



تأمین منابع مالی شهرداری‌ها، چالش یا ...

□ سید مصطفی رسولی منش

عضو هیأت علمی مؤسسه آموزش عالی سینا

منابع مالی شهرداری‌ها بتواند بخشی از زمینه‌های مغفول جذب درآمد را که اتفاقاً از پایداری و هدفمندی مناسبی برخوردارند، را شفاف نموده و نگاه صاحب نظران را به آن معطوف نماید. براساس ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، وظایف متعددی به عهده شهرداری‌ها نهاده شده از جمله: «ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی، مجاری آب و توسعه معابر در حد قوانین موضوعه.

– تنظیف، نگهداری، تسطیح معابر، انهار عمومی، مجاری آب‌ها و فاضلاب، تنقیه قنوات مربوط به شهر، تأمین آب و روشنایی با وسائل ممکنه.

– مراقبت در امور بهداشت ساکنین شهر و تشریک مساعی با مؤسسات وزارت بهداشت، آبله کوبی، تلقیح واکسن و غیره برای جلوگیری از امراض ساریه.

– ایجاد غسلخانه، گورستان، تهیه وسائل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها.

– اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق؛ همچنین رفع خطر از بناها، دیوارهای شکسته خطرناک در معابر و ...

– تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایل نقلیه غیره.

یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در حال حاضر شهرداری‌ها، با آن دست به گریبان‌اند، تأمین منابع مالی مورد نیاز برای انجام وظایف و مأموریت‌های قانونی و یا نیازها و مطالبات شهروندان است.

در حال حاضر با توجه به پیچیدگی فراوانی که شهرها یافته‌اند؛ در نتیجه وجود نیازهای متعدد شهروندان، شهرداری‌ها دچار تحول محتوایی شده، ضرورت ایجاد می‌کند در حوزه‌های مختلف زندگی مردم وارد شوند و خدمات مناسب و مطلوب را با صرف هزینه ایجاد نمایند.

بخشی از این خدمات، به طور مستقیم به مأموریت‌ها و وظایف سازمان شهرداری برمی‌گردد و بخشی را ممکن است، نتوان برای آن ماده قانونی مشخصی یافت، اما دلیل پیچیده شدن شرایط زندگی امروز به عنوان نیاز جدی خود نمایی کرده، عدم توجه به آن تأثیر منفی خود را در دیگر بخش‌ها به جای خواهد گذاشت؛ بنابراین توجه به آن ضروری است.

با این مقدمه کوتاه به نظر می‌رسد، چالش تأمین مالی فعالیت‌های مختلف شهرداری هر روز جدی‌تر شده و می‌طلبد که مجموع عوامل درگیر در این موضوع، از جمله ارکان مدیریت شهری، سازمان شهرداری‌ها، و ... تلاش ویژه‌ای را در این ارتباط به عمل آورند. این نوشتار می‌کوشد، با تبیین مبانی نظری و زمینه‌های قانونی تأمین



– احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز از قبیل رختشوی خانه، حمام عمومی، کشتارگاه، میدان‌ها باغ‌های عمومی، ورزشگاه مطابق اصول صحتی و فنی و تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی بضاعت ساکن شهر و...»^(۱) همچنین در ماده ۱ قانون نوسازی و عمران شهری ۴۷/۹/۷ بیان می‌دارد که:

«نوسازی، عمران، اصلاحات اساسی، تأمین نیازمندی‌های شهری، احداث، اصلاح توسعه معابر، ایجاد پارک‌ها، پارکینگ‌ها، میدان‌ها، حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود، تأمین سایر تاسیسات مورد نیاز عمومی، نوسازی محلات، مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌هاست و شهرداری‌ها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند.»^(۲) به موارد فوق اضافه نمایم دیگر وظایفی که شاید تصریح قانونی نداشته ولی به دلیل پیچیدگی هر روزه شهرها و نیازهای متعدد سخت‌افزاری و نرم‌افزاری شهر الزاماً باید توسط شهرداری‌ها مورد توجه قرار گیرد. سؤال این جاست که انجام این وظایف با کدام منابع باید جامه عمل پوشیده و تحقق یابد؟ مدیریت شهری چگونه باید انتظارات متنوع شهروندان را مبتنی بر وظایف قانونی و یا نانوشته شهرداری‌ها پاسخ دهد؟ و...

بررسی تاریخی منابع مالی شهرداری‌ها نشان می‌دهد که عمده درآمد شهرداری‌ها از ۳ محل ذیل تشکیل می‌شده است:

۱- گونه‌های مختلف عوارض محلی.

۲- عوارض نوسازی.

۳- اعتبارات دولتی.

بند ۶۶ ماده ۵۵ یکی از وظایف شهرداری‌ها را به شرح ذیل بیان می‌دارد:

«پیشنهاد برقراری یا الغاء عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان عوارض اعم از کالاهای وارداتی و صادراتی کشور و محصولات داخلی و غیره و ارسال یک نسخه از تصویب نامه برای اطلاع وزارت کشور.»^(۳)

در مورد این بند قانونی تا قبل از انتخاب شوراهای و قانون تجمیع عوارض، فرآیند مشخصی برای موضوع فوق وجود نداشت و صرفاً از سال ۶۵ شهرداری‌ها موظف گردیدند براساس تعرفه‌های ارسالی وزارت کشور که به تعیین میزان حداقل و حداکثر تعرفه پرداخته بود، عمل نمایند.

اما در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مورخ ۷۵/۳/۱ و اصلاحات آن در تاریخ‌های ۸۲/۵/۵ و ۸۲/۷/۶ مورد فوق از وظایف شوراهای اسلامی شهر تلقی گردیده و بیان می‌دارد: «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض سطح شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.»^(۴)

همچنین در ماده ۷۷ قانون مذکور بیان می‌دارد: «شوراهای اسلامی شهر و بخش می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین نامه

مصوب هیأت وزیران اقدام نمایند.

تبصره: عوارض یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است، وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین نامه مصوب نداند نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.»^(۵)

در قانون تجمیع و آیین نامه اجرایی آن نیز فرآیند تدوین و تصویب دفترچه عوارض محلی به استناد موارد قانونی فوق پیشنهاد و نهایی گردیده، بعد از قانون تجمیع نگاه به عوارض محلی شکل دیگری به خود گرفت.

در دو بخش دیگر منابع درآمد شهرداری چند نکته قابل ملاحظه است:

– عوارض نوسازی: به استناد ماده ۲ قانون عمران و نوسازی شهری، عوارض خاصی سالیانه بر همه اراضی مستحقات و ساختمان‌ها به ماخذ پنج در هزار در شهرهایی که وزارت کشور تأیید کرده باشد قابل وصول است که وفق تبصره ۲ ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون بر نامه سوم... (موصوف به تجمیع عوارض)، پنج در هزار به یک درصد افزایش یافته است.

– اعتبارات دولتی: در سال‌ها پیشین به واسطه نقش شهرداری‌ها در توسعه شهرها و عدم برخورداری از منابع مالی و اقتصاد شهر و کشور، اعتباراتی به عنوان کمک‌های دولتی در قالب‌های مختلف به شهرداری‌ها پرداخت می‌گردیده، که دچار فراز و فرودهای متعددی شده است.

براساس قانون بودجه سال ۶۲ مبنی بر خودکفایی شهرداری‌ها این اعتبارات دچار افت بسیار شدیدی شد و متأسفانه جایگزین این اعتبارات نه تنها تعیین نگردید بلکه به دلیل عدم وجود فرآیندهای لازم برای تدوین و تصویب عوارض محلی نابسامانی شدیدی در طول دو دهه بر فعالیت‌ها و منابع مالی شهرداری‌ها حاکم شد که موجب روی آوردن شهرداری‌ها به یک سلسله منابع درآمدی نظیر تغییر کاربری‌ها، تراکم فروشی، فروش اموال و... گردید که انحراف از طرح‌های توسعه شهری، عدم توجه به هویت شهرها، از بین رفتن فرصت‌های واقعی توسعه شهرها و... بخشی از آسیب‌های این دوران است.

با بررسی تاریخی فوق درمی‌یابیم یکی از مهم‌ترین مسائلی که موجب فراز و فرودهای گوناگون در مسیر حرکت قانونی و اجرایی منابع درآمدی شهرداری‌ها شده و باعث گردیده از یک‌هزارمونی و هماهنگی توسعه‌ای برخوردار نباشد عدم تدوین مبانی منابع مالی متناسب با وظایف متنوع و متکثر قانونی و نانوشته و جایگاه شهر و شهرداری در نظام توسعه کشور است. به نظر می‌رسد که ۳ مبنای عمده برای منابع مالی شهرداری قابل ذکر است:

۱- فعالیت شهرداری‌ها به عنوان یک بخش تاثیرگذار در اقتصاد شهری و تولید ثروت قابل توجه بوده و منشاء تاثیرات جدی می‌گردد. فعالیت‌های عمرانی و خدماتی شهرداری‌ها و رویکردهای حاکم بر آن ارزش افزوده و رونق قابل ملاحظه‌ای را نصیب بخشی از املاک، مستغلات، مشاغل و فعالیت‌های شهری می‌نماید و طبعاً عادلانه خواهد بود که درصدی از ثروت ایجاد شده به عنوان عوارض و مالیات شهری پرداخت گردد.



سخت افزاری و نرم افزاری را به عهده شهرداری‌ها نهاده است و شهرداری‌ها در این راستا اقدام به انجام طرح‌های عمرانی، ارائه خدمات مختلف شهری و ... می‌نمایند؛ البته این اقدامات هزینه فراوانی را بر مدیریت شهری تحمیل می‌نماید؛ بنابراین پرداخت بهای خدمات، هزینه بهره برداری و استفاده از فضاهای شهری توسط شهروندان، دولت و دیگر نهادهای خصوصی و عمومی یکی از منابعی است که می‌تواند بخشی از منابع مالی شهرداری‌ها را تأمین نماید.

عوارض نوسازی، عوارض سطح شهر، بهای خدمات پسماند، ساخت و سازها، استفاده از معابر و فضاهای شهری، بهای خدمات مختلف ارائه شده شهرداری و ... از مواردی است که بر مبنای فوق جهت اخذ عوارض استوار است. تدوین عوارض براساس مبنای فوق از طریق عوارض محلی؛ همچنین دیگر مبانی قانونی نظیر قانون عمران و نوسازی شهری امکان پذیر می‌باشد.

۳- کمک‌ها و اعتبارات دولتی:

بخشی که دچار فراز و فرودهای فراوان گردیده و سیاست‌های متفاوتی بر آن حاکم شده است. شهرداری‌ها به عنوان متولی توسعه شهرها و براساس وظایف قانونی، بار عمده توسعه شهری کشور را بر دوش می‌کشند و طبیعتاً وظیفه توسعه‌ای دولت را کاهش قابل ملاحظه‌ای داده‌اند؛ بنابراین علاوه بر اختیار وضع عوارض محلی و نقش تعیین کننده آن در تامین منابع مالی قاعداً باید بخشی از درآمدهای کشور به تناسب سهم شهرداری‌ها در توسعه کشور به شهرها تخصیص یابد. در گذشته این مینا پذیرفته شده و گاهی تا ۴۷ درصد از منابع شهرداری از محل کمک‌های دولتی تامین می‌گردیده است، اما از سال ۶۲ به بعد با بیان شعار خودکفایی شهرداری‌ها این اعتبارات دستخوش تغییرات جدی شده و بعضاً تا ۲/۵ درصد کاهش پیدا کرد.^(۷)

در حال حاضر البته با تصویب و اجرای قانون تجمیع عوارض و توجه به نقش مدیریت شهر در ابعاد مختلف توسعه شهری و تامین اعتباراتی توسط سایر سازمان‌ها، نظیر (میراث فرهنگی، مسکن و شهرسازی و ...) به منظور تحقق مأموریت‌های آنها در شهر از طریق شهرداری‌ها این سهم افزایش یافته ولی با توجه به مبنای ذکر شده نیاز به بازنگری و توجه ویژه دارد.

تجربیات مختلف در کشورهای دنیا به ویژه کشورهای توسعه یافته نشان از این دارد که دولت برای انجام مأموریت‌های شهرداری‌ها، درصد قابل توجهی از اعتبارات مورد نیاز شهرها را بدون مداخله در برنامه‌ها تامین می‌نماید. لذا این مبنای درآمد شهرداری‌ها نیاز به توجه جدی، پیش بینی در قوانین بودجه و در صورت نیاز اصلاح قوانین دارد.

با بیان مبانی فوق و سیر تاریخی منابع مالی شهرداری به نظر می‌رسد، در حال حاضر ظرفیت‌های قانونی قابل توجهی به منظور طراحی نظام پایدار مبتنی بر توسعه هدفمند در لابلای قوانین و آیین‌نامه می‌توان یافت که البته نیاز به توجه و کنکاش ویژه دارد، لازم به ذکر است در بعضی موارد تغییر نگاه نسبت به شهرداری و اصلاح قوانین ضروری به نظر می‌رسد.

املاک و مستغلات واقع شده در جوار طرح‌های مختلف شهری، رونق اقتصادی بعضی مشاغل (به عنوان نمونه مشاغل مرتبط با گردشگری در شهرهایی با مزیت مذکور)، افزایش درآمد بانک‌ها، شرکت‌های بیمه ناشی از فعالیت‌های اقتصادی در شهر و ... بخشی کوچکی از تأثیرات اقتصادی فعالیت شهرداری‌ها در شهر می‌باشد که باید درصدی از آن به چرخه توسعه شهری باز گردد.

با کمک مبنای قانونی ذکر شده در ارتباط با عوارض محلی در صورتیکه وزارت کشور نگاهی منعطف و مبتنی بر وضعیت شهرها داشته باشد، امکان سازماندهی درآمد شهرداری‌ها و پایدار نمودن آن به خوبی براساس مبنای ذکر شده و ظرفیت قانونی عوارض محلی مهیا است.

هیأت وزیران نیز در آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع وصول عوارض توسط شوراها مصوب ۷۸/۷/۷ در تبیین شرایط انطباق با سیاست‌های عمومی مواردی که ذکر نموده است؛ به این نکته توجه داشته و در ماده ۱۴ آیین‌نامه مذکور بیان دارد:

«شوراها موظفند به هنگام تصمیم‌گیری راجع به عوارض علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنج ساله و قوانین بودجه سالانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی را به شرح ذیل مراعات نمایند:

الف - نیل به سمت خودکفایی شهرداری، دهیاری و شهرک مربوطه از طریق وضع و وصول عوارض متناسب با هزینه‌های مورد نیاز.

ب- تناسب وضع عوارض هر محل با تولیدات و درآمدهای اهالی.

ث - توجه به اثرات تبعی وضع عوارض بر اقتصاد محل.

ج - رعایت اولویت وضع عوارض به صورت درصدی از قیمت فروش کالا و خدمات براساس سایر روش‌ها از جمله عوارض مقطوع.

ج - وضع عوارض متناسب با ارزش افزوده زمین ناشی از تصمیمات مراجع قانونی و یا اجرای طرح‌های عمرانی»^(۶)

با دقت در ماده ۱۴ آیین‌نامه درمی‌یابیم، تلاش آیین‌نامه سوق دادن منابع مالی به سوی حوزه اقتصاد شهری متأثر از فعالیت‌های شهرداری و توسعه شهری است و به نظر می‌رسد ماده ۷۷ قانون شوراها که پس از ماده ۷۱ و در توضیح آن تدوین شده است، وزیر کشور در چهارچوب آیین‌مذکور قدرت اصلاح یا لغو عوارض را داراست. توجه ویژه به تدوین عوارض محلی متناسب با مزیت‌ها و قابلیت‌های شهرها علاوه بر ساماندهی و پایداری نظام درآمدی، امکان هماهنگ سازی نظام عوارض با سیاست‌های توسعه‌ای شهر را نیز به صورت جدی در بطن خود دارا می‌باشد.

البته توجه ویژه به مواردی از قانون عمران و نوسازی شهری (مواد ۱۹؛ ۲۱؛ ۲۴؛ ۲۲؛ ...) امکان مشارکت شهرداری در بهره برداری بهینه از ثروت ایجاد شده شهری را فراهم می‌نماید و می‌تواند به عنوان مبنای جدی تأمین پروژه‌ها مورد توجه قرار گیرد که در حال حاضر متأسفانه مورد غفلت شهرداری‌هاست و می‌تواند در یادداشتی جداگانه به نقش این قانون و دیگر قوانین مرتبط در تأمین مالی پروژه‌ها پرداخته شود.

۲- استفاده از فضاها و خدمات شهری:

همان گونه که در ابتدای مقاله ذکر شد، قانون وظایف متعدد

منبع:

- ۱- قانون و مقررات شهرداری‌ها با آخرین اصلاحات - تهیه و تدوین - محمد باقر انصاری - چاپ دوم - پاییز ۸۳
- ۲- همان منبع.
- ۳- همان منبع.
- ۴- همان منبع.
- ۵- همان منبع.
- ۶- همان منبع.
- ۷- بررسی منابع درآمد شهرداری‌ها - سازمان شهرداری‌های و دهیاری‌های کشور.