

اقتصاد شهری

فصلنامه پژوهشی، آموزشی، اطلاع‌رسانی
سال اول، شماره دوم، ۱۳۶ صفحه
قیمت ۱۰۰۰۰ ریال

۳ یادداشت

بخش ویژه: تأمین مالی شهرداری‌ها

۴ مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها/ بهروز هادی زنوز

۲۸ ضرورت کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها (مطالعه سیستم کنونی کشور فرانسه)/

نگار فتح‌الله‌زاده

۴۸ چهارچوب درآمدی نهادهای محلی (شهرداری‌ها) در کشور چین/ سیدمناف هاشمی

اقتصاد شهری در جهان

۶۴ عوارض پارکینگ حاشیه خیابان، منبعی برای کسب درآمد عمومی محلی/ دونالد سی شوپ/

هادی سعیدی رضوانی

دیدگاه

۷۶ تهران، شهرهای جهانی و بحران اقتصاد جهانی/ نایجل هریس

۸۸ دانشنامه اقتصاد شهر / ایرج اسدی

بررسی کتاب

۹۴ مدیریت مالی حکومت محلی/ خسرو آذربایجانی

۱۰۰ همگام با اقتصاد شهری

آمار شهر

۱۰۴ بررسی روندهای عمده در بودجه شهرداری تهران، دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۶/ دامن جلالی

رویدادهای علمی و اجرایی

۱۱۶ گزارش تحلیلی دومین همایش مالیه شهرداری

۱۲۴ نگاهی به کنفرانس‌های انجمن حکومت محلی انگلستان در زمینه اقتصاد و مالیه شهری/

زهرا ادهم

۱۳۵ چکیده انگلیسی



صاحب امتیاز: شهرداری تهران

مدیر مسئول: حسین محمدپورزندی

سردبیر: سیدمناف هاشمی

قائم مقام سردبیر: حبیب‌اله طاهرخانی

داوران این شماره:

مهدی تقوی، بهروز هادی زنوز، ایرج اسدی، حسین

موسوی، شکراله بنار، مصطفی رسولی‌منش

مدیر هماهنگی: مهدی یحیی‌پور

دبیر بخش دیدگاه: رامین کیوانی

دبیر بخش بین‌الملل: ایرج اسدی

همکاران این شماره: فرزانه عصار، دامن جلالی،

مهدی عباس‌زاده، فاطمه دودله، سارا بابویی، سپیده

فروزان

ویراستار: طاهره سادات مدرس

طراحی و صفحه‌آرایی: لیلی مقدس، مهدی کامکار

روابط عمومی و توزیع و اشتراک: سمانه اسدپور

شمارگان: ۵۰۰۰ نسخه

تلفن-دورنگار: ۸۸۴۲۲۲۴۲ - ۸۸۴۲۲۲۵۸ (داخلی)

(۱۴۹)

نشانی الکترونیکی: www.urbaneconomy.ir

نشانی پستی: تهران، خیابان سه‌رودی شمالی، بالاتر

از چهارراه مطهری، کوچه تقوی، پلاک ۲۵، طبقه

چهارم

• مقالات مندرج لزوماً نقطه‌نظرات «اقتصاد شهر»

نبوده و مسئولیت مقالات به عهده نویسندگان محترم

می‌باشد.



راهنمای نگارش و تدوین مقالات

- نوشته‌های علمی، پژوهشی، تحلیلی در زمینه اقتصاد شهری برای درج در نشریه پذیرفته شده و پس از داوری و تصویب هیئت تحریریه به چاپ می‌رسند.
- مقاله ارسال شده نباید در هیچ نشریه داخلی یا خارجی چاپ شده باشد و تا اعلام نظر این نشریه، نباید به نشریه دیگری ارائه شود.
- مقالات بهتر است به زبان فارسی روان و با رعایت کامل قواعد دستوری نوشته شوند.
- صفحه اول مقاله باید شامل نام و نشانی کامل (کد پستی، تلفن، دورنگار و پست الکترونیکی) نویسنده (نویسندگان) و منابع مالی تحقیق (در صورت لزوم) باشد.
- مقاله باید به ترتیب دارای بخش‌های چکیده، مقدمه، روش بررسی، نتیجه، پی‌نوشت و فهرست منابع باشد. اندازه این نوشتارها باید در حدود ۵۰۰۰ تا ۶۰۰۰ کلمه و با فونت Lotus ۱۲ B (با احتساب تمام بخش‌های مقاله) باشد.
- کلیه مقالات پژوهشی و مروری باید دارای چکیده فارسی و انگلیسی باشند. چکیده مقاله باید شامل بیان مسئله، هدف، روش بررسی، یافته‌ها، نتیجه‌گیری باشد. اندازه چکیده فارسی ۲۰۰ کلمه است.
- پی‌نوشت‌ها باید در متن به ترتیب شماره گذاری شده و در پایان مقاله و قبل از منابع، تحت عنوان پی‌نوشت آورده شوند.
- منابع و مأخذ باید در متن و داخل پرانتز، شامل (نام خانوادگی مؤلف، سال انتشار و صفحه)، پس از نقل مطلب آورده شود.
- منابع مورد استفاده در متن مقاله، به ترتیب الفبایی نام خانوادگی نویسنده در انتهای مقاله می‌آید.
- اطلاعات کتابشناسی در مورد مقاله‌ها، کتابها، گزارش‌ها و سایر مراجع به ترتیب زیر آورده شود:
- کتاب: نام خانوادگی مؤلف، نام مؤلف و تکرار آن برای مؤلفان بعدی، سال چاپ (در داخل پرانتز)، عنوان کتاب (با قلم ایتالیک)، نوبت چاپ، محل انتشار، ناشر
- مقاله: نام خانوادگی مؤلف، نام مؤلف و تکرار آن برای مؤلفان بعدی، سال چاپ (در داخل پرانتز)، عنوان مقاله (داخل گیومه)، عنوان مجله (با قلم ایتالیک)، سال انتشار مجله، شماره مجله، شماره صفحات مقاله.
- در نوشتن منابع، ابتدا منابع فارسی و سپس منابع خارجی آورده شود.
- جداول، نمودارها و تصاویر هر کدام در یک صفحه جداگانه با ذکر شماره، عنوان و زیر نویس‌ها، ضمیمه مقاله باشد. در متن به شماره جداول، نمودارها و تصاویر اشاره و محل قرار گرفتن آنها مشخص گردد.
- مقالات باید در سه نسخه در قطع A4 در محیط word تایپ شده و به همراه فایل مربوطه به دفتر فصلنامه ارسال شود.
- ارسال الکترونیکی از طریق پست الکترونیک مجله مقدور می‌باشد.
- مقالات دریافتی توسط هیئت تحریریه با همکاری متخصصان امر داوری می‌گردد.
- مسئولیت صحت علمی مطالب هر مقاله، به عهده نویسنده (نویسندگان) است.

یادداشت مدیرمسئول

موضوع ویژه این شماره فصلنامه، تأمین مالی شهرداری‌ها است. بدون شک تداوم و کیفیت خدمات‌رسانی در شهر تهران نیازمند تأمین منابع مالی کافی و پایدار است؛ تا آنجا که یکصد سال پس از تأسیس و راه‌اندازی شهرداری تهران، تأمین منابع مالی برای ارائه خدمات بهتر در شهر به موضوعی مهم و پیچیده تبدیل شده است؛ به خصوص که دولت در طول سه دهه گذشته با اجرای سیاست خودکفایی و خوداتکایی شهرداری‌ها و بدون پیش‌بینی منابع درآمدی جایگزین، بخش درآمدی شهرداری تهران را در وضعیت ناپایداری قرار داده است. محدود شدن عرصه‌های قانونی و معقول کسب درآمد شهرداری منجر به وابستگی شدید بخش درآمدی شهرداری به ساخت‌وساز و فروش تراکم مازاد گردید. اما روشن است که اتکاء بیش از اندازه به این منابع درآمدی در آینده و به خصوص در زمان رکود ساخت‌وساز، شهرداری تهران را در ارائه خدمات در موقعیت بحرانی قرار خواهد داد.

بنابراین اساسی‌ترین و پایه‌ای‌ترین اقدام در راستای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها، تبیین و تفسیر دقیق مبانی نظری حاکم بر این بخش برای متخصصین و سیاست‌گذاران کلان‌کشوری است که موضوع این شماره را به خود اختصاص می‌دهد. نبود مبانی نظری، موجبات پیامدهای منفی مانند بی‌ثباتی و ناپایداری منابع مالی شهرداری، نبود شفافیت مالی، ناسازگاری عوارض و بهای خدمات با عدالت افقی و عمودی و کاهش کارایی تخصیصی در اقتصاد شهری شده است.

عدم تمرکز مالی، یکی از رویکردهای اصلی و مورد توافق در تمام کشورها، اعم از کشورهای با اقتصاد و بازار آزاد و سوسیالیستی است. بحث و موضوع اصلی در عدم تمرکز مالی این است که هر یک از سطوح حکومت (ملی و محلی) در ارائه خدمات خاص از کارایی بیشتری برخوردارند؛ در همین چهارچوب تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها صورت می‌پذیرد. از سوی دیگر، باید همراه و هماهنگ با تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها نیز درخصوص تقسیم منابع برای انجام وظایف تصمیم‌گیری شود.

چالش اساسی درخصوص نظام تأمین مالی شهرداری‌ها در کشور ما در این نکته نهفته که هیچ‌گاه این ملازمه و رابطه هماهنگ میان تقسیم وظایف، مسئولیت‌ها و تقسیم منابع برقرار نشده است. همیشه تلاش بر این بوده تا موضوع تأمین مالی شهرداری‌ها در چهارچوبی خارج از چهارچوب اقتصاد بخش عمومی تعیین تکلیف شود. امید است این شماره از فصلنامه تا حدودی امکان تبیین و تحلیل چهارچوب‌های نظری حاکم بر این بخش را برای خوانندگان گرامی فراهم کند.

لازم به یادآوری است که در این شماره از فصلنامه، بخش جدیدی با عنوان «دیدگاه» به بخش‌های فصلنامه اضافه شده است. هدف از تعبیه این بخش فراهم کردن زمینه گفتگو و تبادل نظر میان متخصصین داخلی و خارجی و سیاست‌گذاران کلان در موضوعات چالش‌برانگیز و جدی اقتصاد شهری است.

مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها

● بهروز هادی زنوز

دانشیار دانشگاه علامه طباطبایی

چکیده

واقعیت این است که طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران بدون توجه به مبانی نظری مالیه محلی صورت گرفته است. حتی اغلب مطالعاتی که به منظور اصلاح این نظام انجام گرفته به مبانی نظری موضوع بی توجه بوده‌اند. نبود مبانی نظری، پیامدهایی منفی به بار آورده مانند: کاهش کارایی تخصیصی در اقتصاد شهری؛ ناسازگاری مالیات‌ها و بهای خدمات شهری با اصل انصاف؛ بی‌ثباتی درآمدهای شهرداری و عدم حسابدگی شهرداری، که عرضه‌کننده خدمات شهری در برابر شهروندان است.

در این مقاله مبانی نظری مالیه محلی با تأکید بر منابع درآمدی آن بحث و تلاش شده تا معیارهای علمی مناسبی برای طراحی نظام مطلوب درآمدهای شهرداری‌ها به دست داده شود. مباحث این مقاله چهار موضوع محوری زیر را پوشش می‌دهد.

- مبانی نظری عدم تمرکز مالی

به موجب نظریه فدرالیسم مالی، دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن نصیب ساکنان قلمرو جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد انطباق کامل جغرافیایی یا به گفته اولسون برابری مالی نامیده می‌شد.

- اقتصاد مالیات محلی

مالیات محلی مالیاتی است که مقام محلی نرخ یا پایه آن را مشخص می‌سازد و عواید حاصل از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می‌دارد. مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها در مورد خدمات عمومی، خدمات دارای پیامدهای بیرونی مثبت و خدمات ارزشمند می‌پردازند.

- اقتصاد بهای خدمات شهرداری

اخذ بهای خدمات شهری می‌تواند کارکردهای بسیار متنوعی داشته باشد و تنها در خدمت کارایی تخصیصی نیست. این کارکردها عبارتند از: افزایش درآمد؛ پوشش هزینه‌ها؛ برآورده ساختن اهداف مالی یا نرخ بازده مورد نیاز برای دارایی‌ها؛ کنترل استفاده بی‌رویه از خدمات شهری و هدفمند کردن یارانه‌ها و تعقیب هدف عدالت توزیعی.

- اقتصاد کمک دولت مرکزی به شهرداری‌ها

کمک دولت به شهرداری می‌تواند به صورت کمک عمومی (غیرمشروط، غیرانتخابی) و یا به صورت کمک مشخص (مشروط یا انتخابی) صورت

گیرد. کمک بلاعوض مشخص برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه معین پرداخت می‌شود. به همین دلیل این نوع کمک‌ها را مشروط، انتخابی یا تخصیص‌یافته نیز می‌گویند. در جایی که دولت بخواهد شهرداری را به ارائه خدمات مورد نظر خود و یا انجام پروژه‌هایی که از نظر او اولویت دارد، ترغیب کند به کمک‌های انتخابی دست می‌زند.

کلیدواژه: نظام درآمدی شهرداری‌ها، مالیه محلی، شهرداری‌ها، عدم تمرکز، بهای خدمات شهری

مقدمه

در این مقاله درباره پایه‌های نظری مالیه محلی با تأکید بر منابع درآمدی آن، بحث شده است. با این بررسی تلاش می‌شود معیارهای علمی مناسبی برای ارزیابی نظام موجود درآمد شهرداری‌ها ارائه شده و به کمک آن یک نظام درآمدی مطلوب و مبتنی بر پشتوانه علمی طراحی شود.

مباحث این مقاله در چهار بخش اصلی به این شرح تنظیم شده است: مبانی نظری عدم تمرکز مالی؛ اقتصاد مالیات محلی؛ اقتصاد بهای خدمات شهرداری و اقتصاد کمک دولت مرکزی به شهرداری.

هر چند در عمل، نظام درآمدی شهرداری‌ها، چه در کشورهای پیشرفته صنعتی و چه در کشورهای در حال توسعه، از وضعیت آرمانی که در نظریه‌های اقتصادی و مالیه عمومی مطرح می‌شود فاصله دارد، اما باید توجه داشت که این وضع به طور عمده، بدان سبب است که تصمیمات مربوط به درآمد و مخارج شهرداری‌ها در چهارچوب فرایندی سیاسی - اداری گرفته می‌شود. این وضع در هر حال نفی‌کننده اعتبار نظریه‌های علمی نیست و این نظریه‌ها مانند چراغ راهنمایی است که به کمک آنها می‌توان فاصله وضع موجود را از وضع مطلوب سنجید.

۱- پایه‌های نظری عدم تمرکز مالی

عدم تمرکز مالی که در آثار تخصصی، از آن به عنوان «فدرالیسم مالی» یاد می‌شود، مباحث کلیدی در زمینه تخصیص وظایف و منابع درآمدی به سطوح مختلف دولت را در برمی‌گیرد. این موضوع با تحقیق در دست انجام ارتباطی دو سویه دارد: نخست آنکه، بدون مشخص بودن نوع، مقدار و کیفیت خدمات قابل ارائه توسط شهرداری‌ها نمی‌توان برآوردی از نیاز مالی آنها به دست آورد و دوم آنکه بدون دانستن شیوه علمی تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت، نمی‌توان چگونگی تأمین مالی مخارج شهرداری را مشخص کرد.

۱-۱- نسل اول نظریه‌های فدرالیسم مالی:

سامونلسن در سال‌های ۱۹۵۴ و ۱۹۵۵ دو مقاله در زمینه کالاهای عمومی نوشت. آرو نیز نقش دولت و بخش خصوصی را از دید مفهومی تعیین کرد (Arrow, 1959). ماسگریو در کتاب معروف خود در زمینه مالیه عمومی (Musgrave, 1951) نقش فعالی برای دولت در زمینه اصلاح انواع شکست‌های بازار، برقراری توزیع بهتر درآمد و ایجاد ثبات اقتصادی و حفظ سطوح بالای اشتغال در کنار حفظ ثبات قیمت‌ها قائل شد. تصویری که این سه اقتصاددان به دست دادند این بود: در جایی که بازار به دلیل وجود انواع کالاهای عمومی با شکست روبه‌رو می‌شود، بخش عمومی باید وارد شده و با تدابیر سیاستی مناسب این شکست‌ها را جبران کند. فرض ضمنی این مباحث نظری در آن زمان این بود که دولت، پاسدار منافع عمومی است و در پی بیشینه کردن رفاه اجتماعی. انگیزه دولت از ایفای چنین نقشی می‌تواند ناشی از خیرخواهی و یا فشار رأی‌دهندگان در یک نظام مردم‌سالار باشد.

در حضور سطوح مختلف دولت، دیدگاه آرو، ماسگریو، ساموئلسن به پذیرش این فرض می‌انجامد که هر سطحی از دولت در راستای بیشینه‌سازی، تابع رفاه اجتماعی قلمرو حکمرانی خود اقدام خواهد کرد. برای نمونه، از یک دولت محلی انتظار می‌رود رفاه اجتماعی قلمرو خود را بیشینه سازد. چنین پیامد و ثمره‌ای از محصولات محلی که در چهارچوب نیازهای محلی و شرایط ویژه ساکنان قلمرو مورد نظر تنظیم شده، در سنجش با محصول عمومی یکسان و واحدی که حکومت مرکزی برای تمامی قلمروها عرضه می‌دارد، رفاه بیشتری پدید خواهد آورد. اوتس این مسئله را در کتاب خود با عنوان «قضیه عدم تمرکز» فرمول‌بندی کرده است (Oates, 1972).

بدین‌سان به موجب نسل اول نظریه فدرالیسم مالی، دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن نصیب ساکنان قلمرو جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد، همخوانی کامل جغرافیایی^۱ یا به گفته اولسون (Mancur Olson, 1969) برابری مالی^۲ نامیده می‌شد. اما از آن جا که چندین کالای عمومی با الگوی جغرافیایی متفاوت از دید مصرف وجود دارد، به این نکته توجه می‌شد که به سختی می‌توان سطحی از دولت را شناسایی کرد که قلمرو حکمرانی آن به طور کامل با منافع جغرافیایی تمام کالاهای عمومی محلی همخوان باشد؛ به ویژه آن که محصولات برخی از کالاهای عمومی از جمله راه‌ها و رودخانه‌های تمیز می‌تواند منفعی فراتر از قلمرو دولت محلی به دست دهد و آثار سرریز^۳ فراتری خواهد داشت. با این حال استدلال می‌شد که عرضه نامتمرکز این کالاها بهتر از عرضه متمرکز آنهاست. در نظریه نسل اول درباره فدرالیسم مالی چنین مسائلی با کاربرد ساده نظریه یارانه‌های پیگوئی^۴ حل می‌شد. بدین معنا که در چهارچوب این نظریه توصیه می‌شود دولت مرکزی یارانه‌های واحد (کمک‌های بدون عوض برابرساز) به دولت‌های نامتمرکز که منافع را درونی می‌کنند بپردازند. دولت‌هایی که از این نوع کمک‌ها دریافت می‌دارند، تا جایی که عرضه کالاهای عمومی محلی ادامه خواهند داد که منافع اجتماعی نهایی آنها در مجموع برابر هزینه نهایی آنها شود.

در آثار نظری نسل اول، محدودیت‌هایی که دولت‌های نامتمرکز، از نظر اعمال سیاست‌های تثبیت اقتصادی و توزیع مجدد درآمدها ایجاد می‌کنند بازشناسی شده است. دولت‌های نامتمرکز با توجه به باز بودن اقتصادهای محلی و دسترسی نداشتن به ابزارهای پولی، نمی‌توانند بر سطح اشتغال و قیمت‌ها در سطح محلی تأثیر بگذارند. به همین ترتیب تحرک خانوارها و شرکت‌ها، امکانات بالقوه دولت‌های نامتمرکز را از دید باز توزیع درآمدها محدود می‌کند. با توجه به این مشکلات این دو وظیفه بر عهده دولت مرکزی نهاده شده است.

همان‌طور که دیده می‌شود به موجب نظریه‌های نسل اول، دولت مرکزی در زمینه به کارگیری سیاست ثبات اقتصادی، توزیع مجدد درآمد و ارائه کالاهای عمومی در سطح ملی (مانند امنیت ملی)، نقش بنیادین دارد و در سطوح نامتمرکز، دولت‌ها نقش اصلی خود را در ارائه مقدار کارآمد از کالاهای عمومی محلی پیدا می‌کنند؛ یعنی آن دسته از کالاهای عمومی که مصرف آن محدود به قلمرو حکمرانی آنها می‌شود. در جایی که سرریز منافع از قلمرویی به قلمرو دیگر وجود داشته باشد، یارانه‌های مناسب، دولت‌های نامتمرکز را به تولید سطح کارآمدی از کالاهای عمومی وادار خواهد کرد.

به گونه‌ای که دیده می‌شود، این تجزیه و تحلیل بر تخصیص وظایف یا کارکردها^۵ به سطوح مختلف دولت متمرکز بوده است. مؤسسات عمومی با توجه به انتصاب مناسب کارکردها به سطوح مختلف دولت و در اختیار داشتن ابزارهای مالی لازم می‌توانستند سیاست‌های فراگیر کننده رفاه را دنبال کنند. نظریه‌های نسل اول به مسئله مالیات‌بندی در سامانه مالی فدرال نیز توجه داشته‌اند. این موضوع به مسئله مالیات می‌پرداخت؛ یعنی این پرسش که

چه مالیاتی در سطوح مختلف دولت قابل وضع و وصول است. ماسگریو^۳ (۱۹۸۳) در مقاله‌ای با عنوان «چه کسی باید در کجا و بر چه چیزی مالیات وضع کند» به این مسئله پرداخته است (مجموعه مقالات ماسگریو، ۱۹۸۳). موضوع اساسی مورد توجه در این دست از آثار عبارت است از: انحرافات که در قیمت‌ها، به دلیل مالیات‌بندی نامتمرکز بر پایه‌های مالیاتی با توان تحرک، (به ویژه مالیات بر سرمایه) پدید می‌آید. نکته محوری این مباحث این بود که وضع مالیات، در سطح دولت‌های محلی بر عوامل متحرک تولید که به بهره‌برداری از کالاهای عمومی ارتباطی ندارد، می‌تواند به انحراف در مکان‌گزینی و میزان فعالیت‌های اقتصادی بینجامد (Gordon, 1983, Inman and Rubinfeld, 1996). برای نمونه اگر در شهری مالیات محلی بر سرمایه‌گذاری در یک فعالیت اقتصادی بسته شود، اما در شهرهای دیگر چنین مالیاتی برقرار نگردد و همین فعالیت را بتوان در شهر دیگری شالوده ریخت، بی‌گمان این فعالیت در شهری پا خواهد گرفت که مالیات محلی در آن کمتر است. دیدگاهی که از این منظر پدید می‌آید این است که سطوح نامتمرکز دولت (به ویژه دولت‌های محلی) باید بیشتر به مالیات‌هایی اتکا کنند که با سود حاصل از کالاهای عمومی محلی پیوند دارد، از آن جمله مالیات بر مستغلات و دریافت بهای خدمات شهری را می‌توان نام برد. در واقع در مدل تیبو، مالیات‌ها مانند قیمت‌هایی قلمداد می‌شوند که خانوارها در برابر مصرف کالاهای عمومی محلی می‌پردازند.

دولت مرکزی و تا اندازه‌ای دولت‌های استانی و سطوح بالاتر دولت، امکان بیشتری برای دریافت مالیات‌های تصاعدی بر درآمد دارند و از این راه هدف‌های کلی‌تر بازتوزیع درآمد را می‌توانند دنبال کنند، اما سطوح پایین‌تر دولت بهتر است که بر مالیات مستغلات، که با شرایط معینی مانند مالیات در برابر برخورداری از خدمات شهری کارکرد دارد، متکی باشند

دولت مرکزی و تا اندازه‌ای دولت‌های استانی و سطوح بالاتر دولت، امکان بیشتری برای دریافت مالیات‌های تصاعدی بر درآمد دارند و از این راه هدف‌های کلی‌تر بازتوزیع درآمد را می‌توانند دنبال کنند، اما سطوح پایین‌تر دولت بهتر است که بر مالیات مستغلات، که با شرایط معینی مانند مالیات در برابر برخورداری از خدمات شهری کارکرد دارد، متکی باشند (Fischel, 2001). مالیات‌هایی که برابر با هزینه نهایی ارائه خدمات محلی است برای واداشتن خانوارها و شرکت‌ها، به انتخاب قلمروهای سیاسی که سطح کارآمدی از این خدمات را عرضه می‌دارند، لازم است.

سرانجام، نظریه نسل اول فدرالیسم مالی، به مسئله کمک‌های یک جای برابرسازی که از سوی دولت مرکزی به دولت‌های منطقه‌ای یا محلی پرداخت می‌شود توجه دارد (Broadway and Flatters, 1982). این گونه کمک‌های بلاعوض، هم از دید کارایی و هم مساوات طلبی توجیه می‌شد.

برخی از عناصر دیدگاه نظری نسل اول درخور تأمل و بازاندیشی است:

• قضیه عدم تمرکز به طور ضمنی بر این فرض استوار است که بدیل عرضه خدمات به دست مقامات محلی، عبارت است از محصول عمومی یکسانی که به دست دولت مرکزی ارائه می‌شود. این فرض نیرومند است اما چندان روشن نیست. در صورتی که اطلاعات کامل در اختیار دولت مرکزی باشد، می‌تواند کالاهای عمومی را بر حسب نیاز مناطق گوناگون با کیفیت متفاوتی تولید کند. اما استدلال می‌شود که مقامات محلی اطلاعات بیشتری درباره نیازهای ساکنان قلمرو خود دارند.

• توضیح مدل تیبو (Tiebout, 1956)، در نظریه تأمین مالی بخش عمومی محلی، نقش عمده‌ای داشته است. تیبو در مقاله خود ادعای پل ساموئلسن^۴ را به چالش کشیده و نشان داده که نبود تمرکز مالی بر خلاف نظر ساموئلسن

می‌تواند به نتایج کارآمد بینجامد. هر چند تیپو در مدل خود خانوارها و شرکت‌ها را متحرک فرض می‌کند، می‌توان نشان داد که در غیاب جابجایی شرکت‌ها و خانوارها نیز فدرالیسم مالی می‌تواند به نتایج بهینه منجر شود.

• نکته آخر، مسئله محدودیت بودجه است. پشت‌گرمی مقامات محلی به منابع درآمدی خود، آنها را به انضباط بیشتر در هزینه کردن وامی‌دارد. در حالی که پشت‌گرمی بیش از اندازه به پرداخت‌های مالی دولت مرکزی و یا استقراض، آنها را به گشاده‌دستی در هزینه کردن سوق می‌دهد؛ این مطلب را وینگا (۱۹۹۵) و رونالد مک کینون^۹ (۱۹۹۷) تأیید کرده‌اند.

در مباحث بالا، سهمی که نظریه انتخاب عمومی^{۱۰} بازی کرده، نادیده گرفته شد. نظریه انتخاب عمومی (یا به قولی انتخاب دیوانی) در واکنش به دیدگاه ساموئلسن، ماسگریو و آرو مطرح شد. برابر این نظریه تصمیم‌گیران بخش عمومی، بیشینه‌کننده مطلوبیت با توجه به توابع هدف خود هستند. این نظریه در مواردی به نتایج متفاوتی از آنچه که هواداران نظریه نسل اول فدرالیسم مالی مطرح می‌کنند، انجامیده است. یکی از موضوعات مهمی که در این چهارچوب مطرح شده دیدگاه نيسكانن^{۱۱} است که می‌گوید مؤسسات بخش عمومی به دنبال بیشینه کردن بودجه خود هستند. آنها با پیگیری این هدف به دنبال افزایش قدرت و نفوذ خود، استخدام افراد و حقوق‌های بیشتر و جز آن هستند.

هرنان^{۱۲} و بوکانان^{۱۳} (۱۹۸۰) دیدگاه بالا را گسترش داده و می‌گویند: بخش عمومی می‌تواند به دنبال بزرگ‌نمایی خود و گرایش درآمد بیشتر از اقتصاد باشد. این دو نفر فدرالیسم مالی را بسان ابزاری برای جلوگیری از این گرایش دولت مرکزی تلقی می‌کنند. گفتنی است که امروزه مشخص شده که رقابت مالی میان مناطق مختلف خطرهایی نیز دربردارد و می‌تواند به الگوها و سطوح فعالیت ناکارآمد بینجامد (Oates, 1986, 1985).

۱-۲- نظریه‌های نوآمد نسل دوم درباره فدرالیسم مالی:

آثار جدید در زمینه فدرالیسم مالی، منابع و جهت‌گیری‌های گوناگونی دارد. این نظریه‌ها از آنجا که حوزه‌های مختلف اقتصاد را دربرمی‌گیرد و افزون بر آن وارد حوزه سیاست و علوم اجتماعی دیگر می‌شود به سادگی دسته‌بندی نمی‌شوند. اما به هر روی می‌توان گفت بر دو منبع زیر تأکید دارند:

- کارهایی که در زمینه انتخاب دیوانی و اقتصاد سیاسی انجام شده و بر فرایندهای سیاسی و رفتار عاملان سیاسی تأکید دارد. بر خلاف نظریه‌های نسل اول، نقطه عزیمت این آثار، آن است که شرکت‌کنندگان در فرایندهای سیاسی (اعم از رأی‌دهندگان و مقامات رسمی) تابع‌های هدف خود را دارند و مقامات رسمی تنها به دنبال رفاه ساکنان قلمرو زیر نظر خویش نیستند. این آثار به همین دلیل به دنبال مدل کردن نهادهای سیاسی با فرض صریح انگیزه‌های بازیگران آن هستند.

- موضوع دیگری که در نظریه‌های جدید به آن توجه می‌شود، مسائل اطلاعاتی است. نتایج حاصل از نهادهای انتخاب گروهی به میزان زیادی به اطلاعاتی بستگی دارد که کارگزاران گوناگون در اختیار دارند. این نوشته‌ها به ما نشان می‌دهند که روال‌های بهینه یا نهادهای بهینه، تحت فروض اطلاعات کامل و اطلاعات نامتقارن متفاوت خواهد بود. از این رو نسل دوم نظریه‌های فدرالیسم مالی بر روی سازمان صنعتی و نظریه اقتصاد کلان که بر اطلاعات نامتقارن کار کرده‌اند، پافشاری می‌کند.

در این چهارچوب، این مسئله اصلی که فعالیت‌های بخش عمومی به صورت متمرکز باشد یا نامتمرکز تا اندازه‌ای متفاوت ارزیابی می‌شود. در پرتو نظریه‌های نسل اول، تبادل میان تمرکز و عدم‌تمرکز بر سر حسابدهی محلی یعنی حساسیت نتایج و پیامدها به ترجیحات محلی در برابر هماهنگی سیاست‌ها در وضعیت تمرکز است که موجب درونی

کردن وابستگی‌های دوسویه قلمروهای سیاستی مختلف می‌شود. بن لاک ود (Ben Lockwood, 2002) و تیمتی بسلی و استیون کوت (Timothy Besley and Stephen Coate, 2003)، در مقاله‌های مهم خود چهارچوب‌هایی ارائه کرده‌اند که در آن نتایج به صورت بُرداری از محصولاتی است که توسط قانون‌گذار مرکزی، که خود از نمایندگان شکل گرفته که به صورت محلی برگزیده شده‌اند، تصمیم‌گیری می‌شود. بدین سان این مدل‌ها به روشنی از مفروضات پیشین قضیه عدم‌تمرکز در زمینه عرضه سطوح یکنواختی از محصول زیر رژیم متمرکز، فاصله می‌گیرند. نتایج تعیین شده به صورت متمرکز بسته به چگونگی عملکرد قانون‌گذار مرکزی، انواع مختلفی از تخصیص نادرست منابع را نشان خواهد داد.

این ناکارایی‌ها را باید در برابر ناکارایی‌های تصمیم‌گیری در نظام نامتمرکز گذاشت که موجب نادیده گرفتن اثرات سرریز تصمیمات محلی می‌شود و سپس با آن سنجید. در نظریه نسل دوم، ساختار عمودی بخش عمومی مانند یک بنگاه بررسی می‌شود. در این فرمول‌بندی دولت مرکزی که مانند کارفرمایی^{۱۴} عمل می‌کند، به دنبال چنان ساختاربندی از روابط مالی میان سطوح مختلف دولت است که در شرایط نبود تقارن اطلاعات، دولت محلی (در اینجا کارگزار) در راستای دستیابی به هدف‌های دولت مرکزی عمل می‌کند. روزلاواگی (Rosella Levaggi, 2002) از رویکرد کارفرما-کارگزار برای نشان دادن این مطلب استفاده می‌کند که در شرایط خاصی، بهتر است دولت مرکزی به جای تأمین بودجه یکجا برای دولت‌های محلی، نرمش‌پذیری عرضه خدمات دولتی محلی را از راه بودجه^{۱۵}، محدود کند. منظور این است که دولت مرکزی نه تنها سقف بودجه محلی را تعیین کند بلکه توزیع آن را میان مخارج مختلف برای انجام وظایف متفاوت مشخص سازد.

۳-۱- روابط مالی میان سطوح مختلف دولت

مباحثی که در بخش پیشین مطرح شد چنان تجریدی و تخصصی است که فهم آن برای افراد غیرحرفه‌ای دشوار است. از این رو در این جا می‌کوشیم به زبان ساده‌تر و کمتر نظری یک بار دیگر موضوع را بررسی کنیم.

مهم‌ترین مسائل مطرح شده در پیوند با روابط دولت مرکزی و غیرمرکزی به شرح است:

- در سمت هزینه، دولت محلی چگونه می‌تواند کالاهای عمومی را بر حسب ترجیحات محلی و با توجه به حفظ

کارایی و رعایت اهداف توزیعی عرضه دارد؟

- در سمت درآمد، طرح‌های تأمین مالی محلی شهرداری چگونه باید طراحی شود تا بتواند بدون آنکه دچار

ناکارایی شود و یا اهداف پخش درآمد در سطح ملی را مخدوش کند به ترجیحات محلی پاسخ گوید؟

- از دید اقتصاد کلان، چگونه می‌توان (از راه کاربرد قواعد مالی، ترتیبات لازم برای همکاری با نیروهای بازار)

میان سطوح مختلف دولت چنان هماهنگی برقرار کرد که با هدف‌های مالی در سطح ملی سازگار باشد؟

چندین استدلال به سود عدم‌تمرکز مالی در آثار نظری مطرح شده است. این دلایل را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

الف- پاسخگویی به ترجیحات محلی: نظریه سنتی فدرالیسم مالی بیانگر آن است که دولت مرکزی باید وظایف

بنیادین لازم را برای ثبات اقتصاد کلان، کالاهای عمومی در سطح ملی، شامل دفاع و پخش مجدد درآمد به شکل

کمک به تهیدستان، برعهده گیرد (Oates, 1972). اما این رویکرد واحد برای همه، نمی‌تواند ما را به سببی از

کالاهای عمومی برساند که برای همه شهروندان بهینه است. دولت‌های ایالتی و محلی در مقایسه با دولت مرکزی به

دلیل نزدیک‌تر بودن به شهروندان، در موقعیت بهتری برای پاسخگویی به ترجیحات آنان در زمینه عرضه کالاهای

عمومی محلی قرار دارند. آنها بهتر می‌توانند گرایش شهروندان به پرداخت هزینه خدمات را ارزیابی کنند و خدمات

را معطوف به افرادی سازند که شایسته دریافت آن هستند. بدین ترتیب می‌توان از راه عدم تمرکز مالی، کارایی پارتو^{۱۶} را افزایش داد. یعنی می‌توان در کاربرد منابع، صرفه‌جویی کرد به گونه‌ای که وضع کسی بدتر نشود. حفظ انگیزش‌های مالی در سطح درست بدان معنا نیست که مخارج و درآمدها در هر سطحی از دولت متوازن باشد. کمک‌های مالی دولت می‌تواند در تأمین مالی دولت‌های ایالتی و محلی نقش داشته باشد، بدون آن که نظام انگیزشی را مخدوش سازد. شرط مهم آن است که کمک مالی دولت مرکزی به افزایش مخارج دولت‌های ایالتی نینجامد؛ زیرا در این صورت، هزینه تغییرات مخارج محلی بردوش مردم محلی خواهد افتاد.

ب- افزایش پاسخگویی می‌تواند موجب افزایش کارایی شود: از آنجا که شناسایی مقامات محلی برای پرداخت‌کنندگان مالیات و رأی‌دهندگان آسان‌تر است، انتظار می‌رود آنان بیش از مقامات ملی پاسخگو باشند. به ویژه آنکه هزینه خدمات عمومی از مردم محل گرفته می‌شود. اما همان‌گونه که تانزی گفته است، نزدیکی به مردم محلی می‌تواند به تصمیماتی بینجامد که به سود افراد یا گروه‌های خاص باشد و منافع عمومی نادیده گرفته شود (Tanzi, 1995). اگر مردم شهر این توانایی را نداشته باشند که شهرداری را در برابر خود از راه نظارت و کنترل پاسخگو سازند، این وضع می‌تواند به کارکرد همراه با فساد بینجامد.

چندین استدلال به سود عدم تمرکز مالی در آثار نظری مطرح شده است. این دلایل را

می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- پاسخگویی به ترجیحات محلی

- افزایش پاسخگویی می‌تواند موجب افزایش کارایی شود

- ایجاد رقابت میان قلمروهای قدرت

- کارایی سمت عرضه

ج- ایجاد رقابت میان قلمروهای قدرت: تنوع بسته مالی که قلمروهای قدرت نامتمرکز ارائه می‌دهند (به حسب تعداد و کیفیت کالاهای عمومی و بار مالیاتی ناشی از آن)، می‌تواند میان این قلمروها رقابتی را برانگیزد و بدین ترتیب موجب افزایش کارایی بخش عمومی شود. رقابت میان قلمروهای قدرت، بر این فرض استوار است که شهروندان از پویایی لازم برخوردارند. اما در عمل سازه‌های چندی، تکاپوی شهروندان را محدود می‌کند.

د- کارایی سمت عرضه: نبود تمرکز می‌تواند به کسب تجربه در زمینه مدیریت مسئولیت‌های محلی (Oates, 1999) بینجامد. در برخی از کشورهایی که در آنجا تمرکززدایی صورت گرفته، حکومت‌های ایالتی و محلی، نوآوری‌هایی کرده و تدابیری برای افزایش اثربخشی مخارج همگانی به کار بسته‌اند. برای نمونه، در اسپانیا برخی از پروژه‌های آزمایشی در سطح منطقه در زمینه کاهش هزینه‌های دارویی و کاهش فهرست انتظار بیمارستان‌های همگانی نتایج نویدبخشی به بار آورده است (OECD, 2000). در سوئیس اصول نوین مدیریت بخش عمومی در سطح کانتون‌ها و کمون‌ها معرفی شده و بعدها در سطح کنفدراسیون، آن را تکرار کرده‌اند. اما در بسیاری از کشورها استفاده مشترک از اطلاعات هنوز وجود ندارد و این کار به کاهش منافع این تجربه‌های ارزنده انجامیده است.

در تمرکززدایی، آنچه که به تازگی بیش از گذشته به آن توجه شده، تأمین انضباط مالی است و یکپارچه‌سازی

مالی بیش از گذشته ضرورت یافته است.

در نهایت باید گفت از آن جا که در بسیاری از موارد خط و مرز روشنی میان وظایف سطوح مختلف دولت وجود ندارد، منابع کافی برای انجام وظیفه معین تخصیص نمی‌یابد. دوباره‌کاری نیز روی دیگر این سکه است. در مواردی نیز ادغام سطوح کوچک دولت محلی در سطوح بالاتر، می‌تواند از نظر بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس و درونی کردن اثرات سرریز مفید باشد. تجربه بلژیک، کانادا، ایسلند، هلند و سوئد در این زمینه گویا می‌باشد.

در بسیاری از کشورها دولت مرکزی یا پارلمان به صورت روزافزونی، نسبت به وضع استانداردها، میزان پوشش، کیفیت و قیمت خدمات همگانی، که توسط سطوح پایین‌تر دولت ارائه می‌شود، اقدام کرده است.

۲- اقتصاد مالیات محلی

مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها می‌پردازند. با توجه به پرداخت یارانه، این سؤالات مطرح می‌شود که:

- برای تأمین مالی یارانه‌ها چه مالیات‌هایی باید وضع شود (مستقیم یا غیرمستقیم)؛
- این مالیات‌ها باید بر چه چیزی تعلق گیرد و از چه کسانی گرفته شود؟
- مالیات‌ها باید در چه سطحی از دولت‌های محلی (مقامات استانی و یا شهرداری‌ها) جمع‌آوری شود؟

هنگام تصمیم‌گیری درباره نوع مالیات‌های محلی، معیارهای متعددی باید در نظر گرفته شود. یکی از معیارها، کارایی تخصیصی است. با در نظر گرفتن این معیار، به اثر ازدحام ناشی از نرخ‌های نهایی بالای مالیات‌های محلی توجه می‌شود. معیار مهم دیگر، برابری^{۱۸} است؛ که به موجب این معیار تصاعدی بودن آن ارزیابی می‌شود. نکته دیگر این است که آیا پایه مالیاتی نرمش‌پذیر است یا خیر؟ در صورت نرمش‌پذیری پایه مالیاتی، به موازات رشد اقتصادی، افزایش درآمد مالیاتی تضمین خواهد شد.

۱-۲- تعریف مالیات محلی

مالیات محلی، مالیاتی است که مقام محلی نرخ یا پایه آن را مشخص می‌سازد و درآمدهای حاصل از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می‌دارد. مالیات محلی تنها به دست مقام محلی جمع‌آوری نمی‌شود. شهرداری‌ها به دلیل در اختیار داشتن اطلاعات ممیزی املاک، بهتر از دولت مرکزی می‌توانند مالیات املاک را گردآوری کنند و این کار با صرفه اقتصادی همراه است. اما مالیات بر درآمد و فروش، اغلب به دست مقامات بالاتر (دولت منطقه‌ای یا ملی) گردآوری می‌شود و سهم شهرداری‌ها از آن پرداخت می‌گردد. در این گونه موارد مقامات دولت مرکزی و محلی، هر یک سهمی از مالیات بر درآمد و فروش را به خود اختصاص می‌دهند. برای نمونه، در کشورهای اروپایی دولت‌های مرکزی و محلی در عواید مالیات بر درآمد، مالیات بر ارزش افزوده و مالیات‌های دیگر اغلب شریک هستند. مالیات‌هایی را که نرخ مالیات و پایه آن را دولت مرکزی تعیین می‌کند، نمی‌توان مالیات محلی تلقی کرد. در این گونه موارد، دولت مرکزی است که سهم معینی از مالیات‌های ملی را به دولت‌های محلی اختصاص می‌دهد؛ این گونه درآمدها را می‌توان درآمدهای اختصاص یافته^{۱۹} شمرد.

در برخی از کشورهای اروپایی غربی به ویژه در کشورهای اسکاندیناوی (Karan, 1988) گونه‌ای مالیات محلی

بر درآمد گرفته می‌شود. اما این مالیات برای تأمین مالی در سطح منطقه‌ای به کار می‌رود نه در سطح محلی. هم‌چنین، دولت مرکزی سقف تغییر نرخ مالیات را به دست مقامات منطقه‌ای محدود ساخته است. این روش با اصل فدرالیسم مالی سازگاری دارد که بیانگر دخالت نکردن مقامات محلی در سیاست‌هایی است که به تغییر مهم در توزیع مجدد ثروت و درآمد می‌انجامد.

۲-۲- منافع تأمین مالی به دست دولت محلی^{۲۰}

مدل منافع تأمین مالی به دست دولت محلی گویای این است که افراد، در صورت بهره‌مندی از خدمات دولت محلی، باید هزینه تولید و تدارک این خدمات را برعهده گیرند. پرداخت‌های مستقیم بهای خدمات، در چهارچوب سازوکار بازار و به صورت مبادله میان خریدار و فروشنده انجام می‌شود. اما درباره خدماتی که به صورت گروهی تأمین مالی می‌شوند، لازم است ناحیه بهینه‌ای تعریف شود که در آن، حوزه جغرافیایی پوشش خدمات با تعهدات مالیاتی شهروندان هم‌پوشانی داشته باشند.

نکته درخور توجه این است که واگذاری کارکردهای دولت مرکزی به دولت‌های محلی، پیرو قواعد معین است. میان نبود تمرکز و صرفه‌های مقیاس، تبادلی^{۲۱} وجود دارد. با توجه به این تبادل، می‌توان چنین نتیجه گرفت که واگذاری هر یک از کارکردها یا نقش‌های دولت به سطوح پایین‌تر، زمانی موجه خواهد بود که این کار با دستیابی به کارایی در زمینه عرضه خدمات، سازگار باشد. بدین ترتیب تنها آن بخش از خدمات بخش عمومی باید به دست دولت مرکزی ارائه شود که درباره آنها تفاوت‌های محلی نمایانی در زمینه گرایش به پرداخت وجود ندارد.

در مواردی که اثرات سرریز^{۲۲} میان سطوح مختلف دولت محلی، منطقه‌ای و ملی درخور توجه باشد و نتوان آن را از راه پرداخت کمک‌های بلاعوض دولت یا تمهیدات دیگری، مانند بستن قرارداد با دولت‌های محلی برای ارائه خدمات اصلاح کرد، جرح و تعدیل قاعده‌ای که در بالا عنوان شد، ضرورت می‌یابد. به گونه‌ای که ملاحظه می‌شود بر پایه استدلال بالا تنها دفاع ملی و اعمال سیاست خارجی در محدوده وظایف دولت مرکزی باقی می‌ماند.

با وجود این، انتقاداتی بر مدل منافع تأمین مالی، به دست دولت محلی وارد است؛ نخست آن که با تأکید بر کارآیی تخصیصی، ممکن است ملاحظات مربوط به عدالت نادیده گرفته شود. بدین معنا که افراد و دولت‌های محلی فقیرتر ممکن است توان تأمین مالی عرضه خدماتی را نداشته باشند که در این صورت تمایلی به پرداخت بهای آن‌ها وجود ندارد. این مسئله، پیامدهایی بر ساختار مالیات‌بندی محلی به دنبال دارد. دوم آن که، با پذیرش این مدل لازم است پوشش جغرافیایی هر یک از خدمات به تفکیک مشخص و در حوزه‌ای که به این ترتیب ترسیم شده چگونگی وصول بهای خدمات جمعی، به صورت مالیات، مشخص شود. این کار به ساختار پیچیده‌ای از دولت‌های محلی می‌انجامد که بسیار پرهزینه خواهد بود. در این صورت به کار گرفتن سیاست‌های راهبردی نیز دشوارتر خواهد شد.

۲-۳- اصول مالیات‌بندی محلی

اصول استاندارد مالیات‌بندی در سطح ملی را می‌توان در سطح محلی نیز تا حدودی به کار گرفت. چند اصل نیز وجود دارد که تنها درباره مالیات‌های محلی کاربرد دارند. که به بیان این اصول می‌پردازیم:

- اصل عدالت: در اینجا مفاهیم متداول عدالت افقی و عمودی مطرح است. بدین معنا که در حوزه عمل مقام محلی، مالیات‌دهندگانی که از وضع مالی همانندی برخوردارند، باید مالیات یکسان بپردازند و سهم مالیات‌ها بر

درآمد افراد کم درآمد نباید بیشتر از سهم مالیات‌ها از درآمد افراد پردرآمد باشد.

- **اصل کارایی:** مالیات محلی باید بهبود کارایی را به دنبال داشته باشد. این کار مستلزم آن است که رأی‌دهندگان محلی به گونه‌ای مالیات محلی را پردازند که بهره‌مندی از خدمات ارائه شده، بیانگر گرایش به پرداخت در برابر آن باشد؛

- **اصل قابلیت مشاهده:** حسابداری ارائه‌کنندگان خدمات به پرداخت‌کنندگان مالیات به این بستگی دارد که رأی‌دهندگان به دقت بدانند چه مبلغی به صورت مالیات می‌پردازند. بنابراین، می‌توان گفت که حسابداری محلی از راه مالیات‌های مشهود بهبود می‌یابد.

- **اصل استقلال محلی:** اگر قرار باشد منافع کارایی تخصیصی پیش‌گفته، در قضیه عدم تمرکز اوتس (Oates) به دست آید، باید دولت‌های محلی و رأی‌دهندگان آنها در تعیین نرخ‌های مالیات محلی آزاد باشند. کنترل نرخ‌های مالیات از سوی دولت مرکزی به منزله به کارگیری نرخ یکسان مالیات در سطح ملی خواهد بود.

- **اصل صرفه‌جویی:** از دید مقام محلی، هزینه جمع‌آوری مالیات‌های محلی نباید بالا باشد؛ یعنی نباید بخش بزرگی از درآمد حاصل از مالیات، صرف اداره نظام مالیاتی شود. از دید جامعه، مالیات محلی نباید چنان وضع شود که عدم پرداخت آن گسترده باشد و هزینه‌های حقوقی در خور توجهی را برای وصول مالیات و تنبیه افرادی که از پرداخت مالیات می‌گریزند تحمیل کند. مالیات محلی باید چنان وضع شود که درک آن ساده باشد و پرداخت آن بار سنگینی برای مالیات‌دهنده نباشد؛

- **اصل کفایت درآمد:** درآمد حاصل از مالیات، باید برای تأمین مالی آن سطح از خدمات که اهالی محل به آن رأی داده‌اند، کافی باشد. از این رو نرخ مالیات باید به آسانی قابل تعدیل باشد و یا پایه مالیاتی باید نرمش‌پذیر باشد. یعنی پایه مالیاتی باید در گذر زمان بزرگ شود و همراه با مخارج گسترش یابد تا از تنگنای مالی پرهیز شود؛

- **اصل ثبات درآمد:** یافتن مالیاتی که متأثر از روندهای نامساعد درازمدت نباشد، دشوار است، اما می‌توان مالیاتی را یافت که دست‌کم، در کوتاه‌مدت درآمد حاصل از آن بی‌ثبات نباشد. این گونه بی‌ثباتی می‌تواند موجب استمرار نداشتن در دسترسی به خدمات دولت محلی شود. این مسئله در مواردی که دولت مرکزی اجازه وام به دولت محلی نمی‌دهد، می‌تواند شدیدتر شود. اگر خدماتی که استمرار آنها به خطر می‌افتد، جزء مهمی از برنامه دولت رفاه باشد، این وضع نامطلوب‌تر خواهد بود. در این حالت، مناسب‌ترین مالیات محلی، مالیاتی است که درآمد حاصل از آن از تغییرات ادواری اقتصاد محلی تأثیر نپذیرد؛

- **اصل عدم جابجایی پایه مالیاتی:** نرخ بالای مالیات محلی نباید موجب از میان رفتن پایه مالیاتی شود، در غیر این صورت قواعد کفایت درآمد مالیاتی و ثبات آن نقض خواهد شد. از این رو، مالیات‌های محلی نباید بر پایه‌های مالیاتی که به شدت متحرکند وضع شود. زیرا در آن صورت، مسئله مهاجرت پایه مالیاتی مطرح خواهد شد.

این هشت اصل روشن می‌سازد که مالیات محلی نباید به صدور مالیات بینجامد؛ زیرا از این راه اصابت اقتصادی مالیات از مرزهای حوزه قانونی دولت محلی فراتر خواهد رفت. در مواردی که مالیات بر ارزش تولید منابع طبیعی (مانند نفت خام)، بر قیمت‌های عمده‌فروشی، املاک تجاری (حداقل سطوحی از مالیات محلی که بیش از اندازه

مجاز از نظر برخورداری از منافع خدمات محلی است) و بر محل اقامت گردشگران وضع می‌شود، احتمال رخداد این وضع زیاد است (Baily, 1999).

۲-۴- ارزیابی انواع مالیات‌های محلی

هشت اصل بالا را می‌توان برای تعیین مالیات‌های محلی مناسب به کار برد. این اصول، مسئله تخصیص مالیات به سطوح مختلف دولت را حل می‌کند.

الف - مالیات‌های محلی بر درآمد، سود و ثروت

این مالیات‌ها بیش از آن که به بهره‌مندی از خدمات وابسته باشند به توان پرداخت مربوط می‌باشند. از این رو، مالیات‌های پیش‌گفته، بیش از آنکه معیارهای کارایی و حسابدهی را برآورده سازند، معیار عدالت را تأمین می‌کنند. افزون بر این، مالیات‌هایی با جنبه توزیعی قوی، در سطح محلی مناسب نیستند، زیرا گروه‌های مشمول این‌گونه مالیات‌ها، از حوزه قانونی و اداری مورد نظر به مکان‌هایی که در آنها نرخ مالیات کمتر است، نقل مکان خواهند کرد. هر اندازه مقیاس دولت محلی کوچک‌تر باشد، توان نهفته پرداخت‌کنندگان برای مهاجرت بیشتر خواهد بود. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که بهتر است توزیع مجدد افقی و عمودی از راه وضع مالیات، به دولت مرکزی واگذار شود. به ویژه آنکه تحرک پایه مالیات بر درآمد، سود و ثروت، بیشتر از آن است که کفایت درآمد و ثبات آن را برای بلندپایگان محلی (و شاید مقامات منطقه‌ای) تأمین کند.

افزون بر این، پایه مالیات بر درآمد و سود، به شدت به وضعیت اقتصاد محلی وابسته است و به همین دلیل ممکن است اصول کفایت و ثبات را برآورده نسازد. کنترل محلی این سه گونه مالیات می‌تواند مدیریت تقاضای کل به دست دولت مرکزی را دشوار کرده، کاهش سطح کل مالیات‌های ملی را نیز در موارد ضروری با مشکل روبه‌رو سازد. در نهایت باید توجه داشت که گردآوری مالیات در محل کار، لازم نیست با محل اقامت متناظر باشد و محل کار و اقامت می‌تواند در حوزه عمل دو دولت محلی متفاوت جای گیرد.

ب - مالیات محلی بر فروش

مالیات بر فروش همان مشکلات اداری مالیات بر درآمد، سود و ثروت را دارد، افزون بر این، نرخ‌های به نسبت بالای مالیات که از سوی یک مقام محلی و در یک منطقه کلانشهری وضع می‌شود، افراد را به خرید نیازمندی‌های خود از نواحی همسایه تشویق خواهد کرد. هر اندازه حوزه جغرافیایی مقام محلی که مالیات بالا وضع کرده، کوچکتر باشد، این عامل اهمیت بیشتری خواهد داشت. این مسئله دو اثر دربردارد: نخست آنکه، موجب کاهش درآمد مالیاتی خواهد شد و دوم، موجب صدور مالیات به مقامات محلی دیگر می‌شود. مالیات بر فروش آنها را اکنون بیش از پیش، خریداران غیرمقیم می‌پردازند. در تمام موارد بالا، ناکارایی تخصیصی بروز خواهد کرد. زیرا رأی‌دهندگان محلی با آگاهی بر اینکه هزینه کامل تصمیمات خود را نمی‌پردازند، به سطوح بالاتری از خدمات رأی خواهند داد.

از این رو، مالیات بر فروش، برای مقامات استانی مناسب‌تر از مقامات محلی (شهرداری‌ها) است. با این همه، مالیات محلی بر فروش، برخلاف مالیات محلی بر درآمد، خیلی آشکار و قابل ردیابی نیست و پرداخت مالیات در قیمت خرده‌فروشی پنهان است. حتی اگر مبلغ پرداخت مالیات بر فروش، روی برگه‌های فروش ثبت شود، دور از ذهن است که خریداران، کل مبلغ مالیات بر فروشی را که در طی سال می‌پردازند، محاسبه کنند. افزون بر این، از

نظر اداری وضع مالیات پیچیده خواهد بود (یعنی کنترل خریدها در تمام فروشگاه‌ها دشوار است)؛ مقدار مالیات به صورت یکنواخت به خانوارها تعلق نخواهد گرفت (خانوارهای بزرگ مصرف بالاتری دارند و خانوارهای تک نفری مصرف کمتر) و برخی از کالاها از پرداخت مالیات معاف خواهند بود ولی کالاهای دیگر نه.

ج - مالیات محلی بر املاک

زمین و ساختمان و به طور کلی مستغلات، تقریباً در همه جا به صورت مشترک مشمول مالیات محلی می‌شوند. این مالیات‌ها اغلب مالیات املاک^{۳۳} نامیده می‌شوند (Youngman and malme, 1994). مالیات زمین و مستغلات در سنجش با مالیات‌های دیگر، هشت اصل پیش‌گفته درباره مالیات‌های محلی را به خوبی تأمین می‌کند.

سیاستمداران محلی و دیوانسالاران، اغلب افزایش نرخ مالیات بر مستغلات مسکونی را دشوار می‌دانند. مقاومت کسانی که مالیات بر مستغلات را می‌پردازند، نتیجه اجتناب‌ناپذیر قابلیت رؤیت بالای این گونه مالیات است که بدون آن توان حسابدھی، تضمین نخواهد شد. در غیر این صورت ائتلاف‌های توزیعی شکل می‌گیرد و دیوانسالارانی که در پی بیشینه کردن بودجه می‌باشند، به سادگی در راستای منافع خود مخارج شهرداری را افزایش خواهند داد. مالیات

بر مستغلات، بازدهی پایدار دارد و دلیل آن اینست که اغلب متأثر از افت و خیز کوتاه‌مدت در فعالیت اقتصادی نیست. پایه مالیاتی املاک مسکونی، در عمل جابجایی‌پذیر نیست و نمی‌توان آن را از جایی که نرخ مالیات بالاست، به محلی که در آن نرخ مالیات پایین است انتقال داد.

تنها اصلی که مالیات مستغلات در برآورده کردن آن، با مشکل روبه‌روست، اصل عدالت، مبتنی بر توانایی پرداخت است. سود شرکت‌ها به صورت مستقیم به ارزش املاک مشمول مالیات آنها

زمین و ساختمان و به طور کلی مستغلات، تقریباً در همه جا به صورت مشترک مشمول مالیات محلی می‌شوند. این مالیات‌ها اغلب مالیات املاک نامیده می‌شوند. مالیات زمین و مستغلات در سنجش با مالیات‌های دیگر، هشت اصل پیش‌گفته درباره مالیات‌های محلی را به خوبی تأمین می‌کند

بستگی ندارد. درباره املاک مسکونی نیز با آنکه رابطه همبستگی نیرومندی میان درآمد شخص (یا خانوار) و ارزش مسکن وی وجود دارد، اما موارد خلاف آن بسیار است. مالکیت یک خانه گران‌قیمت می‌تواند بیانگر درآمد گذشته باشد نه درآمد حال. این مطلب درباره بیشتر افراد بازنشسته صادق است. همچنین ممکن است برخی از خانوارهای برخوردار، مسکن ارزان قیمت ملکی یا اجاره‌ای را ترجیح دهند. از این رو، برآورده کردن برابری افقی و عمودی، هر دو، دشوار است. در حالی که تقریباً در تمام کشورها، مالیات بر املاک به دولت‌های محلی اختصاص یافته است، ملاحظات مربوط به برابری، مانع از آن می‌شود که بار مالی زیادی از راه وصول این نوع مالیات تحمیل شود.

با وجود مشترکات بسیار، مالیات یکجا بر زمین و ساختمان، تفاوت‌های درخور توجهی میان کشورها در شیوه وضع مالیات وجود دارد. این تفاوت‌ها به طور عمده به این عوامل بستگی دارد: اموال مشمول مالیات (زمین، ساختمان، سایر دارایی‌های صاحبان کسب و کار و جز آن)؛ چگونگی ارزیابی پایه مالیاتی (ارزش سرمایه‌ای یا استیجاری مستغلات)؛ معافیت طبقات گوناگون مستغلات (کشاورزی، ساختمان‌های دولتی، ساختمان‌های بنیادی خیریه و جز آن) و فاصله زمانی ارزیابی املاک؛ و اینکه در چه سطحی از دولت (دولت مرکزی، منطقه‌ای یا محلی) پایه و نرخ مالیات تعیین می‌شود.

۳- اقتصاد بهای خدمات شهرداری

در چهارچوب تحلیل اقتصادی، انتظار می‌رود به مالیات‌های محلی و کمک‌های بلاعوض دولت، برای تأمین مالی هزینه‌های شهرداری زمانی توجه شود که به دلیل شکست بازار^{۲۴} نتوان بهای خدمات شهری را از کسانی دریافت کرد که از این خدمات برخوردار می‌شوند.

هنگامی عرضه‌کنندگان خدمات، در برابر بهره‌وران آن، حساس خواهند بود که درآمد عرضه‌کنندگان به صورت مستقیم وابسته باشد به حجم استفاده از خدماتی که ارائه می‌دهند. این شیوه تأمین مالی، انگیزه کافی برای عرضه خدمات به میزان مورد تقاضا و کیفیتی در حد انتظار به وجود می‌آورد.

۳-۱- ابعاد نظری موضوع

رابطه میان پرداخت و خدمت ارائه شده، از دید پوشش هزینه تمام شده خدمت می‌تواند بسیار متفاوت باشد. دست‌کم بخشی از این تفاوت را از دید نظری می‌توان در جایی که هدف بیشینه کردن کارایی تخصیصی است، توجیه کرد.

کالاهای خالص عمومی^{۲۵} باید رایگان عرضه شوند. به دلیل آن که در این گونه موارد نمی‌توان افراد را از برخورداری از این خدمات بازداشت و همواره کسانی خواهند بود که از مزایای سواری مجانی^{۲۶} بهره‌مند شوند. اما برخلاف کالاهای خالص عمومی، کالاهای خالص خصوصی، هم در مصرف رقیبند^{۲۷} و هم می‌توان کسانی را که هزینه آن را می‌پردازند از افرادی که آن را نمی‌پردازند جدا کرد. در این باره اگر قرار باشد کارایی تخصیصی حفظ شود بهای خدمات باید دربردارنده هزینه آن باشد. شمار اندکی از خدمات شهرداری در زمره کالاهای خالص عمومی قرار می‌گیرد، اغلب این خدمات به صورت کالاهایی هستند که آمیزه‌ای از کالای عمومی و خصوصی می‌باشند و خدمات پیش‌گفته دارای آثار خارجی^{۲۸} مثبت یا از خصلت کالای ارزشمند^{۲۹} برخوردارند. این ویژگی‌ها تنها پرداخت یارانه برای بخشی از بهای خدمات را توجیه می‌کند. درباره خدماتی که موجب آثار خارجی یا سرریز^{۳۰} می‌شوند، مبلغ یارانه باید به صورت مستقیم به ارزش ریالی مربوط شود که از مصرف خدمات به دست کسی نصیب دیگران می‌شود. به همین ترتیب، درباره کالاهایی که ارزشمند^{۳۱} بشمار می‌روند، ارزش یارانه باید متناسب با تفاضل ارزش واقعی کالا و ارزش‌گذاری کالا توسط مصرف‌کننده نزدیک‌بین باشد.

این ملاحظات نظری این نکته را روشن می‌سازد که برای مبلغ یارانه‌ای که برای حمایت از ارائه خدمات شهرداری پرداخت می‌شود باید حدودمرزی قائل شد. این ملاحظات نظری هم‌چنین پرداخت یارانه را از دید تأمین تخصیص کارآمد منابع، جدا از مسائل برابری مبتنی بر توانایی پرداخت، توجیه می‌کند. تعیین مبلغ یارانه‌ای که برای بیشینه کردن کارایی تخصیصی باید پرداخت شود، مسئله‌ای عملی است. اما در عمل محاسبه ارزش پولی آثار خارجی مثبت و کالاهای ارزشمند دشوار است. هرچند که نسبت یارانه‌ای که به هر خدمت باید تعلق گیرد، جای تردید دارد، اما این نکته روشن است که تعرفه‌هایی را می‌توان برای بیشتر خدمات شهرداری وضع کرد.

بدین ترتیب با بازگشت به نظریه اقتصادی، می‌توان نتیجه گرفت که شهرداری‌ها باید برای بیشتر خدمات خود تعرفه وضع کنند و این تعرفه‌ها مبتنی بر معیار هزینه نهایی درازمدت باشد. با این همه چنین به نظر می‌رسد که در کشورهای پیشرفته، نظریه اقتصادی، در شیوه به کارگیری تعرفه‌ها تأثیر کمی داشته است (Baily, 1999).

دو مفهوم مختلف در زمینه وضع تعرفه خدمات مطرح است. این دو مفهوم در زیر تشریح خواهد شد:

۲-۳- وضع تعرفه در رابطه با هزینه‌ها

نظریه قیمت‌گذاری در بخش عمومی توصیه می‌کند که قیمت‌ها برابر با هزینه نهایی درازمدت تعیین شود (یعنی برپایه افزایش سرمایه لازم در درازمدت به اضافه هزینه‌های کنونی)؛ تا کارایی تخصیصی به دست آید. این قاعده قیمت‌گذاری، محصول به دست آمده از منابع مولد معین را بیشینه می‌سازد و هم‌چنین با توزیع آن محصول (برپایه تمایل به پرداخت هزینه‌های اضافی تولید آن محصول) همخوان است. بنا به تعریف، این قاعده رفاه اقتصادی را نیز بیشینه می‌کند. فاصله گرفتن از این قاعده، زمانی مجاز است که با ظرفیت اضافی روبه‌رو باشیم؛ یعنی در جایی که تقاضای محصول کمتر از عرضه آن است. در این گونه موارد قیمت‌ها باید با هزینه نهایی کوتاه‌مدت (تنها هزینه‌های کنونی) برابر باشد. اما ایراد این روش آنست که اگر اضافه ظرفیت دائمی باشد، نمی‌توان بعد از فرسودگی اقتصادی تأسیسات موجود، آن را با تأسیسات جدید جایگزین کرد.

تعرفه بهینه دو بخشی، هم جزء ثابت (برای جبران هزینه‌های سرمایه‌ای) و هم جزء متغیر (برای جبران هزینه‌های جاری) دارد. این شیوه برای قیمت‌گذاری خدمات عمومی^{۳۲} در شهرها بسیار مناسب است و از آن راه می‌توان میان هزینه‌های تأمین تقاضای خدمات در زمان بیشینه مصرف^{۳۳} و در دوره‌هایی که مصرف بیشینه نیست، جدایی قائل شد.

شمار اندکی از خدمات شهرداری در زمره کالاهای خالص عمومی قرار می‌گیرد، اغلب این خدمات به صورت کالاهایی هستند که آمیزه‌ای از کالای عمومی و خصوصی می‌باشند و خدمات پیش‌گفته دارای آثار خارجی مثبت یا از خصلت کالای ارزشمند برخوردارند. این ویژگی‌ها تنها پرداخت یارانه برای بخشی از بهای خدمات را توجیه می‌کند

با این حال باید توجه داشت که قیمت‌گذاری برپایه هزینه نهایی، هم از دید نظری و هم از دید عملی ایراد دارد. مدتهاست اقتصاددانان دریافته‌اند که قیمت‌گذاری برپایه هزینه نهایی به دلیل نبود اطلاعات لازم، تنها یکی از اشکال ناقص قیمت‌گذاری است (Bird, 1976). اطلاعات هزینه‌ای شهرداری‌ها اغلب منابع و مصارف و جوه را نشان می‌دهند و هزینه‌های کنونی و هزینه‌های جایگزینی یا هزینه‌های فرصت را منعکس نمی‌کنند. محاسبه هزینه استهلاک به قیمت دفتری دارایی‌ها در شرایط تورمی و هم‌چنین کاربرد روش خطی فرسودگی که موجب کمتر نشان دادن هزینه‌ها در سال‌های اولیه می‌شود، بردامنه مشکل می‌افزاید. هزینه‌های بالاسری، یک کاسه کردن هزینه و ام‌ها، استفاده از روش‌های به اصطلاح «حسابداری خلاق» و دیگر کارهای دلخواه موجب می‌شود که نتوان برپایه حساب‌های شهرداری به هزینه اقتصادی خدمات پی برد.

گذشته از این، اگر قرار باشد قیمت‌گذاری برپایه هزینه نهایی، تخصیص منابع را به شیوه بهینه نخست تضمین نماید، باید روابط متقابل دوسویه میان کالاها و خدمات جانشین و مکمل (مانند مسکن عمومی و خصوصی درباره کالاهای جانشین و راه‌ها و خودروها درباره کالاهای مکمل) و تأثیر تغییرات قیمت‌ها بر درآمدهای واقعی و از آن راه بر تقاضا برای کالاها و خدمات نیز در نظر گرفته شود (Feldstine, 1972 and Bradford, 1970). با توجه به نکات بالا امروزه دریافته‌اند که قیمت‌گذاری برپایه هزینه‌ها قاعده کارآمدی نیست، بلکه تنها روشی است برای جبران

هزینه‌ها و این شیوه یک مفهوم است نه یک سیاست قیمت‌گذاری.

آرمان‌کارایی که در قیمت‌گذاری برپایه هزینه نهایی دنبال می‌شود، تنها در الگوهای مکانیکی ریاضی می‌تواند به کار آید. در این الگوها عاملان اقتصادی به صورتی برنامه‌ریزی شده‌اند که در درون اقتصاد رقابتی و در چهارچوب توابع مطلوبیت و هزینه‌ای که به خوبی تعریف شده‌اند کار می‌کنند. روشن است این وضعیت درباره خدمات شهرداری که در آن تعرفه خدمات از راه فرایند سیاسی - دیوانسالاری تعیین می‌شوند، مصداق ندارد.

۳-۳- ارتباط تعرفه‌ها با منافع

شناسایی و تخمین ارزش منافع به دست آمده از خدمات شهرداری، حتی از تعیین هزینه واقعی اقتصادی این خدمات دشوارتر است. شناسایی و اندازه‌گیری محصول، مصرف و منافع دریافت شده، بسیار دشوار است. محصول همیشه با مصرف یکسان نیست. برای نمونه، می‌توان از اضافه ظرفیت مدرسی یاد کرد که با کاهش شمار شاگردان خود روبه‌رو هستند. سیاستمداران و دیوانسالاران، ممکن است ارزش خدمات ارائه شده را بیش از واقع ارزیابی کنند. هم‌چنین پیش از مصرف برخی از خدمات به دست افراد، نمی‌توان سودهای حاصل از آنها را برآورد کرد (برای نمونه، خدمات اطلاعاتی که در کتابخانه‌های همگانی ارائه می‌شود). هم‌چنین منافع خالص با منافع ناخالص تفاوت دارد؛ به عنوان نمونه، در برآورد منافع خالص حاصل از بهره‌برداری از تأسیسات ورزشی، باید هزینه رفت‌وآمد به اضافه هزینه ساعات از دست رفته در رفت‌وآمد را از منافع ناخالص کسر کرد. درباره کالاهای همگانی مانند روشنایی گذرگاه‌ها، دفع پسماند و برقراری نظم و قانون با مسئله سواری مجانی روبه‌رو می‌شویم.

۳-۴- تعرفه‌ها و ارائه جمعی خدمات^{۳۴}

بسیاری از هواداران کاربرد بیشتر بهای خدمات، این تعرفه‌ها را در عمل بدیلی برای کار جمعی می‌بینند. آنها تعرفه‌ها را بازتاب نیروهای بازار آزاد می‌دانند و آن را بخشی از راهبرد محدود کردن مرزهای دولت می‌پندارند (Harris and Seldon, 1978). این سناریو، پیامد منطقی پافشاری فزاینده بر کارایی اقتصادی و پیشبرد آن تا مرز حذف کامل بسترهای نهادی، قانونی و لیبرال دموکراتیک (آزادخواه - مردمی) حکومت محلی است. در این معنی، این رویکردی بسیار تنگ‌نظرانه از حکومت محلی است و آن را بسان واکنش یک تنظیم‌گر به مسائل برآمده از شکست بازار کاهش می‌دهد. به موجب این رویکرد، شکست دولت احتمالاً مهمتر از شکست بازار است. این دیدگاه، بازار آزاد را با ارائه خدمات به دست دولت به گونه‌ای می‌سنجد که از دید روش‌شناسی معتبر نیست و خروج شرکت‌های نوین بخش خصوصی را از تکاپوی اقتصادی به دلیل ناکارایی‌های بازار که برآمده از هزینه‌های مبادله^{۳۵} است، نادیده می‌گیرد. سنجشی که از دید روش‌شناسی معتبر است، عبارتست از: سنجش میان عرضه خدمات توسط دولت با عرضه همان خدمات به دست شرکت‌های بخش خصوصی. با این همه باید این نکته را پذیرفت که شکست بازار، مسئله‌ای جدی است که خود برآمده از شکست انتخاب جمعی^{۳۶} است.

در سطح ملی، بخش بزرگی از توزیع مجدد درآمدها از راه ارائه خدمات صورت می‌گیرد و نکته دیگر این است که تعهد پرداخت مالیات به تناسب بهره‌مندی از خدمات شهری تغییر نمی‌کند؛ از این رو چنین نتیجه‌گیری می‌شود که برخی از گروه‌ها در محدوده فعالیت شهرداری‌ها (و حکومت‌های محلی به طور اعم) انگیزه پیدا می‌کنند تا مصرف خود را از خدماتی که به سود آنهاست، افزایش دهند. این گروه‌ها به خوبی می‌دانند که تأمین مالی عرضه این خدمات، از راه افزایش مالیات‌هایی انجام خواهد گرفت که جامعه شهری متکفل پرداخت آنهاست. بنابراین در شیوه

تأمین مالی جمعی خدمات از راه مالیات، انگیزه‌ای درونی برای گسترش خدمات و پخش مجدد آن نهفته است. در اینجا است که گرفتن تعرفه خدمات از بهره‌مندان (حتی اگر از دید نظری ناقص باشد) نقش نهفته‌ای پیدا می‌کند. در هر حال باید توجه داشت که وضع تعرفه خدمات روش مؤثری برای دستیابی به صرفه‌جویی و دستیابی به کارایی نیست. تأثیر فوری گرفتن بهای خدمات، توزیع مجدد درآمد به صورت نقدی (اگر تقاضای تغییر باقی بماند) یا به شکل جنسی (اگر تقاضا کاهش یابد) یا آمیزه‌ای از دو حالت خواهد بود. نمی‌توان کارایی را یکباره بهبود بخشید. افزون بر این، برقرار کردن تعرفه برای خدمات، می‌تواند تنها به شکل‌گیری مجدد ائتلاف‌های توزیعی^{۳۷} بینجامد. این ائتلاف‌ها به طور عمده به همان صورتی رخ می‌دهد که تغییر در وضعیت بازار می‌تواند به توزیع مجدد قدرت و نفوذ شرکت‌ها بینجامد، بدون آنکه آنها را از میان بردارد. به زبان ساده‌تر، نظریه انتخاب عمومی نتوانسته سیاست و کار قیمت‌گذاری خدمات را در چهارچوب تحلیل خود وارد سازد. این نظریه تنها تا جایی پیش می‌رود که بگوید وضع تعرفه برای خدماتی که پیشتر رایگان عرضه می‌شد موجب خرید رأی یا تشویق گسترش خدمات نمی‌شود. این باور بسیار ساده‌انگارانه است که بتوان تعرفه‌هایی را برقرار کرد که از دید کارایی تخصیصی اثر مثبت دارند و به بهبود در خور توجه کارایی می‌انجامد.

مدل نیسکانن (Niskanen) درباره آفرینش امپراتوری دیوانسالار، این نکته را آشکار می‌سازد که اگر تعرفه‌ای که از مصرف‌کننده خدمات دریافت می‌شود توانایی دیوانسالاری را در گرفتن بخشی از رانت اقتصادی که محصول آن به وجود می‌آورد، کاهش ندهد، نمی‌توان استدلال کرد که تعرفه موجب افزایش کارایی می‌شود. تعرفه آرمانی که مورد نظر مدیران شهرداری است، بر توانایی شهرداری، برای تولید بیش از اندازه خدمات شهری به هزینه گراف، تأثیری نخواهد داشت. به ویژه آن که وضع تعرفه موجب کاهش تقاضای خدمات شهری نخواهد شد و به همین سبب درآمد اختصاصی اضافی (به میزانی بیش از درآمد به دست آمده از مالیات) را برای شهرداری تأمین خواهد کرد و همین کار می‌تواند انگیزه‌ای برای گسترش خدمات شود. وضع تعرفه‌های گران و زورگویانه از دید عرضه‌کنندگان خدمات بیشتر پذیرفتنی است، زیرا دیوانسالاران مشاغل خود و یا چشم‌انداز بالا کشیدن خود را به مخاطره نمی‌اندازند. شاید وضع تعرفه‌ها بر پایه مالکیت مستغلات شهری به همین دلیل باشد. از این رو استفاده گسترده‌تر از تعرفه‌های خدمات شهری، باید از دید ارتقای منافع گروه‌های مسلط نیز ارزیابی شود (Wanger, 1991).

چنین به نظر می‌رسد که تلفیق نظریه‌های هزینه‌های مبادله^{۳۸} و ائتلاف‌های توزیعی^{۳۹} در چهارچوب نظریه انتخاب عمومی^{۴۰} ابزار یکپارچه و جامعی برای تلفیق تأثیرات سمت عرضه و سمت تقاضا به دست دهد. تعرفه‌هایی که به قصد افزایش کارایی تخصیصی وضع می‌شوند ممکن است توسط کسانی که آن را اداره می‌کنند، دست‌کاری شوند. از این طریق، آنان مطلوبیت دیوانسالاران را به حداکثر می‌رسانند و منافع ائتلاف‌های توزیعی را تضمین می‌کنند.

۳-۵- کسب عدالت از راه معافیت‌ها و تخفیف‌ها

هر چند تعرفه برای کسب کارایی اقتصادی به کار می‌رود، اما لازم است با مفهوم عدالت نیز سازگار باشد. به ویژه این مسئله از دید توانایی پرداخت اهمیت دارد. به زبان ساده، تعرفه خدمات شهرداری، می‌تواند کسانی را که درآمد پایینی دارند و از عهده پرداخت تعرفه‌های وضع شده بر نمی‌آیند در وضعیت دشواری قرار دهد. از این رو

دادن معافیت‌ها و تخفیف لازم به گروه‌های آسیب‌پذیر، جزء جدایی‌ناپذیر تعیین تعرفه‌هاست. از این روش دو هدف ناسازگار کارایی و عدالت تا اندازه‌ای برآورده می‌شود. دو شکل اصلی برای معافیت و تخفیف وجود دارد:

- معافیت‌ها و تخفیف‌های جمعی^{۱۱} و

- معافیت‌ها و تخفیف‌های موردی.

۶-۳- روش‌های دیگر وضع بهای خدمات شهری

گرفتن بهای خدمات شهری باید کارکردهای بسیار گوناگونی داشته باشد و تنها در خدمت کارایی تخصیصی نباشد. این کارکردها عبارتند از: افزایش درآمد؛ پوشش هزینه‌ها؛ برآورده کردن نیاز هدف‌های مالی یا نرخ بازده مورد نیاز برای دارایی‌ها؛ کنترل بهره‌مندی بی‌رویه از خدمات شهری و هدفمند کردن یارانه‌ها و تعقیب هدف عدالت. تعرفه‌ها اغلب بر پایه هزینه‌های حسابداری وضع می‌شوند که در گفتارهای پیش، درباره نارسایی‌های آن بحث شد. انتخاب‌هایی که در این زمینه وجود دارد به شرح زیر است:

- وضع تعرفه برپایه هزینه‌های متغیر، که تمام یا بخشی از هزینه‌های جاری خدمت معین را پوشش می‌دهد؛

- وضع تعرفه بر پایه پوشش بخشی از هزینه‌های بالاسری که تمام هزینه‌های جاری و نسبتی از هزینه‌های ثابت را پوشش می‌دهد و

- وضع تعرفه با منظور کردن تمام هزینه‌های ثابت و متغیر.

باید توجه داشت که این معیارهای حسابداری برای هزینه‌ها، معیارهای هزینه اقتصادی نیستند. دیگر قواعد وضع تعرفه برای خدمات شهری که کم و بیش بر پایه منافع حاصل از خدمات قرار دارند (نه هزینه آنها) عبارتند از:

- تعرفه‌های متداول در شهرهای دیگر بدون در نظر گرفتن تفاوت در هزینه‌ها و گروه مشتریان و

- تعرفه‌هایی که جهت‌گیری آنها به سمت تقاضا است و با بازگشت به بدیل‌های موجود در بخش خصوصی تعیین می‌شود.

هریک از روش‌های بالا را می‌توان به تنهایی یا با هم برای تعیین تعرفه خدمات شهری به کار برد.

- **رویکرد توزیع منافع:** برپایه نظریه اقتصادی، خدمات را برحسب درجه شکست بازار در نتیجه وجود آثار خارجی و اثرات سرریز در مصرف و تولید رده‌بندی می‌کند. خدماتی که منافع آن تنها نصیب جامعه شهری می‌شود (کالای خالص عمومی)، به صورت مستقیم با یارانه تأمین مالی شده و خدماتی که تنها منافع آن به بهره‌وران تعلق می‌گیرد، به صورت مستقیم با تعرفه دریافتی از مصرف‌کننده، تأمین مالی می‌شود. نمونه مورد نخست عبارتست از: کالاهای عمومی که بازشناسی بهره‌وران آن دشوار است و کاربرد آن به دست یک شخص با مصرف دیگران منافات ندارد، مانند: روشنایی گذرگاه‌ها، گردآوری زباله و پسماندهای شهری، و نمونه مورد دوم، عبارتست از: کالاهای خصوصی که مصرف هم‌زمان آن به دست دو نفر ناممکن است و مصرف یکی با مصرف دیگری منافات دارد، مانند: بهره‌برداری از زمین ورزشی و رونوشت‌برداری از کتاب‌ها و اسناد کتابخانه برای مصرف شخصی. با یک قاعده سرانگشتی می‌توان گفت: خدماتی که سود آنها به جامعه بیش از سود استفاده‌کنندگان آن است، یارانه‌ای معادل ۷۵ درصد دریافت خواهند کرد. به همین ترتیب، خدماتی که سود آنها برای استفاده‌کننده بیشتر از جامعه است یارانه‌ای برابر ۲۵ درصد دریافت خواهند کرد و به خدماتی که یکسان به جامعه و استفاده‌کننده سود می‌رسانند، یارانه‌ای به میزان ۵۰ درصد تعلق خواهد گرفت (Smith, 1986).

- رویکرد طبقه‌بندی خدمات: از آن‌جا که این رویکرد از پایه مبتنی بر تحلیل سیاست اجتماعی است و خدمات را به «نیازهای اساسی»، «حمایتی» و «امکانات رفاهی» یا «تسهیلات» رده‌بندی می‌کند، به روش اول شباهت دارد. تمام خدماتی که در رده نیازهای اساسی قرار می‌گیرند (مانند مراقبت‌های اجتماعی) از محل مالیات‌ها تأمین مالی می‌شوند؛ از این رو در نقطه مصرف رایگان عرضه می‌شوند.

- ضابطه پرداخت یارانه بر پایه تشخیص^{۴۲}: در اینجا قاعده این است که برای هر خدمتی، تعرفه کامل وضع شود، مگر آن که دلیل خوبی برای عکس این کار در دست باشد. این رویکرد مبتنی بر پیش فرضی به سود وضع تعرفه است؛ از این رو پرداخت یارانه، تنها برپایه تشخیص صورت می‌گیرد.

- رویکرد استانداردهای حداقل: در این رویکرد، مالیات‌بندی برای تأمین مالی حداقل سطح خدماتی که به صورت جمعی تعیین شده به کار می‌رود. بنابراین تعرفه‌ها بنا بر تشخیص برای تأمین مالی افزایش عرضه خدمات به بیش از استانداردهای حداقل استفاده می‌شود.

- رویکرد خدمات اساسی و غیربنیادین: خدمات مختلف و یا اجزای آنها را می‌توان به عنوان خدمات اساسی (رایگان عرضه می‌شود) و غیربنیادین (همه هزینه آن دریافت می‌شود) رده‌بندی کرد. در این رویکرد فرض می‌شود که اجزایی از خدمات هستند که جزء ضروری آن خدمت به شمار می‌روند و اجزای دیگر ضروری نیستند. این دیدگاه هر چند جای تردید دارد، اما دولت بریتانیا درباره خدمات کتابخانه‌های همگانی، آن را توصیه کرده بود (Baily, 2000).

- رویکرد خدمات ارزش افزوده به سفارش مشتری^{۴۳}: در اینجا تعرفه تنها زمانی گرفته می‌شود که استفاده‌کنندگان از خدمات شهری، با تشخیص خود، سطح و ترکیب خدمات را سفارش دهند. به گونه‌ای دیگر می‌توان گفت: یا شهرداری‌ها درباره عرضه خدمات قدرت انحصاری نداشته باشند یا از این قدرت انحصاری برای محدود کردن عرضه خدمات استفاده نکنند. این رویکرد از آن جهت با رویکردهای دیگر تفاوت دارد که در آن نه تعریف استانداردهای حداقل ضروری است نه تعیین خدمات اساسی و بنیادین و نه ارزیابی هم‌ترازی منافع که نصیب فرد و جامعه می‌شود.

بیلی (Baily, 1999) باور دارد، هیچ یک از رویکردهای پنجگانه‌ای که پیشتر بحث شدند، بر پایه یک فلسفه منسجم، درباره نقش تعرفه‌ها در ارائه خدمات حکومت‌های محلی، قرار ندارند. در رویکردهای پیش‌گفته، تصمیمات مربوط به عرضه و تأمین مالی به صورت مستقل از یکدیگر دیده می‌شوند، نه به صورت بخشی از فرایند یکپارچه تصمیم‌گیری.

اقتصاددانان در توصیه‌های خود به دولت، باید به شکست‌های بازار توجه کرده و هم‌چنین شکست‌های دولت را نیز در نظر آورند. اقتصاددانان تمایل دارند که نقش حرفه‌ای خود را در فرایند حکومت، به صورت نقش کارشناسان جدا از سیاست، ارزش داورى‌ها، و دیگر عوامل ذهنی و هنجاری قلمداد کنند. اما نلسن (Nelson, 1987)، استدلال می‌کند که با وجود ادعای اقتصاددانان مبتنی بر بی‌طرفی، آنان هواداران متعصب کارایی هستند و باید این واقعیت را بپذیرند.

از این رو، قاعده‌ای که اقتصاددانان برای وضع تعرفه خدمات پیشنهاد می‌کنند و ناظر به بهبود کارایی است، باید با فلسفه گسترده‌تر ارائه خدمت، چهارچوب‌های نهادی و هم‌چنین با ویژگی رفتاری خدمت‌دهندگان همخوانی داشته

باشد. باید انحرافات را که برآمده از شکست دولت است بازنشاند و ساختارهای انگیزشی جبرانی برای آن تعبیه کنند.

پرسش اساسی این است که کدام روش‌شناسی جدایی‌بخشی (یا بخشی از خدمات) را که باید برای برآورده ساختن نیازهای جمعی عرضه شود و خدمات اضافی را که به سفارش افراد عرضه می‌شود، تعیین می‌کند. این موضوع، از یک سو، یک مسئله سیاسی است و از دیگر سو یک مسئله مدیریتی. تصور اینکه می‌توان به سادگی همه خدمات را بررسی کرد و آنها را در دو دسته ارزش افزوده سفارشی (تعرفه قابل دریافت) و سایر خدمات (که تعرفه از آنها گرفتنی نیست) قرارداد، نادرست است. مدیران نقش اداره‌کننده و توسعه‌ای را ایفا می‌کنند. نقش دوم، به مشخصات خدمات عرضه شده و همچنین به مسئله تأمین مالی آنها مربوط می‌شود. به گونه‌ای دیگر می‌توان گفت نامتمرکز کردن مسئولیت بودجه‌ای، باید با تفویض اختیار برای افزایش درآمد از راه ارائه خدمات جدید همراه باشد. البته باید مدیران بتوانند ضرورت خدمات نوین را با توجه به هدف‌های هر یک توجیه کنند. این تحولات باید:

- تحویل خدمات را بهبود دهد و استفاده از خدمات نوین را تشویق کند و آن را محدود نسازد؛

- از به‌کارگیری تبعیض علیه گروه‌های اولویت‌دار پرهیز کند؛

- از کم‌رنگ کردن ویژگی‌های خدمات یا تغییر هدف‌های آنان دوری کند و

- همواره از اجبار برای پرداخت تعرفه و یا مستثنی کردن کسانی که در گذشته از خدمات بهره می‌برده‌اند، به

دلیل تغییر ترتیبات تأمین مالی، به دور باشد.

۴- کمک دولت به شهرداری

کمک دولت به شهرداری می‌تواند به صورت کمک عمومی (نامشروط، غیرانتخابی) و یا به صورت کمک مشخص (مشروط یا انتخابی) باشد. کمک عمومی برای تأمین مالی انواع خدماتی که شهرداری ارائه می‌دهد به کار می‌رود. از این رو این کمک‌ها نامشروط نامیده می‌شوند. کمک بدون عوض مشخص، برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه معین پرداخت می‌شود و تنها در مورد همان خدمت یا پروژه هزینه‌کردنی است. به همین دلیل این نوع کمک‌ها را مشروط، انتخابی یا «تخصیص یافته» نیز می‌گویند. در جایی که دولت بخواهد شهرداری را به ارائه خدمات مورد نظر خود و یا انجام پروژه‌هایی که از دید او اولویت دارد وادار کند به کمک‌های انتخابی متوسل می‌شود. این کمک‌ها برای دستیابی به یک یا چند هدف زیر پرداخت می‌شوند:

- برای تأمین مالی خدماتی که شهرداری از سوی دولت تأمین می‌کند؛

- به منظور تشویق تأمین خدماتی که اثرات سرریز در خور توجهی دارند و

- برای تأمین مالی خدمات مورد نظر دولت مرکزی، با رعایت استانداردهای لازم، (این گونه یاری را «کمک

حمایتی دولت به درآمد شهرداری» می‌نامند).

این گونه کمک‌ها برای دستیابی به عدالت افقی و عمودی، از راه طرح‌های برابرسازی مالی داده می‌شود. عدالت افقی بر این پایه استوار است که باید با کسانی که وضعیت یکسانی دارند رفتاری همانند صورت گیرد. عدالت عمودی نیز به این معناست که با کسانی که در گروه‌های درآمدی متفاوتی جای دارند، برپایه توان پرداخت آنها رفتار شود. به عبارت دیگر پس از ارائه کمک دولت، وضعیت افراد فقیرتر بیش از افراد توانگر بهبود یابد.

کمک مشخص را می‌توان به صورت مبلغ مقطوع و یا درصدی از هزینه شهرداری پرداخت کرد. در این حالت کمک مالی می‌تواند سقف معین و یا نامحدود داشته باشد.

به این صورت کمک‌های همگانی می‌تواند به صورت مقطوع یا وابسته به میزان تلاش مالیاتی شهرداری باشد. در این صورت، هر چه درآمد مالیاتی شهرداری بیشتر باشد، کمک بدون عوض بیشتری از دولت دریافت خواهد کرد. کمک بدون عوض همگانی نیز مانند کمک مشخص، می‌تواند سقف معین و یا نامحدود داشته باشد.

کمک‌های بدون عوض همگانی را می‌توان برای محدود کردن مالیات محلی، به ویژه در وضعیتی که شهرداری متکی بر یک مالیات واحد غیرتصادفی است، که به بخش کمی از ساکنان شهر تعلق می‌گیرد، به کار برد. پرداخت کمک به صورت همگانی این امکان را به شهرداری می‌دهد که در تخصیص منابع خود میان مصارف گوناگون آزادی عمل بیشتری داشته باشد.

نمودار ۱- گونه‌شناسی کمک بدون عوض دولت به مقامات محلی



۱-۴- اثرات کمک‌های بلاعوض دولت

کمک‌های دولت، از راه افزایش درآمد واقعی شهروندان (اثر درآمدی) و یا از راه کاهش قیمت نسبی خدمات شهرداری (اثر جانشینی)، موجب افزایش خدمات شهرداری می‌شود. در هر حالت شهروندان بر پایه درآمد خود و کشش‌های قیمتی تقاضا رفتار خواهند کرد. زیرا با اعطای کمک، درآمد واقعی افزایش می‌یابد و تقاضای بیشتری برای کالاها و خدمات بخش خصوصی پدید خواهد آمد. البته این کار زمانی رخ می‌دهد که اثر درآمدی بیشتر از اثر جانشینی باشد (زیرا در اینجا قیمت نسبی محصولات بخش خصوصی افزایش می‌یابد). بنابراین هنگامی که کمک بدون عوض با هدف تشویق مخارج دولت محلی داده می‌شود می‌تواند موجب افزایش مخارج مردم بر روی کالاهای بخش خصوصی و همچنین کاهش مالیات شهرداری شود. در اینجا سه مفهوم کلیدی وجود دارد:

- افزایش مستقیم خالص^{۴۴}: در جایی رخ می‌دهد که کمک (خواه همگانی یا مشخص) مخارج خدماتی را تأمین مالی کند که در نبود آن کمک، آن خدمات عرضه نمی‌شد. این اغلب هدف اصلی دادن کمک است؛

- افزایش غیرمستقیم خالص^{۴۵}: زمانی رخ می‌دهد که کمک مشخص موجب افزایش مخارج شهرداری بر روی خدماتی به جز خدمت پشتیبانی شده آن کمک بدون عوض شود. این را می‌توان پیامد ناخواسته کمک بدون عوض مشخص دانست و

- جابجایی^{۴۶}: در زمانی رخ می‌دهد که به جای آنکه کمک موجب کاهش مالیات شهرداری در زمان حال یا آینده شود، صرف هزینه بر روی خدمات اضافی شود. کمک‌های بدون عوض عمومی را می‌توان برای محدود کردن مالیات محلی، به ویژه در جایی که شهرداری متکی بر یک مالیات واحد است به کار برد؛ که اثر آن غیرتصادفی است و به گستردگی میان ساکنان شهر پخش نشده است.

اگر اثر افزایش خالص مستقیم، کمتر از ۱۰۰ درصد و بیش از صفر درصد باشد، آمیزه‌ای از هر سه حالت بالا امکان‌پذیر خواهد بود. از این رو روشن است که اگر دولت مرکزی به شهرداری‌ها کمک بدون عوض بدهد، نمی‌تواند مطمئن باشد که این کمک صرف خدمات شهری مورد نظر دولت خواهد شد. در پیش‌بینی این الگوی نئوکلاسیک، خواه یک کمک بدون عوض مقطوع به رأی‌دهنده میانی^{۴۷} یا به شهرداری محل سکونت او پرداخت شود، تغییری به وجود نخواهد آمد. این بدان سبب است که فرض می‌شود تصمیمات شهرداری ترجیحات کامل رأی‌دهنده منفرد را بازتاب می‌کند. پرداخت کمک مقطوع به شهرداری بدان معناست که به طور نامستقیم این مبلغ به رأی‌دهنده میانی پرداخت شده است. در هر دو حال این رأی‌دهنده است که درباره تخصیص این مبلغ میان محصولات بخش همگانی (خدمات شهری) و خصوصی تصمیم خواهد گرفت.

گفتنی است که هرگاه کمک دولت وابسته به سطح تلاش باشد (خواه این کمک همگانی باشد یا مشخص)، پیش‌بینی این مدل متفاوت خواهد بود. در این حالت رأی‌دهنده میانی هر چه بیشتر روی محصولات شهرداری هزینه کند، کمک بدون عوض بیشتری به شهرداری تعلق خواهد گرفت.

کمک مشخص و نامحدودی که به صورت درصدی از هزینه شهرداری پرداخت می‌شود، بیش از کمک بدون عوض مشخص مقطوع، موجب افزایش هزینه بر خدمات مشمول کمک می‌شود. این تحلیل به پیروی از روش (1954), King (1990), Jackson and Brown و Callisand Jones انجام می‌گیرد.

به طور کلی انتظار می‌رود کمک بدون عوض دولت به شهرداری موجب افزایش مخارج شهرداری بر خدمات شهری و یا موجب کاهش مالیات محلی شود. با فرض پایایی دیگر عوامل، چند برآیند از نظریه کمک بدون عوض به دست می‌آید:

- نخست آن که کمک عمومی مقطوع و کمک مشخص مقطوع اثر یکسانی بر مخارج شهرداری خواهند داشت. به دلیل آنکه این دو، تنها اثر درآمدی دارند؛
- دوم آنکه کمک‌های بدون عوض نامحدودی که به صورت درصدی از هزینه شهرداری پرداخت می‌شوند، در مقایسه با کمک هم‌ترازی که به صورت مقطوع پرداخت می‌شود، تأثیر بیشتری بر مخارج شهرداری خواهند داشت. زیرا این‌گونه کمک‌ها، هم اثر جانشینی دارند و هم اثر درآمدی و
- سوم آنکه اثر کمک‌های عمومی مقطوع بر مخارج شهرداری مانند اثر افزایش درآمد جامعه بر مخارج شهرداری است.

با این همه باید توجه داشت که دستگاه پرداخت کمک، اغلب هدف‌های چندگانه و گاه ناسازگاری را دنبال می‌کند

پی‌نوشت‌ها:

1- Perfect Mapping

2- Fiscal Equivalence

3- Spillover

۴- در جایی که پیامدهای بیرونی وجود دارد با شکست بازار مواجه خواهیم بود. برای رویارویی با این وضع توصیه می‌شود یارانه‌هایی پرداخت شود. یارانه بهینه پیگیری به این صورت تعیین می‌شود که یارانه در برابر هر واحد کالا یا خدمت باید سود نهایی پیامدهای بیرونی در سطح تولید کارآمد باشد.

5- Assignment of Functions

6- Richard Musgrave

7- Tiebout

8- Paul Samuelson

9- Ronald Mckinnon

10- Public Choice

11- Niskanen

12- Hernan Buchanan

13- James McGill Buchanan

14- Principal

15- Double Budget Constraint

۱۶- اگر بتوان با تغییر کاربرد منابع، رفاه اجتماعی را بهبود بخشید، می‌توان گفت از کارایی پارتو فاصله داشته‌ایم. زمانی که نتوان رفاه یک فرد را بدون کاهش رفاه فرد دیگری افزایش داد می‌گوییم در وضعیت کارایی پارتو قرار داریم. پارتو اقتصاددان ایتالیایی اولین بار این قضیه را مطرح کرد.

17- Crowding-Out Effect

18- Equity

19- Assigned Revenues

20- Benefit Model of Local Government Finance

21- Trade- Off

22- Spillover

23- Property Tax

24- Market Failure

25- Pure Public Goods

26- Free Riders

27- Rival

28- Externalities

29- Merit Goods

30- Spillover

که در میان آنها، هدف افزایش مخارج شهرداری می‌تواند کمترین اولویت را داشته باشد. با وجود ترجیح اقتصاددانان برای همخوانی تصمیمات مربوط به مخارج شهرداری و سطوح مالیات محلی (برای بهبود کارایی تخصیصی)، احتمال ندارد که تغییرات سطوح مالیات محلی از سالی به سال دیگر، تنها بازتابی از مخارج شهرداری باشد. این مقصود، تنها زمانی قابل دستیابی است که کمک بدون عوض به صورت کامل از میان رفته باشد.

اگر از هدف یکسان‌سازی مخارج سرانه شهرداری‌ها در کل چشم‌پوشیم (یا چنین کاری برحسب کل مخارج شهرداری‌ها ناچیز باشد)، این پرسش مطرح می‌شود که چرا باید کمک بدون عوض پرداخت شود. در این صورت کمک‌های بدون عوض مشخص، همچنان کارکرد خواهد داشت و این کمک‌ها موجب گسترش خدمات معین، برای خنثی کردن شکست بازار خواهد شد. به جز این مورد، تنها توجیه برای پرداخت کمک بدون عوض دولت آن است که این کمک‌ها در گذشته همواره پرداخت می‌شده‌اند و مالیات محلی به عنوان تنها منبع تأمین مالی انواع خدمات شهرداری کافی نیست و این خود، گویای آنست که راه حل حساب‌دهی محلی نه در شکل کمک بدون عوض بلکه در شکل مالیات‌بندی محلی نهفته است.

تأمین مالی کامل هزینه‌های شهرداری از راه مالیات محلی موجب برانگیختن حساب‌دهی محلی به خاطر خود آن خواهد بود، زیرا در این صورت ضابطه شکست بازار و اثر سرریز نادیده گرفته می‌شود. این کار به قیمت نادیده گرفتن استانداردهای پذیرفتنی از دید اجتماعی برای خدمات همگانی در تمام بخش‌های کشور نیز تمام خواهد شد.

گفتنی است که اگر نسبت کمک بدون عوض به مالیات‌های محلی به میزان درخور توجهی بالا باشد، مسئله حساب‌دهی زیر سؤال می‌رود. هم‌چنین نباید میان اعطای کمک بیشتر دولت با دستیابی به برابری بیشتر در مخارج سرانه نیازها و منابع، آشفتگی پدید آید. کمک بیشتر دولت مرکزی می‌تواند به حساب‌دهی کم محلی و قدرت کمتر شهرداری در زمینه به کارگیری تشخیص‌های سیاستی مستقل بینجامد.

سرانجام باید توجه داشت که اقتصاددانان نئوکلاسیک چنین استدلال می‌کنند که آزمون حقیقی حساب‌دهی محلی از راه آزادی انتخاب در چهارچوب نظام بازار رقابتی صورت می‌گیرد نه از راه مصرف اجباری خدمات شهرداری و پرداخت اجباری هزینه آن.

- 31- Merit Goods
- 32- Public Utility
- 33- Peak
- 34- Collective Provision of Services
- 35- Transaction Costs
- 36- Public Choice
- 37- Distributional Coalitions
- 38- Transaction Costs
- 39- Distributional Coalitions
- 40- Public Choice
- 41- Categorical
- 42- Subsidy-By-Default
- 43- Customized Value-Added
- 44- Direct net Additionally
- 45- Indirect net Additionally
- 46- Displacement
- 47- Median

منابع:

- Arrow, Kenneth, (1997), "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non- Market Allocation", in joint Economic Committee, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: the PPB System*, Vol. 1 (Washington, D.C.:U.S. GPO).
- Baily, S, (1999), *Local Government Economics: Principles and Practice*, Macmillan.
- Bernan, G, (1996), "Pincus a Minimalist Model of Federal Grants and Flypaper Effects", *Journal of public Economics*, 61 (2).
- Besley, Timothy; Stephen Coate,(2003), "Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach", *Journal of Public Economics*.
- Bird, R.M, (1976), *Charging for public Services: A new look at an old Idea* (Toronto: Canadiaion Tax Foundation).
- Brennan, Geoffrey; James M. Buchanan, (1980), *the Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press).
- (1996), "Designing Tax Policy in Federalist Economics: An Overview", *Journal of Public Economics*.
- (2002), "Distributive Politics and the Costs of Centralization", *Review of Economic Studies*.
- Fischel, William, (2001), *the Homevoter Hypothesis*, (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Flatters, Frank R, (1982), *Equalization in a Federal State: An Economic Analysis* (Ottawa: Economic Council of Canada).
- Gordon, Roger, (1983), "An Optimal Tax Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*.
- Harris. R.; A. Seldom, (1976), "Pricing or Taxing", *IEA Hobort paper 71* (London: Institute of Economic Affairs).
- Harvey, J., (1996), *Urban Land Economics*, Macmillan.

- Heald, D., (1983), *Public Expenditure: Its Defence and Reform* (Oxford Martin Robertson).
- Joumard, I; Kongsurd, M., (2003), "Fiscal Relations across Government Levels", OECD, *Economics Department Working Papers*, No 375.
- Kara, T., (1998), "Local taxing and local spending: International Comparisons", in R. Paddison and S.J. Bailey (Eds), *Local Government Finance: International Perspectives* (London: Rutledge).
- Levaggi, Rosella, (2002), "Decentralized Budgeting Procedures for Public Expenditure", *Public Finance Review*.
- Nelson, R.H, (1987), "The Economics Profession and the Making of public policy", *Journal of Economic Literature*.
- Niskanen, W, (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, (Chicago: Aldine- Atherton).
- Oates, W.E, (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, vol 37.
- Smith, B., (1986), *Cost Savings in Ontario Municipalities*, (London: Chartered Institute of Finance and Accountancy).
- Tanzi, v, (1995) "fiscal federalism and fiscal decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects", *Annual World Bank Conference on development economics*.
- Trotter, S.D, (1985), "The price Discrimination public Enterprise, with special reference to British Rail", *Journal of Transport Economics and Policy*.
- Wanger. R.E, (1991), *charges for Government: User charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, (London, Routledge).
- Youngman, J.M.; J.H. Malme, (1994), *an International survey of Taxes on Land and Buildings*, (The Netherlands, Kluwer law and Taxation Publishers).

ضرورت کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها (مطالعه سیستم کنونی کشور فرانسه)

● نگار فتح‌الله زاده
دانشجوی دکتری حقوق مالی
دانشگاه سوربون - پاریس

چکیده

تدوین قوانین مربوط به تمرکززدایی اداری و مالی در کشور فرانسه، تأثیرات قابل توجهی بر توسعه زندگی شهری و رشد اقتصادی حاکم بر آن داشته است. به ویژه در اواخر دهه ۷۰ میلادی که به حکومت‌های محلی از جمله شهرداری‌ها، استقلال در تصمیم‌گیری با نظارت غیرمستقیم دولت اعطا شده.

این قوانین که انتقال بخش وسیعی از صلاحیت‌های دولت به حکومت‌های محلی را به دنبال داشت، متوسل شدن به ایجاد منابع درآمدی جدید و افزایش مالیات‌های موجود را می‌طلبد ولی روشن است که حتی در آن برهه زمانی نیز، با وجود پایین‌تر بودن درصد مخارج شهرداری‌ها نسبت به وضع کنونی، افزایش نرخ‌های مالیاتی، ایجاد مالیات‌های جدید و یا استقراض، نمی‌توانست به تنهایی نیاز شهرداری‌ها را در اجرای تعهدات مختلف و روزافزون آنها تأمین کند.

این مسئله باعث پیرنگ شدن نقش حمایتی دولت در اختصاص کمک‌های بلاعوض و ایجاد موازنه و تعادل درآمد میان انواع سه‌گانه حکومت‌های محلی در حقوق فرانسه شد. در این راستا کمک‌های گوناگونی با توجه به طبیعت نیازهای شهرداری‌ها طراحی، طبقه‌بندی و تدوین گشت و یا برخی از کمک‌هایی که پیش از آن وجود داشتند، پس از انطباق با شرایط زمانی و مکانی به چرخه انتقالات دولتی بازگشتند.

در این تحقیق، تلاش بر این بوده تا با بازتاب تجربه عملی کشور فرانسه در زمینه استفاده از کمک‌های بلاعوض - که اهمی مهم در گردش چرخه فعالیت‌های شهرداری به شمار می‌رود - به انواع مختلف کمک‌های موجود در این سیستم، ضرورت وجود آن، هدف‌های دولت مرکزی از اعطای آن، معایب گسترش چنین انتقالاتی و همچنین مراجع مختلف ناظر میان دولت و شهرداری‌ها، پرداخته شود تا از رهگذر داده‌های ارائه شده شاخص‌های ویژه و شرایط لازم برای کاربرد موفقیت‌آمیز آن در ایران به دست آید.

کلیدواژه: تمرکززدایی، تأمین مالی، حکومت‌های محلی، شهرداری‌ها، کمک‌های دولتی، قوانین و مقررات

پس از سال‌های ۱۹۸۲ که تمرکززدایی اداری و مالی به صورت بسیار جدی یکی از مشغله‌های اساسی دولت و عواملان محلی قرار گرفت، حکومت‌های محلی، بازیگران اصلی توسعه اقتصادی کشور فرانسه به شمار رفته و در روند پیشرفت اقتصادی و مالی نقش مهمی را ایفا نمودند. چرخه تأمین منابع درآمد حکومت‌های محلی در کشور فرانسه، با چهار مالیات مستقیم محلی، مالیات‌های غیرمستقیم، کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری، استقراض و درآمدهای برآمده از اموال و انجام دادن خدمات عمومی، به گردش در می‌آید و در این میان، تأثیر کمک‌های بلاعوض دولت برای حمایت از کارکرد حکومت‌های محلی انکارنشده بوده است.

قوانین مربوط به تمرکززدایی، اختیارات وسیعی را که بیش از آن، در محدوده اجرایی دولت قرار داشت، به حکومت‌های محلی واگذار کرد؛ البته در همین راستا، افزایش درآمدهای آنها نیز لازم بود. در حالی که مؤسسات عمومی محلی بیش از ۷۰ درصد سرمایه‌گذاری‌های عمومی را اجرا می‌کنند و مخارج کلی آنها رقمی بالغ بر ۱۲ درصد از تولید ناخالص ملی را نشان می‌دهد، رسوخ بیش از پیش و سریع تمرکززدایی، افزایش اجتناب‌ناپذیر منابع درآمد را می‌طلبد؛ هم‌چنین، پیشرفت بسیار مالی محلی نباید به فراموش شدن کمک‌های بلاعوض دولت به حکومت‌های محلی و نقش آنها در کمک به بودجه محلی منجر شود. در همین راستا و به منظور ایجاد تعادل میان میزان صلاحیت‌های انتقال‌یافته و نیازهای مالی وابسته به آن، دولت نه تنها بخشی از درآمدهای مالی را در اختیار آنها قرار داد، بلکه از طریق اعطای کمک‌های بلاعوض به یاری واحدهای محلی پرداخت و این قانون در تاریخ ۷ ژانویه ۱۹۸۳، به صورت رسمی به شیوه عملکرد کمک‌های بلاعوض و موارد وابسته به آن اشاره کرد.

با ورود قوانین تمرکززدایی که از سال‌های آغازین دهه ۸۰ آغاز گشت، مالیه عمومی محلی دچار اصلاحات فراوانی شد و در همین راستا انتقال صلاحیت‌ها از دولت به حکومت‌های محلی به افزایش هزینه‌ها و ناسازگاری سیستم مالی آنها منجر شد. روند بیان شده، نقش کمک‌های مالی دولت را بیش از پیش برجسته و مسئولین محلی را برای تحلیل استقلال مالی خود دچار دغدغه کرد^۲. نگرانی از این جریان روبه‌رشد، حکومت‌های محلی را به تلاش در نوگرایی فن‌های مالیاتی و ایجاد سازگاری در کنترل وادار کرد (برای نمونه، اتاق استانی محاسبات با همین انگیزه شکل گرفت).^۳

تحولاتی که در گذر ۲۰ سال اخیر (به خصوص از سال ۱۹۹۰) در سیر درآمد حکومت‌های محلی رخ داد، بسیار اهمیت دارد. در گذشته‌ای نه چندان دور (۲۰ سال پیش) کمک‌های بلاعوض دولت، تنها ۱۰ درصد مالیه محلی را پوشش می‌داد ولی اکنون، یک سوم مالیه حکومت‌های محلی از طریق دولت مرکزی و به وسیله کمک‌های بلاعوض تأمین می‌شود.

در بودجه محلی، بودجه شهرداری‌ها بالاترین رقم را به خود اختصاص می‌دهد و این بدان دلیل است که صلاحیت‌های بسیار گوناگونی از سوی حکومت مرکزی به آنها اعطا شده است. برای نمونه، بنا بر آمار به دست آمده، در سال ۲۰۰۵، بودجه عمومی دولت، ۲۷۰ میلیارد یورو بوده که از این مقدار ۱۷۷ میلیارد یورو به بودجه حکومت‌های محلی انتقال یافته است و این امر خود نشانگر میزان اهمیت تقسیمات محلی و توانایی مالی آنها در کشور فرانسه می‌باشد. با این حال، با توجه به آمارهای اتحادیه اروپا، مخارج محلی در این کشور نسبت به کشورهای دیگر عضو اتحادیه اروپا، پایین‌تر بوده و سهم کمتری از تولید ناخالص ملی را دربرمی‌گیرد. بنا بر آمار وزارت اقتصاد کشور فرانسه، در سال ۲۰۰۸، کمک‌های دولت مرکزی به کمون‌ها و گروه‌های وابسته به آنها، ۳۲ درصد، به دپارتمان‌ها ۲۲ درصد و به قزیهون‌ها ۳۷ درصد بوده است و ۹ درصد باقیمانده نیز به کمک‌های ویژه سازمان‌های دولتی تعلق گرفته است.

با توجه به آنچه در بالا بیان شد، این مقاله در پی کالبدشکافی گونه‌های مختلف کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها در کشور فرانسه می‌باشد؛ تا از این میان، با مطالعه نقاط قوت و ضعف آن در سیستمی تمرکززدا، تجربه‌ای عملی و نوین را از چگونگی کاربرد آن به قانون‌گذاران و دست‌اندرکاران اجرایی کشور ما معرفی کند. برای آشنایی بیشتر با سیستم کنونی حکومت‌های محلی در کشور فرانسه، ابتدا اشاره‌ای مختصر به وظایف کمون‌ها خواهد شد زیرا از بسیاری جهات، می‌توان آنها را همانند شهرداری‌های ایران دانست. هم‌چنین از این گذار، با شفافیت بیشتری به کمک‌های بلاعوض دولت به کمون‌ها که موضوع اصلی این تحقیق می‌باشد، پرداخته شده و با شناخت وظایف آنها، درک چگونگی استفاده کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی، ساده‌تر خواهد شد.

۱- وظایف کمون‌ها در کشور فرانسه

پس از آغاز جریان تمرکززدایی حکومت‌های محلی در کشور فرانسه، وظایف کمون‌ها افزایش یافت؛ با این حال، در مقایسه با حکومت‌های محلی دیگر، کمون‌ها کمتر دستخوش تغییر و تحول بوده‌اند. این قانون ۵ آوریل ۱۸۸۴، به تأسیس و تعریف وظایف عمومی شهرداری‌ها پرداخت. وظایف شهرداری‌ها را می‌توان به وظایف سنتی و وظایف ناشی از تمرکززدایی حکومت‌های محلی تقسیم کرد.

در سال ۲۰۰۵، بودجه عمومی دولت، ۲۷۰ میلیارد یورو بوده که از این مقدار ۱۷۷ میلیارد یورو به بودجه حکومت‌های محلی انتقال یافته است و این امر خود نشانگر میزان اهمیت تقسیمات محلی و توانایی مالی آنها در کشور فرانسه می‌باشد

الف) وظایف سنتی کمون‌ها

- امور مربوط به احوال شخصی مانند ثبت ازدواج، تولد یا فوت؛
- امور مربوط به سازماندهی یا اصلاح فهرست‌های انتخاباتی؛
- مدیریت مهد کودک‌ها و مراکز نگهداری افراد سالمند؛
- مدیریت امور آموزشی؛ برای نمونه از زمان تصویب قانون فری در سال ۱۸۸۱، مدارس ابتدایی زیر نظر کمون‌ها قرار گرفته و آنها مسئول ساخت، نگهداری و تجهیز این مدارس می‌باشند؛
- حفاظت از جاده‌های در محدوده کمون و
- حمایت از نظم عمومی از طریق اختیارات پلیس شهرداری.

ب) وظایف ناشی از تمرکززدایی

- شهرسازی و مدیریت آن یکی از مهم‌ترین صلاحیت‌های کمون‌ها به شمار می‌رود. کمون‌ها، مسئول تدارک و تأیید طرح‌های محلی شهرسازی هستند و این امر به شهردار اجازه می‌دهد که جواز ساخت را به اسم کمون صادر نماید؛
- کمون‌ها مالک و مسئول مدارس دولتی در محدوده خود بوده و ساخت، نوسازی یا گسترش آنها و نیز مرمت‌های عمده، تجهیز و گسترش این مدارس را تضمین می‌نمایند؛

- کمون‌ها در امور اقتصادی نیز سهیم هستند. براساس قانون ۲۷ فوریه ۲۰۰۲، کمون‌ها و گروه‌های وابسته به آنها می‌توانند مانند دپاقتمان‌ها، در تأمین بودجه کمک‌های مستقیم به شرکت‌ها سهیم شده و حتی در تخصیص این کمک‌ها، از رژیم ویژه‌ای مطابق با شرایط خود استفاده کنند. این امر پس از موافقت استانی که کمون در محدوده آن قرار دارد، میسر خواهد شد. افزون بر این، کمون‌ها می‌توانند در محدوده خود، اداره گردشگری نیز تأسیس نمایند؛ - از سال ۲۰۰۴، کمون‌ها مانند حکومت‌های محلی دیگر، برای ایجاد و بهره‌برداری از بندرهای تفریحی، تجاری، ماهیگیری و همچنین فرودگاه‌های شخصی که در حوزه آنها قرار دارند، مناسب شناخته شدند؛ - از وظایف دیگر کمون‌ها که در راستای تمرکززدایی حکومت‌های محلی به آنها واگذار شده است، تعریف یک برنامه محلی سکونت است که حداقل برای شش سال، اهداف و اصول سیاست‌های مرتبط با نیازهای کمون در زمینه اسکان شهروندان را تعیین می‌کند. افزون بر آن، این برنامه، ایجاد اختلاط اجتماعی در درون یک کمون را نیز دنبال می‌کند تا از این روش، فاصله طبقاتی و پیامدهای آن را در سکونت شهروندان گروه‌های مختلف، در حد امکان کاهش دهد. همچنین، براساس قانون ۱۳ اوت ۲۰۰۴، صلاحیت‌هایی در زمینه خوابگاه‌های دانشجویی نیز به آنها اعطا شده است؛

دولت مرکزی با اعطای کمک‌های بلاعوض اهداف زیر را دنبال می‌کند:

- کمک به ارتقاء کارکرد عملیات جاری حکومت‌های محلی؛
- مشارکت در بهبود روند سرمایه‌گذاری‌های آنها؛
- حمایت از حکومت‌های محلی در برابر بالا رفتن هزینه‌هایی که برآمده از انتقال مسئولیت‌های جدید از سوی دولت به آنها است؛
- ایجاد موازنه و تعادل برای جبران بار منفی که پس از تخفیف‌های مالیاتی یا معافیت‌های مالیاتی تدوین شده در قانون بر بودجه حکومت‌های محلی وارد می‌شود و
- امکان تحریک نمایندگان محلی به اجرای سرمایه‌گذاری‌های لازم و اساسی برای ساکنان، که توجه کمتری از سوی شهرداری‌ها به آنها شده است

- وظایف مربوط به سلامتی شهروندان نیز از وظایف کمون‌هاست. کمون‌ها می‌توانند مسئولیت اجرای سیاست‌هایی که برای از بین بردن آلودگی‌های زیستگاهی تبیین شده‌اند را به صورت آزمایشی برای یک دوره چهارساله به عهده گیرند. همچنین آنها می‌توانند مانند حکومت‌های محلی دیگر، پس از انعقاد کنوانسیون با دولت مرکزی فعالیت‌هایی مانند واکسیناسیون یا مبارزه با بیماری‌هایی مانند سل، جذام، ایدز و بیماری‌های عفونی دیگری را که از راه ارتباط مقاربتی ایجاد می‌شوند، برعهده گیرند؛

- کمون‌ها نسبت به دپاقتمان‌ها مسئولیت تکمیلی تحلیل نیازهای اجتماعی جمعیت موجود در محدوده خود را به عهده دارند و در تصمیم‌گیری درخواست‌هایی که از سوی شهروندان برای کمک‌های اجتماعی (مانند کمک‌های پزشکی) تسلیم می‌شود، مداخله می‌نمایند و

- کمون‌ها نقش مهمی را در اداره کتابخانه‌ها، موزه‌ها و هنرستانهای وابسته به شهرداری برعهده دارند. براساس قانون ۱۳ اوت ۲۰۰۴، کمون‌ها و گروه‌های وابسته به آنها مسئول سازماندهی و تأمین بودجه آموزش‌های هنری مانند موزیک، رقص و هنرهای نمایشی می‌باشند.

۲- اعطای کمک‌های بلاعوض و اهداف دولت مرکزی از آن

دولت مرکزی با اعطای کمک‌های بلاعوض ۵ هدف کلی را دنبال می‌کند:

- کمک به ارتقاء کارکرد عملیات جاری حکومت‌های محلی؛

- مشارکت در بهبود روند سرمایه‌گذاری‌های آنها؛

- حمایت از حکومت‌های محلی در برابر بالا رفتن هزینه‌هایی که برآمده از انتقال مسئولیت‌های جدید از سوی

دولت به آنها است؛ برای نمونه در سال ۲۰۰۸ رقمی برابر ۸/۲۷ میلیارد یورو را به خود اختصاص داده است؛

- ایجاد موازنه و تعادل برای جبران بار منفی که پس از تخفیف‌های مالیاتی یا معافیت‌های مالیاتی تدوین شده در

قانون بر بودجه حکومت‌های محلی وارد می‌شود. برای نمونه، وقتی دولت، قانونی را تصویب می‌کند که به موجب

آن گروه خاصی مشمول تخفیف مالیاتی محلی خواهند شد، آن کمبودی که از طریق این امر متوجه شهرداری‌ها

می‌شود، از سوی دولت حساب شده و مابه‌التفاوت به بودجه محلی واریز می‌شود و معافیت‌های مالیاتی نیز باعث

ایجاد حق پرداخت غرامت به نفع تقسیمات محلی خواهد شد. افزون بر آن، در صورتی که یک مالیات محلی از

سوی دولت حذف شود، کمک بلاعوض دیگری معادل میزان دریافتی آن مالیات به آنها تعلق خواهد گرفت. در

کشور فرانسه، حکومت‌های محلی تقریباً به راحتی می‌توانند مالیات حوزه اجرایی خود را افزایش دهند؛ زیرا پس از

افزایش مالیات، در صورتی که دولت با تدوین قانونی، گروهی را مشمول تخفیف یا معافیت نماید، باید غرامت آن

تخفیف یا معافیت را پرداخت کند، زیرا باعث پایین آمدن درآمد تخمینی حکومت محلی شده است و

- امکان تحریک نمایندگان محلی به اجرای سرمایه‌گذاری‌های لازم و اساسی برای ساکنان، که توجه کمتری از

سوی شهرداری‌ها به آنها شده است.

دولت مرکزی برای حمایت از حکومت‌های محلی به اعطای کمک‌های بلاعوض برای هزینه‌های جاری و

سرمایه‌گذاری آنها مبادرت می‌ورزد که در زیر به تشریح آن می‌پردازیم.

۲-۱- کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری حکومت‌های محلی

کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری حکومت‌های محلی مهم‌ترین کمک دولت فرانسه به این حکومت‌هاست.^۶

این کمک‌ها به هر سه گروه شناخته شده در تقسیمات محلی تعلق گرفته^۶ و از جایگاه بسیار مهمی در برنامه‌ریزی مالی آنها

برخوردار می‌باشد. اهمیت این منبع مالی، به دلیل اینکه بیش از یک سوم درآمدهای مربوط به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها از

این کمک تأمین می‌شود، انکارنشدنی است. از اواخر دهه ۷۰ میلادی، دولت فرانسه، منبع درآمدی پایا (ثابت) را برای واحدهای

محلی در نظر گرفت که با کمک‌های بلاعوض پیشین متفاوت بوده و بر خلاف کمک‌های پیشین، به آنها حق استفاده آزاد را

تفویض می‌نمود.^۷ این کمک به موجب قانون ۳ ژانویه ۱۹۷۹ ایجاد و برای تغذیه واحدهای محلی در پرداخت هزینه‌های جاری

آنها تعیین شد. کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری حکومت‌های محلی رقمی برابر با ۳۰ درصد درآمدهای آنها را

دربرمی‌گیرد. این کمک‌ها از طریق مجموعه قوانین حکومت‌های محلی مصوب ۱۹۹۶ تنظیم می‌شوند.

۲-۱-۱- محاسبه و شاخص‌گذاری

این کمک از زمان پیدایش دستخوش تغییرات بسیاری بوده است. اما اکنون، میزان آن براساس یک شاخص

ترکیبی به دست می‌آید که عبارتست از: نرخ تورم پیش‌بینی شده برای سالی که در آن کمک بلاعوض صورت می‌گیرد به اضافه نصف میزان افزایش تولید ناخالص ملی سالی که در آن قرار داریم. از آنجا که این روش محاسبه مبتنی بر عناصر فرضی است، در صورت نیاز، در ۳۱ ژانویه سال پرداخت کمک، بازبینی خواهد شد. (در صورتی که رقم به دست آمده بالاتر از پیش‌بینی انجام شده باشد، مازاد میان ذی‌نفعان از کمک، توزیع خواهد شد و اگر این رقم پایین‌تر باشد، مابه‌التفاوت به کمک بلاعوض آینده اضافه خواهد شد).

دولت برای روشن شدن روابط مالی دولت و حکومت‌های محلی و با مشاهده لزوم تسلط بیشتر بر مالیه عمومی در سال ۱۹۹۶، تصمیم به انعقاد عهدنامه‌ای گرفت^۱ که از طریق تعیین یک معیار متغیر سالانه^۲، چگونگی محاسبه کمک‌های دولتی و ایجاد ثبات مالی را با توجه به گذر زمان مشخص نموده و تغییر می‌داد. گرچه پس از دو سال، پیمان دیگری میان دو طرف بسته شد ولی توجه به این نکته ضروری است که هدف اصلی از همه این قولنامه‌ها، تضمین ثبات و انسجام رفتارهای مالی حکومت‌های محلی بوده و مانند همیشه، نقش عاملان محلی و مسئولین کمیته مالیه محلی برای اتخاذ تصمیمات همگون و هماهنگ پررنگ بوده است.

برای تشخیص میزان کمک‌های مالی دولت به حکومت‌های محلی عنصر تورم در هر حالت در نظر گرفته می‌شود، بدین معنا که کمک‌های مالی دولت با توجه به نرخ تورم سنجیده می‌شوند. برای نمونه، نرخ تورم در سال ۲۰۰۹، ۲ درصد شده و به همین جهت، به کمک‌های مالی دولت در این سال، ۱/۱ میلیارد یورو اضافه شده است و بر اساس محاسبات صورت گرفته، در سال‌های بعدی، ۲۰۰۹ - ۲۰۱۱، به ازای هر سال، کمک‌های مالی دولت به حکومت‌های محلی به افزایش یک میلیاردی دست خواهند یافت.

۲-۱-۲- چگونگی توزیع کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری و معرفی کمیته مالیه محلی

مسئولیت توزیع کمک‌های بلاعوض میان تقسیمات سه‌گانه حکومت‌های محلی در کشور فرانسه (کمون، دپارتمان و قزیون) برعهده نهاد کمیته مالیه محلی و با پیشنهاد دولت می‌باشد. این کمیته که در ۳ ژانویه ۱۹۷۹ و مقارن با کمک‌های دولت به هزینه‌های جاری ایجاد شد، نماینده حکومت‌های محلی در برابر دولت برای تمام سؤالات مربوط به مالیه محلی به شمار می‌رود. هدف از تشکیل آن، حمایت از منافع مالی محلی و ایجاد اتحاد میان منافع محلی و دولتی می‌باشد و یکی از وظایف مهم آن، تعیین چگونگی تقسیم کمک‌های مالی مشخص و نامشخص دولت به حکومت‌های محلی به ویژه در رابطه با کمک‌های مالی دولت به هزینه‌های جاری است که در این مورد، هم‌زمان از قدرت تصمیم‌گیری و کنترل برخوردار بوده و نقش قابل توجهی را در پیشرفت اصول مالی داشته است.

کمیته مالیه محلی پیش از توزیع، برای به دست آوردن میزان مبلغ پرداختی به حکومت‌های محلی ابتدا مقادیر مشخصی را از آن کسر می‌کند که از آن جمله می‌توان به هزینه‌های جاری خود این نهاد اشاره نمود. در کشورهای توسعه‌یافته هیچ مرجعی وجود حقیقی نخواهد یافت مگر پس از تعیین قطعی و مستمر منابع درآمدی لازم برای اجرای وظایف و اختیارات پیش‌بینی شده. هم‌چنین با کمیته نام برده، در رابطه با همه لوايح قانونی مربوط به مالیه محلی و مسائل مالی روز و گاهی اصلاحات لازم سیستم مالی مشورت صورت می‌گیرد.

۳- کمک‌های مالی دولت به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها

قانون ۳۱ دسامبر ۱۹۹۳ اصلاح اساسی ساختار این کمک را با دو هدف عمده به انجام رساند:

- افزایش ثبات در منابع درآمد حکومت‌های محلی و

- ایجاد وحدت ملی برای حمایت از عملیات گروهی حکومت‌های محلی در قالب مؤسسات عمومی، شهرداری‌ها

و بخش‌داری‌های دارای مشکلات مالی.

در همین راستا، کمک‌های دولت به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها، از سال ۱۹۹۴ دو بخش اساسی دارد که عبارتند از: بخشی با نرخ ثابت و بخشی تکمیلی برای ایجاد نظم و تساوی میان تقسیمات محلی. مقدار آن دسته از کمک‌های دولت به شهرداری‌ها که نرخ ثابتی دارند، از طریق قانون بودجه سالانه تعیین شده که در محاسبه آن، عوامل خاصی مورد نظر قرار می‌گیرد:

- قسمتی از آن، از طریق مبنایی محاسبه می‌شود که در قانون به ازای هر یک از ساکنان شهر و با توجه به اهمیت آن منطقه تعیین شده است. برای نمونه، میان ۳۶,۷۸۳ کمونی که در کشور فرانسه وجود دارد، برای هر کمون به ازای هر یک از ساکنین آن و با توجه به مشخصه جمعیت، مبلغ ۶۰-۱۲۰ یورو در نظر گرفته شده است که براساس شرایط تعریف شده از سوی شورای حکومتی اجرا خواهد شد؛

هدف کمک‌های مالی دولت به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها:

- بخش دیگر، با در نظر گرفتن مشخصات مساحت برآورد می‌شود. بدین معنا که به ازای هر هکتار از مساحت، ۳ یورو در قالب کمک بلاعوض دولت با نرخ ثابت، به هزینه‌های جاری آن شهرداری تعلق می‌گیرد. در صورتی که کمون در مناطق کوهستانی واقع شده باشد، این مقدار به ازای هر هکتار به ۵ یورو افزایش خواهد یافت؛

- افزایش ثبات در منابع درآمد حکومت‌های محلی و
- ایجاد وحدت ملی برای حمایت از عملیات گروهی
حکومت‌های محلی در قالب مؤسسات عمومی،
شهرداری‌ها و بخش‌داری‌های دارای مشکلات مالی

- افزون بر آنچه اشاره شد، برای کمون‌هایی که جمع میزان

دریافتی آنها از دو مورد بیان شده، کمتر از مبلغ به دست آمده در سال ۲۰۰۴ باشد، مکمل دیگری برای تضمین مخارج در نظر گرفته شده است که نرخ آن از طریق کمیته مالیه محلی تعیین می‌شود و نباید از ۲۵ درصد نرخ افزایش کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری بیشتر باشد و

- بخش جدیدی نیز به سود پارک‌های ملی که در قلمروی مناطق طبیعی ملی قرار دارند، براساس قانون ۱۴ آوریل ۲۰۰۶ ایجاد شده است و در صورتی که مساحت آن، بالغ بر ۵۰۰۰ کیلومتر مربع باشد، مقدار پرداختی دو برابر خواهد شد.

۴- کمک‌های تکمیلی دولت به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها

میزان این کمک عبارتست از: تفاوت میان مبلغ کلی کمک بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری کمون‌ها و میزانی که مربوط به آن بخش از کمک‌های دولتی با نرخ ثابت است. برای نمونه، شهر پاریس (کمون پاریس) در سال ۱۹۹۸ تنها کمک‌های دولت با نرخ ثابت را دریافت کرده است و از بخش تکمیلی آن به دلیل نداشتن شرایط لازم بی‌بهره می‌باشد. کمک‌های تکمیلی دولت به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها که با هدف افزایش مساوات مالی میان تقسیمات

محلی ثروتمند و فقیر ایجاد شده، چهار نوع کمک را پوشش می‌دهد:

۱-۴- کمک‌های دولت برای افزایش انسجام شهری

این کمک در سال ۱۹۹۱ بنیان نهاده و در سال‌های ۱۹۹۳ و به ویژه ۱۹۹۶ اصلاح شد. هدف از ایجاد آن بهبود شرایط زندگی در شهرهایی است که با بی‌کفایتی درآمد و افزایش روز افزون هزینه‌های جاری مواجه هستند. اعطای این حمایت تکمیلی دولت به شهرداری‌ها به شاخصی بستگی خواهد داشت که از ترکیب عواملی مانند نسبت درآمد به هزینه، میزان درآمد ساکنان، نسبت مسکن‌های دولتی و میزان استفاده‌کنندگان از کمک‌های دولت در این زمینه و به خصوص پتانسیل مالی آن شهر به دست می‌آید. به کمون‌هایی که جمعیتی کمتر از پنج هزار نفر دارند، این کمک تعلق نخواهد گرفت.

برای نمونه، در سال ۱۹۹۴، برای نخستین بار برای محاسبه و تقسیم این کمک، از روشی مبتنی بر یک شاخص ترکیبی برای کمون‌هایی استفاده شد که جمعیتی بالغ بر ده هزار نفر دارند و با ارزیابی چهار عامل گوناگون کمون‌های دارای شرایط برای دریافت کمک پیش‌گفته مشخص می‌شدند. این عوامل عبارتند از:

- نسبت میانگین پتانسیل مالی^{۱۱} برای هر یک از سکنه کمون‌های دارای جمعیتی معادل یا بالغ بر ده هزار نفر با پتانسیل مالی هر یک از سکنه آن کمون؛

- نسبت میان میزان مسکن‌های دولتی در آن کمون با میزان آنها در کل کمون‌های ده هزار نفری؛
- برآورد میزان درخواست کمک برای سکونت، برای خانواده‌ها یا افراد مسن یا از کارافتاده، جوانان شاغل و یا افراد بیکار در جستجوی کار در یک کمون و مقایسه نسبت آن با کمون‌های دارای ده هزار نفر جمعیت و
- نسبت میان درآمد مشمول مالیات به ازای هر یک از سکنه در کمون‌های دارای ده هزار نفر جمعیت یا بیشتر با درآمد مشمول مالیات آن کمون به ازای هر یک از سکنه.

در صورتی که کمونی به هر دلیل از محدوده شمول این کمک خارج شود و دیگر شایسته دریافت این کمک نباشد، سازوکاری به عنوان ضمانت و تعهد وجود دارد که برای آن سال مبلغی معادل نصف میزان دریافتی سال پیش را دریافت خواهد کرد. برای نمونه، در سال ۲۰۰۳، چهار کمون با جمعیتی بالغ بر ده هزار نفر و شش کمون که جمعیتی میان پنج هزار تا نه هزار و نهصد و نود و نه نفر داشتند، از این قاعده بهره‌مند شدند.

۲-۴- کمک‌های دولت به منظور افزایش انسجام میان روستاها

این کمک در سال ۱۹۹۳ ایجاد و به کمک کمون‌هایی با جمعیتی کمتر از ده هزار نفر با درآمد ناکافی می‌شتابد و به دو طیف از کمون‌ها تعلق می‌گیرد که هم‌زمان شرایط زیر را داشته باشند. طیف اول، کمون‌هایی را دربرمی‌گیرد که جمعیتی کمتر از ده هزار نفر دارند، مرکز آن بخش بوده و یا جمعیت آنان ۱۵ درصد کل جمعیت آن بخش را دربرگرفته باشد و افزون بر آن، پتانسیل مالی آنها به ازای هر سکنه پایین‌تر از متوسط دو برابر پتانسیل مالی سکنه کمون‌های کمتر از ده هزار نفر جمعیت باشد.

دومین طیف شامل کمون‌هایی است که جمعیت زیاد داشته، پتانسیل مالی پایین، مسافت طولانی جاده‌ها و میزان بالای سکنه ۳ - ۱۶ سال می‌باشند که برآورد نسبت جمعیت و پتانسیل مالی با مساحت آن کمون به ازای هر هکتار

نیز درصد مناسبی ندارد و مقدار کمک نیز با مطالعه و ملاحظه شاخص‌های بیان شده سنجیده خواهد شد.

۴-۳- کمک‌های دولت به سکونت مریبان آموزشی

این کمک که پیشینه تاریخی طولانی^{۱۲} در حقوق فرانسه دارد و در قانون ۲ مارس ۱۹۸۲ به عنوان یکی از کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری معرفی شده، کمون‌ها را متعهد به سکنی دادن آموزگاران دوره ابتدایی^{۱۳} می‌کند، که در مدارس دولتی حوزه مربوط به آن مشغول به تدریس می‌باشند و در صورت نبود محلی برای سکونت، مسئولیت پرداخت مبلغی که جانشین این تعهد باشد، از سوی آنها الزامی است.

کمک‌های دولت به آموزگاران به صورت مستقیم از درآمدهای دولت برداشت و به دو بخش تقسیم می‌گردد. بخش اول برای پرداخت هزینه‌های مربوط به سکنی گزیدن آموزگاران به حساب کمون‌ها واریز و میزان آن نیز پیش از آن از سوی کمیته مالیه محلی و با توافق خود معلمان مشخص می‌گردد. پرداخت این بخش از کمک‌های دولت تا پیش از پایان یافتن سال، صورت خواهد پذیرفت. بخش دوم، مربوط به مواردی است که کمون آموزگاران را سکنی نمی‌دهد و در این حالت، مبلغی جایگزین به آنها پرداخت خواهد شد. این بخش از کمک‌ها به بودجه کمون واریز نشده و به صورت مستقیم، به مرکز ملی خدمات عمومی محلی پرداخت می‌شود که از سوی این مرکز و به اسم کمون به آموزگاران انتقال می‌یابد.

۴-۴- کمک‌های بلاعوض دولت در راستای تمرکززدایی

از آنجا که به دلیل تمرکززدایی، بسیاری از وظایف و صلاحیت‌های دولت به حکومت‌های محلی واگذار شد، حکومت مرکزی به جبران بار مالی تحمیلی اجرای این وظایف به آنها پرداخت و بر اساس ماده ۱۰۲ قانون ۲ مارس ۱۹۸۲، افزایش مخارج حکومت‌های محلی که ناشی از انتقال صلاحیت‌های دولت به آنها است، از طریق انتقال درآمد جبران خواهد شد و در همین راستا، قانون ۷ ژانویه ۱۹۸۳ تصریح نموده است که این انتقال، هم‌زمان از راه انتقال حداقل نصف مالیات‌های دولت جبران خواهد شد و باقیمانده آن نیز از محل کمک بلاعوض دولت خواهد بود که کمک نام برده، همان کمک بلاعوض دولت به تمرکززدایی می‌باشد.

کمک‌هایی نیز در زیرمجموعه کمک‌های دولت در حمایت از تمرکززدایی وجود دارند که تنها به کمون‌ها و مؤسسات عمومی آنها اختصاص دارد. از این میان، می‌توان به کمک‌های مربوط به شهرسازی اشاره کرد که انتقال صلاحیت‌ها در این حوزه به کمون‌ها در دو مرحله محقق شد. در مرحله اول که از اکتبر ۱۹۸۳ آغاز گشت، کمون‌ها و گروه‌های وابسته به آنها جهت آماده کردن مدارک و اسناد مربوط به شهرسازی مناسب شناخته شدند و در مرحله دوم که از آوریل ۱۹۸۴ شروع شد، کمون‌ها و گروه‌های وابسته به آنها که از شش ماه پیش اسناد شهرسازی مربوط به کمون خود را داشتند، می‌توانستند در رابطه با درخواست‌های مربوط به اجازه استفاده از زمین حکم صادر نمایند و تمام مخارجی که از انتقال این صلاحیت‌ها به کمون‌ها و گروه‌های وابسته به آنها تحمیل می‌شود، از طریق کمک‌های خاص دولت به تمرکززدایی جبران خواهد شد (برای نمونه، میزان این کمک در سال ۲۰۰۸، ۱۸/۵۳ میلیون یورو بوده است).

افزون بر آنچه در بالا بیان شد، کمک‌های دولت به حمل و نقل دانش‌آموزان نیز در این زمره می‌گنجد. ماده

۲۹ قانون ۲۲ ژوئیه ۱۹۸۳، درباره تقسیم وظایف و اختیارات میان حکومت‌های محلی سه‌گانه و دولت در کشور فرانسه، مقرر می‌دارد که مسئولیت سازماندهی و چگونگی عملکرد حمل‌ونقل دانش‌آموزان با دپارتمان‌ها می‌باشد و در محدوده حمل‌ونقل شهری این مسئولیت با مقامات صالح خود کمون‌ها و گروه‌های وابسته به آنها خواهد بود (برای نمونه، در سال ۲۰۰۸، کمون‌ها برای خدمات وابسته به حمل‌ونقل دانش‌آموزان از مدرسه‌ها ۸۷/۸۸ میلیون یورو دریافت کرده‌اند).

۴-۴-۱- خدمات مربوط به بهداشت و سلامت شهری

ضرورت وجود خدمات شهری مربوط به بهداشت و سلامت که باعث ایجاد دفاتر شهری بهداشت و واگذاری مسئولیت‌های نوین به آنها شد، براساس ماده ۸۶-۱۷، ۶ ژانویه ۱۹۸۶ رنگ و بوی قانونی به خود گرفت. این دفاتر که تا پیش از تاریخ ۱ ژانویه ۱۹۸۴ وظایف محدودی داشتند، پس از آغاز روند تمرکززدایی مسئول انجام اموری شدند که تا پیش از آن، برعهده دولت و تقسیمات محلی بالاتر از آنها بود. برای نمونه، براساس قانون ۲۲ ژوئیه ۱۹۸۳، واکسیناسیون از وظایف دپارتمان و کنترل قوانین بهداشتی نیز از جمله اختیارات دولت به شمار می‌رفت. با این وجود، براساس قانون ۱۹ اوت ۱۹۸۶، شهرداری‌ها مجاز به ادامه اجرای اختیارات برشمرده با همان شرایط شناخته شده برای دپارتمان و دولت می‌باشند. در همین راستا، شهرداری‌هایی که چنین دفاتری را در کمون خود زنده می‌کنند، از کمک دولتی برخوردار خواهند شد (برای نمونه، در سال ۲۰۰۸، میزان این کمک به کمون‌ها ۹۰/۶ میلیون یورو بوده است).

۴-۴-۲- کمک‌های دولت جهت تجهیز هرچه بیشتر کتابخانه‌های محلی

ماده ۱۴۱ قانون مالی ۲۰۰۶، ایجاد کمک مخصوص به کتابخانه‌های شهری را اعلام می‌دارد. افزون بر آن، اعتبارات اختصاص یافته به کتابخانه‌هایی که در محدوده دپارتمان‌ها قرار دارند، از این تاریخ، به صورت کمکی خاص و جداگانه به حساب آنها واریز خواهد شد. هدف از این اصلاحات، بی‌شک، انتقال اعتبارات بیشتر برای سرمایه‌گذاری و تجهیز کتابخانه‌های محلی است.

۴-۴-۳- کمک‌های دولت به منتخبین محلی

یکی دیگر از کمک‌های دولت به هزینه‌های جاری حکومت‌های محلی کمک‌هایی است که براساس قانون ۳ فوریه ۱۹۹۲^{۱۴} از سوی دولت و به منظور جبران هزینه‌های کمون‌های کوچک روستایی به آنها تعلق می‌گیرد که از این میان، می‌توان به هزینه‌های آموزشی نمایندگان محلی و نیز پیامدهای صدور اجازه غیبت به منتخبین محلی اشاره کرد. کمون‌هایی که جمعیت آنها کمتر از ۱۰۰۰ نفر بوده و پتانسیل مالی آنها به ازای هریک از سکنه، ۱/۲۵ بار پایین‌تر از متوسط پتانسیل مالی کمون‌های دیگری است که جمعیت همانند دارند^{۱۵}.

افزون بر تمام کمک‌های مالی بلاعوض دولت که در بالا به آنها اشاره شد، هر ساله، کمک‌های مشخص دیگری^{۱۶} نیز از سوی وزارتخانه‌های مختلف (مانند کشاورزی، حمل‌ونقل و فرهنگ) برای تأمین هزینه‌های جاری حکومت‌های محلی به آنها تعلق می‌گیرد (برای نمونه، در سال ۲۰۰۰، وزارت راه و ترابری، مبالغ کلانی را به دنبال اعطای امور

حمل و نقل مربوط به خطوط راه آهن به قزیون‌ها از سال ۱۹۹۷، به عنوان کمک به آنها پرداخت نموده است).

۴-۴-۴- کمک‌های دولت به شهرداری‌های محروم برای کاهش فاصله میان میزان درآمد آنها با شهرداری‌های دیگر
گسترش فعالیت‌ها میان شهرها و همکاری آنها در قالب مؤسسات عمومی، که به تضمین برخی از وظایف شهرداری‌ها مانند جمع‌آوری پسماندها، نظافت شهر و حمل و نقل شهری و یا انجام طرح‌های مربوط به توسعه اقتصادی و شهرسازی می‌پردازند، از قدمتی ۱۱۹ ساله در حوزه قانون‌گذاری کشور فرانسه برخوردارند. از سال ۱۹۹۹ شهرداری‌ها نمی‌توانند به بیش از یک مؤسسه مشارکت میان شهرها بپیوندند. براساس اصل محدودسازی مسئولیت، مؤسسات نامبرده صلاحیت‌های محدودی دارند که همین امر آنها را از حکومت‌های محلی متفاوت می‌سازد. این مؤسسات به دو گونه تقسیم شده‌اند: مؤسساتی که از بودجه خاص، قوانین مالی ویژه و صلاحیت‌های اجباری برخوردارند و گونه‌ای دیگر که این چنین نیستند. افزون بر آنچه اشاره شد، نقش آنها در توسعه اقتصاد محلی و سرعت بخشی به حل و فصل خدمات لازم انکارناپذیر بوده است.

۵- کمک‌های بلاعوض دولت به سرمایه‌گذاری کمون‌ها

همان‌طور که دولت برای هزینه‌های جاری حکومت‌های محلی کمک‌های بلاعوضی اختصاص داده، برای حمایت از سرمایه‌گذاری آنان نیز کمک‌هایی را در نظر گرفته است. در همین راستا، بر اساس ماده ۱۰۳ قانون ۲ مارس ۱۹۸۲، این کمک که حکومت‌های محلی از حق تصمیم‌گیری در چگونگی کاربرد آن برخوردارند، جانشین کمک‌های مشخص دولت به سرمایه‌گذاری شده که هر ساله از سوی دولت به کمون‌ها و دپارتمان‌ها پرداخت و چگونگی محاسبه، توزیع و شرایط تغییر آن از روش قانونی دیگر مشخص می‌شود.
قوانین ۷ ژانویه و ۲۹ دسامبر ۱۹۸۳، برای نخستین بار به تعریف نظام حقوقی کمک‌های دولت به سرمایه‌گذاری حکومت‌های محلی می‌پردازند و در همین راستا، از روند اعطای حق تصمیم‌گیری در چگونگی کاربرد این کمک‌ها، به عنوان گامی برجسته به سوی افزایش استقلال مالی تقسیمات محلی و تمرکززدایی یاد می‌شود. اما در بدو ایجاد این کمک و تصویب قوانین وابسته به آن، موانع و انتقادات بسیاری نیز مطرح شدند که از آن میان می‌توان به ضعف میزان مبالغ پرداختی و نظام نامتناسب توزیع اشاره کرد.

الف) عدم کفایت مبالغ اختصاص یافته

نرخ کمک در مقایسه با نرخ کمک‌های مشخصی که پیش از تصویب این قانون به حکومت‌های محلی تعلق می‌گرفت، بسیار ناچیز بود. برای نمونه، این نرخ برای کمون‌ها در سال ۱۹۸۳، به ۲ درصد و در سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵ به ۲/۲ درصد محدود می‌شد؛ این درحالی‌است که در مقایسه با وضعیت کمون‌ها در نظام کمک‌های مشخص، کمون‌های کوچک، از نرخ ۱۰ درصدی برای حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خود برخوردار بوده‌اند. در این میان، دپارتمان‌ها نسبت به کمون‌ها وضعیت بهتری داشتند و میزان کمک به آنها از ۲ درصد در سال ۱۹۸۳ به ۴/۳۵ درصد در سال ۱۹۸۴ و ۴/۵ درصد در سال ۱۹۸۵ افزایش یافت. با این حال، با مراجعه به آمار مربوط به وضعیت آنها درمی‌یابیم که در سال ۱۹۸۳، کمک‌های دولت به سرمایه‌گذاری محلی در ۵۲ دپارتمان، پایین‌تر از متوسط کمک‌های

اعطایی دولت در طول سه سال پیش از آن بوده است.

ب) نظام مشکل ساز توزیع

براساس قوانین ۷ ژانویه و ۲۹ دسامبر ۱۹۸۳، برای نخستین بار، به تعریف کارکردهای کمک‌های دولت به حکومت‌های محلی پرداخته و با انتقادات بسیاری روبه‌رو شد؛ براساس این قوانین نه تنها نرخ کمک‌های دولت به سرمایه‌گذاری حکومت‌های محلی پایین بود، بلکه چگونگی توزیع آن با توجه به مخارج واقعی ثبت شده در بودجه سال پیش تعیین می‌شد. با اجرای این قانون، تنها به آن دسته از حکومت‌های محلی کمک‌های بیشتری تعلق می‌گرفت که بر طبق آمار ثبت شده در بودجه پیشین، مبادرت به سرمایه‌گذاری کرده باشند. این امر به صورت غیرمستقیم، مختص کمک بیشتر به حکومت‌های محلی ثروتمندتر بود که از امکانات بیشتری برخوردارند و به صورت متناوب سرمایه‌گذاری می‌کنند. سازوکارهای پیشین اعطای کمک‌های بلاعوض به کمون‌های کوچک برای سرمایه‌گذاری با شرایط آنها سازگار نبود، زیرا این کمون‌ها به ندرت و به صورت نامتناوب سرمایه‌گذاری کرده و افزون بر آن، نرخ پایین کمک‌های دولتی به این کمون‌های کوچک نیز انگیزه سرمایه‌گذاری را در آنها کاهش می‌دهد. برای نمونه، این کمون‌ها که براساس سیستم پیشین کمک‌های بلاعوض از نرخ ۱۰ درصدی برای سرمایه‌گذاری بهره‌مند بودند، با ورود قانون ۱۹۸۳ با نرخ ۲ درصدی روبرو شدند.

۱-۵- اصلاحات ۱۹۸۵ و تحول در کمک‌های بلاعوض به سرمایه‌گذاری کمون‌ها

قانون ۲۰ دسامبر ۱۹۸۵ و پس از آن، ۵ ژانویه ۱۹۸۸، به منظور ایجاد اصلاحاتی برای هماهنگی کمک‌های بلاعوض دولت با ویژگی‌های حکومت‌های محلی، به جمع قوانین کشور فرانسه در عرصه محلی پیوستند. افزون بر این، قانون بودجه سال ۱۹۹۶ تعداد کمون‌هایی را که می‌توانند از این کمک بهره‌مند شوند، کاهش داده و حتی در مورد برخی از آنها به نظام پیشین کمک‌های بلاعوض معین بازگشت، که تا پیش از سال ۱۹۸۲^{۱۷} در فرانسه اجرا می‌شد.

۱-۱-۵- ورود دوباره و جزئی کمک‌های مشخص به نظام کمک‌های بلاعوض دولت

با توجه به انتقاداتی که پس از سال ۱۹۸۲ بر چگونگی توزیع کمک و نرخ آن در رابطه با کمون‌های گوناگون صورت گرفت، ایده نوینی مبنی بر برخورد متفاوت با کمون‌های کوچک مطرح گشت که در دنباله آن، کمک‌های بلاعوض دولت به سرمایه‌گذاری کمون‌ها به دو دسته تقسیم شدند: کمک بلاعوض عمومی و کمک‌های بلاعوض مشخص^{۱۸}.

الف) کمک بلاعوض عمومی

این قسمت از کمک‌ها که شامل ۵۰ درصد از کل اعتبارات کمک‌های دولت به سرمایه‌گذاری کمون‌ها می‌شد، به کمون‌های زیر تعلق می‌گرفت:

- کمون‌هایی که جمعیتی بالغ بر ده هزار نفر داشتند؛
- کمون‌هایی که از جمعیتی میان دو هزار و ده هزار نفر برخوردار بودند (در صورتی که کمک‌های مشخص را در نظام کمک‌های دولتی به سرمایه‌گذاری خود انتخاب نکرده باشند) و
- کمون‌های دارای جمعیتی پایین‌تر از دوهزار نفر که در مناطق گردشگری یا چشمه‌های آب گرم و معدنی قرار

گرفته بودند و این سیستم را برای بهره‌مندی از کمک‌های دولتی برگزیده بودند. در این میان، اعطای کمک از طریق اختصاص درصدی صورت می‌گرفت که در ابتدای هر سال به منظور سرمایه‌گذاری‌های پیش‌بینی شده مشخص می‌شد و افزایش آن با توجه به برخی معیارها امکان‌پذیر بود. کمک نامبرده، از دو بخش تشکیل شده است:

- قسمت اصلی که ۹۰ درصد کل میزانی را که باید تقسیم شود دربرمی‌گرفت و برای انجام سرمایه‌گذاری کمون‌ها هر سه ماه به آنها پرداخت می‌شد و

- قسمت دوم که شامل ۱۰ درصد باقیمانده می‌شد و برای کمون‌هایی که پتانسیل مالی آنها حداقل ۲۰ درصد پایین‌تر از میانگین پتانسیل مالی کمون‌های دیگری بود که در همان رده قرار می‌گرفتند و میزان کوشش مالی آنها ۲۰ درصد بالاتر از میانگین کمون‌های دیگر بوده است.

همان‌طور که مشخص شد، قانون‌گذار با اختصاص درصدی از کمک‌های عمومی به کمون‌های محروم که با وجود مشکلات مالی تلاش در پیشبرد شرایط محلی کمون خود دارند، دولت را به حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خود وامی‌دارد.

ب) کمک‌های مالی مشخص دولت

این کمک‌ها نیز که ۵۰ درصد باقیمانده اعتبارات دولت را برای سرمایه‌گذاری کمون‌ها شامل می‌شدند، به کمون‌هایی با شرایط زیر تعلق می‌گرفت:

- کمون‌هایی که جمعیتی کمتر از ۲۰۰۰ نفر داشتند و

- کمون‌هایی که جمعیتی میان ۲۰۰۰ و ۱۰,۰۰۰ نفر داشته و سیستم کمک‌های مالی مشخص دولت را برای کمون

خود انتخاب کرده باشند.

براساس قانون، فرماندار، مبلغ معینی را که با توجه به میزان جمعیت و طول راه‌های ارتباطی حوزه محلی آن معین شده بود، پس از نظر هیئتی متشکل از نمایندگان شوراهای کمون‌های دارای شرایط، به عنوان کمک‌های بلاعوض دولت برای سرمایه‌گذاری، میان آنها تقسیم می‌کرد^{۱۹}. کمیسیون پیش‌گفته، تعیین نرخ کمک‌ها و مسئولیت تعیین عملیاتی را برعهده داشت که از اهمیت و تقدم بیشتری برای سرمایه‌گذاری برخوردار بودند.

۵-۱-۲- اصلاحات قانون ۲۶ مارس ۱۹۹۶ و بازگشت به کمک‌های بلاعوض مشخص

از آنجا که در نظام قانون‌گذاری کشورهای پیشرفته، ضرورت مطالعه و کندوکاو عمیق قانون جهت کشف کاستی‌ها، حتی پس از تصویب و اجرای آن نیز مسئله‌ای درخور توجه می‌باشد، قانون‌گذاران کشور فرانسه پس از مشاهده عیوب نظام تلفیقی ۱۹۸۵، مانند پیچیدگی آن با تولد قانونی دیگر در ۲۶ مارس ۱۹۹۶ اسباب تدارک اصلاحات مهمی را در چگونگی توزیع و اعطای کمک‌های بلاعوض دولت به سرمایه‌گذاری کمون‌ها فراهم کردند. همان‌طور که در بالا نیز اشاره شد، بخشی از کمون‌ها از کمک عمومی و گروهی دیگر، از کمک‌های مشخص دولت برخوردار بودند و در این میان، به تعدادی از کمون‌ها نیز حق انتخاب در برگزیدن هر یک از دو نوع نامبرده داده شده بود و این روش به خودی خود، بر پیچیدگی مکانیسم اعطای کمک می‌افزود.

از همین رو، نخست کمک‌های عمومی دولت که شامل ۵۰ درصد از اعتبارات کمک‌های بلاعوض دولتی به سرمایه‌گذاری کمون‌ها بود، حذف و به کمک‌های مشخص عمومی تبدیل شدند. پس از آن، در دومین مرحله، کمون‌هایی که مشخصات زیر را داشته باشند، کمک‌های مشخص را دریافت می‌کردند:

- کمون‌هایی که همچنان جمعیتشان از دو هزار نفر تجاوز نمی‌کند در شمار ذی‌نفعان این کمک قرار دارند و
- کمون‌هایی که جمعیت آنها میان دوهزار و بیست‌هزار نفر بوده و پتانسیل مالی آنها به ازای هر یک از ساکنین، پایین‌تر از یک سوم متوسط پتانسیل مالی کمون‌هایی است که جمعیتی معادل یا بیشتر از بیست‌هزار نفر داشته باشند.
در همین راستا، سرمایه‌گذاری‌های پیش‌روی هر کمون و گروه‌های وابسته به آن با کمک‌های بلاعوض دولت، باید شرایط برشمرده زیر را داشته باشند:

- عملیات مورد نظر باید جزء مخارج مستقیم (بدون واسطه) سرمایه‌گذاری کمون بوده که در بخش سرمایه‌گذاری بودجه کمون اشاره شده باشد^{۲۰}؛

- مخارج سرمایه‌گذاری باید جزء مواردی باشند که در حیطه صلاحیت حکومت‌های محلی قرار دارد و
- از این گذشته، عملیات پیشنهاد شده از سوی کمون، پس از کسب شرایط بیان شده، باید جزء فهرست اقداماتی قرار داشته باشند که حق تقدم در سرمایه‌گذاری داشته و در هر دپارتمان، به وسیله شورای نمایندگان محلی مشخص می‌شوند. برای نمونه، ملاک‌های برشمرده برای اعطای کمک‌های مشخص به کمون‌ها در سال ۲۰۰۹، با رعایت اولویت عبارتند از:

- عملیات مربوط به ساخت‌وساز و بازسازی شهرداری‌ها، مراکز وابسته به آنها، مدرسه‌ها و مهدکودک‌ها، کلاس‌ها، سالن‌های غذاخوری و تجهیزات دیگر وابسته به آنها؛
- سرمایه‌گذاری‌های مرتبط با نوسازی یا بازسازی خانه‌هایی که برای سکونت افراد با درآمد پایین ایجاد شده‌اند؛
- عملیات مربوط به پالایش پسماندها، آب‌های استفاده شده و آب‌های به دست آمده از باران و نیز ساخت مراکز پالایش؛

- سرمایه‌گذاری‌هایی که به منظور ایمنی و صرفه‌جویی در مصرف انرژی ساختمان‌های شهرداری، سالن‌های جشن، مکان‌های فرهنگی، کلیساها و قبرستان‌ها لازم شناخته شده‌اند؛
- تجهیز فضاهای عمومی؛

- عملیات مربوط به ایجاد یا بازسازی تجهیزات ورزشی و گردشگری و
- تجهیز مدارس به لوازم انفورماتیک به جز رایانه (مانند دستگاه نمایش فیلم).
افزون بر آن، میزان مشارکت دولت مرکزی در سرمایه‌گذاری‌های کمون‌ها نباید کمتر از ۲۰ درصد یا بیشتر از ۶۰ درصد هزینه‌های پیش‌بینی شده بدون احتساب عوارض باشد. براساس آمار، اکنون این نرخ ۲۵ - ۴۰ درصد متغیر است^{۲۱}.

۶- تقاضای کمک بلاعوض از سوی حکومت محلی و شرایط آن

تقاضای کمک از سوی شهردار مطرح می‌شود و در طی سه ماه از تاریخ دریافت پرونده کامل به آن پاسخ داده خواهد شد. در صورت کسب صلاحیت کمون برای اجرای عملیات، شهردار باید فرماندار را از شروع اقدامات آگاه سازد. پس از تخصیص کمک، درخواست‌کننده آن، از زمان ابلاغ نظر موافق، به مدت دو سال جهت آغاز عملیات

مهلت خواهد داشت که امکان تمدید این محدوده زمانی در صورت ارائه دلایل قابل قبول به مدت یک سال دیگر وجود دارد. از آنجا که پایان اجرای عملیات نیز باید اعلام گردد، در صورت انجام نیافتن این امر، پس از گذشت چهار سال از زمان اعلام شروع پروژه، عملیات، پایان یافته فرض شده و هیچ گونه تقاضای پرداختی پس از آن صورت نخواهد پذیرفت.

۶-۱- پرداخت کمک

پرداخت کمک، پس از احراز و تطابق ویژگی‌های مورد توجه در هنگام شروع عملیات محقق خواهد شد. با وجود این، در زمان آغاز اجرای عملیات، امکان پرداخت ۳۰ درصد از مبلغ پیش‌بینی برای اعطای کمک وجود دارد. حتی می‌توان پیش‌پرداخت‌ها را به تناسب پیشرفت پروژه و به تدریج حساب کمون‌ها، واریز نمود اما در هر حال، میزان آن نباید از ۸۰ درصد مبلغ در نظر گرفته شده، تجاوز کند. در صورتی که موضوع کمک بدون مجوز تغییر کرده باشد و یا پروژه در مهلت تعیین شده، تحقق نیابد، برگرداندن کلی یا جزئی کمک دولت مرکزی امکان‌پذیر است.

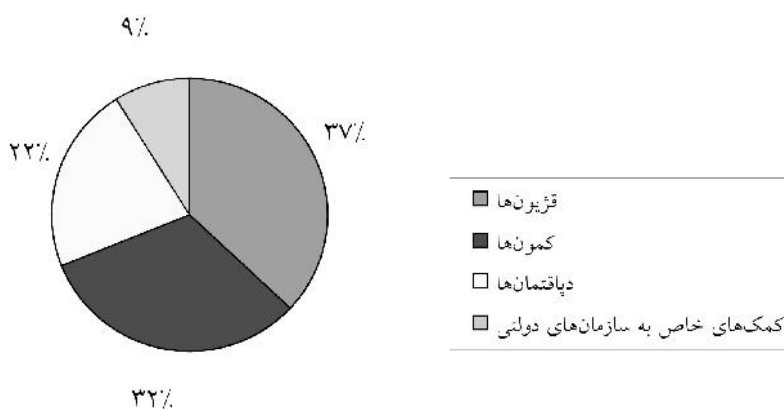
درآمد به دست آمده از جریمه‌های پلیس که در سال ۲۰۰۸، رقمی معادل ۶۸۰ میلیون یورو را به خود اختصاص داد، براساس تعداد تخلف‌های ثبت شده سال گذشته در قلمروی هریک از کمون‌ها تقسیم می‌شود که باید در عملیات مربوط به بهینه‌سازی حمل‌ونقل عمومی (مانند آماده‌سازی وسایل حمل‌ونقل، تجهیز راه‌ها و ایمنی مسافران) و یا عملیات مربوط به تردد میان شهری (مانند تعبیه ایستگاه‌هایی برای پارکینگ، نصب علائم و اقدامات مربوط به ایمنی جاده‌ها) استفاده شود

۷- درآمد حاصل از جریمه‌های پلیس تردد

درآمد به دست آمده از جریمه‌های پلیس که در سال ۲۰۰۸، رقمی معادل ۶۸۰ میلیون یورو را به خود اختصاص داد، براساس تعداد تخلف‌های ثبت شده سال گذشته در قلمروی هریک از کمون‌ها تقسیم می‌شود^{۲۲} که باید در عملیات مربوط به بهینه‌سازی حمل‌ونقل عمومی (مانند آماده‌سازی وسایل حمل‌ونقل، تجهیز راه‌ها و ایمنی مسافران) و یا عملیات مربوط به تردد میان شهری (مانند تعبیه ایستگاه‌هایی برای پارکینگ، نصب علائم و اقدامات مربوط به ایمنی جاده‌ها) استفاده شود. توجه به این نکته اهمیت دارد که تنها درآمد حاصل از جریمه‌هایی که از سوی متخلفین در محدوده زمانی ۳۰ روز پرداخت می‌شود^{۲۳}، مشمول کمک‌های دولت به سرمایه‌گذاری کمون‌ها می‌گردد و درغیراین صورت، درآمد جریمه‌هایی که به علت پرداخت نشدن در مهلت تعیین شده، به مبلغی اضافه جریمه می‌شوند و نیز جریمه‌هایی که از سوی قاضی دادگاه کیفری صادر می‌شود^{۲۴}، به بودجه عمومی دولت واریز می‌شوند. مبلغ بیان شده به کمون‌ها و گروه‌های وابسته به آنان که جمعیتی معادل یا بالغ بر ۱۰,۰۰۰ نفر دارند به صورت مستقیم پرداخت شده^{۲۵} و برای کمون‌هایی که جمعیتی کمتر از ۱۰,۰۰۰ نفر دارند، از طریق شوراهای شهر که مسئول اعلام فهرست کمون‌های ذی‌نفع و تثبیت میزان اعطا با توجه به اولویت و ارزش عملیات لازم‌الاجرا هستند، توزیع

می‌شود. در این میان، قژیون ایل دو فغانس که مرکز آن، پایتخت کشور فرانسه (شهر پاریس) می‌باشد، از این قاعده کلی مستثنی است و با توجه به اهمیت آن، تقسیم جرمه‌های پلیس به روش خاصی صورت می‌گیرد که ۲۵ درصد از سهم آن به کمون‌های واقع در این قژیون تعلق می‌گیرد، ۲۵ درصد دیگر به حساب خود قژیون ایل دو فغانس واریز می‌شود و ۵۰ درصد نیز به سندیکای حمل‌ونقل این استان تعلق می‌گیرد.

نمودار شماره ۱- میزان کمک‌های دولت مرکزی به حکومت‌های محلی در سال ۲۰۰۸



جدول شماره ۱- تقسیم درآمد بین حکومت‌های محلی در سال ۲۰۰۷

میلیارد یورو	جمع کل	کمون‌ها	دپاقتمان‌ها	قژیون‌ها
مالیات بر سکونت	۱۳/۲	۹	۴/۲	۰
مالیات بر املاک	۱۷/۶	۱۱/۲	۵	۱/۴
مالیات بر زمین	۰/۹	۰/۹	۰	۰
مالیات بر مشاغل	۲۵/۲	۱۵/۳	۷/۴	۲/۵
جمع کل مالیه مستقیم	۵۶/۹	۳۶/۴	۱۶/۶	۳/۹
پرداخت‌های مربوط به حمل‌ونقل	۵/۲	۵/۲	۰	۰
عوارض پسماندهای خانگی	۴/۳	۴/۳	۰	۰
عوارض بر الکتریسته	۱/۴	۰/۹	۰/۵	۰
عوارض حقوق انتقالی	۸/۷	۲	۶/۷	۰
عوارض کارت ماشین	۱/۶	۰	۰	۱/۶
عوارض دوره‌های آموزشی	۰/۶	۰	۰	۰/۶
عوارض بر قراردادهای بیمه	۲/۶	۰	۲/۶	۰
صندوق ملی همبستگی برای استقلال حکومت‌های محلی	۱/۹	۰	۱/۹	۰
عوارض داخلی/تولیدات نفتی	۷/۳	۰	۴/۹	۲/۴
جمع مالیه غیرمستقیم	۳۳/۶	۱۲/۴	۱۶/۶	۴/۶
کمک‌های بلاعوض دولت	۳۹	۲۱/۳	۱۰/۹	۶/۸
جمع کل درآمد	۱۲۹/۵	۷۰/۱	۴۴/۱	۱۵/۳

منبع: گزارش مرکز اقتصادی و اجتماعی دولت فرانسه (مرکز مالیه محلی)

نتیجه‌گیری

در نهایت کلام می‌توان یادآور شد که هدف دولت مرکزی از واگذاری اختیارات مختلف به کمون‌ها و حکومت‌های محلی دیگر، ریشه‌دار کردن و عمق بخشیدن به تمرکززدایی است. توجه به این نکته لازم است که حکومت فرانسه، هیچ‌گاه، تمرکززدایی و افزایش استقلال تقسیمات محلی را برابر با قطع کمک‌های دولتی ندانسته و همچنان بر لزوم پرداخت متناسب آن تأکید دارد. این دیدگاه، بی‌شک در نقطه مقابل سیاست‌های دولت ایران در گذر سال‌های نخستین دهه ۶۰ در تعامل با شهرداری‌ها و به اصطلاح، اعطای استقلال به آنها قرار دارد.

مشاهده تجربیات کشورهای مختلف، از جمله کشور فرانسه، که در این تحقیق با توجه به موضوع چندین بار با ذکر ارقام و آمار وزارتخانه اقتصاد و سنای فرانسه به چالش کشیده شد، به روشنی نشان می‌دهد که از مهم‌ترین اهداف دولت در طرح استقلال شهرداری‌ها، بالا بردن پتانسیل اجرایی آنها و سرعت‌بخشی در انجام عملیات عمرانی است که در گذر زمان، به این مهم نیز دست‌یافته‌اند. این درحالی‌است که متأسفانه، با مراجعه به روند خودکفایی

توجه به این نکته لازم است که حکومت فرانسه، هیچ‌گاه، تمرکززدایی و افزایش استقلال تقسیمات محلی را برابر با قطع کمک‌های دولتی ندانسته و همچنان بر لزوم پرداخت متناسب آن تأکید دارد. این دیدگاه، بی‌شک در نقطه مقابل سیاست‌های دولت ایران در گذر سال‌های نخستین دهه ۶۰ در تعامل با شهرداری‌ها و به اصطلاح، اعطای استقلال به آنها قرار دارد

•••

در کشور ایران که اغلب پایه‌های مالیاتی درآمدزا در اختیار دولت مرکزی قرار دارد و سیاست خودکفایی شهرداری‌ها، به صورت بی‌اساس و بدون مطالعه به قطع کمک‌های دولتی می‌انجامد، بی‌شک، درآمدهای ناپایدار کنونی شهرداری که در طول سالیان دراز به فروش تراکم وابسته بوده است، هیچ‌گاه نخواهد توانست برنامه‌ریزی اصولی و متناسبی را در مدیریت شهری تضمین نماید

شهرداری‌ها در کشور ایران با نتیجه‌ای معکوس مواجه می‌شویم که خبر از عقب‌ماندگی شهرها می‌دهد. واگذاری اختیار، بدون تبیین منابع درآمد لازم برای اجرای آن، در کشور فرانسه، هیچ‌گونه مفهومی نداشته و اعتقاد به این امر، تا آنجا پیش رفته که یکی از اصول قانون اساسی پنجمین جمهوری را نیز به خود اختصاص داده است.

در شق ۲ اصل ۷۲ قانون اساسی سال ۱۹۵۸ کشور فرانسه مقرر شده است که هرگونه انتقال صلاحیت از سوی دولت به حکومت‌های محلی متضمن اختصاص درآمدی متناسب، برای اجرای اختیارات می‌باشد. افزون بر آن، هرگونه ایجاد یا افزایش اختیارات حکومت‌های محلی که باعث افزایش مخارج آنها شود، از طریق تعیین درآمدهای مشخص در قانون، جبران می‌شود. در همین راستا، برای نمونه، زمانی که با توجه به نظر دو طرف، سهم قژیون‌های کشور فرانسه از مالیات بر سکونت حذف شد و یا آن زمان که به موجب قانون، سهم دپارتمان‌ها از مالیات بر وسایل نقلیه موتوری از بین رفت، بی‌درنگ، کمک‌های بلاعوض دولت، جایگزین درآمدهای مالیاتی نامبرده گشتند.

در دنیای امروز که شهرداری‌ها نقش مهمی را در رشد اقتصادی کشور خود بازی می‌کنند و انجام بسیاری از

فعالیت‌های اجرایی دولت را برعهده دارند، دولت مرکزی باید درصدی از بار خدمات شهری را که شهرداری‌ها به تنهایی توانایی مدیریت هزینه آن را ندارند، با پرداخت کمک‌های بلاعوض، برعهده گیرد. در کشور ایران که اغلب پایه‌های مالیاتی درآمدزا در اختیار دولت مرکزی قرار دارد و سیاست خودکفایی شهرداری‌ها، به صورت بی‌اساس و بدون مطالعه به قطع کمک‌های دولتی می‌انجامد، بی‌شک، درآمدهای ناپایدار کنونی شهرداری که در طول سالیان دراز به فروش تراکم وابسته بوده است، هیچ‌گاه نخواهد توانست برنامه‌ریزی اصولی و متناسبی را در مدیریت شهری تضمین نماید.

همان‌طور که از این مطالعه برمی‌آید، یکی از منابع مهمی که حکومت‌های محلی در کشورهای مختلف جهان برای ایجاد و کسب درآمد پایدار استفاده می‌کنند، تمسک به کمک‌های بلاعوض دولت می‌باشد. از سوی دیگر با توجه به احتیاجی که واحدهای محلی به تغذیه کمک‌های دولتی دارند، این نگرانی در درون حکومت‌های محلی و به ویژه، نمایندگان محلی شکل گرفته است که حتی با وجود تمرکززدایی نیز، وابستگی واحدهای محلی به دولت همچنان وجود خواهد داشت و حتی در گذر زمان، با افزایش خدمات شهری بیشتر خواهد شد.

در این تحقیق تلاش بر این بود تا با معرفی انواع گوناگون کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی فرانسه به شهرداری‌ها به عنوان یکی از اقسام حکومت‌های محلی، دستاوردها، دغدغه‌ها و سیر تغییرات این کمک‌ها پس از تمرکززدایی برشمرده شود تا در پی مطالعه کاربردی آن، در نهادهای ساز و گسترش نظام کمک‌های بلاعوض دولت در کشور ایران، با حساسیت و توجه بیشتری نسبت به تجربه دیگر کشورها برخورد شود.

در پایان گفتن این نکته نیز ضروری به نظر می‌رسد که دولت‌های مرکزی، همواره با اعطای کمک‌های بلاعوض، ابزاری برای گسترش مداخله در امور محلی در دست دارند و حتی در سیر اعطای کمک‌های بلاعوض نیز باید رسم تعدیل حفظ شود تا به مسئولیت‌گریزی شوراهای شهر و شهرداری‌ها نینجامد و یا محدود شدن استقلال مالی آنها را به دنبال نداشته باشد. این مهم، میسر نخواهد شد مگر با ایجاد محدوده‌ای مشخص در تبیین وظایف دولت و حکومت‌های محلی و روابط میان آنها در قوانین کشور ما ایران.

پی‌نوشت‌ها:

۱- این رقم در اوایل دهه ۱۹۸۰ (نقطه شروع جدی تمرکززدایی) تنها ۸ درصد از تولید خالص ملی بوده است.

۲- با وجود اهمیت وجود کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی، حفظ میزان متناسبی از استقلال مالی و اجرایی نیز در حکومتی تمرکززا اجتناب‌ناپذیر است. رد پای این اهمیت را در قانون ۱۹۹۹ کشور ایتالیا می‌توان دید که براساس آن، تمام کمک‌های بلاعوض دولت به استان‌ها قطع شده و دلیل اصلی این امر، بالا بردن ضریب استقلال مالی این نوع از حکومت‌های محلی می‌باشد. جالب آن است که در دهه ۷۰ میلادی، در این کشور، موجی متضاد برقرار بود و این تمام مالیات‌های محلی بودند که حذف شدند.

۳- این مراجع قضایی مسئول مطالعه و کنترل حساب‌های حکومت‌های محلی و همچنین تناقضات مربوط به آن هستند.

۴- برخلاف گذشته که جواز ساخت به اسم دولت صادر می‌شد.

۵- در سال ۲۰۰۸، ۵۸ درصد از کمک‌های دولت به هزینه‌های جاری حکومت‌های محلی اختصاص داده شده است که رقمی بالغ بر ۴۰/۹۱ میلیارد یورو را نشان می‌دهد. از آنجا که نظام استقراض حکومت‌های محلی تنها برای اهداف سرمایه‌گذاری آنها امکان‌پذیر است و حکومت‌های محلی برای هزینه‌های جاری خود نمی‌توانند به استقراض متوسل شوند، به همین دلیل، بخش عمده‌ای از کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی متوجه هزینه‌های جاری می‌شود.

۶- براساس بازبینی قانون اساسی ۱۹۵۸ کشور فرانسه در ۲۸ مارس ۲۰۰۳، اصل ۷۲ این قانون، پنج نوع حکومت محلی را به رسمیت شناخته است:

۵ آوریل ۱۸۸۴: پیدایش کمون‌ها

کمون‌ها به عنوان کوچکترین حکومت‌های محلی، با اینکه در تاریخ ۱۴ دسامبر ۱۷۸۹ ایجاد شدند. این قانون شهری ۵ آوریل ۱۸۸۴، به تعریف اصول عمومی تشکیل و صلاحیت آنها پرداخت. این قانون سیستم واحدی را برای شهرهای بزرگ و کوچک در نظر گرفت که عبارت بود از: یک شورای شهر که برای ۶ سال انتخاب می‌شود و شهردار که اختیارات اجرایی داشته و مسئولیت تدارک و اجرای تصمیمات شورای شهر را برعهده دارد. از این گذشته، شهردار در برخی از امور مانند احوال شخصیه، پلیس و اجرای قوانین، نماینده دولت به شمار می‌رود. برخی از کمون‌های کشور فرانسه (پاریس، مارسلی و لیون) در مقایسه با دیگر کمون‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده و از قانون خاصی پیروی می‌کنند.

۱۰ اوت ۱۸۷۱: پیدایش دپاقتمان‌ها، اولین حکومت محلی

با اینکه دپاقتمان‌ها، در سال ۱۷۹۰ و شوراهای عمومی و فرماندار در سال ۱۸۰۰ ایجاد شده‌اند، این قانون ۱۰ اوت ۱۸۷۱ بود که به دپاقتمان، جایگاه حکومت محلی را واگذار کرد. قانون پیش‌گفته، چگونگی عملکرد را تعیین کرده و جایگزینی نیمی از اعضای شورای عمومی را هر سه سال و انتخاب رئیس آن را پس از هر جایگزینی، بنیان نهاد. هرکدام از اعضای شورا پس از رأی‌گیری همگانی برای مدت شش سال انتخاب می‌شوند. قانون ۲ مارس ۱۹۸۲ در راستای تمرکززدایی حکومت‌های محلی، اختیارات جدیدی را به اعضای شوراهای عمومی انتقال داد و صلاحیت آمادگی و اجرای بودجه دپاقتمان‌ها را به رئیس شورای عمومی واگذار کرد. شمار دپاقتمان که از نظر وسعت، بزرگتر از کمون و کوچکتر از قزیون می‌باشد، ۹۶ عدد برآورد شده است که باید چهار دپاقتمان ماورای دریایی را نیز به آن افزود.

این چهار دپاقتمان که عبارتند از، گوآدلوپ، گویان، جزایر مارتینیک و قونیون، براساس قانون ۱۹ مارس ۱۹۴۶ ایجاد شده و اغلب از همان مقررات نود و شش دپاقتمان دیگر پیروی می‌کنند. با این حال، بر اساس اصل ۷۳ قانون اساسی ۱۹۵۸، آنها به جهت موقعیت خاص آنها از امکان تطابق متون قانونی با شرایط موجود خود برخوردارند و در همین راستا، قوانین مختلفی از طریق ایجاد اصلاحات، استقلال بیشتری را به آنها تفویض نموده‌اند.

قزیون‌ها ۲ مارس ۱۹۸۲

قانون تمرکززدایی، مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲، برای نخستین بار، قزیون را در زمره حکومت‌های محلی گنجانده. با این حال، این قانون تا سال ۱۹۸۶ که زمان اولین انتخابات اعضای شورای استانی بود، اجرا نگردید. هر قزیون شامل یک شورای استانی و یک کمیته اقتصادی و اجتماعی می‌باشد. اکنون، کشور فرانسه ۲۲ قزیون دارد.

کرس: ۱۳ می ۱۹۹۱

جزیره کرس که در دورترین نقطه جنوب شرقی جمهوری فرانسه قرار دارد، به عنوان یکی از حکومت‌های محلی این کشور مقررات خاص و اختیارات بیشتری دارد و تا پیش از قانون ۱۳ می ۱۹۹۱، جزء قزیون‌های این کشور به شمار می‌آمد. پس از اصلاحات فراوان در سال‌های ۱۹۸۲، ۱۹۹۱ و ۲۰۰۲، کرس دارای استقلال قابل ملاحظه‌ای در اداره امور خود گردید و حتی اختیار ایجاد انطباق میان قوانین ملی، پس از اجازه قانون‌گذار برای این حکومت محلی به رسمیت شناخته شد.

افزون بر آنچه در بالا برشمرده شد، حکومت‌های محلی با قوانین خاص نیز از این جمله می‌باشند که عبارتند از: مایوت، سن پی‌یق و میکسن، جزایر والیس و فوتونا، پلی‌نزی و هم‌چنین، سن‌مقن و سن‌بارتلمی.

۷- کمکی که متفاوت از کمک‌های مالی مشخصی بود که تا پیش از این به آنها تعلق می‌گرفت؛ از این طریق، تصمیم زمینه‌کارایی و استفاده از این کمک‌ها از سوی خود حکومت‌های محلی اتخاذ می‌گردد.

۸- این راه‌حل به خصوص از سوی کمیسیون توسعه مسئولیت‌های محلی و به ریاست لیویه گیشاق پشتیبانی شد و با تلاش‌های وی به ثمر نشست (Commission de développement des responsabilités locales).

۹- این معیار از طریق نرخ تورم پیش‌بینی شده (به جز دخانیات) مشخص می‌گردد. برای نمونه، در سال ۲۰۰۱، ۲/۱۰+ درصد بوده است.

۱۰- روش محاسبه آن بخش از کمک‌های دولتی با نرخ ثابت به هزینه‌های جاری عبارتست از: میزان کمک مالی سال پیش \times نرخ رشد سال محاسبه با این حال، در صورتی که در طی سال، جمعیت کمون افزایش یافته باشد، طریقه محاسبه متفاوت خواهد بود و عامل دیگری در روند برآورد دخیل خواهد شد: میزان کمک مالی سال پیش \times نرخ رشد سال محاسبه \times ۵۰ درصد نرخ رشد جمعیت

۱۱- پیدایش معیار پتانسیل مالی، به زمان به میدان آمدن کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری حکومت‌های محلی در سال ۱۹۷۹ برمی‌گردد. این معیار، شاخصی است برای برآورد و مقایسه میزان رفاه مالی بالقوه حکومت‌های محلی نسبت به یکدیگر.

۱۲- این کمک به موجب قوانین ۳۰ اکتبر ۱۸۸۶ و ۱۹ ژوئیه ۱۹۸۹، قوانین کشور فرانسه وارد شد و در سال ۱۹۸۳. به صورت رسمی به جمع کمک‌های دولت به هزینه‌های جاری پیوست.

۱۳- این کمک تنها به آموزگاران دوره ابتدایی (یک دوره شش‌ساله) که مشغول به تدریس می‌باشند، تعلق می‌گیرد.

۱۴- قانون شماره ۱۰۸-۹۲ از مجموعه قوانین حکومت‌های محلی

۱۵- در سال ۲۰۰۷، کمون‌هایی که از این کمک بلاعوض دولت بهره‌مند شدند ۲۳،۷۰۷ نفر بودند که به هر کدام از آنها، رقمی معادل ۲۶۱۶ یورو تعلق گرفت.

۱۶- به این نوع از کمک‌های مالی بلاعوض دولت در حقوق مالی فرانسه، سوبوانسیون (Les subventions) گفته می‌شود که به صورت اختیاری به انجام هدف خاصی اختصاص می‌یابد.

در مقابل، دتاسیون‌ها (Les dotations globales) که محور اصلی این مقاله می‌باشند و در طول این تحقیق به کرات به آنها اشاره شده است، به نوعی

از درآمدهای حکومت‌های محلی اطلاق می‌شوند که آنها از حق انتخاب در کاربرد آن برخوردار بوده و چگونگی توزیع و تقسیم آنها نیز در قانون مشخص و تعریف شده است.

۱۷- ماده ۱۰۳ قانون ۲ مارس ۱۹۸۲، درباره عمومی نمودن کمک‌های بلاعوض به سرمایه‌گذاری حکومت‌های محلی است.

۱۸- پس از اصلاحات ۱۹۸۵، ایده پیشین قانون‌گذار مبنی بر حذف کلی کمک‌های مشخص که تا پیش از قانون ۲ مارس ۱۹۸۲ اجرا می‌شد، تعدیل گشت و از آن پس نظامی تلفیقی وجود داشت که با توجه به مشکلات برشمرده، برای کمون‌های کوچک از کمک‌های بلاعوض مشخص و برای کمون‌های دیگر از کمک‌های بلاعوض عمومی استفاده می‌شد.

۱۹- نرخ این کمک‌ها می‌توانست ۲۰ - ۶۰ درصد ارزش سرمایه‌گذاری بدون به شمار آوردن عوارض باشد.

۲۰- برای نمونه در کشور فرانسه در بخش سرمایه‌گذاری بودجه کمون‌ها، در حساب‌های شماره ۲۱ و ۲۳ به این مورد اشاره می‌شود.

۲۱- برای نمونه، نرخ مشارکت دولت مرکزی در سرمایه‌گذاری‌های مربوط به ساخت‌وساز یا بازسازی مدارس ۴۰ درصد و برای تصفیه آب‌های به دست آمده از باران، ۳۰ درصد است.

۲۲- برای هر یک از حکومت‌های محلی، درآمد ناشی از جریمه‌ها بدین شکل محاسبه می‌شود:

کل جریمه‌های صورت گرفته در قلمرو آن واحد محلی \times ارزش واحد مکانی

محاسبه ارزش واحد مکانی: مبلغ کل جریمه‌ها \div تعداد جریمه‌های صورت پذیرفته در کشور طی سال (N-1)

۲۳- به این نوع از جریمه‌ها *Les amendes forfaitaires de la circulation* اطلاق می‌شود.

۲۴- تخلفاتی که باعث حذف بیشتر از چهار امتیاز گواهینامه رانندگی متخلف می‌شوند، از سوی قاضی کیفری رسیدگی می‌شود. (لازم به یادآوری است که هر گواهینامه رانندگی هنگام صدور دوازده امتیاز داشته که در صورت تخلف‌های مهم، افزون بر پرداخت جریمه، از تعداد امتیازها نیز کاسته خواهد شد و در نهایت، با از دست دادن همه دوازده امتیاز، گواهینامه فرد متخلف بی‌اعتبار خواهد شد.)

۲۵- بخش بیشتر این کمک به کمون‌هایی که جمعیتی بالغ بر ده‌هزار نفر دارند، تعلق می‌گیرد.

منابع:

• منصور جهانگیر، ۱۳۸۷، مجموعه قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، نشر دیدار.

- Bérard F., (2001), *Les dotations de l'Etat aux collectivités locales*, L.G.D.J.
- Blanc J., (2002), *Finances locales comparées*, L.G.D.J.
- Blanc J., (1999), *La dotation globale de fonctionnement (DGF)*, L.G.D.J.
- Bouvier M., (2008), *Les finances locales*, L.G.D.J, 12^{ème} éd.
- Brolles R., Straub B., (2004), *Budget des communes*, Berger-levrault, 14^{ème} éd.
- (2009), *Code général des collectivités territoriales*, Dalloz, 12^{ème} éd.
- Conan M., Doyelle A., (2007), *Code des juridictions financières*, Le moniteur, 2^{ème} éd.
- Fragu Fournier E., (1995), *la dotation globale d'équipement : contribution à l'étude des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.*
- Les subventions, (1998), *revue française de finances publiques*, N° 23.
- Malherbe P., Danthine D., (2008), *Code fiscal*, 2^{ème} éd.
- Mouzet P., (2006), *L'essentiel des finances locales.*, Gualino éditeur, 3^{ème} éd.
- Muzellec R., (2006), *Finances publiques*, Sirey, 14^{ème} éd.
- Philot D., Caburet G., (2006), *Guide pratique des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, Berger-Levrault.
- Serre M., (1990), *Concours financiers de l'Etat aux collectivités locales*, Berger-Levrault.
- <http://www.colloc.bercy.gouv.fr>, Site du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.
- <http://senat.fr/rapsen.html>

چهارچوب درآمدی نهادهای محلی (شهرداری‌ها) در کشور چین^۱

• ترجمه و تالیف: سیدمناف هاشمی
دانشجوی دکتری جغرافیا و
برنامه‌ریزی شهری

چکیده

از زمان بنیانگذاری جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹، این کشور دارای نوعی نظام یکپارچه است. به موجب این نظام اداره امور مالی نه تنها به صورت متمرکز قدرت مالی را کنترل می‌کند، بلکه نظام درآمد و هزینه‌های مالی نیز به صورت متمرکز و توسط دولت، برنامه‌ریزی، کنترل و تصویب می‌شود. افزون بر این قوانین و سیاست‌های مالی ملی توسط دولت وضع می‌شود. این در حالی است که دولت‌های محلی تنها می‌توانند بعضی از قوانین و روش‌های متناسب با شرایط محلی را سازگار کنند.

در چین، بیشتر مسئولیت‌های مربوط به ارائه خدمات به حکومت‌های محلی و منطقه‌ای واگذار شده و منابع درآمدی حکومت‌های محلی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اصلی‌ترین منبع درآمدی حکومت‌های استانی و محلی، انتقالات مالی مرکزی - استانی و استانی - محلی است؛ به گونه‌ای که در سال ۲۰۰۳، این انتقالات ۶۷ درصد از هزینه‌های استانی، ۵۷ درصد از هزینه‌های فرمانداری و ۶۶ درصد از هزینه‌های بخشداری چین را تأمین بودجه کرده‌اند (Qiao and Shah, 2006).

این مقاله ضمن مروری بر ساختار حکومت‌های محلی و منابع درآمدی آنها، به بررسی محرک‌های مربوط به طراحی انتقالات مالی بین حکومتی و پیامدهای آن بر کارایی و برابری تأمین خدمات عمومی در چین می‌پردازد.

کلیدواژه: چین، حکومت‌های محلی، منابع درآمدی، انتقالات مالی

مقدمه

چین کشوری سوسیالیستی است که به وسیله طبقه کارگر و دموکراتیک خلق، مبتنی بر ائتلاف کارگران و دهقانان، اداره می‌شود. مراجع ذی‌صلاح دولتی در چین عبارتند از: کنگره ملی خلق، رئیس‌جمهور، شورای دولتی، کنگره‌های محلی خلق، دولت‌های محلی، ارگان‌های خودگردان در مناطق خودگردان ملیتی، دادگاه عالی خلق و دادستان عالی خلق.

از سال ۱۹۴۹ به بعد، دولت‌های محلی در زندگی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نقش مهمی ایفا کرده و بیشترین مسئولیت‌های مربوط به ارائه خدمات، به حکومت‌های محلی و منطقه‌ای واگذار شده است. در این میان انتقالات بین حکومتی، عمده درآمد حکومت‌های محلی و منطقه‌ای چین به شمار می‌رود. برای کارایی بیشتر و تأمین خدمات محلی و سلامت مالی حکومت‌های محلی و منطقه‌ای، طراحی این انتقالات از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

در انتقالات مالی، پنج هدف عمده وجود دارد که هر کدام از آنها می‌توانند با شدت و ضعف متفاوتی به کار رفته و به نوع خاصی از طراحی انتقالات مالی نیاز داشته باشند. این اهداف عبارتند از: پرکردن شکاف‌های مالی؛ کاهش نابرابری‌های مالی منطقه‌ای؛ جبران اضافات سود؛ تنظیم استانداردهای حداقل مالی؛ تأثیر بر اولویت‌های محلی که دارای اولویت‌های کشوری بالا اما اولویت‌های محلی پایین هستند. در ادامه، چهارچوب‌های درآمدی حکومت‌های محلی در چین و روش‌هایی که برای رسیدن به اهداف بیان‌شده در انتقالات مالی بین حکومتی چین طراحی شده‌اند، بررسی خواهد شد.

۱- ساختار دولت‌های محلی در چین

دولت‌های محلی در چین دارای ساختار سلسله‌مراتبی هستند که در آن در میان طبقات مختلف حکومتی روابط براساس سلسله مراتب عمودی شکل می‌گیرد. در این کشور کنگره‌های خلق استان‌ها، شهرها و بخش‌ها به طور غیرمستقیم با رأی مردم انتخاب می‌شوند. تعداد نمایندگان به موجب قانون انتخابات تعیین شده و دوره تصدی نمایندگان استان‌ها، شهرها، و بخش‌ها، پنج سال می‌باشد. براساس قانون اساسی کشور چین و قوانین دیگر مربوط به آن، دولت‌های محلی در این کشور به ۳ نوع عمده تقسیم می‌شوند: دولت‌های محلی در سطوح مختلف؛ دولت‌های مناطق اداری ویژه و دولت‌های خودگردان مناطق ملیتی که در ادامه به شرح آنها خواهیم پرداخت.

۱-۱ دولت‌های محلی در سطوح مختلف

از زمان تأسیس جمهوری خلق چین^۲ تاکنون، نظام سازمانی دولت‌های محلی، تغییراتی را پیش‌رو داشته است. اکنون، نظام سازمانی دولت‌های محلی به چهار سطح حکومت‌های استانی^۳، فرمانداری^۴، بخشداری^۵ و حکومت ناحیه‌ای^۶ تقسیم می‌شوند.

سطح حکومت‌های استانی، بالاترین سطح دولت‌های محلی به شمار رفته و تا سال ۲۰۰۶ شامل ۲۷ استان و ۴ منطقه کلان‌شهری (پکن، شانگهای، تیان‌جین و چانگ‌گینگ) و ۵ شهر خودگردان (دالیان، کینگ‌دائو، شن‌ژن، ژیمان و نینگ‌بو) بوده است. در این میان سطح حکومت ناحیه‌ای پایین‌ترین سطح حکومت محلی چین بوده و در آن شهرک‌ها و روستاها قرار می‌گیرند.

۱-۲ منطقه اداری ویژه

دولت چین مطابق قانون اساسی سال ۱۹۸۲، در صورت ضرورت ملزم به تأسیس مناطق اداری ویژه است. منطقه اداری ویژه محصول مفهوم «یک کشور و دو نظام» می‌باشد. به موجب این مفهوم، در حالی که سرزمین اصلی چین با نظام سوسیالیستی اداره می‌شود، مناطق اداری ویژه از جمله هنگ‌کنگ و ماکائو، نظام سرمایه‌داری داشته اما در امور بین‌المللی جمهوری خلق چین نمایندگی کشور چین را برعهده دارد.

۱-۳ دولت خودگردان منطقه ملیتی

سیاست کشور چین در برخورد با ملیت‌های مختلف خود، اجرای نظام خودگردان ملیتی در هر منطقه است. در سال ۱۹۵۴ قانون اساسی چین، مناطق ملیتی خودگردان را براساس سطوح اداری آنها به سه سطح مناطق خودگردان (سطح استان)، فرمانداری‌های خودگردان (سطح فرمانداری) و بخشداری‌های خودگردان (سطح بخش)، تقسیم کرده است.^۷

۲- ساختار منابع درآمدی

از پلنوم سوم یازدهمین کمیته مرکزی حزب کمونیست چین به بعد، دولت مرکزی سیاست‌هایی را اتخاذ کرده است که به موجب آنها اختیارات مقامات محلی در امور مالی گسترش می‌یابد. بنابراین استان‌ها می‌توانند برنامه مستقلی داشته و در مدیریت اقتصادی خودگردان باشند. در نتیجه این امر، آنها می‌توانند از منابع محلی به طور کامل بهره‌مند شوند. تأکید بر توسعه اقتصادی پیوسته، هماهنگ و شتابان، باعث تقویت تشکیلات مالی محلی شده و به دنبال آن به افزایش درآمد و هزینه ملی و افزایش درآمد دولت مرکزی منجر شده است.

جدول شماره ۱- عواید و نسبت بودجه‌ای دولت مرکزی و محلی

سال	درآمد کل (۱۰۰ میلیون RMB)			نسبت (درصد)	
	جمع کل	مرکزی	محلی	مرکزی	محلی
۱۹۹۴	۵۲۱۸/۱	۲۹۰۶/۵	۲۳۱۱/۶	۵۵/۷	۴۴/۳
۲۰۰۰	۱۳۳۹۵/۲	۶۹۸۹/۱۷	۶۴۰۶/۰۶	۵۲/۲	۴۷/۸
۲۰۰۱	۱۶۳۸۶	۸۵۸۲/۷۴	۷۸۳/۳	۵۲/۴	۴۷/۶

منبع: گزارش‌های کشوری درباره نظام‌های حکمرانی محلی، چین؛ شرکت خدمات مدیریت ایرانیان؛ ۱۳۸۳

جدول شماره ۲- هزینه و نسبت بودجه‌ای دولت مرکزی و محلی

سال	درآمد کل (۱۰۰ میلیون RMB)			نسبت (درصد)	
	جمع کل	مرکزی	محلی	مرکزی	محلی
۱۹۹۴	۵۷۹۲/۶۲	۱۷۵۴/۴۳	۴۰۳۸/۱۹	۳۰/۳	۶۹/۷
۲۰۰۰	۱۵۸۸۶/۵	۵۵۱۹/۸۵	۱۰۳۶۶/۶۵	۳۴/۷	۶۵/۳
۲۰۰۱	۱۸۹۰۲/۵۸	۵۷۶۸/۰۲	۱۳۱۳۴/۵۶	۳۰/۵	۶۹/۵

منبع: گزارش‌های کشوری درباره نظام‌های حکمرانی محلی، چین؛ شرکت خدمات مدیریت ایرانیان؛ ۱۳۸۳

۲-۱- درآمدهای مالی محلی

اغلب درآمدهای محلی در چین از سه منبع مالیات‌های محلی، مالیات‌های مشترک و درآمدهای غیرمالیاتی به دست می‌آید. در جدول شماره (۳) درآمدهای مالی محلی در کشور چین و منابع دریافت آنها آمده است.

جدول شماره ۳- درآمدهای مالی محلی در چین

نسبت در	ملاحظات	درآمدهای مالی محلی	
		درآمدی غیرمالیاتی	مالیات‌های محلی
۲۵ درصد مالیات ارزش افزوده	مالیات کسب و کار		
۵۰ درصد مالیات معاملات اوراق بهادار (مالیات تمبر)	مالیات بر درآمد تابع دولت محلی		
مالیات بر منابعی غیر از منابع نفتی دریایی	مالیات بر درآمد شخصی		
سود دارایی‌های دولتی	مالیات بر استفاده از زمین شهری		
درآمد حاصل از پرداخت‌های اداری	مالیات بر تعدیل سرمایه‌گذاری در دارایی‌های ثابت		
درآمد حاصل از جریمه و مصادره	مالیات بر تعمیر و نگهداری شهر و ساختمان		
درآمد حاصل از پهنه‌ها، میادین و حفاری‌های دریایی	مالیات بر مستغلات		
درآمد پیش‌بینی شده صادراتی	مالیات بر استفاده از وسایل نقلیه و کشتی‌ها، مالیات تمبر، مالیات کشتار دام		
برنامه‌ریزی یارانه دادن به بنگاه‌های دولتی زیان‌ده	مالیات بر کشاورزی و دامداری		
سایر درآمدها	مالیات بر اشغال زمین زیرکشت، مالیات پیمان		

۳- ساختار انتقالات مالی مرکزی

سیستم مالی در چین براساس مدل کیک لایه‌ای^۸ قرار گرفته است که در آن در میان طبقات مختلف حکومتی روابط براساس سلسله مراتب عمودی می‌باشد. بنابراین دولت مرکزی تنها انتقالات مالی مربوط به سطح حکومت‌های استانی شامل ۲۷ استان^۹، ۴ منطقه کلان‌شهری (پکن، شانگهای، تیان‌جین، چانگ‌گینگ) و ۵ شهر خودگردان (دالیان، کینگ‌دائو، شن‌ژن، ژیا‌من، نینگ‌بو) را تعیین می‌کند و کمک مستقیم مرکزی به فرمانداری‌ها، بخش‌ها یا حکومت‌های ناحیه‌ای صورت نمی‌گیرد. لازم به ذکر است بخش‌داری‌ها در ۷ استان (آن‌هوئی، فوجیان، هیلونگ‌جیانگ، هاینان، هوبئی، نینگ‌ژیا، ژجیانگ) و ۴ منطقه کلان‌شهری و ۵ شهر خودگردان نام برده، انتقالات مالی را به صورت مستقیم از حکومت‌های در سطح استانی دریافت می‌کنند.

طرح انتقال به لایه‌های زیر استان نیز همانند انتقالات مرکزی به استانداری‌ها می‌باشد، بنابراین ترکیب این کمک‌ها در استان‌های مختلف به علت تنوع منابع مالی منطقه‌ای، به میزان قابل ملاحظه‌ای متغیر است. انتقالات مرکزی در چین را می‌توان به دو گروه عمده انتقالات برای اهداف خاص و انتقالات کلی تقسیم کرد.

دولت مرکزی تنها انتقالات مالی مربوط به سطح حکومت‌های استانی شامل ۲۷ استان، ۴ منطقه کلان‌شهری (پکن، شانگهای، تیان‌جین، چانگ‌گینگ) و ۵ شهر خودگردان (دالیان، کینگ‌دائو، شن‌ژن، ژیا‌من، نینگ‌بو) را تعیین می‌کند و کمک مستقیم مرکزی به فرمانداری‌ها، بخش‌ها یا حکومت‌های ناحیه‌ای صورت نمی‌گیرد

۳-۱- انتقالات عمومی کلی^{۱۰}

این انتقالات شامل انتقالات مربوط به تسهیم درآمد^{۱۱}، تخفیفات مالیاتی طراحی شده برای بازگشت کسری از درآمد به خاستگاه آن (استان مربوطه) و انتقال یکسان‌سازی^{۱۲} می‌باشد. این سه انتقال ۶۳/۸ درصد از مجموع انتقالات مرکزی را در سال ۲۰۰۴ در برمی‌گیرد.

۳-۱-۱- انتقالات مربوط به تسهیم درآمد (برنامه تسهیم مالیاتی)

مالیات بر ارزش‌افزوده^{۱۳}، مالیات بر درآمد شخصی^{۱۴} و مالیات بر درآمد بنگاه‌ها^{۱۵} در سال‌های ۱۹۹۴ و ۲۰۰۰ زیر نظر دولت مرکزی قرار گرفتند و تا ارائه شدن سیستم تسهیم مالیات بر مالیات در سال ۲۰۰۲، ۲۵ درصد درآمدهای مالیات بر ارزش‌افزوده و ۴۰ درصد درآمدهای مالیات بر درآمد شخصی و درآمد بنگاه‌ها به مبدأ خود در هر استان بازمی‌گردند. مدیریت و اداره مرکزی این مالیات‌ها پایه‌ای مشترک داشته و مالیات‌بندی یکسانی را در سطح کشور تضمین می‌نماید.

۳-۱-۲- برگشت مالیاتی^{۱۶}

در اصلاحات سال ۱۹۹۴، مالیات بر ارزش‌افزوده و عوارض، زیر نظر مدیریت مالیاتی مرکزی درآمدند و طرحی برای بازگشت مالیاتی «مالیات بر ارزش‌افزوده» و عوارض ایجاد شد که کسری این درآمدها را به استان مربوط به آن منطقه برمی‌گرداند. استان‌ها اطمینان داشتند که با جمع‌آوری مالیات‌ها توسط دولت مرکزی، هر استان حداقل درآمد حاصل از مالیات بر ارزش‌افزوده و عوارضی را که در سال ۱۹۹۳ اندوخته، دریافت خواهد کرد. در مورد مالیات بر ارزش‌افزوده و عوارض، برگشت‌های مالیاتی کنونی، مجموع برگشت مالیاتی سال گذشته به علاوه ۳۰ درصد از رشد درآمد مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات بر مصرف است (Budget Committee, 2002).

تخصیص این کمک‌ها را می‌توان به صورت زیر تشریح کرد:

در سال ۲۰۰۲، مالیات بر درآمد شخصی و مالیات بر کسب و پیشه زیر نظر اداره دولت مرکزی درآمد و برنامه همانندی به بازگشت مالیاتی مالیات بر ارزش افزوده برای بازگشت مالیاتی این مالیات‌ها ایجاد شد. از ژانویه سال ۲۰۰۲، تمام مالیات‌های بردرآمد (مالیات بر درآمد بنگاه‌ها و مالیات بر درآمد شخصی) به نسبت مساوی میان دولت مرکزی و حکومت استانی تقسیم شد.

از سال ۲۰۰۳، سهم دولت مرکزی به ۶۰ درصد افزایش پیدا کرد. برای اطمینان از ثبات درآمدهای استانی، برنامه برگشت مالیات بر درآمد، برای تضمین دریافت درآمدهای مالیات بر دارایی استان‌ها - حداقل برابر با آنچه که در سال ۲۰۰۱ داشته‌اند - به وجود آمد.

بنا بر باور برخی از متخصصین ایجاد محرک‌های دستیابی مالیاتی به وسیله این کمک، به نفع استان‌های ثروتمند بوده و شکاف مالی میان مناطق را افزایش می‌دهد (Tsui, 2005).

۳-۱-۳- انتقال یکسان‌سازی

چین در سال ۱۹۹۵، با هدف کاهش نابرابری‌های مالی منطقه‌ای، برنامه یکسان‌سازی عینی جامعی را از روی الگوی استرالیا اتخاذ کرد. میزان انتقال یکسان‌سازی برای

استان i توسط سه عامل تعیین می‌شود: درآمد استاندارد استان، هزینه‌های استاندارد استان و سهم شکاف مالی استاندارد استان از شکاف مالی کل. تخصیص این کمک‌ها را می‌توان به صورت زیر تشریح کرد:

$$ET_i = TET * \frac{SE_i - SR_i}{SE - SR}$$

ET_i : انتقال یکسان‌سازی استان i ؛

TET : کمک یکسان‌سازی کل موجود در بودجه سال مربوطه؛

SE_i : هزینه‌های استاندارد استان؛

SR_i : درآمد استاندارد استان؛

SE : هزینه‌های استاندارد کل کشور و

SR : درآمد استاندارد کل کشور.

مبلغ انتقال یکسان‌سازی به وسیله دولت مرکزی و برپایه‌ای ویژه تعیین می‌شود که به بودجه سالانه موجود بستگی دارد^{۱۷}. در فرمول بالا برگشت مالیاتی، کمک‌های مختلف و ارسال وجوه به دولت مرکزی مبالغ حقیقی پرداخت شده توسط دولت مرکزی هستند.

۳-۲- انتقال به منظور اهداف خاص

چین به منظور افزایش اولویت‌های کشوری و دادن توانایی اجرایی قوانین کشوری به استانها انتقال بسیاری برای اهداف خاص در نظر دارد. در مطالب زیر چند نمونه از برنامه‌های شناخته شده‌تر بررسی می‌شود.

۳-۲-۱- کمک به افزایش دستمزد کارکنان دولت

این کمک به حکومت‌های استانی محلی در اجرای قوانین سال‌های ۱۹۹۹ - ۲۰۰۱ دولت مرکزی مبنی بر افزایش دستمزد کارکنان دولت اعطا شد. هدف این کمک پر کردن شکاف مالی به وجود آمده توسط دولت مرکزی بود.^{۱۸} تخصیص این کمک‌ها را می‌توان به صورت زیر تشریح کرد:

$$\text{Wage Grant}_i = \text{Exp Increase}_i * \text{Basic Expenditure Ratio}_i$$

Wage Grant_i: کمک برای افزایش دستمزدهایی که استان i آن را دریافت می‌کند؛

Exp Increase_i: افزایش هزینه‌های بودجه‌ای استان به علت سیاست دولت مرکزی در افزایش دستمزدها و

Basic Expenditure Ratio_i: نسبت هزینه‌های شخصی و اداری به مجموع درآمد موجود استان i.

با توجه به فرمول بالا حجم کمک‌های دریافتی استان i، به افزایش هزینه‌های استانی - به علت سیاست‌گذاری درباره دستمزدها - و سهم هزینه‌های پایه (شامل هزینه‌های اداری و کارمندان) به مجموع درآمد موجود استان، بستگی دارد. هزینه‌های افزایش یافته توسط تعدادی از کارمندان دولتی استان i و میزان افزایش دستمزد توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود. افزایش این دستمزدها تأیید ضمنی این مطلب است که انتقالات، با مسئولیت‌های مالی در سطح محلی و منطقه‌ای متناسب نیست. اما این کمبود مالی از طریق تمرکززدایی مالیاتی یا برنامه تسهیم پایه مالی بهتر جبران می‌شود.

۳-۲-۲- کمک به اصلاح مالیات روستایی

این‌گونه انتقالات برای پر کردن شکاف مالی مربوط به حذف مالیات‌ها و عوارض روستایی در سال ۲۰۰۰ و به منظور تسریع سیاست‌گذاری دولت مرکزی در لغو سه کسری بخش روستایی و پنج هزینه بخش شهری و لغو تدریجی مالیات بر کشاورزی به وجود آمد. سه کسری که در بخش روستایی جمع‌آوری می‌شد عبارت بود از: سرمایه‌گذاری دسته‌جمعی؛ صندوق‌های بهداشت عمومی و پاداش کار. پنج هزینه بخش شهری عبارتند از: آموزش روستایی؛ برنامه‌ریزی خانواده؛ آموزش نظامی؛ ساخت و نگهداری جاده‌های روستایی و یارانه‌های گروه‌های خاص که به وسیله بخش‌های شهری وضع می‌شوند. استفاده بلندمدت این انتقال نیاز به بررسی گزینه‌های موجود برای تخصیص مجدد مالیات و مسئولیت‌های هزینه‌بر و یا ایجاد انتقالات بر مبنای خروجی^{۱۹} دارد.

۳-۲-۳- کمک به مناطق اقلیت

یکی از اهداف مهم دولت چین حفظ تنوع فرهنگی است. استان‌هایی که اقلیت‌های قومی در آنها ساکن هستند، کمک ویژه‌ای برابر با مبلغ پایه‌ای معادل یک میلیارد یوان در سال ۲۰۰۰ که نرخ رشد سالانه درآمد مالیات بر ارزش افزوده مرکزی را داشته و برگشتی برابر با ۸۰ درصد مبلغ افزایش یافته مالیات بر ارزش افزوده مرکزی جمع‌آوری شده در استان‌های اقلیت را دارد - دریافت می‌کنند.

۳-۲-۴- یارانه‌های پیش از سال ۱۹۹۴

یارانه‌های پیش از سال ۱۹۹۴ کمک‌های ثابت و قراردادی زیر نظر «سیستم مالی قراردادی» در سال‌های ۱۹۹۳ - ۱۹۹۸ هستند. از سال ۱۹۹۴ حکومت‌های محلی با توجه به قراردادهای مالی قابل اجرای خود در سال ۱۹۹۳، درآمدها را به دولت مرکزی برگشت داده یا انتقالی را از دولت مرکزی دریافت می‌کنند. می‌توان گفت میزان

انتقالات برابر با کسری پیش‌بینی شده در سال مینا است (شکاف میان درآمدها و هزینه‌ها).

۳-۲-۵- انتقالات ویژه

انتقالات ویژه از نظر وزارت دارایی در دسته «کمک‌های تخصیص‌یافته» قرار می‌گیرند. تعداد و مبلغ این کمک‌ها، که برنامه‌های مختلف را تأمین مالی می‌کنند، در طول زمان افزایش یافته است. اکنون ۲۰۰ برنامه وجود دارد که بیش از ۲۰ درصد از کل انتقالات دولت مرکزی به آنها تعلق می‌گیرد. این انتقالات براساس برنامه‌ها داده می‌شوند و برای اهداف خاصی مانند دادن یارانه به توسعه کشاورزی، حمایت از ساخت زیرساخت‌ها، کمک به مناطق عقب‌مانده و تهیه بودجه اضطراری برای بلایا و حوادث طبیعی تخصیص می‌یابند.

۴- ساختار کنونی انتقالات مالی استانی - محلی

تمام انتقالات مرکزی چین که به سطوح پایین‌تر از استان تعلق می‌گیرند، باید از طریق استانداری‌ها به آنها اعطا شوند. بنابراین چگونگی روابط استان‌ها با سطوح پایین‌تر حکومتی بسیار اهمیت است. امروزه این روابط به دو صورت هدایت می‌شوند:

- مدل بخشداری زیر نظر فرمانداری: این مدل، مدلی قدیمی است که تا پایان سال ۲۰۰۵ در بیست استان استفاده می‌شد. در این مدل استانداری‌ها در مسائل مالی تنها با فرمانداری‌ها و فرمانداری‌ها با بخشداری‌ها سروکار داشتند و

- مدل بخش زیر نظر استان: برخی از استانداری‌ها، در رابطه با مسائل مالی به صورت مستقیم با بخشداری‌ها ارتباط برقرار می‌کنند و رابطه مالی میان فرمانداری و بخشداری به طور کامل حذف می‌شود.^{۲۰}

امروزه از مدل بخش زیر نظر استان در سراسر کشور بیشتر استفاده می‌شود و پیش‌بینی می‌شود که در آینده نزدیک، استانداری‌ها بیشتر آن را استفاده کنند. در سطوح پایین‌تر اداری نیز در اغلب موارد بخشداری‌ها به حکومت‌های نواحی انتقالات پرداخت می‌کنند. درباره برخی حوزه‌های محروم، دولت مرکزی مدل «بخشداری به جای حکومت‌های نواحی» را تشویق می‌کند که در آن حکومت ناحیه‌ای دیگر به عنوان واحد بودجه‌ای مستقل عمل نمی‌کند. متخصصین امور شهری در چین امیدوارند که کارایی حکومت با کاهش لایه‌های مدیریتی بهبود یابد.

انتقالات در سطح زیراستانی را می‌توان مانند انتقالات مرکزی به دو گروه عمده کمک‌های کلی و کمک‌هایی برای اهداف خاص و زیرشاخه‌های آنها تقسیم کرد. در انتقالات در سطح زیر استانی، انتقالات یکسان‌سازی و بازگشت مالیاتی توسط دولت مرکزی تنظیم شده و توسط فرمول‌های یکسانی در سطوح محلی و منطقه‌ای محاسبه می‌شود. ترکیب انتقالات بین حکومتی در سطوح استانی، فرمانداری و بخشداری در نمودار شماره (۱) نشان داده و در جدول شماره (۴)، تقسیم این انتقالات آورده شده است. از مجموع انتقالاتی که از دولت مرکزی دریافت می‌شود، حکومت‌های استانی ۲۹/۲۰ درصد را نگه‌داشته و ۷۰/۸ درصد را به فرمانداری‌ها و فرمانداری‌ها نیز ۷۵/۴ درصد از میزان دریافتی خود را به بخشداری‌ها انتقال می‌دهند.

جدول شماره (۵) مروری است بر طرح‌های مختلف انتقالی در سال ۲۰۰۴.^{۲۱} از مجموع انتقالات مرکزی، شانگهای، ثروتمندترین استان، بالاترین دریافت سرانه (۵,۰۷۹ یوان) و هاینان پایین‌ترین دریافت سرانه (۶۴۶ یوان) را داشته است و میانگین سرانه انتقالات در سطح کشور برابر با ۱,۱۱۷ یوان می‌باشد.

از مجموع انتقالات مرکزی، شانگهای، ثروتمندترین استان، بالاترین دریافت سرانه (۵,۰۷۹ یوان) و هنان پایین‌ترین دریافت سرانه (۶۴۶ یوان) را داشته است و میانگین سرانه انتقالات در سطح کشور برابر با ۱,۱۱۷ یوان می‌باشد

در مورد انتقالات مربوط به تسهیم درآمد، شانگهای بیشترین انتقالات سرانه را در سطح کشور به میزان ۲,۸۳۰ یوان؛ و هاینان کمترین انتقالات را در منطقه شرقی به میزان ۶۴۶ یوان داشته؛ شانزی و ژین جیانگ بالاترین میزان دریافت را در مناطق مرکزی و غربی و تبت کمترین میزان را در غرب چین و در کل کشور دریافت کرده است. همین‌طور بازگشت مالیاتی در شانگهای،

جیلین و یونان بیشترین مقدار را در شرق، مرکز و غرب چین دارد. بنا به دلایل روشن، شش استان ساحلی - پکن، گوانگ‌دونگ، جیانگ‌سو، شانگهای، تیان‌جین و ژجیانگ - هیچ‌گونه انتقالات یکسان‌سازی دریافت نکردند. تبت بیشترین میزان سرانه انتقالات یکسان‌سازی را به میزان ۷۰۵ یوان دریافت کرده است.

جدول شماره ۴- انتقالات بین حکومتی چین

عنوان انتقالات		مرکزی - استانی				استانی - فرمانداری		استانی / فرمانداری - بخشداری	
		۲۰۰۳		۲۰۰۴		۲۰۰۳		۲۰۰۳	
انتقالات کلی	انتقالات مربوط به اهداف خاص	میزان (میلیارد یوان)	درصد از کل انتقالات	میزان (میلیارد یوان)	درصد از کل انتقالات	میزان (میلیارد یوان)	درصد از کل انتقالات	میزان (میلیارد یوان)	درصد از کل انتقالات
		انتقالات مربوط به تسهیم درآمد ^۱	کممک به افزایش دستمزدها	۴۶۹/۵	۳۱/۶	۳۵۵/۶	۳۰/۶	۲۸/۸	۲۸/۸
بازگشت مالیاتی	کممک به اصلاح مالیاتی روستایی	۴۰۵/۰	۲۷/۲	۳۴۲/۴	۲۹/۵	۱۶۶/۷	۲۰/۸	۱۲۶/۲	۲۳/۳
انتقالات یکسان‌سازی ^۲	کممک به مناطق در اقلیت	۷۴/۵	۵/۰	۳۸/۰	۳/۳	۳۹/۶	۴/۹	۳۰/۵	۵/۶
جمع	یارانه‌های پیش از سال ۱۹۹۴	۹۴۹/۰	۶۳/۸	۷/۷	۰/۵	۰/۵	۰/۲	۰/۳	۰/۳
کممک به افزایش دستمزدها	انتقالات خاص	۹۱/۹	۶/۲	۸۹/۹	۲/۶	۷۹/۲	۹/۹	۶۸/۵	۱۲/۷
کممک به اصلاح مالیاتی روستایی	سایر موارد	۵۲/۳	۳/۵	۳۰/۵	۰/۵	۳۳/۰	۴/۱	۳۳/۸	۳/۶
کممک به مناطق در اقلیت	جمع	۷/۷	۰/۵	۵/۸	۱/۱	۱/۷	۰/۲	۱/۷	۰/۳
یارانه‌های پیش از سال ۱۹۹۴	جمع کل	۱۲/۶	۰/۸	۱۲/۴	۲۰/۹	۱۸/۲	۲/۳	۱۶/۵	۳/۰
انتقالات خاص	درصد هزینه‌های محلی	۳۲۲/۳	۲۱/۷	۲۴۲/۶	۳/۸	۱۴۹/۳	۱۸/۶	۹۸/۲	۱۸/۱
سایر موارد		۵۱/۴	۳/۵	۴۳/۷	۰/۵	۸۴/۲	۱۰/۴	۵۴/۴	۱۰/۱
جمع		۵۳۸/۲	۳۶/۲	۱۱۶۰/۸	۱۰۰/۰	۸۰۲/۷	۱۰۰/۰	۵۴۱/۲	۱۰۰/۰
جمع کل		۱۴۸۷/۲	۱۰۰/۰	۱۱۶۰/۸	۱۰۰/۰	۸۰۲/۷	۱۰۰/۰	۵۴۱/۲	۱۰۰/۰
درصد هزینه‌های محلی		۶۶	۶۷	۶۷	۶۷	۵۷	۵۷	۵۷	۶۶

منبع:

Shah, Anwar & Shen, Chunli, (2006), *The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China*, World Bank, Washington DC.

تذکرات:

- ۱- از سال ۲۰۰۲، انتقالات تسهیم درآمد شامل این مالیات‌های مشترک می‌شود: مالیات بر ارزش افزوده، مالیات بر درآمد شرکت‌ها و مالیات بر درآمد شخصی. پیش از سال ۲۰۰۲ انتقالات تسهیم درآمد میزان درآمد محلی مالیات بر ارزش افزوده را نشان می‌داد.
- ۲- انتقالات یکسان‌سازی به کمک موقت ایجاد شده در سال ۱۹۹۵، مربوط می‌شود.

جدول شماره ۵ - انتقالات مرکزی چین در بعد منطقه‌ای (۲۰۰۴)

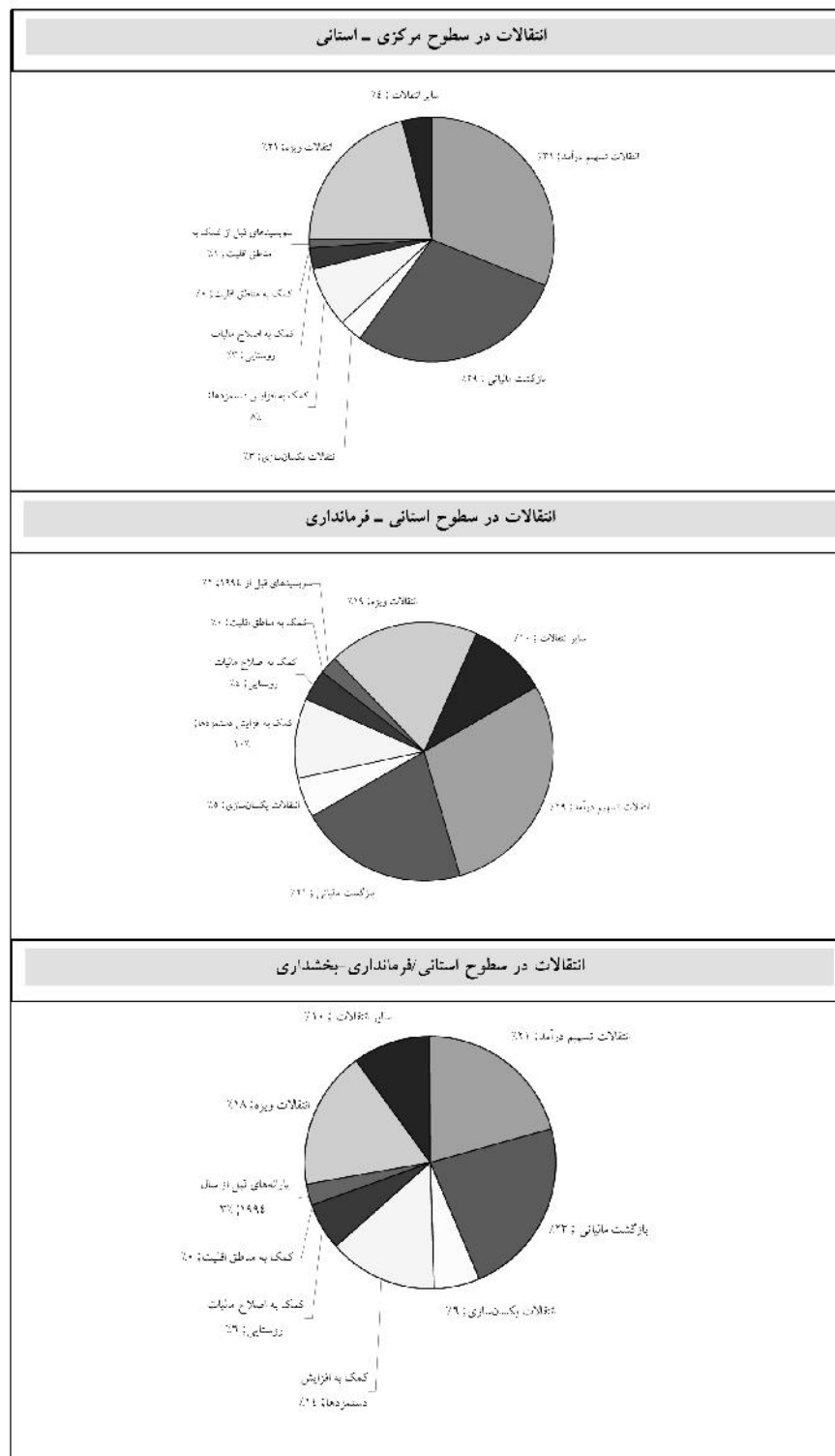
واحد: یوان سرانه

	استان‌های غربی		استان‌های مرکزی		استان‌های شرقی		در سطح کشور	
GDP سرانه انتقالات کلی	میانگین	حدناظر	میانگین	حدناظر	میانگین	حدناظر	میانگین	حدناظر
	۷۴۳۰	۱۱۳۳۶	۴۰۷۸	۱۳۸۹۳	۴۲۷۶۸	۷۴۴۴	۱۲۶۱۴	۴۲۶۳۸
	منولستان داخلی	گوانگ‌ژو	هیلینگ‌جیاگی	آنهویی	شانگهای	هونان	شانگهای	گوانگ‌ژو
انتقالات مربوط به تسهیم درآمد	۱۵۳	۲۳۷	۸۱	۳۲۴	۱۱۹	۲۸۳۰	۳۳۰	۲۸۳۰
	(زین‌جیاگی)	(تبت)	(تبت)	(تبت)	(جیاگی‌زی)	(هونان)	(شانگهای)	(تبت)
برگشت مالیاتی	۱۹۴	۲۵۹	۱۲۹	۲۷۶	۱۲۶	۲۰۱۲۳	۲۱۳	۲۰۱۲۳
	(یونان)	(گوانگ‌ژو)	(جیلین)	(جیاگی‌زی)	۵۳۳	۱۷۳	۲۱۳	(جیاگی‌زی)
انتقالات یکسان‌سازی	۱۰۰	۷۰۵	۴۱	۱۲۵	۵۴	۱۰۸	۳	۷۰۵
	(تبت)	(یونان)	(جیلین)	(هوان)	۱۴	۰	۳	(تبت) یکن: گوانگ‌دونگ، جیاگسو، شانگهای، یانجین، زجیاگی
انتقالات مربوط به اهداف خاص								
مجموع انتقالات موردی	۳۲۱	۱۶۵۷	۱۸۰	۶۱۲	۱۶۶	۳۱	۷۴۹	۱۶۵۷
	(تبت)	(گوانگ‌ژو)	(جیلین)	(هوان)	۱۲۷	(گوانگ‌دونگ)	(تبت)	(گوانگ‌دونگ)
مجموع انتقالات مرکزی	۱۰۷۵	۴۹۵۰	۷۳۹	۱۵۰۶	۶۴۶	۷۴۵	۱۱۷	۴۹۵۰
	(تبت)	(سین‌جوان)	(سین‌جوان)	(هوان)	۱۳۵۳	۵۰۷۹	۱۱۷	(شانگهای)

مجموع انتقالات مرکزی شامل انتقالات تسهیم درآمدی نیز می‌باشد که ۲۵ درصد مالیات بر ارزش افزوده و ۴۰ درصد مالیات بر درآمد شخصی و بنگاهی در هر استان را در برمی‌گیرد.
منبع:

Shah, Anwar & Shen, Chunli, (2006), *The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China*, World Bank, Washington DC.

نمودار ۱- مقایسه ترکیب انتقالات مالی در سطوح حکومتی چین (۲۰۰۳)



منبع:

Shah, Anwar & Shen, Chunli, (2006), *The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China*, World Bank, Washington DC.

۵- تأثیر تجربی سیستم کنونی بر انتقالات مالی

تأثیر تجربی سیستم کنونی انتقالات می‌تواند دستیابی به اهداف این انتقالات را به صورت عملی مشخص سازد. در مطالب بعدی، ابتدا تأثیر یکسان‌سازی طرح‌های انتقالی بررسی خواهد شد.

۱-۵- انتقالات یکسان‌سازی

جدول شماره ۶ رابطه میان سرانه انتقالات یکسان‌سازی و شاخص‌های در دسترس ظرفیت مالی و احتیاجات استان‌ها را مشخص می‌سازد. انتقالات سرانه رابطه منفی و معکوسی را با تولید ناخالص داخلی و درآمدهای سرانه استانی و رابطه مثبت و مستقیمی را با هزینه‌های سرانه استانی و نرخ بیکاری استان نشان می‌دهد. اما همان‌طور که ارزش پایین شاخص نشان می‌دهد، این رابطه، رابطه‌ای معتدل است. جدول‌های زیر تصویر واضحی را از چگونگی ارتباط انتقالات سرانه یکسان‌سازی با متغیرهای اقتصادی برگزیده نشان می‌دهد. ضرائب جینی (Gini) که در جدول شماره ۷ دیده می‌شود، نشان می‌دهد که این کمک تأثیر یکسان‌سازی کمی بر درآمدهای استانی دارد (Gini به تدریج از ۰/۳۶۵ به ۰/۳۵۱ کاهش یافته است). تأثیر ضعیف یکسان‌سازی را می‌توان به علت میزان اندک کمک نیز نسبت داد. این انتقالات تنها ۷/۳ درصد از مجموع انتقالات مرکزی را در برمی‌گیرد و سرانه ملی دریافتی این کمک حدود ۳ یوان می‌باشد. بنابراین، تأثیر بازتوزیع کمک بسیار ناچیز است.

۲-۵- انتقالات به منظور اهداف خاص

کمک‌های مختلفی که برای اهداف خاصی صورت می‌گیرد، شامل کمک به مناطق اقلیت، کمک به مناطق دورافتاده، کمک به افزایش دستمزدها، کمک به اصلاح مالیات روستایی، یارانه‌های پیش از سال ۱۹۹۴ و کمک‌های دیگر می‌شود. این کمک‌ها با تولید ناخالص داخلی استان و درآمد سرانه استانی نسبتی منفی و معکوس دارد (جدول شماره ۶). با در نظر گرفتن این نوع کمک، ضریب Gini درآمدهای استانی از ۰/۳۶۵ به ۰/۲۹۵ کاهش می‌یابد (جدول ۷ را ملاحظه نمایید). بنابراین، این کمک‌ها بر درآمدهای استانی تأثیر یکسان‌سازی دارند.

۳-۵- کمک‌های ویژه دیگر

با توجه به رابطه میان کمک‌های ویژه و شاخص‌های اقتصادی برگزیده، این نتیجه به دست می‌آید که این کمک‌ها رابطه‌ای معکوس با سرانه تولید ناخالص استان و درآمد سرانه استان دارد (جدول شماره ۶). افزون بر این، ضرائب جینی، نابرابری که در جدول شماره ۷ مشاهده می‌شود، نشان می‌دهد که این کمک‌ها تأثیر یکسان‌سازی را بر درآمدهای استانی دارند. شاخص Gini پس از افزودن کمک‌ها به درآمد سرانه استان، از ۰/۳۶۵ به ۰/۲۸۳ کاهش یافت. در کمال شگفتی، تأثیر یکسان‌سازی کمک‌های تخصیص یافته، از انتقالات یکسان‌سازی نیز بیشتر است. بخشی از این مسئله ممکن است به علت اندک بودن سرانه انتقالات یکسان‌سازی باشد (یعنی تنها حدود یک درصد از سرانه کمک‌های تخصیص یافته). هر چند به نظر می‌رسد این طرح برابری استانی را به اندکی افزایش می‌دهد، اما طرح این کمک نتایج قابل قبولی را در اغلب زمینه‌ها مانند شفافیت، قابلیت پیش‌بینی، سهولت و هدفمند بودن کسب نمی‌کند.

۶- نکاتی از روش‌های بین‌المللی در انتقالات بین حکومتی

انوار شاه^{۲۲} (۲۰۰۳)، نکات مهمی را از روش‌های ارائه شده در انتقالات مالی بین حکومتی در سطح جهانی، ارائه می‌دهد. این روش‌ها برای نشان دادن بررسی سیستم مالی چین به صورت دقیق در اینجا آورده شده است.

نکات منفی: روش‌هایی که باید از آنها اجتناب کرد:

جدول شماره ۶- انتقالات مختلف مربوط به شاخص های اقتصادی چین (۲۰۰۴)

ضریب رابطه بین استانداردهای (تعداد = ۳۱)	سرانه انتقالات یکسان سازی	سرانه انتقالات ویژه	سرانه انتقالات به منظور اهداف خاص
سرانه تولید ناخالص استان	-۰/۳۸	-۰/۳۶	-۰/۲۸
سرانه درآمدهای استان	-۰/۳۱	-۰/۲۸	-۰/۲۲
سرانه هزینه های استان	۰/۱۸	۰/۲۰	۰/۲۷
نرخ بیکاری استان	۰/۱۰		

منبع: جزییات مربوط به تولید ناخالص استان، جمعیت استان، درآمدهای استان، هزینه های استان و بیکاری استان از کتاب سال آماری چین سال ۲۰۰۵ استخراج شده است.

جدول شماره ۷- تأثیر یکسان سازی انتقالات دولت مرکزی در چین (۲۰۰۴)

استانداردهای (تعداد=۳۱)	میانگین سرانه یوآن	شاخص Gini اندازه گیری شده
<p>درآمدهای استانی + کمک یکسان سازی + کمک های ویژه + انتقالات برای اهداف خاص</p> <p>تذکر: شاخص Gini تعیین شده که هرگونه اختلاف در درآمد سرانه را برای جمعیت مورد نظر نشان می دهد، به روش زیر محاسبه می شود:</p> $G = \left(\frac{1}{2R} \right) \sum_i^n \sum_j^n R_i - R_j \frac{P_i P_j}{P^2}$ <p>R، میانگین کشوری، P_i و P_j، جمعیت استان های i و j، P، جمعیت کشور و n، تعداد استان ها است.</p> <p>G بین صفر برای برابری کامل و $\left(1 - \frac{P_i}{P} \right)$ برای نابرابری کامل</p>		

- در رابطه با شکاف مالی عمودی باید از برنامه های تسهیم درآمد کلی با عوامل چندگانه پرهیز کرد؛ زیرا این برنامه ها مسئولیت پذیری را تضعیف کرده و برابری و کارایی مالی را افزایش نمی دهد. از تسهیم درآمد مالیات به مالیات نیز باید به علت ایجاد انحراف در مدیریت مالی اعطا کننده اجتناب کرد. تمرکززدایی مالیاتی یا تسهیم پایه مالیاتی گزینه های بهتری را برای برنامه ریزی تسهیم درآمد کلی فراهم می کنند؛ زیرا آنها با وجود انحراف از استقلال حکومت های محلی و منطقه ای، مسئولیت پذیری را افزایش می دهند؛

- از کمک هایی که به منظور جبران کسری بودجه انجام می شود نیز باید اجتناب شود؛ زیرا آنها محرکی برای کسری های بیشتر بودجه در آینده خواهند شد؛

- باید از شروط چالش برانگیز مالی در برنامه های کمک بدون قید و شرط پرهیز شود. بهبود سرویس دهی و کم

کردن هزینه‌های مالیاتی باید از اهداف بخش دولتی باشد؛

- برنامه‌های کمک شرطی موردی یا براساس شیوه عمل یا داده‌ها، استقلال محلی، انعطاف‌پذیری، کارایی مالی و اهداف برابری مالی را تضعیف می‌کنند؛

- از کمک‌های سرمایه‌ای بدون تضمین نگهداری آتی بودجه‌ها باید خودداری شود؛ زیرا پتانسیل تبدیل شدن به هزینه‌ای زیاد و بی‌فایده را دارند؛

- از انتقالاتی که اختیاری بوده و یا قابل بحث و بررسی است نیز باید به طور کلی در سیستم‌های مالی نامتمرکز خودداری کرد؛ زیرا چنددستگی و تناقض به وجود می‌آورد و

- از ایجاد بنگاه‌های کمک مستقل خارج از حکومت نیز باید پرهیز کرد. این بنگاه‌ها اغلب از راه‌حل‌های پیچیده استفاده می‌کنند.

تفویض مسئولیت‌های بیشتر همراه با منابع مالی به حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها جزء سیاست‌های اصلی حکومت چین است. این موضوع، مؤید این است که نهادهای محلی در ارائه خدمات محلی کارایی بیشتری نسبت به سطح ملی از خود نشان داده‌اند

•••

نظام انتقالات مالی دولت مرکزی به حکومت‌های استانی و محلی به گونه‌ای است که هدف عدالت توزیعی در مغایرت با رونق اقتصادی این شهرها قرار نمی‌گیرد؛ به عنوان نمونه شانگهای به عنوان بزرگ‌ترین اقتصاد شهری چین از بالاترین سهم در انتقالات بین دولتی برخوردار است

نکات مثبت: روش‌هایی که باید در جهت دستیابی به آنان تلاش کرد:

- حفظ سادگی: در طراحی انتقالات مالی، بهتر است برای حفظ سادگی و شفافیت سیستم و در نتیجه دسترسی گسترده‌تر به آن از طرح‌های پیچیده دوری شود و از طرحی ساده استفاده شود؛

- توجه به یک هدف در هر برنامه کمک مالی و هماهنگی ساختن طرح برنامه با هدف مورد نظر: در نظر گرفتن اهداف چندگانه در یک برنامه کمک مالی احتمال دست نیافتن به تمامی این اهداف را بالا می‌برد؛

- اعلام شروط مربوط به پایان کمک مالی: مطلوب است که برنامه کمک مالی، برای نمونه هر پنج سال یک‌بار بررسی و احیا شود. نباید میان دو دوره تغییری در برنامه به وجود آید، تا تمامی سطوح حکومتی بتوانند با اطمینان به برنامه‌ریزی بودجه بپردازند؛

- بهترین روش دستیابی به یکسان‌سازی مالی از طریق برنامه کمکی است که ظرفیت مالی سرانه را طبق استاندارد خاصی برابرسازی می‌نماید. محاسباتی که برای یکسان‌سازی ظرفیت مالی و با استفاده از سیستم مالیاتی نمونه انجام می‌گیرد، به نسبت روشن بوده و به داده‌ها و محاسبات کمتری نیاز دارد. هزینه‌ها نیز به یکسان‌سازی نیاز دارند؛ اگرچه انجام این امر مطلوب است، اما نیاز به تجزیه و تحلیلی مشکل و پیچیده و اغلب وابسته به نظر تجزیه و تحلیلگر دارد، زیرا مباحثات و مجادلات فراوان را برمی‌انگیزند. دستیابی یکسان‌سازی، نیاز مالی را از

طریق کمک‌های استاندارد حداقل ملی سرانه بر پایه داده‌های خروجی^{۳۳} بهتر میسر می‌کند؛

- در برنامه‌های کمک مالی که برای اهداف خاصی انجام می‌گیرد، بهتر است که مشروط بودن برنامه مربوط به نتایج یا معیارهای دستیابی و کیفیت خدمات باشد تا مربوط به نتایج و روش‌ها. این مسئله دستیابی به اهداف مورد نظر کمک‌کننده را بدون آسیب‌رساندن به گزینه‌های محلی مربوط به چگونگی تحویل بهتر خدمات، آسان می‌سازد. کمک‌هایی که تنها براساس نتیجه انجام می‌گیرد، می‌تواند موجبات تسهیل دستیابی به استانداردهای حداقل کشوری را فراهم آورد و

- هیچ‌کدام از مدل‌های قراردادهای سازمانی نسبت به روش‌های دیگر برتر نیستند؛ اما مهم این است که تمامی صاحبان پول طرح خود را داده و حد وسط مناسب این طرح‌ها با استفاده از معیار بی‌طرفانه‌ای انتخاب شده و مورد موافقت همه قرار بگیرد.

برای حفظ و نگهداری برنامه، اجماع ملی درباره معیار یکسان‌سازی از اهمیت بسیاری برخوردار است. تبادل نظر بین سطوح مختلف حکومتی در کشورهایی مانند کانادا و آلمان نتیجه مثبتی داشته است.

نهایتاً تجربه کشورهای با نظام اقتصادی بازار آزاد و تجربه مذکور (چین) با نظام سوسیالیستی نشان می‌دهد که یک جمع‌بندی و توافق کلی بین نظام‌های مختلف اقتصادی در تفویض مسئولیت‌ها و منابع مالی بیشتر به نهادهای محلی و شهرداری‌ها برای شکل دادن به توسعه شهری پایدار و افزایش کارایی در ارائه خدمات مشاهده می‌شود

جمع‌بندی

مسئولیت‌پذیری دولت مرکزی در برابر تأمین مالی شهرداری‌ها در چین بسیار قابل توجه است. این مسئله به حکومت‌های استانی- محلی کمک کرده تا با داشتن حداقل دغدغه مالی به ارائه خدمات عمومی به بهترین شیوه بپردازند.

در سیستم انتقالات مالی بین حکومتی چین چند نکته بسیار مهم وجود دارد: نخست اینکه در نظام ارتباطات مالی با دولت مرکزی پایتخت و کلان‌شهرها از جایگاه متفاوتی نسبت به سایر شهرها قرار دارند، پکن و ۳ منطقه کلان‌شهری شانگهای، تیان‌جین و جانگ‌کینگ در رده استانی از نظر انتقالات مالی قرار می‌گیرند.

نکته دوم اینکه، تفویض مسئولیت‌های بیشتر همراه با منابع مالی به حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها جزء سیاست‌های اصلی حکومت چین است. این موضوع، مؤید این است که نهادهای محلی در ارائه خدمات محلی کارایی بیشتری نسبت به سطح ملی از خود نشان داده‌اند. نکته سوم اینکه، نظام انتقالات مالی دولت مرکزی به حکومت‌های استانی و محلی به گونه‌ای است که هدف عدالت توزیعی در مغایرت با رونق اقتصادی این شهرها قرار نمی‌گیرد؛ به عنوان نمونه شانگهای به عنوان بزرگ‌ترین اقتصاد شهری چین از بالاترین سهم در انتقالات بین دولتی برخوردار است.

نهایتاً تجربه کشورهای با نظام اقتصادی بازار آزاد و تجربه مذکور (چین) با نظام سوسیالیستی نشان می‌دهد که یک جمع‌بندی و توافق کلی بین نظام‌های مختلف اقتصادی در تفویض مسئولیت‌ها و منابع مالی بیشتر به نهادهای محلی و شهرداری‌ها برای شکل دادن به توسعه شهری پایدار و افزایش کارایی در ارائه خدمات مشاهده می‌شود.

پی‌نوشت‌ها:

۱- این مقاله برگرفته از دو منبع اصلی زیر است:

• Shah, Anwar & Shen, Chunli, (2006), *The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China*, World Bank, Washington DC.

• شرکت خدمات مدیریت ایرانیان، (۱۳۸۳)، گزارش‌های کشوری درباره نظام‌های حکمرانی محلی چین.

2- People's Republic of China

3- Provincial Government

4- Prefecture Government

5- County Government

6- Township Government

۷- در پایان سال ۲۰۰۱، قلمرو اصلی چین دارای ۵ منطقه خودگردان، ۷۷ فرمانداری در سطح فرمانداری خودگردان و ۶۹۹ بخش خودگردان بوده است.

8- Layer Cake Model

۹ - استان‌های مذکور عبارتند از: آن‌هوئی، فوجیان، هیلونگ‌جیانگ، هاینان، هوئی، نینگ‌ژیا، ژجیانگ، هیل، شانزی، مغولستان داخلی، لیائونینگ، جیلین، جیانگ سو، شاندونگ، هنان، گوانگ‌دون، سی‌شوان، گوئی‌ژود، ژانان، تبت، شانزی، گانسو، کینگ‌های و ژین‌ژانگ.

10- General Purpose Transfers

11- The Revenue Sharing Transfers

12- The Equalization Transfer

13- Value Added Tax (VAT)

14- Personal Income Taxes (PIT)

15- Enterprise Income Taxes (EIT)

16- Tax Rebate

۱۷- با وجود رشد سریع کمک یکسان‌سازی (از ۲/۰۷ میلیارد یین در سال ۱۹۹۵ به ۷۴/۵ میلیارد یین در سال ۲۰۰۴)، رشد انتقالات برای اهداف خاص از رشد انتقالات یکسان‌سازی پیشی گرفته است.

۱۸- بیش از ۷۰۰ بخش، شرایط دریافت این کمک را داشتند. مسئله استان‌هایی که در پرداخت دستمزد معلمان مدارس ابتدایی و متوسطه مناطق روستایی با مشکل مواجه بودند نیز با این انتقالات حل شد (Zhang, 2003).

19- Output Based Transfers

۲۰- این مدل در پایان سال ۲۰۰۵ در یازده استانداری (آن‌هوئی، فوجیان، هیلونگ‌جیانگ، هاینان، هوئی، نینگ‌ژیا، ژجیانگ، و چهار منطقه کلان‌شهری پکن، شانگهای، تیان‌جین و چانگ‌کینگ) و ۵ شهر خودگردان (دالیان، نینگ‌بو، کینگ‌دائو، شن‌ژن و ژیمان) اجرا شده است.

۲۱- شرق چین شامل استان‌های پکن، فوجیان، کوانگ‌دونگ، هاینان، هبی، جیانگ‌سو، لیائونینگ، شاناندانگ، شانگهای، تیان‌جین و ژجیانگ؛ مرکز چین شامل ۸ استان: آن‌هوئی، هیلونگ‌جیانگ، هنان، هوئی، هونان، جیانگ‌ژی، جیلین و شانزی بوده و بقیه استان‌ها در غرب چین واقع شده‌اند.

22- Anwar Shah

23- Per Service Population

منابع:

• Budgeting Committee, National People's Congress, (2002), *Discussion on Fiscal Transfers by Experts home and abroad* (Zhongwai Zhuanjia Lun Caizhen Zhuanyizhifu).

- Li, Junsheng,(2002), “Methods to Realize Public Service Equalization”, *Zhongwai Zhuanjia Lun Caizheng Zhuanyi Zhifu (A Discussion of China and Foreign Experts on Fiscal Transfer System)*.
- Qiao, Baoyun and Anwar, Shah,(2006), Local Government Organization and Finance in China, In Anwar Shah, editor, *Local Governance in Developing Countries*, Washington, DC: World Bank
- Shah, Anwar,(2005), “A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers”, Policy Research Working Paper 3785, World Bank.
- Shah, Anwar, (2004), “Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies Progress, Problems and the Promise”, Policy Research Working Paper No. 3282, World Bank.
- Shah, Anwar, (2003), “Intergovernmental Fiscal Arrangements - Lessons from International Experiences”, World Bank.
- Shah, Anwar, (2002), Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies, In Raoul, lindenbacher and Arnold Koller, editors, *Federalism in a Changing World Learning from Each Other*, McGilli-Queen’s University Press, Montreal and Kingston.
- Shah, Anwar ,(1998), “Balance, Accountability and Responsiveness - Lessons about, Decentralization”, Policy Research Working Paper 2021, World Bank.
- Shah, Anwar, (1996), “A Fiscal Need Approach to Equalization”, *Canadian Public Policy*.
- Shah, Anwar, (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and, Emerging Market Economies*, World Bank.
- Shah, Anwar; Zia, Qureshi; Amaresh, Bagchi; Brian, Binder; Heng-fu, Zou, (1994), “Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia: Issues and Reform Options” , *Discussion Paper 239*, World Bank.
- Tsui, Kai-yuen, (2005), “Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China’s Local Fiscal Disparities”, *Journal of Comparative Economics*.
- Zhang, Zhihua and Jorge Martinez-Vazquez, (2003), “The System of Equalization Transfers in China”, Working Paper 03-12, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

عوارض پارکینگ حاشیه خیابان، منبعی برای کسب درآمد عمومی محلی^۱

● نویسنده: دونالد سی شوپ^۲

Donald C. Shoup

● ترجمه و تلخیص: هادی سعیدی رضوانی

دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه تهران

مقدمه

زمینی که آزادانه و بدون گرفتن هیچ‌گونه وجهی در اختیار همه افراد جامعه قرار می‌گیرد، منابع عمومی^۳ خوانده می‌شود. برای نمونه کلاسیک منابع عمومی، زمین مرتع یک روستا را می‌توان نام برد که به صورت رایگان در اختیار همه اهالی روستا قرار می‌گیرد تا دام‌های خود را در آن‌جا بچرانند. این شیوه برخورد با منابع عمومی تا زمانی کاربرد دارد که جامعه کوچک بوده و علوفه فراوانی در مرتع وجود داشته باشد. اما زمانی که جامعه رشد کند و تعداد دام‌ها زیاد شود، به تدریج مراتع دچار چرای بی‌رویه دام‌ها شده و دیگر نمی‌توان همان دیدگاه پیشین را نسبت به منابع عمومی داشت.

پارکینگ حاشیه خیابان نیز همانند چراگاه یک روستا، منبعی عمومی به شمار می‌رود؛ همان‌گونه که دام‌ها برای پیدا کردن علف کمیاب در مرتع با هم رقابت می‌کنند، رانندگان نیز در خیابان برای یافتن جای پارک با هم به رقابت می‌پردازند. رانندگان، با صرف زمان برای یافتن جای

هدف اصلی این بخش با عنوان «اقتصاد شهری در جهان»، طرح و بررسی تجربیات موفق کشورهای جهان - چه شهرهای جهان توسعه‌یافته و چه شهرهای کشورهای در حال توسعه - در برخورد با مسائل اقتصادی و مالی است که با آنها مواجه می‌شوند. این بخش بر درس‌های قابل انتقال* از تجربیات کشورهای دیگر، در برخورد با مسائل اقتصادی شهرهای کشور متمرکز خواهد بود و تلاش خواهد کرد تا با طرح مسائل اقتصادی مختلف در زندگی شهری، پاسخ‌های سیاستی موفق سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای کشورهای دیگر را در برابر آنها بررسی و نقد کند. این مسائل حوزه‌های مختلفی مانند مسائل موجود در حوزه کاربری زمین و ترابری شهری تا موضوع مسکن، فقر و توسعه شهری و هزینه و درآمد شهرداری را پوشش خواهد داد. در این بخش موضوعات مشخصی مانند موارد زیر می‌تواند موضوع طرح در تجربیات موفق اقتصاد شهری جهان قرار گیرد:

۱- تجربیات موفق در زمینه مکان‌یابی بهینه تأسیسات و تجهیزات عمومی شهری؛

۲- مکان‌یابی فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی و نواحی مسکونی و تجاری در شهرها؛

۳- تجربیات موفق در زمینه کاهش پیامدهای اقتصادی ازدحام و ترافیک شهری؛

۴- تجربیات موفق اقتصادی در طراحی نظام بهینه ترابری عمومی؛

۵- تجربیات موفق در زمینه فقر و نابرابری‌های شهری و روش‌های برخورد با آن؛

۶- موفقیت در زمینه اعمال روش‌های محرک توسعه اقتصاد شهری و منطقه‌ای؛

۷- تجربیات موفق در زمینه تأمین مسکن کم درآمد؛

۸- تجربیات موفق در زمینه روش‌های تأمین مالی مسکن شهری (از دید مسکن غیررسمی و رسمی، مسکن متعارف و مسکن ارزان قیمت)؛

۹- تجربیات موفق در زمینه شناسایی و تأمین منابع پایدار شهری؛

۱۰- تجربیات موفق در زمینه تنظیم رابطه حکومت‌های مرکزی و محلی؛

۱۱- تعریف اصول و روش‌های کارآمد وضع مالیات بر املاک و زمین شهری و

۱۲- قیمت‌گذاری بهای خدمات و مانند آن.

فهرست خلاصه ارائه شده، تنها یادآوری گذرایی برگستره وسیع موضوعاتی است که می‌توان در این بخش به آنها توجه کرد. امید است تا با طرح تجربیات موفق سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در حوزه‌های اقتصاد شهری کشورهای دیگر جهان، بتوان کمک‌های فکری مفیدی را برای سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی و مالی شهرهای کشور، در انجام وظایف و کارکردهای خود، ارائه داد.

* Transferable Lessons

پارک، وقت و سوخت خود را تلف، هوا را آلوده و ترافیک را بیشتر می‌کنند و با یافتن جای پارک، دیگر انگیزه‌ای برای کاهش مدت زمان پارک خودروی خود ندارند.

وقتی افراد بسیاری بخواهند از یک منبع عمومی کمیاب استفاده کنند، ملاحظات شخصی در استفاده از این منابع محدود، منافع ملموس بلندمدتی ایجاد نخواهد کرد. پارکینگ رایگان حاشیه خیابانی نمونه‌ای از مشکلات استفاده از منابع عمومی است؛ زیرا هیچ‌کس مالک آن نیست و همه می‌توانند از آن استفاده کنند.

گشتن به دنبال جای پارک

شهرها، استفاده از جای پارک کنار خیابان را گاهی به وسیله اعمال ضوابطی محدود می‌کنند. این مقررات اغلب شامل ایجاد محدودیت در میزان استفاده از پارکینگ به یک یا دو ساعت است. اما گاهی بر این محدودیت ساعت نمی‌توان نظارت داشت در نتیجه اغلب نقض می‌شود. وقتی که تمام مکان‌های قابل پارک کنار خیابان اشغال شده است، حجم گسترده تقاضا برای عرضه اندک جای پارک شکل گرفته و رانندگان منتظر می‌مانند که یکی از خودروهای پارک شده بخواهد از پارک خارج شود. به این ترتیب هر چه تعداد خودروهایی که خواهان جای پارک هستند بیشتر باشد، زمان بیشتری برای یافتن آن نیاز خواهند داشت.

تلاش برای یافتن جای پارک، صفتی متحرک از خودروهایی که منتظر یافتن آن هستند ایجاد می‌کند. اما یک فرد نمی‌تواند در نظر بگیرد که چند خودرو در صف پارک هستند زیرا این خودروها از خودروهای دیگری که برای انجام کاری در حال گذر هستند قابل شناسایی نمی‌باشند. با این حال برخی از محققان تلاش کرده‌اند که تعداد خودروهای در حال گشت و زمان صرف شده آنها را برای یافتن جای پارک تخمین بزنند. آن‌ها برای این کار از تحلیل ویدئوهای ضبط شده از جریان ترافیک، مصاحبه با رانندگانی که در کنار خیابان پارک کرده‌اند و تجربه شخصی گشتن دنبال جای پارک استفاده کرده‌اند.

جدول شماره (۱) نشان‌گر نتایج ۱۶ مطالعه درباره گشتن دنبال جای پارک در ۱۱ شهر می‌باشد. تخمین‌ها به شدت به محلی وابسته است که مطالعه انجام شده است، اما ۸-۷۴ درصد حجم ترافیک مربوط به رانندگانی بوده که دنبال جای پارک می‌گشته‌اند. میانگین زمان برای یافتن جای پارک ۳/۵-۱۳/۹ دقیقه بوده است. این مطالعات، از محدوده‌هایی انجام شده که قیمت جای پارک در آن پایین و حجم ترافیک بالا بوده است و گمان می‌رفته که مشکل جای پارک دارد.

حتی صرف زمانی اندک برای یافتن جای پارک نیز می‌تواند به ترافیک پیش‌بینی نشده‌ای منجر شود. مرکز شهر پرتراپیکی را در نظر بگیرید که برای یافتن یک جای پارک به طور متوسط سه دقیقه وقت صرف شود. اگر از هر جای پارک در روز به طور متوسط ۱۰ خودرو استفاده کنند، هر جای پارک در یک روز، ۳۰ دقیقه زمان گشتن برای جای پارک^۴ دربرخواهد داشت. اگر متوسط سرعت خودرو در این مدت، ۱۰ مایل در ساعت باشد، هر جای پارک، یک سفر ۵ مایلی در روز ایجاد می‌کند. یک بلوک شهری تجاری به طور میانگین ۳۳ جای پارک در حاشیه خود ایجاد می‌کند. پس هر بلوک تجاری ۱۶۵ مایل در هر روز و ۶۰ هزار مایل در هر سال (معادل بیش از دو دور سفر به دور کره زمین) سفر ایجاد خواهد کرد. به دلیل این که به دنبال جای پارک بودن، در محدوده‌هایی که به طور معمول هم پرتراپیک هستند، ترافیک را تشدید کرده، بنابراین شرایط بد موجود، بدتر می‌شود.

جدول شماره ۱- گشتن به دنبال جای پارک در سده بیستم

سال	شهر	سهم گشتن دنبال جای پارک در ترافیک شهر (به درصد)	زمان متوسط برای گشتن دنبال جای پارک (دقیقه)
۱۹۲۷	دیترویت (۱)	۱۹	—
۱۹۲۷	دیترویت (۲)	۳۴	—
۱۹۳۳	واشنگتن	—	۸
۱۹۶۰	نیوهایون	۱۷	—
۱۹۶۵	لندن (۱)	—	۶/۱
۱۹۶۵	لندن (۲)	—	۳/۵
۱۹۶۵	لندن (۳)	—	۳/۶
۱۹۷۷	فری بورگ	۷۴	۶
۱۹۸۴	بیت المقدس	—	۹
۱۹۸۵	کمبریج	۳۰	۱۱/۵
۱۹۹۳	کیپ تاون	—	۱۲/۲
۱۹۹۳	نیویورک (۱)	۸	۷/۹
۱۹۹۳	نیویورک (۲)	—	۱۰/۲
۱۹۹۳	نیویورک (۳)	—	۱۳/۹
۱۹۹۷	سانفرانسیسکو	—	۶/۵
۲۰۰۱	سیدنی	—	۶/۵
	میانگین	۳۰	۸/۱

شماره‌های بعد از دیترویت، لندن و نیویورک به محدوده‌های مختلف در این شهرها اشاره دارد.

اگر توقف در کنار خیابان، ارزان‌تر از توقف در پارکینگ‌های خارج از خیابان باشد، گشتن دنبال جای پارک از دید فردی، انتخابی عقلانی است؛ اما از دید جمعی، این کار موجب افزایش ترافیک، اتلاف سوخت، افزایش تصادفات و آلوده‌سازی هوا می‌شود. این مسائل وقتی ایجاد می‌شود که شهرها، کرایه ارزانی برای جاپارک‌های کنار خیابان وضع کنند

شهرها با دریافت کرایه ارزان قیمت برای جاپارک‌های کنار خیابان، انگیزه‌ای برای گشتن به دنبال جای پارک ایجاد می‌کنند. برای درک میزان تأثیر ایجاد این انگیزه، جدول شماره (۲) قیمت جای پارک کنار خیابان^۱ و خارج از خیابان^۲ را در هنگام ظهر یک روز تعطیل در ۲۰ شهر آمریکایی نشان می‌دهد. ستون دوم نشان‌دهنده قیمت نزدیک‌ترین جای پارک کنار خیابانی و ستون سوم نشان‌دهنده قیمت ساعت اول توقف در پارکینگ‌های خارج از خیابان (مانند پارکینگ‌های طبقاتی) است. جای پارک کنار خیابانی در همه شهرها به جز سه شهر، ارزان‌تر از پارکینگ‌های خارج از خیابان است. به طور متوسط ساعت اول توقف در پارکینگ‌های خارج از خیابان معادل ۵ ساعت توقف در جاپارک‌های کنار خیابان است.

اگر توقف در کنار خیابان، ارزان‌تر از توقف در پارکینگ‌های خارج از خیابان باشد، گشتن دنبال جای پارک از دید فردی، انتخابی عقلانی است؛ اما از دید جمعی، این کار موجب افزایش ترافیک، اتلاف سوخت، افزایش تصادفات و آلوده‌سازی هوا می‌شود. این مسائل وقتی ایجاد می‌شود که شهرها، کرایه ارزانی برای جاپارک‌های کنار خیابان وضع کنند. این امر نتیجه آشکار مدیریت بد در استفاده از یک منبع شهری کمیاب، با پیامدهای نامطلوب گسترده برای شهرها، اقتصاد و محیط‌زیست است.

جدول شماره ۲- قیمت پارکینگ در محدوده شهرداری^۷

شهر (۱)	قیمت یک ساعت توقف (دلار در هر ساعت)	
	کنار خیابان ^۹ خارج از خیابان (۳)	کنار خیابان ^۸ (۲)
بالتیمور	۶	۲
برکلی	۰	۰/۷۵
بوستون	۱۱	۱
بو فالو	۳	۱
کمبریج	۴	۰/۵
شیکاگو	۱۳/۲۵	۱
هوستون	۱/۵	۰/۲۵
لانگ بیچ	۲	۲
لس آنجلس	۳/۳	۱/۵
نیواورلانس	۳	۱/۲۵
نیویورک	۱۴/۳۸	۱/۵
پالو آلتو	۰	۰
پاسادنا	۶	۱
فیلا دلفیا	۳	۱
پر تلند	۱/۵	۱
سن دیگو	۶	۱
سانفرانسیسکو	۱/۵	۱
سانتایبارا	۵	۰
سانتامونیکا	۴/۲	۰/۵
سیاتل	۸	۱
متوسط	۵/۷۶	۱/۱۱

پیش فرض: یک راننده به مدت یک ساعت در هنگام ظهر یک روز تعطیل پارک می‌کند. داده‌ها بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۳ گردآوری شده است

کرایه واقعی برای جاپارک‌های حاشیه خیابان

به منظور حذف زمان برای یافتن جای پارک، شهرها می‌توانند کرایه‌ای واقعی برای جای پارک وضع کنند. کرایه واقعی - که می‌تواند در ساعات مختلف روز، متفاوت باشد- تقاضای پارکینگ را متعادل می‌سازد. اگر شهری، کرایه‌ای برای پارکینگ کنار خیابانی وضع کند که به اندازه‌ای بالا باشد که همیشه تعدادی از جای پارک‌های مجاور هر بلوک، خالی بماند، رانندگان همیشه جای پارک خالی در نزدیکی مقصدشان خواهند یافت. قیمت واقعی با وجود بالا یا پایین بودن باید به گونه‌ای وضع شود که کمبود جای پارک احساس نشود. دولت‌ها اغلب خدمات عمومی را به گونه‌ای قیمت‌گذاری می‌کنند که هزینه بازتولید آن را تأمین کند؛ اما هدف گرفتن کرایه واقعی از پارکینگ کنار خیابانی، مدیریت یک منبع کمیاب است نه تأمین مالی هزینه‌های عرضه آن.

اگر هدف قیمت‌گذاری واقعی کرایه جای پارک، رسیدن به شرایطی باشد که رانندگان بدون گشتن بتوانند جای پارک بیابند، میزان مناسب جای پارک خالی در کنار خیابان چقدر خواهد بود؟ مهندسان ترافیک اغلب توصیه می‌کنند که این نرخ باید حدود ۱۵ درصد جاپارک‌ها باشد؛ به عبارت دیگر از هر هفت جای پارک، یکی باید خالی بماند تا ورود و خروج به پارکینگ آسان صورت گیرد. در صورت پذیرفتن این نرخ قیمت واقعی برای جای پارک کنار خیابانی در طول روز متفاوت است.

زمانی که نرخ اشغال پارکینگ کمتر از ۸۵ درصد است، نباید کرایه‌ای گرفته شود؛ زیرا در این صورت منفعت عمومی را به دنبال خواهد داشت و هزینه حاشیه‌ای اضافه شدن یک استفاده‌کننده دیگر صفر خواهد بود. اما زمانی که تقاضا افزایش می‌یابد، منفعت عمومی در تنگنا قرار می‌گیرد، مدت زمانی طول می‌کشد تا جای پارک خالی پیدا شود و هزینه حاشیه‌ای اضافه شدن یک استفاده‌کننده دیگر افزایش می‌یابد. به دلیل این که عرضه جای پارک کنار خیابانی میزان ثابتی دارد، قیمت کرایه باید افزایش یابد تا نرخ اشغال پارکینگ را به ۸۵ درصد برساند. برای دانستن اینکه آیا قیمتی که اکنون وضع شده، قیمت واقعی است یا نه، باید نرخ اشغال پارکینگ را به دست آورد. اگر این نرخ حدود ۸۵ درصد بود، آن‌گاه قیمت کرایه واقعی است.

درآمد حاصل از پارکینگ حاشیه خیابان به‌مانند اجاره زمین عمومی

جای پارک‌های حاشیه خیابان، زمین شهری با میزان عرضه ثابتی است که درآمد ناشی از آن اجاره زمین به شمار می‌رود. تقاضا، تعیین‌کننده ارزش اجاره این جای پارک‌هاست و سود ناشی از آن باید صرف عرضه خدمات عمومی در شهر شود. اخذ کرایه از پارکینگ‌های حاشیه خیابان بسیار مؤثرتر از وضع مالیات بر اجاره زمین است. جدول شماره (۳) قیمت پارکینگ حاشیه خیابان و مالیات بر ارزش زمین را به عنوان روش‌هایی برای جمع‌آوری اجاره زمین برای هدف‌های عمومی مقایسه می‌کند. این مقایسه دو نکته را روشن می‌کند: نکته نخست ماهیت این نوع درآمد است. قیمت پارکینگ حاشیه خیابان، هزینه‌ای است که از استفاده‌کنندگان آن دریافت می‌شود و مالیات به‌شمار نمی‌رود، یعنی از مالکان وسایل نقلیه دریافت می‌شود نه از مالکان زمین. کرایه پارک حاشیه خیابان به نسبت زمان استفاده تنها از رانندگانی که زمین عمومی کمیابی را اشغال کرده‌اند، دریافت می‌شود. همان‌گونه که هنری جورج می‌گوید: درآمد عمومی «به وسیله جامعه، برای استفاده جامعه، به قیمت بازتولید جامعه اخذ می‌شود» و صرف هزینه‌های تأمین خدمات عمومی برای محله‌ها می‌شود.

جدول شماره ۳- مقایسه قیمت پارکینگ حاشیه خیابان و مالیات بر ارزش زمین

معیارها	قیمت بازار برای پارکینگ حاشیه خیابان	مالیات بر ارزش زمین
منبع درآمد	اجاره برای استفاده از زمینی که در مالکیت عامه است	مالیات، بر مبنای ارزش زمین‌هایی که در مالکیت افراد است اخذ می‌شود
بار اصلی عوارض ^{۱۱}	رانندگانی که خودروی خود را در حاشیه خیابان پارک می‌کنند	صاحبان زمین مالیات را می‌پردازند
سنجش ^{۱۱}	- اندازه‌گیری ارزان قیمت و مشخص کردن آسان جای پارک‌ها - جابه‌جایی مکرر استفاده‌کنندگان از جای پارک حاشیه‌ای - قابلیت قیمت‌گذاری صحیح و دقیق	- تهیه اطلاعات ثبتی کاداستر گران قیمت است - فروش اندک زمین‌های توسعه نیافته - دشواری قیمت‌گذاری صحیح و دقیق
اثربخشی ^{۱۲}	- افزایش انگیزه برای بهسازی زمین - حذف زمان گشتن به دنبال جای پارک - کاهش ازدحام ترافیکی و آلودگی هوا - از بین بردن نیاز به پارکینگ خارج از خیابان	افزایش انگیزه برای بهسازی زمین
برابری ^{۱۳}	رانندگان وسایل نقلیه‌ای که از این فضای عمومی استفاده کرده، عوارض را پرداخت می‌کنند	صاحبان زمین برای خدمات عمومی عوارض پرداخت می‌کنند

نکته دوم آن است که اخذ عوارض از پارکینگ حاشیه خیابان آسان‌تر از جمع‌آوری مالیات بر ارزش افزوده زمین است. کتاب‌های زیادی درباره دشواری‌های سنجش ارزش زمین (مانند اینکه چگونه ارزش زمین و ساختمان از هم جدا می‌شود) و مشکلات اخذ مالیات از این زمین‌ها (مانند این که آیا باید از ارزش اجاره زمین مالیات گرفت یا ارزش سرمایه) نگاشته شده است. با این حال، پارکینگ‌های حاشیه خیابان، مکان‌های محدود و هم‌شکلی هستند که تنها تفاوت‌شان در محل قرارگیری آنها می‌باشد. آنها مانند یک ملک اجاره‌ای هستند که تعداد فراوانی مستأجر برای آن وجود دارد و هزینه انتقال آن از یک مستأجر به مستأجر بعدی پایین است. قیمت‌گذاری کرایه این جای پارک‌ها نیز ساده می‌باشد. اگر قیمت کرایه، بسیار بالا باشد، جای پارک‌های زیادی خالی می‌ماند و اگر این قیمت خیلی پایین باشد، جای پارک‌های زیادی پر می‌شود. در هر دو حالت به راحتی می‌توان با بالابردن یا پایین آوردن قیمت کرایه، آن را متناسب با تقاضا تنظیم نمود. پارکینگ‌های حاشیه خیابان را می‌توان بازار زمین در هر شهر تلقی کرد.

تعیین قیمت کرایه باید به گونه‌ای صورت گیرد که میان عرضه و تقاضا تعادلی وجود داشته باشد. نقطه بهینه برای نرخ اشغال پارکینگ، ۸۵ درصد است. به این معنی که اگر قیمت کرایه طوری تعیین شود که در هر زمان از روز حدود ۱۵ درصد از جای پارک‌ها خالی باشد این قیمت مناسب است و اگر کمتر از ۸۵ درصد خالی باشد، قیمت کرایه بالاست و اگر بیش از ۸۵ درصد پر باشد، قیمت کرایه پایین است

ملاحظات مرتبط با مقوله برابری

اخذ عوارض از پارکینگ‌های حاشیه خیابان، از نظر اقتصادی مؤثر است و ممکن است از نظر سیاسی نیز تأثیراتی داشته باشد، اما آیا عادلانه نیز هست؟ برای قضاوت در این باره باید آن را با جایگزین خود (پارکینگ خارج از خیابان) مقایسه کرد. ملزومات پارکینگ خارج از خیابان^{۱۴} موجب افزایش قیمت کالا و خدمات می‌شود. اخذ عوارض از پارکینگ حاشیه خیابان در مقایسه با پارکینگ خارج از خیابان به یک دلیل ساده، عادلانه‌تر است: همه افراد خودروی شخصی ندارند و افراد بدون خودرویی که از مغازه‌هایی خرید می‌کنند که به دلیل استفاده از پارکینگ خیابان عوارض پرداخت می‌کنند نیز به طور غیرمستقیم هزینه این پارکینگ را به صورت افزایش قیمت بر روی کالاهایی که می‌خرند، پرداخت می‌کنند. پیمایش ملی سفر خانوار^{۱۵} در سال ۲۰۰۱ نشان داد که خانوارهایی که درآمدی کمتر از ۲۵ هزار دلار در سال دارند، ۹ برابر بیشتر از خانوارهایی که درآمد بیش از ۲۵ هزار دلار در سال دارند ممکن است که خودرویی نداشته باشند. هم‌چنین احتمال صاحب خودرو نشدن خانوارهایی که در خانه اجاره‌ای زندگی می‌کنند^{۱۶} ۶ برابر افرادی است که صاحب خانه هستند. خودرو به صورت نامساوی میان افراد جامعه تقسیم شده و اخذ کرایه از رانندگانی که از پارکینگ حاشیه خیابان استفاده می‌کنند خیلی عادلانه‌تر از این است که همه افراد (چه آن‌هایی که خودرو دارند و چه آن‌هایی که ندارند) را مجبور به پرداخت هزینه پارکینگ خارج از خیابان نماییم.

دیدگاه انتقادی دیگری که می‌تواند وجود داشته باشد آن است که اخذ مستقیم کرایه ممکن است منجر به جداسازی رانندگان بر اساس درآمدشان گردد. به این ترتیب که رانندگان مرفه همیشه جای پارک رزرو شده‌ای در اختیار دارند در حالی که رانندگان کم‌درآمد، نمی‌توانند کرایه جای پارک مناسب را بپردازند. باید توجه داشت که عوامل مختلفی بر مکان پارک خودرو تأثیر دارد. این عوامل می‌تواند عبارت باشد از: مدت توقف، تعداد افرادی که در خودرو هستند و ارزشی که راننده برای صرفه‌جویی در زمان خود قائل است. رانندگان بسته به نوع سفر برای زمان خود ارزش متفاوتی قائل هستند و کرایه پارکینگ، رانندگان را توانمند می‌کند تا بر اساس نوع سفر و انگیزه خود در آن لحظه، زمان خود را ارزش‌گذاری کنند. افراد کم‌درآمد ممکن است که عجله داشته باشند و رانندگانی که همیشه نمی‌توانند در بهترین جا پارک کنند می‌توانند فقط در زمان‌هایی که صرفه‌جویی در وقت برایشان بسیار مهم است در این نقاط توقف کنند. در عوض همه می‌توانند با صرفه‌جویی در هزینه کرایه پارکینگ از وسایل نقلیه عمومی استفاده کرده یا به قدم زدن یا دوچرخه سواری برای رسیدن به مقصد بپردازند.

قیمت پارکینگ حاشیه خیابان، هزینه‌ای است که از استفاده‌کنندگان آن دریافت می‌شود و مالیات به‌شمار نمی‌رود، یعنی از مالکان وسایل نقلیه دریافت می‌شود نه از مالکان زمین

•••

هیچ‌یک از منابع دیگر درآمد عمومی مانند عوارض پارکینگ حاشیه‌ای سهل‌الوصول نیست. در کنار این مزیت این نوع عوارض موجب می‌شود تا حمل‌ونقل عمومی تقویت شده و از طریق کاهش استفاده از خودروی شخصی، محیط‌زیست محافظت گردد

اخذ کرایه واقعی، پارکینگ‌های حاشیه خیابان را به محلی در دسترس برای همگان تبدیل کرده و موجب می‌شود که رانندگان انتخاب کنند که کجا توقف نمایند. بسیاری از افراد از این که در مواقع اضطراری، حتی با وجود پرداخت هزینه، نمی‌توانند جای پارک مناسبی پیدا کنند، عصبانی شده بنابراین اغلب آن‌ها احساس می‌کنند اگر به گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که وقتی نیاز به توقف فوری دارند همیشه جایی برای پارک پیدا کنند، اخذ عوارض از پارکینگ حاشیه خیابان، عادلانه است.

اخذ مالیات از ارزش زمین بسیار بحث‌برانگیزتر از اخذ عوارض از پارکینگ حاشیه خیابان است. کرایه واقعی از پارکینگ نیازمند هیچ کدام از توجیحات مالیات بر ارزش زمین نیست. عوارض پارکینگ حاشیه‌ای به معنی مطالبه حقوق عمومی از زمین خصوصی نیست؛ بلکه به معنی مطالبه حقوق خصوصی از زمین عمومی است. به دلیل این که جامعه به گونه‌ای آشکار، پارکینگ‌های حاشیه‌ای را در اختیار دارد پس حق دارد که حق کرایه آن را نیز جمع‌آوری کند.

نتیجه گیری

پارکینگ رایگان یا ارزان حاشیه خیابانی یک مشکل مشترک و قدیمی شهرهاست. مطالعات نشان می‌دهد که ۸-۷۴ درصد خودروها در ترافیک پرتراکم شهرها به دنبال پارکینگ کنار خیابانی^{۱۷} هستند و زمان میانگین برای یافتن یک جای پارک ۳-۱۴ دقیقه است. شهرها می‌توانند مزیت اقتصادی پارکینگ کنار خیابان را از راه اخذ قیمت واقعی پارکینگ حاشیه خیابانی حذف کنند. قیمت واقعی پارکینگ حاشیه خیابان می‌تواند سودی معادل ۵-۸ درصد کل اجاره زمین در یک شهر و در برخی محلات سودی بیش از مالیات بر املاک داشته باشد.

پارکینگ رایگان حاشیه خیابان می‌تواند مشکلات گوناگونی برای شهرها در پی داشته باشد. رانندگان با صرف وقت برای گشتن به دنبال جای پارک، موجب متراکم شدن ترافیک، اتلاف بنزین و آلوده شدن هوا می‌شوند. کمبود پارکینگ حاشیه‌ای منجر به تقاضای بیشتر برای پارکینگ خارج از خیابان شده که خود نیز منجر به افزایش قیمت کالاها و خدمات می‌گردد. تعیین قیمت کرایه باید به گونه‌ای صورت گیرد که میان عرضه و تقاضا تعادلی وجود داشته باشد. نقطه بهینه برای نرخ اشغال پارکینگ، ۸۵ درصد است. به این معنی که اگر قیمت کرایه طوری تعیین شود که در هر زمان از روز حدود ۱۵ درصد از جای پارک‌ها خالی باشد این قیمت مناسب است و اگر کمتر از ۸۵ درصد خالی باشد، قیمت کرایه بالاست و اگر بیش از ۸۵ درصد پر باشد، قیمت کرایه پایین است.

هیچ‌یک از منابع دیگر درآمد عمومی مانند عوارض پارکینگ حاشیه‌ای سهل‌الوصول نیست. در کنار این مزیت این نوع عوارض موجب می‌شود تا حمل‌ونقل عمومی تقویت شده و از طریق کاهش استفاده از خودروی شخصی، محیط‌زیست محافظت گردد. با توجه به مجموعه نکته‌های بیان شده می‌توان نتیجه گرفت که اخذ کرایه واقعی از پارکینگ حاشیه خیابان یک منبع ایدئال درآمد عمومی محلی است.

پی‌نوشت‌ها:

۱- این مقاله بر اساس منبع زیر تهیه شده است:
Shoup, C. Donald, (2004), The Ideal Source of Local Public Revenue, Regional Science and Urban Economics, 34, 753 – 784

۲- گروه برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه کالیفرنیا، لس‌آنجلس.

- 3- Commons
- 4- Cruising Time Per Day
- 5- Curb Parking
- 6- Off-Street Parking
- 7- City Hall
- 8- Curb
- 9- Off-Street
- 10- Incidence
- 11- Assessment
- 12- Efficiency
- 13- Equity
- ۱۴- این جا منظور از پارکینگ خارج از خیابان، پارکینگ‌هایی است که اغلب مغازه‌ها و واحدهای تجاری در آمریکا موظفند آن‌ها را برای توقف خودروی مشتریان در کنار واحد تجاری یا اداری خود بسازند. به این ترتیب چون هزینه احداث این پارکینگ‌ها به عهده مغازه‌دار است، این هزینه بر نرخ کالا یا خدمتی که وی عرضه می‌کند مؤثر است.
- 15- National Household Travel Survey
- 16- Living in a Rented Residence
- 17- Curb Parking

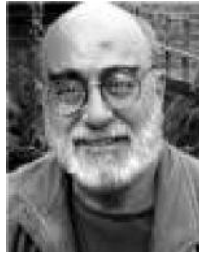
منابع :

- Andelson, R., Gaffney, M., (1979), "Seligman and his Critique from Social Utility", In: Andelson, R. (Ed.), *Critics of Henry George*, Associated Univ. Presses, London.
- Arnott, R., Rowse, J., (1999), "Modeling Parking", *Journal of Urban Economics* 45, 97–124.
- Arnott, R., Stiglitz, J., (1979), "Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size", *Quarterly Journal of Economics*, 93 (4), 471– 500.
- Bird, R., (1991), "Tax Structure and the Growth of Government", In: Eden, L. (Ed.), *Retrospectives on Public Finance*, Duke Univ, Press, Durham, NC, pp. 263– 275.
- Birnie, A., (1939), *Single -Tax George*, Thomas Nelson and Sons, London.
- Blaug, M., (1992), *Henry George (1839– 1897)*, Edward Elgar Publishing, London.
- Bolton, R., (1985), Three Mysteries about Henry George, In: Lewis, S. (Ed.), *Henry George and Contemporary Economic Development*, Williams College, Williamstown, MA, pp. 7 – 24.
- Brierly, J., (1972), *Parking of Motor Vehicles*, 2nd ed., Applied Science Publishers, London.
- Bus+Bahn, (1977), (August). Kommentar u"berflu"ssig., p. 2.
- Casella, S., (1985), *Tax Increment financing, Planning Advisory Service Report*, vol. 389, American Planning Association, Chicago.
- Clark, P., (1993), "An Assessment of the Likely Impact of Changes in Short Term Metered Parking Prices on Parkers in the Central City Area, TP 608", Town Planning Branch, Cape Town, South Africa.
- Cord, S., (1965), *Henry George: Dreamer or Realist?*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Dardia, M., (1998), *Subsidizing Redevelopment in California*, Public Policy Institute of California, San Francisco.
- Dre'ze, J., (1995), "Forty Years of public Economics: A Personal Perspective", *Journal of Economic Perspectives*, 9 (2), 111 –130.
- Dueker, K., Strathman, J., Bianco, M., (1998), *Strategies to Attract Auto Users to Public Transportation, Report 40 of the Transit Cooperative Research Program*, National Academy Press, Washington, DC.
- Ellickson, B., (1973), "A Generalization of the Pure Theory of Public Goods", *American Economic Review*, vol. 63, No.3, June, pp. 417– 432.
- Falcochio, J., Darsin, J., Prassas, E., (1995), *An Inquiry on the Traffic Congestion Impacts of Parking and Pricing Policies in the Manhattan CBD*, Polytechnic University of New York Transportation Training and Research Center, New York.
- Fischel, W., (2001), *the Home voter Hypothesis*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- George, H., (1879) (1938), *Progress and Poverty, an Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth; the Remedy*, Modern Library, New York.
- Goodwin, P., (2001), Traffic Reduction, In: Button, K., Hensher, D. (Ed.), *Handbook of Transport Systems and Traffic Control*, Pergamon, Amsterdam, pp. 21– 32.

- Hamond, M., DeCanio, S., Duxbury, P., Sanstad, A., Stinson, C., (1997), *Tax Waste, Not Work*, Redefining Progress, Oakland, CA.
- Hogentogler, C.A., Willis, E.A., Kelley, J.A., (1934), “Intangible Economics of Highway Transportation”, Proceedings of the Thirteenth Annual Meeting of the Highway Research Board, Washington, DC, December 7 –8, (1933), pp. 189–205.
- Holland, D., (1970), *the Assessment of Land Value*, University of Wisconsin Press, Madison, WI.
- Huber, M., (1962), *Street Travel as Related to Local Parking*, Proceedings of the 41st Annual Meeting of the Highway Research Board, pp. 333– 352.
- Inwood, J., (1966), *Some Effects of Increased Parking Meter Charges in London*, Road Research Laboratory, Harmondsworth, England.
- Johnson, C., Man, J., (2001), *Tax Increment Financing and Economic Development: Uses, Structures, and Impacts*, State Univ. of New York Press, Albany, NY.
- Kolozsvari, D, Shoup, D, (2003), *Turning Small Change into Big Changes*, Access 23, 3– 7.
- May, A., (1975), *Parking Control: Experience and Problems in London, Traffic Engineering and Control*, May, pp. 227–229.
- Mill, J.S., (1965), *Principles of Political Economy, Collected Works of John Stuart Mill*, vol. 3. University of Toronto Press and Routledge and Kegan Paul, London.
- Millard-Ball, A., (2002), “Putting on Their Parking Caps”, *Planning*, 16– 21 (April).
- Monissen, H., (1999), In: Festschrift, J.B. (Ed.), *Explorations of the Laffer Curve*, George Mason University, Fairfax, VA.
- Nechyba, T., (2001), the Benefit View and the New View: Where Do We Stand, Twenty-Five Years into the Debate? In: Wallace, O. (Ed.), *Property Taxation and Local Government Finance*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 113– 121.
- O’Malley, M., (1985), *Cruising for Parking in Harvard Square: A Model to Evaluate City Parking Policies*, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, MA.
- Pollock, R., Shoup, D., (1977), “The Effect of Shifting the Property Tax Base From Improvement Value to Land Value: an Empirical Estimate”, *Land Economics*, 53 (1), 67– 77.
- Portland Metro Regional Transportation Planning, (1995), “Regional Parking Management Program for the Portland Metropolitan Area”, Oregon Department of Transportation, Portland.
- Priest, A., (1981), *the Taxation of Urban Land*, Manchester, UK: Manchester University Press.
- Raphael, S., Stoll, M., (2001), “Can Boosting Minority Car-Ownership Rates Narrow Inter-Racial Employment Gaps?”, *Brookings–Wharton Papers on Urban Affairs*, (2), 99–137.
- Salomon, I., (1984), “Toward a Behavioral Approach to City Centre Parking: the Case of Jerusalem’s CBD”, *Cities*, 3 (3), 200– 208.
- Saltzman, R., (1994), “Three Proposals for Improving Short-Term on-Street Parking”, *Socio-Economic Planning Sciences*, 28 (2), 85–100.

- Schelling, T., (1978), *Micromotives and Macrobehavior*, W.W. Norton, New York.
- Schumpeter, J., (1954), *History of Economic Analysis*, Oxford Univ. Press, New York.
- Seligman, E., (1931), *Issues in Taxation*, Tenth Edition, Macmillan, New York.
- Shoup, D., (1978), the Effect of Property Taxes on the Capital Intensity of Urban Land Development, In: Break, G. (Ed.), *Metropolitan Financing and Growth Management Policies: Principles and Practice*, University of Wisconsin Press, Madison, WI, pp. 105– 132.
- Shoup, D., (1990), *New Funds for Old Neighborhoods: California's Deferred Special Assessments*, University of California, California Policy Seminar, Berkeley, CA.
- Shoup, D., (1994), “Cashing in on Curb Parking”, *Access*, 4, 20– 26.
- Shoup, D., (1995), “An Opportunity to Reduce Minimum Parking Requirements”, *Journal of the American Planning Association*, 61 (1), 14–28.
- Shoup, D., (1997), “The High Cost of Free Parking”, *Journal of Planning Education and Research*, 17 (1), 1 –18.
- Shoup, D., (1999) a. “In Lieu of Required Parking”, *Journal of Planning Education and Research*, 18 (4), 307– 320.
- Shoup, D., (1999) b, the Trouble with Minimum Parking Requirements, *Transportation Research, Part A, Policy and Practice* 33A (7/8), 349–574.
- Shoup, D., (2003), Buying Time at the Curb, In: Foldvary, F., Klein, D. (Ed.), *The Half-Life of Policy Rationales: How New Technology Affects Old Policy Issues*, New York Univ. Press, New York, pp. 60– 85.
- Simpson, H., (1972), “Downtown Storage Garages”, *the Annals*, vol. CXXIII, September, pp. 82–89.
- Smith, A., (1776) (1937), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Modern Library, New York.
- Smith, M., (2001), Planning for Structured Parking. In: Chrest, A., Smith, M., Bhuyan, S., Monahan, D., Iqbal, M. (Ed.), *Parking Structures*, Third Edition, Kluwer Academic Publishing, Boston, MA, pp. 7 –36.
- United States Census Bureau, (2000), *Compendium of Government Finances 1997*, United States Census Bureau, Washington, DC.
- United States Census Bureau, (2001), “American Housing Survey for the United States: (2001), H150/01”, United States Census Bureau, Washington, DC, Available Online at <http://www.census.gov/hhes/www/housing/ahs/ahs01/tab1a7.html>.
- United States Department of Transportation, (1997), *Highway Statistics 1997*, Federal Highway Administration, Office of Highway Policy Information, Washington, DC.
- United States Department of Transportation, (2003), “NHTS Highlights Report, BTS03-05”, Bureau of Transportation Statistics, Washington, DC. Available Online at http://www.bts.gov/products/national_household_travel_survey/highlights_of_the_2001/i.

- Vickrey, W., (1954), “The Economizing of Curb Parking Space”, *Traffic Engineering*, November, 62 – 67. Later Incorporated in Testimony to the Joint Committee on Washington, DC. Metropolitan Problems in (1959), which was Republished in the *Journal of Urban Economics* 36, (1994), pp. 42– 65.
- Vickrey, W., (1955), “Some Implications of Marginal Cost Pricing for Public Utilities”, *American Economic Review*, 45 (2), 605– 620.
- Vickrey, W., (1967), “Optimization of Traffic and Facilities”, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1 (2), 123– 136.
- Whitaker, J., (1997), “Enemies or Allies? Henry George and Francis Amasa Walker one Century Later”, *Journal of Economic Literature*, XXXV (4), 1891– 1915.
- Willson, R., (1995), “Suburban Parking Requirements: a Tacit Policy for Automobile use and Sprawl”, *Journal of the American Planning Association*, 61 (1), 29– 42.
- Wilson, J., (1980), the Politics of Regulation. In: Wilson, *J. The Politics of Regulation*, Basic Books, New York, pp.357– 394.
- Witheford, D.K., Kanaan, G.E., (1972), *Zoning, Parking, and Traffic*, Westport, Connecticut: Eno Foundation for Transportation.
- Zodrow, G., (2001), Reflection on the New View and the Benefit View of the Property Tax, In: Wallace, O. (Ed.), *Property Taxation and Local Government Finance*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Police.



نایجل هریس^۱ Nigel Harris

نایجل هریس مشاور مستقل اقتصادی و استاد ممتاز بازنشسته اقتصاد شهر دانشگاه لندن است. او به مدت ۲۸ سال از مدرسان تمام وقت واحد برنامه ریزی توسعه آکالج دانشگاهی لندن^۲ بود و در سال‌های ۱۹۸۲-۱۹۸۹، سرپرستی این واحد را برعهده داشت. نایجل هریس در اغلب کشورهای در حال توسعه (به ویژه هند، آسیای شرقی و جنوب شرقی، مکزیک و کلمبیا) برای دولت‌ها، نمایندگی‌های بین‌المللی و مشاوران خصوصی فعالیت کرده است.

زمینه‌های تخصصی ایشان عبارت است از:

- مهاجرت داخلی و بین‌المللی؛

- اقتصاد شهر و توسعه در کشورهای در حال توسعه و

- اقتصاد صنعتی، توسعه و کار.

او در سال‌های ۱۹۹۹-۲۰۰۰ مشاور بانک جهانی و در پی آن مشاور Cities Alliance برای پایه‌گذاری و طراحی راهبردهای توسعه شهری (CDS)^۳ بوده است و این استاد برجسته یکی از بنیان‌های اصلی مبحث CDS، برای طراحی راهبردهای توسعه شهری است. از فعالیت‌های دیگر وی می‌توان به پژوهش مربوط به شهرنشینی و صنعت پوشاک (مصر، هند، بنگلادش و چین) و مسئولیت بخش اقتصادی راهبردهای توسعه شهری در های‌فونگ (ویتنام) و کالی (کلمبیا) اشاره کرد.

وی هم‌چنین به‌عنوان مشاور ارشد بانک جهانی در تدوین شرح خدمات راهبرد توسعه شهری، برای شهرهای قزوین، انزلی و شاهرود در ایران نیز فعالیت کرده است (۲۰۰۶). نایجل هریس در بسیاری از دوره‌های آموزشی بانک جهانی دخیل بوده (تورنتو، جی‌پور و برازیلیا) و برنامه توسعه اقتصادی شهر یوگیو کار تارا با همکاری شرکت پادکو^۴ تدوین و در این اواخر نیز چهارچوب مفهومی یک پروژه پژوهشی بانک جهانی را در زمینه توسعه اقتصاد شهر در چهار شهر آمریکای لاتین تدوین کرده است (۲۰۰۷).

نایجل هریس مشاور ارشد سیاست‌گذاری (در رابطه با مهاجرت) مرکز سیاستی اروپا^۵ در بروکسل^۶ و رئیس کمیسیون مهاجرت انجمن سلطنتی هنر، صنعت و موارد مرتبط دیگر نیز می‌باشد^۷. او به همراه پروفیسور پاتریک ویکلی^۸، سه سال نخستین کار Cities Alliance (واشنگتن: ۲۰۰۳) و به همراه پروفیسور پیتر تاون رو^۹ پروژه پژوهشی اصلی شورای اقتصاد و تحقیقات اجتماعی انگلستان^{۱۱} (شهرها: رقابتی بودن و پیوستگی، ۲۰۰۳) را ارزیابی کرده و هم‌چنین استاد مهمان در دانشگاه‌های کالیفرنیا (لس‌آنجلس)، هنگ‌کنگ، کیو (توکیو) و دانشگاه آمریکایی قاهره بوده است. وی تألیفات بسیاری نیز شامل کتاب، مقاله، یادداشت و گزارش دارد.

این بخش به ارائه مقالاتی اختصاص دارد که توسط استادان مجرب دانشگاه‌ها، متفکرین و سیاست‌گذاران برای دستیابی به اهداف و حوزه کاری این مجله نگاشته می‌شود. از اهداف این بخش فراهم کردن زمینه‌ای برای بیان و تبادل دیدگاه‌ها و نظرات میان متخصصین اقتصاد شهری را می‌توان نام برد.

مقالات ارائه شده در این بخش مسائل کنونی را بررسی کرده و دیدگاه‌های نوینی را در رابطه با محرک‌ها، مؤلفه‌ها، تجارب و مشکلات اقتصاد شهر و مالیه شهرداری ارائه می‌نماید. هم‌چنین این بخش می‌تواند بحث‌های تئوریک و نظریه‌پردازی‌های صرف و بدون کاربرد عینی را ارائه داده و یا به مشکلات سیاست‌گذاری‌های مشخص برای تأثیرگذاری آتی بپردازد. از سوی دیگر این مقالات ممکن است بدون کار و پژوهش میدانی و بر مبنای بررسی‌های مرجع‌های موجود و یا آگاهی عمیق از موضوعات خاص و تجربه‌های درازمدت سیاست‌گذاری و اجرا، ارائه گردد.

امید است تا با بررسی و نقد نظرات متخصصین، پاسخ‌های مناسبی برای مشکلات اقتصاد شهری یافته و بتوان کمک‌های فکری مناسبی را برای سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی و مالی شهرهای کشور ارائه داد. در این شماره از فصلنامه، نایجل هریس، اقتصاددان و متخصص در توسعه اقتصادی و شهری معرفی شده و مقاله ایشان با عنوان «تهران، شهرهای جهانی و بحران اقتصاد جهانی» ارائه می‌شود.

تهران، شهرهای جهانی و بحران اقتصاد جهانی

● نایجل هریس
استاد کالج دانشگاهی لندن

چکیده

هدف از ارائه این مقاله بررسی و تجزیه و تحلیل این موارد خواهد بود:
- موقعیت و جایگاه سند چشم‌انداز شهر تهران^{۱۲} (به عنوان بخشی از راهبرد توسعه)؛
- تعریف «شهر جهانی» و الزامات مورد نیاز برای تحقق این وضعیت؛
- موارد تجدید ساختار اقتصادی شهرهای بزرگ که به منظور تأثیرات متقابل جهانی ایجاد شده است؛
- عملکردهای شهر جدید جهانی؛
- مشکلات موجود در راه گذار شهرها (به سوی جهانی شدن)، با وجود ماهیت بحران اقتصادی جهانی و پیامدهای آن برای شهرها و کشورهای در حال توسعه؛
- فرصتهایی که این بحران برای تغییر جایگاه شهر به وجود آورده و وظایف مدیران شهرها و
- جمع‌بندی در رابطه با آینده تهران.

مقدمه

چشم‌انداز شهر تهران، برای آینده پایتخت ایران چندین هدف را دربرمی‌گیرد^{۱۳}. این اهداف به نظر بلندپروازانه هستند ولی بسیار جدی تلقی می‌شوند؛ بنابراین جا دارد در مورد آنها بحث و بررسی وسیع‌تری صورت گیرد. این چشم‌انداز نمی‌تواند تخیل یا خیال‌پردازی، یعنی گمانه‌زنی نامحدود و بدون توجه به واقعیات موجود باشد و تنها در صورتی معنا می‌یابد که از مکانی که شهر اکنون در آن قرار دارد آغاز شده و تحلیل کاملی از فعالیت‌های شهر و شهروندان ارائه شود. این چشم‌انداز می‌تواند این موارد را دربرگیرد: چگونگی کسب درآمد لازم برای زندگی و رفاه پایدار خانوار؛ تأثیر آنها در ایران و جهان و خاستگاه شهر (روش‌های پیشین و کنونی ساختار فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی).
با این تجزیه و تحلیل، شناسایی نقاط قوت و ضعف فعالیت شهر و پتانسیل آن در آینده امکان‌پذیر می‌شود. از این طریق می‌توان گام‌های عینی مورد نیاز مراجع مسئول دولتی، جامعه مدنی و افراد را برای دسته‌بندی این پتانسیل‌ها و ابزار لازم برای غلبه بر موانع موجود، به دست آورد.

البته، پیش‌بینی حتمی اتفاقات آتی ناممکن است، زیرا پتانسیل‌ها و تهدیدات جدید در فرایند توسعه شهر آشکار می‌شوند. بنابراین چشم‌انداز آن باید نرمش‌پذیر بوده و روش‌شناسی^{۱۴} آن نیز با آشکار شدن شرایط آتی قابل بازنگری باشد. عنصر اصلی خلاقیت حکومت‌های محلی، تشکل‌های مربوط به بخش خصوصی یا NGO فعال در شهر مورد نظر، استفاده از فرصت‌هایی است که هنگام شکل‌گیری آغازین چشم‌انداز پیش‌بینی نشده بوده است.

سه مورد از این اهداف مربوط به تبدیل تهران به یک «شهر جهانی» است. این چشم‌انداز منظور از «شهر جهانی» را بیان نمی‌کند، و اینکه شهر تهران کنونی چه فاصله‌ای با «شهر جهانی» مورد نظر دارد؟ پتانسیل‌های آن برای تبدیل به چنین وضعیتی چیست؟ می‌توان گفت اهمیت شهر جهانی در این است که مانند بخشی از یک شبکه جهانی عمل می‌کند، یعنی کالاها و خدمات را نه تنها برای شهروندان محلی، بلکه برای بازارهای جهانی فراهم می‌کند (البته این به معنای بی‌توجهی به نیازهای ساکنین شهر نیست)

ایران و در نهایت جهان تعلق دارد.

اینک پرسش این است که چشم‌انداز تهران تا چه میزان با این الگو مطابقت دارد؟ به نظر می‌رسد استحکام و تفصیل تجزیه و تحلیل شهر کنونی و آنچه که شهروندان انجام می‌دهند که خلاف مشکلات کنونی است پیش‌بینی دقیقی از آینده به دست نمی‌دهد. افزون بر این، این اهداف آنقدر مشخص و روشن نیستند تا توانایی شناسایی انواع پروژه‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌هایی را داشته باشند که برای تحقق آنها طراحی می‌شوند؛ و یا دست‌کم معیاری برای اندازه‌گیری موفقیت در این راه باشند.

از سوی دیگر باید گفت بسیاری از اهداف تنها رفاه شهروندان را در نظر می‌گیرند؛ گویی که منظور از وجود شهر، برآورده ساختن نیازهای افرادی است که اتفاقی یا زیستگاهی، اکنون در آن زندگی می‌کنند. چنین تصویری از سوی شهروندان درک شدنی است؛ اما کلان‌شهر تهران تنها متعلق به ساکنان آن نیست، بلکه به تمام مردم

سه مورد از این اهداف مربوط به تبدیل تهران به یک «شهر جهانی»^{۱۹} است. این چشم‌انداز منظور از «شهر جهانی» را بیان نمی‌کند، و اینکه شهر تهران کنونی چه فاصله‌ای با «شهر جهانی» مورد نظر دارد؟ پتانسیل‌های آن برای تبدیل به چنین وضعیتی چیست؟ می‌توان گفت اهمیت شهر جهانی در این است که مانند بخشی از یک شبکه جهانی عمل می‌کند، یعنی کالاها و خدمات را نه تنها برای شهروندان محلی، بلکه برای بازارهای جهانی فراهم می‌کند (البته این به معنای بی‌توجهی به نیازهای ساکنین شهر نیست).

در دهه ۸۰، شهروندان هنگ‌کنگ و سایر افرادی که توانایی سفر به شهر به منظور خرید پوشاک را داشتند، می‌توانستند بهترین و ارزان‌ترین پوشاک جهان را در این شهر تهیه کنند، زیرا کارخانجات پوشاک آنها در شرایط رقابتی بسیار شدید، کل جهان را پوشش داده و هدف آنها تنها شهروندان هنگ‌کنگی نبود. نمونه دیگر، شهر نیویورک است، نیویورک مرکزی فرهنگی برای ساکنان آن و تمام جهان است. بنابراین افراد با استعداد از سایر نقاط جهان در آنجا برای اجرا یا آفرینش گردهم می‌آیند. این شهرها اگر تنها به شهروندان خود می‌اندیشیدند، هنگ‌کنگ لباس‌هایی با کیفیت پایین و بهای گران، و نیویورک فرهنگ فقیری داشت.

افزون بر این، هر «شهر جهانی» ماهیتی منحصر به فرد دارد. در کنار دارا بودن مشترکاتی با شهرهای دیگر (که به ویژه به شرایط ملی و محلی آن بستگی دارد)، سهم ویژه‌ای نیز در شبکه جهانی شهرها و کشورها دارد که اغلب تنها با جداسازی داده‌ها مشخص می‌شود؛ برای نمونه، دو شهر را در نظر بگیرید که هر دو در «خدمات پزشکی» تخصص دارند، اما یکی در جراحی قلب و دیگری در تحقیقات مربوط به سرطان شهرت دارد. بنابراین شهروندان هر دو شهر به مشاوره شاغلین شهر دیگر نیاز دارند.

این مسئله این حقیقت را روشن می‌سازد که بازارهای محصولات هر شهر اغلب شهرهای دیگر هستند؛ رقابت شهرها یک بازی صفر و یک نیست (Harris, 2007). موفقیت یا ناموفقیت شهرها به یکدیگر بستگی دارد؛ این مطلب

تا حدودی شبکه‌های متعدد شهرها را که در صدد همکاری با یکدیگر هستند و هم‌چنین روابط «خواهرخواندگی»^{۱۶} شهرها را با یکدیگر توجیه می‌کند.

حال باید دید که سهم تهران در این تبادلات جهانی چیست؟ یا چه می‌تواند باشد؟ هدف نهایی «تبدیل تهران به یکی از سه شهر مهم و برتر در آسیای جنوب غربی» است. اکنون سهم جهانی یا منطقه‌ای^{۱۷} این گروه از شهرها مانند بیروت، استانبول، آنکارا، ریاض، عمان، بغداد، قاهره، بندراسکندریه باکو، تاشکند، کراچی و بمبئی چیست؟ این شهرها چه نقش تکمیلی را نسبت به یکدیگر در شبکه منطقه‌ای ایفا می‌کنند و سهم ویژه تهران در این زمینه چه می‌تواند باشد؟

پرسش‌های اصلی در رابطه با چشم‌انداز را به این شرح می‌توان برشمرد:

- در سال ۲۰۰۹، نقش تهران در ایران و در منطقه چیست؟ این نقش چگونه ایجاد شده و گرایش‌های تاریخی و سمت و سوی آن چیست؟

- بر این اساس، به طور واقع‌بینانه تهران چه نقشی را در آینده می‌تواند برای ایران و جهان ایفا نماید؟

- گام‌های عملی مورد نیاز برای رسیدن از شرایط کنونی به وضعیت مورد نظر آتی چیست؟

۱- شهرهای جهانی

در گذشته، شهرهای بزرگ اصلی‌ترین تأمین‌کنندگان کالاهای تولیدی در خدمات برای اقتصاد ملی یا منطقه‌ای به شمار می‌رفتند.

با این وجود، در نیمه دوم قرن بیستم، مجموعه‌ای از تغییرات تقویت‌کننده متقابل اتفاق افتاد که این تصویر را دگرگون ساخت که به طور خلاصه از آنها به عنوان جهانی سازی، تمرکززدایی صنعتی و کلان‌شهرسازی یاد شد. جهانی سازی، بازارهای جهانی (که بازارهای ملی را از دور خارج کرد) و زنجیره‌های عرضه جهانی را ایجاد کرد که شرکت‌کنندگان بسیاری از کشورهای مختلف را به یک محصول جهانی ارتباط می‌داد و شناسایی ملیت کالاها، شرکت‌ها و سرمایه را به میزان روزافزونی مشکل می‌ساخت (شناسایی ناممکن بود، حتی با وجودی که تجارت جهانی به گونه‌ای رفتار کند که گویی همیشه آن محصولات متعلق به یک کشور بودند؛ مانند «اتومبیل‌های آمریکایی» و «بریشم چین»). کشورهایایی که در گذشته صنعتی قلمداد می‌شدند، بیشتر ظرفیت‌های تولیدی خود را به تازه‌واردان و اقتصادهای در حال ظهور، واگذار کرده بودند و با پراکنده شدن تولید در جهان، تولید و جمعیت شهری به طور کلی در مناطق نوسهری^{۱۸} بزرگ‌تر، شامل هسته شهری قدیمی، سایر شهرها و شهرستان‌های پیرامونی منطقه‌ای، پراکنده شد؛ مانند سنترال ولی^{۱۹} در مکزیک^{۲۰} یا دلتای رودخانه پرل^{۲۱} در چین جنوبی.

شهرهای صنعتی قدیمی برای تبدیل شدن به تأمین‌کنندگان خدمات جهان و اتصالات در جریان‌های جهانی (کالاها، تأمین مالی، افراد، ایده‌ها) به تجدید ساختاردهی می‌پرداختند.

این فرایندها یک انقلاب فکری را در پی داشت و با تأثیر از چند عامل تسریع می‌شد: با یأس مدیران شهرهای صنعتی قدیمی در حال از دست دادن تولید؛ سطوح بالای متعاقب بیکاری؛ متروکه شدن رو به گسترش شهرها^{۲۲} و سطوح رو به رشد فقر شهری^{۲۳}. شهرها تلاش روزافزون و شدیدی را برای بازگشت به وضعیت پیشین انجام می‌دادند. در کشورهای صنعتی بوستون^{۲۴}، پیتسبورگ^{۲۵}، بیرمنگام^{۲۶} (انگلستان)، گلاسکو^{۲۷}، روتردام^{۲۸} و لیل^{۲۹} و در کشورهای در حال توسعه بوگو^{۳۰} تا^{۳۱} مدلین^{۳۱} و شانگهای^{۳۲} را می‌توان نام برد که نمونه‌ای از انقلاب فکری در حال وقوع و آژانس‌های دولتی و خصوصی پیشرو

در لندن می‌باشند و پس از مشورت‌های گسترده با شهروندان، بازدیدکنندگان شهر و افراد ساکن در شهرهای رقیب، در سال ۱۹۹۰ تشخیص و تجوید^{۳۳} جدیدی را برای شهر فراهم کردند، «لندن: جهان‌شهری^{۳۴} به سوی سده بیست و یکم» (LPAC, 1990). این برنامه از روش‌شناسی و اهداف راه و روش برنامه قدیمی بسیار دور بود.

به احتمال زیاد یکی از شگرف‌ترین و پایدارترین تغییرات در بارسلونا، با بهره‌گیری از فرصت بازی‌های المپیک سال ۱۹۹۲، برای تجدید ساختاردهی شهر تولیدی قدیمی زمان فرانکو به کانون حمل‌ونقل جهانی و مرکز فرهنگی قرن آینده ایجاد شد^{۳۵}.

برای پاسخ به این پرسش که: چه نوع «شهری» از این فرایندها بیرون آمد؟ باید گفت در اصل، شهرها به گره‌هایی در شبکه جهانی تعاملات و مراکز مدیریت و پشتیبانی اقتصاد جهانی جدید تبدیل می‌شدند. به ویژه این مسئله این موارد را دربرمی‌گرفت:

- همان‌طور که بیان شد، شهرهایی ایجاد شد که به عنوان نقاط اتصال جریان‌ها، پایانه‌های هوایی، دریایی، جاده‌ای و راه‌آهن را پوشش می‌داد. اینکه شهر چه چیزی را در مکان خود تولید می‌کند (اقتصاد تولیدی قدیم)، به اندازه ظرفیت شهر در عمل به عنوان مهره کلیدی در نظام جهانی اهمیت نداشت؛

- مراکزی برای مدیریت جریان‌های تأمین مالی جهانی، گردآوری شده و توزیع سرمایه، خدمات بیمه و تجاری، در مکان‌های بخش تجاری مرکزی^{۳۶} متمرکز و اغلب در مراکز شهر^{۳۷} قدیمی یا دگرگون شده، یا در مراکز جدید (مانند مانیل^{۳۸}) قرار دارد. توسعه گسترده «خدمات تجاری» با این مسئله صورت می‌گیرد، تجمع گروه‌های مشاوره‌ای مربوط به تمامی امور تجاری، از حسابداری و معماری تا تبلیغات و بازاریابی؛

- بازارها؛ بازارهای کالاها در پیرامون شهری^{۳۹} قرار دارند، اما با قسمتی از بخش تجاری مرکزی جابه‌جا می‌شوند. فعالیت‌های همراه با بازارها یعنی کسب و کارهای کلی و خرده‌فروشی، هتل‌ها، رستوران‌ها، کلوب‌ها و امکانات گردشگری در ناحیه قدیمی «شهر قدیمی» مستقر می‌شوند؛

- آموزش، پژوهش و فناوری اطلاعات/ بایگانی؛ اخبار، امکانات خبرگیری و جستجوی داده‌ها و دانشگاه‌ها، مدارس و خدمات آموزش؛

- سلامت؛ بیمارستان‌ها، درمانگاه‌های تخصصی، آزمایشگاه‌های پژوهشی؛
- فرهنگ؛ تئاتر، سالن‌های کنسرت، ارکسترهای سمفونی، اپرا، فیلم، پخش برنامه، کتابخانه‌ها، موزه‌ها، مراکز برای فستیوال‌ها (جشنواره‌ها) - موسیقی، فیلم، نمایش و جز آن در شهر قدیمی استقرار می‌یابند.

- ورزش؛ مجتمع‌های ورزشی، ورزشگاه‌ها؛ مکان‌های مسکونی و جز آن؛ در پیرامون شهر مستقر می‌گردند و
- درنهایت، مراکز آماده خدمت قدیمی شهر مانند کارخانجات تولیدی اکنون در مقیاس کوچک و پژوهش‌محور در شهرک‌های پیرامونی صنعتی (مانند شهرک‌های علمی - فنی) مستقر شده‌اند و در برخی موارد با دانشگاه‌ها و آزمایشگاه‌های تحقیقاتی فعالیت می‌کنند.

ترکیب در حال تغییر ورودی‌ها و خروجی‌های شهر این موارد را روشن می‌سازد:

- تغییر ساختار اقتصاد شهر؛

- تغییرات تقاضا به مهارت‌های مختلف در نیروی کار (و بنابراین تغییرات در تدارکات آموزشی عرضه شده در شهر)؛

- تغییرات در توزیع فعالیت میان مکان‌های مختلف، و ظهور محلات ویژه کاری که نیاز به خدمات پشتیبانی دارند و

- تغییرات در جریان‌های کالاها و افراد میان مکان‌های مختلف شهر و فراتر از آن، که بر طرح نظام ارتباطی تأثیر می‌گذارد.

مجموع این شرایط شهر را مانند یک موجود زنده در حال تغییر نشان می‌دهد؛ در حال حرکت مستمر که توسط ساکنین ایجاد شده و دگرگون می‌شود و تنها ساختار کالبدی متشکل از جاده و ساختمان (محصول خارجی) فعالیت ندارد. بنابراین، تهیه چشم‌انداز برای تهران نیاز به شناسایی فعالیت‌هایی دارد که شهر در آن تخصص داشته یا در نظر دارد به آن تخصص دست یابد. از این رو بازنگری شکل کالبدی شهر، الگوهای تعاملات داخلی و خارجی آن ضرورت می‌یابد و همان‌گونه که پیش از این گفته شد، از آنجایی که این کار قمار بر آینده است، این چشم‌انداز باید نرمش‌پذیر و دارای ظرفیت تغییر و نوآوری باشد. بنابراین نباید با نرمش‌ناپذیری و با اولویت‌هایی فرمایشی و اجباری همراه باشد. با این وجود، اکنون زمان مناسبی برای تجدید ساختار شهر نیست، با وجود اینکه ایران، به دلیل منابع نفتی خود، تاحدودی از ناپایداری اقتصادی جهان محافظت می‌شود، آینده همچنان به طور بالقوه‌ای پرخطر و بیش از پیش پیش‌بینی‌نشده است.

۲- بحران اقتصادی جهانی

رکود اقتصادی جهانی کنونی از هم‌زمانی - و تقویت متقابل - سه بحران متفاوت در قلب اقتصاد جهانی، مناطق آتلانتیک و شرق آسیا، نشئت می‌گیرد:

الف) سرنگونی ناگهانی مراکز مالی جهانی (نیویورک، لندن، هنگ‌کنگ، سنگاپور و جز آنها)، پس از بحران در بازار مسکن ایالات متحده. بحران پس از شکوفایی این بازارها به مدت بیش از یک دهه به وجود آمد. سرعت و شدت این شکوفایی سبب شد نمایندگی‌های در حال رقابت، خطر کار را کم‌اهمیت جلوه داده و در پنهان کردن خطر، مبتکرانه عمل نمایند. افزون بر این، بازتاب جهانی این روند یعنی رشد کسری‌های خارجی ایالات متحده و مازاد آسیای شرقی‌ها، بحران را هر روز بیش از پیش حل‌نشدنی و در دام سیاست‌های دولت‌های مختلف گرفتار کرد. شکوفایی ناگهانی مالی، کوه‌هایی از دیون ساختگی^{۴۱} کنترل‌نشده ایجاد کرد؛ بنابراین گردانندگان، خطر بزرگ موجود را احساس کردند تا جایی که بازارها برعکس شد و یکی بعد از دیگری سرنگون شدند. لمن برادرز^{۴۲}، آ.ا.گ، فانی می^{۴۳} و نورترن راک^{۴۴} این فرایند، نسخه بزرگ شده‌ای از رویداد سال ۱۹۹۷ در جنوب شرقی آسیا، سال ۱۹۹۴ در مکزیک و فروپاشی اقتصادی «دات کام»^{۴۵} در سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۹۱ می‌باشد.

ب) فشار مالی رو به رشد؛ به دلیل نبود ناگهانی اعتبار در بخش مالی، رکود اقتصادی تقاضای جهانی را تسریع کرد که بازتاب آن در کاهش تجارت جهانی مشاهده شد و بنابراین رکود صنعتی «عادی»^{۴۶} را به دنبال داشت (از سال ۱۹۰۰، آمریکا ۲۲ بحران از این دست را پشت سر گذاشته است). پاسخ معمول به این بحران یعنی کاهش عرضه تا احیای مجدد تقاضا، ناموفق بود زیرا خطوط اعتباری برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری و تجارت زنده شده با بحران در سیستم مالی فلج شده بود. صادرکنندگان و قدرت‌های عمده تولیدی جهانی، یعنی آلمان، ژاپن، کره، چین و صادرکنندگان مواد خام صنعتی در کشورهای زیر صحرای آفریقا و آمریکای لاتین بیشترین آسیب‌ها را به این علت متحمل شدند.

ج) از دست رفتن جهت‌گیری سیاسی اقتصادی جهان با دستورات سیاسی از هم گسیخته. به زبان ساده، احیای از هم‌گسیختگی اقتصاد جهانی که از قلمرو ایالات متحده جریان می‌گیرد («اقتصاد» ایالات متحده)، به کمک واشنگتن به اقتصاد جهانی یا به بخش عمده‌ای از آن نیاز دارد. این امر در صورت همکاری بسیاری از کشورها و تلاش جهانی آنان

با یکدیگر انجام شدنی است که در بهترین حالت و بهترین زمان هدفی آرمانی بود ولی اکنون هدفی دور از دسترس است؛ زیرا کشورها به شدت درگیر رقابت هستند و نمی‌توانند از استقلال خود برای منفعت جمعی بگذرند.

تأثیرات این بحران بر کشورهای در حال توسعه بسیار پیچیده است؛ زیرا هرکدام از کشورهای در حال توسعه رابطه‌ای متفاوت و منحصر به فرد با اقتصاد جهانی دارند. برخورد این کشورها نسبت به رکود جهانی بسته به درجه باز بودن آنان در برابر تجارت جهانی و تحرکات سرمایه، متفاوت است. بنابراین، محدودیت‌های موجود در ایران، تأثیرگیری آن از بحران جهانی را کاهش داده، هر چند تأثیر نوسانات قیمت‌های انرژی‌گزینه‌ناپذیر است.

این بحران به شدت بر ورود جریان‌های سرمایه به کشورهای در حال توسعه و همچنین بر وجوه ارسالی کارگران شاغل در خارج از کشور و به پیرو آن بر تبادل ارز خارجی و مشکلات مالی تأثیر داشته و بازارهای صادرات کوچک‌تر شده‌اند (به خصوص در مورد مواد خام، مانند کشورهای زیر صحرای آفریقا). نوسانات شدید قیمت، مانند آنچه در بازارهای غذایی یا نفتی جهان دیده می‌شود، خطر بیشتری را تحمیل می‌کنند (مانند تأثیر کاهش قیمت نفت بر ایران). البته، کشورهای نیز هستند که در رونق بلندمدت جهانی شرکت نکرده‌اند (مانند، میانمار^{۶۶}، کره شمالی^{۶۷})، بنابراین ساکنان آنها در فقر نامیدکننده‌ای گرفتار شدند. اما این دلگرمی همچنان وجود دارد که رکورد اقتصادی کمترین تأثیر را بر آنها می‌گذارد.

عکس‌العمل اجباری کشورهای پیشرو جهان، تلاش در تأمین مالی بخش‌های مالی، افزایش دیون خود به میزان قابل ملاحظه و تلاش برای قرار دادن جهت سیاسی اقتصاد ملی از خطرناک‌ترین وضعیت به سمت حمایت‌گرایی است.

با این وجود، اکنون برای احیای اقتصاد در جهان پیشرفته، بدون وارد آمدن آسیب‌های جبران‌ناپذیر به اقتصاد جهانی و پتانسیل خارق‌العاده، رشد آن بسیار دیر است. هم‌اکنون سرمایه در جهان به گردش درآمده و نظامی برای برگرداندن آن به مکان اصلی وجود ندارد؛ البته، رابطه میان کسب‌وکار خصوصی و دولت‌ها بسیار متفاوت و پیچیده است. بنابراین صدور یک حکم کلی، عملی شتابزده تلقی می‌شود، باید همیشه به خاطر داشته باشیم که یکی از بزرگ‌ترین مراکز جغرافیایی سرمایه در جهان، «مجتمع نظامی-صنعتی» ایالات متحده^{۶۸}، در شرایطی برای نجات نیاز به وطن‌پرست دارد (هرچند در آنجا نیز جهانی‌سازی بازارها و عرضه اتفاق می‌افتد، حتی اگر توسط دولت ایالات متحده و با خاصه خرجی‌های محلی مربوط به منافع سیاسی محدود شده باشد).

همان‌گونه که پیش‌بینی می‌شود، تأثیرات بحران بر شهرها بیشتر از کشورها است:

- همان‌طور که در مجتمع عظیم مؤسسات تولیدی جنوب چین مشاهده می‌شود، بخش‌های خاصی از فعالیت‌های صادراتی به شدت از این بحران متأثر شده‌اند. افزایش بیکاری، بر اثر رکود، مصرف داخلی را کاهش داده و انقباض را دوبرابر می‌کند؛ کم شدن گردشگرها بر هتل‌ها، رستوران‌ها، فرهنگ و ورزش تأثیر داشته و تمامی این موارد و بازتاب آن بر کاهش ساخت‌وساز، بیکاری را افزایش داده که اغلب با تأثیرات نامتناسبی بر کارگران مهاجر، انقباض از شهر به اطراف شهرها گسترش می‌یابد.

- جریان‌های بین‌المللی سرمایه که بر سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهر بسیار تأثیر می‌گذارند، به شدت از این رکود تأثیر پذیرفته‌اند. از آنجایی که بحران، ظرفیت شهر را برای گردآوری تأمین مالی به منظور سرمایه‌گذاری و همچنین جریان‌های مالی دولت مرکزی را به شهرها کاهش داده، تمامی نیروهای نگهدارنده سرمایه‌گذاری شهر تهدید می‌شوند.

- بدترین مسئله، افزایش بیکاری است؛ زیرا تأثیر آن بر کارگران جوان بیشتر است. همان‌طور که در رکودهای پیشین مشاهده شد (در رکود سال‌های ۱۹۲۹-۱۹۳۲، نرخ بیکاری در برخی مناطق به ۲۵ درصد نیروی کار رسید)،

فقر خانوارها افزایش یافته، بازار مسکن خراب‌تر شده و در نتیجه شرایط رکود بدتر می‌شود. در برخی موارد این امر منجر به زوال شهرها^{۴۹} و نابودی کل منطقه می‌شود. کاهش وجوه ارسالی از سوی کارگران مهاجر در شهر، این کساد را به مناطق روستایی گسترش می‌دهد.

- رکود، اجباری قدرتمند و ناراحت‌کننده در تجدید ساختاردهی اقتصاد شهر است؛ یعنی شکل‌دهی مجدد ویژگی‌های مربوط به آمادگی برای از سرگیری رشد؛ در رکود شدید سال‌های ۱۹۷۳-۱۹۷۵ و به دنبال آن ۱۹۷۹-۱۹۸۰ بود که کاهش شدید تولید در شهرهای صنعتی قدیمی‌تر اروپا و آمریکای شمالی آغاز شد. نخست بر صنایع سنگین قدیمی تأثیر گذاشت (کاهش در رور^{۵۰}، پتیسبورگ^{۵۱}، گری-ایندیانا^{۵۲} و گلاسکو) و سپس بر شهرهای تولیدی با رشد بالا (دیترویت^{۵۳}، کلن^{۵۴}، بیرمنگام^{۵۵} و بریتیش وست میدلندز^{۵۶})؛ با این وجود، در صورتی که اقتصاد شهر به اندازه کافی «انعطاف‌پذیر» باشد، می‌تواند از چنین تجربیات تکان‌دهنده‌ای جان سالم به‌دربرد. هنگ‌کنگ صنعتی شدن و صنعت‌زدایی شدن طی نیمه سده گذشته را بدون بیکاری و متروک‌شدگی شهری^{۵۷} پشت سر گذاشت^{۵۸}.

اغلب شهرهایی که از دهه ۷۰ صنعت‌زدایی شده‌اند، اکنون موفق به تجدید ساختاردهی شده و بخش‌های جدیدی را برای حفظ رونق و شکوفایی ایجاد کرده‌اند^{۵۹}؛ بنابراین برای جذب تأثیرات رکود کنونی در موقعیت بهتری قرار دارند. شهر دیترویت تجدید ساختاردهی نکرده و یا تجدید ساختاردهی آن کافی نبوده و اکنون با رکودی ویران‌کننده

روبروست؛ زیرا سه تولیدکننده خودرو آمریکا درهم‌کوبیده شده‌اند. عرضه‌کنندگان دوراندیش خودرو مدت‌هاست که به ایالت‌های جنوبی آمریکا، آمریکای لاتین و شرق یا جنوب شرق آسیا نقل مکان کرده‌اند. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، اشتغال در صنعت خودروسازی در طی سه سال با ۵۵ درصد کاهش مواجه شد، که تأثیرات آن دامنگیر اغلب فعالیت‌های دیگر مانند مسکن،

در طول تاریخ، شهرها بارها خود را احیا کرده و برخی نیز در این زمینه ناموفق بوده و نابود شده‌اند. تجدید ساختار، پیش‌شرط بقا و ایجاد بنیان اقتصادی رشد آینده است

خرده‌فروشی، تجارت، هتل‌ها و خدمات شد. گسترش زوال شهرها^{۶۰} و مهاجرت به سمت بیرون به نظر اجتناب‌ناپذیر است. دیترویت که زمانی الگوی شهری با رونق تولیدی بود، اکنون دورنمایی غم‌انگیز دارد.

- ممکن است که رکود موجب تسریع در پراکنش جمعیت از مراکز شهرها^{۶۱} به مناطق کلان‌شهری بزرگ‌تر شود، زیرا قیمت در مراکز خرید و محل سکونت در آن مناطق کمتر است. این مسئله هزینه تأمین خدمات شهری و راه‌های مناطق بزرگ با تراکم جمعیت پایین را بالا می‌برد؛ اما مکان‌های درونی شهر را از ساخت‌وساز مجدد بی‌نیاز می‌کند تا شکلی کالبدی به شهر جدید بدهد که به جای مکان تولید تأمین‌کننده خدمات است^{۶۲}.

در طول تاریخ، شهرها بارها خود را احیا کرده و برخی نیز در این زمینه ناموفق بوده و نابود شده‌اند. تجدید ساختار، پیش‌شرط بقا و ایجاد بنیان اقتصادی رشد آینده است. سنگاپور در کمتر از نیم‌قرن از اقتصاد پیش‌پا افتاده کارگری که در دهه ۶۰ به صادرات فراوان نیروی کار منجر شد، به مرکز گردشگری و تجاری خرده‌فروشی، تأمین مالی، تولید فناوری پیشرفته و پژوهش، مرکز تحقیقات پزشکی و مرکز دانشگاهی تبدیل شده است. شهرهای دیگری نیز از این الگوی امتحان شده پیروی کردند؛ مانند بارسلونا، هنگ‌کنگ، و تا میزان کمتری، دوی.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، حکومت مرکزی تصمیم‌گیری‌ها و طرح‌های محلی را ناممکن می‌سازد و یا ممکن است مانند عربستان سعودی مراجع مسئول محلی، مانند بازوی محلی حکومت مرکزی عمل کنند. در هندوستان (در تضاد جالب

توجهی با چین)، حکومت محلی ناامیدانه اسیر سرکوب سیاست‌های محلی، تشریفات اداری و فساد دولت مرکزی است؛ بنابراین آرزوی مدیران بمبئی^{۳۳} برای سرمشق قرار دادن شانگهای، بدون دگرگونی بنیادی حکومت محلی، از ابتدا محکوم به نابودی است. اقتصاد جهان دوباره شکوفا خواهد شد و شاید هم‌اکنون نیز در حال رونق‌گیری باشد. به نظر می‌رسد چین و هند که مانند نواحی مرکزی آتلانتیک از بحران اقتصاد جهانی آسیب ندیده‌اند، سردمداران این بهبود هستند. در سرزمین‌های مرکزی، منطقه آتلانتیک و شرق آسیا، زمان بیشتری را برای بهبود لازم خواهند داشت، البته شاید از میزان بیکاری در این مکان‌ها هنوز کاسته نشده باشد.

رکود می‌تواند در بهترین شرایط، فرصتی برای مدیران شهر فراهم سازد تا نقشه شهر خود را تغییر داده و از فرصت‌هایی که رشد آتی اقتصادی در اختیار آنان قرار می‌دهد، به نفع شهروندان کنونی و آینده سود برند.

این مسئله نیازمند تحلیل مناسب و صحیحی از موارد زیر است:

- آنچه که شهر و جهان اکنون درگیر آن می‌باشند، روش‌های کنونی تجدید ساختار اقتصادی به منظور شناسایی فرصت‌ها و تهدیدها است؛

مسئولیت پایتخت کشور، یعنی شهری که راحت‌ترین مکان برای ایجاد شغل تلقی می‌شود، سازماندهی

شهر برای سریع‌ترین مرحله رشد اقتصادی به منظور به حداکثر رساندن اشتغال می‌باشد

•••

تهران می‌تواند و باید به یک «شهر جهانی» تبدیل شود؛ اما پرسش این جاست که آیا این روند با

فشار بازار جهانی انجام می‌گیرد؟ یعنی روندی تصادفی که انتخاب می‌کند تهران باید در چه زمینه‌ای

تخصص داشته باشد؟ یا با اقدام و خواسته مدیران شهر و شهروندان و طراحی روندی منسجم

صورت می‌گیرد که صدمات تغییر ناگهانی را برای شهروندان و بافت شهری به حداقل برساند

- با توجه به مورد بیان شده، تخمینی از نقاط قوت و ضعف نسبی آنچه که شهر هم‌اکنون با در نظر گرفتن گرایش‌های تقاضای محلی و جهانی انجام می‌دهد، لازم است؛

- ارزیابی سیستم آموزشی شهر (نیاز کنونی و آتی به مهارت‌ها، اصلی‌ترین مبنای ظرفیت شهر برای گذراندن زندگی)؛

- موانع کنونی برای رشد سیاست‌های محلی و ملی و چگونگی غلبه بر آنها؛

- کمبودهای عرضه مؤثر و مفید خدمات عمومی (آب، جمع‌آوری پسماند، برق و حمل‌ونقل) و ایجاد محیطی

برای تسهیل فعالیت‌های شهروندان و پاسخ به این پرسش که چگونه می‌توان آنها را با وجود محدودیت‌های بسیار

کنونی در تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی برطرف ساخت و

- درنهایت، پیامدهای ضمنی این برنامه برای تأمین مالی و اصلاح شیوه مدیریتی شهر، در سطح حکومت‌های محلی،

استانی و ملی و هم‌چنین به دست دادن تصویر گسترده‌تری از حکمروایی شهر و مشارکت شهروندان در مدیریت شهر.

جمع‌بندی

تبدیل تهران به شهری جهانی همان‌گونه که در سند چشم‌انداز توسعه شهر مدنظر است، نیاز به تغییرات ساختاری

قابل ملاحظه‌ای دارد؛ یعنی تغییرات باید با بافت کالبدی شهر بیشتر از خود شهر هماهنگ باشند:

پی‌نوشت:

1- nigel.harris@dpu-associates.net

www.harrisnigel.com

2- Development Planning Unit (DPU)

3- University College London (UCL)

4- City Development Strategies (CDS)

5- Padco

6- European Policy Centre

7- Brussels

8- Migration Commission of the Royal Society

of Arts, Industry, etc

9- Patrick Wakely

10- Peter Townroe

11- Uk Economic and Social Research Council

12- Tehran City Vision Statement

۱۳- تنها نسخه‌ای خلاصه (به انگلیسی) در هنگام تهیه این

مطلب در دسترس بود، بنابراین امکان ارزیابی مبانی عقلانی

چشم‌انداز وجود نداشت. در اینجا از نسخه ترجمه‌شده ماجدی

(۲۰۰۹) استفاده شده است..

14- Methodology

15- Global City

16- Twinning

۱۷- آیا در حقیقت «منطقه» به جز معنای جغرافیایی آن وجود

دارد؟ آیا این شهرها در یک منطقه جغرافیایی از نظر اقتصادی

و اجتماعی در تعامل بیشتری با یکدیگرند یا با شهرهای خارج

از منطقه؟

18- Semi - Urbanized

19- Central Valley

20- Maxico

21- Pearl

22- Urban Dereliction

23- Urban Poverty

24- Boston

25- Pitlsburgh

26- Birmangham

27- Glasgow

28- Rotterdam

29- Lille

30- Bogota

31- Medellin

- به تولیدکننده خدمات با ارزش جهان تبدیل شود و

زیرساخت‌های مناسب، پایداری این تولید را پشتیبانی کنند؛

- به اقتصاد باز رقابتی تبدیل شود و

- به اقتصادی با مهارت‌های شغلی بالا، بر مبنای پژوهش و نوآوری

تبدیل شود.

مسئولیت بخش عمده برونداد ایران برعهده تهران است؛ بنابراین سهم آن در

بهبود رفاه ایرانیان نباید بیش از واقعیت برآورده شود^{۶۴}. تهران یکی از مهم‌ترین

مراکز ملی آموزش پیشرفته و پژوهش (منبع شکوفایی آتی کشور) است.

این شهر، مانند تمامی شهرهای بزرگ، موتور اصلی رشد اقتصادی است،

ایجادکننده بزرگ اشتغال و درآمد در شرایطی که ویژگی‌های آن درصد بالای

بیکاری به ویژه بیکاری جوانان و قشر تحصیل کرده است. بیکاری بزرگ‌ترین

منبع بدبختی قربانیان و عامل به هدر رفتن منابع عظیم ملی کل کشور می‌باشد.

می‌توان گفت تا سال ۲۰۱۰، سالانه ۳۰,۰۰۰ نفر جویای کار تمایل ورود به بازار

کار را دارند و برای نگهداشتن نرخ بیکاری در ۱۶ درصد، رشد اقتصادی باید

سالانه ۶۵ درصد باشد. مسئولیت پایتخت کشور، یعنی شهری که راحت‌ترین

مکان برای ایجاد شغل تلقی می‌شود، سازماندهی شهر برای سریع‌ترین مرحله

رشد اقتصادی به منظور به حداکثر رساندن اشتغال می‌باشد.

افزون بر این، میزان دستیابی شهر به پتانسیل بالقوه آن باید ارزیابی

شده و درباره جنبه‌های مختلف بلندپروازی‌های آتی اندیشیده شود. برای

نمونه، با توجه به مهارت‌های قابل توجه کنونی شهروندان جوان، آیا تهران

می‌تواند به منبع عمده ارتباطات جهانی و نوآوری‌های نرم‌افزاری تبدیل

شود؟ آیا می‌تواند به مرکز جهانی یا منطقه‌ای تحقیقات پزشکی و درمانی

تبدیل شود؟ با توجه به فراوانی‌های ایران از نظر زیبایی‌های طبیعی و

تاریخی، آیا شهر می‌تواند سالانه پذیرای ۲۰ میلیون گردشگر باشد؟ و

تمامی نوسازی‌های مربوط به این امر را در شهر انجام داده، خرده‌فروشی،

سرگرمی و محل سکونت را گسترش دهد؟ آیا می‌تواند میزان بازی‌های

المپیک یا سایر رویدادهای ورزشی (جام جهانی) یا فرهنگی بزرگ باشد؟

تهران می‌تواند و باید به یک «شهر جهانی» تبدیل شود؛ اما پرسش این جاست

که آیا این روند با فشار بازار جهانی انجام می‌گیرد؟ یعنی روندی تصادفی که

انتخاب می‌کند تهران باید در چه زمینه‌ای تخصص داشته باشد؟ یا با اقدام و

خواسته مدیران شهر و شهروندان و طراحی روندی منسجم صورت می‌گیرد که

صدمات تغییر ناگهانی را برای شهروندان و بافت شهری^{۶۵} به حداقل برساند.

32- Shanghai

33- Diagnosis and Prognosis

34- World City

۳۵- سهم بارسلونا و مراجع مربوط را در اثر فابریوس (Fabricius) و هریس (Harris)، سال ۱۹۹۶ ملاحظه نمایید.

36- Central Business District (CBD)

37- City Centers

38- Manila

39- Urban Periphery

40- Fictitious debt

41- Lehman Brothers

42- Fanny Mae

43- Northern Rock

44- The "Dot-Com" Crash

45- "Normal" Industrial Recession

46- Myanmar

47- North Korea

48- Us "Military- Industrial Complex"

49- Urban Dereliction

50- Ruhr

51- Pittsburg

52- Gary – Indiana

53- Detroit

54- Cologne

55- Birmingham

56- British West Midlands

57- Urban Dereliction

۵۸- به تغییرات شدید در هنگ‌کنگ در نتیجه صنعت‌زدایی توجه کنید - اشتغال در تولید در سال‌های ۱۹۸۱-۲۰۰۰، از ۳۹ درصد به ۱۰ درصد نیروی کار تقلیل یافت؛ در همان زمان اشتغال در بخش خدماتی از ۵۲ درصد به ۸۰ درصد افزایش داشت.

۵۹- اشتغال تولیدی لندن از ۱/۵ میلیون نفر در سال ۱۹۵۱ (۳۴ درصد مجموع اشتغال)، به ۱/۲ میلیون نفر در اوایل دهه ۷۰ (۲۴/۸ درصد مجموع اشتغال) و ۲۶۷۰۰۰ نفر در سال ۲۰۰۳ (۶ درصد) رسید. در همان زمان «تأمین مالی و بانکداری» از ۴۸۰۰۰۰ (۱۱/۲ درصد) در سال ۱۹۵۱، در سال ۲۰۰۳ به بخش جدید «تأمین مالی و خدمات تجاری» تبدیل شده و اشتغال در آن به ۱/۴ میلیون نفر (۳۱/۵ درصد) رسید. در کنار آن، اشتغال در «صنایع هنری» (از تبلیغات و معماری تا هنر و عتیقه‌جات، موزیک، رادیو و تلویزیون و انتشارات) از نفراتی بسیار اندک به ۶۴۰۰۰۰ رسید.

60- Urban Dereliction

61- City Centers

۶۲- علت این مسئله تنها کاهش تولید نیست. تحول سیستم حمل‌ونقل فرصت‌های جدیدی را برای ساخت‌وساز مجدد در اختیار قرار می‌دهد، بنابراین، کاهش امکانات بندری گسترده قرن نوزده لندن باعث تجدید ساخت‌وساز عظیمی شد، یعنی لندن داکلندز (London Docklands)، به عنوان ادامه مالی شهر لندن. اتفاق مشابهی نیز در لور ایست ساید (Lower East Side) در نیویورک نیز اتفاق مشابهی افتاد، ساخت‌وساز مجدد لنگرگاه‌ها به منظور ایجاد مراکز جدید فعالیت‌های مربوط به سرگرمی و امور فرهنگی اکنون بسیار معمول است (دارلینگ بی (Darling Bay) در سیدنی (Sydney)، کیپ تاون (Cape town)، یوکوهاما (Yokohama) و بالتیمور (Baltimore)). افول منطقه کارخانجات نساجی بخش قدیمی داخلی بمبئی (Mumbai) فرصت‌های مشابهی را ارائه می‌کند، اما در بند ناسازگاری‌های سیاسی است (همان‌طور که برای مدل‌های طولانی در رابطه با لنگرگاه‌های لندن (London)

- 63- Mambai
- 64- Cannot be overestimated
- 65- Urban Fabric

منابع:

- Fabricius, Ida, and Nigel Harris, editors, (1996), *Cities and Structural Adjustment*, ODA-DPU, UCL Press, London.
- GLA Economics, (2004), *Workforce estimates*. GLA, London.
- Harris, N.,(2007), *Measuring City Competitiveness*. Paper: input to World Bank study of competitiveness in four Latin American cities, Posted on www.dpuassociates.com - Nigel Harris.
- LPAC (London Planning Advisory Committee), (1990), *London: world city moving into the 21st century, a research project*. LPAC, London.
- Majedi, H., (2009), *Strategic structure plans: processes and approaches*. Paper: seminar on urban development plans, IAARA, Tehran, 20-21st May.

دانشنامه اقتصاد شهر

هدف این بخش تهیه و تدوین مجموعه واژگان تشریحی مرتبط با حوزه کلان اقتصاد شهر به زبان فارسی است. برای این منظور تلاش خواهد شد برای هر شماره از فصلنامه ۳-۴ واژه تخصصی معرفی شده و تعریفی به صورت تشریحی از آن ارائه شود؛ البته متکی بر منابعی که واژه از آن اقتباس شده است. برای فراهم آوردن این بخش، از واژگان تخصصی رشته‌هایی مانند اقتصاد و اقتصاد شهری، مالیه شهری و برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و مانند آن استفاده خواهد شد. دانشگاهیان، مدیران امور شهری، کارشناسان و حرفه‌مندان مرتبط با اقتصاد و مالیه شهری می‌توانند از جمله مخاطبان اصلی دانشنامه اقتصاد شهر باشند. این بخش با این هدف به جستارگشایی می‌پردازد که بتواند در پیشبرد دانش مرتبط به ویژه در بدنه کارشناسی امور اقتصاد و مالیه شهری مفید واقع گردد؛ البته این هدف از راه فراهم کردن عرصه‌ای برای بحث‌های علمی از این نوع برای بدنه علمی و دانشگاهی ممکن خواهد شد. در حال حاضر کمبود عمده‌ای در واژگان تخصصی و تشریحی مرتبط با این حوزه به زبان فارسی وجود دارد. از این رو، امید است این بخش بتواند به تدریج برای رفع آن گام‌های مفیدی بردارد. هم‌چنین با تداوم این بخش از فصلنامه و با گذر سالیانی چند بتوان مجموعه واژگان تشریحی منتشر شده در این بخش را در مجلدی ویژه قابل استفاده همگان قرار داد. با وجود مشکلاتی که اغلب در دسترسی به منابع اصیل رشته‌های تخصصی وجود دارد، چندین دایرالمعارف برجسته در این زمینه فراهم گشته است که می‌توان از آن برای انتخاب چند واژه در هر شماره از فصلنامه، با توجه به موضوع ویژه از آن استفاده کرد. از میان این منابع می‌توان به آثار زیر اشاره کرد:

- Bevir, Mark, (2007), *Encyclopedia of Governance*, Sage Publications, Inc.
- Bishop, Matthew, (2004), *Essential Economics*, The Economics.
- Caves, W.Roger, (2005), *Encyclopedia of the City*, Rutledge.
- Darity, Jr. A. William, (2008), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2nd edition, Macmillan Reference, USA, the Gale Group.
- Gerald, R. Pitzl, (2004), *Encyclopedia of Human Geography*, Greenwood Publishing.
- Gottdiener. M and Leslie. B, (2005), *Key Concepts in Urban Studies*, Sage Publication.
- Henderson, R. David, (2003), *The Concise Encyclopedia of Economics*, Liberty Fund, Inc.
- Lee, Cheng-Few and Lee, C.Alice, (2006), *Encyclopedia of Finance*, Springer Publication
- Mc Auliffe, Robert, (1999), *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Managerial Economics*, Blackwell Publishing Ltd.
- O'Hara, A. Phillip, (1999), *Encyclopedia of Political Economy*, Routledge.
- Shumsky, L. Neil, (1998), *Encyclopedia of Urban America :The Cities and Suburbs*, Abc-Clio Inc.
- Warf, Barney, (2006), *Encyclopedia of Human Geography*, Sage publications, Inc.

• تحلیل اثرات مالی^۱

تحلیل اثرات مالی، در پی سنجش چگونگی تأثیرگذاری پروژه‌ها و برنامه‌های خاص بر هزینه‌ها و درآمدهای حکومت‌های محلی است. بسیاری از حکومت‌های محلی درآمدهای خود را از منابعی مانند مالیات بر املاک و دارایی، مالیات بر فروش، مالیات بر هتل‌ها و متل‌ها، مالیات بر کسب‌وکار و صدور مجوزها به دست می‌آورند. یکی دیگر از منابع کسب درآمد حکومت‌های محلی، دریافت بهای خدمات برای تأمین آب و فاضلاب و جمع‌آوری پسماند می‌باشد. حکومت‌ها از این درآمدها برای تأمین طیف وسیعی از خدمات، شامل نیروی پلیس و حفاظت آتش‌نشانی، تأمین آب آشامیدنی و فاضلاب، کتابخانه‌ها، پارک‌ها و فضاهای تفریحی، اداره عمومی و گاهی خدمات اجتماعی استفاده می‌کنند. در ایالات متحده امریکا، مدارس عمومی از سوی نهاد و سازمان خدماتی ویژه‌ای با عنوان سازمان خدماتی ویژه مدارس^۲ اداره شده و با درآمدهای حاصل از مالیات بر دارایی و املاک محلی و نیز منابع ایالتی تأمین مالی می‌شوند.

پروژه‌های توسعه و ساخت‌وساز می‌توانند بر میزان و ترکیب درآمدهای به دست آمده و نیز هزینه‌های لازم برای حکومت‌های محلی تأثیر بگذارند. توسعه یک مجموعه مسکونی جدید، به درآمدهای ناشی از مالیات بر املاک خواهد افزود، ایجاد یک مرکز خرید جدید می‌تواند بر میزان فروش افزوده و از این طریق درآمدهای حاصل از مالیات بر فروش و در پی آن، هم‌زمان مالیات بر املاک را نیز افزایش دهد. با وجود این، توسعه و ساخت‌وساز جدید مستلزم ارائه خدمات دیگر از سوی حکومت‌های محلی است. یک تفکیک مسکونی جدید، ساکنان جدیدی را جذب خواهد کرد که به آب آشامیدنی، فاضلاب، کتابخانه و نیروی پلیس نیاز و یا ممکن است مدرسه‌ای داشته باشد که به دنبال آن به معلمین و کلاس‌های درس جدید نیز نیاز دارند. یک مرکز خرید جدید نیازمند نیروی پلیس و آتش‌نشانی و خدمات آب و فاضلاب است. تحلیل اثرات مالی در پی تعریف درآمدهایی است که در نتیجه یک پروژه جدید برای حکومت محلی حاصل خواهد شد و اینکه به چه میزان منابع مالی برای تأمین خدمات لازم در این ارتباط باید هزینه گردد. بسیاری از تحلیل‌های اثرات مالی تلاش می‌کنند تا درآمدها و هزینه‌های ناشی از پروژه‌ها را حداقل برای ۱۰ سال آینده پیش‌بینی کنند.

برآورد درآمدهای مورد انتظار از یک پروژه به شرط تشریح تفصیلی پروژه پیشنهادی، فعالیتی روشن خواهد بود. در این برآورد انواع نرخ‌های مالیاتی و بهای خدمات می‌تواند برای محاسبه درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز و توسعه پیشنهادی در نظر گرفته شود. با وجود این، در برآورد مالیات بر فروش باید دقت و احتیاط بیشتری صورت گیرد. بسیاری از شهرها دریافته‌اند که توسعه‌های جدید در حاشیه شهرها تنها توجه خریداران مراکز شهری موجود را به خود جلب می‌کند. از دیدگاه شهرداری، باید تأکید بر فروش کل در محدوده شهرداری باشد.

با توجه به دشواری برآورد هزینه‌ها، بهترین شیوه تحلیل اثرات مالی، مبتنی بر محاسبه هزینه نهایی است. هر چند، اجرای این‌گونه تحلیل اثرات مالی نیز بسیار دشوار است. برای نمونه، اگر سیستم فاضلاب موجود ظرفیت اضافی داشته باشد، هزینه نهایی ارائه خدمات فاضلاب برای ۱۰۰ واحد مسکونی جدید به نسبت اندک خواهد

بود. با وجود این، اگر ظرفیت همان سیستم کامل باشد، ارائه خدمات فاضلاب برای ساخت وسازهای جدید مستلزم گسترش شبکه موجود یا ایجاد سیستم و شبکه جدید است. در این حالت، هزینه نهایی بالا خواهد بود. بنابراین، هزینه خدمات جدید به شرایط سیستم ارائه خدمات بستگی خواهد داشت. سنجش هزینه نهایی ارائه خدمات برای ساخت وسازهای جدید مستلزم شناخت تفصیلی از هر یک از خدمات ارائه شده، میزان ظرفیت موجود در سیستم خدمات‌رسانی و هزینه گسترش احتمالی سیستم در طرح‌های آینده است.

از آنجا که تعیین هزینه نهایی واقعی دشوار است، بسیاری از تحلیل‌های مالی براساس هزینه‌های میانگین صورت می‌گیرد. در این گونه تحلیل، از هزینه‌ها به ازای فرد، واحد مسکونی یا به ازای متر مربع (برای کاربری‌های تجاری و صنعتی)، برای برآورد هزینه‌های مرتبط با توسعه‌های پیشنهادی، استفاده می‌شود. این دسته از عوامل سرانه‌ای می‌تواند با لحاظ بودجه شهر یا شهرستان و نیز کاربری تفصیلی زمین و داده‌های جمعیتی محاسبه گردد. اگرچه این روش به دقت روش برآورد هزینه نهایی نیست، ولی اجرا و محاسبه آن آسان است.

اگرچه آگاهی حکومت‌های محلی از هزینه‌ها و درآمدهای پروژه‌ها و تصمیمات توسعه پیشنهادی، نوعی دوراندیشی است، اما باید توجه داشت که نباید اجازه داد دغدغه‌های مالی به طور کامل بر تصمیمات مرتبط با کاربری زمین سنگینی کند. عوامل دیگری نیز وجود دارند، مانند: برابری، توسعه اقتصادی و کیفیت زندگی که باید به آنها در ایجاد یک اجتماع محلی مطلوب توجه کرد. حکومت‌های محلی باید در ارزیابی توسعه‌های پیشنهادی به دغدغه‌های مالی به موازات دیگر اهداف اجتماع محلی نیز توجه ویژه‌ای داشته باشند.

نویسنده: Steven P. French

ترجمه: ایرج اسدی

منابع برای مطالعه بیشتر:

- Burchell, R.W., Listokin, D. and Dolphin, W.R., (1985), *The New Practitioner's Guide to Fiscal Impact Analysis*, New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.
- Robinson, S.G. (ed.), (1990), *Financing Growth: Who Benefits?, Who Pays?, and How Much?*, Chicago: Government Finance Research Center of the Government Finance Officers Association.

• تأمین مالی مبتنی بر افزایش تدریجی مالیات

تأمین مالی مبتنی بر افزایش تدریجی مالیات^۳ در حال تبدیل به یک ابزار تأمین مالی مبتکرانه می‌باشد. جذابیت روزافزون آن به این دلیل است که بار مالیاتی جدیدی را بر مالکان خانه تحمیل نمی‌کند. مقصود اصلی این نوع ابزار

مالی تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی در نواحی در حال نابودی است که به آن در جلسات و شنوهای عمومی^۴، نواحی نیازمند بهسازی اقتصادی، توجه ویژه‌ای شده است. برنامه‌های «تی آی اف» به طور معمول در تأمین مالی طیف وسیعی از زیرساخت‌ها و بهبودبخشی‌های مکانی کاربرد دارد، اقداماتی که موجب جذب کسب و کار جدید شده و امید می‌رود در آینده به افزایش ارزش املاک تحت پوشش آن نیز بینجامد.

نخستین اقدام اجرایی تعیین و تعریف ناحیه «تی آی اف» در شهر است، محدوده‌هایی که انتظار می‌رود در آن سرمایه‌گذاری رونق بیشتری بگیرد. دومین گام این است که شهر ممکن است از طریق انتشار اوراق قرضه بخشی^۵ به استقراض بپردازد. اوراق قرضه صنعتی خطر اندکی را بر شهر تحمیل می‌کند؛ زیرا شهر تمام اعتبار و آبروی خود را در گرو آن نمی‌گذارد و هیچ تعهد اخلاقی نیز در بازپرداخت آن متوجه مالکان خانه نیست. در این حالت، شهر به تأسیس گونه‌ای از بنگاه نوسازی شهری^۶ دست می‌زند تا از این طریق بر منابع مالی سرمایه‌گذاری ناحیه «تی آی اف» نظارت نماید. هرگونه درآمد مالیاتی فراتر از تراز پایه به عنوان افزایش ناشی از این تغییر در درآمدهای مالیات بر املاک، از تمام نواحی جمع‌آوری شده و در حساب سرمایه‌گذاری ناحیه «تی آی اف» ذخیره می‌شود. چنین افزایش مالیاتی برای بازپرداخت اوراق قرضه در چهارچوب زمانی خاص استفاده شده و برای بهبودبخشی در ناحیه تی آی اف هزینه خواهد شد.

این نوع استراتژی باز حیات‌بخشی^۷ چندین مزایای سیاسی دارد. نخست اینکه، «تی آی اف» برای بهبود سرزندگی اقتصادی نواحی که از نظر اقتصادی دچار انحطاط هستند به کار می‌رود. دوم اینکه، بسیاری از این نوع بهبودبخشی‌ها مشتمل بر ریزفعالیت‌هایی است که اثرات بازتوزیعی به دنبال خواهد داشت. افزون بر این، تأیید رأی‌دهندگان در تضمین اوراق قرضه نقشی ندارد؛ زیرا مالیات‌دهندگان شهری از نظر قانونی تعهدی در برابر این استقراض ندارند. منتقدین عنوان می‌کنند که پروژه‌های تی آی اف ممکن است باعث خارج شدن منابع درآمدهای مالیاتی کمیاب از دسترس دیگر برنامه‌های اجتماعی هم‌تراز شود؛ شهرهای کوچک از این گونه مزایای اقتصادی بهره‌مند شوند و هم‌چنین ممکن است افزایش در ارزش املاک بتواند پاسخگوی بازپرداخت اوراق قرضه استقراضی باشد. در نهایت باید گفت سازمان‌های ویژه خدماتی مدارس و شهرستان^۸ از این افزایش درآمد بهره‌ای نخواهند برد از این رو این ابزار مالیاتی جذابیت کمی برای واحدها و نهادهای حکومتی خواهد داشت.

نویسنده: Gary A. Mattson

ترجمه: ایرج اسدی

منابع برای مطالعه بیشتر:

- Klemanski, J.S. , (1989), 'Tax Increment Financing: Public Funding for Private Economic Development Projects', *Policy Studies Journal* 17(3):656-71.
- Stinson, T.F. , (1992), 'Subsidizing Local Economic Development Through Tax Increment Financing', *Policy Studies Journal* 20(2):241-8.
- SEE ALSO: Community-Based Financing; Public-Private Partnerships; Urban Revitalization

• فدرالیسم مالی - پولی^۹

مفهوم فدرالیسم مالی در روابط مالی میان واحدهای حکومتی در سیستم‌های حکومتی فدرال مطرح می‌شود. فدرالیسم مالی بخشی از رشته وسیع و گسترده مالیه عمومی است. این واژه در ابتدا توسط ریچارد ماسگریو^{۱۰} در سال ۱۹۵۹ معرفی و به کار گرفته شد. فدرالیسم مالی به تقسیم کارکردهای وظایف حکومتی و روابط مالی میان سطوح حکومت می‌پردازد. در سال‌های نخست، غلبه تفکیک و جدایی جغرافیایی، کندی ارتباطات و تقسیم کار روشن، عواملی بودند که به کمک آنها فدرالیسم توانست بدون وجود تعامل قابل توجه با سطوح دیگر حکومت به کار بپردازد. دلایل متعددی وجود داشت که به رواج تعامل بیشتر و برنامه‌ریزی متمرکز میان سطوح حکومت می‌پرداخت؛ مانند جنگ‌های جهانی و جنگ سرد؛ بهبود فناوری حمل‌ونقل و ارتباطات و مبارزه برضد فقر. چنین تحولاتی منجر به افزایش تعامل میان سطوح حکومت و در نهایت گسترش سیاست‌گذاری‌های ملی و اجرای سیاست‌های محلی توسط ایالات شد. سیاست‌های مالی ملی و تصمیمات مالی آن، عامل محرک غالب برای شکل‌دهی و ضروری ساختن روابط میان حکومتی بوده است.

تئوری فدرالیسم مالی چنین فرض می‌کند که سیستم فدرال می‌تواند در حل مسائل حکومتی، مانند توزیع درآمد، تخصیص اثربخش و کارآمد منابع و ثبات اقتصادی، کارآمد و اثربخش باشد. ثبات اقتصادی و توزیع صحیح درآمد به واسطه انعطاف حکومت فدرال می‌تواند از سوی این سطح از حکومت صورت گیرد. اما به علت نابرابری درآمد ایالات و حکومت‌های محلی، دخالت حکومت فدرال ضرورت می‌یابد. تخصیص منابع می‌تواند به گونه‌ای اثربخش توسط ایالات و حکومت‌های محلی صورت گیرد. ماسگریو استدلال می‌کند که حکومت مرکزی یا فدرال باید مسئول تثبیت اقتصادی و یا بازتوزیع درآمد باشد. اما تخصیص منابع باید برعهده ایالات و حکومت‌های محلی باشد. مزایا و منافع تمرکززدایی مالی و پولی عبارتند از: توجه به تفاوت‌های محلی و منطقه‌ای؛ کاهش هزینه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت؛ رشد نوآوری‌های سیاسی و سازماندهی رقابت میان حکومت‌های محلی و سیاست کارآمدتر که در آن شهروندان نفوذ بیشتری دارند. از سوی دیگر معایبی نیز برای فدرالیسم پولی و مالی بیان شده است؛ مانند نبود پاسخگویی حکومت‌های ایالتی و محلی به رأی‌دهندگان (شهروندان)؛ دسترسی نداشتن به کادر ماهر و متخصص؛ نبود امکان انتخاب مکان مناسب برای زندگی از سوی مردم؛ نبود میزان مشخصی از استقلال حکومت‌های محلی از حکومت ملی و قابلیت دسترسی اندک به زیرساخت‌های با منشأ هزینه‌های عمومی در سطح محلی.

فدرالیسم مالی در سیستم‌های جافتاده‌ای مانند ایالات متحده به نوعی از توسعه سیستم مالی و بودجه‌ریزی متمرکز فدرال گفته می‌شود که در آن تمامی اعضای سیستم حضور دارند. در ایالات متحده، دایره فدرالیسم مالی قلمرو انواع مالیات‌ها، کمک‌های بلاعوض و انتقالات مالی فدرال - افزون بر آنچه در سطح محلی و ایالات است - را پوشش می‌دهد. حکومت فدرال به تنظیم و وضع مالیات و ارائه یارانه‌های مرتبط با آن پرداخته و به تولید کالا و خدمات و بازتوزیع درآمد می‌پردازد. در سال‌های اخیر می‌توان

پی‌نوشت‌ها:

1-Fiscal Impact Analysis

2- School Districts

3-Tax Increment Financing(TIF)

4-Public Hearings

۵- اوراق قرضه درآمدی (Revenue bonds)، از سوی حکومت، مراجع شهری یا شرکت‌های عام‌المنفعه انتشار می‌یابد که اعتبار آن به واسطه جریان درآمد آن بنگاه تضمین می‌شود. درآمد حاصل از اوراق قرضه‌ای که از سوی شهرداری‌ها یا هیئت‌های توسعه صنعتی محلی انتشار می‌یابد، از مالیات‌های ایالتی و فدرال معاف است. اوراق قرضه درآمد صنعتی (industrial revenue bonds) نوعی از اوراق درآمدی است که از سوی هیئت‌های توسعه صنعتی محلی (وابسته به شهرداری) انتشار می‌یابد. این نوع اوراق قرضه برای ایجاد تسهیلات و تجهیزات زیربنایی شهری مانند سیستم فاضلاب، راه و پل، بیمارستان‌ها و دانشگاه‌ها هزینه می‌شود.

6-Redevelopment Agency

7- Revitalization Strategy

8- School and County Districts

9- Fiscal Federalism

10- Richard Musgrave

شاهد گذار از فدرالیسم مالی به مقتدرسازی ایالات از طریق برخی اصلاحات و بازتنظیم‌ها بود.

نویسنده: Naim kapucn

ترجمه: ایرج اسدی

منبع:

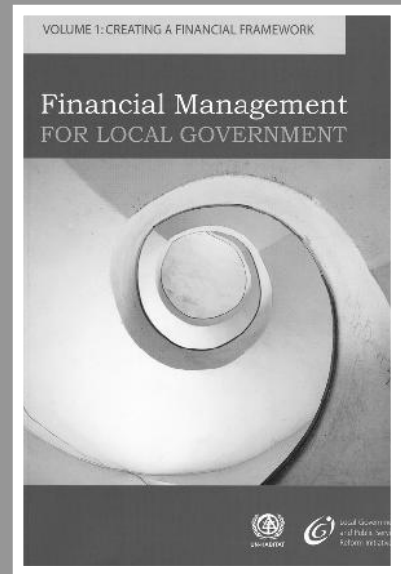
Bevir, Mark, (2007), (Editor), *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, Inc

ساختار مالی حکومت‌های محلی^۱ یکی از مهم‌ترین موانع موجود برای تأمین خدمات و زیرساخت‌ها در سطح محلی است؛ این در حالی است که مانند مسائل مرتبط دیگر به حکومت، در معرض دید همگان نیست. روندهای اخیر در توزیع قدرت و مسئولیت در سطح حکومت‌های محلی که به منظور فقرزدایی انجام شده، موضوع مدیریت مالی حکومت‌های محلی را در کانون توجه قرار داده است. تجربه نشان می‌دهد که منابع ناکافی و نظام‌های ضعیف مدیریتی موانعی جدی برای خدمات‌رسانی مناسب، به‌ویژه به فقیران هستند. ناتوانی بسیاری از دولت‌های محلی در توزیع برابر منابع، دلیل روشنی بر وجود برخی از این موانع است. البته در کشورهای در حال توسعه با وجود موانع بسیار، ممکن است برخی ابتکارات و اصلاحات نیز صورت گیرد. در این میان برخی از شهرداری‌ها قابلیت انطباقی خود را تقویت کرده و بر کمبود منابع و مدیریت ضعیف مخارج غالب شده‌اند. برخی نمونه‌های قابل توجه عبارتند از: استفاده از راه‌های درآمدزای اضافی برای سرمایه‌گذاری در بخش خدمات‌رسانی به فقرا؛ اطمینان یافتن از کارآمدی نظام‌های کسب درآمد؛ جهت‌دهی منابع، از راه روش‌های بودجه‌ریزی مشارکتی، به جایی که بیشترین نیاز را بدان دارند و تقویت سازوکارها برای بالا بردن سطح پاسخگویی و شفافیت.

نخستین نقش دولت‌های محلی در پایدارسازی شهرها، آموزش و ظرفیت‌سازی در زمینه تأمین بودجه شهرداری‌ها است. برای این منظور، اسکان بشر سازمان ملل^۲، به منظور کمک به امر آموزش و ظرفیت‌سازی به تدوین این ابزار آموزشی بین‌المللی، پرداخت. این مجموعه بر اساس مفاهیم حکمرانی خوب^۳ به اصول مقدماتی و همچنین به اصول پیشرفته ساختن چهارچوب مالی^۴ کارآمد و مدیریت بودجه، سرمایه‌گذاری و تأمین خدمات می‌پردازد.

اندیشه تدوین مجموعه مدیریت مالی دولت‌های محلی، ابتدا در اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی، در شهر لوسنک^۵، واقع در شرق اسلواکی مطرح شد. سازمان توسعه بین‌المللی ایالات متحده^۶، طی قراردادی با مؤسسه بین‌المللی مدیریت کشوری- منطقه‌ای^۷، برنامه ظرفیت‌سازی دولت محلی را در اسلواکی آغاز کرد و مدیریت مالی، یکی از اهداف مورد نظر این برنامه بود.

زمانی که توان و شایستگی شهر لوسنک برای دریافت کمک‌های فنی



مدیریت مالی حکومت محلی Financial Management for Local Government

ناشر: اسکان بشر سازمان ملل

سال انتشار: ۲۰۰۷

تعداد صفحات: ۴۵۴ و ۳۹۱ و ۳۲۲ و ۴۹۵

چهار جلد وزیری

خسرو آذربایجانی*

با هدف خاص توسعه‌ای بالا بردن بودجه سرمایه‌ای مشخص شد، مسئولین شهر لوسنک با بی‌تعمیلی استقبال کردند. آن‌ها متوجه شدند که مدیریت مالی در دولت محلی و مکان‌های دیگر اسلواکی به کمک‌های بیشتری نیاز دارد. مؤسسه بین‌المللی مدیریت کشوری- منطقه‌ای با همکاری گروهی از مقامات علاقه‌مند در دولت محلی یک گروه کوچک از مشاوران مدیریت بودجه منابع مالی تشکیل دادند. این گروه با همکاری یکدیگر چهارده کتاب راهنمای مقدماتی را از این مجموعه فراهم کردند. با گذشت زمان، این مجموعه به سرعت در میان بخش‌های مرکزی و شرقی اروپا و فراتر از آن نیز انتشار یافت و منابع گوناگونی از جمله بانک جهانی و بنیادهای خصوصی برای تطبیق و ترجمه این مجموعه سرمایه‌گذاری کردند.

گرچه اسکان بشر سازمان ملل تدوین این مجموعه را آغاز کرده بود، اما در تکوین و توزیع آن تا رسیدن به وضعیت کنونی، نقش چندانی نداشته و با وجود این، قابلیت کاربرد جهانی این مجموعه را تأیید کرده است. از آن جا که این مجموعه مرزها را درنور دیده و به زبان‌های مختلف ترجمه می‌شود، برای بازتاب نگرش‌های جدید در مدیریت مالی در دولت محلی نیز باید به‌روز شده و به منظور کاربرپسندتر شدن مجموعه باید در آن بازنگری صورت گیرد. از جمله، مبنای کار مجموعه اولیه، بر قوانین، مقررات و تجربه‌های اسلواکی بود که تفاوت چشمگیری با کشورهای دیگر دارد. اسکان بشر سازمان ملل، پیمایشی توصیفی از کاربران^۸ را تصویب کرد و یک گروه کوچک از کارشناسان را برای تعیین بهترین شیوه بازنگری تشکیل داد. این گروه کارشناسی شامل آغازگران این مجموعه در اسلواکی و کارشناسان دیگر می‌باشند که در کشورهای مختلف، در سراسر جهان، با این مجموعه کار کرده‌اند.

نخستین ویرایش این مجموعه، با هدف کمک به مقامات مالی در دولت محلی در اسلواکی تهیه شده بود، ولی ویرایش جدید آن طیف گسترده‌تری از مخاطبان را هدف قرار داده است. این نسخه تنها برای مقامات محلی ویرایش نشده، بلکه برای تمام کارکنان مدیریت مالی در دولت محلی و همچنین مقامات اجرایی، رؤسای بخش‌ها، مقامات منتخبی که خط‌مشی‌ها را تعیین می‌کنند و تمام افرادی ویرایش شده که در دولت‌های محلی سراسر دنیا مشغول به کار بوده و ممکن است استفاده از این مجموعه برای آنان مفید باشد. همچنین این مجموعه برای بخش‌های دیگری نیز مفید واقع می‌شود؛ مانند: بخش‌هایی از دولت ملی که در امور مالی مسئولیت دارند؛ مؤسسات آموزشی که دانشجویان را برای کسب مقام در دولت محلی آماده می‌کنند و مخاطبانی از زمره مربیان مدیریت مالی و مدیران آموزشی. به بیانی دیگر، هدف این مجموعه را می‌توان جلب آموزش دهندگان و کارآموزان گوناگونی از سراسر جهان دانست.

برای کمک به کاربران گوناگون این کتاب، تمام فصل‌های این مجموعه (به جز فصل راهنمای مربیان) از دو بخش تشکیل شده است: بخش اول دربردارنده مفاهیم، اصول و راهبردهایی است که به موضوع اصلی آن فصل مربوط می‌شود. ابتدا داده‌های اصلی، فراهم شده و در فصل‌های تخصصی‌تر (حسابداری، کارپردازی^۹، تأمین اعتبار بودجه عملیاتی^{۱۰}، بودجه عملیاتی و تأمین اعتبار طرح‌های سرمایه‌گذاری^{۱۱})، بخش اول به دو قسمت مفاهیم اصلی و پیشرفته تقسیم می‌شود تا خواننده یا مربی از هر جایی که مناسب‌تر تشخیص داد، بحث را آغاز کند. مطالب بخش اول استفاده عمومی دارد؛ یعنی برای تأمین نیازهای کسانی است که در کشورهای در حال توسعه، توسعه‌یافته، متمرکز و غیرمتمرکز هستند. برای برطرف کردن این نیاز، بیشتر فصل‌های این مجموعه به دو بخش اصلی و پیشرفته تقسیم شده است. این بخش بیشتر برای کسانی تنظیم شد که درباره موضوع فصل، اطلاعاتی نداشته و یا اطلاعات

آنها بسیار ناچیز است. بخش دوم برای کسانی است که پیش‌زمینه‌هایی درباره موضوع دارند. این بخش شامل ابزارهای آموزشی و مدیریتی، برای کمک به گروه‌های آموزشی در نظر گرفته شده است. در هر حال بسیاری از تمرین‌های بخش دوم را می‌توان بدون نیاز به مربی انجام داد و با کمی تطبیق، آن را به صورت ابزار مدیریت مالی در عمل به کار برد. افزون بر این «کاربردهای آموزشی» بخش اول را به آسانی می‌توان برای تمرین‌های گروهی تنظیم کرد. به بیان دیگر، این مجموعه به گونه‌ای طراحی شده که به روش‌های گوناگون، نیازهای آموزشی مخاطبان گوناگون را در زمینه مدیریت مالی دولت محلی، برطرف کند.

این مجموعه به بررسی تمام جنبه‌های مدیریت مالی سالم در حکومت محلی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار می‌پردازد. مفاهیم حکمرانی خوب، شفافیت^{۱۱} و پاسخ‌گویی در متن‌های هر فصل دیده می‌شود و نیازها و موانع بالقوه برای تمرکززدایی^{۱۳} و دموکراسی بیشتر برجسته شده است. یکی از نقایص ویرایش نخست این مجموعه این بود که بر اصول حکمرانی خوب، که در دهه گذشته به معیارهای جهانی سنجش حکومت‌های محلی تبدیل شده است، تأکید مستقیم نشده بود؛ گرچه در آن به توصیف بسیاری از مفاهیم و راهبردها در فصل‌های تخصصی پرداخته شده، اما در ویرایش جدید آن به صورت آشکارتری بر این اصول تأکید شده است.

از آنجا که اصول حکمرانی خوب در بیانیه‌های مختلف رسمی تغییرات جزئی می‌کند، دو نسخه از این بیانیه‌های رسمی را مبنای کار قرار داده تا در موضوع حکومت محلی چهارچوبی عملی برای این اصول حاصل شود. در «کارزار جهانی اسکان بشر درباره حکمرانی شهری»^{۱۴}، این اصول تعریف شده‌اند:

- پایداری^{۱۵} در تمام ابعاد حکومت محلی؛
- توزیع^{۱۶} قدرت و منابع به مناسب‌ترین سطح هماهنگ با تأمین خدمات، به صورت مؤثر و مقرون به صرفه؛
- برابری^{۱۷} دسترسی به فرایندهای تصمیم‌گیری و نیازهای اساسی جامعه؛
- کارآمدی^{۱۸} در رساندن خدمات عمومی و ارتقای رشد اقتصاد محلی؛
- شفافیت و پاسخگویی^{۱۹} تصمیم‌گیرندگان و تمام دست‌اندرکاران؛
- مداخله مدنی و شهروندی^{۲۰} و مشارکت تمام شهروندان و کمک آنان به منافع جامعه و
- امنیت^{۲۱} برای اشخاص و محیط زندگی.

«کمسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل»^{۲۲} نگاهی متفاوت به حکمرانی دارد. تفسیر آنان از حکمرانی هشت ویژگی را دربرمی‌گیرد:

- ۱- ایجاد و ترویج مشارکت، از جمله برای کودکان؛
- ۲- نیاز به احترام به قانون و حفاظت کامل از حقوق بشر؛
- ۳- شفافیت در تصمیم‌گیری، در اختیار قرار دادن اطلاعات به صورت رایگان و قابل فهم بودن برای همه؛
- ۴- مسئول اجرای تصمیمات و رفع نیازها در چهارچوب زمانی معقول؛
- ۵- گرایش به توافق جمعی و در نظر داشتن میانگینی از منافع گوناگون در جامعه و توجه آن بر دخالت تمام بازیگران جامعه از جمله فقیرترین و حاشیه‌نشین‌ترین آنها؛
- ۶- ترویج برابری و فراگیری، به گونه‌ای که تمام اعضای جامعه احساس کنند که در جامعه سهم می‌باشند؛

۷- بدین معناست که روندها و نهادها به نتایج کارآمدی می‌رسند و به گونه‌ای نیازهای جامعه را برطرف می‌کنند که هم از منابع بهترین استفاده شود و هم پایداری را افزایش دهد و

۸- بر مبنای پاسخگویی است و این موضوع تنها به نهادهای دولتی مربوط نمی‌شود بلکه بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی را نیز دربرمی‌گیرد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود حتی درون سازمان ملل نیز توافق کاملی بر سر اصول حکمرانی خوب وجود ندارد. با وجود این اغلب نهادهایی که این اصول را ترویج می‌کنند، بر این واقعیت توافق دارند که حکمرانی چیزی فراتر از حکومت است. «کارزار جهانی» در این زمینه می‌گوید: حکمرانی شامل حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است. تعریف «کمسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل»، هر نهاد سازمانی و هر شهروندی را در برمی‌گیرد. این تعریف شامل دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی، رسانه‌ها، سازمان‌های توده‌ای و نهادهای بیشتری می‌شود. برای برقراری ارتباط میان حکمرانی خوب و حکومت محلی تلاش شد تا مهم‌ترین اصول در دو بیانیه مشخص و نمونه‌های عملی آن عرضه شود. حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت و مداخله مدنی، برابری و فراگیر بودن^{۳۲}، توزیع قدرت، کارآمدی و بهینه بودن^{۳۳} و پایداری از اصول اساسی حکمرانی خوب هستند.

هر جلد این مجموعه مستقل بوده و راهنمای مربیان، همراه با تمرین‌ها و مراجع اینترنتی لازم می‌باشد. فصل‌ها به مفاهیم پایه و پیشرفته تقسیم شده‌اند و ارتباط هر سرفصل با سرفصل‌های دیگر در این مجموعه به درستی تشریح شده است. در زیر به بیان محتویات هر جلد خواهیم پرداخت:

جلد اول: فراهم کردن چهارچوب مالی، شامل فصل‌های سیاست‌گذاری مالی، برنامه‌ریزی مالی، مشارکت شهروندی و ارزیابی وضعیت مالی است. فصل نخست شیوه‌هایی را بررسی کرده که سیاست‌های مالی مکتوب و رسمی را می‌توان در سطح حکومت محلی ایجاد و اجرا کرد؛ تعریفی از سیاست مالی به دست داد و هم‌چنین فواید حاصل از سیاست‌های درست مالی برای حکومت‌های محلی را نیز برشمرد. گام‌های اساسی در شناسایی، ارائه، تطبیق و اجرای سیاست‌های مالی ترسیم شده است. مورد دیگری که در این فصل بحث شده موانع گوناگون ایجاد سیاست‌های مالی است. در فصل دوم شیوه‌های ایجاد و اجرای برنامه‌ریزی مالی در حکومت محلی بررسی شده و موضوع اصلی این فصل پیش‌بینی‌های مالی میان‌مدت درآمدها و هزینه‌ها است. هم‌چنین تعریفی از پیش‌بینی به دست داده شده و ارتباط آن با حکمرانی خوب، شهروندان، معیارهای اجرایی و سیاست‌های مالی مشخص و موانع، محدودیت‌ها و خطراتی که در فرایند پیش‌بینی مالی وجود دارد نیز بیان شده است. در فصل سوم شیوه‌های ارتباط متقابل شهروندان با حکومت‌های محلی بررسی شده؛ تعریفی از مشارکت شهروندان بیان شده، فواید حاصل از این مشارکت برای حکومت‌های محلی شناسایی و درنهایت ده گام مرتبط با مشارکت شهروندان در حل مشکلات موجود عرضه شده است. این فصل برای مقامات حکومت محلی، مدیران و سیاست‌مداران نوشته شده است. موضوع اصلی فصل چهارم نیز شناسایی، اندازه‌گیری و تحلیل عوامل گوناگون مالی و جمعیتی است که بر وضعیت مالی حکومت محلی اثر می‌گذارد. اطلاعات لازم برای تحلیل را از گزارش‌های مالی حکومت محلی می‌توان به دست آورد. مدیران باید از این اطلاعات بدین منظورها استفاده کنند: درک بهتر وضعیت مالی حکومت محلی، نیروهای

اثرگذار بر آن، موانع موجود اندازه‌گیری آن، شناسایی مشکلات مالی موجود و برجسته و اقدام کردن برای رفع این مشکلات.

جلد دوم: مدیریت بودجه عملیاتی، شامل فصل پنجم و ششم یعنی فصل‌های بودجه عملیاتی و تأمین اعتبار این بودجه می‌باشد. فصل پنجم شامل دو بخش اصلی و پیشرفته است. در بخش مقدماتی چگونگی طراحی و اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در حکومت محلی توصیف و اصطلاحات مربوط به بودجه عملیاتی و مفاهیم آن تعریف و فواید و موانع احتمالی در ایجاد نظام‌های بودجه‌ای برشمرده شده است. فرایندی شامل دوازده گام برای آماده‌سازی، مرور، تطبیق و استفاده از یک نظام بودجه‌ای ترسیم شده و در بخش پیشرفته درباره کنترل هزینه‌ها، روش‌های گوناگون تحلیل مدیریت و اعطای هدایا در درون اجتماعی که حکومت محلی بر آن حکم می‌راند، اطلاعاتی ارائه شده است. در این فصل به مسائل بودجه‌ای به صورتی بسیار کلی توجه شده و به قوانین و قواعد هیچ کشور خاصی توجه ویژه‌ای نشده است. در فصل ششم این نکته بررسی شده که چگونه می‌توان با ساختار درآمدی، مدیریت پول نقد، کنترل‌های درونی، نظام حسابداری و مانند اینها اطمینان یافت که هر زمان که به سرمایه نیاز است بودجه عملیاتی نیز در دسترس می‌باشد.

جلد سوم: مدیریت طرح سرمایه‌گذاری مالی، شامل فصل هفتم و هشتم و درباره برنامه‌ریزی طرح سرمایه‌گذاری مالی و برنامه‌ریزی طرح تأمین مالی است. فصل هفتم دو بخش مقدماتی و پیشرفته دارد. در بخش مقدماتی، توصیفی از نظام برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری مالی و بودجه‌ریزی در حکومت محلی ارائه و اصطلاحات مربوط به این حوزه و مزایا و موانع موجود در سرمایه‌گذاری مالی بررسی شده و در بخش پیشرفته مقدمه‌ای بر مدیریت ارزش و تحلیل املاک ارائه شده است. در فصل هشتم به انواع روش‌های تأمین بودجه، شیوه‌های اعطای وام و سازوکارهای جلب سرمایه پرداخته شده، هم‌چنین به تحلیل اعتبارات مالی، الزامات علنی کردن و مدیریت بودجه نیز پرداخته شده است.

جلد چهارم: مدیریت اجرایی، شامل فصل‌های حسابداری، معیارهای اجرا، مدیریت دارایی‌ها و کارپردازی است. فصل نهم شامل دو بخش مقدماتی و پیشرفته است. در بخش مقدماتی اطلاعات پیش‌زمینه‌ای برای مفاهیم و تعاریف اصلی حسابداری، اهمیت حسابداری و حکمرانی خوب، معیارهای حسابداری، دایره حسابداری و انواع حسابداری ارائه شده و در بخش پیشرفته اطلاعاتی درباره استفاده از فناوری رایانه‌ای، به روز کردن نظام‌های حسابداری، مراجع حسابداری و حسابداری سرمایه اطلاعاتی ارائه شده است. در فصل دهم درباره ایجاد و اجرای شیوه ارزیابی اجرایی حکومت محلی بحث شده و گام‌های مرتبط با تنظیم نظام سنجش اجرایی و موانعی که ممکن است ایجاد شود، ترسیم شده است. در فصل یازدهم شیوه مدیریت دارایی‌ها- ابزار مؤثر مدیریتی بررسی شده و برای شروع یک طرح مدیریت سرمایه بهتر است از اصول آغاز کرد. طبق نظر بانک جهانی این اصول عبارتند از: فهرست‌برداری از دارایی‌های اصلی، مستند کردن فرایندهای عملیات و نگهداری دارایی‌ها، ایجاد نظام‌های اطلاعاتی برای دارایی‌های اصلی، آماده‌سازی طرح‌های مدیریت دارایی‌های اصلی و افزایش مهارت کارکنان و آگاهی دادن

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Local Government
- 2- UN-HABITAT
- 3- Good Governance
- 4- Financial Framework
- 5- Lucenec
- 6- The United States Agency for International Development (USAID)
- 7- International City/Country Management Association (ICMA)
- 8- Written User Survey
- 9- Procurement
- 10- Financing the Operating Budget
- 11- Financing the Capital Investment Plan
- 12- Transparency
- 13- Decentralization
- 14- UN-HABITAT's Global Campaign on Urban Governance
- 15- Sustainability
- 16- Subsidiarity
- 17- Equity
- 18- Efficiency
- 19- Accountability
- 20- Civic Engagement and Citizenship
- 21- Security
- 22- The United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP)
- 23- Equity and Inclusiveness
- 24- Effectiveness and Efficiency

به کارمندان دولت. فصل دوازدهم شامل دو بخش مقدماتی و پیشرفته می‌باشد. در بخش مقدماتی فرایند کارپردازی در حکومت محلی با تأکید بر برنامه‌ریزی کارپردازی، روال‌های قانونی درخواست کالا، خدمات و تسهیلات عمومی و جزئیات مدیریت کارپردازی بررسی شده، هم‌چنین شامل خط‌مشی‌ها، فواید و موانع فرایند کارپردازی است. گام‌های فرایند جامع کارپردازی کالا، خدمات و کارهای عمومی نیز تعیین شده است. در بخش پیشرفته نیز درباره مدیریت بستن قراردادها، عملیات انبارگردانی، مسائل کارپردازی و دولت الکترونیکی و کارپردازی و توسعه اقتصادی بحث شده است.

بررسی کتاب

کتاب «همگام با اقتصاد شهری»، شامل مجموعه‌ای از مقالات در حوزه اقتصاد شهری، برای دانشجویان طراحی شده و ریچارد. جی. آرنوت و دانیل پی. مک‌میلن نیز ویراستاران این کتاب هستند. ریچارد آرنوت، پروفیسور اقتصاد کالج بوستون، ماساچوست، مدتی است در پروژه‌های تحقیقی وابسته به اقتصاد حمل‌ونقل شهری فعالیت می‌کند و هم‌چنین ویراستاری آثار گوناگونی از جمله فصلنامه اقتصاد شهری و علوم منطقه‌ای، نشریه جغرافیای اقتصادی و اقتصاد عمومی را برعهده داشته است. دانیل مک‌میلن نیز پروفیسور اقتصاد دانشگاه ایلینویز شیکاگو و عضو انستیتو حکومت و امور عمومی است. اغلب آثار ایشان در نشریاتی مانند نشریه آمار و اقتصاد، نشریه اقتصاد شهری، علوم منطقه‌ای و اقتصاد شهری و اقتصاد املاک و مستغلات شهری به چاپ رسیده است.

ویراستاران در مقدمه کتاب به این پرسش پاسخ جالبی داده‌اند که: اقتصاد شهری چیست؟ بنا به گفته آنان اقتصاد شهری علمی است که اقتصاددانان شهری به آن می‌پردازند و آنچه آنان نیز انجام می‌دهند، بازتاب تحولات فکری در این رشته می‌باشد. هسته مرکزی این گرایش به طور معمول دربرگیرنده مباحثی مانند کاربری زمین شهری - ساختار فضایی، حمل‌ونقل شهری، مسکن شهری و مالیه عمومی است. جایگاه این دسته از مباحث در گذر زمان فراز و نشیب‌هایی داشته است که از آن میان می‌توان به این موارد اشاره کرد:

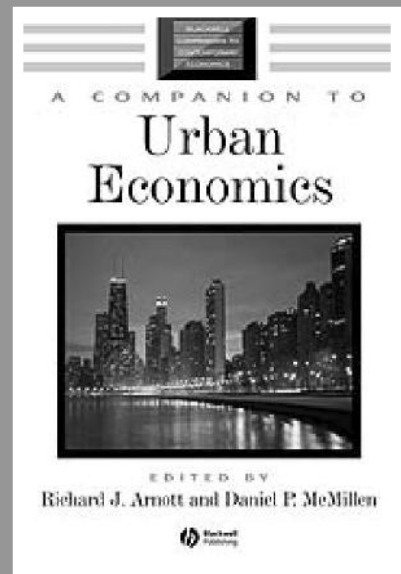
- بحث ساختار فضایی شهر اهمیت خود را حفظ کرده اما مشخصه‌ها و متغیرهای آن تغییر یافته است؛

- حمل‌ونقل شهری همچنان نقش مهمی دارد، ولی برجستگی پیشین خود را از دست داده است؛

- با عقب‌نشینی دولت از بخش مسکن، بیشتر مباحث اقتصاد مسکن در اقتصاد املاک و مستغلات ادغام شده و در مکاتب سوداگری آموزش داده می‌شود و

- مالیه عمومی شهری کمتر از معمول مطالعه شده و از زمان به میان آمدن بحث عدم تمرکز مالی، بر یکپارچگی اروپا متمرکز شده است.

این در حالی است که بحث‌های نوینی به جریان اصلی مطالعات اقتصاد شهری افزوده شده‌اند؛ مانند: آلودگی شهری، بازار کار شهری، جرایم شهری و اقتصاد کلان شهری. این بحث‌ها در سه دهه اخیر جایگاه



همگام با اقتصاد شهری

A Companion to Urban Economics

ویراستاران: ریچارد. جی. آرنوت و دانیل

پی. مک‌میلن

Richard, J. Arnott., and Daniel,

P. McMillen

ناشر: Blackwell

چاپ اول: ۲۰۰۶

تعداد صفحات: ۲۵+۵۷۴

ضعیفی داشتند، اما اکنون در بیشتر موضوعات وارد شده‌اند و همچنین بحث تجمع شهری^۱ و شهری شدن که در گذشته پیش‌درآمد بحث‌ها بودند نیز اکنون وارد متن اصلی شده‌اند.

ویراستاران کتاب معتقدند که اقتصاد شهری که رشته‌ای مستقل به شمار می‌رود، به آمریکای شمالی تعلق دارد. در قطب‌های علمی دیگر، این گرایش در سایر حوزه‌های علمی ریشه دارد؛ مانند علوم ناحیه‌ای، اقتصاد مسکن، حمل‌ونقل و کاربری زمین و یا نظریه مکانی.

بنا بر نظر ویراستاران کتاب نامبرده، این مجموعه مقاله، با نمونه‌های همانندی که تاکنون در این حوزه به چاپ رسیده تفاوت‌هایی دارد: تفاوت نخست درباره طیف مخاطبان کتاب است. روشن است که گرایش ناشران تجاری، هر چند از روی بی‌رغبتی به انتشار این‌گونه کتاب‌ها برای افراد در سطوح دانش پایین‌تر است. علاقه آنها به افزایش سهم خود از بازار، انگیزه‌ای بوده تا به ساده‌سازی کتاب‌های درسی دوره کارشناسی بپردازند. کتاب‌های درسی شهری، استاندارد، اغلب جالب، برانگیزاننده و نگارشی خوب دارند و مباحث این حوزه را به خوبی پوشش می‌دهند و به گونه‌ای سامانمند برای افزودن مباحث جدید به‌روز می‌شوند. اما این کتاب‌ها برای دانشجویان سال دوم نوشته می‌شوند که مبانی اقتصاد را مطالعه می‌کنند و به نظریه‌های سطح متوسط و یا اقتصادسنجی نمی‌پردازند. همچنین این کتاب‌ها مناسب دانشجویان متوسط و دارای سطح علمی پایین‌تر از دانشجویان کارشناسی سطح بالا، کارشناسی ارشد و دوره‌های تخصصی می‌باشند. از سوی دیگر، تعدادی کتاب عالی و تخصصی نیز وجود دارد که می‌توانند در دوره‌های دکتری استفاده شوند. این کتاب‌ها شامل دانش اقتصاد و ریاضیات در سطح دکتری می‌باشند. بنابراین در این کتاب تلاش بر پر کردن شکافی است که میان مطالب وابسته به اقتصاد شهری در سطح دانشجویان سال دوم و دوره دکتری وجود دارد.

نکته دیگر، قالب کلی مقاله‌ها است، مقاله‌های مروری (که می‌تواند خلاصه‌ای از یک فصل کتاب یا یک مقاله را دربرگیرد و در بیشتر مجموعه مقالات نیز متداول است) برای متخصصان، بسیار مفید می‌باشند؛ اما ماهیت آنها به گونه‌ای است که اغلب به مسائل سطحی پرداخته و از یک مبحث علمی وسیع اشاره‌وار می‌گذرند و یا اغلب آن را بی‌نتیجه رها می‌کنند. طراحی این کتاب‌ها به گونه‌ای نیست که یک دانشجو را به گونه‌ای آموزش دهد که مانند یک اقتصاددان بیندیشد یا مانند اقتصاددانان شهری وارد کار عملی اقتصاد شهری شود و یا مهارت‌های فنی خود را تقویت کند. اما در این مجموعه، قالب مقاله‌های انتخاب شده به گونه‌ای است که هر یک می‌تواند شکل‌دهنده مبنایی برای یک درس چالش‌برانگیز و محرک برای کلاس کارشناسی سطح بالا باشد.

نکته دیگری که ویراستاران کتاب در گزینش مقاله‌ها به آن توجه داشته‌اند، تعادل میان مباحث مفهومی و مباحث فنی است. در نظر آنان در برخی نظام‌های آموزشی مانند نظام آموزشی ایالات متحده، دانشجویان در سطوح بالای مقطع کارشناسی در زمینه اقتصادسنجی و مباحث ریاضی و فنی به خوبی آموزش دیده‌اند. در برخی از کشورها دانشجویان در این زمینه ضعیف بوده اما به جای آن از نظر مباحث نظری قوی‌تر هستند؛ برای نمونه، آنان بر این مسئله آگاهی دارند که چگونه نظام اقتصاد جهانی کار می‌کند؛ مهارت‌های مفهوم‌سازی و کاربرد آن را شناخته و در مسائل انتقادی پیشرو هستند. در این کتاب نمونه مقاله‌هایی در نظر گرفته شده که موضوعات محدودی را دربرمی‌گیرد؛ اما به خوبی می‌تواند ابعاد مختلف هر موضوع را پوشش دهد. یک مقاله ممکن است در سطح مفاهیم پیچیده در یک موضوع خاص در سیاست عمومی شهری وارد بحث شود؛ برای نمونه، تعیین کند که چه مدل‌هایی

را می‌توان برای اندیشیدن درباره آن موضوع به کار برد؛ چه ادبیات تجربی درباره دامنه تأثیرات گوناگون آن سیاست و درجه اعتماد به آن دامنه وجود دارد؛ چه گروه‌هایی با این سیاست زیان دیده و چه گروه‌هایی از این سیاست بهره‌مند شده و یا با آن همراهی یا مخالفت می‌کنند، هم‌چنین از جنبه عدالت اجتماعی برداشت مناسب برای ارزیابی این سیاست چیست؟ این در حالی است که در یک مقاله نظری ممکن است بحث بر این باشد که چگونه یک نظریه پرداز اقتصاد شهری برای پرداختن به یک پدیده خاص اقدام به ساخت مدل می‌کند، چگونه برای اینکه یک واقعیت پیچیده را از نظر مفهومی رام کند، به کمک دانش خود از ادبیات تجربی، میان مسائل اساسی و در خور تمرکز و مسائل غیرضروری و شایسته به کنار نهادن، دست به انتخاب می‌زند و سپس به چگونگی کار گذاشتن مدل در مسیر درست آن اقدام می‌کند. هم‌چنین یک مقاله تجربی ممکن است یک دانشجو را در فرایند برآورد عوامل تعیین‌کننده، تشریح چگونگی برخورد با کمبود داده‌ها، چگونگی تعیین پرسش تخمینی و چگونگی پرهیز از موانع معمول در اقتصادسنجی، هدایت کند.

در انتخاب موضوعات مقاله‌ها، تلاش بر ایجاد تعادل بود؛ بنابراین مقاله‌هایی جمع‌آوری شده که منعکس‌کننده توزیع گرایش‌های کنونی در حوزه اقتصاد شهری باشد و می‌توان گفت که در سطح رویکرد فنی ترکیب یکدستی از مقاله‌ها جمع‌آوری شده است.

در این حوزه در انتخاب نویسندگان مقاله‌ها به جای افراد پیشرو به افراد سرآمد نوظهور تکیه شده است. هم‌چنین در این کتاب به متخصصان خارج از ایالات متحده نیز توجه شده است. دسته‌بندی مقاله‌ها در هفت بخش به این شرح صورت گرفته است:

بخش اول به موضوع شهرنشینی اختصاص دارد. مقاله‌های این بخش عبارتند از: صرفه تجمع از دید خرد - تجربی؛^۱ اثرات خارجی سرمایه انسانی در شهرها؛ نخست شهرها و مطالعه بین‌کشوری الگوهای توسعه شهری.

بخش دوم، به کاربری زمین شهری پرداخته و دربرگیرنده این مقاله‌ها است: الگوی فضایی کاربری زمین در ایالات متحده؛ شهرهای تک‌مرکزی؛ فضا در تعادل عمومی و آزمون تک‌مرکزیت.

بخش سوم با مقاله‌های زیر به موضوع مسکن و املاک و مستغلات پرداخته است: نظریه اقتصادی انتخاب نوع تصرف مسکن؛ سیاست مسکن: خانوارهای کم‌درآمد در فرانسه؛ تقاضای مسکن: یک دیدگاه بین‌المللی؛ تبعیض در عرضه وام رهنی؛ املاک تجاری و شاخص‌های قیمت مسکن.

بخش چهارم به حمل‌ونقل شهری پرداخته و این مقاله‌ها را شامل می‌شود: نظریه اقتصادی حمل‌ونقل شهری؛ تقاضای سفر مسافران شهری؛ حمل‌ونقل شهری و کاربری زمین و سیاست‌های حمل‌ونقل شهری: مبارزه هلند با قصور بازار و قصور سیاست.

بخش پنجم به اقتصاد عمومی شهری پرداخته و مقاله‌های آن عبارتند از: تأمین مالی شهرها؛ برهم‌کنش راهبردی میان حکومت‌ها؛ مالیات بر دارایی و زمین و نظریه حکمروایی شرکتی شهرداری با کاربست آن در تنظیم کاربری زمین.^۳

بخش ششم به موضوع بازارهای کار شهری و اقتصاد کلان پرداخته و این مقاله‌ها را در برمی‌گیرد: بازار کار شهری؛ درآمدی بر نبود تطابق فضایی در بازارهای کار شهری؛ نظریه اقتصاد کار شهری؛ تحلیل‌های اقتصاد کلان با استفاده از داده‌های ناحیه‌ای: کاربست سیاست پولی و سنجش و تحلیل نوسانات اشتغال شهری.

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Urban Agglomeration
- 2- Micro – Empirics
- 3- A Theory of Municipal Corporate Governance
With an Application to Land-Use Regulation

موضوع بخش آخر نیز کیفیت زندگی است و شامل مقاله‌های زیر است: ارزیابی کیفیت زندگی؛ آلودگی هوا در شهرها؛ جرایم شهری، نژاد و نظام عدالت جزایی در ایالات متحده و جدایی‌گزینی قومی و گتوها.

آمار شهر

تحلیل اقتصادی شهر و مسائل آن مستلزم دسترسی به آمار تفصیلی اقتصادی و اجتماعی با تفکیک جزئی مکانی است. خوشبختانه مرکز آمار ایران در سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵، آمارهای مکانی را در محیط سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS)، تولید و ارائه کرده است. بدین ترتیب، می‌توان آمار مربوط به جمعیت، تعداد خانوارها، واحدهای مسکونی و مانند آن را به تفکیک شهرها و در هر شهر به تفکیک بلوک‌های شهری به دست آورد.

شهرداری تهران نیز اطلاعات آماری را به تفکیک مناطق و نواحی شهرداری تهیه و منتشر می‌کند که برای تحلیل اقتصادی شهر اهمیت دارد؛ از آن جمله آمار پروانه‌های ساختمانی و هزینه و درآمد شهرداری‌های مناطق را می‌توان نام برد.

آمارگیری نمونه‌ای قیمت زمین و مسکن که به سفارش وزارت مسکن و شهرسازی و به وسیله مرکز آمار ایران انجام و نتایج آن به طور منظم انتشار می‌یابد و هم‌چنین آمارگیری نمونه‌ای بانک مرکزی از فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی در تهران و شهرهای بزرگ و کوچک، منبع اطلاعات ارزشمندی در اختیار تحلیل‌گران اقتصاد شهر قرار می‌دهد.

با این همه، اطلاعات آماری مهم دیگری هستند که هنوز در مقیاس شهر تولید نشده، بلکه در سطح ملی یا استانی تولید می‌شوند؛ از آن جمله، آمارگیری نمونه‌ای بودجه خانوارهای شهری را می‌توان نام برد که حجم نمونه آن در سطح استان بهینه است و هم‌چنین آمار حساب‌های منطقه‌ای که از سال ۱۳۷۶ به طور منظم به وسیله مرکز آمار ایران تولید می‌شود.

با وجود پیشرفت‌هایی که در چند دهه اخیر در کشور ما در زمینه جمع‌آوری و انتشار آمارهای اقتصادی و اجتماعی صورت گرفته، به جرئت می‌توان گفت، هنوز کمبودهای آماری بسیاری در سطح شهرها و کلانشهر تهران وجود دارد. همین مسئله ضرورت ایجاد سیستم اطلاعات جغرافیایی در تهران را یک‌بار دیگر به ما نشان می‌دهد. اما این بار به شیوه‌ای نو و به گونه‌ای که این سامانه بتواند در خدمات تحلیل‌گران اقتصاد شهری، برنامه‌ریزان شهری و برنامه‌ریزان ترابری شهری سودمند واقع شود.

با توجه به اهمیت آمارهای اقتصادی و اجتماعی در تحلیل مسائل اقتصادی شهر، فصلنامه اقتصاد شهر تلاش خواهد کرد تا گزیده‌ای از مهمترین آمارهای اقتصادی و اجتماعی شهر تهران را در هر شماره، در اختیار علاقمندان قرار دهد. به همین منظور، در این شماره «روندهای عمده در بودجه شهرداری تهران، دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۶» بررسی خواهد شد.

بررسی روندهای عمده در بودجه شهرداری تهران دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۶

● دانن جلالی
کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

مقدمه

در این بررسی آماری تلاش بر این است تا با استفاده از داده‌های مربوط به گزارش‌های تفریح بودجه شهرداری تهران در دوره چهار ساله ۱۳۸۳-۱۳۸۶، روندهای کلی و قابل تأمل را در سه بخش برشمرده و به اختصار تشریح شود. این سه بخش به ترتیب عبارتند از، میزان اتکا اعتبارات (جاری و عمرانی) به انواع منابع درآمدی، سهم انواع وظایف و برنامه‌ها از اعتبارات و مقایسه پیش‌بینی وصولی در بودجه با وصولی‌های قطعی.

میزان اتکای اعتبارات (جاری و عمرانی) به انواع منابع درآمدی

بررسی ستون چهارم از جدول شماره (۱)، با عنوان میزان اتکای اعتبارات جاری به انواع منابع درآمدی، نشان می‌دهد که در تمام دوره چهارساله بررسی شده، میزان اتکا اعتبارات جاری به عوارض ساختمانی بیش از سایر انواع منابع درآمدی و تأمین اعتبار بوده و نقش این منبع درآمدی نیز غالب بود، به گونه‌ای که همواره بیش از ۸۰ درصد از اعتبارات جاری شهرداری تهران از این منبع تأمین شده است. میزان اتکا به این منبع، با چشم‌پوشی از کاهش میان سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴، روندی فزاینده داشته است. پس از عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، بیشترین میزان اتکای اعتبارات جاری به عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات بوده، که مقدار آن هرگز به بیش از ۱۰ درصد نرسید. روند میزان تکیه بر این منبع درآمدی، برخلاف عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، همواره نزولی بوده است. هم‌چنین مشاهده سهم سایر منابع نه‌گانه از تأمین اعتبارات جاری، نشان‌دهنده آن است که سهم سایر منابع در طول دوره تغییرات اندکی داشته است.

ستون ششم جدول شماره (۱) میزان اتکای اعتبارات عمرانی به انواع منابع درآمدی را نشان می‌دهد. در این دسته از اعتبارات نیز بیشترین سهم تأمین اعتبارات متعلق به عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی است. روند این اتکا نیز نوسانات متعددی دارد که در آن کمترین و بیشترین تکیه بر این منبع درآمدی به ترتیب مربوط به سال‌های ۱۳۸۴ (۵۶/۶۶ درصد) و ۱۳۸۵ (۷۰/۴۸ درصد) می‌باشد. پس از این منبع می‌توان به کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره پیش - که به جز سال ۱۳۸۳ در سال‌های دیگر سهمی بیش از ۱۰ درصد را به خود اختصاص می‌دهد - به عنوان دومین منبع اتکای درآمد و تأمین اعتبارات عمرانی شهرداری تهران در طول این چهار سال، اشاره نمود. همچنین درآمد حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات، و عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات را می‌توان به ترتیب سومین و چهارمین منبع عمده اتکا برای تأمین اعتبارات عمرانی شهرداری تهران دانست.

ستون پایانی این جدول به منابع مورد اتکا برای تأمین کل اعتبارات (جاری و عمرانی) اختصاص دارد. روندهای تغییر اتکا به هر یک از منابع درآمدی در طی دوره چهارساله ۱۳۸۳-۱۳۸۶ همانند روندهای مشاهده شده در بخش اعتبارات عمرانی است. روشن است که در اینجا نیز بیشترین میزان اتکا بر عوارض ساختمان‌ها و اراضی است که به طور میانگین نزدیک به ۷۴ درصد از کل اعتبارات از این منبع تأمین می‌شود. پس از آن به ترتیب منابعی مانند، کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره پیش (به طور میانگین ۸/۴ درصد در طول دوره چهارساله)، عوارض بر کسب، فروش و تفریحات (به طور میانگین ۶/۴ درصد در طول دوره چهارساله) و درآمد حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات (به طور میانگین ۵/۳ درصد در طول دوره چهارساله)، مهمترین منابع تأمین درآمدی بوده‌اند که شهرداری تهران بر آنها تکیه کرده است. نمودارهای شماره (۱)، (۲) و (۳) روندهای اشاره شده در این بخش را نمایش می‌دهند.

سهم انواع وظایف و برنامه‌ها از اعتبارات

جدول شماره (۲) به سهم هر یک از وظایف و برنامه‌ها از کل هزینه‌های شهرداری تهران اختصاص دارد. بررسی سهم وظایف اصلی سه‌گانه شهرداری در طول چهار سال نشان‌دهنده آن است که وظیفه عمران شهری بالاترین هزینه را دربرداشته و در طول دوره نیز به طور کلی (با در نظر گرفتن درصدهای آغاز و پایان دوره) روندی فزاینده داشته است؛ به گونه‌ای که از ۵۷/۳۱ درصد در ۱۳۸۳ به ۶۰/۶۳ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته و پس از کاهشی در سال ۱۳۸۵ و رسیدن به میزان ۵۵/۵۷ درصد، در نهایت در سال ۱۳۸۶ به بالاترین میزان خود یعنی ۷۰/۰۴ درصد رسیده است. بدین ترتیب در این دوره، همواره سهمی بالاتر از ۵۵ درصد از هزینه‌ها مربوط به فعالیت‌های عمرانی بوده است. دوگونه وظیفه دیگر که از محل اعتبارات جاری تأمین می‌شوند نیز بر همین مبنا در کل روندی کاهنده را طی کرده‌اند.

بررسی سهم انواع برنامه‌های عمرانی از کل هزینه عمرانی شهرداری، در طی این چهار سال روندهای مختلفی را نشان می‌دهد. اما به طور کلی می‌توان گفت بر مبنای این سهم‌ها، روند توجه شهرداری به هریک از برنامه‌ها، این فهرست هشت‌گانه را به دو بخش تقسیم می‌کند: دسته‌ای که روند توجه مالی شهرداری به آنها فزاینده و دسته‌ای که روند توجه و پرداختن به آنها از سوی شهرداری کاهنده بوده است. برنامه‌های ایجاد تأسیسات

حفاظتی شهر (از ۱/۳۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۲/۳۲ درصد در سال ۱۳۸۶)، ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری (از ۲/۵۶ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۸/۴۵ درصد در سال ۱۳۸۶)، ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، تفریحی، فرهنگی و هنری (از ۲/۶۸ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۴/۵۴ درصد در سال ۱۳۸۶) و درنهایت هزینه‌های متفرقه و دیون عمرانی (از ۶/۷۸ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۱۰/۹۹ درصد در سال ۱۳۸۶)، مواردی بودند که روندی افزایشی را تجربه کرده و موارد دیگر برنامه‌ها در پایان این دوره، کاهش سهم داشته‌اند. اما بررسی روندها به صورت سال به سال نظم ساده‌ای را نشان نمی‌دهد؛ به طوری که برنامه برنامه‌ریزی و توسعه شهری تا سال ۱۳۸۴ روندی صعودی را طی نموده، اما پس از آن به سرعت سهم آن از کل هزینه‌ها کاسته شده است. برنامه بهبود عبور و مرور شهر نیز تا سال ۱۳۸۵ روندی کاهشی داشته، اما در سال ۱۳۸۶ افزایشی در سهم هزینه‌های اختصاص یافته بدان رخ داده است.

نگاهی به میانگین سهم هر یک از برنامه‌ها در طول چهار سال ۱۳۸۳-۱۳۸۶ نشان می‌دهد که بهبود عبور و مرور شهر و برنامه‌ریزی توسعه شهر به ترتیب با اختصاص میانگین ۱۸/۳ درصد و ۱۷/۹ درصد از کل هزینه‌های عمرانی به خود، برنامه‌های غالب شهرداری را تشکیل می‌دهند. هر چند در طول دوره همواره ترتیب بر این منوال نبوده، به گونه‌ای که تا سال ۱۳۸۴ برنامه‌ریزی توسعه شهر برنامه اصلی شهرداری تهران را از نظر سهم هزینه‌های اختصاص یافته به خود تشکیل می‌دهد؛ اما پس از آن ترتیب پیش‌گفته حالت عکس به خود گرفته است. نمودارهای شماره (۴) و (۵) روندهای اشاره شده در این بخش را نشان می‌دهند.

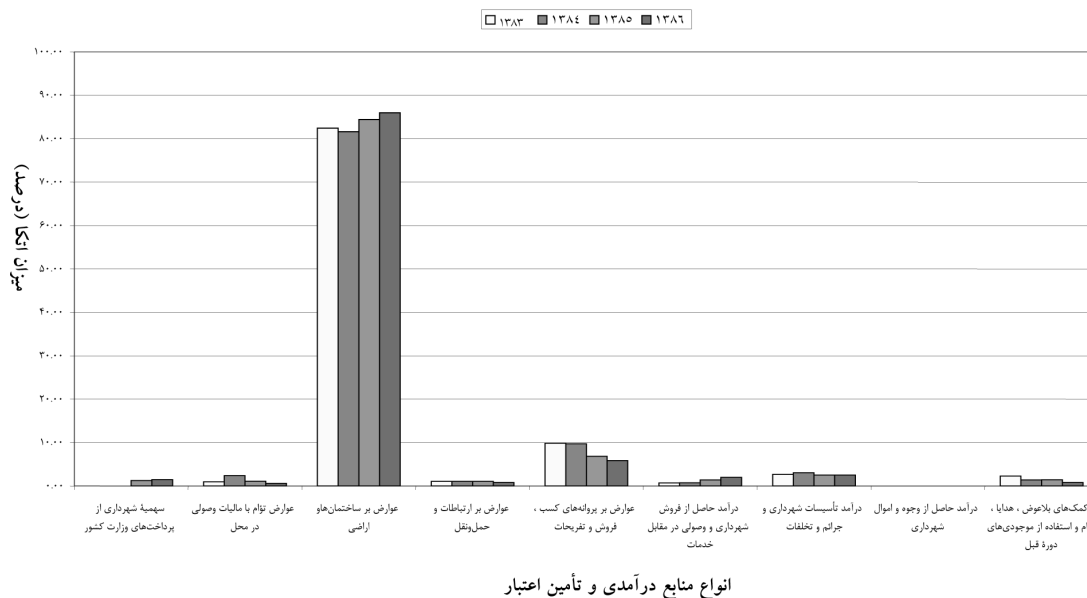
مقایسه پیش‌بینی وصولی در بودجه با وصولی‌های قطعی

در این ارتباط نخستین شاخصی که می‌توان بدان توجه کرد، درصد کدهای درآمدی دارای اضافه وصولی از کل کدهایی است که دارای وصولی قطعی بوده‌اند. بررسی میزان این شاخص نشان می‌دهد که به طور میانگین در طول چهار سال، ۶۶/۴ درصد از کل کدهای درآمدی دارای وصولی قطعی در طبقه درآمدی عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، ۶۴/۷ درصد از کل کدهای درآمدی دارای وصولی قطعی در طبقه درآمدی عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی و ۶۳/۴ درصد از کل کدهای درآمدی دارای وصولی قطعی در طبقه درآمدی عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات دارای اضافه وصولی بوده‌اند و از این رو توانسته‌اند بیش از میزان پیش‌بینی‌ها در مورد خود، انتظارات را برآورده سازند. از سوی دیگر کدهای تشکیل‌دهنده طبقات درآمدی مانند سهمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور (بدون کدهایی دارای اضافه وصولی)، کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره پیش (۳۳/۷۵ درصد از کل کدها) و عوارض توأم با مالیات وصولی در محل (۳۷/۵ درصد از کل کدها)، از جمله طبقات درآمدی بوده‌اند که به طور میانگین در طی چهار سال انتظارات را کمتر از پیش‌بینی‌ها برآورده ساخته‌اند.

جدا از تعداد کدها، مقایسه میزان وصولی قطعی در هر طبقه درآمدی و میزان پیش‌بینی شده برای آن، ابعاد دیگری از وضعیت پیش‌بینی‌ها را آشکار می‌سازد. ستون هفتم جدول شماره (۳) نشان می‌دهد که به جز تعداد کمی از سال‌ها، آن هم در برخی طبقات درآمدی، در بیشتر موارد، میزان وصولی قطعی کل در یک طبقه درآمدی، از پیش‌بینی‌های انجام شده کمتر بوده است. در این جا تنها مورد استثنا، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی است

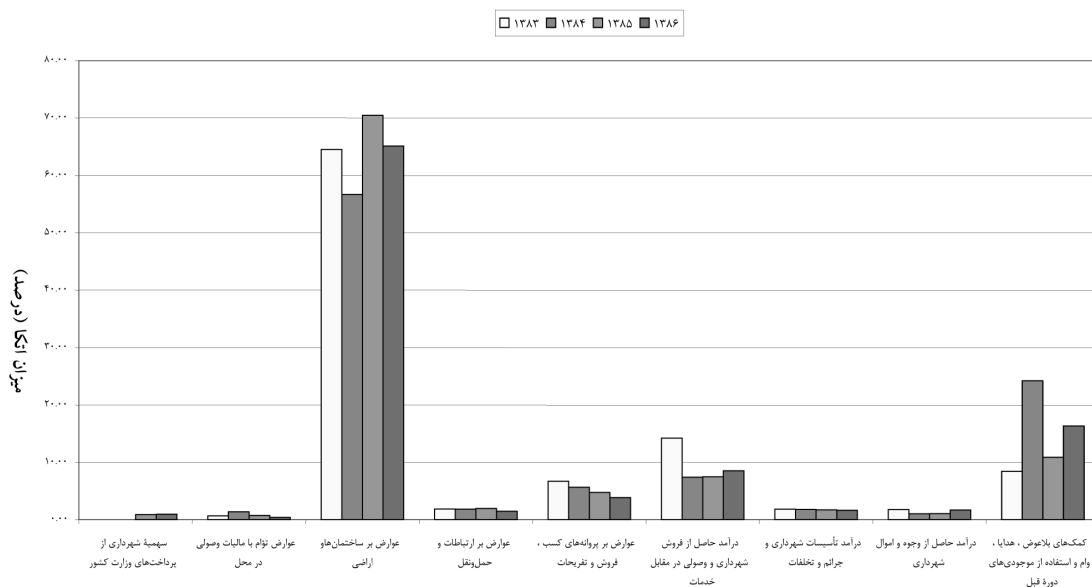
که در تمامی دوره چهارساله، میزان کل وصولی قطعی در آن از پیش‌بینی‌های صورت گرفته برای آن بالاتر بوده است. با این وجود موارد گفته شده را نباید به دقت پیش‌بینی‌ها در این طبقه درآمدی تعبیر کرد. برای این منظور می‌توان از میانگین درصد تغییر وصولی‌های قطعی در هر طبقه درآمدی نسبت به پیش‌بینی وصولی آن طبقه در بودجه، در طی چهار سال ۱۳۸۳-۱۳۸۶ بهره گرفت. بر این اساس مشاهده می‌شود که طبقات درآمدی عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات، عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل و درآمد تأسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات، به ترتیب مواردی را تشکیل می‌دهند که وصولی‌ها در آنها به طور میانگین انحراف کمتری از پیش‌بینی‌ها در بودجه داشته است. از سوی دیگر طبقات درآمدی عوارض توأم با مالیات وصولی در محل، سهمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور و درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری، به ترتیب از مواردی هستند که وصولی‌ها در آنها به طور میانگین انحراف بیشتری از پیش‌بینی‌ها در بودجه داشته است. نمودارهای شماره (۶) و (۷) روندهای بحث شده در این بخش را به نمایش می‌گذارند.

نمودار شماره ۱- میزان اتکاء اعتبارات جاری به هر یک از منابع درآمدی و تأمین اعتبار در چهارساله (۱۳۸۳-۱۳۸۶)



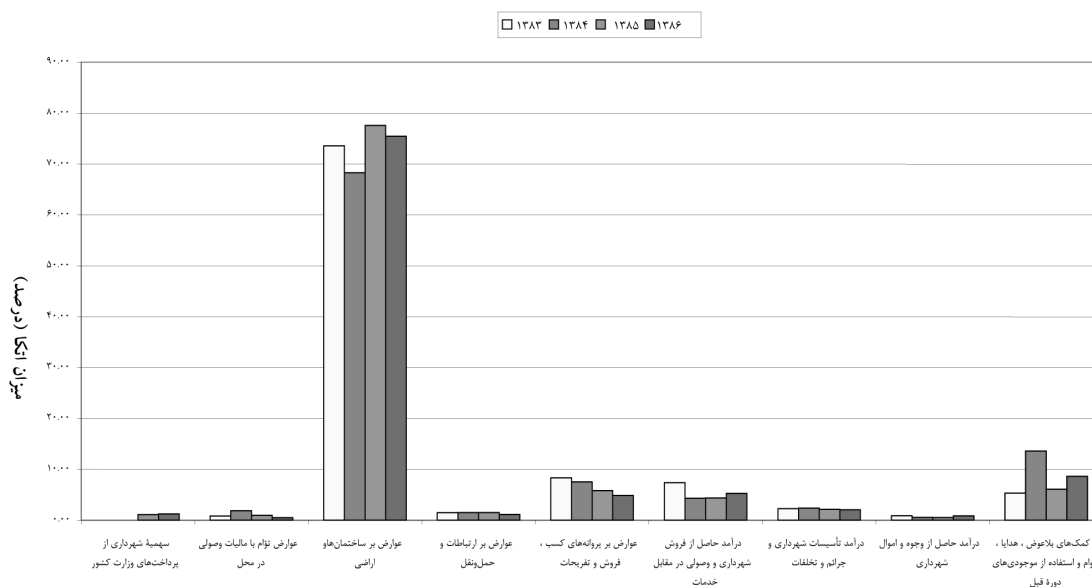
انواع منابع درآمدی و تأمین اعتبار

نمودار شماره ۲- میزان اتکا اعتبارات عمرانی به هر یک از منابع درآمدی و تأمین اعتبار در چهارساله (۱۳۸۶-۱۳۸۳)



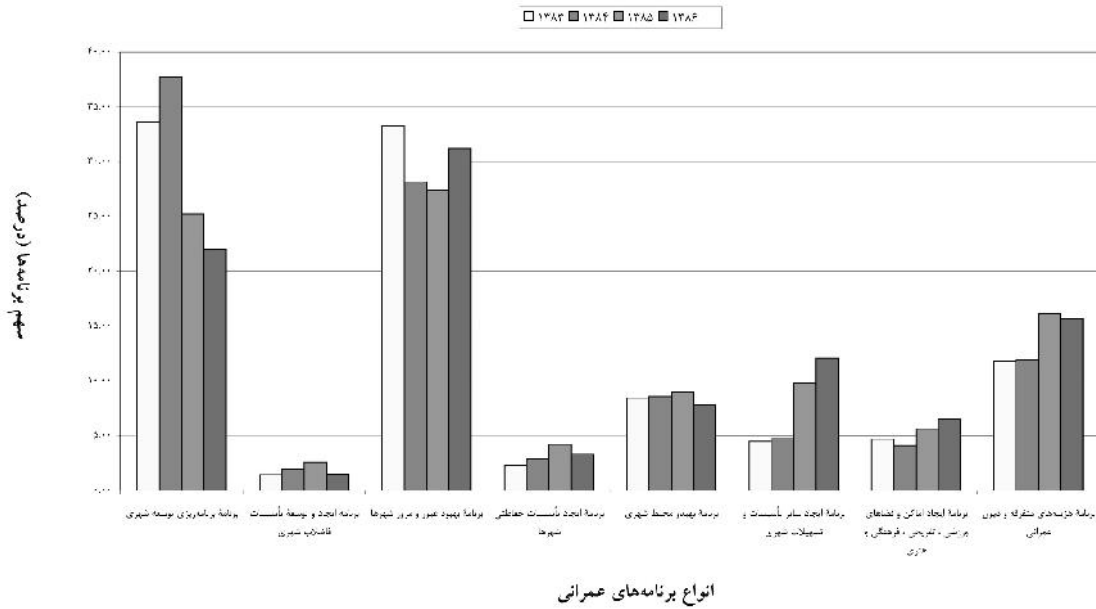
انواع منابع درآمدی و تأمین اعتبار

نمودار شماره ۳- میزان اتکا کل اعتبارات به هر یک از منابع درآمدی و تأمین اعتبار در چهارساله (۱۳۸۶-۱۳۸۳)

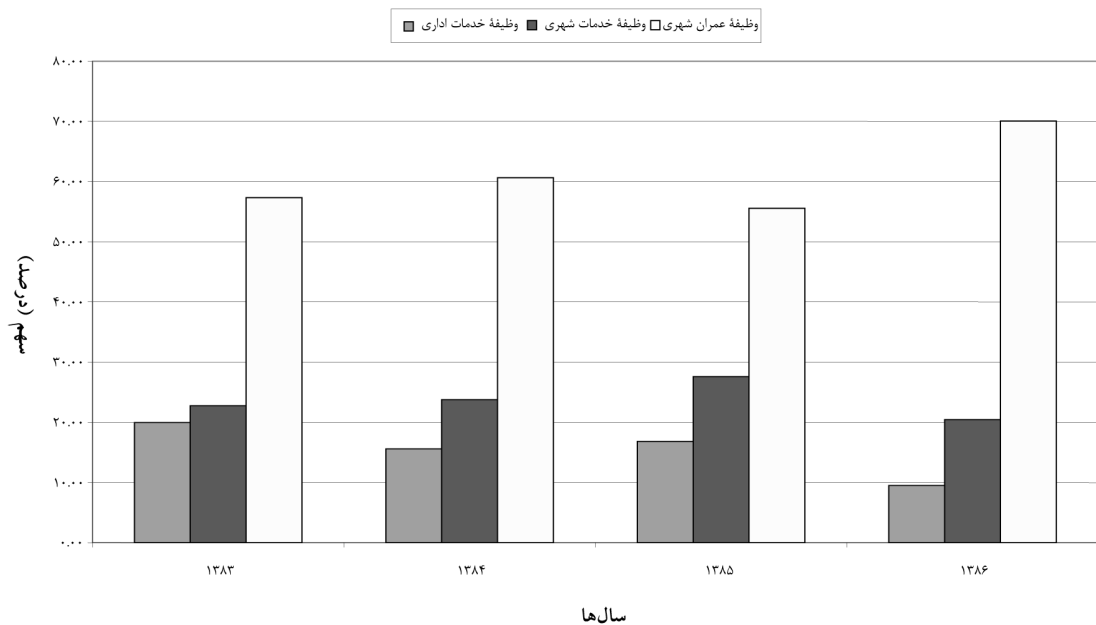


انواع منابع درآمدی و تأمین اعتبار

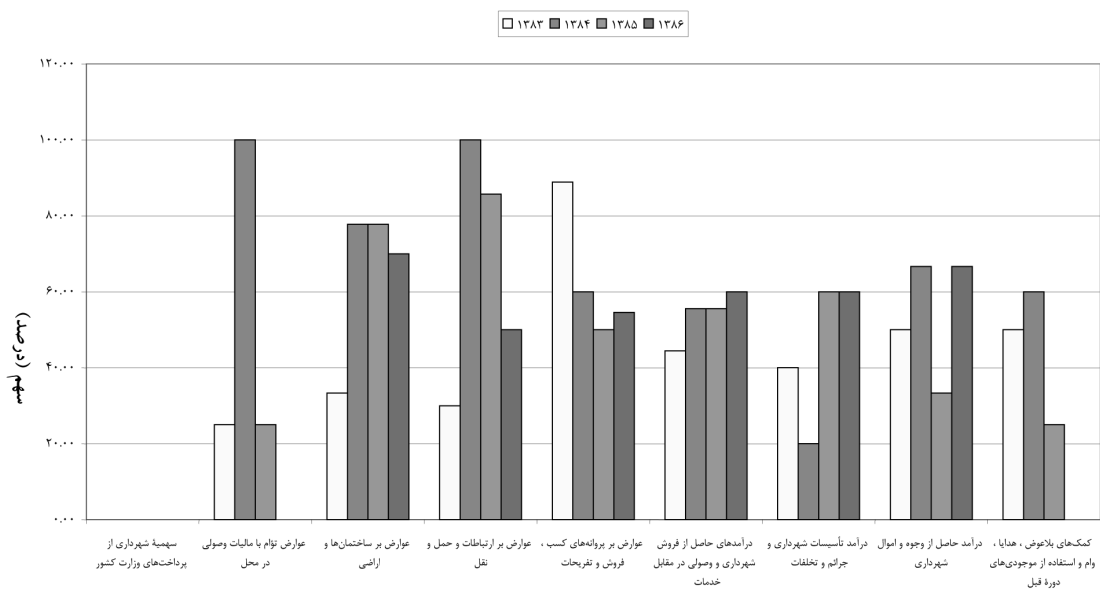
نمودار شماره ۴- سهم هر یک از انواع برنامه‌های عمرانی در چهارساله (۱۳۸۳-۱۳۸۶)



نمودار شماره ۵- سهم هر یک از انواع هزینه‌ها از کل اعتبارات در چهارساله (۱۳۸۳-۱۳۸۶)

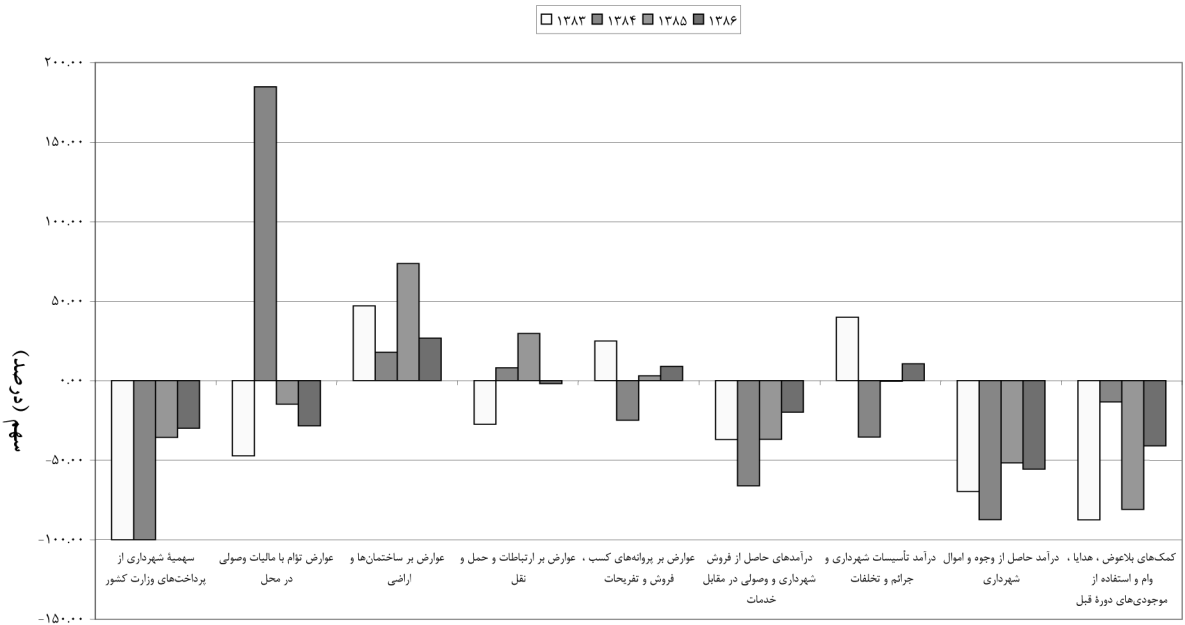


نمودار شماره ۶- درصد کدهای دارای اضافه وصولی از کل کدهای دارای وصولی قطعی در هر یک از منابع درآمد و تأمین اعتبار (۱۳۸۶-۱۳۸۳)



انواع منابع درآمد و تأمین اعتبار

نمودار شماره ۷- درصد تغییر وصولی‌های قطعی به پیش‌بینی‌ها در هر طبقه درآمدی (۱۳۸۶-۱۳۸۳)



انواع منابع درآمدی و تأمین اعتبار



جدول شماره ۱- میزان اتکا اعتبارات (جاری و عمرانی) به انواع منابع درآمدی در دوره چهارساله ۱۳۸۳-۱۳۸۶

مبلغ: به میلیون ریال

سال	منابع درآمد و تأمین اعتبار	سهم اعتبارات جاری	میزان اتکا اعتبارات جاری به هر یک از منابع درآمدی (درصد)	سهم اعتبارات عمرانی	میزان اتکا اعتبارات عمرانی به هر یک از منابع درآمدی (درصد)	جمع	میزان اتکا کل اعتبارات به هر یک از منابع درآمدی (درصد)
۱۳۸۱	سهیمه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۰	۰/۰۰	۰	۰/۰۰	۰	۰/۰۰
	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۵۵۴۲۳	۰/۹۷	۳۶۹۴۸	۰/۶۶	۹۲۳۷۱	۰/۸۲
	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۴۷۰۱۶۱۳	۸۲/۴۳	۳۶۰۱۳۴۹	۶۴/۵۱	۸۳۰۲۹۶۳	۷۳/۵۷
	عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل	۶۱۶۰۶	۱/۰۸	۱۰۳۸۸۷	۱/۸۶	۱۶۵۴۹۴	۱/۴۷
	عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	۵۶۲۴۴۷	۹/۸۶	۳۷۴۹۶۵	۶/۷۲	۹۳۷۴۱۲	۸/۳۱
	درآمد حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات	۳۹۲۸۸	۰/۶۹	۷۹۳۱۱۲	۱۴/۲۱	۸۳۲۴۰۰	۷/۳۸
	درآمد تأسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات	۱۵۲۸۴۴	۲/۶۸	۱۰۱۸۹۶	۱/۸۳	۲۵۴۷۴۱	۲/۲۶
	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۰	۰/۰۰	۹۸۶۶۲	۱/۷۷	۹۸۶۶۲	۰/۸۷
	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۱۳۰۳۱۵	۲/۲۸	۴۷۱۴۴۴	۸/۴۵	۶۰۱۷۵۹	۵/۳۳
	جمع	۵۷۰۳۵۳۷	۱۰۰/۰۰	۵۵۸۲۳۶۵	۱۰۰/۰۰	۱۱۲۸۵۸۰۲	۱۰۰/۰۰
۱۳۸۲	سهیمه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۰	۰/۰۰	۰	۰/۰۰	۰	۰/۰۰
	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۱۴۶۹۶۳	۲/۳۸	۹۷۹۷۵	۱/۳۹	۲۴۴۹۳۸	۱/۸۵
	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۵۰۳۳۴۷۳۵	۸۱/۵۸	۴۰۰۱۴۳۳	۵۶/۶۶	۹۰۳۳۹۰۶	۶۸/۲۸
	عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل	۶۷۱۲۰	۱/۰۹	۱۲۹۷۷۵	۱/۸۴	۱۹۶۱۹۵	۱/۴۹
	عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	۵۹۹۸۰۵	۹/۷۲	۳۹۹۸۷۰	۵/۶۶	۹۹۹۶۷۵	۷/۵۶
	درآمد حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات	۴۵۳۵۷	۰/۷۴	۵۲۳۱۱۶	۷/۴۱	۵۶۸۴۷۳	۴/۳۰
	درآمد تأسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات	۱۸۹۳۱۴	۳/۰۷	۱۲۶۲۰۹	۱/۷۹	۳۱۵۵۲۳	۲/۳۸
	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۰	۰/۰۰	۷۳۴۱۲	۱/۰۴	۷۳۴۱۲	۰/۵۵
	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۸۷۶۶۴	۱/۴۲	۱۷۱۰۴۸۵	۲۴/۲۲	۱۷۹۸۱۴۸	۱۳/۵۹
	جمع	۶۱۶۸۶۹۶	۱۰۰/۰۰	۷۰۶۲۳۷۷	۱۰۰/۰۰	۱۳۲۳۰۹۷۳	۱۰۰/۰۰
۱۳۸۳	سهیمه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۱۲۷۳۸۰	۱/۲۸	۸۴۹۲۰	۰/۸۹	۲۱۳۳۰۰	۱/۰۹
	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۱۰۹۹۴۲	۱/۱۰	۷۳۲۹۴	۰/۷۷	۱۸۲۳۳۶	۰/۹۴
	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۸۳۹۷۱۲۰	۸۴/۳۹	۶۷۳۵۶۷	۷۰/۴۸	۱۵۱۳۲۷۷	۷۷/۵۷
	عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل	۱۰۵۷۹۴	۱/۰۶	۱۸۶۰۵۴	۱/۹۵	۲۹۱۸۴۸	۱/۵۰
	عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	۶۸۰۶۲۴	۶/۸۴	۴۵۳۷۵۰	۴/۷۵	۱۱۳۴۳۷۴	۵/۸۱
	درآمد حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات	۱۳۷۶۴۳	۱/۳۸	۷۱۴۳۹۶	۷/۴۷	۸۵۲۰۳۹	۴/۳۷
	درآمد تأسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات	۲۴۸۸۴۰	۲/۵۰	۱۶۵۸۹۳	۱/۷۴	۴۱۴۷۳۳	۲/۱۳
	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۰	۰/۰۰	۱۰۱۵۹۱	۱/۰۶	۱۰۱۵۹۱	۰/۵۲
	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۱۴۳۳۷۷	۱/۴۴	۱۰۴۱۹۱۴	۱۰/۹۰	۱۱۸۵۱۹۱	۶/۰۸
	جمع	۹۹۵۰۶۲۰	۱۰۰/۰۰	۹۵۵۷۴۶۹	۱۰۰/۰۰	۱۹۵۰۸۰۸۹	۱۰۰/۰۰
۱۳۸۴	سهیمه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۲۲۷۱۰۴	۱/۴۷	۱۵۱۴۰۳	۰/۹۶	۳۷۸۵۰۷	۱/۳۱
	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۹۴۸۰۷	۰/۶۱	۶۳۳۰۵	۰/۴۰	۱۵۸۰۱۳	۰/۵۱
	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۱۳۳۰۸۴۳۳	۸۵/۹۵	۱۰۲۳۴۷۰۰	۶۵/۱۲	۲۳۵۴۳۱۳۴	۷۵/۴۵
	عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل	۱۲۶۰۱۲	۰/۸۱	۲۳۱۱۷۸	۱/۴۷	۳۵۷۱۹۰	۱/۱۴
	عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	۹۰۸۵۸۶	۵/۸۷	۶۰۵۷۲۴	۳/۸۵	۱۵۱۴۳۰۹	۴/۸۵
	درآمد حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات	۳۰۶۳۰۳	۱/۹۸	۱۳۳۹۷۸۰	۸/۵۲	۱۶۴۶۰۸۴	۵/۲۸
	درآمد تأسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات	۳۸۸۴۷۴	۲/۵۱	۲۵۸۹۸۳	۱/۶۵	۶۴۷۴۵۶	۲/۰۸
	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۰	۰/۰۰	۲۶۶۱۴۳	۱/۶۹	۲۶۶۱۴۳	۰/۸۵
	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۱۲۴۵۲۲	۰/۸۰	۲۵۶۶۰۰۱	۱۶/۳۳	۲۶۹۱۰۲۳	۸/۶۲
	جمع	۱۵۴۸۴۵۲	۱۰۰/۰۰	۱۵۷۱۷۶۱۷	۱۰۰/۰۰	۳۱۲۰۱۸۵۹	۱۰۰/۰۰

منبع: تفریغ بودجه سال ۱۳۸۳-۱۳۸۶

جدول شماره ۲- سهم انواع وظایف و برنامه‌ها از اعتبارات

ردیف	انواع هزینه‌ها به تفکیک وظایف و برنامه‌ها	از محل اعتبارات جاری	سهم به درصد	از محل اعتبارات عمرانی	سهم به درصد	جمع	سهم به درصد
۸۷۸۱	هزینه‌های جاری فعالیت نوسازی از محل ۱۰ درصد عوارض نوسازی	۲۰۶۵۷	۰/۴۸	۰	۰/۲۱	۲۰۶۵۷	۰/۲۱
	هزینه‌های جاری فعالیت نوسازی از محل درآمد عمومی	۱۶۴۶۵	۰/۳۸	۰	۰/۱۶	۱۶۴۶۵	۰/۱۶
	بقیه هزینه‌های اداری	۱۹۶۳۶۹۲	۴۵/۸۶	۰	۱۹۶۳۶۹۲	۱۹۶۳۶۹۲	۱۹/۹۵
	وظیفه خدمات اداری	۲۰۰۰۸۱۴	۴۶/۷۲	۰	۲۰۰۰۸۱۴	۲۰۰۰۸۱۴	۱۹/۹۵
	وظیفه خدمات شهری	۲۲۸۱۳۶۱	۵۳/۲۸	۰	۲۲۸۱۳۶۱	۲۲۸۱۳۶۱	۲۲/۷۵
	برنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری	۰	۰	۱۹۳۱۴۸۷	۳۳/۶۰	۱۹۳۱۴۸۷	۱۹/۲۶
	برنامه ایجاد و توسعه تأسیسات فاضلاب شهری	۰	۰	۸۴۴۰۳	۱/۴۳	۸۴۴۰۳	۰/۸۲
	برنامه بهبود عبور و مرور شهرها	۰	۰	۱۹۱۱۶۰۶	۳۳/۲۶	۱۹۱۱۶۰۶	۱۹/۰۶
	برنامه ایجاد تأسیسات حفاظتی شهرها	۰	۰	۱۳۲۲۹۸	۲/۳۰	۱۳۲۲۹۸	۱/۳۲
	برنامه بهبود محیط شهری	۰	۰	۴۸۴۴۲۶	۸/۴۳	۴۸۴۴۲۶	۴/۸۳
۳۷۸۱	برنامه ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری	۰	۰	۲۵۶۸۶۲	۴/۴۷	۲۵۶۸۶۲	۲/۵۶
	برنامه ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، تفریحی، فرهنگی و هنری	۰	۰	۲۶۹۱۲۸	۴/۶۸	۲۶۹۱۲۸	۲/۶۸
	برنامه هزینه‌های متفرقه و دیون عمرانی	۰	۰	۶۷۹۵۴۳	۱۱/۸۲	۶۷۹۵۴۳	۶/۷۸
	وظیفه عمران شهری	۰	۰	۵۷۴۷۷۵۵	۵۷/۲۱	۵۷۴۷۷۵۵	۵۷/۲۱
	جمع هزینه‌های شهرداری	۴۲۸۱۳۶۱	۵۷۴۷۷۵۵	۰	۱۰۰۰۲۹۹۳۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰
	هزینه‌های جاری فعالیت نوسازی از محل ۱۰ درصد عوارض نوسازی	۳۷۵۸۸	۰/۷۲۱۵۵۷۲۹	۰	۳۷۵۸۸	۰/۲۸	۰/۲۸
	هزینه‌های جاری فعالیت نوسازی از محل درآمد عمومی	۰	۰	۰	۰/۰۰	۰	۰/۰۰
	بقیه هزینه‌های اداری	۲۰۲۵۴۵۶	۳۸/۸۸۱۸۹۴۲۵	۰	۲۰۲۵۴۵۶	۱۵/۳۱	۱۵/۳۱
	وظیفه خدمات اداری	۲۰۶۳۰۴۴	۳۹/۶۰۳۴۵۱۵۴	۰	۲۰۶۳۰۴۴	۱۵/۵۹	۱۵/۵۹
	وظیفه خدمات شهری	۳۱۴۶۲۰۹	۶۰/۳۹۶۵۴۸۴۶	۰	۳۱۴۶۲۰۹	۲۳/۸۸	۲۳/۸۸
۳۷۸۱	برنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری	۰	۰	۳۰۲۸۶۱۳	۳۷/۷۶	۳۰۲۸۶۱۳	۲۳/۸۹
	برنامه ایجاد و توسعه تأسیسات فاضلاب شهری	۰	۰	۱۵۵۹۱۴	۱/۹۴	۱۵۵۹۱۴	۱/۱۸
	برنامه بهبود عبور و مرور شهرها	۰	۰	۲۲۵۹۱۳۶	۲۸/۱۶	۲۲۵۹۱۳۶	۱۷/۰۷
	برنامه ایجاد تأسیسات حفاظتی شهرها	۰	۰	۲۳۲۳۱۹	۲/۹۰	۲۳۲۳۱۹	۱/۸۶
	برنامه بهبود محیط شهری	۰	۰	۶۸۷۲۴۱	۸/۵۷	۶۸۷۲۴۱	۵/۱۹
	برنامه ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری	۰	۰	۳۸۷۵۴	۴/۷۲	۳۸۷۵۴	۲/۸۶
	برنامه ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، تفریحی، فرهنگی و هنری	۰	۰	۳۳۶۷۲۹	۴/۰۷	۳۳۶۷۲۹	۲/۴۷
	برنامه هزینه‌های متفرقه و دیون عمرانی	۰	۰	۹۵۳۰۱۵	۱۱/۸۸	۹۵۳۰۱۵	۷/۲۰
	وظیفه عمران شهری	۰	۰	۸۰۲۱۷۲۱	۹/۸۲	۸۰۲۱۷۲۱	۶/۰۳
	جمع هزینه‌های شهرداری	۵۲۰۹۲۵۲	۸۰۲۱۷۲۱	۰	۱۳۲۳۰۹۷۳	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰
۵۷۸۱	هزینه‌های جاری فعالیت نوسازی از محل ۱۰ درصد عوارض نوسازی	۴۹۵۰۹	۰/۶۵۸۷۵۷۲۷	۰	۴۹۵۰۹	۰/۳۱	۰/۳۱
	هزینه‌های جاری فعالیت نوسازی از محل درآمد عمومی	۰	۰	۰	۰/۰۰	۰	۰/۰۰
	بقیه هزینه‌های اداری	۲۶۴۴۴۴۱	۳۷/۱۶۸۶۹۰۸	۰	۲۶۴۴۴۴۱	۱۶/۵۱	۱۶/۵۱
	وظیفه خدمات اداری	۲۶۹۳۹۵۱	۳۷/۸۶۵۲۴۳۵	۰	۲۶۹۳۹۵۱	۱۶/۸۲	۱۶/۸۲
	وظیفه خدمات شهری	۴۴۲۰۷۵۸	۶۲/۱۳۵۷۵۷۶۵	۰	۴۴۲۰۷۵۸	۲۷/۶۱	۲۷/۶۱
	برنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری	۰	۰	۲۲۴۳۸۸۵	۲۵/۲۲	۲۲۴۳۸۸۵	۱۴/۰۱
	برنامه ایجاد و توسعه تأسیسات فاضلاب شهری	۰	۰	۲۲۸۵۱۱	۲/۵۷	۲۲۸۵۱۱	۱/۴۳
	برنامه بهبود عبور و مرور شهرها	۰	۰	۲۴۴۱۳۸۸	۲۷/۴۴	۲۴۴۱۳۸۸	۱۵/۲۵
	برنامه ایجاد تأسیسات حفاظتی شهرها	۰	۰	۳۷۴۱۱۳	۴/۲۰	۳۷۴۱۱۳	۲/۳۴
	برنامه بهبود محیط شهری	۰	۰	۸۰۱۳۵۲	۹/۰۱	۸۰۱۳۵۲	۵/۰۰
۶۷۸۱	برنامه ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری	۰	۰	۸۶۹۸۴۵	۹/۷۸	۸۶۹۸۴۵	۵/۴۳
	برنامه ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، تفریحی، فرهنگی و هنری	۰	۰	۵۰۰۳۱۸	۵/۶۲	۵۰۰۳۱۸	۳/۱۲
	برنامه هزینه‌های متفرقه و دیون عمرانی	۰	۰	۱۴۳۸۹۷۰	۱۶/۱۷	۱۴۳۸۹۷۰	۸/۹۹
	وظیفه عمران شهری	۰	۰	۸۸۹۳۸۳	۸/۹۳	۸۸۹۳۸۳	۵/۵۷
	جمع هزینه‌های شهرداری	۷۱۱۴۷۰۹	۸۸۹۳۸۳	۰	۱۶۰۱۳۰۹۳	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰
	هزینه‌های جاری فعالیت نوسازی از محل ۱۰ درصد عوارض نوسازی	۵۷۰۵۶	۰/۶۷۲۶۷۸۶۹۳	۰	۵۷۰۵۶	۰/۲۰	۰/۲۰
	هزینه‌های جاری فعالیت نوسازی از محل درآمد عمومی	۱۶۶۴۱	۰/۱۹۶۱۹۳۳۵۲	۰	۱۶۶۴۱	۰/۰۶	۰/۰۶
	بقیه هزینه‌های اداری	۲۶۱۸۱۳۷	۳۰/۸۷۳۳۱۱۰۶	۰	۲۶۱۸۱۳۷	۹/۲۵	۹/۲۵
	وظیفه خدمات اداری	۲۶۹۲۳۳۴	۳۱/۷۴۲۱۸۳۱۱	۰	۲۶۹۲۳۳۴	۹/۵۱	۹/۵۱
	وظیفه خدمات شهری	۵۷۸۹۵۶۶	۶۸/۲۵۸۱۱۸۹	۰	۵۷۸۹۵۶۶	۲۰/۴۵	۲۰/۴۵
۶۷۸۱	برنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری	۰	۰	۴۳۵۲۸۰۸	۲۱/۹۵	۴۳۵۲۸۰۸	۱۵/۳۷
	برنامه ایجاد و توسعه تأسیسات فاضلاب شهری	۰	۰	۲۹۴۳۵۱	۱/۴۸	۲۹۴۳۵۱	۱/۰۴
	برنامه بهبود عبور و مرور شهرها	۰	۰	۶۱۸۷۵۳۳	۳۱/۲۰	۶۱۸۷۵۳۳	۲۱/۸۵
	برنامه ایجاد تأسیسات حفاظتی شهرها	۰	۰	۶۵۶۱۸۳	۳/۳۱	۶۵۶۱۸۳	۲/۲۲
	برنامه بهبود محیط شهری	۰	۰	۱۵۴۷۹۴۶	۷/۸۱	۱۵۴۷۹۴۶	۵/۴۷
	برنامه ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری	۰	۰	۳۳۹۲۴۸۰	۱۲/۰۷	۳۳۹۲۴۸۰	۸/۴۵
	برنامه ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، تفریحی، فرهنگی و هنری	۰	۰	۱۲۸۱۵۸۳	۶/۴۹	۱۲۸۱۵۸۳	۴/۵۴
	برنامه هزینه‌های متفرقه و دیون عمرانی	۰	۰	۳۱۱۲۰۳۶	۱۵/۶۹	۳۱۱۲۰۳۶	۱۰/۹۹
	وظیفه عمران شهری	۰	۰	۱۹۸۲۹۹۲۱	۱۹/۲۹	۱۹۸۲۹۹۲۱	۷/۰۴
	جمع هزینه‌های شهرداری	۸۴۸۱۸۸۰	۱۹۸۲۹۹۲۱	۰	۲۸۳۱۸۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰

مبالغ: به میلیون ریال

منبع: تفریح بودجه سال ۱۳۸۳-۱۳۸۶

جدول شماره ۳- مقایسه پیش‌بینی وصولی در بودجه با وصولی‌های قطعی

سال	منابع درآمد و تأمین اعتبار	پیش‌بینی وصولی در بودجه	جمع وصولی قطعی
۱۳۸۱	سهیمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۲۳۶۰۰۰	۰
	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۱۷۵۰۰۰	۹۲۳۷۱
	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۵۶۴۶۰۰۰	۸۳۰۲۹۶۳
	عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل	۲۲۸۰۰۰	۱۶۵۴۹۴
	عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	۷۴۹۹۲۰	۹۳۷۴۱۲
	درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات	۱۳۲۱۲۰۰	۸۳۲۴۰۰
	درآمد تأسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات	۱۸۲۱۰۰	۲۵۴۷۴۱
	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۳۲۵۵۰۰	۹۸۶۶۲
	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۴۸۰۰۰۰۰	۶۰۱۷۵۹
۱۳۸۲	سهیمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۳۰۰۰۰۰	۰
	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۸۶۰۰۰	۲۴۴۹۳۸
	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۷۶۶۲۱۰۰	۹۰۳۳۹۰۶
	عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل	۱۸۲۰۰۰	۱۹۶۸۹۵
	عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	۱۳۳۱۳۰۰	۹۹۹۶۷۶
	درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات	۱۶۷۷۱۲۰	۵۶۸۴۷۳
	درآمد تأسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات	۴۸۹۱۲۰	۳۱۵۵۲۳
	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۵۸۲۴۱۰	۷۳۴۱۲
	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۲۰۷۶۵۰۰	۱۷۹۸۱۴۸
۱۳۸۳	سهیمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۳۳۰۰۰۰	۲۱۲۳۰۰
	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۲۱۵۰۰۰	۱۸۳۲۳۶
	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۸۷۱۴۰۰۰	۱۵۱۳۲۷۷۷
	عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل	۲۲۵۰۰۰	۲۹۱۸۴۸
	عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	۱۱۰۰۰۰۰	۱۱۳۴۳۷۴
	درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات	۱۳۵۰۰۰۰	۸۵۲۰۳۹
	درآمد تأسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات	۴۱۶۰۰۰	۴۱۴۷۳۳
	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۲۱۰۰۰۰	۱۰۱۵۹۱
	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۶۲۰۰۰۰۰	۱۱۸۵۱۹۱
۱۳۸۴	سهیمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۵۴۰۰۰۰	۳۷۸۵۰۷
	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۲۲۰۷۰۰	۱۵۸۰۱۳
	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۱۸۵۷۸۰۷۴	۲۳۵۴۳۱۳۴
	عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل	۳۶۴۰۰۰	۳۵۷۱۹۰
	عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	۱۳۹۰۰۳۰	۱۵۱۴۳۰۹
	درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات	۲۰۵۴۰۴۰	۱۶۴۶۰۸۴
	درآمد تأسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات	۵۸۵۰۰۰	۶۴۷۴۵۶
	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۶۰۰۰۰۰	۲۶۶۱۴۳
	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۴۵۶۰۰۰۰	۲۶۹۱۰۲۳

منبع: تفریح بودجه سال ۱۳۸۳-۱۳۸۶

مبالغ: به میلیون ریال

درصد کدهایی که اضافه وصولی داشته‌اند	درصد تغییر وصولی‌های قطعی نسبت به پیش‌بینی‌ها	مقایسه وصولی قطعی با پیش‌بینی	کسری وصولی	اضافه وصولی
۰/۰۰	-۱۰۰/۰۰	-۲۳۶۰۰۰	۲۳۶۰۰۰	۰
۲۵/۰۰	-۴۷/۲۲	-۸۲۶۲۹	۹۴۰۹۰	۱۱۴۶۱
۳۳/۳۳	۴۷/۰۶	۲۶۵۶۹۶۳	۳۵۲۷۸۹	۳۰۰۹۷۵۲
۳۰/۰۰	-۲۷/۴۲	-۶۲۵۰۶	۱۱۳۶۸۸	۵۱۱۸۲
۸۸/۸۹	۲۵/۰۰	۱۸۷۴۹۲	۲۹۶۳۳	۲۱۷۱۲۵
۴۴/۴۴	-۳۷/۰۰	-۴۸۸۸۰۰	۵۰۱۹۹۷	۱۳۱۹۷
۴۰/۰۰	۳۹/۸۹	۷۲۶۴۱	۵۵۲۸۶	۱۲۷۹۲۷
۵۰/۰۰	-۶۹/۶۹	-۲۲۶۸۳۸	۲۹۹۶۱۵	۷۲۷۷۷
۵۰/۰۰	-۸۷/۴۶	-۴۱۹۸۲۴۱	۴۴۹۸۱۷۱	۲۹۹۹۳۰
۰/۰۰	-۱۰۰/۰۰	-۳۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰	۰
۱۰۰/۰۰	۱۸۴/۸۱	۱۵۸۹۳۸	۶۸۴۶	۱۶۵۷۸۴
۷۷/۷۸	۱۷/۹۰	۱۳۷۱۸۰۶	۵۲۹۶۱	۱۴۲۴۷۶۸
۱۰۰/۰۰	۸/۱۸	۱۴۸۹۵	۲۰۰۰	۱۶۸۹۵
۶۰/۰۰	-۲۴/۹۱	-۳۳۱۶۲۴	۴۰۹۵۷۰	۷۷۹۴۶
۵۵/۵۶	-۶۶/۱۰	-۱۱۰۸۶۴۶	۱۱۳۷۹۶۶	۲۹۳۱۹
۲۰/۰۰	-۳۵/۴۹	-۱۷۳۵۹۷	۱۸۵۶۲۰	۱۲۰۲۳
۶۶/۶۷	-۸۷/۴۰	-۵۰۸۹۹۸	۵۴۹۱۰۸	۴۰۱۱۰
۶۰/۰۰	-۱۳/۴۰	-۲۷۸۳۵۱	۱۰۷۶۵۰۰	۷۹۸۱۴۸
۰/۰۰	-۳۵/۶۷	-۱۱۷۷۰۰	۱۱۷۷۰۰	۰
۲۵/۰۰	-۱۴/۷۷	-۳۱۷۶۴	۵۵۳۰۷	۲۳۵۴۴
۷۷/۷۸	۷۳/۶۶	۶۴۱۸۷۷۷	۵۲۹۶۶	۶۴۷۱۷۴۳
۸۵/۷۱	۲۹/۷۱	۶۶۸۴۸	۲۸۷۰	۶۹۷۱۸
۵۰/۰۰	۳/۱۲	۳۴۳۷۴	۲۹۷۲۲	۶۴۰۹۶
۵۵/۵۶	-۳۶/۸۹	-۴۹۷۹۶۱	۵۹۱۵۵۶	۹۳۵۹۵
۶۰/۰۰	-۰/۳۰	-۱۲۶۷	۱۸۲۶۸	۱۷۰۰۱
۳۳/۳۳	-۵۱/۶۲	-۱۰۸۴۰۹	۱۲۸۸۷۸	۲۰۴۶۹
۲۵/۰۰	-۸۰/۸۸	-۵۰۱۴۸۰۹	۵۱۸۳۷۵۱	۱۶۸۹۴۲
۰/۰۰	-۲۹/۹۱	-۱۶۱۴۹۳	۱۶۱۴۹۳	۰
۰/۰۰	-۲۸/۴۰	-۶۲۶۸۷	۶۲۶۸۷	۰
۷۰/۰۰	۲۶/۷۳	۴۹۶۵۰۶۰	۱۲۰۷۳۰	۵۰۸۵۷۹۰
۵۰/۰۰	-۱/۸۷	-۶۸۱۰	۳۶۰۶۳	۲۹۲۵۳
۵۴/۵۵	۸/۹۴	۱۲۴۲۷۹	۳۹۷۶۹	۱۶۴۰۴۹
۶۰/۰۰	-۱۹/۸۶	-۴۰۷۹۵۶	۷۱۷۵۷۶	۳۰۹۶۲۰
۶۰/۰۰	۱۰/۶۸	۶۲۴۵۶	۴۳۲۲	۶۶۷۷۸
۶۶/۶۷	-۵۵/۶۴	-۳۳۳۸۵۷	۳۹۵۸۰۱	۶۱۹۴۴
۰/۰۰	-۴۰/۹۹	-۱۸۶۸۹۷۷	۱۸۶۸۹۷۷	۰

در این بخش از فصلنامه، دو دسته مطالب برای بهره‌مندی خوانندگان محترم ارائه می‌شود:

۱- معرفی نتایج و مقالات همایش‌های برگزار شده داخلی و خارجی، در حوزه مدیریت شهری و
۲- ارائه گزارش تحلیلی از آخرین تحولات و رخدادهای مهم در حوزه اقتصاد شهری.

در این شماره از فصلنامه، همایش مالی شهرداری (مشکلات و راهکارها) معرفی می‌شود که توسط معاونت مالی و اداری شهرداری تهران (اداره کل تشخیص و وصول درآمد)، تیرماه ۱۳۸۸ در سالن همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما برگزار شده است هم‌چنین کنفرانس‌های برگزار شده توسط انجمن حکومت محلی انگلستان نیز ارائه می‌شود.

گزارش تحلیلی دومین همایش مالی شهرداری

نخستین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات‌رسانی در بیشتر شهرها و کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، ناشی از نظام ناکارآمد مدیریت مالی، ناپایداری درآمدها و عدم کفایت منابع مالی و بی‌توجهی به برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی هزینه‌ها است. مالی شهرداری از ابتدای قانون‌گذاری در امور شهری بی‌توجه مانده و حتی در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ نیز تصویر روشنی از درآمد شهرداری و تأمین مالی پروژه‌های شهری ارائه نگردیده است. این روند تاکنون ادامه یافته و به این دلیل شهرداری‌های کشور در شرایط نامناسب و آسیب‌پذیری قرار گرفته‌اند.

کلان‌شهرها در دنیای جهانی شده معاصر، نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصادی و رقابت‌پذیری در عرصه جهانی برعهده دارند. به همین دلیل امروزه وظایف مدیریت شهری تنها به توسعه زیرساخت‌های شهری و ارائه خدمات شهری محدود نمی‌شود، بلکه برداشتن موانع رشد اقتصادی و شناخت فرصت‌ها و مزیت‌های اقتصادی شهر و دستیابی چشم‌اندازی روشن و مورد توافق درباره آینده اقتصادی آن از موضوعات بسیار با اهمیت می‌باشد. شهرهایی در عرصه جدید می‌توانند موفق باشند که مزیت‌های رقابتی خود را بشناسند؛ تغییرات اقتصادی شهر را ارزیابی کنند و انعطاف لازم برای پاسخ‌دهی به تغییرات اقتصادی را داشته باشند. بنابراین به منظور بررسی و تحلیل ابعاد اقتصادی توسعه شهرها و کلان‌شهرها و شناسایی مشکلات مالی و درآمدی شهر و توجه به یافته‌ها و دستاوردهای علوم و فنون گوناگون درحوزه اقتصاد شهر و مالی شهرداری، نخستین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، در خرداد ماه ۱۳۸۷ برگزار شد و نتایج و دستاوردهای به دست آمده از این همایش علمی، تخصصی و تأثیرات آن در میان نهادهای اجرایی و تخصصی، انگیزه لازم را برای برگزاری دومین همایش مالی شهرداری،

مشکلات و راهکارها ایجاد نمود.

در این راستا دومین همایش در تیرماه ۱۳۸۸ طراحی و برگزار شد. یکی از وجوه تمایز همایش دوم، تلاش به منظور جلب مشارکت و همکاری نهادهای اجرایی و تخصصی بود که به گونه‌ای با مالیه شهرداری مرتبط می‌باشند (البته این همراهی و هم‌گرایی بسیار رضایت‌بخش به وجود آمد). «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»، «دبیرخانه نشست ادواری کلان‌شهرها»، «پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، «مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام»، «مرکز مطالعات و تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف» و «فراکسیون مدیریت شهری مجلس شورای اسلامی» با همکاری و مشارکت خود شهردار و شورای اسلامی شهر تهران را در برگزاری این همایش یاری کردند. هم‌چنین مشارکت مالی «بانک اقتصاد نوین»، «مؤسسه مالی و اعتباری شهر» و «بیمه شهر» نیز شهرداری را در برگزاری این همایش همراهی کرد.

بی‌شک مسائل مالیه شهرداری در صورت هم‌گرایی و تلاش تمام سازمان‌ها و نهادهای سیاست‌گذار، برنامه‌ریز، تصمیم‌گیر و بهره‌بردار حل خواهد گردید (که به این مهم در همایش مالی دوم توجه شد و تا حدودی نیز عینیت یافت).

دبیرخانه همایش ماه‌ها پیش از برگزاری همایش براساس برنامه زمان‌بندی تدوین شده و در قالب کمیته‌های مختلف، با همکاری کارگروه مطالعات درآمدی و زیر نظر شورای سیاست‌گذاری کار خود را آغاز نموده و پیگیری و اقدامات لازم را به منظور برگزاری همایش به انجام رسانید. در این مسیر محورهای همایش دوم به این شرح مشخص شد:

- اقتصاد شهری؛

- تمرکززدایی در مناسبات مالی (روابط مالی دولت و شهرداری)؛

- مدیریت مالی (مدیریت هزینه)؛

- نظام اخذ بهای خدمات شهری؛

- عوارض و مالیات‌های محلی؛

- نظام تشخیص و وصول مالیات‌های محلی و

- دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی (تأمین مالی شهرداری).

پس از تعیین محورها، فراخوان مقالات در روزنامه‌های کثیرالانتشار و مراکز علمی و اجرایی در دی ماه ۱۳۸۷ اعلام گردیده، مقالات رسیده در محورهای مختلف، توسط کمیته که متشکل از هیئت علمی دانشگاه و اعضای کمیته راهبردی مدیریت مالی و کارگروه مطالعات درآمدی بود بررسی و داوری شد. برنامه‌ریزی به منظور برگزاری مناسب و مطلوب اعم از تبلیغات و اطلاع‌رسانی، ثبت‌نام و دعوت مدعوین، آماده‌سازی فضا و آماده‌سازی لوح فشرده مقالات همایش اول و چاپ چکیده مقالات برگزیده همایش دوم از اقدامات دیگری بود که از طریق دبیرخانه انجام آن پیگیری شد. برنامه همایش با توجه به هماهنگی‌های به عمل آمده، در دو روز چهارشنبه و پنجشنبه (۲۵ و ۲۶ تیرماه) توسط دبیرخانه تدوین و توسط شورای سیاست‌گذاری و شورای دبیرخانه تأیید شد و در روزهای همایش نیز به اجرا درآمد.

برنامه‌ها به این شرح اجرا شد:



روز اول:

- ارائه گزارش از روند برگزاری همایش توسط دبیر اجرایی همایش، سید مناف هاشمی؛
- سخنرانی رئیس شورای شهر تهران، مهدی چمران؛
- سخنرانی معاون مالی و اداری شهرداری تهران و رئیس همایش، حسین محمدپورزرنندی؛
- سخنرانی نایب رئیس محترم شورای شهر تهران، حسن بیادی؛
- ارائه دو مقاله برگزیده در محورهای همایش:
- قیمت‌گذاری بلیت مترو در شهرداری تهران و
- طراحی سیستم سنجش و ارزیابی بهره‌وری شهرداری‌های کشور.

روز دوم:

- سخنرانی رئیس کمیسیون عمران و فراکسیون مدیریت شهری مجلس شورای اسلامی، محمد حسین مقیمی؛
 - ارائه سه مقاله برگزیده در محورهای همایش:
 - بررسی آسیب‌شناسانه انتشار اوراق مشارکت شرکت‌ها در ایران، با تأکید بر انتشار اوراق مشارکت شهرداری؛
 - مقاله مبانی نظری حسابداری تعهدی در شهرداری تهران و
 - قانون مالیات بر ارزش افزوده و اثرات درآمدی آن بر شهرداری‌ها.
 - سخنرانی رئیس کمیسیون برنامه و بودجه شورای شهر تهران، رسول خادم؛
 - قرائت بیانیه پایانی همایش توسط دبیر همایش.
- همان‌گونه که در برنامه همایش بیان شد، بعدازظهر روز اول به کارگروه‌ها و ارائه مقالات برگزیده در کارگروه‌ها

اختصاص یافت. با توجه به محورهای همایش و مقالات ارسال شده، ۶ کارگروه تخصصی به منظور ارائه مقالات به این شرح در نظر گرفته شد:

۱- کارگروه اقتصاد شهری

- ۱-۱- سیاست‌های حمل‌ونقل شهری و اقتصاد جامعه شهری؛
- ۲-۱- حمل‌ونقل درون شهری در ابعاد مقیاس اقتصادی، ارزیابی پیامدهای اجرایی اتوبوس‌های تندرو و حمل‌ونقل سبز شهری؛
- ۳-۱- تحلیلی بر بازار مسکن و چشم‌انداز آتی آن؛
- ۴-۱- رقابت کلان‌شهرها در عرصه‌های فراملی با استفاده از ابزار استراتژی‌یابی و
- ۵-۱- بررسی میزان انطباق درآمدهای شهرداری‌ها با ظرفیت اقتصادی شهر (مطالعه موردی شهرداری‌های کرج و تهران).

۲- تمرکززدایی در مناسبات مالی (روابط مالی دولت و شهرداری)

- ۱-۲- قانون مالیات بر ارزش افزوده و اثرات درآمدی آن بر شهرداری‌ها؛
- ۲-۲- منطقه‌گرایی مالی: راهبرد کاهش نابرابری در بهره‌مندی از خدمات عمومی در مناطق کلان‌شهری؛
- ۳-۲- روابط مالی دولت و شهرداری در بخش حمل‌ونقل عمومی؛
- ۴-۲- ضرورت کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها (مطالعه سیستم کنونی کشور فرانسه) و
- ۵-۲- مناسبت مالی دولت و شهرداری‌ها: گذشته، حال، آینده.

۳- مدیریت مالی

- ۱-۳- نقش بودجه‌بندی عملیاتی در ارتقای کارایی بودجه‌بندی شهرداری‌ها؛
- ۲-۳- آسیب‌شناسی نظام مالی شهرداری تهران؛
- ۳-۳- مدیریت منابع با صرفه‌جویی در هزینه‌ها به عنوان منابع جدید؛
- ۴-۳- تجارب نوین کاهش هزینه شهرداری تهران با به کارگیری راهبرد از دغدغه تا بهبود و
- ۵-۳- چالش‌های مدیریتی برای پیاده کردن استراتژی اصلاح الگوی مصرف.

۴- نظام اخذ بهای خدمات شهری و عوارض و مالیات‌های محلی

- ۱-۴- بهای خدمات پسماند، تنگناها و چالش‌ها؛
- ۲-۴- مبانی نظری پرداخت یارانه در حمل‌ونقل عمومی شهری؛
- ۳-۴- مبانی نظری و روش‌های سنجش پیامدهای بیرونی حمل‌ونقل با خودرو شخصی؛
- ۴-۴- چالش‌های مدیریت اجرایی عوارض نوسازی در شهر تهران؛
- ۵-۴- بررسی تطبیقی وضعیت درآمد و مالیه شهرداری‌ها در شهرهای برگزیده دنیا؛

- ۶-۴ بررسی تجربیات جهانی در خصوص اخذ مالیات بر ارزش افزوده املاک و مستغلات شهری و
۷-۴ مدل برآورد قیمت املاک در شهر تهران.

۵- نظام تشخیص و وصول مالیات‌های محلی

- ۱-۵ بررسی عوامل اجتماعی و فرهنگی مؤثر بر بی‌تمایلی شهروندان به پرداخت عوارض شهری؛
۲-۵ سرمایه اجتماعی؛ آموزش پرداخت عوارض نوسازی؛
۳-۵ تبیین رابطه افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش هزینه‌های شهرداری؛
۴-۵ ارزیابی تبلیغات تلویزیونی از منظر جلب مشارکت‌های مردمی در امور شهرداری؛
۵-۵ ارزیابی نظام تشخیص و وصول عوارض در شهر تهران و ارائه الگوی مناسب؛
۶-۵ بررسی محیط مالیاتی و پرداخت عوارض و وجوه قانونی شهرداری (مطالعه موردی شهر کرج)

۶- دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی (تأمین مالی شهرداری)

- ۱-۶ تأمین مالی مجدد، راهکاری نو برای توانمندسازی مالی شهرداری‌ها؛
۲-۶ تأمین مالی طرح جامع شهر تهران (مشکلات و راهکارها)؛
۳-۶ اوراق قرضه، تأمین مالی با پشتوانه ضمانت ملکی؛
۴-۶ روش‌های تأمین مالی اسلامی پروژه‌های شهری؛
۵-۶ ضرورت تشکیل یک نهاد مالی (بانک) در شهرداری‌های کشور و
۶-۶ مروری بر روش‌های تأمین مالی مسکن در برنامه مسکن.

کارگروه دیگری که در همایش دوم برگزار شد، کارگروه تبادل تجربیات شهرداری‌ها در ارتباط با «چگونگی رودرویی با رکود مالی و اقتصادی جهانی و اقتصاد ایران و تأثیرات آن در منابع درآمدی شهرداری‌ها» بود. دو تن از صاحب‌نظران به بیان بحران اقتصادی پیش‌گفته و تأثیر آن بر درآمد شهرداری‌ها پرداخته و راهکارهایی را در این زمینه ارائه کردند. در ادامه شهرداری تهران و اصفهان به بیان تجربه خود پرداخته و بحث و گفتگوی مناسبی با حضور شهرداری‌های شرکت‌کننده در کارگروه انجام شد. لازم به یادآوری است که برخی از مقالات برگزیده در صحن علنی همایش و مقالات دیگر در کارگروه‌ها ارائه گردید.

نکته مهم دیگر، مطالب درخور توجه و کلیدی بود که در بیان برخی از سخنرانان در زمینه مسائل و مشکلات مالی شهرداری مطرح شد. با توجه به اینکه سخنرانان، نمایندگان سازمان‌ها و نهادهای مختلف اثرگذار در این حوزه بودند، طبیعی است که حرکت به سوی حل مسائل مالی شهرداری‌ها از دستاوردهایی است که می‌توان انتظار داشت. در پایان همایش روز دوم با توجه به جمع‌بندی دیدگاه‌های مطرح شده توسط سخنرانان و مقالات ارائه شده در کارگروه‌ها، بیانیه همایش در ۱۷ بند تدوین و قرائت شد که در ادامه به دلیل اهمیت بندهای بیانیه در این گزارش آورده شده است:

۱- بحران جهانی و روندهای داخلی اقتصاد ایران، شهرداری‌ها را با مسائل و چالش‌های جدی از جمله رکود بخش ساخت‌وساز و کاهش قابل توجه منابع درآمدی مواجه کرده است. شهرداری‌ها لازم است با هوشمندی (جلوگیری از تالی فاسد) و با اتخاذ تدابیر و راهکارهای مناسب شرایط گذار را طی نموده و دولت و مجلس محترم نیز کمک به برخی شهرداری‌ها را که دچار آسیب جدی گردیده‌اند، در دستور کار قرار دهند.

۲- توجه به توسعه اقتصادی شهرها و برقراری رابطه منطقی و متناسب میان فعالیت‌های اقتصادی شهرها و ساختار منابع و درآمد شهرداری‌ها از ضروریاتی است که باید توسط شهرداری‌ها و سایر نهادها به منظور ایجاد بسترهای قانونی برقراری این ارتباط مورد توجه ویژه قرار گیرد.

۳- با توجه به وصول بخش عمده‌ای از درآمدهای محلی توسط دولت و ضرورت ارائه خدمات متعدد به دستگاه‌های دولتی و هم‌چنین کارکرد فرامحلی برخی از پروژه‌های شهری، ضرورت بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها به‌ویژه در کلان‌شهرها بیشتر احساس می‌شود. در این اقدام باید به این سرفصل‌ها توجه کرد.



۱-۳- طراحی نظام وجوه و مالیات‌های مشترک و ضوابط تسهیم آن در سطوح مختلف دولت که در این بخش رفع موانع و ابهامات قانون مالیات بر ارزش افزوده به عنوان یکی از انواع کارساز مالیات‌های مشترک و ایجاد سازوکارهای اجرایی مناسب و مطلوب آن مورد تأکید و اهمیت می‌باشد.

۲-۳- واگذاری وضع، وصول و اخذ مالیات‌ها، عوارض و جرایم دارای ماهیت محلی به شهرداری‌ها.

۳-۳- طراحی سازوکار قانونی به منظور پرداخت بدهی‌های معوق دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها.

۴- اکنون ضرورت شفاف‌سازی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها و انتشار عملکرد دولت در زمینه تسهیم اعتبارات و وجوه متمرکز و تدوین شاخص‌های دقیق توزیع و تسهیم براساس تجارب جهانی و تدوین و انتشار گزارش‌های دقیق و شفاف در این زمینه از درخواست‌های جدی شهرداری‌هاست.

۵- با توجه به اینکه در سطح جهانی مناطق کلان‌شهری به سوی هم‌گرایی پیش می‌روند و مطالعات انجام شده در ایران در ارتباط با مجموعه‌های شهری و مناطق کلان‌شهری مؤید این موضوع می‌باشد، ضرورت ایجاد هم‌گرایی مالی در این مناطق نیز بسیار مورد توجه است. بنابراین تفکیک سرزمینی و ایجاد مناطق جدید در مجموعه کلان‌شهری تهران رقابت برای عرضه فضاهای حیاتی منطقه کلان‌شهری جهت کسب درآمد را تشدید می‌نماید.

۶- شهرداری‌ها، وزارت مسکن و شهرسازی باید در این بخش به منظور اجرایی کردن طرح‌های توسعه شهری، با گذر از روش‌های سنتی، ناکارآمد و ناکافی که موجب عدم انجام طرح‌ها در دوره اجرای آن می‌گردد، به سوی ایجاد و تعریف روش‌های نوین و ابتکارات تأمین مالی طرح‌ها حرکت کنند و پروژه‌های موضوعی و موضعی قابل عرضه به بازار را در طرح‌ها پیش‌بینی نمایند.

۷- از مجلس و دولت محترم انتظار می‌رود، با توجه به نقش کارآمد و مؤثر اوراق مشارکت در اجرای پروژه‌های شهری و تنوع این ابزار در کشورهای دیگر، در زمینه دسترسی به بازارهای مالی، بسترهای قانونی لازم به منظور استفاده از این ظرفیت را فراهم نمایند.

۸- به منظور ایجاد یک نهاد تخصصی مالی و پولی با مشارکت شهرداری‌های سراسر کشور پیشنهاد تبدیل مؤسسه مالی و اعتباری شهر به بانک تخصصی شهرداری‌ها به صورت جدی پیگیری گردد.

۹- با توجه به نبود ادبیات علمی لازم و فعالیت‌های پژوهشی مطالعاتی کارآمد در زمینه مدیریت مالی شهرداری‌ها در ایران، ضرورت دارد شهرداری‌ها به‌ویژه شهرداری تهران و سازمان شهرداری‌های کشور بسیار ویژه به این موضوع پرداخته و دانشگاه‌ها و مراکز علمی با ورود جدی به این بخش، شهرداری‌ها را در مسیر رفع کمبودهای موجود یاری رسانند.

۱۰- در سال اصلاح الگوی مصرف، استقرار نظام مناسب به منظور کاهش هزینه فعالیت‌ها در شهرداری می‌تواند به عنوان منابع جدید قابل دسترس عمل نماید. بنابراین بر توجه به زمینه‌ها و بسترهای لازم به منظور تحقق آن بسیار تأکید شده است؛ از جمله پیاده‌سازی سیستم سنجش و ارزیابی بهره‌وری خدمات شهری؛ استفاده از شیوه‌های نوین کاهش هزینه‌های شهرداری؛ استقرار نظام بودجه‌ عملیاتی (بودجه‌بندی عملکرد) در حوزه‌های جاری؛ ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌ای شهرداری از دید فنی، مالی و اجتماعی و سیستم حسابداری متناسب با آن، در کنار ارج نهادن به اقدامات مفیدی که در این راستا در شهرداری تهران صورت گرفته است.

۱۱- شهرداری‌ها به منظور ارتقای شفافیت و پاسخگویی در ارتباط با شهروندان باید انتشار گزارش‌های مالی و بهنگام قابل فهم توسط شهروندان را در دستور کار خود قرار داده و توجه خاصی را به استقرار نظام مالی کارآمد به منظور تحقق امر فوق معطوف نمایند.

۱۲- در راستای تحقق اصل استقلال مالی شهرداری‌ها به عنوان یک سازمان محلی، پرداخت عوارض به مثابه مالیات‌های محلی از تکالیف شهروندان به شمار می‌رود و طبیعی است که تأمین حقوق شهروندان نیز در مقابل آن باید مورد توجه قرار گیرد. برای این منظور شهرداری‌ها باید به اصل شفافیت و پاسخگویی در برابر شهروندان متعهد باشند.

۱۳- استفاده از سرمایه اجتماعی میان شهرداری به عنوان سازمان تأمین‌کننده خدمات شهری و شهروندان یعنی بهره‌برداران از خدمات شهری، از طریق فرایندهای اعتمادسازی مبتنی بر شفاف‌سازی و پاسخگویی باید مورد توجه قرار گیرد.

۱۴- توجه به امر فرهنگ‌سازی با استفاده از ظرفیت‌های رسانه‌ای مبتنی بر نتایج پژوهش‌ها و مطالعات علمی، تخصصی و فنی و بر اساس نوع مخاطب (اعم از شهروندان، مدیران و کارکنان شهرداری) ضروری می‌نماید و باید به آن تأکید شود.

۱۵- بهای خدمات شهری، با هدف پوشش هزینه‌های مربوط به مدیریت تقاضا باید با توجه به توانایی افشار آسیب‌پذیر تعیین و اصل عدالت و انصاف رعایت شود. بدیهی است در مواردی که پرداخت یارانه به خدمات شهری لازم باشد، باید منابع مالی لازم از سوی دولت مشخص شود.

۱۶- قانون نوسازی و عمران شهری در صورت ارزش‌گذاری واقعی املاک می‌تواند به جایگاه واقعی خود برگردد. در این راستا می‌توان با استفاده از بانک اطلاعات املاک و فنون ارزیابی انبوه املاک، صرفه‌جویی قابل ملاحظه‌ای در زمینه ممیزی املاک و ارزش‌گذاری آن انجام داد. تجربه شهرداری تهران در این رابطه قابل انتقال به شهرداری‌های دیگر کشور است. داشتن این بانک اطلاعاتی، ابزار نوینی برای مدیریت املاک و مستغلات شهری به شمار می‌رود.

۱۷- افزایش ارزش مستغلات شهری می‌تواند ناشی از افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و بهبود زیرساخت‌ها و خدمات شهری باشد. شهرداری‌ها در بسیاری از نقاط دنیا به آن بخش از افزایش ارزش دارایی مستغلات که مربوط به بهبود زیرساخت‌ها و خدمات شهری است، عوارض وضع می‌کنند. در ایران نیز می‌توان با ایجاد بسترهای قانونی و نهادی مناسب این عوارض را وضع و وصول نمود. این محور می‌تواند منبع مهمی برای تأمین مالی طرح‌های توسعه شهری باشد.

در پایان امید است این همایش اقدامی در مسیر تبادل تجربیات و دستاوردهای جدید علمی و تجربی و مدیریتی میان شهرداری‌های کشور، ایجاد ارتباط میان مراکز علمی و آموزشی داخلی و خارجی و شهرداری‌ها و همچنین یافتن راهکار برای پایداری در منابع درآمدی و بهره‌وری و هدفمندی هزینه‌های شهرداری، ایجاد هم‌گرایی میان سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران و بهره‌برداران حوزه مالیه شهرداری‌ها باشد.

نگاهی به کنفرانس‌های انجمن حکومت محلی انگلستان در زمینه اقتصاد و مالیه شهری

● زهرا ادهم

کارشناس شهرسازی و دانشجوی

کارشناسی ارشد طراحی شهری دانشگاه تهران

معرفی انجمن حکومت محلی انگلستان

انجمن حکومت محلی انگلستان، در سال ۱۹۹۷، با به هم پیوستن حکومت‌های محلی انگلستان به این منظور شکل گرفت تا فضایی برای شنیده شدن صدای حکومت‌های محلی در سطح ملی فراهم کند. این انجمن که در وست‌مینستر^۲ و در نزدیکی پارلمان و وایت‌هال^۳ واقع شده است، سازمانی داوطلبانه برای تاثیرگذاری و اعمال نفوذ^۴ در عرصه ملی به منظور حفظ و تأمین منافع حکومت‌های محلی به شمار می‌رود.

انجمن حکومت محلی انگلستان با پشتیبانی اعضای خود، در این زمینه‌ها به فعالیت می‌پردازد: شکل‌دهی به گفتمان عمومی؛ تاثیرگذاری بر سیاست‌گذاری و ارائه خدمات عمومی؛ پشتیبانی از ابداعات و برتری‌ها؛ کمک به اعضای شوراها در زمینه عمل به مسئولیت و رهبری دموکراتیک به شیوه‌ای مؤثر و اطمینان از جذب و حفظ توسعه نیروهای متخصص مورد نیاز حکومت‌های محلی.

۴۲۳ نهاد محلی از سراسر بخش‌های ولز و انگلستان این انجمن را شکل می‌دهند که در عرصه خدمات محلی در مجموع پنجاه میلیون نفر جمعیت و ۱۱۳ میلیارد پوند هزینه را دربرمی‌گیرد.^۵ این نهادها شامل عناصر مختلفی از نظام حکومت‌های محلی انگلستان، مانند شوراهای کانتی^۶، شوراهای بخش‌های کلان‌شهری^۷، بوروهای لندن^۸ و حتی نهادهای مسئول در امور آتش‌نشانی، پلیس، حفاظت از پارک‌ها و حمل‌ونقل مسافران^۹ است. انجمن حکومت‌های محلی ولز^{۱۰}، نیز جزئی از انجمن حکومت محلی به شمار می‌روند.^{۱۱}

اولویت‌های این انجمن در سال کاری ۲۰۰۹-۲۰۱۰ این موضوعات را دربرمی‌گرفت: بهسازی و ارتقای شهرت حکومت محلی؛ بحران جهانی اقتصاد و کارایی و ارزش منابع مالی.^{۱۲}

جایگاه اقتصاد و مالیه شهری در همایش‌های علمی و تخصصی

انجمن حکومت محلی

توجه ویژه این انجمن به موضوعات مالیه و اقتصاد محلی (که در اولویت‌های فعالیت دوره ۲۰۰۹-۲۰۱۰ نیز مشاهده می‌شود)، سبب شد تا در میان فعالیت‌های علمی و تخصصی این انجمن به موضوعات نام‌برده به دقت توجه شود. انتشارات گوناگون این انجمن که از طریق پایگاه اینترنتی ویژه آن^{۱۳} قابل دسترسی است، یکی از این فعالیت‌ها به شمار می‌رود.

جدول ۱- عنوان مهم‌ترین کنفرانس‌ها و کارگاه‌های برگزار شده توسط انجمن حکومت محلی انگلستان در زمینه اقتصاد و مالیه شهری در فاصله سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۹

عنوان کنفرانس یا کارگاه	سال برگزاری
1- Activating the economy through sport	۲۰۰۵
2- Clever Procurement- delivering community benefits and efficiency	۱- فعال‌سازی اقتصاد از طریق ورزش ۲- مناقصه هوشمند - تأمین منفعت و کارایی اجتماعات محلی
3- Formula grant distribution	۳- قواعد توزیع کمک‌های مالی
4- LGA Annual Local Government Finance Conference	۴- کنفرانس سالانه مالیه حکومت‌های محلی
5- Local Government Finance – at a crossroads	۵- مالیه حکومت محلی - در یک تقاطع
6- New Powers to Trade	۶- توان‌های جدید برای تجارت
7- Spreading the benefits of town and city centre renewal	۷- گسترش منافع نوسازی شهر و مرکز شهر
8- Annual capital conference	۲۰۰۶
9- Building the enterprise economy: the role of local authorities	۸- کنفرانس سالانه سرمایه ۹- ایجاد اقتصاد سرمایه‌گذار: نقش نهادهای محلی
10- Challenging times - the LGA local government finance conference	۱۰- ایام چالش: کنفرانس سالانه مالیه حکومت‌های محلی
11- Do you know your customers?	۱۱- آیا مشتریان خود را می‌شناسید؟
12- A lasting legacy? securing the benefits from the 2012 Olympic games and Paralympics games	۲۰۰۷
13- Annual capital conference	۱۲- میراث بادوام: حفاظت از منافع بازی‌های المپیک و پارالمپیک ۲۰۱۲ ۱۳- کنفرانس سالانه سرمایه
14- LGA Urban Conference: thriving economies. cohesive communities	۱۴- کنفرانس شهری LGA: اقتصادهای در حال رونق، اجتماعات محلی پیوسته
15- Lyons made - building a lasting local government finance system	۱۵- تجربه لیون: ایجاد یک سیستم مالیه با ثبات
16- New ways of financing regeneration	۱۶- راه‌های جدید تأمین مالی باززنده‌سازی
17- LGA annual finance conference 2008	۲۰۰۸
18- New ways of financing transport infrastructure	۱۷- کنفرانس سالانه مالیه LGA ۱۸- روش‌های جدید تأمین مالی زیرساخت‌های حمل‌ونقل
19- LGA annual capital finance conference	۱۹- کنفرانس سالانه سرمایه LGA
20- Creating local economic prosperity	۲۰- ایجاد شکوفایی اقتصادی محلی
21- Reform of council tax	۲۱- اصلاحات مالیات شورایی
22- From recession to recovery - the council role.	۲۲- از بحران تا نجات اقتصادی: نقش شوراها
23- Trading and charging - from design to successful implementation in an economic downturn	۲۳- تجارت و مطالبه هزینه - از طراحی تا اجرای موفقیت‌آمیز در یک رکود اقتصادی
24- Housing finance conference	۲۴- کنفرانس تأمین مالی مسکن

همچنین پیوسته کنفرانس‌های متعددی توسط این انجمن برگزار می‌شود که موضوعات مختلف فعالیت حکومت‌های محلی را پیش‌رو قرار می‌دهد. در میان فهرست کنفرانس‌های برگزار شده توسط این انجمن، در فاصله سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۹، به کنفرانس‌های جدول زیر می‌توان به عنوان مهم‌ترین کنفرانس‌های برگزار شده در زمینه اقتصاد و مالیه شهری توجه کرد.^{۱۴}

برای نمونه، به دو مورد از مهم‌ترین کنفرانس‌های برگزار شده توسط این انجمن در سال ۲۰۰۹ به اختصار اشاره می‌شود:

• از بحران تا نجات اقتصادی: نقش شوراها

یکی از همایش‌های علمی تخصصی انجمن حکومت محلی انگلستان در جولای سال ۲۰۰۹، به موضوع بحران اقتصاد جهانی اختصاص داشته است. در این نشست، با عنوان «از بحران تا نجات اقتصادی: نقش شوراها» تلاش بر این بود تا با توجه به شرایط ویژه ناشی از بحران اقتصادی حاکم بر جهان، نقش شوراها در بازیابی و نجات اقتصادی بررسی شود.^{۱۵} مهم‌ترین مقالات ارائه شده در این همایش عبارت بودند از:

- تأثیر بحران اقتصادی بر شمال^{۱۶}

- نقش شهر - منطقه‌ها^{۱۷}

- برخورد با چالش‌های بیکاری، نبود اشتغال و مسکن^{۱۸}

همچنین دو کارگاه با عناوین «همکاری با بخش کسب‌وکار»^{۱۹} و «حمایت از درآمدهای خانوار از طریق شمول مالی»^{۲۰} برگزار و در آنها مقالاتی از کریس فلچر^{۲۱}، کوین پارکز^{۲۲} و دیو رابرتس^{۲۳} ارائه شد.

• کنفرانس تأمین مالی مسکن

از مهم‌ترین و آخرین برنامه‌های برگزار شده کنفرانس‌های این انجمن، می‌توان به «کنفرانس تأمین مالی مسکن»^{۲۴} اشاره کرد. این کنفرانس در تاریخ ۲۰ اکتبر ۲۰۰۹ در لندن برگزار و تلاش شد تا افزون بر طرح برخی موضوعات عمومی، به طور ویژه یکی از اسناد مشاوره پیرامون پایداری خدمات مسکن حمایتی / اجتماعی شوراها^{۲۵} را بررسی کند. این کنفرانس زمینه تبادل نظر میان سیاستمداران و بازیگران مهم دولت مرکزی و حکومت‌های محلی را با متخصصان این موضوع فراهم کرد. در این کنفرانس مقالاتی با موضوعات شبکه کیفیت مسکن^{۲۶}، ملاحظات قواعد مالی (در تأمین مسکن) و مقالاتی از تجربه‌های گوناگون حکومت‌های محلی (از جمله شهرهای شفیلد و بیرمنگام و شورای باروی ویورلی^{۲۷}) ارائه شد.^{۲۸} همچنین کارگاهی با عنوان توسعه تقاضای حکومت محلی برای اصلاحات در تأمین مالی مسکن^{۲۹} نیز برگزار شد.^{۳۰}

جمع‌بندی

برگزاری حدود ۳۰ کنفرانس علمی - تخصصی با موضوع مالیه و اقتصاد شهری توسط انجمن حکومت محلی انگلستان نشانگر اهمیت این موضوع در اداره امور حکومت‌های محلی است. در شرایط کنونی که حکومت‌های ملی و محلی با بحران اقتصادی جهانی مواجه می‌باشند، اهمیت موضوع بیان شده بسیار بیشتر شده است.

پی‌نوشت‌ها:

1- Local Government Association* (LGA)

2- Westminster

3- Whitehall

4- Voluntary Lobbying Organization

۵- امروزه حکومت‌های محلی انگلستان حدود ۳/۳ میلیون نفر کارمند و ۲۰ هزار عضو انتخابی شوراها دارند که به ارائه خدمات به شهروندان می‌پردازند.

6- County Councils

7- Metropolitan District Councils

۸- شهر لندن ۳۲ بورو (Borough) دارد. این بوروها بخش اعظم خدمات روزمره مورد نیاز شهر لندن را ارائه می‌دهند. هر یک از بوروها شورایی دارند که در حدود ۶۰ نماینده انتخاب شده توسط ساکنین در آن عضویت دارند. بوروها در ارتباط با خدماتی مانند آموزش، مسکن، خدمات اجتماعی، نظافت خیابان‌ها، جمع‌آوری پسماند، برنامه‌ریزی محلی، راه‌ها و خدمات هنری و تفریحی به ایفای نقش می‌پردازند. بوروها مسئولیتی در ارتباط با خدمات پلیس یا سلامت ندارند. انتخابات بوروهای لندن هر ۴ سال یک‌بار برگزار می‌شود. در مجموع در این انتخابات ۱۸۶۱ نماینده انتخاب می‌شوند.

(<http://www.london.gov.uk>)

9- Fire Authorities' Police Authorities' National Park Authorities and Passenger Transport Authorities

10- Welsh Local Government Association (WLGA)

۱۱- به طور کلی امروزه در انگلستان دو نوع سیستم حکومت محلی وجود دارد: سیستم حکومت محلی یک سطحی (در مجموعه‌های شهری اصلی و برخی دیگر از شهرهای بزرگ) و سیستم حکومت محلی دو سطحی که از دو واحد کانتی و بخش تشکیل می‌شود. سیستم دو سطحی دارای شورای کانتی (County Council) و شورای بخش (District Council) است. شورای کانتی، خدمات بزرگ مقیاس را در سطح بخش فراهم می‌کند و مسئول موضوعات با ماهیت راهبردی‌تر مانند حمل‌ونقل، بزرگراه‌ها، آموزش، حمایت از مصرف‌کنندگان، دفن پسماندها، کتابخانه، خدمات اجتماعی و مانند این‌ها است. شوراهای بخش ماهیتی محلی‌تر دارند و مسئول تأمین خدمات در محدوده خود در ارتباط با مواردی مانند سلامت محیطی، مسکن، تصمیم‌گیری در امور برنامه‌ریزی و جمع‌آوری پسماند به شمار می‌آیند. هر دو سطح کانتی و بخش می‌توانند تسهیلاتی

تجربه ایجاد نهاد انجمن حکومت محلی به عنوان نهادی با ماهیت داوطلبانه و غیردولتی در انگلستان، می‌تواند درس‌های متعددی را برای کاربست در نظام مدیریت شهری ایران داشته باشد. اما آنچه بیشتر می‌تواند با توجه به موضوع نشریه و بخش حاضر اهمیت داشته باشد، همکاری ۴۲۳ نهاد محلی از سراسر بخش‌های ولز و انگلستان در قالب انجمن حکومت محلی انگلستان، در برگزاری کنفرانس‌ها و همایش‌های علمی و تخصصی است که خود می‌تواند درسی برای نهادهای مدیریت شهری و نهادهای ملی مرتبط در ایران باشد. انتظار می‌رود در صورت اقدام به فعالیت‌هایی از این دست، ضمن ارتقای سطح علمی و کیفی چنین همایش‌هایی، هدف کاهش هزینه‌های مالی نیز به دست آید. متأسفانه به این موضوع در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، کمتر توجه شده است و برگزاری سمینارها و همایش‌های علمی به صورت پراکنده به وسیله مراجع مختلف صورت می‌گیرد.

هم‌چنین قرار گرفتن مستندات و نتایج کنفرانس‌ها و دیگر انتشارات مرتبط در وب سایت این انجمن که با اتکا به رویکرد تبادل آزاد اطلاعات، امکان دسترسی را برای همگان در سراسر جهان (و به ویژه دست‌اندرکاران حکومت محلی در انگلستان) فراهم می‌سازد، می‌تواند به عنوان آموزه‌ای مهم پیش‌رو قرار گیرد.

مانند موزه‌ها، گالری‌های هنری و پارک‌ها را نیز فراهم کنند. انگلستان دارای ۳۴ کانتی و ۲۳۸ بخش است.
۱۲- برای آشنایی بیشتر با این انجمن نگاه کنید به:

<http://www.lga.gov.uk>

۱۳- آدرس پایگاه اینترنتی نام برده:

<http://www.lga.gov.uk/lga/publications/publication-home.do>

۱۴- برای اطلاع بیشتر در زمینه این کنفرانس‌ها و نیز مدارک ارائه شده مراجعه کنید به آدرس:

<http://www.lga.gov.uk/lga/core>

۱۵- تمام مستندات این کنفرانس در آدرس زیر قابل دسترسی است:

<http://www.lga.gov.uk/lga/core>

16- The Impact of the Recession in the North

17- The Role of City Regions

18- Dealing With Unemployment, Worklessness and the Housing Challenges

19- Working With Business

20- Supporting Household Incomes Through Financial Inclusion

21- Chris Fletcher

22- Kevin Parkes

23- Dave Roberts

24- Housing Finance Conference, 20th October 2009

25- Consultation Paper on the Sustainability of Council Housing Services.

26- Housing Quality Network(HQN)

27- Waverley Borough Council

۲۸- مستندات ارائه شده در این کنفرانس در آدرس <http://www.lga.gov.uk/lga/core> قابل دسترسی است.

29- Workshop Session: Developing the Local Government Ask for Housing Finance Reform

۳۰- نگاه کنید به آدرس:

<http://www.lga.gov.uk/lga/core>



فصلنامه پژوهشی، آموزشی، اطلاع‌رسانی

برگ اشتراک

از علاقمندان محترم درخواست می‌شود با تکمیل و ارسال این فرم به همراه فیش بانکی نسبت به برقراری اشتراک اقدام نمایند.

۱- واریز اشتراک به حساب جاری شماره ۲۱۶۶ نزد بانک ملی شعبه زیرجد (کد: ۱۳۰۲) به نام شرکت پیام رسا.

۲- ارسال فیش بانکی به همراه فرم تکمیل شده به آدرس دفتر فصلنامه اقتصاد شهر واقع در سهروردی شمالی - بالاتر از تقاطع شهید مطهری - کوچه تقوی - پلاک ۲۵ - طبقه ۴ - کدپستی: ۱۵۶۸۶۳۷۶۱۱ - ترجیحاً با پست سفارشی.

تلفن امور مشترکین: ۸۸۴۲۲۲۵۸-۸۸۴۲۲۲۴۲ (داخلی ۱۴۹)

اشتراک به انضمام هزینه پست (یک نسخه)		
یک ساله (۴ شماره)	تهران	۶۵۰۰ تومان
یک ساله (۴ شماره)	شهرستان	۷۰۰۰ تومان

با واریز ریال تقاضای اشتراک نسخه از

«فصلنامه اقتصاد شهر» را دارم.

نام و نام خانوادگی مشترک (شخص حقوقی/شخص حقیقی):

شغل: تحصیلات:

نشانی:

کدپستی: صندوق پستی:

تلفن و فکس: پست الکترونیک:

شماره، تاریخ فیش بانکی و نام شعبه:

شروع اشتراک از شماره:

امضاء

تاریخ تکمیل فرم:

نمایندگی های فروش فصلنامه اقتصاد شهر

آدرس	تلفن	کتاب فروشی
خیابان طالقانی - بعد از ایرانشهر - خیابان موسوی - خیابان برفروشان - باغ هنر - خانه هنرمندان ایران - فروشگاه سراچه گفت و گو	۸۸۳۱۳۲۶۹	● سراچه گفت و گو (خانه هنرمندان)
خیابان انقلاب - ابتدای خیابان ۱۲ فروردین - روبروی دانشگاه - پلاک ۳۱۶ - طبقه دوم	۶۶۴۰۹۵۳۱	● کتاب فروشی پیام
انقلاب - ابتدای خیابان ۱۲ فروردین - پلاک ۲/۲	۶۶۴۶۸۲۳۵	● پرهام
خیابان بهشتی - نبش بخارست - پلاک ۲ - فروشگاه کتاب ماجد (جهاد دانشگاهی دانشگاه علامه طباطبایی)	۸۸۷۱۰۵۶۱	● کتاب فروشی جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی
تهران - بزرگراه شهید چمران، خیابان تابناک - میدان اوین - دانشگاه شهید بهشتی	۲۹۹۰۲۸۲۸	● مرکز فروش چاپ و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی
اوین - دانشگاه شهید بهشتی - دانشکده معماری و شهرسازی - دبیرخانه - جناب آقای یاری	۲۹۹۰۲۸۷۵	● کتاب فروشی دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی



Tehran, Global Cities and the World Economic Crisis

4

Nigel Harris
University College London

Abstract

This article seeks to set out briefly:

- reflections on Tehran City's Vision Statement (as part of its Development Strategy);
- the definition of "global city" and the requirements to achieve this status;
- the economic restructuring of big city economies that has earlier occurred in order to interact globally;
- What are the functions of the new global city?
- the difficulties in making the transition, given the nature of the global economic crisis and its implications for developing countries and for cities;
- the opportunities the crisis brings to reposition the city, and the tasks of city managers;
- Conclusions bring the discussion back to the future of Tehran.

Revenue Framework of Local Institutions (Municipalities) in China

Written and translated by:

Seyed Manaf Hashemi

PhD Student Geography and Urban planning

3

Abstract

Since the foundation of People's Republic of China in 1949, this country has a kind of consolidated system. According to this system, not only the administration of financial affairs is centralized, but financial revenue and expenditure system is also planned, controlled and enacted by the central government. In addition, national financial rules and policies are legislated by the government, while local governments can only adjust some rules to local situation.

In China, most responsibilities related to providing services are delegated, and revenue sources of local governments have vital importance.

Central – provincial and provincial – local fiscal transfers are dominant sources of revenues of provincial and local governments. In 2003, they financed 67 percent of provincial, 57 percent of prefecture and 66 percent of county expenditures (Qiao and Shah, 2006).

This article, reviews local government structures and their revenue sources, and considers incentives related to designing inter government fiscal transfers and its consequences on efficiency and equality of providing public services in China.

The demand for Government Grants to Municipalities (The Study of the Current System in France)

Negar Fathollah zadeh

PhD candidate of financial Law in Sorbonne University, in France

Abstract

Issuing rules and regulations concerning official and financial non-centralizing in France in late 70s has authorized the local governments, including municipalities, to make independent decisions under indirect supervision of the central government. This has had considerable impacts on the development of the urban life and the dominant economic growth.

These rules and regulations which transferred wide range of the governments' qualifications to the local governments, firstly and by nature, consider the need for generation of new sources of revenue and income and tax increases however; as it is obvious even then-regardless of the lower percentage of the municipalities' costs compared to the present – increase in tax rates, generating new taxes, or borrowing could not solely satisfy the needs of the municipalities in meeting their various and growing commitments.

This has highlighted the supportive role of the government concerning offering grants and providing a balance among the three type of local governments in Law of France. In this regard, based on the demands of the municipalities, different supports were planned, classified and approved, or some of the already existing supports after adjustments and adaptations were returned to the governmental transfer system.

This study attempts to reflect on practical experience of France in using grants as the central lever circulating the circle of municipality's affairs, the variety of the available supports in this system, the necessities of such supports, the aims of the central government to offer such grants, the disadvantages of such transfers and also different authorities who oversee between the state and the municipalities, in order to come up with particular indices, required conditions and successful application in Iran.

3. The economics of urban services user-charge:

User-charges for urban services, in addition to enhancing allocative efficiency, also perform other functions, including increasing revenues of local authority, covering the costs of services, ensuring a minimum level of financial return on investment, limiting the excess demand for urban services, being used for directing subsidies to the most deprived citizens, and finally, achieving a better equality.

4. The economics of government transfers to municipalities:

Transfer payments of central government to the local authorities can take the form of general (non-conditional and non-selective) aid or specific (conditional or selective) aid. The general transfer payments can be used for all kinds of services provided by municipalities. The specific payments, however, should be used for specific projects or specific services. When government intends to promote certain local priority services, it appeals to the selective transfer payments.

1- bzhady@yahoo.com

The Theoretical Foundation of Municipal Revenue System

Dr. Behrooz Hady Zonooz¹
Allameh Tabatabaee University

Abstract

It is a well-known fact that the municipal revenue system in Iran is designed without due consideration of principles of public finance theory and practice. Even most of the studies aimed at improving this system in recent years lack a theoretical foundation. As a consequence, we have been witnessing increasing inefficiency in resource allocation in the urban economy, instability in municipal revenues, inconsistency between local taxes and user charges with the horizontal and vertical equity, and a lack of transparency and accountability in municipal financial system.

This paper explains the theoretical basis of local public finance with an emphasis on municipal revenue. The main objective is to provide scientific criteria for designing an appropriate revenue system for municipalities in Iran. For this purpose, I discuss four essential aspects of local public finance.

1. The theoretical basis of fiscal federalism:

According to the theory of fiscal federalism, local governments provide an efficient level of public goods, the benefits of which accrue to residents of the geographical territories of these governments. Olson has called this correspondence the “perfect fiscal equivalence.”

2. The economics of local tax system:

Local tax has two attributes: first, the tax base and the tax rate are determined by local authority, and second, local authority directly allocates the tax to its own needs. Local tax is used to finance the subsidies which municipalities provide in the following cases:

when the provision of urban services involves a considerable positive externalities;

when merit goods are provided by local authority and due to short-sightedness of citizens it is valued less than its cost and

When municipality provides an urban service which is a public good and it is impossible to collect the user-charge.

In The Name Of God

Quarterly Journal of
City Economics²
Research, Educational and Informative; Vol. 1; No. 2

General Director:
Hossein Mohammad Pourzarandi

Editor in Chief:
Seyed Manaf Hashemi

Deputy of editor in Chief:
Habibolah Taherkhani

Arbitrators of this issue:
Mehdi Taghavi, Behrooz Hadi Zonooz,
Iradj Asadie, Hossein Mousavi,
Shoukrolah Banar, Mostafa
Rasoolimanesh

Coordination Assistant:
Mehdi Yahyapour

View Point Section:
Ramin Keivani

International Section:
Iradj Asadie

Collaborators of this issue:
Farzaneh Asari, Danen Jalali, Mehdi
Abaszade, Fatemeh Dodele, Sara
Babouei, Sepideh Forozan

Editor:
Tahereh Sadat Modares

Design & Layout:
Mehdi Kamkar, Leylee Moghadas

**Public Relations, Distribution &
Subscription:** Samane Asadpour
Circulation: 5000 issue

Phone-fax: 009802188422242
009802188422258 (internal 149)

website: www.urbanecconomy.ir

Address: 4th floor, no.25, Taghavi Alley,
Sohrevardi Shomali Street, Tehran

Special Section: Municipalities Finance

- The Theoretical Foundation of Municipal Revenue System / Behrooz Hady Zonooz 4
- The demand for Government Grants to municipalities (The study of the Current system in France) / Negar Fathollah zadeh 28
- Revenue Framework of Local Institutes (Municipalities) in China / Seyed Manaf Hashemi 48

City Economics Practice in the World

- The Ideal Source Of Local Public revenue/Donald C. Shoup/Hadi Saidi Rezvani 64

View Point

- Tehran, Global Cities and the World Economic Crisis/ Nigel Harris 76

- Encyclopedia of City Economics / Iradj Asadie 88**

Book to Review

- Financial Management for Local Government / khosro Azarbayjani 94
- A Companion to Urban Economics 100

Urban Statistics

- A Review of Main Procedures in Tehran Municipality Budget (2004-2007) / Danen Jalali 104

Events

- Analytical Report of The Second Municipality Finance Conference 116
- A view to Local Government Association Conferences In England in Terms of Urban Economics and Finance / Zahra Adham 124

- Abstracts in English 135**

• Articles that are published here do not necessarily reflect the view point of "Urban Economics", authors are responsible for their articles.