

راههای تامین درآمد پایدار برای شهرداری‌های کشور

✦ محمد علی عباسی کشکولی

مدرس دانشگاه آزاد اسلامی و علمی کاربردی فیروزآباد

علی باقری کشکولی

کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری.

واژه‌های کلیدی: ساختار درآمدی، درآمدهای پایدار، مدیریت مطلوب، شهرداری‌های کشور

چکیده

کسب درآمد در شهرداری‌ها از اموری است که تاثیر عمده ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان دارد. اگر شهرداری‌ها نتوانند درآمد کافی و پایدار به دست آورند، نخواهند توانست تاسیسات ضروری در شهر را ایجاد و اداره کنند. هر چند که منابع مالی شهرداری‌ها به صورت مختلف قابل حصول است اما همه آنها از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند.

پایداری در درآمدهای مستلزم آن است که اولاً این اقلام از استمرار نسبی برخوردار باشند و ثانیاً حصول این درآمدها شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. از این رو دستیابی به روش‌های جدید تامین منابع درآمدی پایدار و مطمئن و بدون تبعات ناگوار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نقش بسیار موثری در رضایت جامعه شهری، سرعت بخشیدن به توسعه و عمران محدوده‌های شهری و در نهایت مدیریت مطلوب شهرها خواهد داشت. مقاله حاضر برای اداره مطلوب امور شهرها با توجه به تجارب کشورهای توسعه یافته و همچنین نظرات کارشناسان به ارائه راهکارهای جدید تامین منابع پایدار برای شهرداری‌های کشور پرداخته است.

۱- مقدمه

در دهه‌های اخیر مدیریت شهری در ایران به طور فزاینده ای با چالش‌های فراوانی روبرو بوده است که ناشی از عوامل گوناگون اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اجرایی، مالی و حقوقی متعددی است (معزّی مقدم، ۱۳۸۱). بدیهی است که یکی از مسائلی که بر ابعاد مشکلات و معضلات حاضر افزوده، رشد و توسعه سریع و شتابزده و غالباً بی رویه شهرها به واسطه رشد سریع جمعیت شهری بوده است (معاونت عمرانی دفتر برنامه ریزی وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱۱). وجود بیش از ۶۰ درصد از جمعیت کشور در شهرها، بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به نرخ رشد جمعیت ملی و اختصاص درآمد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها، نشان از جایگاه اقتصاد شهری در ایران دارد (قادر، ۱۳۸۵: ۲۲). از دید اقتصاد شهری عواملی چون گسترش دامنه فعالیت‌های شهرداری‌ها و ارتقای سطح انتظارات مردم از آنها و مشکلات ناشی از افزایش

جمعیت شهری نیاز به گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداریها را بیشتر می‌کند (قلعه دار، ۱۳۸۲: ۲). بنابراین در میان بخشهای مختلف مدیریت شهری، تامین منابع مالی و درآمدی شهرداریها اهمیت ویژه ای دارد زیرا از یک سو کسب درآمد شهرداریها تاثیر عمده ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می‌شود بلکه اساسا اجرای تمامی طرحها و برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت (جمشید زاده، ۱۳۸۲: ۲۹). اهمیت موضوع زمانی روشن می‌شود که بدانیم بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداریها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تامین می‌شود و وابستگی به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. اگر چه از ابتدای تاسیس بلدیة در سال ۱۳۸۶ (ش.ه) و به دنبال آن در قانون جدید شهر داری‌ها در سال ۱۳۰۹ (ش.ه) قوانینی در زمینه تامین هزینه‌های شهری وضع شده است اما درآمد حاصل چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک‌های دولتی بسیار متکی بوده است (صفری، ۱۳۸۳: ۳۳۱). طرح موضوع خودکفایی و خوداتکایی شهرداریها در سال ۱۳۶۲ بی توجه به مبانی نظری حاکم به روابط مالی دولت و شهرداریها و ادامه این سیاست در سالهای بعدی، شهرداریهای کشور را در شرایط بغرنجی قرار داده و شماره معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه دولت آغاز شد. به دنبال کاهش وابستگی درآمدی شهرداریها به دولت و با توجه به تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت‌ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکای شهرداریها به درآمدهای ناپایدار شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداریها دشوار کرده است (نجاریان بهنمیری، ۱۳۷۸: ۲). بنابراین عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی - حداقل برای پاسخگویی به هزینه‌های دائمی - برنامه ریزی مالی و بودجه ای شهرداریها را مختل و با این روند منابع درآمدی فعلی جابجایی هزینه‌های رو به تزاید شهرداریها را در سالهای آتی نخواهد کرد (قادری، ۱۳۸۵: ۲۳). به گونه‌ای که برخی نظیر پیتر مارتین معتقد است که مهمترین چالش مدیریت شهری در هزاره سوم حول هزینه‌ها متمرکز خواهد بود و تحصیل درآمد، قانون سیاست گذاریها در سطح مدیریت محلی (شهری)

قرار خواهد گرفت (Martin, ۱۹۹۷: ۱۰۳). بنابراین شهرداریها به لحاظ ارائه خدمات به شهروندان - که هزینه‌های زیادی را می‌طلبد - نیازمند به منابع درآمدی جدید و پایداری می‌باشند. این مقاله با مطالعه ساختار درآمدی شهرداریها راهکارهای جدیدی را جهت تامین منابع درآمدی پایدار و مستمر برای شهرداریها جهت ارائه خدمات مطلوب به شهروندان ارائه می‌دهد.

۲- مواد و روش

با توجه به ماهیت موضوع و مولفه‌های مورد بررسی، رویکرد حاکم برای این پژوهش " توصیفی - تحلیلی " است. هدف اصلی این مقاله ارائه راهکارهایی برای تامین منابع درآمدی پایدار برای شهرداریهای کشور است که برای دستیابی به این هدف، ساختار درآمدی شهرداریهای کشورهای توسعه یافته و تجارب آنها در این زمینه و همچنین ساختار درآمدی شهرداریهای کشور ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد تا با در نظر گرفتن ویژگی‌ها و شرایط منطقه برای استفاده از تجارب کشورهای توسعه یافته در زمینه تامین منابع درآمدی پایدار، مدیریت مطلوب شهرهای کشور و ارائه خدمات بهینه به شهروندان حاصل گردد.

۳- مفاهیم نظری درآمدهای شهرداری

اولین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی است. صاحب‌نظران مسائل مالیه عمومی معیارها و راهکارهای متفاوتی برای تامین منابع درآمدی شهرداریها ارائه کردند. تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد مهمترین منابع مالی شهرداریها را مالیات و عوارض و بعد از آن کمک‌های دولتی در قالب بودجه‌های جاری حکومت‌های محلی و تاسیسات و تجهیزات محلی و نهایتا استقراض تشکیل می‌دهد (آیت الهی، ۱۳۸۷: ۱۷). همچنین ترکیب بهینه منابع مالی شهرداریها مجموعه ای از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک‌های مالی دولت مرکزی است. با مقایسه بین شهرداری شهر تهران و شهرداریهای آمریکا می‌توان گفت که بیشترین منبع درآمدی شهرداری شهر تهران ناشی از بخش زمین و ساختمان (فروش تراکم) است و کمک‌های دولتی درصد

عواملی چون نیروی انسانی کارآمد، ساختار سازمانی مناسب، آموزش تخصصی و حرفه‌ای مدیران، ایجاد و توسعه بانک اطلاعات و ضوابط و آئین نامه‌ها و دستور کارهای اجرایی در حوزه درآمدی می‌تواند سبب کارآمدی این نظام گردد (رزازیان، ۱۳۸۷: ۴۵). در نهایت مالیات و وضع عوارض بر املاک و دارائیهای غیر منقول - اعم از واحدهای صنعتی، مسکونی، تجاری، تفریحی، زمین و جزء اینها - می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها باشد و شهرداری‌های ایران می‌توانند با استفاده از تجارب سایر کشورها در جهت چگونگی وصول این منبع درآمدی در جهت تامین منابع جدید درآمدی استفاده کنند (جمشید زاده زبازی، ۱۳۸۰: ۵۷).

۴- وظایف شهرداری‌ها ایران در وضعیت کنونی

بر اساس ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، مهمترین وظایف شهرداری‌های کشور شامل موارد زیر می‌باشد (منصور، ۱۳۸۸: ۱۰۲-۹۲).

- ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی، مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه.
- تنظیف و نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تامین آب و روشنایی به وسایل ممکنه.
- مراقبت و اهتمام کامل در نصب برکه قیمت بر روی اجناس و اجرای تصمیمات انجمن نسبت به ارزانی و فراوانی خوارو بار و مواد مورد احتیاج عمومی و جلوگیری از اجناس فاسد و معدوم نمودن آنها.
- مراقبت در امر بهداشت ساکنین شهر و تشریک مساعی با موسسات وزارت بهداشت در آبله کوبی و تلقیح واکسن و غیره برای جلوگیری از امراض ساریه.
- جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره.
- اجرای تبصره ۱ ماده ۸ قانون تعلیمات جاری و تاسیس موسسات فرهنگی، بهداشتی و تعاونی.
- حفظ و اداره کردن دارایی منقول و غیرمنقول شهرداری و اقامه دعوی بر اشخاص.
- برآورد و تنظیم بودجه و متمم بودجه و اصلاح بودجه و تفریغ بودجه شهرداری و تنظیم برنامه ساختمانی و اجرای آن.

خیلی کمی را تشکیل می‌دهد در حالی که درصد قابل ملاحظه‌ای از درآمدهای شهرداری‌های آمریکا از منبع کمک‌های دولتی است (O.Sullivan, ۲۰۰۳, ۴۵۱). نگرش جدید مدیریت شهری در جهان، تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را به دست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. وضعیت شهرداری‌های کشور هم نمی‌تواند از این قانون مستثنی باشد و نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت نماید (موسوی و باقری، ۱۳۸۸: ۵). بنابراین در ارزیابی مالیات‌ها به عنوان یک منبع عمده درآمدی، سه هدف عمده انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه هزینه‌ها بین سطوح مختلف، و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات‌ها ارائه شده است (Pechman, ۱۹۸۷, ۱۳۱-۱۳۵). در کشور ما شیوه‌های تامین منابع درآمدی شهرداری‌ها روشهای کسب درآمد شامل فروش مستقیم خدمت، اخذ مالیات محلی، کمک‌های دولتی، وام و استقراض باید از منظر معیارهای بهینگی و سپس عدالت مورد ارزیابی دقیق قرار گرفته تا کفایت آن منبع تامین مالیاتی مشخص شود که در این صورت می‌توان آن را ساده‌ترین و زودپایب‌ترین روشهای کسب درآمد معرفی نمود (معزی مقدم، ۱۳۸۱: ۷). در نتیجه شهرداری‌ها برای تامین مخارج خود، هم باید از منابع مالی داخلی و هم منابع مالی دولت بهره‌مند شوند ولی با بزرگتر شدن اندازه شهر، سهم کمک‌های دولتی می‌تواند کاهش یابد (عابدین درکوش، ۱۳۸۲: ۹). بررسی منابع درآمدی شهرداری‌ها روشن می‌سازد که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تامین مالی شهرداری‌ها دارند بنابراین درآمد شهرداری‌ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد (علی آبادی و معصوم، ۱۳۸۰: ۸). به گونه‌ای که مناسبترین منبع درآمدی در حوزه اقتصاد شهری را می‌توان کارآمد نمودن نظام تشخیص اقتصادی منابع دانست که زیربنای رشد اقتصادی را برای همه شهرداری‌ها فراهم می‌سازد و

۵- ساختار درآمدی شهرداری‌ها از آغاز تاکنون

از تاسیس بلدیة در سال ۱۲۸۶ (ش) تا تصویب قانون جدید شهرداری در سال ۱۳۰۹ هر چند در زمینه تامین هزینه‌های شهری، قوانینی وضع گردید اما درآمد حاصل از آنها درصد زیادی از بودجه شهرداری‌ها را شامل نمی‌شد و بیشتر اتکای آن‌ها بر روی کمک‌های دولت بود. قانون مالیات بلدی بر وسائط نقلیه، قانون تعیین مقبره نادرشاه، قانون مالیات مستغلات و.. که در مجلس شورای ملی وقت به تصویب رسیدند، مبین آن است که ضوابط ثابت و مستمر برای تامین درآمد شهرداری‌ها وجود نداشته و دولت به صورت موضعی سعی در حل مشکلات آنها نموده است (مهندسین مشاورهامونپاد، ۱۳۸۰: ۴۵). از سال ۱۳۰۹ تا سال ۱۳۳۴ نیز به دلیل وابستگی شدید شهرداری‌ها به مرکز و وزارت کشور کوچکترین گامی جهت اصلاحات اساسی در سیستم و روش‌های مالی، اداری و خدماتی شهرداری‌ها برداشته نشد. شاید بتوان گفت اولین سیاست در جهت حرکت به سمت خودکفایی شهرداری‌ها در برنامه هفت ساله دوم عمرانی (۴۱-۱۳۳۴) مطرح شد و مقرر گردید در صورتی که شهرداری‌ها ۵۰ درصد هزینه اجرای یک طرح را تامین کنند، ۵۰ درصد بقیه به صورت بلاعوض از محل اعتبارات عمرانی کشور تامین و پرداخت شود. اما عدم تامین ۵۰ درصد هزینه اجرای طرح از سوی بسیاری از شهرداری‌ها، اجرای این طرح را ناموفق ساخت، به طوری که در برنامه سوم این قانون مورد تجدیدنظر قرار گرفت و با دسته بندی شهرداری‌ها در چهار گروه مقرر گردید قسمت عمده کمک‌ها به صورت وام به آنها پرداخت گردد و کمک‌های بلاعوض جنبه استثنایی داشته باشد. سهم شهرداری‌ها در اجرای طرح‌ها در این قانون نیز از صفر درصد در شهرهای طبقه چهارم تا ۵۰ درصد در شهرهای طبقه اول متغیر بوده است. این اقدام نیز عملاً به اصلاح امور مالی شهرداری‌ها کمکی ننمود و به دلیل جذب کمک‌های بلاعوض، کلیه شهرداری‌ها کوشیدند در طبقه بندی جزء شهرداری‌های درجه ۳ و ۴ منظور شوند. این وضعیت که حاکی از ناتوانی سیستم شهرداری‌ها در زمینه جذب درآمدهای محلی بود، وابستگی شدید آنها به منابع دولتی را مشخص تر می‌ساخت. در برنامه‌های عمرانی بعدی نیز اقدامی جز پرداخت کمک‌های بلاعوض یا وام به شهرداری‌ها

- انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول.
- اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهر با تصویب انجمن.
- تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالید و متوفیات.
- اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق.
- ایجاد غسلخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها.
- جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی.
- تهیه مقررات صنفی و پیشنهادهای آن به انجمن شهر و مراقبت در امور صحنی اصناف و پیشه وران.
- پیشنهاد اصلاح نقشه شهر و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه.
- تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسائط نقلیه و غیره.
- تهیه و تدوین آیین نامه برای فراوانی و مرغوبیت و حسن اداره فروش گوشت و نان شهر.
- جلوگیری از ایجاد و تاسیس کلیه اماکن که موجب بروز مزاحمت برای ساکنین شهر یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست.
- احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز محل مطابق اصول فنی و اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی بضاعت ساکن شهر.
- تشریک مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره.
- اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی آنها.
- صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهرها ساخته می‌شوند.
- ساختن خیابان‌ها و آسفالت کردن سواره روها و پیاده روهای معابر و کوچه‌های عمومی و جداول.
- پیشنهاد برقراری یا لغای عوارض شهر.
- وضع مقررات خاصی برای نامگذاری معابر و نصب لوحه نام آنها و شماره گذاری اماکن و نصب تابلوی الصاقی اعلانات.
- صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه وران.

صورت نگرفت و اتکای آنها به دولت را بیشتر و بیشتر ساخت. نتیجه این امر مشکلات به وجود آمده برای شهرداری‌ها جهت اتکا به منابع محلی در سال‌های بعدی بود. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی سیاست خودکفایی شهرداری‌ها به طور جدی در دستور کار قرار گرفت و در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ مقرر گردید شهرداری‌ها طی یک برنامه ریزی سه ساله به خودکفایی برسند. به دنبال آن سهم بودجه شهرداری‌ها از اعتبارات دولتی از بیش از ۵۰ درصد به حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۶۷ و به کمتر از ۱ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافت. هر چند در طی این سال‌ها پیشنهادهای چون انتقال ارزش افزوده ناشی از تعیین کاربری‌های شهری به توسعه و عمران شهری و تعیین مالیتهای محلی و انتقال آن به شهرداری‌ها نیز در راستای برنامه‌های توسعه جهت حل مشکلات مالی شهرداری‌ها مطرح گردید، اما به دلیل بی توجهی به آنها شهرداری‌ها را با افزایش جمعیت شهرنشین و رشد تقاضا برای خدمات شهری مواجه بودند با مشکلات دوچندانی روبرو نمود. همچنین این امر یعنی کاهش سهم دولت در بودجه شهرداری‌ها با وجود کمبود منابع مالی مورد نیاز در انجام خدمات و عمران شهری و عدم تفویض اختیارات لازم به شهرداری‌ها، تناقضی جدی برای مدیریت شهری در کشور به وجود آورد. این امر باعث گردید تا شهرداری‌ها به دنبال راهکارهایی هر چند نامناسب برای کسب درآمدهای بیشتر جهت انجام وظایف سنگین خود باشند. از جمله راهکارهایی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی مورد توجه خاص قرار گرفتند، وضع عوارض بر محصول نهایی کارخانجات و موسسات تولیدی و فروش تراکم و کاربریها بودند که پیامدهای سوء کالبدی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی زیادی را به همراه داشتند. دریافت عوارض از محصول نهایی کارخانجات از یک سو تنها به شهرهایی اختصاص می‌یافت که دارای کارخانه بوده و بقیه شهرها از آن محروم بودند و از سوی دیگر باعث بالا رفتن قیمت محصولات داخلی و ناتوانی رقابت آنها با محصولات خارجی گردید و اثرات سوئی را بر تولیدات و اشتغال داخلی بر جای گذاشت. فروش تراکم و کاربری نیز تبعات نامطلوبی چون افزایش قیمت مسکن و به تبع آن افزایش قیمت سایر کالاها و خدمات، شدت یافتن بورس بازی زمین، گسترش حاشیه نشینی و ساخت

و ساز در بازار غیررسمی، بالا رفتن تراکم جمعیت در شهرهای بزرگ، آلودگیهای زیست محیطی، معضلات ترافیکی، افزایش فساد اداری و... را به همراه داشت. در حال حاضر منابع درآمدی شهرداری‌ها به ۹ کد درآمدی زیر تقسیم می‌شود که هر چند از سال ۱۳۷۶ تاکنون به ۷ کد درآمدی تقلیل یافته است، اما این تغییر تنها در دسته بندی آن بوده و در زیرکدهای درآمدی تغییر خاصی حاصل نگردیده است. این کدهای درآمدی شامل سهمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور، عوارض توام با مالیات وصولی در محل، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات، درآمدهای حاصل از فروش و خدمات، درآمدهای تاسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات، درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری و کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودیهای دوره ی قبل می‌باشد. از منابع مالی ذکر شده، در طی سال‌های ۱۳۷۱ تا ۱۳۸۵ بیشترین سهم درآمد شهرداری‌ها را درآمد حاصل از عوارض ساختمان‌ها و اراضی (شامل عوارض نوسازی، عوارض بر ساختمانها و اراضی در سطح شهر، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر تراکم و تفکیک اراضی، عوارض حذف پارکینگ، عوارض بر بالکن و پیش آمدگی، عوارض بر معاملات غیرمنقول، عوارض قطع اشجار، ۸۰ درصد عوارض و درآمدهای وصولی و عوارض حق تشرف) که میانگین ۴۹ درصد داشته است. البته با توجه به سهم کمتر شهرداری‌های کوچک، این درصد حاصل شده است در حالی که در طی این سال‌ها بعضا میزان درآمدی در بودجه برخی از شهرداری‌های بزرگ کشور به بیش از ۷۵ درصد نیز رسیده است. اما پایین ترین سهم از درآمد شهرداری (بجز سهمیه از پرداخت‌های وزارت کشور) عوارض توام با مالیات و درآمد سایر دستگاهها (میانگین ۴/۵ درصد) و درآمد حاصل از وجوه اموال شهرداری (حدود ۲/۳ درصد) بوده است (بهاروند، ۱۳۸۲: ۳۸-۴۲). ساختار درآمدی شهرداری‌های ایران را در سه دسته عوارض، فروش خدمات و کمک‌های بلاعوض می‌توان تقسیم بندی نمود. ساختار درآمدی شهرداری‌ها در سایر کشورهای دنیا را نیز می‌توان تحت عنوان همین سه دسته بعلاوه استقراض مورد مطالعه قرار داد (صفری، ۱۳۸۳: ۳۳۶). مقایسه سرفصل‌های

درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران با متوسط سرفصل‌های درآمدی شهرداری‌های کشورهای در حال توسعه در (جدول ۱) ذکر شده است.

طبق جدول (۱) حدود ۸۵ درصد درآمد شهرداری در شهرهای کشورهای در حال توسعه منتخب از سه منبع اصلی درآمد یعنی عوارض، فروش خدمات و کمک‌های بلاعوض حاصل می‌شود که همان منبع اصلی درآمد در شهرداری‌های ایران هستند. یعنی در ساختار درآمدی به طور کلی تفاوتی دیده نمی‌شود. آنچه به عنوان تفاوت قابل بررسی است، مربوط به ترکیب منابع درآمدی شهرداری‌ها در ایران و سایر کشورهاست. سهم بسیار ناچیز کمک‌های بدون عوض در بودجه‌ی شهرداری کلانشهرهای ایران باعث بالا رفتن سهم عوارض و فروش خدمات گردیده است. البته تفاوت ذکر شده تنها در ترکیب سه منبع اصلی مذکور خلاصه نمی‌گردد، بلکه تفاوت اصلی و عمده در اجرای تشکیل دهنده هر منبع می‌باشد. ۴۷/۲۷ درصد از کل عوارض در شهرهای کشورهای در حال توسعه از مالیات املاک و مستغلات به دست می‌آید که در کلانشهرهای ایران تحت عنوان عوارض نوسازی تنها حدود ۲ درصد از کل عوارض دریافتی را شامل می‌شود در حالیکه نزدیک به ۸۰ درصد کل عوارض از عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی به دست می‌آید که در منابع درآمدی سایر کشورها چندان جایگاهی ندارد.

۶- مفاهیم درآمدهای پایدار و ناپایدار

یکی از مهمترین مسائل شهرداری‌ها چگونگی نحوه‌ی تامین منابع مالی به منظور ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان است. منابع اصلی تامین مالی عبارتند از وجوه حاصله از عوارض، درآمدهای ناشی از

فروش خدمات، استقراض و کمک‌های دولت. اضافه می‌نماید که بر اساس قوانین و مقررات هر کشور هر کدام از منابع چهارگانه فوق می‌تواند تقسیمات متعددی را شامل گردد و یا کسب هر کدام از درآمدهای مذکور و اقلام زیر مجموعه‌ی آنها بر حسب شرایط خاص و با ضوابط قانونی معینی حاصل می‌شوند. نگرش جدید مدیریت شهری در جهان، تنها در پی یافتن بستریهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را به دست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. وضعیت شهرداری‌های کشور هم نمی‌تواند از این قانون مستثنی باشد و نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت نماید. در تقسیم بندی جدید اقلام درآمدی شهرداری‌های کشور هفت قلم اساسی و بالغ بر ۱۰۰ قلم زیر مجموعه درآمدی وجود دارد که برخی از آنها پایدار و برخی ناپایدارند (شرزه ای، ۱۳۸۷: ۲۵). از آن جایی که درآمدهای پایدار مستلزم وجود توسعه پایدار در اقتصاد است و همچنین توسعه پایدار در اقتصاد بستگی بسیار شدیدی به چگونگی استفاده از امکانات و خدمات زیست محیطی و حفاظت از این منابع از قبیل استفاده از هوا، آب، فضای سبز و کلیه امکانات و فضاهای شهری دارد، این درآمدهای پایدار باید از دو خصیصه تداوم پذیری و حفظ کیفی محیط شهری برخوردار باشند که در طول زمان قابل اتکا بوده و برای دستیابی به آن بتوان برنامه ریزی‌های لازم را انجام داد. بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تاثیر شوک‌ها، بحران‌ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی قرار می‌گیرند قابل اتکا نبوده و خصیصه اول پایداری را ندارند. از طرف دیگر درآمدهای پایدار باید به

جدول شماره (۱): مقایسه سرفصل‌های منابع درآمدی شهرداری‌های ایران و شهرهای در حال توسعه.

متوسط منابع درآمدی	کلانشهرهای ایران	شهرهای کشورهای در حال توسعه
عوارض	۶۹/۵۹	۴۵/۳۲
فروش خدمات	۴۳/۳۲	۱۷
کمک‌های بلاعوض	۱/۹۴	۲۲/۵۷
استقراض	۰	۵/۸
سایر	۰	۹/۴

منبع: صفری، ۱۳۸۳: ۳۳۶.

گونه ای تعریف شوند که دستیابی به آن‌ها شرایط کیفی شهر را به عنوان یک پدیده زنده در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. به عبارت دیگر مطلوب بودن و سالم بودن درآمد حائز اهمیت است (شرزه ای و قطمیری، ۱۳۸۰: ۳۶).

۷- بررسی اختلاف درآمدی شهرداری‌ها

در تمامی کشورهای توسعه یافته و کشورهای تازه صنعتی شده دنیا، درآمدهای مالیاتی منبع اصلی درآمدهای دولت را تشکیل می دهند. مالیات‌ها نه تنها به عنوان یک منبع تأمین مالی قابل اتکا برای دولت‌ها مطرح هستند بلکه در صورت لزوم می توانند به عنوان یکی از اهرم‌های مؤثر دولت جهت اتخاذ سیاست‌های تثبیتی و توزیع مجدد درآمد با تغییر نرخ و یا اصابت مالیاتی مورد استفاده قرار گیرند. در اغلب کشورها درآمدهای غیر مالیاتی سهم کمی از درآمدهای دولت را تشکیل می دهند. به عنوان مثال این سهم در کشورهای آلمان، آمریکا و ژاپن حداکثر به ۲۰ درصد می رسد، در حالی که در ایران در برخی از سال‌ها حتی ۸۰ درصد درآمدهای دولت را درآمدهای غیر مالیاتی به خود اختصاص داده اند (قاسمی و شاه مرادی، ۱۳۸۲: ۱۳). امروزه یکی از

مسائل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد و تامین هزینه خدمات شهری است. در ایران شهرداری‌ها از ارگان‌های وابسته به دولت هستند که بسیاری از خدمات عمومی جزء وظایفشان است. از آنجا که منافع ناشی از ارائه خدمات شهری هر شهر مورد استفاده شهروندان آن شهر است، لذا خود آنها می‌بایستی هزینه‌های آن را پرداخت کنند، از طرف دیگر درآمد ساکنان بسیاری از شهرهای کوچک و میانه به دلیل نداشتن فعالیت‌های اقتصادی پایه، محدود است و امکانات محدودی را برای پرداخت هزینه‌های شهرداری شهر خود را دارند. بین شهرهای بزرگ و این گونه شهرها از نظر تنوع و کیفیت و کمیت خدمات شهری تفاوت وجود دارد (عابدین درکوش، ۱۳۸۲: ۱۸۴).

متوسط درآمد سرانه شهرداری‌های کلانشهرها در سال ۱۳۸۵ معادل ۷۹۸ هزار ریال بوده است که این میزان ۳/۷ برابر درآمد سرانه ی دیگر شهرها است (عربشاهی، ۱۳۸۵: ۷۳). کلانشهرهای کشور در سال ۱۳۷۵، با یک سوم جمعیت شهری (۳۸ درصد)، ۶۰ درصد درآمد شهرداری‌ها را به خود اختصاص می‌دهند.

جدول شماره (۲): مقایسه سرانه درآمد شهرداری‌ها ی کلان شهرها به قیمت‌های ثابت (۸۵-۱۳۷۵)

مناطق شهری	درآمد شهرداری‌ها به قیمت سال		نرخ رشد درآمد (ثابت)	درآمد شهرداری‌ها به قیمت ثابت		نرخ رشد درآمد (ثابت)
	۱۳۸۵	۱۳۷۵		۱۳۸۵	۱۳۷۵	
تهران	۱۱۷۸/۲	۳۸۰۹/۱	۲۱/۹	۱۷۴/۳	۵۴۹/۵	۲۱/۱
مشهد	۲۰۰/۶	۴۳۵/۲	۹/۶	۱۳۲	۲۱۶	۸/۶
اصفهان	۲۵۶/۲	۳۲۲	۳/۸	۲۰۹/۹	۲۲۱	۱/۶
شیراز	۱۵۲/۳	۲۳۶,۳	۷/۶	۱۴۴/۷	۲۰۵/۳	۶
تبریز	۱۸۶/۶	۴۲۹	۱۴/۹	۱۵۶/۷	۳۲۷/۷	۱۳/۱
اهواز	۴۶/۹	۲۲۱	۲۹/۵	۵۸/۳	۲۴۵/۲	۲۷/۱
کرج	۷۷/۷	۲۸۰/۶	۲۳/۹	۸۲/۶	۲۵۱/۱	۲۰/۴
کل کلان شهرها	۲۱۵۷/۸	۵۷۹۳/۳	۱۷/۹	۱۵۵/۲	۳۸۷/۴	۱۶/۵
سایر شهرها	۱۴۰۷	۲۹۲۳/۶	۱۳	۶۱/۴	۱۰۴	۹/۲
کل شهرها	۳۵۶۵/۵	۸۷۱۶/۹	۱۶/۱	۹۶/۸	۲۰۲/۴	۱۳/۱

منبع: داده‌های اولیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۵.

۸- تأثیر مشکلات مالی شهرداری‌ها بر شهر و شهروندان

در شهرهای ما برای تأمین منابع مالی هر آنچه از منابع طبیعی و غیر طبیعی که متعلق به آیندگان است به پول تبدیل گردیده و با آن، نگه داشتن شهرها در وضعیت کنونی امکان پذیر شده است. در شهرها، حریم‌ها و فضاهای سبز به فروش می‌رسد، کاربری‌ها تغییر داده می‌شود و سرانه‌ها زیر پا گذاشته می‌شود. همه این موارد در واقع زیر پا گذاشتن حقوق شهروندی و دست درازی به منافع نسل‌های آینده است. در ادامه به برخی از مشکلات و معضلاتی که ناشی از مشکلات مالی شهرداری‌هاست و گریبانگیر شهرها شده است، اشاره می‌شود:

۱- فروش مازاد تراکم و تأثیر آن بر سیستم‌های شهری، میزان و نوع ارائه خدمات، شبکه ارتباطی، تراکم جمعیت و کاهش فضاهای عمومی و باز را به دنبال دارد.

۲- فشارهای بیش از حدی که در ساخت و سازها برای کسب درآمد به شهروندان وارد می‌شود، نوع و میزان گرفتن عوارض خارج از قاعده، باعث تغییر نگرش فرهنگی مردم در باره ی شهرداری شده است (مقیمی، ۱۳۸۱: ۱۲۱). این تغییر نگرش بر اساس نظرسنجی‌هایی که همه ساله انجام می‌گیرد رو به افزایش است.

۳- در حریم و حاشیه محدودی شهرها، در نقاطی که فرمانداری اقدام به صدور پروانه ساختمانی می‌کند، علاوه بر اینکه زمینه ساخت و سازهای غیراصولی و غیرمهندسی فراهم می‌شود، توسعه ی قارچ گونه شهر را به دنبال خواهد داشت. باید توجه داشت که به احتمال زیاد این مناطق در آینده نزدیک به محدوده ی شهری اضافه می‌شود و منجر به پیدایش مشکلات پرشمار برای مدیریت شهری خواهد شد، زیرا شهرداری مجبور به ارائه خدمات در کاربری‌های شکل گرفته خواهد شد. ارائه خدماتی که نه تنها هیچ درآمدی برای شهرداری نداشته بلکه شهرداری نیز با دادن خدمات شهری مجبور به صرف هزینه‌هایی نیز می‌شود.

۴- تأخیر در ارائه طرح‌های مطالعاتی و اجرایی به ویژه تأخیر در ارائه طرح تفصیلی که به متوقف ماندن بسیاری از پروژه‌های عمرانی انجامیده و نارضایتی

شهروندان را نیز به دنبال دارد.

۵- پیش بینی‌های بیش از اندازه ی درآمد تفکیک اراضی در مناطق حاشیه ای شهرها در بلند مدت باعث از میان رفتن زمینهای کشاورزی، باغها، فضای سبز و منابع تولید اکسیژن شهر خواهد شد.

۹- بررسی منابع درآمدی در شهرهای بزرگ کشورهای پیشرفته

شیوه‌های کسب درآمد و تأمین هزینه شهر در شهرهای بزرگ کشورهای پیشرفته دارای تفاوت‌های اساسی با شهرهای بزرگ کشور ما می‌باشد. در اکثر شهرهای کشورهای پیشرفته بر اساس هزینه و بودجه ای که به تأیید و تصویب نمایندگان مردم شهر در شهرداری‌ها رسیده است میزان و وصول مالیات‌های مربوط به شهر انجام می‌گیرد و تصویب این مالیات‌ها، مقدار درآمدی شهرداری را در طی سال به طور یقین مشخص می‌کند، زیرا سامانه‌های مالیاتی به گونه ای است که همه ی شهروندان موظف و ناگزیر به پرداخت آن در موعد مقرر می‌باشند. این مالیات‌ها بر بسیاری از اجناس و کالاهای مصرفی، خدمات و زمین و مسکن و همچنین دریافت هزینه‌های مربوط به تنظیف شهر و مواردی از این قبیل وضع می‌گردد و مردم نیز خود را موظف به پرداخت به موقع آن می‌دانند. در تعدادی از این شهرها از جمله مواردی در آلمان، شهرداری‌ها به دلیل آن که از طریق درآمدهای محلی خود قادر به تأمین کلیه هزینه‌های شهر و شهرداری نمی‌باشند، در مقطعی از کمک‌های دولتی استفاده می‌نمایند و در برابر آن سیاست‌های دولت مرکزی در قبال نحوه ی اداره شهرها نیز اعمال می‌گردد. بخش عمده درآمد در سطح محلی تعدادی از شهرها در ایالات متحده آمریکا از راه گرفتن مالیات از اراضی و املاک شامل عرصه و اعیان دریافت می‌گردد. در شهرهای مختلف ایالات متحد آمریکا الگوهای متفاوت از نظر مقدار مالیات وجود دارد و بسیاری از سیاست‌های مرتبط با ساخت ابنیه و یا کاربری اراضی نیز از طریق همین نوع مالیات‌ها اعمال می‌گردد. کمک‌های اعتباری دولت فدرال نیز در اجرای سیاست‌های خاصی به سازمان‌های محلی تعلق می‌گیرد. یکی از شرایط اصلی بهره مندی از کمک‌های دولت فدرال این است که برنامه مورد نظر از جامعیت

بسیاری از کشورهای پیشرفته جهان از اختیار و منزلت اجتماعی خاصی برخوردارند و توانایی و امکان لازم را از لحاظ مختلف در اداره امور شهر دارند و در نتیجه کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری و بخش خصوصی و مردم از دستورالعمل‌های شهرداری تبعیت می‌کنند. منزلت، اختیار و قدرت شهردار و شهرداری ناشی از آرای مردم در انتخاب انجمن‌ها و شوراهای شهر و شهردار و پشتوانه سیاسی و حمایتی دولت می‌باشد که در چین شرایطی امکان تامین هزینه‌های شهر در چارچوب قوانین و مقرراتی که ضمانت‌های اجرایی لازم را دارند با سهولت بیشتری امکان پذیر می‌باشد و پذیرش و رعایت دستورالعمل‌های شهرداری در زمینه‌های مختلف توسط شهروندان از مهمترین عواملی هستند که در بسیاری از موارد، هزینه‌های شهرداری را به مقدار قابل توجهی کاهش می‌دهد. ضمن آن که تقبل شهروندان برای پرداخت حقوق و عوارض قانونی خود به شهرداری در زمان معین، از جمله موارد بسیار موثر در تامین به موقع درآمدهای لازم جهت اداره شهر می‌باشد. در عین حال شهرداری‌ها در مواقع خاص و در صورت ضرورت از کمک‌های دولت نیز بهره مند می‌گردند. به رغم آنکه موارد بالا در بسیاری از شهرداری‌های کشورهای پیشرفته مصداق پیدا می‌کنند ولی صرفاً به این معنی نیست که شهرداری‌های مورد اشاره فاقد هرگونه مشکلات مالی بوده و یا کلیه ساکنان شهر به طور کامل کلیه دستورالعمل‌های شهرداری‌ها را رعایت می‌کنند. در همین شهرها و در پیشرفته‌ترین آنها نیز مشاهده می‌گردد که برخی افراد به اصول مورد اشاره کاملاً بی‌اعتنا بوده و با شهرداری در تعارض هستند. این گروه افراد درصد بسیار محدودی از سکنه شهر را تشکیل می‌دهند و به هیچ وجه عمومیت ندارند. از سویی برخی از همین شهرداری‌ها در مواردی بدون پشتوانه‌های مالی دولت مرکزی در عمل با مشکلاتی برای تامین هزینه‌های شهر روبه رو می‌شوند. در نتیجه باید گفت در شیوه اداره شهرهای کشورهای جهان چون شهروندان نقش اصلی در انتخاب اعضای انجمن شهر و شهردار دارند، لذا در عمل همه گونه مشارکت و همکاری را در تامین هزینه‌های شهر، پرداخت عوارض و مالیات‌ها که نقش عمده و اساسی در کاهش هزینه‌های شهرداری‌ها دارند می‌نمایند (جدیدی میاندشتی، ۱۳۸۱: ۱۲۵-۹۱).

کافی برخوردار باشد و در ارتباط با سایر برنامه‌ها اجرا شود. دیگر این که اجرای چنین برنامه‌ای به نفع طبقه کم درآمد و متوسط باشد. بیش از ۱۰ درصد از این اعتبارات را نمی‌توان در مواردی غیر از آنچه که در برنامه مطرح می‌شود به کار برد. بخش عمده اعتبارات دولت مرکزی به سازمان‌های محلی، به مادرشهرها و مقدار کمی از آن به دیگر شهرها تعلق می‌گیرد. بخشی از این کمک‌ها نیز صرف اجرای برنامه‌های ملی و اضطراری می‌شود که گرفته این اعتبارات نیز مبتنی بر طرح‌ها و پروژه‌های مشخص و گزارش‌های توجیهی کامل است. از دیگر موارد کمک‌های بلاعوض دولت به سازمان‌های محلی، کمک‌های مربوط به برقراری نظام برنامه ریزی جامع و تهیه طرح‌های شهری است. طبق اطلاعات اخذ شده از یکی از شهرداری‌های سوئد درباره ی نحوه ی اداره آن شهر، کمک‌های دولت به شهرداری در چارچوب برنامه‌های خاص بوده و دولت در زمینه سیاست‌های کلان و نحوه اداره شهر مبتنی بر سیاست‌های کلان کشور در زمینه توسعه شهر، دستور کار لازم را به شهرداری‌ها صادر می‌نماید. برای نمونه در سال ۱۹۹۰ از طرف مجلس به کلیه شهرداری‌ها قانونی ابلاغ شد که بر اساس آن شهرداری‌ها می‌بایست برنامه‌ی راهبردی خود را در رابطه با پسماندهای صنعتی و غیر صنعتی مشخص نمایند و از شروع سال ۱۹۹۱ به اجرا گذارند. این برنامه شامل مواردی چون به حداقل رساندن مقدار پسماندهای شهری، بازیافت و تبدیل مجدد آن و تولید انرژی از زباله بود. بر اساس این برنامه فقط میزان کاغذ تحویلی توسط مردم در شهر لوند (سوئد) برای بازیافت رقمی معادل ۵۶/۶ کیلوگرم به ازای هر نفر بود که صرفه اقتصادی ناشی از آن قابل توجه می‌باشد. ساکنان شهر یاد شده با پرداخت سالیانه ۳۱ درصد مالیات بر درآمدها که حدود ۱/۸ میلیارد کرون می‌باشد بخش اعظم درآمد شهرداری را تامین می‌کنند. مالیات‌های گرفته شده از شهروندان شهر پیشگفته، رقمی معادل ۵۹ درصد درآمد شهرداری آن شهر را تامین می‌کند و بقیه بودجه شهرداری از راههایی چون پرداخت مستقیم هزینه‌های شهری توسط مردم (۴ درصد)، کمک‌های دولت (۱۳ درصد)، فروش خدمات شهری (۲ درصد)، وام (۱ درصد)، سایر (۱ درصد) تامین می‌شود. در نتیجه باید گفت شهرداری‌ها و شهرداران در

۱. آیت الهی، علیرضا (۱۳۸۷)، تامین مالی شهرداری‌های فرانسه، چکیده همایش مالی شهرداری‌ها، انتشارات شهرداری تهران - معاونت مالی و اداری، تهران.
۲. بهاروند، محمدرضا (۱۳۸۲)، مدیریت درآمد و هزینه شهرداری نیازمند تقویت درون، پشتیبان از برون، مجله شهرداری‌ها، سال پنجم، شماره ۵۶، تهران. انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۳. جدیدی میاندشتی، مهدی (۱۳۸۱)، بررسی ساختار منابع درآمدی شهرداری‌های کشور طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۷۱، تهران: مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری سازمان شهرداری‌های کشور.
۴. جمشید زاده زبانی، ابراهیم (۱۳۸۰)، مالیات بر دارایی، مهمترین منبع درآمد شهرداری‌های جنوب آسیا، مجله شهرداری‌ها، انتشارات شهرداری‌های کشور، دوره جدید، سال سوم، شماره ۳۱.
۵. جمشید زاده، ابراهیم (۱۳۸۲)، بررسی و تحلیل هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور طی سالهای ۵۶-۵۰ و ۷۹-۷۱، فصلنامه پژوهشی مدیریت و برنامه ریزی کشور، سال چهارم، شماره ۱۳.
۶. داده‌های اولیه بانک جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۵.
۷. رزاییان، محسن (۱۳۸۷)، کارایی بخشی نظام تشخیص و وصول درآمد، چکیده همایش ملی شهرداری‌ها «مشکلات و راهکارها» انتشارات شهرداری تهران - معاونت مالی و اداری، تهران.
۸. شرنزه ای، غلامعلی و محمد علی قلمپوزی (۱۳۸۰)، مطالعه روش‌های تامین منابع مالی شهرداری‌ها (مطالعه موردی: ساختار مناطق مالی شهرداری شیراز، مجموعه مقالات همایش مدیریت شهری، فضای شهری.
۹. شرنزه ای، غلامعلی (۱۳۸۷)، شناخت و تحلیل پایداری اقلام درآمدی شهرداری‌های کشور، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۰.
۱۰. صفری، عبدالمجید (۱۳۸۳)، ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران، مجموعه مقالات همایش مسائل شهرسازی ایران، جلد دوم (مدیریت شهری)، شیراز: انتشارات دانشکده هنر و معماری دانشگاه شیراز.
۱۱. عابدین درکوش، سعید (۱۳۸۲)، مدیریت مالی شهر، فصلنامه مدیریت شهری، سال چهارم، شماره ۱۳.
۱۲. عابدین درکوش، سعید (۱۳۸۲)، مدیریت مالی شهر، فصلنامه مدیریت شهری، سال چهارم، شماره ۱۳.
۱۳. عربشاهی، زهرا (۱۳۸۵)، « بررسی تحولات درآمد سرانه شهرداری‌های کلان شهرهای کشور ۸۱-۱۳۷۵، فصلنامه

۱۰- نتیجه گیری و راهکارهای تامین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌های کشور

تامین منابع مالی یکی از مهم ترین وظایف نهادهای عمومی مانند شهرداری هاست. هر چند که منابع مالی شهرداری‌ها به صورت مختلف قابل وصول است اما همه ی آنها از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند. پایداری در درآمدها مستلزم آن است که اولاً این اقلام از یک استمرار نسبی برخوردار باشند و ثانياً درستیابی به این درآمدها نباید شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار دهد. بنابراین شهرداری‌ها به عنوان یک نهاد عمومی که مسؤولیت مدیریت و اداره شهرها را بر عهده دارد با استفاده از تجارب کشورهای مختلف توسعه یافته باید سعی در کم کردن اتکای خود به درآمدهای ناپایدار و از طریق افزایش سهم درآمدهای پایدار در اقلام درآمدی خود به ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان مبادرت ورزد در غیر این صورت دراز مدت با چالش‌های عیدیه ای در مدیریت شهری مواجه خواهد بود و فضای کالبدی دچار تخریب و آسیب فراوانی خواهد شد. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته اعمال راهکارهای زیر تا حدودی می‌تواند درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها ایجاد کند. این راهکارها عبارتند از:

- بازنگری قانون شهرداری‌ها متناسب با شرایط موجود و تدوین قانون جدید با هدف تفویض اختیارات کافی به شهرداری‌ها؛
- حرکت در جهت ایجاد درآمد پایدار بیشتر با استفاده از اعتبارات عمرانی و تعریف پروژه‌های درآمدزا در ابعاد مختلف صنعتی، خدماتی و ...؛
- استفاده از پتانسیل‌های مردمی در تعریف پروژه‌های توسعه ای و نیز درآمدزا؛
- اصلاح ساختار درآمدی شهرداری‌ها؛
- بهبود سیستم مدیریت و برنامه ریزی شهری؛
- توسعه آموزش‌های درون سازمانی در خصوص توانمندسازی پرسنل شهرداری‌ها (و در صورت لزوم اصلاح ساختار)؛
- استفاده از پتانسیل‌های همکاری شهروندان در جهت بهبود رایزنی‌های لازم در خصوص استقلال ارگانهای شهری و نیز برهمکنش‌های مدیریتی با سایر سازمانها (نیازمند توسعه تعاملات شورای شهر و

شهرداری‌ها می‌باشد)؛

- توسعه نظارت بر تمامی فعالیت‌های موجود از طریق بهبود سیستم مدیریت کیفیت و استفاده از سیستم‌های نوین مدیریت کیفیت. (رویکرد فرآیندی)؛
- جلب مشارکت‌های مردمی در اداره امور شهرها؛
- استفاده بهینه از اراضی و فضاهای شهری در اختیار شهرداری‌ها جهت کاربری‌های مناسب و واگذاری به شهروندان؛
- دستیابی شهرداری‌ها به اطلاعات به روز از املاک و اراضی شهرها و درآمدهای ناشی از آن؛
- وضع عوارض محلی بر توان‌های تولیدی شهرها؛
- متولی زمین‌های شهری (در محدوده قانونی شهر) خودشهرداری‌ها باشد؛
- حذف ادارات تصمیم گیرنده مدیریت شهری و موازی با شهرداری‌ها و تشکیل مدیریت واحد شهری؛
- تبدیل زمین‌های وقف به احسن و استفاده بهینه از آنها که سبب درآمد برای اداره وقف و شهرداری‌ها خواهد شد؛
- توجه به برخی قوانین مصوب شهرداری از جمله امور نوسازی و به روز نمودن قیمت‌های منطقه‌ای املاک و ساختمان‌ها بدون اعمال اغماض به بهانه اصل رفعت اسلامی (مردم داری کاذب) جهت جلوگیری از اتکای شهرداری به درآمدهای مسکنی و کاذب؛
- توسعه توریسم و گردشگری با انجام تبلیغات موثر؛
- بهبود و اعمال مدیریت مطلوب شهری؛
- سرمایه‌گذاری در ایجاد تأسیسات تفریحی. این نوع سرمایه‌گذاری به دلیل عام‌المنفعه بودن آن و سنخیت موضوع با فعالیت‌های شهرداری‌ها و به رغم هدف درآمدزایی آن می‌تواند به عنوان یک فعالیت مفید و درآمدزای پایدار مطرح باشد؛
- طرح ایجاد واحدهای تجاری در مراکز خدمات محله، ناحیه و منطقه پیش‌بینی شده در طرح‌های فرادست و - طرح ایجاد مراکز چند منظوره آموزشی، ورزشی، هنری و فرهنگی. این مراکز که در انطباق با مراکز فرهنگی، تفریحی و ورزشی پیش بینی شده در مراکز خدمات محله، ناحیه و منطقه به اجرا در خواهد آمد، از یک سو، باعث افزایش درآمد شهرداری‌ها می‌شود و از سوی دیگر، زمینه تأمین خدمات و زیرساختهای توسعه پایدار شهرها را فراهم خواهند کرد.

مدیریت شهری، شماره ۱۷، ۱۴. علی آبادی، جواد و جلال معصوم (۱۳۸۰)، چالشهای مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداریها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، سال سوم، شماره ۳۵.

۱۵. قادری، جعفر (۱۳۸۵)، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳.

۱۶. قاسمی، شمسی و شاهمرادی، اکبر (۱۳۸۲)، مطالعه تطبیقی بودجه دولت با تأکید بر کسری بودجه دولت در سال ۱۳۸۲، تهران: انتشارات مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

۱۷. قلعه دار، حسام (۱۳۸۲)، مقایسه منابع درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران و بررسی تأثیرات کالبدی آن، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز.

۱۸. معاونت عمرانی دفتر برنامه ریزی وزارت کشور (۱۳۸۱)، درآمدی بر طرح مطالعاتی و شهری شهرداری‌ها، نشریه ۲۹، معرزی مقدم، حسین (۱۳۸۱)، شیوه‌های تامین منابع درآمدی شهرداری‌ها، معاونت برنامه ریزی و توسعه، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران.

۲۰. مقیمی، محمد حسین (۱۳۸۱)، «تنگناهای مالی شهرداری‌ها و تدوین راهکارهای منابع مالی پایدار، شهرداری‌ها، شماره ۴۰، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، وزارت کشور.

۲۱. منصور، جهانگیر (۱۳۸۸)، قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری‌ها، تهران: انتشارات دیدار.

۲۲. موسوی، مینچف و علی باقری کشکولی (۱۳۸۸)، استراتژی‌های توانمند سازی افزایش درآمد شهرداری‌های شهرهای کوچک (مطالعه موردی، شهرداری زاچ)، مجله علوم انسانی و اجتماعی (در دست بررسی)، دانشگاه تبریز.

۲۳. مهندسین مشاور هامونپاد (۱۳۸۲)، شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری‌ها، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. نجاریان بهمنی، محمد (۱۳۸۷)، بررسی درآمد و هزینه شهرداری‌های درجه ۷ استان مازندران و عوامل موثر بر آن طی سالهای ۷۷-۱۳۶۷، پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی، دانشگاه علوم و فنون مازندران، ۱۳۸۷.

26- O. sollivan, a (2003), *Urban Economic*, 5th ed, Mc Graw-Hill Higher Education

27- Pechman, J (1987), *Federal Tax Policy* Washington, DC, The brooking institution

28- Peter, M, *Third Millennium Management*, Bathos Press, University of South Australia. 1997