



## تحلیل و ارزیابی منابع شهرداری تهران با تأکید بر ایجاد فرصت‌های نوآورانه

ابوالفضل مقدم\*

امین فرجی

محمد میره‌ای

کارشناسی‌ارشد مدیریت امور شهری، دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران  
استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران  
استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

نوع مقاله: پژوهشی

دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۱۲ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۱۷

**چکیده:** شهرداری‌ها برحسب بودجه سالیانه، وظایفی را جهت تحقق اهداف خود در زمینه‌های خدمات شهری، ایمنی و بحران، توسعه و هوشمندسازی، پروژه‌های عمرانی، حمل‌ونقل و ترافیک بر عهده دارند که تمامی این اهداف نیازمند منابع مالی می‌باشد. قطع کمک‌های دولتی مبنی بر خودکفایی منابع درآمدی شهرداری‌ها و از سوی دیگر تقاضای شهرنشینی و شهرگرایی جهت دریافت خدمات مطلوب‌تر و به دلیل کسری بودجه، استراتژی تأمین مالی از طریق درآمدهای ناپایدار سرمشق کار شهرداری‌ها قرار گرفت. امروزه با اشباع شدن شهر تهران، این روش نیز قابل حصول نمی‌باشد. هدف از این پژوهش، بررسی و تحلیل منابع درآمدی شهرداری تهران با تأکید بر ایجاد فرصت‌های نوآورانه جهت تحقق درآمد پایدار می‌باشد. در این پژوهش ضمن تحلیل و ارزیابی منابع درآمدی شهرداری تهران در بازه زمانی شش‌ساله (۱۳۹۹-۱۳۹۴)، به شناسایی منابع درآمدی شهرداری تهران اقدام شده است. روش مورد استفاده در این پژوهش، تحلیل مضمون کیفی داده‌ها می‌باشد و نمونه‌های پژوهش از طریق گلوله برفی و مقدار حجم نمونه افراد بر اساس اشباع نظری به دست آمد. گردآوری داده‌ها و اطلاعات، طی مصاحبه عمیق با ۱۴ نفر از خبرگان شهرداری و صاحب‌نظر در این حوزه جمع‌آوری شده و با نرم‌افزار MAXQDA<sup>10</sup> تجزیه و تحلیل شده است. نتایج مطالعه نشان دادند برای از میان برداشتن کسری بودجه و تأمین منابع مالی شهرداری تهران چند فاکتور لازم است؛ از جمله قوانین درآمدی، منابع درآمدی، پتانسیل سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه، تفکیک وظایف قانونی بین دولت و شهرداری‌ها، ابزارهای مالی و مدیریت هزینه و پروژه‌های شهری و سرمایه‌گذاری. نتایج و یافته‌های پژوهش در مدل استخراجی نشان داد علاوه بر موارد مذکور، کاربست‌های دیگری برای برون‌رفت از چالش شهرداری‌ها لازم است؛ از قبیل مدیریت هزینه، اوراق مشارکت، ایجاد صندوق پولی، مدیریت یکپارچه، شناسایی موانع و فرصت‌ها، بهای تمام‌شده، نقش مذاکره‌ای شهرداری‌ها و فرصت‌ها و موانعی که رها شده. اگر مدیران شهری این نکات را مورد توجه قرار دهند موجب کارایی و اثربخشی بهتری در سیستم شهرداری‌ها خواهد شد.

**واژگان کلیدی:** منابع درآمدی، درآمد پایدار، اقتصاد شهری، توسعه پایدار شهری، فرصت‌های نوآورانه، شهرداری تهران

## ۱- مقدمه

براساس گزارش سازمان ملل متحد، جمعیت دنیا در سال ۲۰۱۷ حدود ۷/۵ میلیارد نفر برآورد شده و در سال ۲۰۵۰ به بیش از ۹/۸ میلیارد نفر می‌رسد (Bolang & Osumanu, 2019). با افزایش جمعیت و رشد شهرها، معضلات و مشکلاتی در حوزه‌های مسکن، حمل‌ونقل، سلامتی، آموزش، مدیریت پسماند، بهداشت عمومی، امنیت و ... به وجود آمده است (Pardo-Bosch et al., 2019). حل بیشتر این معضلات در گرو حل تأمین منابع مالی است. با توجه به بند ب تبصره ۵۲ بودجه سال ۱۳۶۲ مبنی بر خودکفایی منابع درآمدی شهرداری‌های کشور مطرح و سپس اجرایی گردید (یگانگی و همکاران، ۱۳۹۹). شهرداری‌ها برای تأمین منابع مالی خود به عوارض ساخت‌وساز و حتی به فروش تراکم دست زدند که همه این موارد جزء درآمدهای ناپایدار شهرداری‌ها محسوب می‌شود، هم‌اکنون بخش محدودی از درآمد شهرداری‌ها جزء درآمد پایدار و مابقی درآمدهای حاصله درآمد ناپایدار می‌باشد؛ به طوری که این نوع درآمدها هم به مرور زمان در حال کاهش است. مدیریت بهینه شهری با درآمد پایدار رابطه مستقیمی دارد. تأمین منابع مالی آن هم درآمد پایدار شهری چالش مهم پیش‌روی مدیران شهری است. بخش زیادی از منابع مالی شهرداری‌ها باید از طریق درآمدهای محلی (درون شهری) تأمین شود. کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت و تشدید مسائل و مشکلات شهرها به دلیل حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکا به درآمدهای ناپایدار، وظایف مدیران شهرداری‌ها را دشوارتر کرده است (قلی‌زاده و امینی‌راد، ۱۳۹۷). بدین منظور لازم است که شهرداری‌ها درآمدهای خود را به طور بهینه‌تری به کارگیرند و نیز از راه‌های دیگر مانند: بازارهای اعتباری و نیز بازارهای بالقوه خارجی، تأمین مالی یا از ظرفیت و پتانسیل داخلی شهرداری‌ها استفاده نمایند. به عبارتی از آنجا که بین درآمدهای شهر و شاخصه‌های توسعه پایدار شهری، همبستگی بالایی

وجود دارد، در نتیجه روند پایداری یا ناپایداری درآمدهای شهرداری، به‌طور مستقیم بر شاخص‌های توسعه پایدار شهری تأثیرگذار است (یگانگی و همکاران، ۱۳۹۹).

ضرورت انتخاب شهر تهران و مطالعه منابع درآمدی شهرداری تهران به دلایل ذیل می‌باشد: شهر تهران، بزرگ‌ترین شهر و پایتخت کشور ایران و با مساحتی ۱۳۲۴ کیلومتر مربع و با جمعیتی در سال ۱۳۹۵ برابر با ۸۷۳۷۵۱۰ نفر می‌باشد (tmicto.tehran.ir). شهرداری تهران با ۲۲ منطقه و با بودجه‌ای در سال ۱۳۹۹ بیش از ۳۰ هزار میلیارد تومان می‌باشد (www.tehran.ir). مسأله‌ای که در سال‌های گذشته شهرداری تهران را در وضعیت ناپایداری قرار داده، کاهش توانایی‌های آن در پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی و پرداخت بدهی و دیون به نظام بانکی و پیمانکاران می‌باشد. با شرایط پیش‌آمده، شهرداری‌ها انتظار کمک‌های دولتی را نمی‌توانند داشته باشند؛ زیرا با وجود تحریم‌های اخیر علیه کشور، کاهش فروش نفت، بیماری کرونا و بروز انواع مختلف بلایای طبیعی در سال‌های اخیر، کمک‌های دولتی و یارانه‌ها برای توسعه شهری کمرنگ شده است. شهرداری‌ها خود باید از طریق تحصیل منابع درآمدی، هزینه‌های جاری و عمرانی خود را پوشش دهند. یک مسأله اساسی این است که چگونه دولت‌های محلی می‌توانند پایه درآمد خود را از پرداخت‌های دولتی فراتر ببرند. بدین جهت باید شهرداری‌ها با کاربرد و ترکیب ایده‌ها و ابزارهای مدیریت مالی، هزینه‌های خود را تأمین و منابع درآمدی جدیدی، کشف و جمع‌آوری عوارض محلی را بهبود بخشند. بر این اساس این تحقیق در پی پاسخگویی به سؤالات ذیل است:

ترکیب و ساختار منابع درآمدی شهرداری تهران از منظر پایداری و ناپایداری چگونه است؟

شهرداری تهران چگونه می‌تواند منابع درآمدی خود را افزایش دهد؟

توازن و بهبود ترازنامه مالی شهرداری‌ها، حداکثر شدن سود و افزایش درآمد می‌باشد.

یاناشکورا و سوبوتوویچورا<sup>۴</sup> (۲۰۱۹) مقاله‌ای با عنوان «خودمختاری مالی شهرداری‌ها و عوارض مالیات بر زمین در جمهوری چک» با روش توصیفی انجام دادند. نتایج نشان دادند درآمد کسب شده از مالیات بر زمین در همه کشورهای عضو اتحادیه اروپا، نقش مهمی در بودجه سالیانه شهرداری‌ها دارد. مالیات بر دارایی به عنوان منبع درآمدی و شاخصی مهم در بودجه شهرداری‌ها نقش خطیری دارد؛ در حالی که این ابزار مالی یک منبع درآمدی است و در شهرداری جمهوری چک، تأثیری کمتری در بودجه شهرداری چک را نشان می‌دهد.

بیلیز<sup>۵</sup> و همکاران (۲۰۱۹) مقاله‌ای در خصوص مالیات و درآمد در شهرداری آلمان انجام دادند. شهرداری آلمان دارای استقلال قابل توجهی در تعیین نرخ مالیات است. این تحقیق با روش توصیفی تحلیلی به این نکته اشاره دارد که مالیات شهرداری آلمان بر دو نوع است: ۱- مالیات بر سود و کسب‌وکار ۲- عوارض بر دارایی و املاک. در شهرداری آلمان تغییرات نرخ مالیات و عوارض بر دارایی و املاک آنچنان تأثیرگذار نیست در حالی که مالیات بر کسب و کار خیلی تأثیرگذار است. در آلمان اموال و دارایی که نرخ آن بالاتر بوده، شهروندان تمایل کمتری به پرداخت مالیات دارند. تعادل نرخ مالیات موجب انعکاس مثبت و تمایل بیشتر شهروندان نسبت به پرداخت مالیات می‌شود.

لانگر و کورژنویچ<sup>۶</sup> (۲۰۱۸) در مطالعه‌ای در مورد کاربری زمین در صنعت، بازرگانی و عوارض نوسازی برای شهرداری‌ها این موضوع را بیان می‌دارد که افزایش عوارض نوسازی با درآمد شهرداری‌ها رابطه مستقیمی دارد. افزایش مشاغل خدماتی و صنعتی درآمد بیشتری را نصیب شهرداری می‌کند. در این تحقیق با مطالعه

مهمترین فرصت‌های نوآورانه جهت پایداری درآمد شهرداری تهران کدامند؟

سازوکارهای تحقق فرصت‌های نوآورانه شامل چه مواردی است؟

مهم‌ترین علل و عوامل تحقق سیاست‌های درآمد پایدار در شهرداری تهران شامل چه مواردی است

مهم‌ترین علل و عوامل عدم تحقق سیاست‌های درآمد پایدار در شهرداری تهران شامل چه مواردی است؟

## ۲- پیشینه تحقیق

### الف) پژوهش‌های خارجی

بلمونت مارتین<sup>۱</sup> (۲۰۲۱) در مقاله‌ای با عنوان «مدیریت عوارض نوسازی در اسپانیا»، به بررسی کارایی نهادهای مالیاتی حکومتی و تأثیرات عدم کارایی نهادهای حکومتی بر مالیات محلی پرداختند. نتایج مطالعه، حاکی از عدم کارایی دولت برای کسب مالیات و عوارض نوسازی شهری می‌باشد.

نورینگ<sup>۲</sup> (۲۰۱۹) مقاله‌ای با عنوان «بازسازی شهری و تأمین زیرساخت منابع مالی با استفاده از پتانسیل شرکت‌های سهامی عام<sup>۳</sup> (PAC)»، یک ابزار درآمدی جدید برای بازآرایی شهری و ساختار مالی بیان می‌دارد که از طریق واگذاری و مشارکت بخش دولتی در اختیار قرار دادن زمین به بخش خصوصی برای تأمین مالی سیستم متروی شهر پورت کپنهاگن استفاده شده است. مشارکت و کمک دولت در بازنگری قانون و ساختار قانونی برای شهرها به منظور حداکثر شدن بهره‌وری مورد توجه دولتمردان قرار گرفته است. نتیجه تحقیق مذکور نشان‌دهنده این است که استفاده از ظرفیت‌های نوآورانه شهری به کمک شرکت‌های سهامی عام و استفاده از ظرفیت شرکت‌ها و سازمان‌ها موجب

4- Janoušková & Sobotovičová

5- Blesse

6- Langer & Korzhenevych

1- Belmonte-Martin

2- Luise Noring

3- Public Asset Corporation

اعانات و هدایا و دارایی‌ها جزو ناپایدارترین درآمدهای شهرداری به حساب می‌آید.

قلی‌پور و همکاران (۱۳۹۸) در مقاله‌ای، به بررسی روش‌ها، منابع و موانع دستیابی درآمد پایدار در شهرداری ارومیه پرداختند. در این مطالعه با ۱۲ نفر از خبرگان علمی و اجرایی که به روش گلوله برفی انتخاب شدند، مصاحبه‌های باز و عمیقی صورت گرفت و نتایج مصاحبه براساس تکنیک تحلیل تم، تجزیه و تحلیل شد. نتایج نشان دادند شهرداری‌ها برای کسب درآمد پایدار، برنامه‌ریزی جامع شهری لازم دارند. مهم‌ترین مشکل شهرداری‌ها، قادر نبودن به وصول درآمدهای قانونی خود است که بتواند علاوه بر تأمین هزینه‌های خدمات جاری و عمرانی شهر، موجب رضایت‌مندی شهروندان را به صورت مستمر و دائمی دربر داشته باشد.

جعفرزاده و همکاران (۱۳۹۷) در مقاله‌ای به بررسی امکان استفاده از اوراق وقف و قرض الحسنه برای تأمین مالی فضاهای عمومی در بافت پیرامون حرم مطهر امام رضا (ع) انجام دادند. ایجاد اعتماد نسبت به مدیریت شهری بین مردم در مشارکت آنها برای بهبود محیط شهری گامی اساسی به شمار می‌رود. وضعیت اقتصادی و سطح درآمدی افراد تأثیر مثبت معناداری بر مشارکت آنها دارد. احساس تعلق نسبت به محیط زندگی و برانگیختن حس تعلق و حس معنوی بیشترین تأثیر را برای جذب سرمایه‌گذاری داشته است.

حاجی‌لو و همکاران (۱۳۹۶) تحقیقی با هدف مطالعه و بررسی وضعیت منابع درآمدی شهرداری شبستر از لحاظ شاخص‌های پایداری طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ انجام دادند. پژوهش حاضر، کاربردی و روش بررسی آن، توصیفی-تحلیلی و اکتشافی است. گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای و نیز میدانی و از طریق فرم‌های امتیازدهی و مصاحبه با مسئولان شهرداری بوده است. نتایج این پژوهش نشان دادند که طی سال‌های ۹۳-۱۳۸۳، حدود ۲۵/۳۹ درصد از درآمدهای شهرداری از عوارض عمومی (۳۰ درصد سهم

مقدار تأثیر که همان عوارض بر املاک، عوارض کسب و پیشه ساختمان‌های تجاری و صنعتی می‌باشد، نتایج نشان دادند که عوارض نوسازی و کسب و پیشه جزء عوارض‌های پایدار می‌باشد و تأثیر مستقیمی بر درآمد شهرداری‌ها دارد.

شو و همکاران (۲۰۱۸) مقاله‌ای با عنوان «راهنمایی و هدایت کاربری توسعه زمین شهری با توسعه اقتصادی درآمد مالیاتی در چین» انجام دادند. اطلاعات و داده‌ها این تحقیق، از ۲۴۶ بخش شهرداری در چین جمع‌آوری و با روش رگرسیون تجزیه و تحلیل شده است. نتایج نشان دادند توسعه زمین در هر بخش از شهرداری‌ها می‌تواند موجب رشد اقتصاد داخلی و افزایش درآمد مالیاتی به شهرداری‌ها شود. توسعه زمین‌های شهری از طرف شهرداری‌ها موجب رشد اقتصادی، تراکم جمعیتی مناسب شهری می‌گردد. این عوامل موجب اتحاد حکومت محلی و زمینه‌ساز بودجه مناسب برای مخارج خواهد بود.

#### ب) پژوهش‌های داخلی

یگانگی و همکاران (۱۳۹۹) مقاله‌ای با عنوان «ارزیابی منابع درآمدی پایدار در مدیریت شهری (مورد مطالعه: شهرداری زنجان)» انجام دادند. در این پژوهش ضمن ارزیابی و تجزیه و تحلیل منابع درآمدی شهرداری زنجان در بازه زمانی ده ساله (۱۳۹۶-۱۳۸۷)، به شناسایی منابع درآمدی پایدار شهرداری و رتبه‌بندی پایداری این منابع اقدام شده است. روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی-پیمایشی، مقطعی و کاربردی بوده و از پرسشنامه محقق ساخته به منظور ارزیابی میزان پایداری منابع مالی و درآمدی در معیار لیکرت پنج‌گزینه‌ای به تفکیک هر یک از شاخص‌های پایداری استفاده شده است. نتایج این پژوهش نشان دادند که درآمد ناشی از فصول عوارض عمومی و درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری جزو منابع درآمدی پایدار و

مدیریت پسماند، رفت و روب معابر، خدمات اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و هزینه‌های توسعه‌ای و عمرانی (Belmonte-Martin et al., 2021). پرداخت صورت وضعیت قراردادهای، هزینه‌های جاری حقوق و دستمزد، هزینه‌های عملیاتی ادارات شامل تجهیزات و تدارکات، خرید، تعمیرات و نگهداری، بازپرداخت وام‌های درازمدت (پرداخت اصل و سود) و هزینه‌های سرمایه‌ای (برای زیرساخت‌های جدید و تجهیزات بادوام) هزینه‌های شهرداری‌ها محسوب می‌گردد (سهزایی بالایی، ۱۳۹۴). بودجه شهرداری‌ها، ابزاری است که به طور قابل توجهی بر پتانسیل اقتصادی بلندمدت تأثیر می‌گذارد. بودجه و منابع درآمدی ابزاری مهم برای مدیران شهری در جهت ارائه خدمات عمومی و اجرای پروژه‌های شهری برای شهروندان می‌باشد (Papcunová et al., 2020).

منابع درآمدی شهرداری‌ها به دو قسمت پایدار و ناپایدار تفکیک شده است. در اقتصاد شهری، درآمدهای پایدار باید از دو خصیصه تداوم و حفظ کیفی محیط شهری و فضای شهری برخوردار باشند. تداوم‌پذیری به این مفهوم است که اقلام درآمدی به‌گونه‌ای باشند که در طول زمان قابل اتکا بوده و برای دستیابی به آن بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام داد. بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک‌ها، بحران‌ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی قرار می‌گیرند، قابل اتکا نبوده و خصیصه اول پایداری را ندارند. از طرف دیگر، درآمدهای پایدار باید به‌گونه‌ای تعریف شوند که دستیابی به آنها شرایط کیفی شهر را بهبود بخشد. به عبارت دیگر، مطلوبیت و سلامت درآمد حائز اهمیت است (شرزهای و ماجد، ۱۳۹۰). درآمد پایدار یا مالیات محلی از طریق صدور قبوض انبوه شهرداری تهران برای کل مناطق ۲۲ گانه در سال ۱۳۹۸ بیش از ۱۰ هزار میلیارد ریال بوده و کمتر از ۴۰ درصد آن پرداخت شده است (منبع بودجه شهرداری تهران، ۱۳۹۸). اکثر درآمد شهرداری‌ها، ناپایدار هستند و درآمد حاصل از واگذاری دارایی سرمایه‌ای، وام دریافتی و

عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی) و ۳۶/۲۵ درصد از سایر منابع تأمین اعتبار؛ یعنی فروش اموال شهرداری تأمین شده است. در واقع، حدود ۴۳ درصد از درآمدهای شهرداری را درآمدهای با مطلوبیت پایین، ۸۵/۱۰ درصد را درآمدهای با مطلوبیت متوسط و ۱۵/۴۶ درصد را درآمدهای با مطلوبیت بالا تشکیل می‌دهند.

### ۳- مبانی نظری

با توجه به سرفصل بودجه شهرداری‌ها منابع درآمدی شهرداری‌ها به سه فصل تقسیم می‌گردد:

۱- درآمدها: ماده ۲۹ قانون شهرداری‌ها شامل درآمدهای ناشی از عوارض عمومی، درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری، درآمد حاصله از وجوه اموال، کمک‌های اعطایی دولت، اعانات و هدایا و عوارض بر درآمدهای وصولی از حریم استحفاظی شهرها می‌باشد.

۲- منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل عوارض بر پروانه‌های ساختمانی و فروش اموال شهرداری می‌باشد.

۳- منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی شامل وام‌های دریافتی، وصول مطالبات و سایر منابع می‌باشد (بودجه مصوب شهرداری تهران، ۱۳۹۹). منابع درآمدی شهرداری‌ها به دو طریق تأمین می‌باشد:

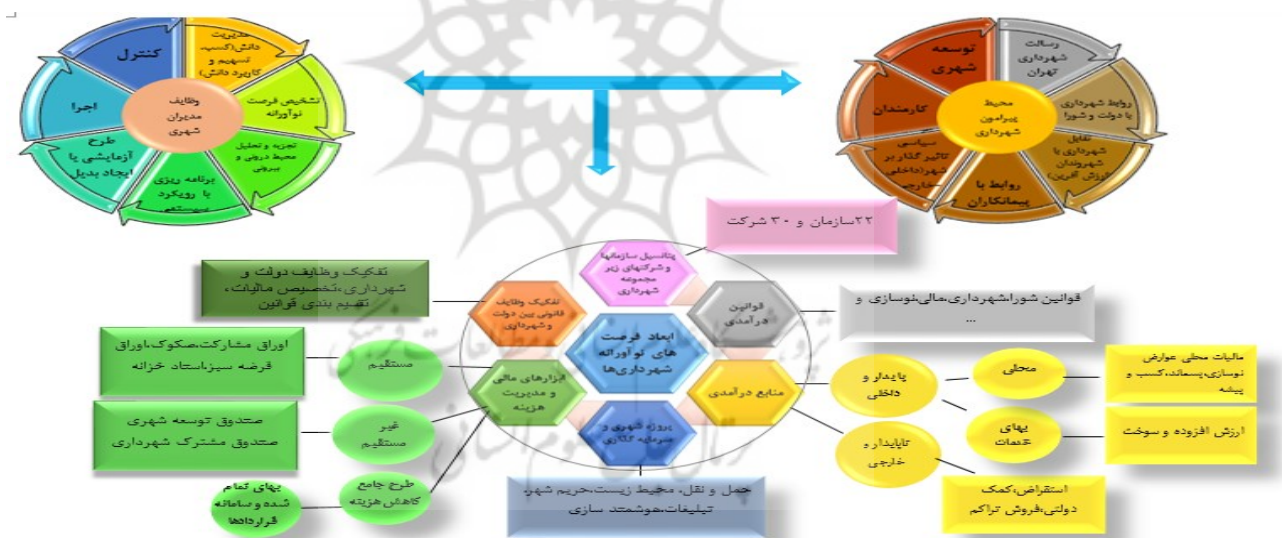
الف) منابع داخلی که شامل مالیات محلی مانند عوارض نوسازی، عوارض کسب و پیشه و بهای خدمات پسماند و مالیات بر بهای کالا و خدمات مانند مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد.

ب) منابع خارجی که شامل استقراض و کمک‌های دولتی در قالب یارانه بلیط مترو، خرید تجهیزات مترو می‌باشد (سهزایی بالایی، ۱۳۹۴).

با توجه به منابع درآمدی شهرداری‌ها در سراسر دنیا و نقش کلیدی آنها، هزینه‌های شهرداری‌ها دو نوع می‌باشد؛ هزینه‌های جاری و نگهداشت شهر مانند

مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های مشارکتی و سرمایه‌گذاری می‌تواند به صورت موتور محرک و قدرتمند در افزایش توان مالی شهرداری‌ها نقش مفیدی را ایفا کند (سهزایی بالایی، ۱۳۹۴). تأمین مالی به فرایند تمرکز منابع مالی سرمایه‌ای به صورت میان‌مدت و بلندمدت اطلاق می‌گردد. تأمین مالی به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد به جای در دست داشتن پول نقد، از اعتبارات برای خرید کالا و سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها یا دیگر مبادلات اقتصادی خود استفاده نمایند (زارع و برجی، ۱۳۹۰). تأمین مالی به دو صورت مستقیم (اوراق مشارکت، اوراق صکوک و اسناد خزانه اسلامی) و غیرمستقیم (صندوق توسعه شهری) می‌باشد (سهزایی بالایی، ۱۳۹۴). با توجه به مطالب بیان شده، ایجاد فرصت‌های نوآورانه درآمدی در مدل مفهومی ذیل نشان داده شده است.

فروش اموال جزء درآمدهای ناپایدار می‌باشد (حاجی‌لو و همکاران، ۱۳۹۶). با توجه به ناپایداری درآمد و درخواست روزافزون شهروندان، افزایش هزینه‌های شهرداری موجب عدم تعادل بودجه شده است. تفویض و اصلاح روابط میان سطوح مختلف بین دولت و شهرداری‌ها از جمله اختیارات در وضع عوارض محلی، شفافیت در واریزی مالیات‌ها و عوارض مشترک بین دولت و شهرداری‌ها و نظام پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری‌ها باید اصلاح شود (هادی زنوز، ۱۳۹۷). خودکفایی منابع درآمدی موجب تنظیم روابط دولت و شهرداری‌ها است. دولت علاوه بر خودکفایی منابع درآمدی، وظایف شهرداری‌ها را در تمام سطوح مشخص کنند. خودگردانی و خودکفایی منابع درآمدی شهرداری‌ها بخش جدیدی از مدیریت دولت‌ها می‌باشد (Hudakova, 2020). بهره‌گیری از بازارهای مالی و



شکل ۱- مدل مفهومی ایجاد فرصت‌های نوآورانه شهرداری تهران

بررسی تأثیرات سیاسی و اقتصادی داخلی و خارجی) اشاره دارد. روابط متقابل دو دایره (وظایف مدیران و محیط پیرامون شهری) موجب شناخت موانع، ظرفیت‌ها و سایر ابعاد جهت حصول درآمد می‌شود. دایره سوم عبارت است از: تفکیک وظایف بین شهرداری و دولت، بررسی منابع درآمدی پایدار و ناپایدار شهری، استفاده از

دایره اول به شناسایی وظایف مدیران شهری (کسب مدیریت دانش، تشخیص فرصت‌ها، تجزیه و تحلیل محیط، برنامه‌ریزی سیستمی، ایجاد بدیل، اجرا و کنترل) اشاره دارد. دایره دوم، نشان‌دهنده شناسایی محیط پیرامون شهرداری تهران (رسالت شهرداری، روابط شهرداری با دولت و شهروندان، روابط با پیمانکاران،

#### ۵- یافته‌های تحقیق

**سؤال اول: ترکیب و ساختار درآمدی شهرداری تهران از منظر پایداری و ناپایداری درآمد چگونه است؟**

درآمدهای شهرداری تهران، مطابق جدول ۱، به ۱۰ گروه اصلی طبقه‌بندی شده و هر کد برای تشخیص و رهگیری به کدهای فرعی تفکیک شده است. بررسی شش‌ساله منابع درآمدی شهرداری تهران طی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۹ در نمودار مقایسه وصولی قطعی با درآمدها و منابع مصوب بودجه نشان می‌دهد، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی نسبت وصولی به کل بودجه ۴۰ درصد و رتبه آن در ردیف اول می‌باشد. درآمد ناشی از عوارض عمومی ۲۹ درصد و در ردیف دوم نسبت به کل منابع است. تأمین درآمدهای حاصل از پروانه‌های ساختمانی و درآمدهای مستمر نقش پررنگی در سهم بودجه دارد. درآمد حاصله از وجوه و اموال با ۱۲ درصد، وام‌های دریافتی با ۵ درصد و فروش اموال با ۴ درصد به ترتیب در رتبه سوم تا پنجم قرار گرفته‌اند. درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری تهران، از ناپایدارترین منابع درآمدی است. شهرداری تهران برای جبران هزینه‌های خود مجبور شده از طریق درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری و وام‌های دریافتی، هزینه‌های خود را پوشش دهد. تأمین مالی از طریق وام‌های دریافتی باعث افزایش بدهی شهرداری تهران به بانک‌ها شده است و شهرداری تهران نتوانسته بدهی خود را پرداخت و حتی موجب واگذاری املاک بابت دیون و بدهی‌ها شده و در بلندمدت شهرداری تهران تضعیف می‌گردد. درآمد شهرداری تهران در سال ۱۳۹۹ برابر با ۳۰۵،۷۴۴،۱۸۲،۰۰۰ میلیون ریال بوده است. براساس بند (الف) ماده واحده بودجه عمومی شهرداری تهران، به شهرداری تهران اجازه داده شده حداکثر تا سقف ۲۰ درصد از منابع غیرنقد در بودجه استفاده کند.

ابزارهای مالی مانند صکوک، اوراق مشارکت، اسناد خزانه، صندوق پولی شهرداری‌ها، استفاده از ظرفیت و پتانسیل شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه شهرداری‌ها برای کسب درآمد، پتانسیل سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت مردمی برای جذب سرمایه‌گذاری، توسعه شهری و پروژه‌های عمرانی، مدیریت منابع برای جلوگیری از هدررفت منابع (ایجاد طرح جامع کاهش هزینه برای شهرداری‌ها).

#### ۴- روش تحقیق

این پژوهش از لحاظ ماهیت، کیفی، از لحاظ هدف، کاربردی و نحوه گردآوری داده‌ها، توصیفی-تحلیلی و از نوع تحقیق موردی است که در آن به تحلیل و بررسی منابع درآمدی شهرداری تهران با تأکید بر ایجاد فرصت‌های نوآورانه پرداخته شده است. در پژوهش حاضر، داده‌های ثانویه از طریق روش کتابخانه‌ای شامل مطالعه کتب، اسناد و مدارک و همچنین مطالب موردنیاز از اینترنت، جمع‌آوری شده و از این داده‌ها برای تدوین مبانی نظری استفاده شده است. اطلاعات میدانی از طریق مصاحبه گردآوری شده است. جامعه آماری پژوهش حاضر شامل مدیران و معاونان معاونت مالی و اقتصاد شهری، درآمد شهرداری، امور مالی، شورای شهر تهران، مدیران و کارشناسان خبره برنامه و بودجه شهرداری تهران بود که با ۱۴ نفر مصاحبه انجام شد. نمونه‌گیری این مطالعه، گلوله برفی (قضاوتی) می‌باشد. حجم نمونه از طریق اشباع نظری به نحوی که اطلاعات کسب شده کارایی و اثربخشی خود را در پژوهش حاضر نشان دهد. تجزیه و تحلیل داده‌ها با روش تجزیه و تحلیل موضوعی یا مضمون انجام شده است. برای نتایج و خروجی بهتر داده‌ها از نرم افزار مکس کیودا (MAXQDA) نسخه ۱۰ استفاده شده است.

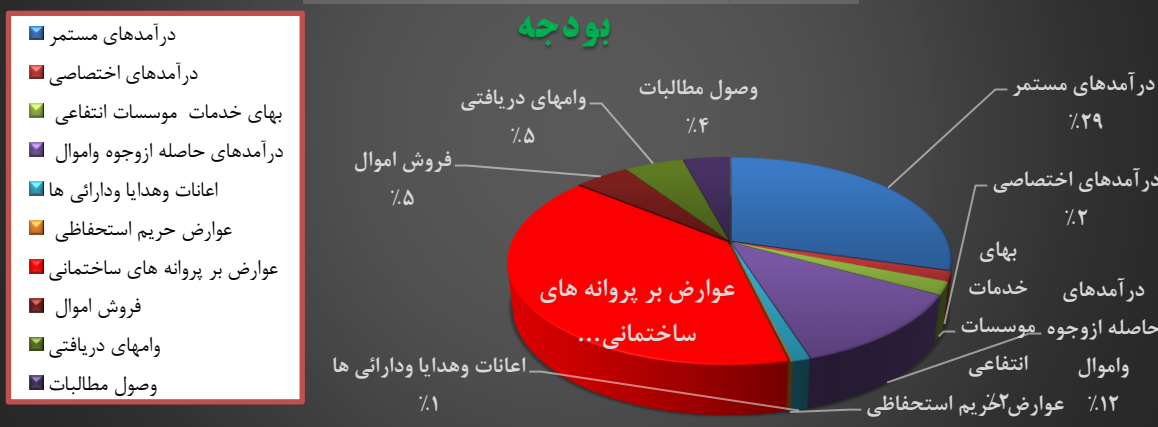
جدول ۱- مهمترین منابع و سرجمع بودجه مصوب شهرداری تهران سال‌های (۱۳۹۹-۱۳۹۴)

تفریح بودجه شش ساله (۱۳۹۹-۱۳۹۴) شهرداری تهران

صورت مقایسه وصولی های قطعی با درآمدها و منابع مصوب در بودجه شهرداری تهران

رتبه بندی درآمدهای وصولی طی شش سال	نسبت درآمدهای وصولی به کل بودجه	جمع کل درآمدها و منابع	سال						عنوان درآمد - واگذاری دارایی سرمایه‌ای و مالی	کد شورا
			سال ۱۳۹۹	سال ۱۳۹۸	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۴		
		۵۸۰,۰۶۰,۵۹۶,۰۰۰	۳۰۵,۷۴۴,۱۸۲,۰۰۰	۲۴۱,۸۵۴,۱۲۴,۰۰۰	۱۷۴,۲۹۴,۸۵۰,۰۰۰	۱۷۹,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۷۸,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۷۲,۱۹۰,۰۰۰,۰۰۰	جمع کل	۰۰۰۰۰
		۵۸۰,۰۶۰,۵۹۶,۰۰۰	۱۵۹,۵۵۴,۲۲۲,۰۰۰	۱۱۲,۵۷۱,۸۶۰,۰۰۰	۸۲,۷۵۲,۵۱۷,۰۰۰	۷۰,۳۲۷,۵۹۷,۰۰۰	۷۶,۷۹۰,۶۰۰,۰۰۰	۷۷,۰۵۲,۷۰۰,۰۰۰	فصل اول: درآمدها	۱۰۰۰۰
۲	۰.۲۹۵	۳۶۹,۳۸۶,۳۱۱,۰۰۰	۹۴,۶۲۰,۳۴۲,۰۰۰	۷۲,۴۳۴,۷۲۵,۰۰۰	۵۷,۹۷۶,۲۱۷,۰۰۰	۴۴,۰۱۳,۴۲۷,۰۰۰	۵۰,۱۶۲,۱۰۰,۰۰۰	۴۹,۱۷۹,۵۰۰,۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)	۱۱۰۰۰
۸	۰.۰۱۵	۱۹,۰۹۱,۰۰۰,۰۰۰	۲,۵۱۱,۰۰۰,۰۰۰	۲,۰۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۰۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۳,۴۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۴,۴۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۴,۵۹۰,۰۰۰,۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی	۱۲۰۰۰
۷	۰.۰۲۰	۲۴,۸۶۲,۱۷۵,۰۰۰	۱۰,۴۱۷,۱۴۰,۰۰۰	۵,۰۴۹,۱۳۵,۰۰۰	۲,۵۰۱,۵۰۰,۰۰۰	۲,۳۹۰,۹۰۰,۰۰۰	۲,۴۱۳,۰۰۰,۰۰۰	۲,۰۹۰,۵۰۰,۰۰۰	بهای خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری	۱۳۰۰۰
۳	۰.۱۲۱	۱۵۱,۶۶۳,۱۰۰,۰۰۰	۴۸,۶۷۹,۰۰۰,۰۰۰	۲۸,۱۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۸,۵۴۹,۳۰۰,۰۰۰	۱۸,۸۵۲,۸۰۰,۰۰۰	۱۸,۲۸۲,۰۰۰,۰۰۰	۱۹,۱۴۰,۰۰۰,۰۰۰	درآمدهای حاصله از جوجه و اموال شهرداری	۱۴۰۰۰
۹	۰.۰۱۱	۱۳,۷۶۵,۵۱۰,۰۰۰	۳,۰۶۴,۳۴۰,۰۰۰	۴,۵۱۸,۰۰۰,۰۰۰	۱,۴۸۹,۰۰۰,۰۰۰	۱,۴۲۲,۹۷۰,۰۰۰	۱,۳۲۳,۵۰۰,۰۰۰	۱,۹۳۷,۷۰۰,۰۰۰	اعانات و هدایا و دارائی ها	۱۶۰۰۰
۱۰	۰.۰۰۱	۱,۲۹۲,۵۰۰,۰۰۰	۲۶۲,۵۰۰,۰۰۰	۳۹۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۸۷,۵۰۰,۰۰۰	۱۸۷,۵۰۰,۰۰۰	۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۱۵,۰۰۰,۰۰۰	عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها	۱۷۰۰۰
		۵۵۵,۳۲۰,۵۶۰,۰۰۰	۱۲۱,۹۸۹,۸۶۰,۰۰۰	۱۰۵,۲۲۲,۲۶۴,۰۰۰	۷۴,۵۴۳,۳۳۳,۰۰۰	۸۴,۷۰۸,۴۰۳,۰۰۰	۸۹,۱۰۹,۴۰۰,۰۰۰	۷۹,۷۳۷,۳۰۰,۰۰۰	فصل دوم: منابع حاصل از واگذاری دارائی های سرمایه‌ای	۲۰۰۰۰
۱	۰.۳۹۶	۴۹۵,۹۰۵,۱۴۵,۰۰۰	۱۰۵,۰۹۴,۸۶۰,۰۰۰	۸۹,۷۹۷,۲۶۴,۰۰۰	۶۷,۵۱۱,۳۳۳,۰۰۰	۷۷,۶۳۵,۶۲۳,۰۰۰	۸۲,۱۳۶,۰۰۰,۰۰۰	۷۳,۷۳۰,۶۵۰,۰۰۰	عوارض بر پروانه های ساختمانی	۲۱۰۰۰
۵	۰.۰۴۷	۵۹,۴۱۵,۴۱۵,۰۰۰	۱۶,۸۹۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۴۳۵,۰۰۰,۰۰۰	۷,۰۳۲,۰۰۰,۰۰۰	۷,۰۷۲,۷۸۰,۰۰۰	۶,۹۷۳,۴۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۷,۳۳۵,۰۰۰	فروش اموال شهرداری	۲۲۰۰۰
		۱۱۶,۵۰۲,۰۰۰,۰۰۰	۲۴,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۳,۰۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۶,۹۹۸,۰۰۰,۰۰۰	۲۳,۹۵۴,۰۰۰,۰۰۰	۱۲,۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰	فصل سوم: منابع حاصل از واگذاری دارائی های مالی	۳۰۰۰۰
۴	۰.۰۵۲	۶۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	وامه‌های دریافتی	۳۱۰۰۰
۶	۰.۰۴۱	۵۱,۵۰۲,۰۰۰,۰۰۰	۹,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۸,۰۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۶,۹۹۸,۰۰۰,۰۰۰	۱۱,۹۵۴,۰۰۰,۰۰۰	۵,۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۹,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰	وصول مطالبات	۳۲۰۴۰۰
		۱,۲۵۱,۸۸۳,۱۵۶,۰۰۰	۳۰۵,۷۴۴,۱۸۲,۰۰۰	۲۴۱,۸۵۴,۱۲۴,۰۰۰	۱۷۴,۲۹۴,۸۵۰,۰۰۰	۱۷۹,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۷۸,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۷۲,۱۹۰,۰۰۰,۰۰۰	جمع کل	

تفریح بودجه پنج ساله (۱۳۹۹-۱۳۹۴) شهرداری تهران  
نمودار مقایسه وصولی قطعی با درآمدها و منابع مصوب



نمودار ۱- نسبت مهم ترین منابع درآمدی شهرداری تهران به کل بودجه طی سال‌های (۱۳۹۴-۱۳۹۹)



**سؤال دوم : شهرداری تهران چگونه می تواند منابع درآمدی خود را افزایش دهد؟**

با توجه به جدول ۲، استفاده از ظرفیت شهروندان در بخش های سرمایه گذاری شهری پیش نیاز اصلی تعامل برد- برد پایدار در کلان شهرها می باشد. به کارگیری مشارکت شهروندان و استفاده از نظرات شهروندان در تصمیمات شهری، نقش مذاکره کننده های شهرداری ها برای مطالبات دولتی و یارانه ها و مدیریت هزینه در این خصوص مؤثر می باشد. امروزه محدودیت منابع و رشد روزافزون نیازها، موضوع مدیریت هزینه را از

یک مزیت به ضرورت تبدیل کرده است. در تمام دنیا سعی بر این است که قیمت تمام شده در محصولات یا خدمات کاهش یابد و با توجه به نیازها و انتظارات شهروندان، توجه مدیران شهری به مدیریت هزینه امری حیاتی است. در همین راستا پیشنهاد می گردد شهرداری تهران با استفاده از مدیران شهری، کمیته مدیریت هزینه را تشکیل دهند. استفاده از فن آوری روز دنیا تأثیرگذار بوده و برای مدیریت هزینه می توان از سیستم GIS شهری و مدیریت بهای تمام شده استفاده کرد.

**جدول ۲- نحوه افزایش منابع درآمدی بر اساس تحلیل مضمون (تم)**

ردیف	تحلیل مضمون (تم)	کدهای اولیه
۱	تالار بورس، اوراق مشارکت، سبدهای سرمایه گذاری شهری و ایجاد صندوق پولی و ارزی	استفاده از تالار بورس تهران، خرید سبد سهام شهرداری تهران برای سرمایه گذاری در پروژه های شهری، خرید سبد تراکم ساختمانی به شهروندان جهت کنترل نقدینگی و سفته بازی، اعطای مشوق برای سرمایه گذاران و سیاست ایجاد مشارکت های مردمی، سبد مشوق شهرداری برای سرمایه گذاری در پروژه های شهری، خرید اوراق قرضه و مشارکت برای پوشش هزینه های جاری و عمرانی و پروژه های شهری جهت تأمین مالی، ایجاد صندوق پس انداز پولی و ارزی شهرداری جهت مقابله با نوسانات بازار ارز
۲	نقش مذاکره کننده های شهرداری ها از طریق شورای شهر، وصول مطالبات دولتی از طریق اداره کل حقوقی، اداره کل درآمد و مرکز ارتباطات بین الملل (رسانه ملی)	وصول مطالبات دولتی و پیگیری آن از اداره کل حقوقی، ضعف در قانون گذاری، بازگشت و اصلاحیه معافیت عوارض بانکها مانند اخذ عوارض ابطالی از بانکها و مؤسسات مالی، ارتقای سهم شهرداری تهران با حمایت مجلس و دولت، دانهی مالیات شدن مالیات بر ارزش افزوده در لایحه درآمد پایدار با حمایت مجلس، بازنگری در قانون شهرداری ها و اصلاح آن، نقش ضعیف اداره کل حقوقی برای بازپس گیری حقوق شهرداری، کمک های دولتی و مطالبات یارانه ها، استفاده شهرداری ها از رسانه های ملی و تأکید بر نقش پراهمیت آن
۳	صیانت از اموال و منابع شهرداری	ایجاد کمیته صیانت از اموال و منابع شهرداری در جهت حفظ قوانین و منابع شهرداری، جلوگیری از برون سپاری بیش از حد وظایف شهرداری به پیمانکاران جهت صیانت از منابع شهرداری
۴	ساختار سازمانی	اصلاح ساختار سازمانی جهت کاهش هزینه ها، آموزش نیروی متخصص جهت کاهش خطا در تصمیمات مدیریتی
۵	هوشمندسازی	بارگذاری و لینک شدن تمام معاملات شهرداری اعم از خرد، متوسط و بزرگ در سامانه جامع معاملات و سامانه مالی جهت ایجاد شفافیت، استفاده از سازمان املاک با همکاری سازمان فناوری در جهت پالایش دادها، اتصال مصارف و منابع بودجه در سیستم فاینانس شهرداری، ایجاد چتر وای فای شهر تهران، توسعه شبکه فیبر نوری شهر تهران، هوشمندسازی سیستم های مدیریت بحران، توسعه و نگهداشت و تجاری سازی دیتا سنتر شهری، تأمین، تجهیز، نصب و راه اندازی سیستم کنترل ترافیک مکانیزه شهر، توسعه کیف پول الکترونیک برای خدمات شهری
۶	مدیریت هزینه های جاری و عمرانی (محاسبه دقیق بهای تمام شده یا ریز متره شدن، اصلاح نگهداشت پارکها)	اصلاح و مدیریت هزینه های عمرانی و توسعه ای در راستای تحویل رونق شهری، مدیریت هزینه در بخش مصارف و خرید تجهیزات مناسب جهت جلوگیری از هدر رفت منابع، نظارت بر عملکرد و هزینه های سازمان ها و شرکت های تابعه، نگهداشت فضای سبز پارکها و برون سپاری هزینه آن به واحدهای تجاری و غرفه های موجود در سطح پارکها، بازبینی مدیریت هزینه مانند پارک حاشیه ای جهت برون سپاری برخی وظایف آن، یکسان سازی بهای تمام شده هزینه ها در شهرداری تهران و نظارت دقیق بر بهای تمام شده هزینه ها جهت جلوگیری از هدررفت منابع، ایجاد خدمات مکانیزه شهری (تأمین ماشین آلات) و تأثیرگذاری آن بر کاهش هزینه های شهرداری، محاسبه بهای تمام شده واقعی هزینه حمل و نقل عمومی شهری

**سؤال سوم: مهم ترین فرصت های نوآورانه جهت پایداری در آمد شهرداری تهران کدامند؟**  
بر اساس مقولات استخراجی، ایجاد فرصت از طریق سازمان ها و شرکت های تابعه، مدیریت یکپارچه شهری با سایر دستگاه های اجرایی دولت و استفاده از ظرفیت بخش سرمایه گذاری و مشارکت مدنی، مهمترین فرصت های نوآورانه جهت پایداری درآمد شهرداری تهران می باشند.

**جدول ۳- مهم ترین فرصت نوآورانه جهت پایداری درآمد شهرداری تهران بر اساس تحلیل مضمون (تم)**

ردیف	تحلیل مضمون (تم)	کدهای اولیه
۱	ایجاد فرصت از طریق سازمان ها و شرکت های تابعه	فرصت سازی و محدود نشدن سازمان ها و شرکت ها، درآمدزایی از طریق پسماند شهری و همکاری با سایر شرکت ها برای تأمین مواد اولیه خدمات و توسعه شهری، سازمان ها و شرکت های تابعه شهرداری تهران دارای آیین نامه معاملاتی ماده ۳۹ بازرگانی و ترازنامه مالی و در نتیجه سود و زیان بر عهده مدیرعامل و اعضای هیأت مدیره، اصلاح اساسنامه شرکت ها و سازمان ها و جلوگیری از برون سپاری، شناسایی و بررسی نقاط دارای ضعف و تهدیدات دیگر واحدها و جلوگیری از زیان به پیکره شهرداری
۲	مدیریت یکپارچه شهری با سایر دستگاه های اجرایی دولت	مدیریت یکپارچه شهری راهکاری جهت عدم موازی کاری در شهرداری، عدم مدیریت یکپارچه و عدم سیاست گذاری صحیح در کشور، عدم مدیریت یکپارچه شهری و ارسال اخطار به موقع برای مؤدیان بدهکار، عدم مدیریت یکپارچه شهری و نداشتن ارتباط بین شهرداری و دستگاه های دولتی و عدم تبادل اطلاعات و برنامه ها، عدم مدیریت یکپارچه در شهرداری و صدور پروانه ساختمانی خارج از ضوابط، عدم مدیریت یکپارچه شهری با سازمان بهزیستی کشور، اصلاح یا دادن فرصت زمانی برای هتلداران در بحث مالیات بر ارزش افزوده
۳	سازمان سرمایه گذاری و مشارکت مدنی	مشارکت مدنی و استفاده از بخش خصوصی جهت پاسخ به نیازهای شهروندان، سرمایه گذاری و مشارکت مردمی در بخش مجتمع ایستگاهی مترو
۴	اطلاعات و داده ها	ممیزی املاک و به روز رسانی اطلاعات و داده ها

**سؤال چهارم: سازوکارهای تحقق فرصت های نوآورانه شامل چه مواردی است؟**  
نتایج نشان دادند راهبرد و سیاست مشترک، تعامل با سایر نهادهای دولتی و مشارکت با بخش خصوصی و فعالان بازرگانی از سازوکارهای تحقق فرصت های نوآورانه می باشد.

**جدول ۴- مهم ترین سازوکارهای تحقق فرصت های نوآورانه در شهرداری تهران بر اساس تحلیل مضمون (تم)**

ردیف	تحلیل مضمون (تم)	کدهای اولیه
۱	راهبرد و سیاست مشترک	الگوی تجمع عوارض و طراحی یک قبض واحد شهری و سریع الوصول بودن آن، راهبرد و سیاست مشخص برای هزینه های توسعه شهری با دیگر نهادها
۲	تعامل با سایر نهادهای دولت	معافیت مالیاتی شرکت ها و سازمان های شهرداری (نرخ صفر مالیاتی)، نقش شورای شهر در پیشبرد اهداف شهرداری، تحقق فرصت نوآورانه از طریق مدیریت جامع و داشتن رویکرد سیستمی و با همکاری دیگر نهادها (مناسبات مالی بین دولت و شهرداری ها)، همکاری شهرداری با وزارت بهداشت جهت توریسم درمانی.
۳	مشارکت با بخش خصوصی و فعالان بازرگانی جهت تحقق اهداف شهری	مشارکت مدنی در احداث و اجاره مراکز خدماتی و تفریحی به بخش خصوصی جهت رونق اقتصادی، مشارکت تمام شهروندان و اصناف جهت تحقق سیاست پایدار، درآمدزایی از طریق سازمان فناوری اطلاعات شهرداری تهران و فروش محصولات کاربردی و داده ها در حد متعارف به فعالان بازرگانی

**سؤال پنجم- مهمترین علل و عوامل تحقق سیاست تدوین شده جهت پایداری درآمد شهرداری کدامند؟**  
نتایج نشان دادند تصویب قوانین ملی و محلی (مدنی)، شفافیت در سامانه ها به خصوص سامانه قراردادهای مشارکت خصوصی و ابزارهای مالی و صندوق پولی از مهم ترین علل و عوامل تحقق سیاست تدوین شده جهت پایداری درآمد شهرداری هستند.

نتایج نشان دادند تصویب قوانین ملی و محلی (مدنی)، شفافیت در سامانه ها به خصوص سامانه

**جدول ۵- مهمترین علل و عوامل تحقق سیاست تدوین شده جهت پایداری درآمد بر اساس تحلیل مضمون (تم)**

ردیف	تم‌ها	کدهای اولیه
۱	تصویب طرح درآمدهای پایدار	مهمترین سیاست‌های درآمد پایدار تصویب لایحه درآمد پایدار، الزامات شورای شهر و قوانین جاری مدیریت شهری و برنامه سوم توسعه شهرداری تهران می‌باشد. اصلاح برنامه ششم توسعه کل کشور
۲	قانون مالیات بر ارزش افزوده	قانون مالیات بر ارزش افزوده یکی از مهمترین سیاست تدوینی و افزایش فراخوان مودیان مالیاتی می‌باشد. قانون مالیات بر ارزش افزوده موجب افزایش سهم عوارض و شفاف‌سازی و عدالت اجتماعی می‌گردد.
۳	تصویب قوانین ملی و محلی (مدنی)	افزایش سهم محورهای ۹ گانه درآمدی پایدار به ۳۰ درصد، تقسیم قوانین شهرداری تهران به دو بخش آیین‌نامه‌های بالادستی و محلی در سطح شورای شهر، مهمترین سیاست تدوینی ماده ۲۹ قانون درآمدی، سیاست تدوینی جهت تحقق درآمدهای پایدار اخذ عوارض آلاینده‌گی و زیست‌محیطی، اجرایی شدن قوانین پیشنهادی از طرف مراتب عالی همچون دولت و وزارت کشور، اهمیت آیت‌های ده‌گانه درآمدی برای مدیران و مسئولان شهری
۴	شفافیت سامانه‌ها	پیاده‌سازی و راه‌اندازی سامانه شفافیت شهرداری تهران و راه‌اندازی سامانه تمام الکترونیک معاملات شهرداری تهران و تعریف امضاء دیجیتال، بارگذاری فهرس بها و ثبت با گردش معاملات،
۵	ابزارهای مالی و پولی	ایجاد صندوق پولی، بانک تخصصی شهر و استفاده از ابزار مالی، اوراق قرضه شهرداری و اوراق قرضه آمیخته، اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی (اسناد خزانه، اسناد تسویه خزانه)، تأمین مالی مجدد (تبدیل دارایی به اوراق بهادار)، ایجاد صندوق توسعه شهری، اوراق قرضه سبز شهری

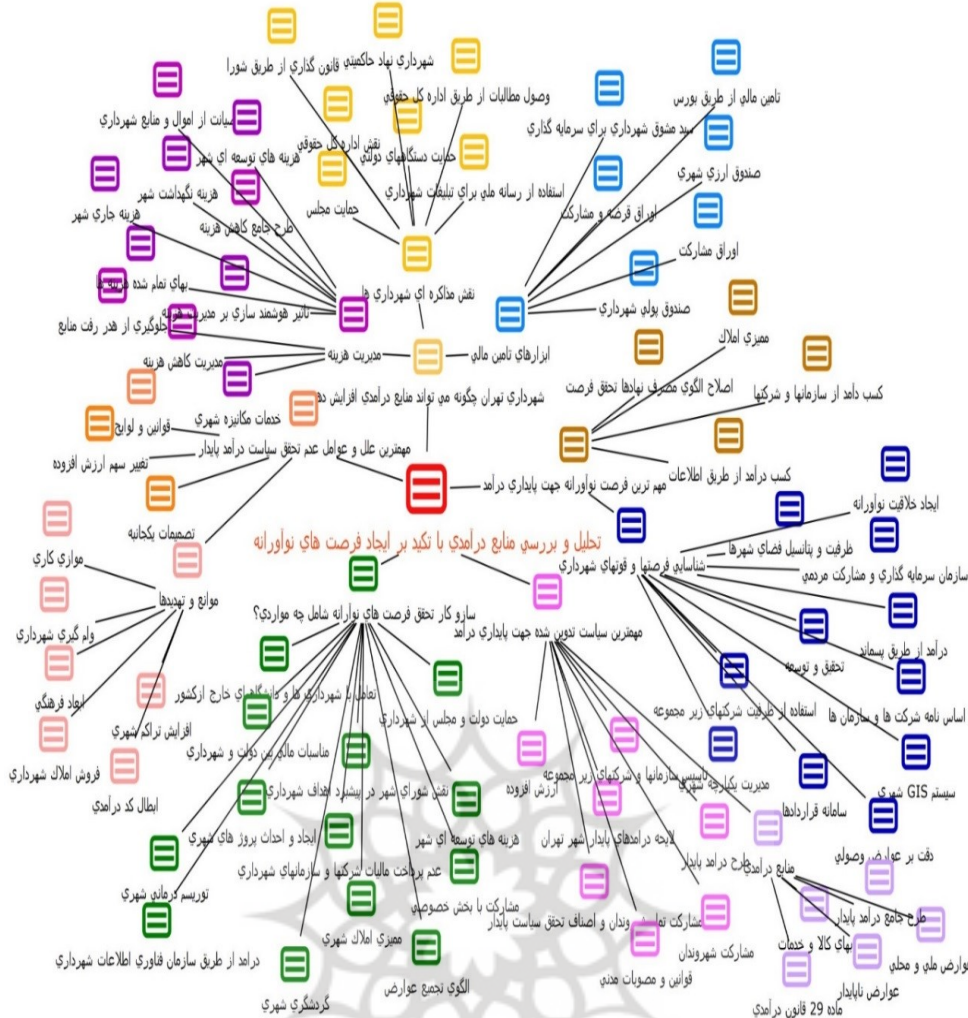
**سؤال ششم: مهمترین علل و عوامل عدم تحقق سیاست تدوین شده جهت پایداری درآمد کدامند؟**

نتایج نشان دادند سهم ارزش افزوده، بازنگری در واریزی و ایجاد حساب جداگانه برای ارزش افزوده انجام پذیرد. تصمیمات یکجانبه و قوانین غیرکارشناسی شده، افزایش تراکم شهری و موانع فرهنگی تأثیرگذاری و خروجی آن در مدل تبیین وضعیت موجود را در جهت عدم تحقق درآمدهای پایدار آشکار ساخته است.

**جدول ۶- مهمترین علل و عوامل عدم تحقق سیاست تدوین شده جهت پایداری درآمد بر اساس تحلیل مضمون (تم)**

ردیف	تم‌ها	کدهای اولیه
۱	تغییر سهم ارزش افزوده و ایجاد حساب جداگانه	تغییر سهم ارزش افزوده شهرداری تهران با تصویب برنامه ششم توسعه، ایجاد حساب مستقل جهت ارزش افزوده
۲	تصمیمات یکجانبه و قوانین غیرکارشناسی شده	تغییر قوانین و لوائح کارشناسی شده از سوی غیرمتخصصین شهری، تصمیمات یکجانبه و از طرف مدیران عالی بدون مشارکت شهروندان، عدم راهکار قانونی برای پرداخت عوارض سالیانه شهروندان، عدم تفاهم‌نامه بانک شهر برای تقسیط مؤدیان بدهکار، عدم تحقق در اسناد برگشتی، استنکاف دستگاه‌های دولتی از مؤدیان بدهکار جهت پرداخت عوارض، حذف عوارض نوسازی از باغات و حریم شهر تهران و ابطال برخی از کد درآمدی و بررسی و بازنگری پرداخت عوارض حریم شهرداری تهران، منحل شدن صندوق مشترک شهرداری‌ها و عدم انگیزه اصلاحات ساختاری اشتباه، منابع غیرنقد و هولوگرام‌ها
۳	افزایش تراکم شهری	افزایش تراکم شهری با پروژه‌های تجاری یکی از درآمدهای ناپایدار شهری و مشکلات زیست‌محیطی و اجتماعی آن
۴	موانع فرهنگی	موانع فرهنگی جهت تشویق شهروندان به پرداخت از لحاظ شرعی و اخلاقی

بر این اساس مدل استخراجی از نرم افزار MAXQDA<sup>10</sup> به صورت شماتیک ارائه شده و ارتباط درونی مقولات با کدهای مورد نظر را بیان می‌دارد.



شکل ۳- کلیه تم‌های حاصل از مصاحبه استخراجی از نرم افزار مکس کیودا

۶- نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در این پژوهش منابع درآمدی شهرداری تهران با تأکید بر ایجاد فرصت‌های نوآورانه تحلیل و بررسی شد. نتایج مطالعه نشان دادند برای از میان برداشتن کسری بودجه و تأمین منابع مالی شهرداری تهران چند فاکتور لازم است؛ از جمله قوانین درآمدی، منابع درآمدی، پتانسیل سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه، تفکیک وظایف قانونی بین دولت و شهرداری‌ها، ابزارهای مالی و مدیریت هزینه و پروژه‌های شهری و سرمایه‌گذاری. نتایج و یافته‌های پژوهش در مدل استخراجی نشان داد علاوه بر موارد مذکور، کاربردهای دیگری برای برون‌رفت از چالش شهرداری‌ها لازم است؛ از قبیل مدیریت هزینه، اوراق مشارکت، ایجاد صندوق پولی، مدیریت یکپارچه،

شناسایی موانع و فرصت‌ها، بهای تمام‌شده، نقش مذاکره‌ای شهرداری‌ها و فرصت‌ها و موانعی که رها شده. اگر مدیران شهری این نکات را مورد توجه قرار دهند موجب کارایی و اثربخشی بهتری در سیستم شهرداری‌ها خواهد شد. نتایج نشان دادند استفاده از تالار بورس، سبدهای سرمایه‌گذاری شهری و استفاده از اوراق مشارکت، صندوق پولی و ارزی برای تأمین منابع مالی شهرداری‌ها مؤثر است؛ زیرا به دلیل سرکوب مالی در نظام بانکداری، متأسفانه بستر مناسبی برای شهرداری‌ها فراهم نشده و نظام بانکداری کشور به سرمایه و دارایی‌های تحت تصرف و املاک شهرداری‌ها خسارت جدی وارد شده است.

۳۹ قانون تجارت، سازمان‌ها و شرکت‌ها اجازه فعالیت بازرگانی دارند.

۶- یافته دیگر تحقیق صندوق پولی است که برای سرمایه‌گذاری در عمران شهری و احداث زیرساخت‌های شهری به شهرداری‌ها وام می‌دهند. این صندوق‌ها اغلب به صورت سازوکاری میان دولت مرکزی و محلی به منظور عرضه اعتبارات، آغاز به کار کردند ولی به علت ربوی بودن در سال‌های پس از انقلاب این صندوق منحل گردید.

۷- استفاده از رسانه ملی در برطرف شدن موانع فرهنگی پرداخت عوارض، رجوع مجدد به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب طرح درآمد پایدار و اجرایی شدن آن، اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده در برنامه ششم توسعه کل کشور و تغییر سهم عوارض شهرداری مانند سال ۱۳۸۷

۸- اهتمام به پژوهش قبل از اقدام: آیا به بازدهی و برگشت سرمایه‌ای پروژه‌های ایجاد شده دیدگاه کارشناسانه‌ای داشته‌ایم؟ پروژه‌های عمرانی ایجاد شده چقدر توانسته موجب تقویت روحیه شهروندان و آرامش شهر شود؟

۹- واگذاری کارهای هزینه‌بر به سازمان‌های پارندی و مناطقی به صورت آزمایش و پایلوت انتخاب شوند و نتیجه اقدامات را به ستاد عالی درآمد شهرداری‌ها اعلام نمایند.

۱۰- جذب و مشارکت شهروندان در خرید اوراق مشارکت شهرداری‌ها و دادن تخفیف و امتیازات جهت رونق دادن به این بخش؛ برای مثال تخفیف طرح ترافیک به شهروندان، تخفیف بهشت زهرا، تخفیف قبوض انبوه و ...

۱۱- مدیریت پسماند شهری برخی از مشاغل مانند پسماندهای صنعتی و بیمارستانی که پسماند آنان برای سلامت انسان و محیط‌زیست زیان‌آور و خطرناک است و به دلیل تولید پسماند بیشتر بهای خدمات پسماند بیشتری نیز دریافت شود.

همچنین نتایج نشان دادند نقش مذاکره‌ای شهرداری‌ها از طریق شورای شهر، دستگاه‌های دولتی، وصول مطالبات از طریق اداره کل حقوقی و استفاده از رسانه ملی، راهکار مناسبی جهت اصلاح وظایف و روابط میان دولت و شهرداری‌ها و حذف موازی کاری است. یافته دیگر این پژوهش بیان می‌دارد که صیانت از اموال و منابع شهرداری، مدیریت هزینه‌های جاری و عمرانی، اصلاح ساختار سازمانی، نگهداشت پارک‌ها، سیستم بهای تمام شده و شفافیت و هوشمندسازی، تأثیرگذاری مستقیمی بر منابع درآمدی شهرداری تهران دارد. یافته‌های این مطالعه با یافته‌های مطالعات یگانگی و همکاران (۱۳۹۹)، قلی‌پور و همکاران (۱۳۹۸)، هادی‌زنوز (۱۳۹۷)، حاجی‌لو و همکاران (۱۳۹۶) و دانش‌جعفری و همکاران (۱۳۹۲) هم‌راستا است.

برای تحقق فرصت‌های نوآورانه چند اصل را باید مد نظر قرار داد:

۱- کارایی و اثربخشی اعتبارات و تخصیص بودجه  
۲- رعایت اصل انصاف و عدل در جامعه به طوری که عوارض وصولی از مردم و شهروندان عادلانه بودن، جزء لاینفک آن باشد.

۳- اصل نظام پاسخگویی مسئولان و مدیران شهری به شهروندان

۴- اصل استقلال حکومت محلی بر اساس ساختار جغرافیایی، سیاسی و اقتصادی هر شهر یا محلات (مانند شهر شیراز گردشگری استقلال حکومتی در حوزه گردشگری) در ابعاد کوچکتر

۵- مهم‌ترین فرصت‌های نوآورانه برای تشبیت درآمدهای پایدار یا جهت دادن منابع به سمت پایداری، ایجاد فرصت از طریق سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه می‌باشد. سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران می‌توانند حوزه و دامنه فعالیت‌های خود را افزایش دهند و در نتیجه وابستگی آنها به بودجه شهرداری‌ها کاهش یابد. بیش از ۶۰ درصد از بودجه شهرداری‌ها متعلق به سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه می‌باشد و طبق آیین‌نامه

دانش جعفری، داود؛ باباخانی، جعفر؛ کریمی اسبویی، سمانه؛ (۱۳۹۲). ارزیابی پایداری منابع مالی و درآمدی شهرداری تهران، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره هفتم، تابستان ۹۳.

شرزده‌ای، غلامعلی؛ ماجد، وحید. (۱۳۹۰). تأمین مالی پایدار شهر، چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری. فصلنامه مدیریت شهری، ۹ (ویژه‌نامه)، ۳۱۵-۲۹۹.

قلی‌پور، رحمت‌الله؛ درویش‌زاده، محمدمهدی؛ پیران‌نژاد، علی. (۱۳۹۸). بررسی روش‌ها و موانع دستیابی به درآمد پایدار (مطالعه موردی شهرداری ارومیه). فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۱(۱)، ۱۵۱-۱۷۸.

قلی‌زاده، علی‌اکبر؛ امینی‌راد، مهدی. (۱۳۹۷). تعیین ساختار بهینه پایه‌های درآمدی شهرداری تهران بر اساس ریسک و بازدهی. نشریه اقتصاد و مدیریت شهری، ۶(۲۳)، ۸۵-۹۱.

هادی زنوز، بهروز. (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی مالی شهرداری‌ها، بررسی نظام درآمد و تأمین مالی شهرداری تهران. معاونت برنامه ریزی، توسعه شهری و امور شورایی شهرداری تهران.

یگانگی، کامران؛ مصطفوی، ناهید؛ صفرخانی، سپیده. (۱۳۹۹). ارزیابی منابع درآمدی پایدار در مدیریت شهری (مورد مطالعه: شهرداری زنجان). نشریه اقتصاد و مدیریت شهری، ۸(۳۲)، ۳۰-۱۷.

Belmonte-Martin, I., Ortiz, L., & Polo, C. (2021). Local tax management in Spain: A study of the conditional efficiency of provincial tax agencies. *Socio-Economic Planning Sciences*, 78, 101057.

Blesse, S., Doerrenberg, P., & Rauch, A. (2019). Higher taxes on less elastic goods? Evidence from German municipalities. *Regional Science and Urban Economics*, 75, 165-186.

Shu, C., Xie, H., Jiang, J., & Chen, Q. (2018). Is urban land development driven by economic development or fiscal revenue stimuli in China?. *Land Use Policy*, 77, 107-115.

Pardo-Bosch, F., Cervera, C., & Ysa, T. (2019). Key aspects of building retrofitting: Strategizing sustainable

۱۲- نقش اداره کل حقوقی در احقاق حق و حقوق شهرداری‌ها با مذاکره اداره کل حقوقی با نهادها و سازمان‌های دولتی و غیر دولتی، برای بازگرداندن حقوق مسلم شهرداری‌ها از موانع موجود می‌باشد. به عنوان مثال ارزش افزوده پرداختی از طرف مودیان مالیاتی به حساب متمرکز بانک ملی واریز و ذخیره می‌شود و در مدت زمان مشخص به حساب شهرداری تهران واریز می‌گردد. اگر عوارض پرداختی توسط مؤدیان به حساب شهرداری تهران به روز پرداخت شود بسیار گره‌گشا خواهد بود.

۱۳- نقش معاونت فرهنگی و اجتماعی برای برپایی جشن‌ها، تئاتر و موسیقی زنده در سطح شهر برای تقویت و روحیه شهروندان و کاهش بروز آسیب‌های اجتماعی شهروندان.

۱۴- در حوزه گردشگری و بازسازی ساختمان‌ها و بناهای تاریخی شهرداری‌ها باید با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی رابطه مستمر برای ایجاد درآمد از این طریق داشته باشند.

## ۷- منابع

بالایی سهزایی، حسین. (۱۳۹۴). ارائه راهکارهای توسعه بازارهای مالی برای مشارکت بخش خصوصی در تأمین حسابداری، پردیس فارابی دانشگاه تهران.

جعفرزاده نجار، مرتضی؛ هوشمند، محمود؛ لطفعلی‌پور، محمدرضا؛ بهنام، مهدی. (۱۳۹۷). بررسی امکان استفاده از اوراق وقف و قرض الحسنه برای تأمین مالی فضاهای عمومی در بافت پیرامون حرم مطهر امام رضا (ع). فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، ۷(۲۵)، ۲۳-۳۹.

حاجی‌لو، مهران؛ میرهای، محمد؛ پیلهور، مهدی. (۱۳۹۶). بررسی منابع درآمدهای پایدار شهرداری‌ها (مورد مطالعه: شهر شبستر استان آذربایجان شرقی). نشریه اقتصاد و مدیریت شهری، ۵(۲۰)، ۱-۲۲.

cities. *Journal of environmental management*, 248, 109247.

Papcunová, V., Hudáková, J., Štubňová, M., & Urbaníková, M. (2020). Revenues of municipalities as a tool of local self-government development (comparative study). *Administrative Sciences*, 10(4), 101.

Janoušková, J., & Sobotovičová, Š. (2019). Fiscal autonomy of municipalities in the context of land taxation in the Czech Republic. *Land Use Policy*, 82, 30-36.

Langer, S., & Korzhenevych, A. (2018). The effect of industrial and commercial land consumption on municipal tax revenue: Evidence from Bavaria. *elsevier Land Use Policy*, 279-287.

Noring, L. (2019). Public asset corporation: A new vehicle for urban regeneration and infrastructure finance. *Cities*, 88, 125-135.

Bolang, P. D., & Osumanu, I. K. (2019). Formal sector workers' participation in urban agriculture in Ghana: perspectives from the Wa Municipality. *Heliyon*, 5(8), e02230.

