

Tehran Municipality Financial Management System: Zemilyogy and Solutions in the Light of a Comparative Study of Ten Cities: London, Zurich, New York, Toronto, Auckland, Vienna, Beijing, Tokyo, Dubai and Istanbul

Sahar Karimniya*¹ & Researchers²

1. Ph.D. in Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, University of Tehran, Tehran, Iran.

*. **Corresponding Author:** hejazisa@gmail.com

2. The Present Article is Excerpted from the Research Project and It was done by Shahredanesh Legal Research Institute and Coolaborating with Researchers.

ABSTRACT

The municipality, as a local public and non-governmental executive institution, has various duties, including civil affairs, services, monitoring and protection, welfare, and so on. Definitely the most important issue in municipal area refers to financial management, because problems in the financial system have direct effects on other municipal duties and will cause significant deficiencies. In addition it causes a lot of damage to the city. All over the world, especially in the world's metropolises, the appropriate financial management system can create an atmosphere for achieving goals and lead to development. The survey of Tehran Municipality's financial management system based on comparative studies with other cities of the world, including London, Zurich, New York, Toronto, Auckland, Vienna, Beijing, Dubai and Istanbul, indicates significant



S.D.I.L.
The SD Institute of Law
Research & Study



Publisher:
Shahr-e Danesh
Research And Study
Institute of Law

Article Type:
Original Research

DOI:
10.48300/JLR.2022.161653

Received:
13 June 2022

Accepted:
2 September 2022

Published:
10 December 2022



Copyright & Creative Commons:

© The Author(s). 2021 Open Access. This article is licensed under a Creative Commons Attribution Non-Commercial License 4.0, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. To view a copy of this licence, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.



deficiencies and reveals the necessity of more studies. The present research, relying on a descriptive-analytical approach and library method, seeks to find appropriate answer of these questions that, what is the most important challenges in Tehran municipality for achieving organized financial management system based on comparative study with other metropolises in the world and what is the solution for achieving organized framework? In order to answer the above questions, in the first step, we will study current situation and in the next stage, we will provide appropriate solutions for organizing the financial system. Lack of proper organization of financial resources and unstable revenues of Tehran Municipality, the need for financial self-sufficiency of the municipality without considering the appropriate infrastructure and lack of financial adequacy of the municipality are the most important factors that have created the current situation And current situation needs scientific and strategic work.

Keywords: Zemiology, financial system, municipality, solutions, comparative study.

Funding: The present article is Excerpted from the research project entitled "Research on the adaptation of the main (mother) laws of the metropolitan city of Tehran in the area of councils and municipalities with the laws of the metropolitan cities of London, Zurich, New York, Toronto, Auckland, Vienna, Beijing, Tokyo, Dubai, Istanbul" It was done by the order and Financial and spiritual support of the Tehran Urban Research & Planning Center, by the Shahr-e- Danesh Legal Research Institute.

Author contributions:

Sahar Karimniya: Formal analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing.

Competing interests: The authors declare that they have no competing interests.

Citation:

Karimniya, Sahar. "Tehran Municipality Financial Management System: Zemiology and Solutions in the Light of a Comparative Study of Ten Cities: London, Zurich, New York, Toronto, Auckland, Vienna, Beijing, Tokyo, Dubai and Istanbul" *Journal of Legal Research* 21, no. 51 (December 10, 2022): 513-544.

E x t e n d e d A b s t r a c t

The municipality, as a local public and non-governmental executive institution, has various duties, including civil affairs, services, monitoring and protection, welfare, and so on. Definitely the most important issue in municipal area refers to financial management, because problems in the financial system have direct effects on other municipal duties and will cause significant deficiencies. In addition it causes a lot of damage to the city. All over the world, especially in the world's metropolises, the appropriate financial management system can create an atmosphere for achieving goals and lead to development. The survey of Tehran Municipality's financial management system based on comparative studies with other cities of the world, including London, Zurich, New York, Toronto, Auckland, Vienna, Beijing, Dubai and Istanbul, indicates significant deficiencies and reveals the necessity of more studies. The present research, relying on a descriptive-analytical approach and library method, seeks to find appropriate answer of these questions that, what is the most important challenges in Tehran municipality for achieving organized financial management system based on comparative study with other metropolises in the world and what is the solution for achieving organized framework? In order to answer the above questions, in the first step, we will study current situation and in the next stage, we will provide appropriate solutions for organizing the financial system. Lack of proper organization of financial resources and unstable revenues of Tehran Municipality, the need for financial self-sufficiency of the municipality without considering the appropriate infrastructure and lack of financial adequacy of the municipality are the most important factors that have created the current situation And current situation needs scientific and strategic work.

Studying the financing system of Tehran municipality is not separate from the legal arrangements of financing the municipalities of the country, and usually the propositions regarding the municipalities of the country also refer to the city of Tehran. The financial system of municipalities in our country has not been properly formed and the sustainable urban income bill has not been approved after several years, and this has caused the destruction of urban infrastructure over time. In our country, which has an inefficient economic system, the financial system of municipalities is mainly drawn towards unstable and unhealthy sources of income. At present, the excessive reliance of the country's municipalities, and in the case of our study, Tehran Municipality, is based on unstable incomes, which are mainly found in the budget rules or in the approvals of the Islamic Council of the city that leads to the emergence of negative terms such as city sales in urban literature. With regard to the goals

of the present research, by relying on comparative studies, an attempt has been made to present a suitable zemiology of the current situation and providing appropriate scientific solutions in order to solve the challenges facing the financial management system of Tehran Municipality. It is important to mention that by studying the legal systems of urban management and scrutinizing their basics, it becomes clear that these systems are a function of the political and social culture of these societies and are affected by their special conditions. But the point that deserves attention is that each of these cities, in spite of the differences in the field of culture and political system, by using universal models, each in turn has presented a concept of development in its modern sense, which is related to the growth and The prosperity and success of these cities has been achieved in different dimensions and at the global level.

In order to achieve a coherent financial management system, two im factors are effective. In this regard, firstly, the ways of achieving a stable and appropriate income and a stable financial policy are desired in this direction, and on the other hand, setting up a regular program to benefit from the financial resources in line with certain goals, is important. Therefore, in order to diagnose the financial management system of Tehran municipality, it is important to examine the financing method of Tehran city and the challenges facing it, and in the continuation of the present discussion, it will help us in finding appropriate solutions.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

نظام مدیریت مالی شهرداری تهران: آسیب‌شناسی و راهکارها در پرتو مطالعه تطبیقی ده شهر لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، توکیو، دوبی و استانبول

سحر کریم‌نیا*^۱ با همکاری پژوهشگران^۲

۱. دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

*نویسنده مسؤل: Email: sahar.karimniya@yahoo.com

۲. مقاله حاضر مستخرج از طرح پژوهشی است که توسط پژوهشکده حقوقی شهرداری تهران با بهره‌گیری از همکاری پژوهشگران انجام گرفته است.

چکیده:

شهرداری به عنوان یک نهاد اجرایی عمومی و غیردولتی محلی وظایف متعددی اعم از وظایف عمرانی، خدماتی، نظارتی و حفاظتی، رفاهی و ... بر عهده دارد. به طور قطع مهم‌ترین موضوع در حوزه مسائل شهرداری، نحوه مدیریت مالی در این نهاد است چرا که ظهور مشکل در نظام مالی ارتباط مستقیمی با انجام سایر وظایف شهرداری داشته و موجب بروز کاستی‌های قابل توجه در این خصوص خواهد شد و موجبات خسارت فراوان به شهر را فراهم می‌آورد. در سراسر دنیا به ویژه کلان‌شهرهای جهان، نظام مدیریت مالی صحیح، می‌تواند دستیابی به اهداف پیش‌رو را تحقق بخشیده و کلان‌شهر را به سوی توسعه‌یافتگی، همگام با سایر نقاط جهان سوق دهد. آسیب‌شناسی نظام مدیریت مالی شهرداری تهران گویای نواقص و کاستی‌های قابل توجهی است که در مطالعات تطبیقی با سایر شهرهای جهان اعم از لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، دوبی و استانبول بیش از پیش ضرورت تحقیق و تعمق را آشکار می‌سازد.

کپی‌رایت و مجوز دسترسی آزاد:



کپی‌رایت مقاله در مجله پژوهش‌های حقوقی نزد نویسنده (ها) حفظ می‌شود. کلیه مقالاتی که در مجله پژوهش‌های حقوقی منتشر می‌شوند یا دسترسی آزاد هستند، مقالات تحت شرایط مجوز Creative Commons Attribution-Non-Commercial License 4.0 منتشر می‌شوند که اجازه استفاده، توزیع و تولید مثل در هر رسانه‌ای را می‌دهد، به شرط آنکه به مقاله استناد شود. جهت اطلاعات بیشتر می‌توانید به صفحه سیاست‌های دسترسی آزاد نشریه مراجعه کنید.



پژوهشکده حقوق



نوع مقاله:
پژوهشی

DOI:

10.48300/ILR.2022.161653

تاریخ دریافت:
۲۳ خرداد ۱۴۰۱

تاریخ پذیرش:
۱۱ شهریور ۱۴۰۱

تاریخ انتشار:
۱۹ آذر ۱۴۰۱



پژوهش حاضر با تکیه بر رویکردی توصیفی-تحلیلی و روش کتابخانه‌ای به دنبال یافتن پاسخ این پرسش‌های اساسی است که در راستای مطالعات تطبیقی نظام مدیریت مالی سایر شهرهای جهان، شهرداری تهران اکنون با چه چالش‌هایی روبه‌رو است؟ و راهکار رسیدن به یک چهارچوب سازمان‌یافته چیست؟ در راستای پاسخ به سؤالات مذکور در وهله اول به دنبال آسیب‌شناسی وضع موجود و در مراحل بعدی ارائه راهکارهای مناسب جهت سازماندهی نظام مالی خواهیم بود. عدم سازماندهی مناسب منابع مالی و درآمدهای ناپایدار و غیرثابت شهرداری تهران، لزوم خودکفایی مالی شهرداری بدون در نظر گرفتن زیرساخت‌های مناسب و عدم تکافوی مالی شهرداری، از جمله مهم‌ترین عواملی است که وضعیت کنونی را به وجود آورده که حل آنها نیازمند سازکارهای علمی و راهبردی است.

کلیدواژه‌ها:

آسیب‌شناسی، نظام مالی، شهرداری، راهکارها، مطالعه تطبیقی.

حامی مالی:

مقاله حاضر، مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «بررسی تطبیقی قوانین اصلی (مادر) مدیریت شهری کلان شهر تهران در حوزه شوراها و شهرداری‌ها با قوانین کلان‌شهرهای لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، توکیو، دوی و استانبول» است که به سفارش و حمایت مادی و معنوی مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، توسط پژوهشکده حقوقی شهر دانش انجام گرفته است.

مشارکت نویسندگان:

سحر کریم‌نیا: تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش.

تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

استناددهی:

کریم‌نیا، سحر. «نظام مدیریت مالی شهرداری تهران: آسیب‌شناسی و راهکارها در پرتو مطالعه تطبیقی ده شهر لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، توکیو، دوی و استانبول». مجله پژوهش‌های حقوقی ۲۱، ش. ۵۱ (۱۹ آذر ۱۴۰۱): ۵۱۳-۵۴۴.

مقدمه

در شهرها، برای زندگی بهتر هنوز فضاهای فراوانی وجود دارد که فضا- زمان انسان‌ها نمی‌باشند، بلکه فضا- زمان قدرت و سرمایه هستند.^۱ امروزه دیگر در دنیا به شهرداری به عنوان پیمانکاری بزرگ که می‌بایست برخی از فعالیت‌های عمرانی و خدماتی شهر را انجام دهد، نگرسته نمی‌شود. بلکه شهرداری مؤسسه‌ای مدنی و برخاسته از مردم است که وظیفه فعالیت به سمت توسعه پایدار شهری و توسعه انسانی را بر عهده دارد. به همین دلیل است که شهرداری‌ها باید در کنار فعالیت‌های سنتی و مرسوم خود به فعالیت‌های فرهنگی، بهزیستی و زیست‌محیطی بپردازند. در کشور ایران، شهرداری به عنوان نهاد محلی و برخاسته از متن مردم منطقه، متولی اصلی اداره امور خدماتی، عمرانی و نوسازی شهری، ناچار است در قبال ایفای وظایف قانونی خود، به دلیل عدم وابستگی مالی به دولت و بودجه عمومی، به طرق مختلف و بر پایه قانون، عوایدی را کسب و به مصرف امور مورد نظر برساند. این در حالی است که این نهاد در عین استقلال مالی از لحاظ سیستم نظارتی، در وضعیت بینابینی قرار دارد و از استقلال کافی برخوردار نیست. موضوع درآمدهای شهرداری مقوله بسیار مهمی است چرا که اگر شهرداری درآمد داشته باشد خدمات بهتری می‌تواند ارائه دهد و در نتیجه ارائه خدمات بهتر، استقلال شهرها از حکومت مرکزی اتفاق می‌افتد. اهمیت این موضوع در آن است که اساساً زمینه‌ای نیز برای تمرین دموکراسی باشد. دموکراسی را می‌توان همچون دستور کار برای مجموعه‌ای قابل قبول از نهادها، یا شیوه‌ای از زندگی که در آن روح دموکراسی دست کم به مثابه ویژگی نهادها اهمیت می‌یابد، در نظر آورد.^۲

مطالعه در نظام تأمین مالی شهرداری تهران جدا از ترتیبات قانونی تأمین مالی شهرداری‌های کشور نیست و معمولاً گزاره‌های ناظر به شهرداری‌های کشور ناظر به شهر تهران هم هست. نظام مالی شهرداری‌ها در کشور ما به درستی شکل نگرفته و لایحه درآمد پایدار شهری نیز با گذشت چندین سال هنوز به تصویب نرسیده است و همین امر موجب شده زیرساخت‌های شهری در طول زمان از بین برود. در کشور ما که دارای سیستم اقتصادی ناکارآمد است نظام مالی شهرداری‌ها عمدتاً به سمت منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم کشیده می‌شود. از سوی دیگر در ایران بعد از اجرای سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در دهه ۱۳۶۰ و عدم پیش‌بینی بودجه شهرداری‌ها در قانون بودجه کشور شهرداری‌ها به

۱. عبدالوهاب احمدی، مترجم، مدرنیته سیاسی (تهران: نشرآگه، ۱۴۰۰)، ۱۱۰.

۲. پویا ایمانی، مترجم، دموکراسی (تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۷)، ۲۴؛ حسن فشارکی، مترجم، درباره دموکراسی، (تهران: شیرازه، ۱۳۷۸).

اصطلاح خودکفا شده‌اند درحالی‌که این خودکفایی شهرداری‌ها را دچار مشکلات فراوان در راستای تأمین منابع مالی نموده است به طوری که در حال حاضر شهرداری‌ها به دنبال کسب درآمد بیشتر جهت جبران هزینه‌های جاری خود می‌باشند و از وظیفه اصلی خود که همان مدیریت شهرداری است بعضاً فاصله گرفته و از آن دور شده‌اند و این امر سبب بروز خسارات فراوان برای شهر شده که جبران آن بعضاً غیرممکن است. در حال حاضر اتکای بیش از حد شهرداری‌های کشور و در موضوع مورد مطالعه ما شهرداری تهران جهت کسب درآمد از طریق درآمدهای ناپایدار بوده که عمدتاً در قوانین بودجه پیش‌بینی شده یا در مصوبات شورای اسلامی شهر عینیت پیدا می‌کند که منجر به بروز اصطلاحات منفی همچون شهرفروشی در ادبیات شهری می‌گردد. به عنوان مثال فروش تراکم و اخذ جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری از جمله این درآمدها می‌باشد که در قبال آن از اصطلاح شهرفروشی استفاده می‌گردد. از این رو لازم است تا این ساختار اصلاح گردد.

با عنایت به اهداف پژوهش حاضر با اتکا بر مطالعات تطبیقی تلاش شده است آسیب‌شناسی مناسب از وضعیت موجود محقق و راهکارهای علمی مناسب در راستای حل چالش‌های فراروی نظام مدیریت مالی شهرداری تهران ارائه شود. ذکر این نکته ضروری است که با مطالعه در نظام‌های حقوقی مدیریت شهری و تدقیق در مبانی آنها، روشن می‌شود که این نظام‌ها تابعی از فرهنگ سیاسی و اجتماعی این جوامع و خواه ناخواه متأثر از شرایط ویژه آنها هستند؛ اما نکته‌ای که شایسته توجه است اینکه هر یک از این شهرها به رغم تفاوت‌ها در ساحت فرهنگ و نظام سیاسی، با بهره‌گیری از الگوهای جهان‌شمول، هر یک به نوبه خود، مفهومی از توسعه را در معنای مدرن آن عرضه کرده‌اند که به رشد و رونق و شکوفایی و موفقیت این شهرها در ابعاد مختلف و در سطح جهانی انجامیده است. تعمق در نحوه مدیریت مالی کلان‌شهرهای مدنظر نیز نکاتی ارزشمند از تجربه مدیریتی شهرهای مهم جهان ارائه می‌نماید که در نهایت می‌تواند در اتخاذ سیاست‌های کلان مدیریت شهرداری تهران با رعایت شرایط و اقتضائات بومی تأثیرگذار واقع شود.

۱- تأمین مالی شهر تهران

به طور قطع برای دستیابی به یک نظام مدیریت مالی منسجم لازم است دو عامل مهم مدنظر قرار گیرد. در این راستا نخست راه‌های دستیابی کلان‌شهرها به یک درآمد ثابت و مناسب و سیاست مالی پایدار مورد نظر است و از دیگر سوی تنظیم برنامه‌ای متقن جهت بهره‌بردن از منابع مالی در راستای اهداف

معین، امری مهم تلقی می‌شود. از این رو جهت آسیب‌شناسی دقیق نظام مدیریت مالی شهرداری تهران بررسی نحوه تأمین مالی شهر تهران و چالش‌های فراروی آن حائز اهمیت فراوان بوده و در ادامه بحث حاضر، ما را در یافتن راهکارهای مقتضی یاری خواهد رساند.

۱-۱ - خودکفایی و عدم تکافوی هزینه‌ها

با اعمال سیاست خودکفایی تأمین مالی شهر تهران، بزرگ‌ترین چالش فراروی نظام مالی، تکافوی هزینه‌ها است. بر اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۱۲/۲۹ کمیسیون مشترک مجلسین، درآمد شهرداری‌ها به شش طبقه به شرح زیر تقسیم می‌شود:

- ۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
- ۲- درآمدهای ناشی از عوارض اجتماعی.
- ۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری.
- ۴- درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری.
- ۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی.
- ۶- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.

این منابع درآمدی در زمان تصویب شاید راهگشای مشکلات مالی شهرداری‌ها بوده است ولیکن در حال حاضر به هیچ‌وجه تکافوی هزینه‌های جاری و عمرانی شهرداری نمی‌شود و با توجه به گسترش شهرها و همچنین تغییر وظایف ذاتی شهرداری و افزایش هزینه‌های جاری و گسترش زیرساخت‌های جدید برای رفاه شهروندان در سطح شهر ایجاد یک نظام مالی پایدار و مدرن برای شهرداری‌ها ضرورتی انکارناپذیر است. تا قبل از سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در ایران مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۶۲، بیشتر درآمد شهرداری‌ها مبتنی بر منابع دولتی بود، ولی در پی سیاست‌های تعدیل اقتصادی، سهم پرداخت‌های مالی دولت به شهرداری‌ها کاهش جدی یافت. رشد سریع جمعیت شهری به همراه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها (که انتظار می‌رود در آینده وظایف بیشتری نیز به شهرداری‌ها واگذار شود)، موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرداری‌ها شده است. بخشی از این نیازها را از طریق مالیات‌های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی‌شان برآورده می‌کنند؛ اما این منابع درآمدی نمی‌توانند تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را پوشش دهند. از این رو، در

این روند شهرداری‌ها برای تأمین منابع مالی موردنیاز به دنبال یافتن منابع جدیدی بودند ولی متأسفانه به علت اقتصاد ضعیف و بیمار ایران، چندان موفق نبودند، ولی این مسأله مانع از روی آوردن شهرداری‌ها به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی به منظور تجهیز منابع مالی نشد. در مجموع این نهاد محلی تمام تلاش خود را برای کسب منابع جدید و عدم وابستگی به منابع سنتی به عمل آورد، می‌توان گفت در سال‌های اخیر، شهرداری‌های ایران پا به عرصه نوینی در زمینه کسب منابع درآمدی گذاشته‌اند.^۳

تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد مهم‌ترین منابع مالی شهرداری‌ها را مالیات و عوارض و پس از آن کمک‌های دولتی در قالب بودجه‌های جاری حکومت‌های محلی و تأسیسات و تجهیزات محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می‌دهد.^۴ همچنین، ترکیب بهینه منابع مالی شهرداری‌ها مجموعه‌ای از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک‌های مالی دولت مرکزی را شامل می‌شود. با مقایسه بین شهرداری تهران و شهرداری‌های آمریکا می‌توان گفت که بیشترین منبع درآمدی شهرداری تهران ناشی از بخش زمین و ساختمان یعنی فروش تراکم است و کمک‌های دولتی درصد خیلی کمی را تشکیل می‌دهد درحالی‌که درصد قابل ملاحظه‌ای از درآمدهای شهرداری‌های آمریکا از منبع کمک‌های دولتی است.^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. عمده منابع درآمدی شهرهای آمریکای شمالی (تورنتو، اتاوا، بوستون) از مالیات بر دارایی (املاک) و مبادلات مالی بین دولتی؛ شامل مالیات بر فروش (از دولت ایالتی) و مالیات بر درآمد (از دولت مرکزی) به دست آمده و مالیات بر دارایی، بر اموالی مانند زمین، قایق، ماشین‌آلات و دستگاه‌ها، کالاهای لیست شده در یک کار تجاری و دارایی‌هایی مانند اوراق رهن، وام و ... تعلق می‌گیرد^۶ در شهرهای پیشرفته آسیایی مانند شهرهای ژاپن، چین و کره جنوبی، مالیات بر ساکنین، املاک و مستغلات و مالیات بر برنامه‌ریزی شهری، مالیات بر مصرف توتون و تنباکو

۳. پریسا آل اسحاق و مهدی هداوند، «بررسی منابع نوین درآمدی شهرداری‌ها»، مجله تحقیقات حقوقی آزاد ۲۲ (۱۳۹۲)، ۱.

۴. علیرضا آیت‌اللهی، تأمین مالی شهرداری‌های فرانسه (تهران: انتشارات شهرداری تهران - معاونت اداری و مالی، ۱۳۸۷)، ۱.

5. Arthur O'Sullivan, *Urban Economics* (New York: McGraw-Hill/Irwin, 2006), 2.

6. Joseph A. Pechman, *Federal Tax Policy* (Washington, DC: The brooking institution, 1987).

۷. غلامعلی شرزهی و احمد مجتهد، اصلاح و تأمین منابع درآمدی شهرداری‌های کشور (تهران: پژوهشکده پولی و مالی بانک مرکزی، ۱۳۸۵)، ۳۰۷.

و سایر مالیات‌های عادی شهرداری شامل مالیات بر وسایل نقلیه موتوری و مالیات بر معاملات اوراق بهادار، بیشترین درآمد شهر را تأمین می‌کنند.^۸

۱-۲- عدم ثبات و پایداری منابع مالی

علل اصلی عدم ثبات و پایداری منابع مالی در شهرداری ناشی از عدم استقلال مالی شهرداری‌ها، فقدان مرز مشخص بین اصطلاح مالیات و عوارض، فقدان یک نظام مالیاتی جامع و کامل، فقدان الگوی مناسب برای نظام مالی شهرداری‌ها، فقدان قانون و اجرای ناقص سیستم عدم تمرکز محلی در کشور است.

از سال ۳۴ که قانون شهرداری‌ها و قوانین نوسازی یا آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب و لحاظ شد، همواره مبحث درآمدزایی شهرداری‌ها مطرح بوده است. شهرداری‌های نسل اول زیرمجموعه مستقیم دولت بودند و دولت بخشی از درآمدهای به دست آمده را به حساب شهرداری‌ها واریز می‌کرد و شهرداری‌ها درآمد چندانی از طریق اخذ عوارض‌ها نداشتند اما بعد از انقلاب و به خصوص در دهه هفتاد، جهت‌گیری شهرداری‌ها به سمت تحقق درآمدهای مبتنی بر اخذ عوارض شهری رفت. در برابر مالیات و عوارضی که شهروندان می‌پردازند، دولت موظف به تأمین مطالبات و امکانات رفاهی مطلوب برای زندگی آنهاست.^۹ شهرداری تهران اولین شهرداری بود که تراکم فروشی را مطرح کرد و از این طریق توانست درآمد بسیار خوبی کسب کند و چرخ پروژه‌های عمرانی را به حرکت درآورد. از سوی دیگر عمده عوارض وصولی در سطح ملی تحت عنوان مالیات از افراد اخذ و به حساب خزانه واریز می‌گردد و عملاً شهرداری‌ها سهمی در آن ندارند. اگرچه در قوانین و مقررات جاری کشور به بحث استقلال شهرداری‌ها اشاره شده است ولیکن مشخصه‌ها و ابزارهای لازم در خصوص این استقلال به شهرداری‌ها اعطا نگردید و همچنان شهرداری‌ها خود وابسته به دولت هستند. یکی از مسائل مهمی که از بدو تأسیس بلدیة از سال ۱۲۸۶ تاکنون به آن توجه جدی نشده است موضوع استقلال مالی شهرداری‌ها به عنوان نهاد محلی است. در تاریخ ۱۱۰ ساله تأسیس این نهاد همواره دولت مرکزی تمایل به کنترل اعتبارات و به نوعی اعمال حاکمیت متمرکز بر شهرداری‌ها در ایران داشته است. در سال ۱۳۶۲ با توجه به شرایط

۸. امیرعباس امامی و الهام آبگون، «بررسی وضعیت تطبیقی درآمدها و مالیه شهرداری‌ها در شهرداری‌های منتخب دنیا» (مقاله ارائه شده در دومین همایش مالیه شهرداری، تهران، ۱۳۸۸).

۹. رضا اسلامی و فرانک علیزادگان، حق بر شهر (تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۹)، ۱۰۹.

مالی دولت به یکباره بدون بررسی ابعاد و شرایط تأمین مالی شهرداری‌ها و همچنین مبانی نظری مالی شهرداری‌ها، موضوع استقلال مالی شهرداری‌ها در مجلس به تصویب رسید. بررسی موضوع نشان می‌دهد دولت بعد از قانون تجمیع عوارض تمایل به متمرکز کردن برخی موضوعات در تخصیص منابع به شهرداری‌ها داشته است.^{۱۰} به عنوان مثال در ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه دولت در تخصیص منابع مالی به شهرداری‌ها همچنان معتقد به تخصیص منابع مالی به شهرداری‌ها به صورت متمرکز می‌باشد.^{۱۱} این مصوبه با استقلال مالی شهرداری، خودکفایی آنها و کوچک‌تر شدن دولت و بخش خصوصی مغایرت دارد. متأسفانه در چنین شرایطی دولت چابک نشده و تا حدودی برای شهرداری‌ها این موضوع ایجاد مشکل می‌کند، ضمن اینکه اختیارات شورا و شهرداری را محدود می‌کند؛ همچنین نمی‌توان در چنین شرایطی مشخص کرد که پول چه زمانی به حساب شهرداری‌ها واریز می‌شود. در شهرهای مختلف جهان یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های شهرداری تعبیه راهکارهایی برای اطمینان از دستیابی به درآمد ثابت و پایدار است. به عنوان مثال شهر لندن با در نظر گرفتن کمیسیون‌های خاص مالی و تقویت و رونق حداکثری کسب و کار و اقتصاد شهر لندن که به طور مستقیم و غیرمستقیم بر درآمد شهرداری نیز تأثیرگذار است تلاش حداکثری خود را جهت رسیدن به این مهم به کار گرفته است.

شهر لندن به ۲۵ بخش تقسیم شده و ۱۲۵ عضو انجمن شهر این بخش‌ها را نمایندگی می‌کنند؛^{۱۰۰} عضو متعلق به شورای عوام^{۱۲} و ۲۵ عضو متعلق به شورای ریش‌سفیدان یا اعیان^{۱۳} هستند.^{۱۴} شوراییاران^{۱۵}

۱۰. اظهارنظر کارشناسی درباره طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
 ۱۱. ب - عوارض موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و بندهای آن و نیز عوارض آلاینده‌گی موضوع تبصره (۱) ماده مذکور و عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره‌گذاری خودروها به شرح زیر در مورد بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده مذکور توسط سازمان امور مالیاتی کشور توزیع می‌گردد. عوارض وصولی بند (الف) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، با رعایت ترتیبات قانونی و پس از کسر وجوه مقرر در قانون مذکور و واریز به حساب تمرکز وجوه آن استان نزد خزانه‌داری کل کشور از طریق حساب رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد، به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرها و سی درصد (۳۰٪) روستاها و مناطق عشایری و بر اساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری به حساب فرمانداری‌های شهرستان مربوط واریز می‌گردد تا با مشارکت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در همان روستاها و مناطق عشایری هزینه شود. تبصره - عوارض وصولی موضوع این جزء نیاز به طی مراحل تخصیص نداشته و حداکثر تا پانزدهم ماه بعد با تخصیص صددرصد (۱۰۰٪) به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد.

12. Common Councillors

13. Aldermen

14. <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/voting-elections>, last modified May 18, 2022

15. Councillors

لندن طیف وسیعی از جزف و علائق شهری را نمایندگی می‌کنند و وظیفه تصمیم‌گیری‌های استراتژیک بزرگ برای اداره شهر به عهده آنها است. شورایاران در کمیسیون‌های مختلفی فعالیت دارند که مدیریت عملکردهای مختلف سازمان را بر عهده دارند و به روی عموم باز هستند.^{۱۶} کمیسیون‌ها به دو دسته اصلی تقسیم می‌شوند؛ نخست کمیسیون متشکل از یک عضو از هر بخش از شهر به انضمام اعضای سابق (عضویت به دلیل داشتن پست یا نقش خاص) و دوم، کمیسیون متشکل از اعضای که مستقیم توسط شورای عوام^{۱۷} انتخاب می‌شوند و به همراه اعضای سابق، به ارائه خدمات می‌پردازند. این اعضا بر اساس مبانی سیاسی غیر حزبی انتخاب شده و حقوقی دریافت نمی‌کنند.^{۱۸}

شورای عوام، نخستین مجمع تصمیم‌گیری مشترک شهر است که معمولاً هر چهار هفته یک بار تشکیل جلسه می‌دهد. فعالیت اصلی این شورا بر گزارش کمیسیون‌ها، پرسش‌ها و پیشنهادهای اعضا متمرکز است. این شورا از طریق کمیسیون‌ها فعالیت می‌کند و وجه تمایز آن نسبت به مقامات محلی دیگر این است که غیر حزبی است. اعضای این شورا هر چهار سال توسط بخش‌های شهر^{۱۹} انتخاب می‌شوند. هر بخش به نسبت جمعیت حوزه انتخابی، بین ۲ تا ۱۰ کاندید را انتخاب می‌نماید.^{۲۰}

اعضای شورای اعیان ۲۵ نفر هستند که هر کدام از یک بخش لندن انتخاب شده‌اند. این اعضا هر سال، هشت بار جلسه دارند که ریاست این جلسات با شهردار^{۲۱} است. انتخابات اعضای شورای اعیان هر شش سال یک بار انجام می‌شود.^{۲۲}

شورای اعیان دو کمیسیون دارد: کمیسیون انتصابات و کمیسیون اهداف عمومی. کمیسیون انتصابات بر ترتیبات ارزیابی اعضای شورا نظارت دارد و نهاد تصمیم‌ساز در خصوص انتخاب کلانترها و شهردار است که هر سال در مجمع عمومی انجام می‌شود. کمیسیون اهداف عمومی، مسؤول موضوعات مالی و اجرایی عمارت^{۲۳} و دادگاه کیفری مرکزی^{۲۴}، انتصابات کمیسیون‌های شورای عوام و

16. "City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

17. the Court of Common Council

18. "City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

19. the wards of the City

20. "City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

21. the Lord Mayor

22. "City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

23. the Mansion House

24. the Central Criminal Court

نظارت بر برنامه اشتغال شهردار و ترقی شهر است.^{۲۵}

- کمیسیون مالی:

یکی از وظایف اصلی این کمیسیون این است که اطمینان حاصل کند که شهر لندن در تمام فعالیت‌های خود به پول دست پیدا می‌کند. این کار نیازمند نظارت دقیق بر بودجه و کنترل تعداد فعالیت‌ها و راه‌های ممکن برای انجام آن است که اهمیت حیاتی برای لندن دارند.^{۲۶}

- کمیسیون فرعی بهره‌وری و اجرای مالی:

کمیسیون فرعی بهره‌وری و اجرای مالی در آوریل ۲۰۱۱ ایجاد شد و وظیفه اجرای بهتر وظایف کمیسیون مالی در زمینه‌های بهره‌وری و اجرا را بر عهده دارد.^{۲۷}

- کمیسیون سرمایه‌گذاری:

کمیته سرمایه‌گذاری مسؤول نظارت راهبردی بر اجرای سرمایه‌گذاری‌های شهر است که از طریق سه هیأت جداگانه مدیریت می‌شود: هیأت سرمایه‌گذاری مالی، هیأت سرمایه‌گذاری اموال و هیأت سرمایه‌گذاری اجتماعی.^{۲۸}

- هیأت سرمایه‌گذاری مالی:

این کمیسیون فرعی بر همه جنبه‌های مربوط به ترتیبات سرمایه‌گذاری غیرملکی صندوق‌های اصلی شهر و عملیات مدیریت خزانه‌داری نظارت می‌کند.^{۲۹}

شهردار لندن در رشد اقتصاد و رشد مناسب آن نقش حیاتی دارد. استراتژی توسعه اقتصادی^{۳۰} یک رویکرد تازه برای رشد ارائه داده است. بر این اساس، نابرابری اجتناب‌ناپذیر نیست و رشد ضرورتاً به ضرر محیط‌زیست تمام نمی‌شود. در این استراتژی، شهردار چگونگی ایجاد شهری عادلانه‌تر، فراگیر و پایدار با اقتصادی که برای همه مردم لندن فعالیت می‌کند را مشخص کرده است. او این کار را از طریق ایجاد استانداردهای «رشد خوب»^{۳۱} انجام می‌دهد. این بدان معناست که تلاش می‌شود تا لندن

25. "Committee details" last modified May 18, 2022, Committee details - Court of Aldermen - Modern Council (cityoflondon.gov.uk)

26. "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=145>

27. "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=245>

28. "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=176>

29. "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=248>

30. Economic Development Strategy

31. Good Growth

از فضای کاری برای مشاغل، حمل و نقل حمایتی، زیرساخت‌های اجتماعی و وسیع‌تر (مانند خدمات آب و برق و دیجیتال)، محیط طبیعی با کیفیت بالا، مسکن مقرون به صرفه و مهارت‌هایی که اقتصاد برای رشد پایدار و مولد نیاز دارد، بهره‌مند شود. شهردار به جهت‌دهی نوآوری‌های آینده کمک می‌کند تا نیازهای مردم لندن و لندن‌ها را بهتر برآورده سازد و مشارکت بیشتر گروه‌های مختلف و بخش‌های کم‌ارزش‌تر را افزایش دهد. شهردار با هدایت سرمایه‌گذاری، ایجاد همکاری مناسب و نشان دادن نقاط قوت لندن برای جذب سرمایه‌گذاری بیشتر، به شکوفایی نوآوری‌ها در کل اقتصاد یاری می‌رساند. او محیطی تجاری ایجاد می‌کند که نه تنها از نظر سرمایه‌گذاری و رشد جذاب و موردپسند است، بلکه بسیار منصفانه است؛ به این معنی که همه شرکت‌ها در آن ملزم به رعایت قوانین هستند و همه لندن‌ها از آن سود می‌برند.^{۳۳} شهردار سخت تلاش می‌کند تا از مشاغل در لندن حمایت و اقتصاد لندن را تقویت کند. روش‌های حمایت از مشاغل در لندن به شرح زیر است:

- شهردار جلسات منظمی را با وزیر امور خارجه برای خروج از اتحادیه اروپا برگزار می‌کند تا درباره مسائل مربوط به برگزیت که بر لندن تأثیر می‌گذارد، بحث و تبادل نظر کند. او پنل مشورتی خود را تشکیل داده و با آنها در خصوص محافظت از اقتصاد و مشاغل لندن در سال‌های آینده همکاری می‌کند.^{۳۳} شهردار می‌خواهد اطمینان حاصل کند که مردم لندن از آموزش و مهارت‌های مناسب برای موفقیت برخوردارند و مشاغل با مهارت‌های مورد نیاز برای ایجاد شغل و ثروت برای لندن، به نیروی کار دسترسی دارند. برنامه جدید مهارت برای لندن‌نشینان^{۳۴}، با مشاغل، مردم لندن و ارائه‌دهندگان آموزش همکاری می‌کند تا این امر اتفاق بیفتد.^{۳۵} استراتژی مهارت‌های شهردار^{۳۶} برای مردم لندن، برنامه‌های شهردار را برای ایجاد یک سیستم آموزش و مهارت‌های فنی و حرفه‌ای پس از ۱۶ سالگی دربردارد که نیازهای مردم لندن و مشاغل را برآورده می‌کند.^{۳۷} سه اولویت اصلی در مرکز استراتژی وجود دارد:

- به همه مردم لندن امکان دسترسی به آموزش و مهارت‌های مشارکت در جامعه و پیشرفت در

32. "Economic development strategy" modified December, 2022, The Mayor's Economic Development Strategy for London

33. "What is the Mayor doing to boost London's economy?" modified 2 May, 2017, <https://www.london.gov.uk/city-hall-blog/what-mayor-doing-boost-londons-economy>

34. The Mayor's new skills for Londoners program

35. "What is the Mayor doing to boost London's economy?" modified 2 May, 2017, <https://www.london.gov.uk/city-hall-blog/what-mayor-doing-boost-londons-economy>

36. The Mayor's Skills for Londoners Strategy

37. "Mayor of London?", <https://www.london.gov.uk/what-we-do/skills-and-employment-1/skills-londoners/strategy-and-research>

آموزش و کار ارائه شود؛

- آموزش‌ها پاسخگوی نیازهای اقتصاد و کارفرمایان لندن در حال حاضر و در آینده باشد؛

- مهارت‌های استراتژیک فنی در سطح شهر ارائه شود و به بزرگ‌سالان آموزش داده شود.^{۳۸} دستیابی به یک سیاست مالی پایدار از مهم‌ترین چالش‌های اداره شهر است. مدیریت خوب بودجه برای اطمینان از اینکه شهر می‌تواند وظایف خود را انجام دهد بسیار مهم است. سیاست مالی از این نوع به خودی خود یک هدف نیست، بلکه در خدمت دستیابی به اهداف بالاتر است. اهداف راهبردی شورای شهر تنها در صورتی قابل دستیابی است که فضای مالی کافی برای اقدامات متناسب در دسترس باشد.^{۳۹}

امروزه، شهرها از دو جنبه مهم هستند: یکی به عنوان مرکز تجمع گروه عظیمی از شهروندان، دیگری به عنوان بازیگر اصلی نقش‌های اقتصادی در کل اقتصاد ملی.^{۴۰} برخی از کلان‌شهرهای دیگر دنیا نیز با تعبیه و پیروی از یک استراتژی قوی اقتصادی به دنبال رونق اقتصادی در شهر می‌باشند که در نهایت در افزایش درآمد ثابت شهرداری نیز مؤثر واقع خواهد شد. در این راستا شهر اوکلند قابل توجه است. طبق استراتژی اقتصادی، شهر از کسب‌وکارهای بزرگ و کوچک اوکلند حمایت خواهد کرد: از کسب‌وکارهای بزرگ‌تر شهر مثل بیمارستان‌ها و سازمان‌های حمل و نقل، مشارکت‌های اجتماعی و تولیدی‌های محلی، فروشنده‌ها و از دسترسی به استعدادهای محلی حمایت می‌شود. بخش‌های صنعتی نوظهور پشتیبانی می‌شوند و به کارآفرینان، به‌ویژه زنان کمک خواهد شد تا بنیان‌گذاران کسب‌وکار شوند و سرمایه‌گذاری را جذب و رشد کنند. این طرح‌ها همراه با سرمایه‌گذاری شهر در مسکن، حمل و نقل، زیرساخت‌ها و فضاهای عمومی به اوکلند کمک می‌کند تا سرمایه‌گذاری تجاری و مشاغل و درآمد مالیاتی را که این سرمایه‌گذاری ایجاد می‌کند، حفظ و جذب کند.^{۴۱}

شهر زوریخ نیز یک سیاست مالی پایدار را دنبال می‌کند تا مالیه عمومی شهر را در بلندمدت پایدار و متعادل نگه دارد و تضمین کند که امکان مانور سیاسی برای نسل‌های آینده حفظ می‌شود. شهر برای

38. "Mayor of London?", <https://www.london.gov.uk/what-we-do/skills-and-employment-1/skills-londoners/strategy-and-research>

39. "Stadt Zürich" last modified December 12, 2021, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/en/index/stadtentwicklung/wirtschaftsfoerderung.html>.

۴۰. مجید ابراهیم پور، «حق به شهر: حق به فضای عمومی شهر یا حق به زندگی»، مجله انسان‌شناسی و فرهنگ (۱۳۹۳) و برای مطالعه بیشتر نک:

Attoh, Kafui A, "What kind of right is the right to the city?" *Sage Journal* 5(2011):669-685.

41. "City of Oakland Economic Development Strategy", last modified April 17, 2021, City of Oakland | Economic Development Strategy (oaklandca.gov)

ارتقای رقابت‌پذیری و در نتیجه حفظ ارزش کسب‌وکارها در بازارهای آزاد (برق، گاز، مراقبت‌های بهداشتی، مراقبت از سالمندان) سخت کار می‌کند. به این منظور، سرمایه‌گذاری در تمام جنبه‌های زیرساخت‌ها و اقداماتی که ماهیت بلندمدت دارند و برای آینده شهر حیاتی هستند، مهم است؛ حوزه آموزش می‌تواند یک مثال باشد.^{۴۲} دفتر توسعه شهری زوریخ (STEZ)^{۴۳} از چهار زیرمجموعه تشکیل شده است: واحد توسعه اجتماعی - فضایی، توسعه اقتصادی، امور خارجی و دفتر ایجاد اتحاد و یکپارچگی.

دفتر توسعه اقتصادی، اهداف و وظایف زیر را دنبال می‌کند:

- ایجاد یک محیط تجاری سالم؛
- تمرکز بر شرکت‌های موجود، جدید و نوظهور؛
- توسعه استراتژی‌هایی برای ایجاد ساختار صنعتی متنوع با کسب‌وکارهای پایدار؛
- معرفی زوریخ به عنوان یک مکان تجاری بین‌المللی؛
- اطلاع‌رسانی به شرکت‌هایی که علاقه‌مند به فعالیت و حضور در زوریخ هستند (اطلاع‌رسانی در مورد شهر به عنوان یک مکان تجاری، یافتن خدمات مشاوره کمک به دریافت مجوزهای تجاری)؛
- دفاع از منافع تجاری در حدود اختیارات اداری؛
- اطلاع‌رسانی به کسب‌وکارها در مورد مکان‌های داخل شهر.^{۴۴}

در نظام مالیه کشور مرز مشخصی فی مابین مفهوم عوارض و مالیات وجود ندارد اگرچه در علم مالیه فی مابین اصطلاح عوارض و مالیات تفاوت بنیادین وجود دارد ولیکن در کشور ما مصادیق این دو مورد به روشنی مشخص نشده است و به نظر می‌رسد کشور ما دولت از عوارض بیشتر به منظور کسری بودجه و منبع درآمدی خود استفاده می‌کند و در وهله بعدی به دنبال ایجاد منبع درآمدی برای شهرداری‌ها می‌باشد. به عنوان مثال در عوارض ملی موضوع ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده سهم وصولی دولت از این منابع به مراتب بیشتر از شهرداری‌های کشور می‌باشد و سهم درآمدی شهرداری کمتر می‌باشد. از طرف دیگر در قوانین و مقررات جاری کشور در خصوص این دو مفهوم و تفاوت آن دو با هم هیچ اشاره نشده است.

مسئله اساسی در این زمینه فقدان استراتژی ملی مدیریت جامع شهری در کشور است، درحالی‌که

42. "Stadt Zürich" last modified December 12, 2021, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/en/index/stadtentwicklung/wirtschaftsfoerderung.html>.

43. The Office for Urban Development

44. "Stadt Zürich" last modified December 12, 2021, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/en/index/stadtentwicklung/wirtschaftsfoerderung.html>.

این امر در بیشتر کشورهای جهان به‌عنوان یک اصل در نظام شهری مورد توجه قرار می‌گیرد؛ بنابراین پیشنهاد کلی در این بخش، تهیه و تدوین برنامه مدیریت جامع شهری است.^{۴۵} در واقع منابع مالی شهرداری‌ها در حال حاضر موردی و به صورت موقت بعضاً در قوانین بودجه سالانه کشور و آن هم به صورت متمرکز تأمین می‌گردد درحالی‌که هیچ‌گونه الگو و ساختار مشخصی در این میان تعریف نشده است. به عنوان مثال در برهه‌ی زمانی نه‌چندان دور شهرداری‌ها امکان انتشار اوراق مشارکت در قانون بودجه داشتند که سالیانه و موقت می‌باشد.

علی‌رغم صراحت قانونی در ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم تاکنون قانون جامعی در خصوص مدیریت شهری به تصویب مجلس نرسیده است و از سوی دیگر تاکنون قوانین تصویبی صرفاً در خصوص منبع درآمدی شهرداری‌ها به صورت موردی سخن گفته شده است و در خصوص نحوه مدیریت و مصارف حکمی وضع نشده است. درمان ریشه‌ای مشکلات مالی شهرداری‌ها به سرانجام رسیدن لایحه درآمد‌های پایدار شهری می‌باشد. تاریخچه این لایحه به سال ۶۲ می‌رسد؛ زمانی که دولت هنگام ارائه بودجه سالانه به مجلس تصمیم گرفت شهرداری‌ها را خودکفا اعلام کند، تصمیمی که در بند ب ماده ۵۲ قانون بودجه آن سال به تصویب مجلس رسید و وزارت کشور موظف شد ظرف شش ماه لایحه خودکفایی شهرداری‌ها را برای تصویب به مجلس ارائه کند. لایحه‌ای که اکنون در سال ۱۴۰۰ هنوز در مجلس به تصویب نرسیده است و در کمیسیون‌های مجلس در حال بررسی است.

علی‌رغم اینکه در دکترین حقوقی کشور از سیستم عدم تمرکز سخن‌ها گفته شده است اما در عمل و اجرا و حتی در قوانین مصوب سیستم عدم تمرکز حداقل در استقلال مالی به نحو مطلوب اجرا نمی‌شود. «عدم تمرکز محلی از مهم‌ترین فنون مدیریت نظام‌های سیاسی بسیط و یکی از ابزارهای مهم برای مشارکت مردم در امور محلی بوده و عبارت است از اعطای شخصیت حقوقی به واحدها یا تقسیمات سرزمینی و شناسایی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی توسط شوراهای منتخب. اهمیت این اصل به حدی است که برخی از قوانین اساسی مانند قانون اساسی فرانسه بر آن تأکید کرده‌اند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این اصل اشاره نشده است. نگاهی به نظام شوراهای اسلامی در ایران و مقایسه آن با فرانسه نیز نشان می‌دهد با آنکه دو شورای شهر و روستا در ایران به طور مستقیم توسط مردم محل انتخاب می‌شود، واحدهای سرزمینی همچون شهر، شهرستان و استان

۴۵. سید محمد مقیمی، اداره امور حکومت‌های محلی (مدیریت شوراها و شهرداری‌ها)) تهران: انتشارات صحت، ۱۳۸۲، ۲۵۵.

فاقد شخصیت حقوقی‌اند و صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی نیز ندارند. در نتیجه دو عنصر از عناصر سه‌گانه عدم تمرکز محلی در نظام حقوقی ایران مورد پذیرش واقع نشده است.^{۴۶} در همین راستا شوراها و شهرداری‌ها در ایجاد منابع مالی پایدار معطوف به صلاحیت‌های اعطایی توسط دولت و قوه مقننه می‌باشند.

۲- راهکارهای اصلاح نظام مدیریت مالی شهرداری تهران

با تکیه بر چالش‌های طرح شده، تجربیات سایر کلان‌شهرهای جهان و مقتضیات داخلی جهت اصلاح نظام مدیریت مالی شهرداری تهران لازم است مجموعه‌ای از اقدامات ذیل مدنظر قرار گیرد:

۲-۱- اصلاح سیستم تأمین درآمدهای شهرداری

در حال حاضر بر اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها منابع درآمدی شهرداری‌ها به ۶ طبقه تقسیم‌بندی شده‌اند که به هیچ‌وجه منجر به جبران هزینه‌های ناشی از ارائه خدمات شهری نمی‌گردد. از سوی دیگر در قوانین و مقررات پراکنده یکسری منابع درآمدی برای شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است که سهم آنها را یا بسیار ناچیز در نظر گرفته است یا اینکه موقتی بوده و وصول آن هم بر عهده شهرداری نمی‌باشد که منجر به بروز درآمدهای ناپایدار شده است. در همین راستا لازم است منابع نوین شهری شناسایی و در واقع منابع مالی شهرداری‌ها به‌روز گردد. در این بین لازم است سیستم درآمدی شهرداری‌ها تغییر نماید و از حالت متمرکز دولتی به سمت شناسایی اقتصاد محلی حرکت کند. در این سیستم منابع مالی شهرداری‌ها از طریق شناسایی ظرفیت‌های مالی موجود در سطح شهر مشخص می‌گردد. در این حالت مالیات‌های محلی از دریافت‌کنندگان خدمات شهری در محدوده قلمرو جغرافیایی دریافت می‌گردد.

همچنین باید توجه داشت که در شهرهای پیشرفته جهان برای رسیدن به منبع درآمدی پایدار به هر شیوه‌ای متوسل نخواهند شد. به عنوان مثال در امارات متحده عربی تأمین مالی شهرداری باید تداوم‌پذیر باشد و به نوسانات بازار و تحریم‌های اقتصادی وابسته نباشد، همچنین مطلوب بودن از سایر ویژگی‌های آن است چرا که تخریب محیط‌زیست، آسیب به کیفیت زندگی شهروندان و ... حتی اگر باعث درآمد زیاد و پایدار و متداوم برای شهرداری بشود، راه مطلوبی نیست و در میان‌مدت آثار بسیار سویی

۴۶. مسلم آقایی طوق، «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی ۱۷ (۱۳۹۶)، ۶۵.

بر زندگی شهروندان خواهد داشت، همچنین از دیگر ویژگی‌های درآمد شهرداری انعطاف‌پذیری است؛ به این معنا که باید هم‌زمان با بالا رفتن مخارج، درآمد شهرداری نیز افزایش یابد و در آخر باید درآمد شهرداری با مشارکت شهروندان بالا برود.^{۴۷}

از دیگر سو جهت اصلاح سیستم تأمین درآمدها شهرداری باید به مسأله کم کردن هزینه‌ها توجه کافی داشته باشد. در کشور ما در مصوبه «لایحه اصلاح نظام درآمد پایدار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، یکی از طرق چهارگانه تأمین مالی شهرداری درآمد حاصل از جرایم، تخلفات و دیرکرد آنها معین شده بود که این راه بدترین راه ممکن است و باید بودجه شهرداری تا حد زیادی با کم کردن هزینه‌ها تأمین شود چرا که در آن صورت نفع شهرداری در تخلف کردن شهروندان است و عزم مبارزه با تخلف وجود نخواهد داشت.

ب) افزایش کمک‌های دولتی

شاید این تصور ایجاد شود که استقلال مالی شهرداری‌ها به این معنا می‌باشد که شهرداری‌ها نباید از هیچ منبع درآمدی دولت استفاده کنند که به نظر در حال حاضر صحیح نمی‌باشد زیرا: اولاً؛ شهرداری‌های ما در حال حاضر توانایی مالی لازم در راستای تأمین هزینه‌های خود را ندارند و به منظور تأمین هزینه‌های جاری خود نیازمند کمک‌های دولتی می‌باشند.

ثانیاً؛ تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد مهم‌ترین منابع مالی شهرداری‌ها را مالیات و عوارض و پس از آن کمک‌های دولتی در قالب بودجه‌های جاری حکومت‌های محلی و تأسیسات و تجهیزات محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می‌دهد.

«به عنوان مثال درآمدی نظیر کمک‌ها و عواید دولتی شاید در تمامی تقسیم‌بندی‌های منابع درآمدی شهرداری‌ها باشد ولیکن در کشور پیشرفته‌ای مانند انگلیس اعانات دولتی به میزان ۴۰ درصد می‌باشد ولی این میزان در کشور ایران بعد از اجرای سیاست خودکفایی به شدت سیر نزولی پیدا کرده است.»^{۴۸} همچنین به دستور قانون شهرداری مادر نیویورک در ماده ۱۱۹-p، تأمین مالی شهرداری اصولاً از مالیات بر اموال غیرمنقول انجام می‌شود، همچنین بدین وسیله هر شرکت شهرداری مجاز به پذیرش و پرداخت کمک‌های مالی عمومی یا خصوصی یا سایر کمک‌هایی است که توسط ایالت یا دولت فدرال

۴۷. منا سادات نفوی و فرزانه حیدرپور، «تأثیر پایدارسازی نظام درآمدی در تأمین مالی شهرداری‌ها»، مجله نخبگان علوم و مهندسی ۴ (۱۳۹۷)، ۱۴.

۴۸. آل اسحاق و هداوند، پیشین، ۴.

برای چنین اهدافی پرداخت شده یا در دسترس قرار می‌گیرد، در کشور ما مالیات بر اموال غیرمنقول تنها در مواردی از خانه‌های خالی اخذ می‌شود.

در مواردی نظیر تصفیه آب و فاضلاب، شهرداری نیویورک می‌تواند طبق بند U ماده ۱۲۰ همان قانون، اقدام به استقراض به مبالغ مشخصی کند.

شهرداری نیویورک می‌تواند برای بعضی از امور خود اقدام به استقراض از بانک فدرال کند، اما در ادامه باید به این مسأله اشاره کرد که حسب ماده ۵۰۸ همان قانون، در صورتی که شهرداری نتواند بدهی‌های خود را پرداخت کند، بانک فدرال می‌تواند طلب خود را از مطالبات شهرداری کسر کند.

همچنین شهرداری نیویورک می‌تواند از دولت ایالات متحده آمریکا به استناد ماده ۸۶۸ همان قانون، اوراق قرضه تهیه کند، اما اوراق قرضه در کشور ما، علی‌رغم اینکه از جمله ابزارهای مفید نهادهاست برای تأمین مالی^{۴۹} خصوصیتی غیرشرعی دارد و قابل اصدار نیست.^{۵۰}

در کشور ما، تأمین بودجه شهرداری از طریق استقراض تقریباً ممنوع است و حتی می‌تواند عنوان مجرمانه نیز داشته باشد، در واقع در کشور ما بودجه ارتباط تنگاتنگی با مقادیر حسابداری شده و تعیین شده از پیش دارد^{۵۱} و تأمین مالی به هر روشی به جز روش‌های مصرح در قانون جرم‌انگاری شده است و مرتکب می‌تواند به مجازات «تصرف غیرقانونی در اموال دولتی» محکوم شود.

اما نسبت به تأمین مالی شهرداری با اخذ مالیات از اموال غیرمنقول، می‌توان گفت که این سیاست که در نیویورک به کار می‌رود سیاست درستی نیست، مالیات اصولاً برای بالا رفتن سطح رفاه و دوری از معضلات اجتماعی اخذ می‌شود^{۵۲}، این در حالی است که اگر دولت اولویت مالیات را آن‌قدر بالا ببرد که با عدم تأمین مالی در راه‌های ساده‌تر، مجبور به بالا بردن سخت‌گیری خود در اخذ مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم شود، این کار توالی فاسد زیادی خواهد داشت و کمترین آن محدود کردن حقوق شهروندی از طریق محدود کردن حق احترام به مالکیت مشروع خواهد بود.

تأمین مالی از طریق تسهیم در مالیات در هر حال نوع رایجی است و به عنوان مثال دولت ترکیه نیز

۴۹. احمد عالی نژاد، «اوراق قرضه شرکتی، ابزاری مناسب برای تأمین مالی»، نشریه بورس ۶۳ (۱۳۸۶)، ۱۸.

۵۰. سارا میرحسینی، «بررسی حقوقی و اقتصادی اوراق قرضه در بانکداری اسلامی»، مطالعات نوین بانکی ۲ (۱۳۹۸)، ۲۱۱.

۵۱. سعید اقدامیان، «تحولات بودجه‌ای شهرداری تهران»، اقتصاد شهر ۹ (۱۳۹۰)، ۱۱۱.

52. Maria A Cabrera Escobar., Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis, *BMC Public health* 13(3013), 2.

از این راه برای تأمین مالی شهرداری کلان‌شهر استانبول استفاده می‌کند و درصد خاصی از مالیات‌های خاصی را برای این کار در بودجه خود در نظر می‌گیرد.

یک کتاب درسی دبیرستان ژاپن توضیح می‌دهد که دولت‌های محلی تنها ۳۰ درصد از خودمختاری را دارند؛^{۵۳} زیرا به حمایت مالی دولت مرکزی وابسته هستند. در مقابل، دولت مرکزی با انتقال صلاحیت ملی به صلاحیت محلی، مانند صدور گذرنامه، اعطای مجوز برای افتتاح رستوران‌ها، مدیریت راه ملی، برخی از کارهای دولت ملی را به دولت محلی واگذار می‌کند. خدمات جیره‌بندی، ثبت خانواده، دفع زباله و کمک‌های مردمی مختص به این کار توسط کارگزاری بیان می‌شود.^{۵۴}

سیستم خودگردانی محلی ژاپن بر دو اصل اصلی بنا شده است اول اینکه، حق ایجاد نهادهای عمومی محلی خودمختار را فراهم می‌کند که تا حدی مستقل از دولت ملی باشند؛ و دوم آنکه از طریق آن ساکنان این مناطق محلی به درجات مختلف در فعالیتهای نهادهای عمومی محلی مشارکت دارند و به آنها رسیدگی می‌کنند. بر همین اساس به موجب قانون اساسی ژاپن پارلمان محلی حق وضع قوانین را در حوزه حکومت خود دارند.^{۵۵}

۲-۲- اعطای صلاحیت به شوراهای شناسایی منابع مالی پایدار و تصویب آن

«با انجام تمرکززدایی و اعطای اختیارات مالی به دولت‌های محلی که از آن با عنوان فدرالیسم مالی یاد می‌شود، آنها مقدار بهینه‌ای از کالاهای عمومی را متناسب با نیازهای خود در محدوده قلمرو جغرافیایی عرضه می‌دارند تا منافع آنها شامل حال ساکنان شود»^{۵۶} در همین راستا هرگونه قانونگذاری در حیطه درآمدهای پایدار و موضوع عوارض و بهای خدمات در شهرها و روستاها نباید باعث تغییر ساختار و صلاحیت تصویب عوارض شورای شهرها شود و شوراهای با محدودیت صلاحیت در تصویب عوارض مواجه شوند. به عنوان مثال قانون مالیات بر ارزش افزوده در عمل منجر به حذف اختیار شوراهای در تصویب عوارض محلی و وا نهادن آن به دولت است که این مسأله منجر به محدود نمودن شوراهای

53. "Ministry of International Affairs and Cooperation" last modified 2022, Ministry of International Affairs and Cooperation (MIAC) | Government of Botswana

54. Yuichiro Tsuji, "Local Autonomy and Japanese Constitution", *KLRI Journal of Law and Legislation* 8(2018), 43-68.

۵۵. ماده ۹۴ قانون اساسی ژاپن: سازمان‌های عمومی محلی حق دارند که اداره اموال، امور و تشکیلات اداری خود را به عهده بگیرند و در محدوده قانون برای موارد فوق اقدام به وضع مقررات نمایند.

56. Wallace.E., Oates, "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*. 37(1999): 1120-1149. 24.

تصویب عوارض محلی بر اساس اقتصاد محلی شده است.

باید بدین نکته توجه داشت که تجربه سایر کشورهای جهان نشان می‌دهد که به هر روی با اعمال هرگونه سیاست خودکفایی، دولت مرکزی به طرق مختلف در تأمین بودجه حمایت خود را اعمال می‌نماید. به عنوان مثال کلان‌شهر پکن در این راستا قابل بررسی است. بدین توضیح که مسؤلیت‌پذیری دولت مرکزی در برابر تأمین مالی شهرداری‌ها در چین بسیار قابل توجه است. این مسأله به حکومت‌های استانی محلی کمک کرده تا با داشتن حداقل دغدغه مالی به ارائه خدمات عمومی به بهترین شیوه بپردازند.

در سیستم انتقالات مالی بین حکومت مرکزی چین و محلی پکن چند نکته بسیار مهم وجود دارد: نخست اینکه نظام ارتباطات مالی با دولت مرکزی پایتخت و کلان‌شهرها از جایگاه متفاوتی نسبت به سایر شهرها قرار دارند، پکن و ۳ منطقه کلان‌شهری شانگهای، تیانجین و جان‌گکینگ در رده استانی از نظر انتقالات مالی قرار می‌گیرند.

نکته دوم اینکه، تفویض مسؤلیت‌های بیشتر همراه با منابع مالی به حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها جزء سیاست‌های اصلی حکومت چین است. این موضوع، مؤید این است که نهادهای محلی در ارائه خدمات محلی کارایی بیشتری نسبت به سطح ملی از خود نشان داده‌اند. نکته سوم اینکه، نظام انتقالات مالی دولت مرکزی به حکومت‌های استانی و محلی به‌گونه‌ای است که هدف عدالت توزیعی در مغایرت با رونق اقتصادی این شهرها قرار نمی‌گیرد. در نهایت تجربه کشورهای با نظام اقتصادی بازار آزاد و تجربه مذکور (چین) با نظام سوسیالیستی نشان می‌دهد که یک جمع‌بندی و توافق کلی بین نظام‌های مختلف اقتصادی در تفویض مسؤلیت‌ها و منابع مالی بیشتر به نهادهای محلی و شهرداری‌ها برای شکل دادن به توسعه شهری پایدار و افزایش کارایی در ارائه خدمات مشاهده می‌شود.^{۵۷} در کشور ژاپن نیز علی‌رغم آنکه نهادهای محلی دارای اختیار اداره امور مالی خودشان خواهند بود، منابع درآمد آنها به روش‌های مختلف تضمین گردیده است. حمایت‌های دولتی نیز پابرجا است به گونه‌ای که عمده منابع درآمدی حکومت‌های محلی شامل مالیات‌های محلی، مالیات اختصاصی محلی، کمک‌های دولتی و استقرضات محلی است.^{۵۸}

57. Ran Tao and Justin Yifu Lin, "Rural taxation and government regulation in China", *Agricultural Economics* 31 (2004), 160.

۵۸. مجتبی همتی، «بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن»، فصلنامه حقوق اداری ۵ (۱۳۹۷)، ۱۴۰.

۲-۳- تصویب قانون مدیریت شهری

فقدان مدیریت یکپارچه شهری منجر به بروز مشکلات شهری و ناهماهنگی میان ارگان‌ها و نهادهای خدمت‌رسان در انجام امور است. در ماده ۱۳۶ برنامه سوم به دولت اجازه داده شد با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار کند. در همین راستا در برنامه چهارم و برنامه پنجم در ماده ۱۷۳ در قالب مدیریت هماهنگ شهری دولت مجاز گردید در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به عمل آورد. تصویب طرح مدیریت شهری که نتیجه آن به معنای افزایش بودجه شهرداری‌ها و النهایه نتیجه آن هزینه شدن بودجه بر اساس نیاز هر شهر و تشخیص معتمدان محلی و شهری است و این موضوع نتیجه‌ای جز مدیریت اثربخش و کارای بودجه نیست. علی‌رغم اینکه از منظر مبانی قانونی و اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، قوانین برنامه توسعه و سیاست‌های کلی نظام اداری کشور، ضرورت ایجاد سیاست مالی غیر متمرکز در اداره امور شهری به عنوان یک اصل و رویکرد کلی مورد توافق قرار گرفته و به عنوان یک تکلیف قانونی ابلاغ گردیده است ولی تاکنون الگوی مدیریتی مشخصی برای عملیاتی کردن تکالیف و راهبردهای مذکور طراحی و ارائه نشده است.

شورای شهر تهران اقدام به تصویب طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران در تاریخ ۱۶/۱۰/۱۳۸۶ نموده است؛ اما این گام کافی و وافی به مقصود نیست و به ویژه آنکه به صراحت اصل ۵۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وضع عوارض و مالیات‌ها نیاز به قانون مصوب مجلس شورای اسلامی دارد و به‌طور کلی در قلمرو تأمین مالی احکام با تقنین از ضمانت اجرای کامل برخوردار می‌گردند. همچنان که در پژوهش حاضر نیز ملاحظه گردید بسیاری از کلان‌شهرهای مورد مطالعه دارای قانون مادر مدیریت شهری هستند و تدوین و نگارش چنین قانونی به ویژه در بخش تأمین و منابع مالی برای کلان‌شهر تهران ضرورتی مبرم است.

۲-۴- اصلاح نظام بودجه‌ریزی شهرداری‌ها

بر اساس ماده ۲۳ آیین‌نامه مالی شهرداری‌های ایران (مصوب تیر ۱۳۴۶) بودجه شهرداری عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام شود، همراه با پیش‌بینی برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه آنها پس از تصویب انجمن شهر قابل اجرا است. در بند ۱۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب خرداد ۱۳۷۵) تصویب بودجه، «اصلاح بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر» به عنوان یکی از وظایف شورای شهر تعیین شده است. در ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مقرر شده است: «بودجه شهرداری‌ها باید بر اساس برنامه‌ها و وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه هر یک از آنها تنظیم شود، البته نحوه تنظیم برنامه و بودجه و تفریح بودجه و نحوه تفکیک وظایف و فعالیت‌ها و انطباق بودجه با برنامه و همچنین طرز برآورد درآمد و هزینه به موجب دستورالعملی خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تصویب و ابلاغ خواهد شد. ملاحظه می‌گردد که بودجه شهرداری باید بر مبنای برنامه (بودجه برنامه‌ای) تنظیم شود و به اجرا درآید و دستورالعمل‌های مربوط به تنظیم و اجرای برنامه و بودجه باید توسط وزارت کشور تدوین و تصویب و برای اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ شود. اصلاح نظام بودجه‌بندی مستلزم کارآمد کردن نظام برنامه‌ای و بودجه‌ای می‌باشد که این کارآمدی نیازمند شفاف کردن فرآیندهای تخصیص منابع، رعایت انضباط مالی و ... است. همچنین ارتقای کارایی و اثربخشی نظام بودجه‌بندی در شهرداری‌ها منوط به ایجاد ارتباط منطقی و نظام‌مند میان نظام سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تخصیص منابع است که می‌تواند در قالب بودجه تحقق یابد. درحالی‌که هم اکنون این برنامه‌ریزی در قالب بخشنامه بودجه و متحدالشکل توسط وزارت کشور صورت می‌گیرد و نشان از همان متمرکز کردن امور مالی در حوزه شهری توسط دولت دارد. در صورتی که اولویت‌های شهر باید با توجه به ضرورت‌های نظام اقتصادی، اجتماعی و خواسته‌های شهروندان تعیین و در برنامه‌ریزی برای بودجه اعلام شود.

۲-۵- ایجاد دیوان محاسبات شهر

با توجه به وجود پارلمان محلی در نظام مدیریت شهری و نظارت آن بر حسن اجرای امور به ویژه در حوزه مالی و محاسباتی در شهرداری به سازمانی شبیه به دیوان محاسبات کشور نیاز است. دیوان محاسبات

شهر بازوی نظارتی مالی شوراهای بر عملکرد شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن خواهد بود. دیوانی که وظیفه اصلی آن نظارت بر عملکرد مدیریت شهری و برخورد با تخلفات است. شیوه فعلی نظارت بر عملکرد شهرداری و سازمان‌های وابسته بسیار ناقص و روند مطلوبی ندارد. البته نیل به این موضوع مستلزم قانونگذاری توسط مجلس شورای اسلامی می‌باشد و زیرساخت‌های آن نیز لازم است فراهم گردد. سایر شهرهای دنیا نیز به نحوی از این راهکار بهره برده‌اند. به عنوان مثال به موجب بند ۷۳ اساسنامه شهر وین دیوان محاسبات شهر وین بخشی از اداره شهر وین است. مدیر آن توسط شورای شهر وین به مدت پنج سال به پیشنهاد شهردار منصوب می‌شود و ممکن است پس از پایان دوره پنج ساله مجدداً منصوب شود. مدیر دیوان محاسبات شهر وین فقط با اکثریت واجد شرایط (یعنی دو سوم) شورای شهر وین فراخوانده می‌شود و هیچ‌گونه راهنمایی در مورد میزان و ماهیت ممیزی‌ها ندارد.

دیوان محاسبات شهر وین وظیفه حسابرسی عملیاتی (بر اساس بند ۷۳b اساسنامه شهر وین) و ممیزی ایمنی را بر عهده دارد. حسابرسی عملیاتی به این معنی است که کلیه عملیات مدیریتی توسط اداره شهر وین یا صندوق‌ها، بنیادها با شخصیت حقوقی و سایر مؤسسات یا تأسیسات که توسط دستگاه‌های اداره شهر وین اداره می‌شود به درستی، با نظم خوب و مطابق با اصول اقتصاد، کارایی و اثربخشی است. وظایف حسابرسی بیشتر بر اساس مقررات قانونی فوق است.

دیوان محاسبات شهر وین موظف است گزارش سالانه‌ای از فعالیت‌های خود را به شورای شهر وین ارائه دهد. علاوه بر این، هر دو ایالت فدرال و استان‌ها حق دارند مالیات جدید وضع کنند. شهرداری‌ها حق دارند از طریق فرمان، عوارض یا مالیات خاصی را اخذ کنند. این بخشی از «حق قطعنامه‌های مستقل» است که توسط قانون فدرال یا استان به شهرداری‌ها اعطا شده است.

نتیجه و پیشنهادها

آسیب‌شناسی نظام مدیریت مالی شهرداری تهران، گویای وضعیت مطلوب و مناسبی از وضعیت کنونی نمی‌باشد. این امر به ویژه با انجام مطالعات تطبیقی و بررسی وضعیت سایر کلان‌شهرهای جهان وضوح بیشتری می‌یابد و لزوم بحث و بررسی دقیق در این حوزه را بیش از پیش آشکار می‌نماید. به طور قطع یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های کنونی کلان‌شهر تهران مرتبط با نظام مدیریت مالی است، چرا که تحقق سایر اهداف شهرداری اعم از امنیت، رفاه، نظارت، پیشرفت و توسعه شهری همگام با سایر شهرهای جهان و ... در گرو نظام مالی منسجم، پایدار و کارآمد است. همچنین باید بدین نکته توجه داشت

که نواقص موجود در نظام مالی کنونی و به ویژه عدم تکافوی هزینه‌ها، آثار منفی بسیار زیادی را به دنبال خواهد داشت. بروز اصطلاحات منفی همچون شهرفروشی در ادبیات شهری از جمله این آثار است که در کشور در قالب فروش تراکم و اخذ جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ظهور یافته است. وضعیت کنونی ریشه در مسائل مختلفی همچون ناپایداری و شرایط اقتصادی نامطلوب کشور و عدم تکافوی هزینه‌های مالی شهرداری، انعطاف‌ناپذیر بودن نظام مدیریت مالی شهرداری، کارایی و اثربخشی نامناسب، نظارت‌های ناکافی و به ویژه نقص قانونی و در مواردی نبود قانون مقتضی دارد. به هر روی با مطالعه نظام حاکم بر کلان‌شهرهای لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، دوی و استانبول و تطبیق آن با نظام داخلی حاکم، لازم است مجموعه‌ای از راهکارهای ذیل جهت سازماندهی نظام مدیریت مالی شهرداری تهران مورد توجه قرار گیرد:

اصلاح سیستم تأمین درآمدهای شهری و به‌روزرسانی آن در قالب یک قانون منسجم امری حائز اهمیت است. در حال حاضر بر اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها منابع درآمدی شهرداری‌ها به ۶ طبقه تقسیم‌بندی شده‌اند که به هیچ‌وجه منجر به جبران هزینه‌های ناشی از ارائه خدمات شهری نمی‌گردد. از سوی دیگر قوانین پراکنده‌ای در این خصوص موجود است که علاوه بر ایجاد سردرگمی سهم آنها بسیار ناچیز بوده و یا آنکه به صورت موقتی درآمدی را برای شهرداری ایجاد می‌نماید ضمن آنکه وصول منابع درآمدی مذکور بر عهده شهرداری نمی‌باشد. فلذا در نهایت آنچه مطرح شد منجر به بی‌ثباتی و عدم پایداری درآمدهای شهرداری و عدم تکافوی هزینه‌ها شده که یکی از عوامل مهم بروز مشکلات کنونی است. در این راستا ضمن تعبیه قانونی یکپارچه و منسجم و به‌روز مطابق نیازهای شهرداری جهت تعیین منابع درآمدی شهرداری، تکیه بر معیارهای ذیل در این قانون باید مورد توجه قرار گیرد. نخست آنکه تأمین مالی شهرداری باید تداوم‌پذیر باشد و به نوسانات بازار و تحریم‌های اقتصادی وابسته نباشد، همچنین مطلوب بودن از سایر ویژگی‌های آن است چرا که تخریب محیط‌زیست، آسیب به کیفیت زندگی شهروندان و ... حتی اگر باعث درآمد زیاد و پایدار و متداوم برای شهرداری بشود، راه مطلوبی نیست و در میان‌مدت آثار بسیار سویی بر زندگی شهروندان خواهد داشت، فلذا توسل به هر روشی برای تأمین درآمد قطعاً منشأ بروز مشکلات شهری خواهد بود. کشورهایی همچون امارات متحده عربی به این اصول بسیار پایبند می‌باشند، تأکید بر اقتصاد محلی شهری و رونق کسب کارها و به ویژه جذب سرمایه‌گذاری و حمایت از کسب و کارهای کوچک به شیوه‌های مختلفی که در شهرهای لندن و زوریخ نیز بدان اشاره شد به ویژه از طریق ارائه آموزش‌های لازم به شهروندان، لازم است مدنظر قرار

گیرد.

از سوی دیگر حمایت‌های مالی دولتی به منظور مدیریت هزینه‌ها و عدم توسل شهرداری به راهکارهای مخربی همچون تراکم‌فروشی حائز اهمیت است. این نوع حمایت‌های مالی دولتی در اغلب کلان‌شهرهای جهان از جمله توکیو، نیویورک و تورنتو مورد توجه قرار گرفته است. باید بدین نکته توجه داشت که تجربه سایر کشورهای جهان نشان می‌دهد که به هر روی با اعمال هرگونه سیاست خودکفایی، دولت مرکزی به طرق مختلف در تأمین بودجه حمایت خود را اعمال می‌نماید. به عنوان مثال مسؤلیت‌پذیری دولت مرکزی در برابر تأمین مالی شهرداری‌ها در چین بسیار قابل توجه است. این مسأله به حکومت‌های استانی محلی کمک کرده تا با داشتن حداقل دغدغه مالی به ارائه خدمات عمومی به بهترین شیوه بپردازند.

اعطای صلاحیت به شوراها برای شناسایی منابع مالی پایدار و تصویب آن با انجام تمرکززدایی و اعطای اختیارات مالی به دولت‌های محلی از جمله اقداماتی است که باید اجرایی شود. در همین راستا هرگونه قانونگذاری در حیطه درآمدهای پایدار و موضوع عوارض و بهای خدمات در شهرها و روستاها نباید باعث تغییر ساختار و صلاحیت تصویب عوارض شورای شهرها شود و شوراها با محدودیت صلاحیت در تصویب عوارض مواجه شوند. به عنوان مثال قانون مالیات بر ارزش افزوده در عمل منجر به حذف اختیار شوراها در تصویب عوارض محلی و وانهادن آن به دولت است که این مسأله منجر به محدود نمودن شوراها در تصویب عوارض محلی بر اساس اقتصاد محلی شده است.

تصویب طرح مدیریت شهری از الزامات دیگری است که به معنای افزایش بودجه شهرداری‌ها و النهایه نتیجه آن هزینه شدن بودجه بر اساس نیاز هر شهر و تشخیص معتمدان محلی و شهری است و این موضوع نتیجه‌ای جز مدیریت اثربخش و کارای بودجه ندارد. علی‌رغم اینکه از منظر مبانی قانونی و اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، قوانین برنامه توسعه و سیاست‌های کلی نظام اداری کشور، ضرورت ایجاد سیاست مالی غیر متمرکز در اداره امور شهری به عنوان یک اصل و رویکرد کلی مورد توافق قرار گرفته و به عنوان یک تکلیف قانونی ابلاغ گردیده است ولی تاکنون الگوی مدیریتی مشخصی برای عملیاتی کردن تکالیف و راهبردهای مذکور طراحی و ارائه نشده است.

اصلاح نظام بودجه‌بندی اقدام مهم دیگری است که باید در دستور کار قرار گیرد. این اصلاح مستلزم کارآمد کردن نظام برنامه‌ای و بودجه‌ای می‌باشد که این کارآمدی نیازمند شفاف کردن فرآیندهای تخصیص منابع، رعایت انضباط مالی و ... است. همچنین ارتقای کارایی و اثربخشی نظام بودجه‌بندی

در شهرداری‌ها منوط به ایجاد ارتباط منطقی و نظام‌مند میان نظام سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تخصیص منابع است که می‌تواند در قالب بودجه تحقق یابد. در حالی که هم‌اکنون این برنامه‌ریزی در قالب بخشنامه بودجه و متحدالشکل توسط وزارت کشور صورت می‌گیرد و نشان از همان متمرکز کردن امور مالی در حوزه شهری توسط دولت دارد. در صورتی که اولویت‌های شهر باید با توجه به ضرورت‌های نظام اقتصادی، اجتماعی و خواسته‌های شهروندان تعیین و در برنامه‌ریزی برای بودجه اعلام شود.

نظارت سازنده همگام با اقداماتی که پیش از این توضیح داده شد رکنی اساسی محسوب می‌شود و در شهرهای پیشرفته‌ای همچون وین این نوع نظارت در قالب ایجاد دیوان محاسبات شهر شکل گرفته است. دیوان محاسبات شهر وین موظف است گزارش سالانه‌ای از فعالیت‌های خود را به شورای شهر وین ارائه دهد. علاوه بر این، هر دو ایالت فدرال و استان‌ها حق دارند مالیات جدید وضع کنند. شهرداری‌ها حق دارند از طریق فرمان، عوارض یا مالیات خاصی را اخذ کنند. این بخشی از «حق قطعنامه‌های مستقل» است که توسط قانون فدرال یا استان به شهرداری‌ها اعطا شده است. در کشور ما نیاز به این مهم مشهود است. در واقع با توجه به وجود پارلمان محلی در نظام مدیریت شهری و نظارت آن بر حسن اجرای امور به‌ویژه در حوزه مالی و محاسباتی در شهرداری به سازمانی شبیه به دیوان محاسبات کشور نیاز است. دیوان محاسبات شهر بازوی نظارتی مالی شوراها بر عملکرد شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن خواهد بود. دیوانی که وظیفه اصلی آن نظارت بر عملکرد مدیریت شهری و برخورد با تخلفات است. شیوه فعلی نظارت بر عملکرد شهرداری و سازمان‌های وابسته بسیار ناقص و روند مطلوبی ندارد. البته برای نیل به این موضوع مستلزم قانونگذاری توسط مجلس شورای اسلامی می‌باشد و زیرساخت‌های آن نیز لازم است فراهم گردد.

در نهایت شفافیت و پاسخ‌گویی و بهره‌گیری و ارتباط مداوم با شهروندان جهت شناسایی نیازها و استفاده از نظرات در تمامی کلان‌شهرهای دنیا به شیوه‌های گوناگون مورد توجه قرار گرفته است. باید به این نکته توجه داشت که شهر متعلق به شهروندان است و مهم‌ترین وظیفه شهرداری پاسخ به نیازهای اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، رفاهی، امنیتی شهروندان است که در بستر یک شهر پیشرفته و مطلوب محقق خواهد شد، فلذا به طور قطع شفافیت و پاسخ‌گویی به شهروندان و استفاده از راهکارهای متفاوت برای مشارکت حداکثری شهروندان در امور شهری و نظرسنجی از آنان در حوزه‌های مختلف، از عوامل توفیق شهرداری در مدیریت شهر و رفع ایرادات نظام مالی است. در کشورهای مختلف جهان جهت تحقق این امر روش‌های مختلفی به کار گرفته شده است. در شهر لندن جلسات پرسش مردم

(PQT) به مردم لندن این شانس را می‌دهد که از شهردار و مجمع لندن در مورد برنامه‌ها، اولویت‌ها و سیاست‌های خود برای لندن سؤال کنند. شهرداری میزبان جلسات منظمی است که در آن اولویت‌ها و برنامه‌های شهردار مورد بحث قرار می‌گیرد. این جلسات به صورت زنده در وبسایت پخش می‌شوند و در آینده در دسترس قرار می‌گیرند. پخش‌های بایگانی شده در وب معمولاً ظرف چند ساعت پس از پایان جلسه در دسترس قرار می‌گیرند.

در وین مجمع شهروندان نمونه بارزی از مشارکت مستقیم مردم شهر وین در اداره شهر می‌باشد که در بند ۱۰۴ بدین صورت پیش‌بینی گردیده است:

مدیر منطقه^{۵۹} و اعضای شورای منطقه می‌توانند در صورت درخواست شفاهی یا کتبی مردم منطقه پیشنهاد تشکیل مجمع عمومی شهروندان را ارائه نمایند. زمان و مکان جلسه توسط مدیر منطقه به اطلاع عموم مردم خواهد رسید. مدیر منطقه باید گزارش درخواست‌ها، پیشنهادها و شکایات مردم منطقه را به شورای منطقه ارائه نماید و می‌تواند در این جهت کمیسیونی را نیز جهت بررسی بیشتر موضوع تشکیل دهد تا گزارش را تهیه نماید.

همچنین شهرداری کلان‌شهر نیویورک و سایر تأسیسات تقنینی محلی در روند تقنین خود از مشارکت مردم استفاده می‌کنند و یکی از نمودهای این مشارکت «جلسات اظهارنظر عمومی» می‌باشد،^{۶۰} در واقع جلساتی علنی توسط شهرداری برای مردم برگزار می‌شود که اشخاص دغدغه‌مند حق حضور در آنها و اظهار نظرات خویش در خصوص تقنین و یا راهبرد در شهرداری را دارند.

در کشور ما لزوم ایجاد چهارچوبی مشخص و قانونی برای مشارکت مستقیم و هر چه بیشتر مردم در تمامی امور شهر که به طور قطع در تنظیم نظام مالی شهرداری نیز تأثیر خواهد گذاشت ضروری است. لازم به ذکر است که اگرچه در کشور ما هم‌اکنون مشارکت و استفاده از نظرات مردم به طور مستقیم و غیرمستقیم در امور شهری مورد توجه است اما نیاز به استفاده از روش‌های مکمل و متفاوت و به‌روز دیگری به ویژه در مقایسه با کشورهای دیگر جهان، به طور کامل احساس می‌شود.

59. District

60. "Empowering local governments" Last Modified: September 21, 2022, 2022, <https://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Governance/Offices-and-Officers/Roles-and-Responsibilities.aspx>.

فهرست منابع

- الف) منابع فارسی
- آل اسحاق، پریسا و مهدی هداوند. «بررسی منابع نوین درآمدی شهرداری‌ها». مجله تحقیقات حقوقی آزاد ۲۲(۱۳۹۲): ۲۸-۱.
- آقایی طوق، مسلم. «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران». فصلنامه دانش حقوق عمومی ۱۷(۱۳۹۶): ۴۵-۶۵.
- آیت الهی، علیرضا. تأمین مالی شهرداری‌های فرانسه. تهران: انتشارات شهرداری تهران - معاونت اداری و مالی، ۱۳۸۷.
- احمدی، عبدالوهاب، مترجم. مدرنیته سیاسی. تهران: نشرآگه، ۱۴۰۰.
- ایمانی، پویا، مترجم. دموکراسی. تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۷.
- امامی، امیرعباس و الهام آبگون. «بررسی وضعیت تطبیقی درآمدها و مالیه شهرداری‌ها در شهرداری‌های منتخب دنیا» (مقاله ارائه شده در دومین همایش مالیه شهرداری، تهران، ۱۳۸۸).
- ابراهیم پور، مجید. «حق به شهر: حق به فضای عمومی شهر یا حق به زندگی». مجله انسان‌شناسی و فرهنگ ۱(۱۳۹۳): ۱-۱۰.
- اسلامی، رضا و فرانک علیزادگان. حق بر شهر. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۹.
- اقدامیان، سعید. «تحولات بودجه‌ای شهرداری تهران». اقتصاد شهر ۹(۱۳۹۰): ۱۱۲-۱۰۹.
- شرزهی، غلامعلی و احمد مجتهد. اصلاح و تأمین منابع درآمدی شهرداری‌های کشور. تهران: پژوهشکده پولی و مالی بانک مرکزی، ۱۳۸۵.
- عالی‌نژاد، احمد. «اوراق قرضه شرکتی، ابزاری مناسب برای تأمین مالی». نشریه بورس ۶۳(۱۳۸۶): ۲۵-۱۶.
- فشارکی، حسن. مترجم. درباره دموکراسی. تهران: شیرازه، ۱۳۷۸.
- نفوی، مناسادات و فرزانه حیدرپور. «تأثیر پایدارسازی نظام درآمدی در تأمین مالی شهرداری‌ها». مجله نخبگان علوم و مهندسی ۴(۱۳۹۷): ۳۴-۱۲.
- میرحسینی، سارا. «بررسی حقوقی و اقتصادی اوراق قرضه در بانکداری اسلامی». مطالعات نوین بانکی ۲(۱۳۹۸): ۲۲۰-۲۰۱.
- مقیمی، سید محمد. اداره امور حکومت‌های محلی (مدیریت شوراها و شهرداری‌ها). تهران: انتشارات صحت، ۱۳۸۲.
- همتی، مجتبی. «بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن». فصلنامه حقوق اداری ۵(۱۳۹۷): ۱۵۶-۱۲۵.
- ب) منابع خارجی

- Kafui A, Atttoh. "What kind of right is the right to the city?" *Sage Journal* 5(2011): 669-685.
- O'Sullivan, Arthur. *Urban Economics*. New York: McGraw-Hill/Irwin, 2006.
- Pechman, Joseph A, *Federal Tax Policy*. Washington, DC: The brooking institution, 1987.
- Tao, Ran. "Yifu Lin Justin, Rural taxation and government regulation in China". *Agricultural Economics* 31(2004): 161-168.

- Escobar, Maria A Cabrera. Veerman, J Lennert , M Tollman, Stephen, Y Bertram, Melanie, J Hofman, Karen. "Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis". *BMC Public health* 13(3013): 1-10.

- Tsuji, Yuichiro. "Local Autonomy and Japanese Constitution". *KLRI Journal of Law and Legislation* 8(2018): 43-68.

- Oates, Wallace. E. "An essay on fiscal federalism". *Journal of Economic Literature*. 37(1999): 1120-1149.

ج)سایت‌ها

- "City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

- "Committee details" last modified May 18, 2022, Committee details - Court of Aldermen - Modern Council (cityoflondon.gov.uk).

- "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=145>

- "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=245>

- "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=176>

- "Economic development strategy" last modified December, 2022, The Mayor's Economic Development Strategy for London "Empowering local governments" Last Modified September 21, 2022, <https://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Governance/Offices-and-Officers/Roles-and-Responsibilities.aspx.2022> -and-Officers/Roles-and-Responsibilities.aspx.

- "Ministry of International Affairs and Cooperation" last modified 2022, Ministry of International Affairs and Cooperation (MIAC) | Government of Botswana.

- "Stadt Zürich" last modified December 12, 2021, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/en/index/stadtentwicklung/wirtschaftsfoerderung.html>.

- "City of Oakland Economic Development Strategy", last modified April 17, 2021, City of Oakland Economic Development Strategy (oaklandca.gov).

- "What is the Mayor doing to boost London's economy?" modified 2 May, 2017, <https://www.london.gov.uk/city-hall-blog/what-mayor-doing-boost-londons-economy>.

- "Mayor of London?", Last Modified May 18, 2022, <https://www.london.gov.uk/what-we-do/skills-and-employment-1/skills-londoners/strategy-and-research>.