

بازآرایی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها

جلد اول

تهیه کنندگان:

بهروز هادی ز نور - شفق مهادین - افشین برمکی



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران

سخن نخست

حیات و توانایی عملکرد سیستم شهری، رشد و توسعه یا افت و رکود آن در طول زمان، به چگونگی استفاده از منابع اقتصادی موجود در شهر و نحوه بهره‌مندی کنش‌های اقتصادی وابسته است. بی‌شک مدیریت بهینه‌ی این منابع محدود، فارغ از مطالعه، پژوهش و تدبیر و تحقیق در امور امکان‌پذیر نمی‌باشد. از این‌رو مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران به عنوان نهاد مطالعاتی شهرداری تهران با توجه به فلسفه وجودی و ظرفیت‌ها و توانمندی‌های خود به مدیریت فرآیندهای پژوهشی و انجام مطالعه پژوهش درخصوص مسائل مدیریت شهری می‌پردازد، تا گامی هرچند اندک اما مؤثر در جهت تحلیلی سطح محیط، انتخاب بهترین اهداف و راهبردها و در نهایت ارتقای عملکرد مدیریت شهری بردارد.

در همین راستا طرح مطالعاتی «بازارابی رابطه مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران» به همت این مرکز و بهره‌گیری از توان بخش خصوصی و به اجرا درآمده است که به دلیل اهمیت موضوع، گزارشات طرح مذکور به صورت دو جلد کتاب تحت عنوان «بازارابی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها» منتشر می‌گردد.

بدین مناسبت لازم است از تلاش‌های وافر جناب آقای دکتر بهمن هادی زنوز، جهت تدوین و تهیه‌ی کتب مذکور، جناب آقای کمال اطهاری ناظر علمی محترم و جناب آقای محسن مردعلی مدیر محترم مطالعات زیرساخت‌های مدیریتی و مالی و سرکار خانم سحر بهمان‌ات علوی به‌عنوان ناظرین مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تشکر و قدردانی به عمل آید.

بابک نگاهداری

رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

فهرست مطالب

فصل اول: مبانی نظری.....	۲۱
مقدمه	۲۲
۱- وظایف دولت در نظریه‌های جدید اقتصادی	۲۴
۱-۱- تعریف دولت	۲۴
۲-۱- روابط دولت با شهروندان	۲۵
۳-۱- تحول نقش دولت در اقتصاد	۲۶
۴-۱- چارچوب نظری برای تعیین نقش برآورنده دولت در اقتصاد	۲۹
۲- عدم تمرکز مالی و اداری و قواعد حاکم بر آن از دید نظریه اقتصادی	۳۷
۱-۲- مدل‌های نظریه‌های فدرالیسم مالی	۳۷
۲-۲- نظریه‌های جدید در مورد فدرالیسم مالی	۴۳
۳-۲- پیرامون بده ستان مالی تمرکزگرایی و تمرکززدایی در مدل‌های نظریه نسل دوم فدرالیسم مالی	۴۶
۴-۲- تمرکززدایی مالی: مستلزمات جدیت‌های نرم بودجه‌ای و نجات مالی	۵۰
۵-۲- فدرالیسم مالی، تقسیم خطر و بیمه‌گری حوزه‌های فعالیت اداری	۵۵
۶-۲- عناصر ثبات و خود اجرایی در نظام‌های فدرال	۵۷
۳- قواعد تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت	۶۰
۱-۳- تعریف مالیات محلی	۶۱
۲-۳- منافع تأمین مالی توسط دولت محلی	۶۲
۳-۳- اصول تخصیص مالیات به سطوح مختلف دولت	۶۳
۴-۳- ارزیابی انواع مالیات‌های محلی	۶۷
۴- قواعد دریافت مالیات مشترک توسط سطوح بالاتر دولت و تخصیص آن به شهرداری‌ها	۸۲
۵- انواع کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها	۸۴
۱-۵- اثرات کمک‌های بلاعوض دولت	۸۵
۲-۵- کمک بلاعوض مقطوع	۸۷
۳-۵- کمک‌های بلاعوض نامحدودی که به صورت درصدی از هزینه‌های شهرداری پرداخت می‌شود	۹۰
۶- جمع بندی	۹۲
۱-۶- وظایف دولت در نظریه اقتصادی	۹۳
۲-۶- عدم تمرکز مالی و اداری و قواعد حاکم بر آن	۹۵
۳-۶- قواعد تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت	۹۸
۴-۶- قواعد دریافت مالیات مشترک	۹۹
۵-۶- انواع کمک‌های مالی دولت و اثرات آن	۱۰۰

فصل دوم: سازماندهی تأمین مالی دولت محلی در ژاپن..... ۱۰۱

۱۰۲..... مقدمه

۱۰۳..... ۱- مروری بر دولت محلی ژاپن

۱۰۴..... ۱-۱- نظام متمرکز

۱۰۵..... ۱-۲- تمرکززدایی نظارت شده

۱۰۶..... ۲- مسئولیت‌های هزینه‌ای

۱۰۶..... ۱-۲- عدم تعادل مالی عمودی

۱۰۸..... ۲-۲- واگذاری مسئولیت‌های هزینه‌ای

۱۰۹..... ۳- تخصیص مالیات بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی

۱۱۰..... ۱-۳- مالیات محلی اصلی

۱۱۵..... ۲-۳- مالیات مالیاتی دارای همبستگی

۱۱۶..... ۳-۳- توزیع پایه‌های مالیات، درآمد، مصرف و دارایی

۱۱۷..... ۴-۳- برابری نرخ‌های مالیات

۱۱۸..... ۴- کمک‌های بلاعوض با هدف خاص

۱۱۹..... ۱-۴- پرداخت‌های دولت مرکزی

۱۲۱..... ۲-۴- کاربرد گسترده مقررات

۱۲۲..... ۳-۴- ثبات اقتصادی و باز توزیع درآمد

۱۲۲..... ۵- نظام برابری مالی

۱۲۳..... ۱-۵- پرداخت‌های انتقالی مبتنی بر فرمول: مالیات تخصیصی محلی

۱۲۵..... ۲-۵- تأثیر برابری مالی

۱۲۷..... ۳-۵- حذف تفاوت خالص منافع مالی

۱۲۸..... ۴-۵- چالش‌های اصلی پیش روی برابری مالی ژاپن

۱۳۱..... ۶- اوراق قرضه محلی و استقراض

۱۳۲..... ۱-۶- بدهی محلی معوق

۱۳۳..... ۲-۶- نسبت بدهی به هزینه و طرح نوسازی مالی

۱۳۵..... ۳-۶- تضمین ضمنی دولتی

۱۳۷..... ۴-۶- مقررات مالی و نظم بازار

فصل سوم: سازماندهی و تأمین مالی دولت محل در فرانسه..... ۱۴۱ -

۱۴۲..... مقدمه

۱۴۲..... ۱- حوزه‌های اداری فعالیت

۱۴۴..... ۲- وزن اقتصادی

۱۴۶..... ۳- حکمرانی

۱۴۸..... ۴- مسئولیت‌های هزینه‌ای دولت محلی

۱۴۸	۴-۱- رفاه
۱۴۸	۴-۲- آموزش
۱۴۹	۴-۳- آموزش های شغلی و حرفه‌ای
۱۴۹	۴-۴- حمل و نقل
۱۵۰	۴-۵- توسعه اقتصادی
۱۵۰	۴-۶- برنامه‌ریزی شهری
۱۵۰	۴-۷- آب، فاضلاب و جمع‌آوری پسماندها
۱۵۰	۴-۸- فرهنگ، ورزش و اوقات فراغت
۱۵۰	۴-۹- امنیت
۱۵۱	۴-۱۰- مشارک در مورد تخصیص مسئولیت‌ها
۱۵۲	۵- مالیات و غیره: بخش مختص دولت محلی
۱۵۴	۵-۱- مالیات کسب و کار
۱۵۶	۵-۲- مالیات بر معاملات مالیات پسماند
۱۵۶	۵-۳- مالیات مسکن
۱۵۷	۵-۴- مالیات حمل و نقل
۱۵۷	۵-۵- مالیات ثبت مستغلات
۱۵۷	۵-۶- تکامل مالیات‌ها
۱۵۸	۶- پرداخت‌های انتقالی دولت مرکزی به دولت‌های محلی
۱۶۰	۶-۱- یارانه‌های عمومی
۱۶۳	۶-۲- یارانه‌های تمرکززدایی
۱۶۳	۶-۳- یارانه‌های جبران کننده
۱۶۴	۶-۴- اصلاحات فعلی
۱۶۵	۷- استقراض دولت‌های محلی
۱۶۸	۸- اداره دولت محلی
۱۷۰	۹- جمع بندی

فصل چهارم: سازماندهی و تأمین مالی دولت محلی در ایالات متحده آمریکا ۱۷۳

۱۷۴	مقدمه
۱۷۵	۱- سازماندهی دولت‌های ذیل دولت ملی
۱۷۵	۱-۱- انواع اصلی دولت‌های محلی
۱۷۷	۱-۲- تعداد دولت‌های محلی
۱۸۰	۱-۳- کارکنان عالی رتبه منتخب
۱۸۱	۱-۴- محدودیت‌های ایالتی بر استقلال محلی
۱۸۳	۲- خدمات و هزینه‌های دولت‌های ذیل دولت ملی

۱۸۳.....	۱-۲- هزینه‌های دولت‌های ایالتی و محلی
۱۸۶.....	۲-۲- هزینه‌ها بر حسب وظایف
۱۹۱.....	۳- درآمد از محل منابع داخلی دولت‌های ذیل دولت ملی
۱۹۱.....	۱-۳- منابع داخلی اصلی درآمدهای دولت ذیل دولت ملی
۱۹۶.....	۲-۳- منابع درآمد شخصی
۲۰۳.....	۴- مالیات‌های مشترک
۲۰۵.....	۵- پرداخت‌های انتقالی بین دولتی
۲۰۶.....	۱-۵- کمک‌های دولت فدرال به ایالت‌ها
۲۰۷.....	۲-۵- پرداخت‌های انتقالی دولت ایالتی به دولت‌های محلی
۲۰۹.....	۳-۵- اراضی دولت‌های ذیل دولت ملی
۲۱۲.....	۶- ادارات دولتی ذیل دولت ملی
۲۱۲.....	۷- پاسخ‌گوئی دولت ملی محلی
۲۱۵.....	۸- درس‌هایی برای کشورهایی در حال توسعه
۲۱۷.....	فصل پنجم: سازماندهی و تأمین مالی دولت محلی در آلمان
۲۱۸.....	مقدمه
۲۱۹.....	۱- توسعه تاریخی
۲۲۲.....	۲- وضعیت تأمین مالی نهادهای اداری: کلیات و پیشنهادی اصلاحی ارائه شده
۲۲۳.....	۱-۲- ساختار درآمدی شهرداری‌ها در آلمان
۲۲۵.....	۲-۲- قدرت شهرداری‌ها در وضع مالیات
۲۲۸.....	۳-۲- پیشنهادهایی برای اصلاح تأمین مالی شهری در آلمان
۲۳۵.....	۳- برابری مالی محلی بین ایالت‌ها و شهرداری‌ها
۲۳۶.....	۴- بررسی نظام برابری در ایالت هسه
۲۳۸.....	۵- استقراض دولت محلی
۲۴۱.....	۶- اداره دولت محلی
۲۴۱.....	۷- اداره مالیات محلی
۲۴۲.....	۸- جمع بندی
۲۴۵.....	فصل ششم: ساماندهی و تأمین مالی دولت محلی در استرالیا
۲۴۶.....	مقدمه
۲۴۷.....	۱- نقش‌های دولت محلی
۲۴۷.....	۲- وظایف دولت محلی
۲۴۷.....	۳- بررسی ترتیبات قانونی و نهادی با توجه به روابط مالی فدرال و ایالتی
۲۴۸.....	۱-۳- تفکیک وظایف / مسئولیت‌های هزینه‌ای

۲۴۹.....	۳-۲- تخصیص اختیارات مالیاتی
۲۵۰.....	۳-۳- نقش دادگاه عالی
۲۵۲.....	۳-۴- چارچوب نهادی
۲۵۴.....	۳-۵- چارچوب مشورتی
۲۵۸.....	۴- اصلاحات اخیر در استرالیا؛ مالیات بر "فروش کالاها و خدمات" و روابط مالی دولت فدرال بعد از سال ۲۰۰۰
۲۶۱.....	۵- مرحله بعد کدام است؟
۲۶۲.....	۶- توزیع کمک‌های بلاعوض در کشور استرالیا
۲۶۹.....	فصل هفتم: ناهمی به فدرالیسم؛ اقدامات، تجارب و درس‌هایی از کشورهای پیشرفته.....
۲۷۰.....	مقدمه
۲۷۱.....	۱- مسئولیت‌های هزینه‌های دولت محلی
۲۷۱.....	۱-۱- هزینه‌ها بر حسب وظایف
۲۷۲.....	۲-۱- هزینه‌ها بر حسب سطح دولت
۲۷۵.....	۳-۱- برنامه‌های اجتماعی و تأمین مالی دولت محلی
۲۷۸.....	۴-۱- هزینه‌های محلی بر حسب وظائف به صورت درصدی از GDP
۲۸۲.....	۵-۱- وضع ضوابط و مقررات: کامل‌سازی مفهوم خدمات اصلی
۲۸۲.....	۶-۱- هزینه‌های سرمایه‌ای
۲۸۴.....	۲- درآمد دولت محلی
۲۸۴.....	۱-۲- مالیات‌های دولت محلی
۳۰۷.....	فصل هشتم: سازماندهی و تأمین مالی دولت محلی در چین.....
۳۰۸.....	مقدمه
۳۱۰.....	۱- وظایف هزینه‌های دولت محلی
۳۱۲.....	۱-۱- آموزش
۳۱۳.....	۲-۱- خدمات درمانی
۳۱۴.....	۳-۱- تأمین اجتماعی
۳۱۴.....	۴-۱- سرمایه‌گذاری
۳۱۵.....	۵-۱- کشاورزی
۳۱۶.....	۶-۱- توزیع مشاغل دولتی
۳۱۷.....	۲- درآمدهای محلی
۳۱۷.....	۱-۲- مالیات‌ها و عوارض متعلق به دولت‌های محلی
۳۲۱.....	۲-۲- مالیات‌های مشترک
۳۲۳.....	۳- پرداخت‌های انتقالی بین‌دولتی
۳۲۴.....	۱-۳- پرداخت‌های انتقالی با اهداف کلی

۳۳۵.....	۳-۲- پرداخت‌های انتقالی با اهداف خاص
۳۳۸.....	۴- استقراض دولت محلی
۳۳۰.....	۵- ادارات دولتی محلی
۳۳۱.....	۶- نگاه امپرسیونیستی به تأمین مالی دولت‌های محلی در چین
۳۳۲.....	۷- درس‌هایی برای کشورهای در حال توسعه
۳۳۵.....	فصل نهم: سازماندهی و تأمین مالی دولت محلی در نقاط شهری هند
۳۳۶.....	مقدمه
۳۳۸.....	۱- دامنه متارج شهرداری‌ها
۳۴۵.....	۲- پایه درآمد شهرداری‌ها
۳۴۸.....	۳- روابط بین دولت مرکزی، دولت‌های ایالتی و شهرداری‌ها
۳۵۴.....	۴- استقراض توسط شهرداری‌ها
۳۵۷.....	۵- ارزیابی تأمین مالی شهرداری‌ها
۳۶۳.....	۶- جمع‌بندی
۳۶۵.....	فصل دهم: سازماندهی و تأمین مالی دولت محلی در اندونزی
۳۶۶.....	مقدمه
۳۶۶.....	۱- تاریخچه کوتاهی از حکمرانی محلی در اندونزی
۳۶۸.....	۲- نظام فعلی دولت‌های محلی از دیدگاه حقوقی، مالی و سیاسی
۳۷۲.....	۳- وظایف هزینه‌ای دولت محلی
۳۷۸.....	۴- مالیات‌ها و عوارض حاصل از منابع متعلق به دولت محلی
۳۸۱.....	۵- مالیات‌ها و درآمدهای مشترک
۳۸۲.....	۶- پرداخت‌های انتقالی بین‌دولتی
۳۸۲.....	۶-۱- کمک‌های تخصصی عمومی (DAU)
۳۸۶.....	۶-۲- کمک‌های تخصصی خاص (DAK)
۳۸۹.....	۶-۳- اجرای برابری
۳۹۲.....	۷- استقراض دولت محلی
۳۹۴.....	۸- اداره دولت محلی
۳۹۷.....	۹- ارزیابی کلی تأمین مالی دولت‌های محلی و اصلاحات سازمانی
۳۹۹.....	۱۰- درس‌هایی برای کشورهای در حال توسعه
۳۹۹.....	۱۰-۱- اصلاحات آبی در مقابل اصلاحات تدریجی
۴۰۰.....	۱۰-۲- ساده کردن چارچوب‌های تنظیمی
۴۰۰.....	۱۰-۳- تعریف نقش‌های جدید برای سطوح دولت
۴۰۱.....	۱۰-۴- تقویت طرف عرضه از طریق توسعه ظرفیت‌ها

۴۰۱..... ۱۰-۵- تقویت طرف تقاضا از طریق پاسخ‌گویی

فصل یازدهم: حکمرانی غیرمتمرکز در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار..... ۴۰۳

۴۰۴..... مقدمه

۴۰۵..... ۱- مبانی تشکیل دهنده حکمرانی شهروندمحور در نظام‌های غیرمتمرکز

۴۰۷..... ۱-۱- پاسخ‌گویی

۴۱۰..... ۲-۱- پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری مالی

۴۱۳..... ۲- امتیازدهی ساده برای ارزیابی حکمرانی شهروندمحور غیرمتمرکز

۴۱۴..... ۱-۲- امتیاز پاسخ‌گویی

۴۱۹..... ۲-۲- امتیاز مسئولیت‌پذیری مالی

۴۲۶..... ۳- جمع‌بندی

۴۲۸..... منابع و مآخذ

فهرست جداول

۶۵	جدول ۱-۱ دیدگاه عمومی در مورد تخصیص مالیات در نظام‌های فدرال
۷۸	جدول ۲-۱ تعلق مالیات بر ارزش زمین
۹۵	جدول ۳-۱ وظایف دولت‌های نوین در اقتصاد معاصر
۹۸	جدول ۴-۱ نحوه تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت
۱۰۷	جدول ۱-۲ آثارهای اصلی مربوط به مالیات محلی
۱۰۹	جدول ۲-۲ هزینه‌های حکومت محلی بر حسب وظایف در سال ۲۰۰۳
۱۱۰	جدول ۳-۲ درآمد کل سالانه دولت محلی در سال مالی ۲۰۰۳
۱۱۷	جدول ۴-۲ توزیع نامتوزان منطقه‌ای و تغییر پذیری مالیات محلی
۱۲۰	جدول ۵-۲ جزئیات اختارت ملی در سال ۲۰۰۴
۱۲۶	جدول ۶-۲ اثر دلیل مالیات تخصیص محلی در سال ۲۰۰۳ (بین)
۱۲۳	جدول ۱-۳ وسعت جمعیت بخش‌ها، کمون‌ها و مناطق در کشور فرانسه در سال ۲۰۰۲
۱۲۵	جدول ۲-۳ هزینه و درآمد دولت‌های محلی در فرانسه در سال ۲۰۰۴
۱۲۶	جدول ۳-۳ هزینه‌های کمون‌ها، بخش‌ها و مناطق در سال ۲۰۰۳
۱۵۱	جدول ۴-۳ هزینه‌های کمون‌ها، بخش‌ها و مناطق به تفکیک نوع در سال ۲۰۰۳ میلیارد یورو
۱۵۱	جدول ۵-۳ هزینه‌های کمون‌ها، بخش‌ها و مناطق به تفکیک وظیفه در سال ۲۰۰۴، میلیارد یورو
۱۵۲	جدول ۶-۳ مالیات‌های محلی به تفکیک نوع و سطح دولت در سال ۲۰۰۴، میلیارد یورو
۱۵۷	جدول ۷-۳ سهم مالیات‌های محلی از تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۰۴ (%)
۱۶۰	جدول ۸-۳ پرداخت‌های انتقالی دولت‌های مرکزی به دولت‌های محلی در سال ۲۰۰۴
۱۶۵	جدول ۹-۳ استقراض و بدهکزی دولت‌های محلی و مرکزی در سال ۲۰۰۳
۱۶۶	جدول ۱۰-۳ جریان استقراض دولت‌های محلی در سال ۲۰۰۳
۱۶۶	جدول ۱۱-۳ بدهی دولت‌های محلی به تفکیک نوع در سال ۲۰۰۴
۱۶۷	جدول ۱۲-۳ بدهی دولت محلی به تفکیک قرض دهندگان و سطوح دولتی (%)
۱۷۸	جدول ۱-۴ تعداد دولت‌های محلی در ایالات متحده در سال‌های ۱۹۹۲، ۲۰۰۰
۱۸۵	جدول ۲-۴ میزان هزینه‌های ایالتی به اضافه محلی در سال مالی ۲۰۰۰ و سهم نسبی دولت‌های محلی
۱۸۸	جدول ۳-۴ کل هزینه‌های دولت‌های ایالتی و محلی (تمامی ایالت‌ها به اضافه ناحیه کلمبیا بر حسب وظایف در سال مالی ۲۰۰۰)
۱۹۰	جدول ۴-۴ توزیع و سرانه هزینه‌های دولت‌های ایالتی و محلی بر حسب گروه‌های هزینه‌های عمده در سال مالی ۲۰۰۰
۱۹۲	جدول ۵-۴ درآمد دولت‌های ایالتی و محلی از محل منابع داخلی در سال مالی ۲۰۰۰ (سهم از کل درآمد حاصل از منابع داخلی - درصد)
۱۹۴	جدول ۶-۴ ترکیب درآمدهای دولت‌های محلی در سال ۱۹۹۷ (سهم از کل درآمد‌ها - درصد)
۱۹۵	جدول ۷-۴ کل درآمد‌ها از محل منابع داخلی ایالتی و محلی و کل مالیات‌ها بر حسب ایالت در سال مالی ۲۰۰۰
۲۰۵	جدول ۸-۴ پرداخت‌های بین‌دولتی در سال مالی ۲۰۰۰ (بر حسب درصدی از درآمد‌های عمومی دولت‌های ایالتی و محلی)
۲۳۶	جدول ۱۰-۵ برابری مالی محلی ایالت‌ها و شهرداری‌ها در سال ۲۰۰۱ (درصدی از کل درآمد)
۲۳۷	جدول ۱۲-۵ محاسبه کمک‌های مالی عمودی از ایالت هسه به مقامات محلی در سال ۲۰۰۵، میلیون یورو

جدول ۵-۳- توزیع کمک‌های مالی عمودی میان شهرداری‌ها، نواحی روستایی و شهرهای منسجم و طبقه‌بندی کمک‌های مالی مشروط و غیرمشروط در سال ۲۰۰۵، میلیون یورو.....	۳۳۷
جدول ۵-۴ افزایش نسبت پرداخت‌های به‌رهای به کل درآمدهای طی دوره ۱۹۹۹-۱۹۹۱.....	۳۳۸
جدول ۵-۵ ساختار بدقی محلی (میلیون یورو).....	۳۳۹
جدول ۶-۱ سهم سطح دولت از کل درآمدهای مالیاتی (درصد).....	۳۴۹
جدول ۶-۲ ضریب اهمیت و توزیع مالیات بر فروش کالاها و خدمات به تفکیک ایالت.....	۳۶۰
جدول ۶-۳ توزیع درآمد مالیات بر فروش کالاها و خدمات.....	۳۶۷
جدول ۶-۴ ضریب اهمیت (۰۶-۲۰۰۵).....	۳۶۸
جدول ۷-۱ هزینه‌های دولت محلی بر حسب وظیفه در سال ۲۰۰۳ (درصد).....	۳۷۳
جدول ۷-۲ هزینه‌های دولتی نسبی در کشورهای منتخب (درصد) در سال ۲۰۰۳.....	۳۷۴
جدول ۷-۳ هزینه‌های اجتماعی در تأمین مالی دولت محلی در سال ۲۰۰۳ (درصد).....	۳۷۷
جدول ۷-۴ هزینه‌های دولت محلی بر حسب وظایف به صورت درصدی از GDP در سال ۲۰۰۳.....	۳۷۹
جدول ۷-۵ مصرف دولت محلی و بدهی دولت محلی در سال ۲۰۰۴.....	۳۸۳
جدول ۷-۶ مالیات‌های اصلی سایر درآمدهای منتخب از محل منابع داخلی دولت‌های محلی در کشورهای عضو OECD در سال ۲۰۰۳ به صورت درصدی از GDP.....	۳۸۶
جدول ۷-۷ ترکیب درآمد مالیاتی دولت محلی در کشورهای OECD در سال ۲۰۰۳ (درصد).....	۳۸۸
جدول ۸-۱ درآمد مالیاتی، غیرمالیاتی و از سهم کمک دولت‌های محلی در سال ۲۰۰۳.....	۳۹۴
جدول ۹-۱ منابع درآمدهای داخلی غیرمالیاتی در سال ۲۰۰۳.....	۳۹۶
جدول ۷-۱۰ استقلال مالیاتی دولت محلی در سال ۲۰۰۳ (درصدی از درآمد بر حسب نوع مالیات).....	۳۰۱
جدول ۷-۱۱ انواع کمک‌های دریافتی توسط دولت‌های محلی (درصد).....	۳۰۲
جدول ۸-۱-۱ مسئولیت‌های هزینه‌ای ترتیبات مختلف دولت.....	۳۱۱
جدول ۸-۲ سهم‌های هزینه‌ای ترتیبات مختلف دولت در سال ۲۰۰۳ (درصد).....	۳۱۲
جدول ۸-۳ مسئولیت‌های محلی و اهمیت نسبی‌شان در سال ۲۰۰۳.....	۳۱۵
جدول ۸-۴ سهم‌های درآمدی رده‌های مختلف دولت در سال ۲۰۰۳ (درصد).....	۳۱۷
جدول ۸-۵ پناه‌ها، نرخ‌ها و اهمیت نسبی مالیات‌ها و عوارض محلی کشور چین.....	۳۱۸
جدول ۸-۶ پایه مالیاتی، نرخ مالیات، ترتیبات تقسیم و سهم مالیات‌های مشترک در کل درآمد دولت‌های محلی (%).....	۳۲۲
جدول ۷-۲ پرداخت‌های انتقالی بین‌دولتی در سال ۲۰۰۳.....	۳۳۴
جدول ۸-۸ سهم پرداخت‌های انتقالی از کل هزینه‌های سطوح مختلف دولت در سال ۲۰۰۳.....	۳۳۷
جدول ۹-۱ ارتباط وظایف ضمیمه ۱۲ با فهرست ایالتی و فهرست مشترک.....	۳۳۹
جدول ۹-۲ ارتباط وظایف ضمیمه ۱۲ با وظایف فهرست شده شهرداری در قوانین ایالتی.....	۳۴۱
جدول ۹-۳ نسبت درآمد به مخارج خدمات اصلی.....	۳۴۴
جدول ۹-۴ اختیارات درآمدی شهرداری‌ها از طرف ایالت‌های اصلی.....	۳۴۶
جدول ۹-۵ معیارهای مورد استفاده کمیسیون مالی مرکزی به منظور تصمیم‌گیری در مورد تخصیص کمک به ایالت‌ها بر روی سازمان‌های محلی شهری.....	۳۵۱
جدول ۹-۶ سهم شهرداری‌ها از منابع ایالت که توسط اولین کمیسیون مالی ایالتی پیشنهاد شده است.....	۳۵۳
جدول ۹-۷ ویژگی‌های اصلی اوراق قرضه معاف از مالیات.....	۳۵۶
جدول ۸-۹ میزان درآمد شهرداری‌ها.....	۳۵۸
جدول ۹-۹-۱ سرانه مخارج درآمدی.....	۳۵۹

۳۶۰	جدول ۹-۱۰ - سرانه مخارج حقوق و دستمزد.....
۳۶۲	جدول ۹-۱۱ - مازاد هزینه حقوق دستمزد نسبت به درآمد از محل منابع داخلی.....
۳۶۲	جدول ۹-۱۲ - مخارج عملیاتی و تعمیر و نگهداری.....
۳۷۳	جدول ۱۰-۱ - وظایف اجباری دولت‌های ذیل دولت ملی بر اساس قانون ۱۹۹۹/۲۲ و ۲۰۰۴/۳۲.....
۳۷۵	جدول ۱۰-۲ - توزیع وظایف میان سطوح دولت.....
۳۷۷	جدول ۱۰-۳ - هزینه‌های سطوح مختلف دولت در سال مالی ۲۰۰۲.....
۳۷۸	جدول ۱۰-۴ - اجزای هزینه دولت‌های محلی در سال مالی ۲۰۰۲/۲۰۰۱.....
۳۷۹	جدول ۱۰-۵ - مالیات دولت‌های ذیل دولت ملی.....
۳۸۱	جدول ۱۰-۶ - ترتیبات تقسیم درآمد و مالیات بر اساس قانون ۲۰۰۴/۳۳ (درصد).....
۳۸۷	جدول ۱۰-۷ - تخصیص کمک‌های مالی خاص به تفکیک بخش در سال مالی ۲۰۰۵.....
۳۸۹	جدول ۱۰-۸ - ناهماهنگی‌های مالی در دولت‌های محلی، سال مالی ۲۰۰۳.....
۳۹۵	جدول ۱۰-۹ - تراش اشتغال خدمات شهری در سطوح دولت قبل و بعد از تمرکززدایی.....
۳۹۶	جدول ۱۰-۱۰ - مدیریت‌ها در زمینه مدیریت خدمات شهری.....
۴۱۴	جدول ۱۱-۱ - شاخص‌های پایداری.....
۴۱۶	جدول ۱۱-۲ - امتیاز شاخص پاسخ‌گویی در کشورهای نمونه.....
۴۱۹	جدول ۱۱-۳ - شاخص‌های مسئولیت‌پذیری مالی.....
۴۲۱	جدول ۱۱-۴ - امتیاز مسئولیت‌پذیری مالی.....
۴۲۵	جدول ۱۱-۵ - نمونه کشوری.....

فهرست نمودارها

نمودار ۱-۱	اثر وضع مالیات بر اجاره بها و عرضه مسکن	۷۴
نمودار ۲-۱	رانت اقتصادی ناشی از محدودیت مجوز ساختمان	۸۱
نمودار ۳-۱	گونه‌شناسی کمک بلاعوض دولت به مقامات محلی	۸۵
نمودار ۴-۱	کمک بلاعوض مقطوع (عمومی و مشخص)	۸۷
نمودار ۵-۱	کمک‌های بلاعوض مقطوعی که به افزایش صفر در عرضه خدمات می‌انجامد	۸۹
نمودار ۶-۱	کمک بلاعوض نامحدود و درصدی در مقایسه با کمک بلاعوض مقطوع	۹۱
نمودار ۱-۲	نسبت بدهی محلی معوق به GDP طی دوره ۲۰۰۰-۱۹۵۵ (درصد)	۱۳۲
نمودار ۱-۵	درآمدهای مالیاتی محلی در ایالت‌ها در سال ۱۹۴۹ بر مبنای تعداد ساکنان	۲۲۰
نمودار ۲-۲	درآمد مالیات محلی در ایالت‌ها بر اساس تعداد ساکنان در سال ۱۹۹۹	۲۲۲
نمودار ۳-۵	درآمد شهرداری‌های آلمان در ایالت‌های غربی در سال ۲۰۰۱ (%)	۲۲۳
نمودار ۴-۵	درآمد شهرداری‌های آلمان در ایالت‌های شرقی در سال ۲۰۰۱ (%)	۲۲۴
نمودار ۵-۵	درآمد مالیاتی شهرداری‌های آلمان در ایالت‌های غربی در سال ۲۰۰۱ (%)	۲۲۴
نمودار ۶-۵	درآمدهای مالیاتی شهرداری‌های آلمان در ایالت‌های شرقی در سال ۲۰۰۱ (%)	۲۲۵
نمودار ۷-۵	تغییر نرخ متوسط مالیات بر درآمد طی سال‌های ۲۰۰۴-۱۹۹۲	۲۲۶
نمودار ۸-۵	افزایش متوسط نرخ مالیات بر درآمد B طی دوره ۲۰۰۴-۱۹۹۲	۲۲۷
نمودار ۹-۵	بار مالیاتی تحمیل شده به مالک مستغلات طی دوره ۲۰۰۴-۱۹۹۲	۲۲۸
نمودار ۱۰-۵	تغییر سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها در درآمدی ثابت طی دوره ۲۰۰۱-۱۹۹۲	۲۲۹
نمودار ۱۱-۵	تغییرات نسبت استقراض محلی به سرمایه‌گذاری واقعی طی دوره ۲۰۰۱-۱۹۹۹	۲۴۰
نمودار ۱۳-۵	ساختار اداره امور مالیاتی در دولت مرکزی	۲۴۲
نمودار ۱۳-۵	ساختار اداره امور مالیاتی در ایالت‌ها	۲۴۲
نمودار ۱۴-۵	روش‌های تأمین مالی عمومی محلی در اروپا	۲۴۳
نمودار ۱-۶	فرآیند تخصیص کمک‌های بلاعوض در استرالیا	۲۶۳
نمودار ۲-۶	فرآیند کلی تخصیص کمک یکجا	۲۶۵
نمودار ۳-۶	برآورد کمیسیون کمک‌های دولت فدرال از نیازهای نسبی ایالت‌ها	۲۶۶
نمودار ۴-۶	برآورد کمک	۲۶۸
نمودار ۱-۱۰	مخارج و درآمدهای دولت محلی طی سال‌های مالی ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۳	۳۶۹
نمودار ۲-۱۰	تمرکززدایی با متوازن: سهم دولت‌های ذیل دولت ملی از کل درآمدها و هزینه‌ها در سال مالی ۲۰۰۲ (%)	۳۷۱
نمودار ۳-۱۰	منابع درآمدی دولت‌های ذیل دولت ملی در سال مالی ۲۰۰۳ (%)	۳۷۱
نمودار ۴-۱۰	متخنی لورنز برای درآمد سرانه در سال مالی ۲۰۰۳	۳۹۰
نمودار ۵-۱۰	توان مالی و کمک‌های تخصصی عمومی در سال ۲۰۰۳	۳۹۱
نمودار ۶-۱۰	استقراض دولت‌های ذیل دولت ملی طی دوره ۲۰۰۴-۱۹۸۳	۳۹۳
نمودار ۷-۱۰	ترکیب بدهی دولت‌های ذیل دولت ملی طی دوره ۲۰۰۴-۱۹۸۷	۳۹۴
نمودار ۸-۱۰	ساختار سازمانی نوعی دولت‌های ذیل دولت ملی	۳۹۵
نمودار ۱-۱۱	رابطه میان آزادی سیاسی و کیفیت دیوان‌سالاری	۴۰۶
نمودار ۲-۱۱	پاسخ‌گویی کشورهای نمونه	۴۱۵
نمودار ۳-۱۱	مسئولیت‌پذیری مالی	۴۲۱

مقدمه مؤلف

مناسبات مالی دولت مرکزی و شهرداری‌ها به دلایل مختلف حایز اهمیت است. این مناسبات در ایران به‌درستی تعریف نشده و از نارسایی‌های جدی رنج می‌برد. در چارچوب عدم تمرکز اداری، گرایش غالب در جهان و ایران واگذاری بخش بزرگ‌تری از وظایف دولت مرکزی و استانی به شهرداری‌ها است. در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران این سیاست پیش‌بینی شده است. اما تغییر مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها که به تبع انتقال برخی از وظایف دولت مرکزی ضرورت می‌یابد، به‌درستی تعریف نشده است. در خصوص مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران مسائلی به شرح زیر مطرح است.

یکم- همانطور که تخصیص وظایف دولت به سطوح مختلف آن لازم است و هر سطحی از دولت باید مجری وظایف خاصی باشد، انواع مالیات‌ها نیز لازم است به سطوح مختلف دولت اختصاص یابد. چرا که تشخیص و وصول هر مالیاتی در هر سطح از دولت، نه امکانپذیر است و نه مطلوب، اما در این خصوص بهاماتی در قوانین ایران به چشم می‌خورد.

دوم- هر چند وضع و وصول مالیات‌های مشترک در قانون مالیات بر ارزش افزوده پیش‌بینی شده است، اما سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور در اجرای این قانون بر حسب تشخیص خود عمل می‌کند.

سوم- در همه کشورهای جهان، شهرداری‌ها دارای اختیارات معینی برای وضع و وصول بهای خدمات شهری هستند. اما در ایران به دلیل حساسیت سیاسی و اجتماعی این موضوع، فرمانداری‌ها بر تصمیمات شوراهای شهر در این زمینه نظارت دارند. از این طریق فرمانداری‌ها بار مالی کمک‌های دولت به شهرداری‌ها را افزایش می‌دهند و شهرداری‌ها را از منبع درآمدی فوق‌محرور می‌کنند، بدون آن‌که ضابطه روشنی بر تصمیمات آنها حاکم باشد.

چهارم- کمک‌های مالی سطوح بالاتر دولت به شهرداری‌ها در همه جای دنیا مرسوم است. اما این کمک‌ها تحت ضوابط و قواعد معینی پرداخت می‌شود. در ایران این کمک‌ها گاه دستخوش منویات سیاسی می‌شود و در موارد دیگر نیز ضابطه روشنی بر آنها حاکم نیست.

پنجم- در ایران دولت و قوه مقننه قواعد روشنی برای مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی وضع نکرده‌اند. بدین معنی که سقف معینی برای بدهی شهرداری‌ها وجود ندارد و تضمین‌های روشنی برای بازپرداخت این بدهی‌ها در قوانین موجود پیش‌بینی نشده است.

مجموعه مشکلات فوق بیانگر ضرورت بازآرایی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها است. بنابراین مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران با همکاری معاونت مالی و اداری شهرداری تهران طرح مطالعاتی "بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران" را در سال ۹۰ در دستور کار قرار داد که به دلیل اهمیت موضوع گزارشات طرح مذکور به صورت دو جلد به شرح زیر منتشر می‌گردد.

جلد اول کتاب مشتمل بر ۱۱ فصل است. مرور مبانی نظری بحث، مرور تجربه ۵ کشور پیشرفته و سه کشور در حال توسعه در این زمینه و بالاخره مرور حکمرانی در سطح محلی در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه مباحث اصلی این کتاب را تشکیل می‌دهد.

جلد دوم کتاب مشتمل بر ۵ فصل است. در این جلد تقسیم وظایف و مناسبات مالی میان سطوح مختلف دولت در ایران مورد ارزیابی قرار گرفته و راهبردها، سیاست‌ها و چارچوب‌های قانونی بازآرایی این مناسبات پیشنهاد شده است.

امید است که انتشار این کتاب به کمک روشنی در جهت بهبود سیاست‌گذاری عمومی در زمینه بازآرایی مناسبات مالی و اداری سطوح مختلف دولت در کشور ایران بهر زمان باشد.