



ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران



□ دکتر جعفر قادری

عضو هیات علمی دانشگاه شیراز

چکیده

نظام مالی شهرداری‌ها در ایران متضمن اشکالات متعددی است و همین اشکالات باعث شده تا توان ارائه خدمات به شهروندان متناسب با خواست و تمایل آنان نباشد. در این مقاله سعی خواهد شد که به بخشی از اشکالات موجود به صورت فهرست وار اشاره شود.

۱. اتکاء بیش از حد به عوارض به جای بهای خدمات

آن چه شهرداری‌ها به عنوان عوارض دریافت می‌کنند، در قبال عارضه‌هایی است که در نتیجه عملکرد بخش خصوصی بر شهروندان تحمیل می‌شود؛ به عنوان مثال وقتی تراکم اضافی به یک واحد مسکونی در یک منطقه از شهر داده می‌شود، سرانه خدماتی آن بخش از شهر کاهش یافته و برای جبران آن نیاز به تأمین منابع مالی وجود دارد؛ در صورتی که بهای خدمات تنها در قبال ارائه خدمات مختلف از جمله ایجاد فضای سبز، جمع‌آوری زباله و... از شهروندان وصول می‌شود. اتکاء بیش تر به عوارض، باعث می‌شود تا روزه روز از ناحیه شهروندان، عارضه‌های بیش تری بر بدنه و پیکره شهری وارد شده و تنها برای جبران بخشی از آن، شهرداری‌ها در قبال عوارض دریافت شده جبران خسارت کنند. از آن جا که گاهی میزان عوارض وصول شده با میزان عارضه ایجاد شده تناسبی ندارد، روزه روزه روند شکل‌گیری نابسامانی‌ها و مشکلات در شهر سیر صعودی پیدا می‌کند.

شهرداری‌ها به عنوان یک تشکیلات مکمل بخش خصوصی در نوع خود خدمات عمومی را ارائه می‌کنند. خدماتی که دو مشکل عدم قابلیت اختصاص به افراد و یا گروه‌های خاص و نیز رقابت ناپذیری در مصرف را داشته، قابل ارائه به بخش خصوصی نیست؛ بنابراین شهرداری‌ها آن خدمات را ارائه می‌کنند.

این دو ویژگی که تمایز کالاهای عمومی از کالاهای خصوصی را به دنبال دارد، باعث می‌شود تا شهرداری‌ها به ناچار متولی ارائه خدماتی چون احداث خیابان‌ها و فضای سبز شوند. یکی از کارهای مشکل شهرداری‌ها تعیین نقطه مطلوب ارائه خدمات عمومی است. از آن جا که شیوه‌های مناسبی برای ارائه بهای خدمات ارائه شده وجود ندارد، دریافتی شهرداری برای جبران هزینه خدمات ارائه شده در حد مطلوبی نیست و همین باعث شده تا هزینه خدمات شهرداری‌ها از محل عوارض، تأمین مالی شود و سهم عوارض از کل سبد دریافتی‌های شهرداری‌ها بیش تر باشد.

۲. ابتدای بیش از حد دریافتی‌های شهرداری‌ها، اعم از

عوارض یا بهای خدمات، بر تولید به جای مصرف

از آن جا که یکی از آثار، وضع مالیات بر تولید، کاهش سطح تولید است؛ وضع مالیات بر تولید می‌تواند منجر به کاهش تولید کالاها و خدمات شهری اعم از کالاهای دارای پیامد مثبت و یا دارای پیامد منفی گردد. این در حالی است که وضع مالیات بر مصرف، کاهش



دهنده مصرف کالاها و خدمات شهری است. عوارض بر تولید، شبیه مالیات بر تولید، منجر به انتقال تابع عرضه به سمت چپ می‌شود؛ در حالی که عوارض بر مصرف باعث انتقال تقاضا به سمت چپ خواهد شد. اثر اقتصادی عوارض بر تولید، کاهش حجم فعالیت‌ها همراه با افزایش قیمت آن فعالیت است؛ در صورتی که اثر افزایش عوارض بر مصرف، کاهش حجم فعالیت‌ها همراه با کاهش قیمت آن فعالیت است.

اتکا بیش از حد به انواع عوارض وضع شده بر تولید مسکن و واحدهای تجاری باعث می‌شود تا خود شهرداری‌ها عامل تشدید تورم در کشور تلقی شده و واحدهای مسکونی تنها به عنوان یک واحد مصرفی مورد توجه قرار نگرفته، بلکه به عنوان یک نوع سرمایه تلقی شوند. به همین دلیل افراد به جای سرمایه‌گذاری در بورس، به سمت خرید واحدهای مسکونی به مساحتی بیش از نیاز روی آورده و همین امر مالکیت واحدهای مسکونی مازاد بر نیاز و یا فراتر از قدرت خرید و خالی از سکنه در شهرها را توجیح می‌کند. با این که بخش قابل توجهی از شهروندان قدرت خرید واحد مسکونی را ندارند، وجود واحدهای مسکونی مازاد بر نیاز و یا خالی از سکنه نوعی اتلاف منابع است.

از دیگر پیامدهای اتکاء به عوارض بر تولید، روند کند نوسازی واحدهای مسکونی و تجاری فرسوده است که امروزه به عنوان یک معضل عمده شهری خودنمایی می‌کند. وقتی که شهرداری‌ها برای جبران هزینه‌های خود هر ساله عوارض بر ساخت و ساز را افزایش می‌دهند، نه تنها قیمت تمام شده واحدهای جدید افزایش می‌یابد؛ بلکه مالکان واحدهای قدیمی نیز حاضر به فروش واحدهای خود به قیمت‌های قبلی نشده؛ قیمت واحدهای قدیمی نیز افزایش می‌یابد. این اقدام ضمن این که یک سری منابع مالی را برای شهرداری فراهم می‌کند نوعی رانت برای مالکان واحدهای قدیمی نیز ایجاد می‌کند.

وضع عوارض بر ساخت و ساز مسکن در هر شهر باعث می‌شود، تا در آن شهر هر ساله قیمت مسکن رو به افزایش بوده و ساکنان حتی اگر محل کار آن‌ها در فاصله‌ای دورتر از شهر باشد، برای حفظ قدرت خرید خود اقدام به مهاجرت نکرده و از شهر مبدأ به عنوان یک شهر خوابگاهی استفاده نمایند.

در شرایطی که در شهرهای دیگر کشورها ۱ تا ۲ درصد ارزش روز واحدهای مسکونی به عنوان عوارض نوسازی وصول می‌شود، در شهرهای ایران این میزان یک ده هزارم ارزش روز واحدهای مسکونی است. (یک درصد ارزش قیمت منطقه بندی که خود حدود یک درصد ارزش روز املاک است).

وجود چنین مشکلی در سیستم‌های عوارض شهرداری‌ها باعث می‌شود تا در مناطق شهری، تفکیک اقشار درآمدی نیز صورت نگیرد. عدم تفکیک اقشار درآمدی از دید اقتصادی، این مشکل را دارد که شهرداری‌ها نمی‌توانند مناطق مرفه و مناطق غیرمرفه را از هم تفکیک کرده و در مناطق مرفه بهای خدمات بیش تری وصول نمایند.

اگر چه در طول سال‌های گذشته با مطرح شده بهای خدمات جمع آوری زباله به صورت درصدی از عوارض نوسازی در کنار این عوارض، در جهت اصلاح این روند حرکت‌هایی انجام شده، ولی این

حرکت‌های کند، کارساز نبوده است. برای حل این معضل باید با افزایش دست کم صد درصدی عوارض نوسازی در هر سال آن را تا زمان رسیدن به یک درصد ارزش روز املاک افزایش داد.

۳. عدم کارایی و ناعادلانه بودن عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها

عوارض وصول شده در صورتی عادلانه خواهد بود که یا مبتنی بر اصل توانایی در پرداخت باشد؛ یعنی از افراد دارای درآمد و یا ثروت بیش تر مالیات و عوارض بیش تری وصول کند، یا متکی بر اصل بهای خدمات باشد. عدم وجود تناسب بین قیمت‌های منطقه بندی و قیمت‌های روز و یا نداشتن پایه‌های مناسب عوارضی باعث می‌شود، بسیاری از عوارض وضع شده در شهرها مبتنی بر عدالت اجتماعی نباشد. عوارض وضع شد بر نقل و انتقال خودرو، مسکن و واحدهای تجاری و... نمونه‌های بارزی از این عوارض است که با عدالت اجتماعی چندان سازگاری نداشته، تنها به دلیل آسانی وصول مورد توجه شهرداری‌ها قرار گرفته‌اند.

از املاک و دارایی‌هایی که با گذشت دهها سال خرید و فروش نمی‌شوند، عوارض و یا مالیاتی گرفته نمی‌شود؛ در حالی که یک ملک و دارایی که در طول یک سال چندبار دست به دست می‌شود، در هر نوبت مشمول مالیات و عوارض بر نقل و انتقال می‌شود. در حالی که سطوح سرانه فضای سبز در مناطق مختلف شهری یکسان نیست و در برخی از مناطق، بر خورداری از سرانه فضای سبز بیش تر است، شهروندان آن مناطق بهای این خدمت ارائه شده را نپرداخته و برای تامین فضای سبز نیز بر اساس اصل توانایی پرداخت نیز وصولی تنظیم نمی‌شود.

در شهر، خدمات بسیاری وجود دارد که به طور یکسان در دسترس همه قرار نمی‌گیرد و بر اساس اصل توانایی پرداخت نیز هزینه آن تسهیم نمی‌گردد. وصول هزینه از این خدمات به صورت سرانه و بالسویه با هیچ کدام از دو اصل یاد شده عدالت اجتماعی سازگار نیست.

ممکن است استدلال شود که افزایش عوارض تراکم منجر به افزایش هزینه‌های ساخت واحدهای در حال ساخت و افزایش سود واحدهای ساخته شده می‌گردد؛ ولی باید توجه داشت که افزایش تراکم به مفهوم افزایش نفر در هکتار و کاهش سرانه‌های فضای سبز، آموزشی، بهداشتی، درمانی و آتش نشانی در هر واحد سطح بوده، افزایش تراکم بر روی زمین‌های ساخته نشده نوعی تضییع حق صاحبان زمین‌های ساخته شده است. برای جبران کاهش در سرانه‌های ذکر شده، باید عوارض تراکم را افزایش داد تا شهرداری بتواند از محل عوارض وصول شده، سرانه‌های کاهش یافته را به حالت اولیه برگرداند.

البته باید توجه داشت که عدم واگذاری تراکم باعث می‌شود تا شهرها به جای توسعه عمودی، توسعه افقی داشته باشند و این توسعه افقی با افزایش هزینه‌های سرانه خدمات عمومی مثل آب، برق، تلفن، گاز و فاضلاب شهری کارایی شهرها را کاهش می‌دهد. واگذاری تراکم، بدون دریافت عوارض تراکم واگذاری نوعی رانت به گیرندگان تراکم است. با این توضیح کاراترین و عادلانه ترین شکل کار، واگذاری معقول و منطقی تراکم بر رعایت اصول و ضوابط



از سرقفلی واحدهای تجاری و یا مالکیت اعیانی واحدهای مسکونی را خواهد داشت.

شهرسازی و دریافت بخش قابل توجهی از رانت ایجاد شده به نفع مردم است.

۶. کاهش تدریجی قدرت اثرگذاری شهرداریها

شهرداریها، به عنوان متولی و اداره کننده شهر، می بایست جهت دهنده و سرعت دهنده فعالیت‌های بخش‌های دولتی و خصوصی باشند. محدودیت‌های مالی و عدم امکان پاسخ‌گویی به نیازهای اولیه شهری، وضعیتی را ایجاد کرده تا شهرداریها کنترل کننده سرعت و جهت‌گیری‌های بخش‌های دولتی و مردمی باشند. محدودیت‌های ذکر شده، باعث شده تا درصد تحقق طرح‌های جامع و تفصیلی، در حد قابل قبولی نباشد و تغییرات طرح‌های ذکر شده از راه کمیسیون‌های ماده پنج قابل توجه باشد.

عدم امکان و یا محدودیت‌های رایج در استفاده از وام‌های ارزی و ربالی و یا فروش اوراق مشارکت، باعث از دست رفتن فرصت‌های کاری از دسترس شهرداریها برای تملک‌ها و انجام فعالیت‌های عادی، ائتلاف زمان و تحمیل هزینه زیادی بر شهرداری شده؛ به گونه ای که در عمل ابتکار عمل از شهرداریها گرفته و به طرف‌های مقابل شهرداری منتقل گردد.

عدم توجه به مناسبات مالی و حقوقی در طرح‌های جامع و تفصیلی، عملاً شهرداریها را به تناقض دچار کرده است. از یک طرف ماده واحده قانون تملک، قانون یک فرصت هجده ماهه را برای تملک زمین‌های دارای کاربری برای شهرداریها و دستگاه‌های اداری تعیین می‌کند، در حالی که طرح‌های جامع و تفصیلی دست کم دارای مدت زمانی ده ساله است. عمل به ماده واحده و بی توجهی به طرح‌ها، مسائل و مشکلاتی را در زمینه شهرسازی، برای شهرداریها ایجاد کرده و بی توجهی به ماده واحده نیز مشکلات حقوقی برای شهرداران و متصدیان امر، در شهرداری به دنبال خواهد داشت.

۷. اثرگذاری رکود و رونق اقتصادی بر سطح درآمدها

در شهرها یکسری هزینه‌های ثابت و دائمی وجود دارد که تحت هر شرایطی، شهرداریها ناچار به انجام آنها هستند. هزینه جمع‌آوری زباله، نگهداری فضای سبز، ارائه خدمات آتش‌نشانی، حقوق کارکنان اداری، ترمیم و جبران آسفالت خیابان‌ها و تاسیسات شهری و هزینه نگهداری و حفاظت از اموال و امکانات شهری از جمله هزینه‌های دائمی است که جزء لاینفک هزینه‌های شهرداریها به حساب می‌آیند. برای پوشش این هزینه‌ها، شهرداریها نیازمند درآمدهای دائمی هستند. درآمدهای دائمی درآمدهایی هستند که تابعی از رکود و رونق نیستند. عوارض بر ساخت و ساز واحدهای مسکونی و تجاری که تابعی از میزان ساخت و ساز این واحدها هستند، در شرایط رکود و رونق دچار نوسان شده و قابل اتکاء نیستند. این درآمدها اگر چه برای ایجاد ظرفیت‌های جدید در شهر قابل اتکاء هستند؛ ولی برای پوشش هزینه‌های دائمی، چندان مناسب نیستند. اختصاص درصد بالایی از درآمدهای شهری به درآمدهای ناپایدار، امکان برنامه‌ریزی و عمل به تعهدات را برای شهرداریها فراهم نمی‌کند. در یک شهر با درآمدهای ناپایدار، به کارگیری و حفظ نیرو و تجهیزات تخصصی، همیشه با نوسان و افت و خیز مواجه بوده و در عمل تداوم این خدمات با ابهام روبرو است.

۴. عدم وجود تفاوت بین پرداخت‌های نقدی و تقسیطی

بحث رجحان زمانی پرداخت‌ها و وجود تورم، دو عامل عمده برای تمایز بین پرداخت‌های نقدی و غیر نقدی است. به طبع اگر شهرداری بتواند عوارض و بهای خدمات خود را به جای فردا، امروز وصول کند، هم می‌تواند خدمات بیش تری ارائه کند و هم زودتر امکان ارائه این خدمات را خواهد داشت.

تقسیم دریافتی‌های شهرداریها باعث تعویق در ارائه خدمات شهرداریها و کاهش قدرت خرید دریافتی‌ها می‌شود. در حالی که در سیستم‌های ربوی، احتساب بهره بر روی تقسیط‌ها از یک طرف و امکان دریافت وام از طرف دیگر بین دریافت‌ها و پرداخت‌های شهرداریها ایجاد تعادل می‌کند؛ در سیستم‌های غیر ربوی راهی جز ارائه تخفیف برای پرداخت‌های نقدی در مقابل پرداخت‌های تقسیطی باقی نخواهد ماند.

برای مشکلی که تاخیر در پرداخت‌ها ایجاد می‌کند و عملاً با حرمتی که برخی از مراجع برای دریافت خسارت تاخیر در پرداخت قائل هستند؛ باید از راه به‌روز کردن مطالبات و عوارض مشمول تاخیر، چاره‌اندیشی کرد. اگر بنا باشد که فرد عوارض خود را تقسیط کرده و در صورت عدم پرداخت به موقع جریمه‌ای به او تعلق نگیرد، انگیزه ای برای ایفای به موقع تعهدات وجود نخواهد داشت. به اعتقاد بسیاری از مراجع، دریافت‌های اضافی متناسب با نرخ تورم، برای عوارض و مطالبات تقسیط شده، دریافت اضافه تلقی نشده و به عنوان ربا شناخته نمی‌شود؛ چرا که این دریافت‌ها تنها برای جبران قدرت خرید واقعی پول انجام شده و مبلغ اضافه‌ای به قرض دهنده تعلق نمی‌گیرد که حرمت ربا داشته باشد.

۵. عدم اتکاء بر منافع و مصالح دراز مدت شهری

نبود توازن بین درآمدها و هزینه‌های شهرداریها باعث شده تا برای تأمین منابع مالی، فروش تراکم ساختمانی مازاد بر پتانسیل‌های هر منطقه به یک شیوه متداول و مرسوم تبدیل گردد.

تغییر کاربری‌های مداوم و پی‌درپی و کاهش سرانه‌های خدماتی مناطق، توجهی جز تأمین منابع مالی ندارد. افاق‌های برنامه‌ریزی محدود به عمر کاری و عدم احساس مسؤلیت نسبت به آینده شهر، تصمیم‌گیران را در مسیرهای خطرناکی قرار می‌دهد. امروزه شهرداریها به جای این که مشوق تجمیع پلاک‌های ریز باشند، عملاً در جهت تفکیک پلاک‌های بزرگ گام برداشته و حتی زمین‌های یکپارچه متعلق به خودشان را نیز برای دریافت درآمدهای آبی و فوری به قطعه‌های کوچک‌تر تقسیم می‌کنند. اگر در شهرداریها افاق برنامه‌ریزی وسیع‌تر در نظر گرفته شود و مصالح دراز مدت مطمع نظر تصمیم‌گیران واقع گردد، نه تنها زمین‌های متعلق به شهرداری نباید در قالب پروژه‌های تفکیکی به فروش رسانده شود؛ بلکه شهرداریها باید زمین‌های خرد و تفکیک شده را خریداری و در قالب پروژه‌های مشارکتی با بخش خصوصی مشارکت کنند. در این صورت مالکیت این زمین‌ها همچنان در اختیار شهرداری حفظ شده و شریک سازنده تنها به‌ازاء مشارکت در ساخت، امکان فروش تمام و یا بخشی



عدم انعقاد قرارداد برای اجرای برخی از پروژه‌ها به دلیل مطمئن نبودن از وصول برخی درآمدها و موکول شدن انعقاد قرارداد به تحقق درآمدها، فرصت‌های کاری را از دسترس شهرداری‌ها خارج می‌کند و انعقاد قرارداد بدون پشتوانه مالی نیز شهرداری‌ها را درگیر تعداد زیادی از طرح‌های نیمه تمام و مشمول تعدیل خواهد کرد. وصول بخش عمده‌ای از درآمدهای شهرداری‌ها در ماه‌های پایانی هر سال و کافی نبودن وصولی‌های ماه‌های آغازین هر سال، سبب می‌شود تا در ابتدای هر سال مالی، نه تنها پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها به تعطیلی کشانده شود؛ بلکه عملاً در پرداخت هزینه‌های جاری و حقوق و دستمزد نیز با مشکل مواجه باشند. عدم همراهی و همکاری نظام بانکی با شهرداری‌ها و تأخیر در شکل گیری بانک شهرداری‌ها عمده ترین دلیل تداوم چنین نوسانی در درآمدها است.

توزیع نامناسب درآمدها در ماه‌های هر سال باعث می‌شود تا شهرهای واقع در مناطق سردسیری و دارای یخبندان، هر سال فرصت‌های کاری را از دست داده، با تعجیل در هزینه کردن درآمدها در ماه‌های سرد سال (از ترس کاهش قدرت خرید درآمدها)، بخش قابل توجهی از کیفیت کار را فدای کمیت نمایند.

۸. ایجاد رانت

عدم امکان تامین درآمدهای دائمی، شهرداری‌ها را به سمت فروش بی ضابطه تراکم و یا کاربری‌های نامطلوب و مسئله دار وادار می‌کند. زمانی شهرداری می‌تواند درآمد سریع و کلانی را به دست آورد که برای بخش خصوصی امتیاز در خور توجهی تعریف شود. این امتیازات اگرچه مشکل کوتاه مدت شهرداری‌ها را حل می‌کند؛ ولی خود منشأ نابرابری‌ها و بی عدالتی‌ها در شهرها شده و مشکلات زیادی را برای شهر ایجاد خواهد کرد.

واگذاری تراکم‌های چند صد درصدی در کوچه‌های تنگ و باریک و یا صدور مجوزهای تجاری در محورهای شریانی و یا صدور مجوز در قلب محدوده‌های باغی و نیز عدول از ضوابط و مقررات شهرسازی و ایمنی، نمونه‌های بارزی از رانت‌های ایجاد شده به بهانه کسب درآمد در شهرداری‌ها است.

قابلیت ایجاد رانت در شهرداری‌ها، قدرت‌های اقتصادی را ترغیب می‌کند تا با ورود به عرصه‌های مطبوعاتی و سیاسی برای تداوم این منافع صاحب روزنامه شده و در انتخابات شوراها و مجلس شورای اسلامی، حامی طیفی از افراد تامین کننده رانت‌های ذکر شده گردند. عدم ایجاد محدودیت در شیوه‌ها و حجم تبلیغات و نیز عدم دقت مردم به پشت پرده، برخی شگردها و شیوه‌های تبلیغاتی تداوم دهنده این رانت‌ها را در شهرداری‌ها است.

صدور مجوزهای موردی و مسئله دار به بهانه‌هایی چون کسب درآمد، سرمایه گذاری و یا پاسخ گویی به مساعدت‌های مالی افراد به برخی از پروژه‌ها و یا فعالیت‌های اجتماعی، مردم را نسبت به شهرداری‌ها دچار تردید کرده و واکنش‌های منفی آنان در حفظ و نگهداری اموال عمومی و فراگیر شدن اعتراض‌ها، کمترین پیامد این اقدامات نسنجیده است.

استفاده از اهرم تغییر کاربری در کمیسیون‌های ماده پنج قانون شورای عالی شهرسازی و معماری، به یک ابزار مالی برای حل

مشکلات استنادی‌ها، دستگاه‌های اداری و یا نهادهای خیریه تبدیل شده است.

معمولاً رانت تغییر کاربری‌های وسیع و مسئله دار به جای این که نصیب شهرداری‌ها شود، سر از جاهای دیگری درآورده و به قیمت فقر مالی شهرداری‌ها، مشکلات آموزشی، بهداشتی درمانی و اداری بسیاری از دستگاه‌ها مرتفع می‌گردد.

عدم وجود ابزارهای کافی برای وصول برخی از درآمدها و وابستگی به همکاری بسیاری از دستگاه‌ها در وصول درآمدها، عملاً شهرداری‌ها را ناچار به پرداخت درصدی از درآمدهای وصول شده به این دستگاه‌ها می‌کند. پرداخت درصدی از بهای خدمات وصول شده از اتباع خارجی به استنادی‌ها، واگذاری بخش عمده و با تمام درآمدهای حاصل از جریمه رانندگان به نیروی انتظامی، واگذاری بخشی از درآمدهای وصولی از اصناف به اتحادیه‌های مربوطه و ... نمونه‌های متعددی از رانت‌های ایجاد شده برای دستگاه‌های دولتی در وصول درآمدهای شهرداری‌ها هستند.

۹. پر هزینه بودن روش‌های جمع آوری عوارض و بهای

خدمات

عدم امکان تعریف عوارض و بهای خدمات به دلیل محدودیت‌های قانونی، اجتماعی و سیاسی شهرداری‌ها باعث تنوع کدهای عوارضی شهرداری‌ها شده، این تنوع و تعدد، هم کارکنان و شهروندان را در محاسبه دچار سردرگمی و عدم درک نحوه محاسبه می‌کند و هم هزینه‌های جمع آوری و وصول را به شدت افزایش می‌دهد. اصرار زیاد بر توجه پذیر بودن برخی از فرمول‌ها و ضوابط عوارضی و نیز دقت در تمام ریزه کاری‌های ممکن در این فرمول‌ها، پیچیدگی‌های زیادی به کار شهرداری داده و امکان سوء استفاده و رانت اطلاعاتی برای کارکنان و یا مرتبطان با امور شهری را فراهم می‌کند. تفسیرهای چندگانه از فرمول‌ها و ضوابط و عدم تسلط مردم به این پیچیدگی‌ها، ضمن این که هزینه‌های وصول و تردد مردم را افزایش می‌دهد؛ کارکنان را نیز در معرض فسادهای تبانی و رشوه گیری قرار خواهد داد.

عدم تعریف ابزارهای لازم برای وصول به موقع عوارض و بهای خدمات، شهرداری‌ها را به سمت روش‌های تشویقی برای وصول درآمدها کشانده، همین مشوق‌ها بخشی از دریافتی را صرف هزینه جمع آوری می‌کند. تلاش دولت برای تسریع در امور اداری مردم و عدم نیاز به استعلام از شهرداری‌ها، هر چند که در کار اداری دستگاه‌ها سهولت ایجاد می‌کند، ولی عدم همراهی پرداخت عوارض با جریمه، باعث عدم وصول به موقع درآمدهای قابل وصول شهرداری‌ها نیز می‌گردد.

همراه نبودن دستگاه‌های قضایی و انتظامی با شهرداری‌ها باعث می‌شود تا تخلفات در امور شهری وسعت زیادی پیدا کرده و برخورد با این تخلفات برای وصول درآمدها و سازماندهی به امور شهری برای شهرداری‌ها پر هزینه باشد. موکول کردن انجام بعضی از کارها به پرداخت عوارض برای اطمینان از وصول درآمد، برای خود شهرداری‌ها نیز مسئله ساز شد و با کندی در انجام کارها، آن‌ها را از وصول برخی از درآمدهای بالقوه محروم می‌کند.