

## Financing local Units in the British Model of Decentralization with a Look at Iran

Amir Asgari Dehabadi<sup>1\*</sup>, Mohammad Jalali<sup>2</sup>, Erfan Shams<sup>2</sup>

1. Doctoral student of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

2. Assistant Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

### Abstract

One of the model countries in the field of decentralization is the United Kingdom, which is considered to be the creator of the common approach to decentralization. Therefore, in this research, one of the important aspects of the decentralization system in Britain, which is referred to as devolution; That is, the financing of local units has been investigated. The most important issue in the field of financial decentralization in the UK is the “Barnett Formula” and the tax powers devolved to local governments. Investigations show that Barnett’s formula is a unique budget allocation method in the developed world, and no government except the UK has used such a method to allocate funds to local governments, and the common method is the needs assessment method based on allocating cost levels to each unit. Locally based on assessment and evaluation of needs and not based on cost changes elsewhere (state, government, region...) Inefficient dispute resolution mechanism and non-allocation of fair and equitable levels of resources to local governments are among the most important challenges of the local unit financing system in the UK. In Iran, the decentralization system is also struggling with challenges such as unclear and ineffective mechanisms in providing provincial budgets and lack of financial independence of local councils. Therefore, at the end of this research, suggestions have been made to plan the new revenue-expenditure system of the province in order to deal with the mentioned challenges.

**Keywords:** Decentralization, Local Units, Fiscal Decentralization, Decentralization, Fiscal Autonomy



#### Article Type:

Original Research

Pages: 221-254

Received: 2022 October 17

Revised: 2022 December 05

Accepted: 2022 December 19



© This is an open access article under the CC BY license.

\*Corresponding Author: [a\\_asgaridehabadi@sbu.ac.ir](mailto:a_asgaridehabadi@sbu.ac.ir)

## تأمین مالی واحدهای محلی در الگوی بریتانیایی تمرکززدایی با نگاهی به ایران<sup>۱</sup>

امیر عسگری ده آبادی<sup>۱\*</sup>، محمد جلالی<sup>۲</sup>، عرفان شمس<sup>۲</sup>

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

۲. استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

### چکیده

یکی از دولت-کشورهای الگو در زمینه تمرکززدایی، بریتانیاست که به نوعی مبدع رهیافت کامن لایی به تمرکززدایی به شمار می‌آید. بنابراین در این پژوهش، یکی از جنبه‌های مهم نظام تمرکززدایی در بریتانیا که از آن تحت عنوان اختیار سپاری یاد می‌شود؛ یعنی نحوه تأمین مالی واحدهای محلی مورد بررسی قرار گرفته است. مهم‌ترین موضوع در حوزه تمرکززدایی مالی در بریتانیا، «فرمول تخصیص بودجه بارنت» و اختیارات مالیاتی واگذار شده به دولت‌های محلی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که فرمول بارنت یک روش تخصیص بودجه منحصر به فرد در دنیای توسعه یافته بوده و هیچ دولتی به جز بریتانیا از چنین شیوه‌ای برای تخصیص بودجه به دولت‌های محلی استفاده ننموده و روش رایج، همان روش نیازسنجی است که بر اساس آن، تخصیص سطوح هزینه به هر واحد محلی بر مبنای سنجش و ارزیابی نیازها و نه بر اساس تغییرات هزینه‌ای در جایی (ایالت، دولت، منطقه...) دیگر صورت می‌گیرد. سازوکار حل اختلاف ناکارآمد و عدم تخصیص سطوح منصفانه و عادلانه‌ای از منابع به دولت‌های محلی، از جمله مهم‌ترین چالش‌های نظام تأمین مالی واحدهای محلی در بریتانیاست. در ایران نیز، نظام تمرکززدایی با چالش‌هایی نظیر سازوکارهای نامشخص و ناکارآمد در تأمین بودجه استان‌ها و عدم استقلال مالی شوراهای محلی دست‌وپنجه نرم می‌کند. بنابراین، در پایان این پژوهش پیشنهادهایی در جهت طرح‌ریزی نظام نوین درآمد-هزینه استان به منظور مقابله با چالش‌های مذکور ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** تمرکززدایی، واحدهای محلی، تمرکززدایی مالی، اختیار سپاری، خودگردانی

مالی درآمد



نوع مقاله: علمی پژوهشی

صفحات: ۲۲۱-۲۵۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۲۵

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۹/۱۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۲۸



تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده است.

۱. این مقاله، مستخرج از رساله دکتری نویسنده مسئول با عنوان «رهیافت کامن لایی به تمرکززدایی» است.

## درآمد

بسیاری از دولت‌ها از اواخر دهه ۱۹۸۰ تاکنون، مسیرهای مختلفی را برای اجرای جنبه‌های تمرکززدایی در پیش گرفته‌اند. می‌توان گفت که هیچ الگوی استاندارد برای تمرکززدایی وجود ندارد. در عوض، الگوها، فرآیندها و رویه‌ها بسته به تمایزات خاص تاریخی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی هر کشور و همچنین ترتیبات نهادی و اجرایی متفاوت است. تمرکززدایی می‌تواند به اشکال گوناگونی نظیر تمرکززدایی سیاسی<sup>۱</sup>، اداری<sup>۲</sup> یا مالی<sup>۳</sup> و یا از طریق تراکم‌زدایی<sup>۴</sup> و اختیار سپاری صورت پذیرد. اشکال مختلف تمرکززدایی از طریق ویژگی‌های متفاوت، روش‌های سیاست‌گذاری و میزان موفقیت از یکدیگر قابل تشخیص هستند. اهداف اصلی تمرکززدایی، بهبود ارائه خدمات توسط بخش عمومی، پاسخگوتر کردن مقامات و مسئولین، گسترش دموکراسی، توسعه سیاسی و اقتصادی و در نهایت ارتقای سطح کیفیت زندگی شهروندان است. اگر قرار است واحدهای محلی تحت کنترل دموکراتیک باشند، پاسخگویی عمومی باید تبدیل به یکی از مشخصه‌های اصلی تمرکززدایی شود. در چنین شکلی، شهروندان باید بر تصمیمات اتخاذ شده توسط واحدهای محلی منتخب تأثیر بگذارند. بنابراین، تمرکززدایی یکی از مهم‌ترین مولفه‌های موثر در گسترش دموکراسی به شمار می‌آید.

مفهوم تأمین مالی واحدهای محلی متناظر با تمرکززدایی مالی است که یک موضوع میان‌رشته‌ای بوده که هم در حوزه اقتصاد و هم در حوزه حقوق و سیاست مورد مطالعه قرار می‌گیرد. با توجه به اهمیت موضوع و به منظور استفاده از تجربیات سایر دولت‌ها، هدف اصلی این پژوهش، مطالعه ساختار تمرکززدایی مالی یکی از الگوهای مهم

1. Political Decentralization
2. Administrative Decentralization
3. Fiscal Decentralization
4. Deconcentration

تمرکززدایی در جهان امروز؛ یعنی بریتانیا و بررسی روابط مالی و بودجه‌ای درون-دولتی<sup>۱</sup> در این دولت-کشور است. به طور خلاصه، می‌توان گفت که تمرکززدایی در بریتانیا متمایز از الگوهای رایج در میان سایر دولت-کشورهاست؛ چراکه اگر تمرکززدایی را معادل واژه «De-centralization» بدانیم، در این معنا، در ادبیات حقوقی جهان، تنها اختیارات اداری و اجرایی به واحدهای محلی اعطا می‌گردد. حال آنکه در بریتانیا صحبت از «Devolution» به معنای سپردن قدرت تقنینی-علاوه بر قدرت اداری و اجرایی- در بسیاری از امور محلی به واحدهای تشکیل‌دهنده پادشاهی متحد است. بنابراین این‌گونه به نظر می‌رسد که الگوی تمرکززدایی بریتانیا علاوه بر تفویض اختیارات اداری و اجرایی به واحدهای تشکیل‌دهنده، بر پایه سپردن قدرت قانون‌گذاری، اجرایی، مالیاتی و سیاست‌گذاری در امور محلی به این واحدها شکل گرفته است.

پرسش اصلی پژوهش حاضر این است که نظام تأمین مالی واحدهای محلی در بریتانیا به چه صورت سامان یافته و این نظام با چه چالش‌هایی روبه‌رو است؟ پرسش دیگر این است که نگاه ایران به مقوله تمرکززدایی مالی چگونه بوده و استفاده از چه راهکارهایی برای بهبود عملکرد نظام تأمین مالی واحدهای محلی در ایران مناسب‌تر به نظر می‌رسد؟ بر همین اساس، این پژوهش به سه گفتار تقسیم شده است که در گفتار نخست، چارچوب نظری پژوهش تبیین خواهد شد و پس‌از آن به سازوکار تأمین مالی واحدهای محلی در بریتانیا (گفتار دوم) و چالش‌های تأمین مالی واحدهای محلی در ایران (گفتار سوم) خواهیم پرداخت.

### ۱- چارچوب نظری پژوهش

تمرکززدایی جزء مهمی از گسترش دموکراسی را تشکیل می‌دهد. این مسئله مورد تأکید بسیاری از نهادهای بین‌المللی نیز بوده است. برای نمونه، می‌توان به «منشور

اروپایی خود-زمامداری<sup>۱</sup> محلی<sup>۲</sup>» مصوب شورای اروپا در سال ۱۹۸۵ اشاره کرد. این منشور چندین مؤلفه را به عنوان مبنایی برای تمرکززدایی در بخش عمومی و تأمین مالی مشخص می‌کند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

- خود-زمامداری محلی به حقوق و توانایی‌های واحدهای محلی، در حدود قانون، برای تنظیم و مدیریت سهم قابل توجهی از امور عمومی تحت مسئولیت خود و به نفع مردم محلی اشاره دارد. (بند ۱ ماده ۳ منشور)؛
- مسئولیت‌های عمومی معمولاً باید توسط نهادهایی که نزدیک‌ترین افراد به شهروندان هستند، اعمال شوند. (بند ۳ ماده ۴ منشور)؛
- واحدهای محلی در چارچوب سیاست‌های اقتصادی ملی، مستحق دریافت منابع مالی کافی برای صرف آن به‌طور آزادانه در چارچوب اختیارات خود هستند. (بند ۱ ماده ۹ منشور)؛
- حداقل بخشی از منابع باید از محل مالیات‌ها و عوارض محلی حاصل شود که در حدود قانون، واحدهای محلی اختیار تعیین نرخ را خواهند داشت (بند ۳ ماده ۹ منشور).

ایجاد یک نظام تمرکززدایی مطلوب و کارآمد نیازمند تحقق هم‌زمان الزاماتی نظیر اصل آزادی عملکرد یا آزادی اداری واحدهای محلی (جلالی، ۱۳۹۴: ۷۳)، «خودگردانی مالی<sup>۳</sup>» واحدهای محلی و تفکیک امر ملی از امر محلی است که از این میان، مؤلفه خودگردانی مالی با توجه به موضوع این پژوهش، برای ما حائز اهمیت است. بنابراین در ادامه، ابتدا به تشریح ضرورت تضمین خودگردانی مالی واحدهای محلی (بند نخست) پرداخته و پس از آن روش‌های تأمین مالی واحدهای محلی (بند دوم) را تبیین می‌نماییم.

- 
1. Self-Government
  2. European Charter of Local Self-Government
  3. Fiscal Autonomy

### ۱-۱- ضرورت تضمین خودگردانی مالی واحدهای محلی

برای اطمینان از واقعی بودن تمرکززدایی، ضروری است که درصد قابل توجهی از کل درآمد هر واحد به عنوان «درآمد خود» آن در نظر گرفته شود؛ یعنی تحت کنترل واحد محلی باشد؛ چرا که دولت‌های محلی، به طور کلی، آگاهی بیشتری نسبت به اولویت‌های زندگی شهروندان خود در قیاس با دولت مرکزی دارند و قواعد تعیین‌شده توسط مرکز معمولاً برای برآورده کردن نیازها و مقتضیات محلی انعطاف‌پذیری کمتری دارند (Trench, ۲۰۰۷: ۸۴). مستقیم‌ترین راه برای تأمین مالی زیرساخت‌ها و حمایت از تمرکززدایی این است که هم مسئولیت ارائه خدمات و هم ظرفیت افزایش درآمد را به واحدهای محلی واگذار کنیم. واگذاری مسئولیت درزمینه هزینه‌ها به واحدهای محلی بیش از آنچه می‌توانند از منابع درآمدی خود تأمین مالی کنند، منجر به عدم تطابق عملکردها و امور مالی می‌شود. این عدم تطابق منجر به وابستگی شدید واحدهای محلی به نقل و انتقالات مالی از سوی دولت مرکزی می‌شود. راهبردی که توسط بسیاری از کشورها اتخاذ شده است، تلاش برای تقویت واحدهای محلی از طریق اعطای مسئولیت‌های بیشتر به آن‌ها درزمینه خدماتی است که باید ارائه کنند. درحالی‌که به نظر می‌رسد این امر باعث ایجاد واحدهای محلی مستقل‌تر می‌شود، واقعیت این است که واحدهای محلی نمی‌توانند از اختیارات جدید خود استفاده کنند مگر این‌که به درستی تأمین مالی شوند. مشکل دیگری که در قلب تأمین مالی درون-دولتی در بسیاری از کشورها وجود دارد، «تعادل افقی» است. این امر زمانی اتفاق می‌افتد که واحدهای محلی از نظر جمعیت، منطقه جغرافیایی، سطح شهرنشینی و درآمد سرانه برابر نباشند. به عنوان نمونه، استرالیا دارای یک عدم تعادل مالی افقی است که به این دلیل به وجود می‌آید که دولت‌های ایالتی و منطقه‌ای توانایی‌های متفاوتی برای افزایش درآمد از پایه‌های مالیاتی خود دارند و به این دلیل که منابع در اختیار آن‌ها برای ارائه خدمات عمومی متفاوت است

(Morris, ۲۰۰۲: ۳۲۱). این عدم تعادل توسط سیاست «همسان‌سازی مالی افقی»<sup>۱</sup> برطرف می‌شود. بسیاری از نظام‌های فدرال از همسان‌سازی مالی برای کاهش نابرابری در ظرفیت‌های مالی دولت‌های محلی ناشی از تفاوت‌های جغرافیایی، جمعیتی، مواهب طبیعی و اقتصادشان استفاده می‌کنند. نکته حائز اهمیت این است که همسان‌سازی افقی، ظرفیت مالی را برابر می‌کند، نه سیاست‌های مالی که تصمیم‌گیری در خصوص آن در اختیار ایالت‌ها و مناطق باقی می‌ماند. بنابراین، در چارچوب سیاست‌های همسان‌سازی، خدشه‌ای به اصل خودگردانی مالی واحدهای محلی وارد نمی‌شود. شایان ذکر است که هنگام بحث درباره خودگردانی مالی واحدهای محلی، افزون‌بر، بحث درآمد و هزینه، مباحثی نظیر ظرفیت مدیریت بودجه، استخدام و اخراج کارکنان، انتخاب روش‌های ارائه خدمات عمومی محلی و همچنین سازوکارهای کنترل و گزارش‌دهی، ارزیابی عملکرد و... نیز حائز اهمیت است.

### ۱-۲- روش‌های تأمین مالی واحدهای محلی

اصلی‌ترین راه‌های تأمین مالی واحدهای محلی معمولاً عبارت‌اند از: انواع مختلف کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی چه در قالب بودجه عمومی و چه به صورت اختصاصی که از طرف دولت مرکزی در اختیار واحدهای محلی قرار می‌گیرد، درآمدهای مالیاتی نظیر مالیات بر دارایی‌های محلی و عوارض خدمات و استقراض. در این میان، با توجه به گستردگی مسئولیت‌های جدید واحدهای محلی و سطح ناکافی منابع درآمد محلی، کمک‌های بلاعوض همچنان مهم خواهند بود. کمک‌های بلاعوض باید تنها بخشی از درآمد محلی را تأمین کند، زیرا واحدهای محلی معمولاً در قبال درآمدهایی که مستقیماً به دست می‌آورند پاسخگوتر هستند. درست است که نقل و انتقالات درون-دولتی برای واحدهای محلی حیاتی است اما نباید از آن‌ها برای جلوگیری از دستیابی

1. Horizontal Fiscal Equalisation (HFE)

آن‌ها به وضعیت مستقل مناسب و خدشه بر آزادی اداری آن‌ها استفاده شود. در واقع، برای اطمینان از واقعی بودن خودگردانی مالی یک واحد محلی، ضروری است که درصد قابل توجهی از کل درآمد هر واحد به عنوان «درآمد خود» آن در نظر گرفته شود؛ یعنی تحت کنترل واحد محلی باشد.

مالیات‌های محلی منبع مهمی از درآمدهای محلی به شمار می‌آید. برای افزایش خودگردانی مالی، واحد محلی باید در تصمیم‌گیری در مورد میزان پایه مالیاتی و در تعیین نرخ‌های مالیاتی اختیار داشته باشند. تعداد کمی از کشورهای در حال توسعه در حال حاضر به واحدهای محلی خود، آزادی زیادی در این زمینه می‌دهند. اگر یک واحد محلی اختیار تصمیم‌گیری در مورد تعیین پایه و نرخ مالیات را نداشته باشد، سیاست مالیات محلی و مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در قبال مالیات‌دهندگان محلی ضعیف خواهد بود. همچنین، پایه مالیات محلی بایستی مشهود باشد تا زمینه پاسخگویی را فراهم سازد و وصول آن باید آسان باشد (رفعت‌میلانی، پژوهان و دیگران، ۱۳۹۹: ۲۴).

مالیات بر دارایی‌ها یا مالیات مستغلات یکی از متداول‌ترین منابع مالیاتی واحدهای محلی است که به‌طور تاریخی مختص دولت‌های محلی است اما به‌ندرت از آن به‌صورت کامل استفاده می‌شود؛ چراکه معمولاً نرخ مالیاتی توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود و پایه مالیاتی هم‌زمان با رشد درآمد واقعی یا تورم رشد نمی‌کند و ارزیابی مجدد آن با تأخیر انجام می‌شود. از آنجایی که دارایی غیرمنقول غیرقابل جابجایی است، در اثر وضع مالیات بر آن و ایجاد نارضایتی برای شهروندان ساکن در محل، امکان جابجایی آن وجود ندارد. به این ترتیب، مالیات بر دارایی‌های غیرمنقول به‌عنوان یک ابزار مهم افزایش درآمد در سطح محلی شناخته می‌شود (قبادی، ۱۳۹۱: ۵۷-۵۶). این در حالی است که برای دارایی‌های منقول، دولت‌های محلی باید مراقب باشند که مالیات و عوارض محلی را به‌اندازه‌ای پایین نگه دارند که مانع از مهاجرت شهروندان به مناطق دیگر شود و این چالش اصلی دولت محلی است (خانزادی و حیدری، ۱۳۹۱: ۴۹۰). مالیات

بر درآمد (اشخاص) محلی، مالیات بر فروش محلی و مالیات بر فعالیت تجاری محلی از دیگر پایه‌های مهم مالیاتی به‌شمار می‌آیند. عوارض محلی نیز از دیگر روش‌های تأمین مالی واحدهای محلی است. عوارض نوعی مالیات است که نهادهای عمومی و محلی در مقابل ارائه خدمات معینی از مردم دریافت می‌می‌نمایند. اصول حقوقی حاکم بر عوارض در بسیاری از موارد با اصول مالیاتی هماهنگی دارد از جمله اصل قانونی بودن، اصل مضاعف نبودن و ... هرچند در بسیاری موارد نیز به علت تفاوت ماهیتی عوارض و مالیات اصل حاکم بر آن دو مفهوم خصوصیات مختلفی پیدا می‌کنند.

روشی که بیش‌تر در کشورهای سراسر جهان مشاهده می‌شود این است که منابع درآمدی مانند مالیات را همراه با انواع مختلف نقل و انتقالات درون-دولتی برای پر کردن شکاف میان هزینه‌ها و درآمدهای محلی به سطوح محلی اختصاص می‌دهد. در بریتانیا نیز کمک‌های مالی و بودجه تخصیص یافته توسط دولت مرکزی سهم عمده‌ای در تأمین هزینه‌های واحدهای محلی دارد. در کنار کمک‌های مالی دولت مرکزی، درآمدهای مالیاتی واحدهای محلی نیز وجود دارند که سهم اندکی از تأمین هزینه‌های آن‌ها را به خود اختصاص داده است.

## ۲- بررسی سازوکار تأمین مالی دولت‌های محلی در بریتانیا

تمرکززدایی در بریتانیا که از آن تحت عنوان «Devolution» یاد می‌شود، یکی از گونه‌های «Decentralization Administrative»- به معنای تمرکززدایی اداری- و شاید عالی‌ترین و بالاترین سطح آن باشد (بوچانی و دیگران، ۱۳۹۷: ۶۴). در این روش از تمرکززدایی اداری که به آن «قدرت‌سپاری» یا «اختیارسپاری» نیز اطلاق می‌شود (خوبروی پاک، ۱۳۸۴: ۱۳۷)، این امکان برای شهروندان فراهم می‌آید تا متناسب با شرایط خود اقدام به طرح‌ریزی و شکل دادن قوانین محلی سرزمین خود نمایند (Deacon, ۲۰۰۷: ۴). متمایز بودن ساختار تمرکززدایی در بریتانیا منجر به شکل‌گیری یک نظام تأمین مالی

منحصربه‌فرد در این دولت-کشور شده است که در ادامه بدان می‌پردازیم.

## ۱-۲- نحوه عملکرد فرمول بارنت

فرمول بارنت سازوکاری است که از سال ۱۹۷۹ تاکنون توسط وزارت خزانه‌داری بریتانیا برای تنظیم خودکار میزان کمک‌های مالی تخصیص‌یافته به ایرلند شمالی، اسکاتلند و ولز برای منعکس کردن تغییرات در سطوح هزینه‌های تخصیص‌یافته به خدمات عمومی در انگلستان (یا در برخی موارد انگلستان و ولز) که وزارتخانه‌های بریتانیا در آنجا فعالیت می‌کنند، استفاده می‌شود. این فرمول برای بخش زیادی از بودجه سالانه دولت‌های محلی، اعمال می‌شود. به‌عنوان مثال، اگر بودجه آموزش در انگلستان معادل ۱۰۰ پوند به ازای هر نفر افزایش یابد، بودجه دولت‌های محلی نیز به ازای هر نفر ۱۰۰ پوند افزایش می‌یابد. به‌طورکلی، اگر ارائه و تأمین یک خدمت عمومی به دولت‌های محلی واگذار شود، چنین امری، خدمت «قابل مقایسه» در نظر گرفته می‌شود. دولت‌های محلی می‌توانند بودجه تعیین‌شده با فرمول بارنت را هر طور که بخواهند مصرف کنند. اگر به دلیل افزایش هزینه‌های آموزشی در انگلستان، بودجه افزایش یابد، دولت‌های محلی مجبور به صرف این پول اضافی در حوزه آموزش نیستند. این فرمول عمدتاً در فرایند «بررسی هزینه‌ها»، جایی که حساب هزینه‌ها و تغییرات در بودجه‌های وزارتخانه‌های دولت بریتانیا تعیین می‌شود، مورد استفاده قرار می‌گیرد. این فرمول از تغییر در میزان بودجه وزارتخانه‌های بریتانیا برای محاسبه تغییر سالانه در بودجه‌های دولت‌های محلی استفاده می‌کند. دولت بریتانیا ممکن است بودجه وزارتخانه‌ها را خارج از فرایند بررسی هزینه‌ها، شاید در رویدادهای مالی دیگر مانند بودجه عمومی (Budget The) تغییر دهد. در صورت وقوع چنین اتفاقی، فرمول بارنت مجدداً برای محاسبه تغییرات در بودجه دولت‌ها استفاده می‌شود. این فرمول، با سازوکاری مشخص، تغییر در بودجه یک

وزارتخانه دربریتانیا را در نظر گرفته و دو رقم را براساس جمعیت مربوط به هر دولت محلی (نسبت جمعیت<sup>۱</sup>) و میزان واگذاری خدمات وزارتخانه بریتانیا به دولت محلی (درصد قیاسی<sup>۲</sup>) بر آن اعمال می‌کند. محاسبه برای هر وزارتخانه بریتانیا انجام شده و مبلغ به دست آمده به بودجه دولت‌های محلی اضافه می‌شود. بنابراین، بودجه دولت‌های محلی در بخش‌های مختلف خدماتی از طریق روش زیر تعیین می‌شود:

تغییر در بودجه یک وزارتخانه دولتی بریتانیا (DEL) × درصد قیاسی × نسبت جمعیت

درصد قیاسی، میزان واگذاری خدمات یک وزارتخانه دولت بریتانیا به واحدهای محلی را اندازه‌گیری می‌کند. این درصد از صفر تا صد درصد متغیر است. به طور کلی، در صورتی که هیچ یک از خدمات مربوط به یک وزارتخانه بریتانیا به دولت‌های محلی واگذار نشده باشد، درصد قیاسی آن وزارتخانه صفر درصد و اگر تمام خدمات آن واگذار شده باشد درصد قیاسی آن صد درصد خواهد بود. به عنوان مثال، تمام هزینه‌های مربوط به وزارت آموزش در انگلستان صرف می‌شود؛ چراکه مسئولیت آن به طور کامل به دولت‌های محلی واگذار شده است. بنابراین آموزش، ضریب قیاسی صد درصد دارد.

نسبت‌های جمعیت مورد استفاده در فرمول، به سطح پوشش وزارتخانه مربوطه دولت بریتانیا بستگی دارد. در بیشتر موارد فقط انگلستان تحت پوشش قرار می‌گیرد، بنابراین از نسبت جمعیت انگلیسی استفاده می‌شود. جمعیت‌های مورد استفاده، آخرین تخمین‌های «دفتر آمار ملی بریتانیا»<sup>۳</sup> در اواسط یک سال میلادی هستند.

## ۲-۲- نقد و بررسی فرمول بارنت

در طی سالیان به کارگیری فرمول بارنت، همواره انتقادات بسیاری به این فرمول

1. Population Proportion
2. Comparability Percentage
3. Office for National Statistics (ONS)

شده و حتی گفته می‌شود این فرمول «عادلانہ نبوده و هیچ مبنای قانونی و یا توجیه دموکراتیکی ندارد» (Edmonds, ۲۰۰۱: ۱۰-۱۳). در بحبوحه برگزاری همه‌پرسی استقلال اسکاتلند در سال ۲۰۱۴، جوئل بارنت، وزیر سابق خزانه‌داری بریتانیا و بنیان‌گذار این فرمول، پایبندی به فرمول ابداعی خود را «اشتباهی وحشتناک» خوانده و از اینکه نامش در کنار این فرمول آمده ابراز شرمندگی کرده و آن را مایه «شرمساری ملی» توصیف نموده و تأکید کرده این فرمول بنا بود یک تا دو سال به کارگرفته شود (hpargeleT.uk.co, ۲۰۱۴: ۲۰۲۱).

فرمول بارنت فاقد مستند قانونی موضوعه است؛ بدین معنا که توسط قوه مقننه وضع نشده و در زمره قوانین موضوعه قرار نمی‌گیرد. در واقع، این فرمول خط‌مشی خزانه‌داری است که در «بیانیه خط‌مشی تأمین مالی»<sup>۱</sup> مشخص می‌شود. مفاد این بیانیه پس از مشورت با دولت‌های محلی، میان وزیر خزانه‌داری و وزیران امور اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی در کابینه بریتانیا توافق می‌شود. در عمل، این وزارت خزانه‌داری بریتانیا است که چگونگی عملکرد و اعمال آن را دیکته می‌کند، اگرچه روش‌هایی برای رسیدگی به اختلافات نیز وجود دارد. به لحاظ نظری نیز، این فرمول می‌تواند توسط دولت بریتانیا به دلخواه مورد استفاده قرار گرفته یا تغییر یابد. از نظر وزارت خزانه‌داری به عنوان نماینده مجموعه دولت بریتانیا، «اجرای کامل و درست فرمول بارنت، منجر به همگرایی در هزینه سرانه در سراسر بریتانیا می‌شود و دورزدن فرمول یکی از عواملی است که در مقابل همگرایی قرار می‌گیرد» (Edmonds, ۲۰۰۱: ۱۰). در عمل نیز این واقعیت که سازوکار بارنت از تغییرات عمده رخ داده مرتبط با حوزه اختیار سپاری در قانون اساسی بریتانیا جان سالم به در برده است، گواهی بر قدرت وزارت خزانه‌داری و عزم آن برای کنترل متغیرهای کلیدی اقتصاد کلان در اقتصاد بریتانیا است. در ادامه به مهم‌ترین چالش‌های موجود در ساختار تأمین مالی واحدهای محلی در بریتانیا می‌پردازیم.

## 1. Statement of Funding Policy

### ۱-۲-۲- سازوکار حل اختلاف ناکارآمد

نخستین چالش، مربوط به روش‌های حل و فصل اختلافات مالی میان مرکز و واحدهای محلی است. وضعیت در پادشاهی متحد که در آن چنین مسائلی توسط وزرای بریتانیا یا کمیته مشترکی از وزیران حل و فصل می‌شود، در تضاد آشکار با وضعیت دولت‌های فدرال یا دولت‌هایی است که در آن‌ها دولت‌های محلی دارای اختیارات مالی قابل توجهی بوده و برای حل و فصل اختلافات میان آن‌ها و دولت مرکزی اغلب مراجعه به سازوکارهای قانونی ضروری است. برای مثال، هم در آلمان و هم در اسپانیا، دادگاه‌های قانون اساسی چنین وظیفه‌ای را بر عهده دارند. در بریتانیا هیچ‌گونه ترتیبات قانونی موازی و مشابهی وجود ندارد؛ چراکه اختلافات و حل و فصل آن‌ها عمدتاً مربوط به وزرای خزانه‌داری بریتانیا است. چنین چیزی ممکن است برای شفافیت مالی در سطح کلان خوب باشد، اما کنترل امور را برای دولت‌های محلی که مایل‌اند سیاست‌های خود را از سیاست‌های دولت مرکزی متمایز کنند، دشوار می‌سازد. به‌دیگرسخن، فرمول بارنت بخشی از یک روند سیاسی است که به مرکز اجازه می‌دهد تا کنترل شدیدی بر منابع در دسترس دولت‌های محلی داشته باشد. به‌این ترتیب، دولت مرکزی قادر به کنترل و تعیین حد و حدود انحراف سیاست‌های دولت‌های محلی از سیاست‌های خود خواهد شد؛ چراکه سیاست‌گذاری بدون در اختیار داشتن منابع مالی، امری دشوار و عبث جلوه می‌نماید. چنین وضعیتی، با اصل آزادی عملکرد یا آزادی اداری واحدهای محلی و شرط عمومی صلاحیت‌ها برای خط‌مشی‌گذاری در امور محلی و تأمین مالی آن در تضاد آشکار است. ایین مک‌لین<sup>۱</sup> استاد علوم سیاسی دانشگاه آکسفورد از جمله افرادی است که بسیار به این موضوع پرداخته است. از نظر وی، ناعادلانه بودن فرمول بارنت، ماهیت نامتقارن اختیارسپاری و فقدان هرگونه اختیارات مالیاتی قابل توجه در دولت‌های محلی نشان

1. Iain McLean

می‌دهد که بریتانیا به یک «قانون اساسی مالی»<sup>۱</sup> نیاز دارد (Wright & Hezell, Chen, ۲۰۰۰: ۸۰-۸۳). الگوی مطلوب وی یکی از کشورهای عضو خانواده کامن‌لائی استرالیا است. در استرالیا مرجع ثالثی که ادعاهای مربوط به دولت‌های ایالتی را مورد بررسی قرار می‌دهد، «کمیسیون کمک‌های مشترک‌المنافع»<sup>۲</sup> است. این کمیسیون از دولت فدرال فاصله داشته و درآمدها را با استفاده از اصل «تساوی مالی» به ایالت‌ها تخصیص می‌دهد. این در حالی است که برخلاف دولت‌هایی نظیر استرالیا، در بریتانیا نهاد یا مرجع قانونی مستقلی برای حل و فصل اختلافات به وجود آمده در روابط مالی میان دولت‌ها وجود ندارد و این اختلافات در وهله اول بایستی به صورت دوجانبه حل و فصل شوند و تنها در صورتی که نتوان آن‌ها را مستقیماً میان دولت بریتانیا و دولت محلی یا مستقیماً و از طریق وزیر امور دولت محلی در کابینه دولت بریتانیا حل و فصل نمود، موضوع بایستی توسط کمیته‌ای تحت عنوان «کمیته مشترک وزیران»<sup>۳</sup> مورد بررسی قرار گیرد.<sup>۴</sup> نظام کمیته مشترک در سال ۱۹۹۹؛ یعنی در همان بدو اختیارسپاری ایجاد شد. صلاحیت این کمیته، به طور عام، حل و فصل اختلافات میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی در حوزه‌های گوناگون است. کمیته مشترک وزیران یک نهاد مشورتی و نه اجرایی است. بنابراین تنها صلاحیت دستیابی به توافق و نه تصمیم‌گیری دارد. در نتیجه، کمیته مشترک نمی‌تواند طرفین را متعهد سازد، اما از آن‌ها انتظار می‌رود که از مواضع مورد توافق حمایت کنند.<sup>۵</sup> بنابراین، می‌توان گفت که نقش حل اختلاف نقشی است که کمیته مشترک هرگز برای انجام آن تشکیل نشده است. علی‌رغم صلاحیت عام کمیته مشترک در حل و فصل اختلافات، اما یکی از حوزه‌های بسیار مهم در امور درون-دولتی

1. Fiscal Constitution
2. Commonwealth Grants Commission.
3. The Joint Ministerial Committee
4. Memorandum of Understanding, Agreement on the JMC, para. A1.7.
5. Memorandum of Understanding, Agreement on the JMC, paras. A1.6, A1.10 and A1.3

در بریتانیا؛ یعنی حوزه مالی به هیچ وجه در کمیته مشترک وزیران پوشش داده نمی‌شود. در عین حال، برای حل و فصل اختلافات مالی، وزارت خزانه‌داری یک ترتیب موازی را اجرا می‌کند که بر اساس آن وزیران دارایی دولت‌های محلی و وزیر ارشد امور دارایی، جلسات منظمی را برگزار می‌کنند که تحت عنوان «نشست چهارجانبه وزیران دارایی» شناخته می‌شود. در این نشست‌ها طیف وسیعی از مسائل مالی مورد بحث قرار می‌گیرد، اما تمامی مباحث مطرح شده در نشست‌های چهارجانبه از چارچوب ترتیبات مالی موجودی که پیش‌تر به دولت‌های محلی واگذار شده‌اند خارج نمی‌شوند. مسائل اصلی مورد بحث در نشست‌های چهارجانبه وزرای دارایی، محاسبه دقیق فرمول بارت بوده است. به‌طور تعجب‌برانگیزی اختلاف نظر چندانی در این نشست‌ها وجود ندارد.

## ۲-۲-۲- عدم تخصیص سطوح منصفانه و عادلانه‌ای از منابع به دولت‌های محلی

مسئله‌ای که به‌طور مرتب تکرار می‌شود، نابرابری در میزان هزینه‌های عمومی در بخش‌های مختلف پادشاهی متحد و میزان همگرایی در سطح هزینه‌ها است. بر اساس سرانه، هزینه در زمینه‌های کلیدی سیاست‌گذاری همچون بهداشت و آموزش در اسکاتلند و ایرلند شمالی به‌طور قابل ملاحظه‌ای بالاتر از انگلستان و بسیار بالاتر از میانگین بریتانیا است. آمارها نشان می‌دهد که مناطق شمال شرق و شمال غرب انگلستان نسبت به منطقه لندن و دولت‌های محلی به‌طور قابل ملاحظه‌ای سرانه کمتری را در بیش‌تر برنامه‌های کلیدی هزینه کرده‌اند. بنابراین فرمول بارت، به‌طور خاص، نابرابری‌های تاریخی را در سطوح هزینه‌های عمومی میان چهار سرزمین بریتانیا حفظ می‌کند که نمی‌توان آن را با ارجاع به عواملی نظیر جمعیت، نیازهای اساسی یا هر اصل واضح دیگری توضیح داد. سه سرزمین ولز، اسکاتلند و ایرلند شمالی همگی از منابع عمومی بالاتری نسبت به انگلستان بهره‌مند می‌شوند. در اسکاتلند و ایرلند شمالی، هزینه‌های مربوط به خدمات عمومی واگذار شده تقریباً یک سوم (۲۹٪) بیشتر از هزینه‌های مشابه در

انگلستان است. درولز این رقم حدود یک چهارم (۲۳٪) است (Nich- & Cheung, Paun, Olson, ۲۰۲۱: ۵).

## ۲-۳- راهکارهای بهبود عملکرد نظام تأمین مالی دولت‌های محلی در

### بریتانیا

یکی از راهکارهای مورداستفاده به منظور بهبود عملکرد سازوکار تأمین مالی واحدهای محلی در بریتانیا که مورد توجه بسیاری از صاحب نظران بریتانیایی قرار دارد، اعطای آزادی‌های مالی بیش‌تر به دولت‌های محلی است. از اواسط دهه ۲۰۰۰ میلادی، لیبرال-دموکرات‌ها، حزب ملی اسکاتلند (SNP) و همچنین اقتصاددانان از این رویکرد حمایت کرده‌اند. آن‌ها از حرکت به سوی درجه بالاتری از خودگردانی مالی که موجب اعطای اختیارات مالیاتی بیشتری به اسکاتلند می‌شد و به آن‌ها اجازه می‌داد تا هزینه‌های عمومی خود را از محل درآمدهای خود تأمین نمایند، حمایت می‌کردند. بر همین اساس، مطابق قانون اسکاتلند مصوب سال ۲۰۱۲، مقرر گردید که تا سال ۲۰۱۶ مسئولیت پارلمان اسکاتلند برای تأمین بودجه لازم برای صرف در هزینه‌های جاری اسکاتلند به ۳۵ درصد برسد؛ این در حالی است که تا پیش از اجرای این قانون این میزان به حدود ۱۵ درصد می‌رسید. بر اساس این قانون، قدرت انحراف مالیات بر درآمد از نرخ تعیین شده بریتانیا و همچنین مالیات بر معاملات زمین و دفع زباله به اسکاتلند واگذار شد. قانون اسکاتلند مصوب سال ۲۰۱۶ اختیارات بیش‌تری را در حوزه مالیات به اسکاتلند واگذار کرد. به موجب این قانون، کنترل بر مالیات بر درآمد و مالیات خروج از کشور هوایی<sup>۱</sup> به پارلمان اسکاتلند واگذار شده و درعین حال عنصری از دریافتی‌های مربوط به مالیات بر ارزش افزوده نیز تعیین شد.

بریتانیا در تغییر ترتیبات مالی خود به طور واضحی از خطی مشی کانادا الگوبرداری

1. Air Departure Tax

کرده است تا به پارلمان اسکاتلند اختیارات مالیاتی بیش‌تری بدهد. قوانین سال‌های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۴ صراحتاً مبتنی بر تجربه کانادا در تقسیم پایه مالیات بر درآمد میان دولت فدرال و استانی بود، به طوری که در حال حاضر حدود نیمی از هزینه‌های دولت اسکاتلند توسط مالیات‌هایی تأمین می‌شود که «متعلق به» نهاد محلی است. به نظر می‌رسد این نظام در کانادا به خوبی کار می‌کند و خیلی زود است که بگوییم آیا در بریتانیا نیز به خوبی کار می‌کند یا خیر (Laforest & Keating, ۲۰۱۸: ۴۲). دولت‌های بریتانیا و اسکاتلند در تلاش هستند تا درآمدهای حاصل از مالیات بر ارزش افزوده را به طور کامل به اسکاتلند اختصاص دهند. تاریخ اجرا به عنوان بخشی از توافقنامه «بازنگری چارچوب مالی دولت اسکاتلند» که در فوریه سال ۲۰۱۶ میان بریتانیا و اسکاتلند به امضا رسیده و تا به حال به وسیله دو ضمیمه در سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۹ به روز شده، در حال تعیین است. با وجود واگذاری اختیارات مالیاتی گسترده، تغییر چندانی در نحوه عملکرد بارنت ایجاد نشده و سیاست دولت بریتانیا مبنی بر حفظ این فرمول به همین شکل است. اکنون این تنها اسکاتلندی‌ها نیستند که خواهان دستیابی به اختیارات مالیاتی بیش‌تر بوده و افزون بر اسکاتلند، ولز، ایرلند شمالی و مناطق انگلستان نیز خواهان اعمال تغییراتی در نحوه تأمین مالی خود هستند.

راهکار دیگری که در کنار ایجاد کارایی و جلب رضایت دولت‌های محلی، مرکز را نیز همچنان قادر به حفظ همان درجه بالای کنترل سیاسی و مالی خود می‌نماید، استفاده از روش «نیازسنجی<sup>۲</sup>» است (Trench, ۲۰۰۷: ۷۸). می‌توان گفت که امروزه چنین مکانیزم‌هایی در سراسر کشورهای توسعه‌یافته رایج هستند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که فرمول بارنت یک روش تخصیص بودجه منحصر به فرد در دنیای توسعه‌یافته بوده و هیچ دولتی جز بریتانیا از چنین شیوه‌ای برای تخصیص بودجه به دولت‌های محلی استفاده

---

1. Scottish Government's Fiscal Framework  
2. Needs Assessment

ننموده و روش رایج، همان روش نیازسنجی است که براساس آن، تخصیص منابع به هر دولت محلی بر مبنای سنجش و ارزیابی نیازها و نه براساس تغییرات هزینه‌ای در جایی (ایالت، دولت، منطقه...) دیگر صورت می‌گیرد. به نظر می‌رسد که بریتانیا نیز به سمت استفاده از روشی مبتنی بر نیازسنجی در حال حرکت است؛ کما اینکه «کمیسیون مستقل تأمین مالی و دارایی‌های ولز»<sup>۱</sup> که به اختصار از آن تحت عنوان «کمیسیون هولتم<sup>۲</sup>» یاد می‌شود، در گزارش نهایی خود که در جولای سال ۲۰۱۰ منتشر شد، شکاف بالقوه‌ای را در بودجه تخصیص یافته به دولت ولز برای ارائه یک خدمت، نسبت به تأمین و ارائه نمونه مشابه آن خدمت در انگلستان شناسایی کرده بود. کمیسیون توصیه کرد که برای جلوگیری از افزایش این شکاف «بودجه ولز باید براساس یک فرمول مبتنی بر نیاز تعیین شود» (The Holtham Commission, ۲۰۱۰: para ۲, A1) و برای این منظور، بایستی یک «کف»<sup>۳</sup> تعیین شود، توصیه‌ای که مورد حمایت تمام طیف‌های سیاسی قرار گرفت (Keep, ۲۰۲۱: ۸). این در حالی است که برای اسکاتلند و ایرلند شمالی، «جمعیت» همچنان تنها ملاحظه سنجش نیاز در فرمول بازت است. کمیسیون کالمن نیز در سال ۲۰۰۹ توصیه کرد که بلاک گرنت اسکاتلند باید از طریق نیازسنجی تنظیم شود. کمیته‌های مختلفی در مجلس اعیان در سال ۲۰۰۹ (Formula Barnett the on Committee HL, ۲۰۰۹: ۱۴۱) و ۲۰۱۵ (Committee Affairs Economic HL, ۲۰۱۵: ۱۴) توصیه کردند که فرمول بازت بایستی با فرمولی مبتنی بر نیاز جایگزین شود. توصیه‌های مشابهی توسط کمیته دادگستری مجلس عوام در سال ۲۰۰۹ و سایر کمیته‌های پارلمانی نیز در گذشته ارائه شده است. بر همین اساس، دولت بریتانیا نخستین بار در سال ۲۰۱۵ یک کف برای بلاک گرنت ولز تعیین کرد (Treasury HM, ۲۰۱۵: para ۱, ۲۳۳).

1. Independent Commission on Funding and Finance for Wales

2. Holtham Commission

۳. Floor: در گزارش نهایی کمیسیون هولتم از واژه «Floor» استفاده شده است. ما نیز در ترجمه این واژه، آگاهانه از واژه «کف» استفاده و در واقع آن را به صورت تحت‌اللفظی ترجمه نموده‌ایم.

در پایان این گفتار و به عنوان جمع بندی باید گفت که سازوکار تأمین مالی واحدهای محلی در بریتانیا که از آن تحت عنوان فرموش بارت یاد می شود در دنیای امروزه منحصر به فرد بود و استفاده از این روش منجر به بروز چالش هایی از جمله عدم تخصیص عادلانه و منصفانه منابع به دولت های محلی می شود. انتقادات و چالش های ناشی از اجرای این فرمول موجب حرکت بریتانیا به سوی استفاده از یک روش مبتنی بر نیاز شده است. افزون بر چالش پیش گفته، سازوکار حل اختلاف نه چندان کارآمد نیز از دیگر چالش های موجود در نظام تأمین مالی واحدهای محلی در بریتانیا به شمار می آید.

### ۳- چالش های تأمین مالی واحدهای محلی در ایران

دولت-کشور ایران به لحاظ سیاسی متمرکز و به لحاظ اداری غیرمتمرکز بوده و بدین سان، همچون بریتانیا در زمره دولت های یکپارچه قرار می گیرد اما میزان تمرکززدایی اداری در ایران در قیاس با بریتانیا بسیار پایین تر است. در ایران، سازمان های اداری قدرت مرکزی در محل یا به تعبیر دقیق تر، نهادهای عدم تراکم، در چارچوب تقسیمات کشوری و در قالب استانداری، فرمانداری و بخشداری فعالیت می نمایند. شوراها و شهرداریها نیز ساختار و سازمان عدم تمرکز را تشکیل می دهند. عدم توجه به اصول و مولفه های بنیادین تمرکززدایی نظیر آزادی عملکرد واحدهای محلی، تفکیک امر ملی و محلی، اصل تقدم یا تبعیت<sup>۱</sup> و خودگردانی مالی واحدهای محلی زمینه ساز بروز چالش های متعددی برای نظام تمرکززدایی ایران شده که تأمین مالی واحدهای محلی در ایران را با دو چالش عمده روبه رو کرده است. چالش نخست مربوط به مسئله خودگردانی مالی و بودجه استان ها در ایران (بند نخست) و دومین چالش مربوط به تأمین منابع مالی شوراها محلی (بند دوم) است. ذکر این نکته ضروری است که اگرچه به صورت اصولی، واحد استان در واقع در زمره نهادهای عدم تراکم و نه عدم تمرکز قرار گرفته و ممکن

1. Subsidiarity

است به عقیده صاحب نظران یک واحد محلی به شمار نیاید، اما به عنوان بزرگ‌ترین واحد تقسیمات کشوری، دارای ظرفیت‌هایی نظیر شورای استان متشکل از نمایندگان شوراهای شهرستان‌های تابعه است که می‌تواند با انجام اصلاحاتی از یک نهاد نه‌چندان کارآمد، به یک شورای محلی منسجم و تصمیم‌ساز در اداره امور استان و ناظر بر اعمال استاندار- به عنوان نماینده منصوب دولت مرکزی- تبدیل شود. بنابراین، در این گفتار علی‌رغم اینکه با توجه به اصول بنیادین تمرکززدایی واحد استان را به سختی می‌توان در زمره نهادهای عدم تمرکز قرار داد، اما در همین شکل ناقص فعلی نیز می‌توان با توجه به اصول تمرکززدایی مالی، اقدامات مهمی در جهت پایه‌ریزی نظام درآمد- هزینه استانی نمود تا از این طریق هراستان افزون بردیافت کمک‌های بلاعوض از سوی مرکز با توجه به ظرفیت‌های موجود در محدوده آن اقدام به کسب درآمدهایی نماید که متعلق به خود استان بوده و این درآمدها صرف مخارج و مصارف خود استان شود.

### ۳-۱- مسئله خودگردانی مالی و بودجه استان‌ها در ایران

با نگاهی به اصول قانون اساسی نظیر بند (۹) اصل سوم (رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه)، اصل نوزدهم (تساوی همه اقوام و قبایل)، بندهای (۱) و (۲) اصل چهل و سوم (تامین نیازهای اساسی و تامین شرایط و امکانات برای همه)، اصل چهل و هشتم (توزیع فعالیت‌های اقتصادی بدون تبعیض میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور) و اصل و فصل هفتم قانون اساسی (در خصوص شوراها) درمی‌یابیم که مسئله تمرکززدایی و ایجاد فرصت‌های برابر در تمام نقاط کشور مورد توجه قانون‌گذار اساسی بوده است. در قوانین شش‌گانه برنامه پنج‌ساله توسعه نیز سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها مدنظر قرار گرفته است. با آغاز برنامه دوم توسعه از سال ۱۳۷۴، مقوله نظام درآمد- هزینه استان شکل گرفت و برای نخستین بار در فصل هشتم قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) نهادینه شده و جنبه قانونی یافت و

برخی از مواد فصل مذکور و اصلاحیه‌های آن‌ها در برنامه‌های بعدی توسعه نیز تنفیذ گردید. با این وجود، در ایران، برخلاف بریتانیا و بسیاری از کشورها، فرمول یا سازوکار ثابت و مشخصی جهت تأمین مالی واحدهای محلی از طریق تخصیص کمک‌های بلاعوض وجود ندارد و با بررسی قوانین و اسناد موجود در این زمینه با نوعی پراکندگی و سردرگمی در قانون‌گذاری مواجه می‌شویم که موجب اتخاذ تصمیمات و رویه‌های گوناگونی از جانب دولت‌های گوناگون در تأمین بودجه استان‌ها شده است. همچنین، از آنجایی که مالیات استانی هم‌اکنون در کشور بر مبنای قوانین مصوب در مرکز تعیین می‌شود و نه به صورت منطقه‌ای؛ لذا می‌توان گفت که «مالیات و مالیات‌ستانی در ایران ماهیت محلی نداشته» (خانزاد و حیدری، ۱۳۹۱: ۴۹۱) و استان‌ها در تعیین پایه‌ها و ضریب‌های مالیاتی نقش چندانی ندارند و استان‌های محروم، قادر به کسب درآمد کافی برای تأمین هزینه‌های استانی خود نیستند. در حال حاضر، عمده درآمدهایی که واحدهای محلی قادر به وضع و جمع‌آوری آن‌ها هستند در قالب عوارض و جریمه‌های جمع‌آوری شده توسط شهرداری در شهرها نمود پیدا می‌کند که در برخی قوانین نظیر ماده (۵۵) قانون «شهرداری» مصوب سال ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، ماده (۲) قانون «نوسازی و عمران شهری» مصوب سال ۱۳۴۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن و بند «۲۶» ماده (۷۱) قانون «تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵ به وظایف شهرداری و عوارض و بهای خدمات قابل وصول اشاره شده که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: عوارض مدیریت پسماند، عوارض نوسازی، عوارض نقل و انتقال املاک، صدور پروانه تجاری، عوارض حرفه‌ای و صنفی و صدور پروانه‌های ساخت و پایان کار ساختمان‌ها (عباسی، ۱۳۹۰: ۱۲۷). بنابراین، اختیار محدود استان‌ها و به‌طور کلی تمام واحدهای محلی در وضع و جمع‌آوری مالیات محلی، نشان‌دهنده اهمیت کمک‌های بلاعوض در تأمین واحدهای محلی در ایران است. البته شایان ذکر است که با تصویب قانون «درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها» در تیرماه سال ۱۴۰۱، محل‌های درآمدی جدید

برای شهرداری‌ها پیش‌بینی شده است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به جرایم راهنمایی و رانندگی، نقل و انتقال املاک و مالیات، ثبت بارنامه، پارک حاشیه‌ای، طرح ترافیک، صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه راهنمایی و رانندگی و افزایش نرخ عوارض نوسازی به میزان دوونیم درصد اشاره نمود. می‌توان گفت که این قانون همان قانونی است که مدیریت شهری در ایران سال‌هاست منتظر تصویب آن در مجلس شورای اسلامی بوده است. اما بایستی تحلیل نمود که قانون مذکور تا چه حد انتظارات را در این خصوص برآورده می‌سازد. در یک تحلیل کلی بایستی گفت که در این قانون منابع نسبتاً خوبی برای شهرداری‌ها دیده شده است، مانند درصدی از مالیات محلی که به شهرداری‌ها تعلق می‌گیرد. با این وجود، قانون یادشده با نواقصی نظیر ابهام، راه‌های فرار، موارد استثنا و کمیسیون‌ها و البته تکلیف‌های متعدد برای تدوین دستورالعمل و راه‌اندازی سامانه‌ها دست‌وپنجه نرم می‌کند. در مجموع باید گفت با توجه به اینکه زمان زیادی از تاریخ تصویب و لازم‌الاجرا شدن آن نمی‌گذرد، بنابراین نمی‌توان قضاوت و تحلیل چندان دقیق و درستی از قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها ارائه نمود. نکته پایانی اینکه برخی از مواد لایحه درآمدهای پایدار در فرایند بررسی و تصویب به قانون مالیات بر ارزش افزوده منتقل شده است.

در مجموع، قوانین و ضوابط ناظر بر تهیه، تدوین و اجرای بودجه‌های استانی در ماده (۴۴) قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»، مواد (۳۱) و (۳۲) قانون «احکام دائمی برنامه‌های توسعه»، قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» و اصلاحیه آن و همچنین مواد (۲۶)، (۲۷) و (۹۴) قانون «برنامه ششم توسعه» مشخص شده است. به استناد قوانین مذکور، اعتبارات استانی، شامل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای - دستگاه‌های تابع نظام بودجه هزینه‌ای - به صورت سرجمع به استان‌ها ابلاغ شده و توزیع فصل-برنامه

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و توزیع دستگاهی اعتبارات هزینه‌ای به عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است. با وجود اینکه ایجاد این شورا و وظایف و اختیارات آن درقوانین توسعه سوم تا پنجم پیش‌بینی شده و آیین‌نامه‌هایی نیز برای تشکیل آن به تصویب هیئت‌وزیران رسیده بود اما اقدام درخوری در جهت مستحکم ساختن بنیان‌های آن صورت نگرفته بود. بنابراین، شورای مذکور از بنیه‌ای قوی برخوردار نبود تا اینکه در سال ۱۳۹۶ و در راستای اجرای مفاد بند «الف» ماده (۱۷۸) قانون برنامه پنجم توسعه، به موجب ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به صورت دائمی در نظام اداری کشور نهادینه شد و پس از تصویب آیین‌نامه اجرایی آن توسط هیئت‌وزیران در سال ۹۸، شورای مذکور در هر استان تشکیل گردید. در حال حاضر، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان که به استناد تبصره «۱» ماده (۳۱) قانون احکام دائمی توسعه کشور بالاترین نهاد تصمیم‌گیری و نظارت در خصوص توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان به‌شمار می‌آید، به استناد قوانین و مقررات موجود از جمله ماده ۳۱ قانون احکام دائمی توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶ و ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مصوب ۱۳۹۸، وظایفی نظیر بررسی و تصویب توزیع اعتبارات هزینه‌ای استان به تفکیک دستگاه-برنامه و بررسی و تصویب سیاست‌ها و اولویت‌های تعیین پروژه‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان را بر عهده دارد. همچنین، به منظور افزایش اختیارات شهرستان‌ها در چهارچوب وظایف شورای برنامه‌ریزی توسعه استان، به موجب بند «ج» ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ ناظر بر بند «ب» ماده (۱۷۸) قانون برنامه پنجم توسعه، نهادی تحت عنوان کمیته برنامه‌ریزی در هر شهرستان به ریاست فرماندار پیش‌بینی گردید.

تا پیش از سال ۱۳۹۹، بودجه‌های استانی به صورت کلی و تفکیک نشده در لایحه بودجه درج می‌گردید. اما در سال ۱۳۹۹، به منظور ایجاد هم‌افزایی میان اعتبارات استانی

و ملی برای نخستین بار، توزیع فصلی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی نظیر فصل حفظ نظم و امنیت عمومی، فصل انرژی، فصل بهداشت و ... در جدول شماره (۱۰-۴) مندرج در ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۹ کل کشور درج و در قانون بودجه به تصویب رسید. رویکردهای فوق در لوایح بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ نیز استمرار یافته است. پیش‌تر اشاره شد که امروزه بیش‌تر دولت‌ها از روش نیازسنجی برای تخصیص بودجه به واحدهای محلی استفاده می‌کنند. استفاده از چنین روشی برای ایران با توجه به توسعه نامتوازن استانی و منطقه‌ای در کشور، ضروری به نظر می‌رسد. احصای منابع و مصارف استان‌ها در بودجه کل کشور با استفاده از روش نیازسنجی، می‌تواند به شناسایی اندازه دولت و استقرار نظام درآمد- هزینه جامع کمک به‌سزایی نموده و گام بلندی در جهت هدفمندسازی و شفافیت نظام بودجه‌ریزی کشور برای واحدهای محلی، محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق کم‌برخوردار در کشور باشد. در همین راستا، در جدول شماره ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تحت عنوان «منابع و مصارف استان‌ها در سال ۱۴۰۱»، پس از جداول کلان منابع و مصارف استانی، به جدول طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی انتقالی به استان پرداخته شده که در آن با توجه به نیازهای هر استان، بودجه عمرانی لازم جهت احداث یا توسعه زیرساخت‌های موردنیاز هر استان احصاء شده است. به‌عنوان نمونه، در جدول ذیل برخی از اعتبارات پیش‌بینی شده برای احداث بعضی از طرح‌های عمرانی مورد نیاز استان سیستان و بلوچستان را مشاهده می‌نماییم:

برگرفته از: ریاست جمهوری، سازمان برنامه و بودجه کشور، لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰، ص ۲۴۳.

بنابراین، کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی به استان‌ها همچنان مهم‌ترین و اصلی‌ترین منبع برای تأمین مالی آن‌هاست و استان‌ها عملاً هیچگونه اختیاری در وضع، جمع‌آوری و صرف مالیات‌هایی که پایه آن در استان قرار دارد (نظیر مالیات بر املاک و مستغلات) ندارند. تنها منبع درآمدی استان‌ها عوارض شهری و روستایی است که

آن هم مبلغ چندان چشمگیری نیست. این در حالی است که به لحاظ اصولی، درصد قابل توجهی از کل درآمد هر واحد محلی بایستی به عنوان درآمد خود آن در نظر گرفته شده و تحت کنترل آن باشد و نقل و انتقالات درون-دولتی تنها به منظور پرکردن شکاف احتمالی میان درآمدها و هزینه‌های به کمک واحد محلی بیاید. حال آن که وضعیت در ایران کاملاً به صورت وارونه است.

### ۳-۲- مسئله تأمین منابع مالی شوراهای محلی در ایران

در خصوص جایگاه شوراها در قانون اساسی میان اصول متعدد از جمله اصل هفتم و اصل یکصدم و فراتر از آن میان قانون اساسی و قوانین عادی در این زمینه تعارضات آشکاری وجود دارد. در اصل هفتم که یک اصل فرادستوری است، شوراها به عنوان ارکان تصمیم‌گیر معرفی شده‌اند ولی فصل هفتم، درباره جایگاه شوراها ضعیف شد و به صورت نهاد ناظر درآمد که از مفهوم بنیادین اصل هفتم فاصله گرفته است (زرشگی و جلالی، ۱۳۹۶: ۱۱۲). در حال حاضر شوراهای اسلامی شهر و روستا به دلیل فقدان استقلال مالی و اینکه بیشتر اختیاراتشان مرتبط با شهرداری‌ها است، به نوعی وابسته به شهرداری بوده و این موضوع تناسبی با نقش این شوراها در مدیریت نهادها و سازمان‌ها در سطح محلی ندارد. بر اساس تبصره «۲» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهر، مصوب ۱۳۷۸/۰۱/۱۱، نیازهای مالی و تدارکاتی شورا بر اساس بودجه مصوب شورا از محل بودجه شهرداری تأمین خواهد شد. بنابراین در حال حاضر، قانونی در خصوص محل تأمین مالی این شوراها در کشور وجود ندارد و صرفاً حدود و ثغور بودجه دو شورای روستا و شهر توسط وزارت کشور و به موجب بخشنامه بودجه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تعیین می‌شود. حتی جمع‌آوری عوارض محلی که اختیار برقراری و لغو آن مطابق بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۰۱ با اصلاحات بعدی به شورای شهر

سپرده شده نیز بر عهده شهرداری بوده و شورای شهر سهمی از منابع درآمدی حاصل از عوارض محلی برای تأمین هزینه‌های مالی شورا ندارد. در راستای رفع این مشکل، در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۶ ماده واحده طرح «تأمین منابع مالی شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان» توسط شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد که دچار سرنوشتی نامعلومی شده است!!! در شرایط کنونی، وابسته شدن بودجه شوراها به شهرداری، قدرت نظارت شورا بر شهرداری را تحت الشعاع قرار داده که با توجه به مفاد این طرح، در صورت تصویب آن، این شرایط تشدید خواهد شد. برای جلوگیری از وابستگی شوراهای محلی به نهادهایی نظیر شهرداری لازم است که استقلال مالی آن‌ها در تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت اداره امور مربوط به شورا و برگزاری جلسات آن و یا پرداخت حق الزحمه اعضا تضمین شود. وضعیت فعلی؛ یعنی وابستگی شوراها در تأمین منابع مالی مورد نیاز خود به سایر نهادها موجب تضعیف جایگاه آن‌ها و سلطه و نفوذ نهادهای دیگر بر شوراها شده و تداوم این وضعیت آسیب‌های جبران‌ناپذیری را بر اداره امور محلی خواهد گذاشت.

### برآمد و ارائه پیشنهادهایی برای ایران

امروزه روش‌های مختلفی به منظور تأمین مالی واحدهای محلی وجود دارد که مهم‌ترین آن‌ها کمک‌های مالی بلاعوض دولت مرکزی و درآمدهای مالیاتی است. در بریتانیا، کمک‌های بلاعوض از طریق سازوکاری تحت عنوان فرمول بارنت به دولت‌های محلی تخصیص داده می‌شود. استفاده از این فرمول در بریتانیا موجب وابستگی شدید دولت‌های محلی به منابع و کمک‌های مالی تخصیص یافته از سوی دولت مرکزی شده است؛ اما ویژگی بارز نظام تأمین مالی در بریتانیا همین‌جا مشخص می‌شود؛ چراکه واحدهای محلی علی‌رغم این وابستگی، همچنان در قیاس با بسیاری از دولت‌های توسعه یافته، از نظر مالی از درجه بالایی از خودگردانی برخوردارند. این امر به ویژه در اسکاتلند نمود بیشتری دارد؛ چراکه اسکاتلند دارای اختیار گسترده‌ای در وضع و جمع‌آوری مالیات‌های گوناگون برای خود بوده که روزه‌روز نیز به میزان آن افزوده می‌شود و این امر دست دولت و مجلس اسکاتلند را برای اعمال سیاست‌های محلی خود باز می‌گذارد. همچنین، این موضوع که دولت بریتانیا به دولت‌های محلی آزادی کامل در نحوه هزینه منابع تخصیص داده شده توسط فرمول بارنت را داده است، بدین معنی است که روابط درون-دولتی بریتانیا از تنش‌های موجود در برخی نظام‌های فدرال بر سر اختصاص منابع توسط دولت مرکزی در امان مانده است. در حال حاضر، علی‌رغم وجود نظام کمیته مشترک وزیران، سازوکارهایی که برای حل اختلافات در مورد بودجه میان مرکز و مقامات دولت‌های محلی مورد استفاده قرار می‌گیرد، عمدتاً به نفع مرکز بوده و به نظر می‌رسد که اگر موضوع تعادل مجدد این سازوکارها مورد توجه قرار نگیرد، آنگاه توانایی نهادهای محلی برای ارائه سیاست‌های متفاوت با مرکز به‌طور جدی به خطر خواهد افتاد و در نهایت این تنها به بی‌ارزش کردن روند واگذاری اختیارات در ادراک عمومی منجر خواهد شد و این یکی از درس‌هایی است که باید از بررسی نظام تأمین مالی واحدهای محلی در بریتانیا گرفته شود. به دیگر سخن، سازوکار مطلوب تنظیم روابط

درون-دولتی در بریتانیا همچنان تکه گمشده جورچین روابط سیاسی در این کشور است. در ایران، برخلاف بریتانیا، سازوکار مشخصی به منظور تخصیص کمک‌های مالی بلاعوض دولت مرکزی به واحدهای محلی (استان‌ها) وجود ندارد. همچنین، استان‌ها از اختیارات مالیاتی بسیار محدودی برخوردارند. با این وجود، اما وضعیت تأمین مالی واحدهای محلی در ایران از برخی جهات شباهت‌هایی به وضعیت بریتانیا دارد. در ایران نیز همچون بریتانیا، تخصیص بودجه به واحدهای محلی بر اساس نیاز آن‌ها صورت نمی‌گیرد. هرچند که در بودجه سال ۱۴۰۱ تلاش‌هایی در جهت به‌کارگیری روش نیازسنجی صورت گرفته است اما باید دید که ارقام و برنامه‌های پیش‌بینی شده در بودجه سال ۱۴۰۱ در مقام عمل تا چه میزان محقق خواهند شد.

با وجود توجه به مسئله تمرکززدایی و خودگردانی مالی واحدهای محلی در اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه، آنچه واضح است این است که اکنون دیگر زمان آن رسیده تا دولت ایران و واحدهای محلی به‌طور مشترک تحلیلی نسبی از نیازهای هر واحد را با در نظر گرفتن عوامل جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشت عمومی و جغرافیایی که بر تقاضا و هزینه ارائه خدمات عمومی تأثیر می‌گذارند، تهیه و منتشر نموده و سازوکار تأمین مالی واحدهای محلی در ایران را بر اساس همین تحلیل‌ها استوار سازند. به‌دیگرسخن، ایران نیازمند طراحی یک نظام نوین درآمد-هزینه استانی است که منابع ملی و محلی را مطابق با مجموعه‌ای از اصول بودجه‌ای و مالیاتی شفاف و روشن که به‌طور مداوم و شفاف برای استان‌ها و سایر واحدهای محلی ایران اعمال می‌شود، در میان آن‌ها تقسیم کند. در این نظام نوین، توسعه متعادل حاصل ترکیب منطقی دو جزء مهم است: نخست، درآمدهای قابل حصول در استان و دیگری نیازها و کمبودهای استان. جزء نخست متکی بر قابلیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان است و جزء دوم برخاسته از کاستی‌هایی است که بیشتر ریشه در توزیع نامتعادل منابع و روند نامتوازن توسعه کشور در گذشته دارند. برای تحقق جزء نخست، اعطای درجه نسبتاً بالایی از آزادی عملکرد و

خودگردانی مالی به استان‌ها و برای تحقق جزء دوم، استفاده از روش نیازسنجی ضروری است. افزون بر موارد پیش‌گفته، در ایران به جز دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک نهاد قضایی که از طریق رسیدگی قضایی و صدور رأی رفع مشکل می‌نماید، سازوکار غیرقضایی مشخصی به‌منظور حل و فصل اختلافات میان واحدهای محلی و دولت مرکزی از طریق مذاکره یا چانه‌زنی وجود ندارد؛ خواه این اختلافات بر سر تأمین مالی و بودجه آن‌ها باشد و خواه در خصوص سایر موضوعات. در واقع مسئله اختلافات میان مرکز-محل تاکنون چندان در ایران مورد توجه قرار نگرفته که نسبت به وجود چنین نهادی احساس نیاز شود و در موارد اندکی تنها مرجع تظلم‌خواهی واحدهای محلی همان دیوان عدالت اداری است. بر همین اساس و علی‌رغم اینکه با توجه به اصول بنیادین و راهنمای تمرکززدایی، واحد استان را به‌سختی می‌توان در زمره نهادهای عدم تمرکز قرار داد، اما با این وجود می‌توان پیشنهادهای زیر را برای تمرکززدایی مالی و طراحی یک نظام درآمد-هزینه نوین استانی با تکیه بر ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر استان و از طریق استقرار یک نظام مالیات‌ستانی محلی منسجم در کنار کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی ارائه نمود:

۱. تفکیک دقیق و مشخص میان وظایف ملی (امر ملی) و وظایف استانی (امر محلی). یکی از چالش‌های اصلی نظام تمرکززدایی در ایران، عدم تفکیک میان امر ملی و امر محلی و نیز عدم شناسایی اصل تبعیت در نظام تمرکززدایی ایران است. کلی‌گویی در خصوص مسائل و موضوعات مختلف، مشکلی است که در بسیاری از اسناد و قوانین داخلی با آن روبه‌رو هستیم و تفکیک میان امر ملی و امر محلی نیز از این قاعده مستثنا نیست. این مسئله موجب شده تا بسیاری از درآمدها، برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های دارای ماهیت استانی و محلی همچنان به‌صورت ملی وصول و اجرا شوند؛
۲. استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود نظیر بند «الف» ماده (۲۶) برنامه ششم توسعه به‌منظور طراحی و استقرار نظام مالیات‌ستانی محلی از طریق اختصاص درآمد

برخی منابع درآمدی پایه‌های مالیاتی مانند مالیات بر املاک، ارزش زمین و ... به عنوان بودجه عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای). در این راستا لازم است پایه‌های مالیاتی قابل وصول در هر استان و همچنین نرخ‌های مالیاتی متناسب با پایه‌های مالیاتی در هر استان از جنبه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، جمعیت شناختی و غیره مورد بررسی قرار گرفته و در چارچوب اصول و ضوابط نظام مالیات‌ستانی محلی قابلیت عملیاتی و اجرایی پیدا کند. در واقع، لازم است که اختیار تعیین پایه مالیاتی و تصمیم‌گیری در خصوص نرخ مالیات به استان‌ها سپرده شود؛

۳. هویت بخشی به درآمدهای استانی و محلی. در حال حاضر، درآمدهای استانی جزئی از کلیت درآمد کشور در هر بخش و بند درآمدی در نظر گرفته می‌شود. در چشم‌انداز آینده، ضروری است که درآمدهای استانی و محلی هویت مستقل خود را داشته باشد. پس از شناسایی و تعیین درآمدهای استانی که از جمله مهم‌ترین آن‌ها درآمدهای مالیاتی است، این درآمدها بایستی پس از حصول، به خزانه معین استان که تمام درآمدهای استان را دربر می‌گیرد واریز شده و با نظر و تصمیم یک نهاد قانونی استانی که اختیارات تصمیم‌گیری گسترده‌ای دارد، صرف آن دسته از اقدامات توسعه‌ای شود که حوزه کارکرد آن محدوده استان است. در حال حاضر، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به عنوان بالاترین نهاد تصمیم‌گیری و نظارت در خصوص توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان، وظیفه توزیع فصل- برنامه اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای و توزیع دستگاهی اعتبارات هزینه‌ای مندرج در قانون بودجه را در سطح استان بر عهده دارد. بنابراین، مدیریت خزانه معین استان، در چارچوب قانون، باید با شورای مذکور باشد. اما ایراداتی به این شورا وارد است. نخست اینکه، با دقت در قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با شورا با نوعی کلی‌گویی در خصوص وظایف و اختیارات آن مواجه می‌شویم. عدم احصای دقیق و مشخص وظایف شورا موجب کندی و کم‌اثر شدن عملکرد آن می‌شود. ایراد دوم به ترکیب اعضای شورا برمی‌گردد؛ جایی که به جز حضور دو نفر از نمایندگان مردم استان

در مجلس شورای اسلامی به انتخاب رئیس مجلس آن‌هم به‌عنوان عضو ناظر، سایر اعضا همگی در زمره مدیران و مقامات منصوب دولت مرکزی هستند. بی‌شک، جای خالی نمایندگانی از شوراهای و نهادهای محلی منتخب مردم آن‌هم نه به‌عنوان عضو ناظر بلکه به‌عنوان اعضای تصمیم‌ساز در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان کاملاً احساس می‌شود. درواقع، این شورا بایستی ترکیبی از مدیریت اجرایی و نهادهای مردمی، مدنی و مشارکتی استان باشد؛

۴. ایجاد سازوکاری برای تنظیم روابط ملی-استانی و حل‌وفصل اختلافات میان مرکز و استان‌ها از طریق ایجاد نهادی متشکل از مقامات ملی، استانی، و مقامات محلی منتخب مردم. البته از آنجایی‌که به‌طور طبیعی، بیش‌تر مسائل معمول درون-دولتی در مورد پول است؛ لذا طبیعتاً تمرکز اصلی این نهاد علاوه بر تخصیص کمک‌های مالی بلاعوض با استفاده از اصل تساوی مالی (بدین معنی که اگر استان‌ها تلاش یکسانی برای جمع‌آوری مالیات و افزایش درآمدهای مالیاتی داشته باشند و در سطح مشابهی از کارایی عمل کنند، به هرکدام باید منابع لازم برای تأمین خدمات با استاندارد یکسان اعطا شود)، باید بر اجازه طرح شکایات و اعتراضات استان‌ها و بررسی دقیق و بی‌طرفانه آن‌ها با استفاده از سازوکاری کارآمد باشد. مطالعه نهادهای مشابه در سایر کشورها نظیر «کمیته مشترک وزیران» در بریتانیا، «کنفرانس نخست‌وزیران» در کانادا و «کمیسیون کمک‌های مشترک‌المنافع» و «شورای دولت‌ها» در استرالیا می‌تواند کمک شایانی به پی‌ریزی و تشکیل چنین نهادی در ایران نماید. افزون بر سازوکارهای ملی-استانی، روابط بین استانی نیز مهم است.

با توجه به پراکندگی و موقتی بودن قوانین و مقررات موجود در این زمینه، لازم است تا پیشنهاد‌های مذکور در کنار سایر طرح‌ها و پیشنهادها و مقرره‌های قانونی پراکنده موجود در سایر قوانین در قالب لایحه جامع نظام درآمد-هزینه استان توسط قوه مجریه تهیه شده و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

## منابع

## الف: فارسی

- خوبروی پاک، محمدرضا، (۱۳۸۴)، *تمرکززدایی و خودمدیری*، چاپ اول، تهران: نشر چشمه.
- بوچانی محمدحسین، نظری الهام و دلنواز، نازنین، (۱۳۹۷)، *واکاوی نهادی- حقوقی قدرت سپاری به مدیریت محلی در ایران*، مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، سال ۳، شماره ۱، صص ۸۴-۵۹.
- جلالی، محمد، (۱۳۹۴)، *اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران*، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، صص ۹۸-۷۱.
- خانزادی، آزاد و حیدری، سمیرا، (۱۳۹۱)، *مالیات‌های محلی در چارچوب دولت‌های محلی و نقش آن در رشد اقتصادی (مطالعه موردی استان‌های ایران)*، مجموعه مقالات هشتمین همایش سیاست‌های مالی و مالیاتی ایران، صص ۴۹۴-۴۷۳.
- رفعت میلانی، مرگان و پژویان، جمشید و حسینی، سید شمس‌الدین و غفاری، فرهاد، (۱۳۹۹)، *بررسی تاثیر مالیات محلی بر توزیع درآمد در کشورهای منتخب OECD و ارائه راهکارهایی جهت پیاده سازی مالیات‌های محلی در اقتصاد ایران*، فصلنامه اقتصاد مالی، سال ۱۴، شماره ۵۳، صص ۴۳-۲۱.
- زرشگی، محمد و جلالی، محمد، (۱۳۹۶)، *تراکم‌زدایی حقوقی- اداری از تهران در پرتو اصول قانون اساسی*، پژوهشنامه حقوق اسلامی، س ۱۸، شماره ۲، صص ۱۲۲-۹۷.
- عباسی، بیژن، (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، چاپ دوم، تهران، نشر دادگستر.
- قبادی، نسرین، (۱۳۹۱)، *چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی و راهکارهای مقابله با آن: مطالعه موردی دولت‌های محلی در ایران*، دوماهنامه

بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره‌های ۱۱ و ۱۲، صص ۸۲-۵۳.

### ب: منابع انگلیسی

Bradbury. J., (2008), *Devolution, Regionalism and Regional Development*, The UK Experience, New York: Routledge Publications.

Chen. S., Wright. T., & Wtight. A., (2000), *The English Question*, London: The Fabian Society, 2000.

Deacon. R., (2012), *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press.

Edmonds. T., (2001), *The Barnett Formula, Economic Policy and Statistics Section*, House of Commons Library, Research Paper 01/108, 30 November.

Food and Agriculture Organization of The United Nations, (2004), *Decentralization and Rural Property Taxation*, Rome, FAO Land Tenure Studies 7.

HL Committee on the Barnett Formula, (2009), *The Barnett Formula*, HL Paper 139, Conclusions and Recommendation.

HL Economic Affairs Committee, (2015), *A Fracturing Union? The Implications of Financial Devolution to Scotland*, HL Paper 55.

HM Treasury, (2015), *Spending Review and Autumn Statement 2015*.

Keating. M., & Laforest. G., (2018), *Constitutional Politics and the Territorial Question in Canada and the United Kingdom Federalism and Devolution Compared: Federalism and Devolution Compared*, London,: Palgrave Macmilla..

Morris. A., (2002), *The Commonwealth Grants Commission and Horizontal Fiscal Equalisation*, The Australian Economic Review, Volume 35, pp. 318-324.

Paun. A., Cheung. A., & Nicholson. A., (2021), *Funding devolution: The Barnett formula in theory and practice*, Institute for

Government.

The Holtham Commission, (2010), *Final Report: Fairness and Accountability: A New Funding Settlement for Wales*, 2010.

The Smith Commission, (2014), *Report of the Smith Commission for Further Devolution Powers to the Scottish Parliament*.

Trench. A., (2007), *Devolution and power in the United Kingdom, Manchester: Manchester University Press*.

Telegraph.co.uk, *My funding formula for Scotland is a 'terrible mistake, Lord Barnett admits*, 16 September 2014. Retrieved 28 October 2021.