مجله اقتصادی - دوماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی
شماره‌های ۱۱ و ۱۲، بهمن و اسفند ۱۳۹۱، صفحات ۸۲-۵۳

چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی و راهکارهای مقابله با آن: مطالعه موردی دولت‌های محلی در ایران

نسرین قبادی
کارشناس‌ارشد اقتصاد
na-ghobadi@yahoo.com

امروزه عدم همخوانی وظایف و مسئولیت‌های دولت‌های محلی با اختیارات و منابع آنها به یکی از چالش‌های جدی آنان تبدیل گردیده است. این چالش با افزایش شهرنشینی و رشد تقاضا برای خدمات شهری و نیز افزایش سطح انتظارات عمومی گسترده‌تر شده است. در این زمینه، در سال‌های اخیر در سطح بین‌المللی و به‌ویژه در کشورهای درحال‌توسعه و اقتصادهای انتقالی اصلاحات گسترده‌ای در خصوص تأمین مالی دولت‌های محلی انجام شده است. مفهوم تأمین مالی دولت‌های محلی در اغلب کشورهای در حال توسعه متناظر با تمرکززدایی مالی است. تمرکززدایی مالی به معنای انتقال مسئولیت مالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی است که امروزه به موضوع مهم حاکمیت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است. تمرکززدایی مالی مقامات محلی را برای دامنه گسترده‌ای از خدمات و زیربناها مسئول می‌سازد. در واقع، به‌منظور اینکه مقامات محلی بتوانند عملکرد موفقی داشته باشند به استقلال عمل نیاز دارند به این معنا که دولت مرکزی می‌بایست فعالیت‌های خود را به مقامات محلی تفویض نماید و تمرکززدایی صورت گیرد. در چارچوب حساب‌های ملی ایران شهرداری‌ها مصداق دولت‌های محلی در کشور هستند، اما در بستر مبانی قانونی هیچگاه شهرداری‌ها به‌طور مستقیم موردنظر قانونگذار قرار نگرفته‌اند و در این خصوص اغلب سیاست تمرکززدایی معادل افزایش نقش استان‌ها دیده شده که این امر در موادی از قوانین برنامه‌های توسعه تصریح شده است. علاوه بر این، شواهد آماری تقویت نقش دولت‌های محلی را چندان تأیید نمی‌کنند. شاخص‌هایی نظیر سهم مخارج دولت‌های محلی از تولید ناخالص داخلی که بیانگر نقش و جایگاه دولت محلی در اقتصاد ملی هستند نشان‌دهنده ضعیف بودن این نقش در ایران هستند. منابع عمده تأمین درآمد دولت‌های محلی در ایران مالیات‌ها یا سایر درآمدها می‌باشد که سایر درآمدها خود مشتمل بر عوارض مصرف‌کننده و جریمه‌ها می‌باشند. سهم کمک‌های بلاعوض که از منابع اصلی تأمین درآمد دولت‌های محلی اغلب کشورها می‌باشند در ایران بسیار ناچیز است. یکی از راهکارهای حائز اهمیت، تمرکززدایی مالی است که این امر فراتر از تسهیم مالیاتی به‌معنای اختصاص سهمی از مالیات‌های محلی به دولت‌های محلی می‌باشد، بلکه مفهوم آن مبتنی بر انتقال و تفویض قدرت در جهت کسب درآمد از جمله اختیار تعیین برخی پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی است. اعطاء مجوز استقراض داخلی و خارجی و ارائه حمایت‌ها و تضمین‌های لازم راهکار دیگری است که در تأمین مالی دولت‌های محلی کشور مؤثر می‌باشد. فراهم نمودن امکان انتشار اوراق‌بهادار به واسطه تأمین ضمانت‌های مربوطه از طریق دولت مرکزی می‌تواند سبب تسهیل تأمین مالی پروژه‌های شهری شود. هر چند در سال‌های اخیر مشارکت خصوصی-عمومی در کلان‌شهرهای کشور عمومیت یافته است، اما همین امر به‌ویژه در صورت ورود منابع خارجی با حمایت‌های دولت مرکزی میسرتر و هموارتر می‌گردد.

طبقه‌بندی JEL: H72, H76, H77.

واژه‌های کلیدی: دولت‌های‌های محلی، تأمین مالی، تمرکززدایی، شهرداری، مالیات، استقراض.

* تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۶/۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۱۱/۱۰

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

۱. مقدمه

دولت محلی پایین‌ترین سطح دولت در چارچوب نظام اداری یک کشور است. عملکرد دولت محلی بر اساس چارچوب قانونی یا به واسطه تفویض قدرت سطوح بالاتر شکل می‌گیرد. حیطه دولت محلی حتی در کشورهایی که ترتیبات نهادی یکسانی دارند نیز متفاوت می‌باشد. به‌عنوان مثال، در ترکیه دولت محلی در دو سطح شهرستان و منطقه تعریف شده است. ترکیه شامل ۸۱ شهرستان است که هر یک متشکل از ۷ منطقه می‌باشد. در پاکستان سه سطح از دولت مبتنی بر دولت فدرال، استانی و محلی تعریف شده است. بیش از ۵۰۰۰ دولت محلی در این کشور وجود دارد که توسط ناظم[1] مدیریت می‌شود. دولت محلی در ایران در قالب حساب‌های محلی از شهرداری‌ها تشکیل شده است و برای محاسبه ارزش تولید و ارزش‌افزوده شهرداری‌ها، بیلان شهرداری‌های کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد.

دولت‌های محلی در عین حال که سطح قابل‌قبولی از خدمات را به شهروندان ارائه می‌کنند می‌بایست مراقب باشند مالیات و عوارض محلی را به اندازه‌ای پایین نگهدارند که مانع از مهاجرت شهروندان به حوزه‌های دیگر شوند و این چالش اصلی دولت محلی است. در واقع، چالش دولت‌های محلی مبتنی بر شکاف بین درآمد و هزینه‌هاست که این چالش با افزایش شهرنشینی و رشد تقاضا برای خدمات شهری گسترده‌تر شده است. این پدیده از ۲۰ سال گذشته، کشورهای در حال توسعه را به‌شدت تحت تأثیر قرار داده است و فشار تقاضا برای امکانات و خدمات شهری را به یک مسئله جدی تبدیل نموده است. از آنجا که فرصت‌های شغلی متوازن با جمعیت ساکن رشد نیافته‌اند و از سویی جمعیت شهری و کسانی که برای زندگی در نواحی شهری مهاجرت می‌کنند اغلب نیروی‌کار غیرماهر هستند، در نتیجه تعداد مردم فقیر ساکن در نواحی شهری به‌سرعت در حال افزایش است. علاوه بر این، ساختار دولت‌های محلی به‌عنوان نهادهای مسئول برای مدیریت این جمعیت طراحی و سازماندهی نشده‌اند و از آمادگی لازم برخوردار نیستند. سیستم کسب درآمد موجود عمدتاً ناکارامد و منابع درآمدی ناکافی هستند.

در بسیاری از کشورها میزان اخذ مالیات مقامات محلی به اندازه‌ای نیست که مخارج آنها را پوشش دهد. آنها اغلب به درآمد ناشی از مالیات بر دارایی‌ها و هزینه خدمات وابسته هستند، اما از آنجایی که دارایی‌ها نه به‌صورت سالانه، بلکه هر چند سال یکبار ارزش‌گذاری مجدد می‌شوند، افزایش ارزش دارایی‌ها بلافاصله در اخذ مالیات لحاظ نمی‌شود. منابع کلیدی دولت‌های محلی معمولاً بی‌کشش هستند، به این معنا که امکان کسب درآمد بیشتر در هنگام بروز تورم، رشد درآمدهای شخصی و رشد جمعیت وجود ندارد. با توجه به اینکه حکومت‌های محلی از اقتدار لازم

1. Nazim

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

برای تضمین بازپرداخت منابع بلندمدت برخوردار نیستند، امکان استقراض این منابع را از بازارهای سرمایه ندارند. سایر منابع تأثیرگذار مانند مالیات بر درآمد، مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات بر فروش در اختیار دولت مرکزی هستند.

بنابراین با آنکه مسئولیت دولت‌های محلی به‌طور فزاینده‌ای برای تأمین خدمات و زیربناها افزایش یافته است، اما هنوز برای تأمین منابع مالی به تخصیص درآمد دولت مرکزی وابسته هستند که از یک سو ناکافی هستند و از سوی دیگر به لحاظ زمانی قابل پیش‌بینی نیستند. انتقال مالی دولت مرکزی اغلب فاقد شفافیت است و زمان آن قابل پیش‌بینی نیست. بسیاری اوقات این انتقال در پایان سال مالی اتفاق می‌افتد یا با کاهش‌های شدید و غیرمنتظره همراه است.

با توجه به نقش دولت‌های محلی در رشد و توسعه کلان کشور بررسی و تحلیل چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی و ارائه راهکارهای مناسب برای مقابله با آن ضروری می‌نماید که موضوع این مقاله می‌باشد.

این مقاله از دو بخش تشکیل شده است. ابتدا در خصوص چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی بحث خواهد شد. با توجه به اینکه تعیین چارچوب منابع تأمین مالی دولت‌های محلی مبتنی بر تقسیم وظایف بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی است که بنا به اعتقاد اساس بخش عمومی در یک کشور را مشخص می نماید؛ بنابراین بخش بعدی مقاله به این موضوع اختصاص یافته است. راهکارهای تأمین مالی دولت‌های محلی موضوع بحث بعدی مقاله را تشکیل می‌دهد که در این بخش به هفت راهکار پرداخته شده است. تمرکززدایی مالی محوری‌ترین راهکاری است که از دهه ۱۹۸۰ به‌عنوان یک استراتژی توسعه مورد اقبال بسیاری از کشورها قرار گرفته است. بخش دوم مقاله به مطالعه موردی تأمین مالی دولت‌های محلی در ایران می‌پردازد. با آنکه از لحاظ مبانی قانونی در تمام برنامه‌های توسعه و حتی برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب موضوع تمرکززدایی و تفویض و انتقال قدرت مالی از دولت مرکزی به استان‌ها مدنظر قرار گرفته است؛ بنابراین شواهد آماری جهت‌گیری محسوسی را در این زمینه تبیین نمی‌کنند. به این ترتیب، بخش دوم مقاله به بررسی مبانی قانونی و نیز تحلیل آماری تأمین مالی دولت‌های محلی در کشور اختصاص یافته است. در نهایت، مقاله با جمع‌بندی و نتیجه‌گیری به پایان می‌رسد.

۲. چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی

موضوع تأمین مالی دولت‌های محلی تصمیم‌گیری در خصوص منابع درآمدی شامل مالیات (دارایی، درآمد، فروش، مالیات غیرمستقیم)، عوارض مصرف‌کننده و انتقالات درون دولتی و نیز فرایند

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

بودجه‌ریزی و مدیریت مالی آنها می‌باشد. این امر مشتمل بر شیوه‌های تأمین مالی زیربناهای مورد نیاز از طریق استفاده از درآمد عملیاتی و استقراض علاوه بر شارژ توسعه و مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی می‌باشد.

آمارهای مالی دولت مشتمل بر آمارهای مالی بودجه عمومی دولت مرکزی، محلی و عمومی شامل درآمدها و هزینه‌ها، داد و ستد دارایی‌ها و بدهی‌ها، مخارج دولت بر حسب وظایف و صورت وضعیت منابع و مصارف دولت بر اساس دستورالعمل آمارهای مالی دولت (GFSM)[1] می‌باشد. دستورالعمل آمارهای مالی دولت از سوی صندوق بین‌المللی پول منتشر شده است و به تعریف و طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت می‌پردازد. طبق طبقه‌بندی GFSM دولت عمومی شامل زیربخش‌های دولت مرکزی، ایالتی و محلی می‌باشد. دولت عمومی شرکت‌ها یا شبه‌شرکت‌های عمومی را دربر نمی‌گیرد.

بر اساس تعاریف GFSM، زیربخش دولت مرکزی در اغلب کشورها به‌طور کلی شامل مجموعه‌ای از اداره‌ها یا وزارتخانه‌ها می‌شود که یک واحد نهادی مستقل را تشکیل می‌دهند. در بسیاری از کشورها سایر واحدهای تحت حاکمیت دولت مرکزی با یک هویت قانونی مستقل و اختیارات کافی در زمینه تشکیل واحدهای اضافی دولتی به فعالیت مشغول هستند. بر این اساس، ایالت یا استان بزرگترین حوزه جغرافیایی در داخل یک کشور است که بنا به اهداف اداری یا سیاسی تقسیم شده است. در صورت وجود دولت ایالتی، وزارتخانه‌ها و اداره‌های آن همانند هسته دولت مرکزی، واحد نهادی مستقلی را تشکیل می‌دهند. در ایران دولت مرکزی مشتمل بر وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته و همچنین سازمان تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها می‌باشد. زیربخش دولت ایالتی در ایران مصداق ندارد بنابراین در آمارهای مالی دولت ثبت نمی‌شود.

منابع داخلی تأمین درآمد دولت‌های محلی شامل منابع مبتنی بر زمین و منابع ناشی از سایر دارایی‌ها، هزینه‌های صدور مجوز و عوارض می‌باشد. منابع خارجی نیز شامل استقراض، کمک‌های بلاعوض و انتقال و تخصیص منابع از سوی دولت مرکزی است. مالیات بر دارایی‌ها یا مالیات مستغلات یکی از متداول‌ترین منابع مالیاتی دولت‌های محلی است که به‌ندرت از این پتانسیل به‌صورت کامل استفاده می‌شود، چراکه معمولاً نرخ مالیاتی توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود و پایه مالیاتی همزمان با رشد درآمد واقعی یا تورم رشد نمی‌کند و ارزیابی مجدد آن با تأخیر انجام می‌شود. در واقع، تنها منبع مهم درآمدی است که به لحاظ نواقص مترتب بر آن نمی‌تواند منبع درآمدی مناسبی باشد.

1. Government Finance Statistics Manual

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

تقریباً تمام کشورهای جهان به مالیات بر دارایی تأکید می‌کنند و اخیراً کشورهای درحال‌توسعه و اقتصادهای انتقالی تأکید بیشتری بر این مالیات دارند. در واقع، مالیات بر دارایی به‌طور تاریخی مختص دولت‌های محلی است. از آنجایی که دارایی غیرمنقول غیرقابل جابجایی است، در اثر وضع مالیات جابجا نمی‌شود. به این ترتیب، مالیات بر دارایی به‌عنوان یک ابزار مهم افزایش درآمد در سطح محلی مشاهده می‌شود. دلیل دیگر برای اینکه مالیات بر دارایی را به‌عنوان یک منبع درآمدی دولت‌های محلی توجیه می‌کند به ارتباط بین انواع خدمات ارائه‌شده در سطح محلی و منافع مترتب بر ارزش دارایی‌ها مربوط می‌شود. مالیات بر دارایی شبیه مالیات بر سود است، زیرا این مالیات مزایای ناشی از خدمات محلی را تخمین می‌زند. در چنین شرایطی مالیات بر دارایی منجر به تصمیمات عمومی کارامد می‌شود، زیرا به‌دلیل ملموس‌بودن مزایای آن حمایت پرداخت‌کنندگان مالیات را دربردارد. ضعف آن این است که در اغلب موارد فهرست ارزیابی[1] ناقص و از تاریخ گذشته است. مسئله اساسی دیگر اینکه در بسیاری از کشورها دولت مرکزی در حیطه دولت‌های محلی دارایی‌هایی دارد یا از خدمات ارائه‌شده در این نواحی استفاده می‌کند که قاعدتاً می‌بایست مالیات متعلقه را به‌طور کامل بپردازد یا حداقل به‌منظور جبران آن کمک‌های مالی به دولت‌های محلی نماید که معمولاً چنین کاری انجام نمی‌دهد و آنها را از این درآمد بالقوه محروم می‌سازد. مالیات بر دارایی به این دلیل اخذ می‌شود که منافع زیربناها و خدمات محلی قاعدتاً نصیب دارندگان دارایی می‌شود، اما از آنجا که شهروندان انتظار دارند اثر پرداخت‌هایشان را به‌طور محسوس ببینند معمولاً حس می‌کنند که مالیات پرداخت‌شده آنها اثری بر بهبود کیفیت خدمات و زیربنا ندارد و هدر می رود.

در اغلب کشورها، مالیات بر تأمین کالاها و خدمات (عوارض مجوز) به‌عنوان منبع مهم محلی برای کسب درآمد شناخته می‌شود، اما در بسیاری از موارد افزایش میزان عوارض مشکل و از لحاظ سیاسی حساس است. استفاده از درآمدهای عملیاتی جاری برای تأمین مخارج سرمایه‌ای منبع تأمین درآمد دیگری است و استفاده از آن تا اندازه‌ای مطلوب است که مزایای مخارج به مصرف‌کنندگان فعلی تعلق گیرد. دولت‌های محلی اغلب درآمدهای عملیاتی جاری را برای دارایی‌های با عمر مفید کوتاه (مانند خرید ماشین پلیس یا کامپیوتر) یا مخارج جاری (مانند حفظ و نگهداری خیابان‌ها و پیاده‌روها) استفاده می‌کنند. با توجه به اینکه هزینه‌های عملیاتی مانند حقوق و دستمزد به‌عنوان ضروری‌ترین هزینه دیده می‌شوند، معمولاً حفظ و نگهداری دارایی‌های موجود به تعویق می‌افتد.

شارژ مصرف‌کننده به‌عنوان منبع درآمدی محلی به‌منظور پوشش هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری طراحی شده است و امروزه یک اصل پذیرفته‌شده و حائز اهمیت می‌باشد. این سیستم منجر به ارائه

1.Valuation Rolls

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

خدمات و زیربناهای کارامدتری می‌شود و این امکان را فراهم می‌سازد تا نرخ‌ها متناسب با سطوح مختلف مصرف تنظیم و تعدیل شوند، به گونه‌ای که منعکس‌کننده هزینه واقعی سرمایه، تأمین مالی و تورم باشد به‌ویژه زمانی‌که نهادهای مستقل عمومی یا خصوصی مانند شرکت‌های متولی برق، فاضلاب یا آب سیستم بهای مصرفی را اعمال و از این محل کسب درآمد می‌کنند خودکفایی مالی حاصل می‌شود، اما مشکل عمده این سیستم این است که در اغلب کشورها میزان شارژ کمتر از بهای تمام‌شده است و تعدیل زمانی آن نیز غالباً با تأخیر صورت می‌گیرد. برای افزایش کارامدی این سیستم می‌بایست روشی اعمال شود که مقدار مصرف افراد قابل اندازه‌گیری باشد و میزان شارژ اعمال شده به گونه‌ای باشد که به صرفه‌جویی در مصرف بینجامد. در زمینه سایر درآمدها اختلاف فاحشی بین کشورهای مختلف وجود دارد که بستگی به عدم تمرکز مالی کشورها دارد. مالیات بر درآمد در تعداد محدودی از کشورها توسط مقامات محلی دریافت می‌شود، اما اغلب به‌دلیل نقصان اطلاعات مربوط به کارفرمایان و شاغلین سهم ناچیزی در تأمین درآمد محلی دارند.

انتقال و تخصیص منابع از حکومت مرکزی در هر کشوری متفاوت است. در برخی کشورها این امر به‌صورت فرموله و سیستماتیک است و در برخی دیگر فرمول و روش مشخص برای آن وجود ندارد. به‌عنوان مثال، در بوتسوانا مقامات محلی ۱۰۰ درصد بودجه عمرانی و ۶۰-۴۰ درصد بودجه جاری را از حکومت مرکزی دریافت می‌کنند. مشکل اساسی این منبع درآمدی عدم قطعیت در میزان و زمان پرداخت آن است. در برخی کشورها به مقامات محلی اجازه داده می‌شود که برای تأمین مالی برنامه‌های توسعه‌ای خود دست به استقراض بزنند. به‌عنوان مثال، در اوگاندا مقامات محلی مجازند تحت محدودیت‌هایی که توسط قانون تعیین می‌شود از سیستم بانکی استقراض نمایند، اما معمولاً دسترسی محلی به بازارهای سرمایه در کشورهای درحال‌توسعه به‌شدت محدود است و در بیشتر کشورها محدودیت‌هایی بر مقدار استقراض دولت‌های محلی اعمال می‌شود. به عنوان مثال، ممکن است حکومت مرکزی استقراض بلندمدت را برای پروژه‌های سرمایه‌ای محدود نماید یا کل مقدار بدهی بلندمدت را بر حسب نسبت ثابتی از مالیات محلی تعیین کند.

۳. وظایف بخش عمومی در چارچوب روابط درون دولتی[1]

بنا به اعتقاد برد، اساس بخش عمومی در یک کشور را کارکرد روابط درون دولتی تعیین می‌کند. موضوع اصلی در این خصوص، تخصیص کارکردها و منابع مالی بین سطوح مختلف دولت است. تئوری‌های سنتی سه کارکرد عمده را برای بخش عمومی در نظر می‌گیرد: ثبات اقتصاد کلان،

1. Intergovernmental Relations

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

توزیع درآمد و تخصیص منابع. این تئوری کارکردهای اول و دوم را در سطح ملی می‌بیند و کارکرد سوم را به دولت‌های محلی اختصاص می‌دهد. به‌منظور تصریح بهتر روابط بین سطوح مختلف دولت هر یک از کارکردهای بخش عمومی در ادامه تشریح می شود.

تثبیت اقتصادی: کارکرد ثبات اقتصادی معمولاً در سطح ملی مشاهده می‌شود، زیرا مقامات محلی ابزاری برای آن در اختیار ندارند. هر چند مطالعات نشان می‌دهند که تمرکززدایی در آمریکا و اروپای غربی ثبات را تحت‌تأثیر قرار نداده است. در کانادا نیز رشد بودجه‌های ملی اثر تثبیتی بر اقتصاد داشته است. در برخی کشورها نیز تمرکز بیشتر حکومت‌های محلی بر مالیات‌های مستقیم مانند مالیات بر درآمد اشخاص آثار تثبیتی داشته است.

توزیع درآمد: بر اساس ادبیات مالیه عمومی بازتوزیع درآمد یکی از دغدغه‌های حکومت ملی است. حتی برخی ادعا می‌کنند توزیع درآمد غیرمتمرکز محکوم به شکست می‌باشد و ممکن است تلاش دولت‌های محلی برای کاهش اختلافات درآمدی تبعیض‌آمیز باشد. به‌عنوان مثال، اگر یک حکومت محلی سیاست باز توزیع درآمد را به‌وسیله اعمال مالیات‌های بالاتر بر ثروتمندان و اعطاء مزایای بیشتر به فقرا اعمال کنند باعث می‌شود ثروتمندان آن منطقه را ترک کنند و به مناطقی مهاجرت کنند که مالیات کمتری دارند و در مقابل فقرا از سایر نواحی به آنجا حرکت می‌کنند و این امر در کل وضعیت توزیع را بدتر می‌کند. از سوی دیگر، برخی سیاست‌ها و اقداماتی که در سطح محلی انجام می‌شود مانند مراقبت‌های بهداشتی، تحصیلات ابتدایی، تأمین آب، مسکن و حمل‌ونقل عمومی کارکردهای توزیعی دارند. در کشورهای فقیرتر چنین خدماتی اغلب تنها ابزار کمک‌های انتقالی به خانوارهای فقیر می‌باشند. در کشورهای اسکاندیناوی اندازه نسبتاً بزرگ دولت‌های محلی تا حدودی به‌واسطه مسئولیت آنها برای توزیع درآمد توجیه می‌شود. در دانمارک دولت‌های محلی بیش از نیمی از کل مخارج حکومت و حدود ۱/۳ تولید ناخالص ملی را به خود اختصاص می‌دهند و در مقابل بیش از نیمی از بودجه دولت‌های محلی به موضوع رفاه و تأمین اجتماعی اختصاص دارد.

تخصیص منابع: مدل غیرمتمرکز (فدرالیسم مالی) بر نقش حائز اهمیت دولت‌های محلی در تخصیص منابع تأکید می‌کند. بر اساس تئوری کلاسیک فدرالیسم مالی، تمرکززدایی باعث تخصیص بهتر عرضه و تقاضای کالاهای عمومی می‌شود. از آنجا که مقامات محلی به مردم نزدیکتر هستند و نیازهای مردم را بهتر درک می‌کنند می‌توانند کالاها و خدمات عمومی را متناسب با نیازهای مردم عرضه کنند. بنابراین، در تقسیم وظایف درون دولتی کارکرد تخصیص منابع نقش محوری داشته و قابلیت تفویض به سطوح پایین‌تر حکومت را دارا می‌باشد.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

در بسیاری از موارد لازم است برای سطوح مختلف دولت کارکردهای متفاوتی لحاظ شود؛ به گونه‌ای که سطوح بالاتر حکومت نقش سیاستگذار و تنظیم مقررات را داشته باشد و سطوح پایین مسئولیت ارائه خدمات را برعهده داشته باشد. حتی در زمینه ارائه خدمات نیز می‌توان جنبه‌های مختلفی در نظر گرفت، به‌عنوان مثال بررسی ابعاد فنی ساخت یک پل ممکن است توسط سطوح بالاتر دولت حاصل شود و ساخت و نگهداری پل در سطوح محلی اتفاق بیفتد. قانون اساسی سال ۱۹۸۸ برزیل وظایف مشخصی را برای سطوح مختلف دولت برای تأمین خدمات عمومی مشخص نمود. وظایف محلی مانند حمل‌ونقل درون‌شهری، منطقه‌بندی، مراقبت‌های بهداشتی پیشگیرانه و آموزش ابتدایی مشخصاً به شهرداری محول شد و سطح استاندارد خدمات توسط دولت مرکزی تعیین می‌گردید. علاوه بر این، در تقسیم وظایف دولت مرکزی و دولت‌های محلی لازم است مبانی زیر مدنظر قرار گیرد:

- دولت مرکزی می‌بایست عهده‌دار ۱۰۰درصد تأمین مخارج دفاعی و نیروی انتظامی باشد و دولت‌های محلی مسئولیت خدمات شهری عمومی را برعهده بگیرند.
- دولت مرکزی می‌بایست مسئولیت تأمین مالی کامل هزینه‌های تأمین اجتماعی و رفاه را حتی وقتی وظایف آن برعهده دولت‌های محلی است برعهده داشته باشد.
- دولت مرکزی می‌بایست مقامات محلی را ترغیب کند تا برای تولید درآمد تلاش کنند. یک روش مناسب برای این موضوع این است که سیستم حمایت مالی حکومت مرکزی به میزان درآمد کسب‌شده مقامات محلی مرتبط شود.
- دولت‌های محلی می‌بایست تلاش کنند تا به سطح پایداری از استقراض بر اساس نسبت بهینه بدهی به درآمدهای عملیاتی، رشد اقتصادی و جمعیت پیش‌بینی‌شده دست یابند.
- مسئولیت دولت مرکزی و دولت‌های محلی می‌بایست در قانون تصریح شود. برخی کشورها این امر را در قالب قانون اساسی انجام می‌دهند، اما برخی دیگر آن را در قوانین خاصی مانند سایر قوانین ملی یا قانون بودجه مشخص می‌کنند. گزینه‌های دیگر بهتر از قانون اساسی است زیرا تغییر قانون اساسی مشکل است. با توجه به اینکه انتظار می‌رود در صورت تغییر تکنولوژی و شرایط محیطی تقسیم وظایف تغییر کند.
- دولت مرکزی می‌بایست تمام شیوه‌های استقراض دولت‌های محلی را در تنظیم مقررات و محدودیت قانونی برای آن لحاظ کند و برای انتشار اوراق‌قرضه فرایند مشخصی در نظر گیرد.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

- دولت‌های محلی مجاز شوند که اوراق درآمد بدون تضمین و با درجه میعان محدود را برای سرمایه‌گذاری در خدمات شهری منتشر کنند. این اوراق از محل درآمد ناشی از خدمات شهری بازپرداخت می‌شود.

- دولت مرکزی می‌بایست سیاست‌هایی را برای تعیین تأمین حداقل خدمات شهری در سطح محلی معرفی کند. این امر می‌تواند از طریق وابسته نمودن کمک‌های مالی حکومت به تأمین این خدمات باشد.

٤. راهکارهای تأمین مالی دولت‌های محلی

منابع درآمدی بخش عمومی عمدتاً متکی بر مالیات می‌باشد که بخش اعظم آن به‌صورت مرکزی و در اختیار دولت مرکزی است. در سایر موارد که مالیات‌ها توسط دولت‌های محلی اخذ می‌شود مانند مالیات بر دارایی، ارزش‌گذاری پایه منابع یا نرخ مالیاتی یا هر دو مورد به‌صورت برون‌زا و توسط دولت مرکزی و اغلب با تأخیر تعیین می‌گردد. به این‌جهت، به‌طور تاریخی بحث تأمین مالی دولت‌های محلی همواره در سطح بین‌المللی مطرح بوده و در این راستا نظریه‌های متعددی ارائه شده و رویکردهای نوینی اتخاذ شده است که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

٤-١. تمرکززدایی

تمرکززدایی به‌عنوان یکی از راهکارهای تأمین مالی محلی از دهه ۱۹۸۰ مدنظر قرار گرفته به‌ویژه در سال‌های اخیر با اقبال شدید کشورهای درحال‌توسعه و انتقالی مواجه شده است. در واقع، مفهوم تأمین مالی دولت‌های محلی در اغلب کشورهای در حال توسعه متناظر با تمرکززدایی مالی است. تمرکززدایی به‌معنای انتقال قدرت و مسئولیت از حکومت مرکزی به دولت‌های محلی برای وظایف عمومی است. انواع مختلفی شامل سیاسی، اداری، مالی و بازار دارد که البته هر یک از اینها با دیگری هم‌پوشانی دارند. برای اینکه مقامات محلی بتوانند عملکرد موفقی داشته باشند به استقلال عمل نیاز دارند به اینکه دولت‌های مرکزی می‌بایست فعالیت‌های خود را به مقامات محلی تفویض نمایند و تمرکززدایی صورت گیرد. دولت‌های مرکزی می‌بایست مقامات محلی را ترغیب نمایند تا برای تولید درآمد تلاش کنند. یک روش مناسب برای این موضوع این است که سیستم حمایت مالی دولت مرکزی به میزان درآمد کسب شده مقامات محلی مرتبط شود.

تمرکززدایی می‌تواند به کاهش بوروکراسی بینجامد و حساسیت حکومت را به شرایط و نیازهای محلی افزایش دهد، همچنین به افزایش گستره خدمت‌رسانی وزارتخانه‌های دولتی منجر

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

می‌شود و از سویی باعث می‌شود دولت مرکزی بیشتر به امر سیاستگذاری‌های راهبردی متمرکز شود. برنامه‌های محلی به‌طور اثربخش‌تری اجرا می‌شوند و ساکنان محلی مشارکت بیشتری در تصمیم‌گیری خواهند داشت. همچنین، با توجه به اینکه سبب کنترل بیشتر برنامه‌های عمومی در سطح محلی می‌شود می‌تواند ثبات سیاسی و وحدت ملی را ارتقاء بخشد.

بنابراین، تمرکززدایی می‌تواند باعث از دست رفتن صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و کاهش کنترل دولت مرکزی بر منابع مالی گردد. ظرفیت پایین اداری و فنی دولت‌های محلی ممکن است سبب تضعیف کارایی و اثربخشی خدمات ارائه شده گردد. این امکان نیز وجود دارد که در سطح محلی اعتماد بخش خصوصی برای همکاری با بخش دولتی کاهش یابد. وزارتخانه نقش مهمی برای تداوم و افزایش تمرکززدایی به‌واسطه بکارگیری سیاست‌های ملی مؤثر و مناسب و تنظیم مقررات به عهده دارند. موفقیت تمرکززدایی به‌شدت تحت تأثیر آموزش مقامات در سطح ملی و محلی است. همچنین، کمک‌های فنی برای دولت‌های محلی، کارآفرینان خصوصی و گروه‌های غیر دولتی برای برنامه‌ریزی، تأمین مالی و مدیریت وظایف غیرمتمرکز ضروری است. نکته قابل توجه این است که تمرکزگرایی و تمرکززدایی انتخاب بین یکی از این دو مورد نیست و می‌توان بسته به نوع فعالیت ترکیب مناسبی از این دو در نظر گرفت. ضمن اینکه دولت مرکزی با وجود تفویض برخی مسئولیت‌ها و تأمین منابع باز هم نقش نظارتی و سیاستگذاری راهبردی را بر عهده دارد.

٤-١-١. تمرکززدایی مالی

تمرکززدایی مالی به معنای انتقال مسئولیت مالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی است. تغییرات سریع سیاسی، اقتصادی و تکنولوژیکی به سمت تکیه بیشتر بر سطوح پایین‌تر دولت بوده است. از دهه ۱۹۸۰ سیاست‌های تمرکززدایی به‌عنوان ابزاری برای تعیین ارائه خدمات عمومی و پرداختن به موضوعات فقر در ۷۵ کشور اعمال شده است. هرچند این شیوه در کشورهای صنعتی از دیرباز اجرا شده است، اما در کشورهای کمتر توسعه‌یافته جدید است. تمرکززدایی مالی مقامات محلی را برای دامنه گسترده‌ای از خدمات و زیربناها مسئول می‌سازد. مخارج دولت مرکزی در آرژانتین و اندونزی حدود ۸۵ درصد کل مخارج بخش عمومی را به خود اختصاص می دهد، در حالی که در کانادا، چین و هند سهم عمده مخارج بخش عمومی به سطوح پایین‌تر حکومت (مناطق) اختصاص دارد.

تمرکززدایی مالی به‌معنای تفویض اختیار مالیات‌گیری و هزینه به سطوح پایین‌تر حکومت است که امروزه به موضوع مهم حاکمیت در بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه تبدیل شده است. به این ترتیب، بازسازی وظایف و تأمین منابع بین سطوح ملی و پایین دولت یکی از مباحث اصلی

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

توسعه است. نتیجه کلی ناشی از ادبیات نظری و تجربی این است که دولت‌های محلی می‌بایست به منابع کافی برای انجام وظایفشان دسترسی داشته باشند. ضمن آنکه همانند سایر مباحث بخش عمومی در چنین فرایند می‌بایست محدودیت‌های سیاسی و اقتصادی را در نظر گرفت. علاوه بر این، چنانچه بنا باشد در چارچوب تئوری فدرالیسم مالی مسئولیت اخذ برخی از مالیات‌ها به دولت‌های محلی واگذار گردد این سیستم می‌بایست واجد ویژگی‌هایی به شرح زیر باشد:

- پایه مالیاتی نسبتاً ثابت باشد، به طوری‌که مقامات محلی بتوانند نرخ‌های مالیاتی را تغییر دهند بدون آنکه سهم عمده‌ای از پایه مالیاتی را از دست بدهند.
- مالیات می‌بایست به اندازه‌ای باشد که نیازهای محلی را پوشش دهد؛ در طول زمان همزمان با افزایش مخارج افزایش یابد و نسبتاً ثابت و قابل پیش‌بینی باشد.
- مالیات به گونه‌ای نباشد که به غیر ساکنان تسری یابد.
- پایه مالیاتی می‌بایست مشهود باشد تا زمینه پاسخگویی را فراهم سازد.
- پرداخت‌کنندگان مالیات می‌بایست متقاعد شوند که مالیات عادلانه است.
- وصول مالیات باید آسان باشد (جلدساد، ۲۰۱۱).

٤-۱-۲. مزیت‌ها و عدم مزیت‌های تمرکززدایی

یکی از دلایلی که در توجیه تمرکزگرایی ذکر می‌شود وجود قدرتی متمرکز و مقتدر برای مدیریت مالیات و هزینه است. در بسیاری از کشورها، دولت‌های محلی از ظرفیت اداری و اجرایی ضعیفی برخوردارند؛ هر چند این ضعف می‌تواند ناشی از اجرای سیاست‌های متمرکز باشد. توجیه دیگر، یکپارچه بودن سیاست تثبیت اقتصادی است. در کشورهایی که از اقتصادی تنوع کمتری دارند در مقابل شوک‌های بین‌المللی، بلایای طبیعی، جنگ، فشارهای بدهی و تورم آسیب‌پذیری بیشتری دارند؛ در این صورت کنترل و هماهنگی حکومت مرکزی ضروری است. در مقابل، در خصوص دفاع از تمرکز زدایی دلایلی به شرح ذیل عنوان می شود:

درک نیازها و ترجیحات محلی: مقامات محلی به‌دلیل نزدیکتر بودن به شهروندان درک بهتری از نیازها و ترجیحات آنان در خصوص کالاها و خدمات عمومی دارند. ضمن آنکه بهتر می‌توانند گرایش شهروندان را برای پرداخت هزینه خدمات ارزیابی کنند و خدمات را معطوف به تقاضای افراد و توان پرداخت آنان نمایند (هایک، ۱۹۴۵ و ماسگریو، ۱۹۵۹).

افزایش کارایی اقتصادی: در سیستم غیرمتمرکز، مقامات محلی با درنظرگرفتن ملاحظات منطقه‌ای مقید می‌شوند راه‌حل‌های کارامدی را برای یکسان‌سازی مزایا و هزینه‌ها حصول نمایند که

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

در ادبیات اقتصادی از آن به‌عنوان مدل مزایا[1] یاد می‌شود به این معنا که خدمات را به اندازه‌ای فراهم می‌سازد که قیمت پرداختی آخرین واحد خدمت (قیمت نهایی) معادل مزایای ناشی از آن واحد خدمت باشد.

افزایش پاسخگویی: از آنجا که مقامات محلی مسئولیت مستقیم تأمین مالی و مدیریت هزینه را بر عهده دارند، در مقابل عملکردشان می‌بایست پاسخگوتر باشند. در یک نظام دموکرات، عملکرد نامناسب شهردار و سایر مقامات محلی به‌معنای از دست دادن رأی شهروندان به‌عنوان دریافت‌کنندگان خدمات خواهد بود. پاسخگویی مقامات محلی از راه کنترل و نظارت شهروندان، زمینه‌های فساد محلی را کاهش می‌دهد.

ایجاد رقابت میان قلمروهای قدرت: مدیریت درآمد و هزینه‌ها توسط مقامات محلی و به‌صورت غیرمتمرکز می‌تواند به افزایش رقابت بین قلمروهای محلی بینجامد و به این ترتیب باعث افزایش کارایی بخش عمومی شود (ذنور، ۱۳۷۸).

سهولت تأمین هزینه‌ها: ارائه خدمات مبتنی بر تقاضا باعث می‌شود خانوارها رغبت بیشتری برای پرداخت هزینه‌های خدمات داشته باشند. هرچه محدوده تأمین مالی خدمات عمومی و ارائه آن محدودتر باشد، سیستم شفاف‌تر و فساد سیستماتیک مشهودتر است (امار و همکاران، ۲۰۰۱). این امر انگیزه مقامات محلی را برای تأمین و گردآوری درآمد، برنامه‌ریزی مخارج و ارائه خدمات افزایش می‌دهد.

جنبه‌های منفی تمرکززدایی در دو بعد ملی و محلی مطرح می‌شود. ابتدا ممکن است مقامات محلی قدرت جدیدشان را طوری بکار گیرند که با توزیع منابع و قدرت از منظر ملی مغایر باشد. به‌عنوان مثال، ممکن است مقامات محلی در زمینه‌هایی سیاستگذاری کنند که دارای آثار سرریز باشند که این مقوله مستلزم سیاستگذاری در سطح بالاتری است. این موضوع معمولاً مربوط به کالاهای عمومی سطح بالا مانند کیفیت محیط‌زیست و مداخلات پیشگیرانه بهداشت عمومی می‌شود. جنبه دیگر، اتخاذ سیاست‌های محلی است که سیاست‌های کلان ملی مانند بازار باز یا سیاست مالی هماهنگ را تحت تأثیر قرار می دهد. در این صورت، تفویض اختیار نه تنها ممکن است باعث سیاستگذاری غیرعقلایی شود، بلکه ممکن است به تمرکزگرایی فساد منتهی شود. مسئله دیگر این است که معمولاً ظرفیت دولت‌های محلی برای اداره کارامد امور به مراتب کمتر از دولت مرکزی است. در واقع، موفقیت تمرکززدایی تا حدود زیادی به وجود یک انضباط نهادی[2] مشخص به شرح زیر بستگی دارد:

1. Benefit Model
2. Institutional Disciplines

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

- ضوابط شهروندی: [1] مواردی است که به ظرفیت شهروندی افراد، رسانه‌ها و سازمان‌های غیردولتی[2] برای انتقال دیدگاه‌هایشان به بدنه دولت و مقامات رسمی مربوط می‌شود. این ظرفیت که بعضاً صدا نامیده می‌شود، به‌واسطه مکانیزم‌هایی مانند رأی دادن مسئولین را وادار می‌سازد که این صدا را در تصمیم گیری‌هایشان لحاظ کنند. جنبه دیگر ضوابط شهروندی خروج نامیده می‌شود و به‌معنای تغییر جهت شهروندان به سمت خدمات خصوصی یا حرکت از مناطقی است که دارای خدمات عمومی ضعیف‌تری هستند.

- ضوابط بین دولتی: [3] این امر به روابط بین سطوح مختلف دولت مربوط می‌شود. به‌عنوان مثال، میزانی که دولت مرکزی بر عملکرد دولت‌های محلی نظارت می‌کند یا بر آنها محدودیت‌های بودجه‌ای اعمال می‌کند.

- ضوابط مدیریت بخش عمومی: منظور رویه و چارچوبی است که بدنه دولت اعمال می‌کند که رفتار مقاماتش را محدود و قانونمند کند مانند تمهیدات ضد فساد، سیستم ارتقاء و ترفیع مبتنی بر عملکرد و سیستم حسابرسی ادواری.

شکست این موارد ممکن است به یک نتیجه معکوس در مقرارت‌زدایی منجر شود. از سویی، برقراری بهینه این ضوابط به عملکرد موفق‌تر ارائه خدمات عمومی منتهی می‌گردد (امار و همکاران، ۲۰۰۱).

٤-۲. کمک‌های مالی دولت مرکزی

یکی دیگر از راهکارهای تأمین منابع مالی دولت‌های محلی بر پایه انتقال منابع از دولت مرکزی به دولت‌های محلی است. این منبع تأمین درآمد به‌ویژه در کشورهای درحال‌توسعه که محدودیت منابع دارند و دسترسی آنان به بازارهای سرمایه آسان نمی‌باشد حائز اهمیت است، اما این روش مشکلاتی دارد؛ نخست اینکه کمک‌های مالی انگیزه برای قیمت‌گذاری زیربناها را کاهش می‌دهد. مسئله دیگر این است که وقتی پروژه‌ای از طریق کمک‌های حکومت ساخته می‌شود، دولت‌های محلی مسئولیت چندانی برای حفظ و نگهداری آنها احساس نمی‌کنند. یکی دیگر از اشکالات عمده آن، عدم‌تعهد دولت مرکزی به تخصیص به موقع و کامل آن است و ممکن است به ابزاری برای فشارهای سیاسی تبدیل شود. به‌طور کلی سه نوع کمک مالی وجود دارد:

1. Civic Disciplines
2. Non-Governmental Organizations
3. Intergovernmental Disciplines

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

الف) کمک‌های مالی غیرمشروط:[1] این کمک انتقالات کلی برای کاهش عدم‌توازن عمودی[2] هستند. عدم‌توازن عمودی به‌معنای میزان شکاف درآمدی بین سطوح مختلف دولت به‌صورت عمودی است و به دو روش اندازه‌گیری می‌شود. روش اول، مقایسه کسری یا مازاد در سطوح مختلف دولت است. این معیار به سمت دولت مرکزی اریب است زیرا در بسیاری از کشورها، دولت‌های محلی محافظه‌کارانه‌تر از حکومت مرکزی عمل می‌کنند. دولت مرکزی مجاز است که به راحتی برای پوشش عملیات جاری‌اش استقراض کند، در صورتی‌که دولت‌های محلی تنها مجازند در زمینه اهداف سرمایه‌ای استقراض نمایند. روش دوم اندازه‌گیری، بررسی این موضوع است که ببینیم چه سهمی از مخارج دولت‌های محلی به‌وسیله منابع درآمدی تحت کنترلشان تأمین مالی می‌شود. ضریب عدم توازن مالی به‌صورت یک منهای سهمی از مخارج که توسط منابعی که در کنترل دولت محلی نیستند، محاسبه می‌شود. با هر روشی که محاسبه کنیم در بسیاری از کشورها عدم‌توازن عمودی قابل‌توجهی وجود دارد.

ب)کمک‌های مالی مشروط:[3] به این کمک‌ها شروطی در خصوص نحوه استفاده از آنها اعمال می‌شود. یکی از عناصر اصلی در برنامه‌های تمرکززدایی در حال اجرا در کشورهای در حال توسعه، تأمین کمک‌های مشروط از مرکز به دولت‌های محلی است. این شروط بر اساس تخصیص منابع مالی به خدمات خاصی مانند آموزش ابتدایی، مراقبت‌های بهداشتی، عرضه آب و گسترش راه‌هاست. این نوع کمک مالی معمولاً اختیارات مقامات محلی را محدود می‌سازد، بنابراین مباحث مربوط به تمرکززدایی را تا حدودی نفی می‌کند. البته، اعمال این شروط با ملاحظات توزیعی توجیه می‌شود.

ج)کمک‌های مالی متعادل‌کننده:[4] این کمک‌ها برای از بین بردن عدم‌توازن افقی[5] میان دولت‌های محلی استفاده می‌شوند. هدف آن یکسان کردن ظرفیت دولت‌های محلی برای تأمین سطح استاندارد ملی کالاها و خدمات عمومی است. ساده‌ترین راه برای بررسی عدم توازن افقی، مقایسه درآمد و مخارج سرانه بین مناطق است. هر چند نتایج این روش می‌تواند گمراه‌کننده باشد، اما ممکن است درآمد سرانه در یک منطقه فقیر به‌دلیل قوی‌تر بودن اهرم‌های مالیاتی بالاتر باشد و مخارج یک منطقه به‌دلیل نیاز بیشتر آن منطقه بیشتر از سایر مناطق باشد. روش دیگر اندازه‌گیری به این صورت است که در سمت درآمد از سرانه ظرفیت مالی اندازه پایه‌های مالیاتی بالقوه و در سمت

1. Unconditional Transfers
2. Vertical Imbalances
3. Conditional Transfers
4. Equalisation Transfers
5. Horizontal Imbalances

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

مخارج بر پایه سرانه مخارج مورد نیاز استفاده کنیم. این روش به‌دلیل فقدان داده‌های مناسب پیچیده و مشکل‌تر است و در عمل می‌بایست ترکیبی از این دو روش را بکار گرفت.

طرح‌ریزی انتقال مالی دولت مرکزی علاوه بر اینکه بر نحوه ارائه خدمات محلی تأثیرگذار است، نقش مهمی در سلامت مالی دولت‌های محلی ایفا می‌کند. بنابراین، لازم است دولت مرکزی برای انتقال کارامد و اثربخش منابع مالی به سطوح پایین‌تر اصول زیر را مدنظر قرار دهد. بدیهی است نمی‌توان انتظار داشت هر انتقالی واجد تمام این اصول باشد، بلکه با توجه به هدف هر انتقالی برخی از اصول در مورد آنها لحاظ می‌شود:

استقلال: مقامات محلی می‌بایست در تعیین اولویت‌ها کاملاً مستقل و دارای انعطاف‌پذیری باشند و نباید با ساختار طبقه‌بندی شده و عدم قطعیت ناشی از تصمیم‌گیری در مرکز مواجه باشند. پایه مالیاتی مشترک که به مقامات محلی اجازه دهد نرخ های مالیاتی را خود تعیین کنند و نیز تسهیم منابع درآمدی با این اصل سازگار است.

کفایت درآمد: مقامات محلی می‌بایست درآمد کافی برای انجام وظایف و مأموریت‌های محوله خود داشته باشند.

عدالت: انتقال منابع می‌بایست با نیاز های مالی به‌صورت مستقیم و با ظرفیت مالیات‌گیری هر منطقه به‌صورت معکوس مرتبط باشد.

قابلیت پیش‌بینی: مکانیزم کمک مالی می‌بایست برای مقامات محلی قابل پیش‌بینی باشد به این معنا که همزمان و هم میزان آن برای مقامات محلی مشخص و قابل برنامه‌ریزی باشد.

کارایی: کمک مالی حکومت می‌بایست نسبت به تصمیمات مقام‌های محلی برای تخصیص منابع به بخش‌ها یا فعالیت‌های مختلف خنثی باشد. به‌عنوان مثال، این اصل در کشورهای اندونزی و سریلانکا نقض می‌شود.

سادگی: تخصیص کمک می‌بایست بر اساس اهداف عینی و مبتنی بر فرمول‌های ساده و فراگیر باشد. به‌عبارت دیگر، پیچیدگی فرمول نباید به‌عنوان یک مزیت تلقی گردد.

تشویقی: طراحی سیستم کمک مالی می‌بایست به گونه‌ای باشد که نحوه مدیریت مالی مقامات محلی را متمایز نماید و رافع اقدامات ناکارامد باشد. این کمک نباید با هدف جبران کسری بودجه پرداخت گردد، چه آنکه این رویه در کشورهای هند، آفریقای جنوبی و مالزی به تشدید کسری منجر شده است.

تضمین‌کننده اهداف حکومت: سیستم تعریف شده می‌بایست امکان تحقق اهداف از پیش تعریف‌شده حکومت را در خصوص انتقال منابع مالی تأمین کند. این امر به‌وسیله کنترل و بازبینی، بررسی میزان پیشرفت، ارائه کمک‌های فنی یا طراحی یک برنامه انتقال متناظر انجام می‌شود.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

٤-٣. تسهیم مالیاتی درون دولتی[1]

در برخی کشورها دولت‌های محلی از منابع پولی مالیات جمع‌آوری شده دولت مرکزی سهم می‌گیرند. به‌عنوان مثال، در کنیا ۲۰ درصد مالیات ناشی از عوارض جاده‌ای و ۵ درصد مالیات بر درآمد تقسیم می‌شود. در اوگاندا ۳۵ درصد کل مالیات گردآوری شده به مناطق اختصاص می‌یابد. در برزیل حکومت فدرال سهمی از درآمدهای مالیاتی را به صندوق مشارکت ایالتی[2] اختصاص می‌دهد و شورای ایالتی سهم هر ایالت را با استفاده از فرمولی مبتنی بر جمعیت، درآمد سرانه، مساحت زمین و میزان تلاش مالی تعیین می‌کند. مزیت این روش شفافیت، قابلیت پیش‌بینی و حفظ اقتدار محلی است. این وضعیت در خصوص انتقال منابع مالی تحت عنوان صندوق مشارکت شهرداری[3] انجام می‌شود. این برنامه دو اشکال اساسی دارد، نخست اینکه ظرفیت‌های مالی هر منطقه را در نظر نمی‌گیرد، بنابراین منابع صندوق به‌طور عادلانه توزیع نمی‌شوند. دیگر اینکه چون حدود ۲/۳ منابع مورد نیاز دولت محلی از طریق آن تأمین می‌شود، مقامات مسئول تلاشی برای تأمین منابع محلی به‌عمل نمی‌آورند. در واقع، درآمد سرانه شاخص مناسبی برای ارزیابی توانمندی مقامات محلی برای کسب منابع مالی نیست. این امر منجر به افزایش شکاف منابع و مصارف محلی می‌شود و پاسخگویی مسئولان آن را کاهش می‌دهد.

در چین حکومت مرکزی وضعیت مالی سطوح پایین‌تر حکومت را بررسی می‌کند. با توجه به مازاد درآمد هر منطقه نسبت به مخارج تعهدشده‌اش، سهمی از منابع را که می‌بایست به مرکز انتقال داده شود تعیین می‌کند. این نرخ در سال‌های بعد به میزان مشخصی افزایش می‌یابد. در صورت وجود کسری در بودجه سطوح پایین دست این جریان برعکس می‌شود. در هند سهم عمده‌ای از درآمدهای ملی براساس جمعیت و برخی شاخص‌های درآمدی به ایالت‌ها بازگردانده می‌شود.

٤-٤. استقراض

استقراض در سطح دولت محلی کاملاً از استقراض در سطح ملی متفاوت است. بر خلاف دولت مرکزی که می‌تواند برای تأمین مایحتاج عملیاتی مانند حقوق و دستمزد استقراض کند، دولت‌های محلی تنها می‌توانند برای مخارج سرمایه‌ای استقراض کنند. در بسیاری از کشورها، دولت‌های محلی مجاز نیستند در بودجه عملیاتی‌شان کسری داشته باشند و بالطبع نمی‌توانند در این زمینه استقراض کنند. همانطور که اشاره شد استفاده از استقراض یا ذخایر برای هزینه‌های غیرجاری (مانند

1. Intergovernmental Tax Sharing
2. State Participation Fund
3. Municipal Participation Fund

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

مخارج مرتبط به دارایی‌های ثابت) یا دارایی‌های دارای عمر مفید طولانی مناسب‌تر است که زیربنای ایجاد شده (جاده، آب یا فاضلاب) منافعی را برای طولانی‌مدت تأمین کند.

استقراض دولت‌های محلی برای مخارج سرمایه‌ای به آنها این امکان را می‌دهد تا هزینه و منافع زیربنا را در طول زمان هماهنگ کنند. منافع پروژه‌ای که امروز ساخته می‌شود طی ۲۵ سال بعد حاصل می‌شود. اگر منابع مورد نیاز از طریق استقراض تأمین شوند، بازپرداخت اصل و بهره آن طی ۲۵ سال پرداخت می‌شود به این معنا که کسانی که از پروژه طی عمر آن منتفع می‌شوند، هزینه‌هایش را از طریق مالیات و عوارض مصرف‌کننده می‌پردازند. در این صورت می‌توان گفت استقراض روشی عادلانه و کارامد است. امکانات تفریحی، کتابخانه، جاده و خیابان، حمل و نقل عمومی، پسماندهای جامد و سیستم‌های آب و فاضلاب آتش‌نشانی مواردی هستند که برای استقراض گزینه‌های مناسبی می‌باشند. مهم‌ترین عدم مزیت استقراض این است که درآمدهای بالقوه به بازپرداخت بدهی اختصاص می‌یابند، بنابراین برای سایر مصرف در دسترس نیستند. علاوه بر این، انعطاف‌پذیری دولت‌های محلی برای مقابله با حوادث پیش‌بینی‌نشده آینده کاهش می‌یابد.

٤-٥. ایجاد صندوق توسعه محلی

ایجاد یک صندوق توسعه محلی[1] به‌منظور اعطاء وام به دولت‌های محلی برای سرمایه‌گذاری بلندمدت می‌تواند بخشی از نیازهای تأمین مالی سرمایه‌ای محلی را تأمین سازد چراکه دسترسی مستقیم به بازارهای سرمایه هنوز فرایندی نو و توسعه آن زمان‌بر است. ساختار مطلوب صندوق توسعه محلی مبتنی بر یک نهاد مالی مستقل است که مسئولیت وام و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های سرمایه‌گذاری را دارد. منابع مالی این توسعه می‌تواند از طریق انتشار اوراق‌قرضه در بازارهای سرمایه تأمین شود. سهام اولیه این توسعه از طریق حکومت مرکزی و دولت‌های محلی تأمین می‌شود. این نهاد توسط افراد حرفه‌ای مستقل مدیریت می‌شود که می‌بایست در مقابل هیأت مدیره متشکل از نمایندگان حکومت مرکزی و دولت‌های محلی پاسخگو باشد.

٤-٦. مشارکت بخش عمومی - خصوصی[2]

بسیاری از کشورها برای عرضه و تأمین مالی خدمات عمومی در سطح محلی رویکرد مشارکت عمومی- خصوصی را اتخاذ نموده‌اند. این روش مبتنی بر مشارکت بین بدنه دولت و بخش خصوصی است که در آن بخش خصوصی خدمات یا زیربناهایی را تأمین می‌کند که مسئولیت آن

1. Subnational Devlopment Fund
2. Public-Private Participation

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

به‌طور معمول بر عهده بخش عمومی است و در نهایت مالکیت دارایی به بدنه دولتی باز می‌گردد. این روش مدل‌های مختلفی دارد اما هیچ یک شامل خصوصی‌سازی کامل نمی‌شود و با این نگرش که سبب بهبود کارایی و اثربخشی خدمات عمومی می‌شود، به‌طور گسترده در آمریکا و اروپا بکار گرفته می‌شود. مزیت اصلی این روش این است که حکومت‌های محلی از مسئولیت مالی هزینه‌های سرمایه‌ای رها می‌شوند و بدون اینکه برای آنها بدهی ایجاد شود، امکانات محلی گسترش می‌یابد. همچنین، به‌واسطه بهره‌برداری این پروژه‌ها توسط بخش خصوصی، هزینه‌های بهره‌برداری از بین می‌رود و چه بسا درآمد مازادی را برای حکومت محلی فراهم کند.

بدون شک، ریسک‌های بالقوه‌ای برای طرفین مشارکت وجود دارد. ریسک بخش خصوصی بر این اساس است که چارچوب قانونی تغییر کند و در اجرای یا بهره‌برداری پروژه تأخیر ایجاد شود. ریسک بخش عمومی این است که طبیعت خدماتی که فراهم شده است با آنچه از ابتدا مدنظر بوده است، متفاوت باشد. موفقیت مشارکت به ترتیبات قراردادی و چگونگی تقسیم ریسک بستگی دارد. مقامات محلی می‌بایست مطمئن شوند که اهداف و مأموریت‌های آنها پوشش داده می‌شود. به‌عنوان مثال، در خصوص امکانات تفریحی ممکن است هدف درنظرگرفتن برنامه‌هایی برای گروه خاص (مانند جوانان) در زمانبندی مشخص باشد. این روش برای بزرگراه، جاده، پل، امکانات تفریحی و آب و فاضلاب مناسب است. این زیربناها از نظر مقیاس بزرگ هستند، جریان درآمدی قابل‌توجهی دارند و نتایج آنها قابل اندازه‌گیری است. این عوامل جنبه تجاری آنها را افزایش می‌دهد و به این ترتیب ارزیابی ریسک و مزایای آنها نسبتاً آسان‌تر است.

٤-۷. تجهیز سرمایه‌های خصوصی یا اخذ شارژ توسعه

حکومت‌های محلی می‌توانند بخشی از منابع مالی مورد نیازشان را از طریق دسترسی به منابع خصوصی تأمین نمایند. از دهه ۱۹۹۰ شهرهای بزرگ در برخی کشورها (مکزیک، آفریقای‌جنوبی و هند) بر اساس اعتبارسنجی از طریق انتشار اسناد وام به شیوه غیرتضمینی توانسته‌اند به بازارهای سرمایه دسترسی یابند، اما به‌طور کلی تجهیز منابع بخش خصوصی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته به‌دلیل ریسک موجود برای هر دو طرف موفق نبوده است. از دیدگاه وام‌دهنده این امر ناشی از فقدان شفافیت سیستم حسابداری در سطح محلی، فقدان وثیقه و جریان درآمدهای پروژه است که به‌ندرت با هزینه‌های آن همخوانی دارد.

همچنین، در بسیاری از مناطق در حال رشد دولت‌های محلی برای تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌ای رشد ناشی از توسعه جدید یا توسعه مجدد شارژ توسعه اعمال می‌کنند که از طراحان آن

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

اخذ می‌شود. منابع جمع‌آوری شده از محل این شارژها صرف زیربناهای مورد نیاز توسعه می‌شوند. این شارژها صرفاً برای تأمین مالی زیربناهای نواحی مواجه با رشد اعمال می‌شوند و برای تأمین مالی خدمات جدید در وضع موجود مناطق یا نگهداری و جایگزینی خدمات قدیمی مناسب نیستند. منطق این است که هزینه‌های رشد می‌بایست توسط خود آنها تأمین شوند و نباید باری بر دوش مؤدیان مالیاتی قرار گیرد.

۵. بررسی نقش و جایگاه دولت‌های محلی در ایران

همانگونه که ذکر شد در چارچوب حساب‌های ملی ایران، شهرداری‌ها مصداق دولت‌های محلی در کشور هستند که در این راستا آمار دولت‌های محلی براساس طبقه‌بندی GFSM صرفاً در زمینه‌های درآمدها، هزینه‌ها، منابع و مصارف، دادوستد دارایی‌ها و بدهی‌ها و نیز وظایف دولت بر حسب دستگاه در حساب‌های ملی بانک مرکزی از سال ۱۳۷۹ موجود می‌باشند، اما در بستر مبانی قانونی هیچگاه شهرداری‌ها به‌طور مستقیم هدف انتقال و تفویض قدرت قرار نگرفته‌اند و در این خصوص اغلب سیاست تمرکززدایی معادل افزایش نقش استان‌ها مشاهده شده است که این امر در موادی از قوانین برنامه‌های توسعه تصریح شده است. علاوه بر این، شواهد آماری حکایت دیگری دارند. به‌منظور تبیین جایگاه دولت‌های محلی در کشور در ادامه ابتدا به محمل قانونی این موضوع پرداخته شده است، سپس شواهد آماری مرتبط تحلیل گردیده است.

۵-۱. مبانی قانونی

در چارچوب قوانین موجود ایران جهت‌گیری کلی دولت مبنی بر انتقال یا تفویض نسبی قدرت از دولت مرکزی به استان‌ها است. هر چند سابقه این امر به برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب برمی‌گردد، اما در سال‌های اخیر مورد تأکید بیشتری قرار گرفته است؛ به طوری‌که از دهه ۸۰ درآمدها و هزینه‌های استانی به‌طورمشخص در قوانین بودجه سالانه لحاظ شده است. علاوه بر این، کمتر به مقوله شهرداری‌ها که براساس حساب‌های ملی بانک مرکزی از مصادیق دولت‌های محلی هستند، پرداخته شده است.

در برنامه‌های عمرانی سوم و چهارم پیش از انقلاب پیش‌بینی شده بود که برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل توسط سازمان برنامه و بودجه با نظر استانداران و فرمانداران کل تهیه شود. تشکیل دفاتر فنی در مراکز استان‌ها و دفتر عمران ناحیه‌ای در سازمان برنامه و بودجه از نخستین گام‌های اساسی در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای بود. با آغاز برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۵۱ نقش مقامات محلی در فرایند تصمیم‌سازی افزایش یافت. پس از انقلاب، سهم اعتبارات عمرانی

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

استان‌ها افزایش یافت. در سال ۱۳۵۸ اجازه ترک مناقصه در مبالغ بیش از صد میلیون ریال به استانداران داده شد. در این سال معادل صادرات یک روز نفت برای فعالیت‌های عمرانی استان‌ها اختصاص داده شد. لایحه شورای فنی استانی نیز در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. این امر در جهت افزایش اختیارات مقامات محلی، اختیاراتی به استانداران داد که با حکمیت و اجرای هر نوع سیاست‌های حمایتی و تشویقی مشکلات استان را حل کند. در همین سال، لایحه قانونی واگذاری وظایف و اختیارات انجمن‌های شهرستان و استان به کمیته برنامه‌ریزی استان در مجلس تصویب شد.

در برنامه دوم، موضوع تمرکززدایی به روشنی و صراحت منعکس شد، به طوری‌که در ذیل تبصره ۲ این قانون دولت موظف شده است در جهت اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه، بودجه استان‌ها شامل درآمدهای استانی، سهم هر استان از درآمدهای ملی و اعتبارات جاری و عمرانی را در پیوست جداگانه‌ای همراه لایحه بودجه تقدیم مجلس نماید. علاوه بر آن، به‌تدریج تا پایان برنامه عمرانی دوم کلیه طرح‌هایی که ماهیت استانی دارند را از فهرست طرح‌های ملی حذف و در بودجه استان‌ها منظور نماید و لایحه درآمدهای جدید هر یک از استان‌ها را تقدیم مجلس نماید. بنابراین، رویکرد قانون برنامه دوم هم به لحاظ مأموریت هزینه و هم مأموریت درآمد در جهت تفویض و انتقال قدرت به استان‌ها بوده است. در این برنامه، تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی (عمرانی) هر استان به درآمد آن استان و همچنین اختیار تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف به نهادهای استانی سه استراتژی مهم در نظام برنامه‌ریزی کشور به‌شمار می‌رود.

در ذیل ماده ۷۰ برنامه سوم نیز مسئولیت هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها به عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نهاده شد. از مهم‌ترین وظایف این نهاد بررسی و تأیید برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت توسعه استان، تصویب طرح‌های توسعه و عمران و سلسله مراتب خدمات شهری و روستایی، بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی سالانه استان شامل منابع مالی لازم از محل درآمدهای استان و سهمی از منابع ملی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی استان از محل درآمد عمومی و اعتبارات ازمحل درآمد اختصاصی، توزیع اعتبارات عمرانی و جاری استانی ذکر شده است. همانند برنامه دوم، در این برنامه نیز تخصیص درصد مشخصی از درآمدهای واریزی به خزانه معین هر استان در قالب بودجه سنواتی به تأمین اعتبارات عمرانی همان استان تصریح شده است. به‌ویژه در این برنامه وصول درآمدهای استانی جدید که سابقه وصول ندارند در تبصره ذیل ماده ۷۹ و نیز ماده ۸۲ مدنظر قرار گرفته است.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

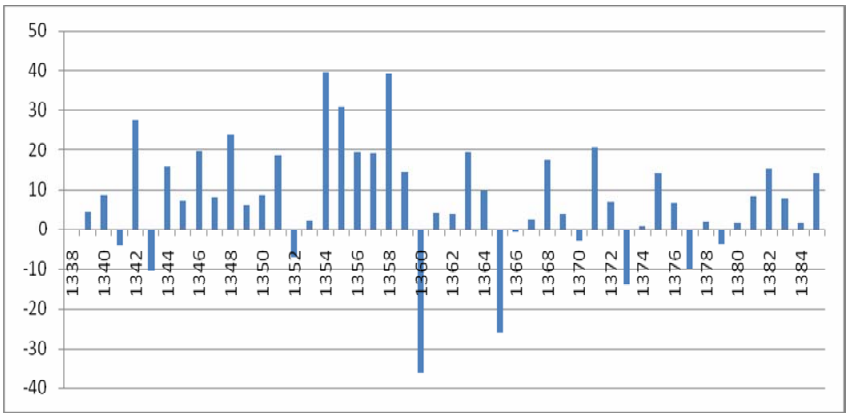
در برنامه چهارم توسعه علاوه بر لحاظ موارد مذکور در برنامه‌های پیشین توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف شد هنگام تنظیم بودجه سالانه، درآمدها و واگذاری دارایی‌های استانی پیش‌بینی‌شده توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها را در قالب ردیف‌ها و عناوین مستقل مشخص نموده و به تفکیک هر استان ابلاغ نماید. ضمن آنکه به دولت تکلیف شد برخی اقلام درآمدی نظیر کلیه مالیات‌های مستقیم (به‌استثنای مالیات بر شرکت‌های دولتی)، مالیات بر کالاها و خدمات به استثنای حقوق ورودی، درآمدهای حاصل از خدمات که توسط دستگاه‌های استانی وصول می‌گردد به‌استثنای درآمد ناشی از انفال و خدمات قضایی دادگستری و درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات که در استان‌ها وصول می‌شود به‌استثناء درآمد ناشی از جرایم مبارزه با قاچاق و موادمخدر را به‌عنوان درآمد استانی وصول و ازطریق خزانه‌داری کل به خزانه معین استان واریز و در اجرای وظایف جاری و عمرانی استانی هزینه نماید.

به این ترتیب، برنامه پنجم توسعه نیز همسو با سایر برنامه‌های توسعه، سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها را مدنظر قرار داده است، اما یکی از نقاط مثبت این برنامه، محدود کردن بخشودگی و تخفیف حقوق و عوارض شهرداری‌هاست که این امر به منزله رفع یکی از چالش‌های تأمین مالی شهرداری‌ها به‌عنوان مصادیق دولت‌های محلی است.

۵-۲. شواهد آماری

هزینه‌های دولت بر حسب وظایف در ۱۰ گروه خدمات امور عمومی، دفاع، نظم و امنیت عمومی، امور اقتصادی، حفاظت از محیط‌زیست، مسکن و تسهیلات شهری، بهداشت و درمان، تفریح و فرهنگ و مذهب، آموزش و حمایت اجتماعی طبقه‌بندی می‌شود که مشخصاً سه دستگاه شامل وزارتخانه‌ها ومؤسسات وابسته، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی متولی انجام این وظایف می‌باشند. بررسی آمارهای مربوطه از سال ۱۳۳۸ نشان می‌دهد بیشترین سهم هزینه‌های مصرفی دولت را وزراتخانه‌ها و مؤسسات وابسته تشکیل می‌دهند و سهم اندکی از آن به شهرداری‌ها اختصاص دارد، به طوری‌که از سال مذکور حداکثر مقدار آن هیچ‌گاه از ۶ درصد فراتر نرفته است. با آنکه نرخ شهرنشینی طی دوره مورد بررسی با رشد فزاینده‌ای مواجه است و از ۰/۳۱ در سال ۱۳۳۵ به ۰/۶۸ در سال ۱۳۸۵ و ۰/۷۱ در سال ۱۳۹۰ رسیده است، رشد هزینه‌های مصرفی دولت در شهرداری‌ها با نوسان‌های شدیدی مواجه بوده و حتی در برخی سال‌ها دارای رشد منفی بوده که حاکی از عدم اتخاذ رویه مشخصی در این زمینه است. نمودار زیر این روند را طی دوره (۱۳۸۵-۱۳۳۸) تصویر می‌نماید.

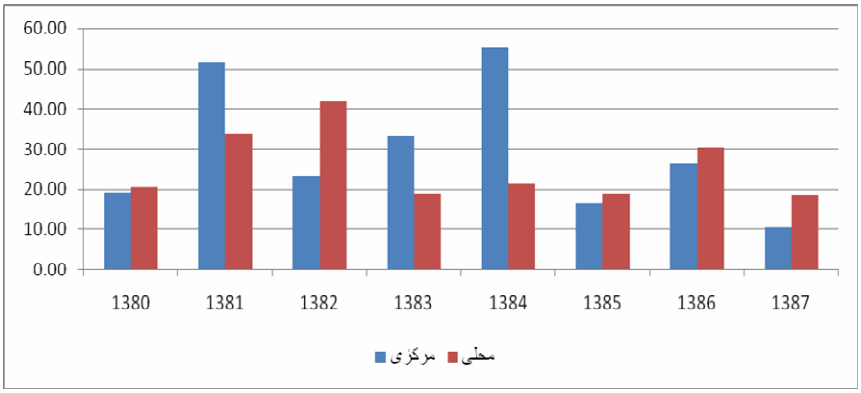
[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]



مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی.

نمودار ۱. رشد هزینه‌های مصرفی دولت در شهرداری‌ها

این امر در خصوص رشد درآمد دولت مرکزی و دولت محلی طی دوره (۱۳۸۷-۱۳۸۰) که در نمودار زیر ترسیم شده است نیز مصداق دارد. ملاحظه می‌شود که رشد آنها از الگوی مشخصی پیروی نمی‌کند.



مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی.

نمودار۲. رشد درآمدهای دولت مرکزی و دولت محلی در کشور

در سال‌های (۱۳۸۷-۱۳۷۹) سهم درآمد دولت محلی از درآمدهای دولت عمومی کاسته و در مقابل سهم دولت مرکزی بیشتر شده است، به طوری‌که نسبت درآمد دولت مرکزی در سال ابتدای دوره ۱۲/۶ برابر دولت محلی بوده است و در سال ۱۳۸۷ این سهم بیش از ۱۵ برابر شده است و حتی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ به ۱۷ برابر رسیده است. به این ترتیب، سهم مخارج دولت محلی از مخارج دولت عمومی از روند نزولی برخوردار بوده است و از ۴/۸۸ در سال ۱۳۷۹ به ۲/۹ در سال ۱۳۸۷ رسیده است. به لحاظ اختصاص بودجه استانی که به صراحت تحت عنوان تمرکززدایی و

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

افزایش نقش استان‌ها مورد تأکید برنامه‌های توسعه بوده و از سال ۱۳۸۴ به‌طور مشخص در قوانین بودجه سالانه لحاظ شده است نیز تغییر جهت اساسی که بیانگر اتخاذ رویکرد تمرکززدایی و تفویض اختیار به استان‌ها باشد ملاحظه نمی‌شود، به طوری‌که سهم بودجه استانی از بودجه ملی از ۱۰ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۰ رسیده است.

یکی از شاخص‌های بکار رفته برای ارزیابی وزن دولت‌های محلی در اقتصاد ملی محاسبه سهم مخارج دولت‌های محلی از دولت عمومی است. مقایسه کشورهای مختلف نشان می‌دهد دولت‌های محلی چین با اختصاص ۷۴/۶ درصد از مخارج دولت عمومی در رتبه اول از این منظر قرار می‌گیرند. پس از آن، کشورهایی نظیر دانمارک، فنلاند، ایتالیا و نروژ قرار می‌گیرند. در کشورهایی مانند نیوزیلند و استرالیا که بخش عمده اقدامات محلی توسط دولت مرکزی انجام می‌شود این سهم به ترتیب ۱۰/۸ و ۶/۷ می‌باشند. این رقم برای ایران معادل ۲/۹ درصد می‌باشد که حاکی از نقش کمرنگ دولت‌های محلی در روابط درون دولتی است. شاخص دیگر سهم مخارج دولت محلی از تولید ناخالص داخلی (GDP) است که از این نظر دانمارک با ۳۲/۹ درصد در جایگاه اول می‌باشد و پس از آن کشورهای فنلاند، ایتالیا، چین و نروژ قرار می‌گیرند. ایران با اختصاص سهم یک درصدی در قعر جدول است و پیش از آن نیوزیلند و استرالیا با سهم ۴/۱ و ۲/۴ درصدی قرار گرفته‌اند (جدول ۱).

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

جدول۱.مقایسه سهم دولت‌های محلی در اقتصاد ملی در کشورهای مختلف

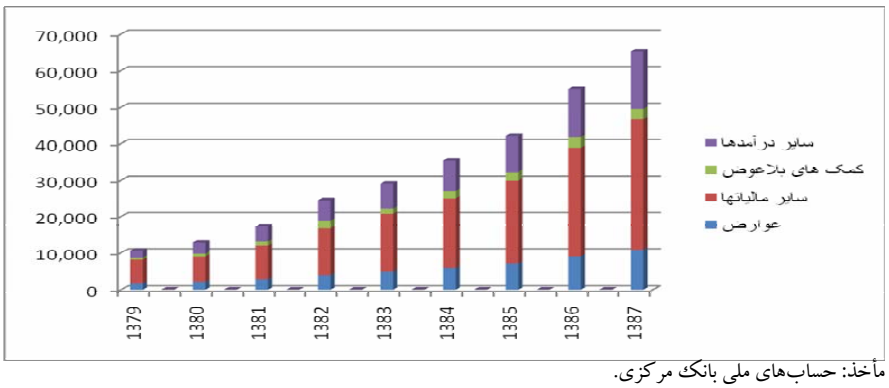
کشور	سهم مخارج دولت محلی از GDP	سهم مخارج دولت محلی از دولت عمومی
استرالیا	۲/۴	۶/۷
کانادا	۷/۳	۱۸/۵
دانمارک	۳۲/۹	۶۲
فرانسه	۱۱	۲۰/۴
آلمان	۷/۳	۱۵/۶
مجارستان	۱۲/۸	۲۵/۷
ایتالیا	۱۵/۴	۳۲
نیوزیلند	۴/۱	۱۰/۸
نروژ	۱۳/۱	۳۰/۷
اسپانیا	۵/۹	۱۵/۵
بلغارستان	۵/۹	۱۵
گرجستان	۶/۳	۲۸
قزاقستان	۱۰/۶	۴۰/۴
رومانی	۷/۱	۲۱
روسیه	۶/۳	۱۹/۸
اوکراین	۱۲/۶	۳۷/۸
ایران	۱	۲/۹
چین	۱۳/۷	۷۴/۶
آفریقای جنوبی	۵/۱	۱۶/۹
بولیوی	۱۱/۳	۲۶/۶
فنلاند	۱۹/۷	۳۹/۳

Source: Guide to Municipal Finance.

بر اساس دستورالعمل آمارهای مالی دولت، درآمد از چهار منبع اصلی شامل مالیات، حق‌بیمه‌های اجتماعی، کمک‌های بلاعوض و سایر درآمدها تأمین می‌شود که معمولاً عوارض مصرف‌کننده و جریمه‌ها در ذیل سایر درآمدها قرار می‌گیرند. بنابراین، در چارچوب قوانین کشور برای دولت‌های محلی از محل حق بیمه‌های اجتماعی درآمدی لحاظ نشده است. منشأ کمک‌های بلاعوض شامل دولت‌های خارجی، سازمان‌های بین‌المللی و سایر واحدهای دولت عمومی می‌باشد که در ایران طی دوره مورد بررسی نه تنها دولت محلی بلکه دولت مرکزی نیز از کمک‌های بلاعوض دولت‌های خارجی و سازمان‌های بین‌المللی برخوردار نشده‌اند و دولت‌های محلی هر سال از سایر واحدهای

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

دولت کمک عمومی را دریافت نموده‌اند و به‌طور متوسط ۶ درصد منابع درآمدی دولت‌های محلی از این محل بوده است. مالیات‌های مورد عمل در کشور در ۵ طبقه اصلی شامل مالیات بر درآمد و سود، مالیات بر دارایی، مالیات بر کالاها و خدمات، مالیات بر دادوستدها و تجارت بین‌المللی و سایر مالیات‌ها تقسیم‌بندی می‌شود که دولت‌های محلی تنها امکان اعمال عوارض به‌عنوان یکی از اقلام مالیات بر کالاها و خدمات سایر مالیات‌ها را دارند که تقریباً بیش از ۷۰ درصد منابع درآمدی دولت‌های محلی از این محل می‌باشد. به‌منظور بررسی ساختار درآمدی دولت‌های محلی ترکیب منابع عمده درآمدی دولت‌های محلی از سال ۱۳۷۹ در نمودار زیر ترسیم شده است. همانگونه که ملاحظه می‌شود ساختار درآمدی دولت‌های محلی تغییر محسوسی نداشته است که این امر مبتنی بر عدم تغییر نگرش دولتمردان در خصوص ایجاد تحول در نقش دولت‌های محلی است.



مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی.

نمودار۳. سهم منابع مختلف در تأمین درآمد دولت‌های محلی کشور

در جدول زیر، ترکیب درآمد دولت‌های محلی کشورهای مختلف با یکدیگر مقایسه شده است. مالیات‌ها، حق‌بیمه‌های اجتماعی، کمک‌های بلاعوض و سایر درآمدها چهار منبع اصلی درآمدی دولت‌های محلی را تشکیل می‌دهند. بر اساس جمع‌بندی کلی می‌توان اذعان داشت کشورهایی که نقش دولت‌های محلی در آنها حائز اهمیت است از کلیه منابع درآمدی بهره‌مند می‌شوند، به‌ویژه سهم بالایی از حق‌بیمه‌های اجتماعی و کمک‌های بلاعوض را به خود اختصاص می‌دهند. به‌عنوان مثال، ۱۳/۳ درصد از درآمدهای محلی چین از محل حق‌بیمه‌های اجتماعی تأمین می‌شود و در این‌خصوص کشور چین در مقایسه با سایر کشورها در جایگاه نخست قرار می‌گیرد. برعکس کشورهایی که دارای دولت‌های محلی ضعیفی هستند بخش عمده تأمین مالی دولت‌های محلی‌شان از محل مالیات و سایر درآمدها که عمدتاً شامل عوارض می‌باشد تأمین می‌شود. در این

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

خصوص، ایران به لحاظ سهم مالیات در تأمین درآمد دولت‌های محلی با سهمی معادل ۷۱/۵۵ درصد در جایگاه سوم قرار می‌گیرد. از ۲۱ کشور مورد بررسی تنها ۹ کشور هستند که دولت‌های محلی آنها سهم درآمدشان آن هم به میزان اندک از محل حق بیمه‌های اجتماعی تأمین می‌شود، اما کمک‌های بلاعوض عنصر مهمی در تأمین درآمد دولت‌های محلی هستند، به طوری‌که در ۱۶ کشور بیش از ۲۰ درصد درآمد دولت‌های محلی از این منبع تأمین می‌شود. در این مورد، ایران با ۴/۳۹ درصد در قعر جدول قرار می‌گیرد.

جدول ۲. مقایسه منابع درآمدی دولت‌های محلی کشورهای مختلف

کشور	مالیات‌ها	حق‌بیمه‌های اجتماعی	کمک‌های بلاعوض	سایر درآمدها
استرالیا	۵۵/۳	۴/۶	۱۳/۹	۲۶۹/۲
کانادا	۳۹/۹	۰	۴۱/۸	۱۸/۳
دانمارک	۵۰/۹	۱/۶	۳۹/۱	۸/۴
فرانسه	۴۴/۶	۰/۲	۲۹/۱	۲۶/۱
مجارستان	۳۵/۵	۰/۲	۴۸/۴	۱۵/۹
آلمان	۴۲	۱/۲	۳۳/۸	۲۳
ایتالیا	۴۴/۵	۰/۶	۴۳/۴	۱۱/۵
نیوزیلند	۵۵	۰	۱۱/۲	۳۳/۸
نروژ	۴۵/۱	۰	۳۶/۱	۱۸/۸
اسپانیا	۵۲/۲	۰/۵	۳۴/۵	۱۲/۸
ایران	۷۱/۶	۰	۴/۳۹	۲۴/۰۶
بلغارستان	۲۰/۳	۰	۶۹/۸	۹/۹
گرجستان	۶۶/۹	۰	۲۸/۱	۵
قزاقستان	۵۶/۴	۰	۴۳	۰/۶
رومانی	۸۱/۶	۰	۸/۴	۱۰
روسیه	۳۰/۷	۰	۵۸/۲	۱۱/۱
اوکراین	۴۱/۸	۰	۴۷/۹	۱۰/۳
چین	۳۰	۱۳/۳	۲۸/۹	۲۷/۸
آفریقای جنوبی	۱۹/۷	۰	۲۴/۹	۵۵/۴
بولیوی	۷۲/۳	۰	۱۷/۷	۱۰
فنلاند	۴۷/۱	۰/۱	۲۸/۶	۲۴/۲

Source: Guide to Municipal Finance.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

٦. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

عدم همخوانی وظایف و مسئولیت‌های دولت‌های محلی با اختیارات و منابع آنها موضوع جدیدی نبوده و آنها همواره در خصوص تأمین منابع مالی با چالش‌های جدی مواجه بوده‌اند. این چالش‌ها با افزایش شهرنشینی و رشد تقاضا برای خدمات شهری و نیز افزایش سطح انتظارات شهروندان گسترده‌تر شده است. در این زمینه، در سال‌های اخیر در سطح بین‌المللی و به‌ویژه در کشورهای درحال‌توسعه و اقتصادهای انتقالی اصلاحات گسترده‌ای در خصوص تأمین مالی دولت‌های محلی انجام شده است.

مفهوم تأمین مالی دولت‌های محلی در اغلب کشورهای در حال توسعه متناظر با تمرکززدایی مالی است. امروزه بین ۶۳ کشور درحال‌توسعه و انتقالی با جمعیت بیش از ۵ میلیون نفر هر یک درجه‌ای از انتقال قدرت مالی از حکومت مرکزی را تجربه نموده‌اند. این امر حتی در کشورهایی مانند اردن و مراکش که دارای قدرت متمرکز بوده‌اند نیز اتفاق افتاده است. تمرکززدایی مالی به‌معنای انتقال مسئولیت مالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی است که امروزه به موضوع مهم حاکمیت در بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه تبدیل شده است. تمرکززدایی مالی، مقامات محلی را برای دامنه گسترده‌ای از خدمات و زیربناها مسئول می‌سازد. در واقع، برای اینکه مقامات محلی بتوانند عملکرد موفقی داشته باشند به استقلال عمل نیاز دارند به این معنا که دولت مرکزی می‌بایست فعالیت‌های خود را به مقامات محلی تفویض نماید و تمرکززدایی صورت گیرد.

در چارچوب حساب‌های ملی ایران، شهرداری‌ها مصداق دولت‌های محلی در کشور هستند که در این راستا آمار دولت‌های محلی بر اساس طبقه‌بندی GFSM از سال ۱۳۷۹ در حساب‌های ملی بانک مرکزی موجود می‌باشند، اما در بستر مبانی قانونی هیچگاه شهرداری‌ها به‌طور مستقیم موردنظر قانونگذار قرار نگرفته‌اند و در این خصوص اغلب سیاست تمرکززدایی معادل افزایش نقش استان‌ها دیده شده است که این امر در موادی از قوانین برنامه‌های توسعه تصریح شده است. علاوه بر این شواهد آماری، تقویت نقش دولت‌های محلی را چندان تأیید نمی‌کنند. شاخص‌هایی نظیر سهم مخارج دولت‌های محلی از تولید ناخالص داخلی که بیانگر نقش و جایگاه دولت محلی در اقتصاد ملی هستند نشان‌دهنده ضعیف بودن این نقش در ایران هستند. منابع عمده تأمین درآمد دولت‌های محلی در ایران مالیات‌ها و سایر درآمدها می‌باشد که سایر درآمدها خود مشتمل بر عوارض مصرف‌کننده و جریمه‌ها می‌باشند. سهم کمک‌های بلاعوض که از منابع اصلی تأمین درآمد دولت‌های محلی اغلب کشورها می‌باشند در ایران بسیار ناچیز است. حتی با اینکه پررنگ شدن نقش استان‌ها در جهت سیاست تمرکززدایی در قوانین توسعه به صراحت مورد تأکید قرار

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

گرفته است، بررسی سهم بودجه استانی در قوانین بودجه سالانه نشان می‌دهد که این سهم از ۱۰ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۰ رسیده است.

با عنایت به اینکه در چارچوب حساب‌های ملی کشور، شهرداری‌ها مصداق دولت‌های محلی هستند و با توجه به روند فزاینده نرخ شهرنشینی و افزایش سطح انتظارات شهروندی، بسترسازی و ضرورت تسهیل تأمین مالی شهرداری‌ها امری ضروری می‌باشد. یکی از راهکارهای حائز اهمیت، تمرکززدایی مالی است که این امر فراتر از تسهیم مالیاتی به‌معنای اختصاص سهمی از مالیات‌های محلی به دولت‌های محلی می‌باشد، بلکه مفهوم آن مبتنی بر انتقال و تفویض قدرت در جهت کسب درآمد از جمله اختیار تعیین برخی پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی است. اعطاء مجوز استقراض داخلی و خارجی و ارائه حمایت‌ها و تضمین‌های لازم راهکار دیگری است که در تأمین مالی دولت‌های محلی کشور مؤثر می‌باشد. فراهم نمودن امکان انتشار اوراق بهادار به‌واسطه تأمین ضمانت‌های مربوطه توسط دولت مرکزی می‌تواند سبب تسهیل تأمین مالی پروژه‌های شهری شود. هر چند در سال‌های اخیر مشارکت خصوصی- عمومی در کلان‌شهرهای کشور عمومیت یافته است، اما این امر به‌ویژه در صورت ورود منابع خارجی با حمایت‌های دولت مرکزی میسرتر و هموارتر می‌گردد.

منابع

حساب‌های ملی بانک مرکزی ایران.

حسن‌زاده، علی و پرویز خسرو شاهی (۱۳۸۷)، " الگوی تأمین مالی کارامد برای شهرداری‌های کلان شهرها"، اولین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران.

سامتی، مرتضی ، رنانی، محسن و مژگان معلمی (۱۳۸۶)، "تمرکززدایی و منافع تشکیل دولت‌های محلی از منظر افزایش کارایی"، *مجله تحقیقات اقتصادی*، شماره ۷۸، دانشگاه تهران، بهار.

شرزه‌ای، غلامرضا (۱۳۸۵)، "اصلاح و تأمین منابع درآمدی شهرداری‌های کشور"، سازمان شهرداری‌های کشور، پژوهشکده پولی و بانکی.

فرزین‌وش، اسداله، صادقی‌شاهدانی، مهدی و محمدغفاری‌فرد (۱۳۸۸)، " تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن"، *فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، شماره ۴۹.

هادی‌ذنور، بهروز (۱۳۸۷)، " مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها"، اولین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها.

Annez, P. C. (2006),"Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What Have We Learned from Recent Experience", World Bank Policy Research Working Paper 4045, Washington D.C. World Bank.

Asian Development Bank (2009)," India Municipal Finance Study", Project No. 43214-01.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

Bahl, R.W. & R. M. Bird (2008), "Tax Policy in Developing Countries: Looking Back – and Forward", *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2.
Bahl, Roy & Shyam Nath (1986),"Public Expenditure Decentralization in Developing Countries", *Government and Policy*, Vol. 1.4.
Bird, R. (1990),"Intergovernmental Finance and Local Taxation in Developing Countries: Some Basic Considerations for Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations".
Bird, R.M. (2006), "Local and Regional Revenues: Realities and Prospects", Washington D.C.The World Bank.
Bird R. M. & M. Smart (2002), "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries", University of Toronto.
Bird, R.M. & M. Smart (2002), "International Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," World Development, Vol. 30, No. 6.
Boadway, R.S. & A. Shah (2000),"Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries", Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries, Vol. 1.
Boex Jamie (2009),"Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy", IDG Working Paper, No. 2009-06.
Ebel, Robert D. (1999), "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations", World Bank Institute.
Fjeldstad Odd-Helge (2011), "Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries", Chr Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
Hayek, Friedrich (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, http://www.wb.org.
Kelly, Roy (2000), "Designing a Property Tax Reform Strategy for Sub-Saharan Africa: An Analytical Framework Applied to Kenya*", Public Budgeting and Finance.*
Kiyaga-Nsubuga, John (2000), "Issues in Uganda's Decentralisation Approach to Governance", Conference Paper, UN Centre for Regional Development.
McLure, Charles E. (1999), "The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Sub National Fiscal Autonomy", Stanford University.
Musgrave, R. A. (1959), "The Theory of Public Finance", McGraw-Hill: New York.
Musgrave, R.A. (1983), "Who Should Tax, Where and What?", In C. McLure (ed.) Tax Assignment in Federal Countries.
Oates, W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3.
Omar, Azfar, Satu Kähkönen & Patrick Meagher (2001), "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings", IRIS Center, University of Maryland
Ostrom, Elinor, Larry Schroeder & Susan Wynne (1993), "Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective", Westview Press.
Perry, Whalley & McMahon (1999),"Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries", Vol. 1.
Shah, Anwar (1997), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", The World Bank.
UN Habitant (2009), "Guide to Municipal Finance", United Nations Human Settlements Program, Nairobi.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

UN Habitant (2010)," Challenges of Municipal Finance in Africa", United Nations Human Settlements Program, Nairobi.
Vazquez J. M. (1999),"The Assignment of Expenditure Responsibilities", Georgia State University.
Zodrow, G.R. (2001), "The Property Tax as a Capital Tax: a Room with Three Views", *National Tax Journal*, Vol. 54, No. 1.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]