

در این بخش از فصلنامه، دو دسته مطالب برای بهره‌مندی خوانندگان محترم ارائه می‌شود:

۱- معرفی نتایج و مقالات همایش‌های برگزار شده داخلی و خارجی، در حوزه مدیریت شهری و
۲- ارائه گزارش تحلیلی از آخرین تحولات و رخدادهای مهم در حوزه اقتصاد شهری.

در این شماره از فصلنامه، همایش مالی شهرداری (مشکلات و راهکارها) معرفی می‌شود که توسط معاونت مالی و اداری شهرداری تهران (اداره کل تشخیص و وصول درآمد)، تیرماه ۱۳۸۸ در سالن همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما برگزار شده است هم‌چنین کنفرانس‌های برگزار شده توسط انجمن حکومت محلی انگلستان نیز ارائه می‌شود.

گزارش تحلیلی دومین همایش مالی شهرداری

نخستین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات‌رسانی در بیشتر شهرها و کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، ناشی از نظام ناکارآمد مدیریت مالی، ناپایداری درآمدها و عدم کفایت منابع مالی و بی‌توجهی به برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی هزینه‌ها است. مالی شهرداری از ابتدای قانون‌گذاری در امور شهری بی‌توجه مانده و حتی در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ نیز تصویر روشنی از درآمد شهرداری و تأمین مالی پروژه‌های شهری ارائه نگردیده است. این روند تاکنون ادامه یافته و به این دلیل شهرداری‌های کشور در شرایط نامناسب و آسیب‌پذیری قرار گرفته‌اند.

کلان‌شهرها در دنیای جهانی شده معاصر، نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصادی و رقابت‌پذیری در عرصه جهانی برعهده دارند. به همین دلیل امروزه وظایف مدیریت شهری تنها به توسعه زیرساخت‌های شهری و ارائه خدمات شهری محدود نمی‌شود، بلکه برداشتن موانع رشد اقتصادی و شناخت فرصت‌ها و مزیت‌های اقتصادی شهر و دستیابی چشم‌اندازی روشن و مورد توافق درباره آینده اقتصادی آن از موضوعات بسیار با اهمیت می‌باشد. شهرهایی در عرصه جدید می‌توانند موفق باشند که مزیت‌های رقابتی خود را بشناسند؛ تغییرات اقتصادی شهر را ارزیابی کنند و انعطاف لازم برای پاسخ‌دهی به تغییرات اقتصادی را داشته باشند. بنابراین به منظور بررسی و تحلیل ابعاد اقتصادی توسعه شهرها و کلان‌شهرها و شناسایی مشکلات مالی و درآمدی شهر و توجه به یافته‌ها و دستاوردهای علوم و فنون گوناگون درحوزه اقتصاد شهر و مالی شهرداری، نخستین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، در خرداد ماه ۱۳۸۷ برگزار شد و نتایج و دستاوردهای به دست آمده از این همایش علمی، تخصصی و تأثیرات آن در میان نهادهای اجرایی و تخصصی، انگیزه لازم را برای برگزاری دومین همایش مالی شهرداری،

مشکلات و راهکارها ایجاد نمود.

در این راستا دومین همایش در تیرماه ۱۳۸۸ طراحی و برگزار شد. یکی از وجوه تمایز همایش دوم، تلاش به منظور جلب مشارکت و همکاری نهادهای اجرایی و تخصصی بود که به گونه‌ای با مالیه شهرداری مرتبط می‌باشند (البته این همراهی و هم‌گرایی بسیار رضایت‌بخش به وجود آمد). «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»، «دبیرخانه نشست ادواری کلان‌شهرها»، «پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، «مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام»، «مرکز مطالعات و تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف» و «فراکسیون مدیریت شهری مجلس شورای اسلامی» با همکاری و مشارکت خود شهردار و شورای اسلامی شهرتهران را در برگزاری این همایش یاری کردند. هم‌چنین مشارکت مالی «بانک اقتصاد نوین»، «مؤسسه مالی و اعتباری شهر» و «بیمه شهر» نیز شهرداری را در برگزاری این همایش همراهی کرد.

بی‌شک مسائل مالیه شهرداری در صورت هم‌گرایی و تلاش تمام سازمان‌ها و نهادهای سیاست‌گذار، برنامه‌ریز، تصمیم‌گیر و بهره‌بردار حل خواهد گردید (که به این مهم در همایش مالی دوم توجه شد و تا حدودی نیز عینیت یافت).

دبیرخانه همایش ماه‌ها پیش از برگزاری همایش براساس برنامه زمان‌بندی تدوین شده و در قالب کمیته‌های مختلف، با همکاری کارگروه مطالعات درآمدی و زیر نظر شورای سیاست‌گذاری کار خود را آغاز نموده و پیگیری و اقدامات لازم را به منظور برگزاری همایش به انجام رسانید. در این مسیر محورهای همایش دوم به این شرح مشخص شد:

- اقتصاد شهری؛

- تمرکززدایی در مناسبات مالی (روابط مالی دولت و شهرداری)؛

- مدیریت مالی (مدیریت هزینه)؛

- نظام اخذ بهای خدمات شهری؛

- عوارض و مالیات‌های محلی؛

- نظام تشخیص و وصول مالیات‌های محلی و

- دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی (تأمین مالی شهرداری).

پس از تعیین محورها، فراخوان مقالات در روزنامه‌های کنیالانتشار و مراکز علمی و اجرایی در دی ماه ۱۳۸۷ اعلام گردیده، مقالات رسیده در محورهای مختلف، توسط کمیته که متشکل از هیئت علمی دانشگاه و اعضای کمیته راهبردی مدیریت مالی و کارگروه مطالعات درآمدی بود بررسی و داوری شد. برنامه‌ریزی به منظور برگزاری مناسب و مطلوب اعم از تبلیغات و اطلاع‌رسانی، ثبت‌نام و دعوت مدعوین، آماده‌سازی فضا و آماده‌سازی لوح فشرده مقالات همایش اول و چاپ چکیده مقالات برگزیده همایش دوم از اقدامات دیگری بود که از طریق دبیرخانه انجام آن پیگیری شد. برنامه همایش با توجه به هماهنگی‌های به عمل آمده، در دو روز چهارشنبه و پنجشنبه (۲۵ و ۲۶ تیرماه) توسط دبیرخانه تدوین و توسط شورای سیاست‌گذاری و شورای دبیرخانه تأیید شد و در روزهای همایش نیز به اجرا درآمد.

برنامه‌ها به این شرح اجرا شد:



روز اول:

- ارائه گزارش از روند برگزاری همایش توسط دبیر اجرایی همایش، سید مناف هاشمی؛
- سخنرانی رئیس شورای شهر تهران، مهدی چمران؛
- سخنرانی معاون مالی و اداری شهرداری تهران و رئیس همایش، حسین محمدپورزندگی؛
- سخنرانی نایب رئیس محترم شورای شهر تهران، حسن بیادی؛
- ارائه دو مقاله برگزیده در محورهای همایش:
- قیمت‌گذاری بلیت مترو در شهرداری تهران و
- طراحی سیستم سنجش و ارزیابی بهره‌وری شهرداری‌های کشور.

روز دوم:

- سخنرانی رئیس کمیسیون عمران و فراکسیون مدیریت شهری مجلس شورای اسلامی، محمد حسین مقیمی؛
 - ارائه سه مقاله برگزیده در محورهای همایش:
 - بررسی آسیب‌شناسانه انتشار اوراق مشارکت شرکت‌ها در ایران، با تأکید بر انتشار اوراق مشارکت شهرداری؛
 - مقاله مبانی نظری حسابداری تعهدی در شهرداری تهران و
 - قانون مالیات بر ارزش افزوده و اثرات درآمدی آن بر شهرداری‌ها.
 - سخنرانی رئیس کمیسیون برنامه و بودجه شورای شهر تهران، رسول خادم؛
 - قرائت بیانیه پایانی همایش توسط دبیر همایش.
- همان‌گونه که در برنامه همایش بیان شد، بعدازظهر روز اول به کارگروه‌ها و ارائه مقالات برگزیده در کارگروه‌ها

اختصاص یافت. با توجه به محورهای همایش و مقالات ارسال شده، ۶ کارگروه تخصصی به منظور ارائه مقالات به این شرح در نظر گرفته شد:

۱- کارگروه اقتصاد شهری

- ۱-۱- سیاست‌های حمل‌ونقل شهری و اقتصاد جامعه شهری؛
- ۲-۱- حمل‌ونقل درون شهری در ابعاد مقیاس اقتصادی، ارزیابی پیامدهای اجرایی اتوبوس‌های تندرو و حمل‌ونقل سبز شهری؛
- ۳-۱- تحلیلی بر بازار مسکن و چشم‌انداز آتی آن؛
- ۴-۱- رقابت کلان‌شهرها در عرصه‌های فراملی با استفاده از ابزار استراتژی‌یابی و
- ۵-۱- بررسی میزان انطباق درآمدهای شهرداری‌ها با ظرفیت اقتصادی شهر (مطالعه موردی شهرداری‌های کرج و تهران).

۲- تمرکززدایی در مناسبات مالی (روابط مالی دولت و شهرداری)

- ۱-۲- قانون مالیات بر ارزش افزوده و اثرات درآمدی آن بر شهرداری‌ها؛
- ۲-۲- منطقه‌گرایی مالی: راهبرد کاهش نابرابری در بهره‌مندی از خدمات عمومی در مناطق کلان‌شهری؛
- ۳-۲- روابط مالی دولت و شهرداری در بخش حمل‌ونقل عمومی؛
- ۴-۲- ضرورت کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها (مطالعه سیستم کنونی کشور فرانسه) و
- ۵-۲- مناسبت مالی دولت و شهرداری‌ها: گذشته، حال، آینده.

۳- مدیریت مالی

- ۱-۳- نقش بودجه‌بندی عملیاتی در ارتقای کارایی بودجه‌بندی شهرداری‌ها؛
- ۲-۳- آسیب‌شناسی نظام مالی شهرداری تهران؛
- ۳-۳- مدیریت منابع با صرفه‌جویی در هزینه‌ها به عنوان منابع جدید؛
- ۴-۳- تجارب نوین کاهش هزینه شهرداری تهران با به کارگیری راهبرد از دغدغه تا بهبود و
- ۵-۳- چالش‌های مدیریتی برای پیاده کردن استراتژی اصلاح الگوی مصرف.

۴- نظام اخذ بهای خدمات شهری و عوارض و مالیات‌های محلی

- ۱-۴- بهای خدمات پسماند، تنگناها و چالش‌ها؛
- ۲-۴- مبانی نظری پرداخت یارانه در حمل‌ونقل عمومی شهری؛
- ۳-۴- مبانی نظری و روش‌های سنجش پیامدهای بیرونی حمل‌ونقل با خودرو شخصی؛
- ۴-۴- چالش‌های مدیریت اجرایی عوارض نوسازی در شهر تهران؛
- ۵-۴- بررسی تطبیقی وضعیت درآمد و مالیه شهرداری‌ها در شهرهای برگزیده دنیا؛

- ۶-۴- بررسی تجربیات جهانی در خصوص اخذ مالیات بر ارزش افزوده املاک و مستغلات شهری و
۷-۴- مدل برآورد قیمت املاک در شهر تهران.

۵- نظام تشخیص و وصول مالیات‌های محلی

- ۱-۵- بررسی عوامل اجتماعی و فرهنگی مؤثر بر بی‌تمایلی شهروندان به پرداخت عوارض شهری؛
۲-۵- سرمایه اجتماعی؛ آموزش پرداخت عوارض نوسازی؛
۳-۵- تبیین رابطه افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش هزینه‌های شهرداری؛
۴-۵- ارزیابی تبلیغات تلویزیونی از منظر جلب مشارکت‌های مردمی در امور شهرداری؛
۵-۵- ارزیابی نظام تشخیص و وصول عوارض در شهر تهران و ارائه الگوی مناسب؛
۶-۵- بررسی محیط مالیاتی و پرداخت عوارض و وجوه قانونی شهرداری (مطالعه موردی شهر کرج)

۶- دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی (تأمین مالی شهرداری)

- ۱-۶- تأمین مالی مجدد، راهکاری نو برای توانمندسازی مالی شهرداری‌ها؛
۲-۶- تأمین مالی طرح جامع شهر تهران (مشکلات و راهکارها)؛
۳-۶- اوراق قرضه، تأمین مالی با پشتوانه ضمانت ملکی؛
۴-۶- روش‌های تأمین مالی اسلامی پروژه‌های شهری؛
۵-۶- ضرورت تشکیل یک نهاد مالی (بانک) در شهرداری‌های کشور و
۶-۶- مروری بر روش‌های تأمین مالی مسکن در برنامه مسکن.

کارگروه دیگری که در همایش دوم برگزار شد، کارگروه تبادل تجربیات شهرداری‌ها در ارتباط با «چگونگی رودرویی با رکود مالی و اقتصادی جهانی و اقتصاد ایران و تأثیرات آن در منابع درآمدی شهرداری‌ها» بود. دو تن از صاحب‌نظران به بیان بحران اقتصادی پیش‌گفته و تأثیر آن بر درآمد شهرداری‌ها پرداخته و راهکارهایی را در این زمینه ارائه کردند. در ادامه شهرداری تهران و اصفهان به بیان تجربه خود پرداخته و بحث و گفتگوی مناسبی با حضور شهرداری‌های شرکت‌کننده در کارگروه انجام شد. لازم به یادآوری است که برخی از مقالات برگزیده در صحن علنی همایش و مقالات دیگر در کارگروه‌ها ارائه گردید.

نکته مهم دیگر، مطالب درخور توجه و کلیدی بود که در بیان برخی از سخنرانان در زمینه مسائل و مشکلات مالی شهرداری مطرح شد. با توجه به اینکه سخنرانان، نمایندگان سازمان‌ها و نهادهای مختلف اثرگذار در این حوزه بودند، طبیعی است که حرکت به سوی حل مسائل مالی شهرداری‌ها از دستاوردهایی است که می‌توان انتظار داشت. در پایان همایش روز دوم با توجه به جمع‌بندی دیدگاه‌های مطرح شده توسط سخنرانان و مقالات ارائه شده در کارگروه‌ها، بیانیه همایش در ۱۷ بند تدوین و قرائت شد که در ادامه به دلیل اهمیت بندهای بیانیه در این گزارش آورده شده است:

- ۱- بحران جهانی و روندهای داخلی اقتصاد ایران، شهرداری‌ها را با مسائل و چالش‌های جدی از جمله رکود بخش ساخت‌وساز و کاهش قابل توجه منابع درآمدی مواجه کرده است. شهرداری‌ها لازم است با هوشمندی (جلوگیری از تالی فاسد) و با اتخاذ تدابیر و راهکارهای مناسب شرایط گذار را طی نموده و دولت و مجلس محترم نیز کمک به برخی شهرداری‌ها را که دچار آسیب جدی گردیده‌اند، در دستور کار قرار دهند.
- ۲- توجه به توسعه اقتصادی شهرها و برقراری رابطه منطقی و متناسب میان فعالیت‌های اقتصادی شهرها و ساختار منابع و درآمد شهرداری‌ها از ضروریاتی است که باید توسط شهرداری‌ها و سایر نهادها به منظور ایجاد بسترهای قانونی برقراری این ارتباط مورد توجه ویژه قرار گیرد.
- ۳- با توجه به وصول بخش عمده‌ای از درآمدهای محلی توسط دولت و ضرورت ارائه خدمات متعدد به دستگاه‌های دولتی و هم‌چنین کارکرد فرامحلی برخی از پروژه‌های شهری، ضرورت بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها به‌ویژه در کلان‌شهرها بیشتر احساس می‌شود. در این اقدام باید به این سرفصل‌ها توجه کرد.



- ۱-۳- طراحی نظام وجوه و مالیات‌های مشترک و ضوابط تسهیم آن در سطوح مختلف دولت که در این بخش رفع موانع و ابهامات قانون مالیات بر ارزش افزوده به عنوان یکی از انواع کارساز مالیات‌های مشترک و ایجاد سازوکارهای اجرایی مناسب و مطلوب آن مورد تأکید و اهمیت می‌باشد.
- ۲-۳- واگذاری وضع، وصول و اخذ مالیات‌ها، عوارض و جرایم دارای ماهیت محلی به شهرداری‌ها.
- ۳-۳- طراحی سازوکار قانونی به منظور پرداخت بدهی‌های معوق دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها.
- ۴- اکنون ضرورت شفاف‌سازی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها و انتشار عملکرد دولت در زمینه تسهیم اعتبارات و وجوه متمرکز و تدوین شاخص‌های دقیق توزیع و تسهیم براساس تجارب جهانی و تدوین و انتشار گزارش‌های دقیق و شفاف در این زمینه از درخواست‌های جدی شهرداری‌هاست.
- ۵- با توجه به اینکه در سطح جهانی مناطق کلان‌شهری به سوی هم‌گرایی پیش می‌روند و مطالعات انجام شده در ایران در ارتباط با مجموعه‌های شهری و مناطق کلان‌شهری مؤید این موضوع می‌باشد، ضرورت ایجاد هم‌گرایی مالی در این مناطق نیز بسیار مورد توجه است. بنابراین تفکیک سرزمینی و ایجاد مناطق جدید در مجموعه کلان‌شهری تهران رقابت برای عرضه فضاهای حیاتی منطقه کلان‌شهری جهت کسب درآمد را تشدید می‌نماید.

۶- شهرداری‌ها، وزارت مسکن و شهرسازی باید در این بخش به منظور اجرایی کردن طرح‌های توسعه شهری، با گذر از روش‌های سنتی، ناکارآمد و ناکافی که موجب عدم انجام طرح‌ها در دوره اجرای آن می‌گردد، به سوی ایجاد و تعریف روش‌های نوین و ابتکارات تأمین مالی طرح‌ها حرکت کنند و پروژه‌های موضوعی و موضعی قابل عرضه به بازار را در طرح‌ها پیش‌بینی نمایند.

۷- از مجلس و دولت محترم انتظار می‌رود، با توجه به نقش کارآمد و مؤثر اوراق مشارکت در اجرای پروژه‌های شهری و تنوع این ابزار در کشورهای دیگر، در زمینه دسترسی به بازارهای مالی، بسترهای قانونی لازم به منظور استفاده از این ظرفیت را فراهم نمایند.

۸- به منظور ایجاد یک نهاد تخصصی مالی و پولی با مشارکت شهرداری‌های سراسر کشور پیشنهاد تبدیل مؤسسه مالی و اعتباری شهر به بانک تخصصی شهرداری‌ها به صورت جدی پیگیری گردد.

۹- با توجه به نبود ادبیات علمی لازم و فعالیت‌های پژوهشی مطالعاتی کارآمد در زمینه مدیریت مالی شهرداری‌ها در ایران، ضرورت دارد شهرداری‌ها به‌ویژه شهرداری تهران و سازمان شهرداری‌های کشور بسیار ویژه به این موضوع پرداخته و دانشگاه‌ها و مراکز علمی با ورود جدی به این بخش، شهرداری‌ها را در مسیر رفع کمبودهای موجود یاری رسانند.

۱۰- در سال اصلاح الگوی مصرف، استقرار نظام مناسب به منظور کاهش هزینه فعالیت‌ها در شهرداری می‌تواند به عنوان منابع جدید قابل دسترس عمل نماید. بنابراین بر توجه به زمینه‌ها و بسترهای لازم به منظور تحقق آن بسیار تأکید شده است؛ از جمله پیاده‌سازی سیستم سنجش و ارزیابی بهره‌وری خدمات شهری؛ استفاده از شیوه‌های نوین کاهش هزینه‌های شهرداری؛ استقرار نظام بودجه‌ عملیاتی (بودجه‌بندی عملکرد) در حوزه‌های جاری؛ ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌ای شهرداری از دید فنی، مالی و اجتماعی و سیستم حسابداری متناسب با آن، در کنار ارج نهادن به اقدامات مفیدی که در این راستا در شهرداری تهران صورت گرفته است.

۱۱- شهرداری‌ها به منظور ارتقای شفافیت و پاسخگویی در ارتباط با شهروندان باید انتشار گزارش‌های مالی و بهنگام قابل فهم توسط شهروندان را در دستور کار خود قرار داده و توجه خاصی را به استقرار نظام مالی کارآمد به منظور تحقق امر فوق معطوف نمایند.

۱۲- در راستای تحقق اصل استقلال مالی شهرداری‌ها به عنوان یک سازمان محلی، پرداخت عوارض به مثابه مالیات‌های محلی از تکالیف شهروندان به شمار می‌رود و طبیعی است که تأمین حقوق شهروندان نیز در مقابل آن باید مورد توجه قرار گیرد. برای این منظور شهرداری‌ها باید به اصل شفافیت و پاسخگویی در برابر شهروندان متعهد باشند.

۱۳- استفاده از سرمایه اجتماعی میان شهرداری به عنوان سازمان تأمین‌کننده خدمات شهری و شهروندان یعنی بهره‌برداران از خدمات شهری، از طریق فرایندهای اعتمادسازی مبتنی بر شفاف‌سازی و پاسخگویی باید مورد توجه قرار گیرد.

۱۴- توجه به امر فرهنگ‌سازی با استفاده از ظرفیت‌های رسانه‌ای مبتنی بر نتایج پژوهش‌ها و مطالعات علمی، تخصصی و فنی و بر اساس نوع مخاطب (اعم از شهروندان، مدیران و کارکنان شهرداری) ضروری می‌نماید و باید به آن تأکید شود.

۱۵- بهای خدمات شهری، با هدف پوشش هزینه‌های مربوط به مدیریت تقاضا باید با توجه به توانایی افشار آسیب‌پذیر تعیین و اصل عدالت و انصاف رعایت شود. بدیهی است در مواردی که پرداخت یارانه به خدمات شهری لازم باشد، باید منابع مالی لازم از سوی دولت مشخص شود.

۱۶- قانون نوسازی و عمران شهری در صورت ارزش‌گذاری واقعی املاک می‌تواند به جایگاه واقعی خود برگردد. در این راستا می‌توان با استفاده از بانک اطلاعات املاک و فنون ارزیابی انبوه املاک، صرفه‌جویی قابل ملاحظه‌ای در زمینه ممیزی املاک و ارزش‌گذاری آن انجام داد. تجربه شهرداری تهران در این رابطه قابل انتقال به شهرداری‌های دیگر کشور است. داشتن این بانک اطلاعاتی، ابزار نوینی برای مدیریت املاک و مستغلات شهری به شمار می‌رود.

۱۷- افزایش ارزش مستغلات شهری می‌تواند ناشی از افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و بهبود زیرساخت‌ها و خدمات شهری باشد. شهرداری‌ها در بسیاری از نقاط دنیا به آن بخش از افزایش ارزش دارایی مستغلات که مربوط به بهبود زیرساخت‌ها و خدمات شهری است، عوارض وضع می‌کنند. در ایران نیز می‌توان با ایجاد بسترهای قانونی و نهادی مناسب این عوارض را وضع و وصول نمود. این محور می‌تواند منبع مهمی برای تأمین مالی طرح‌های توسعه شهری باشد.

در پایان امید است این همایش اقدامی در مسیر تبادل تجربیات و دستاوردهای جدید علمی و تجربی و مدیریتی میان شهرداری‌های کشور، ایجاد ارتباط میان مراکز علمی و آموزشی داخلی و خارجی و شهرداری‌ها و همچنین یافتن راهکار برای پایداری در منابع درآمدی و بهره‌وری و هدفمندی هزینه‌های شهرداری، ایجاد هم‌گرایی میان سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران و بهره‌برداران حوزه مالیه شهرداری‌ها باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی