

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

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

چکیده

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

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

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

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

کلیدواژه: تمرکززدایی، تأمین مالی، حکومت‌های محلی، شهرداری‌ها،

کمک‌های دولتی، قوانین و مقررات

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

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

با ورود قوانین تمرکززدایی که از سال‌های آغازین دهه ۸۰ آغاز گشت، مالیه عمومی محلی دچار اصلاحات فراوانی شد و در همین راستا انتقال صلاحیت‌ها از دولت به حکومت‌های محلی به افزایش هزینه‌ها و ناسازگاری سیستم مالی آنها منجر شد. روند بیان شده، نقش کمک‌های مالی دولت را بیش از پیش برجسته و مسئولین محلی را برای تحلیل استقلال مالی خود دغدغه کرد^۲. نگرانی از این جریان روبه‌رشد، حکومت‌های محلی را به تلاش در نوگرایی فن‌های مالیاتی و ایجاد سازگاری در کنترل وادار کرد (برای نمونه، اتاق استانی محاسبات با همین انگیزه شکل گرفت).^۳ تحولاتی که در گذر ۲۰ سال اخیر (به خصوص از سال ۱۹۹۰) در سیر درآمد حکومت‌های محلی رخ داد، بسیار اهمیت دارد. در گذشته‌ای نه چندان دور (۲۰ سال پیش) کمک‌های بلاعوض دولت، تنها ۱۰ درصد مالیه محلی را پوشش می‌داد ولی اکنون، یک سوم مالیه حکومت‌های محلی از طریق دولت مرکزی و به وسیله کمک‌های بلاعوض تأمین می‌شود.

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

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

۱- وظایف کمون‌ها در کشور فرانسه

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

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

الف) وظایف سنتی کمون‌ها

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

ب) وظایف ناشی از تمرکززدایی

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

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

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

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

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

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

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

۲- اعطای کمک‌های بلاعوض و اهداف دولت مرکزی از آن

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

- کمک به ارتقاء کارکرد عملیات جاری حکومت‌های محلی؛

- مشارکت در بهبود روند سرمایه‌گذاری‌های آنها؛

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

سوی شهرداری‌ها به آنها شده است.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

۲-۱-۱- محاسبه و شاخص‌گذاری

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

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

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

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

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

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

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

۳- کمک‌های مالی دولت به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها

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

- افزایش ثبات در منابع درآمد حکومت‌های محلی و

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

و بخش‌داری‌های دارای مشکلات مالی.

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

- قسمتی از آن، از طریق مبنایی محاسبه می‌شود که در قانون به ازای هر یک از ساکنان شهر و با توجه به اهمیت

آن منطقه تعیین شده است. برای نمونه، میان ۳۶,۷۸۳ کمونی که در کشور فرانسه وجود دارد، برای هر کمون به ازای

هر یک از ساکنین آن و با توجه به مشخصه جمعیت، مبلغ ۶۰-۱۲۰ یورو در نظر گرفته شده است که براساس شرایط

تعریف شده از سوی شورای حکومتی اجرا خواهد شد؛

- بخش دیگر، با در نظر گرفتن مشخصات مساحت برآورد

می‌شود. بدین معنا که به ازای هر هکتار از مساحت، ۳ یورو در

قالب کمک بلاعوض دولت با نرخ ثابت، به هزینه‌های جاری آن

شهرداری تعلق می‌گیرد. در صورتی که کمون در مناطق کوهستانی

واقع شده باشد، این مقدار به ازای هر هکتار به ۵ یورو افزایش

خواهد یافت؛

هدف کمک‌های مالی دولت به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها:

- افزایش ثبات در منابع درآمد حکومت‌های محلی و

- ایجاد وحدت ملی برای حمایت از عملیات گروهی

حکومت‌های محلی در قالب مؤسسات عمومی،

شهرداری‌ها و بخش‌داری‌های دارای مشکلات مالی

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

دریافتی آنها از دو مورد بیان شده، کمتر از مبلغ به دست آمده در سال ۲۰۰۴ باشد، مکمل دیگری برای تضمین

منارج در نظر گرفته شده است که نرخ آن از طریق کمیته مالیه محلی تعیین می‌شود و نباید از ۲۵ درصد نرخ

افزایش کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری بیشتر باشد و

- بخش جدیدی نیز به سود پارک‌های ملی که در قلمروی مناطق طبیعی ملی قرار دارند، براساس قانون ۱۴

آوریل ۲۰۰۶ ایجاد شده است و در صورتی که مساحت آن، بالغ بر ۵۰۰۰ کیلومتر مربع باشد، مقدار پرداختی دو

برابر خواهد شد.

۴- کمک‌های تکمیلی دولت به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها

میزان این کمک عبارتست از: تفاوت میان مبلغ کلی کمک بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری کمون‌ها و میزانی

که مربوط به آن بخش از کمک‌های دولتی با نرخ ثابت است. برای نمونه، شهر پاریس (کمون پاریس) در سال ۱۹۹۸

تنها کمک‌های دولت با نرخ ثابت را دریافت کرده است و از بخش تکمیلی آن به دلیل نداشتن شرایط لازم بی‌بهره

می‌باشد. کمک‌های تکمیلی دولت به هزینه‌های جاری شهرداری‌ها که با هدف افزایش مساوات مالی میان تقسیمات

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

۱-۴- کمک‌های دولت برای افزایش انسجام شهری

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

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

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

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

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

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

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

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

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

۴-۳- کمک‌های دولت به سکونت مریبان آموزشی

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

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

۴-۴- کمک‌های بلاعوض دولت در راستای تمرکززدایی

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

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

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

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

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

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

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

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

۴-۴-۳- کمک‌های دولت به منتخبین محلی

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

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

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

۴-۴-۴- کمک های دولت به شهرداری های محروم برای کاهش فاصله میان میزان درآمد آنها با شهرداری های دیگر
گسترش فعالیت ها میان شهرها و همکاری آنها در قالب مؤسسات عمومی، که به تضمین برخی از وظایف شهرداری ها مانند جمع آوری پسماندها، نظافت شهر و حمل و نقل شهری و یا انجام طرح های مربوط به توسعه اقتصادی و شهرسازی می پردازند، از قدمتی ۱۱۹ ساله در حوزه قانون گذاری کشور فرانسه برخوردارند. از سال ۱۹۹۹ شهرداری ها نمی توانند به بیش از یک مؤسسه مشارکت میان شهرها بپیوندند. براساس اصل محدودسازی مسئولیت، مؤسسات نامبرده صلاحیت های محدودی دارند که همین امر آنها را از حکومت های محلی متفاوت می سازد. این مؤسسات به دو گونه تقسیم شده اند: مؤسساتی که از بودجه خاص، قوانین مالی ویژه و صلاحیت های اجباری برخوردارند و گونه ای دیگر که این چنین نیستند. افزون بر آنچه اشاره شد، نقش آنها در توسعه اقتصاد محلی و سرعت بخشی به حل و فصل خدمات لازم انکارناپذیر بوده است.

۵- کمک های بلاعوض دولت به سرمایه گذاری کمون ها

همان طور که دولت برای هزینه های جاری حکومت های محلی کمک های بلاعوضی اختصاص داده، برای حمایت از سرمایه گذاری آنان نیز کمک هایی را در نظر گرفته است. در همین راستا، بر اساس ماده ۱۰۳ قانون ۲ مارس ۱۹۸۲، این کمک که حکومت های محلی از حق تصمیم گیری در چگونگی کاربرد آن برخوردارند، جانشین کمک های مشخص دولت به سرمایه گذاری شده که هر ساله از سوی دولت به کمون ها و دپارتمان ها پرداخت و چگونگی محاسبه، توزیع و شرایط تغییر آن از روش قانونی دیگر مشخص می شود.

قوانین ۷ ژانویه و ۲۹ دسامبر ۱۹۸۳، برای نخستین بار به تعریف نظام حقوقی کمک های دولت به سرمایه گذاری حکومت های محلی می پردازند و در همین راستا، از روند اعطای حق تصمیم گیری در چگونگی کاربرد این کمک ها، به عنوان گامی برجسته به سوی افزایش استقلال مالی تقسیمات محلی و تمرکززدایی یاد می شود. اما در بدو ایجاد این کمک و تصویب قوانین وابسته به آن، موانع و انتقادات بسیاری نیز مطرح شدند که از آن میان می توان به ضعف میزان مبالغ پرداختی و نظام نامتناسب توزیع اشاره کرد.

الف) عدم کفایت مبالغ اختصاص یافته

نرخ کمک در مقایسه با نرخ کمک های مشخصی که پیش از تصویب این قانون به حکومت های محلی تعلق می گرفت، بسیار ناچیز بود. برای نمونه، این نرخ برای کمون ها در سال ۱۹۸۳، به ۲ درصد و در سال های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵ به ۲/۲ درصد محدود می شد؛ این در حالی است که در مقایسه با وضعیت کمون ها در نظام کمک های مشخص، کمون های کوچک، از نرخ ۱۰ درصدی برای حمایت از سرمایه گذاری های خود برخوردار بوده اند. در این میان، دپارتمان ها نسبت به کمون ها وضعیت بهتری داشتند و میزان کمک به آنها از ۲ درصد در سال ۱۹۸۳ به ۴/۳۵ درصد در سال ۱۹۸۴ و ۴/۵ درصد در سال ۱۹۸۵ افزایش یافت. با این حال، با مراجعه به آمار مربوط به وضعیت آنها درمی یابیم که در سال ۱۹۸۳، کمک های دولت به سرمایه گذاری محلی در ۵۲ دپارتمان، پایین تر از متوسط کمک های

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

ب) نظام مشکل ساز توزیع

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

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

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

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

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

الف) کمک بلاعوض عمومی

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

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

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

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

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

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

ب) کمک‌های مالی مشخص دولت

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

- کمون‌هایی که جمعیتی کمتر از ۲۰۰۰ نفر داشتند و

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

خود انتخاب کرده باشند.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- عملیات مربوط به ایجاد یا بازسازی تجهیزات ورزشی و گردشگری و
- تجهیز مدارس به لوازم انفورماتیک به جز رایانه (مانند دستگاه نمایش فیلم).

افزون بر آن، میزان مشارکت دولت مرکزی در سرمایه‌گذاری‌های کمون‌ها نباید کمتر از ۲۰ درصد یا بیشتر از ۶۰ درصد هزینه‌های پیش‌بینی شده بدون احتساب عوارض باشد. براساس آمار، اکنون این نرخ ۲۵ - ۴۰ درصد متغیر است^{۲۱}.

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

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

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

۶-۱- پرداخت کمک

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

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

۷- درآمد حاصل از جریمه‌های پلیس تردد

درآمد به دست آمده از جریمه‌های پلیس که در سال ۲۰۰۸، رقمی معادل ۶۸۰ میلیون یورو را به خود اختصاص داد، براساس تعداد تخلف‌های ثبت شده سال گذشته در قلمروی هریک از کمون‌ها تقسیم می‌شود^{۳۳} که باید در عملیات مربوط به بهینه‌سازی حمل‌ونقل عمومی (مانند آماده‌سازی وسایل حمل‌ونقل، تجهیز راه‌ها و ایمنی مسافران) و یا عملیات مربوط به تردد میان شهری (مانند تعبیه ایستگاه‌هایی برای پارکینگ، نصب علائم و اقدامات مربوط به ایمنی جاده‌ها) استفاده شود. توجه به این نکته اهمیت دارد که تنها درآمد حاصل از جریمه‌هایی که از سوی متخلفین در محدوده زمانی ۳۰ روز پرداخت می‌شود^{۳۴}، مشمول کمک‌های دولت به سرمایه‌گذاری کمون‌ها می‌گردد و درغیراین صورت، درآمد جریمه‌هایی که به علت پرداخت نشدن در مهلت تعیین شده، به مبلغی اضافه جریمه می‌شوند و نیز جریمه‌هایی که از سوی قاضی دادگاه کیفری صادر می‌شود^{۳۵}، به بودجه عمومی دولت واریز می‌شوند. مبلغ بیان شده به کمون‌ها و گروه‌های وابسته به آنان که جمعیتی معادل یا بالغ بر ۱۰,۰۰۰ نفر دارند به صورت مستقیم پرداخت شده^{۳۵} و برای کمون‌هایی که جمعیتی کمتر از ۱۰,۰۰۰ نفر دارند، از طریق شوراهای شهر که مسئول اعلام فهرست کمون‌های ذی‌نفع و تثبیت میزان اعطا با توجه به اولویت و ارزش عملیات لازم‌الاجرا هستند، توزیع

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

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



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

| میلارد یورو | جمع کل | کمون‌ها | دهاتستان‌ها | قژیون‌ها |
|---|--------|---------|-------------|----------|
| مالیات بر سکونت | ۱۳/۲ | ۹ | ۴/۲ | ۰ |
| مالیات بر املاک | ۱۷/۶ | ۱۱/۲ | ۵ | ۱/۴ |
| مالیات بر زمین | ۰/۹ | ۰/۸ | ۰ | ۰ |
| مالیات بر مشاغل | ۲۵/۳ | ۱۵/۳ | ۷/۴ | ۲/۵ |
| جنبش کل مالیه مستقیم | ۵۶/۹ | ۳۶/۴ | ۱۳/۶ | ۳/۹ |
| پرداخت‌های مربوط به حمل و نقل | ۵/۲ | ۵/۲ | ۰ | ۰ |
| عوارض پسماندهای خانگی | ۴/۳ | ۴/۳ | ۰ | ۰ |
| عوارض بر الکتریسته | ۲/۴ | ۰/۹ | ۰/۵ | ۰ |
| عوارض حقوق انتقالی | ۸/۷ | ۲ | ۶/۷ | ۰ |
| عوارض کارت ماشین | ۰/۶ | ۰ | ۰ | ۰/۶ |
| عوارض دوره‌های آموزشی | ۰/۶ | ۰ | ۰ | ۰/۶ |
| عوارض بر قراردادهای بیمه | ۲/۶ | ۰ | ۲/۶ | ۰ |
| مستوق مالی همسنگی برای استقلال حکومت‌های محلی | ۲/۹ | ۰ | ۰/۹ | ۰ |
| عوارض داخلی تولیدات نفتی | ۷/۳ | ۰ | ۱/۹ | ۲/۴ |
| جنبش مالیه غیرمستقیم | ۳۳/۶ | ۱۲/۴ | ۱۶/۶ | ۴/۶ |
| کمک‌های بلاعوض دولت | ۳۹ | ۲۱/۳ | ۱۰/۹ | ۶/۸ |
| جمع کل درآمد | ۱۲۹/۵ | ۷۰/۱ | ۱۴/۱ | ۱۵/۳ |

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

نتیجه‌گیری

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

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

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

...

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

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

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

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

پی‌نوشت‌ها:

- ۱- این رقم در اوایل دهه ۱۹۸۰ (نقطه شروع جدی تمرکززدایی) تنها ۸ درصد از تولید خالص ملی بوده است.
- ۲- با وجود اهمیت وجود کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی، حفظ میزان متناسبی از استقلال مالی و اجرایی نیز در حکومتی تمرکززدا اجتناب‌ناپذیر است. رد پای این اهمیت را در قانون ۱۹۹۹ کشور ایتالیا می‌توان دید که براساس آن، تمام کمک‌های بلاعوض دولت به استان‌ها قطع شده و دلیل اصلی این امر، بالا بردن ضریب استقلال مالی این نوع از حکومت‌های محلی می‌باشد. جالب آن است که در دهه ۷۰ میلادی، در این کشور، موجی متضاد برقرار بود و این تمام مالیات‌های محلی بودند که حذف شدند.
- ۳- این مراجع قضایی مسئول مطالعه و کنترل حساب‌های حکومت‌های محلی و هم‌چنین تناقضات مربوط به آن هستند.
- ۴- برخلاف گذشته که جواز ساخت به اسم دولت صادر می‌شد.
- ۵- در سال ۲۰۰۸، ۵۸ درصد از کمک‌های دولت به هزینه‌های جاری حکومت‌های محلی اختصاص داده شده است که رقمی بالغ بر ۴۰/۹۱ میلیارد یورو را نشان می‌دهد. از آنجا که نظام استقراض حکومت‌های محلی تنها برای اهداف سرمایه‌گذاری آنها امکان‌پذیر است و حکومت‌های محلی برای هزینه‌های جاری خود نمی‌توانند به استقراض متوسل شوند، به همین دلیل، بخش عمده‌ای از کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی متوجه هزینه‌های جاری می‌شود.
- ۶- براساس بازبینی قانون اساسی ۱۹۵۸ کشور فرانسه در ۲۸ مارس ۲۰۰۳، اصل ۷۲ این قانون، پنج نوع حکومت محلی را به رسمیت شناخته است:
۵ آوریل ۱۸۸۴: پیدایش کمون‌ها
کمون‌ها به عنوان کوچکترین حکومت‌های محلی، با اینکه در تاریخ ۱۴ دسامبر ۱۷۸۹ ایجاد شدند. این قانون شهری ۵ آوریل ۱۸۸۴، به تعریف اصول عمومی تشکیل و صلاحیت آنها پرداخت. این قانون سیستم واحدی را برای شهرهای بزرگ و کوچک در نظر گرفت که عبارت بود از: یک شورای شهر که برای ۶ سال انتخاب می‌شود و شهردار که اختیارات اجرایی داشته و مسئولیت تدارک و اجرای تصمیمات شورای شهر را برعهده دارد. از این گذشته، شهردار در برخی از امور مانند احوال شخصیه، پلیس و اجرای قوانین، نماینده دولت به شمار می‌رود. برخی از کمون‌های کشور فرانسه (پاریس، مارسلی و لیون) در مقایسه با دیگر کمون‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده و از قانون خاصی پیروی می‌کنند.

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

همان‌طور که از این مطالعه برمی‌آید، یکی از منابع مهمی که حکومت‌های محلی در کشورهای مختلف جهان برای ایجاد و کسب درآمد پایدار استفاده می‌کنند، تمسک به کمک‌های بلاعوض دولت می‌باشد. از سوی دیگر با توجه به احتیاجی که واحدهای محلی به تغذیه کمک‌های دولتی دارند، این نگرانی در درون حکومت‌های محلی و به ویژه، نمایندگان محلی شکل گرفته است که حتی با وجود تمرکززدایی نیز، وابستگی واحدهای محلی به دولت همچنان وجود خواهد داشت و حتی در گذر زمان، با افزایش خدمات شهری بیشتر خواهد شد. در این تحقیق تلاش بر این بود تا با معرفی انواع گوناگون کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی فرانسه به شهرداری‌ها به عنوان یکی از اقسام حکومت‌های محلی، دستاوردها، دغدغه‌ها و سیر تغییرات این کمک‌ها پس از تمرکززدایی برشمرده شود تا در پی مطالعه کاربردی آن، در نهادهای ساز و گسترش نظام کمک‌های بلاعوض دولت در کشور ایران، با حساسیت و توجه بیشتری نسبت به تجربه دیگر کشورها برخورد شود.

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

۱۰ اوت ۱۸۷۱: پیدایش دپاقتمان‌ها، اولین حکومت محلی

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

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

قزیون‌ها ۲ مارس ۱۹۸۲

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

کرس: ۱۳ می ۱۹۹۱

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

منابع:

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

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