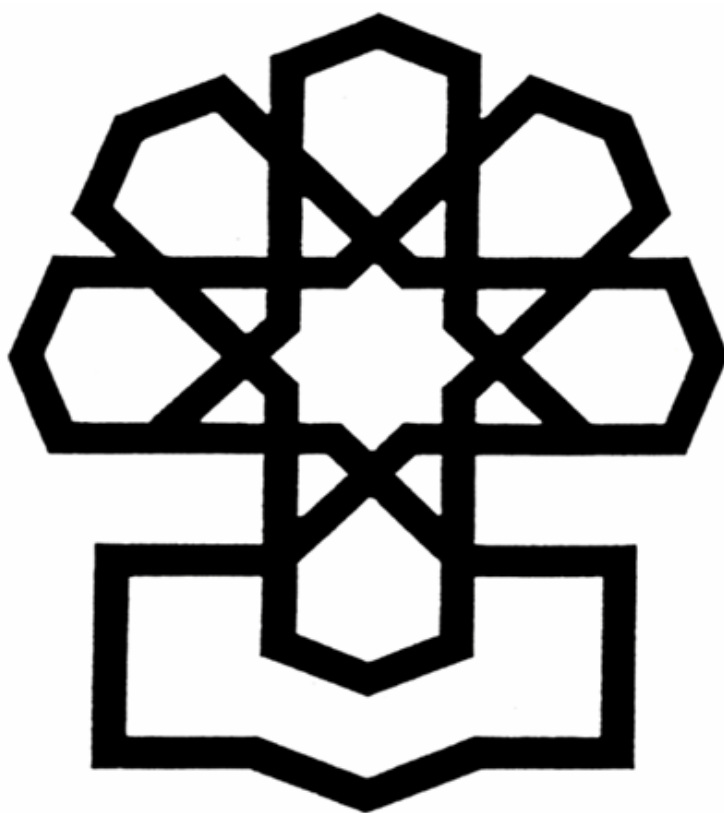




تمرکززدایی در بودجه



۱۶۰

کد موضوعی:

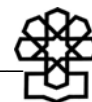
۶۹۲۲

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی

اسفند ماه ۱۳۸۲

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

**تمرکززدایی در بودجه**

شماره مسلسل:

۶۹۲۲

کد موضوعی:

۱۶۰

فهرست مطالب

خلاصه گزارش	۳
خلاصه اجرایی	۱۴
بخش یک - مقدمه	۱۹
- آیا دلایلی عیله تمرکززدایی در بودجه وجود دارد؟	۲۰
بخش دو - رویکرد مطالعه موردی	۲۲
بخش سه - ویژگی‌های عمده ساختار طراحی شده برای تمرکززدایی بودجه‌ای	۲۹
- کارایی	۳۰
تخصیص مخارج	۳۱
تخصیص درآمد	۳۴
انتقال درآمد از دولت مرکزی	۴۴
مدیریت بودجه و امور مالی	۴۷
ساختارهای حقوقی	۵۳
نهادهای دموکراتیک	۵۵
- نابرابری بین مناطق	۵۷
- ثبات کلان اقتصادی	۵۹
- رقابت بین منطقه‌ای	۶۱
بخش چهار - فرایند گذار به عدم تمرکز	۶۳
بخش پنج - محیط تاریخی و نهادی	۶۸
- نظام حقوقی فرانسوی	۶۹
تقسیم اختیارات	۶۹
فرایند مدیریت مالی	۷۰



- ۷۰..... مبانی حقوقی مدیریت بخش عمومی
- ۷۰..... - نظام حقوقی ایبریایی (پرتغالی و اسپانیایی)
- ۷۰..... تقسیم اختیارات
- ۷۱..... فرایند مدیریت مالی
- ۷۱..... مبانی حقوقی مدیریت بخش عمومی
- ۷۲..... - نظام حقوقی ایالات متحده
- ۷۲..... تقسیم اختیارات
- ۷۲..... فرایند مدیریت مالی
- ۷۲..... مبانی حقوقی مدیریت بخش عمومی
- ۷۳..... - نظام حقوقی انگلستان
- ۷۳..... تقسیم اختیارات
- ۷۳..... فرایند مدیریت مالی
- ۷۴..... - نظام حقوقی اتحاد شوروی سابق
- ۷۴..... تقسیم اختیارات
- ۷۵..... فرایند مدیریت مالی
- ۷۶..... بخش شش - تحلیل مفایسه‌ای**
- ۷۷..... بخش هفت - نتیجه‌گیری و توصیه‌ها**



خلاصه گزارش

هر تصمیم و سیاستی که درباره تمرکززدایی بودجه‌ای اتخاذ می‌شود باید به طور همزمان تکلیف خود را با چهار موضوع زیر مشخص کند:

- کارایی،
- نابرابری بین مناطق،
- ثبات کلان اقتصادی،
- رقابت بین منطقه‌ای.

موارد بالا چهار بُعد اقتصادی فرایند تمرکززدایی بودجه هستند که تجزیه و تحلیل آن‌ها قواعدی را به وجود می‌آورد که باید رعایت کرد و مکانیسم‌های مناسبی را معرفی می‌کند که به مجریان در اجرای قواعد کمک می‌کند. در این تحقیق قواعد و مکانیسم‌ها با مقوله‌های مشخصی دسته‌بندی شده‌اند. همچنین در هر بخش از فرایند تمرکززدایی بودجه مجموعه‌های مشابهی از پرسش‌ها طرح شده است که در بررسی تجربه هر یک از کشورها باید مطرح شود. این پرسش‌ها مهم‌ترین مواردی است که برای دستیابی به یک برداشت جامع و همه جانبه از فرایند تمرکز زدایی بودجه باید به آن‌ها پاسخ داده شود.

• فواید کلی

قواعد کلی که در طراحی مناسبات مالی بین بخش‌های مختلف دولت (دولت مرکزی و دولت‌های محلی) باید رعایت شود:

- ۱. خودمختاری:** واحدهای دولت محلی (LGU) باید در تعیین اولویت‌های مخارج خود کاملاً مستقل و مختار باشند و بتوانند تا حدودی کل مخارج خود را برحسب نیاز کم یا زیاد کنند.
- ۲. کفایت درآمدی:** LGUها باید از منابع درآمدی کافی برای تأمین تعهدات مالی خود برخوردار باشند.
- ۳. برابری:** اعتباراتی که در اختیار واحدهای دولت محلی قرار داده می‌شود باید متناسب با نیازهای مناطق افزایش یا کاهش یابد و به میزانی که این واحدها توان کسب درآمد مالیاتی داشته باشند، اعتبارات تخصیص یافته به آن‌ها باید کاهش یابد.
- ۴. قابلیت پیش‌بینی:** واحدهای دولت محلی باید بتوانند میزان درآمدی را که در اختیارشان قرار خواهد گرفت پیش‌بینی کنند، خواه این درآمد از دولت مرکزی به آن‌ها منتقل شود و خواه از درآمد مالیاتی مشترک با دولت مرکزی تأمین شود.
- ۵. تخصیص منابع:** با هدف حصول حداکثر کارایی، نحوه انتقال درآمد از دولت مرکزی به دولت‌های محلی نباید ارتباطی با تصمیم دولت محلی در نحوه تخصیص منابع به بخش‌ها یا فعالیت‌های مختلف داشته باشند. [در واقع دولت مرکزی نباید اعتبارات را به شرط مصرف شدن در بخش یا فعالیت خاصی در اختیار دولت محلی قرار دهد، چه این امر با هدف تمرکززدایی در تعارض خواهد بود].



۶. سادگی: ترتیبات و نحوه تقسیم درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی باید تا حد امکان ساده و شفاف باشد و با میزان مهارت دولت‌های محلی در جلب کمک‌ها و مساعدت‌های دولت مرکزی ارتباطی نداشته باشد.

۷. نظام انگیزشی: باید مکانیسمی وجود داشته باشد که دولت‌های محلی و مقامات مسئول را در قبال مدیریت صحیح امور مالی و استفاده از روش‌های کارآمد مورد تشویق قرار دهد.

۸. تضمین مقاصد دولت مرکزی: دولت مرکزی باید قادر به اعمال کنترل‌هایی باشد که متضمن تأمین مقاصد خود از ارائه کمک‌های مالی به دولت‌های محلی باشد. این کار از راه نظارت مستقیم، تشکیل جلسات مشترک مرور و بررسی عملکرد، کمک‌های فنی و کارشناسی و نظایر آن صورت می‌گیرد.

الف) کارایی

مهم‌ترین نتیجه مورد انتظار از تمرکززدایی بودجه، تخصیص کارآمدتر منابع و افزایش کارایی اقتصادی در سطح کلان است. افزایش کارایی در قاموس اقتصاد بخش عمومی به معنی دستیابی به رفاه بیش‌تر مصرف‌کنندگان (مالیات دهندگان) با مصرف مقدار ثابتی از منابع است. برخی از ملاحظات مهم که باید در طراحی فرایند تمرکززدایی بودجه در نظر گرفت تا این امر منجر به حداکثرسازی احتمال تخصیص مجدد منابع به کارآمدترین شیوه شود در ادامه شرح داده می‌شوند.

۱. تخصیص مخارج

هدف از تخصیص مخارج در بخش دولتی این است که مشخص شود هر یک از وظایف و کارکردهای مخارج بخش عمومی را کدام یک از سطوح دولت باید بر عهده بگیرند. در واقع باید بیان شود که مسئولیت کدام یک از مخارج برعهده دولت‌های محلی، کدام یک برعهده دولت‌های منطقه‌ای و کدام یک برعهده دولت مرکزی است و کدام یک باید مشترکاً به انجام برسد.

• اصل حق تصمیم‌گیری

هر یک از خدمات عمومی باید توسط مرجعی ارائه شود که کنترل حداقل حوزه جغرافیایی بهره‌مند از این خدمات را در اختیار داشته و هزینه‌های آن نیز از همین حوزه قابل تأمین باشد.

طبق این اصل، مسئولیت مخارج در بخش دولتی باید به پایین‌ترین سطح ممکن دولت که توان و قابلیت برعهده گرفتن و ایفای آن را دارد سپرده شود.

قضیه «تمرکززدایی» تحت شرایط واقعی و با در نظر گرفتن محدودیت‌های موجود به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

تمرکز فقط در چند صورت توجیه پذیر است: ۱. موانعی برسر راه جابه‌جایی افراد از یک منطقه به منطقه‌ای دیگر در درون کشور وجود داشته باشد؛ ۲. سرریز مازاد خدمات و کالاهای عمومی تولید شده در هر منطقه به دیگر مناطق، حجم قابل توجهی داشته باشد؛ ۳. صرفه‌جویی‌های بالقوه ناشی از مقیاس



وجود داشته باشد؛^۴. هزینه‌های اداری و هماهنگی با مرکز در مناطق و دولت‌های محلی به طور فزاینده و بیش از حد بالا باشد.

• پرسش‌ها

پرسش‌های مربوط به سیاست‌های تخصیص مخارج که در یک مطالعه موردی باید مطرح شود به این شرح است:

- آیا در قانون به طور صریح مسئولیت مخارج بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی تقسیم شده است؟ در کجا؟ در قانون اساسی (که چندان مطلوب نیست)؟ در قانون بودجه دولت مرکزی؟ در قانون بودجه دولت محلی؛ یا در سندی دیگر؟ در چه نوع سندی؟
- آیا نحوه تخصیص مسئولیت مخارج در عمل با آنچه در قانون مقرر شده مطابقت دارد؟ یکی از شایع‌ترین مشکلات در تخصیص مسئولیت‌های مخارج این است که آنچه در عمل روی می‌دهد با قانون مطابقت ندارد. آیا قانون در عمل اجرا می‌شود؟
- هر چه تقسیم مسئولیت مخارج شفاف‌تر و صریح‌تر باشد بهتر است. آیا الگوی تقسیم مسئولیت مخارج در کشور مورد بررسی طی سال‌های اخیر با ثبات بوده یا دائم تغییر کرده است؟
- مسئولیت مخارج سرمایه‌ای چگونه بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی تقسیم شده است؟ آیا دولت‌های منطقه‌ای (رده دوم دولت که شامل استان‌ها یا ایالت‌ها می‌شود) در زیرساخت‌ها و تأسیسات زیربنایی که تعمیر، اداره و نگهداری آن برعهده ایشان است سرمایه‌گذاری می‌کنند؟ دولت‌های محلی (LGUS) چگونه؟ آیا سرمایه‌گذاری‌ها در انحصار دولت مرکزی است؟
- با فرامین دولتی صادره از دولت مرکزی که منابع مالی لازم برای اجرای آن در اختیار دولت‌های محلی قرار داده نشده است، چه برخوردی می‌شود؟

۲. تخصیص درآمدها

تخصیص درآمدها منطقاً به دنبال تخصیص مسئولیت مخارج قرار می‌گیرد. واحدهای دولت محلی فقط از دو منبع می‌توانند درآمد داشته باشند. دولت محلی یا مستقیماً درآمد خود را از دولت مرکزی دریافت می‌کند، یا این که سهمی از مالیات و عوارضی را که در حوزه تحت پوشش خود جمع‌آوری می‌کند به عنوان درآمد نزد خود نگهداری کرده و مابقی را به دولت مرکزی تحویل می‌دهد. تخصیص درآمد عبارت است از: فرایندی که طی آن ترکیب مناسبی از منابع درآمدی برای هر واحد دولت محلی تعیین شده و بدین ترتیب منابع مالی لازم برای ایفای مسئولیت‌های مخارج توسط آن‌ها تأمین شده و در اختیارشان قرار می‌گیرد. تخصیص درآمدها باید متناسب با مسئولیت‌های مخارجی باشد که برعهده آن‌ها گذاشته شده است. رعایت این امر را «اصل انطباق» می‌نامیم. انطباق کامل زمانی برقرار است که هزینه نهایی تأمین و عرضه کالاهای عمومی برابر با مطلوبیت نهایی خدماتی باشد که مردم در هر سطحی از دولت دریافت می‌کنند. این اصل بدین معنی است که ساکنین هیچ منطقه‌ای نباید بار مالیاتی مخارجی را متحمل شوند که منافع آن نصیب منطقه‌ای دیگر می‌شود.



فاعده ۱: به دولت‌های محلی باید اجازه داده شود دست کم بخشی از درآمدی را که از حوزه جغرافیایی مربوط به خود جمع‌آوری می‌کنند نزد خود نگهداری کرده و به صلاحدید خود خرج کنند. در این راستا واحدهای محلی دولت محلی باید اختیار آن را داشته باشند که تا حدودی نرخ‌های مالیاتی و پایه مالیاتی خود را برحسب شرایط تغییر داده یا اصلاح کنند.

فاعده ۲: برای تخصیص درآمد، باید سلسله مراتب ذیل را در حد امکان رعایت کرد:

- مالیات بر املاک و مالیات بر درآمد اشخاص به خوبی با فعالیت‌های اقتصادی محلی مطابقت دارند و بهترین کاندیدا برای تسهیم درآمد میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی هستند.
- مالیات‌های غیرمستقیم (مالیات بر مصرف کالاهای داخلی) چنانچه بر مبنای مقصد اخذ شوند، ارتباط خوبی با فعالیت‌های اقتصادی محلی دارند، هرچند ارتباطی ضعیف‌تر نسبت به موارد بالا است. بنابراین تسهیم درآمد مالیات‌های غیرمستقیم باید پس از تسهیم درآمد مالیات بر املاک و مالیات بر درآمد اشخاص صورت بگیرد.

- مالیات بر درآمد شرکت‌ها نباید به دولت‌های محلی واگذار شده یا با آن‌ها تسهیم شود؛ زیرا اغلب فعالیت‌های اقتصادی که منجر به ایجاد درآمد برای یک شرکت می‌شوند در چند حوزه جغرافیایی پراکنده هستند. چنانچه اصراری بر این تسهیم وجود داشته باشد، قطعاً مسأله تسهیم عادلانه بار مالیاتی و درآمد مالیاتی بروز خواهد کرد و پیچیدگی‌های محاسباتی را به دنبال خواهد داشت.

- مالیات بر ارزش افزوده تولید (VAT) به هیچ وجه کاندیدای خوبی برای برنامه تسهیم درآمدی نیست؛ زیرا مناطق جغرافیایی مختلف کشور در ارزش افزوده یک محصول یا خدمت سهیم هستند و واگذاری یا تسهیم آن با دولت‌های محلی توجیه‌پذیر نیست.

فاعده ۳: درآمدی که به دولت‌های محلی تخصیص می‌یابد باید از ثبات و قابلیت پیش‌بینی معقول و متعارفی برخوردار باشد.

فاعده ۴: تخصیص درآمد به دولت‌های محلی، نه تنها باید در قانون تصریح شده باشد، بلکه باید ضمانت اجرایی هم داشته باشد. قبل از تخصیص درآمد، لازم است دولت نیروی پلیس را در اختیار و تحت فرمان مقامات محلی قرار بدهد.

مکانیسم نهادی: باید یک مرجع مستقل قضایی وجود داشته باشد که از اختیارات لازم و قدرت تصمیم‌گیری در مورد حل و فصل اختلافات مابین سطوح مختلف دولت برخوردار بوده و بتواند در این زمینه حکم صادر کند. دادگاه‌های مالیاتی بخشی از این سیستم خواهد بود. مقامات دولت محلی در هر سطحی باید از اختیار تصمیم‌گیری اجرایی و بودجه‌ای برای اجرای قوانین محلی و قراردادهای منعقد (حق تغییر رئیس پلیس شهر و ...) برخوردار باشند. در عوض دولت هم می‌تواند یک کمیسیون حل اختلاف تشکیل دهد که به عنوان یک مرجع مستقل در اختلافاتی که بین دولت‌های محلی و دولت مرکزی بروز می‌کند مداخله کرده و آن‌ها را حل و فصل کند.



• معیارهای تخصیص درآمد

معیارهایی که برای ارزیابی یک سیستم تخصیص درآمد به دولت‌های محلی می‌توان مورد استفاده قرار داد به شرح ذیل است:

- تخصیص درآمدها باید تابع تخصیص مخارج باشد. برای تخصیص درآمدها باید درک کاملی از تبعات و ملزومات مخارجی که مسئولیت آن‌ها بر عهده دولت محلی گذاشته می‌شود، وجود داشته باشد.
- اگر هدف اصلی افزایش کارایی باشد، دولت مرکزی باید در تفویض بخشی از اختیارات مالیاتی خود به دولت‌های محلی پیشگام شود و از این امر استقبال کند.
- اگر هدف از تمرکززدایی برابری است، کمک‌های اعطایی از سوی دولت مرکزی باید نقش مهمی را در تخصیص درآمد ایفا کند و فرمول محاسبه کمک‌ها باید مبتنی بر شاخص‌ها و عناصری از نابرابری باشد که دولت بر آن‌ها تأکید دارد.
- اگر هدف تثبیت کلان اقتصادی در اولویت باشد، دولت مرکزی نخواهد توانست به همان اندازه به دولت‌های محلی کمک کند که دولت مرکزی در کشوری با ثبات اقتصادی کمک می‌کند.

۳. انتقال درآمد از دولت مرکزی

باید بین «تخصیص درآمد» و «انتقال درآمد» که دو مقوله جدا از هم هستند تفکیک قائل شد. تخصیص درآمد به طور خودکار صورت می‌گیرد و حقی است که قانون برای هر واحد دولت محلی مقرر کرده است. اما انتقال درآمد، وجهی است علاوه بر درآمدهای تخصیصی که دولت‌های محلی خودبه‌خود محقق دریافت آن نیستند. سهم شدن در درآمد نیز وضعیتی بینابینی است. وجوه انتقالی معمولاً کسری بودجه دولت‌های محلی را که پس از وصول درآمدهای تخصیصی و قطعی شدن مخارج به وجود می‌آید تأمین می‌کنند.

فأءءه: لازم است سیستمی برای پرداخت‌های انتقالی بین بخش‌های مختلف دولت وجود داشته باشد که مبتنی بر نیازهای عینی و شفاف بوده و وجوه مختلف تمرکززدایی بودجه را تأمین کند.

• پرسش‌ها

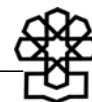
پرسش‌های سیاستی که در مطالعات موردی باید پرسیده شوند بدین شرح‌اند:

- آیا سیستمی برای حفظ برابری در کمک‌های مالی اعطایی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی وجود دارد. آیا برابری فقط در درآمدها مدنظر است یا برابری در مخارج نیز مورد توجه قرار می‌گیرد؟ آیا این امر بر مبنای فرمول معینی صورت می‌گیرد یا از راه مذاکره؟ اگر از فرمول استفاده می‌شود، فرمول چیست؟ آیا سهم هر منطقه بر مبنای یک ملاک عینی تعیین می‌شود یا تابع مذاکره و قدرت چانه‌زنی است؟ این روش‌ها تا چه اندازه در برابرسازی سطح دریافتی مناطق مؤثر است؟
- آیا در سیستم انتقال درآمد از دولت مرکزی به دولت‌های محلی به ظرفیت‌های مالی دولت‌های محلی نیز توجه شده است؟



- ع. مدیریت بودجه و امور مالی

فصلنامه ۲: بهبود سیستم‌های مدیریت مالی در بخش دولتی و بهبود کنترل‌های داخلی به ویژه در فرایند خریدهای دولتی، منجر به افزایش چشمگیر کارایی فنی (کاهش هزینه واحد و بازیافت هزینه) و ارتقای منزلت واحدهای دولت محلی خواهد شد. البته در این میان باید توازن مطلوبی بین کنترل‌های مالی و انعطاف‌پذیری (آزادی عمل) مدیران بخش دولتی برقرار شود. هرچند کنترل پرداخت‌های تأبید نشده امری



ضروری است، لزوم کسب تأییدیه‌های متعدد برای هر مورد پرداخت نه تنها موجب صرفه‌جویی نمی‌شود بلکه با تأخیری که در پرداخت به موقع به عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران طرف معامله با دولت به وجود می‌آورد موجب افزایش هزینه خریدهای دولتی خواهد شد و در مجموع کارایی را کاهش می‌دهد. یکی از پیش‌فرض‌های نادرست در اغلب کشورهای در حال توسعه و در حال گذار این است که دولت‌های محلی عموماً فاسد هستند و کنترل آن‌ها امکان‌پذیر نیست. اما تجربه نشان می‌دهد که با برقراری کنترل‌های داخلی و استقرار رویه‌های مناسب برای خریدهای دولتی، می‌توان این تصور ذهنی را از میان برد.

مکانیسم: واگذاری اختیارات بودجه‌ای در حوزه خریدهای دولتی به دولت‌های محلی (که پس از پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان، مهم‌ترین بخش از پرداخت‌های آنان را تشکیل می‌دهد) باید با اصلاحاتی در کنترل‌های داخلی همراه باشد. این کنترل‌ها نباید مراحل تأیید پرداخت‌ها را طولانی‌تر ساخته و با تأخیر همراه سازد، ضمن این‌که تبدیل به وسیله‌ای برای کنترل پیشاپیش معاملات توسط پرسنل حسابداری و حسابرس نشود. در حالت ایده‌آل، مشوق‌هایی که برای مدیریت صحیح و اصولی امور مالی در سطح دولت‌های محلی در نظر گرفته می‌شود باید همراه با جرائم سنگین و سختگیرانه علیه هرگونه سوء استفاده و تخطی در مخارج (مشاهده شده در جریان حسابرسی پس از دوره) باشد.

فاعده ۳: هرچند ارائه کمک‌ها و مشاوره‌های فنی و تخصصی لزوماً به واگذاری اختیارات بودجه‌ای به دولت‌های محلی نمی‌انجامد، فراهم کردن فرصت برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های محلی در مقیاس کوچک به دولت‌های محلی امکان می‌دهد تا روش‌های مدیریت مالی و بودجه را تمرین کرده و از این راه مهارت‌های لازم را برای اداره امور بودجه خود به دست آورند. اجرای این پروژه‌ها همچنین دولت‌های محلی را به جستجو و بهره‌برداری از روش‌های جدید و نوآورانه تأمین مالی تشویق خواهد کرد.

مکانیسم: پروژه‌ها به لحاظ کارکردشان، می‌توانند همان اثری را داشته باشند که اعطای اختیارات دارد. اجرای پروژه‌های کوچک آب و فاضلاب توسط دولت‌های محلی و با تأمین مالی از سوی نهادهای کمک‌دهنده بین‌المللی می‌تواند مقامات محلی را به فراگیری مهارت‌های پایه مدیریت بودجه و امور مالی تشویق کند.

• پرسش‌ها

پرسش‌هایی که در مطالعات موردی باید پیرامون مدیریت امور مالی و فرایند بودجه مطرح شود عبارتند از:

- آیا رویه مدونی برای بودجه‌ریزی وجود دارد و بدان عمل می‌شود؟ رویکرد فرمول‌بندی بودجه چیست؟ از چه نوع قواعد بودجه‌ای استفاده می‌شود؟ وجود بودجه‌های مدون سالانه که در چارچوب قواعد شفاف و معین تهیه می‌شوند و اهداف و مقاصد آن نیز به خوبی مشخص شده‌اند، بر بودجه‌های فصلی یا غلتان (یا عدم وجود بودجه) ارجحیت دارد.



- آیا بودجه جداگانه‌ای برای مخارج عمرانی و مخارج جاری تهیه می‌شود؟ آیا یک برنامه سرمایه‌گذاری بخش دولتی (PIP) برای مخارج سرمایه‌گذاری (عمرانی) وجود دارد؟ آیا PIP هم در سطح دولت مرکزی و هم در سطح دولت‌های محلی اجرا می‌شود؟
- آیا بودجه‌ریزی تنها یک فعالیت سالانه است یا برنامه‌ریزی چند ساله مخارج را نیز در بر می‌گیرد؟ آیا برنامه‌ریزی پیشاپیش بودجه در یک چارچوب میان‌مدت صورت می‌گیرد؟
- آیا منابع کافی محلی برای بودجه‌ریزی محلی وجود دارد (به ویژه نیروی انسانی)؟
- آیا درآمدها نیز پیش‌بینی می‌شود؟ این پیش‌بینی‌ها چقدر مؤثر و دقیق هستند؟
- آیا رویه‌ها، سیستم‌ها و روش‌های مدیریت مالی و بودجه‌ای برقرار هستند؟ آیا در سطوح پایین‌تر از دولت مرکزی نیز، سیستم خزانه‌داری وجود دارد؟ آیا کارکرد آن با سایر امور بودجه‌ای مانند حسابداری دولتی، خرید دولتی، مدیریت وجوه نقد و بدهی‌ها و حسابرسی داخلی مرتبط است؟ آیا یک نهاد مستقل حسابرسی خارجی وجود دارد؟
- مسأله توازن بین آزادی عمل در اجرای بودجه و کنترل بودجه چگونه حل می‌شود؟
- آیا مشوق‌هایی برای رعایت کارایی و صرفه‌جویی در مخارج وجود دارد؟
- آیا برنامه‌ای برای ارزیابی عملکرد بودجه و برنامه‌ها پس از دوره وجود دارد؟ این ارزیابی‌ها در چه سطحی و توسط چه نهادی انجام می‌شود؟
- چه تدابیری برای جلوگیری از مداخله پرسنل کنترل داخلی در پیش کنترل مخارج اتخاذ شده است؟

۵. ساختارهای حقوقی

در کنار نظام بودجه باید ساختار و نظام حقوقی مدونی وجود داشته باشد که به وضوح اختیارات و مسئولیت‌های هریک از سطوح دولت را مشخص کند. اگر قوانین و نظام حقوقی موجود نتواند عملکرد حرفه‌ای دولت‌های محلی در ارائه خدمت به شهروندان را تسهیل کند و نتوان برای حمایت از حقوق مالکیت فردی آن را به طور یکسان در مورد همه اعمال کرد، کارایی نظام بودجه در همه سطوح تنزل خواهد کرد.

فاعده: قوانینی مورد نیاز است که مسئولیت‌های مخارج را به وضوح مشخص کرده و منابع درآمدی، فرایندهای بودجه‌ای و اختیارات لازم برای اجرای آن توسط هریک از سطوح دولت را تعیین کند. به طور معمول به هیچ وجه توصیه نمی‌شود که این موارد در قانون اساسی گنجانیده شود.

• پرسش‌ها

- سؤالاتی که در ارتباط با چارچوب حقوقی و قانونی تمرکززدایی بودجه باید در هر مطالعه موردی مطرح کرده و برای آن‌ها پاسخ یافت عبارتند از:
- آیا قانون ویژه‌ای، به عنوان بخشی از یک مجموعه قوانین یا یک قانون مجزا (مثلاً قانون خودمختاری دولت‌های محلی یا قانون بودجه محلی) وجود دارد یا ابزارهای قانونی متفرق و نامنسجم هستند؟



- فرایند اصلاح و متمم زدن بر این قوانین چگونه است؟ آیا دولت‌های محلی «ورودی» ساختار یافته‌ای دارند؟ آیا دولت‌های محلی دارای انجمن یا هرگونه تشکل یا اتحادیه‌ای هستند؟ این انجمن‌ها چه نقشی در فرایند قانونگذاری ایفا می‌کنند؟
- آیا اختیارات و حقوق اخذ مالیات و انجام مخارج در سطوح مختلف دولت، واضح و عاری از ابهام است؟

۱. نهادهای دمکراتیک

برای رسیدن به کارایی بیشتر، علاوه بر عناصری که در بخش‌های پیشین نام بردیم، باید مکانیسمی برای جمع‌آوری انتقال اطلاعات درباره سلايق و ترجیحات منطقه‌ای و محلی وجود داشته باشد. این سیستم معمولاً متشکل از فرایندهای دمکراتیک است که به اهالی مناطق مختلف امکان بیان ترجیحات خود در مورد کالاهای و خدمات گوناگون و تمایل خود به پرداخت بابت آن‌ها را می‌دهد. نهادهای دمکراتیک، از جمله انتخابات آزاد برای برگزیدن شهرداران و اعضای شورای شهر، استانداران و فرمانداران، یا انتخاب نماینده محلی برای حضور در پارلمان ملی، چنانچه با رعایت اصول دمکراتیک همراه باشد، متضمن پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت‌های محلی در قبال مالیات‌دهندگان و رأی‌دهندگان خواهد بود.

قاعده: صندوق‌های توسعه اجتماعی و سایر نهادهای اجتماعی مشابه می‌توانند نقش مؤثری در توسعه مشارکت شهروندان ایفا کنند. اما این نهادها باید از ایجاد فرایندهای موازی مدیریت بودجه در سطح دولت محلی خودداری کنند. عملکرد نهادهای مشارکتی باید تقویت‌کننده و حامی واحدهای دولت محلی باشد.

ب) نابرابری بین مناطق

تمرکززدایی بودجه‌ای می‌تواند منجر به افزایش نابرابری بین مناطق مختلف یک کشور شود، زیرا مناطق مرفه‌تر عموماً توانایی بیشتری در جمع‌آوری درآمد و پایه مالیاتی بزرگ‌تری دارند و درآمد مالیاتی بیشتری را می‌توانند با دولت مرکزی تقسیم کنند و قادر به عرضه کالاهای و خدمات عمومی بیشتری هستند.

• پرسش‌ها

برخی از مهم‌ترین پرسش‌هایی که باید درباره نابرابری‌های منطقه‌ای در کشورهای مورد مطالعه پرسید بدین شرح‌اند:

- آیا موانع رسمی و قانونی برای تبادل و تحرک آزاد منابع بین مناطق کشور وجود دارد؟ آیا دولت سیاست یا برنامه فعالی با هدف توسعه مناطق محروم و عقب افتاده دارد؟
- آیا سیستمی برای انتقال درآمد بین مناطق با هدف برابرسازی وجود دارد؟ آیا این سیستم قاعده و فرمول معینی برای انتقال درآمد دارد یا از رویه‌های عینی و مدونی برای این امر استفاده نمی‌شود؟



- آیا سیستمی برای انتقال درآمد از مناطق مرفه به مناطق محروم (سیستم «رابین هودی») وجود دارد یا صرفاً منابع از دولت مرکزی به مناطق محروم اختصاص می‌یابد؟
- آیا توانایی دولت‌های محلی در جمع‌آوری درآمد محدود است؟ اگر چنین محدودیت‌هایی وجود نداشته باشد، امکان افزایش نابرابری منطقه‌ای در اثر اجرای تمرکززدایی بودجه وجود دارد؟
- میزان نابرابری بین مناطق برحسب سرانه مخارج و درآمدهای دولت محلی (به تفکیک مخارج عمرانی و جاری) چه قدر است؟ میزان تفاوت در درآمدهای به دست آمده از منابع داخلی و کل درآمد تخصیص یافته به دولت‌های محلی، در مناطق مختلف چه قدر است؟
- آیا نابرابری بین مناطق در سال‌های اخیر افزایش یافته یا کاهش؟ آیا اطلاعاتی مدون درباره نابرابری بین مناطق در سطوح مختلف دولت یافت می‌شود؟ (آیا دولت مرکزی به این موضوع توجه خاصی دارد؟)
- آیا معیاری برای سنجش ظرفیت مالی (پایه مالیاتی) تنها به جای اندازه‌گیری میزان درآمد جمع‌آوری شده وجود دارد؟ آیا اطلاعاتی درباره میزان کل مالیات‌های جمع‌آوری شده در مناطق وجود دارد؟

ج) ثبات کلان اقتصادی

در ادبیات موضوع بین صاحب‌نظران درباره این که حفظ ثبات کلان اقتصادی باید برعهده دولت مرکزی باشد، اجماع کاملی وجود دارد. مشکلی که در سیاست‌های تمرکززدایی پیش می‌آید این است که وقتی دولت مرکزی بخش اعظم اختیارات خود در مورد مخارج و درآمدها را به دولت‌های محلی تفویض می‌کند، توانایی تثبیت کلان اقتصادی را از دست می‌دهد.

فاعده ۱: کلیه دولت‌های محلی باید بودجه خود را متوازن نگه دارند و بدانند که دولت مرکزی به هیچ وجه بدهی‌های برنامه‌ریزی نشده آن‌ها را برعهده نخواهد گرفت. دولت مرکزی نیز نباید بدهی دولت‌های محلی را که با بی‌مواالاتی دچار چنین مشکلی می‌شوند به عهده بگیرد.

فاعده ۲: میزان استقراض دولت‌های محلی باید محدود باشد. به علاوه کسری بودجه یا بدهی دولت‌های محلی نباید با انتشار پول تأمین شود. استقراض در سطح محلی فقط باید محدود به مخارج عمرانی باشد و نباید از بانک‌های دولتی و با نرخ‌های ترجیحی و با استفاده از یارانه صورت پذیرد. باید پرسیده شود که چه کسی کنترل بانک‌های دولتی و استقراض دولت‌های محلی از آن‌ها را تحت کنترل دارد؟ چه کنترل‌های نهادی برای استقراض دولت‌های محلی وجود دارد؟ آیا استقراض باید به تأیید وزیر اقتصاد برسد؟ آیا استقراض‌ها قبلاً طی درخواستی به اطلاع دولت مرکزی رسانده می‌شود؟

فاعده ۳: اصلاح و افزودن متمم به بودجه‌های محلی باید محدود باشد. پس از تصویب کلیات بودجه و تخصیص درآمدها به دولت‌های محلی، آن‌ها نباید امکان چندانی برای افزایش درآمد خود داشته باشند، یا درآمد بیش‌تری درخواست کنند.

فاعده ۴: تنها دولت مرکزی باید اهرم‌های مالیاتی را با هدف اجرای سیاست‌های تثبیت اقتصادی در اختیار داشته باشد.



فاعده ۵: مسئولیت‌های اصلی در حوزه مالیات‌ها و مخارج عمده باید در اختیار دولت مرکزی باشد. اگر تمام مسئولیت‌ها خرد شده و بین دولت‌های محلی و ایالتی توزیع شود، دولت مرکزی اهرمی برای تثبیت اقتصادی در دست نخواهد داشت.

(د) رقابت بین منطقه‌ای

یک نگرانی رایج در اجرای تمرکززدایی بودجه این است که دولت‌های محلی در رقابت با یکدیگر ممکن است رفتاری را در پیش بگیرند که آن‌ها را از برخی منافع تمرکززدایی بودجه محروم سازد. دولت‌های محلی می‌توانند برای جذب سرمایه‌گذاران به مناطق خود، نرخ‌های مالیات منطقه‌ای را کاهش دهند و بر سر درآمدهایی که از دولت مرکزی بدان‌ها تعلق می‌گیرد با یکدیگر رقابت کنند. این رفتار بسته به پیامدهای مالی آن ممکن است نتایج مثبت یا منفی در پی داشته باشد.

فاعده: اختیارات دولت‌های محلی در استفاده از اهرم تخفیف مالیاتی و عوارض محلی با هدف جذب سرمایه‌گذاران باید محدود به حدود قانونی بوده و هزینه آن از محل درآمدهای همان دولت محلی تأمین شود. محدودیت‌های مشخصی باید در برابر رقابت‌های ناسالم بین مناطق قرار داده شود تا از لطمه خوردن به اقتصاد ملی در نتیجه این رقابت‌ها جلوگیری شود. دولت‌های محلی باید رقابت را بر مبنای عرضه خدمات عمومی بهتر و ارزان‌تر برای شهروندان خود، قرار دهند و دولت مرکزی باید این نوع رقابت را تشویق کند. دولت می‌تواند با ارائه سرمایه‌گذاری تشویقی در تأسیسات زیربنایی مرتبط با پروژه‌های عمرانی بخش خصوصی، این نوع رقابت‌ها را تشویق کند.

• پرسش‌ها

- سؤالاتی که در مطالعات موردی باید در این زمینه مطرح شود به شرح ذیل است:
- آیا مشکلی در ارتباط با سیاست‌های تمرکززدایی بودجه‌ای به وجود آمده است که بتوان آن را به رقابت بین منطقه‌ای نسبت داد؟ چه بخشی از این مشکل را رقابت بین مناطق موجب شده است؟ آیا مناطقی در کشور وجود دارد که رونق شدید فعالیت‌های اقتصادی در آن‌ها تهدیدی علیه توسعه سایر مناطق باشد؟
 - تحرک سرمایه بین مناطق مختلف کشور تا چه اندازه آزاد است؟ آیا تحرک زیادی مشاهده می‌شود؟
 - دولت‌های محلی تا چه اندازه می‌توانند نرخ‌های مالیات محلی را برای جذب سرمایه‌گذاران تغییر بدهند؟
 - آیا این اختیارات شامل تغییر نرخ‌های مالیاتی کاملاً محلی و بخشی از مالیات‌های مشترک با دولت مرکزی است؟ آیا دولت مرکزی برای این امر محدودیتی (حداقل و حداکثر نرخ) در نظر گرفته است؟
 - دولت‌های محلی در اعطای بخشودگی‌های مالیاتی و سایر مشوق‌های مالیاتی به مالیات‌دهندگان خاص، تا چه اندازه اختیار دارند؟ آیا این اختیارات شامل مالیات‌های خاص محلی است یا مالیات‌های مشترک (مالیاتی را که دولت مرکزی جمع‌آوری می‌کند و سهمی از آن به دولت‌های محلی پرداخت می‌شود) را نیز دربرمی‌گیرد؟



• دولت‌های محلی تا چه اندازه از اختیار و آزادی عمل تغییر در ترکیب و میزان خدمات عمومی ارائه شده به شهروندان برخوردار هستند؟

(ه) فرایند واگذاری اختیار در تمرکززدایی بودجه

منظور از فرایند واگذاری اختیار در این جا، ترتیب و توالی اقدامات دولت مرکزی در تفویض اولیه بخشی از اختیارات و سپس واگذاری کامل اختیارات مالی و بودجه‌ای به واحدهای دولت محلی است. تجربه نشان می‌دهد که در فرایند واگذاری اختیارات، باید ابعاد اقتصادی چهارگانه را به ترتیب ذیل مورد توجه قرار داد:

۱. تثبیت اقتصادی،
 ۲. استقرار نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و بهبود مدیریت امور مالی در سطح دولت‌های محلی،
 ۳. تعیین مسئولیت‌های دولت محلی و دولت مرکزی و تقسیم درآمدها بین آن‌ها،
 ۴. ایجاد مکانیسم‌های نهادی برای حصول اطمینان از برابری و توازن افقی بین دولت‌های محلی (برابری منطقه‌ای).
- و بالاخره توانایی کشورها در تمرکززدایی یا نامتمرکزسازی امور مالی و بودجه بخش عمومی وابستگی کامل به نیروها و عوامل تاریخی و نهادی آن‌ها دارد که تأثیر غیرقابل انکاری بر ارزش‌های جمعی و گزینه‌های قابل طرح در جریان تصمیم‌گیری‌های جمعی به جای می‌گذارد.

خلاصه اجرایی

قلمرو موضوعی این پروژه تحقیقی ایجاب می‌کند که ابتدا متدولوژی انجام مطالعات و بررسی‌های موردی^۱ در زمینه تمرکززدایی بودجه‌ای در کشورهای در حال توسعه و کشورهای اروپای شرقی (EE) تدوین شود. هر چند موضوع تحقیق ایجاب نمی‌کند که در این مرحله مطالعه موردی از این دست انجام شود، لازم است از مثال‌های عملی و نمونه‌های تجربی کشورهای مختلف برای نشان دادن اهمیت موضوع یا ارائه نمونه‌ای از نحوه به کارگیری متدولوژی انجام مطالعه موردی استفاده شود. سایر اهدافی که در این طرح تحقیقی مدنظر بوده است بدین شرح هستند:

- دستیابی به فهم و شناخت بهتر از رابطه تمرکززدایی بودجه‌ای (FD) با کارایی در مصرف وجوه دولتی، رشد اقتصادی و دموکراسی.
- ارائه راهنمایی که اقتصاددانان با کمک آن بتوانند مکانیسم‌های بودجه‌ای موجود را تجزیه و تحلیل کرده و توصیه‌هایی برای اصلاح این مکانیسم‌ها در سطوح مختلف دولت ارائه دهند.



یکی از محدودیت‌هایی که این طرح تحقیقی با آن روبه‌رو شد، کمبود زمان در مقایسه با حجم انبوه کتب و مقالات موجود در مورد جنبه‌های نظری و تجربی تمرکززدایی بودجه‌ای (FD) بود. از این رو سعی کردیم نیروی خود را بر جنبه‌های روش‌شناسانه موضوع متمرکز سازیم و اولویت را به متدولوژی‌هایی داده‌ایم که تأکید آن‌ها بر تجزیه و تحلیل مکانیسم‌های بودجه‌ای مناسب است.

نظریه محض اقتصادی به خودی خود نشان دهنده وجود رابطه میان تمرکززدایی بودجه‌ای^۱ [که از این پس به اختصار FD نامیده می‌شود] و رشد اقتصادی (یا توسعه اقتصادی) نیست و فرضیه علمی شاخصی هم در این رابطه ارائه نشده است. طبعاً بدون هدایت نظری نمی‌توان به یک آزمون تجربی جامع دست زد و در واقع چنین آزمونی هم تاکنون انجام نشده است به علاوه در هیچ کشوری تاکنون تمرکززدایی بودجه‌ای به طور تمام و کمال «به انجام نرسیده است». این که FD چگونه شکل گرفته و در هر کشوری به چه ترتیب به اجرا درآید، تا حد زیادی به زمینه‌ها و شرایط موجود تجربه تمرکززدایی بودجه‌ای در گذشته و روند شکل‌گیری نیروهای سیاسی و اقتصادی در کشورهایی که FD برای آن‌ها یک مسأله عمده و مهم بوده، بستگی دارد. این که FD در هیچ کشوری به سرانجام نرسیده منعکس‌کننده این واقعیت است که طراحی FD مستلزم برقراری توازن میان اهدافی متناقض و مانعة الجمع است که در هر برهه از تحولات سیاسی و بسته به رژیم سیاسی حاکم یا جهت‌گیری افکار عمومی در هر زمان به برخی از آن‌ها اولویت داده شده و برخی کنار گذاشته می‌شوند. تاریخ هم محدودیت‌های خاص خود را به دنبال دارد. آنچه مهم است این که چگونه FD و تحولات مربوط به آن بر متغیرهای اقتصادی مرتبط با توسعه اقتصادی تأثیر می‌گذارد. در این میان، فرایند و نحوه تأثیرگذاری FD بر سایر متغیرها است که باید فهمیده شود و در درجه اول اهمیت قرار دارد. بنابراین همچنان که راهنمای انجام مطالعات در مورد FD را تهیه می‌کنیم، در جستجوی شواهد تجربی برای درک فرایند تحول و تطور FD در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار خواهیم بود و شرح خواهیم داد که این تحولات چه ارتباطی با روند توسعه اقتصادی در این کشورها دارد.

هیچ معیار سنجش ساده و استاندارد برای اندازه‌گیری درجه عدم تمرکز بودجه‌ای وجود ندارد. FD پدیده‌ای چند بعدی و بسیار پیچیده است، از این رو هرگونه تلاش برای ارائه یک مدل با هدف آزمون فرضیه آماری در مورد آن مستلزم ساده‌سازی قضیه تا آن حد خواهد بود که مدل ساده شده عملاً فقط سایه‌ای از واقعیت محسوب می‌شود. بنابراین بعید به نظر می‌رسد که کسی بتواند تجربه تمرکززدایی بودجه در کشورهای مختلف را که دارای وجوه و ابعاد کثیری است، تنها با استفاده از آزمون فرضیه‌های آماری مورد مقایسه قرار دهد، مگر آن که بخواهد این مقایسه را محدود به یک یا دو جنبه از FD، مثلاً: میزان تفویض اختیارات قانونی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی یا شهرداران، بنماید. در ارائه راهنمایی‌های خود برای انجام مطالعات موردی نباید انتظار داشت که به روشی ساده و مؤثر برای مقایسه تجارب کشورها با یکدیگر دست یابیم.

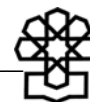


کانون تمرکز متدولوژی ما در این تحقیق، تشریح فرایند تمرکززدایی و تعیین مجموعه‌های مشابهی از پرسش‌ها است که در بررسی تجربه هر یک از کشورها باید مطرح شود. بسیاری از این پرسش‌ها از نوع پرسش‌های باز^۱ هستند. هنگامی که با موضوع FD سرو کار داریم، طیف تشکیلات سازمانی موجود و اهداف و مقاصدی که سیاست‌ها دنبال می‌کنند چنان متنوع و گوناگون است که نمی‌توان تمام حالات ممکن را در پرسش‌ها گنجاند، به همین دلیل باید از پرسش‌های باز استفاده کرد. ما این پرسش‌ها را از آن رو ارائه کرده‌ایم که براساس تجربه عملی خود در مطالعات موردی متعدد و نیز بر مبنای نتایج اخذ شده از مطالعه متون و مقالات مربوط به موضوع، دریافته‌ایم این پرسش‌ها مهم‌ترین مواردی است که برای دستیابی به یک برداشت جامع و همه جانبه از فرایند تمرکززدایی بودجه باید به آن‌ها پاسخ داده شود. با وجود این، هنگامی که به این پرسش اساسی می‌رسیم که با در نظر گرفتن جمیع جهات، آیا تمرکززدایی تمام یا بخشی از امور مالی و بودجه دولتی به نفع یک کشور خواهد بود یا به زیان آن، مشکل می‌توانیم پاسخ قاطعی بدهیم و ناگزیر پاسخ خود را باید با اندکی قضاوت و تفسیر بیان کنیم. نمی‌توان تنها با یک آزمون فرضیه ساده آماری، در مورد مثبت بودن یا منفی نتیجه تمرکززدایی بودجه در یک کشور اظهار نظر کرد. مهم‌ترین دلیل برای این آزمون ناپذیری، متعدد بودن اهداف اقتصادی و سیاسی دولت‌ها از تمرکززدایی بودجه‌ای و فقدان یک روش واحد یا مطلق برای ارزیابی آن‌ها است. البته این بدان معنی نیست که FD را بتوان در یک کشور در آن واحد هم «خوب» و هم «بد» ارزیابی کرد.

از طرفی نمی‌توان یک میزان «ایده‌آل» عدم تمرکز بودجه‌ای را برای همه کشورها یا حتی برای یک کشور معین در همه زمان‌ها تجویز کرد. در این مورد هم برای هر کشور بخصوص باید به قضاوت و تفسیر متوسل شد. موضوع‌های روش شناسانه‌ای که در این نوشتار مورد بررسی و کنکاش قرار می‌دهیم نیز با این هدف انتخاب شده‌اند که به این قضاوت و تفسیرها کمک کنند، نه این که ما را از این قضاوت‌ها بی‌نیاز سازند.

رویکرد پیشنهادی ما که رویکرد مطالعات موردی است، حول محور فرایند تمرکززدایی دور می‌زند. در خلال فرایند تمرکززدایی بودجه‌ای باید انتظار بروز نگرانی‌های اقتصادی متعددی را داشته باشیم، از جمله تفویض اختیار جمع‌آوری مالیات و استقراض به دولت‌های محلی و در عین حال حفظ ثبات اقتصادی در سطح ملی، این که این نگرانی‌ها همزمان بروز می‌کنند هم دارای آثار مثبت است و هم دارای آثار منفی. بنابراین رویکرد روش شناختی ما متمرکز بر کاربرد قواعد و مکانیسم‌های بودجه‌ای مناسب برای دستیابی به منافع بالقوه عدم تمرکز و در عین حال به حداقل رساندن احتمال بروز پیامدهای منفی آن است. یک «قاعده بودجه‌ای مناسب» یا «مکانیسم بودجه‌ای مناسب»، آن است که احتمال یا امکان افزایش کارایی در مالیه عمومی را بالابرده و در عین حال تبعات منفی تمرکززدایی بر ثبات کلان اقتصادی یا هرگونه تغییر نامطلوب در نحوه توزیع درآمد در جامعه را به حداقل برساند. قواعد هنجاری معمولاً از مکانیسم‌ها نامشخص‌تر و کلی‌ترند، بدین معنی که تنها اصول کلی سازماندهی امور مالییه دولت را تعیین می‌کنند. اما مکانیسم‌ها شامل گام‌ها، ابزارها یا تشکیلات سازمانی و نهادی مشخصی هستند که برای اجرا

1. Open Ended Questions.



کردن قواعد به کار گرفته می‌شوند. برای همه قواعد، مکانیسم معین، ثابت و از پیش تعیین شده‌ای وجود ندارد. در مواردی، ممکن است یک قاعده رعایت شود یا نشود و براسستفاده از مکانیسم خاص هم تأکید نمی‌شود.

در انجام مطالعات موردی باید به مشاهده این امر پرداخت که چگونه قواعد به کار گرفته شده و از مکانیسم‌های توصیه شده در این متن چگونه استفاده شده است. این امر تا حد زیادی مشخص خواهد کرد که چرا تجربه یک کشور در تمرکززدایی بودجه‌ای موفق بوده یا به شکست انجامیده است. همچنین اگر هدف از مطالعه موردی، شناسایی دخالت‌های سیاستی باشد، با بررسی چگونگی به کارگیری قواعد و مکانیسم‌ها می‌توان ضعف‌های فرایند FD را که به این دخالت‌ها باز می‌گردد شناسایی کرد و سرانجام این که با استفاده از مجموعه به نسبت استاندارد از سؤالات درباره قواعد و مکانیسم‌ها، می‌توان موارد (تجارب کشورهای مختلف) را با یکدیگر مقایسه کرد و مشخص کرد که مثلاً چرا برخی از موارد موفق‌تر از برخی دیگر بوده‌اند.

ما بررسی‌ها و کنکاش‌های خود را برچهار مشخصه یا چهار بُعد تمرکززدایی بودجه‌ای متمرکز کرده‌ایم که هر یک بیانگر جنبه‌ای از نتایج مثبت یا منفی FD هستند. این چهار بُعد تمامی ابعاد اقتصادی FD را شامل نمی‌شوند. ولی می‌توان گفت که تقریباً همه نگرانی‌های عمده اقتصادی درباره FD را پوشش می‌دهند. هر یک از این ابعاد پیچیدگی‌های خاص خود را دارند و در بررسی هر سیاست تمرکززدایی بودجه‌ای باید همه آن‌ها را مدنظر قرار داد. در واقع نمی‌توان تمرکززدایی بودجه‌ای را بدون مواجهه شدن با این چهار جنبه، دنبال کرد. این چهار بُعد به شرح ذیل‌اند:

۱. «کارایی اقتصادی» که طبق تعریف عبارت است از: دستیابی به بیش‌ترین منابع از طریق به مصرف رساندن بودجه دولتی و به دست آوردن بیش‌ترین بهره و ستانده از کاربرد منابعی که با پول بودجه حاصل شده‌اند. این دو جنبه کارایی در ادبیات اقتصادی به «کارایی مصرف‌کننده» و «کارایی تولیدکننده» معروف شده‌اند. «ستانده بیش‌تر» در تعریف اصطلاح «کارایی تولیدکننده» به معنی ستانده با کیفیت مطلوب‌تر است. بی‌شک بهبود و افزایش کارایی یک نفع اقتصادی است که به آرایش صحیح شش عامل ذیل بستگی دارد:

- تخصیص مخارج
- تخصیص درآمد
- نقل و انتقالات بودجه‌ای
- مدیریت بودجه و بودجه‌بندی
- ساختارهای حقوقی و قانونی
- نهادهای دموکراتیک

۲. نابرابری بین مناطق می‌تواند یکی از نتایج تمرکززدایی بودجه‌ای باشد مگر آن که اقدامات و تمهیدات برای جلوگیری یا تخفیف آن در نظر گرفته شود. بدیهی است که برخی از مناطق در اداره امور خود کارایی بیش‌تری نسبت به دیگر مناطق دارند. بنابراین نابرابری منطقه‌ای نباید لزوماً از بین برده شود.



ولی اگر FD منجر به تشدید نابرابری منطقه‌ای شود یا فاصله مناطق از یکدیگر را تا سطوح غیرقابل تحمل بالا ببرد، یک پیامد نامطلوب تلقی می‌شود.

۳. تمرکززدایی بودجه‌ای چنانچه با برنامه‌ریزی دقیق و سنجیده‌ای همراه نباشد می‌تواند ثبات کلان اقتصادی را در معرض تهدید قرار دهد. از این رو یک پیامد نامطلوب تلقی خواهد شد.

۴. رقابت منطقه‌ای ناشی از فرایند طبیعی تلاش مناطق برای بهبود وضعیت اقتصادی خود از راه جذب منابع بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری‌های خصوصی، جذب طرح‌های عمرانی دولتی و منابع بودجه‌ای است. رقابت منطقه‌ای می‌تواند جنبه مثبت داشته باشد، مثلاً در افزایش کارایی و در جلب سرمایه‌گذاران خصوصی، یا جنبه منفی داشته و در قالب اقداماتی که به نفع هیچ‌کس نیست ظاهر شود، نظیر تلاش برای انتقال بار مالیاتی خود بر مناطق دیگر.

در بخش اصلی این گزارش، (بخش سه) قواعد و مکانیسم‌های مناسبی که هدف از کاربرد آن‌ها به حداکثر رساندن آثار مثبت و به حداقل رساندن آثار و پیامدهای منفی چهار جنبه فوق‌الذکر است، معرفی شده‌اند.

چنان‌که گفتیم در فرایند تمرکززدایی بودجه‌ای باید چهار جنبه مهم بالا را کاملاً در نظر گرفت این که اولویت به کدام یک از ابعاد فوق داده شود بستگی به ارزش‌ها، اهداف و مقاصد دولت و محدودیت‌های نهادهای کشور مزبور دارد. نمونه‌ای از اولویت‌بندی‌ها که در بسیاری از کشورها شاهد آن هستیم و می‌تواند منعکس کننده اجماع نظر کارشناسان در این زمینه باشد به شرح ذیل است:

۱. حصول اطمینان از ثبات کلان اقتصادی،

۲. بهبود و افزایش کارایی اقتصادی،

۳. تقسیم مسئولیت‌های کارکردی بین دولت‌های محلی و منطقه‌ای،

۴. تأمین تعادل افقی، دست کم تا جایی که تمام دولت‌های محلی قادر به تأمین حداقل خدمات پایه برای شهروندان باشد،

۵. تشویق رقابت مثبت و سالم بین مناطق.

و بالاخره، توانایی کشورها در تمرکززدایی یا نامتمرکزسازی امور مالی و بودجه بخش عمومی وابستگی کامل به نیروها و عوامل تاریخی و نهادهای آن‌ها دارد که تأثیر غیرقابل انکاری بر ارزش‌های جمعی و گزینه‌های قابل طرح در جریان تصمیم‌گیری‌های جمعی به جای می‌گذارد. این جنبه‌ها را در بخش پنج مورد کندوکاو قرار داده‌ایم.



بخش يك - مقدمه

قلمرو موضوعی این پروژه تحقیقی ایجاب می‌کند که ابتدا متدولوژی انجام مطالعات موردی در زمینه تمرکززدایی بودجه‌ای در کشورهای در حال توسعه و کشورهای اروپای شرقی تدوین شود. هر چند زمینه تحقیق ایجاب نمی‌کند که در این مرحله نسبت به انجام یک یا چند مطالعه موردی از این دست اقدام شود، لازم است از مثال‌های عملی و نمونه‌های تجربی کشورهای مختلف برای نشان دادن اهمیت موضوع یا نمونه‌ای از نحوه به کارگیری متدولوژی مطالعات موردی طبق پیشنهادهای ارائه شده در این نوشتار، استفاده شود. سایر اهدافی که در این تحقیق مدنظر بوده است بدین شرح است:

- دستیابی به شناخت بهتر از رابطه تمرکززدایی بودجه‌ای با عواملی همچون کارایی در مصرف بودجه دولتی، رشد اقتصادی و دموکراسی.

- ارائه راهنمایی‌های کلی و مفید که اقتصاددانان مؤسسه بین‌المللی «USAID» به کمک آن بتوانند مکانیسم‌های بودجه‌ای موجود را تجزیه و تحلیل کرده و توصیه‌های خود را برای اصلاح این مکانیسم‌ها در سطوح مختلف دولت ارائه دهند.

«USAID» برای ارائه کمک‌های فنی و توصیه‌های تخصصی خود به کشورها در تدوین راهبرد FD آن‌ها، محتاج دانستن این امر است که چه ارتباطی بین فدرالیسم یا تمرکززدایی بودجه‌ای و اهدافی نظیر کارایی در تخصیص منابع ملی، ثبات کلان اقتصادی و رشد و توسعه اقتصادی وجود دارد. بدین منظور «USAID» باید قادر به تشریح نقش تاریخی فدرالیسم و عدم تمرکز بودجه‌ای در مناطق خاصی از جهان بوده و نیز بتواند با اطمینان نسبی، آینده تحولات در این کشورها را از منظر اهداف استاندارد سیاست‌های اقتصادی پیش‌بینی کند. می‌دانیم که در بسیاری از کشورها محدودیت‌ها و نارسایی‌های نهادی در قالب سیاست‌های بازدارنده مرکزی و ضعف‌های اساسی در طراحی سیستم‌های نامتمرکز مالی و بودجه‌ای، مانع از دسترسی به اهداف اقتصادی مهم مانند کارایی، ثبات و رشد متوازن بوده است. از این رو می‌توان فرض کرد که تحت شرایط معینی با مداخله مستقیم از راه یک برنامه رسمی و مدون برای تمرکززدایی و بهبود طراحی سیستم‌ها می‌توان به کارایی و رشد اقتصادی مطلوب دست یافت، بدون این که بر بی‌ثباتی اقتصادی دامن زده شود.

این طرح تحقیقی در مرحله اجرا با محدودیت زمانی روبه‌رو شد. زیرا در این حوزه متون، مقالات و کتب فراوانی منتشر شده و به طور کلی حجم مطالب نظری و کاربردی در ارتباط با FD به طور غیرمنتظره‌ای زیاد و متنوع بود. از این رو ما توجه خود را بر جنبه‌های روش‌شناسانه موضوع متمرکز کرده و برای این که بتوانیم توصیه‌های مفیدی در زمینه FD ارائه دهیم، اولویت را به مطالبی داده‌ایم که به تجزیه و تحلیل مکانیسم‌های مناسب بودجه‌ای پرداخته‌اند. ما براین باور هستیم که سرانجام مقامات «USAID» به واسطه ماهیت وظایفی که برعهده آن‌ها است، به سوی تمرکز بر جنبه‌های اجرایی و عملی مکانیسم‌های بودجه‌ای سوق داده می‌شوند و این گرایش باعث خواهد شد که کارشناسان مزبور به درک



بهتری از ارتباط FD با سه هدف اساسی کارایی، ثبات و رشد اقتصادی دست یابند. در نشست‌های که در اواخر سال ۱۹۹۶ با مقامات «USAID» داشتیم، به این نتیجه قطعی رسیدیم که انجام یک بررسی تمام عیار پیرامون ارتباط تمرکززدایی بودجه‌ای و دموکراسی با توجه به منابع محدودی که در اختیار این طرح است، غیرممکن است. با وجود این در بخش سه، ما دموکراسی را به عنوان یک عامل که کارایی FD به آن بستگی دارد، مورد بررسی قرار داده‌ایم و تلاش کرده‌ایم تا حد امکان ملاحظات مربوط به نهادهای دموکراتیک را در بحث‌ها و تحلیل‌های خود لحاظ کنیم.

آیا دلایلی علیه تمرکززدایی در بودجه وجود دارد؟

در متون تخصصی و در اغلب برنامه‌های اصلاح نظام بودجه تلویحاً فرض بر این است که تمرکززدایی بودجه‌ای برای کشورهای در حال توسعه و در حال‌گذار، همواره امر مطلوب و مثبتی است. ولی این یک نتیجه‌گیری صحیح نیست. در واقع در کشورهای در حال توسعه و در حال‌گذار نسبت به کشورهای صنعتی دلایل نیرومندتری علیه تمرکززدایی بودجه‌ای یا به نفع تمرکز بودجه‌ای وجود دارد. سه دلیل عمده‌ای که در مخالفت با تمرکززدایی بودجه‌ای عنوان می‌شود بدین شرح است: الف) این که تمرکززدایی بودجه‌ای ممکن است به ثبات اقتصادی لطمه بزند، ب) این که ممکن است تمرکززدایی موجب کند شدن نرخ رشد اقتصادی شود، ج) این که تمرکززدایی ممکن است نابرابری بین مناطق در درون یک کشور را تشدید کند.

اول گفته می‌شود که برای حصول اطمینان از ثبات اقتصادی، دولت مرکزی باید کنترل ابزارهای اصلی استقراض و مالیات را در دست داشته باشد برای نمونه، تفویض اختیارات دولت مرکزی در زمینه تثبیت اقتصادی به دولت‌های محلی ممکن است منجر به سست شدن ارتباط میان تثبیت‌کننده‌های خودکار و نوسانات دوره‌ای نظام اقتصادی شود. با این روش این نگرانی وجود دارد که اعطای حق استقراض به دولت‌های محلی و استقراض‌های بی‌رویه آن‌ها که در نهایت دولت مرکزی باید پاسخگوی آن باشد، وضعیت و اعتبار مالی خزانه ملی را به خطر می‌اندازد. از نگاه اقتصاد کلان این امر کسری بودجه بخش عمومی را ناخواسته افزایش داده و فشارهای تورمی را به دنبال خواهد داشت.

دوم عده‌ای معتقدند که پی‌گیری یک استراتژی منسجم رشد اقتصادی مستلزم تمرکز در امور بودجه دولت است. در این ارتباط گفته می‌شود برای به حداکثر رساندن بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها و جلوگیری از رقابت دولت‌های محلی با دولت مرکزی در جمع‌آوری مالیات، در اغلب کشورهای در حال توسعه و در حال گذار باید دولت مرکزی کنترل کلیه منابع اقتصادی از جمله منابع مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری‌های محلی و منطقه‌ای را در اختیار خود داشته باشد.

سوم چنین استدلال می‌شود که تمرکز می‌تواند نابرابری‌های بین منطقه‌ای را کاهش داده و از بروز نابرابری‌های بیش‌تر در نتیجه واگذاری خودمختاری به دولت‌های محلی در امور مالیاتی (و مخارج) جلوگیری کند. همچنین گفته می‌شود که عدم تمرکز بودجه می‌تواند نابرابری در الگوی توزیع درآمد و



ثروت بین مناطق را تشدید کند، زیرا برای نمونه، مناطق شهری پردرآمد به واسطه برخورداری از پایه مالیاتی قوی‌تر از امکانات عمومی بیش‌تری برخوردار خواهند شد. یکی دیگر از هزینه‌های عدم تمرکز بودجه‌ای، بروز رقابت بین مناطق بر سر جذب سرمایه‌گذاری، نیروی انسانی ماهر و پردرآمد و مشاغل پردرآمد است که ممکن است در مجموع همواره به نفع کل کشور نباشد.

هر سه مورد بالا ملاحظات مهمی هستند که در تشویق کشورهای در حال توسعه و در حال گذار برای اجرای استراتژی‌های FD باید آن‌ها را در نظر گرفت. اما این ملاحظات به جای آن که دلایلی برای مخالفت با عدم تمرکز بودجه‌ای باشند، نگرانی‌هایی هستند که ما را به بررسی دقیق‌تر و اعمال وسواس بیش‌تر در طراحی و اجرای فرایند FD سوق می‌دهند. دستیابی به اهداف مهم کارایی اقتصادی و نهادینه کردن دموکراسی از طریق FD چنانچه کشور را به بی‌ثباتی اقتصادی، رشد اقتصادی منفی یا بسیار نازل و تشدید نابرابری‌های منطقه‌ای دچار سازد، ارزش چندانی نخواهد داشت.

اما صرف‌نظر از جوانب مثبت و منفی تئوریک FD، فرایند تمرکززدایی ارتباط نزدیکی نیز با واقعیت‌های سیاسی جامعه دارد. در گام‌های اولیه گذار اقتصادی و همچنین در اغلب کشورهای در حال توسعه، دولت‌ها با این معضل بغرنج روبه‌رو می‌شوند که دولت مرکزی با حجم فوق‌العاده‌ای از درخواست‌ها و مطالبات روبه‌رو است و قادر به ارائه همه خدمات به همه مناطق نیست. از طرفی تثبیت اقتصادی و سیاست‌های توزیعی (توزیع مجدد درآمد) نیز از اهداف و مسئولیت‌های دولت مرکزی هستند. در عین حال فشار فزاینده‌ای برای واگذاری مسئولیت‌های هر چه بیش‌تر به دولت‌های محلی در ارائه بسیاری از خدمات وجود دارد، هر چند در اغلب کشورهای در حال توسعه دولت‌های محلی حتی قادر به ایفای نقش‌های سنتی خود در این زمینه نیستند. دولت‌های محلی غالباً فاقد سیستم‌های جمع‌آوری مالیات، مقررات گذاری، کنترل و نظارت، تأمین و تدارکات و اعطای مجوز برای فعالیت‌های اقتصادی هستند. زیرا نه تنها از نیروی انسانی متخصص لازم برخوردار نیستند بلکه در بسیاری از موارد، سیستم‌ها و کنترل‌های دولت مرکزی هنوز هم پابرجاست. دولت‌های مرکزی به واسطه مواجه بودن با کمبود نقدینگی از یکسو و مطالبات فزاینده مناطق از سوی دیگر، خود را قادر به ارائه خدماتی که قاعداً باید توسط دولت محلی ارائه شود نمی‌بینند. با وجود این، دولت‌های مرکزی غالباً به دلایل سیاسی نمی‌توانند اختیار و قدرت لازم برای ارائه این خدمات توسط مقامات محلی را به ایشان واگذار کنند. بنابراین نیاز به یک استراتژی تمرکززدایی بودجه‌ای داریم که اول مبتنی بر اصول مستحکم نظری بوده و دوم برپایه بررسی‌ها و مطالعات تطبیقی و مقایسه‌ای پیرامون تجارب عملی کشورهای دیگر تدوین شده باشد. این راهبرد می‌تواند هزینه‌های سیاسی FD را کاهش داده و منافع اقتصادی آن را برای کشورهای در حال توسعه و در حال گذار افزایش دهد.

ادامه گزارش بدین شرح تنظیم شده است: بخش بعدی به این که چگونه می‌توان از مطالعات موردی برای دستیابی به راهکارهای مؤثر اجرای FD و پرهیز از اشتباهات بالقوه بهره گرفت، اختصاص دارد. در این بخش توصیه‌هایی در رابطه با نحوه انجام مطالعات موردی ارائه خواهد شد. بخش سه مشخصه‌های عمده قواعد تمرکززدایی بودجه‌ای را که ناظر بر طراحی و تنظیم روابط مالی بین بخش‌های مختلف دولت است و مکانیسم‌هایی را که می‌توان از آن در اجرایی کردن قواعد و مقررات فوق‌الذکر استفاده کرد، شرح



می‌دهد. بخش چهار مشخصه‌های اقتصادی FD در بستر اقتصادی کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار را شرح داده و تجارب مختلف کشورها در فرایند تمرکززدایی بودجه‌ای را از این منظر مورد توجه قرار می‌دهد. تجارب کشورها در زمینه FD چنان متنوع و گوناگون است و شرایط محیطی حاکم بر آن‌ها در فرایند اجرای FD چنان نامتشابه و ناهمگون بوده است که در بررسی و مطالعه این تجارب باید شرایط، محدودیت‌ها، قیود و فرصت‌های موجود در هر کشور را که منجر به کسب تجربه معینی در اجرای FD شده است کاملاً در نظر گرفت.

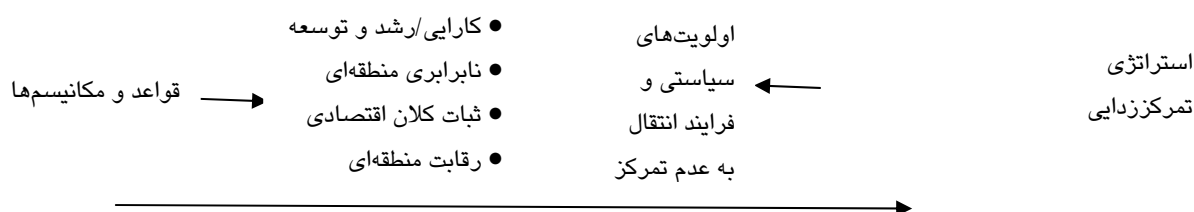
در بخش پنج شرح داده‌ایم که چگونه کشورها با توجه به عوامل تاریخی و نهادی می‌توانند الگویی برای تمرکززدایی بودجه‌ای خود انتخاب کنند و بخش شش به بحث پیرامون مقایسه‌پذیری تجارب و مطالعات موردی کشورها با یکدیگر از نگاه روش شناسانه می‌پردازد.

بخش دو- رویکرد مطالعه موردی

هدف اصلی تهیه این گزارش، تدوین و ارائه یک متدولوژی مناسب برای انجام مطالعات موردی در زمینه FD است.

هدف از این چارچوب متدولوژیک دستیابی به شناختی مطلوب از روابط متقابل میان عناصر تشکیل دهنده FD و به ویژه پیوندهایی است که بین FD و سایر اهداف سیاستی، نظیر حرکت به سوی دموکراتیزه شدن یا دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی وجود دارد (نمودار شماره ۱)

نمودار ۱- طرح کلی تمرکززدایی بودجه‌ای



در تئوری اقتصادی محض، اشاره مستقیمی به وجود و ماهیت رابطه میان FD و رشد و توسعه اقتصادی نشده است. بدون هدایت تئوریک نیز مشکل می‌توان دست به آزمون‌های جامع آماری زد. در واقع چنین آزمون‌هایی هم به ندرت مورد استفاده قرار می‌گیرد. داده‌های آماری مرتبط با این موضوع چنان کمیاب و غیر دقیق‌اند که انجام آزمون فرضیه آماری جامع توسط آن‌ها نتایج قابل تعمیمی به دست نمی‌دهد. هیچ معیار و شاخص واحد یا حتی ساده و اولیه‌ای برای سنجش درجه تمرکز یا عدم تمرکز نظام مالی دولت و بودجه وجود ندارد. تمرکززدایی بودجه‌ای دارای ابعاد بی‌شماری است و جنبه‌های مختلف آن چنان زیاد است که مشخص کردن یک فرضیه برای آزمون آماری آن ناگزیر قضیه را بسیار ساده می‌کند و آنچه در آخر به دست می‌آید فقط برش باریکی از واقعیت موضوع را توضیح می‌دهد که دارای ارزش



چندانی نیست. در نتیجه بعید به نظر می‌رسد که کسی بتواند تجارب کشورهای مختلف در زمینه FD را تنها با اتکا بر آزمون فرضیه‌های آماری انجام بدهد، مگر آن که فقط جنبه‌های خاصی از موضوع مدنظر باشد.

کمیابی آمار و ارقام در این مورد تا حدودی به ماهیت تکاملی FD و نیز به قدرت تأثیرگذاری عوامل متعددی که به طور همزمان بر رشد اقتصادی و روند دمکراتیزه شدن جوامع تأثیر می‌گذارند بستگی دارد. تمرکززدایی بودجه فرایندی توأم با تغییر و تحولات نهادی و ساختاری در هیأت دولت است که خود بر روی شمار زیادی از عوامل اقتصادی و سیاسی تأثیر می‌گذارد و این عوامل نیز با تأخیر زمانی و در دوره‌ای به نسبت طولانی آثار خود را نمایان می‌سازند. تجربه FD در اغلب کشورهای در حال توسعه و در حال گذار تجربه‌ای تازه و نوپا است و بخش اعظم آثار FD هنوز مجال بروز نیافته است تا بتوان درباره پیامدها یا دستاوردهای FD در این کشورها قضاوت کرد. با آغاز فرایند تمرکززدایی بودجه‌ای، سایر عواملی که تأثیرات فوری و آنی بر رشد و توسعه اقتصادی دارند، آثار خود را نمایان می‌سازند. ولی تغییر در حجم و ماهیت سرمایه‌گذاری‌ها، شرایط حاکم بر بازارهای بین‌المللی و تحولات عمده در رژیم‌های سیاسی، همگی عواملی هستند که نتایج و دستاوردهای تمرکززدایی بودجه‌ای را مخدوش کرده یا در هاله‌ای از ابهام فرو می‌برند. در اغلب موارد نمی‌توان بین تأثیرات و پیامدهای نهایی FD و تحولات اخیر که در پی اجرای FD روی می‌دهد، ارتباط آماری معنی داری برقرار کرد. در این گونه موارد تنها می‌توان تغییرات در وضعیت تمرکز یا عدم تمرکز بودجه و امور مالی بخش عمومی را به تغییر در رفتار و عملکرد مالی دولت و سایر متغیرهای کلان اقتصادی نسبت داده و سپس نتایج آتی این تغییرات را مورد تحلیل و تفسیر قرار داد. در واقع، طراحی سیاست‌های FD مستلزم قضاوت و تحلیل‌های بسیاری است که فقط بخشی از آن متکی بر نظریه‌های اقتصادی است.

چنان که از ادبیات اقتصادی برمی‌آید، رشد اقتصادی در بلند مدت تابع عواملی نظیر سطح توسعه، آزادی فعالیت‌های اقتصادی، نرخ پس‌انداز ملی، سرمایه‌گذاری، سرمایه انسانی، سطح آموزشی، درجه رقابت در بازارها، پایین بودن سطح مصرف بخش دولتی و شمار دیگری از عوامل است. به علاوه مشاهدات تاریخی نشان می‌دهد کشورهایی که در کنترل و مهار تورم موفق‌ترند، از رشد اقتصادی به نسبت بالاتری برخوردار بوده‌اند. بنابراین ارتباط میان عدم تمرکز بودجه‌ای و رشد اقتصادی در یک کشور، ارتباط مستقیمی نیست. می‌دانیم که این ارتباط پیچیده چند سویه است و عوامل نیرومندی هستند که بر آن تأثیر گذاشته و آن را بغرنج‌تر می‌سازند. از سویی، ارتقای سطح کیفیت زندگی و معیشت مردم در مناطقی که بخش بزرگ جمعیت کشور متمرکز هستند (شهرها) شدیداً به اختیارات و توانمندی‌های دولت‌های محلی در ارائه خدمات رفاهی به شهروندان بستگی دارد. این امر نیز به نوبه خود وابسته به تعیین وظایف مناسب برای دولت‌های محلی به همراه تخصیص منابع درآمدی و وجود یک سیستم انتقال بودجه‌ای است.

برای مثال واگذاری حق صدور سند برای اراضی شهری به شهرداری‌ها و تفویض اختیار اعطای اعتبار به بانک‌های محلی از اقداماتی است که می‌تواند نابرابری در تملک اراضی را کاهش دهد. از آن‌جا که

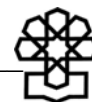


نابرابری درآمد در جامعه یکی از موانع رشد است، تقویت این جنبه از FD می‌تواند احتمال افزایش نرخ رشد و توسعه اقتصادی در پی اجرای FD را بالا ببرد. از این دست پیوندهای غیرمستقیم ما بین FD و رشد اقتصادی، فراوان می‌توان یافت. با این حال، معیار رایج برای سنجش رشد اقتصادی نمی‌تواند افزایش کارایی مصرف‌کننده و تولیدکننده را که از دستاوردهای FD است، به خوبی نشان دهد. مصرف ۱۰۰ هزار دلار بودجه توسط دولت‌های محلی نسبت به زمانی که این بودجه توسط دولت مرکزی به مصرف برسد می‌تواند نتایج رفاهی بیش‌تری برای شهروندان داشته باشد، درحالی که معیار سنجش نرخ رشد اقتصادی تفاوتی بین این دو وضعیت نمی‌شناسد.

توجه صرف به نرخ رشد اقتصادی می‌تواند ما را به نتایج گمراه‌کننده‌ای برساند. رشد اقتصادی شدیداً از عوامل متعددی بجز FD تأثیر می‌پذیرد به طوری که هرگونه تأثیر احیاناً مثبت FD ممکن است تحت‌الشعاع این تأثیرات قرار گرفته و ناشناخته بماند. یقیناً با بهره‌گیری از برخی نظریات اقتصادی (و غیراقتصادی) می‌توان ارتباط میان FD و رشد اقتصادی را توضیح داد، ولی به نظر نمی‌رسد تأثیر مثبت احتمالی FD بر رشد اقتصادی تنها عاملی باشد که کشورها را به سوی اجرای آن سوق داده یا مثلاً آژانس‌هایی نظیر USAID و سایر نهادهای کمک دهنده را به پشتیبانی از FD ترغیب کند. این نهادها بیش‌تر به موضوع‌هایی که تحت سرفصل کلی «توسعه اقتصادی» شناخته می‌شوند علاقه دارند.

چنان‌که می‌دانیم توسعه اقتصادی در درون خود رشد اقتصادی را نیز جای می‌دهد، ولی شامل تغییر و تحولات کیفی دیگری نیز هست که گاه از رشد اقتصادی مهم‌ترند. توسعه اقتصادی را می‌توان یک تحول عمومی اقتصادی مثبت در جامعه تعریف کرد که می‌تواند بدون رشد تولید ناخالص نیز انجام گیرد. اغلب همین نوع «بهبود اقتصادی» است که طرفداران و توصیه‌کنندگان به FD به دنبال آن هستند، هرچند به واسطه آن تغییر محسوس و قابل سنجشی در نرخ رشد اقتصادی حاصل نشود. بهبود اقتصادی طبق تعریف عبارت است از تغییری که منجر به بهبود رفاه تمام یا بخشی از جامعه بدون کاستن از رفاه حتی یک نفر در جامعه شود. خدمات عمومی بهتر و بیش‌تر را می‌توان با مقدار ثابت یا حتی کم‌تری از بودجه دولتی (و با کارایی بیش‌تر) تأمین کرد. همان‌طور که در پاراگراف بالا نشان دادیم، بهبود می‌تواند حاصل توزیع منصفانه‌تر منابع بودجه مابین مناطق جغرافیایی یک کشور باشد. در این گزارش سعی خواهیم کرد نشان دهیم که چگونه این بهبودها (و سایر بهبودهایی از این دست) در یک کشور نوعی اتفاق می‌افتد.

رویکردهای متعددی برای مرتبط ساختن تمرکززدایی بودجه‌ای با رشد اقتصادی و سایر عناصر توسعه اقتصادی وجود دارد. ارتباط میان رشد و FD بدو از طریق استدلال استقرایی تئوریک امکان پذیر است. غالباً نمی‌توان یک ارتباط مستقیم آماری را بین این دو متغیر نشان داد و کارهای انجام شده در این مسیر اغلب به نتایج قابل اعتمادی دست نیافته است. با وجود این، دلیل عمده پی‌جویی FD در بسیاری از موارد افزایش کارایی در استفاده از منابع بودجه است. اگر FD بتواند کارایی در استفاده از بودجه را بالا ببرد، با مقدار بودجه معینی کالا و خدمات بیش‌تری به دست می‌آید و این امر به فرض ثابت بودن سایر شرایط می‌تواند رشد اقتصادی را به دنبال داشته باشد. خوشبختانه بررسی‌ها و تفسیرهای تئوریک فراوانی درباره رابطه FD و کارایی در استفاده از منابع بودجه ارائه شده و موجود است. در واقع اغلب



متون و مقالات اقتصادی عمدتاً به همین جنبه پرداخته‌اند. تا همین اواخر که آزمون‌هایی درباره ارتباط مستقیم FD و رشد اقتصادی انجام شد، تحلیل‌های اقتصادی پیرامون این موضوع عمدتاً ارتباط غیرمستقیم FD در رشد اقتصادی را از طریق کارایی اقتصادی دنبال می‌کردند. بنابراین رویکرد ما به پیوند FD و رشد اقتصادی نیز متمرکز بر ارتباط میان بهبود کارایی و رشد اقتصادی خواهد بود، با این فرض که بهبود کارایی منجر به افزایش تولید کالا و خدمات و رشد اقتصادی خواهد شد. سایر عناصر توسعه اقتصادی (و ارتباط آن‌ها با FD) را غالباً می‌توان به طور تجربی (آماري) مورد بررسی قرارداد، که بیش‌تر این عناصر نیز برآمده از کارایی اقتصادی هستند. این عناصر عمدتاً در این خلاصه می‌شوند که آیا FD منجر به بهبود سطح آموزش و فراگیری آن در کشور، بهبود وضع بهداشت، عمران و نوسازی جاده‌ها و نظایر آن خواهد شد یا نه. به طور کلی هر جا که بتوان از آمار و نتایج تجربی برای نشان دادن ارتباط بین FD و رشد و توسعه اقتصادی استفاده کرد، باید چنین کرد، در غیر این صورت باید به رویکرد استدلالی استقرایی اکتفا کرد.

تمرکز و عدم تمرکز تنها یک محور ندارد. جنبه‌های مختلفی از امور مملکتی است که می‌تواند تمرکززدایی شده تا به افزایش کارایی اقتصادی که در نهایت بر رشد اقتصادی تأثیرگذار است کمک کند. از آن‌جا که امور مالی عمومی و بودجه را می‌توان به فعالیت‌های متعددی تقسیم کرد، تمرکززدایی هم در محورهای متعددی صورت می‌گیرد. از این رو اغلب نمی‌توان گفت که مثلاً امور مالی دولت در یک کشور متمرکزتر یا نامتمرکزتر از کشور دیگر است، زیرا تمرکز و عدم تمرکز جنبه‌های مختلفی دارد که گاه ممکن است کشوری در برخی جنبه‌ها متمرکزتر و در برخی جوانب نامتمرکزتر از کشور دیگر باشد. البته می‌توان تمرکز و عدم تمرکز را در ابعاد معینی مورد مقایسه قرارداد، مثلاً نسبت کل مخارج انجام شده توسط دولت مرکزی به کل مخارج دولت‌های ایالتی و محلی. ولی کم‌تر محققان است که بتوانند تنها با مقایسه یک یا دو جنبه از امور مالی و بودجه، نتیجه‌گیری کند که مالی عمومی و بودجه در یک کشور به طور کلی متمرکزتر یا نامتمرکزتر از کشور دیگری است. برای مثال حتی اگر نسبت مخارج در سطح ایالتی یا محلی در کشور A بیش‌تر از کشور B باشد، ممکن است مقامات محلی در کشور B سهم بیش‌تری از درآمد خود را به صلاحدید خود برای اموری که خود در مورد آن تصمیم می‌گیرند خرج کنند و استقلال عمل بیش‌تری از مقامات محلی در کشور A داشته باشند. بنابراین در مطالعات موردی نمی‌توان تنها به پاسخ‌های آری یا خیر برای اغلب پرسش‌ها اکتفا کرد، جز در مواردی که جنبه خاص و دقیقاً معین شده‌ای از سازمان مالی و بودجه دولت مدنظر باشد. هیچ الگوی منفرد یا مجموعه معیارها و شاخص‌هایی وجود ندارد که بتوان آن را برای بررسی میزان تمرکز یا عدم تمرکز بودجه‌ای به طور یکسان در مورد همه کشورها به کار برد.

تمرکززدایی بودجه‌ای صور گوناگونی دارد و بنابراین نمی‌توان از یک نوع روش تحلیلی استاندارد در مورد آن استفاده کرد. این مفهوم بازتاب مجموعه‌ای از قوانین، سیاست‌ها و احکام دولتی است که از سوی دولت مرکزی یا پارلمان صادر شده و میزان خودمختاری مالی دولت‌های ایالتی و محلی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در اروپای مرکزی و امریکای جنوبی، خودمختاری مناطق معمولاً یک امتیاز است که در قالب

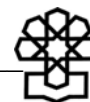


تفویض اختیار در برخی زمینه‌ها از سوی دولت مرکزی به مناطق اعطا می‌شود. این ویژگی مشخصه نظام‌های سیاسی وحدت‌گرا است. در نامتمرکزترین نظام‌های مالی، واحدهای اداره‌کننده محلی کاملاً مختار هستند که خدمات عمومی را خود طراحی و اجرا کرده و با استفاده از منابع مالی که در اختیار دارند هزینه آن را تأمین کنند. به این روش اصطلاحاً **خودمختاری**^۱ مالی گفته می‌شود که در آن دولت‌های محلی خود ترکیب خدمات ارائه شده را تعیین کرده و تابع هیچ محدودیتی در این مورد از سوی دولت مرکزی نیستند. در میانه طیف تمرکز تا عدم تمرکز، **تفویض اختیار**^۲ قرار دارد که به معنی واگذاری برخی اختیارات دولت مرکزی به دولت‌های محلی در ارائه خدمات دولتی طبق معیارها و استانداردهای مرکز، نظیر تأمین اجتماعی و آموزش رایگان عمومی است. در سوی دیگر این طیف وضعیتی را مشاهده می‌کنیم که فقط اجرای خواسته‌های دولت مرکزی به صورت **نامتمرکز**^۳ و توسط واحدهای محلی یا منطقه‌ای صورت می‌گیرد و طراحی و تأمین مالی خدمات در اختیار مرکز است.

عدم تمرکز در این معنی، همان عدم تمرکز اجرایی یا اداری است. در این وضعیت دولت‌های محلی هیچ اختیاری در تعیین نوع خدماتی که باید ارائه شود و چگونگی ارائه آن ندارند و تنها مجری دستورات مرکز هستند. دولت‌های محلی قدرتی برای هدایت منابع درآمدی به سوی مصارفی غیر از آنچه دولت مرکزی تعیین کرده ندارند. در این نظام‌ها فرصتی برای پرورش تخصص‌های مدیریتی دولتی در سطوح تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی فراهم نمی‌شود و انگیزه‌ای هم برای تخصیص منابع درآمدی محلی به خدماتی که طبق فرمان مرکز ارائه می‌شود وجود ندارد. بنابراین در اغلب کشورها به دلایل متعددی از جمله موقعیت جغرافیایی، تاریخ، سنت، مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی و فشارهای بین‌المللی (اتحادیه اروپا، نهادها و سازمان‌های بین‌المللی ارائه‌دهنده کمک‌های توسعه‌ای)، امروزه شاهد ترکیبی از برنامه‌ها و خدمات واگذار شده به دولت‌های محلی هستیم که عناصری از تفویض اختیار و خودمختاری در آن مشاهده می‌شود. بررسی اجمالی تجارب کشورها نشان می‌دهد که خودمختاری و تفویض اختیار در حوزه امور مالی و بودجه‌ای غالباً با بهبود روند رشد و توسعه اقتصادی تناسب بیشتری دارند، حال آن که نظام‌های متمرکز موسوم به «اجرای نامتمرکز» عموماً با رشد و بالندگی اقتصادی همراه نبوده‌اند.

در تدوین یک استراتژی یا سیاست تمرکززدایی مالی و بودجه‌ای باید ترتیب مراحل تحول به سوی عدم تمرکز را رعایت کرد و به تدریج از نامتمرکزسازی اجرا به سوی تفویض اختیار [و سپس به سوی خود مختاری] حرکت کرد. اگر این ترتیب رعایت نشود، ممکن است آثار دستاوردهای مثبت FD از میان رفته و تحقق نیابد. مثلاً در کشور آلبانی، شهرداری‌ها نمی‌توانند از نیروی پلیس برای اعمال قانون در جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرقانونی استفاده کنند، زیرا پلیس تحت فرمان دولت مرکزی فعالیت می‌کند. فقدان پلیس‌های محلی در بنگلادش و نیکاراگوئه نیز عاملی است که دولت‌های محلی را در اجرای مقررات مالیاتی و جمع‌آوری درآمدهای مالیاتی خود ناکام می‌گذارد. برای این که مقامات دولتی بتوانند برای مثال

-
1. Devolution
 2. Delegation.
 3. Deconcentrated.



از ساخت‌وسازهای غیرمجاز جلوگیری کرده یا قوانین مالیاتی را اعمال کنند نیازمند برخورداری از نیروی پلیس هستند. بدون برخورداری از این اختیارات، مقامات محلی نمی‌توانند از حقوق سرمایه‌گذاران در قبال تعدی‌کنندگان حمایت کرده و در هنگام بروز اختلافات حقوقی اقدام به حل‌وفصل آن کنند؛ از طرفی شهرداری‌ها قدرتی برای جمع‌آوری مالیات محلی نخواهند داشت. بنابراین، عدم رعایت ترتیب صحیح در حرکت به سوی عدم تمرکز می‌تواند نارسایی‌هایی را به بار بیاورد که موجب مختل شدن روند ارائه خدمات عمومی در مناطق می‌شود.

فرایند تمرکززدایی بودجه در هیچ کشوری به پایان نرسیده است. اشکال مختلفی که FD به خود می‌گیرد و روند تکاملی آن در کشورهای مختلف، تحت تأثیر نتایج و تبعات FD در گذشته و نیز تکامل نیروهای اقتصادی و سیاسی که وضعیت موجود را رقم می‌زنند، قرار دارد. اما همان طور که «پیترسون»^۱ (۱۹۹۶) شرح داده است، آنچه مهم است شناخت فرایندی است که طی آن FD بر سایر متغیرها تأثیر می‌گذارد. این امر به ویژه برای کشورهای اروپای شرقی اهمیت دارد. FD در اروپای شرقی چنان نوپا و ناشناخته است که فقط معدودی از تأثیرات و پیامدهای نهایی مورد انتظار از آن را می‌توان در این کشورها مشاهده کرد و هنوز بسیار زود است که نتیجه و دستاورد نهایی FD برای این کشورها را مشاهده کنیم. بنابراین در خلال انجام مطالعات موردی به دنبال کنکاش پیرامون روند تکاملی FD و نحوه ارتباط آن با توسعه اقتصادی خواهیم بود.

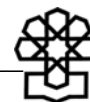
محور اصلی بحث ما در این گزارش، رابطه میان FD و توسعه اقتصادی است، ولی عوامل دیگری نیز در این میان نقش دارند. FD با خود تغییرات اقتصادی مهمی را به همراه دارد که به طور همزمان بر اقتصاد کشور تأثیر می‌گذارند. بعضی از این تغییرات، تأثیر مثبت و برخی تأثیر منفی بر رشد و توسعه اقتصادی دارند. بحث درباره این تغییرات را در بخش سه دنبال خواهیم کرد. در طراحی نظام و فرایند FD باید این عوامل را در نظر گرفته و به گونه‌ای میان آن‌ها تعادل برقرار کرد که نتیجه‌ای مطلوب از آن عاید شود. اگر تغییرات مثبت بر تغییرات منفی غلبه کند، نتیجه آن رشد و توسعه اقتصادی خواهد بود. بنابراین آن دسته از سیاست‌های تمرکززدایی بودجه‌ای در اولویت هستند که آثار مثبت آن بر توسعه اقتصادی را به حداکثر رسانده و آثار منفی را به حداقل برساند.

محور روش و متدولوژی ما در این تحقیق، شرح فرایند تمرکززدایی و طرح مجموعه پرسش‌های مشابه در کشورهای مورد بررسی است. بیش‌تر این پرسش‌ها، پرسش‌های باز هستند. چنان‌که پیش‌تر نیز اشاره شد، در تحقیق پیرامون تمرکززدایی بودجه‌ای باید از پرسش‌های باز استفاده شود زیرا دامنه تشکیلات نهادی و سازمانی، و اهداف مورد نظر از اجرای سیاست تمرکززدایی چنان متنوع و گوناگون است که پرسش‌های بسته نمی‌توانند همه حالت‌های ممکن FD در کشورهای مختلف را پوشش دهند. این پرسش‌ها را از آن جهت مطرح می‌کنیم که بر مبنای تجربه ما و طبق آنچه از متون و مقالات مرتبط با موضوع استنباط می‌شود، پاسخ بدان‌ها برای دستیابی به تصویری جامع از فرایند FD ضرورت دارد.

1. Peterson.



در جریان مطالعات موردی، نویسندگان و محققان باید چهار نوع مشاهده را انجام بدهند. اول باید به بررسی این امر پرداخت که چگونه قواعد به کار گرفته شده و مکانیسم‌های پیشنهادی در بخش بعدی این گزارش مورد استفاده قرار گرفته‌اند. در اینجا هم منظور از قواعد، اصول کلی هستند که امور مالی دولتی باید طبق آن سازماندهی شود. مکانیسم‌ها هم عبارت است از: گام‌ها، ابزارها یا تشکیلات سازمانی و نهادی که از آن‌ها برای عمل به قواعد استفاده می‌شود. مکانیسم از پیش تعیین شده‌ای برای عمل به قواعد وجود ندارد. در برخی موارد، قواعد رعایت شده یا رعایت نمی‌شود و از هیچ مکانیسم خاصی هم استفاده نمی‌شود. دوم، محققان باید در پایان یک بررسی موردی بتوانند توضیح دهند که چرا تجربه FD در این مورد موفقیت‌آمیز یا ناموفق بوده است. سوم، اگر هدف از انجام مطالعه موردی، شناسایی مداخلات سیاستی، از طریق بررسی کاربرد قواعد و مکانیسم‌ها باشد، محققان باید قادر باشند نقاط ضعف فرایند FD را که ناشی از تغییر در سیاست‌ها بوده است شناسایی کنند. سرانجام این که، محققان با به کارگیری مجموعه به نسبت استانداردی از پرسش‌ها درباره قواعد و مکانیسم‌ها، باید بتوانند موارد و تجارب کشورهای مختلف را با یکدیگر مقایسه کرده و شرح دهند که چرا برخی از آن‌ها موفق و برخی ناموفق بوده‌اند.



بخش سه - ویژگی‌های عمده ساختار طراحی شده برای تمرکززدایی بودجه‌ای

چهار بُعد مورد نظر در تمرکززدایی بودجه‌ای و طراحی فرایند آن که پیش‌تر نیز برشمردیم کمابیش تمامی اهداف اقتصادی عمده‌ای را که هر کشوری در فرایند تمرکززدایی امور مالییه بخش دولتی و بودجه‌ای دنبال می‌کند، در برمی‌گیرد. این چهار بُعد پیچیده و دارای جهات مختلفی هستند که در فرایند تمرکززدایی بودجه‌ای به طور همزمان تأثیرات خود را نمایان می‌سازند. بنابراین هر تصمیم و سیاستی که در ارتباط با FD اتخاذ می‌شود باید به طور همزمان تکلیف خود را با این چهار موضوع روشن کند:

- کارایی،
- نابرابری بین مناطق،
- ثبات کلان اقتصادی،
- رقابت بین منطقه‌ای.

مهم‌ترین سؤالی که در هر مطالعه موردی پیرامون FD باید پاسخی برای آن یافت این است که آیا مداخلات سیاستی در این حوزه‌ها می‌تواند احتمال مفید بودن FD را به حداقل رسانده (یا دست کم افزایش دهد) و احتمال زیان بار بودن آن را به حداقل برساند (یا کاهش دهد). چنان‌که پیدا است این دسته بندی بسیار کلی و فراگیر است و هر مشاهده مهم یا هر سیاستی که به دولت‌ها توصیه می‌شود را می‌توان تحت یکی از مقوله‌های بالا دسته‌بندی کرد.

در طول مباحث آتی مرتباً از اصطلاحات «توابع دولت مرکزی»،^۱ «دولت‌های محلی»^۲ و «رده‌های مختلف دولت»^۳ استفاده می‌کنیم که تقریباً همگی به یک معنی هستند. همچنین از مخفف «LGU» به عنوان «واحد دولت محلی»^۴ استفاده خواهیم کرد. در برخی از مطالعات موردی برای هر یک از اصطلاحات فوق تعاریف خاصی ارائه می‌شود که عبارات مزبور را از یکدیگر جدا می‌سازد. سطوح دولت می‌تواند اشکال گوناگونی به خود بگیرد که این سطوح برای مثال در نظام‌های فدرال با نظام‌های دولتی متشکل از واحدهای نامتمرکز تفاوت دارد. در نظام‌های فدرال، عدم تمرکز به معنی وجود مراکز متعدد^۵ است که در قالب آن دولت از سلسله مراتب متعددی تشکیل شده و هر یک از قواعد از پیش تعیین شده‌ای تبعیت می‌کنند. در یک نظام واحدی^۶، عدم تمرکز از اصل «قدرت مافوق» نشأت می‌گیرد.

تجزیه و تحلیل هر یک از چهار بُعد اقتصادی فرایند FD که در ادامه به آن می‌پردازیم قواعدی را به وجود می‌آورد که باید رعایت کرد و مکانیسم‌های مناسبی را معرفی می‌کند که به مجریان در اجرای قواعد کمک می‌کند. در ادامه قواعد و مکانیسم‌ها را تحت مقوله‌های مشخصی دسته‌بندی خواهیم کرد. البته قواعد

1. Sub National Governments.
 2. Local Governments.
 3. Tiers of Governments.
 4. Local Government Unit.
 5. Polycentric Approach.
 6. Unitary System.



کلی و عامی هم وجود دارند که در طراحی مناسبات مالی بین بخش‌های مختلف دولت باید از آن‌ها تبعیت کرد.

قواعد کلی که در طراحی مناسبات مالی بین بخش‌های مختلف دولت (دولت مرکزی و دولت‌های محلی) باید رعایت شود:

۱. **خودمختاری:** واحدهای دولت محلی (LGU) باید در تعیین اولویت‌های مخارج خود کاملاً مستقل و مختار باشند و بتوانند تا حدودی کل مخارج خود را برحسب نیاز کم یا زیاد کنند.

۲. **کفایت درآمدی:** LGUها باید از منابع درآمدی کافی برای تأمین تعهدات مالی خود برخوردار باشند.

۳. **برابری:** اعتباراتی که در اختیار واحدهای دولت محلی قرار داده می‌شود باید متناسب با نیازهای مناطق افزایش یا کاهش یابد و به میزانی که این واحدها توان کسب درآمد مالیاتی داشته باشند، اعتبارات تخصیص یافته به آن‌ها باید کاهش یابد.

۴. **قابلیت پیش‌بینی:** واحدهای دولت محلی باید بتوانند میزان درآمدی را که در اختیارشان قرار خواهد گرفت پیش‌بینی کنند، خواه این درآمد از دولت مرکزی به آن‌ها منتقل شود و خواه از درآمد مالیاتی مشترک با دولت مرکزی تأمین شود.

۵. **تخصیص منابع:** با هدف رسیدن به حداکثر کارایی، نحوه انتقال درآمد از دولت مرکزی به دولت‌های محلی نباید ارتباطی با تصمیم دولت محلی در نحوه تخصیص منابع به بخش‌ها یا فعالیت‌های مختلف داشته باشند. [در واقع دولت مرکزی نباید اعتبارات را به شرط مصرف شدن در بخش یا فعالیت خاصی در اختیار دولت محلی قرار دهد، چه این امر با هدف تمرکززدایی در تعارض خواهد بود].

۶. **سادگی:** ترتیبات و نحوه تقسیم درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی باید تا حد امکان ساده و شفاف باشد و با میزان مهارت دولت‌های محلی در جلب کمک‌ها و مساعدت‌های دولت مرکزی ارتباطی نداشته باشد.

۷. **نظام انگیزشی:** باید مکانیسمی وجود داشته باشد که دولت‌های محلی و مقامات مسئول را در قبال مدیریت صحیح امور مالی و استفاده از روش‌های کارآمد مورد تشویق قرار دهد.

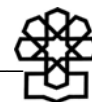
۸. **تضمین مقاصد دولت مرکزی:** دولت مرکزی باید قادر به اعمال کنترل‌هایی که متضمن تأمین مقاصد خود از ارائه کمک‌های مالی به دولت‌های محلی باشد. این کار از راه نظارت مستقیم، تشکیل جلسات مشترک مرور و بررسی عملکرد، کمک‌های فنی و کارشناسی و نظایر آن صورت می‌گیرد.

کارایی

مهم‌ترین نتیجه مورد انتظار از FD، تخصیص کارآمدتر منابع و افزایش کارایی اقتصادی در سطح کلان است. افزایش کارایی دستاورد کلاسیک مورد نظر ماسگریو^۱ (۱۹۵۱) و «اوتس»^۲ (۱۹۷۲) است که باید در

1. Musgrave

2. Oates



نتیجه تمرکززدایی بودجه حاصل شود. این که کارایی در نتیجه تمرکززدایی افزایش یابد، مبتنی بر این پیش فرض است که دولت‌های محلی به واسطه نزدیک بودن به کانون‌های نیاز، خواسته‌های شهروندان ساکن در حوزه تحت حاکمیت خود را بهتر می‌شناسند و در صورتی که به آن‌ها اجازه داده شود می‌توانند منابع بیش‌تری را برای تأمین نیازمندی‌های محلی فراهم کنند و نیازها را برآورده سازند. البته چنانچه کالاها و خدمات تأمین شده در محل فراتر از حد نیاز محلی بوده و مازاد آن به مناطق دیگر نیز (در مقیاس ملی) عرضه شود، تمرکززدایی تا حدودی مورد سؤال قرار می‌گیرد، ولی توجیه وجودی آن به کلی از میان نمی‌رود مگر آن که «مازاد» به طور یکسان در تمام کشور توزیع شود. یکی از عناصر مهمی که اغلب در طراحی فرایند FD نادیده گرفته می‌شود این است که برای به حداکثر رسیدن منافع به دست آمده از FD باید تمامی هزینه تأمین کالاها و خدمات عمومی در یک محل توسط افرادی که از این خدمات و کالاها بهره‌مند می‌شوند پرداخت شود.

افزایش کارایی در قاموس اقتصاد بخش عمومی به معنی دستیابی به رفاه بیش‌تر مصرف‌کنندگان (مالیات دهندگان) با مصرف مقدار ثابتی از منابع است. اگر در نتیجه FD، با منابع موجود بتوان ستانده بیش‌تری تولید کرد، که خودبه‌منزله رشد اقتصادی است، می‌توان گفت FD در صورت موفقیت موجب رشد اقتصادی می‌شود. البته هرگونه افزایش در رفاه مصرف‌کنندگان را نمی‌توان با معیار رشد تولید اندازه‌گیری کرد. از آن‌جا که سهم بخش عمومی در تولید ملی برحسب هزینه مخارج این بخش سنجیده می‌شود، افزایش رفاه مصرف‌کنندگان به واسطه عملکرد بهتر دولت در تخصیص منابع مورد استفاده خود معمولاً در اندازه‌گیری GNP به حساب نمی‌آید. اگر دولت منابع را به طریقی به کار بگیرد که خانوارها به کالاها و خدمات عمومی مفیدتر و مطلوب‌تر دست پیدا کنند در عین حال که رفاه آنان را افزایش می‌دهد، لزوماً افزایش دهنده تولید ملی نخواهد بود. هنگامی که FD موفق باشد، منابع به گونه‌ای تخصیص مجدد می‌یابد که هزینه نهایی کالاها و خدمات عرضه شده توسط بخش دولتی هرچه بیش‌تر به مطلوبیت نهایی آن‌ها نزدیک می‌شود. برخی از ملاحظات مهم که باید در طراحی فرایند FD در نظر گرفت تا این امر منجر به حداکثر سازی احتمال تخصیص مجدد منابع به کارآمدترین شیوه شود در ادامه شرح داده می‌شوند.

تخصیص مخارج

هدف ما از «تخصیص مخارج»^۱ در بخش دولتی این است که مشخص شود هر یک از وظایف و کارکردهای مخارج بخش عمومی را کدام یک از سطوح دولت باید برعهده بگیرند. در واقع باید بیان شود که مسئولیت کدام یک از مخارج برعهده دولت‌های محلی، کدام یک برعهده دولت‌های منطقه‌ای (در صورتی که سطوح میانی هم وجود داشته باشد) و کدام یک برعهده دولت مرکزی است و کدام یک باید مشترکاً به انجام برسد. طبعاً در مورد برخی از وظایف، مسئولیت مخارج بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی و منطقه‌ای مشترک است. در این گونه موارد باید سهم هر یک مشخص شود. ملاحظات مربوط به تخصیص

1. Expenditure Assignment.



مسئولیت مخارج منطقاً بر تخصیص درآمدها تقدم دارد زیرا نحوه تخصیص درآمدها تا حدودی تابع نحوه تخصیص مسئولیت مخارج است. البته این روال و ترتیب منطقی معمولاً به طور کامل رعایت نمی‌شود. برای مثال در فدراسیون روسیه در نخستین سال‌های گذار به اقتصاد بازار، تقریباً فقط تخصیص درآمدها مورد توجه و تأکید بود، زیرا به واسطه تغییر پی‌درپی مسئولیت‌های دولت مرکزی و دولت‌های محلی، نحوه تخصیص درآمدها نیز باید مدام تغییر می‌کرد، در خلال دهه گذشته تمرکززدایی بودجه‌ای در اغلب کشورهای امریکای لاتین تنها در انتقال مسئولیت‌های درآمدی به دولت‌های محلی خلاصه می‌شد بدون این که مسئولیت مخارج نیز به تناسب آن به دولت‌های محلی واگذار شود. در تعیین مخارجی که مسئولیت آن باید به دولت‌های محلی واگذار شود، باید از «قضیه تمرکززدایی» که به شرح ذیل است تبعیت کرد:

قاعده: هر يك از خدمات عمومي بايد توسط مرجعي ارائه شود که کنترل حداقل حوزه جغرافیایی بهره‌مند از این خدمات را در اختیار داشته و هزینه‌های آن نیز از همین حوزه قابل تأمین باشد.

به بیان دیگر این قاعده به «اصل حق تصمیم‌گیری»^۱ مشهور است که مثلاً در «منشور دولت‌های محلی اروپا» مورد استفاده قرار گرفته است. طبق این اصل، مسئولیت مخارج در بخش دولتی باید به پایین‌ترین سطح ممکن دولت که توان و قابلیت برعهده گرفتن و ایفای آن را دارد سپرده شود. قضیه «تمرکززدایی» تحت شرایط واقعی و با در نظر گرفتن محدودیت‌های موجود به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

• قاعده: تمرکز فقط در چند صورت توجیه پذیر است: ۱. موانعی برسر راه جابه‌جایی افراد از يك منطقه به منطقه‌ای دیگر در درون کشور وجود داشته باشد؛ ۲. سرریز مازاد خدمات و کالاهای عمومی تولید شده در هر منطقه به دیگر مناطق، حجم قابل توجهی داشته باشد؛ ۳. صرفه‌جویی‌های بالقوه ناشی از مقیاس وجود داشته باشد؛ ۴. هزینه‌های اداری و هماهنگی با مرکز در مناطق و دولت‌های محلی به طور فزاینده و بیش از حد بالا باشد.

هدف از انجام مطالعه موردی در زمینه تخصیص مخارج، بررسی این امر است که آیا قضیه تمرکززدایی اعمال می‌شود یا خیر. بنابراین طبقه‌بندی مخارج را شناسایی و مشاهده کرد که کدام طبقه از مخارج به هر یک از سطوح دولت واگذار شده است، سپس در مواردی که واگذاری مسئولیت مخارج به واحدهای دولت محلی بر مبنای ملاک تمرکز صورت گرفته باشد، بررسی شود که آیا تمرکز از لحاظ چهار ملاک ارائه شده از سوی «اوتس» توجیه‌پذیر بوده است یا خیر. اگر قضیه تمرکززدایی اعمال نشده یا وظایف محول شده به دولت مرکزی قابل توجیه نباشد، این احتمال وجود دارد که با تخصیص مجدد [مسئولیت] مخارج بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی، میزان کارایی افزایش یابد.

گفتنی است وجود عوامل تعدیل‌کننده، نظیر سرریز یا مازاد^۲ خدمات و کالاهای عمومی یا آثار جانبی^۳ یا صرفه‌جویی‌های اقتصادی ناشی از مقیاس، همواره توجیه‌کننده سیاست تمرکزگرایی نیست. گاه می‌توان

1. Principle of Subsidiarity.

2. Spillovers.

3. External Economies.



با انجام مداخلاتی، خدمات مورد نظر را به طور متمرکز در سطوح محلی با کارایی بالاتری تولید و عرضه کرد. برای مثال می‌توان در سطح محلی و از طریق تحویل خدمات توسط پیمانکار بخش خصوصی یا با همکاری چند واحد دولت محلی LGU به مزیت‌های ناشی از مقیاس دست یافت. از جمله این موارد می‌توان به سیستم‌های آب و فاضلاب که بیش از یک منطقه یا شهر را در برمی‌گیرد اشاره کرد. بر همین سیاق، آثار و پیامدهای جانبی اقتصادی یا سرریز خدمات را می‌توان با انتقال منابع از سوی دولت مرکزی یا از طریق همکاری چند LGU در مناطق معین تحت کنترل در آورد.

سایر پرسش‌های مربوط به سیاست‌های تخصیص مخارج که در یک مطالعه موردی باید مطرح شود به این شرح است:

● آیا در قانون به طور صریح مسئولیت مخارج بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی تقسیم شده است؟ در کجا؟ در قانون اساسی (که چندان مطلوب نیست)؟ در قانون بودجه دولت مرکزی؟ در قانون بودجه دولت محلی؟ یا در سندی دیگر؟ در چه نوع سندی؟ هر چه تقسیم مسئولیت‌های مربوط به مخارج جنبه دائمی‌تر و ثابت‌تری داشته باشد بهتر است. بنابراین در چنین مواردی، وجود یک قانون در سطح دولت محلی که تخصیص مسئولیت مخارج در آن تصریح شده باشد ایدئال خواهد بود. در کشورهای حوزه بالتیک (استونی، لتونی، لیتوانی) قوانینی در سطح دولت‌های محلی به تصویب رسیده است که مسئولیت‌های مخارج را به طور دقیق مشخص کرده است.

● آیا نحوه تخصیص مسئولیت مخارج در عمل با آنچه در قانون مقرر شده مطابقت دارد؟ یکی از شایع‌ترین مشکلات در تخصیص مسئولیت‌های مخارج این است که آنچه در عمل روی می‌دهد با قانون مطابقت ندارد. آیا قانون در عمل اجرا می‌شود؟ در کشورهای بنگلادش، هند، ویتنام و کشورهای امریکای مرکزی، دولت‌های محلی فقط بخشی از وظایف و مسئولیت‌های بودجه‌ای را که طبق قانون برعهده آن‌ها گذاشته شده است، در عمل ایفا می‌کنند.

● هر چه تقسیم مسئولیت مخارج شفاف‌تر و صریح‌تر باشد بهتر است. آیا الگوی تقسیم مسئولیت مخارج در کشور مورد بررسی در سال‌های اخیر با ثبات بوده یا دائم تغییر کرده است؟

● مسئولیت مخارج سرمایه‌ای چگونه بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی تقسیم شده است؟ آیا دولت‌های منطقه‌ای (رده دوم دولت که شامل استان‌ها یا ایالت‌ها می‌شود) در زیرساخت‌ها و تأسیسات زیربنایی که تعمیر، اداره و نگهداری آن برعهده ایشان است سرمایه‌گذاری می‌کنند؟ دولت‌های محلی (LGUs) چگونه؟ آیا سرمایه‌گذاری‌ها در انحصار دولت مرکزی است؟ مسئولیت سرمایه‌گذاری باید برعهده مردم و مقامات محلی باشد که از سرمایه‌گذاری سود می‌برند و مسئولیت اداره و نگهداری آن نیز برعهده‌شان است. این یکی از شرط‌های اساسی در تداوم طرح‌های سرمایه‌گذاری به شمار می‌رود. عدم توجه کافی به تعمیر و نگهداری تأسیسات سرمایه‌ای در اروپای شرقی و در اغلب کشورهای در حال توسعه را می‌توان به تفکیک مسئولیت احداث از مسئولیت اداره و تعمیر و نگهداری (O & M) در اغلب طرح‌ها نسبت داد.

● با فرامین دولتی صادره از دولت مرکزی که منابع مالی لازم برای اجرای آن در اختیار دولت‌های محلی قرار داده نشده است، چه برخوردی می‌شود؟ (چنین مواردی نباید وجود داشته باشد).



تخصیص درآمدها

تخصیص درآمدها منطقاً به دنبال تخصیص مسئولیت مخارج قرار می‌گیرد. واحدهای دولت محلی فقط از دو منبع می‌توانند درآمد داشته باشند. دولت محلی یا مستقیماً درآمد خود را از دولت مرکزی دریافت می‌کند، یا این که سهمی از مالیات و عوارضی را که در حوزه تحت پوشش خود جمع‌آوری می‌کند به عنوان درآمد نزد خود نگهداری کرده و مابقی را به دولت مرکزی تحویل می‌دهد. تخصیص درآمد عبارت است از: فرایندی که طی آن ترکیب مناسبی از منابع درآمدی برای هر LGU تعیین شده و بدین ترتیب منابع مالی لازم برای ایفای مسئولیت‌های مخارج توسط آن‌ها تأمین شده و در اختیارشان قرار می‌گیرد.

تخصیص درآمدها باید متناسب با مسئولیت‌های مخارجی باشد که برعهده آن‌ها گذاشته شده است. رعایت این امر را «اصل انطباق»^۱ می‌نامیم. انطباق کامل زمانی برقرار است که هزینه نهایی تأمین و عرضه کالاهای عمومی برابر با مطلوبیت نهایی خدماتی باشد که مردم در هر سطحی از دولت دریافت می‌کنند. این اصل بدین معنی است که ساکنین هیچ منطقه‌ای نباید بار مالیاتی مخارجی را متحمل شوند که منافع آن نصیب منطقه‌ای دیگر می‌شود.

اصل انطباق هرگز به طور کامل و دقیق تحقق نمی‌یابد بلکه به طور تقریبی قابل اعمال است. مشکل اصلی این است که مطلوبیت نهایی به دست آمده از خدمات عمومی را نمی‌توان مشاهده و اندازه‌گیری کرد و هزینه نهایی آن نیز چندان آشکار و قابل محاسبه نیست. شرایط لازم برای برابری مطلوبیت نهایی خدمات عمومی با هزینه نهایی آن‌ها در بهترین حالت زمانی فراهم می‌شود که به مردم یک منطقه اجازه داده شود، در مورد نوع و میزان خدماتی که به آن‌ها عرضه می‌شود تصمیم بگیرند و به دولت محلی نیز اختیار داده شود که پایه مالیاتی و نرخ‌های مالیاتی را در حوزه تحت کنترل خود تعیین کند. این‌جا است که یکی از دلایل توجیه کننده تمرکززدایی بودجه‌ای آشکار می‌شود، زیرا شرایط فوق‌الذکر از طریق تمرکززدایی بودجه‌ای حاصل شده و با نزدیک‌تر شدن هزینه نهایی خدمات عمومی به مطلوبیت نهایی آن‌ها، کارایی اقتصادی افزایش می‌یابد. این استدلال، استدلال کلاسیک در توجیه تمرکززدایی بودجه‌ای است. برای تحقق این امر، باید از واحدهای دولت محلی خواسته شود هزینه بخشی از خدماتی را که به حوزه حاکمیت خود ارائه می‌دهند تنها از درآمدهایی که در این حوزه به دست می‌آورند تأمین کنند. بدین ترتیب، پاسخگویی و احساس مسئولیت دولت‌های محلی در قبال نیازها و ترجیحات شهروندان حوزه تحت حاکمیت خود افزایش می‌یابد.

• فاعده: به دولت‌های محلی باید اجازه داده شود دست کم بخشی از درآمدی را که از حوزه جغرافیایی مربوط به خود جمع‌آوری می‌کنند نزد خود نگهداری کرده و به صلاحدید خود خرج کنند. در این راستا واحدهای محلی دولت محلی باید اختیار آن را داشته باشند که تا حدودی نرخ‌های مالیاتی و پایه مالیاتی خود را برحسب شرایط تغییر داده یا اصلاح کنند.



این که دولت‌های محلی تا چه حد باید در تغییر دادن نرخ‌ها و پایه مالیاتی آزادی عمل داشته باشند، موضوعی است که به طراحی سیاست مالیاتی باز می‌گردد. آزادی عمل دولت‌های محلی در تغییر پایه مالیاتی، به استثنای مالیات بر ثروت، در بیش‌تر موارد یک عامل نامطلوب و منفی تلقی می‌شود، زیرا این امر ممکن است منجر به حرکت‌های مخربی نظیر صدور مالیات (تحمیل بار مالیاتی یک حوزه به مالیات دهندگان حوزه‌ای دیگر) رقابت‌های غیرسالم و پیچیدگی امور مالیاتی شود. در مواردی که تغییر پایه مالیاتی در درون حوزه جغرافیایی صورت می‌گیرد، باید به دولت‌های محلی اجازه تغییر را داد، زیرا در این موارد ارتباط مستقیم و شفاف بین مخارج محلی و بار مالیاتی محلی وجود دارد. در عوض، آزادی عمل دولت‌های محلی در تغییر نرخ مالیات (در محدوده‌ای معین) می‌تواند عامل مثبتی باشد. البته آزادی عمل در تغییر نرخ مالیات براملاک تحت هر شرایطی می‌تواند بنا به صلاحدید دولت محلی انجام شود و چندان مسأله‌ساز نخواهد بود، ولی در مورد مالیات بر درآمد اشخاص و مالیات بر سود شرکت‌ها این امر فقط زمانی می‌تواند بدون اشکال باشد که منشأ این درآمدها هم محلی باشد. اختیار دولت محلی در تغییر نرخ مالیات بر ارزش افزوده (VAT) اثری بسیار منفی دارد زیرا درآمدهای به دست آمده از VAT را نمی‌توان مستقیماً به فعالیت‌های درون منطقه‌ای ربط داد. درآمد مالیاتی VAT هرگز نباید به دولت‌های منطقه‌ای یا محلی واگذار شود. تجربه کشور برزیل در این زمینه نمونه بسیار خوبی از کلیه مسائل و مشکلاتی است که واگذاری مالیات بر ارزش افزوده به دولت‌های ایالتی و محلی را به دنبال دارد. در صورتی که در سطح ملی مالیات بر ارزش افزوده وجود نداشته باشد می‌توان مالیات بر فروش را در سطوح محلی جایگزین آن ساخت. در کانادا و نیکاراگوئه به موازات VAT، مالیات بر فروش در مقیاس ملی نیز اعمال می‌شد که هر دو کشور اخیراً به فکر حذف آن افتاده‌اند. مشکل مالیات بر فروش محلی این است که این مالیات می‌تواند منجر به پیامدهای نامطلوب فرار مالیاتی شود. مالیات بر فروش می‌تواند جنبه محلی داشته باشد ولی تداوم آن منوط به این است که نرخ‌های مالیاتی در مناطق مختلف تفاوت چندانی با یکدیگر نداشته باشد.

میزان استقلال و آزادی عمل اعطا شده به دولت‌های محلی در کشورهای مختلف تفاوت‌های چشمگیری با یکدیگر دارد. هر چه نظام مالیه بخش عمومی و بودجه متمرکزتر باشد آزادی عمل دولت‌های محلی نیز کم‌تر است. آلبانی یکی از کشورهای است که دولت‌های محلی آن در زمینه درآمدی دارای حداقل آزادی عمل هستند. در دیگر انتهای طیف نظام‌های فدرال نظیر ایالات متحده قرار دارند که در آنها تقریباً هیچ محدودیتی در زمینه منابع درآمدی بر دولت‌های منطقه‌ای (ایالت‌ها) اعمال نمی‌شود. در اغلب کشورها که واحدهای دولت محلی فقط در اجرای دستورات دولت مرکزی آزادی عمل دارند، پایه مالیاتی و نرخ‌های مالیاتی در مناطق از سوی دولت مرکزی کنترل می‌شود و حتی در صورت اجرای سیاست تمرکززدایی بودجه‌ای نیز این کنترل‌ها برجا می‌مانند. در کشورهای حوزه بالکان، از جمله در آلبانی و مقدونیه و نیز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شاهد چنین وضعی هستیم.

اگر دولت مرکزی تصمیم داشته باشد به دولت‌های محلی تابعه خود در مورد پایه مالیاتی و نرخ‌های مالیاتی آزادی عمل بدهد، باید اولویت‌های خود را مدنظر بگیرد. این اولویت‌ها عبارت است از: الف) کارایی اقتصادی، ب) نابرابری درآمدی، ج) کنترل و تثبیت کلان اقتصادی.



در اغلب موارد، دولت‌های مرکزی باید مالیات‌هایی را که وجود آن‌ها برای ثبات کلان اقتصادی یا حفظ جهت‌گیری بخصوصی در توزیع درآمد ضرورت دارد، تحت کنترل خود بگیرند. از جمله این مالیات‌ها می‌توان به مالیات تصاعدی بر درآمد اشخاص، مالیات بر درآمد شرکت‌ها، مالیات بر ارزش افزوده سرمایه، مالیات غیرمستقیم بر کالاهای لوکس و نیز مالیات بر حقوق و دستمزد، اشاره کرد. تنها باید مالیات‌هایی را به دولت‌های محلی واگذار کرد که بار مالیاتی آن از حوزه تحت حاکمیت آن‌ها فراتر نمی‌رود. مالیات بر فروش محلی، مالیات بر املاک و عوارض دریافتی از شهروندان در قبال خدمات عمومی از جمله مالیات‌هایی است که معمولاً به دولت‌های محلی واگذار می‌شود. برخی از مالیات‌ها و الگوی رایج تخصیص آن‌ها در جدول ۱ آمده است.

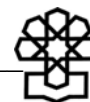
ترکیب مالیات‌ها در کشورها با یکدیگر تفاوت دارد. مثلاً در اغلب کشورهای اسکاندیناوی و برخی از کشورهای اروپای غربی مالیات بر درآمد اشخاص مهم‌ترین جزء درآمدهای مالیاتی دولت را تشکیل می‌دهد. در نظام‌های مالی نامتمرکز که مبتنی بر سنت حقوقی انگلوساکسون هستند، مالیات بر املاک و مستغلات مهم‌ترین منبع درآمد مالیاتی دولت‌های محلی است. در اغلب کشورهای در حال توسعه و امریکای لاتین، مالیات بر املاک و مستغلات به دولت‌های محلی واگذار شده است. مالیات بر املاک و مستغلات شاید یکی از بغرنج‌ترین مالیات‌ها در هر کشوری باشد زیرا برای مالیات دهندگان از هر مالیات دیگری ناخوشایندتر است و تعیین نرخ عادلانه برای آن کار دشواری است.

بنابراین هرچند این مالیات به لحاظ تئوریک باید به دولت‌های محلی واگذار شود، در عمل این کار ممکن است مشکلات عمده‌ای را در مسیر اجرای سریع یک استراتژی تمرکززدایی بودجه‌ای ایجاد کند. کشورهای در حال گذار در اروپای شرقی در حال حاضر کار واگذاری مالیات املاک و مستغلات به دولت‌های محلی را آغاز کرده‌اند، ولی برای پرهیز از مشکلاتی که بدان‌ها اشاره کردیم، نرخ این مالیات‌ها هنوز چندان بالا نیست، تا این‌که کم‌کم بازارهای محلی شکل گرفته و نهادهای مالکیت خصوصی در این کشورها استقرار یابد.

عوارض دریافتی در قبال خدمات عمومی و نظایر آن منابع درآمدی ایدئالی برای دولت‌های محلی هستند ولی از این منابع درآمدی در کشورهای در حال توسعه چندان استفاده‌ای نمی‌شود. در کشورهای در حال گذار اروپای شرقی، سابقاً از شهروندان در قبال خدمات عمومی هیچ وجهی دریافت نمی‌شد و دریافت این وجوه به تازگی آغاز شده است. یکی دیگر از منابع درآمدی بلااستفاده در اغلب کشورهای در حال توسعه عوارض استهلاک تأسیسات عمومی^۱ یا عوارض عمران و نوسازی^۲ است. این مالیات‌ها را دولت‌های محلی با کارایی بیش‌تری می‌توانند جمع‌آوری کرده و در عمران و نوسازی خیابان‌ها یا شبکه‌های آب و فاضلاب به مصرف برسانند. تنها معدودی از کشورهای در حال توسعه در امریکای لاتین (کلمبیا و ونزوئلا) از این نوع مالیات استفاده گسترده‌ای به عمل آورده‌اند. در عوض در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی، دولت‌های مرکزی و محلی فهرست بلندی از مالیات‌ها، عوارض

1. Impact Fees.

2. Betterment Taxes.



و پرداخت‌های متنوع را به شهروندان تحویل می‌کنند که درآمد خالص به دست آمده به واسطه هزینه‌های اداری و عملیاتی جمع‌آوری این مالیات‌ها و عوارض متعدد، عملاً ناچیز است.

جدول ۱- الگوی نمونه تخصیص درآمدها برحسب سطوح مختلف دولت

دولت مرکزی	مالیات بر ارزش افزوده (VAT) مالیات بر درآمد اشخاص مالیات بر درآمد شرکت‌ها مالیات بر درآمد منابع طبیعی عوارض گمرکی (واردات) عوارض صادراتی
ایالت، منطقه یا شهرهای بزرگ	مالیات بر درآمد اشخاص دریافت‌های اضافه بر مالیات‌های ملی مالیات بر خرده‌فروشی مالیات غیرمستقیم (مالیات بر مصرف) مالیات املاک و مستغلات مالیات خودرو
دولت محلی	مالیات املاک و مستغلات مالیات خودرو عوارض خدمات شهری حق بهره‌برداری از مجوزها و کارمزدهای دریافتی

اغلب دولت‌های محلی نمی‌توانند وظایف و مسئولیت مخارجی را که برعهده آن‌ها است تنها با اتکا به منابع درآمدی خود ایفا کنند. منطق تخصیص مخارج به دولت‌های محلی به کلی با منطق تخصیص درآمدهای مالیاتی به دولت‌های محلی متفاوت است. به ندرت ممکن است تخصیص درآمدها و تخصیص مخارج به گونه‌ای باشد که دولت محلی را از کمک‌های مالی دولت مرکزی بی‌نیاز سازد. در بیش‌تر موارد به دنبال اجرای برنامه تمرکززدایی، دولت‌های محلی مسئولیت مخارج بیش‌تری را برعهده می‌گیرند که خود با اتکا به منابع درآمدی تخصیص یافته بدان‌ها قادر به تأمین آن نیستند. کارشناسان و متخصصان حوزه FD عدم تطابق مسئولیت‌های مخارجی و درآمدی دولت‌های محلی را «عدم توازن عمودی»^۱ نامیده و با شاخصی به همین نام اندازه‌گیری می‌کنند.



رایج‌ترین این نوع شاخص‌ها، شاخصی است که نسبت مخارج تأمین شده از درآمدهای محلی به کل مخارج تخصیص یافته به دولت محلی را اندازه‌گیری می‌کند. اندازه این شاخص در کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی در مقایسه با کشورهای توسعه یافته بسیار پایین است. اما این نسبت حتی در کشورهای توسعه یافته با پیشرفته‌ترین نظام‌های مالی و بودجه‌ای نامتمرکز نیز با ۱۰۰ درصد فاصله زیادی دارد.

علاوه بر واگذاری درآمدهای مالیاتی و عوارض به دولت‌های محلی، تقریباً در همه کشورها به دولت‌های محلی سهمی از درآمدهای مالیاتی خاص دولت مرکزی و سایر درآمدهای غیرمالیاتی آن تعلق می‌گیرد. سهم شدن دولت‌های محلی در درآمدهای مالیاتی دولت مرکزی (نظیر مالیات بر درآمد اشخاص و شرکت‌ها) بر مبنای درصد ثابتی از مالیات به دست آمده است. این بدان معنا است که دولت محلی درصد ثابتی از مالیات‌های جمع‌آوری شده توسط دولت مرکزی در حوزه جغرافیایی خود را دریافت می‌کند. این روش در کشورهای در حال گذار اروپای شرقی رایج است. تخصیص درصد ثابتی از تمامی درآمدهای دولت مرکزی به دولت‌های محلی بر مبنای فرمول‌های دیگری انجام می‌شود و هدف از آن عمدتاً باز توزیع درآمد و تعدیل منطقه‌ای است. این روش نیز در دهه گذشته در امریکای لاتین رایج شده است. ماهیت تخصیص سهمی از درآمدهای مالیاتی، جایی بین تخصیص مالیاتی و کمک مالی محض است. سهم شدن دولت محلی در یک درآمد مالیاتی خاص، از یکسو نوعی تخصیص مالیاتی است زیرا درآمد به میزانی که جمع‌آوری می‌شود به دولت محلی تعلق می‌گیرد، ولی از سوی دیگر نوعی انتقال درآمد است زیرا دولت محلی نقشی در تعیین نرخ یا پایه مالیاتی ندارد. سهم شدن دولت محلی در تمامی درآمدهای دولت مرکزی، ماهیتاً به انتقال درآمد نزدیک‌تر است تا به تخصیص مالیاتی.

سهم ساختن دولت‌های محلی در درآمد کل دولت مرکزی توأم با تخصیص مالیاتی، در مقایسه با تخصیص خالص درآمدی، از نقطه نظر تمرکززدایی بودجه‌ای اثربخشی کم‌تری دارد. با وجود این، از این روش همچنان در اغلب کشورها استفاده می‌شود و به یک راه معمول برای تأمین مخارج دولت‌های محلی تبدیل شده است. البته همه مالیات‌ها برای تسهیم درآمد با دولت‌های محلی مناسب نیستند. برخی از مالیات‌های ملی را هرگز نباید برای تسهیم درآمد بر مبنای میزان مالیات اخذ شده در حوزه جغرافیایی هر واحد دولت محلی، مورد استفاده قرار داد.

- **فاعده:** برای تخصیص درآمد، باید سلسله مراتب ذیل را در حد امکان رعایت کرد:
- **مالیات بر املاک و مالیات بر درآمد اشخاص به خوبی با فعالیت‌های اقتصادی محلی مطابقت دارند و بهترین کاندیدا برای تسهیم درآمد میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی هستند.**
- **مالیات‌های غیرمستقیم (مالیات بر مصرف کالاهای داخلی) چنان‌چه بر مبنای مقصد اخذ شوند، ارتباط خوبی با فعالیت‌های اقتصادی محلی دارند، هرچند ارتباطی ضعیف‌تر نسبت به موارد بالا است. بنابراین تسهیم درآمد مالیات‌های غیرمستقیم باید پس از تسهیم درآمد مالیات بر املاک و مالیات بر درآمد اشخاص صورت بگیرد.**



- مالیات بر درآمد شرکت‌ها نباید به دولت‌های محلی واگذار شده یا با آن‌ها تسهیم شود؛ زیرا اغلب فعالیت‌های اقتصادی که منجر به ایجاد درآمد برای یک شرکت می‌شوند در چند حوزه جغرافیایی پراکنده هستند. چنان‌چه اصراری بر این تسهیم وجود داشته باشد، قطعاً مسأله تسهیم عادلانه بار مالیاتی و درآمد مالیاتی بروز خواهد کرد و پیچیدگی‌های محاسباتی را به دنبال خواهد داشت.
- مالیات بر ارزش افزوده تولید (VAT) به هیچ وجه کاندیدای خوبی برای برنامه تسهیم درآمدی نیست؛ زیرا مناطق جغرافیایی مختلف کشور در ارزش افزوده یک محصول یا خدمت سهیم هستند و واگذاری یا تسهیم آن با دولت‌های محلی توجیه‌پذیر نیست.

پس از آن‌که مشخص شد کدامیک از مالیات‌ها برای تسهیم درآمد انتخاب شده است، باید ترتیبات آن به گونه‌ای باشد که دولت‌های محلی بتوانند میزان درآمد خود را پیش‌بینی کرده و از ثباتی در این زمینه برخوردار باشند. این امر محتاج یک فرمول محاسباتی برای تقسیم درآمد و تعیین سهم واحد دولت مرکزی (LGU) است. مجموعه درآمدهایی که باید دولت‌های محلی به طریقی در آن سهیم شوند در قانون اساسی یا در بودجه سالانه دولت مرکزی تعیین می‌شود. اگر این امر را قانون اساسی تعیین کرده باشد از نظر ثبات و قطعیت مطلوب است ولی انعطاف‌پذیری کافی نخواهد داشت. در طی دهه گذشته اغلب کشورهای امریکای لاتین مجموعه درآمدهایی را که باید بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی تسهیم شود در قانون اساسی خود گنجانیده‌اند. در بیش‌تر کشورهای در حال گذار، این امر در بودجه هر سال تعیین می‌شود. پس از آن‌که مجموعه درآمدهای تقسیم‌شدنی مشخص شد، از فرمول‌های مختلفی می‌توان برای توزیع وجوه بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی استفاده کرد.

دو رویکرد کلی برای ساخت فرمول تقسیم درآمدهای مالیاتی در درون دولت وجود دارد. رویکرد نخست اعمال یک ضریب مخارج برای هر یک از خدمات عمومی است که انتظار می‌رود توسط واحدهای دولت محلی^۱ ارائه شوند. ضرایب را می‌توان بر مبنای یک معیار پایه برای خدمات مورد نیاز و حداکثر هزینه لازم برای ارائه هر یک از آن‌ها محاسبه کرد. حاصل جمع هزینه تأمین و ارائه مجموعه خدمات عمومی هر یک از واحدهای دولت محلی، میزان درآمدی را که باید به آن واحد اختصاص یابد مشخص خواهد کرد.

ضعف این روش در آن است که نیاز به داده‌ها و اطلاعات فراوانی دارد و محاسبات مربوط به آن بسیار وقت‌گیر است. از طرفی هزینه‌یابی عرضه خدمات عمومی نیز بسیار دشوار است، زیرا تعریف کیفیت یا سطح مطلوب ارائه خدمات خود کار دشواری است و رسیدن به یک اجماع نظر در مورد آن به سادگی میسر نخواهد شد. رویکرد دوم مبتنی بر یک روش آماری است که میزان درآمد اختصاص یافته به هر واحد دولت محلی را به نیازهای آن منطقه ربط می‌دهد. مثلاً میزان درآمد می‌تواند تابعی از جمعیت، درآمد سرانه، توزیع سنی جمعیت و متغیرهای مشابه دیگر باشد. به هنگام ساخت فرمول‌هایی از این دست، باید ظرفیت LGU در جمع‌آوری درآمد در حوزه مربوط به خود را نیز در نظر گرفت. بدیهی است با رعایت

1. LGUS.



همه اصول و الزامات، فرمول‌های تسهیم درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی می‌تواند بسیار متنوع باشد، پس به طور کلی:

مکانیسم: فرمولی که برای تسهیم درآمد تدوین می‌شود باید به طریقی درآمد قابل تسهیم را به نیازهای حوزه LGU و ظرفیت جمع‌آوری درآمد در آن حوزه مرتبط سازد.

از یک فرمول تسهیم درآمد دو هدف عمده انتظار می‌رود: نخست، این فرمول باید به گونه‌ای تنظیم و طراحی شده باشد که عدم تطابق عمودی یا فاصله میان میزان مخارج واگذار شده به LGU و میزان منابع درآمدی که در اختیار آن قرار می‌گیرد را به حداقل رسانده یا کاهش دهد. دوم این‌که این فرمول باید وجوه را به‌طور به‌نسبت برابر بین مناطق توزیع کند و موجب تشدید نابرابری‌های موجود بین مناطق نشود. شرط دوم از راه گنجاندن معیارهایی برای نیاز و ظرفیت درآمدزایی منطقه در فرمول مورد نظر تأمین خواهد شد. مخارج مورد نیاز را به نسبت به سادگی می‌توان تخمین زد. ولی ظرفیت درآمدزایی را مشکل می‌توان برآورد کرد. درآمدهای جمع‌آوری شده از منابع خودی شاخص مناسبی برای آگاهی از ظرفیت‌های درآمدزایی نیست، زیرا عملکرد آن برآیند ظرفیت درآمدزایی (در دسترس بودن و اندازه پایه مالیاتی) و میزان تلاش برای جمع‌آوری مالیات (اثربخشی عملیات جمع‌آوری مالیات و همکاری مؤدیان مالیاتی) است. به واسطه این دشواری‌ها، غالباً گنجاندن ظرفیت مالیاتی و درآمدزایی در فرمول تسهیم درآمد میسر نمی‌گردد.

موضوع دیگری که با این موضوع مرتبط است این است که آیا میزان تلاش مالیاتی را باید در فرمول لحاظ کرد یا خیر. یک مشکل رایج که در کشورهای در حال توسعه مشاهده می‌شود این است که به نظر می‌رسد دولت‌های محلی تلاش چندانی برای جمع‌آوری درآمد مالیاتی از حوزه مربوط به خود نمی‌کنند (عمدتاً مالیات بر املاک و عوارض خدمات عمومی). چنان‌چه این متغیر نیز در فرمول گنجانیده شود می‌تواند دولت‌های محلی را به تلاش بیش‌تر برای جمع‌آوری مالیات در حوزه خود ترغیب کند. ولی مشکل این‌جا است که سیستم اصولاً نباید به گونه‌ای باشد که تلاش برای جمع‌آوری مالیات را تشویق یا تضعیف کند.

شیلی و کلمبیا کشورهایی هستند که در فرمول تسهیم درآمد، فاکتور نیاز را مبنا قرار داده‌اند. در کلمبیا تا قبل از سال ۱۹۹۳، انتقال درآمد هیچ ارتباطی با فقر نداشت. انتقال درآمد و کمک‌های مالی دولت به مناطق در بهترین حالت، نسبت به میزان نیاز و فقر مناطق بی‌تفاوت بود و در مواردی متناسب با درآمد سرانه مناطق توزیع می‌شد. در سال ۱۹۹۳ قانون اصلاح شد و فرمولی جایگزین گردید که در آن تأکید اصلی بر نیازمندی مناطق بود. در سال ۱۹۹۳ شهرداری‌ها ۱۵ درصد درآمدهای جاری دولت را دریافت می‌کردند و با تغییر قانون مقرر شد که این نسبت تا سال ۲۰۰۱ به ۲۲ درصد برسد. میزان انتقال درآمد به شهرداری‌ها طبق فرمول زیر انجام می‌شود:

- ۴۰ درصد در ارتباط مستقیم با جمعیت افرادی که از حداقل امکانات معیشتی محرومند،
- ۲۰ درصد متناسب با شاخص فقر، در مقایسه با میانگین درآمد ملی،
- ۲۲ درصد متناسب با جمعیت منطقه،



• ۱۸ درصد به صورت تابعی از کارایی بودجه‌ای در عملکرد شهرداری‌ها و پیشرفت‌های به دست آمده در بهبود کیفیت معیشت مردم.

هرچند ممکن است نکات متنوعی درباره فرمول قابل ذکر باشد، کلیت آن نشان می‌دهد که فرمول بالا با تأکید بر نیاز و همچنین عملکرد مطلوب مالی و مالیاتی تدوین شده است.

در شیلی انتقال درآمد به مناطق از طریق «صندوق توسعه منطقه‌ای»^۱ تأمین می‌شود که در سال ۱۹۹۲ حدود ۵۵ درصد درآمدهای انتقالی به مناطق و ۱۱ درصد مخارج دولت مرکزی را تشکیل می‌داد. انتقال درآمد از طریق این صندوق بین مناطق طبق فرمول ذیل انجام می‌شود:

• ۹۰ درصد به صورت تابعی از شاخص فقر. این شاخص از ۱۲ عنصر نظیر نرخ مرگ و میر نوزادان، درصدی از جمعیت که در فقر مطلق به سر می‌برند، شاخص‌های بهداشتی و غیره تشکیل شده است.

• ۵ درصد به صورت تابعی از میزان تلاش دولت محلی در جمع‌آوری مالیات، که کارایی در این امر برحسب درصد تحقق درآمدهای مالیاتی مورد انتظار (پیش‌بینی شده در بودجه)، توانایی رعایت بودجه و نظایر آن تعریف شده است.

• ۵ درصد برای وضعیت‌های فوق‌العاده و غیرمنتظره.

صرفنظر از نحوه تسهیم و حجم درآمدی که در اختیار دولت‌های محلی قرار می‌گیرد، مهم این است که درآمد سالانه دولت‌های محلی قابل پیش‌بینی و با ثبات باشد. در غیر این صورت برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی مخارج برای LGUها دشوار خواهد بود.

• قاعده: درآمدی که به دولت‌های محلی تخصیص می‌یابد باید از ثبات و قابلیت پیش‌بینی معقول و متعارفی برخوردار باشد.

فدراسیون روسیه پس از سه سال تغییر مرسوم در ترتیبات و شیوه تسهیم درآمد، در سال ۱۹۹۴ با تصویب یک ماده قانونی مقرر کرد که شیوه تسهیم درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی پس از تعیین تا سه سال قابل تغییر نخواهد بود.

در فیلیپین، قانون دولت‌های محلی مصوب ۱۹۹۱، عناوین درآمدی را که دولت مرکزی باید به دولت‌های محلی منتقل کند تعیین کرد که مهم‌ترین جزء آن «توزیع داخلی درآمد»^۲ (IRA) بود. IRA که ۴۰ درصد از درآمدهای دولت مرکزی از منابع درآمدی به غیر از منابع طبیعی را شامل می‌شد با ۲ سال تأخیر محاسبه می‌شود. یعنی این که IRA برای سال مالی ۱۹۹۶ برابر با ۴۰ درصد از مجموع درآمدهای غیر از منابع طبیعی دولت مرکزی در سه سال پیش است. به علاوه هریک از LGUها معادل ۴۰ درصد درآمدهای منابع طبیعی دولت مرکزی را که از سرزمین‌های حوزه جغرافیایی مربوط به آن به دست آمده است با یک سال تأخیر دریافت می‌کند. این فرمول‌ها پیش‌بینی برای یک دوره زمانی سه ماهه را تسهیل می‌کند، زیرا مبنای محاسبه درآمد برای هر سال از سه سال قبل معلوم است. متأسفانه پیش‌بینی درآمد

1. FDNR.

2. Internal Revenue Allotment



واقعی در این روش نیازمند پیش‌بینی نرخ تورم است. البته حتی در کشوری با تورم متوسط نظیر فیلیپین هم پیش‌بینی درآمد با در نظر گرفتن تورم و با استفاده از فرمول فوق چندان دشوار نیست.

در بسیاری از کشورها، به ویژه در کشورهای در حال گذار به اقتصاد بازار، تخصیص درآمدها هرگز قابل پیش‌بینی نبوده است. میزان درآمدی که هر ساله در اختیار هر LGU قرار خواهد گرفت در ابتدای سال (و گاه بیش از یک بار در سال) در مذاکره با دولت مرکزی تعیین می‌شود. در قزاقستان، قرقیزستان و اوکراین، درآمدهای مشترک به طور سالانه مورد مذاکره قرار می‌گیرد، ولی این مذاکره هم پایان‌بخش فرایند نیست. در واقع در طول سال مالی LGUها با کسری مواجه شده و حسب مورد مذاکرات فوق‌العاده‌ای برای تأمین کسری بودجه آن‌ها ترتیب داده می‌شود. برای مقایسه گفتنی است شهرهای آلبانی که واحدهای دولت محلی محسوب می‌شوند، ۹۵ درصد منابع درآمدی خود را از راه مذاکره بر سر انتقال و واگذاری درآمد مالیاتی به دست می‌آورند، این نسبت برای LGUها در کشور لهستان فقط ۵۵/۵ درصد است. درآمدهای نشأت گرفته از منابع محلی در آلبانی فقط ۲/۵ درصد، در لهستان ۲۵/۷ درصد و در سطح اتحادیه اروپا به طور میانگین ۴۰ درصد است. بنابراین در مواردی نظیر آلبانی، LGUها منابع درآمدی بسیار اندکی در اختیار دارند تا به صلاحدید خود از آن استفاده کنند. از آن‌جا که تأمین درآمد برای LGUها از طریق مذاکره سالانه (یا چند بار در سال) با نوسانات فراوانی همراه است، دو عامل مهم در این‌گونه موارد مانع از دستیابی به حداکثر کارایی در فرایند تمرکززدایی بودجه می‌شوند:

اول این که LGUها نمی‌توانند میزان منابع درآمدی آتی خود را پیش‌بینی کنند و از این رو قادر به برنامه‌ریزی درازمدت برای ارائه خدمات در حوزه مربوط به خود نخواهند بود. دوم و مهم‌تر این‌که، در این شرایط ارتباط بین مخارج و هزینه‌ها ممکن است قطع شود. اگر درآمد دریافتی از دولت مرکزی به طور سالانه مورد مذاکره قرار بگیرد، آن‌گاه منابع درآمدی دولت مرکزی تنها منبع نهایی درآمد برای LGUها خواهد بود و ارتباط میان هزینه نهایی ارائه خدمات و مخارج در سطح محلی از بین خواهد رفت. فقدان درآمد مطمئن و قابل پیش‌بینی برای یک دوره ۱۲ ماهه انگیزه دولت‌های محلی را برای ارزیابی و تعیین هزینه خدمات عمومی و پایین آوردن این هزینه‌ها به یاری ابتکار عمل خود کاهش می‌دهد. در واقع بخش چشمگیری از وقت و انرژی دولت‌های محلی در این اوضاع صرف تأمین بودجه و مذاکره با دولت مرکزی می‌شود و دیگر وقتی برای تمرکز بر روی ارائه هرچه مطلوب‌تر خدمات عمومی به شهروندان باقی نمی‌ماند.

اغلب مشاهده می‌شود نحوه تخصیص درآمد به LGUها در عمل با آنچه قانون مشخص کرده است تفاوت بسیار دارد. ممکن است LGUها بودجه‌ای را که قانون برایشان مقرر کرده است یا درآمدهای مالیاتی را که دفاتر مالیاتی دولت مرکزی از جانب آن‌ها جمع‌آوری کرده‌اند، به طور کامل دریافت نکنند. این امر ممکن است به دلایل مختلفی نظیر عدم تحقق درآمدها در مرکز، ناتوانی LGUها در درخواست و دریافت به موقع منابع مالی مقرر شده در بودجه، یا تنها به دلایل سیاسی روی بدهد. دولت‌های محلی به ویژه در مورد درآمدهای مالیاتی که توسط دفاتر منطقه‌ای وزارت دارایی در حوزه مربوط به آن‌ها جمع‌آوری می‌شود نمی‌توانند اطلاعات دقیقی به دست آورند، زیرا این دفاتر معمولاً وظیفه ندارند گزارش



منظم درآمدهای مالیاتی اخذ شده را به دولت‌های محلی ارائه دهند. قدرت دولت‌های محلی در وادار کردن دولت مرکزی به واگذاری درآمدهایی که قانون مقرر کرده است، به واسطه سیستم‌های حقوقی ناقص و توسعه‌نیافته در کشورهای در حال توسعه، بسیار ضعیف و محدود است. به عبارت دیگر اگر دولت مرکزی در این کشورها به هر دلیل قانون را اجرا نکند و درآمدهایی را که قانون مقرر می‌کند در اختیار دولت‌های محلی قرار ندهد، دولت‌های محلی غالباً قدرت بازخواست آن را نداشته و گاه حتی به دلیل ناآگاهی از حقوق خود، درصدد بازخواست حق خود نیز بر نمی‌آیند. دولت مرکزی ممکن است به بهانه مخارج پیش‌بینی نشده یا وقوع حوادث طبیعی در سطح ملی، از پرداخت اقساط درآمدی به دولت‌های محلی خودداری کرده یا پرداخت را به تعویق بیندازد. این امر به عنوان نمونه در سال ۱۹۹۶ در بنگلادش و نیکاراگوئه اتفاق افتاد. اغلب سیستم قضایی در این کشورها پرمشغله‌تر از آن است که بتواند به موقع به شکایات دولت‌های محلی علیه دولت مرکزی رسیدگی کند، یا به دلایل سیاسی چنین قدرتی به آن‌ها داده نشده است. چنانچه مراجعه به دستگاه قضایی چاره‌ساز نباشد، ممکن است موضوع در کمیته‌ای مشترک از اعضای قوه مجریه و مقننه حل و فصل شود. نظیر این مورد را در سال ۱۹۹۱ در فیلیپین شاهد بودیم که کمیته‌ای برای تفسیر قانون دولت‌های محلی مصوب ۱۹۹۱ که حقوق و اختیارات چشمگیری را به دولت‌های محلی اعطا کرده بود، تشکیل شد. در سایر موارد امید چندانی به تمرکززدایی بودجه‌ای نیست، تا این‌که مبانی حقوقی لازم برای اجرای قانون فراهم شود.

• قاعده: تخصیص درآمد به دولت‌های محلی، نه تنها باید در قانون تصریح شده باشد، بلکه باید ضمانت اجرایی هم داشته باشد. قبل از تخصیص درآمد، لازم است دولت نیروی پلیس را در اختیار و تحت فرمان مقامات محلی قرار بدهد.

مکانیسم نهادی: باید یک مرجع مستقل قضایی وجود داشته باشد که از اختیارات لازم و قدرت تصمیم‌گیری در مورد حل و فصل اختلافات مابین سطوح مختلف دولت برخوردار بوده و بتواند در این زمینه حکم صادر کند. دادگاه‌های مالیاتی بخشی از این سیستم خواهد بود. مقامات دولت محلی در هر سطحی باید از اختیار تصمیم‌گیری اجرایی و بودجه‌ای برای اجرای قوانین محلی و قراردادهای منعقد (حق تغییر رئیس پلیس شهر و ...) برخوردار باشند. در عوض دولت هم می‌تواند یک کمیسیون حل اختلاف تشکیل دهد که به عنوان یک مرجع مستقل در اختلافاتی که بین دولت‌های محلی و دولت مرکزی بروز می‌کند مداخله کرده و آن‌ها را حل و فصل کند. این الگو از سوی استرالیا ارائه شده و بسیاری از کشورها از آن تقلید کرده‌اند.

هیچ سیستم ایدئالی برای تخصیص درآمد وجود ندارد که با تمام شرایط متناسب بوده و تمام اهداف مطلوب را تأمین کند. خوب یا بد بودن یک انتخاب، به اهدافی که دولت مرکزی در نظر دارد، بستگی خواهد داشت. ولی معیارهایی که برای ارزیابی یک سیستم تخصیص درآمد به دولت‌های محلی می‌توان مورد استفاده قرار داد به شرح ذیل است:

• تخصیص درآمدها باید تابع تخصیص مخارج باشد. برای تخصیص درآمدها باید درک کاملی از تبعات و ملزومات مخارجی که مسئولیت آن‌ها بر عهده دولت محلی گذاشته می‌شود، وجود داشته باشد.



- اگر هدف اصلی افزایش کارایی باشد، دولت مرکزی باید در تفویض بخشی از اختیارات مالیاتی خود به دولت‌های محلی پیشگام شود و از این امر استقبال کند.
- اگر هدف از تمرکززدایی برابری است، کمک‌های اعطایی از سوی دولت مرکزی باید نقش مهمی را در تخصیص درآمد ایفا کند و فرمول محاسبه کمک‌ها باید مبتنی بر شاخص‌ها و عناصری از نابرابری باشد که دولت بر آن‌ها تأکید دارد.
- اگر هدف تثبیت کلان اقتصادی در اولویت باشد، دولت مرکزی نخواهد توانست به همان اندازه به دولت‌های محلی کمک کند که دولت مرکزی در کشوری با ثبات اقتصادی کمک می‌کند.

انتقال درآمد از دولت مرکزی

باید بین «تخصیص درآمد» و «انتقال درآمد» که دو مقوله جدا از هم هستند تفکیک قائل شد. تخصیص درآمد به طور خودکار صورت می‌گیرد و حقی است که قانون برای هر LGU مقرر کرده است. اما انتقال درآمد، وجهی است علاوه بر درآمدهای تخصیصی که دولت‌های محلی خودبه‌خود محق دریافت آن نیستند. سهم شدن در درآمد^۱ نیز وضعیتی بینابینی است. وجوه انتقالی معمولاً کسری بودجه دولت‌های محلی را که پس از وصول درآمدهای تخصیصی و قطعی شدن مخارج به وجود می‌آید تأمین می‌کنند. انتقال درآمد همچنین ممکن است با هدف متقاعد ساختن دولت‌های محلی به پذیرفتن مسئولیت یا مأموریتی که رغبت چندانی به آن ندارند، صورت بگیرد.

پرداخت‌های انتقالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی رابطه میان هزینه‌ها و منافع خدمات عمومی را که قبلاً به آن اشاره کردیم تضعیف می‌کند. در این صورت بخش اعظم منافع که برای FD متصور است تحقق نخواهد یافت. اگر مبالغ هنگفتی نامتناسب با وظایف دولت محلی به آن پرداخت شود (در قالب انتقال درآمد) ممکن است دولت محلی تلاش خود را برای جمع‌آوری درآمدهای مالیاتی کاهش دهد. با وجود این، همواره به دلایل گوناگونی انتقال درآمد و پرداخت وجوه فوق‌العاده از سوی دولت مرکزی به دولت‌های محلی ضرورت پیدا می‌کند.

• فاعده: لازم است سیستمی برای پرداخت‌های انتقالی بین بخش‌های مختلف دولت وجود داشته باشد که مبتنی بر نیازهای عینی و شفاف بوده و وجوه مختلف FD را تأمین کند.

انتقال درآمد با اهداف و دلایل مختلف ذیل صورت می‌گیرد:

۱. کاهش عدم توازن عمودی: چنان‌که گفته شد، تخصیص مخارج و درآمدها به دولت‌های محلی مبنای یکسانی ندارند و هیچ تضمینی وجود ندارد که درآمدها و مخارج با یکدیگر برابر گردند. مخارج معمولاً بر مبنای قضیه تمرکززدایی تخصیص می‌یابند و درآمدها بر مبنای مالیاتی موجود در سطح دولت محلی و درآمدهای مشترک بین دولت محلی و دولت مرکزی.



۲. وجود سرریزها یا پیامدهای جانبی اقتصادی: مخارج انجام شده در یک منطقه جغرافیایی ممکن است پیامدها و آثار اقتصادی (مثبت) جانبی بر سایر حوزه‌ها و مناطق یا کل کشور داشته باشد. در صورتی که انتقال درآمد به دولت محلی مربوطه صورت نگیرد ممکن است خدمات مورد نظر در سطحی پایین‌تر از سطح مطلوب عرضه شود.

۳. ملاحظات تعدیل نابرابری بین مناطق: ممکن است مستلزم انتقال درآمد از سوی دولت مرکزی برای جبران عقب‌افتادگی درآمدی برخی از حوزه‌ها و کاستن از اختلاف سطح معیشتی مناطق با یکدیگر یا رسیدن به سطح میانگین معیشت ملی باشد.

۴. عدم تضمین برخورداری از حداقل امکانات عمومی در تمام مناطق بدون کمک مالی دولت مرکزی: این وضعیت ممکن است در برخی از کشورها وجود داشته باشد و دولت بخواهد سطح معینی از رفاه و خدمات عمومی را برای شهروندان در سراسر کشور تأمین کند. این خدمات عموماً شامل آموزش، بهداشت و بیمه بازنشستگی است.

۵. انتقال درآمد: ممکن است به صورت پرداخت مستقیم به دولت محلی یا در قالب تأمین هزینه خدمات ارائه شده توسط دولت‌های محلی و پرداخت این هزینه‌ها به پیمانکاران از سوی دولت مرکزی باشد.

مکانیسم: کمک‌های مالی را می‌توان در انواع گوناگون برای انتقال درآمد از دولت مرکزی به دولت‌های محلی طراحی کرد. آنچه در ذیل آمده، فهرستی از انواع کمک‌های مالی و شرایط اعطای آن‌ها است.

۱. کمک‌های مالی بلاعوض غیرتکمیلی:^۱ این کمک‌ها تا حدودی بودجه دولت‌های محلی را تقویت می‌کند بدون این‌که قیمت‌های نسبی خدمات عمومی را برهم بزند و الگوی تخصیص منابع را مختل کند. بنابراین دولت محلی انگیزه چندانی برای تغییر دادن ترکیب خدمات ارائه شده نخواهد داشت. این نوع کمک‌های مالی که «کمک‌های مقطعی» نیز نامیده می‌شوند، میزان کل مخارج دولت محلی را به میزانی کم‌تر از مبلغ کمک افزایش می‌دهند زیرا دولت محلی با دریافت این وجوه از تلاش برای جمع‌آوری مالیات در منطقه تحت نفوذ خود می‌کاهد و کمک‌های مالی را جایگزین آن می‌سازد.

۲. کمک‌های مالی انتخابی یا مشروط غیرتکمیلی:^۲ این کمک‌ها مشخصاً با هدف تغییر دادن قیمت‌های نسبی خدماتی که دولت‌های محلی ارائه می‌دهند پرداخت می‌شوند تا عرضه برخی خدمات افزایش یابد. در این مورد نیز با دریافت کمک‌های مالی از دولت مرکزی، دولت محلی فشار برای جمع‌آوری مالیات از منطقه خود را کاهش می‌دهد و وجوه کمک را جایگزین آن می‌سازد.

۳. کمک‌های مالی انتخابی تکمیلی:^۳ این کمک‌ها قیمت‌های نسبی خدمات را به طوری دستخوش تغییر می‌کند که میزان مخارج اختصاص یافته به برخی خدمات و فعالیت‌ها به میزان معینی افزایش یابد. به واسطه تکمیلی بودن کمک (یعنی دولت محلی باید دقیقاً به اندازه‌ای که کمک دریافت می‌کند، از منابع خود

1. Unconditional non-matching grants.

2. Selective or conditional non-matching grants.

3. Selective matching grants.



برای هدف موردنظر خرج کند) تغییر چندانی در میزان جمع‌آوری درآمدهای مالیاتی محلی حاصل نمی‌شود و وجوه پرداختی جایگزین درآمدهای مالیاتی محلی نمی‌شود.

۴. کمک‌های مالی تکمیلی نامحدود:^۱ این کمک‌ها را می‌توان به هر منظوری استفاده کرد، ضمن این‌که دولت محلی تشویق می‌شود تلاش بیشتری برای جمع‌آوری درآمد مالیاتی محلی بکند. این کمک‌ها غالباً در مواردی اعطا می‌شود که مخارج محلی نتایج و پیامدهای مثبت جانبی برای مناطق مجاور یا کل کشور دارد. از آن‌جا که دولت محلی در قبال دریافت این کمک‌ها تعهد خاصی را متقبل نمی‌شود، از وجوه مربوط به آن باید در موارد نادر و با صرفه‌جویی بسیار استفاده شود.

۵. کمک‌های مالی تکمیلی محدود:^۲ این کمک‌ها ماهیتاً مشابه بند «۴» است با این تفاوت که حجم آن محدود است.

در ارزیابی مناسب بودن مکانیسم کمک‌های مالی، باید محدودیت‌های متعدد آن‌ها را در نظر گرفت. کمک‌های تکمیلی نمی‌تواند ضعف مالی یا عدم کفایت درآمدهای دولت‌های محلی را جبران کند. برخی از مناطق ممکن است نتوانند شرایط لازم را در قبال کمک‌های تکمیلی تأمین کنند. اگر هدف افزایش رفاه ساکنان مناطقی است که بنیه مالی ضعیفی دارند و خود نمی‌توانند مخارج خود را تأمین کنند و دولت مرکزی در پی افزایش استقلال مالی دولت محلی در این مناطق است، اعطای کمک‌های مالی غیرتکمیلی ارجحیت دارد. در مواردی نیز که هدف افزایش مخارج در زمینه‌های معینی است که دارای آثار جانبی مثبت برای مناطق دیگر بوده یا آثار اجتماعی مطلوبی در پی دارد، استفاده از کمک‌های انتخابی نامحدود توصیه می‌شود. در یک کشور در حال توسعه معمولاً فقط معدودی از انواع ممکن کمک‌های مالی دولت مرکزی به دولت‌های محلی را می‌توان یافت که عموماً شامل کمک‌های مالی غیرتکمیلی یا انتخابی برای جبران کسر بودجه دولت محلی در زمینه‌ای خاص است. سایر انواع این کمک‌ها در کشورهای یاد شده نادر است.

پرسش‌های سیاستی که در مطالعات موردی باید پرسیده شوند بدین شرح‌اند:

- آیا سیستمی برای حفظ برابری در کمک‌های مالی اعطایی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی وجود دارد. آیا برابری فقط در درآمدها مدنظر است یا برابری در مخارج نیز مورد توجه قرار می‌گیرد؟ آیا این امر بر مبنای فرمول معینی صورت می‌گیرد یا از راه مذاکره؟ اگر از فرمول استفاده می‌شود، فرمول چیست؟ آیا سهم هر منطقه بر مبنای یک ملاک عینی تعیین می‌شود یا تابع مذاکره و قدرت چانه‌زنی است؟ این روش‌ها تا چه اندازه در برابرسازی سطح دریافتی مناطق مؤثر است؟
- آیا در سیستم انتقال درآمد از دولت مرکزی به دولت‌های محلی به ظرفیت‌های مالی دولت‌های محلی نیز توجه شده است؟ در اغلب موارد به این موضوع توجه چندانی نمی‌شود، هرچند باید توجه داشت که با افزایش انتقال درآمد به دولت‌های محلی نباید تلاش دولت محلی در جمع‌آوری درآمد مالیاتی کاهش یابد.

4. Open-ended matching grants.

1. Cloud – ended matching grants.



- آیا برنامه‌ای برای برابرسازی انتقال درآمد به دولت‌های محلی وجود دارد که هدف آن دستیابی به استاندارد عملکرد خاصی باشد؟ در اغلب موارد باید برنامه‌های مزبور با چنین هدفی طراحی شوند هرچند اغلب چنین نیست.
- آیا برنامه کمک مالی از نوع تکمیلی وجود دارد؟ آیا این روش فقط در مورد پروژه‌های سرمایه‌گذاری به کار می‌رود یا در برنامه‌های مخارج اجتماعی نیز کاربرد دارد؟
- آیا در ازای انجام وظایفی که دولت مرکزی به دولت‌های محلی حکم می‌کند یا خدماتی که توسط دولت‌های محلی ارائه می‌دهد، پرداخت‌های مستقیم کافی از دولت مرکزی به دولت محلی صورت می‌گیرد؟
- آیا مواردی از انتقال درآمد به دولت‌های محلی با هدف «درونی ساختن» پیامدهای جانبی وجود دارد؟

مدیریت بودجه و امور مالی

قابلیت‌های مدیریت مالی و بودجه‌بندی در سطح محلی از الزامات مهم است. کارایی مستلزم آن است که دولت‌های محلی هم در زمینه به حداقل رساندن هزینه مخارج خود و هم در پاسخگویی به مالیات‌دهندگان دارای قابلیت‌های مدیریت مالی و بودجه‌بندی باشند. این یکی از حوزه‌های نهادی و فرایند متعددی است که رابطه بین FD و نتایج به دست آمده از آن، جنبه تکرارشونده دارد به طوری که بهبود قابلیت‌های مدیریت بودجه در سطح محلی منجر به تمایل بیش‌تر دولت مرکزی به تمرکززدایی شده و به دنبال آن بهبود بیش‌تری در حوزه‌های تهیه بودجه، اجرا، حسابرسی و ارزیابی عملکرد حاصل می‌شود. برای موفقیت و تداوم‌پذیری FD، واحدهای دولت محلی باید ظرفیت و قابلیت‌های مطلوبی در مدیریت بودجه و امور مالی بخش دولتی داشته باشند. در غیر این صورت FD نتیجه‌ای جز از کنترل خارج شدن امور مالی دولت نخواهد داشت و عملاً موجب ارجحیت یافتن تمرکز بر عدم تمرکز خواهد شد. اگر واحدهای دولت محلی در این حوزه ضعیف باشند، نمی‌توانند اعتماد محلی را به خود جلب کرده و نیز نخواهند توانست دولت مرکزی را نسبت به عملی بودن و ثمربخش بودن FD متقاعد سازند.

غالباً در مطالعه جنبه‌های سیاستی FD، از ابعاد مدیریت مالی و بودجه‌ای آن غفلت می‌شود. شاید این غفلت در کشورهای توسعه یافته به واسطه وجود این پیش‌فرض تلویحی که دولت‌های محلی از قابلیت‌های کافی در این زمینه برخوردارند چندان مسأله‌ساز نباشد، ولی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار که به نظام‌های متمرکز خو گرفته‌اند و واحدهای دولت محلی در آن‌ها توانایی مدیریت امور بودجه و مالیه عمومی را ندارند، غفلت از این امر منجر به شکست FD خواهد شد.

در این کشورها قوانین بودجه اغلب نارسا بوده و نه تنها انگیزه پرورش قابلیت‌های بودجه‌بندی و مدیریت بودجه را در واحدهای دولت محلی تقویت نمی‌کند، بلکه ممکن است خود موجب تضعیف این قابلیت‌ها شود. عمده نارسایی‌های قانونی از این دست را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

۱. در قانون بودجه دولت مرکزی معمولاً فرایندی مدون و رسمی برای فرایند بودجه دولت‌های محلی در نظر گرفته نشده است. برای نمونه می‌توان به کشورهای ویتنام، بنگلادش و نیکاراگوئه اشاره کرد. در سایر کشورها مثلاً در آلبانی فقط تقویم زمانی وقایع مربوط به بودجه در قانون مشخص شده است. در



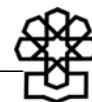
عوض در برخی از کشورهای در حال گذار، نظیر فدراسیون روسیه، استونی و لتونی قوانین مشخصی برای فرایند بودجه در سطح ایالت و استان‌ها وجود دارد. در اغلب موارد، قانون بودجه مدون دولت مرکزی، اختیار تدوین و طراحی فرایند بودجه محلی را به دولت‌های محلی تفویض می‌کند، ولی این یک رویه عام و فراگیر نیست. در کشورهای اروپای شرقی پارلمان معمولاً قوانینی را با تمام جزئیات برای شهرهای بزرگ تدوین می‌کند.

برای مثال در سال ۱۹۹۰، دولت مجارستان قانونی را با عنوان «قانون خودگردانی شهرهای بزرگ» به تصویب پارلمان رساند که اختیارات فراوانی را در حوزه امور بودجه به شهرداری‌ها واگذار می‌کرد. اما در اغلب کشورها و اروپای شرقی قانونی برای تعیین اختیارات یا تدوین فرایند بودجه در شهرهای کوچک و مراکز جمعیتی دیگر وجود ندارد. فقدان قانون از آن جهت اهمیت دارد که دولت‌های محلی در کشورهای در حال توسعه یا در حال گذار اساساً سابقه و قدمت چندانی نداشته و در مورد اختیارات خود آگاهی لازم را ندارند و در اغلب موارد تصور می‌کنند که اگر چیزی به حکم قانون به آن‌ها تکلیف نشده باشد، حق مداخله در آن را هم ندارند.

از طرفی قوه مقننه در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، اغلب به درستی نمی‌داند که مدیریت صحیح امور مالی و بودجه در سطح منطقه‌ای و محلی مستلزم چه چیزهایی است. مشکل آن‌جا است که در قوانین بودجه معمولاً اختیارات لازم به دولت‌های محلی واگذار نمی‌شود تا بتوانند به صلاحدید خود فرایند بودجه خود را طراحی کرده و ساختار بودجه را مطابق با خدمات عمومی و الزامات پاسخگویی به دولت مرکزی (در نظام‌های بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد) طراحی کنند. در مواردی که اختیاراتی در این زمینه به دولت‌های محلی تفویض می‌شود، به واسطه وجود قوانین و مقررات دست و پا گیر دولت مرکزی که با هدف کنترل مخارج وضع شده‌اند، آزادی عمل لازم را به دولت‌های محلی نمی‌دهد.

۲. اغلب بودجه سالانه دولت‌های محلی کاملاً بی‌معنا است. مثلاً در آلبانی دولت مرکزی به دولت‌های محلی اجازه می‌دهد مخارجی را که در یک دوره مالی تصویب شده اما تحقق نیافته به دوره مالی بعد منتقل کنند. این امر شامل درآمدهای تحقق‌نیافته نیز می‌شود. مثلاً در بنگلادش از دولت‌های محلی خواسته می‌شود تعهدات و دیون مالیاتی انباشته را به دوره مالی بعد منتقل کنند. بنابراین درآمدها و مخارج ثبت شده در بودجه گاه ۱۰ برابر آن چیزی است که در عمل تحقق یافته است. در روسیه و سایر کشورهای عضو شوروی سابق، در خلال دوره گذار به اقتصاد بازار، دولت‌های محلی مجبور بودند بودجه خود را در طول سال بارها مورد تجدیدنظر قرار داده و به تبعیت از بودجه دولت مرکزی که بارها جرح و تعدیل می‌شد، بودجه خود را جرح و تعدیل کنند. این امر مانع از شکل‌گیری قابلیت‌های مدیریت بودجه در سطوح محلی شده و انگیزه دولت‌های محلی برای مدیریت صحیح امور بودجه خود را تضعیف می‌کند.

۳. در بیش‌تر کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی، الزامات فنی مورد نیاز برای بودجه‌بندی صحیح و روشمند وجود ندارد. نحوه طبقه‌بندی مخارج اشکالات و ایرادهای فراوانی دارد. در قانون بودجه این کشورها بین مخارج جاری که از درآمدهای مالیاتی و عوارض سالانه تأمین می‌شوند و سرمایه‌گذاری‌های عمرانی که منافع آن به نسل‌های بعدی می‌رسد و تأمین مالی آن‌ها باید در قالب پرداخت



اقتصاد بدهی در دوره‌های مالی آینده انجام شود تفکیکی صورت نگرفته است. واحدهای دولت محلی نوعاً مجاز به اخذ وام یا انتشار اوراق قرضه نیستند و در زمینه تأمین مالی مخارج خود به دولت مرکزی وابسته هستند. عدم مشارکت دولت‌های محلی در مخارج سرمایه‌ای منجر به عدم رسیدگی و نگهداری مطلوب از جانب آنان و پیدایش طرح‌های موسوم به «فیل سفید»^۱ می‌شود که دولت‌های محلی نه خواهان آن و نه قادر به حفظ و نگهداری آن هستند. کمتر واحدهای دولت محلی در کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی را می‌توان یافت که قابلیت‌های لازم برای پیش‌بینی درآمدها و مدیریت خزانه‌داری مستقل را دارا باشند. اغلب واحدهای دولت محلی حساب‌های ساده‌ای برای مدیریت وجوه نقد و یک حساب دفتر کل برای اجرای بودجه دارند. در اغلب موارد سیستم‌های حسابداری و کنترل داخلی در واحدهای محلی بسیار ساده و ابتدایی است و حسابداری خارجی توسط یک نهاد حسابرس خارجی هنوز شکل نگرفته است.

۴. در بیشتر واحدهای دولت محلی در کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی هیچ فرایند مدونی برای برنامه‌ریزی سرمایه‌ای و ارزیابی طرح‌های سرمایه‌گذاری وجود ندارد و در بسیاری موارد اساساً چیزی به نام بودجه سرمایه‌ای وجود ندارد. بنابراین بدون وجود یک فرایند برنامه‌ریزی برای توزیع مخارج سرمایه‌ای در طول زمان، مقامات مالی پیوسته با کمبود یا مازاد منابع مالی مواجه می‌شوند و گاه مجبورند مخارج سرمایه‌گذاری‌های خود را با کاستن از مخارج جاری، به تعویق انداختن حقوق و دستمزد پرسنل دولتی و نظایر آن تأمین کنند. فقدان نظام برنامه‌ریزی سرمایه‌ای سالانه در اغلب این کشورها موجب شده است که کشورها در سطوح محلی با انبوه پروژه‌های ناتمام روبه‌رو شوند که مفهومی جز اتلاف منابع ارزشمند سرمایه‌ای ندارد. در قانون بودجه این کشورها برنامه‌ریزی چند ساله برای مخارج سرمایه‌ای پیش‌بینی نشده است. زیرا قوه مقننه آن‌ها عموماً با روش‌های بودجه‌ریزی غربی آشنایی ندارند و چارچوب چندساله بودجه‌ریزی را نمی‌شناسند. در واقع نظام و قانون بودجه‌ریزی در این کشورها چنان پیچیده است و بر یکساله بودن بودجه تأکید دارد که به کلی با برنامه‌ریزی چند ساله بیگانه بوده و تلاش برای گنجاندن هر ماده‌ای در قانون بودجه در مورد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی چند ساله، عملی غیر قانونی به نظر می‌رسد.

به واسطه فقدان انگیزه و وجود عوامل ضد انگیزشی که رغبت دولت‌های محلی به فراگیری فنون بودجه‌ریزی را کاهش می‌دهد و قوانینی که برنامه‌ریزی و بودجه‌نویسی متمرکز را تشویق می‌کنند، در اغلب کشورهای در حال توسعه دولت‌های محلی آشنایی چندانی با فنون بودجه‌نویسی ندارند. تقریباً در هیچ کشور در حال گذاری، نهاد آموزشی متشکلی برای آموزش فنون و مفاهیم بودجه‌ریزی و مدیریت مالی به مقامات دولت محلی وجود ندارد.

• فاعده: واحدهای محلی مصرف‌کننده بودجه باید ملزم به تهیه بودجه‌های اجرایی سالانه‌ای باشند که طبقه‌بندی مخارج در آن به وضوح و منطبق بر اصول معین و استاندارد انجام شده باشد، همچنین



فرایند اجرای بودجه و کنترل‌های داخلی به همراه حسابرسی پس از دوره باید در قانون گنجانیده شود.

مکانیسم: باید دولت‌های محلی دارای بودجه سالانه مدون باشند که مخارج در آن به تفکیک اقلام^۱ طبقه‌بندی شده و سیستم‌های حسابداری، گزارش‌دهی، کنترل و حسابرسی مناسبی نیز آن را پشتیبانی کنند. این سیستم‌ها باید در درازمدت به سیستم‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تبدیل شوند که به مدیران و حسابداران امکان دهد از داده‌های عملکردی و داده‌های حسابداری توأماً استفاده کنند. بودجه مبتنی بر عملکرد باید داده‌های مربوط به هزینه خدمات را دربر گرفته و به صورت بودجه‌های چندساله تدوین شود که طبقه‌بندی مخارج در آن کاملاً مطابق با طبقه‌بندی‌های رایج در بودجه‌های سالانه باشد. تجربه ارائه کمک‌های فنی به کشورهای در حال توسعه و در حال گذار حاکمیت نشان می‌دهد که مقامات واحدهای دولت محلی در اغلب این کشورها به خوبی توصیه‌های ارائه شده برای متحول ساختن بودجه از فرمت «ورودی»^۲ به فرمت «خروجی»^۳ را، به طوری که بتوان از آن به عنوان یک ابزار کنترل مدیریتی استفاده کرد، می‌پذیرند و به کار می‌بندند.

یکی از حوزه‌های دشوار و مسأله‌دار در بودجه‌ریزی کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی، حوزه خریدهای دولتی است. اگر خریدهای برنامه‌ریزی شده تمام واحدهای دولت محلی در بودجه‌های سالانه ثبت نشود، مخارج اضافی و پیش‌بینی نشده موجب بروز کسری بودجه در سطح دولت‌های محلی خواهد شد. چنانچه رویه‌های مدونی برای خریدها وجود نداشته باشد یا فاقد شفافیت لازم باشد و کنترل‌های داخلی هم برقرار نباشد، فرصت‌هایی برای فساد و سوء استفاده در خریدهای دولتی به وجود خواهد آمد. این مسأله به کرات در کشورهای بلوک شرق سابق، به واسطه عدم آشنایی با تعارض منافع در تنظیم مقررات، به وقوع می‌پیوندد. در فیلپین واگذاری خریدهای دولتی به دولت‌های محلی با اصلاحاتی در کنترل‌های داخلی با هدف کاهش مراحل اداری فرایند خرید دولتی همراه بود و در عین حال تعداد مقاماتی که باید انجام هر معامله را تصویب و تأیید می‌کردند افزایش یافت، که در نتیجه صرفه‌جویی قابل ملاحظه‌ای در هزینه خریدهای دولتی به عمل آمد. اما در کشورهایی مثل نیکاراگوئه یا بنگلادش، وجود کنترل‌های داخلی سختگیرانه می‌تواند انجام معاملات را با تأخیر فراوان روبه‌رو ساخته و در نتیجه هزینه پروژه‌های عمرانی را افزایش دهد. چنانچه کنترل‌های داخلی مناسبی طراحی و اجرا نشوند، کارایی فرایند خرید دولتی کاهش یافته، پرداخت به پیمانکاران و عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات مورد نیاز بخش دولتی با تأخیرهای بیش از حد روبه‌رو خواهد شد و در نتیجه هزینه کل خریدها افزایش یافته و این امر بر کیفیت کالاها و خدمات دریافتی نیز تأثیر سوء خواهد داشت.

• فاعده: بهبود سیستم‌های مدیریت مالی در بخش دولتی و بهبود کنترل‌های داخلی به ویژه در فرایند خریدهای دولتی، منجر به افزایش چشمگیر کارایی فنی (کاهش هزینه واحد و بازیافت هزینه) و ارتقای

1. Objective.
1. In Put.
2. Out Put.



منزلت واحدهای دولت محلی خواهد شد. البته در این میان باید توازن مطلوبی بین کنترل‌های مالی و انعطاف‌پذیری (آزادی عمل) مدیران بخش دولتی برقرار شود. هرچند کنترل پرداخت‌های تأیید نشده امری ضروری است، لزوم کسب تأییدیه‌های متعدد برای هر مورد پرداخت نه تنها موجب صرفه جویی نمی‌شود بلکه با تأخیری که در پرداخت به موفع به عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران طرف معامله با دولت به وجود می‌آورد موجب افزایش هزینه خریدهای دولتی خواهد شد و در مجموع کارایی را کاهش می‌دهد. یکی از پیش‌فرض‌های نادرست در اغلب کشورهای در حال توسعه و در حال گذار این است که دولت‌های محلی عموماً فاسد هستند و کنترل آن‌ها امکان‌پذیر نیست، اما تجربه نشان می‌دهد که با برقراری کنترل‌های داخلی و استقرار رویه‌های مناسب برای خریدهای دولتی، می‌توان این تصور ذهنی را از میان برد.

مکانیسم: واگذاری اختیارات بودجه‌ای در حوزه خریدهای دولتی به دولت‌های محلی (که پس از پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان، مهم‌ترین بخش از پرداخت‌های آنان را تشکیل می‌دهد) باید با اصلاحاتی در کنترل‌های داخلی همراه باشد. این کنترل‌ها نباید مراحل تأیید پرداخت‌ها را طولانی‌تر ساخته و با تأخیر همراه سازد، ضمن این‌که تبدیل به وسیله‌ای برای کنترل پیشاپیش معاملات توسط پرسنل حسابداری و حسابرس نشود. در حالت ایده‌آل، مشوق‌هایی که برای مدیریت صحیح و اصولی امور مالی در سطح دولت‌های محلی در نظر گرفته می‌شود باید همراه با جرائم سنگین و سختگیرانه علیه هرگونه سوء استفاده و تخطی در مخارج (مشاهده شده در جریان حسابرسی پس از دوره) باشد.

شکست و ناکامی در واگذاری اختیار طراحی فرایند بودجه به دولت‌های محلی، انگیزه پاسخگویی در قبال شهروندان محلی را تضعیف کرده و مزایای تمرکززدایی بودجه‌ای را از میان می‌برد. عدم پاسخگویی، عاملی است که مانع توسعه دمکراتیک می‌شود. چنان‌که گفتیم بسیاری از کشورهای در حال توسعه یا در حال گذار شدیداً نیازمند کمک و مشاوره فنی و تخصصی در تمامی حوزه‌ها، بودجه‌نویسی و مدیریت مالی دولتی هستند. ولی کمک‌ها و مشاوره‌های فنی و تخصصی فقط تاحدودی می‌توانند در بهبود کارایی مدیریت بودجه تأثیر بگذارند. اثربخشی این کمک‌ها منوط به آن است که دولت‌های مرکزی عملاً اختیارات مهمی را در امور بودجه و مدیریت مالی بخش دولتی به دولت‌های محلی واگذار کنند.

اغلب گفته می‌شود به واسطه فقدان انگیزه کافی برای استفاده از ابزارهای مدیریتی در مواردی که اختیارات هنوز به دولت‌های محلی تفویض نشده است، قبل از تلاش برای بهبود مدیریت داخلی در سطح دولت‌های محلی، باید تحولات ساختاری مهمی در روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی (در زمینه‌هایی نظیر مالیات، حسابداری دولتی و بودجه‌ریزی) به وقوع بپیوندد. ولی بهبود تدریجی روش‌های مدیریتی در سطح دولت‌های محلی نیز به سهم خود در بهبود کیفیت خدمات ارائه شده به شهروندان و افزایش آزادی عمل دولت‌های محلی مؤثر است. تجربه نشان می‌دهد هر جا که اجرای پروژه‌هایی در مقیاس محلی به دولت‌های محلی واگذار شده، مقامات محلی سریع‌تر توانسته‌اند اصلاحات لازم در فرایندهای مدیریتی داخلی خود را به اجرا بگذارند. تجارب موفق دولت‌های محلی در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌هایی با مقیاس کوچک، موجب نوآوری‌هایی در تأمین مالی توسط دولت‌های محلی شده است. برای نمونه، در



آلبانی و مقدونیه دولت‌های محلی از طریق برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های عمرانی کوچک و متعدد در حوزه‌های تحت اداره خود، به تجارب ارزشمندی دست یافته و قابلیت‌های فنی و مدیریتی آنان در مدیریت بودجه و امور مالی به میزان چشمگیری افزایش یافته است. هیچ شکی نیست که کارایی دولت‌های محلی با تفویض اختیارات مخارج و درآمد بودجه به آنان و طراحی و اجرای مکانیسم‌های انتقال بودجه متناسب با آن، افزایش می‌یابد. ولی با توجه به این‌که در اغلب موارد، برخی از عناصر فوق وجود نداشته یا هنوز شکل نگرفته‌اند، بهبود مدیریت داخلی در سطح دولت‌های محلی به میزان چشمگیری قابل حصول است و برای رسیدن به این هدف نباید منتظر تحقق تمام شرایط خودمختاری بودجه‌ای باشیم.

• فاعده: هرچند ارائه کمک‌ها و مشاوره‌های فنی و تخصصی لزوماً به واگذاری اختیارات بودجه‌ای به دولت‌های محلی نمی‌انجامد، فراهم کردن فرصت برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های محلی در مقیاس کوچک به دولت‌های محلی امکان می‌دهد تا روش‌های مدیریت مالی و بودجه را تمرین کرده و از این راه مهارت‌های لازم را برای اداره امور بودجه خود به دست آورند. اجرای این پروژه‌ها همچنین دولت‌های محلی را به جستجو و بهره‌برداری از روش‌های جدید و نوآورانه تأمین مالی تشویق خواهد کرد.

مکانیسم: پروژه‌ها به لحاظ کارکردشان، می‌توانند همان اثری را داشته باشند که اعطای اختیارات دارد. اجرای پروژه‌های کوچک آب و فاضلاب توسط دولت‌های محلی و با تأمین مالی از سوی نهادهای کمک‌دهنده بین‌المللی می‌تواند مقامات محلی را به فراگیری مهارت‌های پایه مدیریت بودجه و امور مالی تشویق کند، این تجربه در آلبانی و مقدونیه، با موفقیت همراه بوده است. پرسش‌هایی که در مطالعات موردی باید پیرامون مدیریت امور مالی و فرایند بودجه مطرح شود عبارتند از:

- آیا رویه مدونی برای بودجه‌ریزی وجود دارد و بدان عمل می‌شود؟ رویکرد فرمول‌بندی بودجه چیست؟ از چه نوع قواعد بودجه‌ای استفاده می‌شود؟ وجود بودجه‌های مدون سالانه که در چارچوب قواعد شفاف و معین تهیه می‌شوند و اهداف و مقاصد آن نیز به خوبی مشخص شده‌اند، بر بودجه‌های فصلی یا غلتان (یا عدم وجود بودجه) ارجحیت دارد.
- آیا بودجه جداگانه‌ای برای مخارج عمرانی و مخارج جاری تهیه می‌شود؟ آیا یک برنامه سرمایه‌گذاری بخش دولتی^۱ (PIP) برای مخارج سرمایه‌گذاری (عمرانی) وجود دارد؟ آیا PIP هم در سطح دولت مرکزی و هم در سطح دولت‌های محلی اجرا می‌شود؟
- آیا بودجه‌ریزی تنها یک فعالیت سالانه است یا برنامه‌ریزی چند ساله مخارج را نیز در بر می‌گیرد؟ آیا برنامه‌ریزی پیشاپیش بودجه در یک چارچوب میان‌مدت صورت می‌گیرد؟
- آیا منابع کافی محلی برای بودجه‌ریزی محلی وجود دارد (به ویژه نیروی انسانی)؟
- آیا درآمدها نیز پیش‌بینی می‌شود؟ این پیش‌بینی‌ها چقدر مؤثر و دقیق هستند؟



- آیا رویه‌ها، سیستم‌ها و روش‌های مدیریت مالی و بودجه‌ای برقرار هستند؟ آیا در سطوح پایین‌تر از دولت مرکزی نیز، سیستم خزانه‌داری وجود دارد؟ آیا کارکرد آن با سایر امور بودجه‌ای مانند حسابداری دولتی، خرید دولتی، مدیریت وجوه نقد و بدهی‌ها و حسابرسی داخلی مرتبط است؟ آیا یک نهاد مستقل حسابرسی خارجی وجود دارد؟
- مسأله توازن بین آزادی عمل در اجرای بودجه و کنترل بودجه چگونه حل می‌شود؟
- آیا مشوق‌هایی برای رعایت کارایی و صرفه‌جویی در مخارج وجود دارد؟
- آیا برنامه‌ای برای ارزیابی عملکرد بودجه و برنامه‌ها پس از دوره وجود دارد؟ این ارزیابی‌ها در چه سطحی و توسط چه نهادی انجام می‌شود؟
- چه تدابیری برای جلوگیری از مداخله پرسنل کنترل داخلی در پیش کنترل^۱ مخارج اتخاذ شده است؟

ساختارهای حقوقی

در کنار نظام بودجه باید ساختار و نظام حقوقی مدونی وجود داشته باشد که به وضوح اختیارات و مسئولیت‌های هریک از سطوح دولت را مشخص کند. اگر قوانین و نظام حقوقی موجود نتواند عملکرد حرفه‌ای دولت‌های محلی در ارائه خدمت به شهروندان را تسهیل کند و نتوان برای حمایت از حقوق مالکیت فردی آن را به طور یکسان در مورد همه اعمال کرد، کارایی نظام بودجه در همه سطوح تنزل خواهد کرد. یک موضوع مهم در سیستم تمرکززدایی بودجه‌ای، وجود قوانینی است که تخصیص درآمدها و مخارج بودجه‌ای را باعث می‌شود. روابط بین سطوح مختلف دولت ممکن است در قانون اساسی یا قوانین دیگر تعریف شده باشد. قانون اساسی فقط باید اختیارات و مسئولیت‌های کلی و چارچوب روابط میان سطوح مختلف دولت را مشخص کند. تعیین جزئیات کامل مربوط به تخصیص مسئولیت‌های مخارج و درآمدها، منابع درآمدی، رویه بودجه‌ریزی و نهادهای اداره کننده در هر سطح از دولت، بهتر است در قانون جداگانه‌ای صورت بگیرد. مسائل مربوط به بودجه‌ریزی و امور مالی در سطح دولت‌های محلی را نیز در قالب قوانین جداگانه یا در یک قانون واحد می‌توان گنجانید. امتیاز گنجاندن همه موضوعات در یک قانون واحد این است که قانون از جامعیت برخوردار بوده و به موضوعاتی که مرتبط به هم هستند به طور هماهنگ پرداخته می‌شود. عیب این کار نیز در آن است که گنجاندن جزئیات فنی و تخصصی موضوعات مختلف نظیر قوانین مالیاتی و حقوق و تعهدات مالیات‌دهندگان را به سختی می‌توان در یک سند قانونی یک جا گرد هم آورد.

چنانچه یک قوه قضاییه مستقل وجود داشته باشد که اختیارات و مسئولیت‌های سطوح مختلف دولت را در موارد خاص تفسیر کند و قادر به حل و فصل اختلافات میان آن‌ها باشد، بهتر است مسئولیت‌های هریک از سطوح دولت در زمینه مخارج و درآمدها را از قانون اساسی خارج کرده و در قانون جداگانه‌ای گنجاند. تعیین وظایف و مسئولیت‌های دولت‌های محلی در قانون اساسی اغلب کشورهای امریکای لاتین

1. Pre-Control.



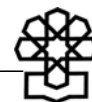
موجب انعطاف‌ناپذیری چارچوب قانونی شده و عملاً تمرکززدایی بودجه‌ای را ناممکن می‌سازد. برای نمونه، قانون اساسی برزیل به گونه‌ای تدوین شده است که عملاً عدم کارایی بروکراتیک و تمرکز بودجه‌ای را دیکته می‌کند و شرایط را برای یک نظام حزبی متشنج فراهم کرده است که قانونگذاری در آن طعمه دست یافتنی برای تأمین منافع گروه‌های خاص است. در اغلب کشورهای امریکای لاتین، قانون اساسی درآمدهای معین را به فعالیت‌های معین تخصیص داده و اجازه استفاده از آن در موارد دیگر را نمی‌دهد. در عوض، قانون اساسی ایالات متحده وظایف سطوح مختلف دولت را چنان کلی و گسترده تعریف کرده است که انعطاف‌پذیری ساختاری را به سهولت ممکن کرده و در عین حال نظام قضایی مستقل این کشور به خوبی قادر است تعارض‌های عدیده میان سطوح مختلف دولت را در حوزه‌های مختلف و بر سر موضوعات تجاری، بازرگانی و قراردادهای حل و فصل کند. در قانون اساسی کشور سوئیس برای هر یک از سطوح دولت، «مسئولیت‌های اصلی» تعیین شده است. مثلاً برقراری «نظم اقتصادی» به دولت مرکزی (کنفدراسیون) و ارائه آموزش و قوانین و برنامه‌ریزی اراضی محلی برقراری نظم و امنیت اجتماعی به ۲۳ ایالت واگذار شده است. در حوزه‌هایی که مسئولیت آن مشخص نشده، نظیر بهداشت و حفاظت از محیط زیست، جز در مواردی که قانون فدرال وظیفه آن را برعهده دولت فدرال گذاشته است، مسئولیت بر عهده ایالت‌ها و دولت‌های محلی است. این امر بیش‌ترین آزادی عمل و انعطاف‌پذیری در روابط بین سطوح مختلف دولت را در قانون اساسی یک کشور نشان می‌دهد.

البته تعیین دقیق وظایف و مسئولیت‌های هریک از لایه‌های دولت در قانون اساسی، نظیر ارائه خدمات آب و فاضلاب و پلیس توسط دولت محلی، می‌تواند منجر به عدم کارایی شود. برای مثال تحقیقات آستروم^۱ (۱۹۶۵) درباره تشکیلات سازمانی مدیریت آب و مدیریت پلیس نشان می‌دهد که در این گونه خدمات می‌توان با واگذاری مسئولیت ارائه خدمات به سطوح بالاتر دولت، مقیاس پرونده‌ها را افزایش داده و کارایی را به میزان محسوسی بهبود بخشید. تعیین دقیق مسئولیت‌های دولت‌های محلی در قانون اساسی در امور مربوط به بودجه منجر به قفل شدن الگوی تقسیم کار بین سطوح مختلف دولت شده و کارایی را به ویژه در ارائه خدمات محلی کاهش می‌دهد. در این ارتباط باید چارچوبی برای تفویض اختیارات به سطوح پایین‌تر دولت وجود داشته و مرجعی تعیین شود که مسئولیت‌ها و اختیارات کلی سطوح مختلف دولت را تفسیر کرده و برای مقاصد اجرایی قوانین موضوعه‌ای را به همراه مقررات آن تدوین و تصویب کند.

• فاعده: قوانینی مورد نیاز است که مسئولیت‌های مخارج را به وضوح مشخص کرده و منابع درآمدی، فرایندهای بودجه‌ای و اختیارات لازم برای اجرای آن توسط هریک از سطوح دولت را تعیین کند، به طور معمول به هیچ وجه توصیه نمی‌شود که این موارد در قانون اساسی گنجانیده شود.

سؤالاتی که در ارتباط با چارچوب حقوقی و قانونی FD باید در هر مطالعه موردی مطرح کرده و برای آن‌ها پاسخ یافت عبارتند از:

1. Astrom.



- آیا قانون ویژه‌ای، به عنوان بخشی از یک مجموعه قوانین یا یک قانون مجزا (مثلاً قانون خودمختاری دولت‌های محلی یا قانون بودجه محلی) وجود دارد یا ابزارهای قانونی متفرق و نامنسجم هستند؟
- فرایند اصلاح و متمم زدن بر این قوانین چگونه است؟ آیا دولت‌های محلی «ورودی» ساختار یافته‌ای دارند؟ آیا دولت‌های محلی دارای انجمن یا هرگونه تشکل یا اتحادیه‌ای هستند؟ این انجمن‌ها چه نقشی در فرایند قانونگذاری ایفا می‌کنند؟
- آیا اختیارات و حقوق اخذ مالیات و انجام مخارج در سطوح مختلف دولت، واضح و عاری از ابهام است؟

نهادهای دمکراتیک

برای رسیدن به کارایی بیشتر، علاوه بر عناصری که در بخش‌های پیشین نام بردیم، باید مکانیسمی برای جمع‌آوری انتقال اطلاعات درباره سلاقی و ترجیحات منطقه‌ای و محلی وجود داشته باشد. این سیستم معمولاً متشکل از فرایندهای دمکراتیک است که به اهالی مناطق مختلف امکان بیان ترجیحات خود در مورد کالاها و خدمات گوناگون و تمایل خود به پرداخت بابت آن‌ها را می‌دهد. نهادهای دمکراتیک، از جمله انتخابات آزاد برای برگزیدن شهرداران و اعضای شورای شهر، استانداران و فرمانداران، یا انتخاب نماینده محلی برای حضور در پارلمان ملی، چنانچه با رعایت اصول دمکراتیک همراه باشد، متضمن پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت‌های محلی در قبال مالیات‌دهندگان و رأی‌دهندگان خواهد بود. در ادبیات موضوع، شواهد فراوانی مبنی بر وجود رابطه غیرقابل اغماض میان فرایندهای دمکراتیک و کارایی FD یافت می‌شود.

«برد»^۱ (در سال ۱۹۹۴) وجود فرایندهای دمکراتیک را یکی از شرایط لازم برای افزایش کارایی در نتیجه تمرکززدایی بودجه‌ای دانسته بود. ارتباط میان افزایش کارایی به دست آمده از FD و وجود نهادهای دمکراتیک بدین صورت بیان شده است که: کارایی در پی انجام اصلاحات بودجه‌ای و FD تنها زمانی قابل حصول است که شهروندان بتوانند مزایا و منافع نهایی به دست آمده از مخارج دولتی را با هزینه نهایی عرضه این خدمات برابر سازند. قدرت مردم در عزل و نصب مقامات محلی از طریق انتخابات دمکراتیک، مکانیسم اولیه دستیابی به این هدف است. اما بیان سلاقی و ترجیحات شهروندان درباره مخارج و مالیات‌ها، مکانیسم‌های دیگری را می‌طلبد. رفراندوم (یا دمکراسی مستقیم)، نظرسنجی‌ها، انتخابات و مشارکت شهروندان در جلسات علنی شورای شهر و سایر نهادهای مشارکتی، این مکانیسم‌ها را فراهم می‌کند.

اما FD فی‌نفسه نمی‌تواند موجب بهبود دمکراسی شود. چنان‌که «پیترسون» (۱۹۹۶) در مقاله خود آورده است:

«تمرکززدایی تنها چارچوبی برای اداره امور در بخش عمومی فراهم می‌کند و به تنهایی قادر به ایجاد مشارکت بیش‌تر شهروندان در اداره امور شهروندی یا افزایش سطح پاسخگویی دولت در قبال مردم نیست». انتخابات آزاد نیز چنان‌که تاکنون حتی در دمکراتیک‌ترین کشورها شاهد بوده‌ایم نتوانسته است



رفتار افرادی که مدیریت و تأمین خدمات به مردم را برعهده داشته‌اند به طور کامل تحت کنترل در آورد. به ویژه در کشورهای اروپای شرقی، انتخابات آزاد پس از چندین دهه حاکمیت خودکامه رژیم‌های سوسیالیستی، در فقدان سنت‌های سیاسی رایج در سایر جوامع دموکراتیک از جمله مشارکت گسترده سیاسی و فقدان اطلاعات، نتوانست عملکرد مقامات محلی را تحت کنترل و خواست اکثریت مردم در آورد (گزارش بانک جهانی ۱۹۹۵). نهادهای دموکراتیک باید به طور جداگانه در قانون تعریف شده و رسمیت پیدا کنند و جایگاه آن‌ها در تمامی سطوح مشخص گردد. البته تجربه نشان داده است که مردم به طور کلی به مقامات محلی بیش از مقامات دولت مرکزی اعتماد دارند. مطالعات انجام شده در ایتالیا (۱۹۹۳) نشان می‌دهد که بین مشارکت شهروندان، اعتماد مردم به نهادهای محلی و کارایی و اثربخشی نهادهای محلی همبستگی بالایی وجود دارد. بنابراین، مشارکت سیاسی شهروندان که یکی از ارکان افزایش کارایی اقتصادی به واسطه FD است، خود به واسطه تمرکززدایی بودجه‌ای تقویت می‌شود. این واقعیت که اثربخشی FD مستلزم یک فرایند دموکراتیک است، تلویحاً بدین معنی است که نوعی رابطه همزیستی بین دموکراسی و FD وجود دارد، به طوری که یکی موجب تقویت دیگری می‌شود و هر دو لازم و ملزوم یکدیگرند. نمونه این همزیستی در خلال پیشرفت‌های چشمگیری که در سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۰ در امریکای لاتین در زمینه دموکراسی و FD حاصل شد، قابل مشاهده بود.

کلمبیا یکی از کشورهایی است که توسعه همزمان تمرکززدایی بودجه‌ای و اصلاحات دموکراتیک در آن به وقوع پیوست. ولی، اصلاحات دموکراتیک همواره با FD همراه نشده است. یکی از موانع مهم بر سر راه FD در جمهوری‌های آسیای میانه، نظیر قزاقستان، قرقیزستان و ازبکستان آن است که فرمانداران مناطق و شهرداران توسط دولت مرکزی منصوب می‌شوند. در ویتنام، اثربخشی اصلاحات FD به واسطه فقدان دموکراسی و عدم انتخاب مقامات محلی توسط مردم، مورد تردید است.

مشارکت شهروندان یکی از عناصر ضروری دموکراسی و اصلاحات بودجه‌ای است. چنانکه پیش‌تر نیز اشاره شد، مشارکت لزوماً از طریق انتخابات اعمال نمی‌شود. در ایالات متحده و سایر کشورهای غربی مشارکت مردمی از طریق رفاندوم و نظرسنجی نهادینه شده است. در کشورهای اروپای شرقی و اغلب کشورهای در حال توسعه این نهادها وجود ندارند. برای مثال جلسات شورای شهر در بنگلادش هرگز علنی برگزار نمی‌شود. ولی در امریکای لاتین پیشرفت‌های چشمگیری در این موارد حاصل شده است. بولیوی، هندوراس و مکزیک در این زمینه نمونه‌های قابل ذکر از توسعه مشارکت سیاسی به شمار می‌آیند.

نوع دیگری از مشارکت شهروندان در قالب نهادهای غیردولتی (NGOs) و تعامل آن‌ها با دولت‌های محلی تبلور می‌یابد. برای مثال در فیلیپین، NGOها عضو ثابت شوراهای برنامه‌ریزی محلی، هیأت‌های خرید دولتی و سایر نهادهای دولتی هستند. NGOها در هر محله و منطقه نماینده‌ای از میان خود برای شرکت در شوراها و هیأت‌های مختلف دولتی برمی‌گزینند و از این راه بر تصمیمات دولت محلی تأثیر می‌گذارند. البته این مدل مشارکت بی‌عیب و نقص نبوده است. در بدو امر دولت‌های محلی روابط خصمانه‌ای با NGOها داشتند. NGOها همواره قابلیت و شایستگی مقامات دولت‌های محلی را زیرسؤال



برده و مقامات دولت محلی نیز NGOها را به واسطه «انتخابی» نبودن فاقد مشروعیت دانسته و آنها را مدافع منافع گروه‌های خاص قلمداد می‌کردند. در آلبانی و بنگلادش روابط میان NGOها و دولت‌های محلی اغلب خصمانه بوده است، که در بیش‌تر موارد این امر به موقعیت بسیار ضعیف و مشروعیت نازل شهرداران و سایر مقامات محلی باز می‌گشته است. مشارکت NGOها می‌تواند نتایج مثبتی داشته باشد، ولی این تجربه در کشورهای در حال توسعه نتایج یکسانی نداشته است. هنوز زمان بیش‌تری لازم است تا NGOها و مقامات دولت‌های محلی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار بتوانند راه و رسم همکاری سازنده با یکدیگر را بیابند. ولی این نهادها باید بدانند که به وجود هم نیاز دارند و باید یکدیگر را به رسمیت بشناسند تا بتوانند از تعامل با یکدیگر به نتیجه مطلوب دست یابند.

• فاعده: صندوق‌های توسعه اجتماعی و سایر نهادهای اجتماعی مشابه می‌توانند نقش مؤثری در توسعه مشارکت شهروندان ایفا کنند، اما این نهادها باید از ایجاد فرایندهای موازی مدیریت بودجه در سطح دولت محلی خودداری کنند، عملکرد نهادهای مشارکتی باید تقویت‌کننده و حامی واحدهای دولت محلی باشد.

نابرابری بین مناطق

تمرکززدایی بودجه‌ای می‌تواند منجر به افزایش نابرابری بین مناطق مختلف یک کشور شود، زیرا مناطق مرفه‌تر عموماً توانایی بیش‌تری در جمع‌آوری درآمد و پایه مالیاتی بزرگ‌تری دارند و درآمد مالیاتی بیش‌تری را می‌توانند با دولت مرکزی تقسیم کنند و قادر به عرضه کالاهای و خدمات عمومی بیش‌تری هستند. امکان افزایش نابرابری بین مناطق در نتیجه FD یک پیامد نامطلوب است که باید مورد توجه خاص قرار بگیرد. باید سیستم‌هایی تعبیه شود تا بخشی از این نابرابری را جبران کند. برای جبران نابرابری، به جای کاستن از خدمات عرضه شده در مناطق مرفه‌تر، بهتر است خدماتی با استفاده از منابع ملی، به مناطق فقیرتر ارائه شود. اقداماتی که با هدف «تعدیل» نابرابری بین مناطق صورت می‌گیرد معمولاً مداخله دولت مرکزی را می‌طلبد. متأسفانه با وجود جدیت این موضوع در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، هنوز در این مورد اقدامات سیستماتیک و برنامه‌ریزی شده‌ای را از سوی دولت‌های مرکزی در این کشورها شاهد نیستیم. فدراسیون روسیه از سال ۱۹۹۴ یک سیستم انتقال درآمد برای کمک به نیازمندترین و فقیرترین مناطق کشور ایجاد کرد. استونی و لتونی هم در این مورد به روسیه تأسی جسته‌اند. اما این اقدامات هنوز در مراحل ابتدایی و بعضاً آزمایشی هستند. استقرار یک نظام باز توزیع درآمد یا انتقال درآمد با هدف برابرسازی منطقه‌ای در درجه اول نیازمند در اختیار داشتن آمارها و اطلاعات دقیق و مفصلی است که در اکثر کشورهای نامبرده وجود ندارد.

از طرفی وجود نابرابری‌های منطقه‌ای می‌تواند عاملی برای حمایت از جدایی‌طلبی و تجزیه‌طلبی سیاسی شده و با به آشوب کشیدن فضای سیاسی، مانعی در برابر رشد و توسعه اقتصادی به وجود آورد. در حالت خفیف‌تر آن، نابرابری بین مناطق، عاملی برای حمایت از تمرکززدایی بودجه‌ای و استقلال



مالی دولت‌های محلی خواهد شد. اگر دولت مرکزی اختیار و آزادی عمل دولت‌های محلی در تأمین درآمد برای مخارج سرمایه‌ای و جاری خود را محدود کند، برخلاف مسیر اصلاحات بودجه‌ای گام برداشته، ولی در عین حال نابرابری بین مناطق را کاهش خواهد داد. اما عدم اعطای خودمختاری مالی می‌تواند به درگیری‌های سیاسی و فعالیت‌های تروریستی بیانجامد. اعطای حق انتخاب مقامات محلی شرط لازم برای خودمختاری است ولی کافی نیست، آزادی عمل اقتصادی هم باید با آن همراه باشد. در اسپانیا دولت مرکزی تمرکززدایی بودجه‌ای را از سال‌ها پیش در پاسخ به گرایش‌های جدایی‌خواهانه به اجرا گذاشته است. اما این مدل تمرکززدایی بودجه‌ای موجب تشدید نابرابری‌ها بین مناطق شده است.

به مناطقی که مطالبات جدایی‌خواهانه در آن‌ها قوی‌تر بوده، خودمختاری مالی و بودجه‌ای بیش‌تری داده شده که تأثیر مستقیمی بر تشدید نابرابری بین مناطق داشته است. حال این دولت مرکزی و سیاستمداران هستند که باید بین تسکین تمایلات جدایی‌خواهانه و برابری مناطق دست به انتخاب بزنند. در هر صورت در کشورهایی مثل روسیه که گرایش‌های جدایی‌خواهانه قوت دارد، FD می‌تواند امکانات رشد و توسعه اقتصادی را برای مناطق جدایی‌طلب فراهم کرده و از این حیث از فشار آنان برای به دست آوردن استقلال سیاسی و حاکمیتی بکاهد.

با این حال، نابرابری بین مناطق، دولت‌ها را با یکی از جدی‌ترین چالش‌ها در طراحی FD روبه‌رو می‌سازد. برخی از کشورها مثل چین نابرابری را نادیده گرفته و منابع را در نقاطی که سریع‌ترین نرخ رشد را دارند متمرکز می‌سازند. برخی از کشورها مثل امریکا فقط تلاش می‌کنند به مناطق ضعیف‌تر که سکنه کم‌درآمدتری دارند، کمک‌های مالی بیش‌تری اختصاص دهند، بدون این که رسماً برنامه‌ای برای کاهش نابرابری داشته باشند. اما در برخی از کشورها برنامه‌ای رسمی برای کاهش نابرابری‌های بین مناطق تدوین شده و به اجرا گذاشته می‌شود. در این کشورها درآمد نه تنها از دولت مرکزی بلکه از یک دولت محلی به یک دولت محلی دیگر منتقل می‌شود مثل برخی از کشورهای اسکاندیناوی. بنابراین در هر کشوری، نوعی فعالیت برای کاستن از نابرابری بین مناطق در جریان است.

برخی از مهم‌ترین پرسش‌هایی که باید درباره نابرابری‌های منطقه‌ای در کشورهای مورد مطالعه پرسید بدین شرح‌اند:

- آیا موانع رسمی و قانونی برای تبادل و تحرک آزاد منابع بین مناطق کشور وجود دارد؟ آیا دولت سیاست یا برنامه فعالی با هدف توسعه مناطق محروم و عقب افتاده دارد؟
- آیا سیستمی برای انتقال درآمد بین مناطق با هدف برابرسازی وجود دارد؟ آیا این سیستم قاعده و فرمول معینی برای انتقال درآمد دارد یا از رویه‌های عینی و مدونی برای این امر استفاده نمی‌شود؟
- آیا سیستمی برای انتقال درآمد از مناطق مرفه به مناطق محروم (سیستم «رابین هودی») وجود دارد یا صرفاً منابع از دولت مرکزی به مناطق محروم اختصاص می‌یابد؟
- آیا توانایی دولت‌های محلی در جمع‌آوری درآمد محدود است؟ اگر چنین محدودیت‌هایی وجود نداشته باشد، امکان افزایش نابرابری منطقه‌ای در اثر اجرای FD وجود دارد. در این شرایط برای دولت بسیار دشوار خواهد بود که سیاست‌ها و برنامه‌هایی برای برابرسازی مناطق به اجرا بگذارد.



- میزان نابرابری بین مناطق برحسب سرانه مخارج و درآمدهای دولت محلی (به تفکیک مخارج عمرانی و جاری) چه قدر است؟ میزان تفاوت در درآمدهای به دست آمده از منابع داخلی و کل درآمد تخصیص یافته به دولت‌های محلی، در مناطق مختلف چه قدر است؟
- آیا نابرابری بین مناطق در سال‌های اخیر افزایش یافته یا کاهش؟ آیا اطلاعاتی مدون درباره نابرابری بین مناطق در سطوح مختلف دولت یافت می‌شود؟ (آیا دولت مرکزی به این موضوع توجه خاصی دارد؟)
- آیا معیاری برای سنجش ظرفیت مالی (پایه مالیاتی) تنها به جای اندازه‌گیری میزان درآمد جمع‌آوری شده وجود دارد؟ آیا اطلاعاتی درباره میزان کل مالیات‌های جمع‌آوری شده در مناطق وجود دارد؟

ثبات کلان اقتصادی

در ادبیات موضوع بین صاحب‌نظران درباره این که حفظ ثبات کلان اقتصادی باید برعهده دولت مرکزی باشد، اجماع کاملی وجود دارد. مشکلی که در سیاست‌های تمرکززدایی پیش می‌آید این است که وقتی دولت مرکزی بخش اعظم اختیارات خود در مورد مخارج و درآمدها را به دولت‌های محلی تفویض می‌کند، توانایی تثبیت کلان اقتصادی را از دست می‌دهد. بنابراین از کف دادن ابزارهای تثبیت اقتصادی، یکی از پیامدهای منفی FD تلقی می‌شود. از این رو نتایج FD تا حد زیادی به عملکرد کنترل‌های داخلی دولت‌های محلی که در بخش سه به آن پرداختیم بستگی خواهد داشت. تحقیقات نشان می‌دهد و اغلب اقتصاددانان معتقدند که ثبات اقتصادی یکی از پیش‌شرط‌های رشد و توسعه است. توجه به این موضوع، حاکی از نگاه به FD از دریچه رشد اقتصادی است. مهم‌ترین تهدیدی که به دنبال FD می‌تواند متوجه ثبات کلان اقتصادی شود، این است که به دولت‌های محلی اجازه داده شود به طور بی‌رویه‌ای دست به استقراض بزنند. اگر از این آزادی عمل سوءاستفاده شود، دولت مرکزی ظرف مدت کوتاهی خود را با حجم انبوهی از بدهی روبه‌رو خواهد دید که ثبات بودجه آن را بر هم خواهد زد. در این صورت دولت چاره‌ای جز تأمین کسری بودجه خود از روش‌های تورم‌زا نخواهد داشت و این می‌تواند بدترین نتیجه وقوع چنین سناریویی باشد. تجربه آرژانتین، تجربه تلخی است که نشان می‌دهد طراحی FD چگونه نباید باشد.

حفظ قدرت تثبیت اقتصادی در دست دولت مرکزی شرایطی دارد که برخی از آن‌ها به شرح ذیل است:

• **قاعده: کلیه دولت‌های محلی باید بودجه خود را متوازن نگه دارند و بدانند که دولت مرکزی به هیچ وجه بدهی‌های برنامه‌ریزی نشده آن‌ها را برعهده نخواهد گرفت. دولت مرکزی نیز نباید بدهی دولت‌های محلی را که با بی‌مواظی دچار چنین مشکلی می‌شوند به عهده بگیرد.**

• **قاعده: میزان استقراض دولت‌های محلی باید محدود باشد، به علاوه کسری بودجه یا بدهی دولت‌های محلی نباید با انتشار پول تأمین شود. استقراض در سطح محلی فقط باید محدود به مخارج عمرانی باشد، و نباید از بانک‌های دولتی و با نرخ‌های ترجیحی و با استفاده از یارانه صورت پذیرد. باید پرسیده شود که چه کسی کنترل بانک‌های دولتی و استقراض دولت‌های محلی از آن‌ها را تحت**



کنترل دارد؟ چه کنترل‌های نهادی برای استقرار دولت‌های محلی وجود دارد؟ آیا استقرار باید به تأیید وزیر اقتصاد برسد؟ آیا استقرارها از قبل ملی درخواستی به اطلاع دولت مرکزی می‌رسد؟

• **قاعده: اصلاح و افزودن متمم به بودجه‌های محلی باید محدود باشد. پس از تصویب کلیات بودجه و تخصیص درآمدها به دولت‌های محلی، آن‌ها نباید امکان چندانی برای افزایش درآمد خود داشته باشند و یا درآمد بیش‌تری درخواست کنند.**

• **قاعده: تنها دولت مرکزی باید اهرم‌های مالیاتی را با هدف اجرای سیاست‌های تثبیت اقتصادی در اختیار داشته باشد.**

• **قاعده: مسئولیت‌های اصلی در حوزه مالیات‌ها و مخارج عمده باید در اختیار دولت مرکزی باشد. اگر تمام مسئولیت‌ها خرد شده و بین دولت‌های محلی و ایالتی توزیع شود، دولت مرکزی اهرمی برای تثبیت اقتصادی در دست نخواهد داشت.**

لهستان، آلبانی و برزیل نمونه‌هایی از توجه و بی‌توجهی به تمام یا بخشی از توصیه‌های بالا هستند که پیامدهای خود را به دنبال داشت. لهستان با توجه به موارد بالا، فرایند FD را مستحکم‌تر کرد. آلبانی با بی‌توجهی به بخشی از اصول بالا، موجب تضعیف FD شد. دولت برزیل با وجود توفیق نسبی در اجرا کردن FD، ابزارهای تثبیت اقتصادی را از دست داد و با بحرانی جدی مواجه شد.

در اوایل دهه ۱۹۹۰ دولت لهستان سعی کرد با استفاده از روش شوک درمانی، مشکل کسری بودجه و تورم را حل کند، شرکت‌های دولتی را خصوصی کند، سهم بخش خصوصی در GDP را افزایش دهد و با تشویق سرمایه‌گذاری خارجی نرخ رشد اقتصادی کشور را بالا ببرد. دولت برای تثبیت کلان اقتصادی، کنترل‌های شدیدی بر بودجه دولت‌های محلی اعمال کرد تا مانع رشد بدهی‌های خود در نتیجه استقرار بی‌رویه آن‌ها شود. آزادی عمل دولت‌های محلی در استقرار از بانک‌ها محدود شد و طبق قانون دولت مرکزی حق جمع‌آوری مالیات بر درآمد شرکت‌ها و اشخاص را برای خود حفظ کرد و مسئولیت اخذ مالیات بر دارایی‌ها را به دولت‌های محلی تفویض کرد. نتیجه این سیاست‌ها، تثبیت اوضاع اقتصادی و ظهور دولت‌های محلی قدرتمند و خودمختار با کسری بودجه اندک و نرخ رشد چشمگیری در مقایسه با سایر کشورهای اروپای شرقی بود. این تجربه در استونی و لتونی با اندک تفاوتی تکرار شد.

اما در آلبانی دولت مرکزی به دلیل بی‌توجهی به تثبیت اقتصادی، FD را عملاً با شکست مواجه کرد و موجب شد که نرخ رشد اقتصادی نیز کاهش یابد. در پی اجرای سیاست‌های شوک درمانی به شیوه لهستان در ۱۹۹۱ که کاهش کسری بودجه، کاهش تورم و توقف اعطای اعتبارات با نرخ‌های ترجیحی به شرکت‌های دولتی را به دنبال داشت، مشخص شد که هنوز نشستی‌های زیادی در بودجه وجود دارد. پس‌اندازهای بخش دولتی و بخشی از جوه و منابع مالی دولت صرف طرح‌هایی می‌شد که وزارت دارایی کنترل چندانی بر آن‌ها نداشت. ظرفیت جمع‌آوری درآمد نیز به تدریج کاهش یافت و از سال ۱۹۹۶ مجدداً کسری بودجه روبه فزونی گذاشت. در همین حال متمرکزسازی امور مالی و بودجه دولت‌های محلی جریان داشت، خزانه‌داری مرکزی کنترل مخارج را در سطوح محلی در اختیار گرفت و دفاتر محلی وزارت



دارایی جمع‌آوری مالیات‌ها را برعهده گرفتند. کنترل دقیق امور مالی دولت‌های محلی با کنترل تساهل‌آمیز امور مالی مرکز همراه بود که بی‌ثباتی کلان اقتصادی می‌توانست نتیجه طبیعی آن باشد.

در مواردی که دولت مرکزی با حفظ کنترل دقیق برمخارج دولت‌های محلی، اختیارات بیش‌تری را به آن‌ها تفویض کرد نتایج مطلوبی به دست آمد که کاهش هزینه ارائه خدمات عمومی و بهبود کیفیت و دامنه تحت پوشش خدمات از آن جمله‌اند. درس مهمی که می‌توان از تجربه آلبانی آموخت این است که ناتوانی دولت مرکزی در حفظ ثبات کلان اقتصادی موجب کاهش انگیزه پیشبرد فرایند FD می‌شود، حال آن که FD خود می‌توانست هزینه ارائه خدمات عمومی را برای کل مجموعه دولت کاهش داده و به حفظ ثبات اقتصادی کمک کند. تجربه آلبانی با اندک تفاوتی تقریباً در سایر کشورهای اروپای شرقی، از جمله رومانی و بلغارستان که از ثبات مستمر اقتصادی برخوردار نبوده‌اند تکرار شد.

برزیل نیز یکی از موارد حاد عدم اعمال کنترل کلان اقتصادی بر دولت‌های محلی در جریان تمرکززدایی موسوم به «تمرکززدایی بدون کنترل»^۱ بود. در این کشور شهرداری‌ها از دیرباز خودمختاری کاملی در امور مالی و درآمد و مخارج خود داشتند. شهرداری‌ها همچنین ۲۰ درصد از درآمد مالیات بر ارزش افزوده را که دولت مرکزی جمع‌آوری می‌کند دریافت کرده و متقابلاً هیچ محدودیتی در نحوه خرج کردن آن ندارند. دولت‌های محلی هیچ محدودیتی در استقراض نداشته و در عوض دولت مرکزی میلیاردها دلار بدهی آن‌ها را به گردن می‌گیرد. قانون هم مسئولیت‌های سطوح مختلف دولت را مشخص نکرده و از این رو مقامات دولت مرکزی و دولت‌های محلی همواره بر سر مسئولیت‌ها و اختیارات به بحث و جدل با یکدیگر پرداخته و هر یک تلاش می‌کند بار اشتباهات مخارج بی‌رویه خود را بر دوش طرف مقابل بیاندازد. برزیل نمونه کاملی است که نشان می‌دهد چگونه عدم کنترل امور مالی دولت‌های محلی می‌تواند تلاش برای حفظ ثبات کلان اقتصادی را کاملاً بی‌اثر سازد و کشور را دچار بحران کند.

رقابت بین منطقه‌ای

یک نگرانی رایج در اجرای FD این است که دولت‌های محلی در رقابت با یکدیگر ممکن است رفتاری را در پیش بگیرند که آن‌ها را از برخی منافع FD محروم سازد. دولت‌های محلی می‌توانند برای جذب سرمایه‌گذاران به مناطق خود، نرخ‌های مالیات منطقه‌ای را کاهش دهند و بر سر درآمدهایی که از دولت مرکزی بدان‌ها تعلق می‌گیرد با یکدیگر رقابت کنند. این رفتار بسته به پیامدهای مالی آن ممکن است نتایج مثبت یا منفی در پی داشته باشد. FD به دولت‌های محلی این انگیزه را می‌دهد که در زمینه کیفیت کالاها و خدمات عمومی که به شهروندان عرضه می‌کنند و نیز نرخ‌های مالیاتی، با دولت‌های محلی دیگر رقابت کنند. از طرفی این رقابت ممکن است آن‌ها را به انجام مخارج بی‌رویه و مقروض شدن بکشانند. این رقابت گاه می‌تواند جنبه خصمانه‌تری به خود گرفته و دولت‌های محلی را به تلاش برای انتقال بار مالیاتی خود به



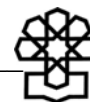
حوزه رقیب وادارد. بنابراین، سؤالی که در این زمینه مطرح است این است که دولت‌های محلی تا چه اندازه باید در تغییر شرایط مالی و مالیاتی حوزه خود آزادی عمل داشته باشند.

اگر رقابت مناطق با یکدیگر بر سر جذب سرمایه‌گذاری باشد، معمولاً موجب افزایش سرمایه‌گذاری ملی شده و به نفع اقتصاد کشور است. از آن جا که این سرمایه‌ها در پروژه‌های محلی نظیر پروژه‌های آب و فاضلاب و جاده‌سازی مصرف می‌شود، تجارب و قابلیت‌های دولت‌های محلی در امر مدیریت پروژه‌ها نیز ارتقا پیدا می‌کند. رقابت منطقه‌ای معمولاً هزینه سرانه خدمات عمومی را کاهش داده و کیفیت آن را بالا می‌برد. این نتایج از طریق تحلیل‌های آماری در امریکای شمالی و اروپای غربی اندازه‌گیری شده و ارتباط آن با FD نشان داده شده است. ولی در کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی آماری در این زمینه یافت نمی‌شود. هرچند آثار و شواهد رقابت ناسالم بین مناطق را در این کشورها به وضوح می‌توان مشاهده کرد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه یا در حال گذار نیز دولت‌های محلی مشوق‌هایی را برای جذب سرمایه‌گذاران به مناطق خود در نظر می‌گیرند، اما از آن جا که ظرفیت تولید و عرضه در این کشورها محدود است، این کار تأثیر چندانی بر افزایش تولید ناخالص داخلی نداشته و تنها توزیع جغرافیایی فعالیت‌های اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

• قاعده: اختیارات دولت‌های محلی در استفاده از اهرم تخفیف مالیاتی و عوارض محلی با هدف جذب سرمایه‌گذاران باید محدود به حدود قانونی بوده و هزینه آن از محل درآمدهای همان دولت محلی تأمین شود. محدودیت‌های مشخصی باید در برابر رقابت‌های ناسالم بین مناطق فرار داده شود تا از لطمه خوردن به اقتصاد ملی در نتیجه این رقابت‌ها جلوگیری شود. دولت‌های محلی باید رقابت را بر مبنای عرضه خدمات عمومی بهتر و ارزان‌تر برای شهروندان خود، قرار دهند و دولت مرکزی باید این نوع رقابت را تشویق کند. دولت می‌تواند با ارائه سرمایه‌گذاری تشویقی در تأسیسات زیربنایی مرتبط با پروژه‌های عمرانی بخش خصوصی، این نوع رقابت‌ها را تشویق کند.

سؤالاتی که در مطالعات موردی باید در این زمینه مطرح شود به شرح ذیل است:

- آیا مشکلی در ارتباط با سیاست‌های تمرکززدایی بودجه‌ای به وجود آمده است که بتوان آن را به رقابت بین منطقه‌ای نسبت داد؟ چه بخشی از این مشکل را رقابت بین مناطق موجب شده است؟ آیا مناطقی در کشور وجود دارد که رونق شدید فعالیت‌های اقتصادی در آن‌ها تهدیدی علیه توسعه سایر مناطق باشد؟
- تحرک سرمایه بین مناطق مختلف کشور تا چه اندازه آزاد است؟ آیا تحرک زیادی مشاهده می‌شود؟
- دولت‌های محلی تا چه اندازه می‌توانند نرخ‌های مالیات محلی را برای جذب سرمایه‌گذاران تغییر بدهند؟
- آیا این اختیارات شامل تغییر نرخ‌های مالیاتی کاملاً محلی و بخشی از مالیات‌های مشترک با دولت مرکزی است؟ آیا دولت مرکزی برای این امر محدودیتی (حداقل و حداکثر نرخ) در نظر گرفته است؟
- دولت‌های محلی در اعطای بخشودگی‌های مالیاتی و سایر مشوق‌های مالیاتی به مالیات‌دهندگان خاص، تا چه اندازه اختیار دارند؟ آیا این اختیارات شامل مالیات‌های خاص، محلی است یا مالیات‌های مشترک (مالیاتی را که دولت مرکزی جمع‌آوری می‌کند و سهمی از آن به دولت‌های محلی پرداخت می‌شود) را نیز دربرمی‌گیرد؟



● دولت‌های محلی تا چه اندازه از اختیار و آزادی عمل تغییر در ترکیب و میزان خدمات عمومی ارائه شده به شهروندان برخوردار هستند؟

بخش چهار- فرایند واگذاری^۱ اختیار در تمرکززدایی

در برنامه‌ریزی کمک‌های خارجی برای به حداکثر رساندن رشد اقتصادی از طریق تمرکززدایی بودجه‌ای و مالی باید این نکته را در نظر گرفت که FD در هر کشوری می‌تواند فرایندی متفاوت با دیگر کشورها داشته باشد. به واسطه تفاوت‌های فراوان میان کشورها از لحاظ ابعاد، تاریخ، سطح توسعه، درجه تکامل یافتگی ساختار روابط بین سطوح مختلف دولت، اهداف و مقاصد سیاسی و نوآوری‌های محلی، هیچ روش ثابت و استانداردی را نمی‌توان برای اجرای FD در همه کشورها توصیه کرد. هر چند خطوط کلی و راهکارهای اصلی را می‌توان به کشورها ارائه داد تا مطابق با شرایط محلی اجرا شوند. در واقع عناصر عمده‌ای که در پیشبرد فرایند مؤثر هستند و در بخش سه به آن‌ها پرداختیم، کمابیش ثابت بوده و در این بخش اولویت‌ها و خطوط راهنمای فرایند را همراه با ترتیب و توالی پیشنهادی خود برای اجرا ارائه خواهیم کرد.

در بخش سه، پیشنهاد کردیم که در انجام مطالعات موردی در زمینه FD باید ابعاد اقتصادی چهارگانه مهمی را مورد بررسی قرار داد. یک سؤال منطقی پیش از طراحی هر برنامه‌ای برای مداخلات سیاستی این است که برای به حداکثر رساندن فواید FD، ترتیب انجام اصلاحات و استقرار مکانیسم‌ها و قوانین چگونه باید باشد؟ ممکن است ارائه کمک خارجی برای اجرای FD با توصیه‌هایی برای تغییر در ترتیب اجرای سیاست‌ها (متفاوت با آنچه در حال انجام است) همراه باشد.

هدف از «فرایند واگذاری اختیار» در این جا، ترتیب و توالی اقدامات دولت مرکزی در تفویض اولیه بخشی از اختیارات و سپس واگذاری کامل اختیارات مالی و بودجه‌ای به واحدهای دولت محلی (LGUS) است. طبعاً هر دولتی بر حسب تصوراتی که از هزینه‌ها (خطر از هم گسیختگی وحدت ملی و بروز تمایلات جدایی‌طلبانه) و منافع (افزایش رفاه ملی) تمرکززدایی مالی و بودجه‌ای دارد، توالی اقدامات لازم به منظور اجرای فرایند FD را تعیین خواهد کرد.

کمکی که نهادهای بین‌المللی و اعطاکننده کمک می‌توانند در این زمینه کنند، ارائه پیشنهاد به دولت‌های میزبان در زمینه بهترین و کارآمدترین ترتیب و توالی اقدامات در FD است. متأسفانه در ادبیات FD به این موضوع توجه چندانی نشده است و دستیابی به یک فرمول بهینه در این مورد نیازمند انجام تحقیقات بیشتری است. ولی تجربه نشان می‌دهد که در فرایند واگذاری اختیارات، باید ابعاد اقتصادی چهارگانه را به ترتیب ذیل مورد توجه قرار داد:



۱. ثبات کلان اقتصادی،
۲. استقرار نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و بهبود مدیریت امور مالی در سطح دولت‌های محلی،
۳. تعیین مسئولیت‌های دولت محلی و دولت مرکزی و تقسیم درآمدها بین آن‌ها،
۴. ایجاد مکانیسم‌های نهادی برای حصول اطمینان از برابری و توازن افقی بین دولت‌های محلی (برابری منطقه‌ای).

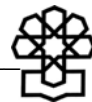
۱. تثبیت اقتصادی

توافق به نسبت جامعی میان صاحب‌نظران وجود دارد مبنی بر این که بدون ثبات قیمت‌ها، ثبات اشتغال و توازن بودجه دولت، تمامی نهادها و سیاست‌های مرتبط با FD فاقد استحکام لازم بوده و به سهولت در هم می‌شکنند. اولویت ثبات کلان اقتصادی از سوی صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، USAID و سایر نهادهای بین‌المللی ارائه کمک‌های فنی به کشورهای در حال توسعه و در حال گذار مورد تأکید قرار گرفته است. ثبات کلان اقتصادی متضمن ثبات سیاسی و جذب کننده سرمایه‌گذاران خارجی با هدف توسعه زیرساخت‌ها و ایجاد شغل در بخش خصوصی است. البته اولویت ثبات کلان اقتصادی به معنی نادیده گرفتن سایر جوانب اقتصادی نیست. برای مثال کارایی نهادها و نابرابری منطقه‌ای چنانچه مورد توجه و رسیدگی قرار نگیرند، ثبات کلان اقتصادی را به خطر می‌اندازند (یوگسلاوی سابق). برای مثال روسیه و اوکراین در نخستین سال‌های گذار به اقتصاد بازار، فاقد کنترل‌های لازم برای جلوگیری از تصویب بودجه‌های مبتنی بر پیش‌بینی‌های بیش از حد خوشبینانه درباره درآمدهای قابل حصول مالیاتی و نرخ تورم بودند. اما این کشورها برای حفظ ثبات اقتصادی خود به اقدامات مخربی نظیر کاستن از مخارج دولت از راه به تعویق انداختن حقوق کارکنان دولتی و بازنشستگان، متوسل شدند.

برخی از دولت‌ها هم با خارج کردن بخشی از مخارج از بودجه و انتقال آن به حساب‌های غیربودجه‌ای، عملاً کنترل خود بر تمام مخارج بخش دولتی را از دست داده و منجر به بروز بی‌ثباتی کلان اقتصادی در آینده می‌شوند، مشکلی که در روسیه و سایر جمهوری‌های شوروی سابق بسیار شایع بوده است. سرانجام این که واگذاری کامل اختیارات مخارج به دولت‌های محلی می‌تواند سیاست‌های تثبیت کننده اقتصادی برای مقابله با نوسانات ناشی از ادوار تجاری را با پیچیدگی مواجه ساخته و مدیریت کلان اقتصادی را برای دولت مرکزی دشوار سازد (فیلیپین). دولت‌ها باید از چگونگی هماهنگ‌سازی سیاست‌ها و راهبردهای کلان اقتصادی از طریق بهبود کارایی نهادها و کاهش نابرابری‌های بین منطقه‌ای آگاهی داشته باشند.

۲. کارایی مدیریت بودجه و امور مالی دولت‌های محلی

استراتژی FD پس از اطمینان از ثبات کلان اقتصادی باید توجه خود را بر انجام اصلاحات بودجه‌ای، از جمله اصلاح نظام طبقه‌بندی بودجه، تدوین برنامه زمانی دقیق تهیه و تصویب بودجه، ایجاد مکانیسم‌های مؤثر کنترل خزانه‌داری بر مخارج محلی در قالب الزامات عادی حسابداری و گزارش‌دهی و اعمال محدودیت بر استقراض دولت‌های محلی، متمرکز سازد. نهادها باید برای حسابرسی داخلی و خارجی و



ارزیابی بودجه، تقویت شوند. اگر بودجه دارای فرایندی منطقی و حساب شده باشد و مدیریت بودجه و امور مالی به درستی اعمال شود، FD نمی‌تواند تهدیدی برای ثبات اقتصادی باشد. در مراحل اولیه FD بهتر است مخارج دولت‌های محلی تا حدودی تحت کنترل و نظارت دولت مرکزی باشد. به علاوه برای بهبود مدیریت مالی در سطح محلی بهتر است یک سیستم اطلاعات مدیریت یکپارچه برای هر واحد دولت محلی (LGU) طراحی شود که کلیه عملیات خرید، بودجه‌ریزی، حسابداری، کنترل‌های داخلی و مدیریت خزانه را دربرگیرد. این سیستم می‌تواند اطلاعات لازم برای نظارت بر عملیات مالی دولت‌های محلی توسط دولت مرکزی را تولید کرده و در اختیار قرار دهد.

وجود نهادهای دموکراتیک نیز یکی دیگر از شرایط لازم برای اثربخشی FD است. این بدان معنی است که مقامات محلی توسط شهروندان همان حوزه انتخابیه انتخاب شوند. از آن جا که مقامات محلی اغلب باید تصمیمات مالی و اقتصادی بگیرند، علاوه بر مهارت و توانایی ایشان در امر مدیریت مالی، باید مکانیسمی برای منعکس کردن خواست مردم و انتخاب‌های جمعی آنان وجود داشته باشد تا تصمیمات مقامات محلی را با خواست و انتظارات مردم هماهنگ ساخته و آن‌ها را به پاسخگویی وادار کند. بدون پاسخگویی مقامات محلی در برابر مالیات‌دهندگان محلی، افزایش کارایی مورد انتظار از FD تحقق نمی‌یابد.

یکی از مواردی که در اجرای FD باید مشخص شود، ساختار عمودی و تعداد لایه‌های نظام نامتمرکز دولتی است. آیا این ساختار باید دارای دو لایه یا دو رده (شامل دولت مرکزی و دولت‌های محلی) باشد؟ یا این که باید یک لایه میانی هم به این ساختار اضافه شود؟ پاسخی که تئوری مالیه بخش عمومی به این سؤال می‌دهد بسیار نزدیک به پاسخ ارائه شده بر مبنای اصول تخصیص مخارج است. در صورتی که خدماتی با آثار جانبی مثبت در سطح فراتر از یک منطقه وجود داشته اما مقیاس آن به بزرگی مقیاس ملی نباشد، وجود یک لایه میانی در ساختار دولت می‌تواند مطلوب باشد. البته ابعاد جغرافیایی کشور نیز عامل تعیین کننده‌ای در این تصمیم است. به علاوه سنت و تاریخ سیاسی کشور در اغلب موارد، نتیجه کار را رقم می‌زند و گاه فراتر از هرگونه ملاحظات فنی و تخصصی است. برای مثال سه کشور استونی، لتونی و لیتوانی در این خصوص تصمیماتی کاملاً متفاوت اتخاذ کردند.

۳. تفهیم مسئولیت‌های مخارج و درآمدها

اکنون نوبت به طراحی فرایند FD می‌رسد. در این جا باید مشخص شود که کدام سطح از دولت کدام خدمات را ارائه خواهند داد. برای دستیابی به یک فرایند کارآمد تمرکززدایی، نمی‌توان ارائه همه خدمات را به پایین‌ترین سطوح سلسله مراتب دولت (یعنی دولت‌های محلی) واگذار کرد. خودمختاری کامل دولت‌های محلی هرگز هدف ایدئالی برای دولت‌های فدرال نبوده است. در تعیین نحوه تقسیم مسئولیت‌ها باید صرفه‌های ناشی از مقیاس، نوع و ماهیت خدمات، مجاورت سیاسی و حوزه‌هایی که از خدمات بهره‌مند می‌شوند را در نظر داشت. از نخستین خدماتی که باید ارائه آن‌ها را به دولت‌های محلی واگذار کرد: اول این که فقط حوزه جغرافیایی را تحت تأثیر قرار داده و دارای حداقل سرریز هستند و نیز مجاورت سیاسی (یعنی ارائه خدمت به همان شهروندانی که هزینه آن را می‌پردازند) در آن‌ها مهم است. خدمات فاضلاب،



آتش‌نشانی، پلیس، آموزش ابتدایی، نگهداری خیابان‌ها و راه‌ها، ترانزیت محلی، مدیریت ترافیک و اعمال قانون از جمله این خدمات هستند. اداره و کنترل این خدمات باید به طور کامل به دولت محلی واگذار شود تا حداکثر کارایی FD حاصل شود.

در امریکای لاتین دولت‌ها با وجود اجرای موفقیت‌آمیز اصلاحات اقتصادی که به بهبود رفاه و کاهش جمعیت فقیر در سطح ملی منجر شده است، به واسطه عدم بهبود خدمات زیربنایی محلی نظیر اعمال قانون و حفظ امنیت محلی، به لحاظ سیاسی با اعتراضات و انتقادهای سختی روبه‌رو هستند. برخی از دولت‌ها از این نارضایتی عمومی بهره‌برداری کرده و موضوع را منوط به ایجاد توازن بین دموکراسی و کارایی اقتصادی کرده‌اند که طبعاً در این شرایط آن‌ها را از تعهد به دموکراسی رها می‌سازد. اما دیگر ناظران این موضوع را بی‌ارتباط با دموکراسی دانسته و علت آن را فقدان مکانیسم‌های مناسب برای ارائه خدمات محلی می‌دانند. این به معنی عدم توجه به صرفه‌های ناشی از مقیاس در تقسیم کار و مسئولیت‌ها بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی است. دولت‌های حاکم در امریکای لاتین عموماً توجهی به این امر نداشته و عمده نیروی خود را صرف اجرای سیاست‌های تثبیت کلان اقتصادی و تقسیم قدرت و منابع بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی کرده‌اند و از اهمیت تأثیر فرایند بودجه و تعیین دقیق نقش‌ها و مسئولیت‌های دولت محلی و مرکزی در این فرایند غافل بوده‌اند.

دوم این که خدماتی را می‌توان به دولت‌های محلی واگذار کرد که صرفه‌های ناشی از مقیاس در آن‌ها محدود و سرریزها چندان جدی نیست، ضمن آن که مجاورت خدمات با مردمی که آن را درخواست و هزینه آن را تأمین کرده‌اند مهم باشد. از جمله برنامه‌ریزی کاربری اراضی، آموزش متوسطه، طرح‌های آب و فاضلاب، طرح‌های کنترل آلودگی آب و هوا و نگهداری جاده‌های منطقه. برای به حداکثر رساندن آثار مثبت رفاهی ناشی از FD باید کنترل و تصمیم‌گیری در این زمینه‌ها مبتنی بر حوزه‌های بهره‌مند شونده از خدمات و ترجیحات برآمده از خواست سکنه این حوزه‌ها باشد. دولت مرکزی باید اختیارات کافی به دولت‌های محلی اعطا کند تا بتوانند متناسب با مقتضیات خود مکانیسم‌های هماهنگی مناسب را فراهم کرده و از این طریق بهترین ترکیب خدمات را برای منطقه تحت کنترل خود مناطق اطراف که از آن بهره‌مند می‌شوند، ارائه کنند. از آن جا که اغلب این خدمات محدود به یک حوزه انتخابیه نمی‌شوند، باید انعطاف‌پذیری و آزادی عمل لازم برای هرگونه اصلاح و تجدیدنظر در نحوه ارائه خدمات توسط دولت‌های محلی در نظر گرفته شود.

سرانجام در مواردی که سرریز منافع به دست آمده از خدمات قابل چشم‌پوشی نبوده و آثار و پیامدهای عمده‌ای برای مناطق مجاور داشته باشد، می‌توان ارائه خدمات را به دولت مرکزی سپرد (مثلاً دفاع و امنیت ملی) و در صورتی که خدمات فقط به صورت محلی قابل ارائه باشد می‌توان تأمین مالی آن را به دولت مرکزی واگذار کرده و اجرا و ارائه آن برعهده دولت محلی باشد. به طور کلی تخطی از قاعده «صرفه‌جویی ناشی از مقیاس» فقط در مواردی که رژیم سیاسی حاکم کنترل اکثریت بر امور کشور را در معرض خطر می‌بیند، یا به واسطه بروز گرایش‌های جدایی‌خواهانه حاکمیت ملی با خطر مواجه می‌شود، یا هنگامی که ابهامات و شبهاتی درباره تعریف «صرفه‌جویی ناشی از مقیاس» و «سرریزها» وجود دارد



مجاز خواهد بود. برای مثال دولت مرکزی ممکن است با تحمیل مسئولیت مخارج به دولت‌های محلی (یا سطوح میانی دولت) بدون این که منابع مالی آن را تأمین کند، دولت‌های محلی را برای کاهش هزینه‌های خود تحت فشار بگذارد. در فدراسیون روسیه این طرز برخورد در سال‌های نخست گذار به اقتصاد بازار، بسیار رایج بود.

در مواردی، به دلیل ضرورت همجواری خدمات با شهروندان حوزه انتخابیه و به دلایل سیاسی، بهترین الگوی تقسیم وظایف درآمدی و مخارج لزوماً کم هزینه‌ترین الگو نخواهد بود. گاه حتی با وجود صرفه‌های ناشی از مقیاس، مصلحت سیاسی ایجاب می‌کند که تأمین مالی و اجرای خدمات توسط دولت‌های محلی صورت بگیرد. گاه ممکن است تقسیم بهینه وظایف بر مبنای تبعیت نواحی از ناحیه مرکزی یا ایالت دربرگیرنده آن‌ها که بهره‌مند شوندگان از خدمات در آن ساکن هستند، با ضرورت پاسخگویی در قبال مقامات سیاسی مافوق در دولت مرکزی تعارض داشته باشد. این موضوع ناشی از پیچیدگی‌های طراحی روابط بین سطوح دولت است. دولت پرو در مواجهه با چنین مشکلی برای حل مسأله از نهادهای غیردولتی (NGOs) که در این امر ذی‌نفع بوده و پاسخگو هستند استفاده کرده است. بر همین سیاق، صندوق‌های سرمایه‌گذاری اجتماعی که توسط بانک جهانی در کشورهای نظیر بولیوی و هندوراس ایجاد شده‌اند، به دلیل مشکلاتی که در تنظیم و تقسیم وظایف میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی وجود داشت، اساساً به سازمان‌های غیردولتی موازی که کارایی و شفافیت بیش‌تری در عملیات خود دارند واگذار شدند، هر چند این رویکرد تقویت نهادهای دولت محلی را که هدفی مهم برای بانک جهانی بود تأمین نمی‌کرد.

در مورد سپردن وظایف درآمدی به واحدهای دولت محلی (LGUs) نخستین تصمیمات به تعیین میزان منابع مالی تأمین شده از مناطق و حوزه‌های انتخابیه در قبال سهم آن‌ها از درآمدهای دولت مرکزی، مربوط می‌شود. هیچ فرمول دقیقی در این مورد در دسترس نیست. اما یک اصل مسلم آن است که هرچه سهم بیش‌تری از مخارج محلی از منابع مالی محلی تأمین شود و اتکا به منابع مالی دولت مرکزی کم‌تر باشد، پاسخگویی دولت محلی و کارایی او در ارائه خدمات به شهروندان بیش‌تر خواهد بود.

نخستین منابع درآمدی که بهتر است به دولت‌های محلی واگذار شود، منابعی هستند که استفاده از آن‌ها با رعایت اصل انتفاع (یعنی رابطه مستقیم میان آنچه که مالیات دهندگان می‌پردازند و خدماتی که در قبال آن دریافت می‌کنند) امکان‌پذیر باشد. به علاوه این درآمدها نباید به سادگی قابل صدور به مناطق دیگر باشد. بنابراین عوارض دریافتی بابت خدمات محلی، سهم پرداخت شده توسط مصرف‌کنندگان خدمات^۱ و عوارض عمران و نوسازی محلی از جمله این درآمدها هستند. در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار از این نوع منابع درآمدی استفاده چندانی نمی‌شود. از میان مالیات‌ها، بهترین کاندیدها برای واگذاری به دولت محلی، مالیات بر دارایی و مالیات بر درآمد فردی است که مورد اخیر را می‌توان به صورت مبلغی اضافه بر مالیات بر درآمد ملی اخذ کرد. باید توجه داشت که مالیات‌های محلی نباید جایگزین مالیات‌های



ملی شوند، زیرا دولت مرکزی برای ایفای نقش توزیعی خود به این مالیات‌ها نیاز دارد. از جمله مالیات‌های دیگری که می‌توان وصول آن را به دولت محلی سپرد، مالیات بر خرده فروشی و مالیات‌های غیرمستقیم فروش است. البته مداخله دولت‌های محلی در جمع‌آوری این مالیات‌ها می‌تواند مشکل‌آفرین باشد، زیرا بی‌دقتی در اجرای آن می‌تواند مداخله در وظایف دولت مرکزی را به دنبال داشته و برای مثال مالیات بر فروش را به رقیبی برای مالیات بر ارزش افزوده (VAT) بدل سازد.

۴. تضمین برابری منطقه‌ای (اففی)

در طراحی فرایند FD باید توان نابرابر مناطق در تأمین هزینه خدمات را در نظر گرفت. دولت‌های محلی نمی‌توانند به یک میزان منابع مالی لازم برای اجرای نقش‌های خود و ارائه خدمات را تأمین کنند و از این رو سطح و کیفیت خدمات ارائه شده در مناطق کشور با یکدیگر تفاوت خواهد داشت. تقریباً در تمام کشورها، اعم از توسعه‌یافته یا در حال توسعه و در حال گذار، می‌توان نابرابری فاحش ظرفیت‌های مالی مناطق را مشاهده کرد. برای مثال در کشور فیلیپین سهم منابع مالی تأمین شده از حوزه انتخابیه در قبال مجموع مخارج واحدهای دولت محلی، در مناطق مختلف با یکدیگر تفاوت‌های آشکاری دارد و رقم سرانه غنی‌ترین مناطق تا ۸۰ برابر رقم سرانه فقیرترین مناطق است. دولت‌های مرکزی برای کاستن از این نابرابری‌ها، غالباً فرمولی را برای توزیع و انتقال درآمد به مناطق فقیر و محروم تدوین کرده و به اجرا می‌گذارند. این فرمول ترکیبی از نیازمندی‌ها و ظرفیت پرداخت مالیات را شامل می‌شود. برای این که این سیاست تبدیل به ابزاری برای تأمین نیازهای مناطق محروم با استفاده از مالیات پرداخت شده توسط مناطق مرفه نشود، بهتر است فرمول فوق به طریقی طراحی شود که دولت‌های محلی در مناطق محروم را به تلاش برای بسیج امکانات درآمدی و افزایش ظرفیت مالی حوزه خود تشویق کند، نه این که آن‌ها را به انتقال درآمد از دولت مرکزی وابسته سازد.

گنجاندن تفاوت ظرفیت مالی مناطق در فرمول انتقال درآمد، مستلزم دسترسی به داده‌ها و آمار دقیق و معتبر درباره پایه مالیاتی در سطح محلی است. این آمارها در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار به آسانی یافت نمی‌شوند. پس از آمارهای موجود نظیر درآمد سرانه، یا شاخص‌های فقر نظیر نرخ مرگ و میر نوزادان و نظایر آن می‌توان به عنوان تخمینی از ظرفیت مالی مناطق استفاده کرد. در این موارد نباید از میزان درآمد جمع‌آوری شده در منطقه به عنوان شاخص ظرفیت مالی استفاده کرد زیرا این شاخص لزوماً نشان دهنده سطح درآمد و توان مالی مردم منطقه نیست بلکه بیش‌تر به ظرفیت جمع‌آوری مالیات و عوارض توسط دولت محلی بستگی دارد.

بخش پنجم - محیط تاریخی و نهادی

ویژگی‌های تاریخی نهادهای اقتصادی و اجتماعی هر کشور، تأثیر انکارناپذیری بر اثربخشی و قابلیت کاربرد قواعد و مکانیسم‌های ارائه شده در این متدولوژی دارد. از این رو در انجام بررسی‌های موردی



باید بخشی هر چند مختصر به بررسی این عوامل با عنوانی مناسب (مثلاً فرهنگ سیاسی) اختصاص یابد. سؤال این است که تاریخچه نهادی یک کشور چه تأثیری بر گرایش و تمایل دولت‌ها به اعمال قواعد اقتصادی و مکانیسم‌های نهادی ارائه شده در این متدولوژی دارد.

تاریخچه نهادی عملاً تلاش‌های انجام شده برای دگرگون‌سازی رفتارهای نهادی و سازمانی در ارتباط با FD را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. این تأثیر در تغییرات عمده و کلان سیاست‌ها (مثلاً قطع یارانه به شرکت‌های دولتی برای بهبود ثبات کلان اقتصادی) مشهودتر است تا در تغییرات جزئی و فنی (مثلاً تغییر نظام کدبندی بودجه دولت‌های محلی برای بهبود روند گزارش‌دهی) در حوزه‌های محدود. بنابراین در امور کلان نظیر تفویض اختیار و واگذاری مسئولیت‌های بودجه به سطوح پایین‌تر دولت، باید انتظار پدیدار شدن این تأثیرات را داشت. هدف این بخش برشمردن تأثیرات بالقوه تاریخی و نهادی در بلوک‌های جغرافیایی مختلف بر فرایند FD در حوزه‌های ذیل است:

۱. تفویض اختیار به سطوح پایین‌تر دولت،
 ۲. فرایند مدیریت مالی در بخش دولتی،
 ۳. مبانی حقوقی مدیریت بخش عمومی.
- برای مرور تاریخچه نهادی و تأثیرات آن بر سه حوزه بالا، پنج نظام حقوقی مختلف را به شرح ذیل مورد بررسی قرار خواهیم داد. وضعیت سایر کشورها نیز تابعی از وضعیت در این پنج منطقه جغرافیایی است که هر یک بخش‌هایی از جهان را تحت نفوذ خود (مستقیم و غیرمستقیم) داشته و دارند:
۱. نظام حقوقی فرانسوی،
 ۲. نظام حقوقی ایبرایی،
 ۳. نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا،
 ۴. نظام حقوقی انگلیسی،
 ۵. نظام حقوقی اتحاد شوروی سابق و بلوک شرق سابق.

نظام حقوقی فرانسوی

• تفهیم اختیارات

نظام سیاسی و حقوقی فرانسه از یک دولت مرکزی مقتدر گرفته شده است که در آن خزانه‌داری مرکزی نفوذ فراوانی در سیاست‌ها و امور مالی دولت مرکزی و دولت‌های محلی دارد. در کشورهایی که نظام حقوقی و دیوانسالاری آن‌ها فرانسوی یا متأثر از فرانسه است (آفریقا و برخی از کشورهای اروپای شرقی که زبان فرانسوی میان نخبگان آن‌ها رواج دارد نظیر بلغارستان و آلبانی) غالباً همین الگو مشاهده می‌شود.



الگوی دولت مرکزی مقتدر بسیاری از کشورها را بر آن داشته است که به جای واگذاری اختیارات مالی به دولت‌های محلی، فقط ارائه خدمات را به دولت‌های محلی سپرده یا اساساً مسیر تمرکز مطلق را ادامه دهند.^۱

• فرایند مدیریت مالی

نظام مدیریت مالی و بودجه بخش دولتی در فرانسه مبتنی بر دو اصل است: کنترل مالی شدید و وجود یک خزانه مرکزی قدرتمند. کنترل‌های بودجه‌ای و مالی توسط ناظران مالی وزارتخانه‌ها، حسابداران دولتی و بازرسان مالی قدرتمند اعمال می‌شود. خزانه‌داری نقش صندوق و همچنین بانک را ایفا می‌کند. امور کنترل و خزانه‌داری به واحدها و شعب منطقه‌ای واگذار شده که تحت مدیریت مرکز فعالیت می‌کنند و عملاً امور مالی و بودجه‌ای مناطق را با امور مالی و بودجه دولت مرکزی یکپارچه می‌سازد. امروزه با هدف دستیابی به کارایی بیش‌تر در FD، اختیارات گسترده‌تری به واحدهای منطقه‌ای اعطا شده است.

• مبناي حقوقي مدیریت بخش عمومي

نظام حقوقی فرانسه (سنت قانون غیرنظامی ناپلئونی) درصدد نظام‌مند ساختن و تدوین قانون برای تمامی تصمیمات اتخاذ شده در بخش دولتی است و از این حیث در نقطه مقابل سنت حقوقی ایالات متحده در اعطای آزادی عمل و خودمختاری کامل به مدیران بخش دولتی قرار دارد. نظام حقوقی فرانسه از لحاظ اختیارات مدیران دولتی شبیه به نظام حقوقی اسپانیا است، بدین معنی که در هر دو سیستم محدودیت‌های دست و پاگیر برای جلوگیری از یک تصمیم اشتباه یا غیرقانونی توسط مدیران دولتی، موجب کاهش چشمگیر کارایی می‌شود.

نظام حقوقي ايجريايي

• تفهيم اختيارات

نظام حقوقی ايجريايي (اسپانیایی- پرتغالی) تأثیر عمیقی بر فرایندها و ساختارهای بخش دولتی در کشورهای امریکای لاتین داشته و دارد. سنت تمرکزگرایی اسپانیایی، منجر به پیدایش دولت‌هایی در امریکای مرکزی و جنوبی شد که در آن‌ها دولت مرکزی همه چیز کشور را تحت کنترل دارد. سطوح مدیریت میانی در نظام اداری این کشورها بیش‌تر بازوی اجرایی دولت مرکزی محسوب می‌شوند تا لایه‌های خودمختار و مستقل یک نظام فدرال. این سنت تمرکزگرایی بعدها منجر به پیدایش دو نوع نظام دولتی شد، نظام‌هایی کاملاً متمرکز و نظام‌هایی به شدت نامتمرکز نظیر نظام نامتمرکز برزیل موسوم به «تجارت آزاد» که واکنشی افراطی به سنت دیرپای تمرکز در این منطقه بود. در برزیل کنونی، دولت فدرال نفوذ چندانی در امور محلی ندارد، در حالی که در مکزیک که آن هم دارای یک نظام فدرال است، دولت مرکزی نفوذ چشمگیری در امور مالی محلی دارد.

۱. نظام حقوقی و دیوانی کشور ما ایران نیز الهام گرفته از نظام حقوقی فرانسه است- مترجم.



آنچه موجب حفظ یا کنار گذاشته شدن نظام حقوقی ایبرایی و سنت تمرکز در کشورهای امریکای لاتین و سایر کشورهایی که در گذشته مستعمره اسپانیا بوده‌اند می‌شود، تغییر یا تداوم نفوذ استعماری یا پی بردن به شواهدی مبنی بر نفع اقتصادی و غلبه آن بر هزینه‌های سیاسی است. مثلاً در فیلیپین با خروج استعمارگران اسپانیایی که یک نظام دولتی کاملاً متمرکز را برپا کرده بودند و با ورود استعمارگران امریکایی در قرن بیستم، نظام دولتی نامتمرکز و شبه فدرالی جایگزین شد. برخی از کنترل‌های متمرکز نیز به اقتضای شرایط و در صورت مواجه نشدن با موانع فرهنگی می‌توانند احیا شوند. مثلاً در اکوادور وزارت دارایی در سال ۱۹۸۹ به منظور سرعت دادن به فرایند آزادسازی (پرداخت) بودجه به دستگاه‌های دولتی و مناطق، تشریفات اداری تصویب پرداخت‌ها را کاهش داد و به ازای آن الزامات گزارش‌های مالی بعد از دوره را سختگیرانه‌تر کرد. به علاوه سنت دیرینه تمرکز در این کشورها موجب شده است که واحدهای محلی تنها در انجام وظایف خاص و محدودی که به آن‌ها واگذار شده تخصص یافته و قادر به تصمیم‌گیری مستقل درباره نحوه تخصیص منابع مالی نباشند. ولی در طی دهه گذشته، دولت‌های امریکای لاتین وظایف فراوانی را به واحدهای دولت محلی واگذار کرده‌اند تا دولت‌های محلی به نمایندگی از آن‌ها در امور مهم گوناگونی تصمیم‌گیری کند. اسپانیا نیز اخیراً به یک نظام دولتی به شدت نامتمرکز روی آورده است که اختیارات گسترده‌ای را در امور مالیاتی و مخارج به دولت‌های محلی اعطا می‌کند. هر چند نظام دولتی اسپانیا هنوز هم رسماً یک نظام متمرکز است، ولی بسیاری از ویژگی‌های یک نظام فدرال را دارا است.

• فرایند مدیریت مالی

نظام‌های بودجه‌ای امریکای لاتین نیز برآمده از نظام‌های ایبرایی است، هر چند از تجارب خاص این کشورها نیز متأثر بوده و نظام‌های منحصر به فردی را در هر کشور پدید آورده است. ویژگی‌های عمده نظام‌های بودجه‌ای امریکای لاتین تا یک دهه پیش عبارت بود از: اختصاص درآمدها و وجوه معین به مخارج معین^۱ و توزیع فعالیت‌های دولت مرکزی در سازمان‌های خودمختار و مستقل. بودجه در این کشورها دامنه شمول محدودی دارد به طوری که کسری بودجه نمی‌تواند شاخص مناسبی برای اندازه‌گیری فعالیت بخش دولتی به معنای عام آن باشد. این امر به شدت برنامه‌ریزی کلان اقتصادی و نظارت بر مخارج را دشوار کرده و کارایی آن را کاهش داده است و تا حدودی بیان‌کننده دلایل بروز بحران‌های مالی و اقتصادی شدید در این کشورها طی دهه‌های اخیر است.

• مبنای حقوقی مدیریت بخش عمومی

تغییرات نهادی و برعهده گرفتن مسئولیت‌های مدیریتی در این نظام‌ها به شدت در قید و بند مقررات و قوانین دست و پاگیر است که جزئیات فرایند تصمیم‌گیری در بخش دولتی را نیز مشخص می‌کند. نتیجه مستقیم چنین سنت قانونی دیرپایی آن است که مدیران برای اخذ تصمیم همواره منتظر اخذ تأیید از مقام مافوق خود می‌مانند و از دست زدن به اقدام خودداری می‌کنند (چیزی شبیه به آنچه که در نظام‌های



سوسیالیستی جریان داشت). در جایی که ساختار عمودی و مرتفع سلسله مراتب دستور و فرمان بر تصمیمات مدیران حاکم است، کارایی برنامه‌ها به شدت کنترل یافته و ریسک‌پذیری و نوآوری به حداقل خود می‌رسد.

نظام حقيقي ایالات متحده

• تفسیم اختیارات

ساختار دولت متشکل از تفویض اختیارات مبتنی بر قانون اساسی است که اختیارات فراوانی را به ایالت‌ها واگذار می‌کند. ایالت‌ها نیز به سهم خود اختیاراتی را به دولت‌های محلی واگذار می‌کنند. ایالت‌ها می‌توانند ساختار مالیاتی خود را انتخاب کنند، البته تا جایی که این ساختار مالیاتی با قانون اساسی، که وضع نمودن مالیات‌های مختل کننده مبادلات بین ایالتی یا مالیات‌های تبعیض‌آمیز علیه برخی از اقشار جامعه را ممنوع کرده است، مغایرت نداشته باشد. هر لایه از دولت، بودجه خود را دارا است. اما بودجه‌ها از طریق شبکه نقل و انتقالات مالی بین دولتی، به یکدیگر مرتبط‌اند. بودجه‌های جاری ایالتی و محلی باید همواره متوازن (بدون کسری) باشند. استقراض فقط برای مقاصد عمرانی مجاز است. دولت فدرال امریکا بخش اعظم درآمد خود را از محل مالیات بر درآمد تأمین می‌کند، درآمد ایالت‌ها از مالیات بر فروش و برخی از انواع مالیات بردرآمد تأمین می‌شود و شهرداری‌ها نیز با دریافت مالیات بر املاک و مستغلات و نیز دریافت کمک مالی از سوی دولت فدرال اداره می‌شوند. درجه خودمختاری ایالت‌ها و دولت‌های محلی امریکا در امور مالیاتی و مخارج به حدی است که تقریباً در دنیا هیچ کشور دیگری را نمی‌توان مشابه آن دانست و از این حیث ایالات متحده یک حالت منحصر به فرد محسوب می‌شود.

• فرایند مدیریت مالی

مدل بودجه‌ریزی دولت‌های محلی در ایالات متحده به طرز بی‌نظیری بر صلاحدید و آزادی عمل مدیران محلی متکی و در حوزه عملیات از قید و بند محدودیت‌های قانونی دست و پاگیر آزاد است. بودجه بر مبنای اختیارات درآمدی و نیازهای مخارج محلی تدوین می‌شود.

اقدام بودجه را قانون به طور دقیق مشخص نمی‌کند، رویه‌های حسابداری و کدبندی بودجه را می‌توان با هدف بهبود فرایند مدیریت تغییر داد و این امر نیازمند تصویب یا تغییر قوانین نیست، اختیار مخارج از سوی شورای اعتبار به دولت‌های محلی واگذار شده و مدیران فقط در قبال کنترل‌های داخلی و حسابرسی خارجی پاسخگو هستند و در این زمینه نیز تأکید عمده بر مسئولیت پس از اجرا از طریق انجام حسابرسی (بعد از دوره) است نه کنترل پیشاپیش تک تک معاملات (آن‌گونه که در امریکای لاتین رایج است) توسط حسابداران وزارتخانه‌ها که موجب تأخیر در ارائه خدمات عمومی و افزایش هزینه طرح‌های عمرانی می‌شود.

• مبنای قانونی مدیریت بخش عمومی

قانون اساسی و قوانین منتج از آن اختیارات گسترده مالی و بودجه‌ای را به مدیران محلی اعطا کرده است که می‌توانند بدون مواجه شدن با قیدوبندهای قانونی اقدام به تدوین بودجه خود کنند و آن را به اجرا



بگذارند. ساختار و فرم بودجه را می‌توان متناسب با واکنش بازارهای مالی و برای رفع ایراداتی که حسابرسان به شفافیت بودجه می‌گیرند، تغییر داد. رویه‌های حسابداری را نیز می‌توان با همین اندازه آزادی عمل، تغییر داد. در صورتی که مدیران به واسطه استفاده از آزادی عمل خود در امور مالی و بودجه، مرتکب اعمال خلاف قانون شوند، که توسط حسابرسان داخلی و خارجی مشخص می‌شود، قابل تعقیب توسط مراجع قضایی مستقل خواهند بود.

نظام حقوقی انگلستان

• تفهیم اختیارات

در الگوی انگلیسی نحوه تفویض اختیارات در سال‌های اخیر به گونه‌ای تغییر کرده است که موجب ابهاماتی در پاسخگویی شده است. مدل «وست مینستر»^۱ متشکل است از یک دولت متمرکز واحد، یک قانون اساسی مبهم و بسیار قابل تفسیر که به آسانی می‌توان نتایج متفاوتی از آن گرفت، یک قوه مجریه که کاملاً مسلط و غالب بر قوه مقننه است و خزانه‌داری کاملاً مسلط بر امور بودجه و مالی دولت. تأکید بر الگوی دولت کابینه - پارلمان در چارچوب قانون عرفی^۲، تأثیر چشمگیری بر طراحی و کارکرد نظام دولت در کشورهای «مشترک المنافع» در قاره‌های مختلف، از استرالیا گرفته تا آمریکا و آفریقا (غنا) داشته است. در این چارچوب، دولت‌های محلی بخشی جدانشدنی از دولت مرکزی محسوب می‌شوند و برای تأمین نیازهای شهروندان هر حوزه انتخابیه، کمک‌های مالی معتناهی از دولت دریافت می‌کنند. این نوع رابطه، توازن را میان تمایل خزانه‌داری به کنترل مخارج و تمایل مقامات محلی به حفظ خودمختاری خود، برقرار می‌کند.

فرایند مدیریت مالی

در قانون بودجه یک صندوق مرکزی و واحد پیش‌بینی شده است که کلیه درآمدهای دولت به آن واریز شده و کلیه مخارج از طریق آن پرداخت می‌شود. در مدل انگلیسی، بودجه‌ریزی عمدتاً به معنی برنامه‌ریزی مخارج است (به درآمدها کمتر توجه می‌شود) و عملکرد دستگاه‌های مصرف کننده بودجه هر یک به فراخور حال در خلال فرایند اجرای بودجه تحت کنترل قرار می‌گیرد. محدودیت‌های نقدینگی در دهه ۱۹۷۰ به عنوان ابزاری برای کنترل بودجه به کار گرفته شد و پیشاپیش تعیین کننده میزان پولی است که دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در یک دوره بودجه برای مجموعه معینی از خدمات عمومی صرف کنند. محدودیت نقدینگی نسبت به تورم انعطاف چندانی ندارد به طوری که اگر به واسطه افزایش قیمت‌ها، میزان مخارج از سقف تعیین شده فراتر برود باید میزان مخارج را کاهش داد. در انگلستان بیش از ۸۰ درصد درآمد دولت‌های محلی از راه انتقال وجوه از طرف دولت مرکزی تأمین می‌شود. با وجود این نظام دولتی انگلستان از جنبه‌های مختلف، یک نظام نامتمرکز محسوب می‌شود.

1. Westminster Model.

2. Common Law



مدل بودجه انگلستان از یک چارچوب کنترل و برنامه‌ریزی چند ساله مخارج برخوردار است، که بودجه‌ریزی سالانه در آن، بخشی از یک فرایند برنامه‌ریزی غلتان است. این نظام در دهه ۱۹۷۰ پایه‌گذاری شد و جایگزینی برای نظام کنترل نقدینگی بود ولی با افزایش نرخ تورم در دهه ۱۹۸۰ مجدداً محدودیت نقدینگی جایگزین آن شد.

نظام حقوقی اتحاد شوروی سابق

اتحاد شوروی سابق بزرگ‌ترین نظام برنامه‌ریزی متمرکز جهان بود که اکنون در حال گذار به اقتصاد بازار است و کانون این تحول را در فدراسیون روسیه می‌توان دید. در برنامه‌های کمک به این کشور باید تنوع قومی، نژادی و سیاسی فوق‌العاده در درون فدراسیون روسیه را مدنظر قرار داد. تحول نظام بودجه در این کشور مستلزم برپایی نهادهای کارامدی برای تنظیم روابط بین سطوح مختلف دولت، مدیریت بودجه و تثبیت اقتصادی در سرزمینی است که نهادهای مدنی در آن سابقه نداشته است.

نظام روابط بین سطوح مختلف دولت در روسیه و سایر جمهوری‌های اتحاد شوروی سابق (FSU) تأثیری عمیق بر سیاست‌های FD پس از فروپاشی اتحاد شوروی داشت. در خلال سال‌های اولیه گذار به اقتصادبازار، فدراسیون روسیه از همان چارچوب و رویکردی که در دوران کمونیستی مورد استفاده قرار می‌گرفت، تبعیت می‌کرد. در اکراین و قزاقستان هم کمابیش وضع به همین منوال بود. تنها در کشورهای حوزه بالتیک بود که شاهد گسستن از سنت پیشین و اتخاذ یک سیستم جدید بودیم. نظام روابط مالی بین سطوح مختلف دولت در نظام اتحاد شوروی سابق به لحاظ نظری به شدت نامتمرکز بود، ولی در عمل بیشتر به سیستم‌های متمرکز شباهت داشت تا یک نظام فدرالی.

• تفهیم اختیارات

طبق قانون هر یک از سطوح دولت در اتحاد شوروی سابق آزادی عمل فراوانی در تدوین بودجه خود و جمع‌آوری درآمد داشت. اما در عمل تمامی تصمیمات در مرکز اتخاذ می‌شد. تنها سازمانی که قدرت تصمیم‌گیری را در اختیار داشت «گاسپلن»^۱ یا وزارت اقتصاد و برنامه‌ریزی بود. حتی وزارت دارایی هم چنین قدرتی نداشت و تابع گاسپلن محسوب می‌شد. دولت‌های محلی نیز با معضل دوگانگی در پاسخگویی مواجه بودند بدین معنی که هم باید به دولت خود (در سطح جمهوری‌ها) پاسخ می‌گفتند و هم از مسکو اطاعت می‌کردند.

در چنین نظامی به واسطه گستردگی و تنوع فراوان، دولت مرکزی به سختی می‌توانست کنترل دقیقی بر فعالیت‌های دولت‌های تابع خود اعمال کند. قدرت مقامات مرکزی بیش از آن که بر توانایی آن‌ها در کنترل یا دریافت اطلاعات از واحدهای تابعه خود در جمهوری‌ها باشد، برآمده از دستورالعمل‌های قانونی و اداری بود که ایشان در مورد نحوه استفاده از ارقام و ردیف‌های بودجه صادر می‌کردند. در واقع آنچه در نهایت به فروپاشی اتحاد شوروی منجر شد خودداری جمهوری‌ها از انتقال درآمدهای مالیاتی به فدراسیون و دولت مرکزی بود.

1. Gosplan.



• فرایند مدیریت مالی

ویژگی عمده فرایند بودجه‌ریزی در اتحاد شوروی، الگوی بودجه‌های زیرمجموعه و سلسله مراتبی بود که شباهت زیادی به عروسک‌های چوبی تودرتوی «ماتروشکا» (که نماد فرهنگی روسیه محسوب می‌شود) داشت. همان‌طور که این عروسک‌های چوبی توخالی در دل یکدیگر جای می‌گیرند و همگی در دل بزرگ‌ترین عروسک می‌گنجند، بودجه فدراسیون نیز دربرگیرنده بودجه جمهوری‌ها بود. بودجه جمهوری‌ها نیز به نوبه خود دربرگیرنده بودجه مناطق (اوبلاست‌ها) بود و بودجه «اوبلاست‌ها» دربرگیرنده بودجه سطوح پایین‌تر، از جمله «رایون‌ها» و «گورادها» (شهرها) بود. فرایند بودجه نیز فرایند بسیار مفصل همراه با جزئیات کامل درباره مسئولیت مخارج برای چهار سطح دولت (فدراسیون، جمهوری‌ها، مناطق و شهرها) و مجموعه بسیار مفصلی از دستورالعمل‌های بودجه‌ای بود که چگونگی و ماهیت خدمات ارائه شده توسط هر سطح از دولت را با جزئیات تمام (میزان هزینه، وعده‌های غذایی، نوع بیمارستان و خدمات پزشکی و نوع بیماران و ...) مشخص می‌کرد. بودجه‌ها در سطوح مختلف دولت طبق یک فرایند سلسله مراتبی عمودی شکل می‌گرفت و باید مبتنی بر یک رشته استانداردهای تعیین شده از سوی مرکز باشد. هر چند استانداردهای بودجه برای تأمین حداقل خدمات طراحی شده بودند، عملاً سقف مخارج بودجه را در هر مورد تعیین می‌کردند.

تقسیم درآمدها و مسئولیت‌های درآمدی نیز از راه مذاکرات و رایزنی‌های مکرر بین سطوح مختلف دولت صورت می‌گرفت. تنها هدف این مذاکرات تأمین درآمد و منابع مالی کافی برای ارائه حداقل خدماتی بود که در استانداردهای بودجه مشخص می‌شد. عملاً مذاکرات حول محور اندازه حداقل مخارج تعیین شده در مصارف مختلف دور می‌زد. این مذاکرات مطابق ساختار سلسله مراتبی بین سطوح چهارگانه و به صورت دو به دو میان سطوح مجاور انجام می‌شد. مقامات شهری با مقامات منطقه‌ای مذاکره می‌کردند، مقامات منطقه‌ای با مقامات جمهوری و مقامات جمهوری‌ها با فدراسیون به مذاکره می‌نشستند. پس از تصویب بودجه فدراسیون نوبت به تصویب بودجه جمهوری‌ها می‌رسید و پس از آن به ترتیب بودجه رایون‌ها و شهرها تصویب می‌شد.

هر چند هر یک از سطوح دولت در اتحاد شوروی سابق منابع درآمدی خاص خود را داشتند، مهم‌ترین منبع درآمدی برای تمام سطوح دولت، سهمی بود که از مالیات‌های ملی دریافت می‌کردند. نحوه تقسیم درآمدهای مالیاتی نیز تابع حداقل مخارج بود که طبق استانداردهای بودجه مشخص می‌شد. در مواردی نیز که سهم مناطق از درآمدهای مالیاتی کفاف حداقل مخارج آن‌ها را نمی‌کرد، دولت مرکزی مبالغی را به عنوان جبران درآمد به آن‌ها پرداخت می‌کرد.

نتیجه نهایی چنین فرایند مدیریت بودجه‌ای، تدوین قواعد مختلف تقسیم درآمدهای مالیاتی در بستر مذاکرات و چانه‌زنی‌های مکرر بین سطوح مختلف دولت بود که سیاستمداران قدرتمند و بهره‌مند از قدرت چانه‌زنی بالا از آن بیش‌ترین نفع را می‌بردند. البته تمام خدمات نیز توسط دولت‌های محلی و با استفاده از منابع درآمدی بودجه ارائه نمی‌شد بلکه بخش اعظم خدمات (مهدکودک‌ها، کلینیک‌های درمانی، نگهداری جاده‌ها، نیروگاه‌ها و ...) را دولت مرکزی مستقیماً ارائه می‌کرد که در بودجه انعکاس نداشت.



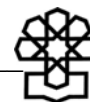
جمهوری‌های استقلال یافته شوروی سابق هنوز هم تا حدود زیادی مکانیسم‌های مدیریت مالی دوران کمونیستی را به کار می‌بندند. در برخی از جمهوری‌ها شاهد نوآوری‌هایی بوده‌ایم. مثلاً امروزه در روسیه نرخ‌های تقسیم درآمد بین دولت مرکزی و مناطق پیرامون برای تمام مناطق یکسان اعمال می‌شود و فرمولی نیز برای کاهش نابرابری مناطق به کار گرفته می‌شود. اما مفهوم بنیادی «حداقل مخارج» که زیربنای مذاکرات بودجه را تشکیل می‌داد هنوز هم باقی است و نوع رابطه بین دولت مرکزی و ایالت‌ها و دولت‌های محلی هنوز هم شباهت زیادی به دوران اتحاد شوروی دارد. در اغلب جمهوری‌های آسیای میانه، قفقاز، اکراین و روسیه سفید نیز چنین وضعی را شاهد هستیم.

بخش ششم - تحلیل مقایسه‌ای

مقایسه تجارب کشورها در زمینه FD، فعالیت مفیدی است که می‌توان از آن درس‌های ارزشمندی گرفت، کارآمدترین روش‌ها را شناسایی کرد، از مکانیسم‌هایی که کارایی ندارند آگاهی یافت و از به کارگیری آن‌ها خودداری کرد. طرح پرسش‌ها در چهار حوزه اقتصادی در تک تک مطالعات موردی که در بخش‌های پیشین ارائه کردیم، این امکان را می‌دهد که به مقایسه تجارب کشورها با یکدیگر بپردازیم. البته مقایسه را نباید تنها بر مبنای آمارهای ساده و اولیه (مثلاً نرخ رشد اقتصادی) انجام داد. در مقایسه‌ها باید تفاوت‌های تاریخی و نهادی و نیز تأثیر «سایر متغیرها» بر موفقیت یا عدم موفقیت FD را نیز در نظر گرفت. به علاوه از آن جا که FD خود یک پدیده چند بُعدی است، خطای بزرگی خواهد بود که تنها با مقایسه یک یا دو جنبه از آن در چند کشور، دست به نتیجه‌گیری قطعی و تعمیم آن بزنیم.

از دیگر فواید مقایسه تجارب کشورها، آشنایی با سیاست‌هایی است که هر کشور در مواجهه با مشکلات، تهدیدها و فرصت‌های گوناگون اتخاذ می‌کند. این که چگونه از نهادهای دموکراتیک برای کمک به FD استفاده شده یا FD چه کمکی به تقویت دموکراسی می‌کند؟ دولت‌ها چه راه‌حلی برای حل مشکل نابرابری مناطق به کار بسته‌اند؟ آیا اجرای این راه‌حل‌ها ثبات کلان اقتصادی را برهم زده یا تقویت کرده است؟ آیا رقابت‌های منطقه‌ای دارای آثار و پیامدهای سوء بوده است و چه اقدامی برای مقابله با این پیامدها صورت گرفته است؟

اگر در مطالعات و بررسی‌های موردی از متدولوژی و مجموعه سؤال‌های یکسانی استفاده شود، درس‌های ارزشمندی می‌توان از آن‌ها فرا گرفت. امید است که بتوان از این بررسی‌ها به مجموعه توصیه‌های ژنریک و یکسانی دست یافت که قابل ارائه به کشورهای در حال توسعه بوده و آن‌ها را در دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی از طریق تمرکززدایی بودجه‌ای یاری کند.



بخش هفتم - نتیجه‌گیری و توصیه‌ها

ما در این نوشتار یک متدولوژی مبتنی بر بررسی موردی^۱ برای تجزیه و تحلیل تمرکززدایی بودجه‌ای و مالی (FD) ارائه کرده‌ایم. گفتیم آنچه مهم است این است که چگونه FD می‌تواند متغیرهای اقتصادی را که عوامل تشکیل دهنده توسعه و رشد اقتصادی هستند تحت تأثیر قرار دهد. در این میان آنچه مهم‌تر است، فهم چگونگی تأثیر FD بر متغیرها است نه ماهیت این تأثیرات. بر این اساس چارچوب راهنمایی را برای انجام بررسی‌های موردی ارائه کردیم تا با استفاده از آن بتوان روند تکاملی FD در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار را بررسی کرده و ارتباط آن با روند توسعه اقتصادی کشورها را شناسایی کرد.

در این مقاله توجه خود را بر چهار مشخصه عمده اقتصادی یا چهار بُعد اقتصادی FD متمرکز ساخته‌ایم که به اعتقاد ما تقریباً تمامی سؤال‌های عمده و نگرانی‌ها درباره پیامدهای اقتصادی FD را شامل می‌شوند. این ابعاد، به هیچ وجه ساده نبوده و پیچیدگی‌های خاص خود را دارند و در بررسی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های FD باید هر چهار بُعد را همزمان مدنظر قرار داد. هیچ‌کس نمی‌تواند سیاست تمرکززدایی بودجه‌ای را دنبال کند بدون این که به سؤالات مهم و اساسی مطروحه در چهار بُعد اقتصادی مورد اشاره، پاسخ قانع کننده داده باشد. تمرکززدایی بودجه‌ای و مالی پدیده‌ای است که به طور همزمان بر کارایی اقتصادی، نابرابری منطقه‌ای، ثبات کلان اقتصادی و رقابت بین منطقه‌ای تأثیر می‌گذارد. هر یک از این عوامل نیز می‌توانند جنبه منفی و مثبت داشته باشند. هدف ما از ارائه این روش برخورد با موضوع، رهنمون شدن سیاستگذاران به کاربرد قواعد و سازوکارهای مالی و بودجه‌ای مناسبی است که متضمن دستیابی به بیشترین منافع بالقوه FD باشد و احتمال وقوع پیامدهای منفی را کاهش دهد.

به مؤسسه USAID توصیه می‌شود در انجام مطالعات موردی بر مبنای این متدولوژی، موارد ذیل را در تعیین دامنه کاری خود در نظر بگیرد:

۱. کشورها از لحاظ وسعت جغرافیایی، جمعیت، تأثیر تاریخ بر توسعه نهادها، انسجام اجتماعی و ارزش‌های حاکم بر دولت با یکدیگر تفاوت دارند. مقایسه تجارب FD در کشورهای مختلف بدون در نظر داشتن این تفاوت‌ها، می‌تواند به نتیجه‌گیری‌های گمراه کننده و توصیه سیاست‌های نادرست بیانجامد. به ویژه تفاوت‌های ابعادی و نهادی کشورها با یکدیگر را باید در این مقایسه کاملاً مدنظر داشت. برای مثال دو کشور استونی و مقدونیه از لحاظ ابعاد و تاریخچه نهادی آن قدر به یکدیگر شباهت دارند که بتوان از تجربه FD در یکی، برای اجرای آن در دیگری استفاده کرد.

۲. در بررسی‌های موردی باید به کندوکاو در این موضوع پرداخت که ابعاد اقتصادی و فرایندهای واگذاری اختیارات به دولت‌های محلی چه تأثیری بر FD داشته است. در این بررسی‌ها باید بیش‌تر بر سؤالات چگونه؟ و چرا؟ تأکید کرد.



۳. باید در مطالعات موردی دقت کرد تا از قواعد و مکانیسم‌های پیشنهادی به طرز صحیح تبعیت شده باشد. بر مبنای سؤال‌هایی که در پایان هر بخش از این مقاله ارائه شده و نیز با استفاده از پرسش‌های استاندارد در مورد قواعد و مکانیسم‌ها، می‌توان به مقایسه تجارب کشورهای با یکدیگر مبادرت ورزید. بدین ترتیب می‌توان مشخص کرد که چرا برخی از موارد موفق‌تر بوده‌اند و به این امر پی‌برد که به چه دلایلی و تحت تأثیر چه عواملی، FD در یک کشور می‌تواند موفق شود یا شکست بخورد.

۴. سرانجام این که، با هدف شناسایی سیاست‌ها و مداخلات مؤثر سیاستی توسط دولت‌های میزبان و برنامه‌های USAID (از جمله این که چه زمانی اساساً نباید هیچ مداخله‌ای صورت بگیرد) باید با استفاده از قواعد و مکانیسم‌های ارائه شده در این نوشتار، نقاط ضعف فرایند FD را که ممکن است به واسطه اجرای سیاست‌ها تحت تأثیر قرار بگیرند شناسایی کرد.



شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۶۹۲۲
عنوان گزارش: تمرکز زدایی در بودجه نام دفتر: دفتر مطالعات برنامه و بودجه ناظر علمی: دکتر محمد قاسمی واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها: ۱. مدیریت مالی (Fiscal Management) ۲. تمرکززدایی در بودجه (Fiscal Decentralization) ۳. نظام حقوقی (Legal Structure) ۴. تخصیص مخارج (Expenditure Assignment) ۵. تخصیص درآمد (Revenue Assignment) منابع و مآخذ تهیه گزارش: Fiscal Decentralization: A Methodology for Case Studies, Guess, G.M.; Loehr, w.; Martinez – Vazquez, J.; CAER II Discussion Paper No. 3; May, 1997.	