

بررسی انواع کمک‌های بودجه‌ای دولت به شهرداری‌ها (دولت‌های محلی) در ایران

nsy6779@yahoo.com

ناصر یارمحمدیان

دانشجوی دکتری اقتصاد شهری و منطقه‌ای، دانشگاه اصفهان
(نویسنده مسئول)

aghajani1986@gmail.com

احسان آقاجانی معمار

کارشناس ارشد معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)

پذیرش: ۱۳۹۳/۴/۳۱

دریافت: ۱۳۹۲/۲/۱۱

چکیده: دولت‌های مرکزی به روش‌های گوناگونی مخارج دولت‌های محلی را تأمین می‌کنند. روش‌های گوناگون کمک‌های مالی، باعث پدید آمدن انواع مختلفی از کمک‌های بین‌دولتی شده است که هر کدام آثار متفاوتی را در پی خواهند داشت. کمک‌های غیرمشروط و مشروط نسبی، از جمله مهمترین شیوه‌های انتقالات مالی است. دولت‌های مرکزی معمولاً با اهداف متفاوتی اقدام به تأمین مالی مخارج دولت‌های محلی می‌کنند، از جمله: عدالت، کارایی و... که هر یک از آن، نوع خاصی از کمک‌ها را می‌طلبد، بنابراین طراحی نظام کمک‌های بین‌دولتی یکی از موضوعات اساسی در ادبیات موجود است. در این مقاله، گونه‌شناسی انواع کمک‌های دولت مرکزی به دولت‌های محلی و نظام‌مندی آن بیان شده است. ابتدا اهداف مورد نظر سیاست‌گذار از اجرای کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها، و سپس ابزار مناسب برای تأمین آن هدف، مبتنی بر ادبیات نظری، بررسی و سپس رعایت میزان تناسب و تطابق میان اهداف و ابزار در قوانین مصوب ارزیابی شده است. نتایج پژوهش نشان داد در برخی از قوانین کمک به شهرداری‌ها، نوع کمک با هدف تناسب نداشته است و همچنین ساختار تخصیص اعتبارات بودجه دولت به شهرداری‌ها، تناسب دیگر قوانین با اهداف خود را نیز دچار عدم تعادل کرده است و هدف قانون‌گذار را برآورده نمی‌سازد.

کلیدواژه‌ها: نوع‌شناسی، کمک‌های بین‌دولتی، دولت محلی، شهرداری، شواهد قانونی.
طبقه‌بندی: JEL: R59, R51, R10.

مقدمه

دو منبع مهم تأمین مالی دولت‌های محلی، مالیات محلی و کمک‌های بین‌دولتی است. البته این تقسیم‌بندی و سهم هر کدام بسته به ساختار دولت، به صورت فدرال یا مرکزی (واحد)، می‌تواند تا حدودی متفاوت شود. در کشورهای غیر فدرال، به طور معمول، رابطه مالی دولت با شهرداری‌ها (که جزء دولت‌های محلی طبقه‌بندی می‌شوند) بر اساس مالیات‌های مشترک و کمک‌ها تقسیم‌بندی می‌شود (هادی زنوز، ۱۳۸۸).

در برخی کشورها با ساختار سه سطح دولت (در کنار دولت مرکزی و محلی، دولت‌های ایالتی وجود دارد) دولت‌های ایالتی به جای دولت مرکزی نقش بیشتری در کمک به شهرداری‌ها برعهده دارند (برای نمونه، ایالات متحده آمریکا)، اما در کشورهایی که دارای ساختار واحد مانند ترکیه هستند، این دولت مرکزی است که وظیفه انتقالات مالی به شهرداری‌ها را برعهده دارد (Péteri & Sevin, 2011).

یکی از ساختارهای لازم برای اجرای تمرکززدایی و واگذاری امور به دولت‌های محلی کمک‌های دولت مرکزی است (Bjornestad, 2009). هدف عمده کمک دولت مرکزی و ایالتی به دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) تأمین مالی بخشی از خدماتی است که شهرداری‌ها از طرف سطح بالاتر دولت ارائه می‌کنند، تا شکست بازار در کالای عمومی خنثی شود و خدمات عمومی با کارایی بیشتر گسترش یابد و بار مالیاتی (عوارض) کمتری به افراد اعمال شود. در کنار تأمین مالی شهرداری‌ها برای هزینه‌های خدمات عمومی (کاهش نابرابری عمودی)، کاهش اثرات سرریز و ایجاد تعادل‌های اجتماعی در عرضه کالای عمومی (نابرابری افقی) می‌تواند از دیگر اهداف کمک به شهرداری‌ها مطرح شود، چرا که کمک‌ها می‌تواند عامل انگیزه‌ای باشد تا آن کالا و خدماتی که دولت مرکزی خواستار ارائه آن در مناطق است، از طریق دولت‌های محلی اجرا شود. البته دولت مرکزی برای تأمین مالی خدمات مورد نظر خود، رعایت استانداردهایی را در ایجاد آن خدمات در مناطق لازم می‌داند (Péteri & Sevin, 2011).

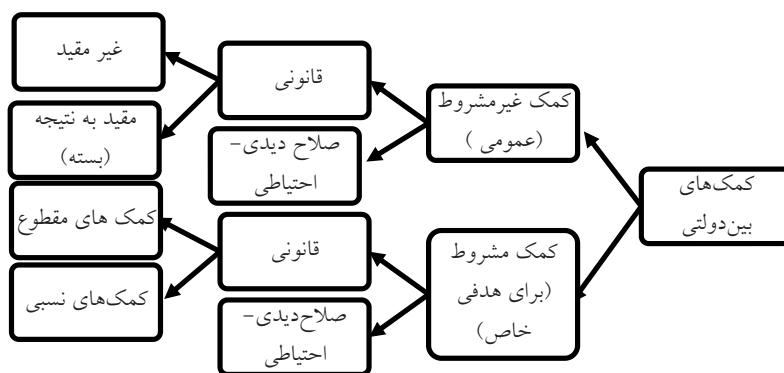
در این مقاله، سعی داریم مبانی نظری انتقالات مالی از دولت مرکزی به شهرداری‌ها را بررسی و اهداف و روش‌های مختلفی که در این زمینه وجود دارد را تبیین کنیم. سپس با توجه به ساختار حقوقی ایران، قواعد مورد نظر در این زمینه را مرور می‌کنیم تا با توجه به تحلیل آثار اقتصادی انواع کمک‌ها، توصیه‌هایی در جهت بهبود رابطه مالی دولت و شهرداری‌ها ارائه شود.

ابتدا انواع کمک‌های بین‌دولتی بررسی و در شش گروه مجزا طبقه‌بندی می‌شوند. سپس، شواهد تجربی دیگر کشورها در مورد کمک‌های دولت مرکزی به دولت‌های محلی مرور می‌شود. در این قسمت انواع کمک‌ها هم از نظر نوع انتقالات و هم بر اساس زمینه فعالیت بررسی می‌شود. بعد، طراحی

نظام‌مند انتقالات دولتی بر اساس اهداف، بررسی و مذاقه می‌شود و سپس، مبانی حقوقی انتقالات مالی از دولت مرکزی به شهرداری‌ها بر اساس قوانین ایران استخراج و شیوه انتقالات آن تحلیل می‌شود. در پایان، پس از بررسی میزان تناسب اهداف و ابزارهای استفاده‌شده، در مورد انتقال مالی بین‌دولتی در ایران، نتیجه‌گیری و پیشنهادهایی ارائه می‌شود.

گونه‌شناسی کمک‌های دولت مرکزی به دولت‌های محلی

دولت‌های مرکزی به شیوه‌های گوناگون به دولت‌های محلی کمک می‌کنند. هر یک از این انواع انتقالات می‌تواند تأثیرات و نتایج متفاوتی را به دلیل تحت تأثیر قرار گرفتن انگیزه دولت‌های محلی به همراه داشته باشد. به طور کلی، کمک‌های دولت مرکزی به دولت‌های محلی را می‌توان در شش گروه طبقه‌بندی کرد که در نمودار (۱) تفکیک شده‌اند.



نمودار ۱: انواع کمک‌های بین‌دولتی
مأخذ: (Bergvall, 2006)

کمک‌های مشروط و غیرمشروط

کمک دولت مرکزی به شهرداری‌ها به طور کلی به دو صورت مشروط و غیرمشروط (عمومی) تقسیم می‌شود. کمک‌های مشروط، در شرایط خاصی است که تنها برای هدفی خاص از طرف دولت مرکزی به دولت محلی ارائه می‌شوند اما کمک‌های غیرمشروط (عمومی) مانند عوارض شهرداری (مالیات دولت محلی) بخشی از منابع شهرداری را تشکیل می‌دهد و اختیار مصرف آن بر عهده

شهرداری است. در کمک‌های غیر مشروط نسبت قیمت (هزینه تولید) کالاهای عمومی محلی تغییر نمی‌کند و تخصیص منابع شهرداری میان آن ثابت است، اما دلیل تمایل برخی دولت‌ها به اعطای کمک به شهرداری به صورت مشروط، خاص بودن هدف دولت مرکزی از اعطای آن تسهیلات است. اگر دولت مرکزی به شهرداری‌ها کمک بلاعوض به صورت عمومی (غیر مشروط) اعطا کند، نمی‌تواند مطمئن شود که این کمک واقعاً صرف هدف مورد نظرش (برای مثال خدمات شهری) خواهد شد یا نه. طبق پیش‌بینی الگوی نئوکلاسیک، خواه یک کمک بلاعوض مقطوع، به رأی‌دهنده میانی یا به شهرداری محل سکونت او پرداخت شود، تفاوتی در نتیجه کار وجود نخواهد داشت، زیرا فرض می‌شود تصمیمات شهرداری کاملاً ترجیحات رأی‌دهنده را منعکس می‌کند و در هر دو حالت این رأی‌دهنده میانی است که در مورد تخصیص این مبلغ میان کالای عمومی (خدمات شهری) و خصوصی تصمیم خواهد گرفت. اما چون این پیش‌بینی نئوکلاسیکی معمولاً در عمل محقق نمی‌شود و دولت مرکزی برای این که سیاست مورد نظر خود را در یک منطقه اجرا کند، به طور معمول، از کمک‌های مشروط به شهرداری استفاده می‌کند. در این حالت میزان تقاضا از آن خدمت بیشتر از حالت قبل خواهد بود.^۱ نحوه کمک به صورت مشروط پدیده‌ای به نام اثر مگس‌کش^۲ را به وجود می‌آورد. اثر مگس‌کش، پدیده‌ای است که در آن دولت‌های محلی تمایل دارند، بیشتر، کمک‌هایی را که از دولت مرکزی دریافت می‌کنند خرج کنند تا این که این مقدار کمک را از طریق درآمدهای محلی کسب کنند. این پدیده سبب افزایش غیر کارای مخارج شهرداری می‌شود (Hamilton, 1983).

کمک‌های قانونی و صلاح‌دیدی

هر دو کمک‌های مشروط و غیرمشروط به دو دسته کمک‌های قانونی^۳ و صلاح‌دیدی تقسیم می‌شوند. کمک‌های قانونی به کمک‌هایی گویند که بر اساس قانون یا دستورالعمل‌هایی برای دولت مرکزی تعیین شده است تا به دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) کمک شود. در کمک‌های صلاح‌دیدی، اندازه و شرایط پرداخت آن به وسیله قوانین مشخص نشده است و مسئولان دولت مرکزی بر اساس دیدگاه خود برای هدفی خاص این کمک‌ها را اهدا می‌کنند. این کمک‌ها بیشتر به صورت خاص و موقتی هستند. این کمک‌ها به طور معمول، برای اجرای پروژه‌های زیر ساختی یا کمک‌های ضروری

۱. اثر جانیشینی این نوع کمک‌ها (کمک‌های مشروط) بیشتر از اثر درآمدی آن در مقایسه با کمک‌های غیر مشروط است.

2. Fly Paper Effects
3. Mandatory Grants

برای مبارزه با بیماری در یک منطقه یا حوادث غیر مترقبه (سیل، زلزله و...) است.

کمک‌های نسبی و مقطوع

کمک‌های مشروط قانونی به دو دسته نسبی^۱ و مقطوع^۲ تقسیم می‌شود. کمک‌های نسبی، کمک‌هایی هستند که شرط پرداخت آن توسط دولت مرکزی، مشارکت شهرداری در بخشی از هزینه‌های پروژه است. برای این منظور شاخص‌هایی در نظر گرفته می‌شود که وابسته به مخارج یا درآمد شهرداری است. شاخص پرداخت بر اساس مخارج، خود می‌تواند به مخارج متعارف یا مخارج واقعی خدماتی که در آن حوزه مشخص شده، وابسته شود^۳. شاخص دیگر پرداخت، میزان درآمدی است که دولت محلی در قبال این خدمات به دست می‌آورد. نوع ساختار این کمک‌ها سبب می‌شود انگیزه‌های دائمی در دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) برای کسب آن وجود داشته باشد.

البته باید توجه داشت کمک دولت مرکزی به دولت‌های محلی در حالت نسبی مشروط می‌تواند به دو شکل دارای «خدمت‌شخص»^۴ و «غیر خدمت‌شخص»^۵ ارائه شود. در حالت اول، با این که کمک از نوع نسبی است اما این گونه نیست که هر چه دولت محلی در تأمین هزینه‌های خدمات مشارکت کند، سهم بیشتری از کمک را دریافت می‌دارد، بلکه این کمک نیز دارای خدمت‌شخصی است و سقف معینی برای هر واحد از خدمات در نظر گرفته می‌شود. دولت مرکزی مقدار مشخصی کمک را برای کل تولید این خدمات ارائه می‌دهد. در کمک‌های غیر خدمت‌شخص، کمک مشروط دولت مرکزی به دولت محلی وابسته به قیدی نیست و هر چه دولت محلی در تأمین سهم هزینه‌های خود مشارکت کند، دولت مرکزی باید سهم خود را بپردازد. در کمک‌های مقطوع، مشارکت دولت محلی در میزان تخصیص آن تأثیر ندارد. این نوع کمک‌ها می‌تواند بر اساس شاخص‌هایی غیر از مشارکت دولت محلی تخصیص یابد که بیشتر به شاخص‌های اجرایی و موقعیت دولت محلی وابسته است.

1. Matching Grant
2. Non-Matching Grant

۳. در این حالت لازم است شاخص هزینه‌های معمول هر واحد خدمات یا بودجه متعارف آن (هزینه متعارف ضرب در حجم متعارف) برای هر برنامه و خدمتی تعریف شود.

4. Close-ended Grant
5. Open-ended Grant

کمک‌های مقید و غیرمقید

کمک‌های (قانونی) غیرمشروط^۱ به دو صورت غیرمقید^۲ و مقید به نتیجه (بسته)^۳ تقسیم‌بندی می‌شوند. هر دو این نوع کمک‌ها درآمد دولت محلی را افزایش می‌دهد بدون آن که تغییری در قیمت‌های نسبی خدمات ایجاد کند (این انتقالات تخصیص منابع دولت محلی را بر هم نمی‌زند). کمک‌های مقید به نتیجه، برای هدف خاصی طراحی شده است ولی چون مشروط نیستند، کنترل خاصی از طرف دولت مرکزی در استفاده از آن صورت نمی‌گیرد. اما در نتایج آن مقررات و ضوابطی وجود دارد. برای نمونه، ایجاد حداقل استانداردهایی در خدمات محلی که دولت محلی مجبور باشد آنها را در صورت استفاده از این نوع کمک‌ها، ایجاد کند. معیار در میزان تخصیص این نوع کمک، به طور معمول، هزینه‌های متعارف^۴ ایجاد خدمات است. منطق این کمک‌ها افزایش کارایی در استفاده از منابع است. اگر دولت محلی بتواند خدمات خود را با هزینه کمتری نسبت به هزینه‌های معمول انجام دهد، این نوع کمک کم نخواهد شد. نیز، در حالی که واگذاری امور به دولت‌های محلی انگیزه مناسبی را برای آنها مهیا می‌سازد تا با دقت بیشتری به تخصیص در منابع بپردازند، این نوع کمک می‌تواند راهی برای دور شدن از کمک‌های مشروط و افزایش کارایی به کار رود.

کمک‌های غیرمقید، بر عکس نوع مقید، محدودیت خاصی از طرف دولت مرکزی برای دریافت آن وجود ندارد. نکته‌ای که باید توجه داشت در این است که هر چند کمک‌های غیرمشروط لزوماً ملاحظات مستقیمی را نباید داشته باشند، اما به طور معمول، برخی ملاحظات به طور غیرمستقیم وجود دارد. برای نمونه، دولت مرکزی ممکن است حداقل استانداردهایی را برای ارائه خدمات در سطح مناطق قرار دهد و هدف کلی کمک‌ها تأمین مالی بخش یا تمام پروژه‌هاست.

شواهد تجربی کمک‌های بین‌دولتی

انتقالات مالی بین‌دولتی (کمک‌های دولت‌های مرکزی به دولت‌های محلی) حدود ۶۰٪ از مخارج دولت‌های محلی در کشورهای در حال توسعه را تأمین مالی می‌کند. این نوع تأمین مالی برای کشورهای عضو سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی (OECD) حدود یک‌سوم از کل مخارج است. بررسی داده‌های ملی کشورهای OECD طی بیست سال گذشته نشان می‌دهد فاصله مالیات و مخارج

1. Non-earmarked Mandatory Transfers
2. General Purpose
3. Block Grants
4. Normative Cost

دولت‌های محلی بیشتر شده است. در حالی که در بیشتر این کشورها، هزینه‌های محلی افزایش یافته، قدرت مالیاتی محلی ثابت یا کاهش یافته که سبب شده است وابستگی دولت‌های محلی به کمک‌های مالی دولت مرکزی افزایش یابد. تمرکززدایی مالی به افزایش مسئولیت دولت‌های محلی در مخارج منجر شده است و از طرفی وابستگی آنها را به منابع دولت مرکزی بیشتر کرده است (Bergvall, 2006). این کمک‌ها که به کمک‌های بلاعوض و کمک‌های مالیاتی نیز قابل تقسیم است، در مطالعه‌ای که توسط شهرداری تهران بر روی پنج کشور منتخب صورت گرفته، حدود ۵۲ درصد است. این در حالی است که این سهم برای شهر تهران در سال ۱۳۹۰ برابر با پانزده درصد شده است. در این مطالعه آمده است در صورتی که دولت بخواهد مانند دیگر کشورها به شهرداری تهران کمک کند، باید سالانه ۴۳ هزار میلیارد ریال پرداخت کند (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۱؛ ۲۷).

در این بخش سعی شده است با استفاده از آمار حاصل از برخی کشورهای منتخب، میزان انواع کمک‌ها نشان داده شود تا شفافیت تقسیم‌بندی بین انواع کمک‌ها بیشتر شود. اعداد ارائه شده در جدول (۱)، درصد کمک‌های دولت مرکزی به دولت‌های محلی بر حسب هر یک از انواع کمک‌ها برای کشورهای OECD است. از میان دو دسته کمک‌های مشروط و غیرمشروط، مشاهده می‌شود سهم کمک‌های مشروط بیشتر است. سهم کمک‌های غیرمشروط ۴۵/۵ درصد است ولی، سهم کمک‌های مشروط ۵۴/۵ درصد. کمک‌های مشروط و غیرمشروط، هر کدام به دو نوع صلاح‌دیدنی و قانونی تقسیم می‌شود که در هر دو مورد سهم کمک‌های قانونی بیش از صلاح‌دیدنی است و این تفاوت در کمک‌های غیرمشروط شدیدتر است، به طوری که فقط ۱/۵ درصد از کمک‌های غیرمشروط، صلاح‌دیدنی است؛ زیرا کمک‌های صلاح‌دیدنی به دلیل آن که با اهداف خاصی از طرف دولت مرکزی به شهرداری‌ها داده می‌شود، بیشتر مشروط هستند. به همین دلیل در این کشورها حجم این کمک‌ها در حدود نوزده درصد کل کمک‌های بین‌دولتی است.

میزان حجم انواع کمک‌ها در کشورهای OECD نشان می‌دهد که ۲۷/۹ درصد از کل کمک‌ها را کمک‌های نسبی تشکیل می‌دهد و در مقابل کمک‌های مقطوع، تنها ۷/۶ درصد از کل کمک‌ها هستند. از میزان کمک‌های غیر مشروط قانونی، ۳۷/۷ درصد به طور غیرمقید پرداخت می‌شود و ۶/۳ درصد مقید به نتیجه است و از میزان کمک‌های مشروط قانونی، ۷/۶ درصد به طور مقطوع پرداخت می‌شود و ۲۷/۹ درصد به طور نسبی است.

جدول ۱: انواع کمک‌ها در کشورهای منتخب OECD

عنوان	مقدار (درصد از کل کمک‌ها)	
کمک‌های عمومی (غیرمشروط)	۴۵/۵	
صلاح‌دیدي	۱/۵	
قانوني	۴۴	
غیرمقید	۳۷/۷	
مقید به نتیجه	۶/۳	
کمک‌های مشروط	۵۴/۵	
صلاح‌دیدي	۱۹	
قانوني	۳۵/۵	
مقطوع	۷/۶	
نسبي	۲۷/۹	
جمع کل	۱۰۰	۱۰۰

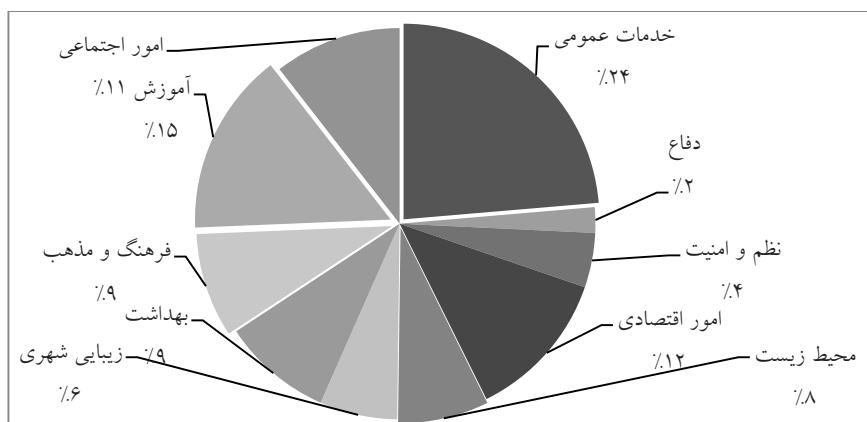
مأخذ: (Shah, 2007)

البته در برخی کشورهای OECD نسبت کمک‌های غیرمشروط بیشتری در مقایسه با کمک‌های مشروط بوده است. برای نمونه، کشور فرانسه، فقط یازده درصد از کمک‌های بین‌دولتی مشروط و دیگر کمک‌های محلی به صورت غیرمشروط بوده است. همچنین، از این نمونه کشورها می‌توان کشورهای فنلاند، استرالیا و پرتغال را مثال زد. در مقابل، در برخی دولت‌ها درصد بالایی از کمک‌ها به صورت مشروط است. برای مثال در کشور بلژیک، بیش از نود درصد از کمک‌ها به صورت مشروط انجام می‌شود. از این دست کشورها، می‌توان به کشورهای جمهوری چک و یونان اشاره کرد که صد درصد از کمک‌ها به دولت‌های محلی به صورت مشروط صورت گرفته است.

علاوه بر اهمیت کمک‌های مشروط، به دلیل بالاتر بودن نسبت آن در مقایسه با کمک‌های غیرمشروط، نحوه هزینه‌کرد کمک‌های مشروط نیز قابل بررسی است. کمک‌های مشروط دولت‌های مرکزی به دولت‌های محلی، اگرچه باید در زمینه خاصی هزینه شود، دامنه وسیعی از حوزه‌ها را شامل می‌شود.

در نمودار (۲) زمینه‌های مختلف هزینه‌کرد کمک‌های مشروط برای کشورهای عضو سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی ترسیم شده است. مشاهده می‌شود به طور متوسط خدمات عمومی با ۲۴ درصد، بیشترین سهم از کمک‌های مشروط را داشته است. در واقع، می‌توان گفت دولت‌های مرکزی، ارائه

خدمات عمومی را بیشتر به دولت‌های محلی واگذار کرده‌اند. در مقابل، بخش دفاع کوچکترین سهم از کمک‌های مشروط را داشته که به معنای تمرکز بیشتر فعالیت‌های دفاعی در سطح دولت‌های مرکزی در این کشورهاست. پس از خدمات عمومی، آموزش و امور اقتصادی و امور اجتماعی به ترتیب با ۱۵، ۱۲ و ۱۱ درصد، بیشترین سهم را داشته‌اند.



نمودار ۲: توزیع کمک‌های مشروط بر حسب نوع فعالیت برای کشورهای عضو سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی
 مأخذ: (Shah, 2007)

برای کشورهای در حال توسعه نیز شواهد نشان می‌دهد شدت تمرکززدایی کمتر از ۲۰ درصد است. جدول (۲) میزان تمرکززدایی کشورهای در حال توسعه در مناطق جغرافیایی و همچنین، درصد تمرکز زدایی در امور مختلف را برای این کشورها نشان می‌دهد.

جدول ۲: کمک‌ها در کشورهای در حال توسعه

منطقه‌ای	درصد	امور	درصد
آفریقا	۱۹	شهری	۴۳
جنوب آسیا	۱۴	بهداشت	۲۷
آمریکای لاتین	۱۳	اجتماعی	۲۶
شمال آفریقا و خاور میانه	۱۱	زیست محیطی	۱۶
اروپا و آسیای مرکزی	۶	آب	۱۳
		کشاورزی	۱۱
		حمل و نقل	۱۰
		آموزش	۹
		انرژی	۳
		مالی	۱

مأخذ: (Litvack, et al 1998)

همان‌طور که گفته شد هر یک از انواع کمک‌ها، تاثیرات متفاوتی دارند و دولت‌های مرکزی برای اهدافی که دارند، باید از شیوه انتقال مالی مناسب استفاده کنند تا رسیدن به هدف مورد نظر تضمین شود. بررسی انواع شش‌گانه انتقالات مالی نیز در کشورهای OECD نشان داد هر کشور از توزیع متفاوتی از انواع کمک‌ها بهره گرفته است. این تفاوت‌ها، همبستگی به ساختار نظام دولت‌های مرکزی با دولت‌های محلی دارد و هم به اهدافی بستگی دارد که دولت‌های مرکزی دنبال می‌کنند. تفاوت اهدافی که دولت‌های مرکزی دنبال می‌کنند، می‌تواند با بررسی توزیع انتقالات در فعالیت‌های مختلف نشان داده شود.

برای نمونه، کشور نروژ با ۷۹ درصد کمک‌ها در زمینه خدمات عمومی از کل کمک‌های مشروط، بیشترین مقدار را در میان کشورهای OECD دارد. پس از کشور نروژ، یونان با ۵۶/۶ درصد بیشترین سهم را دارد. در مقابل، بلژیک که سهم بالایی از کمک‌های خود را به طور مشروط تخصیص داده است، هیچ سهمی از کمک در زمینه خدمات عمومی ندارد و کمک‌های مشروط خود را به دولت‌های محلی در زمینه‌های نظم و امنیت، امور اقتصادی، امور اجتماعی، آموزش و بهداشت توزیع کرده است. ایتالیا نیز مانند بلژیک در زمینه خدمات عمومی، هیچ کمکی را اختصاص نداده است. در زمینه دفاعی - که کمترین سهم از کل کمک‌های مشروط در این کشورها را دارد - کشور ایتالیا بیشترین

سهم را دارد به طوری که حدود ۱۷ درصد از کل کمک‌های مشروط در ایتالیا در زمینه دفاعی است (Shah, 2004). بنابراین مشاهده می‌شود در دولت‌های مرکزی کشورهای مختلف، اهداف گوناگونی را در انتقالات مالی جست‌وجو می‌کنند و این مسئله، استفاده از یک نظام انتقالات بین‌دولتی مناسب را طلب می‌کند.

طراحی نظام‌مند کمک‌های دولت مرکزی به شهرداری‌ها

کمک‌های دولت مرکزی به دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) سبب می‌شود قیمت خدمات عمومی شهری کاهش و سطح تولید خدمات شهری افزایش یابد. این کاهش قیمت خدمات عمومی، دو اثر درآمدی و اثر جانشینی دارد. در اثر درآمدی، به دلیل کاهش قیمت کالای عمومی، میزان تقاضای شهروندان از همه کالاها (عمومی و خصوصی) افزایش می‌یابد. در اثر جانشینی، شهروندان از کالای عمومی ارزان‌شده بیشتر استفاده می‌کنند. مجموع این دو اثر خود را در «افزایش تقاضا برای خدمات عمومی محلی»، «افزایش تقاضا برای کالاهای خصوصی» و «کاهش نرخ عوارض» نشان می‌دهد.

در بخش قبل مشاهده شد، کشورها انواع کمک‌های مختلف را با اهداف گوناگون استفاده می‌کنند. برای آنکه به قضاوت صحیحی درباره انواع کمک‌ها دست یابیم و آن را توصیه کنیم، لازم است نگاهی نظام‌مند داشته باشیم. در نظام انتقالات مالی بین‌دولتی آنچه که مهم به نظر می‌رسد، غیر از پرداخت مخارج پروژه‌ها، لازم است سازوکارهای پاسخگویی ایجاد شود که بر مدیریت مالی، کارایی، عدالت توزیعی و پاسخگویی دولت به شهروندان موثر باشد. بنابراین، نحوه طراحی نظام انتقالات (کمک دولت مرکزی به شهرداری‌ها) از جمله مسائل مهمی است که باید برخی معیارها و اهداف را تأمین کند، زیرا طراحی غلط انتقالات مالی به دولت‌های محلی ممکن است منجر به شکست آن طرح شود. بنابراین نظام انتقالات مالی باید اولاً، دارای برخی معیارها و ویژگی‌ها باشد و ثانیاً، اهداف برنامه‌ریز را تأمین کند.

ویژگی‌های نظام کمک‌های مالی

طراحی یک نظام انتقالات مالی که ایجادکننده کارایی و عدالت در توزیع خدمات محلی باشد و همچنین سلامت مالی دولت‌های محلی را تضمین کند، ویژگی‌هایی دارد. برخی ویژگی‌ها و نکاتی که می‌تواند در طراحی چنین نظامی مهم و راهنما باشند، در جدول (۳) به همراه توضیحات مربوط به آن بیان شده است.

جدول ۳: ویژگی‌های نظام انتقالات مالی

ردیف	عنوان ویژگی	توضیحات
۱	شفافیت در اهداف کمک‌ها	هدف از کمک‌ها باید شفاف و به طور دقیق تصریح شوند تا بتواند در طراحی نظام‌مند انتقالات مالی مفید واقع شود.
۲	حاکمیت	دولت‌های محلی باید کاملاً مستقل باشند و در تعیین اولویت‌ها و ترجیحاتشان، خودمختارانه عمل کنند. آنها نباید مقید به اجرای فهرستی از برنامه‌ها باشند که همواره با ریسک و ناطمینانی در دولت مرکزی در مورد آن تصمیم گرفته شده است.
۳	کفایت درآمد	دولت‌های محلی برای ادای مسئولیت‌های خود باید درآمد کافی داشته باشند.
۴	واکنش‌پذیری	برنامه کمک‌های دولت مرکزی باید به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشند تا بتوانند تغییرات ناگهانی در شرایط مالی دریافت‌کننده کمک را ملاحظه کنند.
۵	عدالت (انصاف)	مبالغ تخصیص‌یافته باید متناسب با نیازها و ظرفیت‌های مالیاتی مناطق مختلف تغییر کند.
۶	پیش‌بینی‌پذیری	سازوکار کمک‌های دولتی باید به گونه‌ای باشد که حداقل برای پنج سال سهم دولت‌های محلی مشخص باشد. فرمول کمک‌های دولتی باید دارای یک مقدار حداقلی و حداکثری برای نوسانات باشد تا قدرت پیش‌بینی‌پذیری را افزایش دهد. پیش‌بینی‌پذیری کمک‌های دولتی، به دولت‌های محلی امکان افزایش برنامه‌ریزی و مدیریت بودجه را می‌دهد.
۷	شفافیت	هم فرمول محاسبه کمک‌ها و هم میزان تخصیص‌ها باید به طور وسیعی منتشر شود تا حداکثر اجماع (توافق) ممکن بر سر اهداف و برنامه‌ها ایجاد شود.
۸	کارایی	کمک‌های دولتی باید به گونه‌ای باشد که نسبت به نحوه انتخاب دولت‌های محلی در مورد تخصیص منابع خنثی باشد، یعنی نحوه انتخاب دولت‌های محلی در مورد تخصیص منابع به فعالیت‌های مختلف نباید تحت تأثیر کمک‌های دولت مرکزی قرار گیرد و برابری نسبت تولید نهائی به قیمت‌ها را بر هم زند.
۹	سادگی	کمک‌های دولتی باید بر اساس معیارهایی باشند که واحدهای محلی قدرت تاثیرگذاری کمی بر آن داشته باشند.
۱۰	انگیزش	طرح کمک‌های دولتی باید به گونه‌ای باشد تا نسبت به ایجاد مدیریت مالی سالم ایجاد انگیزه کند و همچنین نسبت به اعمال و رفتارهای ناکارایی میلی ایجاد کند. این کار با طراحی سازوکارها و قواعدی که انگیزه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، انجام‌پذیر است. برای نمونه، یکی از این قواعد عدم تخصیص وجوه خاص برای تأمین مالی کسری بودجه است.

ادامه جدول ۳: ویژگی‌های نظام انتقالات مالی

ردیف	عنوان ویژگی	توضیحات
۱۱	برندگان و بازندگان	همه برنامه‌های کمک‌های بین‌دولتی دارای برندگان و بازندگانی است. باید دقت شود، برندگان و همچنین کسانی که به طور منفی در جهت توسعه و دوام برنامه تحت تأثیر قرار گرفته‌اند، شناسایی شوند.
۱۲	حراست کردن از اهداف دولت مرکزی	اهداف دولت مرکزی از دو طریق محافظت و حراست می‌شود: اولاً، از طریق تعیین شرایط که معمولاً یک سری نتایجی است که پس از برنامه باید قابل دستیابی باشند (بودجه‌نویسی نتیجه‌گرا). دوماً، از طریق دادن آزادی عمل به دولت‌های محلی در هزینه‌کرد منابع.
۱۳	استطاعت مالی	برنامه کمک‌های دولتی باید تحت قیود بودجه طراحی شود.
۱۴	تمرکز خاص	هر برنامه کمک مالی باید بر روی یک هدف خاص متمرکز شود.
۱۵	مسئولیت نسبت به نتایج	اهدانکننده باید نسبت به طراحی سیستم انتقال و اولویت برنامه‌ها پاسخگو باشد. دریافت‌کننده کمک باید نسبت به اهدانکننده و شهروندانش برای نتایج به دست آمده، پاسخگو باشد.

مأخذ: نتایج پژوهش

همان طور که در جدول (۳) مشاهده شد، برخی از این معیارها ممکن است در تعارض با دیگری باشند. بنابراین اهدانکننده کمک‌های مالی باید اقدام به تعیین اولویت از میان این معیارها کند و سپس طرح‌ها را بر این اساس رتبه‌بندی کند. زیرا هر نحوه کمک‌های دولت‌های مرکزی به دولت‌های محلی، مزیت‌ها و اشکالاتی دارد. برای نمونه، کمک‌های غیرمشروط، ضامن کارایی است اما ممکن است عدالت ایجاد نکند و با طراحی کمک‌های مشروط، کارایی فدای عدالت شود.

اهداف کمک‌های مالی

غیر از ویژگی‌ها و معیارهای نظام انتقالات بین‌دولتی، اهدافی که دولت مرکزی دنبال می‌کند، اهمیت بسزایی دارد زیرا هر هدف، شیوه‌ای خاص برای انتقالات بین‌دولتی نیاز دارد. به طور کلی می‌توان شش شیوه (مبتنی بر اهداف خاص) را برای کمک‌های مالی بین‌دولتی برشمرد. هر کدام از این شیوه‌ها - که مبتنی بر هدف خاصی هستند - می‌توانند در کشورهای مختلف با درجات متفاوتی اعمال شوند و هر کدام طرح انتقال مالی خاص خود را می‌طلبند.

از بین بردن کسری‌های مالی عمودی

کسری مالی عمودی زمانی رخ می‌دهد که یا تعهدات بیش از حدی به عهده دولت‌های محلی واگذار شود یا انتقالات مالی به اندازه کافی برای تعهدات در نظر گرفته نشده باشد. چهار علت در به وجود آمدن کسری مالی عمودی وجود دارد: واگذاری تعهدات غیر مناسب و بیش از حد، مرکزیت بخشیدن به قدرت مالیاتی، استقراض از دیگر کشورها و کمبود درآمد مالیاتی دولت‌های محلی به خاطر بار مالیاتی سنگین دولت مرکزی.

برای مقابله با کسری مالی عمودی، باید با ریشه به وجود آورنده آن مقابله کرد. از جمله راه‌کار حل موضوع می‌توان به بازبینی واگذاری تعهدات، تمرکززدایی قدرت مالیاتی یا تعدیل قدرت مالیاتی در مرکز و مشارکت در پایه مالیاتی (اجازه به دولت‌های محلی در تعیین نرخ مالیات اضافی در پایه مالیاتی دولت) اشاره کرد.

راهکار مشارکت در پایه مالیاتی همان گونه که در کشور چین و هند تجربه شده، معمولاً پیشنهاد نمی‌شود، زیرا این روش موجب پدید آمدن انگیزه‌هایی می‌شود که ناکارایی به بار می‌آورد. در این روش، معمولاً دولت مرکزی برای جمع‌آوری آن بخش از مالیاتی که اختصاص به دولت‌های محلی دارد بی‌میل است. در کشورهای صنعتی، این مشکل معمولاً از طریق تمرکززدایی قدرت مالیاتی حل می‌شود.

کمک‌های مالی (از دولت مرکزی به دولت محلی) باید آخرین راه برای مقابله با کسری مالی عمودی باشد. انتقالات مالی بین‌دولتی باید از نوع غیرمشروط باشد، اگر چه هر نوع انتقالات مالی که برای رفع کسری مالی به کار برود، مساله پاسخگویی به مالیات‌دهندگان محلی را تضعیف می‌کند. با این حال، تعدادی از کشورها از جمله چین، هند، آفریقای جنوبی، مالزی و پاکستان از روش انتقالات مالی برای رفع کسری مالی دولت‌های محلی استفاده کرده‌اند که البته نتایج ناخوشایندی داشته است.

کمک‌های مالی برابرکننده

دوگانگی‌های مالی محلی می‌توانند از نظر سیاسی تفرقه‌انگیز باشند و حتی در برخی کشورها منجر به تجزیه‌های منطقه‌ای شده است. کمک‌های مالی برابر کننده، از روش‌هایی است که گاه مانع از تهدیدهای جدایی طلبانه شده است. برای نمونه، می‌توان به رفع تهدید حرکت جدایی طلبانه کبک در کانادا اشاره کرد (Shankar & Shah, 2003).

یکی از نتایج تمرکززدایی در تصمیم‌سازی، نابرابری مالی و ناکارایی در تخصیص منابع است.

زیرا موجب پدید آمدن منافع خالص متفاوتی برای شهروندان بسته به ظرفیت‌های مالیاتی محل سکونتشان می‌شود. نابرابری از این جهت پدید می‌آید که شهروندان با درآمد یکسان در دو منطقه متفاوت، دارای منافع متفاوتی خواهند بود و ناکارایی در تخصیص از آن جهت به وجود می‌آید که مردم در تصمیم‌گیری در مورد محل زندگی، منافع خالص مکان‌های مختلف را با یکدیگر مقایسه می‌کنند و تصمیم به سکونت می‌گیرند. برای تضمین کارایی اقتصادی، مردم باید درآمد خصوصی منهای هزینه‌های حمل‌ونقل را مد نظر قرار دهند در صورتی که در شرایط نابرابر مالی، مردم، درآمد خصوصی به علاوه منافع عمومی خالص منهای هزینه‌های حمل‌ونقل را در محاسبات خود لحاظ می‌کنند. بنابراین در شرایط نابرابر مالی، تصمیم‌گیری عاملان اقتصادی فاقد کارایی است.

دولت‌هایی که به برابری افقی (همه شهروندان سراسر کشور) و کارایی اهمیت می‌دهند باید برنامه‌ای اصلاحی برای ناکارایی و نابرابری که به طور طبیعی به خاطر تمرکززدایی دولت‌های محلی رخ می‌دهد تهیه کنند. کمک‌های اعطایی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی، اگر بر اساس ظرفیت‌های مالیاتی هر منطقه نسبت به دیگر مناطق و نیازها و هزینه ارائه خدمات مناطق باشد، می‌تواند این تفاوت‌ها در منافع خالص مالی میان مناطق (ایالت‌ها) را از بین ببرد. معمولاً هرچه سیستم مالیات غیرمتمرکزتر باشد نیاز به برنامه‌های برابرکننده شدیدتری وجود خواهد داشت.

برای حذف منافع خالص مالی بین مناطق، برنامه برابرسازی جامعی مورد نیاز است که ظرفیت مالی (توانایی برای افزایش درآمد خود) میان مناطق را برابر کند و تأمین مخارج‌های اضافی توسط دولت مرکزی برطرف شود. برای اجرای یک برنامه برابرسازی مالی لازم است منافع خالص مالی بین مناطق برابر شود و لازمه اجرای مناسب آن، داشتن تخمینی درست از منافع خالص مالی است. برای تخمین منافع خالص مالی، داشتن تخمینی صحیح از منافع و هزینه‌های ارائه خدمات در مناطق لازم است. بنابراین لازم است روش‌هایی برای محاسبه توانایی افزایش درآمد و هزینه ارائه خدمات در ناحیه‌های مختلف گسترش داده شود.

تخمین ظرفیت مالی (توانایی واحدهای دولت برای افزایش درآمدها از طریق منابع خودی) از نظر نظری و تجربی مشکل است، اما برای محاسبه ظرفیت مالی دو رویکرد عمده وجود دارد: در یک رویکرد، از شاخص‌های کلان اقتصادی استفاده می‌کنند و در رویکرد دوم، روش مبتنی بر سیستم مالیات نماینده است. در روش کلان، شاخص‌های کلان متعددی وجود دارند که می‌توانند به عنوان پایه مالیات در نظر گرفته شوند و میزان درآمد مالیاتی نسبتی از آن شاخص در نظر گرفته شود. برای نمونه، از این شاخص‌ها می‌توان استفاده کرد: تولید ناخالص داخلی ایالتی (استانی)، درآمد نهاده‌های تولید (نیروی

کار و سرمایه) ایالتی، درآمد شخصی و درآمد قابل تصرف ایالت است.

برای محاسبه به روش سیستم مالیات نماینده، نیاز به اطلاعات مربوط به پایه مالیاتی و درآمد مالیاتی هر ایالت (استان) است. فرض می‌شود ظرفیت مالی در زمانی که هیچ ایالتی وجود ندارد برابر با میانگین ظرفیت‌های مالی است. بنابراین با قرار دادن میانگین ظرفیت‌های مالی به عنوان مبنا، ادعای برابر کننده مالی برای هر ایالت از هر منبع درآمدی از طریق فرمول زیر قابل محاسبه است.

$$E_x^i = p_x [CB_a^i \times t_a^i - CB_x^i \times t_a^i]$$

که در آن E_x^i مقداری است که ایالت x از منبع درآمدی λ ام درخواست دارد تا برابری مالی اتفاق بیفتد. p_x جمعیت ایالت x می‌باشد. CB_a^i و t_a^i پایه مالیاتی سرانه کل و نرخ مالیات متوسط کل ایالت‌ها و CB_x^i پایه مالیاتی سرانه متوسط برای ایالت x ام است. درخواست مالیاتی هر ایالت می‌تواند مثبت، منفی و یا صفر باشد (Bodway & Shah, 2007).

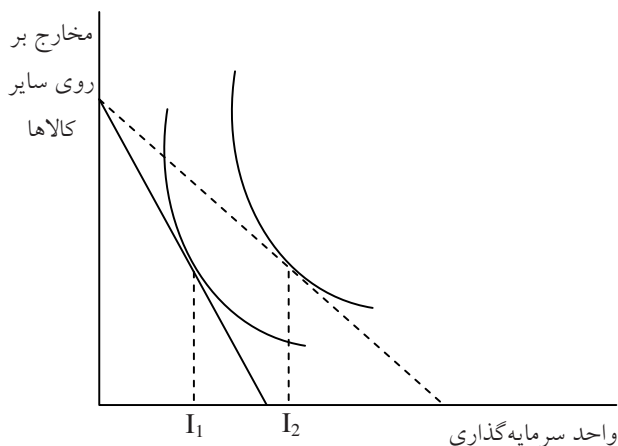
جبران منافع خارجی

موضوع جبران منافع خارجی یک بحث با سابقه در ارتباط با کمک‌هاست. برخی از فعالیت‌های دولت‌های محلی به دلیل اینکه دارای سرریزهای مثبت برای دیگر مناطق است، در صورتی که بیش از مقدار مورد نظر دولت‌های محلی سرمایه‌گذاری شوند، منفعتی را برای دیگران ایجاد می‌کنند. اما مسئله اینجاست که دولت‌های محلی هیچ انگیزه‌ای ندارند تا بیش از مقدار مورد نظرشان در آن موضوع هزینه کنند بنابراین، در صورتی که دولت مرکزی از ابزار کمک‌های نسبی استفاده کند، می‌تواند موجب افزایش انگیزه دولت‌های محلی برای سرمایه‌گذاری شود.

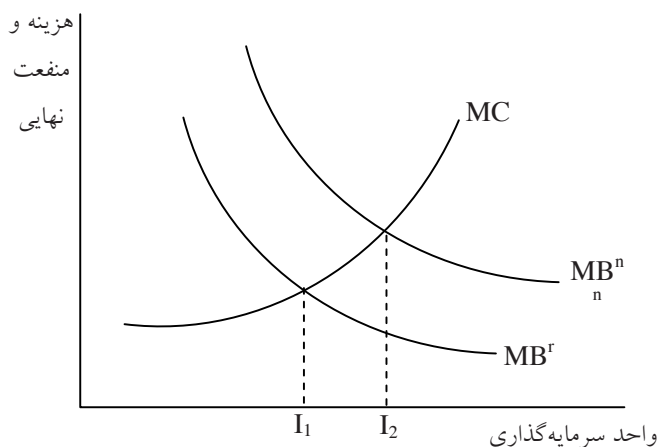
در نمودار (۳) و (۴) این موضوع نشان داده شده است. در نمودار (۳) منافع نهائی و هزینه نهائی یک پروژه سرمایه‌گذاری شهری با نمودار MB^r و MC نشان داده شده است اما به دلیل اینکه پروژه دارای سرریزهای مثبت فرامنطقه‌ای است، دارای منحنی منفعت ملی (فرامنطقه‌ای) بالاتری است که با نمودار MB^n نشان داده شده است. بر این اساس، سطح بهینه سرمایه‌گذاری برای دولت محلی I_1 است در حالی که سطح بهینه اجتماعی سرمایه‌گذاری برابر با I_2 است، اما دولت محلی هیچ انگیزه‌ای ندارد سطح سرمایه‌گذاری را از I_1 به I_2 انتقال دهد زیرا در نمودار (۴) وضعیت تعادلی دولت محلی در جایی شکل گرفته است که در سطح I_1 منحنی بی‌تفاوتی مماس با قید بودجه شده است.

دولت مرکزی می‌تواند با انتقال خط بودجه دولت محلی بر تصمیم دولت محلی در مورد میزان

سرمایه‌گذاری در این پروژه تأثیر گذارد. در صورتی که دولت مرکزی از روش انتقال مالی مشروط نسبی استفاده کند، نقطه تعادلی دولت محلی در سطح سرمایه‌گذاری I_2 شکل می‌گیرد و سطح سرمایه‌گذاری بهینه محلی به سطح سرمایه‌گذاری بهینه اجتماعی و ملی افزایش می‌یابد.



نمودار ۴: منحنی بی تفاوتی و قید بودجه دولت محلی
مأخذ: (کالیز و جونز، ۱۳۸۸)



نمودار ۳: منحنی هزینه و منفعت نهایی پروژه سرمایه‌گذاری
مأخذ: (Shah, 1994)

ایجاد حداقل استانداردهای ملی

ایجاد حداقل استاندارد زندگی در مناطق مختلف کشور به دو دلیل می‌تواند مهم باشد: اولاً، موجب توسعه همه‌جانبه کشور و موجب بالا رفتن جریان کالا، خدمات، سرمایه و نیروی کار در بین مناطق مختلف می‌شود. و ثانیاً، از نظر عدالت منطقه‌ای باعث افزایش برابری در سطح زندگی مناطق مختلف می‌شود و دوگانگی در کشور را کاهش می‌دهد.

در بسیاری از موارد به علت وجود دوگانگی در مناطق مختلف دسترسی، برخی از گروه‌های اجتماعی به برخی خدمات محدود می‌شود. برای نمونه، ممکن است در مناطق کمتر توسعه‌یافته، گروه‌های بازنشستگان یا کودکان دارای دسترسی محدودتری به خدمات اجتماعی باشند که در مناطق توسعه‌یافته‌تر موجود است. در این موارد دولت می‌تواند با طراحی نظام کمک‌های غیرمشروط مقطوع - که مقید به نتیجه^۱ طراحی شده است - انگیزه ارائه این نوع خدمات را برای مناطق محروم ایجاد کند. در این موارد، کمک‌های مشروط بر اساس نوع هزینه‌کرد^۲، در برآوردن هدف حداقل استانداردها شکست خورده است.

یک نمونه از چنین کمک‌هایی، برنامه اعطای کمک مقید به نتیجه‌ای^۳ است که در برنامه انتقالات بهداشتی کشور کانادا رخ داد. برنامه به دنبال این بود تا استان‌های مختلف را قادر به دستیابی مراقبت‌های بهداشتی با کیفیت بدون توجه به درآمد و محل سکونت ساکنان کند. در این برنامه، دولت کانادا یک مقدار مخارج بهداشتی سرانه را برای هر نفر در نظر می‌گرفت و رشد انتقالات را با رشد تولید ناخالص داخلی افزایش می‌داد. در این برنامه، اگرچه هیچ قیدوبندی بر نوع مخارج دولت‌های محلی تحمیل نشده بود، شرایط سختی در نتایج (دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی) بر آنان تحمیل شده بود.

نمونه خوب دیگر، برنامه افزایش دسترسی به مدارس پایه مقدماتی و همچنین انتقالات جاده‌ای در اندونزی قبل از سال ۲۰۰۱ است؛ برنامه افزایش دسترسی به مدارس که با هدف ایجاد حداقل دسترسی به مدارس دوره مقدماتی (دسترسی به مدرسه در هر منطقه بدون استفاده از وسیله نقلیه) صورت گرفت. پرداخت‌ها بر اساس تعداد دانش‌آموزان دوره مقدماتی (۷ تا ۱۲ سال) در هر منطقه صورت می‌گرفت، اما پرداخت‌های اضافی به صورت نسبی^۴ بر اساس میزان سرمایه و دارایی

1. Conditional Nonmatching Output-based Transfers
2. Input-based Grants
3. Result Oriented
4. Matching

تخصیص یافته به ساخت مدرسه انجام می‌شد، به این صورت که اگر منطقه‌ای، زمین یا سرمایه ساخت مدرسه‌ای را پرداخت می‌کرد، درصدی از آن هزینه‌ها توسط دولت مرکزی تقبل می‌شد. این طرح موجب افزایش نرخ با سواد و دسترسی به آموزش مقدماتی در کل کشور اندونزی شد.

تحت تأثیر قرار دادن اولویت‌های محلی

در دولت‌های فدرالی همیشه یک سری مجادلات و اختلاف نظرهایی در ارتباط با اولویت‌هایی که در سطوح مختلف دولت تعیین می‌شود وجود دارد. یک روش حل این اختلاف نظرها و مجبور کردن دولت‌های محلی برای پیروی از اولویت‌هایی که در سطوح بالای دولت گرفته می‌شود، استفاده از ابزار کمک‌های نسبی به دولت‌های محلی است، زیرا معمولاً قدرت دولت‌های مرکزی در منابعی که در اختیار دارند می‌تواند اولویت‌های دولت‌های محلی را تحت تأثیر قرار دهد.

برای این منظور پیشنهاد می‌شود از کمک‌های نسبی استفاده شود که نرخ آن، به طور معکوس با ظرفیت مالیاتی ایالت رابطه داشته باشد. این رویکرد، انگیزه ایالت‌ها را برای پیروی بیشتر از اولویت‌های دولت مرکزی افزایش می‌دهد. کشورهای هند، مالزی و پاکستان از برنامه‌های نسبی مشروط استفاده کرده‌اند. پاکستان در اواخر دهه ۱۹۹۰ با برنامه انتقال نسبی که برای تلاش مالیاتی استان‌ها وضع کرده بود، با مشکل مواجه شد و مجبور شد در میان برنامه، آن را لغو کند.

بهبود زیرساخت و ایجاد ثبات اقتصاد در مناطق

کمک‌ها معمولاً برای تأمین اهداف دولت‌های مرکزی در مناطق مختلف انجام می‌شود. کمک‌های سرمایه‌ای و کمک‌های نقدی برای نگهداری تجهیزات کنونی با هدف بهبود زیرساخت‌های منطقه‌ای است. این کمک‌ها بر اساس میزان عقب افتادگی منطقه‌ها از نظر زیرساختی صورت می‌گیرند، یا به دلیل قدرت چانه‌زنی نمایندگان منطقه یا به دلیل شرایط مناطق مختلف، برای مثال وجود رودخانه برای تأسیس سد.

برای این نوع کمک‌ها می‌توان به برنامه کمک‌های زیرساختی شهری^۱ آفریقای جنوبی اشاره کرد. فرمول تخصیص این برنامه شامل دو بخش سهم‌دهی بود؛ تعیین سهم عمودی و تعیین سهم افقی. در تعیین سهم عمودی، مقدار کمک‌ها برای هر بخش و فعالیت و در سهم افقی، مقدار کمک‌هایی که به هر منطقه قرار بود صورت گیرد، تعیین می‌شد. سهم افقی بر اساس شاخص کمبود تجهیزات

زیرساختی مناطق مختلف آفریقای جنوبی صورت می‌گرفت. این کمک‌ها معمولاً به صورت مشروط صورت می‌گیرد.

در جدول (۴) ابزار مناسب برای هر یک از این اهداف که در بالا مرور شد، به طور خلاصه ارائه شده است. در ادامه مقاله، مبانی حقوقی کمک‌های بین دولتی در ایران بررسی خواهد شد و پس از دسته‌بندی انواع کمک‌ها در چارچوب اهداف بالا، ابزارهای استفاده‌شده، تحلیل و تناسب یا عدم تناسب ابزار استفاده شده با اهداف پیشنهاد شده بررسی می‌شود.

جدول ۴: اهداف انتقالات مالی بین دولتی و ابزارهای مناسب آن

ردیف	هدف	ابزار مناسب برای انتقالات مالی
۱	از بین بردن کسری‌های مالی عمودی	غیرمشروط
۲	کمک‌های مالی برابرکننده	غیرمشروط
۳	جبران منافع خارجی	مشروط نسبی
۴	ایجاد حداقل استانداردهای ملی	مشروط مقید به نتیجه
۵	تحت تأثیر قرار دادن اولویت‌های محلی	نسبی
۶	بهبود زیرساخت و ایجاد ثبات اقتصاد در مناطق	مشروط

مأخذ: یافته‌های پژوهش

مبانی حقوقی کمک دولت به شهرداری‌ها در ایران

بر اساس اصول قانون اساسی در ایران، شهرداری‌ها سطح جداگانه‌ای از دستگاه‌های اجرائی محسوب نمی‌شوند. در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز بر این موضوع اشاره دارد و شهرداری‌ها را جزء دستگاه‌های اجرائی دانسته‌اند، هر چند که در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹) شهرداری‌ها جزء نهادهای عمومی غیر دولتی محسوب می‌شوند. بنابراین جایگاه حقوقی شهرداری‌ها بسیار متفاوت از جایگاه حقوقی دولت‌های محلی است. اما آنچه که می‌توان از ادبیات تمرکززدایی و دولت محلی برای شهرداری‌ها استفاده کرد، ساختار مالی آنهاست. شهرداری‌ها در ایران بر اساس قانون (قانون شهرداری، قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون مدیریت پسماند، قانون نوسازی و...) دارای منابع نسبتاً مستقلی هستند و بخش عمده تأمین مالی هزینه‌های شهری به صورت خودگردان اداره می‌شود.

تمرکز این مقاله بر روی کمک دولت به شهرداری‌هاست. در اینجا، منظور از کمک دولت به

شهرداری، شامل منابعی است که از بودجه عمومی کشور به شهرداری‌ها واگذار می‌شود. یکی از احکام مهمی که در حال حاضر به کمک‌های دولت به شهرداری‌ها اشاره دارد، ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه است که شوراها را اسلامی و شهرداری‌ها و دیگر مراجع ذی‌ربط را موظف می‌دارد تا پایان سال اول برنامه، از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها، اقدامات متناسبی را انجام دهند. در بند (ب)، نخست به تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری اشاره و در ادامه حکم می‌کند که سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل و نقل نیز باید تعیین شود. حال لازم است بر اساس گونه‌شناسی که در مقاله ارائه شد، این کمک‌ها را بررسی کنیم. از آنجا که کمک‌هایی که اشاره می‌شود بر اساس قوانین است، همه آنها چه به صورت مشروط و چه غیرمشروط در تقسیم‌بندی، نوع «قانونی» تعریف می‌شوند.

در ماده ۵ قانون حمایت از سامانه‌های حمل‌ونقل ریلی شهری و حومه (مصوبه ۱۳۸۵/۵/۲۲) به دولت اجازه داد حداکثر تا سقف پنجاه درصد از هزینه مطالعات و سرمایه‌گذاری ایجاد سامانه‌های حمل‌ونقل ریلی درون شهری را با اولویت تأمین لوازم و تجهیزات، از محل منابع درآمد عمومی در لایحه بودجه سنواتی کل کشور پیشنهاد کند. بقیه اعتبار مورد نیاز طرح، توسط شهرداری ذی‌ربط از محل منابع داخلی و یا مشارکت با بخش خصوصی تأمین می‌شود. از آنجا که شهرداری لازم است بخشی از هزینه‌های آن را تأمین کند، این نوع کمک به صورت مشروط و نسبی است. از طرفی، چون اعتبارات موضوع قانون در ردیف‌های بودجه قرار دارد، دارای خدمت‌شخصی است و بیش از آن، تخصیص اعتبارات امکان ندارد. با توجه به آن که موضوع قانون، سرمایه‌گذاری است جزء اهداف بهبود زیرساخت کمک، تعریف می‌شود.

در بند (د) ماده ۱۷۱ قانون برنامه پنجم توسعه، وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظف شدند هر سال در طول برنامه حداقل ده درصد از بافت‌های فرسوده شهری را احیا و بازسازی کنند. تسهیلات و بودجه مورد نیاز، همه ساله با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در بودجه عمومی پیش‌بینی و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها یا مجریان طرح‌های نوسازی با معرفی شهرداری قرار خواهد گرفت. در تبصره آن نیز دولت موظف شد حداقل پنجاه درصد از منابع، اعتبارات و تسهیلات اعطائی برای بخش مسکن اعم از طرح‌های مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان و مانند آن را به اجرای طرح‌های مذکور در محدوده بافت‌های فرسوده شهری اختصاص دهد. این قانون، به عنوان کمک مشروط، و از طرفی به دلیل آن که باید در ردیف مستقلاً در بودجه قرار گیرد، کمک مقطوع است. از اهداف این قانون با توجه اهداف انواع کمک‌ها، ایجاد حداقل استاندارد در مسکن است.

ماده ۱۶ قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۵) مقرر داشت کلیه طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم‌درآمد و طرح‌های تولید مسکن در بافت‌های فرسوده شهرها، مشمول تخفیف حداقل پنجاه درصد هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد شود. دولت موظف است معادل صد درصد تخفیف اعمال شده از سوی شهرداری‌ها، ناشی از اجرای این قانون و دیگر قوانین را در لوایح بودجه سنواتی منظور و پرداخت کند. این قانون از آنجا که حد مشخصی را برای شهرداری‌ها در هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت برای بافت‌های فرسوده شهرها قرار نداده، کمک مشروط - نسبی و غیرمشمول است، اما در اجرا، چون در بودجه لازم است میزان اعتبار مشخص شود، حد آن مشخص و محدود است. هدف این قانون، بیشتر تحت تأثیر قرار دادن اولویت‌های محلی است.

ماده ۳۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷) که اعتباراتی را برای شهرداری‌ها تحت عناوین «یارانه بلیت اتوبوس‌رانی»، «خرید اتوبوس و قطعات یدکی برای اتوبوس‌رانی‌های شهری» و «یارانه بلیت قطارهای شهری» در بودجه قرار می‌دهد و اعتباراتی که بر اساس بند (ج) و (د) ماده ۸ قانون هدمند کردن یارانه‌ها (مصوب ۸۸/۱۰/۱۵) در جهت جبران زیان‌های شهرداری‌ها و گسترش حمل‌ونقل عمومی، لازم است در بودجه منظور شود. هر چند این کمک مشروط است، هدف آن از بین بردن کسری‌های مالی و جبران هزینه‌های خدمات است.

اعتباراتی که در جهت پرداخت هزینه‌های تعمیر و نگهداری تونل شهری که در ماده ۴ قانون احداث تونل مشترک شهری (اصلاحی ۱۳۸۹/۴/۱۵) توسط شهرداری‌ها ایجاد می‌شود، یا بر اساس بند (د) ماده ۱۷۲ قانون برنامه پنجم توسعه، ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی، از طریق منابع دولتی توسط شهرداری‌ها انجام می‌گیرد و یا اعتباراتی که در ماده ۱۰ قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸) به میزان چهار هزار میلیارد ریال، در بخش درون شهری در نظر گرفته شد، کمک‌هایی از نوع مشروط و مقطوع به شهرداری‌ها بودند که هدف آن را می‌توان بهبود زیرساخت‌های شهری ذکر کرد.

تنها در ماده ۳۶ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷) اعتباراتی غیرمشروط برای شهرهای زیر سی هزار نفر در جهت کمک به بودجه شهرداری‌ها در نظر گرفته شد. در جدول (۵) انواع کمک دولت به شهرداری‌ها نشان داده شده است.

جدول ۵: انواع کمک دولت به شهرداری‌ها در ایران

ردیف	عنوان	شماره	هدف قانون‌گذاری	اعتبار از منابع عمومی	طبقه‌بندی کمک
۱	قانون حمایت از سامانه‌های حمل‌ونقل ریلی شهری و حومه	ماده ۵	بهبود حمل‌ونقل عمومی	حداکثر تا سقف پنجاه درصد از هزینه مطالعات و سرمایه‌گذاری	کمک مشروط - نسبی و دارای حد مشخص
۲	قانون برنامه پنجم توسعه	بند (د) ماده ۱۷۱	احیا و بازسازی بافت‌های فرسوده	حداقل ده درصد از هزینه‌های بافت‌های فرسوده شهری	کمک مشروط - مقطوع
۳	قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	ماده ۱۶	تخفیف در طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم‌درآمد و بافت‌های فرسوده شهرها	تخفیف حداقل پنجاه درصد هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد	کمک مشروط - نسبی و دارای غیر حد مشخص
۴	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	ماده ۳۷	حمایت از سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی شهرها	اعتبار منظور شده در قوانین بودجه سنواری تحت عناوین «یارانه بلیت اتوبوس‌رانی»، «خرید اتوبوس و قطعات یدکی برای اتوبوس‌رانی‌های شهری» و «یارانه بلیت قطارهای شهری»	کمک مشروط - مقطوع
۵	قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	بند (ج) و (د) ماده ۸	جبران هزینه‌های هدفمندی یارانه‌ها	بخشی از سی درصد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون برای پرداخت کمک‌های بلاعوض، یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره‌شده در جهت جبران زیان شهرداری‌ها و توسعه حمل‌ونقل عمومی	کمک مشروط - مقطوع

ادامه جدول ۵: انواع کمک دولت به شهرداری‌ها در ایران

ردیف	عنوان	شماره	هدف قانون‌گذاری	اعتبار از منابع عمومی	طبقه‌بندی کمک
۶	قانون احداث تونل مشترک شهری	ماده ۴	تعمیر و نگهداری تونل شهری	هزینه تعمیر و نگهداری تونل‌های شهری با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران همه‌ساله از دستگاه‌های بهره‌بردار وصول می‌شود	کمک مشروط - مقطوع
۷	قانون برنامه پنجم توسعه	بند (د) ماده ۱۷۲	طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی	بر اساس اعتبارات در بودجه‌های سالانه	کمک مشروط - مقطوع
۸	قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	ماده ۱۰	کمک دولت در جهت توسعه حمل و نقل عمومی	به میزان چهل هزار میلیارد ریال	کمک مشروط - مقطوع
۹	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	ماده ۳۶	تخصیص اعتبارات برای شهرهای زیر سی هزار نفر در جهت ایجاد زیرساخت‌ها و تاسیسات زیر بنایی	بر اساس اعتبارات در بودجه‌های سالانه	کمک غیر مشروط

مأخذ: قوانین موضوعه کشور

نتیجه‌گیری

در این مقاله ابتدا به مبانی انتقالات بین‌دولتی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی پرداخته شد. پس از دسته‌بندی انواع انتقالات بین‌دولتی به شش بخش، شواهد تجربی کشورهای مختلف در ارتباط با کمک‌های بین‌دولتی، تجزیه و تحلیل و مشاهده شد دولت مرکزی در هر کشور، دارای یک توزیع منحصر به فرد در مورد انواع کمک‌هایی است که به دولت‌های محلی انجام می‌دهد. توزیع متفاوت

به خاطر اهداف متفاوتی است که دولت‌ها به دنبال آن هستند و برای نیل به آن، از شیوه مناسبی برای کمک به دولت‌های محلی بهره می‌برند که شاهد این مدعا، توزیع متفاوت کمک‌های دولت‌های مرکزی به دولت‌های محلی در زمینه فعالیت‌های مختلف است.

پس از بررسی شواهد، شیوه طراحی نظام‌مند انتقالات بین‌دولتی از نظر ویژگی‌ها و اهداف کمک‌های بین‌دولتی بررسی شد. با تعیین شش هدف کلی برای کمک‌های بین‌دولتی، شیوه مناسب برای انتقالات بین‌دولتی برای هر هدف معرفی شد. پس از آن مبانی حقوقی انتقالات بین‌دولتی در ایران بررسی و مواد قانونی کمک‌های بین‌دولتی به شهرداری‌ها بر اساس اهداف شش‌گانه دسته‌بندی شد. پس از دسته‌بندی کمک‌های بین‌دولتی در ایران، ابزار مورد استفاده که بر اساس آن انتقالات مالی صورت گرفته است، بر اساس قانون مستفاد شد.

با توجه به اطلاعات استخراج شده از قوانین ایران، می‌توان میزان تناسب ابزارها و شیوه‌های انتقالات مالی با اهداف را، به کمک مبانی نظری - که در بخش دوم و سوم به آنها پرداخته شد - بررسی و تجزیه و تحلیل کرد. در جدول (۶) انواع کمک‌های بین‌دولتی که بر اساس قوانین موضوعه کشور استخراج شده است. این کمک‌ها با توجه به هدفی که هر یک دنبال می‌کنند و ابزاری که برای انتقالات مالی استفاده شده، ارائه شده است. در ستون اول، عنوان قانون بیان شده است و در ستون دوم و سوم، هدف قانون و ابزار مناسب برای رسیدن به هدف مورد نظر با توجه به بخش چهارم مقاله، بیان شده است. در ستون چهارم، ابزار استفاده شده برای اجرای قانون آورده شده است و در آخرین ستون، تناسب و عدم تناسب هدف و ابزار به دست آمده است.

جدول ۶: مبانی قانونی کمک‌های بین‌دولتی و اهداف و ابزار آن

عنوان	هدف*	ابزار مناسب	ابزار استفاده شده	تناسب هدف و ابزار
ماده ۵ قانون حمایت از سامانه‌های حمل‌ونقل ریلی شهری و حومه	۶: بهبود زیرساخت	مشروط	مشروط و نسبی	متناسب
بند(د) ماده ۱۷۱ قانون برنامه پنجم توسعه	۴: ایجاد حداقل استاندارد در مسکن	مشروط مقید به نتیجه	مشروط و مقطوع	نامتناسب

ادامه جدول ۶: مبانی قانونی کمک‌های بین‌دولتی و اهداف و ابزار آن

عنوان	هدف*	ابزار مناسب	ابزار استفاده شده	تناسب هدف و ابزار
ماده ۱۶ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	۵: تحت تاثیر قرار دادن اولویت‌های محلی	نسبی	مشروط و نسبی	متناسب
ماده ۱۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۱: از بین بردن کسری‌های مالی عمودی و جبران هزینه‌ها	غیر مشروط	مشروط	نامتناسب
قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۱: از بین بردن کسری‌های مالی عمودی و جبران هزینه‌ها	غیر مشروط	مشروط و مقطوع	نامتناسب
ماده ۴ قانون احداث تونل مشترک شهری	۶: بهبود زیرساخت‌های شهری	مشروط	مشروط و مقطوع	متناسب
بند (د) ماده ۱۷۲ قانون برنامه پنجم توسعه	۶: بهبود زیرساخت‌های شهری	مشروط	مشروط و مقطوع	متناسب
ماده ۲ و ۱۰ قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	۶: بهبود زیرساخت‌های شهری	مشروط	مشروط و مقطوع	متناسب
ماده ۳۶ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۱: از بین بردن کسری‌های مالی عمودی	غیر مشروط	غیر مشروط	متناسب

* توضیح: بر اساس اهداف انتقالات مالی (جدول ۴) و هدف قانون‌گذار (جدول ۵) بیان شده است. مأخذ: نتایج پژوهش

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، از بین انواع کمک‌هایی که در قوانین با اهداف مشخص شده، در شش عنوان، تناسب بین اهداف و ابزار وجود دارد و در سه عنوان، بین اهداف و ابزار استفاده شده برای انتقالات مالی، تناسب وجود ندارد. همان‌طور که از جدول (۶) پیداست، بیشتر قوانینی که اعتبارات خاصی را در نظر گرفته است به حوزه‌های مهم زیرساختی مرتبط است، اما آنچه که در عمل اتفاق می‌افتد بر اساس نظام تخصیص اعتبارات بودجه دولت به شهرداری‌ها، به طور معمول تخصیص‌ها کمتر از اعتبارات مصوب است یا در تخصیص، زمان‌بندی مناسب رعایت نمی‌شود. در کنار این موضوعات، عدم شفافیت بودجه کشور^۱ و نبود ردیف‌های مشخص که قانون‌گذار آن را به عنوان سهم شهرداری‌ها قرار داده است، سبب شده است موضوع

۱. برای مثال مراجعه شود به گزارش «تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذرماه ۱۳۹۱.

مطالبات شهرداری‌ها از دولت بیش از گذشته بر خدمات عمومی شهرداری‌ها، تأثیر گذارد.

به هر حال نتیجه عدم تخصیص‌های ناکافی و عدم شفافیت در روابط مالی میان دولت و شهرداری، موجب عدم کفایت منابع شهرداری‌ها، به‌خصوص در شهرهای کوچک در بازسازی زیرساخت‌های شهری، می‌شود که تناسب هدف و ابزار، دیگر قوانین را نیز دچار خدشه کرده و هدف قانون‌گذار را از تصویب قانون، بی‌خاصیت می‌کند. در پایان لازم است به این نکته اشاره شود که مبانی حقوقی انتقالات مالی بین‌دولتی در قوانین جمهوری اسلامی ایران، فاقد مبانی نظری علمی است و نحوه دسته‌بندی آن در قوانین، به طور پراکنده است. وجود تمرکز قانونی در ارتباط با انتقالات مالی بین‌دولتی، این امکان را فراهم می‌کند تا اعتبارات برای این منظور (کمک‌ها) الگوی مشخصی از نظر سازوکار پیدا کند و حذف، افزایش، اصلاح و یا تغییر آن از مبانی نظری پیروی کند. همچنین، قانون‌گذاران باید توجه کافی به مبانی نظری داشته باشند و در تهیه قوانین، تناسب اهداف و ابزارها را رعایت کنند تا نیل به اهداف تسهیل شود و هزینه‌ها کاهش یابد.

منابع

الف) فارسی

- ضوابط دستور العمل اجرائی توزیع اعتبارات متمرکز شهرداری‌های کشور (موضوع تبصره ۳ ماده ۲ قانون تجمیع عوارض و تبصره ۳ ماده ۴۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده (دوازده در هزار ارزش گمرکی).
- ضوابط دستور العمل اجرای توزیع اعتبارات متمرکز (موضوع تبصره ۱ ماده ۶ قانون تجمیع عوارض - تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده) معاونت برنامه‌ریزی و توسعه، دفتر بودجه و طرح‌های اقتصادی، ۱۳۸۷.
- قانون شهرداری همراه، اصلاحات و الحاقات بعدی (مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱).
- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۴-۱۳۹۰ (مصوب ۱۳۸۹).
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحیه‌های بعدی).
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰ و اصلاحات بعدی).
- قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی).
- قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه (مصوب ۱۳۸۵/۵/۲۲).
- قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵).
- قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵).

قانون احداث تونل مشترک شهری (مصوب ۱۳۷۲/۱۱/۲۷).

قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸).

کالیز، جان و جونز، فیلیپ (۱۳۸۸). *مالیه عمومی و انتخاب عمومی* (جلد دوم)، ترجمه الیاس نادران، آرش اسلامی و علی چشمی. تهران: سمت.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱). گزارش «تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور»، شماره مسلسل ۱۲۶۷۷.

مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۹۱). بررسی تجارب جهانی کمک دولت در تامین مالی اداره پایتخت‌ها به عنوان منبع درآمدی پایدار در مدیریت شهری.

هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۸). تامین مالی شهرداری‌ها: مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها. *اقتصاد شهر*، شماره ۲، صص ۲۷-۴.

ب) انگلیسی

- Bergvall, Daniel; Charbit, Claire; Kraan, Dirk-Jan; Merk, Olaf;. (2006). *Intergovernmental Transfers And Decentralised Public Spending*. Public Governance and Territorial Development Directorate O.E.C.D., Working paper no. 3.
- Bjornestad Liv (2009). *Fiscal Decentralization, Fiscal Incentives, and Pro-Poor Outcomes: Evidence from Viet Nam ADB(Asian Development Bank.)* Economics Working Paper Series No. 168
- Hamilton, B., (1983). The Flypaper Effect and Other Anomalies. *Journal of Public Economics*, 22. (December), pp. 347-362.
- Litvack, jennie , junaid ahmad & Richard bird, (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. word bank, no. 21491.
- Péteri- Fikret Sevinc, G. (2011). *Municipal Revenues and Expenditures in Turkey and EU Countries, LAR Phase II*. The Central Finance and Contracts Unit is the contracting authority of the Project. Technical assistance for the implementation of the Project is provided by the United Nations Development Programme.
- Robin Boadway & Anwar Shah, (2007). *The Principles and the Practice of Intergovernmental Transfers. In Intergovernmental Fiscal Transfers*. Principles and Practice, ed.. Washington, DC:World Bank.
- Shah, Anwar, (2004). *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise*. Policy Research Working Paper 3282, World Bank, Washington, DC.
- Shah, Anwar, (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington, DC: World Bank.
- Shankar, Raja, & Anwar Shah. (2003). Bridging the Economic Divide within Countries: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities. *World Development*, 31(8) , pp.41-1421.