

## تحلیلی از شکل‌گیری رانت در ترکیب درآمدها در بودجه شهرداری اصفهان با تأکید بر فروش تراکم<sup>۱</sup>

مجید صامتی<sup>۲</sup>  
الهام بخشایش<sup>۳</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۷/۲۴

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۸/۴

### چکیده

انجام وظایف و خدمت‌رسانی مناسب شهرداری‌ها به شهروندان، نیازمند تأمین اعتبارات و منابع مالی است. در طول دو دهه اخیر، درآمد حاصل از فروش مازاد تراکم و یا به عبارت بهتر، درآمد حاصل از اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری، پایه اصلی درآمد شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور را تشکیل داده است. وابستگی مالی شهرداری‌ها به این منبع درآمدی و عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی، حداقل برای پاسخگویی به هزینه‌های دائمی، برنامه ریزی مالی و بودجه‌ای میان مدت و بلند مدت شهرداری‌ها را مختل می‌کند. توجه به شیوه‌های نه‌چندان منطقی و غیرکارا و فروش غیر منطقی تراکم، ایجاب می‌کند تا اهتمام بیشتری به مطالعه ساختار درآمدی شهرداری‌ها صورت گیرد و با بررسی زمینه‌های رانت‌جویی در این ساختار، کمک مؤثری به این نهاد فراگیر و مردمی شود. یک فرضیه اساسی در این تحقیق بررسی می‌شود که برخی از کدهای درآمدی از جمله فروش تراکم، در شکل‌گیری رانت در شهرداری‌ها مؤثر است که بدین منظور با استفاده از داده‌های آماری موجود در شهرداری اصفهان، سهم انواع درآمدهای شهرداری از درآمد کل طی سال‌های ۱۳۶۲ تا ۱۳۸۴ بررسی و فرضیه تحقیق، تجزیه و تحلیل می‌شود. نتایج مبین آن است که ساختار درآمدی شهرداری مبتنی بر ظرفیت اقتصادی شهر نیست و در عوض، منتهی به ساختارهای درآمدی رانتی است.

واژگان کلیدی: رانت‌جویی، شهرداری اصفهان، تخصیص بودجه، فروش تراکم

طبقه‌بندی JEL: C89، G38، D72

۱. برگرفته از پایان‌نامه الهام بخشایش با "عنوان بررسی زمینه‌های رانت‌جویی در ساختار درآمد - هزینه‌ای شهرداری‌ها"

m\_sameti@ase.ui.ac.ir

۲. استادیار دانشگاه اصفهان

bakhshayesh\_e@yahoo.com

۳. کارشناس ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد زواره

## ۱- مقدمه

کسب درآمد در شهرداری‌ها از اموری است که تأثیر عمده‌ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان دارد. اگر شهرداری‌ها نتوانند درآمد کافی به دست آورند، نخواهند توانست تأسیسات ضروری در شهر ایجاد و آنها را اداره کنند. در اکثر کشورهای جهان، شهرداری‌ها متکی به عوارض و بهای خدماتی هستند که خود وضع می‌کنند. بسیاری از امور همچون تصویب بودجه و عوارض محلی شهرداری‌ها بر عهده شورای شهر است. از طرفی هم، حساب درآمد و هزینه هر یک از شهرداری‌ها جداگانه به وسیله خود آنها نگهداری می‌شود و همچنین شهرداری‌ها عهده‌دار تعداد زیادی از خدمات محلی مورد نیاز ساکنان شهرها هستند (جمشیدزاده، ۱۳۸۲: ۳۰).

انجام وظایف و خدمت‌رسانی مناسب شهرداری‌ها به شهروندان نیازمند تأمین اعتبارات و منابع مالی است. وجوهی که دولت و شهرداری‌ها برای این خدمات اختصاص می‌دهند، در دو قالب مالیات و عوارض وصول می‌شود. فرق عوارض با مالیات آن است که مالیات عبارت از پول یا مال دیگری است که شهرداری بنا به اجازه قانون حق دارد از مردم دریافت کند، اما در آن، مجوز قانونی مصرف خاصی برای وجوه یا مال دریافتی تعیین نمی‌شود بلکه به مصارف عمومی می‌رسد. در حالی که وجوهی که به عنوان عوارض دریافت می‌شود، مشروط به انجام خدماتی است که عوارض به نفع آن وضع شده و دولت یا دستگاهی که عوارض به نفع آن وضع می‌شود، بایستی مشخص و مسلم نماید که این عوارض به مصرف آن خدمات رسیده است (پیرنیا، ۱۳۴۵: ص ۱۲۲).

از سال ۱۳۶۲ دولت در سیاست‌های مالی خود نسبت به شهرداری‌ها، حرکت به سوی استقلال مالی و خودکفایی شهرداری‌ها را آغاز کرد. در این راه، می‌بایست هزینه خدمت‌رسانی شهرداری‌ها به شهروندان به وسیله خود شهروندان تأمین گردد، تا منابع دولتی در برنامه‌ها و طرح‌های زیربنایی مصرف شود. اجرای سیاست تعدیل اقتصادی و کوچک سازی دولت در اوایل دهه ۱۳۷۰، موجب قطع کمک‌های دولت به شهرداری کلان شهرهای کشور گردید. پیامد این امر، روی آوری شهرداری‌ها به درآمد حاصل از فروش مازاد تراکم شد. تحلیل اقتصاد سیاسی این پدیده نشان می‌دهد که فروش مازاد تراکم را می‌توان به مثابه توزیع رانت اقتصادی در نظر گرفت. استمرار فروش تراکم، دستگاه مدیریت شهری را تبدیل به الگویی ساخت که در متون توسعه به دولت رانتیر معروف است (یزدانی، ۱۳۸۲: ۳۲-۲۹).

ناپایداری درصد بالایی از درآمدهای شهری، امکان برنامه ریزی 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 است؛ به طوری که تداوم این خدمات را با ابهام رو به رو می‌کند (قادری، ۱۳۸۴: ص ۴۱). پرداختن به این موضوع از دو نظر اهمیت دارد. نخست، این

تحقیق می‌تواند به بسط ادبیات رانت‌جویی در ایران و بومی‌کردن آن کمک کند که این موضوع، از این نظر حائز اهمیت است که به نظر می‌رسد رانت‌جویی، حضوری گسترده و فراگیر در اقتصاد ایران دارد و ریشه بسیاری از مشکلات سیاسی و اقتصادی می‌باشد. دوم، شفافیت نظام بودجه‌بندی، پاسخگویی مدیران شهرداری را که منابع مالی را برای تولید کالاها و خدمات عمومی هزینه می‌کنند، ارتقا خواهد داد و نظارت مردم و نمایندگان آنها، مصرف منابع شهرداری توسط واحدهایی از شهرداری که به نمایندگان مردم پاسخگو نیستند و برای اهدافی غیر از اهداف مصوب در برنامه راهبردی شهرداری فعالیت می‌کنند، غیرممکن می‌سازد.

بخش دوم این مقاله به ادبیات موضوع و مرور مطالعات انجام شده در این زمینه می‌پردازد. بخش سوم به بررسی داده‌ها و نتایج حاصل از آن و بخش پایانی به نتیجه‌گیری و ارائه نکات پیشنهادی اشاره دارد.

## ۲- مروری بر ادبیات موضوع

### ۲-۱- زمینه‌های شکل‌گیری رانت در کدهای درآمدی بودجه

روند تأمین مالی توسعه شهری در ایران طی دو دهه گذشته با افت شدید سهم دولت و به همین نسبت افزایش سهم بخش خصوصی و غیر دولتی مواجه بوده است. این روند در شهرهای بزرگ‌تر و بویژه در کلان‌شهرها شکلی بسیار گسترده داشته است.

سایر عواملی که باعث می‌شود تا سیستم‌های درآمدی شهرداری‌ها از بعد بهره‌وری و عایدی مالیاتی مشکل داشته باشد، به قرار زیر است (وزارت کشور، ۱۳۷۹):

- ۱- وجود نیروهای ناکارآمد و غیر تخصصی در شهرداری‌ها و عدم پیگیری‌های جدی در وصول درآمد توسط مسئولان واحدهای درآمد در برخی از شهرداری‌ها به دلیل ملاحظات بومی و محلی؛
- ۲- عدم وجود انگیزه برای وصول به موقع عوارض به دلیل استفاده از نیروهای کارگری و موقت در بخش‌های وصول عوارض؛
- ۳- عدم توجه اقتصادی وصول بدهی اکثر کسانی که از پرداخت عوارض (کسب، نوسازی، اتومبیل و ...) خودداری کرده‌اند، از طریق اجرای ثبت پس از صدور رأی کمیسیون ماده ۷۷ مستقر در شهرداری؛
- ۴- افزایش تقاضای مؤدیان برای پرداخت بدهی به صورت اقساط به دلیل عدم برقراری کارمزد بانکی برای مطالبات شهرداری‌ها که به اقساط پرداخت می‌شود و در نتیجه، کاهش درآمد واقعی بر اثر روند افزایش تورم؛
- ۵- عدم وجود ضمانت اجرایی برای آرای کمیسیون‌های ماده صد شهرداری‌ها در زمانی که آراء

صادر منجر به اخذ جریمه می‌شود.

افزایش هزینه‌های وصول و جمع‌آوری، یکی از پیامدهای ناخواسته تنوع در کدهای درآمدی است. سردرگمی‌آمورین وصول در محاسبه درآمدهای حاصل از کدهای درآمدی و نیز اختلافات سطوح اطلاعاتی بین مردم و آمورین وصول، به یک منبع رانت و سوء استفاده‌های مالی در شهرداری‌ها تبدیل می‌شود. گاهی مشاهده می‌شود که برخی از افراد غیر اداری آشنا به امور شهرداری، از بی‌اطلاعی مردم سوء استفاده کرده و تحت عنوان کمک به حل مشکل آنها، رشوه‌های کلانی مطالبه نموده‌اند.<sup>۱</sup> صدور مجوزهای موردی و مسأله دار به بهانه‌هایی چون کسب درآمد، سرمایه‌گذاری یا فعالیت‌های اجتماعی، اعتماد مردم را نسبت به شهرداری‌ها خدشه دار کرده است. واکنش‌های منفی مردم در حفظ و نگه‌داری اموال عمومی و فراگیر شدن اعتراض‌ها، حداقل پیامد این اقدامات نسنجیده است.

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 برخی از دستگاه‌های اداری، واگذاری تمامی یا بخش عمده‌ی درآمدهای حاصل از جریمه‌ی رانندگان به نیروی انتظامی، واگذاری بخشی از درآمدهای وصولی از اصناف به اتحادیه‌های مربوط، نمونه‌های متعددی از رانت‌های ایجاد شده برای دستگاه‌های دولتی در وصول درآمدهای شهرداری‌ها هستند (قادری، ۱۳۸۴، ص. ۳۵-۳۶).

## ۲-۲- مجوزهای رانتهی در درآمد حاصل از فروش تراکم

در الگوی مرسوم اقتصادی، گفته می‌شود که کوچک‌سازی دولت تنها راه کاهش تولید رانت در جامعه محسوب می‌گردد. بر همین اساس بود که کاهش حجم بودجه دولت در همه عرصه‌ها به عنوان مهمترین ابزار سیاستی کوچک‌سازی دولت به شمار می‌رفت. اعمال این سیاست‌ها در شرایط الگوهای توسعه غیر مشارکتی، عملاً در بسیاری از عرصه‌های اقتصادی با شکست رو به رو شد.

یکی از این موارد، عرصه مدیریت شهری است. در شرایطی که مدیریت شهری با موانع و محدودیت‌های ساختاری در وضع عوارض و مالیات‌های مختلف رو به رو است، مدیران شهری عملاً

۱. اصل عدم تقارن اطلاعات خریدار و فروشنده و آثار و تبعات ناشی از آن یکی از مباحث مهم در اقتصاد اطلاعات است.

اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری و بهره‌مندی از این رانت را در دستور کار قرار می‌دهند. بدین ترتیب، عرصه مدیریت شهری از عرصه‌هایی است که در آن، بر خلاف نظر بسیاری از اقتصاددانان نئوکلاسیک، کاهش حجم دولت در هر شرایطی، نمی‌تواند منجر به کاهش تولید رانت و افزایش کارایی اقتصادی شود.

تئوری‌های جدید توسعه، بر این نکته تأکید دارند که کوچک‌سازی دولت در شرایط حاکمیت الگوی توسعه غیرمشارکتی، در عمل منجر به تولید بیشتر رانت و افزایش نهادین ناکارآمدی اقتصادی می‌شود و تبلور این الگوی توسعه غیر مشارکتی را می‌توان در عواملی همچون فقدان آگاهی اجتماعی و طبقاتی، ضعف سازماندهی اقشار اجتماعی و فقدان نهادهای مدنی قدرتمند دانست.

اجرای سیاست تعدیل اقتصادی و کوچک‌سازی دولت در اوایل دهه ۱۳۷۰ موجب قطع کمک‌های دولت به شهرداری کلان شهرهای کشور گردید. پیامد این امر، روی آوری شهرداری‌ها به درآمد حاصل از فروش مازاد تراکم شد. تحلیل اقتصاد سیاسی این پدیده، نشان می‌دهد که فروش مازاد تراکم را می‌توان به مثابه توزیع رانت اقتصادی در نظر گرفت. استمرار فروش تراکم، دستگاه مدیریت شهری را تبدیل به الگویی ساخت که در متون توسعه به دولت رانتیر معروف است. پایداری این الگو در طول زمان موجب کاهش شدید قدرت مدیریت شهری در اداره شهر شد. نتیجه این امر، فقدان قدرت مدیریت شهری در قطع فروش مجوز مازاد تراکم در فرایندی طبیعی بوده است.

در طول دهه اخیر، درآمد حاصل از فروش مازاد تراکم و یا به عبارت دیگر، درآمد حاصل از اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری، پایه اصلی درآمد شهرداری‌های کلان شهرهای کشور را تشکیل داده است. در تحلیل آثار مثبت و منفی این پدیده، دیدگاه‌های متفاوتی ارائه شده که در این دیدگاه، دو نکته مغفول مانده است:

- مدیریت شهری با فروش تراکم، عملاً موجب ایجاد انحرافات ساختاری در الگوی تخصیص منابع اقتصاد شهرها شده است.

- اهرم و ابزار اصلی مؤثر در انحراف تخصیصی، همانا اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری و نهادینه شدن این پدیده در ساختار شهری بوده است.

#### ۱-۲-۲-۱- ارائه الگو

با توجه به این خصوصیات، به نظر می‌رسد که می‌توان با استفاده از الگوهای تولید رانت و با پیروی از مطالعه ساچ، علل پایداری و استمرار سیاست تولید رانت از طرف شهرداری‌ها تبیین کرد. (Sach, 1991)

بدین منظور دست‌اندر کاران این عرصه را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

الف) مدیریت نهاد بخش عمومی تولید کننده رانت (دستگاه شهرداری)؛

ب) آنانی که از رانت بهره می‌برند.

ج) آنانی که از رانت زیان می‌بینند.

در این شرایط، فرض می‌شود که دستگاه مدیریتی با اعطای مجوزهای کسب رانت به برخی از افراد، درصدی از این رانت را به عنوان کسب درآمد به خود اختصاص می‌دهد. در این حالت، فرض می‌شود که دستگاه مدیریتی بین دو شق کسب درآمد از طریق رانت و کسب درآمد از سایر منابع مخیر است. با فروض پیش گفته، می‌توان تابع مطلوبیت نهاد مدیریت شهری را بدین صورت بیان کرد:

$$E(u) = \beta'(R).R + \beta''(Y).Y \quad (۱)$$

متغیرهای معادله مذکور به این صورت تعریف می‌شوند:

$E(U)$ : مطلوبیت نهاد مدیریت شهری

$R$ : درآمد حاصل از تولید رانت

$Y$ : سایر منابع درآمدی

$\beta''(Y)$ : احتمال حمایت عمومی از نهاد مدیریتی، در صورت اتکا به سایر منابع درآمدی

$\beta'(R)$ : احتمال حمایت عمومی از نهاد مدیریتی، در صورت اتکا به منابع رانتهی

بر اساس این معادله، مطلوبیت نهاد مدیریتی، میانگین وزنی از مجموع درآمدهای رانتهی و غیر رانتهی است. آنچه که در این میان اهمیت دارد، مقدار حمایت عمومی از شیوه‌های مختلف کسب درآمد است که خود را در تابع  $\beta$  نشان می‌دهد.

براین اساس، هر چه افکار عمومی، واکنش شدیدتری را در مقابل تولید رانت نشان دهد، مقدار تولید رانت کاهش می‌یابد.

در واقع در جوامعی که شفافیت اطلاعاتی کافی وجود دارد، روحیه رانت جویی، روحیه غالب اجتماعی نیست و در مجموع عامه مردم دارای آگاهی، سازماندهی و حساسیت لازم نسبت به رانتهای ایجاد شده، هستند. لذا هرگونه سیاست مبتنی بر افزایش رانت، نهاد مدیریتی را با فشارهای اجتماعی مواجه خواهد کرد و نتیجه این امر، کنترل و محدود شدن تولید رانت است.

در مقابل، در جوامعی که رانت جویی توده وار حاکم است، آگاهی، حساسیت عمومی و خواست عمومی برای کاهش رانت به حداقل می‌رسد. در این شرایط، هزینه‌های سیاسی و اجتماعی تولید رانت برای نهاد مدیریتی نیز به حداقل می‌رسد. در این حالت، بدیهی است که انتخاب عقلانی برای نظام مدیریتی، اتکا به منابع رانتهی سهل الوصول است.

به زبان ریاضی،  $\beta$  - یعنی حمایت افکار عمومی از دستگاه مدیریتی - را می‌توان بدین صورت

تعریف کرد:

(۲)

$$\beta = B(S, Y)$$

بر اساس این تابع، افکار عمومی نسبت به شیوه‌های مختلف کسب درآمد دستگاه مدیریتی واکنش نشان می‌دهند. در این فرایند، فرض می‌شود که دستگاه مدیریت شهری با ایجاد رانتی به مقدار  $S$ ، درآمدی برابر  $R$  را کسب کند. همچنین دستگاه مدیریت شهری می‌تواند با وضع مالیات و عوارض، مقدار درآمدی به میزان  $Y$  کسب کند. بر این اساس، حمایت و یا عدم حمایت مردم از دستگاه مدیریت شهری، وابسته به دو عنصر  $S$  و  $Y$  است.

اگر کشش و حساسیت تابع  $\beta$  نسبت به  $S$  بالا باشد، دستگاه مدیریتی با تولید رانت، خود را در معرض فشارهای اجتماعی و سیاسی می‌بیند. در مقابل، اگر جامعه حساسیت و توان کافی را برای نشان دادن عکس العمل‌های مناسب نداشته باشد (تابع  $\beta$  نسبت به  $S$  کم کشش باشد) و همچنین مقدار درآمد رانتی نهاد مدیریتی - یعنی  $R$  - بالاتر از سایر منابع درآمدی ( $Y$ ) باشد، نهاد مدیریت شهری تولید رانت را به صورتی مستمر و پایدار ادامه می‌دهد. این امر، موجبات تقویت هر چه بیشتر قدرت سیاسی و اجتماعی گروه‌های منتفع از رانت را فراهم می‌کند و در نتیجه افزایش هر چه بیشتر سهم رانت جویان و کاهش هر چه بیشتر سهم نهاد مدیریت شهری از رانت تولید شده است.

در این حالت، دستگاه مدیریت شهری با اعطای مجوز رانتی به زمین‌های شهری، هر روز موجب افزایش منافع اقشار رانت جوی فعال در عرصه مستغلات شهری می‌شود که نتیجه آن، بروز عدم تعادل بخشی در کل اقتصاد است.

برای درک بهتر این مطلب، باید در نظر داشت که بازار کالا و خدمات شهری - بخصوص املاک و مستغلات - دارای ویژگی‌هایی است. در این عرصه، حجم اعطای مجوز و خریداری آن به وسیله اقشار مختلف، وابستگی مستقیمی به وضعیت بازار مسکن دارد. در واقع، خریدار مجوز رانت زمین، در صورتی این مجوز را خریداری می‌کند که بتواند با فروش ابنیه ساخته شده، درآمد رانتی را به دست آورد. حال در صورت کاهش قیمت این مجوز، بدیهی است که هر روز بر شمار رانت جویان و همچنین حجم رانت خریداری شده به وسیله هر فرد، اضافه می‌شود.

در این شرایط می‌توان سود منتفع شوندگان از رانت را بدین صورت تعریف کرد:

$$\Pi_i = [P_h(h - R - ch)]P_i \quad (۳)$$

در این معادله:  $\Pi_i$  سود منتفع شدگان از رانت،  $P_h$  قیمت فروش زیر بنای حاصل از مجوز اضافه تراکم،  $h$  مساحت اضافه تراکم،  $R$  هزینه خرید اضافه تراکم (به صورت درآمد رانتی نصیب

شهرداری می‌شود،  $ch$  هزینه ساخت بنا و  $P_i$  احتمال اینکه فرد از تولید رانت بهره‌مند شود، می‌باشد

در شرایطی که اعطای مجوز تراکم بر اساس یک طرح شهری انجام می‌شود، فرد رانت‌جو مطمئن نیست که بتواند به صورتی از رانت بهره‌مند گردد. بدین ترتیب، به شکلی خود به خودی، از حجم رانت جویان کاسته می‌شود. اما در صورت فروش تراکم بدون ضابطه، این احتمال مساوی یک خواهد شد.

حال اگر  $R$  مساوی مساحت فروش مزاد تراکم، ضربدر درصدی از قیمت فروش مسکن در نظر گرفته شود، معادله (۳) بدین صورت بازنویسی می‌شود:

$$\Pi_i = P_i \cdot h(1 - \alpha) - Ch \quad (4)$$

در این معادله،  $\alpha$  نسبت قیمت فروش تراکم به قیمت فروش زیربنای ساخته شده است. بدیهی است که با کاهش هر چه بیشتر  $\alpha$ ، بر حجم سود رانت‌گیران افزوده می‌گردد و بنابراین، بدیهی است که بر تعداد رانت‌جویان در بازار نیز اضافه خواهد شد.

به این ترتیب، دور باطلی ایجاد می‌شود که با اعطای مجوزهای رانتی به مستغلات شهری و در نتیجه، افزایش تولید رانت، قدرت سیاسی و اقتصادی رانت‌جویان افزایش می‌یابد. این چرخه در طول زمان، مانع افزایش هزینه کسب رانت به وسیله این گروه (که در قالب هزینه خرید مجوز تراکم به شهرداری پرداخت می‌گردد) خواهد شد. نتیجه این فرایند، آن است که به مرور زمان بر تعداد افراد گروه رانت‌جویان افزوده خواهد شد. پیامد این روند، افزایش وابستگی و کاهش قدرت مدیریت شهری برای افزایش قیمت فروش تراکم و یا قطع آن خواهد بود. در آغاز دهه ۱۳۷۰ با قطع کمک دولت، شهرداری‌ها دو گزینه متفاوت را برای کسب درآمد پیش رو داشتند:

۱- وضع مالیات‌ها و عوارض مختلف، به هنگام کردن و متناسب سازی ارقام درآمدی خود (درآمد  $Y$ )؛

۲- ایجاد یک دستگاه تولید و توزیع رانت و بهره‌مندی از آن، به صورت فروش مجوز تراکم و ایجاد درآمد ( $R$ ).

شهرداری در صورت انتخاب گزینه اول، می‌بایست هزینه‌های مدیریتی و اجتماعی زیادی را تحمل کند؛ ضمن اینکه سیاست معطوف شدن هزینه‌های اجتماعی به سمت دستگاه کلان سیاستگذاری کشور، شرط گریز ناپذیر انتخاب این گزینه بود. در مقابل، در گزینه دوم، شهرداری می‌توانست با فروش مجوز تراکم و تولید رانت برای مالکان زمین‌های شهری، بخشی از این رانت را تصاحب کند ( $R$ ).

وجود مجموعه‌ای از شرایط، انتخاب گزینه دوم را در آن زمان مناسب تر ساخت:



- جامعه حساسیت زیادی نسبت به افزایش مالیات و عوارض داشت. همین امر، هزینه انتخاب گزینه اول را برای مدیریت شهری به شدت بالا می‌برد (به زبان ریاضی  $\beta'(Y)$  بالا بود).  
- گروه متضرر از رانت، اصولاً آگاهی کافی نسبت به هزینه‌های اجتماعی تولید رانت از طریق فروش تراکم نداشت.  
همچنین گروه متضرر، فاقد هر گونه سازماندهی و تشکل اجتماعی برای ابزار مخالفت خود بود.

به بیان دیگر، تابع  $\beta$  در بردارنده حساسیت بالا نسبت به  $Y$  و حساسیت کم نسبت به  $S$  بود. بدیهی است که در چنین شرایطی، عقلانی‌ترین انتخاب برای مدیران شهری، همان گزینه دوم بوده است. در شرایط پیش گفته، بدیهی است که وجود شرایط رانت جویی، انحرافات ساختاری عمیقی را در فرایند رشد اقتصاد شهر به وجود می‌آورد.  
در این شرایط، جریان سرمایه‌گذاری، از فعالیت‌های تولیدی مناسب به سمت فعالیت‌های سوداگرانه و رانت جویانه سوق پیدا می‌کند که تخصیص غیر بهینه منابع اقتصادی، نتیجه بدیهی این فرایند است.

### ۲-۳- مطالعات انجام شده

#### ۲-۳-۱- مطالعات خارجی

کتس و روزنبرگ (Kats and Rosenberg, 1989) در مقاله‌ای تحت عنوان «رانت جویی در بودجه‌ریزی»، رانت جویی در بودجه‌ریزی دولتی را برای ۲۰ کشور در حال توسعه و توسعه یافته طی دوره ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۵ محاسبه کردند و نشان دادند که رانت جویی در کشورهای توسعه یافته به مراتب کمتر از کشورهای در حال توسعه است. آنان علت این امر را به ضعف و شکنندگی حقوق مالکیت در کشورهای در حال توسعه و انعقاد یافتگی آن در کشورهای توسعه یافته نسبت دادند.  
رانت جویی بودجه‌ای مطرح شده توسط کتس و روزنبرگ، یک برآورد غیر مستقیم از رانت-جویی است؛ زیرا فرض کردند که هر تغییر بین زمانی در بخش‌های بودجه، از فعالیت‌های رانت-جویانه ناشی می‌شود. آنها در ارزیابی شان از رانت‌جویی، بودجه را به ۹ مقوله (یا فصل) تقسیم کرده‌اند؛ مانند دفاع، آموزش، بهداشت، تأمین اجتماعی، مسکن، خدمات همگانی و تغییر تناسبی در یک مورد (یا برنامه) از هر مقوله (یا فصل) و نه اندازه کل فصل را به عنوان معیاری از رانت‌جویی مد نظر قرار داده‌اند. این توجه بر پایه این ایده استوار است که مبارزات رانت‌جویانه برای تغییر ساختار حقوق مالکیت روی بودجه، در حاشیه‌های آن اتفاق می‌افتد. در این فرض، افزایش مخارج دولت به عنوان اقدامی توسعه طلبانه به وسیله دولت نگرینسته شده است، و نه واکنشی خیر خواهانه به

نیازهای عمومی.

کتس و توکاتیدو (Kats and Tokatidu, 1996) در تحقیقی تحت عنوان «رقابت گروهی برای رانت»، یک رقابت رانت‌جویانه دو مرحله‌ای برای گروه‌ها طرح‌ریزی کرده و نشان دادند که اندازه نامتقارن گروه‌ها منجر به کاهش رانت‌جویی می‌شود؛ چه این رانت قابل تقسیم باشد و چه، نباشد. چیکبوسین (Cheikboossian, 2088)، در مقاله‌ای با عنوان «رانت‌جویی گروه‌های نامتجانس برای کالاهای عمومی»، مدلی از تهیه کالای عمومی و تمایل به رانت‌جویی گروهی را معرفی می‌کند، بخصوص، دو گروه با رجحان‌های متفاوت بر سیاست عمومی و اندازه‌های مختلف در انجام فعالیت‌های رانت‌جویانه یا لابیگری در نظر می‌گیرد که سیاستگذاری را در مسیر اصلی خود تحت نفوذ قرار می‌دهند.

این مقاله نشان می‌دهد زمانی که در لابیگری، همکاری درون گروهی وجود دارد، هر دو گروه یکدیگر را در جریان‌ات سیاسی خنثی می‌کنند و بدون همکاری درون گروهی، مسئله سواری مجانی در لابیگری گروه کوچکتر را از نظر سیاسی، با نفوذتر می‌کند.

### ۲-۳-۲- مطالعات داخلی

کریمی (۱۳۸۱)، در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود تحت عنوان «بررسی رانت‌جویی بودجه‌ای در ایران: مطالعات مقطع عرضی و سری زمانی»، طی مطالعات تجربی که با استفاده از روش‌های اقتصادسنجی انجام می‌دهد، وجود رابطه بلندمدت بین رانت‌جویی بودجه‌ای، اندازه دولت تعدیل شده با استفاده از منابع مالی خارج از بودجه و درآمد سرانه حاصل از صادرات نفت را نشان می‌دهد. به این صورت که افزایش اندازه واقعی دولت و درآمدهای نفتی، همواره باعث افزایش رانت‌جویی بودجه‌ای در ایران شده است. همچنین این مطالعات، تأثیر متغیرهای غیر اقتصادی بر رانت‌جویی بودجه‌ای را نیز به وضوح نشان می‌دهد.

در این پایان‌نامه، برای محاسبه شاخص رانت‌جویی برای سایر کشورها و مقایسه آن با ایران، از «آمارهای مالی دولتی» که بوسیله «صندوق بین‌المللی پول» منتشر می‌شوند، استفاده شده است. برای بررسی‌های دقیق‌تر، شاخص رانت‌جویی بودجه‌ای با استفاده از مقادیر هزینه‌های دولت در فصول ۳۶ گانه بودجه عمومی محاسبه شده است. در همین راستا، با استفاده از منابع مالی خارج از بودجه حاصل نرخ ارز، بودجه عمومی دولت دوباره محاسبه شده و با استفاده از آن نیز شاخص رانت‌جویی بودجه‌ای دوباره محاسبه شده است. سری زمانی رانت‌جویی بودجه‌ای به دست آمده برای ایران، وجود چندین جهش در رانت‌جویی بودجه‌ای را نشان می‌دهد که از نظر زمانی، با حوادث به وقوع پیوسته در فاصله زمانی مورد بررسی، دقیقاً تطابق دارند. جهش‌های موجود در

رانت‌جویی بودجه‌ای با دوره‌های افزایش قیمت نفت و انقلاب، جنگ، بازسازی و تعدیل اقتصادی و تشبیت اقتصادی و اصلاحات مقارن هستند.

یزدانی (۱۳۸۲)، در مطالعه‌ای با عنوان «تولید رانت: گرانیگاه نظام درآمدی شهرداری‌ها» بر دو نکته مغفول مانده تأکید کرده است. اول، مدیریت شهری با فروش تراکم، عملاً موجب ایجاد انحرافات ساختاری در الگوی تخصیص منابع اقتصاد شهرها شده، و دوم، اهرم و ابزار اصلی مؤثر در انحراف تخصیصی، همانا اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری و نهادینه شدن این پدیده در ساختار شهری بوده و بر این اساس سعی کرده است که بر مبنای تئوری‌های رانت‌جویی، رفتار مدیریت شهری را مورد موشکافی قرار دهد. فرض اساسی این تئوری‌ها این است که نهادهای بخش عمومی و مدیریت آنها دارای الگوی رفتاری مشابه با نهادهای خصوصی‌اند.

خضری، (۱۳۸۴)، در پایان‌نامه خود تحت عنوان «بررسی زمینه‌های رانت جویی در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران» با بهره‌گیری از پژوهش‌های مربوط به رانت جویی و ملاحظه ساختار سیاسی - نهادی کشور، در رهیافت نظریه انتخاب عمومی، چارچوبی تحلیلی به دست می‌آورد و با استفاده از آن، نشان می‌دهد که گستردگی اندازه دولت در اقتصاد و وابستگی زیاد مخارج دولت به درآمدهای نفتی، از عوامل اصلی رانت جویی در بودجه‌ریزی دولتی به شمار می‌آیند.

در این تحقیق، بر اساس چارچوب تحلیلی مزبور، شاخصی برای ارزیابی رانت‌جویی در بودجه دولتی ایران معرفی و مقدار آن برای سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۳ به تفکیک قوای مقننه، مجریه، قضائیه و دستگاه‌های خارج از سه قوه و نیز به طور سر جمع، محاسبه شده‌است.

### ۳- تجزیه و تحلیل نتایج

برای بررسی ردیف‌های مختلف درآمد شهرداری اصفهان طی سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۸۴، دوره زمانی فوق جهت بررسی به چهار دوره زمانی مختلف تقسیم شده است. تقسیم بندی مذکور به چهار دوره، مبتنی بر تحولات و یا تغییرات خاص در هر مقطع زمانی می‌باشد که این چهار دوره عبارتند از: دوره زمانی ۱۳۴۲-۱۳۵۷ (دوره شانزده ساله قبل از انقلاب)، دوره زمانی ۱۳۷۷-۱۳۶۲ (دوره شانزده ساله از زمان خودکفایی شهرداری‌ها تا آغاز به کار شورای اسلامی شهرها)، دوره زمانی ۱۳۷۸-۱۳۸۴ (دوره هفت ساله پس از آغاز فعالیت شورای اسلامی شهرها).

مطالعه را به طور جزئی تر از سال ۱۳۶۲ یعنی شروع خود کفایی مالی شهرداری‌ها آغاز می‌کنیم. در این دوره زمانی، مهمترین کدهای درآمدی عبارت بودند از:

الف) مجموع کمک‌های بخش دولتی

ب) نوسازی

ج) بخش ساختمان‌ها و اراضی و ماده صد

د) بخش عوارض حمل و نقل

جدول زیر به بررسی همزمان این عواید می‌پردازد و مشخص می‌کند پس از اعمال سیاست خود کفایی شهرداری‌ها توسط دولت، شهرداری اصفهان جهت جبران کاهش کمک‌های دولتی، از چه طریقی هزینه‌های خود را تأمین نموده است.

### جدول ۱. ارقام مطلق مهمترین کدهای درآمدی و درآمد کل شهرداری اصفهان طی

سال‌های ۱۳۶۲-۱۳۷۷

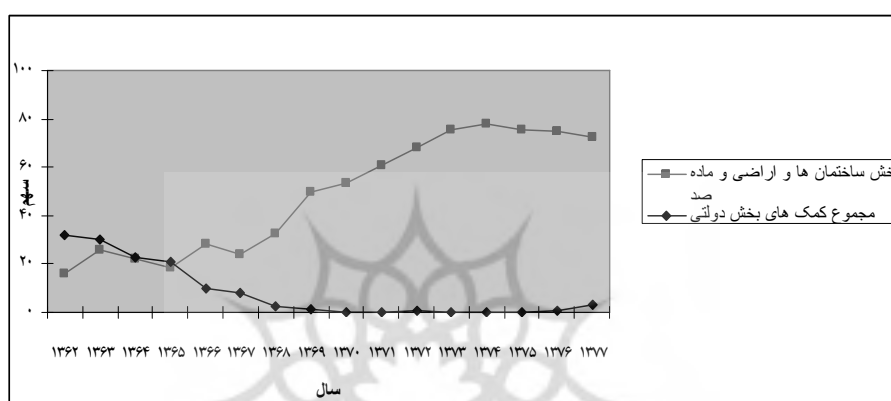
سال	مجموع کمک‌های بخش دولتی	نوسازی	بخش ساختمان‌ها و اراضی و ماده صد	بخش عوارض حمل و نقل	درآمد کل
۱۳۶۲	۹۰۵۲۰۵۴۰۰	۳۱۵۷۷۵۹۰۰	۴۴۷۷۹۶۸۰۰	۴۵۴۵۸۱۶۰۰	۲۸۲۷۰۰۰۰۰۰
۱۳۶۳	۱۶۷۲۵۶۸۱۰۰	۵۰۹۶۷۶۳۰۰	۱۴۳۱۴۶۷۱۰۰	۷۷۳۲۰۵۳۰۰	۵۶۰۷۰۰۰۰۰۰
۱۳۶۴	۱۳۹۳۹۱۴۷۰۰	۵۳۳۱۲۸۳۰۰	۱۳۳۵۵۵۶۳۰۰	۹۴۸۹۳۱۹۰۰	۶۰۷۹۰۰۰۰۰۰
۱۳۶۵	۱۲۰۲۴۶۸۰۰۰	۶۹۲۴۰۰۰۰۰	۱۰۶۹۷۵۸۰۰۰	۱۰۶۵۷۱۹۰۰۰	۵۷۷۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۶۶	۵۶۴۳۳۰۰۰۰	۵۵۴۴۹۰۴۰۰	۱۶۳۴۵۳۱۲۰۰	۹۷۸۱۷۲۰۰۰	۵۷۸۸۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۶۷	۶۱۸۶۴۹۰۰۰	۹۴۷۵۵۱۰۰۰	۱۸۸۸۰۵۴۱۰۰	۱۲۲۹۴۶۷۰۰۰	۷۸۳۱۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۶۸	۲۱۰۳۵۹۴۰۰	۹۷۳۷۱۶۰۰۰	۲۹۶۲۴۸۵۰۰۰	۹۷۰۹۶۰۲۰۰	۹۱۸۶۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۶۹	۲۰۲۷۳۵۲۰۰	۱۲۵۱۸۱۵۰۸۰۰	۹۸۷۳۴۰۹۲۰۰	۱۱۱۹۰۱۸۸۰۰	۱۹۸۷۶۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۷۰	.	۱۶۶۳۵۰۰۱۰۰	۱۹۷۷۳۰۵۱۳۰۰	۳۱۶۷۶۸۹۵۰۰	۳۷۰۴۹۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۷۱	.	۵۱۲۱۴۰۰۰۰۰	۳۱۰۶۱۲۹۱۰۰۰	۲۷۵۵۳۱۳۲۰۰	۵۱۲۱۴۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۷۲	۳۸۵۰۸۶۰۰	۲۸۷۶۵۵۲۰۰۰	۳۱۶۲۸۱۵۳۲۰۰	۳۷۷۶۶۳۴۴۰۰	۴۶۳۹۶۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۷۳	۹۷۹۳۰۲۰۰	۱۶۹۳۶۱۶۴۰۰	۴۳۵۱۶۵۷۲۰۰	۳۳۲۳۸۶۶۲۰۰	۵۷۶۰۶۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۷۴	۲۴۱۶۱۱۰۰	۲۵۳۶۹۱۵۵۰۰	۶۲۶۱۷۵۱۷۵۰۰	۳۳۶۶۴۴۶۶۰۰	۸۰۵۳۷۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۷۵	۴۳۴۸۷۷۰۰	۲۵۲۲۲۸۶۶۰۰	۱۰۹۱۸۳۱۱۸۸۰۰	۳۷۹۷۹۲۵۸۰۰	۱۴۴۹۵۹۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۷۶	۱۳۵۰۲۷۰۰۰۰	۳۴۰۰۶۸۰۰۰۰	۱۸۶۸۱۲۳۵۵۰۰۰	۹۱۵۱۸۳۰۰۰۰	۲۵۰۰۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۷۷	۹۴۳۳۱۴۰۰۰۰	۳۸۱۱۲۷۰۰۰۰	۲۱۶۷۶۲۲۳۰۰۰۰	۶۳۹۲۱۳۰۰۰۰	۳۰۰۱۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰

مأخذ: مدیریت برنامه‌ریزی و پژوهش شهرداری اصفهان، ۱۳۸۴

نگاهی کلی به مجموع کمک‌های دولتی طی سال‌های ۷۷-۱۳۶۲ نشان می‌دهد مجموع کمک‌های دولتی در سال ۱۳۶۲، ۳۲ درصد از درآمدهای کل شهرداری را شامل می‌شود. این روند، کاهش یافته و در سال ۱۳۶۶ با ۷۰ درصد کاهش، به نزدیک ده درصد از کل درآمدها تنزل می‌یابد. طی سال‌های ۷۶-۱۳۷۰، میزان این عوارض، سهمی کمتر از ۲۵٪ از کل درآمدها می‌باشد. سهم کمک‌های دولت در سال ۱۳۷۷، سه درصد از کل درآمدها را تشکیل می‌دهد.

همان طور که نمودار نشان می‌دهد، همراه با کاهش عواید حاصل از کمک‌های دولتی، نوسازی و حمل و نقل طی سال‌های مذکور، درآمد ناشی از اراضی و ساختمان‌ها به شدت افزایش یافته و تفاوت بسیار زیادی با دیگر درآمدها داشته است. عوارض بخش ساختمان‌ها، اراضی و ماده صد که درآمدهای ناپایدار شهرداری را تشکیل می‌دهند، از روندی رو به رشد و فزاینده برخوردار بوده‌اند.

#### نمودار ۱. روند سهم عوارض بر بخش ساختمان‌ها و اراضی و ماده صد و مجموع کمک‌های بخش دولتی از درآمد کل طی سال‌های ۷۷-۱۳۶۲



در ادامه، کدهای درآمدی طی سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۴ بررسی خواهد شد که این مقطع زمانی، مصادف با شروع اولین دوره شورای اسلامی شهر می‌باشد.

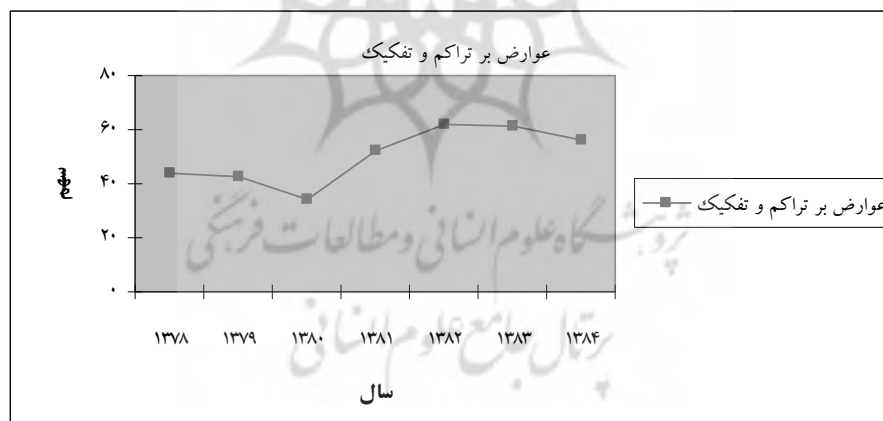
## جدول ۲. ارقام مطلق عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی شهرداری اصفهان طی سال‌های

۱۳۷۸-۱۳۸۴

سال	عوارض بر پروانه‌های ساختمانی	عوارض بر تراکم و تفکیک	عوارض بر بالکن	حذف پارکینگ	جمع
۱۳۷۸	۶۸۷۳۳۰۰۰۰۰	۱۳۸۹۵۰۰۰۰۰	۲۳۹۴۰۰۰۰۰	۴۶۹۵۰۰۰۰۰	۲۱۴۷۶۷۰۰۰۰۰
۱۳۷۹	۷۱۴۳۰۹۵۰۰۰۰	۱۸۳۳۹۸۰۰۰۰۰	۳۴۷۰۸۵۰۰۰۰	۴۵۷۱۰۰۰۰۰۰	۲۶۰۹۱۳۶۲۰۰۰۰
۱۳۸۰	۸۵۵۰۴۶۰۰۲۰۰	۱۵۲۵۷۷۶۰۹۴۰۰	۴۹۴۵۰۶۱۰۰۰	۷۰۱۲۹۹۵۶۰۰	۲۵۰۰۴۰۲۶۶۲۰۰
۱۳۸۱	۹۹۵۵۲۷۰۰۸۰۰	۳۴۸۱۳۶۴۱۶۰۰۰	۷۳۵۲۱۹۶۰۰۰	۱۳۹۷۵۷۹۶۰۰۰	۴۶۹۰۱۷۱۱۶۰۰۰
۱۳۸۲	۱۵۵۲۹۴۸۸۰۰۰۰	۷۸۳۷۹۷۲۴۸۰۰۰	۹۸۴۷۹۶۸۰۰۰	۲۷۳۹۷۵۵۲۰۰۰	۹۷۶۳۳۷۶۴۸۰۰۰
۱۳۸۳	۱۷۰۵۹۹۰۴۴۰۰۰	۹۰۱۴۴۲۳۹۴۰۰۰	۹۷۴۸۵۱۶۸۰۰	۳۱۶۰۸۸۲۷۲۰۰	۱۱۱۳۲۵۱۰۴۸۰۰۰
۱۳۸۴	۱۵۲۶۸۸۹۰۰۰۰۰	۱۰۲۵۳۸۰۲۰۰۰۰۰	۱۰۲۶۴۸۰۰۰۰۰	۲۸۹۶۱۴۰۰۰۰۰	۱۲۱۷۴۷۸۶۰۰۰۰۰

مأخذ: مدیریت برنامه‌ریزی و پژوهش شهرداری اصفهان، ۱۳۸۴

در سال ۱۳۷۸ سهم درآمد حاصل از عوارض بر مزاد تراکم و تفکیک، ۴۴ درصد از کل درآمد می‌باشد. سپس تا سال ۱۳۸۰ نسبتاً از روندی نزولی برخوردار بوده، به گونه‌ای که در سال ۱۳۸۰ به ۳۴ درصد از کل درآمدها می‌رسد و در سال ۱۳۸۱ با رشد ۵۵ درصدی، ۵۳ درصد از کل درآمد را تشکیل می‌دهد. عواید حاصل از مزاد تراکم و تفکیک در سال ۱۳۸۲ به بالاترین سهم خود طی سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۸۴ یعنی بیش از ۶۲ درصد از کل درآمد می‌رسد، یعنی حدود دو - سوم اتکای درآمدی شهرداری اصفهان در این سال، تنها به عوارض مزاد تراکم بوده است.



## نمودار ۲. روند سهم عوارض بر تراکم از درآمد کل طی سال‌های ۱۳۷۸-۸۴

اگر عوارض کمک‌های دولتی و همچنین عوارض ساختمان‌ها و اراضی به طور همزمان مقایسه

گردد، مشاهده می‌شود که کمترین عایدی، مربوط به مجموع کمک‌های بخش دولتی و بیشترین آن، مربوط به عواید ناشی از محل بخش ساختمان‌ها و اراضی می‌باشد و این نشان می‌دهد که نزدیک به سه - چهارم درآمدهای شهرداری، وابسته به بخش مسکن است. در جدول زیر، سهم عوارض مهمترین کدهای درآمدی از درآمد کل، طی سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۴ نشان داده شده است. این جدول، نشان می‌دهد که قطع کمک‌های دولتی به منزله خود کفایی شهرداری تلقی نشده است.

### جدول ۳. ارقام مطلق مهمترین کدهای درآمدی و درآمد کل شهرداری اصفهان طی

سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۴

سال	مجموع کمک‌های بخش دولتی	نوسازی	بخش ساختمان‌ها و اراضی و ماده صد	بخش عوارض حمل و نقل	درآمد کل
۱۳۷۸	۱۸۹۰۰۰۰۰۰	۳۹۳۷۵۰۰۰۰	۲۶۸۰۶۵۰۰۰۰	۵۹۵۳۵۰۰۰۰	۳۱۵۰۰۰۰۰۰۰
۱۳۷۹	۵۱۴۲۰۰۰۰۰۰	۵۲۲۷۷۰۰۰۰	۳۲۲۳۶۰۵۵۰۰۰	۶۴۲۷۵۰۰۰۰	۴۲۸۵۰۰۰۰۰۰
۱۳۸۰	-	۴۹۹۰۰۱۶۱۰۰	۲۹۳۱۰۷۲۵۲۰۰۰	۷۱۹۲۸۱۶۰۰	۴۴۹۵۵۱۰۰۰۰
۱۳۸۱	۱۹۰۷۵۹۶۸۰۰۰	۳۸۴۱۶۸۸۰۰۰	۵۲۴۷۸۷۸۲۸۰۰۰	۷۷۴۹۶۱۲۰۰	۶۶۲۳۶۰۰۰۰۰
۱۳۸۲	۲۵۲۵۱۲۰۰۰	۱۱۷۴۱۸۰۸۰۰۰	۱۰۸۴۱۶۰۲۷۲۰۰۰	۲۸۵۳۳۸۵۶۰۰۰	۱۲۶۲۵۶۰۰۰۰۰
۱۳۸۳	۱۴۷۷۰۴۸۰۰	۱۸۰۱۹۹۸۵۶۰۰	۱۲۳۹۶۸۶۳۸۶۰۰۰	۱۹۶۴۴۷۳۸۴۰۰	۱۴۷۷۰۴۸۰۰۰۰۰
۱۳۸۴	۴۳۹۹۲۰۰۰۰۰	۲۸۲۲۸۲۰۰۰۰۰	۱۳۶۸۱۵۱۲۰۰۰۰۰	۳۳۱۷۷۳۰۰۰۰۰	۱۸۳۳۰۰۰۰۰۰۰

مأخذ: مدیریت برنامه‌ریزی و پژوهش شهرداری اصفهان، ۱۳۸۴

همچنین با استفاده از وضعیت امور مالی (درآمد) شهرداری‌های مناطق ۱۱ گانه اصفهان طی دوره ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۵، می‌توان درصد جذب درآمد حاصل از عوارض ارزش افزوده بر تراکم را پیدا کرد. این درصد جذب، از نسبت درآمد وصولی به بودجه مصوب به دست می‌آید.

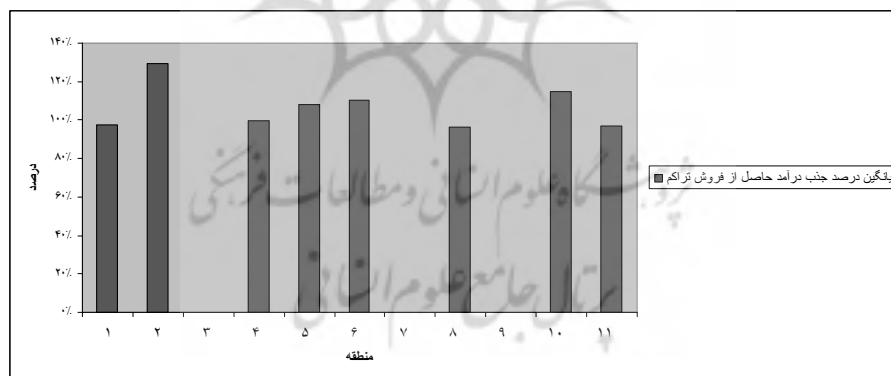
جدول ۴. درصد جذب درآمد حاصل از عوارض بر مازاد تراکم برای شهرداری‌های اصفهان

طی سال‌های ۸۵-۱۳۸۲

سال	مناطق			
یک	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵
دو	۱۳۱	۱۰۰	۸۴	۷۴
سه	-	-	-	-
چهار	۹۵	۱۱۱	۱۰۴	۸۹
پنج	۱۱۴	۱۰۹	۹۹	۱۱۱
شش	۱۲۶	۱۳۸	۸۲	۹۶
هفت	-	-	-	-
هشت	۱۰۸	۱۲۱	۸۶	۷۲
نه	-	-	-	-
ده	۱۵۸	۱۱۱	۹۲	۱۰۰
یازده	۳۲	۸۵	۱۳۱	۱۳۹

مأخذ: محاسبات محقق بر اساس وضعیت مالی شهرداری‌های مناطق یازده گانه

همان‌طور که محاسبات نشان می‌دهد، میانگین درصد جذب، بالای ۱۰۰ درصد برای مناطق یازده گانه می‌باشد که این روند، نشان دهنده تمایل شدید شهرداری‌ها به این نوع درآمد می‌باشد.



نمودار ۳. میانگین درصد جذب درآمد حاصل از فروش مازاد تراکم در شهرداری‌های مناطق یازده گانه اصفهان برای سال‌های ۸۵-۱۳۸۲



کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت، افزایش تقاضا برای بالا بردن بودجه شهرداری‌ها برای افزایش سطح رشد و توسعه اقتصادی شهرها بویژه پس از استقرار شوراها، تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت به شهرها، ناپایداری درآمد شهرداری‌ها و وابستگی زیاد آنها به ناپایدارترین منبع درآمدی یعنی عوارض ساختمانی (که در بعضی از شهرها، این وابستگی بیش از ۸۰ درصد بوده)، شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار کرده است. وابستگی مالی شهرداری‌ها به شرایط رکودی و تورمی بازار و عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی، حداقل برای پاسخگویی به هزینه‌های دائمی، برنامه ریزی مالی و بودجه‌ای میان مدت و بلند مدت شهرداری‌ها را مختل می‌کند.

عدم امکان تأمین درآمدهای دائمی، شهرداری‌ها را به فروش بی ضابطه تراکم یا ایجاد کاربری‌های نامطلوب ترغیب می‌کند. اکتساب درآمد سریع و کلان توسط شهرداری‌ها منوط به در نظر گرفتن امتیاز در خور توجهی برای بخش خصوصی است. این امتیازات، اگر چه مشکل کوتاه مدت شهرداری‌ها را حل می‌کند، ولی خود منشأ نابرابری‌ها و بی عدالتی‌ها در شهرهاست و مشکلات زیادی را برای شهر ایجاد خواهد کرد. استمرار فروش تراکم، دستگاه مدیریت شهری را تبدیل به الگویی ساخت که در متون توسعه به دولت رانتیر معروف است.

#### ۴- نتیجه‌گیری

شهر اصفهان بدون برنامه ریزی و تصمیم قبلی و به تدریج در قالب کلان شهر شکل‌گیری شده و همزمان در زمینه‌ها و ابعاد مختلف با انواعی از محدودیت‌ها و مشکلات مواجه گردیده که از جمله این زمینه‌ها، موضوع درآمد و هزینه‌ها است. در شاخه درآمد، مهمترین مشکل مطرح، قطع تقریباً کامل اعتبارات و کمک‌های بودجه عمومی دولت به کلان شهرهاست. برخی از درآمدها از نظر نوع، نامناسب اند، مانند عوارض بر مازاد تراکم ساختمانی که آثار و تبعات محدود کننده شهری، شهرسازی، اجتماعی و ... بر جای می‌گذارد و رفع آنها در آینده، بسیار مشکل و بلکه غیر ممکن خواهد بود، مانند: تراکم جمعیت در محلات و مناطق شهری، بروز مشکلات و معضلات ترافیکی و نیاز به تأمین مازاد خدمات مختلف شهری. میزان اتکاء بودجه شهرداری اصفهان به این نوع از درآمد، زیاد می‌باشد؛ به ترتیبی که طی دوره ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۴ به طور میانگین معادل ۵۰/۳۵ درصد درآمدها، از این منبع تأمین گردیده است.

در طول دهه ۱۳۷۰، از سهم شهرداری از کل تولید رانت کاسته شده و در واقع شهرداری با اعطای مجوزهای تراکم، درآمدی را به صورت رانت زمین، نصیب مالکان زمین‌های شهری کرده است و این صدور مجوزها، چیزی جز افزایش منافع رانت جوینان از بازار مسکن نیست. با گذشت

زمان، قیمت واقعی فروش تراکم به شدت کاهش یافته است و این نشان می‌دهد که شهرداری به صورتی ناخودآگاه با کاهش قیمت واقعی فروش تراکم سعی کرده است سطح حداقل درآمد خود را حفظ کند.

در واقع، شهرداری می‌توانست حداقل با حفظ قیمت واقعی فروش تراکم و یا حتی با افزایش آن، هم مقدار تراکم کمتری را به فروش برساند و هم، منابع مالی خود را در سطح حداقل حفظ کند؛ اما به دلیل گریز از مواجهه یا فشارهای اجتماعی از یک طرف و قدرتمند شدن دست اندرکاران بازار مستغلات، شهرداری نتوانسته است در انتخابی عقلانی تر، حداقل قیمت فروش تراکم را افزایش دهد.

در مجموع، بررسی فرضیه تحقیق که "برخی از کدهای درآمدی از جمله فروش تراکم در شکل‌گیری رانت در شهرداری‌ها مؤثر است" نشان می‌دهد که فروش تراکم و نهادینه شدن آن در ساختار مالیه شهری ایران، نتیجه اجرای سیاست کوچک سازی دولت از طریق حداقل کردن نقش آن در تأمین مالی هزینه‌های مدیریت شهری و در نتیجه، استفاده نهادهای مدیریت شهری از ابزار فروش تراکم به عنوان سهل الوصول‌ترین منبع درآمدی بوده و پیامدهای زیادی را به همراه داشته است که از جمله مهمترین آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد: تزیق درآمد کلان به سازندگان مسکن و انحراف جریان سرمایه گذاری از فرایندهای تولیدی به سمت مستغلات.

اگر ارقام و آمار مستندی از توزیع خریداران تراکم بر اساس مقدار تراکم خریداری شده در دسترس می‌بود، به سادگی می‌شد ابعاد عمیق و آثار توزیعی این روند را سنجید. در هر صورت، مشاهدات روزمره و عینی، گواهی بر توزیع نابرابر خرید تراکم و انباشت آن در دست افراد معدود می‌باشد و رشد برج‌های بزرگ ساختمانی در طول دهه گذشته، نمادی از همین امر است. در چنین حالتی، خصوصیت نظام درآمد مبتنی بر تراکم، توزیع ناعادلانه درآمد - و البته به تبع آن، منابع قدرت - است.

مجموعه این شرایط، موجب ایجاد چسبندگی ساختاری به این منبع شده است. در چنین شرایطی، برقراری کمک دولت به شهرداری‌ها و سپس تلاش دولت در جهت نوسازی ساختار درآمدی شهرداری‌ها را می‌توان به عنوان دو اقدام ضروری برای رفع این مشکل برشمرد. در سطح مدیریت کلان کشور، توجه به این نکته ضروری است که در صورت تداوم رها سازی شهرداری‌ها به حال خود و اجبار آنها به خود کفایی مالی، بدون ارائه راهکارهای مناسب به آنها، و همچنین الزام آنها به استفاده از این شیوه‌ها، در نهایت شهرداری‌ها را به سمت استمرار فروش تراکم و تولید رانت به نفع سوداگران خواهد کشاند.

براین مبنا، اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها، مستلزم انجام دو حرکت همزمان است: دولت

مرکزی می‌باید با انجام اصلاحات قانونی، بخشی از درآمدهای مالیاتی را متناسب با نوع آن به شهرداری‌ها پرداخت کند. در کنار آن، دولت می‌تواند با تصویب لوایح قانونی، دست شوراهای شهر و شهرداری‌ها را در وضع عوارض و مالیات‌ها باز بگذارند. از طرف دیگر، شهرداری‌ها در زیر چتر حمایت شوراها، می‌باید با پیش بردن الگوهای حکمرانی کارآمد، که مبتنی بر شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری است، زمینه حمایت اجتماعی را برای وضع مالیات‌ها، عوارض و تعرفه‌های واقعی خدمات شهری فراهم آورند.

#### ۴-۱- پیشنهادها

بررسی‌های درآمدی نشان داد که تنها بخشی از مشکلات مربوط به ضعف کارکردهای سیستم درآمدی شهرداری‌ها و بخش دیگر، مربوط به ادارات و نهادهای مرتبط است. بخش باقیمانده را می‌توان به مشکلات و نارسایی‌های کلان در سطح ملی ارتباط داد. برای رفع بخشی از این مشکلات، پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد:

- ۱- دریافت بهای خدمات، متناسب با تولید کالاها و خدمات عمومی؛
- ۲- افزایش سهم درآمدهای دائمی از کل درآمدهای شهرداری‌ها؛
- ۳- شفافیت، اطلاع رسانی، مردمی‌بودن و ایجاد ارتباط بین درآمدها و هزینه‌ها به منظور افزایش همراهی شوراهای اسلامی و دستگاه‌های اداری و پذیرش اجتماعی و سیاسی عوارض و بهای خدمات وضع شده توسط مردم؛
- ۴- تشخیص و تعریف انواع جدید درآمدها به ترتیبی که مشکلات و محدودیت‌های برخی درآمدهای فعلی را نداشته و به تأیید و تصویب مراجع مربوطه برسد؛
- ۵- بررسی و دستیابی به راه‌ها و روش‌های افزایش وصولی‌های درآمدهای فعلی تا حداکثر ارقام قابل دریافت؛
- ۶- کاهش سهم عوارض بر تولید مسکن و روی آوردن به سمت عوارض بر مصرف مسکن (عوارض نوسازی)؛
- ۷- بازنگری در کدهای مختلف درآمدی برای اجتناب از تعدد کدها و پرهیز از سردرگمی کارکنان و مراجعان؛
- ۸- افزایش سطح دانش کارکنان بخش‌های درآمدی و افزایش انگیزه آنان جهت وصول کدهای درآمدی.

## منابع و مأخذ

اکبری، نعمت ا.... (۱۳۸۴) تجزیه و تحلیل وصول عوارض در شهرداری (بررسی ترکیب درآمدی شهرداری اصفهان)، مدیریت برنامه ریزی و پژوهش شهرداری اصفهان ۱۱۵-۸۰.  
اکبری، نعمت ا.... و مشرف جوادی، اصغر (۱۳۸۵) ارائه راهکارهای ارتقاء کارآیی هزینه‌ها، اصفهان، شهرداری اصفهان.

پیرنیا، حسین (۱۳۴۵) مالیه عمومی، انتشارات ابن سینا.

جمشیدزاده، ابراهیم (۱۳۸۲) بررسی و تحلیل هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور (طی سال‌های ۱۳۷۱-۷۹ و ۱۳۵۰-۶۶). فصلنامه مدیریت شهری، ۱۳: ۲۷-۳۸.

خضری، محمد (۱۳۸۴) اقتصاد رانت جویی (بررسی زمینه‌های رانت جویی در نظام بودجه ریزی دولتی در ایران)؛ تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

قادری، جعفر (۱۳۸۴) ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، ۳: ۴۷-۲۱.

کریمی، محمد (۱۳۸۱) بررسی رانت جویی بودجه‌ای در ایران: مطالعات مقطع عرضی و سری زمانی؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

یزدانی، فردین (۱۳۸۲) تولید رانت: گرانیگاه نظام درآمدی شهرداری‌ها؛ فصلنامه مدیریت شهری، ۱۳: ۱۷-۱۲.

Cheikboossian, G. (2008) Heterogeneous groups and rent – seeking for public goods; *European Journal of Political Econom*, 24: 133-150.

Kats, E., Rosenberg, J. (1989) Rent – Seeking for budgetary allocation; preliminary results for 20 countries; *Public Choice*, 60: 133-144.

Katz, E., Tokatidu, J. (1996) Group Competition for rents; *European Journal of Political Economy*, 12: 599-607.

Sach, J. (1991) Seeking Rent by seeking rent; in D.C. Calander, *The New Political Economy*.