

# شهرداری‌ها چگونه به درآمد پایدار خواهند رسید؟!!



✦ جمشید اقبالپور  
مدیر برنامه‌ریزی بودجه  
✦ کریم نصیری

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی سیستم‌های اقتصادی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

## مقدمه

یکی از دغدغه‌های شهرداری‌ها، وجود درآمدی پایدار در راستای اهداف، وظایف و خواست‌های جدید آنهاست. ما چگونه می‌توانیم درآمدی داشته باشیم که بر پایه اصول علم اقتصاد بنا نهاده شده و تورم‌زا نبوده، پویایی اقتصادی را به دنبال داشته و در آن عدالت رعایت شده باشد. پیرو این مبحث سوالات زیر برای تشریح موضوع ارائه می‌شود:

۱- به تناسب تفاوت در سرانه‌های درآمد شهرداری‌ها، ارائه خدمات نیز متفاوت خواهند بود. بنابراین سوالی که در اینجا مطرح می‌شود، اینست که چگونه می‌توان برای شهرداری‌ها، درجه سرانه‌های درآمدی مناسب و متناسب با وظایف تعریف کرد؟

۲- سیستم حسابداری و نحوه ثبت حساب‌ها در

شهرداری‌ها براساس حساب‌های نقدی است و بسیاری از فعالیت‌های مالی در این سیستم ثبت نمی‌شود. با این وجود چگونه می‌توان سیستمی طراحی کرد که تمامی عملکردها و رویدادهای مالی را ثبت کرده و در عین حال مقایسه‌ای مناسب بین شهرداری‌ها (مناطق مختلف شهرداری) داشته باشد؟

۳- آیا نیازی به تغییر ساختاری بودجه‌ای داریم؟ آیا می‌بایست درآمدهای مستمر از غیر مستمر و اتفاقی جدا شوند؟ آیا باید درآمد حاصل از فعالیت اقتصادی و فروش اموال شهرداری از سایر جدا شود؟

قانون شهرداری در ایران براساس شهرداری‌های کشورهای دیگر بنا نهاده شده است و به دلیل وجود تفاوت‌های اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی ایران با سایر

کشورها، این قانون آنچنان که باید اجرا نشده است. این موضوع مبین نیازمندی این قانون به بررسی ساختار بودجه‌ای و منابع درآمدی و تجدیدنظر در ساختار هزینه‌ای است. بنابراین بد نیست سری به گذشته‌های دور بزنیم تا ببینیم در گذر تاریخ چه اتفاقاتی افتاده است.

### اولین قانون شهرداری (در سال ۱۲۸۶ شمسی)

اولین قانون شهرداری‌ها در سال ۱۲۸۶ به تصویب مجلس ملی وقت رسید. در واقع پیدایش فکر تأسیس شهرداری بعد از انقلاب مشروطه بود و پس از آن در سال ۱۲۸۸ عملاً کار شهرداری‌ها آغاز شد. این قانون با اقتباس از قوانین شهرداری‌های فرانسه و بلژیک (با تغییرات جزئی بنا به مقتضیات و شرایط ایران) تصویب شد که بنا به گفته کارشناسان و محققان، قانون یادشده، قوی‌ترین و منطقی‌ترین قانون تاکنون می‌باشد.

البته تقلید کورکورانه امری مذموم است ولی در جهان آن روز (با توجه به وضعیت ایران در مقایسه با سایر کشورهای جهان) بهره‌برداری از علوم و روش‌هایی که حاصل تاریخ ۳۰۰ ساله شهرداری‌های کشورهای توسعه یافته بود، امری اجتناب ناپذیر به نظر می‌رسید. در این قانون به مباحثی مانند طرز انتخاب اعضای شورای شهر، شرایط افراد رای دهنده و منتخب (مانند دادن عوارض و مالیات و داشتن خانه و مستغلات) اشاره می‌کند. براساس این قانون برای افرادی که کاندید می‌شوند و نیز افرادی که می‌خواهند رأی بدهند، شرایط انتخاب شدن همان شرایط انتخاب کردن است. به علاوه باید انتخاب شوندگان سواد فارسی کامل داشته و سن آنها کمتر از ۲۵ سال نباشد. همچنین یکی از مواردی که در آن قانون به آن توجه زیادی شد و امروزه در کشورهای مترقی جهان رایج است، اصل خوش‌حسابی بود. به طوری که فرد انتخاب‌شونده حداقل بایستی بیش از نصف عوارض سالانه خود را پرداخت کرده و در خدمت دولت نباشند.

پس از انتخاب شورا و یا انجمن شهر به وسیله ی مردم با اکثریت اعضا، از انجمن (شورای شهر) یک نفر به سمت ریاست انتخاب شده و در ضمن ریاست انجمن، کلاتر (یا شهردار) شهر نیز بود. وی فعالیت شهرداری را مستقیماً کنترل کرده و امور اداری شهرداری را سرپرستی می‌کرد. در این فرآیند به واقع انتخاب شهردار با رأی مردم صورت می‌پذیرفت.

### درآمدها و عوارض

درآمد عمده ی شهرداری از محل مالیات بر ساختمان‌ها و اراضی واقع در محدوده ی شهر تأمین می‌شد که معمولاً سالانه بود. به علاوه تصویب عوارض به عهده انجمن شهر گذاشته شده بود. در سال ۱۲۸۹ قانون مالیات بر وسایط نقلیه از تصویب مجلس گذشت که در آن عوارض ماهیانه وسایط نقلیه (به نفع شهرداری) مقرر شد. در این قانون برای خودروهای سواری ماهیانه ۵۰ ریال و برای سایر اسباب و وسایل حمل‌ونقل به تفکیک سواری و باری عوارض متناسب تصویب شد. به طوری که برای وسایل بارکش عوارض کمتر و برای وسایل سواری شخصی عوارض بیشتری وضع شد. در همین قانون برای هر بار ورود به شهر وسایل نقلیه نیز عوارض تعیین شد که این مبلغ برای خودروها معادل ۱۰ ریال مقرر شد. چنانچه عوارض فوق را به نرخ سال ۸۳ و با توجه به نرخ تورم موجود از سال ۱۳۱۵ تاکنون برآورد کنیم، عوارض خودروها برای هر بار ورود ۵۴۵۴۴ ریال و برای سالانه آن برابر ۳/۲۷۲/۶۴۰ ریال می‌شود.

در سال ۱۲۹۴ قانون مالیات مستغلات معادل پنج درصد از مستغلات اعم از این که استیجاری و یا ملکی باشد، مقرر شد. این عوارض به وسیله ی اداره دارایی دریافت و به حساب شهرداری‌های همان شهر پرداخت می‌شد. به علاوه اداره دارایی مکلف شده بود، از محل درآمدهای مالیات مستغلات و مالیات علاوه بر پنج درصد مستغلات، مبالغی را برای تأمین هزینه شهرداری‌ها در اختیار آنها قرار دهد (پرداخت‌ها نبایستی بیش از ۱۰ درصد باشد).

در پاره‌ای اوقات پرداخت مبالغی از درآمدهای دولت برای کارهای معین در قالب کمک به شهرداری‌ها پرداخت می‌شد. قانون واگذاری قراولخانه‌ها و اراضی بایر و دایره دولتی مورد استفاده شهرها و بلدی‌های محل (مصوب بهمن ۱۳۰۷) نمونه‌ای از این کمک‌ها بود که براساس آن به دولت اجازه داده می‌شود، اماکن و اراضی یادشده را به شهرداری‌ها واگذار کرده و شهرداری هر مقدار از آنها را که برای احتیاجات عمومی شهر لازم نداشته باشد، از طریق مزایده به فروش رسانیده و وجوه حاصله را به مصرف تأسیسات عام‌المنفعه همان محل برساند.

براساس موارد گفته شده منابع درآمدی اصلی شهرداری‌ها شامل عوارض وسایل نقلیه (عوارض ورود به شهر و عوارض مالکیت خودرو)، عوارض مستغلات، عوارض ساختمان‌سازی، کمک‌های دولت، اعطای وام و

سایر منابع درآمدی بوده است.

در اردیبهشت ماه سال ۱۳۱۱ مجلس برای افرادی که از پرداخت عوارض امتناع می‌کنند، به محاکم صلاحیت‌دار اجازه داد که مجازاتی تا هشت برابر عوارض مقرر و تا شش ماه حبس تأدیبی مقرر کنند.

در سال ۱۳۱۷ قانون اساسنامه بانک ملی از تصویب گذشته و ترتیبی راجع به اعطای وام به شهرداری‌ها مقرر شد که از آن پس در هر مورد احتیاج به تصویب قانون خاصی نباشد.

در مرداد ماه ۱۳۱۵ ماده واحده‌ای از تصویب مجلس گذشت که به وزارت کشور اجازه می‌داد، نظامنامه‌ای برای طرز عمل وصول عوارض شهرداری و جرایم مستتکفین (کسانی که از پرداخت سرباز می‌زنند) از پرداخت عوارض مزبور تنظیم و پس از تصویب کمیسیون‌های کشور و دادگستری مورد اجرا قرار دهد (آیین‌نامه یادشده در مهرماه ۱۳۱۷ از تصویب گذشت). در قانون مصوب ۱۳۳۴ بند ۲۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مجدداً اشاره به تهیه آیین‌نامه مستتکفین شد، علی‌رغم این که هیچ‌گاه این آیین‌نامه تهیه نشد، ولی از آیین‌نامه ۱۳۱۷ تا سال‌های قبل از انقلاب استفاده می‌شد.

### وضعیت شهرهای بزرگ در سال ۱۳۳۵

سال ۱۳۳۵ وضعیت شهرهای بزرگ (برخی از شهرهای منتخب) از بُعد جمعیت، تاریخ تاسیس، کارکنان شهرداری، متوسط کرایه مسکن، کل درآمد شهرداری و تعداد محصل تا دبیرستان در سال ۱۳۴۴ در جدول شماره ۱ ارائه شده است. به علاوه در این سال تهیه و ارائه خدماتی همچون آب و برق و کنترل نرخ و اوزان نیز به عهده شهرداری بوده است.

جدول شماره ۵ سایر منابع درآمدی شهرداری‌ها در کشور را نشان می‌دهد. این درآمدها شامل: درآمد سینما و نمایش، فخاری (آجرپزی)، آب‌بها، اماکن، بقایا، اجاره بهای زمین، دادگاه‌ها، فروش آب و زباله، پیشه‌وران، برق‌های اختصاصی، پارکینگ، کشتارگاه‌ها، ماشین‌های سواری و کرایه، سهم

بینوایان، سردخانه، معاینه اتومبیل‌ها، آگهی تجاری، ۱۵ درصد تمبر اسناد رسمی، عوارض تلفن، گذرنامه، یک درصد سهم بینوایان و کیلویی ۲۵ ریال حق هوایی (برابر با عوارض مسافرت هوایی امروزی است) و متفرقه می‌باشد.

درآمد شهرداری‌ها طی دوره ۱۳۳۸ تا ۱۳۴۳ رشد مناسبی داشته، به طوری که براساس جدول شماره (۴) درآمد ۲۸۰ شهرداری ایران در سال ۱۳۴۳ بالغ بر ۴/۳۵۷ میلیون ریال بوده است؛ که نسبت به درآمد شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۸، ۴۸ درصد رشد داشته است. متوسط رشد سالانه هشت درصد بوده که در سال ۴۱ به علت لغو عوارض دروازه‌ای، کاهشی معال ۱/۷- در درآمدها صورت گرفته است.

### نحوه ی تخصیص بودجه در سال ۱۳۴۳

برای تشریح نحوه تخصیص بودجه، ماده‌های ۶۸، ۵۵، ۸۰ و ۸۱ از قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۳ را که در آن نحوه تخصیص بودجه‌های جاری و عمرانی مطرح شده، بررسی می‌کنیم.

ماده ۶۸ قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۳ نحوه تخصیص اعتبارات براساس سر فصل‌های مختلف به شرح زیر ارائه می‌کند.

۱- ۴۰ درصد برای هزینه عمران و اصلاحات شهری و امور خیریه.

۲- ۱۰ درصد برای امور بهداری موضوع ماده ی ۸۰ این قانون.

۳- پنج درصد برای امور فرهنگی موضوع ماده ی ۸۰ این قانون.

۴- سه درصد برای کمک به امور تربیت بدنی موضوع بند ۶ ماده ی ۵۵ این قانون.

۵- ۲۰ درصد برای هزینه پرسنلی.

۶- پنج درصد هزینه سرشماری موضوع ماده ی ۸۱ این قانون.

۷- ۱۹/۵ درصد برای هزینه اداری و نظیف و امثال آن.

۸- دو درصد ارسالی به مرکز برای استخدام مهندس و تکمیل وسایل فنی و سایر وظایف مربوطه اداره کل شهرداری‌ها موضوع ماده ۶۳ این قانون.

ماده ۵۵: بند ۶- اجرای تبصره ۱ ماده ی ۸ قانون تعلیمات اجباری و تأسیس موسسات

بهداشتی و تعاونی و فرهنگی مانند نوانخانه و پرورشگاه یتیمان و درمانگاه و بیمارستان امراض ساریه (واگیر) و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاس‌های اکابر و کودکان و باغ کودکان و امثال آن در حدود اعتبارات مصوبه و همچنین کمک به این قبیل موسسات و مساعدت مالی به انجمن تربیت بدنی به میزان صدی سه درآمد مستمر وصولی سالانه شهرداری و کمک به انجمن‌های خانه و مدرسه.

شهرداری در این قبیل موارد با تصویب انجمن شهر می‌تواند از اراضی و ابنیه متعلق به خود، با حفظ حق مالکیت مجانی و با شرایط معین، به منظور ساختمان و استفاده موسسات یادشده، در اختیار آنان قراردهد.

**ماده ی ۸۰:** شهرداری‌ها مکلفند ده درصد از کلیه درآمد مستمر وصولی سالانه خود را برای کمک به بهداری و پنج درصد از کلیه درآمد مستمر وصولی سالانه خود را برای کمک به امور فرهنگی شهر (موضوع تبصره ۱ ماده ۸ قانون تعلیمات اجباری) اختصاص داده و برنامه عمل را طبق تشخیص و تصویب انجمن شهر و با استفاده از راهنمایی‌های فنی ادارات بهداری و فرهنگ محل به موقع اجرا گذارند.

**تبصره ی ۱:** انجمن شهر تمام عواید مذکور و یا قسمتی از آن را طبق برنامه مخصوص به وسیله ادارات بهداری محل نظارت خواهد داشت و در حدود مقررات چنانچه نقائص مشاهده کرد، در رفع آنها کوشش خواهد نمود و نظریات خود را درباره جریان این امور به وزارتخانه‌های بهداری و فرهنگ ارسال خواهد داشت و وزارتخانه‌های مذکور مکلفند که آن پیشنهادها را مورد توجه قرار داده و نسبت به آن اقدام نمایند.

**ماده ی ۸۱:** شهرداری‌ها مکلفند نیم درصد از عواید جاری و مستمر سالانه خود را برای انجام امور سرشماری شهر اختصاص دهند. اشکالی که در ماده ی ۶۸ آن زمان وجود دارد، این است که چنانچه یک شهرداری فقط توان کسب درآمد به مقدار هزینه پرسنلی را داشته باشد، بایستی چکار کند و مابقی از کج‌تأمین خواهد شد.

## وضعیت درآمدی شهرداری‌ها بعد از انقلاب (سال ۱۳۵۷)

شهرداری‌ها بعد از انقلاب سال ۱۳۵۷ رفته رفته به سمت عوارض ساختمانی و فروش تراکم سوق داده شدند. این‌گونه عوارض علاوه بر آثار تورمی، درآمد ناپایداری را برای شهرداری‌ها به دنبال داشت. همچنان‌که می‌دانیم شهرداری در ازای اعطای مجوز ساخت‌وساز به واحدهای مسکونی، تجاری و غیره باید خدمات شهری مناسب را به آنها ارائه کند. به بیان دیگر باید عوارض ساخت‌وساز دریافتی را صرف هزینه خدمات شهری لازم به شهروندان کند، دریافت عوارض فقط یک بار اتفاق می‌افتد ولی خدمات بایستی همیشگی ادامه یابد. اما از مشخصه‌های این روند (دوره بعد انقلاب) اینست که در این دوره عوارض (عوارض ساختمانی و تراکم)، بدون برآورد درستی از هزینه‌های خدماتی که باید برای شهروندان فراهم شود، دریافت شده است. به طور دقیق‌تر دریافت عوارض هیچ توجیه علمی نداشته و بدون توجه به وضعیت ساختار اقتصادی، اجتماعی و جمعیت بوده و مشکلات اجتماعی، ترافیکی و فرهنگی خاصی را به دنبال داشته‌است.

همان‌طور که بررسی‌ها نشان می‌دهد، هیچ‌گاه درآمد شهرداری‌ها تکافوی هزینه‌ها را ننموده و دامنه تغییرات سرانه‌های شهرداری نیز بسیار زیاد بوده است، اما شاید بتوان گفت نحوه تقسیم عوارض گمرکی امروزه بهتر از قبل است، ولی آنچه مسلم است، نرخ تورم همه ساله یک رقمی بوده و عوارض شهرداری بر پایه ی مصرف و درآمد شهروندان تنظیم می‌شده است. به علاوه از ساختمان‌سازی و کارخانجات عوارض آنچنانی وصول نمی‌شده است؛ این مسئله به خوبی در سرانه‌ها ملاحظه می‌شود. سرانه بیش از ۲۰۰ شهرداری زیر ۵۰۰ ریال بوده است که در تبدیل به نرخ سال ۸۳، معادل ۱۴۹/۸۴۶ ریال برآورد می‌شوند (در نسبت شاخص تورم سال ۸۳ ضرب شده). ولی سازوکار وصول و آیین‌نامه مستتکفین دقیقاً اجرا شده و همه مردم عوارض متعلقه را پرداخت کرده و عمدتاً اداره دارایی عمده عوارض را وصول و به شهرداری پرداخت می‌کرده است.

این قضیه باعث می‌شد که شهرداری کمترین برخورد



را با مؤدیان داشته و در عین حال نسبت به امروز دارای وظایف گسترده‌تری باشد. در واقع شهراری به کل امور خدمات شهر وارد می‌شد و به عنوان مدیریت واحد شهری عمل می‌کرد. شورای شهر نیز نسبت به امروز اختیارات بیشتری داشته و در خصوص وضع عوارض و نحوه ی وصول می‌توانسته دستورالعمل‌های لازم را مصوب کند.

در فرآیند بودجه‌ریزی کل کشور، درآمدهای مالیاتی و غیره، صرف مصارف جاری می‌شد و درآمد نفت صرفاً صرف مسایل زیربنایی و نظامی می‌شد. در سال ۱۳۳۶ طی قانون خاصی دولت ملکف شد، عایدات به دست آمده از فروش نفت را در حساب جداگانه‌ای نگهداری کند تا به کارهای تولیدی عام‌المنفعه اختصاص دهد. این قانون موجب شده که عملاً بودجه ی برنامه‌ای از سال ۱۳۳۹ در کشور مطرح شود. بنابراین در نحوه ی تسهیم بودجه در شهرداری‌ها به جاری و عمرانی می‌بینیم که ۴۰ درصد به عمرانی و ۳۹/۵ درصد جاری و وظیفه خدمات اداری و شهری اختصاص یافته و درآمد عوارض ساختمانی فقط پنج درصد از کل بودجه شهرداری را به خود اختصاص می‌داده است.

از مجموعه مواردی که ذکر شد، چنین نتیجه می‌گیریم که اصل دریافت عوارض بر سالانه بودن آن تأکید داشته و از محل تأمین عوارضی مثل ساختمان‌ها، اراضی و مستغلات و وسایط نقلیه و کسب و پیشه تأمین شده است. همچنین سازوکارهای قوی برای وصول پیش‌بینی شده و با متخلفین و افرادی که عوارض خود را در موعد مقرر پرداخت نمی‌کردند، برخورد محکمی شده است.

به علاوه سهم شهرداری از انواع عوارض، بیشتر از نرخ امروز در موارد مشابه بوده (پنج درصد عوارض مستغلات در سال ۱۲۹۶ و عوارض خودروها ماهیانه ۵۰ ریال در سال ۱۲۸۹ که ارزش آن در سال ۸۳ معادل ۳/۲۷۲/۶۴۰ ریال) است.

اما در کشورهای پیشرفته دنیا، شهرداری‌ها با تسلط بر املاک و شهرسازی، ساختمان‌سازی را به شکل خاصی هدایت می‌کنند تا با حداقل مشکلات روبه رو شوند. از طرفی با دریافت عوارض ناچیزی، مجوزهای لازم را در اختیار قرار می‌دهند و ساخت‌وسازها را هدایت می‌کنند. به علاوه عوارض مستمر سالانه را به شکلی دریافت می‌کنند که بتوانند بهای خدمات شهری را به خوبی جابگو باشند. به بیان دیگر اصل بر عوارض مصرف بوده و درآمد اصلی

شهرداری‌ها از عوارض بر مصرف تأمین می‌شود. چنانچه بخواهیم دقیق‌تر به موضوع نگاه کنیم، اصولاً عوارض یک نوع ابزار کنترلی است که به وسیله آن مدیران و تصمیم‌گیران یک مجموعه براساس مصالح و نتایج مورد نظر آن را تغییر می‌دهند. به بیان دیگر نرخ عوارض مانند یک تیغ دو لبه عمل می‌کند. از یک طرف منجر به افزایش درآمد در زمان جاری شده، از طرف دیگر علاوه بر کنترل رفتار شهروندان، مصرف کنندگان کالاها و خدمات و تغییر الگوی مصرف، هزینه‌هایی نیز برای شهرداری در پی خواهد داشت.

اعمال هر سیاستی (سیاست عوارض) یک رشته هزینه‌ها و منافع را به دنبال دارد. برای سنجش مطلوب این سیاست باید شاخص نسبت هزینه - فایده را برای آن محاسبه کرد. بنابراین بهتر است برای رسیدن به درآمد پایدار در شهرداری‌ها به این نکته توجه شود که هر ریال درآمد امروز، چه میزان مسئولیت و وظیفه خدمات شهری بر عهده شهرداری‌ها قرار می‌دهد.

### نتیجه‌گیری

نتیجه‌گیری در دو بخش ارائه می‌شود. بخش اول به بررسی پیشنهادهای و نظرات برای بهبود وضعیت مالی، کاهش هزینه‌ها و رسیدن مجموعه شهرداری به درآمد پایدار است. در بخش دوم به هزینه‌ها به خصوص هزینه پرسنلی و امور مالی پرداخته شده است. در این بخش پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت بودجه‌ریزی و سیستم مالی و اداری ارائه شده است.

### بخش اول: درآمدها

۱- درآمد ناشی از عوارض وسایط نقلیه بایستی براساس قیمت و نوع خودرو بوده و به صورت تصاعدی در نظر گرفته شود.

۲- عوارض نوسازی به صورت درصدی از نرخ روز ملک تعیین شود (با توجه به ارزش املاک هر چه بیشتر باشد، به طور تصاعدی ضرائب افزایش یابد). اگر ملک اجاره‌ای است، برای مستأجرین نیز سهمی از عوارض نوسازی تعیین شود.

۳- عوارض معاملات برای املاک و خودرو و کالاهایی که به صورت کالای لوکس مصرف می‌شوند، به صورت درصدی از ارزش روز آنها تعیین شود.

۴- عوارض بر تلفن، گاز، آب و برق و فاضلاب تا پنج درصد بهای مصرفی باشد.

۵- ۱۰ درصد از درآمدهای مالیاتی هر شهر به شهرداری همان محل پرداخت شود.

۶- ۱۰ درصد از تبلیغات و آگهی‌های تجارتي به عنوان عوارض تعیین شود.

۷- یک درصد از درآمدهای نفتی دولت به نسبت جمعیت، بین شهرداری‌های کشور تقسیم شود (برای پیشگیری و ایمن‌سازی از حوادث غیرمترقبه).

۸- به ازای هر ماه تأخیر و گریز از هر نوع عوارض و درآمد شهرداری که محقق شده است، ۲/۵ درصد جریمه اضافه شود.

۹- عواید گمرکی بر کالاهای لوکس و سیگار می‌تواند تا ۱۰ درصد ارزش کالا تعیین شود.

۱۰- عوارض بر انواع نوشیدنی‌ها، عرقیات و آب معدنی تا میزان ۱۰ درصد قابل افزایش است.

۱۱- از افرادی که بیشتر مصرف می‌کنند یا افرادی که از تجملات و کالاهای لوکس‌تری استفاده می‌کنند، عوارض بیشتری دریافت گردد تا الگوی مصرف رعایت شود.

۱۲- برای افراد خوش حساب تخفیفاتی در نظر گرفته شود. به ازای پرداخت هر ماه زودتر از موعد مقرر پرداخت عوارض، یک درصد جایزه داده شود.

۱۳- انجام مطالعات بر فعالیت شهرداری‌ها در کشورهای توسعه یافته و هم‌تراز، برای مقایسه و ساماندهی درآمد شهرداری‌ها الزامی است.

۱۴- عوارض ساختمانی صرفاً بایستی به بخش وظیفه عمران شهری تخصیص یابد و عوارض و عایدات حاصل از دریافتی سالانه (مستمر) از مردم، صرف وظیفه خدمات اداری و شهری شود.

۱۵- اراضی، مراتع و زمین‌های بایر واقع در حوزه استحفاظی شهرها بایستی به شهرداری‌ها واگذار شود.

۱۶- جرایم حاصل از تخلفات راهنمایی و رانندگی بایستی به شهرداری‌ها پرداخت شود. مدیریت راهنمایی و رانندگی نیز زیر نظر شهرداری عمل کند.

### بخش دوم: امور مالی و پرسنلی

۱- انجام وظایف پرسنلی برای افزایش راندمان و کاهش هزینه‌ها پس از ارزیابی دقیق به صورت هدفمند به

بخش خصوصی و یا به صورت فرآیندی به پرسنل موجود شهرداری واگذار شود.

۲- کلیه وقایع مالی باید به موقع ثبت شده و فعالیت‌های مدیریت به طور شفاف ارائه داده شود تا ارزیابی صحیحی از فعالیت مدیران صورت پذیرد.

۳- سیستم کنترل هزینه و هزینه‌یابی و تهیه قیمت تمام شده کارها و کالاها به منظور بهینه‌سازی و هدفمند کردن هزینه‌ها ایجاد شود تا پس از پرداخت هزینه‌ها مشخص شود، چه عملکردی و فعالیتی صورت گرفته است (به نظر می‌رسد به علت نبودن سیستم هزینه‌یابی فعالیت‌های موجود خیلی گران تمام می‌شود).

۴- ایجاد شرکت‌های خدماتی و تصدی‌گری، بخشی از فعالیت‌های شهرداری با مشارکت پرسنل شهرداری و بخش خصوصی برای ایجاد رقابت سالم و بهینه‌سازی فعالیت‌ها.

۵- بودجه‌ریزی علمی که براساس واقعیت‌ها ثبت شده و تنظیم شود. درآمدهای مستمر صرف انجام وظیفه خدمات اداری و شهری شده و سایر درآمدها به وظایف و برنامه‌های معین (برنامه‌های عمرانی) تخصیص یابد.

۶- تهیه برنامه‌های پنج ساله و چشم‌انداز ۲۰ ساله و پیگیری برای اجرایی شدن آنها.

۷- برنامه تخصیص اعتبارات یک ساله و برنامه زمان‌بندی فعالیت‌ها (اعمال سیستم کنترل پروژه و ارزیابی اقتصادی طرح‌های عمرانی و جاری).

۸- ایجاد سیستم مالی پویا و جامع به منظور ارائه گزارش‌های به موقع و کامل و صحیح به مدیران از فعالیت‌های تجمعی و حوزه‌های شهرداری و سازمان‌های وابسته.

۹- استفاده لازم از منابع مالی موجود برای سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت به وسیله شهرداری.

۱۰- استفاده از اعتبارات بانکی و اوراق قرضه به منظور انجام اهداف زیربنایی و زیرساختی در شهرها و اعمال مدیریت مالی و اداری بر منابع.

۱۱- حذف فعالیت‌های موازی و کم‌اثر و تقویت فعالیت‌های با اثر بالا و هماهنگ کردن کلیه دستگاه‌ها با هم، به منظور رسیدن به اهداف برنامه‌های اداری و مالی.

۱۲- پیگیری پیشنهادها و اعمال اصلاحات زیربنایی در

ساختار شهرداری به منظور ایجاد فرصت‌ها و استفاده از نقاط قوت برای انجام برنامه‌ریزی مناسب (از طریق استفاده از خدمات محققان و پژوهشگران).

- ۱۳- استفاده بهینه از امکانات و توانایی‌های موجود و به کارگیری نیروها در زمان و مکان مناسب.
- ۱۴- سال مالی شهرداری‌ها می‌تواند، تغییر یابد و زمان ارائه بودجه شهرداری نیز می‌تواند دو ماه بعد از تصویب بودجه کل کشور باشد تا بتوان تأثیرات بالا دست را دقیقاً مدنظر قرار داد.
- ۱۵- استفاده از منابع بانکی و انتشار اوراق قرضه و مشارکت و شرکت در سرمایه‌گذاری‌های پر فایده.
- ۱۶- جذب سرمایه‌گذاران به فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز شهری (اعمال مدیریت شهری بدون پول).
- ۱۷- ایجاد پارکومتر در اکثر خیابان‌های قابل اجرا و ایجاد محدودیت ترافیکی برای ورود به محدوده.

## جداول

جدول ۱: لیست شهرها - جمعیت - تاریخ تاسیس - تعداد کارکنان شهرداری - تعداد محصل - متوسط کرایه مسکن و درآمد سال ۱۳۴۴

نام شهر	جمعیت	تاریخ تاسیس	جمع کارکنان	تعداد محصل تا دبیرستان	متوسط کرایه مسکن در سال	جمع کل درآمد شهرداری (به ریال)
شیراز	۲۲۵/۰۰۰	۱۲۹۰	۵۴۷	۵۳/۲۱۲	۶۷۱۱	۱۳۵/۰۱۳/۰۰۰
تهران	۱/۵۱۲/۰۸۲	۱۲۹۰	۶۰۲۰	۵۱۲/۳۱۱	۱۲۲۶۷	۱/۴۴۴/۰۰۰/۰۰۰
اصفهان	۲۵۴/۷۰۸	۱۲۹۰	۱۰۹۱	۶۶/۷۶۲	۵۲۸۹	
اهواز	۱۶۴/۰۰۰	۱۲۹۰	۶۷۱	۳۸/۶۹۲	۶۴۳۸	۳۲/۷۰۰/۰۰۰
تبریز	۳۹۰/۰۰۰	۱۲۹۰	۷۳۸	۵۴/۲۷۴	۵۲۵۱	۱۲۰/۷۱۹/۰۰۰
مشهد	۵۲۸/۰۰۰	۱۲۹۰	۹۳۳	۵۹/۳۹۷	۶۱۸۹	۱۵۸/۴۱۷/۰۰۰
قم	۱۳۵/۰۰۰	۱۳۰۴	۱۷۵	۱۷/۵۵۹		۲۳/۳۹۷/۰۰۰
کرج	۳۰/۰۰۰	۱۳۱۳	۱۳۶	۷/۵۳۳		۳۳/۶۴۸/۰۰۰

جدول شماره ۲: وضعیت درآمد، جمعیت و درآمد سرانه سال ۱۳۴۳

نام شهرداری	درآمد (میلیون ریال)	جمعیت (به هزار نفر)	درآمد سرانه (ریال)
تهران	۱۴۴۴	۱/۵۱۲	۹۵۵
رشت	۹۹/۵	۱۳۴	۷۴۲
شیراز	۱۳۵	۲۲۵	۶۰۰
همدان	۴۸/۳	۱۲۷	۲۸۰
تبریز	۱۲۰/۸	۳۹۰	۳۰۸
یزد	۳۰/۴	۱۰۰	۳۰۴
مشهد	۱۵۸/۴	۵۲۸	۳۰۰
اهواز	۳۲/۷	۱۶۴	۲۰۰
قم	۲۳/۴	۱۳۵	۱۷۳

جدول شماره ۳: مقدار کرایه مسکن، قیمت مصالح ساختمانی، دستمزد بنا، و دستمزد کارگر را طی سال‌های ۱۳۱۵ تا ۱۳۳۷ و نرخ رشد آنها در تهران

شرح	سال	۱۳۱۵	۱۳۱۷	۱۳۲۲	۱۳۲۷	۱۳۳۲	۱۳۳۷	رشد ۱۳۳۷
کرایه مسکن		۱۰۰	۱۴۷	۷۲۴	۱۳۲۸	۱۷۷۱	۳۶۳۰	۳۶/۳
قیمت مصالح ساختمانی		۱۰۰	۱۱۰	۸۵۴	۵۷۲	۵۴۹	۵۸۸	۵/۸۸
دستمزد بنا		۲۷	۲۷	۱۰۰	۱۳۵	۱۱۵	۲۳۰	۸/۵
دستمزد کارگر		۹	۹	۳۲	۳۵	۳۵	۷۲	۸

جدول شماره ۴: درآمد شهرداری‌های تهران و شهرهای بزرگ کشور را طی دوره ۱۳۳۸ تا ۱۳۴۳ (ارقام به میلیون ریال)

شرح	سال	۱۳۳۸	۱۳۳۹	۱۳۴۰	۱۳۴۱	۱۳۴۲	۱۳۴۳
شهرداری تهران		۹۷۰	۱/۴۱۱	۱/۲۷۳	۱/۴۲۳	۱۴۴۲	۱۴۴۴
درصد نسبت به کل درآمد		%۳۸	%۴/۵	%۳۹/۵۴	%۳۸/۵	%۳۹/۵	%۳۷/۷۳
شهرداری شهرهای بزرگ		۵۹۱	۵۳۲	۵۴۸	۶۳۹	۵۸۰	۶۲۹
درصد نسبت به کل درآمد		%۲۳	%۱۶/۸۰	%۱۷/۰	%۱۷/۲۸	%۱۵/۵	%۱۶/۴۳
۲۷۱ شهرداری بقیه		۹۹۷	۱۲۲۷	۱۳۹۹	۱۶۳۴	۱۶۷۱	۱۷۵۴
درصد نسبت به درآمد کل		%۳۹	%۳۸/۷۰	%۴۳/۴۵	%۴۴/۲۲	%۴۵	%۴۵/۸۴
جمع درآمد ۲۸ شهرداری		۲۵۵۸	۳۱۷۰	۳۲۲۰	۳۶۹۶	۳۶۹۳	۳۸۲۷

۵۰ درصد رقم ۳۸۲۷ میلیون ریال درآمد، از محل سهمیه دولت تأمین شده است.

جدول شماره ۵: ترکیب درآمد ۲۸۰ شهرداری کشور در سال ۱۳۴۳ (ارقام به میلیون ریال)

منابع	درآمد	درصد
عوارض سطح شهر و ساختمانی	۱۹۱	۵
عوارض کالا و جایگزین عوارض دروازه‌ای	۱۷۶	۴/۶
سهم شهرداری از عوارض بر نوشابه، نفت و بنزین که به وسیله دارایی محل وصول می‌شود.	۶۲۹	۱۸/۱
سهم شهرداری از مالیات بر درآمد که به وسیله دارایی محل وصول می‌شود.	۳۸۲	۱۰
سهم شهرداری از عوائد گمرکی	۸۷۴	۲۲/۸
مالیات مستغلات که به وسیله دارایی محل وصول می‌شود	۸	۰/۲
سایر درآمدها	۱۵۰۴	۳۹/۳
جمع	۳/۸۲۷	۱۰۰

سایر درآمدها شامل: درآمد سینما و نمایش، فخاری، آب بها، اماکن، بقایا، اجاره‌بهای زمین، دادگاهها، فروش آب و زباله، پیشه‌وران، برق‌های اختصاصی، پارکینگ، کشتارگاه‌ها، ماشین‌های سواری و کرایه، سهم بینوایان، سردخانه، معاینه اتومبیل‌ها، آگهی تجاری، ۱۵ درصد تمبر اسناد رسمی، عوارض تلفن، گذرنامه، یک درصد سهم بینوایان و کیلویی ۲۵ ریال حق هوایی متفرقه.



جدول شماره ۶: طبقه‌بندی درآمد سرانه و فراوانی ۲۶۵ شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۳

تعداد شهرداری‌ها	درآمد سرانه (به ریال)
۱۰	از صفر تا ۵۰
۲۷	از ۵۱ تا ۱۰۰
۳۲	از ۱۰۱ تا ۱۵۰
۴۵	از ۱۵۱ تا ۲۰۰
۲۹	از ۲۰۱ تا ۲۵۰
۲۰	از ۲۵۱ تا ۳۰۰
۲۲	از ۳۰۱ تا ۳۵۰
۲۰	از ۳۵۱ تا ۴۰۰
۶	از ۴۰۱ تا ۴۵۰
۱۴	از ۴۵۱ تا ۵۰۰
۶	از ۵۰۱ تا ۵۵۰
۵	از ۵۵۱ تا ۶۰۰
۳	از ۶۰۱ تا ۶۵۰
۴	از ۶۵۱ تا ۷۰۰
۲	از ۷۰۱ تا ۷۵۰
۴	از ۷۵۱ تا ۸۰۰
۱	از ۸۰۱ تا ۸۵۰
۱	از ۸۵۱ تا ۹۰۰
۱۴	از ۹۰۱ به بالا
جمع	۲۶۵

کمک‌های بلاعوض دولت در سال ۱۳۴۳ جمعاً ۱/۰۳۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال بین ۲۸۰ شهرداری تقسیم شده است. این کمک‌ها در قالب تأسیسات لوله‌کشی در قالب تأسیسات لوله‌کشی ۵۶۹/۰۰۰/۰۰۰ ریال تأسیسات برق ۲۴۳/۰۰۰/۰۰۰ ریال سایر پروژه‌ها (شامل کشتارگاه‌ها، رختشویخانه‌های عمومی، آسفالت و غیره) ۲۱۸/۰۰۰/۰۰۰ ریال ارائه شده است. درآمد سرانه شهرداری‌ها خرمشهر، بندر شاپور و جلفا به ترتیب ۴/۱۴۷ ریال، ۳/۱۸۲ ریال، ۱۷/۱۱۱ ریال می‌باشد.

رتال جامع علوم انسانی

جدول شماره ۷: ترکیب درآمدی شهرداری شیراز و سهم هم منبع درآمدی از کل در سال ۱۳۴۳

شرح عوارض	مبلغ عوارض	درصد از کل
عوارض سطح شهر یا ساختمانی	۱/۴۴۱/۰۰۰	۱/۱
عوارض نوشابه و غیره	۱۷/۷۶۵/۰۰۰	۱۳/۲
مالیات بر درآمد	۶/۴۴۶/۰۰۰	۴/۸
عواید گمرکی	۲۱/۸۵۶/۰۰۰	۱۶/۲
سایر درآمدها	۸۷/۵۰۵/۰۰۰	۶۴/۷
جمع	۱۳۵/۰۱۳/۰۰۰	۱۰۰

سال	شاخص قیمت	نرخ تورم	سال	شاخص قیمت	نرخ تورم	نرخ رشد	نرخ رشد	رشد شاخص قیمت	رشد شاخص قیمت
۱۳۱۵	-۰/۵		۱۳۴۹	۱/۰۳	%۲/۰	۶۱/۲	۶۰		
۱۳۱۶	-۰/۷	%۴-۰/۰	۱۳۵۰	۱/۰۹	%۵/۸	۶۴/۷	۸۴	۱/۲۳۶	
۱۳۱۷	-۰/۷	%-۰/۰	۱۳۵۱	۱/۱۵	%۵/۵	۶۸/۰	۸۴	۱/۳۰۸	
۱۳۱۸	-۰/۸	%۱۴/۳	۱۳۵۲	۱/۲۸	%۱۱/۳	۷۴/۸	۹۶	۱/۳۸۰	
۱۳۱۹	-۰/۹	%۱۲/۵	۱۳۵۳	۱/۴۸	%۱۵/۶	۸۴/۱	۱۰۸	۱/۵۳۶	
۱۳۲۰	-۰/۱۳	%۴۴/۴	۱۳۵۴	۱/۶۳	%۱۰-۱/۱	۹۰/۲	۱۰۸	۱/۷۷۶	
۱۳۲۱	-۰/۲۵	%۹۲/۳	۱۳۵۵	۱/۹۰	%۱۶/۶	۱۰۰/۲	۱۵۶	۱/۹۵۶	
۱۳۲۲	-۰/۵۴	%۱۱۶/۰	۱۳۵۶	۲/۳۷	%۲۴/۷	۱۱۵/۰	۳۰۰	۲/۲۸۰	
۱۳۲۳	-۰/۵۵	%۱/۹	۱۳۵۷	۲/۶۱	%۱۰-۱/۱	۱۲۱/۱	۶۶۰	۲/۸۴۴	
۱۳۲۴	-۰/۴۷	%-۱۴/۵	۱۳۵۸	۲/۹۱	%۱۱/۵	۱۲۸/۰	۵۶۴	۲/۱۳۲	
۱۳۲۵	-۰/۴۲	%-۱۰-۱/۶	۱۳۵۹	۳/۵۹	%۲۳/۴	۱۴۲/۰	۵۰۴	۳/۴۹۲	
۱۳۲۶	-۰/۴۴	%۴/۸	۱۳۶۰	۴/۴۲	%۲۳/۱	۱۵۵/۹	۵۲۸	۴/۳۰۸	
۱۳۲۷	-۰/۴۹	%۱۱/۴	۱۳۶۱	۵/۲۶	%۱۹/۰	۱۶۷/۳	۵۸۸	۵/۳۰۴	
۱۳۲۸	-۰/۵۱	%۴/۱	۱۳۶۲	۶/۰۴	%۱۴/۸	۱۷۶/۲	۶۱۲	۶/۳۱۲	
۱۳۲۹	-۰/۴۲	%-۱۷/۶	۱۳۶۳	۶/۶۷	%۱۰-۱/۴	۱۸۲/۴	۵۰۴	۷/۲۴۸	
۱۳۳۰	-۰/۴۶	%۹/۵	۱۳۶۴	۷/۱۳	%۶/۹	۱۸۶/۶	۵۵۲	۸/۰۰۴	
۱۳۳۱	-۰/۴۹	%۶/۵	۱۳۶۵	۸/۸۲	%۲۳/۷	۲۰۰/۸	۵۸۸	۸/۵۵۶	
۱۳۳۲	-۰/۵۳	%۸/۲	۱۳۶۶	۱۱/۲۶	%۲۷/۷	۲۱۷/۴	۶۳۶	۱۰/۵۸۴	
۱۳۳۳	-۰/۶۲	%۱۷/۰	۱۳۶۷	۱۴/۵۲	%۲۹/۰	۲۳۴/۸	۷۴۴	۱۳/۵۱۲	
۱۳۳۴	-۰/۶۳	%۱/۶	۱۳۶۸	۱۷/۰۵	%۱۷/۴	۲۴۵/۲	۷۵۶	۱۷/۴۲۴	
۱۳۳۵	-۰/۶۸	%۷/۹	۱۳۶۹	۱۸/۵۸	%۹/۰	۲۵۰/۶	۸۱۶	۲۰/۴۶۰	
۱۳۳۶	-۰/۷۱	%۴/۴	۱۳۷۰	۲۲/۴۳	%۲۰/۷	۲۶۳/۰	۸۵۲	۲۲/۲۹۶	
۱۳۳۷	-۰/۷۲	%۱/۴	۱۳۷۱	۲۷/۹۰	%۲۴/۴	۲۷۷/۷	۸۶۴	۲۶/۹۱۶	
۱۳۳۸	-۰/۸۱	%۱۲/۵	۱۳۷۲	۳۴/۲۶	%۲۲/۸	۲۹۱/۳	۹۷۲	۳۳/۴۸۰	
۱۳۳۹	-۰/۸۸	%۸/۶	۱۳۷۳	۴۶/۳۲	%۳۵/۲	۳۱۲/۵	۱۰۵۶	۴۱/۱۱۲	
۱۳۴۰	-۰/۸۹	%۱/۱	۱۳۷۴	۶۹/۱۹	%۴۹/۴	۳۴۲/۱	۱۰۶۸	۵۵/۵۸۴	
۱۳۴۱	-۰/۹۰	%۱/۱	۱۳۷۵	۸۵/۲۶	%۲۵/۲	۳۵۶/۰	۱۰۸۰	۸۳/۰۲۸	
۱۳۴۲	-۰/۹۱	%۱/۱	۱۳۷۶	۱۰۰/۰۰	%۱۷/۳	۳۶۶/۴	۱۰۹۲	۱۰۲/۳۱۲	
۱۳۴۳	-۰/۹۵	%۴/۴	۱۳۷۷	۱۱۸/۰۸	%۱۸/۱	۳۷۷/۲	۱۱۴۰	۱۲۰/۰۰۰	
۱۳۴۴	-۰/۹۵	%-۰/۰	۱۳۷۸	۱۴۱/۸۳	%۲۰-۱/۱	۳۸۹/۳	۱۱۴۰	۱۴۱/۶۹۶	
۱۳۴۵	-۰/۹۶	%۱/۱	۱۳۷۹	۱۵۹/۷۱	%۱۲/۶	۳۹۶/۹	۱۱۵۲	۱۷۰/۱۹۶	
۱۳۴۶	-۰/۹۶	%-۰/۰	۱۳۸۰	۱۷۷/۹۱	%۱۱/۴	۴۰۳/۷	۱۱۵۲	۱۹۱/۶۵۲	
۱۳۴۷	-۰/۹۸	%۲/۱	۱۳۸۱	۲۰۵/۹۸	%۱۵/۸	۴۱۳/۲	۱۱۷۶	۲۱۳/۴۹۲	
۱۳۴۸	-۰/۰۱	%۳/۱	۱۳۸۲	۲۳۸/۱۸	%۱۵/۶	۴۲۲/۶	۱۲۱۲	۲۴۷/۱۷۶	
						۴۹۲	۳۹۲	۲۸۵/۸۱۶	

منابع:

۱. ترابی، علیرضا، ابعاد ملی و محلی مدیریت درآمد هزینه شهرداری‌ها، شماره ۵۶، ۱۳۸۲.
۲. شرزده ای غلامعلی و محمدعلی قمطیری، مطالعه روشهای تأمین منابع مالی شهرداری شیراز، ۱۳۷۹.
۳. گزارش عملکرد شهرداریهای ایران، اتحادیه شهرداریها، سال ۱۳۴۳.
۴. کاظمیان، غلامرضا و نوید سعیدی، امکان سنجی واکناری وظایف جدید شهرداریها، جلد اول، دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور، ۱۳۸۰.