

اقتصاد شهری در جهان

Urban Economics in the World

حرکت‌های جهانی در حوزه مالیه شهری Successful Innovations in Urban Financing across the Globe

وحید یگانگی دستگردی*

Vahid Yeganegi Dastgerdi



شهرداری‌ها در اغلب نقاط جهان، بازوی دولت در سطح محلی محسوب می‌شوند و روز به روز نقش اساسی‌تری در توسعه اقتصاد محلی ایفا می‌کنند. این موضوع باعث نیاز روزافزون شهرداری‌ها به منابع مالی بیشتر و پایدارتر گردیده است. حرکت‌های نوین در حوزه مالیه شهری، نتیجه نیاز شهرداری‌ها به پرداخت هزینه‌هایی است که آن‌ها برای تأمین خدمات و زیرساخت‌های شهری صرف می‌کنند. در بسیاری از مواقع، این شیوه‌های جدید با تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌ای مرتبط هستند. همچنین تعداد اندکی از روش‌های جدید در مدیریت مالی، جهت برطرف کردن تقاضا برای قابلیت حسابرسی و شفافیت در سطح محلی ایجاد شده‌اند. مهم‌ترین حرکت‌های جهانی در حوزه مالیه شهری در سال‌های اخیر عبارتند از:

۱- تمرکززدایی مالی^(۱):

یکی از مهم‌ترین حرکت‌ها در مالیه شهری، تمرکززدایی مالی است که به معنای انتقال وظیفه پاسخگویی مالی از دولت مرکزی به شهرداری‌ها و تشویق شهرداری‌ها برای تأمین مالی و ارائه خدمات مختلف به شهروندان می‌باشد. اگر چه بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته سال‌هاست که تمرکززدایی را پذیرفته‌اند، لیکن این موضوع هنوز برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه موضوعی جدید محسوب می‌شود.

از سال‌های دهه ۱۹۸۰ تاکنون، حدود ۷۵ کشور تمرکززدایی مالی را به‌عنوان ابزاری برای اطمینان از کارآمدی ارائه خدمات و فائق آمدن بر مسئله فقر پذیرفته‌اند (Zimmermann, 2009).

کشورهای مختلف، نسبت متفاوتی از بودجه خود را به شهرداری‌ها اختصاص می‌دهند، برای مثال نسبت هزینه شهرداری‌ها از کل هزینه‌های دولت، از کمتر از پنج درصد در یونان تا تقریباً ۶۰

درصد در دانمارک متغیر است. نسبت سرمایه‌گذاری محلی از کل سرمایه‌گذاری عمومی نیز، از ۲۰ درصد در یونان تا ۷۰ درصد در ایتالیا متغیر است. نسبت بدهی شهرداری‌ها به کل بدهی در اغلب کشورها، کمتر از نسبت هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های شهرداری‌ها از کل هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های عمومی است.

به عبارت دیگر تمرکززدایی مالی، بخشی از فرآیند واگذاری اختیارات به شهرداری‌ها و افزایش مسئولیت‌های آن‌ها برای تعیین مالیات، بودجه‌ریزی و هزینه‌کرد در حوزه عملیاتی آن‌هاست. هدف از این کار، افزایش بهره‌وری شهرداری‌ها در ارائه خدمات آن‌هاست، زیرا در صورتی که بودجه شهرداری‌ها کم باشد، این نهادها نمی‌توانند به خوبی به ارائه خدمات و ایجاد زیرساخت‌های شهری اقدام نمایند و چنان‌چه میزان مالیات و عوارضی که شهرداری‌ها تعیین می‌کنند زیادتر از حد مطلوب باشد، بنگاه‌های تولیدی، خدماتی و مالی به نقاط دیگر نقل مکان خواهند کرد.

از سوی دیگر تمرکززدایی مالی باعث کاهش وابستگی شهرداری‌ها به دولت مرکزی از نظر مالی شده و سبب می‌شود شهرداری‌ها به دنبال راهکارهای واقعی و کارآمد برای هزینه‌ها و بدهی‌های خود باشند (Ebel and Vaillancourt, 2001).

البته تحمیل مسئولیت کلیه هزینه‌ها به شهرداری‌ها، بدون در نظر گرفتن منابع درآمدی کافی^(۷)، به کاهش توانایی شهرداری‌ها و افزایش فشار بر مالیه شهری خواهد انجامید. جدای از این که دلیل تمرکززدایی چه بوده و این فرآیند تا چه حد انجام شده، به ندرت درآمد تحت کنترل شهرداری‌ها با هزینه‌های آن‌ها تطبیق پیدا می‌کند (Bird, 2001).

تنها در تعدادی از کشورها نظیر کشورهای اسکاندیناوی، که شهرداری‌های آن‌ها قادر به وضع کردن مالیات بر درآمد هستند، شرایط متفاوت است (Bird and Vaillancourt, 2008).

۲- تأکید بر مالیات و عوارض بر ابنیه و املاک:

عوارض و مالیات بر املاک و ابنیه، یکی از رایج‌ترین و مهم‌ترین منابع درآمدی شهرداری‌ها را در کشورهای مختلف جهان، تشکیل می‌دهد. تکیه

بر این منبع درآمدی، در کشورهای در حال توسعه در سال‌های اخیر، شدت بیشتری به خود گرفته است (Bird and Slack, 2007).

برای مثال، چین یکی از کشورهایی است که در آن نقش این منبع در درآمد شهرداری‌ها، با توجه به رشد سریع مناطق شهری بسیار جالب توجه است (Bourne, 2003).

در برخی از کشورها، مالیات بر ارزش افزوده زمین و املاک، بخشی از منابع درآمدی شهرداری را تشکیل می‌دهد. کشورهای آمریکای لاتین و ایالات متحده آمریکا از جمله این کشورها هستند. این افزایش ارزش املاک و اراضی معمولاً ناشی از کارهایی است که شهرداری یا دولت انجام می‌دهد (برای مثال تغییر کاربری زمین یا تغییر فعالیت مستقر در یک قطعه زمین یا یک ساختمان).

۳- مشارکت با بخش خصوصی:

امروزه در بسیاری از کشورها شهرداری‌ها به سمت مشارکت با بخش خصوصی حرکت می‌کنند. هدف از این مشارکت، تأمین مالی و همکاری در خدماتی است که شهرداری‌ها به شهروندان ارائه می‌کنند. مشارکت با بخش خصوصی باعث بهبود بهره‌وری و اثربخشی تأمین خدمات و زیرساخت‌های شهری می‌شود. از دیگر علل تمایل شهرداری‌ها به مشارکت با بخش خصوصی، محدود بودن شهرداری‌ها در بسیاری از نقاط جهان، برای استقراض از بازارهای سرمایه یا عدم تمایل شهرداری‌ها به استقراض است. مشارکت با بخش خصوصی معمولاً در حوزه‌هایی نظیر تأمین زیرساخت‌ها، جمع‌آوری زباله و حمل‌ونقل انجام می‌شود.

مزیت مشارکت با بخش خصوصی در این است که هزینه‌های تصاعدی از دوش شهرداری برداشته شده و بدون این که شهرداری دچار بدهی شود، می‌تواند به ایجاد زیرساخت‌ها اقدام کند (Tassonyi, 1997).

علاوه بر این، مشارکت، به شهرداری‌ها کمک می‌کند تا از تخصص‌های بخش خصوصی بهره ببرند. مشارکت با بخش خصوصی اشکال مختلفی دارد. در هیچ یک از انواع مشارکت، شهرداری مالکیت خود را بر دارایی‌ها از دست نمی‌دهد و همواره می‌تواند سیاست‌ها و سطح خدمات را تعیین نماید.



انواع مشارکت شهرداری با بخش خصوصی:

– مشارکت در بهره‌برداری^(۳):

در این شکل از مشارکت، بخش خصوصی در ازای مبلغ معینی، از امکانات و تأسیسات بهره‌برداری می‌کند و شهرداری هزینه‌های سرمایه‌ای آن را متقبل می‌شود.

– اجاره یا تملیک و بهره‌برداری^(۴):

این نحوه از مشارکت نیز مانند شیوه قبلی است، با این تفاوت که بخش خصوصی باید نسبت به ایجاد یا توسعه تأسیسات جدید یا نوسازی تأسیسات موجود اقدام کرده و سپس برای چند سال از آن بهره‌برداری نماید.

– مشارکت در ساخت^(۵):

در این شکل از مشارکت، بخش خصوصی برای ساخت تأسیسات جدید، پول دریافت می‌کند تا مطابق با مشخصات مورد نظر و تأیید شهرداری، نسبت به ایجاد آن تأسیسات اقدام کرده و پس از پایان ساخت، آن را به شهرداری تحویل دهد.

– ساخت بهره‌برداری، انتقال^(۶):

در این شکل از مشارکت، نسبت به ایجاد و توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز اقدام نموده و برای مدتی معین از آن بهره‌برداری کرده و پس از دوران یاد شده، مالکیت آن را به شهرداری انتقال می‌دهند.

– ساخت و بهره‌برداری^(۷):

در این شکل از مشارکت، بخش خصوصی نسبت به ساخت و بهره‌برداری از تأسیسات جدید اقدام کرده و مسئول تأمین سرمایه آن است. بهره‌برداری از این تأسیسات طبق قوانین و نظارت شهرداری صورت می‌گیرد.

– ساخت و انتقال^(۸):

در این نحوه از مشارکت، بخش خصوصی نسبت به ایجاد زیرساخت مورد نظر اقدام کرده و سپس مالکیت آن را به شهرداری انتقال می‌دهد.

البته مشارکت با بخش خصوصی ریسک‌هایی را نیز در خود نهفته دارد:

برای بخش خصوصی، این ریسک همواره وجود دارد که شرایط قانونی و قوانین موجود به‌گونه‌ای تغییر کند که موجب تأخیر در پروژه شود. برای شهرداری نیز این ریسک وجود دارد که ممکن است کیفیت خدماتی که ارائه می‌شود، همانی نباشد که به‌دنبال آن است.

موفقیت یک مشارکت به این بستگی دارد که شرایط قرارداد چگونه تنظیم گردیده و ریسک‌های آن چگونه تسهیم شده باشد.

مشارکت با بخش خصوصی در مواردی نظیر ایجاد خیابان‌ها، بزرگراه‌ها، پل‌ها، تأسیسات تفریحی، جمع‌آوری زباله و آب‌های سطحی مناسب است. این نوع از زیرساخت‌ها از نظر مقیاس بزرگ بوده و جریان درآمدی مشخصی دارند و نتایج آن‌ها نیز قابل اندازه‌گیری است.

۴- قابلیت حسابرسی^(۹) در بودجه‌ریزی:

نیاز جامعه امروز، باعث افزایش تقاضا برای قابلیت حسابرسی و شفافیت در سطح شهرداری‌ها شده است. در برخی موارد، افزایش قابلیت حسابرسی به‌معنای تلاش شهرداری‌ها برای مشارکت دادن عموم در تصمیمات مهم در ارتباط با چگونگی افزایش درآمد و چگونگی هزینه‌کرد و تأمین مالی است. یکی از مثال‌های قابل تأمل در این زمینه، بودجه‌ریزی مشارکتی^(۱۰) است که در سال ۱۹۸۹ برای اولین بار در شهرداری پورتوآلگره^(۱۱) اجرا شد و به‌سرعت در سایر شهرداری‌های برزیل و جهان نیز مورد استقبال قرار گرفت. حضور عموم در تصمیمات مربوط به بودجه، موجب می‌شود که مردم در فرآیند تصمیم‌گیری، نمایندگانی داشته و مسئولان مالی شهرداری نیز بیشتر احساس مسئولیت کنند. این موضوع هم‌چنین موجب افزایش شفافیت در فرآیند بودجه‌ریزی می‌شود.

۵- مدیریت مالی بهینه‌سازی شده:

افزایش مشارکت عمومی همراه با محدودیت منابع در سطوح محلی، باعث افزایش فشار بر شهرداری‌ها برای مدیریت مالی بهتر شده است. هم‌چنین عدم تعادل بین هزینه‌ها و درآمدها در سطح محلی باعث گردیده که شهرداری‌ها منابع مالی خود را به شکلی مؤثر و کارآمد مورد توجه قرار دهند (Bird, 2007).

تحولات جدید که در نظام‌های جاری مدیریت مالی در شهرداری‌ها و نیز معرفی تکنیک‌های گزارش‌دهی جدید، باعث بهتر شدن روش‌های حسابداری و فرآیندهای بودجه‌ریزی شده است.

یکی از نمونه‌ها در این زمینه، استفاده از بودجه‌ریزی



عملیاتی^(۱۲) برای ارزیابی چگونگی استفاده بهینه از منابع و میزان دستیابی شهرداری به اهداف خود می‌باشد.

شاخص‌های اجرا، نمایه‌هایی را از نتایج خدمات شهرداری‌ها (میزان رضایت عموم از شهرداری) در اختیار می‌گذارد.

۶- متنوع کردن منابع درآمدی :

برای این‌که شهرداری‌ها بتوانند بسیاری از مسائل مالی‌شان را حل کنند، می‌کوشند مالیات و عوارض را در برخی موارد افزایش دهند و یا منابع درآمدی خود را متنوع سازند. افزایش مالیات‌ها و عوارض می‌تواند سبب عدم تمایل کسب و کارها برای استقرار در شهر شده و از قدرت رقابتی شهر، در جذب سرمایه‌ها بکاهد؛ این موضوع در نتیجه باعث فقیرتر شدن شهروندان خواهد شد. از این رو اغلب شهرداری‌ها می‌کوشند تا منابع درآمدی خود را متنوع‌تر کنند.

چهار شیوه اصلی برای متنوع کردن درآمدهای

شهرداری‌ها وجود دارد:

۱- بازگذاشتن دست شهرداری‌ها برای تعریف کردن

مالیات‌های خاص هر مکان:

به شهرداری‌هایی که از لحاظ مالی تحت فشار هستند، می‌توان اجازه داد انواع مشخصی از مالیات‌های محلی را برای رهایی از فشار ناشی از مالیات املاک تعیین کنند. این‌گونه مالیات‌ها و عوارض جدید، باید در حوزه‌هایی از اقتصاد هر شهر که قدرت بیشتری داشته باشند، تدوین شود. برای مثال شهرداری شهرهای توریستی می‌توانند عوارض و مالیات‌هایی را بر فروش اجناس، کالاها و خدمات هتل‌داری تعیین کنند. هم‌چنین در اکثر کشورها، شهرداری‌ها به جهت ارائه خدمات به عموم، از بخشی از درآمدهای حاصله از مخابرات، برق، گاز و... بهره‌مند می‌شوند. معمولاً مالیات ویژه شهرداری‌ها از طریق قبوض یاد شده از شهروندان اخذ می‌شود. البته این خطر نیز وجود دارد که با افزوده شدن این مالیات‌ها و عوارض به سبب درآمدی شهرداری‌ها، این نهاد از مسیر اصلی خود خارج شود.

۲- امکان‌پذیر بودن تعیین مالیات‌های جایگزین در یک

سطح منطقه‌ای:

چنان‌چه در سطح یک منطقه، شهرداری‌ها این امکان را داشته باشند که برای کسب درآمد، دست به

تعیین مالیات‌های مختلف و جایگزین بزنند، هر شهرداری بهتر می‌تواند با شهرداری‌های مجاور خود همکاری کند؛ به‌گونه‌ای که با هماهنگی یکدیگر مالیات‌هایی را وضع کنند که با شرایط خاص آن منطقه سازگاری داشته باشد. بدین شکل، نه تنها از رقابت بین مراکز شهری و حومه‌ها جلوگیری می‌شود بلکه به خاطر تعیین مالیات‌ها براساس نیازهای هر منطقه، می‌توان درآمدهای شهرداری‌های آن منطقه را نیز به صورت منطقی بهبود داد.

۳- برقرار کردن مالیات‌های محلی جدید در سطح کل

استان:

چنان‌چه مالیات‌های محلی جدید در سطح کل استان برقرار شود، اولاً از وارد آمدن فشار بر یک منطقه جلوگیری شده و ثانیاً از رقابت‌های آسیب‌رسان منطقه‌ای نیز جلوگیری می‌گردد.

۴- سهیم کردن درآمدهای کشوری با شهرداری‌ها و

مناطق:

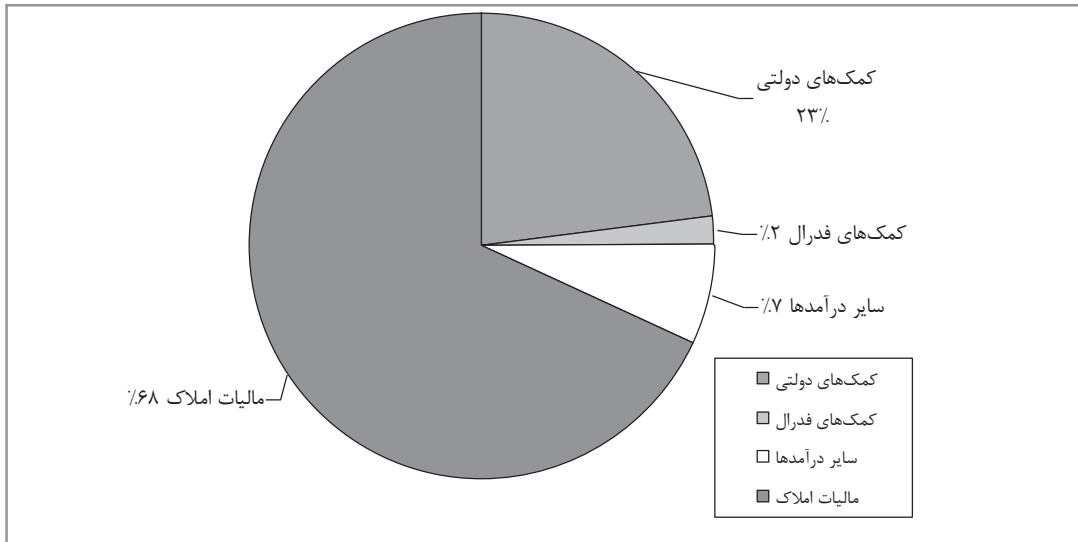
روش چهارم برای متنوع کردن درآمدهای محلی، سهیم کردن شهرداری‌ها در بخشی از درآمدهای کشوری است، برای مثال، می‌توان بخشی از درآمد ناشی از مالیات فروش را به شهرداری‌ها اختصاص داد. بدین شکل می‌توان از اخذ مجدد مالیات به وسیله شهرداری‌ها نیز جلوگیری کرد.

۷- ساماندهی مالیات بر املاک:

مالیات املاک عمده‌ترین بخش درآمد شهرداری‌ها را در بسیاری از کشورها نظیر آمریکا فراهم می‌کند. این مالیات که به صورت سرانه وضع می‌شود، ارتباطی با وضعیت درآمدی و اشتغال یا عدم‌اشتغال افراد ندارد^(۱۳). میزان این مالیات در شهرهای مختلف آمریکا متفاوت است. متوسط این مالیات سرانه در سطح آمریکا سالانه معادل ۱۲۷۸ دلار است، به‌عبارت دیگر، به صورت متوسط هر فرد آمریکایی به ازای هر ۱۰۰۰ دلار درآمد، ۳۲/۴۱ دلار به‌عنوان مالیات املاک پرداخت می‌کند. به‌طور کلی ۶۸ درصد از درآمد شهرداری‌های آمریکا از طریق مالیات بر املاک تأمین می‌شود. از ۳۲ درصد باقی‌مانده نیز ۲۳ درصد به وسیله کمک‌های دولتی تأمین می‌شود.

برخی شهرداری‌ها مالیات‌های دیگری را نیز اعمال می‌کنند، برای مثال برخی از شهرداری‌های آمریکا، مالیاتی





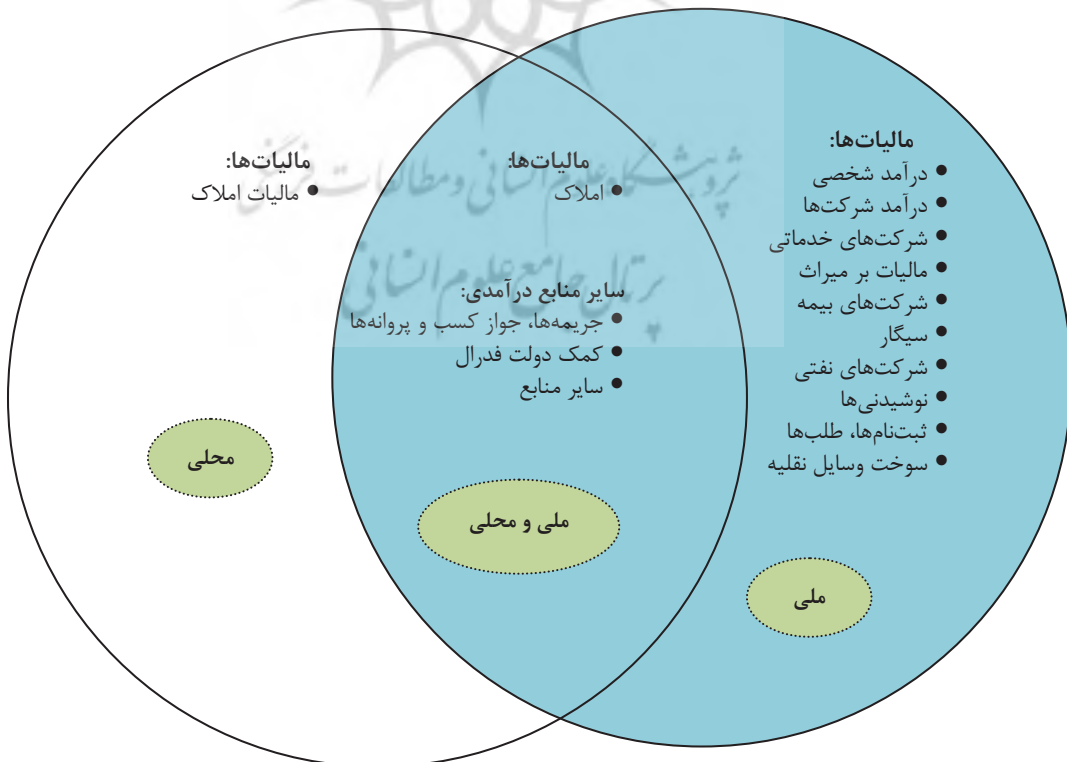
نیم درصدی را بر فروش موارد زیر اعمال می‌کنند: از ۸۰۰ هزار دلار

- واحدهای مسکونی که تا ۸۰۰ هزار دلار ارزش دارند
- املاک بایر و زمین‌های خالی

هم‌چنین مالیات یک درصدی را نیز در موارد زیر اعمال کرده‌اند:

- املاک غیرمسکونی (به‌جز زمین‌های بایر)
- نسبتی از ارزش واحدهای مسکونی با ارزش بیش

* دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی



Ref: www.ccm-ct.org

- 1-Fiscal Decentralization
- 2 -Unfunded Mandates
- 3 -Operate
- 4 -Lease/ Purchase and Operate
- 5 -Build
- 6 -Build, Operate, Transfer (BOT)
- 7 -Build and Operate
- 8 -Build and Transfer
- 9 -Accountability
- 10 -Participatory Budgeting
- 11 -Porto Alegre
- 12 -Performance Based Budgetings
- 13 -Income Blind

منابع

- Bird, Richard M., (2001), "Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance." In *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, Mila Freire and Richard Stren, Eds. Washington, DC: The World Bank Institute.
- Bird, Richard M., and Enid Slack., (2008), "Fiscal Aspects of Metropolitan Governance." In Rojas, Eduardo, Juan R. Cuadrado -Roura, and Jose Miguel Fernández Güell (Eds.), *Governing the Metropolis, Principles and Cases*, Washington, D.C : Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University: 262-193.
- Bird, Richard Miller, Vaillancourt François, (2006), *Perspectives on Fiscal Federalism*, World Bank, Washington D.C.
- Bird, R. M., & Slack, E., (2007), *An Approach to Metropolitan Governance and Finance*. *Environment and Planning: C Government and Policy*, 25(5).
- Bourne, Larry S., (2003), "Elastic cities; Inelastic Governments: Urban Growth and Urban Governance in Canada." *Canadian Issues*, February. Montreal: Association for Canadian Studies.
- Tassonyi, A., (1997), "Financing Municipal Infrastructure in Canada's" City-Regions. In P. A. Hobson, & F. St-Hilaire, *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Zimmermann, H., (2009), Berlin, Germany. In E. Slack, & R. Chattopadhyay, *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems* (pp. 102-125). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- www.ccm-ct.org

دیدگاه Viewpoint

طرحی برای تحول A plan for Reform



دکتر هیربد معصومی، معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران:
اصلاح نظام مالی شهرداری، ضمانت اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی است.

Dr. Hirbod Masoumi (The Deputy of Urbanism and Architecture of Tehran Municipality):

Reforming the Financing System of the Municipality Guarantees the Successful Implementation of Grand Plan.

مقدمه

موفقیت و ضمانت اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی شهر، به میزان زیادی در گرو اصلاح ساختار و تشکیلات مدیریتی و نظام مالی شهرداری است. بر این اساس، بنا به گفته دکتر معصومی، (معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران) در طرح جامع شهر تهران شهرداری به جای تکیه بر درآمد حاصل از فروش تراکم، به دنبال ارزش افزوده متناسب با زمین، منطقه‌ای که زمین در آن واقع شده و نوع کاربری ساختمان‌ها خواهد بود. یعنی بازنگری و اصلاح نظام مالی شهرداری بر اساس طرح جامع و تفصیلی شهر تهران به گونه‌ای خواهد بود که چهار زیرمجموعه نظام مالی شهرداری اعم از نظام درآمد، هزینه، بودجه و بودجه‌ریزی و حسابداری دستخوش تغییر و تحول اساسی، مطابق با تحولات امروز که اداره شهرها را تنها با مشارکت مردم میسر می‌داند، خواهد شد. به گفته وی در صورتی که نظام مالی با جریان درآمد، هزینه، حسابداری و برنامه‌ریزی و تعیین سهم شهر و شهروندان، سهم دولت و سهم درآمدهای خدمات شهری در اداره شهر هماهنگ و اصلاح نشود، طرح جامع در انجام مأموریت‌های خود، موفق نخواهد بود. دکتر معصومی معتقد است که در سیاست تراکم فروشی، تراکم برای کسب درآمد وضع می‌شود، ولی در رویکرد جدید، طرح جامع و نظام مالی جدید شهرسازی ضابطه تعیین‌کننده میزان عوارض، پهنه‌ها و گستره‌های متفاوت مناطق شهر است.