

درآمدهای پایدار؛ لازمه‌ی ثبات شهرداری

□ محمدرضا جمشیدیان

غلامحسین تابش فر، متولد ۱۳۳۶ دزفول است. وی کارشناسی و کارشناسی ارشد خود را در رشته مدیریت کسب نموده است و در حال حاضر دانشجوی دکتری رشته برنامه ریزی و توسعه و همچنین مدیر کل امور شهرداری‌های کشور است. او در کارنامه‌ی کاری اش، سابقه ۱۶ سال مدیریت شهری را در شهرستان‌های استان تهران دارد. تابش فر با سال‌ها سابقه مدیریتی، مدرس در دانشگاه آزاد اسلامی و دانشگاه جامع علمی کاربردی؛ همچنین مرکز آموزش‌های سازمان شهرداری‌ها است. تابش فر با دعوت شهرداران به کسب درآمدهای پایدار، این کار را لازمه‌ی ثبات شهرداری‌ها و موفقیت آن‌ها می‌داند و معتقد است درآمدهای پایدار شهری باعث رشد متوازن و هدفمند شهر می‌گردد.



تجربیا درآمدهای پایدار شهرداری‌ها چگونه ایجاد می‌شود و برای کسب این درآمد چه راه‌ها و تنگناهایی وجود دارد؟

○ بزرگ‌ترین چالش پیش روی شهرداری‌ها، به عنوان سازمان‌های ۱۰۰ درصد خدمات ده که ماهیت آن‌ها بر مبنای خدمات دهی است، مسأله‌ی امور مالی است. با این تعریف به یقین شهرداری برای ارائه خدمات نیاز به انجام هزینه دارد. در مقطعی دولت به این نتیجه رسید، شهرداری‌ها باید خودکفا شده، روی پای خود بایستند؛ اما وظایف محوله و ذاتی شهرداری‌ها از یک طرف و از طرف دیگر درآمد حاصله، تعادل لازم را ایجاد نمی‌کرد؛ در نتیجه این یکی از موارد چالش شهرداری‌ها شد. از دیگر موارد این چالش‌ها بعد فرهنگی آن است؛ یعنی توقع شهرنشینی و آن چه شهروندان از مجموعه شهرداری مطالبند و با بیانی بهتر؛ به دلیل ارتباط نزدیک و تنگاتنگ مردم با سازمانی به اسم شهرداری باعث شده سطح توقعات مردم از این سازمان (شهرداری) آبی باشد. ما در اصطلاح با قانونی مواجه ایم که از بدو تولد تا زمان فوت، آدم‌ها با شهرداری سروکار دارند. این مثال می‌تواند معنای خدمات شهرداری‌ها را گسترده کند و به معنای خدماتی باشد که

ما از شهرداری طلب می‌نماییم.

قطعاً زمانی که مدیریت شهری در شهرداری‌ها یک طرف دیگر به نام شورا پیدا کرده است که آن هم به دلیل ارتباط شوراها با لایه‌های مردمی و یا شناخت مردم از شوراها برای دسترسی پیدا کردن به مجموعه مدیران شهرداری باعث شده که این توقع چندین برابر باشد؛ در نتیجه مدیریت شهری که شهردار است، راهی جزء تأمین اعتبارات روزانه شهرداری‌ها ندارد. حال بعضی از این شهرداران به دلیل توانایی و توانمندی‌ها و یا از طرفی امکانات بالقوه‌ای دارند که با توجه به منطقه به بالفعل تبدیل می‌شود و درآمدهایشان را در مسیر و راستای مسایل قانونی و مستمر برنامه ریزی می‌کنند و این درآمدها بخش عظیمی از هزینه‌ها را می‌پوشاند. در برخی از شهرها به دلیل نبود منابع مناسب کسب درآمد، شهرداری‌ها به ساخت و ساز روی می‌آورند که برای هر شهری این روش پسندیده نیست. این کار از لحاظ مدیریت شهری نیز مورد قبول نیست و به این نتیجه می‌رسیم که شهرداری که درآمدهای آن بیش تر از طریق پایدار و مستمر حاصل می‌شود، روی برنامه ریزی دقیق، مدون و ساختارهای خوبی حرکت می‌کند ولی اگر شهرداری بیش تر درآمدهایش از راه عوارض ساخت و ساز



به مجلس می‌رود و به طور قطع جامعیت درآمدی مستمر برای شهرداری‌ها با توجه به دیدگاه این لایحه جامع عمل خواهد پوشید.



شهریار در باره‌ی مفهوم "نظام مالی شهرداری" و حوزه‌های مرتبط به آن توضیحاتی بدهید و این نظام را چگونه به طور کامل از ابعاد مختلف می‌توان بررسی کرد؟

○ از نظر من، "نظام مالی" نظامی است که روند رو به رشد موزونی داشته باشد؛ یعنی زمانی که بتوانیم رشد تورم را مهار کنیم، این را نظام مناسب مالی شهرداری می‌گوییم؛ به نوعی دیگر می‌توان گفت، بودجه‌ای که برای مهار آن در نظر گرفته می‌شود، با نظام مالی متناسب است. اگر سوال را تخصصی‌تر کنیم که نظام مالی در شهرداری‌ها چیست؟ بهترین نظام مالی در شهرداری‌ها، نظامی است که در پایان سال براساس تدوین بودجه درآمد‌ها جوابگوی هزینه‌ها باشد. با توجه به برنامه ریزی که در اول سال طی یک دوره یک ساله در شهرداری تدوین می‌شود را می‌توان یک نظام مالی نامید. اما اگر هدف از نظام مالی این است که بیش‌تر به مسایل درآمدی نگاه داشته باشیم، قطعاً باید به سمت جلب مشارکت‌های مردمی، استانی، ملی و حتی فرا منطقه‌ای برویم. ما می‌توانیم با جلب افراد سرمایه‌گذار در محدوده شهری خودمان، روند توسعه عمرانی؛ همچنین توسعه پروژه‌های عمرانی را در جهت تأمین ایجاد درآمد‌های مستمر داشته باشیم؛ به عنوان مثال بلوار و یا طرحی داریم در شهر که باید تخریب و عقب‌نشینی صورت گیرد، می‌توان با برنامه ریزی و بسترسازی مناسب سرمایه‌گذار را در این پروژه جذب نمود و با مطالعات و سازوکاری که ایجاد می‌نماییم، بتوانیم علاوه بر انجام طرح، درآمد‌های مستمری نیز برای شهرداری ایجاد کنیم، به طور مثال به جای ۱۰ متر عقب‌نشینی ۱۵ متر انجام دهیم و از ۵ متر اضافه به عنوان ملک تجاری استفاده کنیم که هم طرح انجام شده هم می‌توان از این فرصت استفاده بهینه کرد برای ایجاد درآمد‌های مستمر؛ البته باید در هر شهری بررسی‌های علمی صورت گیرد تا پتانسیل‌ها و موقعیت‌های شهری و مکانی آن مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

کسب شود آن شهرداری بیش‌تر باید مورد بررسی قرار گیرد و بر منابع درآمدی آن ریزتر شد و تحلیل بیش‌تری بر روی منابع درآمدی آن باید صورت گیرد.

همچنین در ارتباط با درآمد‌ها باید گفت، تا زمانی که شهرداری‌ها انتظار داشته باشند مبالغی بابت تأمین بعضی از هزینه‌ها دریافت نمایند؛ آن‌ها به یک روند کند و روزمرگی تنها می‌توانند رفع تکلیف و وظایف روزمره خودشان را داشته باشند، اما اگر شهرداری برای ایجاد این درآمد و بستر سازی برای جلب مشارکت‌های مردمی تلاش کند، با توجه به ابعاد وسیع درآمدی و استفاده از امکانات بالقوه موجود در طول زمان به طور میانگین میان مدت این شهرداری‌ها از پتانسیل خوبی برخوردار خواهند شد؛ شاید بیان مثالی از درآمد‌های پایدار نگرش بهتری را در ایجاد این درآمد‌ها به وجود آورد.

به عنوان مثال در صورتی که فرد یا مجموعه‌ای درخواست احداث پاساژ را در شهر دارد، اگر شهرداری با تیزبینی به جای دریافت وجه بابت عوارض بنا، معوض پول، بنا از مالک دریافت نماید، هم ارزش افزوده عاید این ملک می‌شود و هم درآمد‌های حاصله از اجاره بها می‌تواند از جمله درآمد‌های مستمر قرار گیرد. شهرداری‌ها باید برای رسیدن به این مطلب برنامه ریزی‌های دقیقی داشته باشند که این روش به ویژه در شهرهای بزرگ و کلان شهرها فواید مناسبی خواهد داشت؛ البته در شهرهای زیادی از این درآمد‌های مشارکتی استفاده می‌گردد.

از طرف دیگر پیش‌روی ما، ماده ۱۳۷ است که براساس آن برخی از وظایف مدیریت شهری به شهرداری‌ها واگذار می‌شود و شهرداری‌ها می‌توانند روی امکانات و پتانسیل شهر برنامه ریزی لازم را داشته باشند و آن بخشی از امکانات یا وظایفی است که قرار است به شهرداری‌ها واگذار شود که برای شناسایی و پایدار کردن درآمد‌ها از آن استفاده می‌شود.

شهریار چه کارهایی در دولت و مجلس انجام شده تا زمینه دسترسی به درآمد‌های پایدار برای شهرداری‌ها تحقق یابد؟ و آیا تمهیداتی برای خودکفایی شهرداری‌ها اندیشیده شده است؟

○ در حال حاضر دولت لایحه‌ای در کمیسیون زیربنایی در این باره دارد. در دولت نهم، وزارت کشور در این باره بحث و بررسی‌های لازم را صورت داده است و در کمیسیون زیربنایی در حال تحلیل است؛ همچنین لایحه دیگری در مجلس است، تحت عنوان "لایحه ارزش افزوده"، که در آن ایجاد درآمد برای شهرداری‌ها و موارد مربوط به سال درآمدی شهرداری‌ها در حال مطالعه است. در طرح اول تحت عنوان لایحه درآمد‌های پایدار شهرداری‌ها که در کمیسیون زیربنایی دولت در حال بررسی است. دولت نهم با توجه به اهمیت این موضوع به طور جدی در حال پیگیری موضوع است و کمیسیون در حال بحث در مورد آن است. بدین ترتیب بسیاری از آسیب‌های درآمدی شهرداری در این لایحه پیش‌بینی شده است. این لایحه در صورت طی مراحل پس از دولت



می‌تواند متکی به عوارض باشد؟

○ عوارض را می‌توان به ۲ دسته تقسیم نمود: عوارض محلی و عوارض ملی. عوارض ملی، عوارضی است که بر مبنای قانون و یا بخش نامه از طریق دولت، یا وزارت کشور و یا سازمان‌های مشابه برای کل کشور در نظر گرفته می‌شود و دیگر آن که یک سری عوارض ملی داریم که این‌ها خیلی کم قابل تغییر است؛ مثل عوارض صدور گواهینامه، گذرنامه، عوارض خودرو و... که این عوارض ملی درآمد قابل توجهی ایجاد نمی‌نماید، اما آن دسته از عوارضی که شورای هر شهر برای سال بعد تهیه و تدوین می‌کند و پس از طی مراحل قانونی قابل اجرا می‌شود؛ عوارض‌های محلی است که زیربنای آن در مسایل ساخت و ساز و قیمت مشخص شده هر منطقه است. قیمت مناطق را وزارت دارایی در هر شهری در دفترچه‌ای تهیه می‌کند که مبنای تهیه آن را کارشناسان این بخش در وزارت دارایی صورت می‌دهند و قیمت منطقه بندی آن؛ همانند جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰، براساس منطقه بندی دریافت می‌شود. در شهرهایی که تفاوت قیمت کم است، عوارض می‌تواند یکسان باشد اما تجربه خلاف این را ثابت می‌کند؛ به این معنی که قیمت مناطق در شهرها یکسان نیست. در مناطق شمالی شهر به طور یقین عوارض بیش تری نسبت به مناطق جنوبی در نظر گرفته می‌شود.

به هر حال دریافت عوارض به نوعی ایجاد درآمدهای قابل توجهی در شهر می‌شود اما شهرداری‌ها این عوارض را از درآمدهای حاصل از ساخت و ساز به ویژه ساخت و سازهای غیرمجاز و یا جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ حاصل می‌کند ولی این کار نیز به نظر من غیر مجاز است؛ تعبیر من این است که این کار تهدیدی برای شهرسازی و رشد موزون شهر است و می‌تواند آسیب‌های زیادی از نظر جذب جمعیت غیربومی و مهاجر به وجود آورده، در نهایت شهر تبدیل به یک شهر مهاجرپذیر ناهمگن می‌شود.

تهرانیا آیا عوارض‌های دیگر قابل اعتنا هستند و تأثیری در درآمدهای شهری دارند؟

○ ما همچنین نوعی عوارض به نام "بهای خدمات" داریم. در مدیریت شهری شکل سومی وجود دارد که با آن می‌توان به درآمدهای مستمر شهرداری اضافه نمود. بهای خدمات بدین معنی است که در ازای خدماتی که به شهروندان داده می‌شود قانون گذار به مدیریت‌های محلی اجازه داده است، در ازای ارائه خدمات‌تشان بهایی را برای آن تعریف نمایند؛ برای نمونه می‌توان به بهای خدمات در قانون پسماند اشاره کرد، در این کار مدیریت شهری می‌تواند مبالغه را بابت انتقال زباله اخذ نماید و مواردی دیگر شبیه به این موضوع باید در شهرداری‌ها به سمتی پیش برویم که در ازای خدماتی که به مردم ارائه می‌کنیم بهای آن را دریافت نماییم و از این طریق به درآمدهای شهری اضافه نمائیم. در حال حاضر؛ به عنوان مثال می‌توان به شهرداری تهران اشاره نمود که با اجرای طرحی شبیه آن توانسته بر درآمدهای خود اضافه

نظام مالی هر شهرداری اگر درآمدهای یک سال آن ۱۰ برابر نسبت به سال‌های قبل گردد؛ بدون شک این رشد ناموزون بوده، خارج از نظام منطقی ایجاد گردیده است. این باعث بروز مشکلاتی در شهر خواهد شد و به طور یقین این بار، بر دوش شهروندان خواهد بود و این درآمد با توجه به رشد آن جایگاه مطمئنی برای شهر ندارد.

تهرانیا این برنامه ریزی و یا ساماندهی درآمدهای شهری چگونه می‌تواند در شهر حاصل شود؟

○ یکی از وظایف مهم یک شهردار خوب این است که آسوده از مسایل روزانه شهرداری شود و با دعوت از کارشناسان و مشاوران خبره و کاردان در مسایل مدیریت شهری چه از نظر پروژه‌های درآمدزا و خدماتی و چه دیگر پروژه‌ها با کمک شورای شهر برنامه‌های ۴ ساله برای شهرداری تدوین کنند و بر مبنای این برنامه شهرداری اداره شود. این برنامه ریزی چند حسن دارد: ۱- مسیر حرکت شهرداری مشخص می‌گردد و از پیش تعیین می‌شود. ۲- از هر ز رفت پتانسیل‌های مالی و تخصصی و انسانی مجموعه جلوگیری می‌شود. ۳- می‌توان در این برنامه بودجه‌ای بر مبنای درآمد حاصل و مورد نیاز و برآورد هزینه‌های عمرانی و اجرایی داشته باشیم؛ یعنی از قبل می‌تواند با برآورده کردن و نیازسنجی مشخص شود که در یک سال به چه میزان اعتبار و هزینه در شهرداری وجود دارد و برای رسیدن به تعادل از قبل برنامه ریزی‌های لازم صورت گیرد و این کار در تمام ابعاد هدفمند گردد و همچنین وظایف و ساختار شهرداری برای رسیدن به هدف از پیش تعیین شود.

تهرانیا عوارض یکی از راه‌های درآمدی شهرداری‌هاست. تا چه میزان عوارض در درآمدها تأثیر دارد و باید آن را در درآمدها تأثیر داد. به نظر شما تا چه میزان درآمدهای شهری



کمک به شهرداری‌ها باشد.

زیرا در حال حاضر شهرداری تنها به اندازه بودجه موجود می‌توانند، چک صادر نماید و با انجام روش نیمه تعهدی قدرت مانور شهرداری برای انجام پروژه‌ها بیشتر می‌شود. در حال حاضر در شهرهای بزرگ به دنبال پیگیری این موضوع هستیم و این می‌تواند راه حلی برای تقویت نظام مالی شهرداری‌ها باشد.

چگونه سازمان‌های محلی می‌توانند استقلال مالی داشته باشند و چه مقدمات و کمک‌هایی باید برای تحقق این امر صورت گیرد؟

○ برای انجام این کار نیاز به یک حرکت همه جانبه در سیر مراحل واگذاری وظایف مدیریت شهری و از طرفی آماده سازی و بستر سازی برای سازمان‌های محلی (شهرداری‌ها) می‌توانیم باشیم و تا این دو فرآیند آماده نگردد، نمی‌توانیم بگویم شهرداری‌ها می‌توانند خودشان را اداره کنند و یا این که شهرداری‌ها می‌توانند بدون کمک دولت ادامه حیات دهند.

چرا با او در آخر نظر شما در مورد درآمدهای به دست آمده، از فروش تراکم در شهرهای بزرگ چیست؟

○ فروش تراکم در شهرهای بزرگ، سازوکاری برای ایجاد درآمد، البته کاذب است و به طریقی نیز تهدیدی برای شهرسازی آن شهر به وجود می‌آورد؛ همچنین تهدیدی است برای سرانه خدماتی شهر یعنی شهری با ۵۰ هزار نفر جمعیت و سرانه فضای سبز به طور مثال ۲۰ متر با فروش تراکم این سرانه حتی تا نصف می‌تواند کاهش پیدا کند این تهدیدی برای شهر به شمار می‌رود که اگر بتوانیم بر مبنای طرح جامع و یا طرح‌هایی که قاعدتاً تمام جوانب موقعیت شهری را از لحاظ تأمین سرانه‌های پیش بینی کرده‌است، حرکت کنیم قطعاً به شهری مطلوب تر و برخوردار از سیمای شهری بهتری خواهیم رسید و درآمدهایی که در شهرداری‌ها از فروش تراکم بدست می‌آید نمی‌تواند برای شهر مناسب باشد و شهرداری‌ها باید به دنبال منابع درآمدی بهتری باشند.



چرا با تشکر از شرکت شما در این گفتگو، به عنوان سخن پایانی، بحث را جمع بندی فرمایید.

○ در جمع بندی این بحث می‌توان به این نکته اشاره کرد که درآمدهای پایدار شهری باعث رشد متوازن و هدفمند شهر می‌گردد.

نماید. برای نظام مالی شهرداری‌ها مبحثی تحت عنوان "آیین نامه‌های مالی شهرداری" را داریم و از ماده یک تا حدود ماده ۴۵-۶ آن در مورد مسایل ریز و درشت شهرداری‌هاست. مسایلی همانند سقف معاملات، ترک تشریفات، امور پیمان‌ها، نحوه خرید، نحوه معامله با سازمان‌های دیگر و طریقه پرداخت حقوق و دستمزد؛ یعنی هر آن چه بر مسایل مالی برمی‌گردد در این آیین نامه لحاظ گردیده است، تنها باید برنامه ریزی بهتری صورت گیرد.

به هر میزان درآمدها در شهرداری به سمت درآمدهای مستمر و یا پایدار باشد قطعاً بهتر است و ما می‌توانیم هر سال بر مبنای درآمدهای واقعی مستمر برنامه ریزی کنیم، ولی در برآوردهای غیر مستمر موضعی، هر چه شهرداری نسبت درآمد مستمر و پایدار بیشتر داشته باشد، شهرداری ساختار منظم تری خواهد داشت.

چرا با مشارکت‌های مردمی را چگونه می‌توان در درآمدهای شهری سهیم کنیم و آیا این کار می‌تواند به نظام مالی شهرداری کمک کند؟

○ در خط مقدم این کار شورای شهر است که در مرحله اول برای رسیدن به این هدف باید مشارکت‌های مردمی را بیشتر از گذشته و با به بهترین روش جلب کند. ایجاد تعامل و سازوکاری که شهردار بتواند با سازوکارهای موجود شهر و فراهم نمودن امکانات برای جلب سرمایه گذار اقدام نماید. این نکته قابل توجه است که سرمایه گذار به دنبال سوددهی است؛ یعنی شورا و شهرداری نباید با تنگ نظری به این موضوع بنگرند. باید شورا و شهرداری از ظرفیت‌های لازم برای این تصمیم برخوردار باشند و دیدشان را از محلی به فرامحلی تبدیل نمایند تا امکان سرمایه گذاری و سوددهی برای سرمایه گذار ایجاد گردد.

چرا با ضعف‌های نظام مالی شهرداری‌ها را در کجا می‌بینید و چه پیشنهادهای برای برطرف ساختن آن دارید؟

○ مبنای نظام مالی موجود در شهرداری‌ها یک نظام بر مبنای نقدی کامل است. در طی سال‌های گذشته و تجربه‌های به دست آمده، شهرداری‌ها در برخی از موارد با کاستی و یا مشکل در این زمینه مواجه می‌شوند.

اصلاح ساختار نظام مالی شهرداری‌ها را باید به گونه‌ای پیگیری کنیم که این نظام غیر نقدی و نیمه تعهدی باشد. این روش می‌تواند به مدیریت در شهرداری‌ها قدرت مانور بیشتر تری داده که بتوانند سرمایه گذاری و مشارکت‌های مالی را بیشتر تر جلب کنند.

در نظام نقدی با این روش کار صورت می‌گیرد که هر گاه پول دریافت شد محاسبه گردد و سند کامل شود؛ همین طور هنگام مخارج نیز به طور نقدی این هزینه اعمال شود. اما اگر بتوانیم نیمه نقدی نیمه تعهدی انجام دهیم؛ یعنی در صورت نیمه تعهدی در ازای بدهی که نیمی از آن چک صادر گردیده و مدت آن طی نشده، همان طور که می‌توان چک را وارد دفتر کرد آن را می‌توان خرج نیز نمود و به جای پول نقد چک را به پیمان کار واگذار کرد این کار می‌تواند راه حلی برای