



Ilam University



Iranian Association  
of Constitutional Law

## Urban Management Challenges in Collecting Local Financial Rights: A Comparative Study of Iran and Indonesia

Fatemeh Soltani<sup>1</sup>, Mehdi Shabannia Mansour<sup>2</sup>

1. Ph.D student Department of Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Email: [Fatemeh.soltani@iau.ac.ir](mailto:Fatemeh.soltani@iau.ac.ir)

2. Assistant Prof. Department of Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.(Corresponding Author)

Email: [Mehdi.ShabanniaMansour@iau.ac.ir](mailto:Mehdi.ShabanniaMansour@iau.ac.ir)

---

---

### Article Info

### ABSTRACT

#### Article type:

Research Article

#### Article history:

Received 3 Sep 2025

Received in revised form 7 Oct 2025

Accepted 18 Nov 2025

Available online 31 Dec 2025

#### Keywords:

urban management, decentralisation, deconcentration, financial decentralisation, local economy.

With the rapid expansion of urban areas and the increasing complexity of city management, municipal authorities face significant challenges in securing both national and local financial entitlements and ensuring their equitable distribution. Among these challenges are the lack of sustainable financial resources and the mismatch between managerial responsibilities and the scope of fiscal authority, which has contributed to the continuous rise of urban expenditures. The present study focuses on the challenges encountered by developing countries, such as Indonesia, in managing urban areas and safeguarding local financial rights through legal mechanisms. This research employs a descriptive-analytical approach, with a limited case-based comparative framework, to examine the strategies adopted by Indonesia in addressing the challenges of urban governance and the legal collection of local financial resources. The study explores how these strategies contribute to enhanced economic efficiency, financial stability, equitable allocation of resources, and the promotion of effective governance at the local level. Indonesia was selected as a case study due to its diverse and extensive geography, rich natural resources, majority-Muslim cultural context, and experiences in maintaining territorial integrity and national unity, characteristics that present notable similarities to the conditions in Iran. The findings suggest that decentralization of bureaucratic and fiscal authority at the local level represents an effective strategy for reducing urban costs, increasing sustainable financial resources, and accelerating economic growth. The Indonesian experience demonstrates that implementing policies that strengthen local fiscal autonomy and administrative decentralization not only enhances economic efficiency but also facilitates the realization of financial equity and reinforces local governance. Therefore, studying Indonesia's approach provides valuable insights and potentially transferable lessons for countries like Iran, which face analogous challenges in urban management and the collection of local financial resources.

---

---

**Cite this article:** Soltani, Fatemeh., Shabannia Mansour, Mehdi. (2025). Urban Management Challenges in Collecting Local Financial Rights: A Comparative Study of Iran and Indonesia. *Comparative Studies on Islamic Countries Law*, 3 (4), 65- 88. <http://doi.org/10.22034/lcs.2025.2070045.1168>



© The Author(s).

DOI: <http://doi.org/10.22034/lcs.2025.2070045.1168>

**Publisher:** Ilam University.



Ilam University



Iranian Association  
of Constitutional Law

## چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی محلی: مطالعه تطبیقی ایران و اندونزی

فاطمه سلطانی<sup>۱</sup> | مهدی شعبان نیا منصور<sup>۲</sup>

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: [Fateme.soltani@iau.ac.ir](mailto:Fateme.soltani@iau.ac.ir)

۲. استادیار گروه حقوق، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) رایانامه: [Mehdi.ShabanniaMansour@iau.ac.ir](mailto:Mehdi.ShabanniaMansour@iau.ac.ir)

### اطلاعات مقاله

### چکیده

نوع مقاله:

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۱۲

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۷/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۲۷

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۱۰

کلیدواژه‌ها:

مدیریت شهری،

تمرکززدایی،

تراکم زدایی،

تمرکززدایی مالی،

اقتصاد محلی.

با گسترش روزافزون شهرها و افزایش صلاحیت مدیران شهری و عدم هم‌خوانی صلاحیت‌ها و وظایف با اختیارات مالی آن‌ها، مدیران شهری را با یک سری چالش‌ها در حوزه‌ی وصول حقوق مالی ملی و محلی و توزیع عادلانه‌ی این حقوق روبه‌رو کرده است که از آن جمله می‌توان به کمبود منابع مالی پایدار اشاره نمود که منجر به افزایش پیوسته هزینه‌ها در شهرها شده است. مسئله پژوهش حاضر تحلیل مواجهه برخی از کشورهای درحال توسعه همچون اندونزی با چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق محلی است. این تحقیق با روش توصیفی و تحلیلی با رویکرد تطبیقی محدود و موردی، به بررسی این سؤال می‌پردازد که راهکار کشور اندونزی برای رفع چالش‌های مدیریت شهری در حوزه وصول حقوقی مالی محلی چیست و این امر منجر به افزایش و کارایی اقتصادی و ثبات مالی و توزیع عادلانه منابع مالی و ایجاد یک حکمرانی مطلوب در این حوزه منجر گردد؟ در همین راستا و باهدف برطرف کردن این چالش‌ها و بهبود عملکرد اقتصادی در حوزه محلی و افزایش منابع مالی پایدار به بررسی تجربه کشور اندونزی در این حوزه پرداخته شد؛ زیرا که این کشور از نظر نظام ساختاری (بسیطاً) و از منظر جغرافیایی و طبیعی (متنوع و وسیع) و فرهنگی (مسلمان) و همچنین از منظر حفظ تمامیت ارضی و وحدت ملی به ایران شبیه است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که تمرکززدایی اداری و مالی در حوزه محلی می‌تواند راهکار مناسبی در جهت کاهش هزینه‌های شهری، افزایش منابع مالی پایدار و رشد سریع اقتصادی باشد.

**استناد:** سلطانی، فاطمه؛ شعبان نیا منصور، مهدی (۱۴۰۴). چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی محلی: مطالعه تطبیقی ایران و اندونزی.

مطالعات تطبیقی حقوق کشورهای اسلامی، ۳ (۴)، ۸۸-۶۵.

<http://doi.org/10.22034/lcs.2025.2070045.1168>

© نویسنده‌گان.

ناشر: دانشگاه ایلام.



## مقدمه

مدیران شهری به لحاظ وظایف عملی خود موظف به برنامه‌ریزی در جهت توسعه و اجرای برنامه‌ها طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی شهر هستند و انجام این وظایف تعیین‌کننده نوعی هویت برنامه‌ریزی اجرایی برای مدیران شهری است. در واقع مدیریت شهری در قالب نظام برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی اقدام به تهیه برنامه‌های توسعه شهری برای شهر می‌کند و سپس آن برنامه را در چهارچوب نظام اداری اجرایی به پروژه‌های عملیاتی تبدیل کرده و به مرحله اجرا می‌گذارد. اهمیت و ضرورت بحث این است که در دهه‌های اخیر با وجود اصلاحات موردی و مقطعی صورت گرفته به دلیل نداشتن قوانین مشخص و وجود چالش‌هایی همچون کمبود منابع درآمدی پایدار، عدم استقرار مدیریت یکپارچه شهری و سازمان‌های تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و اجرایی واحد برای مدیریت شهری در سطح محلی، مدیران شهری نتوانسته‌اند بنیانی استوار نظری و سازگاری لازم با اهداف و نیازهایی در حوزه وصول حقوق مالی را به دست آورند و این امر موجب شده تا اثرات توزیعی سیاست‌های مالی دولت محلی نادیده گرفته شود و عدم توجه به نیاز به ارتباط تصمیمات هزینه‌ای و مالیاتی برای ایجاد تعادل میان مطالبات بخش عمومی و خصوصی در اقتصاد چندان مورد تأکید قرار نگیرد. در همین راستا ضرورت دارد مدیران شهری با مطالعه نظریه‌های تمرکززدایی و تجربه‌های موفق کشورهای در حال توسعه از جمله تجربه موفق کشور اندونزی که از نظر نظام ساختاری (بسیط) و از منظر جغرافیایی و طبیعی (متنوع و وسیع) و فرهنگی (مسلمان) و همچنین از منظر حفظ تمامیت ارضی و وحدت ملی به ایران شبیه است. گام‌های مؤثری در راستای افزایش بهره‌وری و کارایی مدیریت شهری و گسترش تعادل و توازن منطقه‌ای بردارند. اندونزی از سال ۱۹۹۹ تغییرات قانونی و اداری تأثیرگذاری بر ساماندهی، تأمین مالی و وظایف دولت محلی صورت گرفته است، این کشور توانسته از یک نظام سیاسی و مالی متمرکز به سمت رهاسازی حوزه‌های کوچک، به منظور افزایش استقلال نهادهای محلی حرکت کند. (ستاریفر و همکاران (۲): ۱۳۹۲: ۳۶۶) در همین راستا اندونزی، قانون ۲۰۰۴/۳۳ در زمینه تمرکززدایی مالی را تصویب کرد که به موجب آن دولت اندونزی باید در جهت خلق نظام حکم رانی غیرمتمرکز تلاش کند. (ستاریفر و همکاران (۲): ۱۳۹۲: ۳۶۸) این کشور در سال‌های اخیر توانسته با اجرای تمرکززدایی مالی و اداری در حوزه محلی به رشد اقتصادی بیش از ۶ درصد برسد و از سال ۲۰۱۲ پس از اقتصاد چین به دومین اقتصاد سریع‌الرشد گروه ۲۰ تبدیل شود. به همین منظور در این تحقیق توجه به چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی محلی به عنوان مطالعه تطبیقی به صورت موردی از منظر تجربه کشور اندونزی مدنظر قرار گرفت. هدف اصلی این نوشتار مطالعه نظریه‌های تمرکززدایی مالی و تجربه موفق کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه از جمله کشور اندونزی، در راستای افزایش بهره‌وری و کارایی مدیریت شهری و گسترش تعادل و توازن منطقه‌ای مؤثر بوده که با روش توصیفی - تحلیلی و با رویکرد کاربردی و نگرش تطبیقی خرد درصدد بررسی مسئله اصلی نوشتار است. در توضیح بیشتر و دقیق‌تر روش‌شناسی، شایان ذکر است که: از آن حیث که توصیف و تحلیل چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی محلی از منظر قوانین ایران و اندونزی در حوزه وصول مالی در حوزه محلی و تمرکززدایی مالی مورد مطالعه، هدف این تحقیق است، از این جهت روش به کار گرفته شده در نوشتار، توصیفی - تحلیلی است. از آنجا که این نوشتار هدف خاص کاربردی را در نظر گرفته و آن یافتن راه‌حل منطقی و مناسب برای در جهت رفع بحران‌های مالی مزمن مدیران شهری و رسیدن به رشد اقتصادی و ثبات مالی در حوزه محلی است؛ در این راستا به دنبال ارائه راهکار برای رفع این چالش‌ها است؛ لذا نوشتار رویکردی کاربردی دارد. در خصوص

تمرکززدایی مالی در ایران و چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی ملی و محلی پژوهش‌هایی انجام شده است از جمله فاطمه سلطانی، مهدی شعبان نیا منصور، علی دشتی در مقاله‌ای با عنوان چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی ملی و محلی در پرتو اصول حکمرانی مطلوب به بررسی چالش‌های مدیریت شهری در ایران و شهر تهران پرداخته (سلطانی و همکاران ۱۴۰۲: ۱۶۱-۱۹۶)؛ مهدی صادقی شاهدانی و همکاران در مقاله‌ای با عنوان بررسی تمرکززدایی مالی بر رشد و توزیع درآمد در مناطق مختلف ایران به بررسی تمرکززدایی مالی پرداخته (صادقی شاهدانی و همکاران، ۱۳۹۱: ۹۷-۱۲۲)، سمانه کشور دوست جوبنه، حسین احمدی در مقاله‌ای با عنوان واكوی موانع و چالش‌های تحقق تمرکززدایی در چارچوب شوراهاى اسلامی در جمهوری اسلامی (کشور دوست جوبنه، سمانه؛ احمدی، حسین ۱۴۰۰: ۱۷۵-۱۹۷) محمدرضا پور جعفر، الهام قاسمی در مقاله‌ای با عنوان چالش‌های مدیریت شهری از منظر پژوهش‌های جهانی (پور جعفر، محمدرضا؛ قاسمی، الهام ۱۳۹۹: ۷۲-۸۹) محمدرضا لطیفی در مقاله‌ای با عنوان مدیریت شهری در ایران (محدودیت‌ها، چالش‌ها و ارائه راهکار) (لطیفی غلامرضا ۱۳۸۸: ۷۵-۱۰۰)؛ اما در خصوص چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی محلی از منظر تطبیقی بین کشورهای ایران و اندونزی تا به حال پژوهشی صورت نگرفته است و همین امر نوآوری و تمایز این پژوهش نسبت به پژوهش‌های انجام شده است و به بررسی این سؤال می‌پردازد که راهکار کشور اندونزی برای رفع چالش‌های مدیریت شهری در حوزه وصول حقوقی مالی محلی چیست و این امر منجر به افزایش و کارایی اقتصادی و ثبات مالی و توزیع عادلانه منابع مالی و ایجاد یک حکمرانی مطلوب در این حوزه منجر گردد؟ و فرض بر این امر قرار گرفت که امروزه با اجرای سیاست‌های عدم تمرکز در ایران و جهان روابط مالی و نحوه وصول حقوق مالی دولت مرکزی با سطوح پایین‌تر دولت اهمیت فراوانی یافته است و استفاده از این تجارب می‌تواند به عنوان یک ابزار اساسی در جهت رفع بحران‌های مالی مزمن مدیران شهری و رسیدن به رشد اقتصادی و ثبات مالی در حوزه محلی کمک شایانی نموده و منجر به تحقق شاخصه‌های حکمرانی مطلوب در حوزه محلی گردد. به همین منظور در جهت پاسخ به این سؤال‌ها و بر اساس فرضیه موجود، در ابتدا در قسمت اول مفهوم مدیریت شهری بخش دوم، تمرکززدایی، تمرکززدایی مالی، اهمیت شکل‌گیری تمرکززدایی مالی در بخش سوم، وصول حقوق مالی محلی، روش‌های وضع حقوق مالی محلی در ایران و اندونزی، اختیارات مدیران شهری در وضع و وصول حقوق مالی محلی و در پایان تجربه اندونزی در جهت رفع چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی محلی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۱. مدیریت شهری مطلوب

حکومت شهری مبین رویکرد سنتی به مدیریت شهری است و بیشتر به مناسبات حکومت مرکزی با شهرداری‌ها و نهادهای رسمی پرداخته و بر روابط عمودی بین نهادهای رسمی تأکید دارد. حکومت محلی نقش خاصی را در حکمرانی شهری ایفا می‌کند؛ زیرا سطح دموکراتیکی است که به شهروندان نزدیک‌تر است. به همین جهت نیز این سطح از حکمرانی باید نوآورانه و در تعامل و پیوند نزدیک با شهروندان و مشوق توسعه همکاری شهروندان باشد. یکی از مهم‌ترین عوامل نهفته در فرایندهای مورد بحث، از جمله گستردگی روابط حکمرانی شهری، عدم تمرکز و دموکراسی محلی، نقش مشارکت جامعه مدنی در سطح شهری است. مشارکت شهروندان در سازمان‌های مردمی در زمینه‌های مختلف فعالیت مدیریت شهری می‌تواند موجب دستیابی به اهداف حکمرانی شهری و تحقق (حکمرانی شهری

خوب)<sup>۱</sup> شود. (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۴۹) حکمرانی خوب از جمله مفاهیمی است که با مشارکت شهروندان و تغییر نقش و کارکردهای دولت‌ها همراه است. از منظر سیستماتیک، حکومت با حکمرانی یکی نیست؛ حکمرانی به پویاها یا فرایندهای تصمیم‌گیری، چگونگی اعمال قدرت و تعامل‌های دولت و شهروندان اشاره دارد. (شاکری، ۱۴۰۳: ۸۵)

## ۲. تمرکززدایی

بنیان و اساس تمرکززدایی اعطای حجمی از «صلاحیت» و «استقلال» به واحدهای محلی است؛ به صورتی که آن‌ها بتوانند در امور محلی خود با عنایت به الزامات خاص آن به «رایزنی»، «گفتگو»، «تصمیم‌سازی»، «تصمیم‌گیری»، «مدیریت» و «راهبری» بپردازد. (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۱۰۴) تمرکززدایی عبارت است از انتقال مسئولیت و وظایف برنامه‌ریزی، مدیریت و گردآوری و تخصیص منابع از سوی دولت و سازمان‌های مرکزی به واحدهای منطقه‌ای، وزارتخانه‌ها، واحدهای رده پایین در سطوح مختلف دولت، شرکت‌های دولتی نیمه‌مستقل، مقامات مسئول محلی و سازمان‌های غیردولتی. (فرزین وش و همکاران، ۱۳۸۸: ۲۰) تمرکززدایی، انواع مختلفی شامل سیاسی، اداری، مالی و بازار دارد (قبادی، ۱۳۹۱: ۶۱)

تمرکززدایی باید به‌عنوان راهی برای پاسخگو نمودن مقامات عمومی، کارآمدی و ارائه‌ی بهتر خدمات تلقی شود؛ (زرشکی، ۱۳۹۶: ۱۴۶) زیرا با نزدیک شدن دولت به مردم، امکان مشارکت عمومی بیشتر مردم در تصمیم‌گیری فراهم می‌شود و دولت پاسخگوتر شده و عملکرد آن شفاف‌تر می‌گردد البته باید به این نکته اشاره نمود که پاسخگویی اساساً در نظام‌های مبتنی بر نظام نمایندگی معنا پیدا می‌کند؛ یعنی جایی که رابطه و ارتباط بین مردم و حاکمان بر اساس رابطه اصیل (مردم) و وکیل (حاکمان) طراحی شده است. در چنین ارتباطی شرایط و ارتباط معمولاً مشخص است و حاکمان به‌عنوان نمایندگان شهروندان تنها مجازند تا در محدوده معین اقدام نمایند. (جلیلی، موحدپور ۱۴۰۳: ۶۳) از طرفی با کوچک شدن اختیارات دولت متمرکز و سیاست‌های ملی از طریق انتقال اختیارات و مسئولیت‌ها به واحدهای محلی حاکمیت پاسخگوتر و فراگیرتر ایجاد می‌شود و همچنین تمرکززدایی اثربخشی را در بخش خدمات عمومی و توزیع خدمات افزایش می‌دهد. (ناصری و همکاران، ۱۴۰۰: ۴۳)

تمرکززدایی و مدیریت شهری مفاهیمی مرتبط اما متفاوت‌اند که گاه به‌جای یکدیگر به کار برده می‌شوند. تمرکززدایی در درجه اول فرایندی ملی (سیاسی، قانون‌گذاری، نهادی و مالی) است که از طرف دولت مرکزی ایجاد می‌شود؛ اما مدیریت شهری در ایالت‌های متمرکز و غیرمتمرکز به‌طور یکسان وجود دارد و ممکن است تحت تأثیر فرایندهای تمرکززدایی قرار بگیرد؛ برای مثال، مدیریت شهری خدماتی را ارائه دهند که قبلاً توسط سازمان‌های ملی ارائه می‌شد و همچنین ممکن است تمرکززدایی، با فرایندهای دموکراتیک نمایندگی یا مشارکتی، شفافیت، پاسخگویی یا ویژگی‌های دیگر تعریف حکمرانی محلی خوب همراه باشد یا نباشد. (کقبادی، ۱۴۰۳: ۱۳)

## ۲-۱. تمرکززدایی مالی

تمرکززدایی مالی راهی برای انتقال مسئولیت مالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی است. تغییرات سریع سیاسی، اقتصادی و تکنولوژیکی به سمت تکیه بیشتر بر سطوح پایین‌تر دولت بوده است. (قبادی ۱۳۹۹: ۶۲) در بسیاری از

کشورهای در حال توسعه تمرکززدایی مالی به معنای تفویض اختیار مالیات‌گیری و هزینه به سطوح پایین‌تر حکومت است که امروزه به موضوع مهم حاکمیت تبدیل شده است. به این ترتیب، یکی از مباحث اصلی توسعه بازسازی وظایف و تأمین منابع بین سطوح ملی و پایین دولت است. (قبادی، ۱۳۹۱: ۶۲-۶۳) ویژگی‌های تمرکززدایی مالی به شرح زیر باشد: پایه مالیاتی نسبتاً ثابت باشد، به طوری که مقامات محلی بتوانند نرخ‌های مالیاتی را تغییر دهند بدون آنکه سهم عمده‌ای از پایه مالیاتی را از دست بدهند، مالیات می‌بایست به اندازه‌ای باشد که نیازهای محلی را پوشش دهد؛ در طول زمان هم‌زمان با افزایش مخارج افزایش یابد و نسبتاً ثابت و قابل پیش‌بینی باشد، مالیات به گونه‌ای نباشد که به غیر ساکنان تسری یابد، پایه مالیاتی می‌بایست مشهود باشد تا زمینه پاسخگویی را فراهم سازد، پرداخت‌کنندگان مالیات می‌بایست متقاعد شوند که مالیات عادلانه است، وصول مالیات باید آسان باشد (Fjeldstad, 2011).

## ۲-۲. اهمیت شکل‌گیری تمرکززدایی مالی

در عصر حاضر، عقیده عمومی بر این است که تمرکززدایی مالی کارایی و پاسخگویی بخش عمومی را در ارائه خدمات عمومی افزایش می‌دهد؛ نتیجه‌ای که سبب توسعه روزافزون اقتصادی می‌شود و به کاهش تبعیض‌ها و تفاوت‌های مناطق مختلف یک کشور کمک شایانی می‌کند. امروزه کشورهای مختلف به منظور ایجاد نظام غیرمتمرکز مالیاتی، گستره مختلفی از اختیارات مالیاتی، از اعطای اختیار وصول قسمتی از سهم مالیاتی تا قدرت قانون‌گذاری مالیاتی برای تعیین پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی را به حکومت‌های محلی تفویض می‌کنند به تبع این اختیارات سطح و شدت تمرکززدایی مالیاتی نیز از پایین‌ترین سطوح، آن یعنی صرف دریافت اعتبار دولتی یا تسهیم مالیاتی بین دولتی تا بالاترین سطوح، آن یعنی اعطای اختیار تعیین پایه و نرخ مالیاتی تشخیص و وصول آن، طراحی نظام اداری و حل‌وفصل اختلاف‌های مالیاتی توسط حکومت‌های محلی متغیر است. از دیدگاه حقوق عمومی تمرکززدایی مالیاتی، به افزایش مشارکت همگانی، ارائه بهتر خدمات عمومی منطبق با نیازها و اولویت‌های مردم محل استمرار خدمات عمومی برابری شهروندان و ارتقای کارایی و شفافیت منجر می‌شود. (رستمی؛ بهرامی، ۱۳۹۹: ۱۷)

## ۳. وصول حقوق مالی محلی

در سیستم شهرداری‌های سراسر جهان مهم‌ترین مسئله تأمین منابع کافی برای ارائه خدمات شهر است، مدیران شهری سعی می‌کنند با تهیه طرح‌ها و برنامه‌ها جدید و کارآمد؛ روند افزایشی برای تأمین منابع خود ایجاد کنند. در نظام‌های نامتمرکز حکومت‌های محلی با سه شیوه سعی در تأمین منابع خود دارند: شیوه نخست: هر سطح از حکومت جداگانه مالیات وضع و دریافت می‌کند. شیوه دوم: در این روش حکومت‌های ایالتی یا محلی از مالیات سطح ملی مالیات می‌گیرند، یا به زبان دیگر، عوارضی بر مالیات‌های وضع شده توسط دولت مرکزی می‌افزایند و به خود اختصاص می‌دهند؛ در کشورهای غیرفدرال هم پیش‌بینی‌هایی برای عوارض شهرداری‌ها و یا عوارض مناطق خودمختار شده است. این نوع مالیات‌گیری را «مالیات مشترک» می‌نامند. را با روش خزانه‌داری مضاعف گردآوری می‌کنند. شیوه سوم: شالوده اصلی این روش سهیم شدن شهرداری در درآمدهای مالیاتی ملی است، یعنی دریافت سهمی از درآمدهای مالیاتی دولت مرکزی بر مبنای محل اخذ مالیات. (عباس‌زاده و همکاران، ۱۳۸۵: ۹) البته باید به

این امر نیز اشاره نمود که حکومت‌های محلی در تمامی کشورها با استفاده از ۵ منبع استاندارد می‌توانند کسب درآمد نمایند منبع اولیه درآمدهای حکومت‌های محلی می‌تواند از طریق کمک‌های مستقیم یا انتقالی جبرانی دولت مرکزی باشد که البته این نوع درآمد بسیار ناچیز و کم است و بر اساس فرایند تمرکززدایی مالی نیز کاهش نقش دولت مرکزی است؛ این منبع کمک شایانی در تمرکززدایی خواهد داشت. این نوع درآمد حکومت محلی و منطقه‌ای را قادر خواهد ساخت تا از حداقل امکانات مالی خود استفاده کرده و به همان میزان به خود متکی گردد. منبع دوم پرداخت‌های مردمی است که تاکنون درصد کوچکی از درآمدهای محلی یا استانی را به خود اختصاص داده است. منبع سوم وام‌هایی است که واحدهای حکومتی پایین‌تر از حکومت ملی از سایر مؤسسات داخلی یا خارجی دریافت می‌کنند؛ اما معمولاً در کشورهای درحال توسعه ندرتاً برای واحدهای محلی حکومتی چنین اختیاراتی پیش‌بینی شده است. در بیشتر کشورهای درحال توسعه حکومت مرکزی منبع، شرایط و میزان وام را تعیین می‌کند. البته شرکت‌های دولتی آزادی عمل بیشتری دارند، اما در بسیاری از کشورهای درحال توسعه محدود کردن اعتبارات و وام، بخشی از برنامه‌های تثبیت مالی دولت است. منبع چهارم مشارکت پولی است برای حکومت‌های محلی در پاره‌ای از کشورهای درحال توسعه و فقیر که هنوز منابع نقدی کمیاب است و خودکفایی و مبادلات غیرپولی برقرار است و بخش سنتی و غیررسمی اهمیت قابل توجهی دارد، این منبع مالی که عمدتاً به صورت کار مجانی بروز می‌کند. می‌تواند اثربخش باشد. این مسئله در کشورهای آفریقایی سابقه دارد و در مناطق روستایی بسیاری از کشورهای درحال توسعه تحت عنوان‌هایی مثل «خودیاری» عمل می‌کند. منبع پنجم انتقال منابع مالی میان حکومت محلی یا منطقه‌ای است یکی از روش‌های مهم ایجاد برابری و توازن میان مناطق است. هدف از این راهکارها انتقال منابع از غنی‌ترین مناطق به فقیرترین آن‌ها است تا حداقلی از خدمات عمومی در همه مناطق موجود باشد. مثلاً صندوق مشترک میان فرمانداری‌ها در شیلی امکان انتقالات وسیعی را فراهم می‌کند تا درآمد شهرستان‌ها یا دهستان‌ها غنی به شهرستان‌ها یا دهستان‌ها فقیر جریان یابد، یا سازمان همیاری شهرداری‌ها در ایران نقش مهمی در حمایت از شهرداری‌ها فقیر دارد. شرکت‌های عمران مناطق نیز که سال‌های اخیر ظهور کرده‌اند می‌توانند نظامی برای انتقال منابع بین استان‌های یک منطقه به وجود آورند. در حال حاضر ۴ شیوه شناخته‌شده در اقتصاد شهری برای تأمین خدمات عمومی وجود دارد: فروش مستقیم خدمات، اخذ مالیات محلی، استفاده از کمک‌های دولتی و استقراض شهرداری‌ها.

### ۳-۱. روش‌های وضع حقوق مالی محلی در ایران

تأمین مالی شهرداری‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و بر اساس دیدگاه اقتصاد شهری وظیفه اصلی شهرداری تخصیص بهینه‌ی منابع و کالاهای عمومی است و علت این امر این است که شهرداری‌ها توانایی پاسخگویی مناسب به نیازهای شهروندان را دارا باشند، عدم درآمد کافی امکان خدمت‌رسانی مناسب و اجرای پروژه‌های شهری را با مشکل مواجه می‌کند و استقلال شهرداری را به مخاطره می‌اندازد؛ استقلال درآمدی شهرداری‌ها منجر مشارکت شهروندان در امور جاری شهری می‌گردد و زمینه‌های تحقق دموکراسی محقق گشته و باعث تقویت نهادهای دموکراتیک و استقلال مالی و اداری آن‌ها خواهد شد.

درآمد شهرداری‌ها (ماده ۱۳ آیین‌نامه مالی معاملات شهرداری‌ها) از دو منبع مهم تأمین می‌گردد:

۱- **منابع درآمدی داخلی:** که بدان دسته از درآمدهای شهرداری‌ها اطلاق می‌گردد که به‌طور مستقیم توسط خود شهرداری‌ها و از طریق دریافت بهای خدمات مربوط به اراضی و املاک مسکونی و تجاری شهری تأمین می‌گردند که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان از عوارض پروانه‌های ساختمانی، عوارض نوسازی و دیگر انواع عوارض شهری نام برد.

۲- **منابع درآمدی خارجی:** که بدان دسته از درآمدهای شهرداری‌ها اطلاق می‌گردد که نه از طریق ارائه خدمات شهری ارائه‌شده توسط شهرداری‌ها، بلکه از محل جذب سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و مشارکت بخش خصوصی فعال در حوزه‌های گوناگون شهری با شهرداری‌ها برای انجام پروژه‌های گوناگون شهری، فروش اوراق مشارکت، کمک‌های دولتی، وام‌های بانکی و... تأمین می‌شوند. منابع درآمد خارجی به‌خصوص استقراض (دریافت تسهیلات بانکی) معمولاً برای جبران کسری بودجه‌های جاری شهرداری‌ها مورداستفاده قرار می‌گیرند. دریافت کمک‌های بلاعوض دولتی گرچه می‌تواند به جبران کسری بودجه کمک نماید؛ اما عموماً برای کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای توسط دولت‌ها در اختیار شهرداری قرار می‌گیرد. شهرداری‌ها برای تأمین مالی هزینه‌های جاری عرضه خدمات عمومی ناچار به بهره‌برداری از مالیات‌گیری مانند تأمین مالی منابع سرمایه‌گذاری خود هستند؛ اما درباره کالاها و خدمات خصوصی می‌توانند بهای کالاها و خدمات تولیدی را از مصرف‌کنندگان دریافت نمایند. (حسن‌زاده، رحیم، ۱۳۹۹: ۲۰)

### ۳-۲. روش وضع حقوق مالی محلی در اندونزی

در کشور اندونزی وضع مالیات در سطوح دولتی ذیل دولت ملی، از طریق قانون ۲۰۰۰/۳۴ درزمینه مالیات‌های منطقه‌ای تنظیم می‌شود. در این قانون ۴ نوع مالیات استانی مالیات بر وسایل نقلیه موتور، مالیات بر حمل‌ونقل با وسایل نقلیه موتوری، مالیات غیرمستقیم بر سوخت و استحصال مالیات<sup>۱</sup> و استفاده از آب‌های زیرزمینی و ۷ مالیات محلی مالیات بر هتل‌ها، رستوران، سرگرمی‌ها، تبلیغات، روشنایی معابر، پارکینگ‌ها و بالاخره مالیات بر استخراج معادن حاوی کانی‌های نوع C وجود دارد که در جدول شماره ۱ به آن اشاره شده است.

۱- استحصال مالیات فرایندی است که طی آن دولت، مالیات‌های قانونی را از مؤدیان (افراد یا شرکت‌ها) مطالبه و دریافت می‌کند. این فرایند شامل مراحل مختلفی است:

(۱) اعلام مالیات: مؤدیان خود اظهارنامه مالیاتی خود را به سازمان امور مالیاتی ارائه می‌دهند.

(۲) حسابرسی و تشخیص مالیات: ممیزان مالیاتی اظهارنامه‌ها را بررسی کرده و در صورت لزوم، مالیات قطعی را تشخیص می‌دهند.

(۳) وصول قطعی مالیات: در نهایت، مؤدیان موظف به پرداخت مالیات تعیین شده هستند. در صورت امتناع، روش‌های قهرآمیز مانند توقیف اموال یا حساب‌های بانکی برای وصول مالیات به کار گرفته می‌شود.

جدول ۱ مالیات‌های ذیل دولت ملی در اندونزی (Source: Shah, Anwar, 2006)

سقف نرخ مالیات (%)	پایه مالیاتی	سطح	نوع مالیات
۵	ارزش وسیله نقلیه (سالانه)	استانی	مالیات بر وسایل نقلیه موتوری
۱۰	قیمت دست‌دوم وسیله نقلیه (سالانه)		مالیات بر واگذاری وسایل نقلیه موتوری استانی
۵	مصرف سوخت (قیمت خرده‌فروشی به‌استثنای ارزش‌افزوده)	استانی	مالیات غیرمستقیم بر سوخت
۲۰	مصرف آب	استانی	مالیات استخراج آب
۱۰	گردش مالی	محلی	مالیات بر هتل
۱۰	گردش مالی	محلی	مالیات بر رستوران
۳۵	گردش مالی (قیمت ورودیه)	محلی	مالیات بر سرگرمی‌ها
۲۵	اجاره تبلیغات	محلی	مالیات بر تبلیغات
۱۰	مصرف برق (قیمت خرده‌فروشی، به‌استثنای ارزش‌افزوده)	محلی	مالیات بر روشنایی معابر
۲۰	ارزش بازاری مواد معدنی استخراج‌شده	محلی	مالیات بر استخراج معادن حاوی کانی‌های نوع C
۲۰	عوارض پارکینگ	محلی	مالیات بر پارکینگ

در کشور اندونزی دولت ملی پایه‌های مالیاتی را تعیین می‌کند و برای هر کدام از این مالیات‌ها یک نرخ سقف وجود دارد که با توجه به آن دولت‌های ذیل دولت ملی می‌توانند نرخ‌های مالیاتی خود را تعیین کنند. پرداخت‌های انتقالی بین دولتی (هادی زنور و همکاران (۱) ۱۳۹۲: ۳۸۲): نظام مالی اندونزی اساساً بر پرداخت‌های انتقالی دولت مرکزی برای تأمین مالی فعالیت دولت محلی متکی است که دارای ۲ نوع پرداخت انتقالی بین دولتی است که عبارت‌اند از: الف: پرداخت انتقالی غیرمشروط عمومی یا کمک‌های تخصیصی عمومی (کمک مالی DUA): کمک‌های تخصیصی عمومی، منبع اصلی درآمد اغلب دولت‌های محلی است و به‌طور متوسط حدود ۶۱ درصد از کل درآمدهای محلی در سال ۲۰۰۳ را تشکیل داده است. کمک‌های تخصیصی عمومی اصلی‌ترین ابزار برابرسازی عمودی (میان سطوح دولت) و افقی (میان دولت‌های ذیل دولت ملی) نیز به‌حساب می‌آیند. تخصیص کمک‌های عمومی از طریق رویکرد فرمولی و باهدف هم‌تراز کردن ظرفیت‌های مالی با نیازهای مالی دولت‌های محلی انجام می‌شود. مطابق قانون ۱۹۹۹/۲۲ این فرمول بر اساس دو مؤلفه «تخصیص حداقل» و «شکاف مالی» طراحی شد؛ بر اساس مؤلفه «تخصیص حداقل»، بدون توجه به شکاف مالی دولت‌های محلی به آن‌ها کمک‌های مالی مقطوع و مبلغی بابت جبران صورت‌حساب دستمزد خدمات شهری پرداخت می‌شود و بر اساس مؤلفه «شکاف مالی»، تفاوت توان مالی دولت‌های محلی و نیازهای مالی آن‌ها تخمین زده می‌شود. در قانون ۲۰۰۲/۲۳، نحوه توزیع کمک‌های تخصیصی عمومی مورد بازبینی قرار می‌گیرد. بر اساس فرمول جدید که در سال مالی ۲۰۰۶ مورد استفاده قرار گرفت، کمک‌های تخصیصی به یک ناحیه (استان) با DUA نشان داده می‌شود و شامل دو مؤلفه است: الف) تخصیص پایه که جبران‌کننده هزینه‌های دستمزد خدمات شهری است و با Wage نشان داده شده است و ب) مبلغی که برای پر کردن شکاف مالی با توجه به توان مالی و نیازهای هزینه‌های پرداخت می‌شود و با Equal نشان داده می‌شود:

$$jDAU_j = Wage_j + Equal_j$$

فرمول توزیع کمک‌های تخصیصی عمومی، با این هدف که تأمین مالی اضافی دولت‌های محلی، کمبود توانمندی‌های مالی آن‌ها را بدون ارائه یارانه‌های اهدایی جبران کند، طراحی شده است. اصلاحاتی مانند حذف مقدار مساوی برای هر شهرداری، هدف مذکور را از طریق از بین بردن انگیزه دولت‌های محلی در ایجاد انشعاب به‌منظور گرفتن کمک‌های بیشتر، برآورده می‌سازد.

### ب: پرداخت انتقالی مشروط خاص که همان کمک تخصیصی خاص (کمک مالی DAK) (هادی

زنور و همکاران (۱) (۱۳۹۲: ۳۸۶): قوانین ۲۵ / ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲/۳۳، مجوز ارائه کمک‌های تخصیصی خاص را صادر کردند. بر اساس این قوانین، دولت ملی می‌تواند برای تأمین مالی نیازهای خاص مانند موارد فوری و نیز برای ارتقای اولویت‌های ملی در مناطق؛ از این ابزار استفاده کند. کمک‌های تخصیصی خاص با اولویت تأمین مالی نیازهای خاص دولت‌های محلی که توان مالی کمتر از حد متوسط دارند اعطا می‌شود. مقررات دولتی ۱۰۳ / ۲۰۰۰ معیار اعطای کمک‌های تخصیصی خاص را تعریف می‌کند. کمک‌های تخصیصی خاص می‌تواند برای تأمین مالی فعالیت‌هایی که به اولویت‌های ملی مربوط‌اند و یا در محاسبه کمک‌های تخصیصی عمومی به‌حساب نمی‌آیند - مانند کمک‌های فوری یا نیازهای سرمایه‌گذاری خاص در نواحی دوردست - به کار رود. وجوه کمک‌های تخصیصی عمومی معمولاً برای تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌های؛ هزینه‌های اداری، تخصیص به طرح‌ها، تحقیقات، آموزش و اموری از این دست اعطا می‌شود. موارد مذکور نمی‌توانند از طریق کمک‌های تخصیصی خاص تأمین مالی شوند. کمک‌های تخصیصی خاص در شکل کمک‌های مالی مشروط به آورده نقدی دولت محلی و برای پاسخگویی به تقاضاهای محلی، از طریق انتقال هزینه‌های نهایی به بودجه محلی، طراحی شده‌اند. به‌طور رسمی دولت‌های محلی حداقل باید ۱۰ درصد از کل هزینه‌ها را از طریق منابع خودپوشش دهند. همچنین باید ثابت کنند که امکان تأمین مالی طرح‌های مشمول کمک‌های تخصیصی خاص از طریق بودجه آن‌ها وجود ندارد. تخصیص کمک‌های مالی خاص بر اساس سه مجموعه معیار عمومی، خاص و فنی انجام می‌شود. دو معیار نخست به‌طور یکنواخت برای همه بخش‌ها و توسط وزارت مالیه تعیین می‌شود. معیار عمومی شاخصی از موقعیت مالی هر ناحیه است (FNI<sub>i</sub>). این مقدار از تفریق دستمزد خدمات شهری (Wage<sub>i</sub>) از کل درآمد ناحیه ا<sub>i</sub> تقسیم بر متوسط همین قلم در سطح ملی به دست می‌آید. کل درآمد ناحیه عبارت است از مجموع درآمد ناشی از منابع خود ناحیه، درآمد ناشی از کمک‌های مالی عمومی، درآمد ناشی از کمک‌های مالی خاص و درآمدها.

$$FNI_i = \frac{Rev_i - Wage_i}{\sum Rev_i - Wage_i} \times N$$

بخش‌هایی که مقدار رقم فوق برای آن‌ها کمتر از یک باشد، واجد شرایط دریافت کمک‌های مالی خاص هستند. این مقدار به منابعی که هر منطقه برای تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌های در دسترس خود دارد حساس است. معیار خاص، مستقیماً به تعداد استان‌هایی که واجد شرایط دریافت کمک‌های مالی خاص هستند (شامل پاپوا، آچه و همه استان‌های شرق اندونزی)، ارجاع دارد. علاوه بر آن‌ها، نواحی ساحلی، مناطق درگیر با مناقشه، مناطق کمتر توسعه‌یافته و مناطقی که سیل و سایر بلایای طبیعی را از سر گذرانده‌اند، کمک‌های مالی خاص را دریافت می‌کنند. البته مقررات موجود چگونگی کاربرد و میزان استفاده از این معیارها را در فرایند تخصیص روشن نمی‌کند. معیار فنی توسط گروه هر بخش با مشورت وزارت مالیه و امور مسکن تنظیم می‌شود و در بخش‌های

مختلف متفاوت است. به‌طور مثال در بخش آموزش، این معیار شامل تعداد کلاس‌ها در بدترین شرایط آموزشی و شاخص قیمت ساختمان است. معیار فنی در بخش درمان، شامل شاخص توسعه فقر، تعداد تجهیزات خدمات درمانی و شاخص قیمت ساختمان است.

اجرای برابرسازی مالی (هادی زنون و همکاران (۱) ۱۳۹۲: ۳۸۹): در کشور اندونزی توزیع نابرابر فعالیت اقتصادی و منابع طبیعی ناهماهنگی‌های گسترده‌ای در توان مالی دولت محلی ایجاد کرد. عامل اصلی ناهماهنگی مالی در کشور اندونزی مالیات مشترک و منابع طبیعی است. تمرکز بر برابرسازی توان مالی و فرض مشابه بودن سرانه نیازهای هزینه‌های قابل‌انجام است. جبران نیازهای مالی از طریق اعطای کمک‌های بخشی محصول - محور که در آن از معیار جمعیت منتفع شونده از خدمات برای توزیع کمک‌ها استفاده می‌شود، بهتر انجام می‌شود. کشور اندونزی در طراحی چنین کمک‌های مالی پیش‌گام بود و از دستورالعمل‌های مناسبی برای کمک مالی به بخش‌های آموزش، خدمات درمانی و جاده‌ها و معابر در دوره قبل از اصلاحات برخوردار بود.

### ۳-۳. اختیارات مدیران شهری در وضع و وصول حقوق مالی

نحوه وضع و وصول عوارض محلی در کشورهای در حال توسعه همچون اندونزی بدین نحو است که پایه مالیات‌های محلی توسط سطوح ذیل دولت ملی تعیین می‌شود. در کشور ایران هم این قضیه صادق است و پایه مالیات توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود. در اغلب کشورها اختیار وضع مالیات معمولاً در دست سطوح منطقه‌ای و محلی است و دولت مرکزی در آن دخالت کمتری دارد. در کشور اندونزی، سطوح دولتی منطقه‌ای و محلی در وصول مالیات دخیل‌اند. در ایران اختیارات شوراهای اسلامی شهر (از ارکان حکومت‌های محلی) در زمینه وضع و لغو عوارض شهرداری و نحوه وصول آن پس از تصویب قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، به‌شدت محدود شد. (ستاری‌فر و همکاران (۲) ۱۳۹۲: ۳۶۸) در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده تکلیف نرخ و نحوه وصول بسیاری از عوارض شهرداری از جمله حقوق ورودی، حمل‌ونقل برون‌شهری مسافر در داخل، عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین، شماره‌گذاری انواع خودروها و وانت دو کابین مشخص شد. وصول عوارض شهرداری‌ها هم پس از تصویب قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، به‌صورت متمرکزتر و توسط نماینده دولت مرکزی انجام می‌شود. فقط بخش کوچکی از عوارض و مالیات شهری توسط شهرداری‌ها وصول می‌شود و باقی عوارض به حساب تمرکز وجوه واریز و سپس توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع می‌شود. برخلاف کشور اندونزی که تعیین نرخ مالیات و عوارض محلی توسط سطوح ذیل دولت ملی (دولت‌های منطقه‌ای و محلی) انجام می‌شود، در کشور ایران نرخ اغلب عوارض محلی به‌غیر از عوارض محلی‌ای که توسط شوراهای اسلامی شهر وضع می‌شوند، به‌صورت متمرکز تعیین می‌شود. در جدول شماره ۲ مقایسه‌ای از وضع و وصول حقوق مالی محلی و محلی در اندونزی و ایران ارائه گردیده است.

جدول ۲ مقایسه عوارض محلی در کشورهای ایران و اندونزی (ستاری‌فر و همکاران (۲) ۱۳۹۲: ۳۶۸)

شرح	تعیین پایه مالیات	اختیار وضع مالیات	وصول مالیات	تعیین نرخ مالیات
اندونزی	دولت مرکزی		دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی
ایران	دولت مرکزی	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی، دولت محلی

در کشور اندونزی تدارکات کلی نحوه تخصیص مالیات و درآمدهای غیر مالیاتی، در ماده ۷ قانون ۱۹۹۹/۲۵ مشخص شده است. تدارکات کلی مذکور در قانون دولتی ۲۰۰۰/۱۰۴، به ترتیبات تخصیصی خاصی تفسیر شده است. ترتیبات تخصیص مالیات بر درآمد اشخاص در ماده ۳۱ قانون ۲۰۰۰/۱۷ در زمینه مالیات بر درآمد آمده است. ترتیبات خاص مربوط به نحوه تخصیص درآمدهای مشترک نیز در دو قانون مستقل تبیین شده است. تخصیص اغلب مالیات‌های مشترک بر اساس اصل اشتقاق<sup>۱</sup> انجام می‌شود، اما در توزیع حق امتیاز ماهیگیری و مالیات‌های مربوط به مستغلات علاوه بر اصل فوق، از سهم‌های برابر نیز به‌عنوان معیاری اضافی استفاده می‌کنند. سهم ملی ۹ درصد از مالیات بر مستغلات، در واقع عوارضی است که برای جبران هزینه‌های اداری مربوط به مالیات در سطح ملی (مانند اداره و جمع‌آوری مالیات) در نظر گرفته شده است. گفتنی است که در تخصیص مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی، مکان کار بیش از مکانی که عموماً به‌عنوان محل اقامت استفاده می‌شود، معیار است. علاوه بر ترتیبات تقسیم درآمدهای ملی، دولت‌های محلی از ۴ نوع مالیات استانی سهم می‌برند: مالیات بر وسایل نقلیه موتوری (۳۰ درصد)، مالیات بر واگذاری وسایل نقلیه موتوری (۳۰ درصد)، مالیات اضافی بر سوخت (۷۰ درصد) و مالیات استخراج و مصرف آب‌های زیرزمینی (۷۰ درصد). البته سهم این مالیات‌ها از کل درآمدهای محلی نسبتاً کوچک است. (ستاری‌فر و همکاران، ۱۳۹۲ (۲)، ۳۷۳) در تمام کشورها، مالیات بر درآمد و در بیشتر آن‌ها مالیات بر کسب و کار، مالیات بر مستغلات، مالیات بر مصرف و مالیات بر وسایل نقلیه، میان دولت‌های مرکزی، منطقه‌ای و محلی مشترک است در ایران تنها مالیات مشترک میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی، مالیات بر ارزش افزوده (مالیات بر مصرف) است که آن هم در سال‌های اخیر به شهرداری‌ها تعلق می‌گیرد. در کشور اندونزی، تنظیم نحوه تقسیم مالیات بر عهده دولت مرکزی است؛ اما در سایر کشورهایی که دارای نظام غیرمتمرکزتر باشند، تصمیم‌گیری در مورد نحوه تقسیم مالیات به سطوح پایین‌تر دولتی سپرده می‌شود. به‌عنوان مثال در ایالات متحده نحوه تقسیم مالیات توسط دولت‌های ایالتی تعیین می‌شود. در کشور ایران نحوه تقسیم مالیات مشترک (مالیات بر ارزش افزوده) به‌موجب قانون و در سطح دولت ملی مشخص می‌شود. در قانون مالیات بر ارزش افزوده تعیین شده است که سهم شهرداری‌ها و دولت از مالیات بر ارزش افزوده کلیه کالاها و خدمات به ترتیب ۱.۵ و ۵ درصد (مجموعاً ۳ درصد نرخ مالیات بر ارزش افزوده) است که این نرخ به ۴ درصد از ابتدای دی‌ماه ۱۴۰۰ به ۴ درصد رسیده است. (سلطانی و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۶۴) در کشور اندونزی هم مانند کشور ایران، جمع‌آوری مالیات‌های مشترک توسط دولت مرکزی انجام می‌شود. در جدول شماره ۳ می‌توان این امر را به‌طور کامل مشاهده نمود.

جدول ۳ مالیات مشترک (ستاری‌فر و همکاران، ۱۳۹۲ (۲): ۳۷۸)

شرح	نوع مالیات مشترک	مشترک میان	تنظیم نحوه تقسیم مالیات	جمع‌آوری مالیات
اندونزی	مالیات بر درآمد، مالیات بر مستغلات، حق امتیاز استخراج معدن، حق امتیاز جنگل‌کاری	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت مرکزی	دولت مرکزی
ایران	مالیات بر مصرف	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی	دولت مرکزی

منابع استقراضی و بازارهای مالی در اندونزی و ایران: بر اساس قوانین ۱۱۹/۲۵ و ۲۰۰۴/۳۳ کشور اندونزی استقراض دولت‌های منطقه‌ای از منابع داخلی و بین‌المللی و نیز صدور اوراق قرضه شهری در بازارهای سرمایه داخلی مجاز است به‌علاوه توان‌های منطقه‌ای می‌توانند اوراق قرضه بی‌نام را هم تضمین کنند. مقررات دولتی مربوط به استقراض محلی محدودیت‌های شدیدی را بر رابطه میان درآمد و استقراض و نسبت درآمد به پرداخت بدهی اعمال می‌کنند. کل مبلغ استقراض می‌تواند تا ۷۵ درصد درآمد منهای هزینه‌های لازم باشد و پرداخت بدهی به ۲۵ درصد درآمد منهای هزینه‌های لازم محدود می‌شود. استقراض کوتاه‌مدت تا میزان یک ششم مخارج فعلی مجاز است و می‌تواند فقط برای مدیریت جریان نقدینگی به کار رود. استقراض بلندمدت توسط دولت‌های محلی، مستلزم تصویب شورای نمایندگان محلی و وزارت مالیه است. مطابق این مقررات، در صورتی که دولت‌های ذیل دولت ملی قادر به ادای تعهدات و پرداخت بدهی‌های خود نباشند، دولت مرکزی می‌تواند پرداخت کمک‌های تخصیصی عمومی را قطع کند دولت‌های محلی به بازارهای سرمایه بین‌المللی دسترسی مستقیم ندارند؛ اما می‌توانند از طریق وزارت مالیه و به شکل وام از منابع خارجی استقراض کنند در قانون ۲۰۰۴/۳۳ به‌وضوح بیان شده است که برای اوراق قرضه دولت‌های منطقه‌ای هیچ‌گونه ضمانت قوی وجود ندارد؛ اما این قانون در مورد وام‌های در حال نکول دولت‌های منطقه‌ای رویه روشنی ندارد؛ البته وزارت مالیه اندونزی در عمل اجرای این قوانین را تعلیق و تا سال ۲۰۰۴ استقراض محلی را متوقف کرد اگرچه این محدودیت‌ها به‌واسطه قانون ۲۰۰۴/۳۳ برداشته شدند، اما استقراض دولت‌های محلی به دلیل ابهام موجود در چارچوب‌های حقوقی، بهبود نیافت. گفتنی است که وزارت مالیه کشور اندونزی همچنان در حال بازبینی مقررات اجرایی استقراض محلی است. استقراض دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی با توجه به استانداردهای بین‌المللی بسیار ناچیز بوده است به‌نحوی که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی دولت‌های ذیل دولت ملی طی دوره ۲۰۰۴-۱۹۷۸ حدود ۰٫۳۳ درصد تولید ناخالص داخلی است. در مجموع، استقراض محلی در کشور اندونزی از سال مالی ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۳ برابر ۰٫۲ درصد کل درآمد دولت‌های ذیل دولت ملی بوده است. این مقدار اندک اساساً ناشی از شرایط حقوقی نامطمئنی است که می‌تواند عرضه و تقاضای اعتبار شهری را تضعیف کند. به‌این ترتیب بازار اوراق قرضه دولت‌های محلی، توسعه نیافته باقی می‌ماند. از سال ۱۹۹۱، شش بانک توسعه دولت محلی که مشترکاً متعلق به دولت‌های محلی و استانی بودند، باهدف تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی محلی، اوراق قرضه شهری را با سررسید بلندمدت و میان‌مدت از سه تا هفت سال منتشر کردند. بیش از سه‌چهارم بدهی دولت‌های محلی، بدهی غیرمستقیم شرکت‌های وابسته به شهرداری غالباً شرکت‌های تأمین آب منطقه‌ای است. همچنین بازپرداخت بدهی‌ها به‌خوبی صورت نمی‌گیرد و فقط حدود نیمی از آن‌ها پرداخت می‌شود. لوئیس (۲۰۰۳)، نشان داد که مشکلات بازپرداخت بیش از آن که به دلیل عدم توانایی در بازپرداخت بدهی باشد، ناشی از عدم تمایل به بازپرداخت بدهی است. علاوه بر پیچیدگی‌های حقوقی، ارزش اعتباری مانع از گسترش دسترسی دولت‌های ذیل دولت ملی به اعتبارات می‌شود. به‌این ترتیب، سطح پایین استقراض دولت‌های ذیل دولت ملی، موجب محدود شدن توسعه زیرساخت‌ها، ارائه خدمات عمومی کارآمد و رشد اقتصادی می‌شود. اگر افزایش سرمایه‌ای که از طریق وام و انتشار اوراق قرضه شهرداری انجام می‌شود به‌خوبی مدیریت شود، می‌تواند بدون تحمیل فشار بیشتر بر بودجه ملی باعث توسعه بیشتر زیرساخت‌ها شود. در اغلب کشورها، انتشار اوراق قرضه یا استقراض از بازارهای مالی (بانک‌های تجاری) توسط سطوح محلی با

مجوز دولت مرکزی یا دولت‌های منطقه‌ای صورت می‌گیرد. در جدول شماره ۴ مقایسه‌ای در خصوص نحوه استقراض مقامات (حکومت محلی) ایران و اندونزی انجام گرفته است که شرح ذیل است.

جدول ۴ استقراض حکومت محلی در کشور ایران و اندونزی (ستاری فر و همکاران (۲): ۱۳۹۲: ۳۹۹)

کشور	نوع استقراض	زمینه مصرف	مباحث قانونی
اندونزی	استقراض از بازارهای مالی، انتشار اوراق قرضه شهری	مدیریت جریان نقدینگی، پروژه‌های زیرساختی	دولت‌های منطقه‌ای مجاز به استقراض هستند و دولت‌های محلی محدودیت بیشتری در این زمینه دارند استقراض بلندمدت توسط دولت‌های محلی مستلزم تصویب شورای نمایندگان محلی و وزارت مالیه است.
ایران	استقراض از بانک‌های تجاری، انتشار اوراق مشارکت	تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، تأمین مالی طرح‌های سودآور	استقراض از نظام بانکی با مجوز و تصویب شورای شهر و امکان انتشار اوراق مشارکت در طرح‌های سودآور به‌موجب قانون

#### ۴. تجربه اندونزی در جهت رفع چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی محلی

در کشور اندونزی گذار از حکمرانی متمرکز به حکمرانی غیرمتمرکز با روندی بسیار تدریجی همراه بود و دولت‌های منطقه‌ای طبق برنامه‌ریزی‌های انجام شده مسئولیت‌هایی و وظایف جدیدی را بر عهده گرفتند. دولت مرکزی به‌طور مداوم میزان پرداخت‌های انتقالی به دولت‌های ذیل دولت ملی را هم به‌صورت نسبی و هم به‌صورت مقطوع افزایش داده است و هم‌زمان با اجرای تمرکززدایی با کمترین ریسک احتمالی مواجه شده و گذار دولت اندونزی به شرایط حکمرانی غیرمتمرکز، نه شکست زنجیره ارائه خدمات را به دنبال داشت و نه موجب بی‌ثباتی اقتصادی در کشور شد. آنچه از تجربه اندونزی برمی‌آید که می‌تواند مورداستفاده متخصصین امر در ایران قرار گیرد این است که پیش‌نیاز تحقق امر تمرکززدایی در ایران، «تفکیک امور ملی از منطقه‌ای و محلی» در قانون است. چنین قانونی لزوماً باید دربرگیرنده مفادی در خصوص اصول و معیارهای تقسیم امور میان دولت مرکزی و سطوح زیرین دولت؛ تفکیک امور ملی از امور منطقه‌ای و محلی و ارائه تصویری شفاف از اختیارات مسئولیت‌های دولت در سطح مرکزی، منطقه‌ای و محلی در حوزه‌های مختلف؛ اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری و مقررده‌گذاری به سطوح دولت محلی برای انجام وظایف و اختیارات واگذار شده؛ چگونگی اجرای امور دولتی در سطح منطقه‌ای و محلی بر اساس اصول تراکم‌زدایی و تمرکززدایی و تعیین نحوه نظارت دولت مرکزی بر اجرای امور در سطح منطقه‌ای و محلی باشد. همچنین ایران می‌تواند در خصوص نحوه طراحی ساختارهای مالی در حوزه محلی درس‌هایی از تجربه ارزشمند اندونزی به دست آورد که عبارت‌اند از: ۱. اصلاحات آنی در مقابل اصلاحات تدریجی؛ در کشور اندونزی همانند لهستان، اجماع سیاسی بر هر برنامه اصلاحات طی یک دوره بلندمدت شکل گرفت، اما اصلاحات در یک دوره نسبتاً کوتاه و در مقطع سیاسی به‌موقع که دولت مرکزی با بحران مالی جدی روبه‌رو بود، اجرا شد در این مقطع ایستادگی در مقابل اصلاحات کم و توافق سیاسی در مورد آن قوی بود. اصلاحات مذکور نسبتاً جامع بود و به‌طور هم‌زمان بر عدم تمرکز سیاسی، مالی و اداری تأکید می‌کرد. دلیل بروز برخی مشکلات از خلال این اصلاحات نیز، عدم اجرا و یا معکوس شدن برخی تمهیدات لازم در این زمینه بود. علی‌رغم این‌که تمرکززدایی در کشور اندونزی در پیش‌زمینه تاریخی پرمخاطره‌ای و تحت شرایط غیرمعمول اتفاق افتاد، اما تجربه این کشور نشان می‌دهد که وجود تمایل سیاسی و بهره‌گیری از فرصت‌ها، امکان دستیابی به تغییرات گسترده در دوره‌های زمانی کوتاه‌مدت را فراهم می‌کند. باتوجه به خصلت

همه‌جانبه اصلاحات این تدابیر در سطوح زیرین دولت ملی به‌ویژه در سطح ملی با اشتیاق و جاذبه سیاسی بسیار همراه شد. هم‌زمان با این مسئله، تمرکززدایی اندونزی یکی از بزرگ‌ترین و متنوع‌ترین کشورهای جهان، چالشی عمده بود و مستوجب مخاطرات قابل توجهی شد. گذار ملایم اندونزی به نوع غیرمتمرکز حکمرانی، بدون توقف در ارائه خدمات یا بی‌ثباتی اقتصادی، نشان می‌دهد که تلاش‌های سنجیده این کشور برای مدیریت مخاطرات، مؤثر بوده است. ۲. ساده کردن چارچوب‌های تنظیمی: اصلاحات تمرکززدایی، مترادف تغییر چارچوب تنظیمی نظام دولت محلی است. طبیعت چندبعدی و متنوع اصلاحات، بر حوزه‌های تنظیمی متعددی مانند مدیریت مالی، وضع مالیات و خدمات شهری تا حوزه‌های بخشی (سلامت و آموزش) تأثیر می‌گذارد. تجربه اندونزی حاکی از آن است که چنین تغییرات گسترده‌ای ممکن است به تنظیم مقرراتی منجر شود که با یکدیگر همپوشی دارند، از وضوح کافی برخوردار نیستند و یا حتی یکدیگر را نقض می‌کنند به‌طور مثال هنوز نحوه واگذاری وظایف در قوانین بخشی آموزش، با قوانین تمرکززدایی هماهنگ نیست. برای پیشگیری از چنین اتفاقاتی، قانون‌گذاران باید فرایند قانون‌گذاری را راهبردی، تضادهای بالقوه را شناسایی و قوانین و مقررات اجرایی را به‌منظور ایجاد چارچوب حقوقی صحیح برای دولت‌های محلی، ساده‌سازی کنند. ۳. تعریف نقش‌های جدید برای سطوح دولت: ایجاد تعادل میان تمرکززدایی و سطح مناسبی از نظارت مرکزی، عملاً دشوار است. تجربه اندونزی نشان می‌دهد که ممکن است با توجه به همکاری و ارتباط اندک در داخل دولت، نوعی تمرکزگرایی پنهانی از طریق وزارتخانه‌های درگیر با وظایف رسمی تمرکززدایی شکل بگیرد. البته با عطف توجه کافی به اعتمادسازی و ارتباط میان سطوح دولت، می‌توان از بروز این مشکلات جلوگیری کرد. ۴. تقویت طرف عرضه از طریق توسعه ظرفیت‌ها: تجربه کشور اندونزی مشخص کرد که تغییرات در قوانین و مقررات فقط بخشی از کل ماجرا است. تمرکززدایی در حکمرانی محلی علاوه بر تغییر در چارچوب‌های قانونی، نیازمند برخورداری همه سطوح دولت از ظرفیت (و تمایل) انطباق با نقش‌های جدیدشان است. دولت‌های منطقه‌ای باید بتوانند جریان‌های مالی و سازمان‌های بزرگ را مدیریت کنند؛ به‌عبارت‌دیگر باید مشکلات و تقاضای جوامع محلی خود را بفهمند و مجموعه پیچیده‌های از خدمات عمومی را به آن‌ها ارائه کنند هم‌زمان با آن، مؤسسات دولت مرکزی باید بخش‌هایی از مسئولیت‌های عملیاتی خود را از شکل تحویل مستقیم خدمات به شکل نظارت و ارائه کمک‌ها، راهنمایی‌ها و اطلاعات فنی درآورند تجربه اندونزی حاکی از آن است که چنین تغییراتی به‌راحتی و تنها از طریق تغییر مقررات حاصل نمی‌شوند؛ بلکه مستلزم استفاده کارمندان شهری از روش‌ها و مهارت‌های مختلف به همراه استفاده از روش‌های سازماندهی جدید در همه سطوح دولت است؛ بنابراین اصلاحات عدم تمرکز از همان ابتدای باید با راهبردها و تخصیص منابع مناسب همراه شود تا بتواند ظرفیت‌ها را توسعه و مدیریت همه سطوح دولت را تغییر دهد. ۵. تقویت طرف تقاضا از طریق پاسخ‌گویی: در اصلاحات فرایند تمرکززدایی، نظام‌های پاسخ‌گویی بسیار مهم هستند. تمرکززدایی فقط در صورتی عملکرد بخش عمومی را ارتقای می‌دهد که بتواند شرایطی ایجاد کند که حدی از پاسخ‌گویی در قبال انتخاب‌های سیاسی، تصمیمات هزینه‌های و ارائه خدمات وجود داشته باشد. به‌طور آشکار، دادن اختیار به دولت‌های محلی که در قبال مردم خود پاسخ‌گو نیستند، نتایج مثبتی به بار نخواهد آورد. شواهد اولیه از کشور اندونزی نشان می‌دهد که نظام‌های پاسخ‌گویی محلی؛ حداقل در برخی مکان‌ها، همچنان است. باقی‌مانده‌اند. نتیجه این مسئله، مدیریت نامناسب منابع عمومی کمیاب و زوال بالقوه خدمات عمومی در بلندمدت است. موفقیت اصلاحات تمرکززدایی نه‌تنها به طراحی روابط مالی و اداری بین دولتی، بلکه به پاسخ‌گو کردن دولت‌های

محلی در قبال جامعه محلی بستگی دارد به این منظور باید به نهادسازی و گسترش گزینه‌های شنیده شدن صدای مردم و مشارکت آن‌ها در سطوح ذیل دولت ملی توجه داشت. به این ترتیب شهروندان می‌توانند ترجیحات خود را به گوش مسئولین برسانند به‌طور مؤثری بر عملکرد دولت‌های محلی نظارت داشته باشند و عکس‌العمل مناسبی نسبت به این عملکرد نشان دهند از این طریق سیاست‌مداران و مأموران محلی انگیزه پاسخگویی به مردم را خواهند داشت. نکته کلیدی در مورد این اصلاحات، اصول شفافیت، پاسخگویی و مشارکت به‌خصوص در زمینه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است، در انتها باید به این نکته اشاره نمود که عملکرد مؤثر دولت محلی نه به واسطه اندازه آن بلکه از طریق طراحی آن تعیین می‌شود و نمی‌توان در توضیح مسئولیت‌های بین دولت مرکز و دولت‌های محلی یک شیوه بهینه و قطعی را تعریف و توصیف کرد به عبارت دیگر دولت‌های محلی می‌توانند کوچک باشند و فقط مسئولیت‌های اصلی محلی را بر عهده گیرند یا می‌توانند بسته به نقش آن‌ها در ارائه خدمات بزرگ باشند، برنامه‌های اجتماعی می‌توانند از تصمیم‌گیری‌های محلی منتج شوند و قائل شدن به یک نقش قدرتمند برای دولت‌های محلی در زمینه توسعه اقتصاد محلی می‌تواند به ارائه خدمات نوین کمک شایانی کند.

### نتیجه‌گیری

در ایران مدیران شهری با چالش‌های متعددی در حوزه وصول حقوق مالی روبه‌رو هستند و اولین و مهم‌ترین چالش نداشتن قانونی مشخص در خصوص تفکیک امور ملی از محلی است. با وجود اینکه استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی سال‌هاست مورد تأکید قانون‌گذاران بوده و اسناد بالادستی همچون قوانین برنامه‌های توسعه بر ایجاد نظام اداری صحیح، در حوزه تمرکززدایی تأکید دارند؛ اما تاکنون اقدام اساسی در این زمینه به عمل نیامده و تا زمانی که تفکیک صریحی در خصوص امور ملی و محلی در قانون صورت نگیرد ایران قادر نخواهد بود با وجود چنین احکام کلی به تمرکززدایی دست پیدا کند. در همین راستا متخصصین امر با بررسی قوانین سایر کشورهای در حال توسعه از جمله اندونزی می‌تواند به نحوه تفکیک امور ملی از امور محلی دست پیدا کند؛ زیرا که تفکیک امور ملی از محلی، از موارد مهمی است که نبود آن می‌تواند عدم تمرکز را با تردیدهای جدی و چالش‌های متعددی در این حوزه روبه‌رو سازد. آنچه از تجربه اندونزی برمی‌آید و می‌تواند مورد توجه متخصصین امر در کشور باشد و پیش‌نیاز تحقق امر تمرکززدایی در ایران که سال‌ها مورد توجه اسناد بالادستی بوده و ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم توسعه بر آن تأکید دارد، تفکیک امور ملی و منطقه‌ای و تعیین نحوه وصول حقوق مالی ملی از حقوق مالی محلی در قانون است که چنین قانونی لزوماً باید دربرگیرنده مفادی در خصوص اصول و معیارهای تقسیم امور میان دولت مرکزی و سطوح زیرین دولت؛ تفکیک امور منطقه‌ای و محلی و ارائه شفاف از اختیارات و مسئولیت‌های دولت در سطوح مرکزی، منطقه‌ای و محلی در حوزه‌های مختلف، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری و مقررگذاری به سطوح دولت محلی برای انجام وظایف و اختیارات واگذار شده، چگونگی اجرای امور دولتی در سطح منطقه‌ای و محلی بر اساس تمرکززدایی و تعیین نحوه نظارت دولت مرکزی بر اجرای امور در سطح منطقه‌ای و محلی باشد. امروزه به دلیل اجرای سیاست‌های عدم تمرکز در ایران و جهان روابط مالی دولت مرکزی با سطوح پایین‌تر دولت اهمیت فراوانی یافته و مطالعه نظریه‌های تمرکززدایی مالی در راستای افزایش بهره‌وری و کارایی دولت‌ها و گسترش تعادل و توازن منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفته است و این امر به‌عنوان یکی

از ابزارهای اساسی گذار از بحران‌های مالی مزمن و رسیدن به رشد اقتصادی و ثبات مالی محلی در کشورهای در حال توسعه معرفی می‌گردد. نظریه تمرکززدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی به خصوص کالاها و خدمات عمومی محلی که بر اساس نیاز تهیه می‌شود، مطرح شده است به نحوی که با اعمال سیاست‌های تمرکززدایی افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت و در حل چالش‌های مدیران شهری در حوزه مالی محلی بسیار مؤثر کارا است؛ زیرا که اولاً دولت‌های محلی با منفعت مناطق جغرافیایی که در آن خدمات عمومی عرضه می‌شود، بیشتر ارتباط دارند. ثانیاً دولت‌های محلی بهتر می‌توانند نیازها و سلايق مناطق خود را تشخیص دهند و ثالثاً، رقابت در قلمرو حکومت محلی باعث می‌شود انگیزه مقامات محلی در نوآوری، خلاقیت و پاسخگویی به جایگاه قانونی خود افزایش پیدا یابد و بر طبق مطالعه پژوهش حاضر استفاده از تجربه تمرکززدایی مالی کشور اندونزی در ایران باعث خواهد شد که دولت‌های محلی نسبت به سلايق و نیازهای محلی پاسخ بهتری بدهد و رقابت میان واحدهای محلی در ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش خواهد یافت و بر طبق نظر بیشتر کارشناسان اقتصاد منطقه‌ای تمرکززدایی مالی می‌تواند به‌طور ضمنی تأثیر بالقوه بر رشد و ثبات اقتصادی بگذارد و اعمال تمرکززدایی مالی، تأثیر بالقوه‌ای بر افزایش کارایی اقتصادی، برابری توزیع منابع بین مناطق، ثبات کلان اقتصادی و تقویت حکمرانی مطلوب خواهد داشت و با اجرای تمرکززدایی مالی و ایجاد یک قانون واحد و جامع در خصوص تمرکززدایی و وصول حقوق مالی محلی می‌تواند در حل چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی آنان تأثیر بسزای گذاشته و با برطرف شدن این چالش‌ها و معضلات مالی مزمن در حوزه محلی راه برای تحقق شاخصه‌های حکمرانی مطلوب در این حوزه باز خواهد شد و ما شاهد رشد اقتصادی و گسترش مردم‌سالاری در حوزه محلی خواهیم بود.

**منابع****الف) کتاب**

- ستاری فر، محمد؛ هادی زنور، بهروز؛ مهر آذین، شفق؛ (۱۳۹۲)، بازیابی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها، ج ۲، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران
- عباس‌زاده و همکاران (۱۳۸۵)، آشنایی با حوزه فعالیت مالی شهرداری‌ها، مرکز مطالعات و خدمات اجتماعی شهری و روستایی پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی
- قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۷۵) گفتارهایی در حقوق عمومی، انتشارات دادگستر، چاپ اول
- گرگی ازندریانی، علی اکبر، (۱۳۸۸)، در تکاپوی حقوق اساسی، انتشارات جنگل، چاپ اول
- هادی زنور، بهروز؛ مهر آذین، شفق؛ برمکی، افشین؛ ستاری فر، محمد (۱۳۹۲)، بازیابی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها، ج ۱، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران

**ب) مقاله**

- پور جعفر، محمدرضا؛ قاسمی، الهام (۱۳۹۹) چالش‌های مدیریت شهری از منظر پژوهش‌های جهانی، فصلنامه علمی پژوهش‌های فضا و مکان در شهر جهاد دانشگاهی ۴ (۳)، ۷۲-۸۹
- جلیلی، آیت اله؛ موحدی‌پور، احسان (۱۴۰۳) مطالعه تطبیقی شوراهای اسلامی شهر و روستا با مؤلفه‌های نظام نمایندگی، فصلنامه مطالعات تطبیقی کشورهای اسلامی، ۲ (۲)، ۴۹-۶۷
- رستمی، ولی؛ بهرامی، مهدی، (۱۳۹۸) مبانی حقوق عمومی و سازوکارهای تمرکززدایی مالیاتی در دولت - کشورهای غیرمتمرکز، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۹ (۱)
- سلطانی، فاطمه، شعبان نیا منصور، مهدی، دشتی، علی، (۱۴۰۲) چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی ملی و محلی در پرتو اصول حکمرانی مطلوب، پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، ۱ (۴)، ۱۶۱-۱۹۶
- شاکری، حمید (۱۴۰۳) تحلیلی بر مؤلفه‌های حکمرانی خوب از منظر نهادهای بین‌المللی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات تطبیقی کشورهای اسلامی، ۲ (۱)، ۸۱-۱۰۷
- شریفیان ثانی، مریم، (۱۳۸۰) مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، ۸، ۴۲-۵۵
- صادقی شاهدانی، مهدی؛ کمیجانی، اکبر؛ زاهدی وفا، محمدهادی؛ غفاری فرد، محمد (۱۳۹۱) بررسی تأثیر تمرکززدایی مالی بر رشد و توزیع درآمد در مناطق مختلف آن، فصلنامه پژوهش‌نامه اقتصادی (رویکرد اسلامی - ایرانی) ۱۲ (۲۷)، ۹۷-۱۲۲
- فرزین وش، اسدالله؛ صادقی شاهدانی، مهدی؛ غفاری فرد، محمد (۱۳۸۸) تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی ۱۷ (۴۹)، ۱۹-۴۰
- قبادی، نسرین، (۱۳۹۲) چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی و راهکارهای مقابله با آن: مطالعه تطبیقی موردی دولت محلی در ایران، مجله اقتصادی - دوماهنامه بررسی سیاست‌های اقتصادی، ۱۱ و ۱۲، ۸۲-۵۳
- کشور دوست جوبنه، سمانه؛ احمدی، حسین (۱۴۰۰) واکاوی موانع و چالش‌های تحقق تمرکززدایی در چارچوب شوراهای اسلامی در جمهوری اسلامی، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۱، ۱۷۵-۱۹۷
- کیقادی، مریم، (۱۴۰۲) مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی، ۳۲ (۶)

لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۳) مدیریت شهری ایران (محدودیت‌ها، چالش‌ها و راهکارها) فصلنامه علوم اجتماعی ۱۱ (۲۷)، ۷۵-۱۰۰  
 میراحمدی، فاطمه سادات، (۱۴۰۴) اندونزی: تفکیک امور منطقه‌ای از ملی؛ مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات  
 سیاسی - اداری (۵)؛ دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مسلسل ۲۰۷۳۰  
 ناصحی، میثم؛ فقیه حبیبی، علی؛ صداقتی، کیوان (۱۴۰۰)، تأملی بر استقلال واحدهای محلی از منظر آرای هیأت عمومی دیوان  
 عدالت اداری پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۳، (۹)، ۳۹-۶۴

### ج) پایان‌نامه

زرشکی، محمد، (۱۳۹۶) چالش‌ها و راهکارهای حقوقی - اداری تراکم زدایی از تهران، رساله دکتری، رشته حقوق عمومی، دانشگاه  
 آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات، تهران  
 حسن‌زاده، رحیم، (۱۳۹۹) بررسی و شناسایی راهکارهای دسترسی به منابع درآمدی پایدار شهرداری‌ها با تأکید بر سرمایه‌گذاری  
 مشارکتی (مطالعه موردی: شهرداری سنندج) پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده هنر و معماری گروه شهرسازی رشته  
 برنامه‌ریزی شهری دانشگاه کردستان

### د) قوانین و مقررات

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳ - ۱۴۰۷) مصوب ۱۴۰۳/۴/۱۸  
 قوانین اندونزی: ۲۰۱۴/۲۳؛ ۱۹۹۹/۲۲؛ ۲۰۰۰/۲۳؛ ۱۹۹۹/۲۵؛ ۲۰۰۲/۳۳؛ ۲۰۰۰/۱۰۳؛ ۲۰۰۰/۱۰۴؛ ۲۰۰۰/۱۰۷؛ ۲۰۰۰/۱۰۴؛ ۲۰۰۰/۳۳  
 آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ کمیسیون مشترک مجلسین  
 Fjeldstad Odd-Helge (2011), "Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries", Chr Michelsen  
 Institute Development Studies and Human Rights.  
 Shah, Anwar, ed. 2006a. "A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and  
 Accountable Local Government." In Local Governance in Industrial Countries, ed. Anwar Shah, 140-  
 Washington, DC: World Bank.

## چکیده تفصیلی

الگوی مدیریت مطلوب شهری یک فرایند مشارکتی توسعه‌ای است که باعث می‌شود همه ذی‌نفعان شهری شامل حکومت، بخش خصوصی، شهروندان و حکومت محلی در فراهم آوردن ابزارها و هم در حل معضلات شهری دخیل باشند، هدف حکمرانی در رویکرد جدید خود توسعه مدیریت شهری و حکمرانی شهری مناسب در جهت بهبود رفاه ملی و ایجاد الگوی مدیریت شهری مطلوب به‌منظور مقابله با فقر شهری و ترویج اقتصادی است. مدیران شهری به لحاظ وظایف عملی خود موظف به برنامه‌ریزی در جهت توسعه و اجرای برنامه‌ها طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی شهر هستند و انجام این وظایف تعیین‌کننده نوعی هویت برنامه‌ریزی اجرایی برای مدیران شهری است. در واقع مدیریت شهری در قالب نظام برنامه‌ریزی اقتصادی اجتماعی اقدام به تهیه برنامه‌های توسعه شهری برای شهر می‌کند و سپس آن برنامه را در چهارچوب نظام اداری اجرایی به پروژه‌های عملیاتی تبدیل کرده و به مرحله اجرا می‌گذارد، براین اساس افزایش قدرت اقتصادی و سیاسی می‌تواند در زمینه جمع‌آوری مالیات و عوارض توسعه بنگاه‌های خصوصی و اصلاح بنگاه‌های دولتی را تسریع کند و باعث شفافیت، برابری و توزیع عادلانه مالی و طراحی نظام مالی مناسب در حوزه محلی شود. با گسترش روزافزون شهرها و افزایش صلاحیت مدیران شهری و عدم همخوانی صلاحیت‌ها و وظایف با اختیارات مالی آن‌ها، مدیران شهری با یک سری چالش‌ها در وصول حقوق مالی و توزیع عادلانه این حقوق در حوزه ملی و محلی روبه‌رو شده‌اند. در کشور ایران نظام وصول حقوق مالی محلی از حیث قوانین و مقررات و عملکرد دارای نقاط ضعف متعددی است و مدیران شهری را با یک سری چالش‌ها در این حوزه روبه‌رو کرده است، امروزه به دلیل اجرای سیاست‌های عدم تمرکز در ایران و جهان روابط مالی دولت مرکزی با سطوح پایین‌تر دولت اهمیت فراوانی یافته است. نظام درآمدی شهرداری‌های کشور به تدریج و طی زمان طولانی از طریق اصلاحات موردی و مقطعی قوانین تاکنون نتوانسته بنیانی استوار نظری و سازگاری لازم با اهداف و نیازهای مالی نوین شهرداری را به دست آورد و شهرداری‌ها همچنان در معرض بحران‌های مالی مزمن قرار گرفته‌اند. از دیگر چالش‌های مدیران شهری نداشتن قانونی مشخص در خصوص تفکیک امور ملی از محلی است. با وجود اینکه استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی سال‌هاست مورد تأکید قانون‌گذاران بوده و اسناد بالادستی همچون قوانین برنامه‌های توسعه بر ایجاد نظام اداری صحیح، در حوزه تمرکززدایی تأکید دارند؛ اما تاکنون اقدام اساسی در این زمینه به عمل نیامده طبق بند الف ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم توسعه اقتصادی و سیاسی و اجتماعی که بر انتقال تصدی‌های قابل‌واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها با رویکرد امکان اتخاذ تصمیمات بهینه محلی و انتقال آن دسته از تصدی‌های قابل‌واگذاری از لحاظ قانونی و اجرایی به مدیران شهری همچون شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری تأکید کرده است؛ اما تا زمانی که تفکیک صریحی در خصوص امور ملی و محلی در قانون صورت نگیرد ایران قادر نخواهد بود با وجود چنین قوانین کلی به تمرکززدایی دست پیدا کند در همین راستا متخصصین امر با بررسی قوانین سایر کشورهای در حال توسعه از جمله اندونزی می‌توانند به نحوه درست تفکیک امور ملی از امور محلی دست پیدا کنند؛ زیرا که تفکیک امور ملی از محلی، از موارد مهمی است که نبود آن می‌تواند عدم تمرکز را با تردیدهای جدی روبه‌رو سازد. در کشور اندونزی گذار از حکمرانی متمرکز به حکمرانی غیرمتمرکز با روندی بسیار تدریجی همراه بود و دولت‌های منطقه‌ای طبق برنامه‌ریزی‌های انجام شده مسئولیت‌ها و وظایف جدیدی را بر عهده می‌گرفتند. دولت مرکزی به‌طور مداوم

میزان پرداخت‌های انتقالی به دولت‌های ذیل دولت ملی را هم به صورت نسبی و هم به صورت مقطوع افزایش می‌داد و هم‌زمان با اجرای تمرکززدایی با کمترین ریسک احتمالی مواجه می‌شد. آنچه از تجربه اندونزی برمی‌آید که می‌تواند مورد استفاده متخصصین امر در ایران قرار گیرد این است که پیش‌نیاز تحقق امر تمرکززدایی در ایران، «تفکیک امور ملی از منطقه‌ای و محلی» در قانون است. چنین قانونی لزوماً باید دربرگیرنده مفادی در خصوص اصول و معیارهای تقسیم امور میان دولت مرکزی و سطوح زیرین دولت؛ تفکیک امور ملی از امور منطقه‌ای و محلی و ارائه تصویری شفاف از اختیارات مسئولیت‌های دولت در سطح مرکزی، منطقه‌ای و محلی در حوزه‌های مختلف؛ اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری و مقرر کردن به‌گذاری به سطوح دولت محلی برای انجام وظایف و اختیارات واگذار شده؛ چگونگی اجرای امور دولتی در سطح منطقه‌ای و محلی بر اساس اصول تراکم زدایی و تمرکززدایی و تعیین نحوه نظارت دولت مرکزی بر اجرای امور در سطح منطقه‌ای و محلی باشد. مطالعات جهانی گویای آن است که عملکرد مؤثر دولت محلی نه به واسطه اندازه آن بلکه از طریق طراحی آن تعیین می‌شود و نمی‌توان در توضیح مسئولیت‌های بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی یک شیوه بهینه و قطعی را تعریف و توصیف کرد. به عبارت دیگر دولت‌های محلی می‌توانند کوچک باشند و فقط مسئولیت‌های اصلی محلی را بر عهده گیرند یا می‌توانند بسته به نقش آن‌ها در ارائه خدمات بزرگ باشند، برنامه‌های اجتماعی می‌توانند از تصمیم‌گیری‌های محلی منتج شوند؛ اما این برنامه‌ها معمولاً شامل سرریزها و اثرات باز توزیعی هستند که درگیر شدن دولت مرکزی را اجتناب‌ناپذیر می‌کنند، در نتیجه مسئولیت خدمات شهری و رفاهی اغلب بین سازمان‌های محلی و سطوح بالاتر دولت تقسیم شده‌اند، تقسیم وظایف به برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی در چهارچوب هزینه‌های میان‌مدت تصویب شده است. علاوه بر این ابعاد سیاسی مسئله بسیار قوی است. توسعه احزاب سیاسی کثرت‌گرا، تقویت قانون‌گذاران و نظارت و کنترل بر اعمال مأموران دولتی ترغیب‌گر گروه‌های ذی‌نفع مؤثر جامعه مدنی در سطح محلی از آن جمله است. در این میان افزایش قدرت اقتصادی و سیاسی در زمینه جمع‌آوری مالیات و عوارض توسعه بنگاه‌های خصوصی و اصلاح بنگاه‌های دولتی را تسریع کرده است و باعث شفافیت، برابری و توزیع عادلانه مالی و طراحی نظام مالی مناسب در حوزه محلی می‌شود. با مطالعه تجربه اندونزی و بررسی تجربه جهانی در این امر می‌توان به این نتیجه رسید که قائل شدن به یک نقش قدرتمند برای دولت‌های محلی در زمینه توسعه اقتصاد محلی می‌تواند به ارائه خدمات نوین کمک شایانی نماید. سهم بالای دولت‌های محلی در تأمین هزینه‌های عمومی به ترغیب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، بهبود کارایی در تخصیص منابع عمومی و رشد اقتصاد سریع و کاهش فقر منجر می‌شود. این پژوهش به دنبال بررسی موانع، محدودیت‌ها و چالش‌های حقوقی، قانونی و مالی در حوزه ملی و محلی است. پژوهش حاضر از نوع کاربردی و به لحاظ هدف توصیفی - تحلیلی است. همچنین متناسب با موضوع و شرایط تحقیق، از روش گردآوری اطلاعات؛ مطالعات اسنادی، تحلیل محتوا استفاده شده است.

## Extended abstract

The model of good urban management is a participatory development process that involves all urban stakeholders, including the government, the private sector, citizens, and local government, in providing tools and in solving urban problems. The goal of governance in its new approach is to

develop urban management and appropriate urban governance in order to improve national welfare and create a desirable urban management model in order to combat urban poverty and promote the economy. In terms of their practical duties, urban managers are required to plan for the development and implementation of city development plans and projects, and performing these duties determines a kind of executive planning identity for urban managers. In fact, urban management, within the framework of the socio-economic planning system, prepares urban development plans for the city and then converts that plan into operational projects within the framework of the executive administrative system and puts it into implementation. Accordingly, increasing economic and political power can accelerate the development of private enterprises and the reform of state-owned enterprises in the field of tax and fee collection, and lead to transparency, equality, and fair financial distribution, and the design of an appropriate financial system at the local level. With the increasing expansion of cities and the growing competence of urban managers, as well as the mismatch between their competencies and duties and their financial authority, urban managers have faced a series of challenges in collecting financial rights and fairly distributing these rights at both the national and local levels. In Iran, the local revenue collection system has numerous weaknesses in terms of laws, regulations, and performance, and has faced urban managers with a number of challenges in this area. Today, due to the implementation of decentralisation policies in Iran and the world, the financial relations between the central government and lower levels of government have become very important. The revenue system of the country's municipalities, gradually and over a long period of time, through ad hoc and cross-sectional amendments to the laws, has not yet been able to achieve a solid theoretical foundation and the necessary compatibility with the new financial goals and needs of the municipality, and municipalities are still exposed to chronic financial crises. Another challenge for urban managers is the lack of a specific law on the separation of national and local affairs. Although the establishment of a desirable system of national divisions with a decentralisation approach and delegation of authority to local managers has been emphasised by legislators for years, and upstream documents such as development program laws emphasise the establishment of a proper administrative system in the field of decentralisation, so far, no fundamental action has been taken in this regard. According to Article 105, Paragraph A of the Seventh Economic, Political and Social Development Plan Law, which emphasizes the transfer of transferable enterprises to provinces and cities with the approach of enabling optimal local decisions and the transfer of those legally and administratively transferable enterprises to urban managers such as municipalities with the approach of integrated urban management; But until there is a clear separation of national and

local affairs in law, Iran will not be able to achieve decentralization despite such general laws. In this regard, experts can find the correct way to separate national affairs from local affairs by examining the laws of other developing countries, including Indonesia. Because separating national from local affairs is an important issue, the absence of which could lead to serious doubts about decentralisation. In Indonesia, the transition from centralised to decentralised governance was a very gradual process, with regional governments assuming new responsibilities and duties according to the plans made. The central government continuously increased the amount of transfer payments to the governments under the national government, both in relative and lump sum terms, while simultaneously implementing decentralisation with the least possible risk. What emerges from the Indonesian experience, which can be used by experts in Iran, is that the prerequisite for achieving decentralisation in Iran is the “separation of national from regional and local affairs” in law. Such a law must necessarily include provisions regarding the principles and criteria for the division of affairs between the central government and lower levels of government; Separating national affairs from regional and local affairs and providing a clear picture of the government’s powers and responsibilities at the central, regional, and local levels in various areas; Granting decision-making and regulation-making authority to local government levels to carry out delegated duties and powers; The manner in which government affairs are implemented at the regional and local levels should be based on the principles of deconcentration and decentralization, and determining how the central government will supervise the implementation of affairs at the regional and local levels. Global studies indicate that the effective functioning of local government is determined not by its size but by its design, and it is not possible to define and describe an optimal and definitive way to explain the responsibilities between the central government and local governments. In other words, local governments can be small and only take on core local responsibilities, or they can be large, depending on their role in providing services. Social programs can result from local decisions. But these programs usually involve spillovers and redistributive effects that make central government involvement inevitable, with the result that responsibility for urban and welfare services is often divided between local organisations and higher levels of government. The division of tasks into participatory planning and budgeting has been approved within the medium-term expenditure framework. In addition, the political dimension of the issue is very strong. This includes the development of pluralistic political parties, strengthening legislators, and monitoring and controlling the actions of government officials, as well as encouraging effective civil society interest groups at the local level. Meanwhile, increasing economic and political power in the field of tax and fee collection has accelerated the development

of private enterprises and the reform of state-owned enterprises, leading to transparency, equality, and fair financial distribution, and the design of an appropriate financial system at the local level. By studying the Indonesian experience and examining global experience in this regard, we can conclude that giving local governments a strong role in local economic development can greatly contribute to the provision of new services. A high share of local governments in public spending encourages foreign direct investment, improves efficiency in allocating public resources, and leads to rapid economic growth and poverty reduction. This research aims to investigate the obstacles, limitations, and legal, regulatory, and financial challenges at both national and local levels. The present research is of an applied type and descriptive-analytical in terms of purpose. Also, in accordance with the subject and conditions of the research, the following data collection methods have been used: documentary studies and content analysis.