

## نقش شوراها در اقتصاد شهری

## ارزیابی عملکرد مصوبات هشت ساله شورای اسلامی شهر اصفهان در بُعد درآمدی

□ رضا نصر اصفهانی

دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه اصفهان

□ مرتضی نصوحی

مدیریت دفتر تشکیلات و بهبود و روشهای شهرداری اصفهان

## چکیده

توجه ویژه به کسب درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها بسیار حائز اهمیت می‌باشد؛ چراکه وابستگی به درآمدهای غیر پایدار (درآمدهای ناشی از عوارض بر ساخت و ساز) مشکلات عدیده‌ای را برای شهرداری‌ها و شهروندان ایجاد کرده است. با توجه به سهم قابل توجه عوارض محلی در بودجه شهرداری‌ها که امکان تغییر آن در اختیار شورای اسلامی شهر است، این شورا به عنوان مرجع تصویب بودجه شهرداری، نقش به‌سزایی در سیاست‌گذاری تأمین مالی هزینه‌های شهرداری از محل عوارض پایدار دارد.

در این مقاله هدف اصلی آن است که عملکرد شورای اسلامی شهر اصفهان نسبت به تصویب بودجه با سیاست‌گرایش به سمت درآمدهای پایدار، مورد ارزیابی قرار گیرد. در این رابطه از شاخص سهم عوارض غیر پایدار به کل عوارض بودجه مصوب در سه دوره ۷۴-۷۷ (بدون حضور شورا)، ۷۸-۸۱ و ۸۲-۸۵ به عنوان متغیر استفاده شده که با بهره‌گیری از روش آنالیز واریانس و آزمون مقایسه میانگین (یک دامنه در سه دوره مورد نظر) فرضیه‌های تحقیق مورد آزمون قرار گرفته است. نتایج حاصله نیز مبتنی بر افزایش وابستگی درآمد شهرداری اصفهان به عوارض غیر پایدار در دو دوره شورای اسلامی شهر بوده است.

**کلید واژه:** شهرداری اصفهان، شورای اسلامی شهر، درآمدهای غیر پایدار.

## مقدمه

در چرخه اقتصادی، قیمت، جایگاهی همچون چراغ راهنمایی داشته که جریان تولید، توزیع و مصرف کالاها و خدمات را تنظیم می‌نماید، اما چنین امری در مورد بعضی از کالاها و خدمات (موارد شکست‌بازار - کالاها و خدمات عمومی) مصداق نداشته و برقراری سازوکار مبتنی بر نظام قیمت در مورد این کالاها امکان‌پذیر نیست. از جمله این کالاها در شهرها می‌توان به پارک‌های عمومی، امنیت شهری، خدمات شهری، خیابان‌ها و ... اشاره نمود. در بعضی موارد تولید یک کالای خصوصی (در مقابل کالای عمومی)

منجر به وارد آمدن ضرر و یا ایجاد نفع برای شخص و یا بنگاه دیگری می‌شود، بدون این که آن شخص یا بنگاه، چیزی را به عنوان جبران ضرر مذکور دریافت و یا در قبال نفع بدست آمده چیزی را پرداخت کند.

بر اساس چنین شرایطی و به منظور جلوگیری از ضرر و زیان به عامه مردم و همچنین تولید کالاها و خدمات عمومی، در شهرها نهادی به عنوان شهرداری تشکیل شد. در ابتدا وظایفی همچون حفظ امنیت شهرها، نظافت محیط‌های زندگی و ... برای شهرداری تعریف شد و شهرداری برای انجام وظایف محوله با مشارکت همه شهروندان عوارضی از آنها اخذ و برای مصارف شهر هزینه می‌کرد. با گسترش روزافزون شهرها و افزایش خواسته‌های شهروندان، وظایف شهرداری‌ها، در سه بعد زیر گسترش یافت:

۱- ارائه خدمات رفاهی به اقشار کم درآمد؛

۲- اتخاذ سیاست‌های مالی و دخالت در تقاضا برای به حرکت درآوردن بخش خصوصی به ویژه در زمینه ساخت و ساز؛

۳- تصدی‌گری برخی فعالیت‌ها مانند توسعه شهری، بهبود حمل و نقل، ارتقاء فرهنگ شهروندی و ...

پس از جنگ جهانی دوم و همگام با ارائه نظریات جدید اقتصادی مانند دولت رفاه و دولت توسعه، انجمن‌های شهر که تاکنون صرفاً به منظور نظارت شهروندان بر عملکرد شهرداری‌ها و دفاع از حقوق شهروندی فعالیت می‌نموده اند، در جهت پاسخ‌گویی به نیازهای جدید شهروندان، وظایف توسعه و توزیع عادلانه تر امکانات در بین شهروندان را نیز به شهرداری‌ها واگذار نمودند.

به همین دلیل مجمع‌هایی از کارشناسان مسائل شهری تشکیل شد و در جهت تصمیم‌گیری بر اساس اصول علمی گام‌هایی نیز برداشته شد. با گذشت زمان، ارائه کلیه خدمات شهری در فهرست وظایف سازمان‌های شهری قرار گرفت و نهاد‌های شهری به تدریج از سمت تولید کالاها عمومی به سمت ساخت کالاها خصوصی، نظیر مسکن برای اقشار کم درآمد گسترش پیدا نمود؛ ولی دخالت‌های بیش از حد در امور شهری که اغلب همراه با عدم کارایی و افزایش هزینه‌های شهری بود، انجمن‌های شهر را بر آن داشت که از وظایف شهرداری‌ها کم کرده و بعضی از این وظایف را برعهده بخش خصوصی



گونه‌های در سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای خود عمل کند که بودجه‌تصویبی کمترین ضرر را برای بخش خصوصی به همراه داشته و بر تولید و اقتصاد شهر نیز اثرات منفی نداشته باشد. بودجه‌تصویبی همچنین باید غیر تورمی باشد. در این راستا در ادامه مقاله به بررسی نحوه تامین مالی هزینه‌های شهرداری اصفهان و سهم عوارض مختلف در درآمدهای شهرداری مورد بررسی قرار گرفته و در انتها مقایسه‌ای بین روند تصویب عوارض و سهم آن در بودجه شهرداری انجام شده است. شایان ذکر است که در قانون موسوم به تجمیع عوارض، عوارض دریافتی توسط شهرداری در دو دسته کلی عوارض ملی و عوارض محلی تقسیم بندی شده است.<sup>۲</sup>

از آنجا که شورای اسلامی شهر به صورت قانونی اختیار بر قراری، تغییر و... در مورد عوارض محلی را دارد، و تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های این شورا در رابطه با عوارض محلی نقش بسزایی در درآمدهای شهرداری دارد<sup>۳</sup>، لذا این مقاله به دنبال یافتن پاسخی برای سوال زیر می‌باشد: **آیا تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های شورای اسلامی شهر در جهت اصلاح منابع درآمدی شهرداری به گونه‌ای بوده است که از نظر اقتصادی مطلوب باشد.**

#### مبانی نظری قیمت مسکن در اقتصاد شهر

بازار مسکن یکی از بازارهایی است که در کشورهای مختلف بعد از جنگ جهانی دوم به شدت تحت تاثیر قرار گرفته است. کارکرد بازار مسکن را می‌توان در رابطه با فرایند تعدیل موجودی جریان تحلیل کرد؛ به طوری که در آن مقدار عرضه کوتاه مدت بدون کشش است. از این رو تقاضا برای مسکن، عامل اصلی تعیین‌کننده قیمت می‌باشد<sup>۴</sup>. در شرایط کارآمد بودن بازار<sup>۵</sup>، انطباق قیمت بازار مسکن با هزینه عملیات ساخت (استهلاک) و هزینه ریسک، تعیین‌کننده ارزش سرمایه‌ای مسکن است؛ به طوری که در حالت کلی هر چه نسبت ارزش سرمایه‌ای مسکن به قیمت بازاری آن کمتر و یا نسبت قیمت بازاری مسکن به ارزش سرمایه‌ای آن بالاتر باشد، میزان ساخت و ساز و عرضه واحدهای مسکونی جدید بیشتر خواهد شد<sup>۶</sup>.

در طی ۴۰ سال اخیر در کشور همراه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه نسبت قیمت بازاری مسکن به ارزش سرمایه‌ای آن بالا رفته است و همین مسأله باعث افزایش شدید تولید و عرضه واحدهای مسکونی جدید شده است. این جریان عرضه گسترده، با توجه به عدم همراهی پویای تقاضا (تقاضای موثر) تا کنون موجبات نوسانات زیادی در بازار مسکن شده است. به نظر می‌رسد علت تفاوت کارکرد بازار مسکن در مقایسه با سایر بازارها تغییرات شگرفی است که در عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای مسکن ایجاد شده است. در این مورد زمین به عنوان نهاد اصلی صرفاً در منظر سیاست‌گذاران به عنوان خدمات مصرفی مورد توجه بوده است؛ در صورتی که در ادبیات شکل گرفته، زمین به عنوان ظرفی برای شکل دهی به پس‌انداز مورد توجه بوده و نقش یک دارایی را بر عهده داشته است. در این شرایط رفتار قیمتی زمین و مسکن به شدت به رفتار قیمت‌های موجود و قیمت‌های مورد انتظار دارایی‌های رقیب مسکن بستگی پیدا می‌کند. مطالعات صورت گرفته در مورد ساختار بازار مسکن در کشورهایی چون کشورما که در دوران میانی توسعه قرار دارند، بالا بودن کشش

قرار دهند. مباحث گسترده‌ای در رابطه با خصوصی سازی مسائل شهری مطرح شد و برخی اختیارات شهرداری‌ها به بخش خصوصی واگذار شد. شایان ذکر است که در ایران، شوراها به عنوان یکی از نهادهای نظارتی بر عملکرد بخش عمومی، فلسفه وجودی پیدا می‌کنند. در سطح کل کشور، مجلس شورای اسلامی به عنوان عالی‌ترین نهاد نظارتی و قانون‌گذاری بر عملکرد دولت نظارت مستقیم دارد و به نیابت از طرف مردم عمل می‌کند. در سطح شهرها نیز انجمن‌های شهر وظیفه نظارت بر عملکرد مدیریت شهری را دارند که در قانون از این انجمن‌ها به عنوان شوراهای اسلامی شهر نام برده شده است. در یک جامعه مدنی، حقوق شهروندی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین مباحث مطرح می‌باشد و شوراهای اسلامی شهر نیز وظیفه دفاع از این حقوق را بر عهده دارند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی به منظور تحقق مشارکت مردم در اداره امور کشور، اصول هفتم، یکصد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و چهارم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم، به شوراها اختصاص داده شده است. از جمله به موجب اصل یکصد و یکم قانون اساسی:

«برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی ایران و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.»

بر اساس قانون، مهم‌ترین وظایف شورای اسلامی شهر عبارتند از:

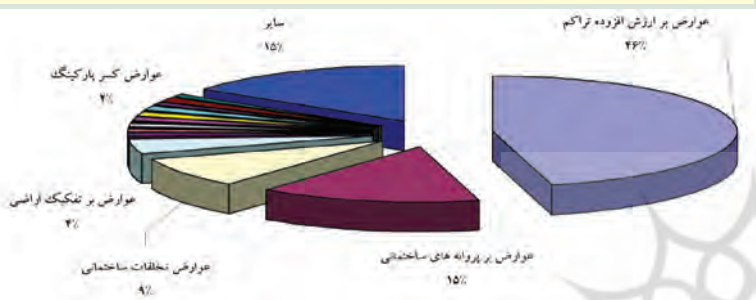
۱. انتخاب شهردار به مدت ۴ سال؛
۲. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری؛
۳. تصویب آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور؛
۴. تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یکبار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور؛
۵. تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با رعایت آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای اسلامی شهر؛
۶. همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی.

با توجه به این که شهرداری به طور سالانه بودجه خود مشتمل بر اهداف، برنامه‌ها و همچنین صورت‌هزینه‌ها و درآمدهای سال را تنظیم می‌نماید که پس از تصویب نمایندگان شهروندان (شورای اسلامی شهر)، قانونی و لازم‌الاجرا می‌شود. لذا شورای شهر به عنوان مرجع تصویب بودجه شهرداری‌ها باید به



به منابع عوارض محلی اتکا دارد که برای بررسی منابع درآمدی شهرداری اصفهان مورد مطالعه قرار گرفته است. شهرداری اصفهان دارای بیش از ۷۵ کد درآمدی<sup>۲</sup> است که از این تعداد، تنها ۵۵ کد فعال و بقیه غیر فعال<sup>۸</sup> می‌باشند. در جدول شماره (۲) کدهای فعال درآمدی و سهم عملکردی آنها مشخص شده است.<sup>۹</sup> همچنین در نمودار شماره (۱)، به ترتیب سهم عملکرد کدهای درآمدی فعال در شهرداری اصفهان مشخص شده است.

نمودار شماره (۱)، متوسط سهم بودجه کدهای درآمدی فعال شهرداری اصفهان در سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۵



همانطور که در جدول و نمودار شماره (۱)، ملاحظه می‌شود، پراکندگی توزیع درآمدها بین کدهای درآمدی بسیار زیاد است، به طوری که پنج کد ۱۲۰۲ (عوارض بر پروانه‌های ساختمانی)، ۱۲۰۳ (عوارض بر ارزش افزوده

درآمدی تقاضا برای مسکن، با دارایی تلقی شدن مسکن همراه است که از یک طرف به افزایش مستمر قیمت و از طرف دیگر به نوسانات خاص قیمت به خاطر دارایی تلقی شدن مسکن می‌انجامد.

در این میان ساز و کار، اخذ عوارض از دو بعد، به طور مستقیم و غیر مستقیم بر قیمت مسکن و زمین تاثیر گذاشته است. اول آنکه عوارض دریافتی جنبه تولید داشته و بر قیمت تمام شده واحدهای مسکونی تاثیر دارد و دوم آنکه فرایند اخذ پروانه ساخت و ساز، تغییر کاربری و... سایر مجوزهای تامین خدمات اولیه شهری، بسیار پر دردسر، کند و پر هزینه می‌باشد و محدود بودن اراضی دارای کاربری مسکونی در طرح‌های تفصیلی شهری نیز به نوعی ایجاد کننده رانت برای دریافت کنندگان مجوز ساخت، تراکم بیش از حد مجاز، ارتفاع و... در پی دارد. این مطلب تاثیرات قابل توجهی بر قیمت زمین داشته است. این مهم در شرایط تقاضاهای سودا گرانه در دوره‌های رونق بازار مسکن و کم هزینه بودن نگهداری زمین (رها) و مسکن خالی در دوره‌های رکود، منجر به بازدهی‌های بالاتر از حد متوسط نسبت به دارایی‌های رقیب در کنار ریسک پایین منجر به افزایش سهم مسکن در سبد دارایی خانوارهای ایرانی مخصوصا در کلان شهرها شده است.

از طرف دیگر بازدهی بالایی تخلف ساختمانی در مقابل جرائم متعلقه و ریسک پایین تخریب نیز منجر به افزایش تخلفات ساختمانی گردیده است.

### بررسی منابع درآمدی شهرداری

همان طور که مطرح شد شهرداری در جهت تامین مالی فعالیت‌های خود،

جدول شماره (۲)، کدهای درآمدی فعال در شهرداری اصفهان و متوسط سهم عملکرد آنها در ۱۲ سال گذشته

ردیف	کد عوارض	نوع عوارض	سهم عملکرد (درصد)
۱	۱۲۰۲	عوارض بر ارزش افزوده تراکم	۴۶٫۱۲
۲	۱۲۰۲	عوارض بر پروانه های ساختمانی	۱۴٫۶۲
۳	۶۳۰۱	عوارض تخلفات ساختمانی	۹٫۰۲
۴	۱۲۰۲	عوارض بر تکلیف اراضی	۳٫۲۱
۵	۷۱۰۲	وام دریافتی از بانکها	۱٫۰۷
۶	۲۲۱۳	ذره‌افشای دولت قانون جامع	۱٫۰۵
۷	۲۱۰۲	عوارض شماره گذاری خودروهای سواری	-۰٫۲۲
۸	۷۲۰۱	فروش اموال غیر منقول شهرداری	-۰٫۹۶
۹	۳۱۰۱	حق اسفالت و لکه گیری	-۰٫۵۴
۱۰	۱۱۱۰	عوارض نقت کوره	-۰٫۸۹
۱۱	۲۱۰۲	عوارض کسر پارکینگ	۱٫۶
۱۲	۱۲۰۷	عوارض ۱۰٪ زیر بنا	۱٫۱۶
۱۳	۱۳۰۸	عوارض بر تولید یا فروش محصولات تولیدی	-۰٫۹
۱۴	۲۱۰۱	عوارض نوسازی	۱٫۳۳
۱۵	۱۲۰۵	عوارض بر بانک و پیش آمدگی	-۰٫۷۵
۱۶	جمع		۸۳٫۶۶
۱۷	سایر		۱۵٫۵۶
۱۸	جمع کل		۱۰۰

ماخذ: مدیریت درآمد شهرداری مرکزی اصفهان و یافته‌های گروه تحقیق



تراکم باشد، تغییر یک سیاست به راحتی ۵۸ درصد درآمد را تحت شعاع قرار می‌دهد.

□ عوارض مستمر و پایداری همچون نوسازی و کسب و پیشه، کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند.

□ فروش تراکم با هدف جذب درآمد، مناطق شهری را با مشکلات ازدحام و پیامدهای آن دچار می‌کند.

□ با توجه به ترکیب فوق، تصمیم‌گیری در برنامه ریزی شهری کاملاً تحت تاثیر عوامل بیرونی می‌باشد.

□ عدم تهیه و تدوین ضوابط و مقررات جامع فروش تراکم در چارچوب استراتژی‌های آتی شهرداری، مشکلات زیادی را ایجاد می‌کند.

□ افزایش عملکرد این عوارض منجر به عدم توجه کافی به وصول سایر عوارض مستمر گردیده است؛ در حالی که دریافت عوارض قانونمند، زمینه فرهنگی و اعتقاد به پرداخت عوارض را در میان شهروندان تقویت می‌کند.

□ با توجه به اینکه عمده درآمدها در چند کد محدود می‌باشد و این منابع بصورت مستمر وجود ندارد، محدودیت هر یک از منابع در سال‌های آتی ما را مجبور به تعریف منابع جدید درآمدی خواهد نمود که فشارهای اقتصادی زیادی را به شهروندان وارد می‌سازد. بنابراین لازم است ارقام این منابع محدود بصورت بهینه تعیین شود. □ اتکای درآمد به ساخت و سازهای شهری موجب نداشتن برنامه صحیح، هدف مند و هماهنگ با سایر برنامه‌های عمرانی و توسعه شهری شده و امر برنامه ریزی بلند مدت و سیاست گذاری را با مشکل مواجه کرده و درآمد زایی در شهرداری مهم تر از مدیریت صحیح و نظارت برنامه‌ای بر ساخت و ساز شهری شده است.

□ توانمندی درآمدی در مناطق مختلف شهر، نابرابر بوده و به این دلیل که بودجه مناطق از یکدیگر مستقل است، مناطق با بافت جدید و مناسب با داشتن درآمدهای بیشتر، روند توسعه بیشتری را داشته و مناطق دیگر، توسعه کمتری به لحاظ محدود بودن منابع درآمدی داشته‌اند □ عمر مفید ساختمان سازی که در برخی کشورهای دنیا تا صد سال نیز می‌باشد به کمتر از ۲۰ سال رسانده است.

با توجه به مباحث مطرح شده در این مقاله، بررسی عملکرد شورای اسلامی شهر در رفع این مشکل اصلی در شهرها می‌باشد که در ادامه این نقش در شهر اصفهان مورد بررسی قرار گرفته است.

### بررسی عملکرد شورای اسلامی شهر

با عنایت به این مطلب که در قانون تجمیع عوارض، تاکید قانون گذار بر داشتن اختیارات لازم و کافی شورای شهر در مورد تصویب و تغییر عوارض موسوم به محلی شده است و از طرف دیگر یکی از مشکلات شهرداری‌ها وابستگی درآمدها به عوارض بر ساخت و ساز که محلی و غیر پایدار بوده می‌باشد (۱- نوسانات اقتصادی شدید منجر به نوسانات مضاعف در عملکرد اجرایی شهرداری ۲- دریافت این عوارض می‌تواند منجر به اضافه شدن قیمت تمام شده ساخت و ساز و عوارض غیر مستقیم

تراکم)، ۱۲۰۴ (عوارض بر تفکیک اراضی)، ۲۱۰۲ (عوارض کسر پارکینگ) و ۶۳۰۱ (عوارض تخلفات ساختمانی) حدود ۷۵ درصد از کل درآمد را تشکیل داده است. به این معنا که در حدود ۷۵ درصد از درآمدهای شهرداری از محل ساخت و سازهای جدید در شهر تامین می‌شود. این نکته در نوسانات اقتصادی ایران و سال‌هایی که رکود در صنعت ساختمان وجود دارد، شهرداری را در تامین مالی پروژه‌های خود با مشکلات بسیاری مواجه می‌کند.

ترکیب نامناسب درآمدی می‌تواند علاوه بر مشکل مطرح شده، دلایل و پیامدهای دیگری نیز داشته باشد که در ادامه به آن اشاره شده است: □ وصول این عوارض تا حدود زیادی سهل الوصول تر از سایر عوارض می‌باشد. پس تلاش زیر مجموعه شهرداری در اخذ درآمد موثر نمی‌باشد.

□ برای وصول عوارض دیگر مطالعه جامعی صورت نگرفته است. (نیازی دیده نشده است)

□ استراتژی مشخصی برای وصول عوارض دیگر وجود ندارد. □ توجه بیش از حد به برخی عوارض نظیر عوارض ارزش افزوده تراکم، موجب توجه کمتر به سایر عوارض شده است.

□ در برخی کدها، زمینه‌های لازم برای وصول عوارض وجود ندارد که لازم است ساز و کارهای وصول آنها مورد مطالعه قرار گیرد. □ نمی‌توان سیستم نظارتی مناسبی برای کنترل بودجه مطرح کرد؛ چرا که عوامل بیرونی بر درآمدها موثر بوده که خارج از کنترل می‌باشد. از سوی دیگر این ترکیب، پیامدهای اقتصادی زیر را به دنبال خواهد داشت:

□ برنامه ریزی برای آینده را دچار مشکل خواهد کرد.<sup>۱۰</sup> □ با توجه به وابسته بودن شدید درآمدهای شهرداری اصفهان به امر ساخت واحدهای جدید، فشار برای دریافت عوارض بیشتر از ساخت و ساز با توجه به افزایش هزینه‌ها هر ساله بیشتر شده و قیمت تمام شده ساخت واحدهای جدید را افزایش می‌دهد. همچنین به این دلیل که زمین‌های اختصاص داده شده به در طرح‌های تفصیلی شهر محدود می‌باشد؛ دریافت مجوز برای ساخت و ساز، نوعی رانت اقتصادی ایجاد کرده و بازار قیمت نهایی بالایی را برای واحدهای جدید ارایه می‌دهد. با بالا رفتن سطح قیمت‌ها به تناسب، قیمت زمین در محدوده‌های دارای مجوز نیز افزایش پیدا کرده و بر سطح عمومی قیمت‌ها تاثیر می‌گذارد و همه شهروندان نیز از تورم ایجاد شده متضرر می‌شوند. در این میان تنها سرمایه گذاران در ساختمان سازی سود می‌برند □ با افزایش قیمت زمین شهری ناشی از ساز و کار و اخذ عوارض به شیوه موجود، هزینه‌های شهرداری را از این منظر که شهرداری عمده ترین مصرف کننده زمین در شهر می‌باشد، افزایش می‌دهد. به این معنا که قیمت تمام شده پروژه‌های شهری افزایش و به منابع بیشتر درآمدی نیاز می‌باشد.<sup>۱۱</sup>

□ تاثیر عوامل بیرونی و محیطی<sup>۱۲</sup> را افزایش خواهد داد. به طور مثال هنگامی که در حدود ۵۸ درصد درآمد مربوط به عوارض بر ارزش افزوده



برای آزمون، از روش تحلیل واریانس استفاده شده است که میانگین سه دوره مختلف را با هم مقایسه کرده است. با توجه به ردیف‌های عوارض شهرداری، موارد زیر جزو عوارض بر ساخت و ساز محسوب می‌شوند:

ملاک انتخاب عوارض مذکور وجوهی می‌باشد که منجر به صدور پروانه ساختمانی می‌شود و نوعی می‌تواند مبین خرید مجوز از شهرداری برای ساخت و ساز محسوب شده و جزو هزینه تمام شده ساخت و ساز محسوب گردد.

با توجه به نمودار شماره (۱) به نظر می‌رسد که نوسانات عوارض ساخت و ساز تاثیر مستقیمی بر رقم بودجه مصوب برای شهرداری داشته است.

حال با توجه به موارد مطرح شده، آزمون فرض براساس روش تحلیل واریانس انجام گرفت که نتایج زیر مورد استناد می‌باشد. نتایج به شرح جدول زیر می‌باشد:

میانگین سهم عوارض	دوره مورد بررسی
۷۱.۵۴٪	دوره بدون شورای
۷۳.۸۴٪	دوره شورای اول
۷۹.۸۰٪	دوره شورای دوم

نتایج آزمون نشان داد که سه میانگین، اختلاف معنی داری به یکدیگر دارند. همچنین در سطح اطمینان ۹۵ درصد خواهیم داشت:

$$\mu_1 > \mu_2$$

$$\mu_2 > \mu_3$$

تایید نمی‌شود، یعنی نمی‌توان گفت که میانگین سهم عوارض نامطلوب در دوران شورای شهر کاهش داشته است

از شهروندان به دلیل ایجاد نوعی اثر تورمی در جامعه باشد). سؤالی که مطرح شده این است که آیا شورای اسلامی شهر، در جهت رفع این مشکل اقدامات قابل توجهی را انجام داده است یا خیر؟ در صورتی که اقدامات شورای شهر موثر بود، باید وابستگی درآمد شهرداری به عوارض تولید ساخت و ساز کاهش یافته و یا در مصوبات بودجه، سهم کمتری برای این نوع عوارض در سال‌های تصدی شورای اسلامی شهر به تصویب رسیده باشد.

با توجه به مقدمه فوق الذکر سوال اصلی تحقیق به صورت زیر مطرح می‌شود:

آیا سهم عوارض در تولید ساخت و ساز در دوره تصدی شورای اسلامی شهر (دوره‌های اول و دوم سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۵) به کل عوارض مصوب در بودجه سالانه کاهش یافته است؟

**فرضیه: میانگین سهم عوارض بر ساخت و ساز در دوره اول و دوم شورا کمتر از میانگین سهم بودجه در دوره ۱۳۷۳ الی ۱۳۷۶ می‌باشد.**

$$\mu_1 > \mu_2$$

$\mu_1$ : میانگین سهم عوارض بر تولید در سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۷۶

$\mu_2$ : میانگین سهم عوارض بر تولید در سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۱

$\mu_3$ : میانگین سهم عوارض بر تولید در سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۸۵

$\mu$ : رقم بودجه به تصویب رسیده در شورای اسلامی شهر

$n$ : تعداد کل عوارض شهرداری ۷۵ مورد

$m$ : تعداد عوارض بر ساخت و ساز شهری

$t$ : دوره زمانی

$$\mu_i = \frac{\sum_{j=1}^m c_{ij}}{\sum_{j=1}^m c_j}$$

$$m=7, n=75, t=1,2,3$$

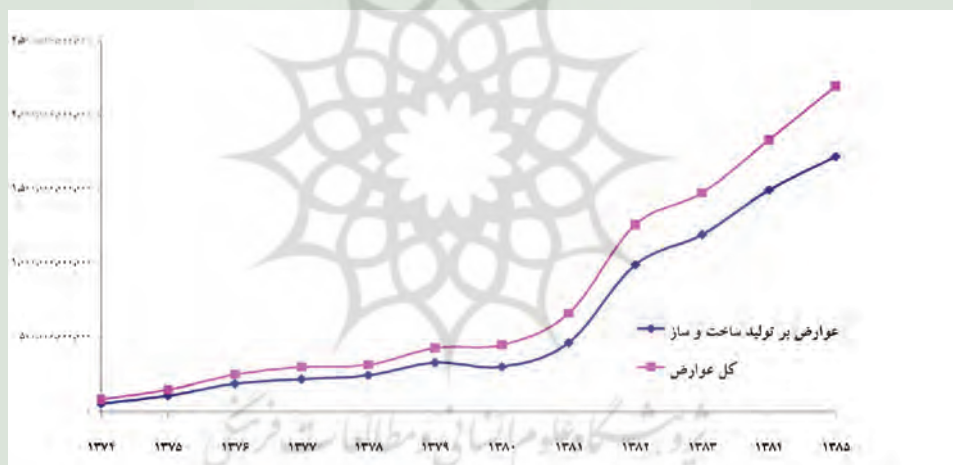
جدول شماره (۳) شرح عوارض که به نوعی از ساخت و ساز توسط شهرداری‌ها اخذ می‌شود

کد عوارض	نام عوارض	شرح
۱۳۰۲	عوارض بر پروانه های ساختمانی	دریافت بابت صدور مجوز ساخت
۱۳۰۳	عوارض بر ارزش افزوده تراکم	دریافت بابت اجاره ساخت بیش از حد تعیین شده
۱۳۰۴	عوارض بر تکنیک ارزشی	دریافت بابت پلاک کردن زمین برای ساخت و ساز
۱۳۰۵	عوارض بر بانک و پیش‌اندکشی	
۱۳۰۷	عوارض ۱۰٪ زیر بنا	
۲۱۰۲	عوارض کسر پارکینگ	دریافت برای اجازه نداشتن پارکینگ در حد مقرر
۳۳۰۱	عوارض نخلقات ساختمانی (مانده سند)	جریمه بابت ساخت و ساز خارج از مقررات مربوطه و یا ساخت و ساز بدون مجوز

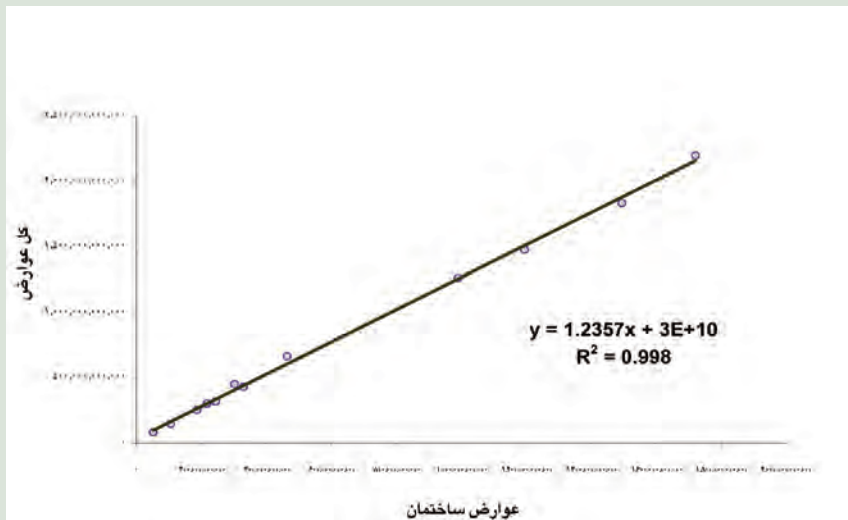


جدول شماره (۴)، ارقام بودجه مصوب شهرداری اصفهان در ۱۲ سال گذشته

سال	عوارض بر تولید ساخت و ساز	کل عوارض	سهم عوارض بر تولید به کل	میانگین درآمد چهار ساله
۱۳۷۴	۵۲,۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۸۰,۵۲۷,۱۰۰,۰۰۰	۶۵,۶۸٪	۷۱,۵۲٪
۱۳۷۵	۱۰۵,۸۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۴۴,۹۶۰,۱۰۰,۰۰۰	۷۳,۰۰٪	
۱۳۷۶	۱۸۶,۹۸۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵۰,۰۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۴,۷۸٪	
۱۳۷۷	۲۱۷,۸۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰۰,۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۲,۶۳٪	
۱۳۷۸	۲۴۴,۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۷,۵۰٪	۷۲,۸۲٪
۱۳۷۹	۲۳۰,۳۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۳۸,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۷,۰۷٪	
۱۳۸۰	۳۰۲,۱۷۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۴۹,۵۵۱,۰۰۰,۰۰۰	۶۷,۲۲٪	
۱۳۸۱	۴۶۳,۶۰۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۶۲,۳۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۹,۹۹٪	
۱۳۸۲	۹۹۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۲۴۲,۵۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۸,۴۹٪	۷۹,۸۰٪
۱۳۸۳	۱,۱۹۵,۳۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۳۷۷,۰۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۸۰,۸۲٪	
۱۳۸۴	۱,۴۹۴,۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۸۳۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۸۱,۵۲٪	
۱۳۸۵	۱,۵۳۰,۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۱۹۸,۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۸,۳۸٪	
جمع کل	۷,۳۷۹,۶۸۰,۰۰۰,۰۰۰	۹,۵۰۸,۷۸۸,۱۰۰,۰۰۰	۷۷,۶۱٪	۷۷,۶۱٪



خط میانگین به صورت پله کانی به سمت بالا حرکت کرده است.



و اجتماعی هر شهر، مطالعات جامعی انجام دهند تا بتوانند در این خصوص گامهای موثری بردارند.

با توجه به اینکه ترکیب نامناسب درآمدی شهرداری‌ها در شهرها، می‌تواند منجر به اثرات نامطلوبی (عدم امکان برنامه ریزیهای بلندمدت و عدم توجه و برنامه ریزی نسبت به وصول عوارض پایدار و...) می‌شود؛ پیشنهاد می‌گردد اولویت کاری شورای اسلامی شهر در دوره جدید، تغییر ساختار درآمدی شهرداری‌ها گردد. براین اساس برداشتن گامهای زیر ضروری می‌نماید:

۱. مطالعه در خصوص وضعیت مطلوب درآمدی برای شهرداری؛
۲. مطالعه وضع موجود و ترسیم مسیر حرکت به سوی وضعیت مطلوب ترسیم شده طی یک دوره زمانی مشخص؛
۳. بررسی پتانسیل اقتصادی شهر در خصوص امکان تامین عوارض وضع شده؛

۴. تامل نزدیک با دولت در جهت احقاق حقوق از دست رفته شهرداری‌ها (در مطالعات انجام گرفته در مورد تامین مالی شهرداری‌ها نمونه خارج از کشور حداقل ۳۰ درصد از درآمدهای از طریق بودجه دولت تامین می‌شود)؛

۵. بررسی مورد به مورد اثرات اقتصادی وضع عوارض جدید. همچنین پیشنهاد می‌شود، عوارضی که به نوعی بر تولید وضع شده در طی یک دوره زمانی، به عوارض بر مصرف تغییر یابد.

در پایان مجدداً تاکید می‌شود که در موارد تخصصی اقتصاد شهر مانند سایر علوم و حرف، به متخصص مربوطه (اقتصاد شهری) مراجعه گردد.

با توجه به نتایج حاصل از برازش می‌توان گفت، تصویب بودجه وابستگی شدیدی به رقم پیشنهادی بودجه بر ساخت و ساز در مناطق شهرداری داشته است.

### جمع بندی

با توجه به نتایج بررسی، می‌توان گفت عملکرد شورای اسلامی شهر اصفهان عمدتاً در جهت شفاف سازی و ارائه الگوهای مناسبی برای نحوه محاسبه عوارض بوده و در مورد تاثیر گذاری عوارض وضع شده بر اقتصاد شهر، بررسی خاصی صورت نگرفته است.

به نظر می‌رسد برخی از عوارض وضع شده در دوره‌های اول و دوم، عمدتاً بدون مطالعات کافی اقتصادی و صرفاً از بعد مصلحت‌اندیشی مورد تصویب قرار گرفته است. به عنوان مثال وضع عوارض تفکیک فیزیکی، دفترچه تراکم، تغییر کاربری، کسب و پیشه و... را می‌توان از این نوع دانست در این راستا پیشنهاد می‌گردد، تغییر و وضع هرگونه عوارض بر اساس مطالعات جامع اقتصاد شهری انجام گرفته و در این مورد از متخصصین مربوطه استفاده گردد.

با عنایت به نتایج آزمون تجزیه واریانس که نشان می‌دهد میانگین سهم عوارض بر ساخت و ساز در دوره قبل از شورا، کمتر از دوره‌های اول و دوم تصدی شورای شهر بوده است، نمی‌توان عملکرد شورای اسلامی شهر را در جهت بهبود منابع مالی شهرداری مطلوب دانست. در این راستا پیشنهاد می‌گردد برای داشتن گامهای مؤثر، شوراهای اسلامی شهر در جهت تصویب عوارض پایدار که از منظر اقتصادی مطلوب باشد، با توجه به شرایط اقتصادی

منبع:

- ۱- اکبری نعمت اله، نصراصفهانی رضا و بیدرام رسول، ظرفیت سنجی اقتصاد شهر برای تامین درآمد شهرداری، مجموعه مقالات اولین همایش اقتصاد شهری دانشگاه تربیت مدرس خرداد ۱۳۸۲.
- ۲- بررسی مصوبات شورای اسلامی شهر در ۸ سال گذشته (روزنامه‌های مختلف)
- ۳- برگزیده قوانین و مقررات مورد نیاز شهرداری، واحد تدوین قوانین و بولتن حقوقی شهرداری اصفهان، ۱۳۸۳.
- ۴- پژوهش، اقتصاد بخش عمومی، انتشارات جنگل، ۱۳۸۱
- ۵- جهانگیر منصور، مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری، نشر دوران، ۱۳۸۱
- ۶- نصراصفهانی رضا و بیدرام رسول، گزارش آسیب شناسی بودجه شهرداری اصفهان، مدیریت برنامه ریزی و پژوهش، تابستان ۱۳۸۱
- ۷- نصراصفهانی رضا و بیدرام رسول، گزارش تحلیل وضعیت درآمد شهرداری سنوات مختلف
- ۸- واعظ، محمد؛ تحلیل بر روند رو به رشد قیمت زمین و مسکن در سالهای اخیر شهر اصفهان و راهکارهای اجرایی جهت تعدیل قیمت، اداره کل مسکن و شهر سازی استان اصفهان، ۱۳۸۴.

پانویس:

- ۱- جهانگیری، ۱۳۸۱
- ۲- واحد تدوین قوانین شهرداری اصفهان، ۱۳۸۲
- ۳- نصراصفهانی ۱۳۸۱ ص ۲۴۳
- ۴- یزدانی، ۱۳۷۲ ص ۶۴
- ۵- مهم ترین شرط کامل بودن بازار، وجود اطلاعات کامل است.
- ۶- واعظ، ۱۳۸۴، ص ۲۶
- ۷- منظور از کد درآمدی سر عنوان عوارض تعریف شده برای شهرداری می‌باشد.
- ۸- منظور از غیر فعال آن دسته از کدهای درآمدی است که مبالغ آن قابل توجه نمیباشد.
- ۹- نصراصفهانی ۱۳۸۱ ص ۲۴۹
- ۱۰- واعظ، ۱۳۸۴ ص ۱۵۱۰
- ۱۱- نصراصفهانی ۱۳۸۱ ص ۴۶۱۱
- ۱۲- عوامل بیرونی یا محیطی عواملی هستند که در کنترل فرد نبوده و قابل پیش بینی نمی باشند. به عنوان مثال حادثه ۱۱ سپتامبر و تاثیر آن در رکود صنعت گردشگری اصفهان و یا توقف فروش تراکم در تهران و تاثیر آن در افزایش ساخت و ساز در اصفهان