

مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها

● بهروز هادی زنوز

دانشیار دانشگاه علامه طباطبایی

چکیده

واقعیت این است که طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران بدون توجه به مبانی نظری مالیه محلی صورت گرفته است. حتی اغلب مطالعاتی که به منظور اصلاح این نظام انجام گرفته به مبانی نظری موضوع بی توجه بوده‌اند. نبود مبانی نظری، پیامدهایی منفی به بار آورده مانند: کاهش کارایی تخصیصی در اقتصاد شهری؛ ناسازگاری مالیات‌ها و بهای خدمات شهری با اصل انصاف؛ بی‌ثباتی درآمدهای شهرداری و عدم حسابدگی شهرداری، که عرضه‌کننده خدمات شهری در برابر شهروندان است.

در این مقاله مبانی نظری مالیه محلی با تأکید بر منابع درآمدی آن بحث و تلاش شده تا معیارهای علمی مناسبی برای طراحی نظام مطلوب درآمدهای شهرداری‌ها به دست داده شود. مباحث این مقاله چهار موضوع محوری زیر را پوشش می‌دهد.

- مبانی نظری عدم تمرکز مالی

به موجب نظریه فدرالیسم مالی، دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن نصیب ساکنان قلمرو جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد انطباق کامل جغرافیایی یا به گفته اولسون برابری مالی نامیده می‌شد.

- اقتصاد مالیات محلی

مالیات محلی مالیاتی است که مقام محلی نرخ یا پایه آن را مشخص می‌سازد و عواید حاصل از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می‌دارد. مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها در مورد خدمات عمومی، خدمات دارای پیامدهای بیرونی مثبت و خدمات ارزشمند می‌پردازند.

- اقتصاد بهای خدمات شهرداری

اخذ بهای خدمات شهری می‌تواند کارکردهای بسیار متنوعی داشته باشد و تنها در خدمت کارایی تخصیصی نیست. این کارکردها عبارتند از: افزایش درآمد؛ پوشش هزینه‌ها؛ برآورده ساختن اهداف مالی یا نرخ بازده مورد نیاز برای دارایی‌ها؛ کنترل استفاده بی‌رویه از خدمات شهری و هدفمند کردن یارانه‌ها و تعقیب هدف عدالت توزیعی.

- اقتصاد کمک دولت مرکزی به شهرداری‌ها

کمک دولت به شهرداری می‌تواند به صورت کمک عمومی (غیر مشروط، غیرانتخابی) و یا به صورت کمک مشخص (مشروط یا انتخابی) صورت

گیرد. کمک بلاعوض مشخص برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه معین پرداخت می‌شود. به همین دلیل این نوع کمک‌ها را مشروط، انتخابی یا تخصیص‌یافته نیز می‌گویند. در جایی که دولت بخواهد شهرداری را به ارائه خدمات مورد نظر خود و یا انجام پروژه‌هایی که از نظر او اولویت دارد، ترغیب کند به کمک‌های انتخابی دست می‌زند.

کلیدواژه: نظام درآمدی شهرداری‌ها، مالیه محلی، شهرداری‌ها، عدم تمرکز، بهای خدمات شهری

مقدمه

در این مقاله درباره پایه‌های نظری مالیه محلی با تأکید بر منابع درآمدی آن، بحث شده است. با این بررسی تلاش می‌شود معیارهای علمی مناسبی برای ارزیابی نظام موجود درآمد شهرداری‌ها ارائه شده و به کمک آن یک نظام درآمدی مطلوب و مبتنی بر پشتوانه علمی طراحی شود.

مباحث این مقاله در چهار بخش اصلی به این شرح تنظیم شده است: مبانی نظری عدم تمرکز مالی؛ اقتصاد مالیات محلی؛ اقتصاد بهای خدمات شهرداری و اقتصاد کمک دولت مرکزی به شهرداری.

هر چند در عمل، نظام درآمدی شهرداری‌ها، چه در کشورهای پیشرفته صنعتی و چه در کشورهای در حال توسعه، از وضعیت آرمانی که در نظریه‌های اقتصادی و مالیه عمومی مطرح می‌شود فاصله دارد، اما باید توجه داشت که این وضع به طور عمده، بدان سبب است که تصمیمات مربوط به درآمد و مخارج شهرداری‌ها در چهارچوب فرایندی سیاسی - اداری گرفته می‌شود. این وضع در هر حال نفی‌کننده اعتبار نظریه‌های علمی نیست و این نظریه‌ها مانند چراغ راهنمایی است که به کمک آنها می‌توان فاصله وضع موجود را از وضع مطلوب سنجید.

۱- پایه‌های نظری عدم تمرکز مالی

عدم تمرکز مالی که در آثار تخصصی، از آن به عنوان «فدرالیسم مالی» یاد می‌شود، مباحث کلیدی در زمینه تخصیص وظایف و منابع درآمدی به سطوح مختلف دولت را در برمی‌گیرد. این موضوع با تحقیق در دست انجام ارتباطی دو سویه دارد: نخست آنکه، بدون مشخص بودن نوع، مقدار و کیفیت خدمات قابل ارائه توسط شهرداری‌ها نمی‌توان برآوردی از نیاز مالی آنها به دست آورد و دوم آنکه بدون دانستن شیوه علمی تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت، نمی‌توان چگونگی تأمین مالی مخارج شهرداری را مشخص کرد.

۱-۱- نسل اول نظریه‌های فدرالیسم مالی:

سامونلسن در سال‌های ۱۹۵۴ و ۱۹۵۵ دو مقاله در زمینه کالاهای عمومی نوشت. آرو نیز نقش دولت و بخش خصوصی را از دید مفهومی تعیین کرد (Arrow, 1959). ماسگریو در کتاب معروف خود در زمینه مالیه عمومی (Musgrave, 1951) نقش فعالی برای دولت در زمینه اصلاح انواع شکست‌های بازار، برقراری توزیع بهتر درآمد و ایجاد ثبات اقتصادی و حفظ سطوح بالای اشتغال در کنار حفظ ثبات قیمت‌ها قائل شد. تصویری که این سه اقتصاددان به دست دادند این بود: در جایی که بازار به دلیل وجود انواع کالاهای عمومی با شکست روبه‌رو می‌شود، بخش عمومی باید وارد شده و با تدابیر سیاستی مناسب این شکست‌ها را جبران کند. فرض ضمنی این مباحث نظری در آن زمان این بود که دولت، پاسدار منافع عمومی است و در پی بیشینه کردن رفاه اجتماعی. انگیزه دولت از ایفای چنین نقشی می‌تواند ناشی از خیرخواهی و یا فشار رأی‌دهندگان در یک نظام مردم‌سالار باشد.

در حضور سطوح مختلف دولت، دیدگاه آرو، ماسگریو، ساموئلسن به پذیرش این فرض می‌انجامد که هر سطحی از دولت در راستای بیشینه‌سازی، تابع رفاه اجتماعی قلمرو حکمرانی خود اقدام خواهد کرد. برای نمونه، از یک دولت محلی انتظار می‌رود رفاه اجتماعی قلمرو خود را بیشینه سازد. چنین پیامد و ثمره‌ای از محصولات محلی که در چهارچوب نیازهای محلی و شرایط ویژه ساکنان قلمرو مورد نظر تنظیم شده، در سنجش با محصول عمومی یکسان و واحدی که حکومت مرکزی برای تمامی قلمروها عرضه می‌دارد، رفاه بیشتری پدید خواهد آورد. اوتس این مسئله را در کتاب خود با عنوان «قضیه عدم تمرکز» فرمول‌بندی کرده است (Oates, 1972).

بدین‌سان به موجب نسل اول نظریه فدرالیسم مالی، دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن نصیب ساکنان قلمرو جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد، همخوانی کامل جغرافیایی^۱ یا به گفته اولسون (Mancur Olson, 1969) برابری مالی^۲ نامیده می‌شد. اما از آن جا که چندین کالای عمومی با الگوی جغرافیایی متفاوت از دید مصرف وجود دارد، به این نکته توجه می‌شد که به سختی می‌توان سطحی از دولت را شناسایی کرد که قلمرو حکمرانی آن به طور کامل با منافع جغرافیایی تمام کالاهای عمومی محلی همخوان باشد؛ به ویژه آن که محصولات برخی از کالاهای عمومی از جمله راه‌ها و رودخانه‌های تمیز می‌تواند منفعی فراتر از قلمرو دولت محلی به دست دهد و آثار سرریز^۳ فراتری خواهد داشت. با این حال استدلال می‌شد که عرضه نامتمرکز این کالاها بهتر از عرضه متمرکز آنهاست. در نظریه نسل اول درباره فدرالیسم مالی چنین مسائلی با کاربرد ساده نظریه یارانه‌های پیگوئی^۴ حل می‌شد. بدین معنا که در چهارچوب این نظریه توصیه می‌شود دولت مرکزی یارانه‌های واحد (کمک‌های بدون عوض برابرساز) به دولت‌های نامتمرکز که منافع را درونی می‌کنند بپردازند. دولت‌هایی که از این نوع کمک‌ها دریافت می‌دارند، تا جایی که عرضه کالاهای عمومی محلی ادامه خواهند داد که منافع اجتماعی نهایی آنها در مجموع برابر هزینه نهایی آنها شود.

در آثار نظری نسل اول، محدودیت‌هایی که دولت‌های نامتمرکز، از نظر اعمال سیاست‌های تثبیت اقتصادی و توزیع مجدد درآمدها ایجاد می‌کنند بازشناسی شده است. دولت‌های نامتمرکز با توجه به باز بودن اقتصادهای محلی و دسترسی نداشتن به ابزارهای پولی، نمی‌توانند بر سطح اشتغال و قیمت‌ها در سطح محلی تأثیر بگذارند. به همین ترتیب تحرک خانوارها و شرکت‌ها، امکانات بالقوه دولت‌های نامتمرکز را از دید باز توزیع درآمدها محدود می‌کند. با توجه به این مشکلات این دو وظیفه بر عهده دولت مرکزی نهاده شده است.

همان‌طور که دیده می‌شود به موجب نظریه‌های نسل اول، دولت مرکزی در زمینه به کارگیری سیاست ثبات اقتصادی، توزیع مجدد درآمد و ارائه کالاهای عمومی در سطح ملی (مانند امنیت ملی)، نقش بنیادین دارد و در سطوح نامتمرکز، دولت‌ها نقش اصلی خود را در ارائه مقدار کارآمد از کالاهای عمومی محلی پیدا می‌کنند؛ یعنی آن دسته از کالاهای عمومی که مصرف آن محدود به قلمرو حکمرانی آنها می‌شود. در جایی که سرریز منافع از قلمرویی به قلمرو دیگر وجود داشته باشد، یارانه‌های مناسب، دولت‌های نامتمرکز را به تولید سطح کارآمدی از کالاهای عمومی وادار خواهد کرد.

به گونه‌ای که دیده می‌شود، این تجزیه و تحلیل بر تخصیص وظایف یا کارکردها^۵ به سطوح مختلف دولت متمرکز بوده است. مؤسسات عمومی با توجه به انتصاب مناسب کارکردها به سطوح مختلف دولت و در اختیار داشتن ابزارهای مالی لازم می‌توانستند سیاست‌های فراگیر کننده رفاه را دنبال کنند. نظریه‌های نسل اول به مسئله مالیات‌بندی در سامانه مالی فدرال نیز توجه داشته‌اند. این موضوع به مسئله مالیات می‌پرداخت؛ یعنی این پرسش که

چه مالیاتی در سطوح مختلف دولت قابل وضع و وصول است. ماسگریو^۳ (۱۹۸۳) در مقاله‌ای با عنوان «چه کسی باید در کجا و بر چه چیزی مالیات وضع کند» به این مسئله پرداخته است (مجموعه مقالات ماسگریو، ۱۹۸۳). موضوع اساسی مورد توجه در این دست از آثار عبارت است از: انحرافات که در قیمت‌ها، به دلیل مالیات‌بندی نامتمرکز بر پایه‌های مالیاتی با توان تحرک، (به ویژه مالیات بر سرمایه) پدید می‌آید. نکته محوری این مباحث این بود که وضع مالیات، در سطح دولت‌های محلی بر عوامل متحرک تولید که به بهره‌برداری از کالاهای عمومی ارتباطی ندارد، می‌تواند به انحراف در مکان‌گزینی و میزان فعالیت‌های اقتصادی بینجامد (Gordon, 1983, Inman and Rubinfeld, 1996). برای نمونه اگر در شهری مالیات محلی بر سرمایه‌گذاری در یک فعالیت اقتصادی بسته شود، اما در شهرهای دیگر چنین مالیاتی برقرار نگردد و همین فعالیت را بتوان در شهر دیگری شالوده ریخت، بی‌گمان این فعالیت در شهری پا خواهد گرفت که مالیات محلی در آن کمتر است. دیدگاهی که از این منظر پدید می‌آید این است که سطوح نامتمرکز دولت (به ویژه دولت‌های محلی) باید بیشتر به مالیات‌هایی اتکا کنند که با سود حاصل از کالاهای عمومی محلی پیوند دارد، از آن جمله مالیات بر مستغلات و دریافت بهای خدمات شهری را می‌توان نام برد. در واقع در مدل تیبو، مالیات‌ها مانند قیمت‌هایی قلمداد می‌شوند که خانوارها در برابر مصرف کالاهای عمومی محلی می‌پردازند.

دولت مرکزی و تا اندازه‌ای دولت‌های استانی و سطوح بالاتر

دولت مرکزی و تا اندازه‌ای دولت‌های استانی و سطوح بالاتر دولت، امکان بیشتری برای دریافت مالیات‌های تصاعدی بر درآمد دارند و از این راه هدف‌های کلی‌تر بازتوزیع درآمد را می‌توانند دنبال کنند، اما سطوح پایین‌تر دولت بهتر است که بر مالیات مستغلات، که با شرایط معینی مانند مالیات در برابر برخورداری از خدمات شهری کارکرد دارد، متکی باشند (Fischel, 2001).

دولت، امکان بیشتری برای دریافت مالیات‌های تصاعدی بر درآمد دارند و از این راه هدف‌های کلی‌تر بازتوزیع درآمد را می‌توانند دنبال کنند، اما سطوح پایین‌تر دولت بهتر است که بر مالیات مستغلات، که با شرایط معینی مانند مالیات در برابر برخورداری از خدمات شهری کارکرد دارد، متکی باشند (Fischel, 2001). مالیات‌هایی که برابر با هزینه نهایی ارائه خدمات محلی است برای واداشتن خانوارها و شرکت‌ها، به انتخاب قلمروهای سیاسی که سطح کارآمدی از این خدمات را عرضه می‌دارند، لازم است.

سرانجام، نظریه نسل اول فدرالیسم مالی، به مسئله کمک‌های یک جای برابرسازی که از سوی دولت مرکزی به دولت‌های منطقه‌ای یا محلی پرداخت می‌شود توجه دارد (Broadway and Flatters, 1982). این گونه کمک‌های بلاعوض، هم از دید کارایی و هم مساوات طلبی توجیه می‌شد.

برخی از عناصر دیدگاه نظری نسل اول درخور تأمل و بازاندیشی است:

• قضیه عدم تمرکز به طور ضمنی بر این فرض استوار است که بدیل عرضه خدمات به دست مقامات محلی، عبارت است از محصول عمومی یکسانی که به دست دولت مرکزی ارائه می‌شود. این فرض نیرومند است اما چندان روشن نیست. در صورتی که اطلاعات کامل در اختیار دولت مرکزی باشد، می‌تواند کالاهای عمومی را بر حسب نیاز مناطق گوناگون با کیفیت متفاوتی تولید کند. اما استدلال می‌شود که مقامات محلی اطلاعات بیشتری درباره نیازهای ساکنان قلمرو خود دارند.

• توضیح مدل تیبو (Tiebout, 1956)، در نظریه تأمین مالی بخش عمومی محلی، نقش عمده‌ای داشته است. تیبو در مقاله خود ادعای پل ساموئلسن^۴ را به چالش کشیده و نشان داده که نبود تمرکز مالی بر خلاف نظر ساموئلسن

می‌تواند به نتایج کارآمد بینجامد. هر چند تیپو در مدل خود خانوارها و شرکت‌ها را متحرک فرض می‌کند، می‌توان نشان داد که در غیاب جابجایی شرکت‌ها و خانوارها نیز فدرالیسم مالی می‌تواند به نتایج بهینه منجر شود.

• نکته آخر، مسئله محدودیت بودجه است. پشت‌گرمی مقامات محلی به منابع درآمدی خود، آنها را به انضباط بیشتر در هزینه کردن وامی‌دارد. در حالی که پشت‌گرمی بیش از اندازه به پرداخت‌های مالی دولت مرکزی و یا استقراض، آنها را به گشاده‌دستی در هزینه کردن سوق می‌دهد؛ این مطلب را وینگا (۱۹۹۵) و رونالد مک کینون^۹ (۱۹۹۷) تأیید کرده‌اند.

در مباحث بالا، سهمی که نظریه انتخاب عمومی^{۱۰} بازی کرده، نادیده گرفته شد. نظریه انتخاب عمومی (یا به قولی انتخاب دیوانی) در واکنش به دیدگاه ساموئلسن، ماسگریو و آرو مطرح شد. برابر این نظریه تصمیم‌گیران بخش عمومی، بیشینه‌کننده مطلوبیت با توجه به توابع هدف خود هستند. این نظریه در مواردی به نتایج متفاوتی از آنچه که هواداران نظریه نسل اول فدرالیسم مالی مطرح می‌کنند، انجامیده است. یکی از موضوعات مهمی که در این چهارچوب مطرح شده دیدگاه نيسکانن^{۱۱} است که می‌گوید مؤسسات بخش عمومی به دنبال بیشینه کردن بودجه خود هستند. آنها با پیگیری این هدف به دنبال افزایش قدرت و نفوذ خود، استخدام افراد و حقوق‌های بیشتر و جز آن هستند.

هرنان^{۱۲} و بوکانان^{۱۳} (۱۹۸۰) دیدگاه بالا را گسترش داده و می‌گویند: بخش عمومی می‌تواند به دنبال بزرگ‌نمایی خود و گرایش درآمد بیشتر از اقتصاد باشد. این دو نفر فدرالیسم مالی را بسان ابزاری برای جلوگیری از این گرایش دولت مرکزی تلقی می‌کنند. گفتنی است که امروزه مشخص شده که رقابت مالی میان مناطق مختلف خطرهایی نیز دربردارد و می‌تواند به الگوها و سطوح فعالیت ناکارآمد بینجامد (Oates, 1986, 1985).

۲-۱- نظریه‌های نوآمد نسل دوم درباره فدرالیسم مالی:

آثار جدید در زمینه فدرالیسم مالی، منابع و جهت‌گیری‌های گوناگونی دارد. این نظریه‌ها از آنجا که حوزه‌های مختلف اقتصاد را دربرمی‌گیرد و افزون بر آن وارد حوزه سیاست و علوم اجتماعی دیگر می‌شود به سادگی دسته‌بندی نمی‌شوند. اما به هر روی می‌توان گفت بر دو منبع زیر تأکید دارند:

- کارهایی که در زمینه انتخاب دیوانی و اقتصاد سیاسی انجام شده و بر فرایندهای سیاسی و رفتار عاملان سیاسی تأکید دارد. بر خلاف نظریه‌های نسل اول، نقطه عزیمت این آثار، آن است که شرکت‌کنندگان در فرایندهای سیاسی (اعم از رأی‌دهندگان و مقامات رسمی) تابع‌های هدف خود را دارند و مقامات رسمی تنها به دنبال رفاه ساکنان قلمرو زیر نظر خویش نیستند. این آثار به همین دلیل به دنبال مدل کردن نهادهای سیاسی با فرض صریح انگیزه‌های بازیگران آن هستند.

- موضوع دیگری که در نظریه‌های جدید به آن توجه می‌شود، مسائل اطلاعاتی است. نتایج حاصل از نهادهای انتخاب گروهی به میزان زیادی به اطلاعاتی بستگی دارد که کارگزاران گوناگون در اختیار دارند. این نوشته‌ها به ما نشان می‌دهند که روال‌های بهینه یا نهادهای بهینه، تحت فروض اطلاعات کامل و اطلاعات نامتقارن متفاوت خواهد بود. از این رو نسل دوم نظریه‌های فدرالیسم مالی بر روی سازمان صنعتی و نظریه اقتصاد کلان که بر اطلاعات نامتقارن کار کرده‌اند، پافشاری می‌کند.

در این چهارچوب، این مسئله اصلی که فعالیت‌های بخش عمومی به صورت متمرکز باشد یا نامتمرکز تا اندازه‌ای متفاوت ارزیابی می‌شود. در پرتو نظریه‌های نسل اول، تبادل میان تمرکز و عدم تمرکز بر سر حساسدهی محلی یعنی حساسیت نتایج و پیامدها به ترجیحات محلی در برابر هماهنگی سیاست‌ها در وضعیت تمرکز است که موجب درونی

کردن وابستگی‌های دوسویه قلمروهای سیاستی مختلف می‌شود. بن لاک ود (Ben Lockwood, 2002) و تیمتی بسلی و استیون کوت (Timothy Besley and Stephen Coate, 2003)، در مقاله‌های مهم خود چهارچوب‌هایی ارائه کرده‌اند که در آن نتایج به صورت برداری از محصولاتی است که توسط قانون‌گذار مرکزی، که خود از نمایندگان شکل گرفته که به صورت محلی برگزیده شده‌اند، تصمیم‌گیری می‌شود. بدین سان این مدل‌ها به روشنی از مفروضات پیشین قضیه عدم‌تمرکز در زمینه عرضه سطوح یکنواختی از محصول زیر رژیم متمرکز، فاصله می‌گیرند. نتایج تعیین شده به صورت متمرکز بسته به چگونگی عملکرد قانون‌گذار مرکزی، انواع مختلفی از تخصیص نادرست منابع را نشان خواهد داد.

این ناکارایی‌ها را باید در برابر ناکارایی‌های تصمیم‌گیری در نظام نامتمرکز گذاشت که موجب نادیده گرفتن اثرات سرریز تصمیمات محلی می‌شود و سپس با آن سنجید. در نظریه نسل دوم، ساختار عمودی بخش عمومی مانند یک بنگاه بررسی می‌شود. در این فرمول‌بندی دولت مرکزی که مانند کارفرمایی^{۱۴} عمل می‌کند، به دنبال چنان ساختاربندی از روابط مالی میان سطوح مختلف دولت است که در شرایط نبود تقارن اطلاعات، دولت محلی (در اینجا کارگزار) در راستای دستیابی به هدف‌های دولت مرکزی عمل می‌کند. روزلاواگی (Rosella Levaggi, 2002) از رویکرد کارفرما-کارگزار برای نشان دادن این مطلب استفاده می‌کند که در شرایط خاصی، بهتر است دولت مرکزی به جای تأمین بودجه یکجا برای دولت‌های محلی، نرمش‌پذیری عرضه خدمات دولتی محلی را از راه بودجه^{۱۵}، محدود کند. منظور این است که دولت مرکزی نه تنها سقف بودجه محلی را تعیین کند بلکه توزیع آن را میان مخارج مختلف برای انجام وظایف متفاوت مشخص سازد.

۳-۱- روابط مالی میان سطوح مختلف دولت

مباحثی که در بخش پیشین مطرح شد چنان تجریدی و تخصصی است که فهم آن برای افراد غیرحرفه‌ای دشوار است. از این رو در این جا می‌کوشیم به زبان ساده‌تر و کمتر نظری یک بار دیگر موضوع را بررسی کنیم.

مهم‌ترین مسائل مطرح شده در پیوند با روابط دولت مرکزی و غیرمرکزی به شرح است:

- در سمت هزینه، دولت محلی چگونه می‌تواند کالاهای عمومی را بر حسب ترجیحات محلی و با توجه به حفظ

کارایی و رعایت اهداف توزیعی عرضه دارد؟

- در سمت درآمد، طرح‌های تأمین مالی محلی شهرداری چگونه باید طراحی شود تا بتواند بدون آنکه دچار

ناکارایی شود و یا اهداف پخش درآمد در سطح ملی را مخدوش کند به ترجیحات محلی پاسخ گوید؟

- از دید اقتصاد کلان، چگونه می‌توان (از راه کاربرد قواعد مالی، ترتیبات لازم برای همکاری با نیروهای بازار)

میان سطوح مختلف دولت چنان هماهنگی برقرار کرد که با هدف‌های مالی در سطح ملی سازگار باشد؟

چندین استدلال به سود عدم‌تمرکز مالی در آثار نظری مطرح شده است. این دلایل را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

الف- پاسخگویی به ترجیحات محلی: نظریه سنتی فدرالیسم مالی بیانگر آن است که دولت مرکزی باید وظایف

بنیادین لازم را برای ثبات اقتصاد کلان، کالاهای عمومی در سطح ملی، شامل دفاع و پخش مجدد درآمد به شکل

کمک به تهیدستان، برعهده گیرد (Oates, 1972). اما این رویکرد واحد برای همه، نمی‌تواند ما را به سببی از

کالاهای عمومی برساند که برای همه شهروندان بهینه است. دولت‌های ایالتی و محلی در مقایسه با دولت مرکزی به

دلیل نزدیک‌تر بودن به شهروندان، در موقعیت بهتری برای پاسخگویی به ترجیحات آنان در زمینه عرضه کالاهای

عمومی محلی قرار دارند. آنها بهتر می‌توانند گرایش شهروندان به پرداخت هزینه خدمات را ارزیابی کنند و خدمات

را معطوف به افرادی سازند که شایسته دریافت آن هستند. بدین ترتیب می‌توان از راه عدم تمرکز مالی، کارایی پارتو^{۱۶} را افزایش داد. یعنی می‌توان در کاربرد منابع، صرفه‌جویی کرد به گونه‌ای که وضع کسی بدتر نشود. حفظ انگیزش‌های مالی در سطح درست بدان معنا نیست که مخارج و درآمدها در هر سطحی از دولت متوازن باشد. کمک‌های مالی دولت می‌تواند در تأمین مالی دولت‌های ایالتی و محلی نقش داشته باشد، بدون آن که نظام انگیزشی را مخدوش سازد. شرط مهم آن است که کمک مالی دولت مرکزی به افزایش مخارج دولت‌های ایالتی نینجامد؛ زیرا در این صورت، هزینه تغییرات مخارج محلی بردوش مردم محلی خواهد افتاد.

ب- افزایش پاسخگویی می‌تواند موجب افزایش کارایی شود: از آنجا که شناسایی مقامات محلی برای پرداخت‌کنندگان مالیات و رأی‌دهندگان آسان‌تر است، انتظار می‌رود آنان بیش از مقامات ملی پاسخگو باشند. به ویژه آنکه هزینه خدمات عمومی از مردم محل گرفته می‌شود. اما همان‌گونه که تانزی گفته است، نزدیکی به مردم محلی می‌تواند به تصمیماتی بینجامد که به سود افراد یا گروه‌های خاص باشد و منافع عمومی نادیده گرفته شود (Tanzi, 1995). اگر مردم شهر این توانایی را نداشته باشند که شهرداری را در برابر خود از راه نظارت و کنترل پاسخگو سازند، این وضع می‌تواند به کارکرد همراه با فساد بینجامد.

چندین استدلال به سود عدم تمرکز مالی در آثار نظری مطرح شده است. این دلایل را

می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- پاسخگویی به ترجیحات محلی

- افزایش پاسخگویی می‌تواند موجب افزایش کارایی شود

- ایجاد رقابت میان قلمروهای قدرت

- کارایی سمت عرضه

ج- ایجاد رقابت میان قلمروهای قدرت: تنوع بسته مالی که قلمروهای قدرت نامتمرکز ارائه می‌دهند (به حسب تعداد و کیفیت کالاهای عمومی و بار مالیاتی ناشی از آن)، می‌تواند میان این قلمروها رقابتی را برانگیزد و بدین ترتیب موجب افزایش کارایی بخش عمومی شود. رقابت میان قلمروهای قدرت، بر این فرض استوار است که شهروندان از پویایی لازم برخوردارند. اما در عمل سازه‌های چندی، تکاپوی شهروندان را محدود می‌کند.

د- کارایی سمت عرضه: نبود تمرکز می‌تواند به کسب تجربه در زمینه مدیریت مسئولیت‌های محلی (Oates, 1999) بینجامد. در برخی از کشورهایی که در آنجا تمرکززدایی صورت گرفته، حکومت‌های ایالتی و محلی، نوآوری‌هایی کرده و تدابیری برای افزایش اثربخشی مخارج همگانی به کار بسته‌اند. برای نمونه، در اسپانیا برخی از پروژه‌های آزمایشی در سطح منطقه در زمینه کاهش هزینه‌های دارویی و کاهش فهرست انتظار بیمارستان‌های همگانی نتایج نویدبخشی به بار آورده است (OECD, 2000). در سوئیس اصول نوین مدیریت بخش عمومی در سطح کانتون‌ها و کمون‌ها معرفی شده و بعدها در سطح کنفدراسیون، آن را تکرار کرده‌اند. اما در بسیاری از کشورها استفاده مشترک از اطلاعات هنوز وجود ندارد و این کار به کاهش منافع این تجربه‌های ارزنده انجامیده است.

در تمرکززدایی، آنچه که به تازگی بیش از گذشته به آن توجه شده، تأمین انضباط مالی است و یکپارچه‌سازی

مالی بیش از گذشته ضرورت یافته است.

در نهایت باید گفت از آن جا که در بسیاری از موارد خط و مرز روشنی میان وظایف سطوح مختلف دولت وجود ندارد، منابع کافی برای انجام وظیفه معین تخصیص نمی‌یابد. دوباره‌کاری نیز روی دیگر این سکه است. در مواردی نیز ادغام سطوح کوچک دولت محلی در سطوح بالاتر، می‌تواند از نظر بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس و درونی کردن اثرات سرریز مفید باشد. تجربه بلژیک، کانادا، ایسلند، هلند و سوئد در این زمینه گویا می‌باشد.

در بسیاری از کشورها دولت مرکزی یا پارلمان به صورت روزافزونی، نسبت به وضع استانداردها، میزان پوشش، کیفیت و قیمت خدمات همگانی، که توسط سطوح پایین‌تر دولت ارائه می‌شود، اقدام کرده است.

۲- اقتصاد مالیات محلی

مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها می‌پردازند. با توجه به پرداخت یارانه، این سؤالات مطرح می‌شود که:

- برای تأمین مالی یارانه‌ها چه مالیات‌هایی باید وضع شود (مستقیم یا غیرمستقیم)؛
- این مالیات‌ها باید بر چه چیزی تعلق گیرد و از چه کسانی گرفته شود؟
- مالیات‌ها باید در چه سطحی از دولت‌های محلی (مقامات استانی و یا شهرداری‌ها) جمع‌آوری شود؟

هنگام تصمیم‌گیری درباره نوع مالیات‌های محلی، معیارهای متعددی باید در نظر گرفته شود. یکی از معیارها، کارایی تخصیصی است. با در نظر گرفتن این معیار، به اثر ازدحام ناشی از نرخ‌های نهایی بالای مالیات‌های محلی توجه می‌شود. معیار مهم دیگر، برابری^{۱۸} است؛ که به موجب این معیار تصاعدی بودن آن ارزیابی می‌شود. نکته دیگر این است که آیا پایه مالیاتی نرمش‌پذیر است یا خیر؟ در صورت نرمش‌پذیری پایه مالیاتی، به موازات رشد اقتصادی، افزایش درآمد مالیاتی تضمین خواهد شد.

۱-۲- تعریف مالیات محلی

مالیات محلی، مالیاتی است که مقام محلی نرخ یا پایه آن را مشخص می‌سازد و درآمدهای حاصل از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می‌دارد. مالیات محلی تنها به دست مقام محلی جمع‌آوری نمی‌شود. شهرداری‌ها به دلیل در اختیار داشتن اطلاعات ممیزی املاک، بهتر از دولت مرکزی می‌توانند مالیات املاک را گردآوری کنند و این کار با صرفه اقتصادی همراه است. اما مالیات بر درآمد و فروش، اغلب به دست مقامات بالاتر (دولت منطقه‌ای یا ملی) گردآوری می‌شود و سهم شهرداری‌ها از آن پرداخت می‌گردد. در این گونه موارد مقامات دولت مرکزی و محلی، هر یک سهمی از مالیات بر درآمد و فروش را به خود اختصاص می‌دهند. برای نمونه، در کشورهای اروپایی دولت‌های مرکزی و محلی در عواید مالیات بر درآمد، مالیات بر ارزش افزوده و مالیات‌های دیگر اغلب شریک هستند. مالیات‌هایی را که نرخ مالیات و پایه آن را دولت مرکزی تعیین می‌کند، نمی‌توان مالیات محلی تلقی کرد. در این گونه موارد، دولت مرکزی است که سهم معینی از مالیات‌های ملی را به دولت‌های محلی اختصاص می‌دهد؛ این گونه درآمدها را می‌توان درآمدهای اختصاص یافته^{۱۹} شمرد.

در برخی از کشورهای اروپایی غربی به ویژه در کشورهای اسکاندیناوی (Karan, 1988) گونه‌ای مالیات محلی

بر درآمد گرفته می‌شود. اما این مالیات برای تأمین مالی در سطح منطقه‌ای به کار می‌رود نه در سطح محلی. هم‌چنین، دولت مرکزی سقف تغییر نرخ مالیات را به دست مقامات منطقه‌ای محدود ساخته است. این روش با اصل فدرالیسم مالی سازگاری دارد که بیانگر دخالت نکردن مقامات محلی در سیاست‌هایی است که به تغییر مهم در توزیع مجدد ثروت و درآمد می‌انجامد.

۲-۲- منافع تأمین مالی به دست دولت محلی^{۲۰}

مدل منافع تأمین مالی به دست دولت محلی گویای این است که افراد، در صورت بهره‌مندی از خدمات دولت محلی، باید هزینه تولید و تدارک این خدمات را برعهده گیرند. پرداخت‌های مستقیم بهای خدمات، در چهارچوب سازوکار بازار و به صورت مبادله میان خریدار و فروشنده انجام می‌شود. اما درباره خدماتی که به صورت گروهی تأمین مالی می‌شوند، لازم است ناحیه بهینه‌ای تعریف شود که در آن، حوزه جغرافیایی پوشش خدمات با تعهدات مالیاتی شهروندان هم‌پوشانی داشته باشند.

نکته درخور توجه این است که واگذاری کارکردهای دولت مرکزی به دولت‌های محلی، پیرو قواعد معین است. میان نبود تمرکز و صرفه‌های مقیاس، تبادلی^{۲۱} وجود دارد. با توجه به این تبادل، می‌توان چنین نتیجه گرفت که واگذاری هر یک از کارکردها یا نقش‌های دولت به سطوح پایین‌تر، زمانی موجه خواهد بود که این کار با دستیابی به کارایی در زمینه عرضه خدمات، سازگار باشد. بدین ترتیب تنها آن بخش از خدمات بخش عمومی باید به دست دولت مرکزی ارائه شود که درباره آنها تفاوت‌های محلی نمایانی در زمینه گرایش به پرداخت وجود ندارد.

در مواردی که اثرات سرریز^{۲۲} میان سطوح مختلف دولت محلی، منطقه‌ای و ملی درخور توجه باشد و نتوان آن را از راه پرداخت کمک‌های بلاعوض دولت یا تمهیدات دیگری، مانند بستن قرارداد با دولت‌های محلی برای ارائه خدمات اصلاح کرد، جرح و تعدیل قاعده‌ای که در بالا عنوان شد، ضرورت می‌یابد. به گونه‌ای که ملاحظه می‌شود بر پایه استدلال بالا تنها دفاع ملی و اعمال سیاست خارجی در محدوده وظایف دولت مرکزی باقی می‌ماند.

با وجود این، انتقاداتی بر مدل منافع تأمین مالی، به دست دولت محلی وارد است؛ نخست آن که با تأکید بر کارآیی تخصیصی، ممکن است ملاحظات مربوط به عدالت نادیده گرفته شود. بدین معنا که افراد و دولت‌های محلی فقیرتر ممکن است توان تأمین مالی عرضه خدماتی را نداشته باشند که در این صورت تمایلی به پرداخت بهای آن‌ها وجود ندارد. این مسئله، پیامدهایی بر ساختار مالیات‌بندی محلی به دنبال دارد. دوم آن که، با پذیرش این مدل لازم است پوشش جغرافیایی هر یک از خدمات به تفکیک مشخص و در حوزه‌ای که به این ترتیب ترسیم شده چگونگی وصول بهای خدمات جمعی، به صورت مالیات، مشخص شود. این کار به ساختار پیچیده‌ای از دولت‌های محلی می‌انجامد که بسیار پرهزینه خواهد بود. در این صورت به کار گرفتن سیاست‌های راهبردی نیز دشوارتر خواهد شد.

۲-۳- اصول مالیات‌بندی محلی

اصول استاندارد مالیات‌بندی در سطح ملی را می‌توان در سطح محلی نیز تا حدودی به کار گرفت. چند اصل نیز وجود دارد که تنها درباره مالیات‌های محلی کاربرد دارند. که به بیان این اصول می‌پردازیم:

- اصل عدالت: در اینجا مفاهیم متداول عدالت افقی و عمودی مطرح است. بدین معنا که در حوزه عمل مقام محلی، مالیات‌دهندگانی که از وضع مالی همانندی برخوردارند، باید مالیات یکسان بپردازند و سهم مالیات‌ها بر

درآمد افراد کم درآمد نباید بیشتر از سهم مالیات‌ها از درآمد افراد پردرآمد باشد.

- **اصل کارایی:** مالیات محلی باید بهبود کارایی را به دنبال داشته باشد. این کار مستلزم آن است که رأی‌دهندگان محلی به گونه‌ای مالیات محلی را پردازند که بهره‌مندی از خدمات ارائه شده، بیانگر گرایش به پرداخت در برابر آن باشد؛

- **اصل قابلیت مشاهده:** حسابداری ارائه‌کنندگان خدمات به پرداخت‌کنندگان مالیات به این بستگی دارد که رأی‌دهندگان به دقت بدانند چه مبلغی به صورت مالیات می‌پردازند. بنابراین، می‌توان گفت که حسابداری محلی از راه مالیات‌های مشهود بهبود می‌یابد.

- **اصل استقلال محلی:** اگر قرار باشد منافع کارایی تخصیصی پیش‌گفته، در قضیه عدم تمرکز اوتس (Oates) به دست آید، باید دولت‌های محلی و رأی‌دهندگان آنها در تعیین نرخ‌های مالیات محلی آزاد باشند. کنترل نرخ‌های مالیات از سوی دولت مرکزی به منزله به کارگیری نرخ یکسان مالیات در سطح ملی خواهد بود.

- **اصل صرفه‌جویی:** از دید مقام محلی، هزینه جمع‌آوری مالیات‌های محلی نباید بالا باشد؛ یعنی نباید بخش بزرگی از درآمد حاصل از مالیات، صرف اداره نظام مالیاتی شود. از دید جامعه، مالیات محلی نباید چنان وضع شود که عدم پرداخت آن گسترده باشد و هزینه‌های حقوقی در خور توجهی را برای وصول مالیات و تنبیه افرادی که از پرداخت مالیات می‌گریزند تحمیل کند. مالیات محلی باید چنان وضع شود که درک آن ساده باشد و پرداخت آن بار سنگینی برای مالیات‌دهنده نباشد؛

- **اصل کفایت درآمد:** درآمد حاصل از مالیات، باید برای تأمین مالی آن سطح از خدمات که اهالی محل به آن رأی داده‌اند، کافی باشد. از این رو نرخ مالیات باید به آسانی قابل تعدیل باشد و یا پایه مالیاتی باید نرمش‌پذیر باشد. یعنی پایه مالیاتی باید در گذر زمان بزرگ شود و همراه با مخارج گسترش یابد تا از تنگنای مالی پرهیز شود؛

- **اصل ثبات درآمد:** یافتن مالیاتی که متأثر از روندهای نامساعد درازمدت نباشد، دشوار است، اما می‌توان مالیاتی را یافت که دست‌کم، در کوتاه‌مدت درآمد حاصل از آن بی‌ثبات نباشد. این گونه بی‌ثباتی می‌تواند موجب استمرار نداشتن در دسترسی به خدمات دولت محلی شود. این مسئله در مواردی که دولت مرکزی اجازه وام به دولت محلی نمی‌دهد، می‌تواند شدیدتر شود. اگر خدماتی که استمرار آنها به خطر می‌افتد، جزء مهمی از برنامه دولت رفاه باشد، این وضع نامطلوب‌تر خواهد بود. در این حالت، مناسب‌ترین مالیات محلی، مالیاتی است که درآمد حاصل از آن از تغییرات ادواری اقتصاد محلی تأثیر نپذیرد؛

- **اصل عدم جابجایی پایه مالیاتی:** نرخ بالای مالیات محلی نباید موجب از میان رفتن پایه مالیاتی شود، در غیر این صورت قواعد کفایت درآمد مالیاتی و ثبات آن نقض خواهد شد. از این رو، مالیات‌های محلی نباید بر پایه‌های مالیاتی که به شدت متحرکند وضع شود. زیرا در آن صورت، مسئله مهاجرت پایه مالیاتی مطرح خواهد شد.

این هشت اصل روشن می‌سازد که مالیات محلی نباید به صدور مالیات بینجامد؛ زیرا از این راه اصابت اقتصادی مالیات از مرزهای حوزه قانونی دولت محلی فراتر خواهد رفت. در مواردی که مالیات بر ارزش تولید منابع طبیعی (مانند نفت خام)، بر قیمت‌های عمده‌فروشی، املاک تجاری (حداقل سطوحی از مالیات محلی که بیش از اندازه

مجاز از نظر برخورداری از منافع خدمات محلی است) و بر محل اقامت گردشگران وضع می‌شود، احتمال رخداد این وضع زیاد است (Baily, 1999).

۲-۴- ارزیابی انواع مالیات‌های محلی

هشت اصل بالا را می‌توان برای تعیین مالیات‌های محلی مناسب به کار برد. این اصول، مسئله تخصیص مالیات به سطوح مختلف دولت را حل می‌کند.

الف - مالیات‌های محلی بر درآمد، سود و ثروت

این مالیات‌ها بیش از آن که به بهره‌مندی از خدمات وابسته باشند به توان پرداخت مربوط می‌باشند. از این رو، مالیات‌های پیش‌گفته، بیش از آنکه معیارهای کارایی و حسابدهی را برآورده سازند، معیار عدالت را تأمین می‌کنند. افزون بر این، مالیات‌هایی با جنبه توزیعی قوی، در سطح محلی مناسب نیستند، زیرا گروه‌های مشمول این‌گونه مالیات‌ها، از حوزه قانونی و اداری مورد نظر به مکان‌هایی که در آنها نرخ مالیات کمتر است، نقل مکان خواهند کرد. هر اندازه مقیاس دولت محلی کوچک‌تر باشد، توان نهفته پرداخت‌کنندگان برای مهاجرت بیشتر خواهد بود. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که بهتر است توزیع مجدد افقی و عمودی از راه وضع مالیات، به دولت مرکزی واگذار شود. به ویژه آنکه تحرک پایه مالیات بر درآمد، سود و ثروت، بیشتر از آن است که کفایت درآمد و ثبات آن را برای بلندپایگان محلی (و شاید مقامات منطقه‌ای) تأمین کند.

افزون بر این، پایه مالیات بر درآمد و سود، به شدت به وضعیت اقتصاد محلی وابسته است و به همین دلیل ممکن است اصول کفایت و ثبات را برآورده نسازد. کنترل محلی این سه گونه مالیات می‌تواند مدیریت تقاضای کل به دست دولت مرکزی را دشوار کرده، کاهش سطح کل مالیات‌های ملی را نیز در موارد ضروری با مشکل روبه‌رو سازد. در نهایت باید توجه داشت که گردآوری مالیات در محل کار، لازم نیست با محل اقامت متناظر باشد و محل کار و اقامت می‌تواند در حوزه عمل دو دولت محلی متفاوت جای گیرد.

ب - مالیات محلی بر فروش

مالیات بر فروش همان مشکلات اداری مالیات بر درآمد، سود و ثروت را دارد، افزون بر این، نرخ‌های به نسبت بالای مالیات که از سوی یک مقام محلی و در یک منطقه کلانشهری وضع می‌شود، افراد را به خرید نیازمندی‌های خود از نواحی همسایه تشویق خواهد کرد. هر اندازه حوزه جغرافیایی مقام محلی که مالیات بالا وضع کرده، کوچکتر باشد، این عامل اهمیت بیشتری خواهد داشت. این مسئله دو اثر دربردارد: نخست آنکه، موجب کاهش درآمد مالیاتی خواهد شد و دوم، موجب صدور مالیات به مقامات محلی دیگر می‌شود. مالیات بر فروش آنها را اکنون بیش از پیش، خریداران غیرمقیم می‌پردازند. در تمام موارد بالا، ناکارایی تخصیصی بروز خواهد کرد. زیرا رأی‌دهندگان محلی با آگاهی بر اینکه هزینه کامل تصمیمات خود را نمی‌پردازند، به سطوح بالاتری از خدمات رأی خواهند داد.

از این رو، مالیات بر فروش، برای مقامات استانی مناسب‌تر از مقامات محلی (شهرداری‌ها) است. با این همه، مالیات محلی بر فروش، برخلاف مالیات محلی بر درآمد، خیلی آشکار و قابل ردیابی نیست و پرداخت مالیات در قیمت خرده‌فروشی پنهان است. حتی اگر مبلغ پرداخت مالیات بر فروش، روی برگه‌های فروش ثبت شود، دور از ذهن است که خریداران، کل مبلغ مالیات بر فروشی را که در طی سال می‌پردازند، محاسبه کنند. افزون بر این، از

نظر اداری وضع مالیات پیچیده خواهد بود (یعنی کنترل خریدها در تمام فروشگاه‌ها دشوار است)؛ مقدار مالیات به صورت یکنواخت به خانوارها تعلق نخواهد گرفت (خانوارهای بزرگ مصرف بالاتری دارند و خانوارهای تک نفری مصرف کمتر) و برخی از کالاها از پرداخت مالیات معاف خواهند بود ولی کالاهای دیگر نه.

ج - مالیات محلی بر املاک

زمین و ساختمان و به طور کلی مستغلات، تقریباً در همه جا به صورت مشترک مشمول مالیات محلی می‌شوند. این مالیات‌ها اغلب مالیات املاک^{۳۳} نامیده می‌شوند (Youngman and malme, 1994). مالیات زمین و مستغلات در سنجش با مالیات‌های دیگر، هشت اصل پیش‌گفته درباره مالیات‌های محلی را به خوبی تأمین می‌کند.

سیاستمداران محلی و دیوانسالاران، اغلب افزایش نرخ مالیات بر مستغلات مسکونی را دشوار می‌دانند. مقاومت کسانی که مالیات بر مستغلات را می‌پردازند، نتیجه اجتناب‌ناپذیر قابلیت رؤیت بالای این گونه مالیات است که بدون آن توان حسابدھی، تضمین نخواهد شد. در غیر این صورت ائتلاف‌های توزیعی شکل می‌گیرد و دیوانسالارانی که در پی بیشینه کردن بودجه می‌باشند، به سادگی در راستای منافع خود مخارج شهرداری را افزایش خواهند داد. مالیات بر مستغلات، بازدهی پایدار دارد و دلیل آن اینست که اغلب متأثر

زمین و ساختمان و به طور کلی مستغلات، تقریباً در همه جا به صورت مشترک مشمول مالیات محلی می‌شوند. این مالیات‌ها اغلب مالیات املاک نامیده می‌شوند. مالیات زمین و مستغلات در سنجش با مالیات‌های دیگر، هشت اصل پیش‌گفته درباره مالیات‌های محلی را به خوبی تأمین می‌کند

از افت و خیز کوتاه‌مدت در فعالیت اقتصادی نیست. پایه مالیاتی املاک مسکونی، در عمل جابجایی‌پذیر نیست و نمی‌توان آن را از جایی که نرخ مالیات بالاست، به محلی که در آن نرخ مالیات پایین است انتقال داد.

تنها اصلی که مالیات مستغلات در برآورده کردن آن، با مشکل روبه‌روست، اصل عدالت، مبتنی بر توانایی پرداخت است. سود شرکت‌ها به صورت مستقیم به ارزش املاک مشمول مالیات آنها

بستگی ندارد. درباره املاک مسکونی نیز با آنکه رابطه همبستگی نیرومندی میان درآمد شخص (یا خانوار) و ارزش مسکن وی وجود دارد، اما موارد خلاف آن بسیار است. مالکیت یک خانه گران‌قیمت می‌تواند بیانگر درآمد گذشته باشد نه درآمد حال. این مطلب درباره بیشتر افراد بازنشسته صادق است. همچنین ممکن است برخی از خانوارهای برخوردار، مسکن ارزان قیمت ملکی یا اجاره‌ای را ترجیح دهند. از این رو، برآورده کردن برابری افقی و عمودی، هر دو، دشوار است. در حالی که تقریباً در تمام کشورها، مالیات بر املاک به دولت‌های محلی اختصاص یافته است، ملاحظات مربوط به برابری، مانع از آن می‌شود که بار مالی زیادی از راه وصول این نوع مالیات تحمیل شود.

با وجود مشترکات بسیار، مالیات یکجا بر زمین و ساختمان، تفاوت‌های درخور توجهی میان کشورها در شیوه وضع مالیات وجود دارد. این تفاوت‌ها به طور عمده به این عوامل بستگی دارد: اموال مشمول مالیات (زمین، ساختمان، سایر دارایی‌های صاحبان کسب و کار و جز آن)؛ چگونگی ارزیابی پایه مالیاتی (ارزش سرمایه‌ای یا استیجاری مستغلات)؛ معافیت طبقات گوناگون مستغلات (کشاورزی، ساختمان‌های دولتی، ساختمان‌های بنیادی خیریه و جز آن) و فاصله زمانی ارزیابی املاک؛ و اینکه در چه سطحی از دولت (دولت مرکزی، منطقه‌ای یا محلی) پایه و نرخ مالیات تعیین می‌شود.

۳- اقتصاد بهای خدمات شهرداری

در چهارچوب تحلیل اقتصادی، انتظار می‌رود به مالیات‌های محلی و کمک‌های بلاعوض دولت، برای تأمین مالی هزینه‌های شهرداری زمانی توجه شود که به دلیل شکست بازار^{۲۴} نتوان بهای خدمات شهری را از کسانی دریافت کرد که از این خدمات برخوردار می‌شوند.

هنگامی عرضه‌کنندگان خدمات، در برابر بهره‌وران آن، حساس خواهند بود که درآمد عرضه‌کنندگان به صورت مستقیم وابسته باشد به حجم استفاده از خدماتی که ارائه می‌دهند. این شیوه تأمین مالی، انگیزه کافی برای عرضه خدمات به میزان مورد تقاضا و کیفیتی در حد انتظار به وجود می‌آورد.

۳-۱- ابعاد نظری موضوع

رابطه میان پرداخت و خدمت ارائه شده، از دید پوشش هزینه تمام شده خدمت می‌تواند بسیار متفاوت باشد. دست‌کم بخشی از این تفاوت را از دید نظری می‌توان در جایی که هدف بیشینه کردن کارایی تخصیصی است، توجیه کرد.

کالاهای خالص عمومی^{۲۵} باید رایگان عرضه شوند. به دلیل آن که در این گونه موارد نمی‌توان افراد را از برخورداری از این خدمات بازداشت و همواره کسانی خواهند بود که از مزایای سواری مجانی^{۲۶} بهره‌مند شوند. اما برخلاف کالاهای خالص عمومی، کالاهای خالص خصوصی، هم در مصرف رقیبند^{۲۷} و هم می‌توان کسانی را که هزینه آن را می‌پردازند از افرادی که آن را نمی‌پردازند جدا کرد. در این باره اگر قرار باشد کارایی تخصیصی حفظ شود بهای خدمات باید دربردارنده هزینه آن باشد. شمار اندکی از خدمات شهرداری در زمره کالاهای خالص عمومی قرار می‌گیرد، اغلب این خدمات به صورت کالاهایی هستند که آمیزه‌ای از کالای عمومی و خصوصی می‌باشند و خدمات پیش‌گفته دارای آثار خارجی^{۲۸} مثبت یا از خصلت کالای ارزشمند^{۲۹} برخوردارند. این ویژگی‌ها تنها پرداخت یارانه برای بخشی از بهای خدمات را توجیه می‌کند. درباره خدماتی که موجب آثار خارجی یا سرریز^{۳۰} می‌شوند، مبلغ یارانه باید به صورت مستقیم به ارزش ریالی مربوط شود که از مصرف خدمات به دست کسی نصیب دیگران می‌شود. به همین ترتیب، درباره کالاهایی که ارزشمند^{۳۱} بشمار می‌روند، ارزش یارانه باید متناسب با تفاضل ارزش واقعی کالا و ارزش‌گذاری کالا توسط مصرف‌کننده نزدیک‌بین باشد.

این ملاحظات نظری این نکته را روشن می‌سازد که برای مبلغ یارانه‌ای که برای حمایت از ارائه خدمات شهرداری پرداخت می‌شود باید حدود مرزی قائل شد. این ملاحظات نظری هم‌چنین پرداخت یارانه را از دید تأمین تخصیص کارآمد منابع، جدا از مسائل برابری مبتنی بر توانایی پرداخت، توجیه می‌کند. تعیین مبلغ یارانه‌ای که برای بیشینه کردن کارایی تخصیصی باید پرداخت شود، مسئله‌ای عملی است. اما در عمل محاسبه ارزش پولی آثار خارجی مثبت و کالاهای ارزشمند دشوار است. هرچند که نسبت یارانه‌ای که به هر خدمت باید تعلق گیرد، جای تردید دارد، اما این نکته روشن است که تعرفه‌هایی را می‌توان برای بیشتر خدمات شهرداری وضع کرد.

بدین ترتیب با بازگشت به نظریه اقتصادی، می‌توان نتیجه گرفت که شهرداری‌ها باید برای بیشتر خدمات خود تعرفه وضع کنند و این تعرفه‌ها مبتنی بر معیار هزینه نهایی درازمدت باشد. با این همه چنین به نظر می‌رسد که در کشورهای پیشرفته، نظریه اقتصادی، در شیوه به کارگیری تعرفه‌ها تأثیر کمی داشته است (Baily, 1999).

دو مفهوم مختلف در زمینه وضع تعرفه خدمات مطرح است. این دو مفهوم در زیر تشریح خواهد شد:

۲-۳- وضع تعرفه در رابطه با هزینه‌ها

نظریه قیمت‌گذاری در بخش عمومی توصیه می‌کند که قیمت‌ها برابر با هزینه نهایی درازمدت تعیین شود (یعنی برپایه افزایش سرمایه لازم در درازمدت به اضافه هزینه‌های کنونی)؛ تا کارایی تخصیصی به دست آید. این قاعده قیمت‌گذاری، محصول به دست آمده از منابع مولد معین را بیشینه می‌سازد و هم‌چنین با توزیع آن محصول (برپایه تمایل به پرداخت هزینه‌های اضافی تولید آن محصول) همخوان است. بنا به تعریف، این قاعده رفاه اقتصادی را نیز بیشینه می‌کند. فاصله گرفتن از این قاعده، زمانی مجاز است که با ظرفیت اضافی روبه‌رو باشیم؛ یعنی در جایی که تقاضای محصول کمتر از عرضه آن است. در این گونه موارد قیمت‌ها باید با هزینه نهایی کوتاه‌مدت (تنها هزینه‌های کنونی) برابر باشد. اما ایراد این روش آنست که اگر اضافه ظرفیت دائمی باشد، نمی‌توان بعد از فرسودگی اقتصادی تأسیسات موجود، آن را با تأسیسات جدید جایگزین کرد.

تعرفه بهینه دو بخشی، هم جزء ثابت (برای جبران هزینه‌های سرمایه‌ای) و هم جزء متغیر (برای جبران هزینه‌های جاری) دارد. این شیوه برای قیمت‌گذاری خدمات عمومی^{۳۳} در شهرها بسیار مناسب است و از آن راه می‌توان میان هزینه‌های تأمین تقاضای خدمات در زمان بیشینه مصرف^{۳۳} و در دوره‌هایی که مصرف بیشینه نیست، جدایی قائل شد.

شمار اندکی از خدمات شهرداری در زمره کالاهای خالص عمومی قرار می‌گیرد، اغلب این خدمات به صورت کالاهایی هستند که آمیزه‌ای از کالای عمومی و خصوصی می‌باشند و خدمات پیش‌گفته دارای آثار خارجی مثبت یا از خصلت کالای ارزشمند برخوردارند. این ویژگی‌ها تنها پرداخت یارانه برای بخشی از بهای خدمات را توجیه می‌کند

با این حال باید توجه داشت که قیمت‌گذاری برپایه هزینه نهایی، هم از دید نظری و هم از دید عملی ایراد دارد. مدتهاست اقتصاددانان دریافته‌اند که قیمت‌گذاری برپایه هزینه نهایی به دلیل نبود اطلاعات لازم، تنها یکی از اشکال ناقص قیمت‌گذاری است (Bird, 1976). اطلاعات هزینه‌ای شهرداری‌ها اغلب منابع و مصارف و جوه را نشان می‌دهند و هزینه‌های کنونی و هزینه‌های جایگزینی یا هزینه‌های فرصت را منعکس نمی‌کنند. محاسبه هزینه استهلاك به قیمت دفتری دارایی‌ها در شرایط تورمی و هم‌چنین کاربرد روش خطی فرسودگی که موجب کمتر نشان دادن هزینه‌ها در سال‌های اولیه می‌شود، برداشته مشکل می‌افزاید. هزینه‌های بالاسری، یک کاسه کردن هزینه و ام‌ها، استفاده از روش‌های به اصطلاح «حسابداری خلاق» و دیگر کارهای دلخواه موجب می‌شود که نتوان برپایه حساب‌های شهرداری به هزینه اقتصادی خدمات پی برد.

گذشته از این، اگر قرار باشد قیمت‌گذاری برپایه هزینه نهایی، تخصیص منابع را به شیوه بهینه نخست تضمین نماید، باید روابط متقابل دوسویه میان کالاها و خدمات جانشین و مکمل (مانند مسکن عمومی و خصوصی درباره کالاهای جانشین و راه‌ها و خودروها درباره کالاهای مکمل) و تأثیر تغییرات قیمت‌ها بر درآمدهای واقعی و از آن راه بر تقاضا برای کالاها و خدمات نیز در نظر گرفته شود (Feldstine, 1972 and Bradford, 1970). با توجه به نکات بالا امروزه دریافته‌اند که قیمت‌گذاری برپایه هزینه‌ها قاعده کارآمدی نیست، بلکه تنها روشی است برای جبران

هزینه‌ها و این شیوه یک مفهوم است نه یک سیاست قیمت‌گذاری.

آرمان‌کاری که در قیمت‌گذاری برپایه هزینه نهایی دنبال می‌شود، تنها در الگوهای مکانیکی ریاضی می‌تواند به کار آید. در این الگوها عاملان اقتصادی به صورتی برنامه‌ریزی شده‌اند که در درون اقتصاد رقابتی و در چهارچوب توابع مطلوبیت و هزینه‌ای که به خوبی تعریف شده‌اند کار می‌کنند. روشن است این وضعیت درباره خدمات شهرداری که در آن تعرفه خدمات از راه فرایند سیاسی - دیوانسالاری تعیین می‌شوند، مصداق ندارد.

۳-۳- ارتباط تعرفه‌ها با منافع

شناسایی و تخمین ارزش منافع به دست آمده از خدمات شهرداری، حتی از تعیین هزینه واقعی اقتصادی این خدمات دشوارتر است. شناسایی و اندازه‌گیری محصول، مصرف و منافع دریافت شده، بسیار دشوار است. محصول همیشه با مصرف یکسان نیست. برای نمونه، می‌توان از اضافه ظرفیت مدرسی یاد کرد که با کاهش شمار شاگردان خود روبه‌رو هستند. سیاستمداران و دیوانسالاران، ممکن است ارزش خدمات ارائه شده را بیش از واقع ارزیابی کنند. هم‌چنین پیش از مصرف برخی از خدمات به دست افراد، نمی‌توان سودهای حاصل از آنها را برآورد کرد (برای نمونه، خدمات اطلاعاتی که در کتابخانه‌های همگانی ارائه می‌شود). هم‌چنین منافع خالص با منافع ناخالص تفاوت دارد؛ به عنوان نمونه، در برآورد منافع خالص حاصل از بهره‌برداری از تأسیسات ورزشی، باید هزینه رفت‌وآمد به اضافه هزینه ساعات از دست رفته در رفت‌وآمد را از منافع ناخالص کسر کرد. درباره کالاهای همگانی مانند روشنایی گذرگاه‌ها، دفع پسماند و برقراری نظم و قانون با مسئله سواری مجانی روبه‌رو می‌شویم.

۳-۴- تعرفه‌ها و ارائه جمعی خدمات^{۳۴}

بسیاری از هواداران کاربرد بیشتر بهای خدمات، این تعرفه‌ها را در عمل بدیلی برای کار جمعی می‌بینند. آنها تعرفه‌ها را بازتاب نیروهای بازار آزاد می‌دانند و آن را بخشی از راهبرد محدود کردن مرزهای دولت می‌پندارند (Harris and Seldon, 1978). این سناریو، پیامد منطقی پافشاری فزاینده بر کارایی اقتصادی و پیشبرد آن تا مرز حذف کامل بسترهای نهادی، قانونی و لیبرال دموکراتیک (آزادخواه - مردمی) حکومت محلی است. در این معنی، این رویکردی بسیار تنگ‌نظرانه از حکومت محلی است و آن را بسان واکنش یک تنظیم‌گر به مسائل برآمده از شکست بازار کاهش می‌دهد. به موجب این رویکرد، شکست دولت احتمالاً مهمتر از شکست بازار است. این دیدگاه، بازار آزاد را با ارائه خدمات به دست دولت به گونه‌ای می‌سنجد که از دید روش‌شناسی معتبر نیست و خروج شرکت‌های نوین بخش خصوصی را از تکاپوی اقتصادی به دلیل ناکارایی‌های بازار که برآمده از هزینه‌های مبادله^{۳۵} است، نادیده می‌گیرد. سنجشی که از دید روش‌شناسی معتبر است، عبارتست از: سنجش میان عرضه خدمات توسط دولت با عرضه همان خدمات به دست شرکت‌های بخش خصوصی. با این همه باید این نکته را پذیرفت که شکست بازار، مسئله‌ای جدی است که خود برآمده از شکست انتخاب جمعی^{۳۶} است.

در سطح ملی، بخش بزرگی از توزیع مجدد درآمدها از راه ارائه خدمات صورت می‌گیرد و نکته دیگر این است که تعهد پرداخت مالیات به تناسب بهره‌مندی از خدمات شهری تغییر نمی‌کند؛ از این رو چنین نتیجه‌گیری می‌شود که برخی از گروه‌ها در محدوده فعالیت شهرداری‌ها (و حکومت‌های محلی به طور اعم) انگیزه پیدا می‌کنند تا مصرف خود را از خدماتی که به سود آنهاست، افزایش دهند. این گروه‌ها به خوبی می‌دانند که تأمین مالی عرضه این خدمات، از راه افزایش مالیات‌هایی انجام خواهد گرفت که جامعه شهری متکفل پرداخت آنهاست. بنابراین در شیوه

تأمین مالی جمعی خدمات از راه مالیات، انگیزه‌ای درونی برای گسترش خدمات و پخش مجدد آن نهفته است. در اینجاست که گرفتن تعرفه خدمات از بهره‌مندان (حتی اگر از دید نظری ناقص باشد) نقش نهفته‌ای پیدا می‌کند. در هر حال باید توجه داشت که وضع تعرفه خدمات روش مؤثری برای دستیابی به صرفه‌جویی و دستیابی به کارایی نیست. تأثیر فوری گرفتن بهای خدمات، توزیع مجدد درآمد به صورت نقدی (اگر تقاضای تغییر باقی بماند) یا به شکل جنسی (اگر تقاضا کاهش یابد) یا آمیزه‌ای از دو حالت خواهد بود. نمی‌توان کارایی را یکباره بهبود بخشید. افزون بر این، برقرار کردن تعرفه برای خدمات، می‌تواند تنها به شکل‌گیری مجدد ائتلاف‌های توزیعی^{۳۷} بینجامد. این ائتلاف‌ها به طور عمده به همان صورتی رخ می‌دهد که تغییر در وضعیت بازار می‌تواند به توزیع مجدد قدرت و نفوذ شرکت‌ها بینجامد، بدون آنکه آنها را از میان بردارد. به زبان ساده‌تر، نظریه انتخاب عمومی نتوانسته سیاست و کار قیمت‌گذاری خدمات را در چهارچوب تحلیل خود وارد سازد. این نظریه تنها تا جایی پیش می‌رود که بگوید وضع تعرفه برای خدماتی که پیشتر رایگان عرضه می‌شد موجب خرید رأی یا تشویق گسترش خدمات نمی‌شود. این باور بسیار ساده‌انگارانه است که بتوان تعرفه‌هایی را برقرار کرد که از دید کارایی تخصیصی اثر مثبت دارند و به بهبود در خور توجه کارایی می‌انجامد.

مدل نیسکانن (Niskanen) درباره آفرینش امپراتوری دیوانسالار، این نکته را آشکار می‌سازد که اگر تعرفه‌ای که از مصرف‌کننده خدمات دریافت می‌شود توانایی دیوانسالاری را در گرفتن بخشی از رانت اقتصادی که محصول آن به وجود می‌آورد، کاهش ندهد، نمی‌توان استدلال کرد که تعرفه موجب افزایش کارایی می‌شود. تعرفه آرمانی که مورد نظر مدیران شهرداری است، بر توانایی شهرداری، برای تولید بیش از اندازه خدمات شهری به هزینه گراف، تأثیری نخواهد داشت. به ویژه آن که وضع تعرفه موجب کاهش تقاضای خدمات شهری نخواهد شد و به همین سبب درآمد اختصاصی اضافی (به میزانی بیش از درآمد به دست آمده از مالیات) را برای شهرداری تأمین خواهد کرد و همین کار می‌تواند انگیزه‌ای برای گسترش خدمات شود. وضع تعرفه‌های گران و زورگویانه از دید عرضه‌کنندگان خدمات بیشتر پذیرفتنی است، زیرا دیوانسالاران مشاغل خود و یا چشم‌انداز بالا کشیدن خود را به مخاطره نمی‌اندازند. شاید وضع تعرفه‌ها بر پایه مالکیت مستغلات شهری به همین دلیل باشد. از این رو استفاده گسترده‌تر از تعرفه‌های خدمات شهری، باید از دید ارتقای منافع گروه‌های مسلط نیز ارزیابی شود (Wanger, 1991).

چنین به نظر می‌رسد که تلفیق نظریه‌های هزینه‌های مبادله^{۳۸} و ائتلاف‌های توزیعی^{۳۹} در چهارچوب نظریه انتخاب عمومی^{۴۰} ابزار یکپارچه و جامعی برای تلفیق تأثیرات سمت عرضه و سمت تقاضا به دست دهد. تعرفه‌هایی که به قصد افزایش کارایی تخصیصی وضع می‌شوند ممکن است توسط کسانی که آن را اداره می‌کنند، دست‌کاری شوند. از این طریق، آنان مطلوبیت دیوانسالاران را به حداکثر می‌رسانند و منافع ائتلاف‌های توزیعی را تضمین می‌کنند.

۳-۵- کسب عدالت از راه معافیت‌ها و تخفیف‌ها

هر چند تعرفه برای کسب کارایی اقتصادی به کار می‌رود، اما لازم است با مفهوم عدالت نیز سازگار باشد. به ویژه این مسئله از دید توانایی پرداخت اهمیت دارد. به زبان ساده، تعرفه خدمات شهرداری، می‌تواند کسانی را که درآمد پایینی دارند و از عهده پرداخت تعرفه‌های وضع شده بر نمی‌آیند در وضعیت دشواری قرار دهد. از این رو

دادن معافیت‌ها و تخفیف لازم به گروه‌های آسیب‌پذیر، جزء جدایی‌ناپذیر تعیین تعرفه‌هاست. از این روش دو هدف ناسازگار کارایی و عدالت تا اندازه‌ای برآورده می‌شود. دو شکل اصلی برای معافیت و تخفیف وجود دارد:

- معافیت‌ها و تخفیف‌های جمعی^{۱۱} و

- معافیت‌ها و تخفیف‌های موردی.

۶-۳- روش‌های دیگر وضع بهای خدمات شهری

گرفتن بهای خدمات شهری باید کارکردهای بسیار گوناگونی داشته باشد و تنها در خدمت کارایی تخصیصی نباشد. این کارکردها عبارتند از: افزایش درآمد؛ پوشش هزینه‌ها؛ برآورده کردن نیاز هدف‌های مالی یا نرخ بازده مورد نیاز برای دارایی‌ها؛ کنترل بهره‌مندی بی‌رویه از خدمات شهری و هدفمند کردن یارانه‌ها و تعقیب هدف عدالت. تعرفه‌ها اغلب بر پایه هزینه‌های حسابداری وضع می‌شوند که در گفتارهای پیش، درباره نارسایی‌های آن بحث شد. انتخاب‌هایی که در این زمینه وجود دارد به شرح زیر است:

- وضع تعرفه برپایه هزینه‌های متغیر، که تمام یا بخشی از هزینه‌های جاری خدمت معین را پوشش می‌دهد؛

- وضع تعرفه بر پایه پوشش بخشی از هزینه‌های بالاسری که تمام هزینه‌های جاری و نسبتی از هزینه‌های ثابت را پوشش می‌دهد و

- وضع تعرفه با منظور کردن تمام هزینه‌های ثابت و متغیر.

باید توجه داشت که این معیارهای حسابداری برای هزینه‌ها، معیارهای هزینه اقتصادی نیستند. دیگر قواعد وضع تعرفه برای خدمات شهری که کم و بیش بر پایه منافع حاصل از خدمات قرار دارند (نه هزینه آنها) عبارتند از:

- تعرفه‌های متداول در شهرهای دیگر بدون در نظر گرفتن تفاوت در هزینه‌ها و گروه مشتریان و

- تعرفه‌هایی که جهت‌گیری آنها به سمت تقاضا است و با بازگشت به بدیل‌های موجود در بخش خصوصی تعیین می‌شود.

هریک از روش‌های بالا را می‌توان به تنهایی یا با هم برای تعیین تعرفه خدمات شهری به کار برد.

- **رویکرد توزیع منافع:** برپایه نظریه اقتصادی، خدمات را برحسب درجه شکست بازار در نتیجه وجود آثار خارجی و اثرات سرریز در مصرف و تولید رده‌بندی می‌کند. خدماتی که منافع آن تنها نصیب جامعه شهری می‌شود (کالای خالص عمومی)، به صورت مستقیم یا یارانه تأمین مالی شده و خدماتی که تنها منافع آن به بهره‌وران تعلق می‌گیرد، به صورت مستقیم با تعرفه دریافتی از مصرف‌کننده، تأمین مالی می‌شود. نمونه مورد نخست عبارتست از: کالاهای عمومی که بازشناسی بهره‌وران آن دشوار است و کاربرد آن به دست یک شخص با مصرف دیگران منافات ندارد، مانند: روشنایی گذرگاه‌ها، گردآوری زباله و پسماندهای شهری، و نمونه مورد دوم، عبارتست از: کالاهای خصوصی که مصرف هم‌زمان آن به دست دو نفر ناممکن است و مصرف یکی با مصرف دیگری منافات دارد، مانند: بهره‌برداری از زمین ورزشی و رونوشت‌برداری از کتاب‌ها و اسناد کتابخانه برای مصرف شخصی. با یک قاعده سرانگشتی می‌توان گفت: خدماتی که سود آنها به جامعه بیش از سود استفاده‌کنندگان آن است، یارانه‌ای معادل ۷۵ درصد دریافت خواهند کرد. به همین ترتیب، خدماتی که سود آنها برای استفاده‌کننده بیشتر از جامعه است یارانه‌ای برابر ۲۵ درصد دریافت خواهند کرد و به خدماتی که یکسان به جامعه و استفاده‌کننده سود می‌رسانند، یارانه‌ای به میزان ۵۰ درصد تعلق خواهد گرفت (Smith, 1986).

- **رویکرد طبقه‌بندی خدمات:** از آن‌جا که این رویکرد از پایه مبتنی بر تحلیل سیاست اجتماعی است و خدمات را به «نیازهای اساسی»، «حمایتی» و «امکانات رفاهی» یا «تسهیلات» رده‌بندی می‌کند، به روش اول شباهت دارد. تمام خدماتی که در رده نیازهای اساسی قرار می‌گیرند (مانند مراقبت‌های اجتماعی) از محل مالیات‌ها تأمین مالی می‌شوند؛ از این رو در نقطه مصرف رایگان عرضه می‌شوند.

- **ضابطه پرداخت یارانه بر پایه تشخیص^{۴۲}:** در اینجا قاعده این است که برای هر خدمتی، تعرفه کامل وضع شود، مگر آن که دلیل خوبی برای عکس این کار در دست باشد. این رویکرد مبتنی بر پیش فرضی به سود وضع تعرفه است؛ از این رو پرداخت یارانه، تنها برپایه تشخیص صورت می‌گیرد.

- **رویکرد استانداردهای حداقل:** در این رویکرد، مالیات‌بندی برای تأمین مالی حداقل سطح خدماتی که به صورت جمعی تعیین شده به کار می‌رود. بنابراین تعرفه‌ها بنا بر تشخیص برای تأمین مالی افزایش عرضه خدمات به بیش از استانداردهای حداقل استفاده می‌شود.

- **رویکرد خدمات اساسی و غیربنیادین:** خدمات مختلف و یا اجزای آنها را می‌توان به عنوان خدمات اساسی (رایگان عرضه می‌شود) و غیربنیادین (همه هزینه آن دریافت می‌شود) رده‌بندی کرد. در این رویکرد فرض می‌شود که اجزایی از خدمات هستند که جزء ضروری آن خدمت به شمار می‌روند و اجزای دیگر ضروری نیستند. این دیدگاه هر چند جای تردید دارد، اما دولت بریتانیا درباره خدمات کتابخانه‌های همگانی، آن را توصیه کرده بود (Baily, 2000).

- **رویکرد خدمات ارزش افزوده به سفارش مشتری^{۴۳}:** در اینجا تعرفه تنها زمانی گرفته می‌شود که استفاده‌کنندگان از خدمات شهری، با تشخیص خود، سطح و ترکیب خدمات را سفارش دهند. به گونه‌ای دیگر می‌توان گفت: یا شهرداری‌ها درباره عرضه خدمات قدرت انحصاری نداشته باشند یا از این قدرت انحصاری برای محدود کردن عرضه خدمات استفاده نکنند. این رویکرد از آن جهت با رویکردهای دیگر تفاوت دارد که در آن نه تعریف استانداردهای حداقل ضروری است نه تعیین خدمات اساسی و بنیادین و نه ارزیابی هم‌ترازی منافع که نصیب فرد و جامعه می‌شود.

بیلی (Baily, 1999) باور دارد، هیچ یک از رویکردهای پنجگانه‌ای که پیشتر بحث شدند، بر پایه یک فلسفه منسجم، درباره نقش تعرفه‌ها در ارائه خدمات حکومت‌های محلی، قرار ندارند. در رویکردهای پیش‌گفته، تصمیمات مربوط به عرضه و تأمین مالی به صورت مستقل از یکدیگر دیده می‌شوند، نه به صورت بخشی از فرایند یکپارچه تصمیم‌گیری.

اقتصاددانان در توصیه‌های خود به دولت، باید به شکست‌های بازار توجه کرده و هم‌چنین شکست‌های دولت را نیز در نظر آورند. اقتصاددانان تمایل دارند که نقش حرفه‌ای خود را در فرایند حکومت، به صورت نقش کارشناسان جدا از سیاست، ارزش دآوری‌ها، و دیگر عوامل ذهنی و هنجاری قلمداد کنند. اما نلسن (Nelson, 1987)، استدلال می‌کند که با وجود ادعای اقتصاددانان مبتنی بر بی‌طرفی، آنان هواداران متعصب کارایی هستند و باید این واقعیت را بپذیرند.

از این رو، قاعده‌ای که اقتصاددانان برای وضع تعرفه خدمات پیشنهاد می‌کنند و ناظر به بهبود کارایی است، باید با فلسفه گسترده‌تر ارائه خدمت، چهارچوب‌های نهادی و هم‌چنین با ویژگی رفتاری خدمت‌دهندگان همخوانی داشته

باشد. باید انحرافات را که برآمده از شکست دولت است بازشناسند و ساختارهای انگیزشی جبرانی برای آن تعبیه کنند.

پرسش اساسی این است که کدام روش‌شناسی جدایی‌خدماتی (یا بخشی از خدمات) را که باید برای برآورده ساختن نیازهای جمعی عرضه شود و خدمات اضافی را که به سفارش افراد عرضه می‌شود، تعیین می‌کند. این موضوع، از یک سو، یک مسئله سیاسی است و از دیگر سو یک مسئله مدیریتی. تصور اینکه می‌توان به سادگی همه خدمات را بررسی کرد و آنها را در دو دسته ارزش افزوده سفارشی (تعرفه قابل دریافت) و سایر خدمات (که تعرفه از آنها گرفتنی نیست) قرارداد، نادرست است. مدیران نقش اداره‌کننده و توسعه‌ای را ایفا می‌کنند. نقش دوم، به مشخصات خدمات عرضه شده و همچنین به مسئله تأمین مالی آنها مربوط می‌شود. به گونه‌ای دیگر می‌توان گفت نامتمرکز کردن مسئولیت بودجه‌ای، باید با تفویض اختیار برای افزایش درآمد از راه ارائه خدمات جدید همراه باشد. البته باید مدیران بتوانند ضرورت خدمات نوین را با توجه به هدف‌های هر یک توجیه کنند. این تحولات باید:

- تحویل خدمات را بهبود دهد و استفاده از خدمات نوین را تشویق کند و آن را محدود نسازد؛

- از به‌کارگیری تبعیض علیه گروه‌های اولویت‌دار پرهیز کند؛

- از کم‌رنگ کردن ویژگی‌های خدمات یا تغییر هدف‌های آنان دوری کند و

- همواره از اجبار برای پرداخت تعرفه و یا مستثنی کردن کسانی که در گذشته از خدمات بهره می‌برده‌اند، به دلیل تغییر ترتیبات تأمین مالی، به دور باشد.

۴- کمک دولت به شهرداری

کمک دولت به شهرداری می‌تواند به صورت کمک عمومی (نامشروط، غیرانتخابی) و یا به صورت کمک مشخص (مشروط یا انتخابی) باشد. کمک عمومی برای تأمین مالی انواع خدماتی که شهرداری ارائه می‌دهد به کار می‌رود. از این رو این کمک‌ها نامشروط نامیده می‌شوند. کمک بدون عوض مشخص، برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه معین پرداخت می‌شود و تنها در مورد همان خدمت یا پروژه هزینه‌کردنی است. به همین دلیل این نوع کمک‌ها را مشروط، انتخابی یا «تخصیص یافته» نیز می‌گویند. در جایی که دولت بخواهد شهرداری را به ارائه خدمات مورد نظر خود و یا انجام پروژه‌هایی که از دید او اولویت دارد وادار کند به کمک‌های انتخابی متوسل می‌شود. این کمک‌ها برای دستیابی به یک یا چند هدف زیر پرداخت می‌شوند:

- برای تأمین مالی خدماتی که شهرداری از سوی دولت تأمین می‌کند؛

- به منظور تشویق تأمین خدماتی که اثرات سرریز در خور توجهی دارند و

- برای تأمین مالی خدمات مورد نظر دولت مرکزی، با رعایت استانداردهای لازم، (این گونه یاری را «کمک

حمایتی دولت به درآمد شهرداری» می‌نامند).

این گونه کمک‌ها برای دستیابی به عدالت افقی و عمودی، از راه طرح‌های برابرسازی مالی داده می‌شود. عدالت افقی بر این پایه استوار است که باید با کسانی که وضعیت یکسانی دارند رفتاری همانند صورت گیرد. عدالت عمودی نیز به این معناست که با کسانی که در گروه‌های درآمدی متفاوتی جای دارند، برپایه توان پرداخت آنها رفتار شود. به عبارت دیگر پس از ارائه کمک دولت، وضعیت افراد فقیرتر بیش از افراد توانگر بهبود یابد.

کمک مشخص را می‌توان به صورت مبلغ مقطوع و یا درصدی از هزینه شهرداری پرداخت کرد. در این حالت کمک مالی می‌تواند سقف معین و یا نامحدود داشته باشد.

به این صورت کمک‌های همگانی می‌تواند به صورت مقطوع یا وابسته به میزان تلاش مالیاتی شهرداری باشد. در این صورت، هر چه درآمد مالیاتی شهرداری بیشتر باشد، کمک بدون عوض بیشتری از دولت دریافت خواهد کرد. کمک بدون عوض همگانی نیز مانند کمک مشخص، می‌تواند سقف معین و یا نامحدود داشته باشد.

کمک‌های بدون عوض همگانی را می‌توان برای محدود کردن مالیات محلی، به ویژه در وضعیتی که شهرداری متکی بر یک مالیات واحد غیرتصادفی است، که به بخش کمی از ساکنان شهر تعلق می‌گیرد، به کار برد. پرداخت کمک به صورت همگانی این امکان را به شهرداری می‌دهد که در تخصیص منابع خود میان مصارف گوناگون آزادی عمل بیشتری داشته باشد.

نمودار ۱- گونه‌شناسی کمک بدون عوض دولت به مقامات محلی



۱-۴- اثرات کمک‌های بلاعوض دولت

کمک‌های دولت، از راه افزایش درآمد واقعی شهروندان (اثر درآمدی) و یا از راه کاهش قیمت نسبی خدمات شهرداری (اثر جانشینی)، موجب افزایش خدمات شهرداری می‌شود. در هر حالت شهروندان بر پایه درآمد خود و کشش‌های قیمتی تقاضا رفتار خواهند کرد. زیرا با اعطای کمک، درآمد واقعی افزایش می‌یابد و تقاضای بیشتری برای کالاها و خدمات بخش خصوصی پدید خواهد آمد. البته این کار زمانی رخ می‌دهد که اثر درآمدی بیشتر از اثر جانشینی باشد (زیرا در اینجا قیمت نسبی محصولات بخش خصوصی افزایش می‌یابد). بنابراین هنگامی که کمک بدون عوض با هدف تشویق مخارج دولت محلی داده می‌شود می‌تواند موجب افزایش مخارج مردم بر روی کالاهای بخش خصوصی و همچنین کاهش مالیات شهرداری شود. در اینجا سه مفهوم کلیدی وجود دارد:

- افزایش مستقیم خالص^{۴۴}: در جایی رخ می‌دهد که کمک (خواه همگانی یا مشخص) مخارج خدماتی را تأمین مالی کند که در نبود آن کمک، آن خدمات عرضه نمی‌شد. این اغلب هدف اصلی دادن کمک است؛

- افزایش غیرمستقیم خالص^{۴۵}: زمانی رخ می‌دهد که کمک مشخص موجب افزایش مخارج شهرداری بر روی خدماتی به جز خدمت پشتیبانی شده آن کمک بدون عوض شود. این را می‌توان پیامد ناخواسته کمک بدون عوض مشخص دانست و

- جابجایی^{۴۶}: در زمانی رخ می‌دهد که به جای آنکه کمک موجب کاهش مالیات شهرداری در زمان حال یا آینده شود، صرف هزینه بر روی خدمات اضافی شود. کمک‌های بدون عوض عمومی را می‌توان برای محدود کردن مالیات محلی، به ویژه در جایی که شهرداری متکی بر یک مالیات واحد است به کار برد؛ که اثر آن غیرتصادفی است و به گستردگی میان ساکنان شهر پخش نشده است.

اگر اثر افزایش خالص مستقیم، کمتر از ۱۰۰ درصد و بیش از صفر درصد باشد، آمیزه‌ای از هر سه حالت بالا امکان‌پذیر خواهد بود. از این رو روشن است که اگر دولت مرکزی به شهرداری‌ها کمک بدون عوض بدهد، نمی‌تواند مطمئن باشد که این کمک صرف خدمات شهری مورد نظر دولت خواهد شد. در پیش‌بینی این الگوی نئوکلاسیک، خواه یک کمک بدون عوض مقطوع به رأی‌دهنده میانی^{۴۷} یا به شهرداری محل سکونت او پرداخت شود، تغییری به وجود نخواهد آمد. این بدان سبب است که فرض می‌شود تصمیمات شهرداری ترجیحات کامل رأی‌دهنده منفرد را بازتاب می‌کند. پرداخت کمک مقطوع به شهرداری بدان معناست که به طور نامستقیم این مبلغ به رأی‌دهنده میانی پرداخت شده است. در هر دو حال این رأی‌دهنده است که درباره تخصیص این مبلغ میان محصولات بخش همگانی (خدمات شهری) و خصوصی تصمیم خواهد گرفت.

گفتنی است که هرگاه کمک دولت وابسته به سطح تلاش باشد (خواه این کمک همگانی باشد یا مشخص)، پیش‌بینی این مدل متفاوت خواهد بود. در این حالت رأی‌دهنده میانی هر چه بیشتر روی محصولات شهرداری هزینه کند، کمک بدون عوض بیشتری به شهرداری تعلق خواهد گرفت.

کمک مشخص و نامحدودی که به صورت درصدی از هزینه شهرداری پرداخت می‌شود، بیش از کمک بدون عوض مشخص مقطوع، موجب افزایش هزینه بر خدمات مشمول کمک می‌شود. این تحلیل به پیروی از روش (King (1954), Jackson and Brown (1990) و Callisand Jones انجام می‌گیرد.

به طور کلی انتظار می‌رود کمک بدون عوض دولت به شهرداری موجب افزایش مخارج شهرداری بر خدمات شهری و یا موجب کاهش مالیات محلی شود. با فرض پایایی دیگر عوامل، چند برآیند از نظریه کمک بدون عوض به دست می‌آید:

- نخست آن که کمک عمومی مقطوع و کمک مشخص مقطوع اثر یکسانی بر مخارج شهرداری خواهند داشت. به دلیل آنکه این دو، تنها اثر درآمدی دارند؛
- دوم آنکه کمک‌های بدون عوض نامحدودی که به صورت درصدی از هزینه شهرداری پرداخت می‌شوند، در مقایسه با کمک هم‌ترازی که به صورت مقطوع پرداخت می‌شود، تأثیر بیشتری بر مخارج شهرداری خواهند داشت. زیرا این‌گونه کمک‌ها، هم اثر جانشینی دارند و هم اثر درآمدی و
- سوم آنکه اثر کمک‌های عمومی مقطوع بر مخارج شهرداری مانند اثر افزایش درآمد جامعه بر مخارج شهرداری است.

با این همه باید توجه داشت که دستگاه پرداخت کمک، اغلب هدف‌های چندگانه و گاه ناسازگاری را دنبال می‌کند

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Perfect Mapping
- 2- Fiscal Equivalence
- 3- Spillover
- ۴- در جایی که پیامدهای بیرونی وجود دارد با شکست بازار مواجه خواهیم بود. برای رویارویی با این وضع توصیه می‌شود یارانه‌هایی پرداخت شود. یارانه بهینه پیگیری به این صورت تعیین می‌شود که یارانه در برابر هر واحد کالا یا خدمت باید سود نهایی پیامدهای بیرونی در سطح تولید کارآمد باشد.
- 5- Assignment of Functions
- 6- Richard Musgrave
- 7- Tiebout
- 8- Paul Samuelson
- 9- Ronald Mckinnon
- 10- Public Choice
- 11- Niskanen
- 12- Hernan Buchanan
- 13- James McGill Buchanan
- 14- Principal
- 15- Double Budget Constraint
- ۱۶- اگر بتوان با تغییر کاربرد منابع، رفاه اجتماعی را بهبود بخشید، می‌توان گفت از کارایی پارتو فاصله داشته‌ایم. زمانی که نتوان رفاه یک فرد را بدون کاهش رفاه فرد دیگری افزایش داد می‌گوییم در وضعیت کارایی پارتو قرار داریم. پارتو اقتصاددان ایتالیایی اولین بار این قضیه را مطرح کرد.
- 17- Crowding-Out Effect
- 18- Equity
- 19- Assigned Revenues
- 20- Benefit Model of Local Government Finance
- 21- Trade- Off
- 22- Spillover
- 23- Property Tax
- 24- Market Failure
- 25- Pure Public Goods
- 26- Free Riders
- 27- Rival
- 28- Externalities
- 29- Merit Goods
- 30- Spillover

که در میان آنها، هدف افزایش مخارج شهرداری می‌تواند کمترین اولویت را داشته باشد. با وجود ترجیح اقتصاددانان برای همخوانی تصمیمات مربوط به مخارج شهرداری و سطوح مالیات محلی (برای بهبود کارایی تخصیصی)، احتمال ندارد که تغییرات سطوح مالیات محلی از سالی به سال دیگر، تنها بازتابی از مخارج شهرداری باشد. این مقصود، تنها زمانی قابل دستیابی است که کمک بدون عوض به صورت کامل از میان رفته باشد.

اگر از هدف یکسان‌سازی مخارج سرانه شهرداری‌ها در کل چشم‌پوشیم (یا چنین کاری برحسب کل مخارج شهرداری‌ها ناچیز باشد)، این پرسش مطرح می‌شود که چرا باید کمک بدون عوض پرداخت شود. در این صورت کمک‌های بدون عوض مشخص، همچنان کارکرد خواهد داشت و این کمک‌ها موجب گسترش خدمات معین، برای خنثی کردن شکست بازار خواهد شد. به جز این مورد، تنها توجیه برای پرداخت کمک بدون عوض دولت آن است که این کمک‌ها در گذشته همواره پرداخت می‌شده‌اند و مالیات محلی به عنوان تنها منبع تأمین مالی انواع خدمات شهرداری کافی نیست و این خود، گویای آنست که راه حل حساب‌دهی محلی نه در شکل کمک بدون عوض بلکه در شکل مالیات‌بندی محلی نهفته است.

تأمین مالی کامل هزینه‌های شهرداری از راه مالیات محلی موجب برانگیختن حساب‌دهی محلی به خاطر خود آن خواهد بود، زیرا در این صورت ضابطه شکست بازار و اثر سرریز نادیده گرفته می‌شود. این کار به قیمت نادیده گرفتن استانداردهای پذیرفتنی از دید اجتماعی برای خدمات همگانی در تمام بخش‌های کشور نیز تمام خواهد شد.

گفتنی است که اگر نسبت کمک بدون عوض به مالیات‌های محلی به میزان درخور توجهی بالا باشد، مسئله حساب‌دهی زیر سؤال می‌رود. هم‌چنین نباید میان اعطای کمک بیشتر دولت با دستیابی به برابری بیشتر در مخارج سرانه نیازها و منابع، آشفتگی پدید آید. کمک بیشتر دولت مرکزی می‌تواند به حساب‌دهی کم محلی و قدرت کمتر شهرداری در زمینه به کارگیری تشخیص‌های سیاستی مستقل بینجامد.

سرانجام باید توجه داشت که اقتصاددانان نئوکلاسیک چنین استدلال می‌کنند که آزمون حقیقی حساب‌دهی محلی از راه آزادی انتخاب در چهارچوب نظام بازار رقابتی صورت می‌گیرد نه از راه مصرف اجباری خدمات شهرداری و پرداخت اجباری هزینه آن.

- 31- Merit Goods
- 32- Public Utility
- 33- Peak
- 34- Collective Provision of Services
- 35- Transaction Costs
- 36- Public Choice
- 37- Distributional Coalitions
- 38- Transaction Costs
- 39- Distributional Coalitions
- 40- Public Choice
- 41- Categorical
- 42- Subsidy-By-Default
- 43- Customized Value-Added
- 44- Direct net Additionally
- 45- Indirect net Additionally
- 46- Displacement
- 47- Median

منابع:

- Arrow, Kenneth, (1997), "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non- Market Allocation", in joint Economic Committee, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: the PPB System*, Vol. 1 (Washington, D.C.:U.S. GPO).
- Baily, S, (1999), *Local Government Economics: Principles and Practice*, Macmillan.
- Bernan, G, (1996), "Pincus a Minimalist Model of Federal Grants and Flypaper Effects", *Journal of public Economics*, 61 (2).
- Besley, Timothy; Stephen Coate,(2003), "Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach", *Journal of Public Economics*.
- Bird, R.M, (1976), *Charging for public Services: A new look at an old Idea* (Toronto: Canadiaion Tax Foundation).
- Brennan, Geoffrey; James M. Buchanan, (1980), *the Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press).
- (1996), "Designing Tax Policy in Federalist Economics: An Overview", *Journal of Public Economics*.
- (2002), "Distributive Politics and the Costs of Centralization", *Review of Economic Studies*.
- Fischel, William, (2001), *the Homevoter Hypothesis*, (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Flatters, Frank R, (1982), *Equalization in a Federal State: An Economic Analysis* (Ottawa: Economic Council of Canada).
- Gordon, Roger, (1983), "An Optimal Tax Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*.
- Harris. R.; A. Seldom, (1976), "Pricing or Taxing", *IEA Hobort paper 71* (London: Institute of Economic Affairs).
- Harvey, J., (1996), *Urban Land Economics*, Macmillan.

- Heald, D., (1983), *Public Expenditure: Its Defence and Reform* (Oxford Martin Robertson).
- Joumard, I; Kongsurd, M., (2003), "Fiscal Relations across Government Levels", OECD, *Economics Department Working Papers*, No 375.
- Kara, T., (1998), "Local taxing and local spending: International Comparisons", in R. Paddison and S.J. Bailey (Eds), *Local Government Finance: International Perspectives* (London: Rutledge).
- Levaggi, Rosella, (2002), "Decentralized Budgeting Procedures for Public Expenditure", *Public Finance Review*.
- Nelson, R.H, (1987), "The Economics Profession and the Making of public policy", *Journal of Economic Literature*.
- Niskanen, W, (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, (Chicago: Aldine- Atherton).
- Oates, W.E, (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, vol 37.
- Smith, B., (1986), *Cost Savings in Ontario Municipalities*, (London: Chartered Institute of Finance and Accountancy).
- Tanzi, v, (1995) "fiscal federalism and fiscal decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects", *Annual World Bank Conference on development economics*.
- Trotter, S.D, (1985), "The price Discrimination public Enterprise, with special reference to British Rail", *Journal of Transport Economics and Policy*.
- Wanger. R.E, (1991), *charges for Government: User charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, (London, Routledge).
- Youngman, J.M.; J.H. Malme, (1994), *an International survey of Taxes on Land and Buildings*, (The Netherlands, Kluwer law and Taxation Publishers).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 رتال جامع علوم انسانی