

# بخشی ویژه

## Specific Section

### بررسی تأثیر اقتصاد بهای خدمات شهری در پایداری منابع در آمدی شهرداری تهران

An Investigation of the Effect  
of Urban Services Price on the  
Sustainability of the Income  
Resources of Tehran Municipality



Dr. Seyyed Majid Davoudi دکتر سید مجید داودی\*

چ ک ی د ه

امروزه مالیه شهری یکی از شاخه‌های مهم اقتصاد شهری است که در چارچوب تئوری‌های اقتصاد خرد و کلان، به حل مشکلات شهری می‌پردازد. در مالیه شهری مباحث مهمی چون تخصیص انواع وظایف حسابداری، مالیات، قیمت‌گذاری تعرفه‌های خدمات شهری، وصول آن و مشارکت بخش خصوصی مورد بررسی قرار می‌گیرد. از این میان، مدیریت درآمدها و هزینه‌های شهرداری از اساسی‌ترین کارکردهای نظام مالی به شمار می‌رود که لزوم توجه هم‌زمان به آن‌ها می‌تواند کارایی شهرداری (تهران) را در عرصه خدمات شهری بهبود بخشد. اما آن‌چه اکنون بیش از هر عامل دیگری توازن این روند را تحت تأثیر قرار داده، فقدان منطق درآمدی پایدار میان این دو بخش مالی است. این در حالی است که اتکای نظام درآمدی شهرداری تهران طی سال‌های اخیر به درآمدهای نامطمئن، موجب نقض اصول شهرسازی، کاهش شرایط کیفی خدمات‌رسانی و دیگر تهدیدها شده و سیستم مالی شهرداری را با موانعی جدی روبه‌رو ساخته است. لذا در مواجهه با این روند، هدایت ساختار منابع درآمدی به سوی تمرکز مالی بر اقتصاد مالیاتی و عوارض ارزش‌افزوده و یا توجه به بهای خدمات شهری، از روشن‌ترین سیاست‌ها و راهبردهایی است که می‌تواند وابستگی نظام درآمدی شهرداری را از منابع ناپایدار رها نموده و آن را به سوی بستری مطمئن برای فعالیت‌های شهری رهنمون سازد. به همین جهت در این بررسی تلاش شده تا با تحلیل تأثیرات اقتصاد اخذ بهای خدمات در نظام منابع درآمدی شهرداری تهران طی سال‌های اخیر، الگوی کاربردی آن مشخص و مؤثرترین شیوه‌ها و راهکارهای اجرایی آن ارائه گردد.

کلیدواژه: مالیه شهری، درآمدهای پایدار، بهای خدمات شهری، مالیات محلی، عوارض شهری

## مقدمه

شهرداری، سازمانی عمومی و مستقل، با ماهیت حکومتی و موضوعیت محلی است که از نظر قانونی در زمره نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شود. بدین گونه هزینه‌های شهرداری از طریق اعمال حاکمیت، وصول عوارض، جذب مشارکت‌ها و دریافت بهای خدمات، تأمین می‌گردد. بنابراین به آن درآمدهایی که از ویژگی‌های زیر برخوردار باشند، درآمد پایدار می‌گویند (اداره کل تشخیص و وصول درآمد، ۱۳۸۵):

- منبعث از قانون باشد

- دارای ویژگی حسابدهی باشد

- مرتبط با شهرداری باشد

به عبارت دیگر، درآمد پایدار به آن دسته از کدهای درآمدی شهرداری اطلاق می‌شود که از دو خصیصه تداوم‌پذیری و مطلوب بودن برخوردار باشند، به گونه‌ای که در طول زمان قابل اتکا بوده و برای دستیابی به آن، بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم را صورت داد (معاونت اداری و مالی، ۱۳۸۶).

در مقابل، برخی از درآمدهای شهرداری که از منابع نامطمئن به دست می‌آیند، درآمدهای ناپایدار تلقی می‌شوند. درآمدهای ناشی از عوارض فروش مازاد تراکم، عوارض حذف پارکینگ و جرایم کمیسیون ماده صد، از این گونه درآمدها می‌باشند. بدیهی است که تغییرات بازار ساخت‌وساز و یا رکود آن، موجب نوسان شدید درآمد شهرداری خواهد شد.

به نظر می‌رسد میان تأمین منابع مالی مطمئن، کیفیت زندگی شهری و دریافت خدمات عمومی و خصوصی شهری، رابطه معناداری وجود دارد. این واقعیت، با تمام معنا در حوزه‌های زندگی شهری مانند تهران قابل مشاهده است. با نگاهی به مسیر تحولات نظام مالیه شهرداری تهران می‌توان گفت که با وجود تمام ضعف‌های ساختاری که از گذشته‌های دور بر این نظام، حاکم بوده و با اجرای طرح خودکفایی شهرداری‌ها در قالب بودجه سالانه، طی سال‌های اخیر این سیستم با شرایط و پیچیدگی‌های جدیدی مواجه شده است. گرایش درآمدهای شهرداری تهران به فروش تراکم، به عنوان واکنشی در برابر کاهش منابع و اعتبارات این برنامه، از مهمترین این چالش‌ها بوده است (هاشمی، ۱۳۸۵).

به موازات این تغییرات، بررسی نتایج عملکرد نظام

درآمدهای شهرداری تهران طی سال‌های اخیر، نشان می‌دهد که در این چارچوب، روند درآمدها و منابع تأمین اعتبارات (کدهای درآمدی) از رشدی کاملاً صعودی برخوردار بوده است (اصلائی، ۱۳۸۸)؛ اما نکته مهم این فرآیند، آن است که بیش از ۶۰ درصد از درآمدهای مذکور، عمدتاً از ساخت‌وسازها، تخلفات و صدور جرایم ناشی از آن متأثر می‌باشد (صالحی، ۱۳۸۷). این نقصان، برجسته‌ترین ویژگی نظام درآمدی شهرداری تهران به‌شمار می‌رود که در صورت عدم رفع آن، به جهت محدودیت منابع و رشد روزافزون نیازهای خدماتی و زیربنایی در سال‌های آینده، می‌تواند نظام مالی شهرداری را تحت تأثیر قرار داده (معصوم زاده، ۱۳۸۹) و جریان درآمدی را به انحراف بکشاند. فراز و نشیب ساخت‌وساز و سایر عوامل درآمدزایی مربوط به آن، از جمله احتمالاتی است که نتایج آن، ممکن است آثار بحران در نظام مالی را به دنبال داشته باشد که اهم آن، کاهش ارائه خدمات به شهروندان و یا فقدان ضعف اجرایی طرح‌ها و برنامه‌های شهری (زیربنایی) خواهد بود (جمشیدزاده، ۱۳۸۷). در مجموع، کاهش پاسخگویی به هزینه‌های دائمی برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری و اختلال در منابع درآمدی آن در مقابل هزینه‌های رو به افزایش شهرداری در سال‌های آتی، از بارزترین نتایج این روند خواهد بود (قادری، ۱۳۸۵). این در حالی است که تلاش می‌شود با بهره‌گیری از تجارب جهانی و اجرای شیوه‌های نوین (کاهش هزینه‌ها، سرمایه‌گذاری، اصلاح حسابداری مالی، طرح جامع درآمدهای پایدار و...)، سمت و سوی تشخیص وصول درآمدها و اتکای آن به کدهای درآمدی خاص، تغییر یابد. لیکن این رویکرد هم‌چنان با موانع متعددی روبه‌روست.

**درآمد پایدار به آن دسته از کدهای درآمدی شهرداری اطلاق می‌شود که از دو خصیصه تداوم‌پذیری و مطلوب بودن برخوردار باشند**

براساس نظریه‌های اقتصادی و مالیه عمومی، دریافت مالیات، عوارض و بهای خدمات، از مطمئن‌ترین منابع درآمدی در شهرها به حساب می‌آیند. به‌ویژه اخذ عوارض کالاها و خدمات عمومی و خصوصی مصرف‌کنندگان در

یکی از کدهای مهم درآمدی شهرداری‌های جهان، درآمدهایی است که از طریق دریافت بهای خدمات، از مصرف‌کنندگان دریافت می‌شود

نهایی، قیمت‌گذاری و بهای خدمات شهری است که از پیچیدگی زیادی برخوردار است. از سوی دیگر، رعایت عدالت و شرایط فقرا و هم‌چنین بخشی از شهروندان که قادر به پرداخت این هزینه‌ها نیستند، بر دشواری آن می‌افزاید. اگرچه این پدیده جدید نیست، اما نیاز به ارائه خدمات نوین و بهبود آن، با توجه به طیف گسترده‌ای که دارد، جریانی حیاتی تلقی می‌شود. به طوری که در برخی از شهرهای کانادا این شیوه کسب درآمد، طی سال‌های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۸ به ۱۵ درصد کل درآمد محلی آن‌ها می‌رسید. علاوه بر این، در ورای این نظام درآمدی، استدلال‌هایی مبتنی بر منطق اقتصادی و سیاسی نیز وجود دارد. به گونه‌ای که اگر هزینه‌های دستیابی به خدمات، بیشتر از نفع مصرف‌کننده باشد، وی مصرف خود را با آن تنظیم می‌کند ([www.theFreeLibraarx.com](http://www.theFreeLibraarx.com)). از مصادیق دیگر در این زمینه می‌توان به کشور هند اشاره کرد، در هند نیز جهت رهایی از تنگناهای مالی و اقتصادی، اقدام به ایجاد یک ساختار مناسب برای مالیات محلی در چارچوب بهای خدمات نموده و برای آن، ویژگی‌های مختلف زیر را در نظر گرفتند (Bird Slack, 2007):

- میزان بهای آن باید به اندازه کافی و شناور در طول زمان باشد.
- بهای خدمات باید پایدار و قابل پیش‌بینی در طول زمان باشد.
- مصرف‌کنندگان خدمات باید به درک منطقی و منصفانه برسند.
- بهای خدمات باید نسبتاً آسان و دریافت آن سهل‌الوصول باشد.
- علی‌رغم این خصوصیات، روش‌های متفاوتی در وضع بهای خدمات شهری قابل مشاهده است که بر پایه کارکردهای مختلف آن تعیین می‌شود (هادی زنون، ۱۳۸۸):
- افزایش درآمد

شهرها، می‌توانند زمینه پایداری درآمدی و هزینه‌ای را برای نهادهای مالی شهرداری، به خوبی تضمین نماید. از سوی دیگر دریافت بهای کالاها و خدمات شهری به عنوان یک ابزار مهم درآمدی، مسائل و پیامدهای متعددی را در پی دارد (حسن‌زاده و خسروشاهی، ۱۳۸۸) که با اتکال به آن، تعادل لازم در سیستم درآمدی برقرار می‌گردد. از این رو در این تحقیق با اتخاذ شیوه توصیفی - تحلیلی سعی خواهد شد که جنبه‌های مختلف کاربردی و مؤثر در اقتصاد بهای خدمات شهری و ساختار نظام مالی پایدار شهرداری تهران، تحلیل و سپس راهکاری در آن زمینه ارائه گردد.

### چارچوب نظری تحقیق (مالیه اقتصاد شهری)

شهرداری، نهادی عمومی و محلی است که به امور شهری پرداخته و خدمات همگانی<sup>(۱)</sup> و خصوصی، تولید و عرضه می‌کند (حسن‌زاده و خسروشاهی، ۱۳۸۷). روشن است که ارائه این خدمات، نیازمند منابع مالی قوی می‌باشد. از این رو در مباحث اقتصاد شهری این مسئله، همواره مطرح بوده که هزینه این خدمات، از سوی چه منابعی باید تأمین شود و نقش شهروندان در این خصوص چیست؟ لذا در سایه تحلیل اقتصادی همگانی، عرضه‌کنندگان خدمات در برابر مصرف‌کنندگان آن، حساس خواهند بود که درآمد عرضه‌کنندگان تا چه اندازه به صورت مستقیم به حجم استفاده از خدماتی که ارائه می‌دهند، وابسته است (هادی زنون، ۱۳۸۸). از این رو شهرداری‌ها بر درآمدهای مالیاتی، به ویژه آن بخشی که در برابر برخورداری از خدمات شهری کارکرد دارد، متکی می‌باشند (Fisehel, 2001)، به خصوص مالیات‌هایی که با هزینه‌های نهایی ارائه خدمات محلی، منطبق است. این شیوه (دریافت هزینه خدمات)، انگیزه کافی برای عرضه خدمات مورد تقاضا و با کیفیتی در حد انتظار، به وجود می‌آورد، در صورت ارائه خدمات با کیفیت نامطلوب، درآمد حاصل از فروش این خدمات کاهش می‌یابد. امروزه یکی از کدهای مهم درآمدی شهرداری‌های جهان، درآمدهایی است که از طریق دریافت بهای خدمات از مصرف‌کنندگان دریافت می‌شود که به طور مستقیم به نوع، شیوه و کاربردی که آن خدمات دارند، بستگی دارد.

نکته مهم و اساسی در این بین، تعیین هزینه‌های

- پوشش هزینه‌ها

- تأمین دارایی و نیازهای مالی

- هدایت و کنترل روند ارائه خدمات شهری

آن چه امروزه در تنظیم بهای خدمات شهری استفاده می‌شود، واژه تعرفه<sup>(۳)</sup> است که عموماً به جای قیمت، مورد استفاده قرار می‌گیرد. در واقع تعرفه بر پایه هزینه تمام‌شده خدمت، مشخص می‌گردد.

از طرف دیگر، بخش مهمی از خدمات شهری را کالاها و خدمات عمومی و خصوصی تشکیل می‌دهند که باید برای آن‌ها یارانه داد. اما این بدان معنا نیست که در مقابل این خدمات، هیچ‌گونه بهایی دریافت نشود، بلکه باید برای آن‌ها مرزی مشخص نمود. در هر صورت بر پایه نظریه‌های اقتصادی، شهرداری‌ها می‌توانند برای بیشتر خدماتی که ارائه می‌دهند، تعرفه وضع کنند و این تعرفه‌ها معمولاً بر اساس معیار هزینه نهایی در طولانی مدت مشخص می‌گردد. وضع تعرفه علاوه بر ارتباط با این هزینه‌ها، بر اساس منافع و ارائه جمعی خدمات تدوین می‌شود (همان مأخذ). تخمین ارزش سودهای حاصل از خدمات شهرداری، امری بسیار مشکل است و عموماً در تعیین تعرفه تنها بخشی از منافع را در نظر می‌گیرند، در هر حال تعرفه خدمات شهری در هر شکل و حالتی که انجام گیرد، با وجود کارایی اقتصادی، برای کسانی که درآمد پایینی دارند، مشکل‌زا خواهد بود. از این رو تخفیف برای گروه‌های آسیب‌پذیر، تا اندازه‌ای توجیه‌پذیر بوده و انجام آن، چه به صورت جمعی و چه به صورت فردی باید با عدالت سازگار باشد.

به نظر برخی از کارشناسان، ارزش خدمات، با قیمت خرید و فروش آن‌ها سنجیده می‌شود لیکن، ارزش کمی و پولی خدماتی که قیمت مشخص ندارد، در هیچ بازاری میسر نمی‌گردد. یکی از مهم‌ترین عوامل ارزش‌گذاری‌ها، منافع و هزینه‌های آن‌هاست که تحت‌عنوان ارزش کاربرد<sup>(۳)</sup>، ارزش فعلی<sup>(۴)</sup> و منافع غیر بازاری به کار می‌رود (رفعیان و دیگران، ۱۳۸۸)، البته این موارد به صورت تخمینی است. به هر جهت یکی از شیوه‌های کمی کردن منافع، استفاده از «مفهوم تمایل به پرداخت» است؛ یعنی بیشترین میزان پولی که یک فرد بخواهد برای به دست آوردن سود یا دوری از زیان بپردازد، نشان‌دهنده اندازه برتری آن و یا تمایل به پرداخت است. آن چه از برآیند

ارائه این روش‌ها در اخذ بهای خدمات شهری حاصل می‌شود، ملاحظات کارایی اقتصادی آن‌هاست که با فراهم ساختن سازوکارهای مناسب، زمینه‌های حصول منابع مالی شهرداری تسهیل یافته و به دنبال آن، برنامه‌های توسعه شهری، فراهم خواهد شد.

### روش‌های تأمین مالی در شهرداری‌ها

با وجود تعدد تقسیم‌بندی‌هایی که در این زمینه انجام شده، در این جا تنها به یک مورد مهم اشاره می‌نماییم. در این روش، منابع درآمدی شهرداری به دو گروه عمده خارجی و داخلی تقسیم‌بندی می‌گردد (حسن‌زاده، ۱۳۸۸):

#### ۱) منابع درآمدی خارجی

- کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی

- وام

#### ۲) منابع درآمدی داخلی

- عوارض و مالیات‌ها (نوسازی، نقل و انتقال، املاک، عوارض)

- اقتصاد بهای خدمات

### الف) کمک‌های دولتی و سطوح مختلف آن:

به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، مهم‌ترین مسائلی را که در این بخش از منابع درآمدی وجود دارد، می‌توان در موارد زیر ملاحظه کرد:

- توجیهات درآمدی طرح‌هایی که در شهرداری اجرا می‌شود، باید از سوی دولت مورد تأکید قرار گیرد.

- توجیهات هزینه‌ای کلیه برنامه‌ها باید از نظر کارایی و اهداف به‌خوبی روشن باشد و این که مراکز محلی چگونه می‌توانند کالاها و خدمات همگانی را بر حسب توجیهات محلی عرضه کنند.

- توجه به سازگاری برنامه‌ها با اقتصاد کلان، که می‌باید با رعایت قواعد مالی، ترتیبات ضروری و هماهنگی لازم میان سطوح مختلف اهداف مالی (سطح ملی) برقرار گردد (هاشمی و طاهرخانی، ۱۳۸۸).

امروزه در اکثر کشورهای جهان، با وجود تمرکززدایی مالی، حکومت‌های محلی (شهرداری) استدلال‌های مختلف خود را بر اساس دلایل زیر استوار نموده و آن را پایه اصلی تصمیمات محلی خود قرار داده‌اند (همان مأخذ):

- پاسخگویی و افزایش کارایی



- پاسخگویی به توجیهات و نیازهای محلی  
- کارایی سمت عرضه (افزایش ابتکارات محلی در  
اثر بخشی ارائه کالاها و خدمات)  
- ایجاد رقابت میان قلمروهای قدرت (بر حسب  
افزایش مقدار و کیفیت کالاها و خدمات عمومی)

### ب) مالیات‌های محلی<sup>(۵)</sup>:

مالیات‌های محلی، آن دسته از مالیات‌ها هستند که  
نرخ آن‌ها از سوی مقامات محلی مشخص و درآمدهای آن،  
برای امور محلی استفاده می‌شود. در این میان شهرداری‌ها  
به لحاظ در اختیار داشتن ممیزی املاک و صرفه اقتصادی  
بهتر، می‌توانند مالیات بگیرند و این دلایل نیز به موازات  
عوامل زیر، ضرورت دریافت مالیات محلی از سوی شهرداری  
را بیشتر نشان می‌دهد (حسن‌زاده، ۱۳۸۸):

- در مواردی که قصد سرمایه‌گذاری دارند.  
- در مواقعی که ارائه خدمات شهری با آثار خارجی<sup>(۶)</sup>  
مثبت در خور توجه همراه است.  
- در مواقعی که خدمات شهری به صورت کالاهای  
عمومی<sup>(۷)</sup> ارائه شده و دریافت بهای آن از سوی شهروندان،  
امکان پذیر نیست.

- در مواردی که خدمات شهری از سوی شهرداری  
ارائه می‌شود (کالای ارزشمند)<sup>(۸)</sup> لیکن شهروندان قادر به  
ارزش گذاری آن نمی‌باشند.  
- اصول استانداردسازی مالیات‌بندی در سطح ملی و  
محلی که کم‌وبیش اعمال شدنی است.  
- بنا بر نظر کارشناسان، افزون بر این موارد، رعایت  
اصول زیر نیز در ارتقای مالیات‌های محلی بسیار ضروری  
است:

عدالت، کارایی، قابلیت مشاهده، استقلال محلی،  
صرفه‌جویی، کفایت درآمد، پایداری درآمد و عدم جابه‌جایی  
پایه مالیاتی.

### ج) بهای خدمات شهری:

انکای منابع درآمدی شهرداری‌ها، بیشتر بر منابع  
مالیاتی و سایر کمک‌های مردمی است، که البته کمتر به  
این بخش توجه شده و تأمین منابع مالی از بهای خدمات  
شهری معمولاً در آخرین مرحله قرار دارد، زیرا خصوصیات

و کاربری خدمات به‌گونه‌ای است که نمی‌شود برای آن  
بهای دریافت کرد. بخشی از خدمات، کالاهای عمومی  
هستند که به صورت رایگان عرضه می‌شوند، هم‌چنین  
کالاهای و خدمات خصوصی‌ای نیز وجود دارند که می‌توان  
برای آن بهایی مشخص نمود. از سوی دیگر، شمار اندکی  
از خدمات شهرداری در زمره کالاهای خالص همگانی قرار  
گرفته و بخش‌های بیشتری به‌عنوان کالاهای خصوصی و  
آمیزه‌ای از کالاهای عمومی و همگانی به‌شمار می‌روند که  
دارای آثار خارجی مثبت و ارزشمندی می‌باشند. این  
ویژگی‌ها، تنها بخشی از پرداخت یارانه را توجیه می‌کند،  
اگرچه نسبت به پرداخت یارانه‌ای که باید به هر خدمت  
تعلق گیرد جای تردیدی نیست، اما میزان رو به افزایش  
خدماتی که شهرداری ارائه می‌دهد، باید تعرفه‌گذاری شود،  
در نتیجه شهرداری‌ها برای اغلب خدمات خود تعرفه وضع  
می‌کنند که این امر، جهت ارائه مناسب طیف وسیعی از  
خدمات عمومی و خصوصی با کیفیت بالا صورت می‌گیرد  
(جمع‌آوری و دفع زباله، سیستم زهکشی، حفاظت،  
آتش‌نشانی و حمل‌ونقل) و در نتیجه به تأمین پایدار مالی  
کمک می‌کند (BIRD, Govinda, 2003).

شهرداری‌ها برای اغلب خدمات خود، تعرفه وضع  
می‌کنند که این امر، جهت ارائه مناسب طیف وسیعی  
از خدمات عمومی و خصوصی با کیفیت بالا صورت  
می‌گیرد

### بررسی ساختار نظام تأمین منابع درآمدی

#### تعدادی از شهرهای جهان

در این بخش از پژوهش، با ملاحظه ساختار منابع  
درآمدی برخی از شهرداری‌های جهان (آلمان، کانادا،  
انگلستان و ...)، جایگاه منابع درآمد ناشی از فروش بهای  
خدمات، کالا و عوارض آن‌ها نسبت به سایر منابع دیگر  
مشخص می‌شود.

همان‌طور که در جدول (۱) مشاهده می‌شود در  
کشورهای ایتالیا، آلمان، رومانی و هلند، میزان درآمدهای  
ناشی از فروش بهای خدمات و عوارض به ترتیب ۱۱، ۱۶  
و ۱۳ درصد بوده که این موضوع بیانگر وابستگی درآمدهای  
شهرداری‌های فوق، به منابع فروش خدمات است.



ردیف	نام کشور	مالیات‌های محلی	بهای خدمات و عوارض	نقل و انتقال دولتی	استقراض	سایر
۱	ایتالیا	۱۸	۱۱	۳۸	۹	۲۴
۲	آلمان	۱۹	۱۶	۴۵	۹	۱۱
۳	بلغارستان	۱	۱۰	۷۸	۲	۹
۴	ترکیه	۷	۱	۵۶	۰	۳۶
۵	رومانی	۵	۱۶	۷۹	۰	۰
۶	هلند	۵	۱۳	۶۰	۱۹	۳

### ژاپن

مطالعه منابع مختلف کشور ژاپن، طی سال‌های اخیر، نشان می‌دهد که مهم‌ترین منبع تأمین درآمد دولت محلی، انواع مالیات بر دارایی‌های ثابت و مالیات بر مصرف می‌باشد که این رقم حدود ۳۵ تا ۴۰ درصد از کل درآمدهای آن‌ها را تشکیل می‌دهد.

### کانادا

ملاحظه منابع درآمدهای شهرداری‌های کانادا (تورنتو، ونکوور) طی سال‌های اخیر، نشان می‌دهد که پرداختی بابت بهره‌برداری از خدمات و نیز فروش کالاها، بخش قابل توجهی از درآمدهای شهرداری را تشکیل می‌دهد که این رقم در سال ۲۰۰۷ نزدیک به ۲۰ درصد بوده است.

### آلمان

درآمدهای ناشی از فروش خدمات مانند فاضلاب، گردآوری پسماند، فرهنگی، آموزشی، ورزشی و سایر موارد در شهرهای آلمان، نزدیک به ۲۰ درصد از درآمد حکومت محلی را تشکیل می‌دهد.

### الگوی درآمدی شهرداری تهران

شهر تهران به لحاظ استقرار مراکز مهم و بزرگ اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در آن و هم‌چنین عملکرد سطوح منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی، از ذخایر و منابع عظیم بالقوه مالی برخوردار است، لیکن به دلیل پویایی و توسعه‌ای که با آن روبه‌روست بالطبع نیاز به سرمایه‌گذاری

در زیرساخت‌ها، تجهیزات، تأسیسات زیربنایی و خدمات اساسی شهری دارد. بررسی ساختار درآمدی شهرداری تهران، طی دهه اخیر، نشان می‌دهد که روند آن از رشدی نسبتاً خوب و در عین حال صعودی برخوردار بوده که این تغییرات افزایشی را به‌عنوان یک ویژگی ممتاز محسوب نموده و آن را مبنای اصلی توسعه و ایجاد بسیاری از ساخت‌های عمرانی مانند شبکه‌ها و تجهیزات حمل‌ونقلی (مترو، تونل‌ها، پل‌ها و...) و یا افزایش سطح کمی و کیفی خدمات تلقی کرده‌اند.

همان‌گونه که در جدول‌ها و نمودار ذیل ملاحظه می‌شود، درآمدهای وصول شده شهرداری تهران در طول سال‌های ۸۸ - ۱۳۸۱ کاملاً روند فزاینده‌ای داشته به طوری که این میزان، از رقم بیش از ۵/۶۶۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱، به مقداری حدود ۴۹/۴۴۵ میلیارد ریال افزایش یافته است. اما نکته مهم در این میان، آن است که درصد این میزان افزایش در طول سال‌های مذکور یکسان نبوده و با فراز و نشیب‌های مختلفی همراه بوده است. نتیجه گزارش‌ها نشان می‌دهد که سطح درآمدهای شهرداری در طول این دوران، در سال ۱۳۸۷ با رقم تقریبی ۴۶/۲۰۷ میلیارد ریال، نسبت به سال ۱۳۸۶ با رقم ۳۱۰۰۰ میلیارد ریال، با رشد نسبی ۱/۵ برابر (۶۶ درصد) مواجه و از بالاترین میزان برخوردار بوده است. این در حالی است که این افزایش در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۸۸ با رقم تقریبی ۴۹/۴۴۵ میلیارد ریال و ۵۴/۱۷۲ میلیارد ریال، نسبت به سال گذشته آن (۱۳۸۷) با میزان حدود ۲۶ درصد افزایش، از سطح پایین‌تری برخوردار بوده است.

جدول ۲- تحولات سالیانه درآمدهای شهرداری تهران براساس کدهای اصلی درآمدهای طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۱ (میانگ به یک هزار ریال)؛ گزارش اداره کل برنامه و بودجه شهرداری تهران ۱۳۸۴-۱۳۸۱

کد درآمد	عنوان درآمد	سال							
		۱۳۸۳		۱۳۸۲		۱۳۸۱			
		درصد	مجموع اعتبارات جاری و عمرانی	درصد	مجموع اعتبارات جاری و عمرانی	درصد	مجموع اعتبارات جاری و عمرانی		
-	-	-	-	-	-	-	سهیمه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۱۰	
۱/۸۵	۲۴۴۹۲۸۴۸۹۲۲	۰/۸۲	۹۲۳۷۱۰۱۱۳۳۷	۱/۳۵	۱۶۹۲۶۰۸۵۷	۳/۷۳	۲۱۱۲۵۶۶۰۴	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۲۰
۶/۴۸	۹۰۲۳۹۰۶۳۷۶۲۸	۷۳/۵۷	۸۳۰۳۹۶۶۶۶۹۵	۸۱/۳	۷۷۲۲۴۳۷۵۷	۸/۳۳	۴۷۲۰۴۵۵۳۴۶	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۳۰
۱/۴۹	۱۹۶۸۹۵۵۴۵۹۶۱	۱/۴۷	۱۶۵۴۹۳۷۶۶۵۴۷	۰/۹۳	۸۷۹۸۵۹۹۵	۱/۱۳	۶۳۶۶۶۲۵۸	عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل	۴۰
۷/۵۵	۹۹۹۶۷۵۷۹۷۳۳۶	۸/۳۱	۹۳۷۴۱۱۸۶۵۶۷۶	۷/۸۱	۷۴۲۰۸۴۷۰۵	۳/۷	۲۰۷۷۱۰۹۵۷	عوارض بر پروانه‌های کسب و فروش و تقریحات	۵۰
۴/۳۰	۵۶۸۴۷۳۴۰۶۶۵۴	۷/۳۷	۸۳۲۴۰۰۳۵۳۵۸۰	۴/۷۴	۴۵۰۷۳۹۳۷۳	۵/۴	۳۰۱۲۳۳۴۵۹	درآمدهای حاصل از فروش شهرداری	۶۰
۲/۳۹	۳۱۵۵۲۲۸۶۵۶۷۴	۲/۲۶	۲۵۴۷۴۰۹۵۳۳۱۲	۱/۷	۱۶۲۰۱۹۸۱۸	۲/۳۵	۱۳۷۰۳۱۶۴۱	درآمد تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات	۷۰
۰/۵۵	۷۳۴۱۳۳۳۹۱۹۱	۰/۸۷	۹۸۶۶۲۰۶۶۵۸	۱/۴۹	۱۴۱۵۳۰۹۸۳	۰/۳۳	۳۱۹۱۵۷۵۸۰	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۸۰
۱۳/۵۹	۱۷۹۸۱۴۸۵۹۴۵۴۸	۵/۳۳	۶۰۱۷۵۹۳۸۸۹۶۷	۰/۷۳	۶۹۷۴۴۸۳۸	۸/۳	۱۷۰۰۰۰۰۰	کمک‌های بلاعوض	۹۰
۱۰۰	۱۳۳۲۰۹۷۳۲۹۵۲۲۴	۱۰۰	۱۱۲۸۵۸۰۱۹۷۲۰۷۴	۱۰۰	۹۵۰۵۸۲۰۳۲۶	۵۶۶۷۵۰۱۷۴۳	جمع درآمدهای مناطق و واحدهای شهرداری		

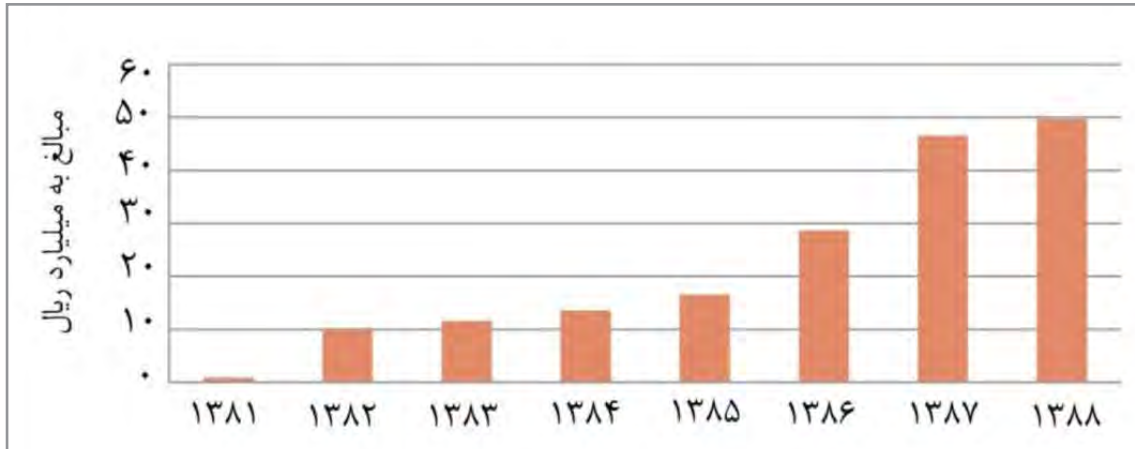
جدول ۳. تحولات سالیانه درآمدهای شهرداری تهران براساس کدهای اصلی طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۸۵ (مبالغ به یک هزار ریال)/ مآخذ: گزارش اداره کل برنامه و بودجه شهرداری تهران ۱۳۸۹ - ۱۳۸۵

		سال							
		۱۳۸۸		۱۳۸۷		۱۳۸۶		۱۳۸۵	
درصد	مجموع اعتبارات جاری	درصد	مجموع اعتبارات جاری	درصد	مجموع اعتبارات جاری	درصد	مجموع اعتبارات جاری	درصد	مجموع اعتبارات جاری
۶/۲	۳۳۶۹۰۰۰۰۰۰	۰/۸	۳۶۵۵۰۰۰۰	۱/۹۳	۳۵۰۴۲۵۱۴۰۱۴۹	۰/۵۱	۱۵۸۰۱۲۶۳۰۵۱۸	۰/۹۴	۱۸۳۲۳۶۱۴۵۱۰
۷۴/۱	۳۹۸۳۳۱۷۷۰۰۰	۷۵/۸۵	۳۷۱۱۲۳۷۱۱۱	۸۰/۸	۳۷۳۰۰۵۰۰۰۲۵۰۵۲	۷۵/۴۶	۲۲۵۴۳۱۲۲۹۱۹۶۶۲	۷۷/۵۷	۱۵۱۲۲۷۷۷۰۴۱۳۴۴
۰/۵۹	۳۲۱۰۰۰۰۰۰۰	۰/۶	۲۹۸۳۶۰۰۰۰	۰/۴۲	۱۹۳۳۴۹۴۵۹۹۷۳	۱/۱۴	۳۵۷۱۹۰۱۴۱۶۲۶	۱/۵۰	۳۹۱۸۴۸۰۱۷۸۲۷
۰/۶	۳۲۸۵۹۰۰۰۰۰	۳/۹	۱۹۳۹۶۸۲۹۱۹	۴/۳۴	۲۰۰۳۴۸۱۲۵۳۷۶۸	۴/۸۵	۱۵۱۵۲۰۹۴۲۹۶۲	۵/۸۱	۱۱۳۴۳۷۴۱۸۶۴۶۳
۱/۹	۱۰۵۱۴۴۲۰۰۰۰	۳/۷۰	۷۷۷۴۷۸۹۹۷	۸/۳۱	۳۸۳۵۸۰۶۷۱۸۲۸۱	۵/۳۸	۱۶۴۶۰۸۱۶۲۴۴۹۰۴	۴/۳۷	۸۵۲۰۳۸۹۵۶۶۶۹
۳/۱	۱۶۱۷۰۰۰۰۰۰	۳/۶۰	۱۵۰۶۰۱۷۵۰۰	۰/۹۸	۴۵۳۷۵۶۱۰۴۶۳	۲/۰۸	۶۴۷۴۵۶۵۴۷۹۲۵	۲/۱۳	۴۱۴۷۳۳۱۹۹۹۴۸
۴/۲	۲۳۴۵۵۰۰۰۰۰	۱/۸	۹۲۹۱۷۴۰۰۰۰	۰/۸۷	۳۹۷۵۵۰۹۶۹۳۰	۰/۸۵	۲۶۶۱۴۳۱۰۸۵۹۹	۰/۵۲	۱۰۱۵۹۰۹۲۹۴۸۱
۹/۴۱	۵۹۱۰۷۳۰۰۰۰	۹/۰۸	۴۴۹۲۲۸۷۱۵۰	۱/۳۶	۶۲۸۹۹۳۳۹۰۰۳۳	۸/۶۲	۲۶۹۱۰۲۲۷۵۵۲۲۳	۶/۰۷	۱۱۸۵۱۹۱۰۴۸۲۴۶
۱۰۰	۵۴۱۷۲۶۰۰۰۰	۱۰۰	۵۵۷۸۳۱۲۶۷۷	۱۰۰	۴۶۱۸۱۹۱۲۵۰۸۰۴۲	۱۰۰	۳۱۲۰۱۸۵۸۸۲۰۲۵۵	۱۰۰	۱۹۵۰۸۰۸۹۱۲۲۴۹۸



جدول ۴- رشد سالیانه درآمدهای شهرداری تهران براساس کدهای اصلی درآمدی طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۳ (درصد)

میانگین رشد	سال					عنوان درآمد	کد درآمد
	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳		
	۷۸/۳۸	---	---	---	---	سه‌میه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور	۱۰
۶/۶	-۱۲۱/۷۷	-۱۳/۷۶	-۲۵/۱۹	۱۶۵	---	عوارض توأم با مالیات وصولی در محل	۲۰
۵۳/۵۷	۸۳/۴۵	۵۵/۵۷	۶۷/۵۱	۸۸/۰	---	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۳۰
۳۳/۹۳	۴۶/۱۴	۲۲/۳۹	۴۸/۲۲	۱۸/۹۷	---	عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل	۴۰
۱۰/۳۷	-۱۲/۲۲	۳۳/۵۸	۱۳/۴۷	۶/۶۴	---	عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات	۵۰
۴۶/۷۶	۷۶/۶۹	۹۲/۱۹	۴۹/۸۸	-۳۱/۷۰	---	درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات	۶۰
۳۹/۷۸	۲۹/۷۶	۵۶/۱۱	۴۹/۴۱	۲۳/۸۶	---	درآمد تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات	۷۰
۶۴/۹۵	۸۵/۰۶	۱۶۱/۹۷	۳۸/۳۸	-۲۵/۵۹	---	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۸۰
۱۱۲/۴۸	۷۶/۶۲	۱۲۷/۰۵	۴۷/۴۴	۱۹۸/۸۱	---	کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل	۹۰
۵۱۷/۹۳	۲۶۳/۷۳	۶۱۴/۳۸	۲۷۱/۱۵	۳۶۴/۷۹	---	جمع	



طی سال‌های متمادی در شهر تهران می‌باشد. در اذهان عمومی این نوع شیوه درآمدزایی، علاوه بر ناپایدار بودن، به جهت وابستگی به عوارض فروش مازاد تراکم، حذف پارکینگ و جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰، از نوع ناسالم شمرده شده و هم‌چنین الگویی غیراستاندارد در نظام مالیه محسوب می‌گردد. در واقع با اعمال این شیوه درآمدزایی، نوعی نقض کامل اسناد و برنامه‌های توسعه شهری (جامع و تفصیلی) و زیر پا گذاشتن معیارها و ضوابط شهرسازی رواج داده شده که بعضاً موجبات زمینه‌های نابسامانی در توسعه فضایی و کاربری اراضی شهری را فراهم می‌نماید. از سوی دیگر، لحاظ نمودن این قبیل کدهای درآمدی در ساختار کلی نظام مالی، تحت‌عنوان درآمدهای ناپایدار در نظر گرفته می‌شود و آن را جزء منابعی می‌دانند که به فعالیت‌های جدید اقتصاد شهری وابسته بوده و در صورت نبود اشتغال‌زایی جدید و نیز با کاهش حجم دادوستد

از مهم‌ترین ویژگی‌های سیستم درآمدی شهرداری، که در جدول‌ها و نمودار ذیل قابل مشاهده می‌باشد، وابستگی شدید آن به عواید و درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز است که شامل عوارض بر ساختمان، پروانه ساختمانی، تراکم و تفکیک زمین، حذف پارکینگ، سایر موارد و درآمدهای حاصل از ماده ۱۰۰ (تخلفات) می‌باشد. ارقام موجود در جدول، نشان می‌دهد که طی دهه ۱۳۸۰ همواره بیشترین منبع درآمدی شهرداری تهران با رقم تقریبی ۷۰ درصد از مجموع کل، به ساخت‌وسازها و تخلفات ناشی از آن اختصاص داشته و هم‌چنین طبق بررسی‌های انجام شده در طول دهه ۱۳۷۰، اتکای درآمدهای شهرداری به این عوارض، به‌طور متوسط ۷۵ درصد بوده که این میزان در سال‌های ۸۰-۱۳۷۹ حتی به ۹۰ درصد نیز بالغ گردیده است (هاشمی و طاهرخانی، ۱۳۸۷) که این موضوع بیانگر وابستگی درآمدها به جریان ساخت‌وساز

نمودار ۲- مبالغ درآمدهای پایدار و ناپایدار شهرداری تهران طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۸



اقتصادی و مبادلات نوین اقتصادی، از حجم این منابع کاسته می‌شود. در مقابل، منابع پایدار منابعی هستند که به‌صورت بالفعل وجود داشته و کسب آن، نیازمند اقدامات ویژه‌ای از سوی صاحبان آن منابع نیست به‌عبارت دیگر منابع ناپایدار، وابسته به روند تولید و منابع پایدار وابسته به جریان مصرف است (حسن‌زاده و خسروشاهی، ۱۳۶۷).

بر پایه ملاحظات جدول (۵) و نمودار (۲)، طی ده سال گذشته، میزان وابستگی نسبت درآمدهای پایدار به کل آن (شهرداری تهران) بین ۱۰ تا ۲۰ درصد در نوسان بوده است. گرچه این میزان طی سال اخیر، کمی رشد یافته (۲۲ درصد) اما در مجموع به نسبت افزایش درآمد کل شهرداری، این رقم هنوز در سطح بسیار پایینی قرار دارد.

از بارزترین خصوصیات نتایج گزارش‌های مالی شهرداری تهران در طول دهه‌های اخیر، پایین بودن میزان سطح درآمدهای ناشی از عوارض و مالیات‌ها (حمل‌ونقل، اموال، تأسیسات، کسب و فروش تفریحات) نسبت به سایر کدهای درآمدی است، همان‌گونه که در جدول‌ها و نمودارهای ذیل نیز دیده می‌شود. در طول دهه ۱۳۸۰، مالیات‌ها و عوارض وصول شده در مجموع در هر کدام از منابع فوق، کمتر از ۲ درصد در هر سال بوده است و بر پایه محاسبات انجام شده دیگر عوارض اختصاصی فوق، در مجموع با نسبت میانگین ۷ درصد از کل درآمدهای شهرداری طی سال‌های مذکور، بیانگر عدم توجه به این نوع درآمدهاست. در حالی که منبع اصلی درآمد در اکثر حکومت‌های محلی جهان (شهرداری‌ها)، انواع منابع مالیاتی و یا فروش حاصل از خدمات می‌باشد.

در چارچوب نظام وصول درآمدهای شهرداری، یکی از مهم‌ترین منابع بالقوه درآمدی، اخذ بهای خدمات شهری است. دریافت بخش مهمی از هزینه‌های خدماتی از سوی شهرداری از خانوارها، سازمان‌ها و نهادهای خصوصی و دولتی، می‌تواند آثار متعددی بر ابعاد اقتصادی و اجتماعی زندگی شهروندان داشته باشد. درحقیقت بهره‌گیری اقتصادی از این خدمات (فروش)، علاوه بر افزایش مطلوبیت شهروندان، موجب افزایش رضایتمندی آحاد جامعه خواهد شد. مطابق جدول‌های شماره (۲) و (۳)، میزان درآمدهای حاصل از فروش خدمات در شهرداری تهران طی سال‌های

گذشته، بین ۴ تا ۸ درصد از مجموع کل درآمد، در نوسان بوده است. مقایسه تغییرات مذکور با درآمد حاصل از عوارض ساخت‌وسازها، تخلفات و کل در نمودار بیانگر عدم توجه به این بخش از درآمد پایدار می‌باشد. اگرچه سعی شده تا اقداماتی جدی در این زمینه صورت گیرد، لیکن به جهت ضعف راهکارهای مناسب عملی و علمی، این بخش از درآمد هم‌چنان در شرایط گذشته خود قرار دارد.

در چارچوب نظام وصول درآمدهای شهرداری، یکی از مهم‌ترین منابع بالقوه درآمدی، اخذ بهای خدمات شهری است

### نتایج تحقیق

نتایج ارزیابی نظام مالیه شهری بیانگر سطح بهره‌وری (کارایی و اثربخشی) مدیریت شهری (شهرداری) در انجام وظایف، تأمین خدمات شهری (عمومی و خصوصی) و بهبود کیفیت محیط شهری است که مستلزم سنجش نحوه تأمین درآمدها و مدیریت هزینه‌ها می‌باشد. با توجه به تحلیل و توصیفی که از مشخصات نظام درآمد شهرداری (۸۸-۱۳۸۱) صورت پذیرفت، مهم‌ترین نتایج تحقیق به شرح زیر بیان می‌شود:

- وابستگی بخش درآمدی شهرداری به ساخت‌وساز، که با اجرای طرح خودکفایی و خوداتکایی شدت یافت، نقش نظام مالیه آن را در تعامل اقتصاد شهری، مخدوش نمود و اخذ بهای خدمات، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین جریان‌های مصرف در سیمای نظام درآمدی را معطل گذاشت. بنابراین بخش اصلی درآمد شهرداری از محل فعالیت تولید فضا، مانع از کسب سایر درآمدهای پایدار مانند فروش خدمات گردید.

- ثابت ماندن سیر افزایشی درآمدی کدها، مربوط به تخلفات و ساخت‌وساز در طول دو دهه گذشته

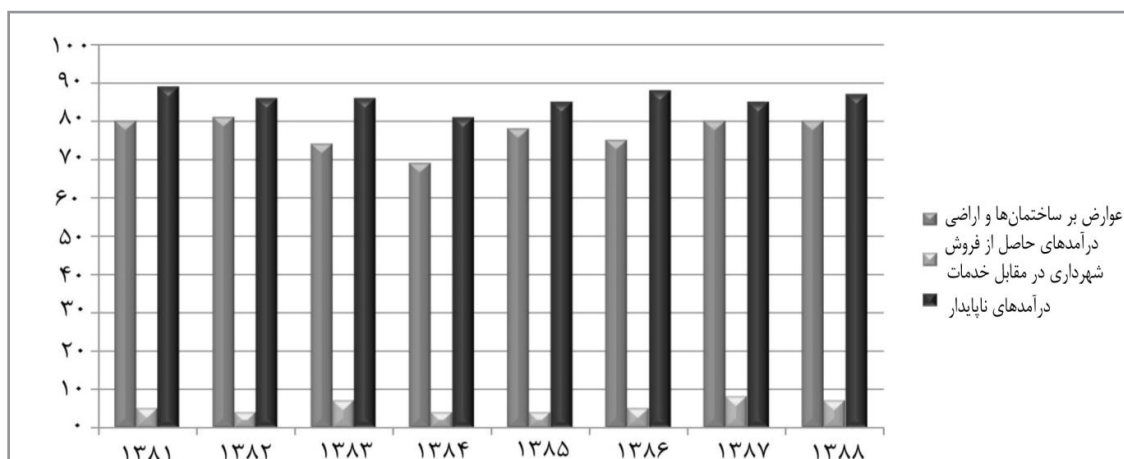
- با تحمیل شدن هزینه‌های سنگین در برابر تولید سازه‌ها و فضاهای شهری (به‌ویژه بخش خصوصی)، جریان توسعه و شهرسازی اصولی و استاندارد، تا حدودی دچار ضعف گردید.

- محرز شدن پایین بودن سهم درآمدهای «اقتصاد بهای



جدول هـ. مبالغ درآمدهای پایدار و ناپایدار شهرداری تهران طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۰ (مبالغ به یک میلیون ریال)/مناخذ: گزارش اداره کل برنامه و بودجه شهرداری تهران ۱۳۸۸ / اداره کل تشخیص و وصول درآمد ۱۳۸۸ - ۱۳۸۰

درآمدهای پایدار	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸
		۲۵۲/۶۶۰	۵۹۹/۰۰۵	۱/۳۴۴/۱۴۰	۱/۵۸۷/۴۱۸	۲/۰۴۳/۳۹۷	۲/۳۲۲/۵۴۷	۳/۸۹۳/۶۶۴	۳/۰۵۸/۰۷۱
درآمدهای ناپایدار	۴/۰۳۴/۷۷۲	۵/۰۶۸/۴۰۲	۸/۱۶۱/۶۱۰	۹/۱۹۹/۱۸۲	۹/۰۲۷/۳۴۴	۱۵/۲۱۸/۱۹۰	۳۳/۸۱۳/۸۹۱	۲/۲۸۸/۵۸۹	۱۳/۶۲۵/۹۴۸
سایر	-----	-----	-----	-----	-----	۳۰۳/۲۸۱	-----	۴۱۳/۶۸۰	۱/۹۵۶/۵۱۸
جمع کل درآمد	۴/۹۸۷/۴۴۲	۵/۶۶۷/۵۰۲	۵/۴۶۷/۵۰۲	۱۰/۷۸	۱۱/۶۵۹/۵۴۱	۱۸/۴۶۱/۳۳۷	۲۸/۵۱۰/۸۲۶	۳۷/۳۵۶/۳۵۶	۲۰/۰۸۵/۳۳۸
نسبت درآمد پایدار به کل	%۷/۷	%۱۰/۵۷	%۱۴/۱۴	%۱۳/۷۲	%۱۷/۱۴	%۱۵/۰۰	%۱۱/۸۰	%۱۴/۸۱	%۲۲



کدهای درآمدی شده است.

- ملاحظه ساختار منابع درآمدی برخی از شهرهای مهم جهان، نشان می‌دهد که درآمد ناشی از فروش خدمات و کالاها نسبت به منابع دیگر، از جایگاه مهم‌تری برخوردار است. این میزان در مقایسه با منابع درآمدی فوق، در شهرداری تهران، بسیار متفاوت است. ارقام نشان می‌دهد که تأثیر درآمدهای ناشی از فروش خدمات، در مجموع درآمدهای شهرداری تهران، نقش مؤثری ایفا نمی‌کند.

### راهکارهای اجرایی نظام درآمدی شهرداری

#### تهران با تأکید بر اقتصاد بهای خدمات شهری

با توجه به نتایج و یافته‌های تحقیق و حاکمیت ناپایداری در عرصه نظام درآمدی شهرداری تهران، مهم‌ترین راه‌حل‌های اجرایی که می‌تواند بخشی از ناهنجاری درآمد را در تعامل اقتصاد بهای خدمات شهری، سامان دهد، به شرح زیر بیان می‌شود (البته در این بخش سعی خواهد شد که با ملاحظه تجارب دیگر شهرها پیشنهاداتی ارائه گردد):

#### الف) راهکارهای ساختاری و مدیریت (درآمدها و هزینه‌ها)

- شاید اولین گام در راستای اصلاح اساسی و زیربنایی نظام درآمدی شهرداری، به‌ویژه در زمینه آزادسازی آن از درآمدهای غیرمعقول و ناپایدار، ارتقای سازمانی و ساختاری مدیریت آن باشد. اگرچه این موضوع، سال‌های سال دغدغه مسئولان بوده و اقداماتی جدی نیز در جهت یکپارچگی و سامان‌دهی آن انجام شده، اما نکته مهم آن است که این

خدمات شهری، در نظام کلی درآمدهای شهرداری تهران

- ایجاد انحراف در تخصیص عوارض، مالیات‌ها و در

نتیجه ضعف دریافت تعرفه از جریان مصارف خدمات

- محدود بودن درآمدهای بخش بهای خدمات، که در

یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت به جهت نبود تعرفه‌های

مناسب درآمدی (بخش خدمات) و یا ناهمخوانی آن با سیر

تحول قیمت‌ها و عقب ماندن از آن و یا پایین بودن مبالغ

برخی از تعرفه‌ها، بر محدودیت آن دامن زده شده است.

- با تک‌محوری شدن منابع تأمین درآمدهای

شهرداری و تمرکز آن بر کدهای خاص، در یک بازه زمانی

رفته‌رفته جایگاه سایر منابع درآمدی منفعل خواهد شد.

- علی‌رغم وجود برخی از برنامه‌های اصلاحی مالی

شهرداری (لایحه مصوب درآمدهای پایدار)، ضعف اجرایی

شدن این طرح‌ها، مانع تحقق کاهش ناپایداری گردیده

است.

- نارسایی در انتظام، انسجام و هماهنگی لازم در

منابع مختلف درآمدی، سبب شده تا با وجود استقرار

وسیع مراکز دولتی و خصوصی در محدوده استحفاظی

شهر تهران، تنها مقدار اندکی از بهای خدماتی که به آن‌ها

ارائه می‌شود، پرداخت شود.

- با وجود تلاش‌های زیاد نهادها و دستگاه‌های

درآمدی شهرداری، شهروندان تمایل چندانی به پرداخت

بهای خدمات ندارند.

- به نظر می‌رسد سهل‌الوصول بودن کدهای درآمدی

در بخش درآمدهای ناپایدار در برابر پیچیدگی‌های تعیین

تعرفه‌ها و شیوه‌های اخذ بهای خدمات، مانع توجه به این

سامان‌دهی، متأثر از معادلات و روابط بسیار پیچیده درون و برون سازمانی است که اساس آن در حوزه‌های سیاست‌گذاری، اقتصاد کلان و خرد (تئوری‌های علمی و عملی) و سیستم اداری و اجتماعی فرهنگی جامعه شهروندی، نهفته است و محور آن نیز باید شهروندان باشند.

- آن‌چه که امروزه باید در اندیشه برنامه‌های سیستم درآمدی شهرداری وجود داشته باشد، بکارگیری ابزارها، مدل‌ها و فرمول‌های به‌روز و مبتنی بر انتظارات کنونی و آینده نظام مدیریت خدمات شهری است.

- بسترسازی ابعاد حقوقی و قانونی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی نظام پویای درآمدی شهرداری با محوریت اتکا بر کدهای درآمدی تعرفه‌ای ناشی از فروش خدمات

- ایجاد توازن و تعادل میان کدهای مختلف درآمدی (بهای خدمات، اخذ مالیات‌ها و عوارض)

- بررسی پتانسیل‌ها و تعیین منابع بالقوه مالی اقتصاد شهر

- ایجاد بانک اطلاعات از املاک، سرمایه‌ها، اراضی و سایر موارد و به‌روز نمودن آن‌ها

- توجه هم‌زمان به هزینه‌ها، درآمدها و سیاست‌گذاری‌های آن‌ها در چارچوب نظام مالی شهرداری

- تمرکز نظام درآمدی بر فروش خدمات و پرهیز نمودن از نظام مبتنی بر تولید

- تلاش در جهت انتقال و واگذاری بخش‌هایی از منابع درآمدی نهادهای دولتی (مالیات‌ها و ارزش افزوده)

در حوزه شهری به شهرداری

- تبیین شیوه‌ها و خط‌مشی‌های جدید در استرداد و جذب عوارض و مالیات‌های پرداخت نشده

- از آن‌جا که تأمین منافع عمومی و خصوصی شهروندان مهم‌ترین ملاک نظام درآمدی شهرداری به‌شمار می‌رود، ارزیابی صحیح از حجم خدماتی که شهرداری به

فضاها و مراکز دولتی مانند بیمارستان‌ها (پسماند)، مراکز آموزشی، ورزشی، صنعتی، اداری و... ارائه می‌کند، انجام

شده و سپس اقدامات لازم در جهت جذب عوارض آن‌ها، صورت گیرد.

ب) روش‌های دسترسی به بهای خدمات شهری  
- شواهد و ملاحظات نظام درآمدی حکومت‌های

محلی در نقاط مختلف جهان، نشان می‌دهد که مالیات محلی و بهای خدمات و اجاره بها، مهم‌ترین و اساسی‌ترین منبع درآمدی آن حکومت‌هاست. اما آن‌چه که در این بین مهم به نظر می‌رسد، اتخاذ سازوکارها و نحوه محاسبات نرخ هزینه‌ها و تعرفه‌های خدمات شهری برای کالاهای عمومی و خصوصی می‌باشد، به‌طوری که در این روش‌ها سهم شهر، شهروندان و شهرداری از امتیازات و نتایج آن، باید عادلانه حاصل شود. نیل به روش‌های منطقی و کارآمد تعرفه‌ها می‌باید مبتنی بر همه ابعاد اقتصاد شهری، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی - فضایی و هم‌چنین ساختار مالی و درآمدی شهرداری تهران باشد.

- تبیین مفهوم حیطه‌ها و قلمروی خدمات شهری در شهرداری تهران، اولین گام در جهت ساماندهی اقتصاد بهای خدمات شهری به حساب می‌آید.

نارسانی در انتظام، انسجام و هماهنگی لازم در منابع مختلف درآمدی، سبب شده تا با وجود استقرار وسیع مراکز دولتی و خصوصی در محدوده استحفاظی شهر تهران، تنها مقدار اندکی از بهای خدماتی که به آن‌ها ارائه می‌شود، پرداخت شود

- رده‌بندی خدمات شهری، برحسب نوع منافع و موضوعیتی که دارد (آثار آن بر مصرف و تولید)، باید با دقت و ظرافت خاص انجام شود. از آن‌جا که این طبقه‌بندی بر اساس موارد مهمی مانند نیازهای اساسی، امکانات رفاهی اجتماعی، تسهیلات و حمایتی صورت می‌گیرد، تنظیم بهای هر طبقه باید مبتنی بر حساسیت و اهمیت آن طبقه، در زندگی شهروندان صورت گیرد. به‌طوری که ممکن است بخشی از این طبقه‌بندی‌ها مانند نیازهای اساسی، از حمایت رایگان برخوردار باشند، برخی دیگر قسمتی از بهایشان پرداخت شود و بهای گروهی دیگر به صورت کامل از سوی مصرف‌کنندگان پرداخت گردد.

- مشخص نمودن کالاهای خالص عمومی (همگانی) که به‌طور کامل از طریق یارانه اختصاص یافته به آن، تأمین مالی می‌شوند. معمولاً برای پرداخت این یارانه از ضابطه تشخیص استفاده می‌شود، به‌گونه‌ای که اساسی بودن آن کاملاً برای کارشناسان محرز گردد. برای احراز این تشخیص از متغیرهای

مهمی مانند کارایی خدمات، میزان منافع حاصل از آن، هزینه‌های خدمات، میزان تقاضا و توانایی آن‌ها و نحوه ارائه و توزیع و نظارت بر آن، استفاده می‌شود.

- تعیین خدمات خالص خصوصی که بیشتر منافع آن از طریق تعرفه دریافتی از مصرف‌کنندگان، به بهره‌وران می‌رسد و عموماً در بیشتر تمرکز نهادهای درآمدی، جهت وضع تعرفه بر این بخش تأکید می‌شود.

- تعیین خدمات امتزاج‌یافته عمومی و خصوصی؛ در مجموع برخی از خدماتی که در شهر ارائه می‌شوند نه کاملاً جزء کالاهای همگانی‌اند و نه کاملاً جزء کالاهای خصوصی به شمار می‌روند، از این رو تنها برای بخشی از آن، تعرفه تعیین می‌گردد. در یک تقسیم‌بندی کلی، در مورد خدماتی که سود آن‌ها برای استفاده‌کننده، بیشتر از جامعه باشد، برای بیش از ۷۰ درصد آن تعرفه قرار می‌دهند و یا در جوامعی که خدمات به‌طور یکسان به جامعه و مصرف‌کننده سود می‌رسانند، تنها برای نیمی از آن تعرفه‌گذاری می‌گردد.

- تعیین نسبت میان تعرفه و میزان یارانه اختصاصی به بهای خدمات شهری، باید مبتنی بر محاسبات و عوامل تشخیصی کارشناسان فن و تجارب سایر کشورها باشد. در این میان، منافع جمعی، فردی، خصوصی، سیاست‌های کلان اقتصادی و ملاحظات سیاسی عمدتاً از مهم‌ترین مؤلفه‌هایی است که بیشتر موجب تعارض میان تصمیم‌گیرندگان می‌شود. لذا در این مرحله بهتر است که ضمن تأمین منافع جمعی (رضایت‌مندی) و رعایت منطق سیاسی، کارایی اقتصادی (صرفه‌جویی) نیز در نظر گرفته شود.

- در تعامل تعیین نوع و میزان تعرفه خدمات (همگانی و خصوصی)، لازم است که با تشکیل ستادی جهت تشخیص خدمات و تعیین یارانه متشکل از کارشناسان، مدیران، برنامه‌ریزان و کلیه افراد دارای مسئولیت در ارائه خدمات مورد نظر، اقدام به ارائه الگوی مناسب نمود. از آن‌جا که نهادها و دستگاه‌های متعددی در این زمینه فعال می‌باشند. ضرورت دارد که هماهنگی بسیاری در این باره انجام شود. نکته حائز اهمیت در این میان، تشخیص این است که یارانه به کدام خدمت و تا چه میزانی باید تعلق گیرد که این تصمیم در بسیاری از مواقع فراتر از حیطه شهرداری است.

- یکی از مهم‌ترین مسائلی که در نظام تشخیص و تعرفه‌گذاری باید بدان توجه شود، رویکرد ارزش‌افزوده با سفارش مصرف‌کننده می‌باشد. یعنی آن‌چه در این بین محور است، میزان تقاضای شهروندان از نیاز و مصرف خدمات می‌باشد و شهرداری باید در این خصوص خدمات را منطبق با نیازهای مصرف‌کننده، سازمان‌دهی نماید. بنابراین برای خدمات مختلف باید رویکردهای متمایزی را در نظر گرفت. از این رو، پرداخت تعرفه باید برای آن بخش از خدمات در نظر گرفته شود که میزان مصرف آن‌ها بر پایه تشخیص بهره‌وران از آن خدمات، مشخص می‌شود.

\* دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری (دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکز)

### پی‌نوشت

- 1-Public Goods
- 2 - Charge
- 3 - Use Values
- 4 - Existence Values
- 5 - Local Tax
- 6 - Externalities
- 7 - Public Goods
- 8 - Merit Goods

### منابع

- اداره کل برنامه و بودجه شهرداری تهران، گزارش مقایسه بودجه جاری، هزینه نهایی مناطق و واحدهای شهرداری تهران، ۸۷-۱۳۸۱.
- اصلانی، رشید: گزارش تحلیلی از بودجه سال ۱۳۸۸ شهرداری تهران، فصلنامه اقتصاد شهر سال اول، شماره اول، ۱۳۸۸.
- چالش‌های مدیریت اجرایی عوارض نوسازی در شهر تهران، همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، تیر ۱۳۸۸.
- حاجی الیاسی، حسن، قنبریان، رضا: نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در شهرداری، همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، ۱۳۸۷.
- حسن‌زاده، علی، خسرو شاهی شاهین: الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری‌های کلان‌شهرها (مطالعه موردی شهرداری تهران)، همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، خرداد ۱۳۸۷.
- رفیعیان، مجتبی، پولادی، رها، سرداری، رضا: معرفی رویکرد تمایل به پرداخت W.T.P و کاربرد آن در پایدارسازی منابع مالی شهرداری، همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، ۱۳۸۷.
- سعیدی رضوانی، هادی: ارزیابی اثرات مالی، ماهنامه شهرداری‌ها، سال دهم، شماره ۹۸، ۱۳۸۷.
- صالحی، اسماعیل: ضوابط و مقررات شهرسازی و منابع مالی شهرداری‌ها، همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، خرداد ۱۳۸۷.
- معاونت مالی و اداری (اداره کل تشخیص و وصول درآمد) شهرداری تهران، لایحه طرح جامع درآمدهای پایدار شهرداری تهران، ۱۳۸۶.
- معصوم‌زاده، جعفر: مروری بر تجربیات شهرداری تهران در حوزه کاهش



- هزینه‌ها، فصلنامه اقتصاد شهر، سال دوم، شماره ۷، پائیز ۱۳۸۹.
- هادی زنون، بهروز: مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها، همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، خرداد ۱۳۸۷.
- هاشمی، سیدمناف، طاهرخانی، حبیب‌الله: ایجاد پایداری در منابع درآمدی شهرداری تهران (راهکارها، موانع و مشکلات)، همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، خرداد ۱۳۸۷.
- هاشمی، سیدمناف: گزارش تحلیلی از قانون مالیات بر ارزش افزوده و تأثیرات درآمدی آن بر شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، فصلنامه اقتصاد شهر، سال اول، شماره اول، ۱۳۸۸.
- قادری، جعفر: ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳، ۱۳۸۶.

- Are Begum, Raw Shan.Siwar,Chamhuri Pereira, Joy Jacqueline, Abdui Hamid, (2006), Factors and Values of Willingness to Pay for Improved Construction Waste Management – A perspective of Malaysian Contractors.
- Bird, Richard and Enid Slack, (2007), “An Approach to Metropolitan Governance an Finance”, Environment and Planning C: Government and Policy.
- Fisehel, William, (2001), The Homevoter Hypothesis (Cambirdge, MA:Harvard University Press).
- M. Govinda and U. A. Vasanth Rao, (2008), Expanding the Resource Base of Panchayats: Augmenting Own Revenues, Economic and Political Weekly.
- Rao, M, Govinda, Bird. Richard M., (2010), Urban Governance and in India, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi. India, University of Toronto, Toronto, Canada.
- WWW.Impact Fees .com, by: Carmen Carrion , Lawrence W m, (2008), Development IMPACT FEES A PRIMER
- WWW.ndmc.qov-in Toronto Public Service, Plan

2000-2001 .

- WWW.Tokyo.ip2000.

پژوهش‌های علمی و مطالعات فرسنگی  
 پرتال جامع علوم انسانی



# بخش ویژه

## Specific Section

### نقش صنعت نساجی در کاهش هزینه‌های عمرانی شهرداری

#### The Role of Textile Industry in the Reduction of the Municipality's Developmental Costs



Elahe Niazkhani

الهه نیازخانی\*

چکیده

یکی از عوامل مهم جهت توسعه پایدار، درآمذزایی، کاهش هزینه‌ها و استفاده صحیح از صنعت و تکنولوژی روز دنیاست. از مشخصه‌های مبانی مدیریت نوین، بهره‌گیری از صنایع مختلف، جهت تحقق امر توسعه پایدار می‌باشد که خود، از نشانه‌های اقتصاد سالم و پویاست. در همین راستا صنعت نساجی که از قدیمی‌ترین صنایع تمدن بشر به شمار می‌رود، با معرفی منسوجات فنی، حوزه‌های راهبردی گسترده‌تری را نسبت به گذشته شامل شده است. یکی از حوزه‌های کاربرد این منسوجات، حوزه عمران و راه‌سازی می‌باشد. این منسوجات به‌منظور کاربرد و کارایی صنعتی تولید گشته و از خصوصیات آن‌ها می‌توان به عواملی چون سرعت نصب بالا، کاهش هزینه اجرا، افزایش دوره بهره‌برداری، افزایش ظرفیت باربری و کاهش هزینه تعمیر و نگهداری اشاره نمود.

ژئوسنتتیک‌ها<sup>(۱)</sup>، که از مهم‌ترین خانواده‌های منسوجات فنی می‌باشند، مصنوعات و پوشش‌های ساخته شده از الیاف تولید شده از مشتقات نفتی‌اند که ویژگی اصلی آن‌ها، فساد ناپذیری در مقابل عوامل درون خاک است. این مقاله با رویکردی کاربردی، به توصیف نقش این نوع منسوجات فنی در کاهش هزینه‌های عمرانی و افزایش کیفیت پروژه‌های شهرداری پرداخته است. در بخش نخست این مقاله، ژئوسنتتیک‌ها، مهم‌ترین مشتقات آن‌ها و نیز کاربرد این منسوجات در حوزه عمران و راه‌سازی معرفی شده و در ادامه به نقش راهبردی ژئوسنتتیک‌ها در کاهش هزینه‌های برخی از پروژه‌های عمرانی در کشورهای پیشرفته، پرداخته شده است.

کلیدواژه: توسعه و درآمذزایی پایدار، صنعت نساجی، منسوجات فنی، عمران و راه‌سازی،

ژئوسنتتیک‌ها، الیاف