزرگ کشور (۵۰۰ نفر و بیش‌تر) قرار گرفت. همچنین با توجه به بررسی‌های صورت گرفته در سال ۱۳۷۵، عمده استان‌هایی که در مناطق مرکزی کشور قرار داشتند از مرکزیت بیش‌تری در زمینه‌ی اشتغال صنعتی برخوردار گردیدند به گونه‌ای که در رده‌ی اول: تهران، قزوین، مرکزی، سمنان، قم، اصفهان، یزد، گیلان و آذربایجان شرقی؛ در رده‌ی دوم: خراسان، مازندران، اردبیل، زنجان، همدان، لرستان، چهارمحال و بختیاری، خوزستان، فارس، بوشهر و کرمان و رده‌ی سوم: که وجه فعالیت صنعتی در آن‌ها کم‌رنگ است: گلستان، آذربایجان غربی، کردستان، کرمانشاه، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، هرمزگان و سیستان و بلوچستان قرار گرفتند (زیاری و دیگران، ۱۳۸۸).

همچنین بعد از انقلاب اسلامی با وجود موفقیت نسبی راهبرد اقتصادی در ایران و تحقق برخی اهداف اقتصادی-اجتماعی، به مرور زمان عللی باعث عدم کارایی بر فعالیت‌های اقتصادی دولت و شرکت‌های دولتی گردید، که می‌توان این علل را به این ترتیب نام برد: تداخل فعالیت‌های انتفاعی و غیرانتفاعی دولت، فقدان سیستم مناسب ارزیابی و حسابرسی شرکت‌های دولتی، مدیریت نامطلوب بنگاه‌های دولتی، تعدد در اهداف، فقدان توجه اقتصادی برای بسیاری از فعالیت‌ها در بخش دولتی و غیره. لذا سیاست خصوصی‌سازی به عنوان یک راه‌حل عملی برای اصلاح ساختار مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها و انتقال برخی از امور دولتی به بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفت که هم‌زمان با اجرای برنامه‌ی اول توسعه با هدف افزایش کارایی اقتصادی و بهبود وضعیت مالی دولت و شرکت‌های دولتی بود و به عنوان یکی از راهکارهای محوری تلقی گردید (کميجانی و احمدوند، ۱۳۷۸). قانون شماره ۴۹۵۲۰ مصوب مجلس شورای اسلامی^{۱۸} (مصوب ۱۳۹۳/۷/۳۰) در راستای اصل ۴۸ قانون اساسی یکی

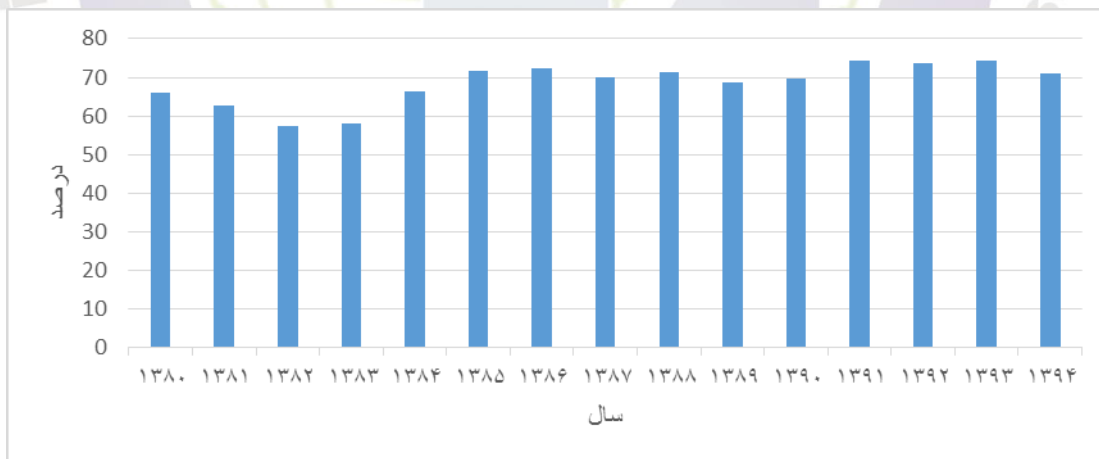
^{۱۸} در راستای تحقق اصل چهارم و هشتم (۴۸) قانون اساسی و سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کم‌تر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های کم‌تر از سطح متوسط کشور در شاخص‌های زیر، سالانه حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح متوسط کشوری نزدیک شود. بدین منظور دولت مکلف است سه درصد (۳٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت را در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان تعیین کند و طی جدولی که در آن سهم هر استان براساس شاخص‌های نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت‌های جاده‌ای، سرانه‌های عمران شهری و درآمد شهرداری‌ها و فضاهای فرهنگی، مذهبی، ورزشی مشخص می‌گردد، در قانون بودجه درج نماید.

دیگر از قوانین مرتبط با توسعه‌ی متوازن است که در آن هم تنها تأکید بر بودجه‌ی عمومی کشور شده است و بودجه‌ی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در نظر گرفته نشده است.

۲. مطالعه‌ی عینی (بررسی وضعیت موجود)

با توجه به نمودار (۲) مشاهده می‌شود که بیش‌ترین سهم بودجه را بودجه‌ی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در برمی‌گیرد. میانگین سهم بودجه شرکت‌های دولتی بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در بودجه کل کشور طی دوره‌ی ۱۳۸۰-۱۳۹۴ برابر با ۶۸ درصد بوده است. با توجه به این سهم زیاد می‌توان گفت که اگر در تخصیص این بخش از بودجه برنامه‌ریزی درست صورت نگیرد (بر مبنای توسعه‌ی متوازن مناطق نباشد)، اثرات آن بر توسعه‌ی نامتوازن بسیار شدید خواهد بود. پیشینه‌ی برنامه‌ریزی در کشور بیش از ۶۰ سال است که در مقایسه با کشورهایی همچون فرانسه، آلمان، ژاپن برابری می‌کند و حتی بیش از کشور چین است. با توجه به سهم بالای دولت در اقتصاد بررسی برنامه‌ریزی بودجه‌ای در ایران بدون بررسی بودجه‌ی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی اشتباه است و روند اهداف و سیاست‌های بودجه‌ای که تا کنون تحقق یافته است را مشخص نمی‌کند. از بررسی ۱۰۲ قانون بودجه کشور که از سال ۱۲۸۹ الی ۱۳۹۱ به تصویب رسیده است، می‌توان گفت که شیوه‌ی بودجه‌ریزی، ضمن رعایت اصول کلاسیک بودجه و پاره‌ای از اصلاحات، همواره روشی سنتی و افزایشی بوده است و به رغم الزام قانونی در تبصره ۴۸ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ و تأکید انجام شده در بندهای ۳۲ و ۳۳ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مبنی بر استفاده از بودجه عملیاتی و یا وجود تلاش‌های انجام شده، همچنان روش بودجه‌ریزی در ایران، با بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملیاتی) فاصله‌ی زیادی دارد (نوبخت و نوری، ۱۳۹۱).

رشد روز افزون شرکت‌های دولتی مانع توسعه‌ی متوازن اقتصادی کشور شده است؛ که مغایر با اصل ۴۴ قانون اساسی ایران می‌باشد. در این مطالعه این که تجمع بیش از حد شرکت‌های دولتی در یک یا چند استان خاص و تخصیص بودجه بالا به آن استان‌ها و این که آیا این بودجه موجب تولید و رشد اقتصادی گردیده و یا نه، مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. تنها اثر شرکت‌های دولتی بر توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن استان‌هایی که تعداد بسیاری شرکت دولتی دارند در مقابل سایر استان‌ها بررسی می‌گردد.



نمودار (۲): سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در بودجه کل کشور

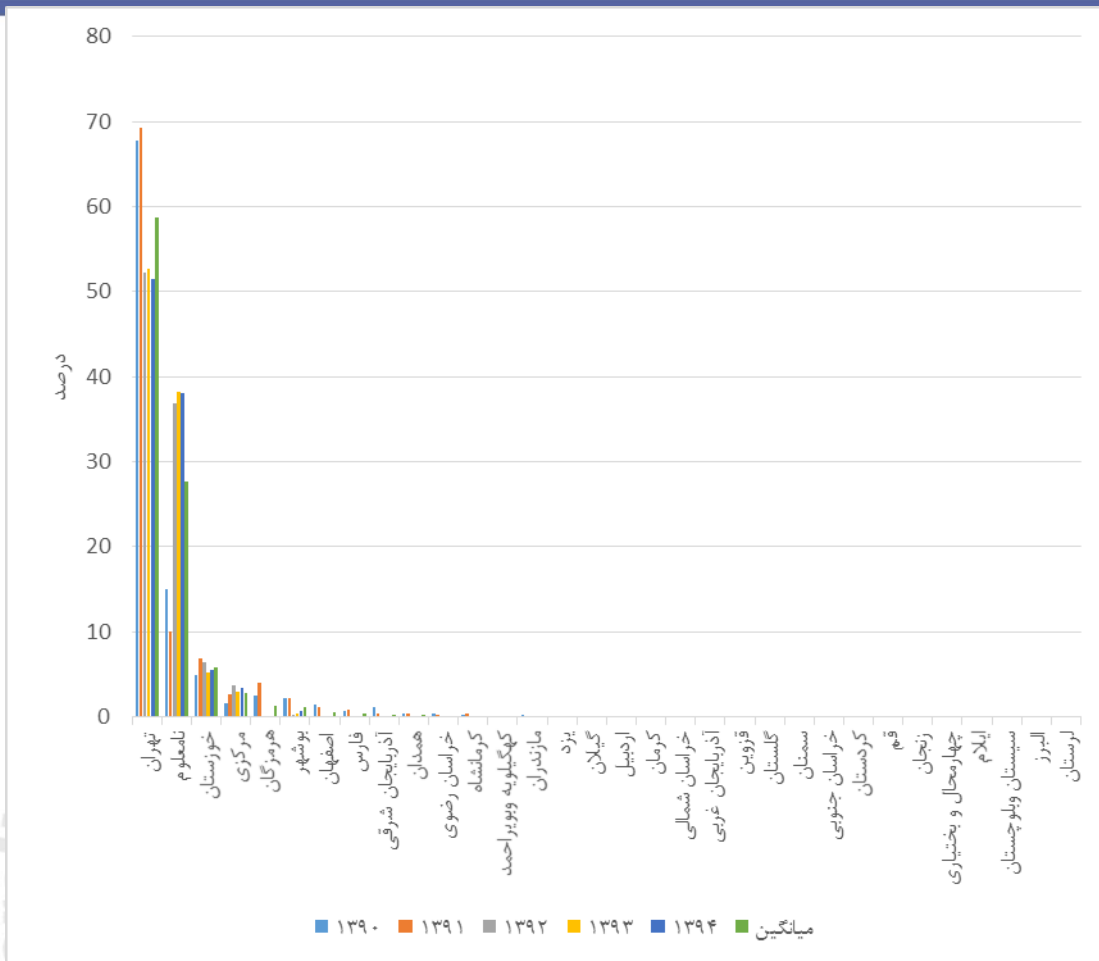
منبع: قوانین بودجه سنواتی کل کشور

سهم هر شهرستان برای بهبود شاخص‌های مذکور همراه با دستورالعمل توزیع پروژه‌ها و طرح‌های موارد فوق، همزمان با ابلاغ اعتبارات استانی توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به استان ابلاغ می‌شود تا با تصویب کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به طرح‌ها و پروژه‌های شهری، روستایی و حسب مورد عشایری موضوع شاخص‌های فوق اختصاص یابد.

۱-۲. سهم استان‌ها از بودجه‌ی شرکت‌های دولتی

به دلیل در دسترس نبودن آمار و اطلاعات مربوط به کل شرکت‌ها و مؤسسات دولتی فقط شرکت‌هایی که در قانون بودجه هر سال برای آن‌ها اعتبار بودجه‌ای تخصیص داده شده در نظر گرفته شده است. واضح است که تعداد آن‌ها بسیار بیش‌تر از آن است. تعداد این شرکت‌ها برای هیچ یک از متولیان امر مشخص نیست از ۵۰۰ تا ۲۰۰۰ مورد تخمین زده می‌شود (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱). بسیاری از شرکت‌ها نیز وجود دارند که چون کم‌تر از ۵۰ درصد سهام آن‌ها دولتی است، به عنوان شرکت دولتی قلمداد نمی‌شوند.

برای نشان دادن یکنواخت نبودن قسمت اعظم بودجه کل کشور (بودجه‌ی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت) سهم هر استان از این بخش از بودجه محاسبه شده است. نمودار (۳) و جدول (۱) این نتایج را نشان می‌دهند. در محاسبه‌ی این سهم چند نکته قابل ذکر است: الف- بودجه‌ی بانک‌ها با فرض توزیع یکنواخت آن‌ها در سراسر کشور و به دلیل اینکه در عمل قابل تعیین نیست در نظر گرفته نشده است. ب- بودجه‌ی مؤسسات انتفاعی نیز با توجه به سهم اندک آن (حدود یک درصدی) و به دلیل اینکه در عمل نیز قابل تعیین نیست در نظر گرفته نشده است. ج- در آمار ارائه شده یک قسمت تحت عنوان نامعلوم در لیست استان‌ها آورده شده است که ناشی از وجود شرکت‌هایی است که ماهیت ملی دارند (مانند صدا و سیما) و یا منطقه‌ای هستند (مانند شرکت‌های برق منطقه‌ای و غله) و در چند استان فعالیت می‌کنند است. در مورد این بخش تعیین سهم هر استان یا غیر ممکن است و یا در عمل بسیار دشوار بوده، لذا به صورت یک بخش جدا ارائه شده است. قابل ذکر است ممکن است با توجه به سهم بالای این قسمت این سؤال مطرح گردد که اگر امکانی فراهم شود تا سهم هر استان از این قسمت تعیین شود آیا نتایج پژوهش تغییر خواهد کرد؟ پاسخ منفی است؛ به چند دلیل الف- عموماً سهم استان‌ها از بیش‌تر شرکت‌های این قسمت یکنواخت است (به عنوان مثال سهم از شرکت‌های سهامی همچون صدا و سیما، شرکت برق منطقه‌ای، کانون فکری و پرورشی کودکان و نوجوانان، خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، پست، فناوری اطلاعات، بیمه‌ها و سایر موارد). ب- در بررسی صورت گرفته سایر شرکت‌ها نیز عمدتاً در تهران و چند استان دیگر که دارای سهم بالایی از شرکت‌ها هستند وجود دارند؛ بنابراین شاید بتوان گفت با سهم‌بندی استان‌ها از بودجه‌ی این شرکت‌ها (که تحت عنوان نامعلوم آورده شده است) نتایج به دست آمده نه تنها تغییر نخواهند کرد، بلکه تشدید نیز می‌شوند.



نمودار (۳): سهم استان‌ها از بودجه‌ی شرکت‌های دولتی (سودده و زیان‌ده) ۱۹

منبع: یافته‌های پژوهش بر اساس قوانین بودجه‌ی سنواتی کل کشور

جدول (۱): سهم استان‌ها از بودجه‌ی شرکت‌های دولتی (سودده و زیان‌ده) (درصد)

استان‌ها	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	میانگین
تهران	67.135	69.223	52.277	51.501	58.707	58.707
نامعلوم ^{۲۰}	15.051	10.102	36.918	28.139	27.685	27.685
خوزستان	4.98	6.831	6.399	5.551	5.809	5.809
مرکزی	1.566	2.693	3.648	3.358	2.855	2.855
هرمزگان	2.513	3.958	0.31	0.5	1.317	1.317
بوشهر	2.21	2.277	0.3	0.667	1.158	1.158
اصفهان	1.411	1.157	0.81	1.09	0.567	0.567
فارس	0.737	0.917	0.91	1.154	0.399	0.399
آذربایجان شرقی	1.089	0.428	0.12	0.43	0.319	0.319
همدان	0.438	0.413	0.02	0.05	0.172	0.172
خراسان رضوی	0.33	0.276	0.74	0.98	0.167	0.167

^{۱۹}. نمودار بر اساس میانگین سهم مرتب شده است.

^{۲۰}. توضیح مربوط به این مورد در متن آورده شده است.

۰/۱۱۴	۰/۰۰۹	۰/۰۰۳	۰/۰۰۳	۰/۳۲۲	۰/۲۳۵	کرمانشاه
۰/۰۹	۰/۱۱	۰/۰۷۸	۰/۰۶۸	۰/۰۹۸	۰/۰۹۷	کهگیلویه بویراحمد
۰/۰۷۲	۰/۰۱۲	۰/۰۰۵	۰/۰۰۵	۰/۱۵۸	۰/۱۸۱	مازندران
۰/۰۶۹	۰/۰۱	۰/۰۰۴	۰/۰۰۵	۰/۱۵۶	۰/۱۶۸	یزد
۰/۰۶۱	۰/۰۱۶	۰/۰۰۷	۰/۰۰۷	۰/۱۴۴	۰/۱۳	گیلان
۰/۰۵۴	۰/۰۴۲	۰/۰۲۸	۰/۰۲۶	۰/۰۷۳	۰/۱۰۱	اردبیل
۰/۰۵۳	۰/۰۱۵	۰/۰۰۶	۰/۰۰۶	۰/۱۱۳	۰/۱۲۶	کرمان
۰/۰۵۲	۰/۰۰۴	۰/۰۰۲	۰/۰۰۲	۰/۱۲۱	۰/۱۳۳	خراسان شمالی
۰/۰۵	۰/۰۱۲	۰/۰۰۴	۰/۰۰۴	۰/۰۹۵	۰/۱۳۶	آذربایجان غربی
۰/۰۲۷	۰/۰۰۶	۰/۰۰۳	۰/۰۰۳	۰/۰۲۵	۰/۰۹۸	قزوین
۰/۰۲۵	۰/۰۰۵	۰/۰۰۲	۰/۰۰۳	۰/۰۵۴	۰/۰۶۳	گلستان
۰/۰۲۴	۰/۰۰۵	۰/۰۰۳	۰/۰۰۳	۰/۰۵۲	۰/۰۵۹	سمنان
۰/۰۲۲	۰/۰۰۴	۰/۰۰۱	۰/۰۰۱	۰/۰۵۱	۰/۰۵۵	خراسان جنوبی
۰/۰۲۲	۰/۰۰۴	۰/۰۰۲	۰/۰۰۲	۰/۰۴۵	۰/۰۵۶	کردستان
۰/۰۲۲	۰/۰۰۵	۰/۰۰۳	۰/۰۰۳	۰/۰۴۷	۰/۰۵	قم
۰/۰۱۹	۰/۰۰۵	۰/۰۰۲	۰/۰۰۲	۰/۰۴۳	۰/۰۴۴	زنجان
۰/۰۱۷	۰/۰۰۴	۰/۰۰۱	۰/۰۰۱	۰/۰۳۴	۰/۰۴۴	چهارمحال و بختیاری
۰/۰۱۶	۰/۰۲۱	۰/۰۱۱	۰/۰۱۲	۰/۰۱۸	۰/۰۱۸	ایلام
۰/۰۱۴	۰/۰۱۱	۰/۰۰۴	۰/۰۰۵	۰/۰۲۱	۰/۰۲۶	سیستان و بلوچستان
۰/۰۱۳	۰/۰۲۴	۰/۰۱۴	۰/۰۰۶	۰/۰۰۹	۰/۰۱۱	البرز
۰/۰۰۹	۰/۰۰۳	۰/۰۰۱	۰/۰۰۱	۰/۰۳۳	۰/۰۰۸	لرستان

منبع: یافته‌های پژوهش بر اساس مجموعه قوانین بودجه‌ی سنواتی کل کشور

با توجه به جدول (۱) استان تهران با بیش‌ترین سهم (بیش از بقیه‌ی استان‌ها) اختلاف بسیار زیادی با سایر استان‌ها دارد. در رده‌ی دوم نیز استان‌هایی همچون خوزستان، مرکزی، هرمزگان و بوشهر قرار دارند. با تقسیم میانگین سهم اولین استان (تهران) به آخرین استان (لرستان) عدد ۶۲۷۳ به دست می‌آید؛ بنابراین نامتوازن بودن شدید سهم استان‌ها کاملاً محرز است. بررسی سهم استان‌ها از بودجه‌ی شرکت‌هایی دولتی نشان از ناعادلانه بودن سهم‌ها است. آیا دلیل این تفاوت سهم‌ها اقتصادی، برنامه‌ریزی و یا تاریخی - سیاسی است با طبقه‌بندی شرکت‌ها جواب داده می‌شود. در طبقه‌بندی شرکت‌ها به دو دسته‌ی از لحاظ قابلیت جابجایی، مشخص می‌شود به عنوان مثال برای استان تهران بیش‌تر شرکت‌هایی که در آن حضور دارند می‌توانستند به سادگی و بدون ایجاد مشکل در اهداف و عملکرد، لااقل به استان‌های مجاور استان تهران انتقال یابند. به عنوان مثال حضور بدون دلیل تقریباً کل شرکت‌های سهامی مادر تخصصی و بسیاری شرکت‌های دیگر در تهران موجب عدم توازن شده است. در سایر استان‌ها نیز به جز شرکت‌های استخراج سوخت‌های فسیلی و معادن تقریباً سایر شرکت‌ها قابلیت جابجایی دارند. در نتیجه مشخص است که تمرکز بیش از حد شرکت‌های دولتی نمی‌تواند ناشی از دلایل اقتصادی باشد. بدون برنامه بودن اقتصاد ایران در ارتباط با شرکت‌های دولتی وقتی روشن می‌شود که در دهه‌های اخیر با ایجاد و تخصیص بودجه به شرکت‌های جدید آن هم در استان‌های که بیش‌ترین تعداد شرکت دولتی را دارند بر نامتوازن کردن هر چه بیش‌تر توزیع این شرکت‌ها دامن زده است. نمونه‌ی بارز آن هم ایجاد شرکت‌های سهامی شهرهای جدید در این استان‌ها است. بنابراین توسعه‌ی نامتوازن استان‌ها اولاً ناشی از دلایل تاریخی - سیاسی بوده و تداوم آن نیز مرهون عدم اجرای درست برنامه - ریزی‌های صورت گرفته و عدم تمایل به تغییر در اقتصاد ایران (نبودن عزم ملی در تغییر اقتصادی) است.

۲-۲. مقایسه‌ی بودجه‌ی عمرانی و بودجه‌ی شرکت‌های دولتی

سؤالی که باقی مانده این است، آیا توزیع نامتوازن بودجه‌ی شرکت‌های دولتی بر توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن اثرگذار بوده است یا نه؟ برای بررسی این سؤال بودجه‌ی تملک دارایی با بودجه‌ی شرکت‌های دولتی هر استان مقایسه شده‌اند. چرا که در مورد کشور ایران (با اقتصادی دولتی و بخش خصوصی کوچک، خصوصاً در مورد استان‌های توسعه‌نیافته) می‌توان گفت، یکی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر توسعه‌ی اقتصادی هر استان بودجه تملک دارایی سرمایه‌ای است. به منظور مقایسه درست نسبت زیر معرفی و محاسبه شده است:

$$\text{سرانه‌ی بودجه‌ی شرکت‌های دولتی هر استان} = \frac{\text{سرانه‌ی بودجه‌ی شرکت‌های دولتی هر استان}}{\text{سرانه‌ی بودجه‌ی تملک دارایی سرمایه‌ای هر استان}} = \text{شدت اثر سرانه‌ی بودجه‌ی شرکت‌های دولتی}$$

این نسبت بیان می‌کند که در هر استان سرانه‌ی بودجه‌ی شرکت‌های دولتی و بودجه‌ی عمرانی در مقایسه با هم چقدر است. به شکلی که اثر گذاری بودجه‌ی شرکت‌های دولتی را به نسبت بودجه‌ی تملک دارایی سرمایه‌ای نشان می‌دهد. اگر این نسبت برابر یک باشد یعنی اثر هر دو نوع بودجه بر توسعه به یک اندازه است، و هر چه بزرگ‌تر از یک باشد بیان‌کننده‌ی اهمیت اثر گذاری بودجه‌ی شرکت‌های دولتی بر توسعه‌ی استانی است. بر اساس نتایج جدول (۲) که به دلیل در دسترس نبودن داده‌ها تنها برای سه سال محاسبه شده است؛ هر چند دامنه‌ی نوسان این شاخص در ۳ سال مورد بررسی بالا است ولی واضح است که استان تهران تفاوت چشمگیری با سایر استان‌ها دارد. در رده‌ی دوم به ترتیب استان‌های مرکزی، خوزستان، هرمزگان، بوشهر قرار دارند؛ در رده‌ی سوم نیز به ترتیب استان‌های اصفهان آذربایجان شرقی، فارس، همدان، یزد، خراسان رضوی و سایر استان‌ها را نام برد. این نتایج در مقایسه با نتایج نمودار (۳) (جدول (۱)) به خصوص در مورد استان‌های توسعه‌یافته‌تر (دارای شرکت‌های دولتی بیش‌تر) انطباق بسیار بالایی با هم دارند.

جدول (۲): شدت اثر بودجه‌ی شرکت‌های دولتی برای استان‌های ایران^{۲۱}

استان‌ها	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
آذربایجان شرقی	۱۳/۷۳	۱۹/۶۲	۰/۴۷
آذربایجان غربی	۱/۴	۳/۶۳	۰/۱۷
اردبیل	۲/۴	۵/۰۴	۲/۳۹
اصفهان	۱۴/۱۴	۴۱/۸۴	۳/۱۲
البرز	۰/۲۵	۰/۵۴	۰/۵۸
ایلام	۰/۳۹	۱/۱	۰/۹۵
بوشهر	۱۸/۱۳	۵۴/۳۲	۷/۷۳
تهران	۲۷۷/۹۶	۲۶۵۰/۲۳	۱۰۰۲/۳۸۲
چهارمحال و بختیاری	۱/۱۶	۳/۱۶	۰/۱
خراسان جنوبی	۱/۰۲	۱/۷۵	۰/۰۸
خراسان رضوی	۲/۰۳	۷/۱۹	۲/۳۴
خراسان شمالی	۳/۰۴	۳/۲۹	۰/۰۲
خوزستان	۱۹/۹۱	۸۲/۵۳	۹۳/۴۱
زنجان	۰/۸۲	۱/۴۵	۰/۳۱
سمنان	۱/۷۱	۵/۹۵	۰/۲۶
سیستان و بلوچستان	۰/۱۸	۰/۵۱	۰/۰۹
فارس	۴/۸۳	۲۱/۴	۲/۳۷

^{۲۱} نوسانات شدید این شاخص (به ویژه در مورد برخی استان‌ها) ناشی از نوسان بودجه‌ی شرکت‌های دولتی بوده است.

۰/۲۸	۲/۲۲	۲/۸۹	قزوین
۰/۱۵	۲/۶۶	۰/۸۲	قم
۰/۰۶	۱/۱۹	۰/۴	کردستان
۰/۲	۳/۷۶	۰/۹۲	کرمان
۰/۰۷	۸/۹۱	۱/۵۹	کرمانشاه
۴/۶۹	۵	۱/۵۶	کهگیلویه و بویراحمد
۰/۲	۲/۸۳	۱/۱۴	گلستان
۰/۲۵	۵/۷۶	۲/۰۲	گیلان
۰/۰۸	۱/۴۹	۰/۱	لرستان
۰/۱	۴/۸۹	۱/۲۲	مازندران
۲۸۱/۲۵	۱۹۵/۵۴	۳۳/۱۵	مرکزی
۰/۹۴	۱۱۸/۰۳	۲۷/۵	هرمزگان
۰/۲	۱۶/۳	۷/۲۹	همدان
۰/۲۶	۱۰/۲۶	۳/۲۶	یزد

منبع: یافته‌های پژوهش

نتیجه‌گیری

وقتی توسعه در مورد یک کشور بررسی می‌شود، از آن جایی که توسعه مفهومی همه جانبه است، لذا توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن استان‌ها خود دلالت بر عدم توسعه در آن کشور است. بررسی توسعه‌ی اقتصادی استان‌های ایران نشان می‌دهد که توسعه‌ی نامتوازن آن‌ها بیش‌تر از آن که دلیل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی داشته باشد، نتیجه عوامل تاریخی-سیاسی است که ریشه‌ی اصلی آن‌ها به دوران رضا شاه برمی‌گردد و همچنان در طول زمان نه تنها از میزان اثر آن کاسته نشده، بلکه در مواردی تشدید نیز شده است به گونه‌ای که تمرکز منطقه‌ای شرکت‌های دولتی در ایران روندی افزایشی داشته است. با بررسی نتایج واضح است که توسعه‌ی اقتصادی نامتوازن استان‌های ایران ناشی از توزیع نامتوازن شرکت‌های دولتی (توزیع ناعادلانه‌ی قسمت اعظم بودجه) بوده است. همچنین این که بودجه استان‌ها تنها از لحاظ بودجه تملک دارائی سرمایه بررسی شود و بر این مبنا بودجه سال‌های آتی برای یک استان تصویب شود نادرست است و باید هم بودجه تملک و هم بودجه شرکت‌های دولتی با هم در نظر گرفته شوند. وجود بیش از حد شرکت‌ها در چند استان و بلعیده شدن قسمت اعظم بودجه توسط آن‌ها علاوه بر اینکه موجب تبعیض و سایر آثار بد شده در خود آن استان‌ها نیز موجب توسعه همه جانبه نشده و تنها توسعه‌ی اقتصادی را به بار آورده است. ادامه‌ی روند موجود نیز در آینده موجب افزایش شکاف بیش‌تر بین استان‌های توسعه یافته و توسعه‌نیافته می‌شود.

منابع

- ادل، ماتیو (۱۳۸۰). اقتصاد سیاسی شهری و منطقه‌ای. فریبز رئیس دانا، چاپ اول، نشر قطره.
- اکبری، نعمت اله؛ رحمانی، خوش اخلاق و دهقان شبانی، زهرا (۱۳۹۰). تحلیل منطقه‌ای رشد اقتصادی در ایران. پژوهش‌های اقتصادی، سال یازدهم، شماره دوم، صفحات ۸۷-۱۰۶.
- بلالی، اسماعیل (۱۳۸۹)، طرد اجتماعی اقوام در آیین‌های آمار: بررسی بودجه‌های استان‌های ترک نشین و کردنشین، مجله مطالعات اجتماعی ایران، دوره‌ی چهارم، شماره ۲.
- دفتر برنامه و بودجه (۱۳۷۸). مجموعه بررسی بودجه‌های استانی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۱). بررسی وضعیت شرکت‌های دولتی. شماره مسلسل ۵۳۰۶۴۵۷.



- رحمانی فضلی، عبدالرضا (۱۳۹۴). توسعه‌ی ناموزون ریشه‌دار اما مدیریت پذیر. *ویژنه‌نامه‌ی اقتصادی روزنامه شرق*، اردیبهشت ۱۳۹۴، چاپ هنر سرزمین سبز.
- رحیمی فر، مه‌ری (۱۳۸۲). بودجه شرکت‌های دولتی و آثار آن بر متغیرهای کلان اقتصادی. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- رزمی، سیدمحمد جواد، و کاوسی، شراره (۱۳۹۳). بررسی رابطه بین توسعه اقتصادی و نابرابری جنسیتی در استان‌های ایران. *مجله اقتصاد و توسعه منطقه‌ای*، سال بیست و یکم، دوره جدید شماره ۸.
- زیاری، کرامت‌الله، و عشق‌آبادی، فرشید، و فتحی، حمید (۱۳۸۸). چالش‌های ژئوپلیتیکی توسعه‌ی نامتوازن نواحی ایران در مقطع زمانی ۱۳۷۵-۱۳۸۵. *فصلنامه‌ی ژئوپلیتیک*، سال ششم، شماره اول، ص ۱۸۱-۲۰۷.
- سیف، احمد (۱۳۷۶). مقدمه‌ای بر اقتصاد سیاسی، چاپ اول، نشر نی.
- شبی‌ری‌نژاد، علی اکبر، (۱۳۸۶). مسائل ساختاری در فرآیند بودجه‌ریزی ایران. *مرکز تحقیقات استراتژیک*، شماره ۴۳، ص ۷۷-۹۵.
- شبی‌ری‌نژاد، علی اکبر (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان. *دفتر مطالعات برنامه و بودجه*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- علم، محمدرضا، دشتی، فرزانه، و میرزایی، بیژن (۱۳۹۳). برنامه‌ی تجدد و نوسازی ایران در عصر رضا شاه پهلوی، تحقیقات تاریخ اجتماعی، *پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی*، سال چهارم، شماره اول، ص ۶۱-۸۶.
- کانث، راجانی (۱۳۷۴). الگوهای نظری در اقتصاد توسعه (دیدگاه‌های کلاسیک، انتقادات و واکنش‌های متاخر)، غلامرضا آزاد (ارمکی)، نشر دیدار.
- کمبجانی، اکبر، و احمدوند، محمدرحیم (۱۳۷۸). ارزیابی اثرات کلان سیاست خصوصی‌سازی بر وضعیت مالی دولت و شرکت‌های دولتی ایران. *فصلنامه آینده پژوهی مدیریت*، دوره ۱۰، شماره ۴ (پیاپی ۴۳)، ص ۱۷-۴۱.
- ملکی، بهنام، ۱۳۸۲، دایره المعارف اقتصاد سیاسی ایران، نشر نور علم، همدان.
- مولایی، محمد (۱۳۸۵). مقایسه‌ی درجه‌ی توسعه‌یافتگی بخش خدمات و رفاه اجتماعی استان‌های ایران طی سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۸۳. *فصلنامه‌ی رفاه اجتماعی*، سال ششم، شماره‌ی ۲۴.
- موسوی‌چهرمی، یگانه (۱۳۸۷). *توسعه‌ی اقتصادی و برنامه‌ریزی*، چاپ هجدهم، انتشارات دانشگاه پیام‌نور.
- میرشجاعیان حسینی، حسین، و رهبر، فرهاد (۱۳۹۱). تحلیل کمی الگوی اقتصاد سیاسی تخصیص بودجه‌های استانی در ایران، *دوفصلنامه جستارهای اقتصادی ایران*، س ۹، ش ۱۷، ص ۱۰۷-۱۳۸.
- نوبخت، محمداقبر، و نوری، سعید (۱۳۹۱). تحلیل و بررسی بودجه صد و دوساله ۱۲۸۹-۱۳۹۱. *پژوهشکده‌ی تحقیقات راهبردی*.