

# روابط مالی درون دولتی و عملکرد اقتصادی

نویسنده: ودجی، گاندی

ترجمه: الهام میرتهامی\*

واضح است که وجود بخش دولتی - خصوصی اقتصاد، مقدار واقعی جذب منابع توسط بخش دولتی و همچنین شیوه تجهیز و استفاده از آن می‌تواند، تأثیر چشم‌گیری بر نحوه عملکرد اقتصادی کشور داشته باشد. اما آنچه کمتر درباره آن بحث شده، این است که تقسیم منابع دولتی مورد نظر میان سطوح مختلف دولتی نیز می‌تواند، به دلیل فقدان یک سیاست مالی مناسب بر عملکردهای اقتصادی اثر بگذارد. به‌عنوان مثال؛ قادر خواهد بود که ایجاد یک سیستم مدرن مالیاتی را فوق‌العاده مشکل سازد و یا در صورت اختیار کامل سطوح پایین‌تر ساختار دولتی برای قرض گرفتن از منابع مختلف، مشکلاتی برای اجرای مناسب سیاست قرضه دولتی در سطح کلان بوجود آورد. در اینجا سعی داریم تا راهکارهای مناسب در زمینه تأثیر روابط مالی درون دولتی را بر موارد زیر ارائه نماییم:

۱ - کارایی اقتصادی بر مبنای کدامیک از منابع عمومی می‌تواند تجهیز و مورد استفاده واقع شود.

۲ - میزانی که بتوان به ثبات اقتصاد کلان دست یافت.

\* - الهام میرتهامی؛ کارشناس امور پژوهشی - پژوهشکده امور اقتصادی

۳- میزانی که بتوان به برابری مالی نایل شد.

۴- داشتن توجیه اقتصادی در جهت تداوم بخشیدن به اجرای برنامه‌های اقتصادی در سطح عالی.

## متغیرهای اصلی در روابط مالی درون دولتی و اختلاف میان تجربیات کشورها

متغیرهای اصلی: ترتیبات مالی درون دولتی؛ از جمله عدم تمرکز اداری در امور اجرایی به ویژه در یک کشور بزرگ، لازم و ضروری می‌باشد (مانند اتحادیه‌های اروپایی که با چشم‌پوشی از حاکمیت ملی خویش به سوی تشکیل بازارهای مشترک گام برداشتند). در تعریف این ترتیبات حداقل پنج متغیر وابسته به هم دخالت دارند:

**مسئولیت هزینه‌سازی:** هر یک از سطوح مختلف دولتی (مرکزی<sup>(۱)</sup>، منطقه‌ای<sup>(۲)</sup> یا محلی<sup>(۳)</sup>) عهده‌دار انجام چه بخشی از مخارج عمومی و یا چه نوع خدمتی شده‌است؟ پاسخ: این وظایف بستگی به شرایط تاریخی، قانون اساسی و توسعه اجتماعی آن کشور دارد.

**تعیین مالیات:** هر یک از سطوح دولت در قبال تعیین، وصول و حفظ کدام یک از طبقات مالیاتی مسئول هستند و همچنین روشهای وصولی و اجرایی هر یک از آنها در این زمینه چیست؟ این مورد نیز غالباً بستگی به شرایط تاریخی، قانون اساسی و دیگر عوامل دارد.

**عدم موازنه مالی:** با در نظر گرفتن مسئولیتهای هزینه‌سازی، تعیین مالیات و ساختار مختلف هزینه خدمات عمری با توجه به عوامل جمعیتی و توسعه شهری و ظرفیت‌های مشمول مالیات (منوط به بهره‌بری منابع و توسعه صنعتی) این احتمال هست که هر یک از سطوح دولت با مازاد یا کسری مالی مواجه شوند. این امر در

1- Central  
3- Local

2- Provincial

اصطلاح؛ «عدم موازنه عمودی»<sup>(۱)</sup> یا «عدم موازنه افقی»<sup>(۲)</sup> نامیده می‌شود که میزان وخامت و شدت آنها نمایانگر ثبات نسبی ترتیبات درون دولتی می‌باشد.

## دسترسی به راه‌حلهای لازم برای تأمین مالی

زمانی که سطحی از دولت با کسری مالی مواجه می‌شود بسته به میزان کسری مالی آن می‌توان از این راه‌حلها استفاده کرد: ۱- انتقال سهم درآمدی از دیگر سطوح دولتی و معمولاً دولت مرکزی؛ از قبیل انتقال سهم مناسبی از درآمد مالیاتهای خاص، ۲- کمکهای دولتی ۳- یارانه.

در موارد دیگر نیز آنها می‌توانند این کسری را از طریق گرفتن وام از بانک‌ها و یا مؤسسات مالی، استفاده از کمکهای مردمی و همچنین کمک دولت مرکزی جبران نمایند. البته استفاده از این منابع به نوبه خود دارای شروطی است. در صورتی که هیچ یک از موارد ذکر شده در بالا قادر به تأمین کسری نباشند، در نهایت بایستی با کاهش سطح هزینه‌های عمومی و نیز خدمات عمومی و همچنین افزایش درآمدهای اضافه حاصله از منابع مالیاتی که در اختیارشان است و یا دیگر منابع مالیاتی، این کسری را تأمین نمود.

## متغیرهای نهادی

ترتیبات مالی درون دولتی در هر یک از سطوح دولت، دارای عوامل کاملاً نهادی است. این عوامل عبارتند از:

۱- میزان خودمختاری و استقلال دولتها در طرح‌ریزی و اجرای مسئولیت‌های

---

۱- عدم موازنه عمودی: زمانی که سطوح غنی و ثروتمند کشور از قبیل دولتهای ایالتی و محلی که توسعه بیشتری یافته‌اند، با مازاد مالی روبرو هستند در حالیکه سطوح فقیر و کم‌درآمد کشور از قبیل دولتهای ایالتی و محلی که از لحاظ اقتصادی عقب‌مانده هستند با کسری مالی مواجه شوند.

۲- عدم موازنه افقی: زمانی که سطحی از دولت با مازاد مالی مواجه شود، در حالیکه دیگر سطوح دولت با کسریهای مزمن مالی روبرو باشند.

هزینه‌سازی عمومی محوله، همچنین مالیات‌بندی یا افزایش مالیات‌های تعیین شده برای آنها، بدون دخالت یا حمایت دیگر سطوح دولت.

۲- آزادی عمل به منظور صدور معافیت‌های مالیاتی یا ارائه یارانه‌های هزینه با استفاده از منابعی که در اختیارشان هست؛ در جهت ترغیب بنگاه‌ها یا مؤسسات تجاری و همچنین خرید و عقد قرارداد برای تأمین خدمات عمومی از درآمدهای وابسته به خودشان.

## اثرات ساختار مالی درون دولتی بر نحوه عملکرد اقتصادی

این بخش در نظر دارد تا چگونگی تأثیر و عملکرد این پنج متغیر اصلی را بر بهره‌بری و عملکرد اقتصادی یک کشور در معرض نمایش قرار دهد.

**مسئولیت‌های هزینه‌سازی:** کارایی اقتصادی مستلزم این است که مسئولیت‌های هزینه‌ای موجود بین سطوح مختلف یک دولت، به گونه‌ای تقسیم گردد تا خدمات عمومی مطابق با اولویت‌های شهروندان و با حداقل هزینه ممکن ارائه شوند. بنابراین، مسئولیت‌های هزینه‌سازی، این معیارها را که در ذیل شرح داده شده‌اند، برآورده نمی‌سازد؛

- اگر خدمات عمومی ضروری از قبیل: خدمات پلیس، آتش‌نشانی، آب و بهداشت، نقل و انتقالات شهری و شبکه جاده‌ای به دولت‌های ایالتی و محلی ارائه نشود، آنها نمی‌توانند این قبیل خدمات را در کمیت‌های مناسب به شهروندان ارائه دهند.

- اگر هزینه‌های عمومی که به سرعت افزایش یا کاهش می‌یابند (برای مثال؛ طرح مشاغل عمومی) یا فعالیت‌های تجاری که بطور خودکار با نوسانات طبیعی در اقتصاد مواجه هستند (برای مثال؛ طرح سودمند برای رفع بیکاری) به دولت مرکزی اختصاص داده نشود، از توانایی دولت در جهت تعدیل نوسانات موجود در فعالیت‌های تجاری خصوصی و رسیدن به ثبات اقتصاد کلان کاسته می‌شود.

- اگر دولت‌های مرکزی تشخیص دهند که ارائه بعضی خدمات عمومی که در

مقیاس‌های غیراقتصادی طرح‌ریزی شده‌اند، منجر به صرف هزینه‌ای سرسام‌آور می‌شود، آنها را در کمیت‌های مطلوب ارائه نمی‌کنند؛ از قبیل ساخت جاده‌های کوچک و خیابان‌های شهری، متشابهاً این مشکل زمانی بوجود می‌آید که منافع هزینه‌های عمومی اختصاص داده‌شده در میان دولتهای ایالتی و محلی گسترده و فرامرزی می‌باشد. (مانند تأمین مراکز دانشگاهی، ساخت جاده‌های اصلی، بزرگراه‌ها و یا بیمارستانهای تخصصی)

- اگر مقدار هزینه‌ای عمومی سرانه دولتهای ایالتی و محلی هنگفت و سرسام‌آور باشد و یا همچنین ارائه خدمات عمومی بطور گسترده در سطوح مختلف صورت پذیرد، این امر موجب تشویق مهاجرت غیرضروری کار و سرمایه می‌شود. مگر اینکه این هزینه‌های هنگفت در این مناطق از طریق درآمدهای سرانه مالیاتی تأمین شوند.

- اگر دولتهای محلی مسئولیت هزینه‌هایی را نپذیرند که دارای منافع بالقوه و گسترده برای دیگر مناطق و یا اثرات فرعی بر دیگر حوزه‌ها باشند (از قبیل هزینه آموزش و پرورش، شبکه‌رسانی جاده‌ها و اصلاح‌سازی محیط‌زیست) آنها نمی‌توانند این هزینه‌ها را از منابع محلی خودشان تأمین نمایند. که این مورد می‌تواند نتایج وخیمی برای عملکرد اقتصادی به دنبال آورد.

## تعیین مالیات

کارایی اقتصادی این ضرورت را ایجاب می‌کند تا مالیاتها در سطوح مختلف دولت، به گونه‌ای تعیین شوند که بتوان از کشش درون ساختاری، عدالت مالیاتی و سهولت اجرایی انواع مختلف مالیاتها کاملاً بهره‌برداری کرد و همچنین میزان آنها برای مؤدیان مالیاتی و کسانی که از درآمد حاصله‌شان استفاده می‌کنند، قابل تحمل بوده و منجر به تعدد بارهای مالیاتی نشود. روش تعیین مالیاتها نیز بایستی اهداف مطلوبی را در اقتصاد کشور دنبال کند از قبیل؛ رشد اقتصادی، ثبات اقتصاد کلان و

توزیع عادلانه درآمد. اما در واقع این امر صورت نمی‌پذیرد:

- اگر بار مالیات‌های تعیین شده برای دولتهای ایالتی و محلی همچون مالیات منابع طبیعی، مالیات فروش در سطوح تولید یا غیرمستقیم، مالیات بر صادرات و واردات در بنادر، مناطق مرزی و فرودگاه‌ها، به سهولت به مصرف‌کنندگان دیگر استانها و مناطق منتقل شود، نه تنها ناشایست و ناعادلانه خواهد بود، بلکه موجب تشویق دولتهای محلی نیز خواهدگشت، تا آنها به زیان رشد اقتصاد ملی، این مالیات‌ها را، در مقادیر بسیار بالا وصول نمایند.

- اگر دولتهای مرکزی در جهت اجرای بعضی از مالیات‌های محوله‌شان نیاز به اطلاعات تفصیلی داشته باشند (از قبیل مالیات بر دارایی، مستغلات و زمین)، این گونه مالیات‌ها به طور صحیح و دقیق اجرا نمی‌شوند و وصول آنها برای دولتهای مرکزی هزینه‌های هنگفتی به بار می‌آورد.

- اگر مالیات‌هایی که دارای ماهیت توزیع مجدد هستند، از قبیل؛ مالیات تصاعدی بر درآمد شخصی، مالیات تصاعدی بر ثروت و یا مالیات بر ارث - بر پایه اصول جهانی، عدالت مالیاتی و یا توسط دولت مرکزی تعیین نشود، می‌تواند عدالت سیستم مالیاتی را به مخاطره بیندازد.

- اگر مالیات‌هایی که دارای کشش درون ساختاری بالا هستند از قبیل؛ مالیات بر درآمد شخصی، مالیات بر سود بنگاه‌ها، مالیات فروش یا مالیات بر ارزش افزوده و همچنین درآمدهای حاصله از آنها، که در دوران رشد و رکود اقتصادی دارای نوسانات خودکار می‌باشند، توسط دولتهای مرکزی تعیین نشوند از توانایی دولت در جهت رسیدن به ثبات اقتصاد کلان کاسته می‌شود.

**عدم موازنه مالی:** برای حفظ ثبات اقتصاد کلان و ایجاد رشد اقتصادی در تمامی سطوح دولتها، احتیاج به یک عدم موازنه مالی جامع و وسیع می‌باشد. خالص انتقالات و کمکهای دولتی، موجب تورم یا کاهش وجوه آماده سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی و یا بخش‌های تولیدی اقتصاد می‌شوند. با وجود این، چنین مزیتی همیشه

بوجود نمی‌آید:

- اگر مسئولیت هزینه‌سازی دولتهای مرکزی، با مالیاتهای تعیین شده برای آنها مطابقت نداشته باشد یعنی؛ کسش هزینه‌های عمومی از درآمدهای مالیاتی آنها بالاتر باشد، در این صورت بودجه دولت مرکزی بطور جدی کاهش می‌یابد، که این می‌تواند بر ثبات اقتصاد کلان اثرسویی بگذارد.

- اگر هر سطحی از دولت که با مازاد بودجه مواجه شده‌است، به دلیل مسئولیت‌های هزینه‌سازی یا مالیاتهای محوله‌اش، بخواهد بیش از حد معمول هزینه کند و یا از شهروندانش مالیات کمتری وصول کند، در این صورت در مورد اول؛ نوعی اتلاف هزینه و در مورد دوم؛ رقابت مالیاتی با دیگر حوزه‌های دولت بوجود می‌آید.

- اگر عدم موازنه عمودی بوجود آید و بعضی دولتها قادر به ارائه حتی حداقل خدمات عمومی نباشند؛ در صورتی که دیگر سطوح می‌توانند آنها را در کمیت‌های بالاتری ارائه دهند، چنین امری موجب تشویق مهاجرت غیرضروری کار و سرمایه می‌شود.

## راه‌حلهای مختلف به منظور تأمین مالی

راه‌حل‌های مالی در جهت برآورد برای مقابله با عدم موازنه مالی و ایجاد ثبات اقتصاد کلان، بایستی ضدتورمی باشند. به علاوه کاهش خدمات عمومی ضروری و افزایش تحریف و عوامل بازدارنده، در جهت مالیاتهای بر درآمد و همچنین سود هیچ یک از اینها نمی‌تواند منبع اصلی تأمین مالی محسوب شوند، زیرا این متغیرها شدیداً از رشد اقتصادی متأثر می‌شوند. بنابراین، در واقع در جهت برطرف ساختن عدم موازنه مالی راه‌حلهای نامناسبی وجود دارد که متأسفانه در بعضی موارد مورد استفاده قرار می‌گیرند:

- اگر کاهش هزینه‌های عمومی از قبیل؛ هزینه‌های زیربنایی و خدمات عمومی اساسی و یا افزایش درآمدهای مالیاتی در سطح وسیع تنها راه‌حل تأمین مالی کسری

بودجه در سطحی از دولت محسوب شود، می‌تواند اثرات مثبت یا منفی به دنبال آورد که فرضاً در صورت منفی بودن موجب تحرک نامطلوب کار و سرمایه خواهد شد. حال اگر دولتهای ایالتی و یا محلی در زمینه ارسال واردات یا صادرات، عرضه مواد اولیه و منابع طبیعی به مناطق صنعتی کشور عامل ضروری رشد اقتصاد ملی محسوب گردند، این موارد می‌توانند تأثیری بالقوه بر عملکرد اقتصاد ملی مؤثر داشته باشند.

- اگر دولت مرکزی سهمی از درآمد مالیاتهای متداول خویش را به دولتهای ایالتی و محلی اختصاص دهد، می‌تواند موجب تشویق هزینه‌های غیرضروری و جلوگیری از وصول مالیات محلی شود.

- اگر دولتهای محلی یارانه‌ای دریافت کنند که به هزینه‌های محلی؛ با اثرات فرعی و خارجی مثبت اختصاص داده نشده باشد و یا اینکه تأمین کالاهای محلی، در حداقل هزینه ممکن ضرورتی نداشته باشد؛ در این صورت موجب اتلاف منابع مالی خواهد شد.

- اگر دولتهای محلی به منظور تأمین کسری خویش به سهولت از بانک‌ها و دیگر مؤسسات مالی وام بگیرند، این امر می‌تواند منجر به کاهش کارایی دولتهای مرکزی برای تنظیم و تکمیل سیاست مالی و برقراری ثبات اقتصاد کلان، کاهش اعتبار بخش خصوصی، تشویق نامطلوب رقابت بین ایالتها و همچنین افزایش هزینه سود سرمایه‌گذارهای تولیدی شود.

- اگر دولتهای ایالتی و محلی برای تأمین کسری بودجه خویش به دریافت یارانه، سهم درآمدی و انتقالات از دولتهای مرکزی وابسته شوند، چنین امری موجب خواهد شد تا از انعطاف‌پذیری دولت مرکزی در اجرای سیاست‌های مالی و برقراری ثبات اقتصاد کلان کاسته شود.

- اگر بودجه دولتهای مرکزی و ایالتی با کسری و بودجه دولتهای محلی با مازاد مواجه گردد و یا اینکه بودجه بعضی دولتهای ایالتی و محلی با کسری مواجه شود در حالی که بعضی دیگر نسبت به دیگر سطوح دولت با مازاد بودجه مواجه هستند، در این



صورت، در حالیکه اگر هیچ مکانیسم دقیقی در جهت انتقال منابع مالی میان آنها موجود نباشد، تخصیص منابع مالی، در گستره مالی به طرز فاحشی کارایی خویش را از دست می‌دهد. بسته به آنکه چطور این دولتها بتوانند کسری مالی خویش را جبران کنند، اثرات جدی، برای ثبات اقتصاد کلان بوجود خواهد آمد. برای مثال از طریق انبساط و توسعه پولی، کاهش هزینه‌های عمومی یا افزایش درآمدهای حاصله از مالیاتهای تغییر شکل یافته و جایگزین شده.

**عوامل نهادین:** تخصیص منابع اقتصادی و هزینه تأمین خدمات عمومی، می‌توانند شدیداً تحت تأثیر عوامل نهادین در روابط مالی درون دولتی قرار گیرند، که به شرح ذیل می‌باشد:

- ارائه میزان استقلال و خودکفایی به دولتهای ایالتی و محلی در جهت انجام و تکمیل مسئولیت‌های هزینه‌سازی یا تنظیم سیاستهایشان، با توجه به مالیاتهای محوله به آنها، می‌تواند در زمینه پاسخگویی به نیازهایی چون ارجحیت‌های محلی برای ارائه خدمات عمومی و تخصیص کارایی منابع مالی، کمکی اطمینان بخش باشد.

- اگر دولتهای محلی مسئول اجرای مالیاتهای دولت مرکزی شوند و همچنین خودکفایی لازم را در این زمینه بدست آورند، خواهند توانست با معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی، درآمدهای مالیاتی دولت مرکزی را کاهش دهند و ثبات اقتصاد را متأثر گردانند. این امر موجب می‌شود تا از توانایی دولت مرکزی برای تأمین هزینه‌های عمومی کاسته شود؛ به ویژه زمانی که این قبیل اقدامات موجب خسارت منابع بزرگ درآمدی گردد.

- استقلال سطوح ملی دولت در اجرای سیاستهای مالی؛ با توجه به تخصیص منابع ملی، می‌تواند موجبات رقابت، بخشودگی‌های مالیاتی و جلب حمایت تجار و شرکتهای تولیدی را فراهم آورد.

- اگر به دولتهای ایالتی و محلی امکان داده شود تا قراردادهای خریدهای خویش را در محدوده درون مرزی انجام دهند و نه در سطح فرا ملی؛ نتیجه این می‌شود که

هزینه خدمات عمومی به طرز نامطلوبی افزایش خواهد یافت.

## اصول اقتصادی به منظور طرح ساختار مالی ایده‌آل درون دولتی

واضح است که متغیرهای اصلی ساختار مالی درون دولتی به اندازه دیگر عوامل تعیین‌کننده عملکرد اقتصادی، می‌توانند کارایی تخصیص منابع را در اقتصاد تحت تأثیر قرار دهند. در هیچ کجا این ساختارها از روی مدل‌های زائد و بیهوده طرح‌ریزی نشده‌اند و ملاحظات اقتصادی، تنها عامل در طرح این ساختارها محسوب نمی‌شوند. پدیدار شدن اصول خاص اقتصادی، می‌تواند در زمینه اصلاح ساختار مالی درون دولتی در هر کشور فدرال و همچنین رفع نگرانی‌های سیاستمداران در زمینه کارایی تخصیص منابع و عملکرد اقتصادی، مفید واقع شود. این اصول عبارتند از:

**مسئولیت هزینه:** ۱- خدمات عمومی با منافع مشترک (مثل دفاع) و همچنین خدمات ارائه شده بر پایه ظرفیت‌های اقتصادی (تولید برق) بایستی توسط دولت مرکزی ارائه شوند. ۲- خدمات عمومی با منافع محلی (مثل قوانین و مقررات) و خدماتی که برپایه اولویت‌های مختلف به مردم اعطا می‌گردد؛ مانند ساخت جاده‌های محلی؛ توسط دولت‌های محلی ارائه می‌شوند. ۳- خدمات عمومی که منافعشان به دیگر مناطق و حوزه‌ها نیز انتقال می‌یابد؛ مانند تحصیلات عمومی و بهداشت همگانی، بسته به ارزیابی ارزش تخمینی آنها بصورت یارانه توسط دولت مرکزی اعطا می‌گردند. همچنین این مورد تاجایی که امکان داشته‌باشد بایستی با تعیین مالیاتها مطابقت داشته‌باشد تا از بروز عدم موازنه گسترده مالی در سطوح مختلف دولت، ممانعت به عمل آید. اگر چنین امری تحقق نپذیرد و دولت‌های ایالتی و محلی با کسریهای مالی بزرگ مواجه شوند، در این صورت مالیات‌های پراکنش دولت‌های مرکزی (مالیات بر درآمد، مالیات بر ارزش افزوده) و همچنین مالیات‌های تعیین شده تداخلی، بدون هزینه خدماتی مورد حمایت قرار می‌گیرند، تا این کسری تأمین شود.

**تعیین مالیات:** این مهم توسط سطوح مختلف دولت و به وسیله سه اصل هدایت

می‌شود:

در ابتدا مالیات‌هایی که بر اساس عوامل متغیر تولید (کار و سرمایه)، در نرخ‌های تصاعدی (درآمد شخصی)، مبانی مالیاتی حساس دوره‌ای (درآمدهای شخصی، سود شرکت‌های سهامی) تعیین می‌شود و همچنین مبانی مالیاتی که معمولاً ناعادلانه میان حوزه‌ها و مناطق کشور توزیع می‌شوند، بایستی به دولت مرکزی اختصاص داده شوند.

دوم، مالیات‌هایی که بر مبانی ثابت مالیاتی تعیین می‌شوند (زمین، مستغلات) و یا مالیات‌هایی که قابلیت انتقال به مناطق دیگر را ندارند، به دولت‌های محلی واگذار می‌شوند. البته مالیات بر خدمات و کالاهای مصرفی و همچنین مالیات بر درآمد شرکت‌های سهامی این اصل را شامل نمی‌شوند. سوم اینکه، مالیات‌های متداول که بخش عظیمی از درآمد دولت را بوجود می‌آورند، توسط دولت مرکزی یا محلی تعیین می‌شوند که عبارتند از: مالیات بر درآمد اشخاص، مالیات بر سود شرکت‌ها، مالیات بر مصرف در جهت جلوگیری از وقوع رقابت مالیاتی میان استانها و مناطق کشور. دولت‌های محلی نیز برای تعیین این مالیات‌ها با دو شرط روبرو هستند: ۱- نرخ این مالیات‌ها بایستی در محدوده معینی تغییر کند ۲- مبنای آنها بایستی کم و بیش یکنواخت باشد.

**سهام درآمدی:** این مهم می‌تواند به هر نوعی از مالیات دولت مرکزی وابسته باشد اما به شرط آنکه، هر یک از این مالیات‌ها ویژگی‌های ذیل را دارا باشند:

- ۱- تصاعدی و یا دارای کشش درون ساختاری عمده باشند مانند: مالیات بر درآمد شخصی - مالیات بر درآمد بنگاه‌ها ۲- کمتر دستخوش تحریف و تغییر شوند و همچنین منبع عمده مالیاتی به شمار آیند مانند: مالیات بر ارزش افزوده و یا عوارض گمرکی. در زمینه محاسبه نسبت‌های دقیق میان درآمدهای حاصله از این مالیات‌ها و انتقال آن به صندوق‌های مشترک درآمدی، اصول اقتصادی خاصی وجود ندارد. این

اتحادیه‌ها در هر اندازه و بسته به تعدد آنها، در میان دولتهای محلی می‌توانند برپایه اصول «ضرورت» یا «اشتقاق»<sup>(۱)</sup> هدایت گردند. عدالت و کارایی در این مورد در درجه اول اهمیت قرار دارد زیرا هر یک از آنها می‌توانند برای توزیع عادلانه این مالیاتها مبنای اصلی واقع گردند. تلاش‌های مالیاتی دولتهای محلی نیز عامل دیگری در جهت طرح فرمول توزیع درآمد به شمار می‌آیند.

**کمکهای دولتی:** این مورد نیز دارای انواع و ویژگی‌های متفاوتی می‌باشد، که هر یک از آنها نیاز خاصی را برآورده می‌سازد و عبارتند از: کمک‌های همسان - غیرهمسان<sup>(۲)</sup>، کمکهای مشروط - نامشروط<sup>(۳)</sup>، کمکهای محدود - مستمر<sup>(۴)</sup>، کمکهای اختصاصی - غیراختصاصی<sup>(۵)</sup>.

کمکهای همسان یا مشروط بر کمکهای غیرهمسان یا نامشروط ارجح هستند؛ زیرا می‌توانند موجب تشویق فعالیتهای مالیاتی محلی شوند و از ایجاد هزینه‌های غیرضروری ممانعت به عمل آورند. همچنین کمکهای اجباری بر غیراجباری و کمکهای اختصاصی بر غیراختصاصی ارجحیت دارند؛ زیرا در مورد اول؛ به‌عنوان هزینه‌هایی تحمیلی و کمیت‌پذیر برای بودجه دولت مرکزی به شمار می‌آید و در مورد دوم؛ این گونه کمکها حتمی‌الوقوع هستند و نیازهای اصلی دولتهای محلی را برطرف می‌سازند. در جهت دریافت این کمکها بایستی حداقل ۲ اصل رعایت شود.

۱- براساس هدف آشکار و در یک میزان مشخص در نظر گرفته شوند. ۲- بطور معکوس، با ظرفیت مالی دولت کمک‌کننده و بطور مستقیم با نیازهای مالی آن هماهنگی داشته باشد. بنابراین تا جایی که امکان داشته باشد، این دو اصل بایستی بر پایه یک فرمول کمیت‌پذیر و شفاف تخمین زده شوند.

**پارانه‌ها:** در صورت وجود چنین کمک‌هایی، پارانه‌ها بایستی محدود به تأمین

1- Needs or Derivation Principles. 2- Matching or Nonmatching Grants.

3- Conditional or Unconditional Grants.

4- Dosed or Open-Ended Grants.

5- Earmarked or Nonearmarked Grants.

منافع فرعی حاصل از هزینه عمومی دولتهای محلی باشند و همچنین تا جایی که امکان داشته باشد بایستی واضح و شفاف صورت پذیرند همچنین از پرداخت یارانه‌های پنهان، در هر شکل، اعم از معافیت‌های مالیاتی، فرضاً از ارائه یارانه به سهام‌داران دولتهای محلی، ممانعت می‌شود.

**اخذ وام:** دریافت وام از بخش دولتی توسط دولتهای محلی به منظور تأمین کسری‌های آنان، قانونی می‌باشد، البته در صورتی که دو شرط زیر به تحقق بپیوند: ۱- جلوگیری از افراط، در زمینه طرد بخش خصوصی ۲- در صورتی که وجود نقدی در نرخ بهره بازار افزایش یابد آن هم بدون هیچ گونه یارانه پنهان و یا آشکار.

دریافت وام از سیستم بانک‌ها توسط دولتهای محلی با محدودیت روبروست، به ویژه از بانک مرکزی، در صورتی که دولت مرکزی کنترل خویش را بر سیاست پول کشور از دست نداده باشد، ممنوع می‌باشد. همچنین تأمین مالی دولتهای محلی نباید منجر به تزلزل اقتصاد کلان و ایجاد تورم اقتصادی شود. در مجموع، اصول مذکور از ملاحظات اقتصادی مشتق شده‌است. اما باید بدانیم که روابط مالی درون دولتی در هیچ کشوری، تنها بر پایه ملاحظات اقتصادی استوار نیست و عوامل دیگری چون عوامل سیاسی - تاریخی، اجتماعی و دیگر عوامل غیراقتصادی نیز در آن دخیل هستند.

## کلام آخر

قبل از نتیجه‌گیری از این بحث تأکید می‌شود که روابط مالی درون دولتی در هر کشوری، در جهت حفظ مسائل تاریخی، سنتی، نهادی و سیاسی ادامه خواهد یافت. به هر حال، توسعه و تغییر شکل حتی یک تغییر بسیار جزئی، می‌تواند برای برقراری ساختاری شفاف و پایدار، مردم را امیدوار سازد. البته این تغییرات در اصطلاح «اصلاح‌سازی» نامیده می‌شوند. همچنین با مروری بر تجربه روابط مالی درون دولتی در کشورهای مختلف دنیا، می‌توان آنها را در ادامه راه‌حل‌های مختلف در جهت حل و فصل مسائل مشترک یاری نمود.

## منبع:

- Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization.
- Economic Development Institute of the World Bank 1995, pp.39-49.

