

مشکلات و پیشنهادات برای درآمد پایدار شهری با نگاه اقتصاد مقاومتی

تاریخ دریافت: ۹۸/۱۰/۲۵

تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۱/۲۱

کد مقاله: ۲۷۲۲۹

سیدمهدی هاشمی فیض آبادی^{۱*}، اکرم فیض آبادی^۲

چکیده

افزایش رقابت‌پذیری اقتصادی شهرها در شبکه‌های شهری منطقه‌ای از هدف‌های دولت محلی بوده که مدیریت شهری تلاش می‌کند از طریق راهبردهای تقویت نقش تسهیل‌گری و پرهیز از تصدی‌گری در اقتصاد و اهتمام به شناسایی مزیت‌های نسبی، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و بهبود توانمندی‌ها و بهره‌گیری از آنان قدرت اقتصادی شهر خود در رقابت با سایر مجموعه‌های شهری پیرامون بهبود دهند. در حالی است که طرح موضوع خودکفایی و خوداتکایی شهرداری‌ها در ایران از سال ۱۳۶۲ بی‌توجه بر مبنای نظری حاکم بر روابط مالی دولت و شهرداری‌ها کلید خورد و عملاً سازمان مدیریت شهری در ایران را در سال‌های پس‌از آن درگیر مسائل بغرنجی در رابطه با مدیریت توسعه شهرها و مسئولیت‌های مرتبط با آن کرده است. شهرداری‌ها در ایران، به واسطه مسائل یاد شده، در حالی با کاهش سهم از بودجه عمومی کشور مواجه شده‌اند که نه نظام مدیریتی و سازمانی متناسبی داشته‌اند و نه سهم مالیات‌های عمومی در منابع درآمدیشان در مقایسه با سازمان‌های هم‌تراز در کشورهای مشابه عادلانه بوده است و نه دولت به واسطه تصدی‌گری بر امور به آن‌ها اجازه داده که زیر سایه مدیریت یکپارچه شهری بتوانند به خلق فرصت‌ها با بهره‌گیری از ظرفیت‌های متناسب خود بپردازند. همه این درگیری‌ها و مسائل، شهرداری‌ها را در ایران از ایفای بسیاری از مسئولیت‌های جاری خود در طول زمان بازداشته، و باعث شده تا شهرداری‌ها به جای تمرکز بر مسئولیت‌های جاری خود مانند مدیریت توسعه شهرها، مدیریت فرهنگی اجتماعی شهرها، تلاش برای حفظ و توسعه نقش‌های اقتصادی، توسعه متوازن شهرها، عرضه خدمات عمومی و غیره، دغدغه اصلی خود را بر تأمین مالی عملیات جاری خود بگذارند. در عین حال مدیریت شهرداری‌ها در عین بی‌تجربگی، با عدم بهره‌گیری از دانش روز اداره و توسعه شهرها، به جای نگاه به مدیریت شهرها در قالب فرآیند، مدیریت شهرها را در اداره مجموعه‌ای از پروژه‌های شهری متصور شده است. مقاله حاضر به صورت مروری انجام گرفته است و با مطالعه در کتب و پژوهش‌های صورت گرفته در این زمینه سعی شده است با حفظ اخلاق پژوهشی، تأملی در مسائل مالی و اقتصادی مدیریت شهری داشته باشد و در این زمینه راه‌حل‌های پیشنهادی جهت دستیابی به الگوی پایدار درآمدی منطبق با رویکرد اقتصاد مقاومتی از جمله تسهیل و شفاف‌سازی در زمینه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، استفاده از ظرفیت‌های نهادهای مالی و توجه ویژه به عوارض نوسازی به عنوان منبع درآمدی مستمر و پایدار می‌باشد که از جمله الزامات اقتصادی مقاومتی در حوزه مدیریت شهری است ارائه نماید.

واژگان کلیدی: اقتصاد مقاومتی، تأمین مالی، درآمدهای پایدار، عوارض نوسازی، مشارکت عمومی-خصوصی

۱- معاون مالی و اقتصادی شرکت خدمات اداری شهر (وابسته به شهرداری تهران) hashemi-f@tehran.ir

۲- کارشناس تحلیل و بازخورد شهرداری منطقه ۲

۱- مقدمه

نگرش شهرداری‌های کشور که برگرفته از قانون شهرداری‌هاست بر نظام درآمد و هزینه پایه‌ریزی شده است. این قانون منابع اصلی درآمد را از راه وصول عوارض و بهای خدمات شهری و موضوعات مرتبط با آن می‌بیند. این نگرش که در زمان وضع قانون شهرداری‌ها مترقی بود، به تدریج و با ورود پارامترهای جدید در عرصه اقتصاد و مدیریت شهری و پیچیدگی عوامل و عناصر سازنده آن کارایی خود را به عنوان بخش اصلی درآمد شهرداری از دست داده است. در این زمینه، وابستگی شهرداری و شهر به منابع درآمدی که بسیار تحت تأثیر دوره‌های رونق و رکود اقتصادی است، باعث شده که شهرداری‌ها در هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای اقدامات در حوزه‌های مختلف فاقد تصمیم‌گیری باشند و به شدت متأثر از بازار و عوامل آن اقدام کنند؛ به طوری که در برخی شرایط حتی قادر به پرداخت هزینه‌های جاری خود نبوده و حقوق کارکنان خود را با تاخیرهای طولانی پرداخت کنند. مشکلات اقتصادی ناشی از عدم تولید درآمد در چند سال اخیر مانند رکود قیمت زمین و کاهش ساخت‌وساز در محدوده‌ی شهرها به همراه کاهش نقدینگی، یکی از دوره‌های سخت فعالیت برای شهرداری‌های کشور است.

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط رهبر معظم انقلاب، با رویکردی جهادی و با هدف تأمین رشد و بهبود شاخص‌های اقتصادی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله ارائه شده است. اقتصاد مقاومتی الگویی است که تلاش می‌کند از یک سو با ترمیم ساختارهای نامناسب اقتصاد داخلی و با در نظر گرفتن استقلال کشور، به تعادل در رقابت بین‌المللی دست یابد و از سوی دیگر با تأکید بر کارآفرینی، نوآوری و بهره‌وری، در جهت توسعه پایدار گام‌های عملیاتی بردارد. متأسفانه برخی اقتصاد مقاومتی را به مقاومت اقتصادی تعبیر می‌کنند، که این تعبیری غلط از واژه اقتصاد مقاومتی می‌باشد زیرا مقاومت اقتصادی متعلق به دوره‌ای خاص و برنامه‌ای کوتاه مدت می‌باشد، که این خود با فرمایشات رهبری تعارض دارد منظور از اقتصاد مقاومتی واقعی یک اقتصاد فعال و پویاست نه یک اقتصاد منفعل وابسته، به طوری که کشور ضمن مقاومت در مقابل موانع و نامالیقات مسیر خود، روند پیشرفت پایدار خود را حفظ و ادامه دهد (موسوی، ۱۳۹۰). از مهم‌ترین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در حوزه مدیریت شهری، می‌توان به شفاف‌سازی اقتصاد شهری و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی و مالی شهرداری و توسعه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و ارتقاء درآمدهای پایدار و سالم اشاره کرد. در این راستا شهرداری‌ها باید با مدیریت بهینه منابع مالی و اقتصادی خود به گونه‌ای عمل کنند که اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی شهر بر اساس زمان‌بندی پیش‌بینی شده پیش رفته و خللی در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی ایجاد نشود. پشتیبانی مالی از تمام پروژه‌های عمرانی و زیربنایی به طور مطلوب می‌تواند از محل افزایش درآمدهای پایدار و تأمین مالی از طریق مشارکت‌های عمومی - خصوصی تأمین گردد. با توجه به این که شهرداری‌ها اعتبار و ردیف بودجه مشخصی در بودجه سالانه کشور که از درآمدهای عمومی کشور تأمین می‌شود ندارند، استفاده از الگوی اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها می‌تواند بسیاری از موانع و چالش‌های مدیریت شهری را برطرف نماید (شرزه ای، ۱۳۹۰).

لذا پژوهشگران قصد دارند با بررسی وضعیت درآمد پایدار شهری و عوامل اثرگذار آن پاسخگوی چالش‌ها، دغدغه‌ها و مسائل ذکر شده باشد. همچنین راهکارهایی پیشنهادی در جهت بهبود وضعیت مالی و اقتصادی مدیریت شهری ارائه نمایند

۲- مبانی نظری

در چند سال اخیر و با شدت یافتن تحریم‌های یک‌جانبه و غیرانسانی غرب علیه جمهوری اسلامی ایران با هدف متوقف کردن برنامه‌های صلح‌آمیز هسته‌ای ایران، واژه‌ی «اقتصاد مقاومتی» به ادبیات اقتصادی کشور اضافه و به فراخور حال و روز اقتصاد کشورمان مورد بحث قرار گرفته است.

این واژه اولین بار در دیدار کارآفرینان با مقام معظم رهبری در شهریور سال ۱۳۸۹ مطرح گردید. در همین دیدار، رهبر معظم انقلاب «اقتصاد مقاومتی» را معنا و مفهومی از کارآفرینی معرفی و برای نیاز اساسی کشور به کارآفرینی نیز دو دلیل «فشار اقتصادی دشمنان» و «آمدگی کشور برای جهش» را معرفی نمودند.

برای مفهوم اقتصاد مقاومتی در همین مدت زمان کم، تعاریف متفاوتی ارائه شده که هر کدام از جنبه‌ای به این موضوع نگاه کرده‌اند. در این میان، تعریف جامع و کامل از اقتصاد مقاومتی را خود رهبر فرزانه انقلاب ارائه داده‌اند. ایشان در دیدار با دانشجویان فرمودند: «اقتصاد مقاومتی یعنی آن اقتصادی که در شرایط فشار، در شرایط تحریم، در شرایط دشمنی‌ها و خصومت‌های شدید می‌تواند تعیین‌کننده رشد و شکوفایی کشور باشد».

در ادامه بیانات مقام معظم رهبری را در خصوص ارکان اقتصاد مقاومتی مطالعه می‌نماییم.

۲-۱- ارکان اقتصاد مقاومتی

الف: مقاوم بودن اقتصاد: وظیفه‌ی همه‌ی ما این است که سعی کنیم کشور را مستحکم، غیرقابل نفوذ، غیرقابل تأثیر از سوی دشمن، حفظ کنیم و نگه داریم؛ این یکی از اقتضائات «اقتصاد مقاومتی» است که ما مطرح کردیم. در اقتصاد مقاومتی، یک رکن اساسی و مهم، مقاوم بودن اقتصاد است. اقتصاد باید مقاوم باشد؛ باید بتواند در مقابل آنچه که ممکن است در معرض توطئه‌ی دشمن قرار بگیرد، مقاومت کند.

ب: استفاده از همه‌ی ظرفیت‌های دولتی و مردمی: بخش خصوصی را باید کمک کرد. اینکه ما «اقتصاد مقاومتی» را مطرح کردیم، خوب، خود اقتصاد مقاومتی شرائطی دارد، ارکانی دارد؛ یکی از بخش‌های همین تکیه‌ی به مردم است؛ همین سیاست‌های اصل ۴۴ با تأکید و اهتمام و دقت و وسواس هرچه بیشتر باید دنبال شود؛ این جزو کارهای اساسی شمامست. در بعضی از موارد، من از خود مسئولین کشور می‌شنوم که بخش خصوصی به خاطر کم توانی‌اش جلو نمی‌آید. خوب، باید فکری بکنید برای اینکه به بخش خصوصی توانبخشی بشود؛ حالا از طریق بانک هاست، از طریق قوانین لازم و مقررات لازم است؛ از هر طریقی که لازم است، کاری کنید که بخش خصوصی، بخش مردمی، فعال شود. بالاخره اقتصاد مقاومتی معنایش این است که ما یک اقتصادی داشته باشیم که هم روند رو به رشد اقتصادی در کشور محفوظ بماند، هم آسیب‌پذیری‌اش کاهش پیدا کند. یعنی وضع اقتصادی کشور و نظام اقتصادی جوری باشد که در مقابل ترندهای دشمنان که همیشگی و به شکل‌های مختلف خواهد بود، کمتر آسیب ببیند و اختلال پیدا کند. یکی از شرائطش، استفاده از همه‌ی ظرفیت‌های دولتی و مردمی است؛ هم از فکرها و اندیشه‌ها و راه‌کارهایی که صاحب‌نظران می‌دهند، استفاده کنید، هم از سرمایه‌ها استفاده شود.

به مردم هم باید واقعاً میدان داده شود. البته در بیانات دوستان به برخی از این حوادثی که ناشی از پیگیری مفسدین اقتصادی و مفساد اقتصادی است، اشاره شد. واقعاً نمی‌شود ما کار اقتصادی درست و قوی بکنیم، اما با مفساد اقتصادی مبارزه نکنیم؛ این واقعاً نشدنی است. همان چند سال پیش هم که من راجع به این قضیه بحث کردم و مطالبی را به مسئولین کشور گفتم، به همین نکته توجه داشتیم، که تصور نشود ما می‌توانیم سرمایه‌گذاری مردمی و کار سالم مردمی داشته باشیم، بدون مبارزه‌ی با مفساد اقتصادی؛ و تصور نشود که مبارزه‌ی با مفساد اقتصادی موجب می‌شود که ما مشارکت مردم و سرمایه‌گذاری مردم را کم داشته باشیم؛ نه، چون اکثر کسانی که می‌خواهند وارد میدان اقتصادی بشوند، اهل کار سالمند، مردمان سالمی هستند؛ حالا یکی دو نفر هم آدم‌های ناسالم پیدا می‌شوند. باید با چشم‌های تیزبین، ریزبین و دوربین مراقبت کنید که کسانی نیابند به عنوان ایجاد اشتغال و ایجاد کار و کارآفرینی تسهیلات بانکی بگیرند، اما کارآفرینی واقعی انجام نگیرد. این را باید مراقبت کنید؛ هم شما مراقبت کنید، هم قوه‌ی قضائیه مراقبت کند. به نظر من همکاری قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضائیه در اینجا یک کار بسیار لازمی است.

ج: حمایت از تولید ملی: یک رکن دیگر اقتصاد مقاومتی، حمایت از تولید ملی است؛ صنعت و کشاورزی. خوب، آمارهایی که آقایان می‌دهند، آمارهای خوبی است؛ لیکن از آن طرف هم از داخل دولت، خود مسئولین به ما می‌گویند که بعضی کارخانه‌ها دچار مشکلند، اختلال دارند، در بعضی جاها تعطیلی صنایع وجود دارد - گزارش‌های گوناگونی به ما می‌رسد، خود شما هم گزارش می‌دهید؛ یعنی من گزارش‌های دیگر هم دارم، اما اتکاء من به گزارش‌های دیگران نیست؛ گزارش‌های خود شما هم هست که به دست ما می‌رسد - خوب، باید این را علاج کرد. اینها طبعاً ایجاد اشکال میکند. اگر چنانچه همین بخش دوم قضیه - یعنی آن نیمه‌ی خالی لیوان - نمی‌بود، شما امروز از لحاظ رونق اقتصادی، وضع بهتری را در کشور ارائه میکردید و کمک‌های بیشتری به مردم می‌شد. بالاخره حمایت از تولید ملی، آن بخش درونزای اقتصاد ماست و به این بایستی تکیه کرد.

واحدهای کوچک و متوسط را فعال کنید. البته خوشبختانه واحدهای بزرگ ما فعالند، خوبند و سوددهی‌شان هم خوب است، کارشان هم خوب است، اشتغالشان هم خوب است؛ عمده‌ی واحدهای بزرگ ما وضعشان این جور است - لذا همان طور که گفتید، محصول سیمانمان، محصول فولادمان، محصولات عمده‌ی اینجوری مان خوب است - لیکن باید به فکر واحدهای متوسط و کوچک باشید؛ اینها خیلی مهم است، اینها در زندگی مردم تأثیرات مستقیم دارد.

د: مدیریت منابع ارزی: مسئله‌ی منابع ارزی هم مسئله‌ی مهمی است؛ که خوب، حالا آقایان توجه دارید. روی این مسئله دقت کنید، خیلی باید کار کنید. واقعاً باید منابع ارزی را درست مدیریت کرد. حالا اشاره شد به ارز پایه؛ در این زمینه هم حرف‌های گوناگونی از دولت صادر شد. یعنی در روزنامه‌ها از قول یک مسئول، یک جور گفته شد؛ فردا یا دو روز بعد، یک جور دیگر گفته شد. نگذارید این اتفاق بیفتد. واقعاً یک تصمیم قاطع گرفته شود، روی آن تصمیم پافشاری شود و مسئله را دنبال کنید. به هر حال منابع ارزی باید مدیریت دقیق بشود.

ه: مدیریت مصرف: یک مسئله هم در اقتصاد مقاومتی، مدیریت مصرف است. مصرف هم باید مدیریت شود. این قضیه‌ی اسراف و زیاده‌روی، قضیه‌ی مهمی در کشور است. خوب، حالا چگونه باید جلوی اسراف را گرفت؟ فرهنگ‌سازی هم لازم است، اقدام عملی هم لازم است. فرهنگ‌سازی‌اش بیشتر به عهده‌ی رسانه هاست. واقعاً در این زمینه، هم صدا و سیما در درجه‌ی اول و بیش از همه مسئولیت دارد، هم دستگاه‌های دیگر مسئولیت دارند. باید فرهنگ‌سازی کنید. ما یک ملت مسلمانان علاقه‌مند به

مفاهیم اسلامی هستیم، اینقدر در اسلام اسراف منع شده، و ما متأسفانه در زندگی مان اهل اسرافیم! بخش عملیاتی اش هم به نظر من از خود دولت باید آغاز شود. در گزارش های شماها من خواندم، حالا هم بعضی از دوستان اظهار کردند که دولت درصدد صرفه جوئی است و میخواهد صرفه جوئی کند؛ بسیار خوب، این لازم است؛ این را جدی بگیرید. دولت خودش یک مصرف کننده ی بسیار بزرگی است. شما از بنزین بگیرید تا وسائل گوناگون، یک مصرف کننده ی بزرگ، دولت است. حقیقتاً در کار مصرف، صرفه جوئی کنید. صرفه جوئی، چیز بسیار لازم و مهمی است.

به مصرف تولیدات داخلی هم اهمیت بدهید. در دستگاه شما، در وزارتخانه ی شما، اگر کار جدیدی انجام میگیرد، اگر چیز جدیدی خریده میشود، اگر همین اقلام روزمره ای که مورد نیاز وزارتخانه است، تهیه می شود، سعی کنید همه اش از داخل باشد؛ اصرار بر این داشته باشید؛ خود این، یک قلم خیلی بزرگی میشود. اصلاً ممنوع کنید و بگوئید هیچ کس حق ندارد در این وزارتخانه جنس خارجی مصرف کند. به نظر من اینها می تواند کمک کند.

۲-۲- درآمد پایدار شهری

کسب درآمد در شهرداری‌ها از اموری است که تاثیر عمده‌ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان دارد. اگر شهرداری‌ها نتوانند درآمد کافی و پایدار به دست آورند، نخواهند توانست تاسیسات ضروری در شهر را ایجاد و اداره کنند. هرچند منابع مالی شهرداری‌ها به صورت مختلف قابل حصول است، همه آن‌ها از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند.

پایداری در درآمدها مستلزم آن است که اولاً این اقلام از استمرار نسبی برخوردار باشند و ثانیاً حصول این درآمدها شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار ندهند. از این رو، دستیابی به روش‌های جدید تامین منابع درآمدی پایدار و مطمئن و بدون تبعات ناگوار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نقش بسیار موثری در رضایت جامعه شهری، سرعت‌بخشیدن به توسعه و عمران محدوده‌های شهری و در نهایت مدیریت مطلوب شهرها خواهد داشت.

اهمیت موضوع زمانی روشن می‌شود که بدانیم بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداری‌ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تامین می‌شود و وابستگی به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. اگرچه از ابتدای تاسیس بلدیة در سال ۱۲۸۶ هـ. ش. و به دنبال آن، در قانون جدید شهرداری‌ها در سال ۱۳۰۹ هـ. ش. قوانینی در زمینه تامین هزینه‌های شهری وضع شده، درآمد حاصل چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک‌های دولتی بسیار متکی بوده‌است. طرح موضوع خودکفایی و به خود متکی بودن شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲ بی‌توجه به مبانی نظری حاکم به روابط مالی دولت و شهرداری‌ها و ادامه این سیاست در سال‌های بعدی، شهرداری‌های کشور را در شرایط بغرنجی قرار داد و شماره معکوس برای کاهش سهم آن‌ها از بودجه دولت آغاز شد.

به دنبال کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت و باتوجه به تشدید مسائل و مشکلات شهرها و در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت‌ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار کرده‌است. بنابراین برخوردار نبودن از منابع مستمر درآمدی - حداقل برای پاسخ‌گویی به هزینه‌های دائمی - برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها را مختل کرد و با این روند، منابع درآمدی فعلی جواب‌گوی هزینه‌های رو به تزاید شهرداری‌ها در سال‌های آتی نخواهد بود، به گونه‌ای که برخی معتقدند مهم‌ترین چالش مدیریت شهری در هزاره سوم حول هزینه‌ها متمرکز خواهد بود و تحصیل درآمد کانون سیاست‌گذاری‌ها در سطح مدیریت محلی (شهری) قرار خواهد گرفت. بنابراین شهرداری‌ها به لحاظ ارائه خدمات به شهروندان - که هزینه‌های زیادی را می‌طلبند - نیازمند منابع درآمدی جدید و پایداری می‌باشند. نگرش جدید مدیریت شهری در جهان تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را به‌دست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. وضعیت شهرداری‌های کشور هم نمی‌تواند از این قانون مستثنی باشد و نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله‌گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت کند.

در کشور ما شیوه‌های تامین منابع درآمدی شهرداری‌ها روش‌های کسب درآمد شامل فروش مستقیم خدمت، اخذ مالیات محلی، کمک‌های دولتی، وام و استقراض باید از منظر معیارهای بهینگی و سپس عدالت مورد ارزیابی دقیق قرار گرفته تا کفایت آن منبع تامین مالیاتی مشخص شود که در این صورت، می‌توان آن را ساده‌ترین و زودپایب‌ترین روش‌های کسب درآمد معرفی نمود. بررسی منابع درآمدی شهرداری‌ها روشن می‌سازد که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تامین مالی شهرداری‌ها دارند. بنابراین درآمد شهرداری‌ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل‌وصول حرکت کند.

۲-۳- منابع مالی شهرداری

تئوری فدرالیسم مالی از سال‌های پیش در اکثر کشورهای موفقانه آزموده شده است. نظام مالی شهرهای بزرگ جهان، نمونه کاملی از فدرالیسم مالی است. نسل اول فدرالیسم مالی که آثار ارو، ساموئلسون و ماسگریو از آن نمایندگی می‌کند، در چارچوب مالیة عمومی ارائه شده است. با فرض این که متولیان بخش عمومی در پی حداکثر کردن منافع عمومی‌اند و هر سطحی از دولت به دنبال حداکثر کردن رفاه اجتماعی حوزه قلمرو خود است، اقتصاددانان وظیفه دارند شکست‌های بازار را شناسایی کرده، سیاست مناسبی برای مداخله دولت محلی تجویز کنند.

نسل اول فدرالیسم مالی باور دارد که دولت‌های محلی مثل شهرداری‌ها- توانایی بهتری در شناسایی شکست بازار و ترجیحات عمومی دارند. تولید و عرضه کالای عمومی توسط دولت‌های محلی، سطح رفاه بالاتری را به ارمغان می‌آورد و رفاه اجتماعی را بهتر از دولت مرکزی بهینه می‌سازد.

محدویت این نظریه این است که دولت‌های محلی به خاطر دراختیارنداشتن ابزارهای مالی و پولی نمی‌توانند بر سطح اشتغال و قیمت‌ها در سطح محلی اثر بگذارند و سیاست‌های تثبیت اقتصادی و توزیع مجدد درآمدها را اجرا کنند. هم‌چنین به خاطر بازبودن اقتصاد محلی و تحرک فعالیت‌های اقتصادی خانوارها و بنگاه‌ها، نرخ بالا مالیات بر پایه متحرک مثل سرمایه باعث فرار آن از یک قلمرو به قلمرو دیگر می‌شود.

نسل دوم فدرالیسم مالی در چارچوب نظریة انتخاب عمومی و سازمان صنعتی ارائه شده است و به باور فعالان آن، متولیان و تصمیم‌گیرندگان بخش عمومی به جای حداکثر کردن منافع عمومی به دنبال حداکثرسازی تابع مطلوبیت خودند- دقیقاً در مقابل نظریة نسل اول که باور داشتند، متولیان بخش عمومی به دنبال حداکثرسازی منافع عمومی باشد. نبسکانن، یکی از نظریه‌پردازان نسل جدید فدرالیسم مالی معتقد است که نهادهای بخش عمومی به دلایل مختلف تمایل به حداکثرسازی بودجه‌های خود دارند. مطابق این نظریه، تمرکززدایی مالی ابزاری را فراهم می‌کند که از طریق آن دولت‌های محلی یا منطقه‌ای می‌توانند با انتقال بار مالی برنامه‌های خود به دولت مرکزی از منافع مشترک سوءاستفاده کنند. درواقع نسل دوم فدرالیسم مالی باور دارند که دولت‌های محلی نیز مانند دیگر نهادهای بخش عمومی در فکر حداکثرسازی مطلوبیت و بودجه خویش باشند- حتی با سوءاستفاده از منابع مشترک ملی

۲-۴- انواع منابع درآمد شهرداری.

الف- بهای خدمات شهری: خدمات شهری محصولی است که تنها از سوی شهرداری‌ها و نهادهای وابسته به آن عرضه می‌شود. عرضه، تقاضا و بازار خدمات شهری از مهم‌ترین موضعات اقتصاد شهری است و درآمد حاصل از فروش خدمات شهری منبع اصلی تأمین مالی شهرداری‌هاست. انتظار می‌رود به مالیات محلی و کمک‌های بلاعوض دولت برا تأمین مالی زمانی توجه شود که به دلیل شکست بازار نتوان بهای خدمات شهری را قیمت‌گذاری و دریافت کرد.

خدمات شهری آمیزه‌ای از کالای عمومی و خصوصی خالص است. قیمت‌گذاری و تعیین بهای تمام‌شده آن بسیار مهم است. به خطری که نمی‌توان آن را مثل کالای عمومی خالص رایگان عرضه کرد یا مثل کالای خصوصی خالص، از قیمت بازار پیروی کرد. شهرداری‌ها، یگانه عرضه‌کننده خدمات شهری و هزاران شهروند متقاضی آن‌اند؛ یعنی شهرداری‌ها دارای قدرت بازار و تنها تعیین‌کننده قیمت در بازار خدمات شهری‌اند. هزینه تولید و منافع حاصل از خدمات شهری دو عامل تعیین‌کننده بهای خدمات شهری است. مطابق تئوری اقتصادی، نقطه بهینه تولید زمانی است که قیمت برابر هزینه نهایی شود. در شرایط استاندارد، با عملیات ساده ریاضی نقطه بهینه تولید به آسانی به دست می‌آید؛ اما در دنیای واقعی- که تمامی عوامل در حال تغییر است- کار ساده‌ای نیست. شناسایی و تخمین ارزش منافع به‌دست‌آمده از خدمات شهری، حتی از تعیین هزینه واقعی آن دشوارتر است.

در هر صورت شهرداری‌ها برای فروش خدمات شهری، ناگزیر تعرفه‌هایی را تعیین کند که تمامی هزینه‌های تولید را پوشش داده و منافع حاصل از آن شامل حال کسانی شود که بهای آن را پرداخت می‌کنند. تئوری رفتار تولیدکننده و مصرف‌کننده، تنها ابزار علمی برای ارزیابی تولید و مصرف خدمات شهری است و استفاده از آن چراغ راهنمایی است برای تولید بهینه خدمات شهری.

ب- مالیات محلی: مالیاتی که نرخ و پایه آن را مقام‌های محلی تعیین می‌کند و درآمد حاصل از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می‌دارد. شهرداری‌ها به عنوان اداره محلی و سطحی از حکومت می‌تواند مالیات محلی را به هدف تأمین منابع مالی خویش جمع‌آوری کند. حکومت محلی و شهرداری‌ها در جمع‌آوری و تخصیص بعضی مالیات نسبت به دولت مرکزی کارا تر و عالانه‌تر عمل می‌کند و با صرفه اقتصادی همراه است. بعضی از مالیات باید توسط دولت مرکزی جمع‌آوری و سهم شهرداری‌ها از آن پرداخت شود.

ج- کمک‌های دولت: دولت مرکزی برای دستیابی به اهداف خویش از طریق شهرداری، بخشی از منابع مالی شهرداری را به صورت مشروط و غیرمشروط تأمین می‌کند. شهرداری به عنوان سطحی از دولت باید در راستای تأمین منافع ملی عمل کند. اگر دولت پروژه‌های مشخصی را در ناحیه‌های شهرداری با اهدافی مختلف تأمین مالی کند، گفته می‌شود دولت به شهرداری کمک بلاعوض مشروط کرده است. اگر دولت به صورت عمومی و بدون تعیین مخارج آن، بودجه شهرداری را تأمین مالی کند، کمک دولت از نوع غیرمشروط است. کمک‌های دولت به شهرداری می‌تواند به صورت مبلغی ثابت یا درصدی از بودجه شهرداری باشد. به هر حال، شهرداری‌ها خصوصاً اداره شهرهای کوچک برای تأمین مالی خویش همیشه نیاز به کمک‌های دولت دارند. هراندازه شهر کلان‌تر شود، منابع متنوع و زیاد مالی در اختیار خواهد داشت و به کمک‌های دولت کمتر نیازمند است.

۲-۵- نگاهی به نقش شهرداری در رونق اقتصاد شهری

رونق اقتصاد شهر به این دلیل نقش شهرداری‌ها را برجسته می‌کند که شهرداری‌ها، حکومت‌های محلی به حساب می‌آیند و عملکرد و فعالیت‌های آنها به توسعه یا توقف رشد اقتصادی شهرها می‌انجامد. تأمین نیاز شهروندان، فراهم کردن خدمات رفاهی و اساساً زیرساخت‌های که توسط شهرداری‌ها پایه‌گذاری می‌شود، همه و همه نهایتاً به پویایی اقتصاد شهر منجر می‌شود، به این صورت که شهرداری‌ها با تأمین نیازهای روزمره مردم و زمینه‌سازی جهت توسعه مراکز همچون فروشگاه‌های زنجیره‌ای و میادین میوه‌تره بار از یک سو زندگی معیشتی شهروندان را بهبود بخشند و از سوی دیگر شغل‌های مستمر و پایدار ایجاد کنند. با افزایش جمعیت شهرها و روند رو به رشد شهرنشینی در جامعه، پرداختن به تمامی جوانب زندگی شهرنشینی اعم از امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، عمرانی و حتی سیاسی مورد توجه قرار گرفته است و در این میان مبحث اقتصاد شهری و توسعه آن به دلیل اثرگذاری بر سایر موارد بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است و حتی این عامل در بسیاری از کشورهای دنیا شهرها را به سمت جهانی شدن در رقابت شهری سوق داده است که البته شهر و شهرداری‌های ایران از این نظر فاصله قابل توجهی با دیگر شهرهای توسعه یافته جهان دارد اما این فاصله با برنامه‌های صورت گرفته در حال کاهش است. اما مهم‌ترین عامل اصلی این مساله را هم در نبود مدیریت واحد شهری جستجو کرد. اساساً نبود مدیریت واحد شهری و بخش‌بخش بودن زیرساخت‌ها، اهداف توسعه‌ای را با مشکل مواجه می‌کند و کارها را به تعویق می‌اندازد، این در حالی است که بسیاری از شهرهای حتی آسیایی به سرعت ظرفیت‌های سازمانی، زیرساختی و منابع انسانی خود را برای حفظ و بهبود وضعیت رقابتی خود توسعه می‌دهند. این توسعه نه تنها برای زمینه‌سازی سرمایه‌گذاری صنعتی خارجی مستقیم بلکه برای صعود خودشان در سلسله مراتب رتبه بندی و تبدیل به هولدینگ بین‌المللی با ارزش افزوده بالاتر تلاش می‌کنند.

از نمونه‌های خوب در این زمینه، سنگاپور و هنگ کنگ را می‌توان نام برد که پایه‌های اقتصادی آنها را در فازهایی پیاپی از کارگاه‌های بهره‌کشی سال‌های دهه ۶۰ به مراکز بین‌المللی فناوری پیشرفته و اقتصاد اطلاعاتی و دانش محور، ادارات مرکزی و منطقه‌ای و مراکز خدمات صادراتی آسیا تغییر داده‌اند. به همین صورت می‌توانیم ظهور اخیر شهرهای سواحل جنوبی خلیج فارس را مشاهده کنیم که در زمانی کمتر از ۳۰ سال شن‌های خالی در صحرای عرب به شهرهای جهانی تبدیل شده‌اند! همچنین برخی از کشورهای غربی در همین مدت زمانی به عنوان کانون‌های ترابری هوایی و دریایی منطقه، مراکز گردشگری بین‌المللی و گروه‌های خدماتی و ادارات مرکزی، مالی، تدارکاتی و شرکتی در سراسر خاورمیانه و فراتر از آن شناخته شده‌اند. اما رسیدن به چنین جایگاهی برای کلانشهری همچون تهران با مشکلاتی دست به گریبان است. چرا که هماهنگی میان نهادهای مرتبط با اداره شهر، محدودیت‌های قانونی و مواردی از این دست، شهرداری را برای رسیدن به این نقطه یا تحقق بخشی از این اهداف را با موانعی همراه می‌کند. در این میان، واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی یا به‌طور کلی مردم، از جمله عواملی است که می‌تواند توسعه اقتصاد شهر را حتی در مقیاس کلانشهرهایی همچون برخی شهرهای بزرگ اروپایی یا توکیو به دنبال داشته باشد.

مشکل اصلی در توسعه اقتصادی شهر، اشتباه ما در تعریف و واگذاری پروژه‌ها به بخش خصوصی است به عنوان مثال چون ما به ندرت، خدماتی همانند آسفالت کردن معابر و خیابان‌ها را در قالب یک بسته بلندمدت به پیمانکاران می‌دهیم و همین مساله بر اجرای دقیق کارها تاثیرگذار خواهد بود. برای زیرسازی‌های مورد نیاز و اجرای آسفالت‌کاری با یک پیمانکار قرارداد می‌بندیم و برای نگهداری آن با پیمانکاری دیگر. در حالیکه کشورهای پیشرفته کل فعالیت ساخت، خریداری و تأمین آسفالت، اجرا، نظارت و نگهداری آن را در قالب قراردادهای بلندمدت به یک پیمانکار می‌دهند لذا آن شرکت مجبور است که اولاً از آسفالت و مواد خوب استفاده کند تا در تمام سال‌های قرارداد، از هزینه‌های دوباره کاری جلوگیری شود، به همین دلیل هم در بیشتر موارد مجبورند به شیوه تحقیق و اجرا عمل کنند که باعث می‌شود پیمانکاران از یک سو، به کارهای تحقیقاتی و توسعه‌ای متوسل شوند و کیفیت را بالا ببرند و از سوی دیگر علاوه بر ایجاد اشتغال، به رشد فزاینده شهر کمک کنند.

با تغییر چنین نگاهی به توانمندی‌های بخش خصوصی می‌توان اهداف خصوصی سازی را در شهرداری‌ها به خوبی اجرایی کرد. عمر آسفالت در شهرهای مختلف ایران، دو یا سه سال است اما در کشورهای پیشرفته، عمر این آسفالت‌ها به ۱۵ تا ۲۰ سال

می رسد و حتی شهرداری‌ها قصد دارند این مدت را به ۳۰ سال هم برسانند به این صورت که تمام مراحل آماده سازی تا ساخت و نگهداری آسفالت معابر به مدت ۲۰ سال به یک پیمانکار سپرده می شود و شهرداری هر سال، پولی را با رقمی ثابت، بابت این خدمات به پیمانکاران می دهد نه اینکه میزان این پول را بر اساس میزان خرابی پرداخت کند، به این ترتیب پیمانکاران به دلیل سود اقتصادی خودشان مجبورند در اجرای خدمات از بهترین ها چه در بخش نرم افزار و چه در بخش سخت افزار استفاده کنند. یکی از مهم ترین فاکتورهای موفقیت در ایجاد رشد فرایند اقتصاد شهری، آموزش زیربناهای مدیریتی به مدیران رده بالا در شهرداری‌های کشور است، به این ترتیب که شهرداران و مدیران ارشد آنها باید با امور کلی و جامع آشنا شوند و مدیران در سطوح پایین‌تر، جزئیات بیشتر و دقیق تری را بدانند چرا که بسیاری از امور شهری که اقتصاد شهر را پویا می کند، در مباحث مدیریتی مطرح است. به هر حال، شهرداری تهران و دیگر کلانشهرها ایران، در پویا کردن اقتصاد شهری به میزان بسیار زیاد می‌توانند تاثیر داشته باشند چرا که تاکنون پروژه‌هایی با لحاظ کردن اقتصاد شهر، کشور و بخش خصوصی در شهرداری تهران اجرا شده و اجرای دیگر پروژه‌های عمرانی و فضای شهری با همین روش، کار سخت و غیر ممکن نیست.

شهرداری‌ها از طریق برطرف کردن نیازهای شهروندان و بستر سازی خدمات رفاهی و آماده‌سازی زیر ساخت‌های مورد نیاز از جمله فروشگاه‌های زنجیره‌ای، میدین میوه و تره بار، پایانه‌های مسافربری، ایجاد فضاهای سبز، پارکها و شهر بازی و ... از یک سو باعث بهبود وضع زندگی شهروندان می‌شوند و از سوی دیگر باعث ایجاد شغل های متعدد به صورت مستقیم و غیر مستقیم می‌شوند.

امروزه در بحث مدیریت شهری، افزایش جمعیت شهری و افزایش مهاجرت از روستاها به شهرها و به تبع آن افزایش شهرنشینی مطالعه کنندگان علم اقتصاد شهری را واداشته است که همه امورات اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، عمرانی و سیاسی را مورد توجه قرار دهند. مشکل اصلی در پیشبرد اهداف اقتصاد شهری نبود مدیریت واحد شهری می باشد. نبود مدیریت واحد شهری و مدیریت جداگانه زیر ساختها و داشتن متولیان مختلف و متعدد برای امور زیر بنایی، اهداف اقتصاد شهری را با مشکلات اساسی مواجه می کند. متأسفانه این مشکل در کشور ما تا به امروز حل نشده است ولی بسیاری از کشورها از جمله همین کشورهای سواحل جنوبی خلیج فارس را مشاهده می‌کنیم که در زمانی کمتر از ۳۰ سال بیابان‌ها و صحراها را به شهرهای جهانی تبدیل کرده اند و در همین مدت اندک به عنوان مرکز ترانزیت هوایی، دریایی و زمینی منطقه، مراکز گردشگری بین المللی در سراسر خاور میانه شده اند. ولی رسیدن به چنین جایگاهی برای شهرهای ایران ما مشکل است چرا که نبود مدیریت واحد شهری و وجود قوانین دست و پاگیر و نبود هماهنگی میان ادارات و نهادهای مختلف شهرداری را با مشکلات عدیده ای مواجه کرده است.

به‌طور کلی درآمد شهرداری‌ها به عنوان متولی ارائه خدمات شهری از دو منبع تأمین می‌گردد که عبارتند از منابع داخلی و خارجی. منابع درآمد داخلی شامل دریافتی‌های مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات (اراضی و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیر مستغلات است. منابع درآمد خارجی شامل درآمدهایی است که خارج از سازمان‌های شهرداری دریافت می‌گردد. مانند عوارض آب، برق، تلفن و نیازمندی‌های شهری مشابه، کارخانه و کمک های بلاعوض دولت.

در ماده ۲۹ آئین نامه مالی شهرداریها، درآمد شهرداری‌ها را به طبقات مختلفی تقسیم می‌شوند که عبارتند از:

درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر).

درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی.

بهای خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری.

درآمدهای حاصل از وجوه اموال شهرداری.

کمک های اعطائی دولت و سازمان‌های دولتی.

۲-۶- نقش و الزامات شهرداری‌ها در تحقق اقتصاد مقاومتی

مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را در ۲۴ بند ابلاغ نموده‌اند. آنچه ضرورت دارد این است که مسئولین و سیاست‌گذاران باید در قالب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برنامه‌های عملیاتی خود را پیاده‌سازی نمایند که مدیریت شهری از این امر مستثنی نبوده و باید متناسب با سیاست‌های اقتصادی مقاومتی برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام دهد. در این خصوص دو رویکرد بسیار مهم در مباحث اقتصاد شهری قابل طرح می باشد. یکی استراتژی افزایش منابع درآمدی پایدار و دیگری مدیریت هزینه‌ها می باشد، از همین رو لازم است مدیریت شهری، علاوه بر نگاه به درآمدها، به موارد هزینه‌ای و مدیریت آن‌ها نیز توجه نموده و استراتژی افزایش درآمد را در کنار کنترل هزینه، طراحی و اجرا نماید. به عنوان نمونه می‌توان به اقدام شهرداری تهران در خصوص ایجاد کمیته مدیریت هزینه شهرداری تهران اشاره کرد که به عنوان یکی از کارگروه‌های ستاد عالی بهبود منابع و کارایی مالی، از سال ۱۳۸۴ فعالیت خود را به‌طور رسمی آغاز کرد و سیاست‌گذاری تعدیل و متناسب سازی هزینه‌ها را در دستور کار خود قرار داد که از آن جمله می‌توان به ساماندهی خودروهای ملکی و استیجاری شهرداری، ساماندهی انبارها و اموال مناطق، استفاده از

سیستم اطلاعات جغرافیایی در مدیریت شهری، بهسازی روال برگزاری مناقصات و مدیریت پروژه‌های شهرداری، ساماندهی تخفیفات، معافیت‌ها و کمک‌های اعطایی شهرداری و استقرار سامانه مدیریت معابر شهری اشاره کرد (معصوم زاده، ۱۳۸۹).

از این رو با مدیریت کاهش هزینه‌ها و شفاف‌سازی فعالیت‌های مالی و اقتصادی می‌توان در جهت اقتصاد مقاومتی گام برداشت و با توجه به این‌که دامنه فعالیت‌های شهری بسیار زیاد بوده و این فعالیت‌ها با درآمدها و هزینه‌ها رابطه مستقیم دارد، بنابراین هر گونه توجه به کاهش صحیح هزینه‌ها در هر بخش، می‌تواند ضمن جلوگیری از اتلاف منابع مالی به پیشبرد صحیح برنامه‌ریزی‌های شهری کمک شایانی کند. شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصادی نیز از جمله بندهایی است که مدیریت شهری می‌تواند در این خصوص اقدامات مؤثری داشته باشد. در این راستا در بخش مدیریت بهینه‌تأمین و تخصیص اعتبارات مرتبط با برنامه عملیاتی شهرداری اقداماتی نظیر استقرار حسابداری تعهدی و تدوین لایحه تنظیم مقررات مالی به منظور ایجاد شفافیت و رفع هرگونه ابهام در ساختار مالی توسط شهرداری مفید خواهد بود. یکی از مهم‌ترین مسائلی که در حال حاضر اقتصاد ایران را دچار مشکل کرده است، طولانی بودن اجرای پروژه‌های عمرانی شهر به لحاظ زمانی و در نتیجه تحمیل هزینه‌های سنگین بر اقتصاد شهرهاست. به همین منظور استقرار کمیته‌هایی به منظور تخصیص منابع برای تأمین منابع مالی پروژه‌های اولویت‌دار شهری از اقداماتی است که در راستای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مؤثر خواهد بود. زیرا در این صورت از انجام پروژه‌های فاقد اولویت جلوگیری می‌شود و منابع به سمت پروژه‌های اولویت‌دار می‌رود. چنین رویکردی سبب می‌شود که خواب سرمایه و به عبارتی هزینه‌هایی که بر یک پروژه تحمیل می‌شود، کاهش یابد.

اصلاح نظام درآمدی یکی دیگر از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در حوزه مدیریت شهری است و تصویب طرح جامع درآمدهای پایدار و اقداماتی که به منظور افزایش سهم این درآمدها از کل درآمدهای شهرداری، از مهم‌ترین اقدامات لازم در این زمینه است. یکی از چالش‌های اساسی حوزه مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و پولی است و ناپایدار بودن بخشی از درآمدهای شهرداری‌ها از یک سو و کاهش وابستگی درآمدهای شهرداری‌ها به دولت و تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه افزایش جمعیت و مهاجرت، از سوی دیگر شرایط را برای مدیریت شهری دشوارتر کرده است. از طرفی وابستگی مالی شهرداری‌ها به شرایط بازار و عدم برخورداری از منابع درآمدی مستمر، برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها را دچار سردرگمی کرده است. لذا در شرایط کنونی که کشور در برخی بخش‌ها با مشکلات و مسائل اقتصادی فراوانی روبه‌رو است، گام برداشتن به سوی اقتصاد مقاومتی در حوزه شهری می‌تواند بستر مناسبی برای ارتقای توان مالی و کاهش هزینه‌های شهری فراهم نماید.

از این رو حوزه اقتصاد شهری به ویژه در کلانشهرها نیازمند بازنگری و ترسیم یک نقشه علمی و عملیاتی با رویکرد اقتصاد مقاومتی است و بدون شک با تبیین و بازشناسی موضوع و با مدیریت مالی مناسب و تلاش در سایه روحیه جهادی می‌توان به الگوی مدیریتی مناسب در حوزه شهری دست یافت. اقتصاد شهری ارتباط مستقیم با اقتصاد ملی دارد و هر گونه تلاش برای توسعه اقتصاد شهری از مسیر دستیابی به اقتصاد مقاومتی میسر خواهد شد و زمانی می‌تواند به این هدف نائل آید که توسعه تجاری و اقتصاد شهری را با فراهم آوردن امکان سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف شهری مدنظر قرار دهد تا تحول اقتصادی به‌طور مطلوب صورت بگیرد. کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت، افزایش تقاضا برای بالا بردن بودجه شهرداری‌ها برای افزایش سطح رشد و توسعه اقتصادی شهرها به ویژه 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، شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار کرده است. به عبارت دیگر وابستگی مالی شهرداری‌ها به شرایط رکودی و تورمی بازار و عدم برخورداری از منابع مالی مستمر درآمدی، حداقل برای پاسخگویی به هزینه‌های دائمی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ای میان مدت و بلند مدت شهرداری‌ها را مختل می‌کند (قادری، ۱۳۸۵).

بر مبنای چارچوب ارائه شده توسط کمیسیون جهانی شهرنشینی در قرن بیست و یکم که در کنفرانس بین‌المللی برلین در ژوئیه ۲۰۰ م ارائه شد، شهری دارای توسعه پایدار است که حداقل موارد زیر در آن وجود داشته باشد (شرزه ای، ۱۳۹۰):

- دارای اقتصاد شهری پایدار باشد.
 - جامعه شهری پایدار باشد یعنی از همبستگی و یکپارچگی اجتماعی برخوردار باشد.
 - دارای سرپناه شهری پایدار باشد. بدین مفهوم که برای مردم شهر خانه‌سازی شایسته در استطاعت همه وجود داشته باشد.
 - از محیط زیست شهری پایدار با حفظ اکوسیستم‌های باثبات برخوردار باشد.
- در یک نگاه در می‌یابیم که شاخص‌های بالا یعنی شرایط توسعه پایدار شهری، دقیقاً مانند شرایط توسعه پایدار اقتصادی است. اما قبل از اینکه به مقوله پایداری و ناپایداری در درآمدهای شهری پرداخته گردد، ضروری است که تعاریف درآمدهای پایدار ارائه گردد. از نظر هیکس درآمد پایدار عبارت است از حداکثر درآمد قابل دستیابی در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان میزان درآمد در دوره آینده با در نظر گرفتن محدودیت‌های منابع، نیروی کار و سرمایه‌های تولیدی (یاری، ۱۳۹۰). به عبارت دیگر آن دسته از کدهای درآمدی شهرداری که از دو خصیصه تداوم پذیری و مطلوب بودن برخوردار باشند و برای دستیابی به آن بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم را صورت داد، درآمد پایدار محسوب می‌گردند. تداوم پذیری ارقام درآمدی یعنی اینکه به‌گونه‌ای باشند که در

طول زمان قابل اتکاء باشند. تداوم پذیری مربوط به درآمدهایی می‌باشند که بر حسب قانون به صورت سالانه و یا ماهیانه و یا منافع حاصله وجود دارد. بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک، بحران‌ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی اند قابل اتکاء نبوده و خصیصه اول پایداری در آن‌ها ضعیف خواهد بود (عندلیب و ثابت قدم، ۱۳۸۸). پایدار بودن منابع درآمدی برای شهرداری‌ها از این حیث اهمیت دارد که برای برنامه‌ریزی‌های شهری به برآورد دقیق از میزان و زمان تحقق درآمدها نیاز است. لذا شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌های فنی و عمرانی خود نیاز به جذب درآمد قابل توجهی دارند. در مسیر جذب درآمدهای پایدار شهری بهره‌مندی از تجربه‌های موفق دیگر کلانشهرها و یا سایر کشورهای موفق در این زمینه‌ها می‌تواند سازنده باشد.

تجربه شهرداری‌های کشورهای پیشرفته در زمینه شیوه کسب درآمد و تأمین هزینه‌های شهر حاکی از انجام مطالعات گسترده در زمینه دستیابی به راهکارهای کارآمد جهت تأمین منابع درآمدی جدیدی برای تأمین هزینه‌های شهر و شهرداری هستند. همچنین در تعدادی از شهرداری‌های کشورمان اولین محدودیت برای حل مسایل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی بوده است و از آنجایی که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند بنابراین، درآمد شهرداری‌ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار، جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد (علی‌آبادی، ۱۳۸۰).

افزایش گرایش اتکای منابع مالی شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از تخلفات و دریافت جرایم، و قانونی کردن فعالیت‌های عمرانی مغایر با اهداف و محتوای طرح‌های مصوب و قانونی و اولویت دادن به معیارهای اقتصادی در اجرای طرح‌های توسعه شهری، معماری و شهرسازی و به‌طور کلی پایداری توسعه شهری را با معضلات جدی مواجه نموده است. از این رو بحث این است که از یک سو با یک نظام درآمدی ضعیف، نامناسب و ناپایدار مواجه هستیم و از سوی دیگر در هزینه‌ها یک وزنه تعادل بخشی برای تعدیل‌ها وجود ندارد. نتیجه این وضع از دید مالی، انباشت بدهی‌ها، فروش دارایی‌ها و گرفتار شدن در تنگنای مالی است. از دید شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری، نتیجه چنین وضعی کاهش کارایی شهر، کاهش ایمنی شهر و به خطر افتادن سلامت شهروندان است که قابل تداوم نمی‌باشد (هادی زوز، ۱۳۸۸). به همین دلیل شهرداری‌ها در تأمین درآمدهای پایدار و در راستای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی در حوزه مدیریت شهری، طوری برنامه‌ریزی نمایند که عدم تعادل‌های موجود میان سهم وصول درآمدهای ناپایدار مانند درآمدهای حاصل از فروش تراکم در منابع درآمدی کلان شهرهای کشور را با جایگزینی منابع درآمدی پایدار جبران نمایند. بررسی آثار منابع درآمدی شهرداری‌ها، با توجه به ضوابط و مقررات شهرسازی نشان می‌دهد که اتکای منابع درآمدی شهرداری‌ها به ضوابط و مقررات شهرسازی و ساختمان به سه شکل رواج دارد (شورجه، ۱۳۹۲):

- درآمد حاصل از تخلفات و صدور جرائم؛
- صورت قانونی بخشیدن به ساخت‌وسازهای مغایر با اهداف و آرمان‌های شهرسازی و طرح‌های مصوب؛
- کسب درآمد از محل پروژه‌های درآمدزا از طریق اولویت‌بندی اجرای طرح‌های توسعه شهری با معیارهای اقتصادی مالی درآمد حاصل از فروش تراکم در بخش ساخت‌وساز شهری، هر چند می‌تواند به نوسازی شهری کمک شایانی بکند، ولی به دلیل هزینه بالای نگهداشت شهری عملاً هزینه فروش تراکم در شهر و در بخش ارائه خدمات صرف می‌شود و در بخش توسعه عمران با کمبود و کسری بودجه و اعتبار مواجه می‌شود.

۲-۷- مالیات بر دارایی (عوارض نوسازی)

مالیات و عوارض، از مهم‌ترین منابع بهینه شهرداری‌ها در کشورهای پیشرفته جهان است که بابت اداره شهر از درآمدها، اموال، دارایی‌ها و مصارف اشخاص حقیقی و حقوقی دریافت می‌گردد و صرف خدمات شهری مانند احداث، و بازسازی بلوارها، خیابان‌ها، کوچه‌ها، پل‌ها و ایستگاه‌های آتش‌نشانی، مجاری آب، نهاد کتابخانه‌های عمومی، پارک‌ها، بوستان‌های عمومی، مناسب سازی گذرگاه‌ها و ساماندهی معابر و ... می‌شود که نقش محوری در جهت بالا بردن کیفیت زندگی در محیط‌های شهری، فراهم کننده امکانات، و ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کند. بر اساس تئوری فدرالیسم مالی تنها مالیات مناسب برای دولت‌های محلی و شهرداری‌ها، مالیات‌های است که مدیریت آن‌ها به صورت محلی آسان بوده و مشمول سکنه محلی شده و مسائلی در زمینه هماهنگ سازی یا رقابت بین دولت‌های محلی و منطقه ای یا بین دولت‌های محلی منطقه ای و ملی ایجاد نکند (برید، ۲۰۰۱).

هر کشوری فارق از نظام حکومتی خود، یکی از سه منبع مالیاتی را در سلسله مراتب حکومتی، دریافت می‌کند (جمشیدزاده، ۱۳۸۷):

- مالیات بر درآمد به دست حکومت مرکزی یا فدرال
- مالیات بر مصرف به دست حکومت ایالتی یا مرکزی
- مالیات بر دارایی به دست حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها)

از میان سه منبع اصلی مالیاتی (مالیات بر درآمد، مالیات بر مصرف و مالیات بر دارایی)، مالیات بر اموال و دارایی‌های غیرمنقول، بیش از دو منبع مالیاتی دیگر به عدالت مالیاتی و عدالت اجتماعی نزدیکتر است. با ملاحظه تجربیات جهانی، برای وضع مالیات و عوارض سه سطح محلی، ایالتی و ملی می‌توان در نظر گرفت و از این حیث که چه نوع مالیاتی به کدام سطح تعلق می‌گیرد در کشورهای مختلف متفاوت است. در برخی از کشورها، برخی مالیات‌ها از سطحی به سطح دیگر با هدف باز توزیع سرمایه‌ها برای تحقق عدالت اجتماعی، گامی در تنگناها و ابهامات بوروکراتیک، از اهداف اصلی خود منحرف شده و یا این‌که سطحی را به شدت وابسته به سطوح دیگر می‌کند. در برخی از کشورها سطح مالیاتی از هم تفکیک شده و مانع از تداخل آن‌ها در هم می‌گردند. همچنین زمانی که سطوح بالاتر اموری را به سطوح پائین تر واگذار می‌کنند، لازم است تأمین مالی مناسب با آن مشخص گردد (فردریچ، ۲۰۰۳).

۲-۸- الگوهای نوین تأمین مالی

همانطور که اشاره شد درصد قابل توجهی از درآمد شهرداری‌ها از طریق فروش تراکم و صدور پروانه ساخت حاصل می‌شود و در دوره‌های رکود و رونق نوسان می‌یابد. شهرداری‌ها، بخشی از نیاز درآمدی شان را از طریق مالیات‌های محلی، و جبهه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی برآورده می‌کنند. اما این منابع درآمدی نمی‌توانند تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را پوشش دهند. بنابراین یافتن منابع درآمدی پایدار به منظور تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت شهری، اهمیت فوق العاده‌ای دارد. در این میان ضروری به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها به منظور تجهیز منابع مالی به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی روی آورند (آبگون، ۱۳۸۹).

در تمامی نظریات و الگوهای رشد اقتصادی، سرمایه به عنوان موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی شهرها معرفی شده است و لذا اتخاذ تدابیر مناسب جهت جذب سرمایه کافی برای تأمین منابع مالی طرح‌های اقتصادی از مهم‌ترین اهداف مدیریت شهری می‌باشد. این امر و ناکافی بودن منابع پایدار درآمدی به ویژه در کلان شهرها جذب سرمایه‌های داخلی را اجتناب ناپذیر کرده است. منطق مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی محلی، بهبود کارایی و اثربخشی خدمات است. همچنین شهرداری‌ها در برخی موارد به این دلیل سمت بخش خصوصی رفته اند که خودشان اجازه ندارند از بازار سرمایه استقراض کنند یا نمی‌خواهند این کار را انجام دهند. مزیت اصلی مشارک عمومی-خصوصی این است که شهرداری‌ها از انجام مسئولیت‌های مالی در مورد هزینه‌های سرمایه‌ای آتی خلاصی می‌یابند و این امکان را به دست می‌آورند که بدون ایجاد بدهی برای شهرداری، تسهیلاتی را ایجاد کنند. ایجاد تسهیلات و پیگیری برنامه‌ها توسط بخش خصوصی مخارج عملیاتی شهرداری را کاهش داده و ممکن است شهرداری را قادر نماید درآمد بیشتری کسب کند (باری، ۱۳۹۰).

دلیل رونق و افزایش روزافزون استفاده از سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی این است که هم پژوهشگران اقتصادی و هم مدیران شهری، روز به روز بیشتر به مزایا و تبعات مثبت حاصل از سرمایه‌گذاری‌های مذکور پی می‌برند. کاهش هزینه‌ها و تخصیص بهتر ریسک‌ها، استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی و به دنبال آن خلاقیت و ارائه تکنولوژی‌های جدید به منظور کاهش هزینه‌های اجرایی پروژه‌ها، انتقال تکنولوژی از شرکت مجری پروژه به نیروهای داخلی و انجام سریعتر خدمت و فعالیت‌ها در بخش‌های عمومی از مزایای مرتبط با اجرای صحیح و مناسب مشارکت بخش عمومی-خصوصی است (شایگان، ۱۳۸۹). از طرف دیگر با توجه به این‌که در این الگو شریک خصوصی تا مدت زیادی پس از راه اندازی پروژه، مسئولیت بهره برداری از آن را بر عهده دارد و در طول این مدت کلیه مخارج مربوط به تعمیرات و نظایر آن بر عهده خودش است. لذا در طول ساخت پروژه، سعی در ارتقای هر چه بیشتر کیفیت ساخت مواد داشت تا به این ترتیب بتواند در مخارج آتی مربوط به تعمیرات، صرفه جویی نماید (گرهام، ۲۰۰۳).

بر اساس تجارب بین‌المللی در صورت وجود ساختارهای ارتباطی شفاف و دقیق و پیش‌بینی و تحلیل صحیح ریسک‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نیز تکنیکی این پروژه‌ها، چنین پروژه‌هایی خواهند توانست افزایش تزریق سرمایه بخش خصوصی به پروژه‌های زیرساختی مختلف را به همراه داشته و به این ترتیب کیفیت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی را افزایش دهند. با این اوصاف به نظر می‌رسد که شهرهای ایران به ویژه کلان شهرها، می‌توانند از این روش، با توجه به استفاده فراگیر و گسترده آن در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته و تجربیات گوناگون و متنوع موجود در انجام پروژه‌های مختلف شهری به ویژه در بخش حمل و نقل عمومی، احیای بافت‌های فرسوده، گسترش زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، ایجاد فضای اوقات فراغت و تفریحی، معابر، بزرگراه‌های شهری و امثال آن‌ها استفاده نمایند. اما با توجه به اجزای یک مشارکت بخش خصوصی و عمومی موفق، تحلیل پیامدها و ایجاد زمینه‌ها و بسترهای قانونی و اجتماعی مربوطه ضرورتی کلیدی دارد.

یکی از دلایلی که می‌توان برای کاهش هزینه این پروژه‌ها بیان نمود، حساسیت بسیار زیاد بخش خصوصی بر سودهای سرمایه‌گذاری هاست و طبیعتاً یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه‌گذاری‌ها، تلاش برای کاهش هزینه

تمام شده است. اما تفاوتی کلیدی بین پروژه‌های مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی، صرفاً در ساخت یک پروژه عمرانی و سپس تحویل آن به بخش عمومی) و پروژه‌های مشارکتی (مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی در تأمین مالی، ساخت، بهره برداری و کسب درآمد از بابت راه اندازی پروژه) وجود دارد. علی‌رغم این که در پروژهای مناقصه‌ای نیز، بخش خصوصی انگیزه زیادی برای کاهش هزینه‌ها دارد، اما ممکن است در چنین شرایطی کاهش هزینه‌های ساخت و تکمیل پروژه، همراه با کاهش شدید کیفیت پروژه و در نتیجه افزایش چشمگیر هزینه‌های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده همراه باشد. در واقع در پروژه‌های مناقصه‌ای، با توجه به این که پیمانکار خصوصی پس از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می‌کند و پس از آن هم دیگر کاری با پروژه مذکور ندارد، لذا حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به کیفیت پروژه و همچنین هزینه‌های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری آن خواهد داشت (موسوی، ۱۳۹۰).

در پژوهش مفصلی که توسط دپارتمان مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه ملبورن صورت گرفته و نتایج نهایی آن در دسامبر ۲۰۰۸ منتشر شده است، اکثریت قریب به اتفاق پروژه‌های عمرانی که در استرالیا به صورت سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های عمومی و خصوصی انجام شده‌اند، دارای هزینه متوسط کمتری نسبت به پروژه‌های مشابهی بوده‌اند که به صورت سنتی و بدون مشارکت بخش خصوصی یا صرفاً با مشارکت دادن بخش خصوصی در مناقصه مربوط به فرآیند ساخت پروژه انجام شده‌اند. پروژه‌های مشارکتی مورد بررسی در پژوهش مذکور، در زمینه زیرساخت‌های عمرانی، حمل و نقل، بازیافت زباله، گسترش فناوری اطلاعات، تأمین آب و انرژی بوده‌اند و برآورد شده است که در اثر سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی به‌طور میانگین ۲۸ درصد در هزینه تمام شده این پروژه‌ها صرفه‌جویی شده است. جالب این که تحقیق مذکور برآورد می‌کند هزینه تمام شده پروژه‌های مشارکتی با بخش خصوصی حتی نسبت به پروژه‌های مناقصه‌ای هم به‌طور بسیار محسوسی پایین‌تر است. همچنین گزارش پژوهشی انستیتوی صنایع ساخت ایالات متحده، پس از بررسی ۳۵۱ پروژه عمرانی مربوط به بخش حمل و نقل در آمریکا که بین سال‌های ۹۲ تا ۹۷ میلادی به بهره‌برداری رسیده‌اند، تخمین می‌زند پروژه‌هایی که با شراکت بخش عمومی و خصوصی اجرا شده‌اند، مدت زمان ساخت آن‌ها به‌طور متوسط ۳۳ درصد کمتر از پروژه‌های مشابهی بوده است که با روش مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی صرفاً در ساخت پروژه) انجام شده‌اند (هاشم خانی و قادری، ۱۳۹۲).

رویکردهای نوین تأمین مالی در کشورمان چند سالی است که در برخی از کلانشهرها مورد استفاده قرار گرفته است و شهرداری تهران در این زمینه پیشرو بوده است. در سال ۱۳۸۸ کمیته مالی و سرمایه‌گذاری شهرداری تهران (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی) پروژه پژوهشی «طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه‌های شهر تهران با رویکرد استفاده از خدمات بانکی، بیمه‌ای و بورسی» را پیشنهاد و تصویب نمود و اجرای آن را به مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف واگذار کرد. هدف از انجام پروژه فوق، بررسی و پیشنهاد گزینه‌های مناسب جهت تأمین مالی پروژه‌های شهری و کمک به ارتقای دانش مالی شهرداری تهران بوده است. به‌طور کلی در این پروژه پژوهشی مطالعات نظری و میدانی در چهار حوزه ارائه شده است که عبارت است از: بررسی انواع الگوها و نهادهای تأمین منابع مالی و مبنای نظری مرتبط با آن، بررسی ساختارها و فرایندهای تأمین مالی و مشارکت در شهرداری تهران، بررسی و دسته‌بندی انواع پروژه‌ها و مأموریت‌های شهرداری و در نهایت امکان‌سنجی‌های قانونی، فنی و حقوقی ابزارها، الگوها و نهادهای مرتبط با تأمین مالی پروژه‌های شهری (موسوی، ۱۳۹۰). به نظر می‌رسد با عنایت به نیمه تمام ماندن بسیاری از پروژه‌های زیربنایی و عمرانی کشور که به دلایل گوناگون نظیر تغییر مدیران و مسئولان زیربط، کمبود بودجه، تغییر اولویت‌های برنامه‌ای مسئولان و غیره روی داده است، نگاه ویژه به الگوی‌های نوین تأمین مالی نظیر مشارکت بخش عمومی-خصوصی می‌تواند دولت و نهادهای عمومی و به ویژه شهرداری‌ها را در اتمام و بهره‌برداری پروژه‌های فوق‌بازی رساند. رویکرد شراکت بین دولت‌های محلی و شهرداری‌ها با بخش خصوصی در ساخت و بهره‌برداری از پروژه‌های مختلف شهری، می‌تواند به کاهش زمان ساخت و قیمت تمام شده و بهبود کیفیت پروژه‌های عمرانی شهرها منجر گردد.

۲-۹- جایگاه و نقش شهروندان در توسعه اقتصاد شهری

شهروندان و ساکنان یک شهر به عنوان رکن اصلی یک شهر و یکی از سه ضلع "دولت و نهادهای دولتی"، "مدیریت شهری (شهرداری)" و "مردم" از حق و حقوقی در شهر برخوردار هستند. شهروندان به نوعی وارثان اصلی و زیست‌کنندگان شهر هر روزه از امکانات و خدمات مختلف شهر بهره‌مند می‌شوند و طبیعی است که بخشی از هزینه‌های اداره شهر را بپردازند. اگرچه در بسیاری از شهرهای بزرگ دنیا شهروندان سهم زیادی در چرخه اقتصادی شهری دارند و به نوعی خود را ملزم به مشارکت مالی در اقتصاد شهر می‌کنند اما این مهم بنا به دلایل مختلف نمی‌تواند در کوتاه مدت به صورت کامل در ایران و تهران اجرایی شود. به عبارتی هنوز بسترها و فضای لازم برای دریافت مالیات و عوارض واقعی در کلانشهر تهران وجود ندارد و مدیران شهری با حساسیت و البته در نظر گرفتن مسائل مختلف سعی در ترغیب شهروندان در مشارکت در تأمین هزینه‌های شهر است. ارائه خدمات مناسب به شهروندان در زمینه‌های مختلف، مانند تجهیز و توسعه ناوگان حمل و نقل عمومی، ارائه خدمات شهری مانند جمع

آوری زیاده ها و نظافت معابر، توسعه فضاهای سبز شهری، رسیدگی به کیفیت معابر و توسعه و ایمن سازی آن ها و ده ها مورد دیگر از جمله نیازهای ضروری شهروندان برای ادامه زندگی در کلان شهر تهران است که انجام آن ها بار مالی زیادی برای شهرداری دارد.

اگر پرداخت عوارض از سوی شهروندان با مشکل مواجه شود امکان خدمت رسانی در شان شهروندان میسر نخواهد شد. تا زمانی که منابع مالی پایدار نباشد نمی‌توان خدمات مورد نیاز شهروندان را به نحو احسن فراهم نمود. مدیران شهری بایستی یک تعادل و توازی را در دخل و خرج کلانشهر ایجاد کنند. اگر می‌بینیم بسیاری از شهرهای دنیا در زیبایی، فضای شهری دلنشین، امکانات مناسب و خدمات شهری مطلوب به عنوان الگو مطرح هستند، دلیل آن بیش از هر چیز مشارکت شهروندان در تأمین هزینه‌های شهر است.

شهروندان ساکن در چنین مناطقی شهر را از آن خود دانسته و برای بهبود عملکرد و نقش آن در نظام شهری جهانی همکاری لازم دارند. به نظر می‌رسد مهمترین کاری که مدیران شهری در سال های اخیر انجام داده اند همانا جلب اعتماد شهروندان بوده است.

شهرداری با شفاف سازی امور و اطلاع رسانی به موقع و دائم به شهروندان در مورد درآمدها و هزینه‌های اداره شهر، توانسته است سهم شهروندان را در اقتصاد شهر توسعه دهد. پرداخت جواز خوش حسابی و تخفیف عوارض و دیگر مشوق ها نیز برخی از اقداماتی بوده که در راستای تشویق و ترغیب پرداخت عوارض صورت گرفته است. همچنین در راستای رویکردهای فرهنگ سازی و آموزشی، تلاش شهرداری متوجه فرهنگ سازی و آموزش بیشتر شهروندان در ارتباط با نقش آنها در توسعه و آبادانی شهر بوده است.

شهرداری در دوران مدیریت نونین شهری یکی از اولویت های خود را بهبود خدمت رسانی و ارائه خدمات با کیفیت دانسته و مطمئناً این نقش آفرینی و تحول خدمت رسانی از چشمان تیزبین شهروندان به دور نخواهد ماند و مردم با مدیریت شهری در جهت تأمین هزینه‌های شهر، همکاری بیشتری خواهند داشت.

نکته دیگری که در این نوشتار می‌توان بدان اشاره نمود این است که علیرغم این که برخی از شهروندان تهرانی، پرداخت عوارض شهرداری را از ضروریات زندگی شهری نمی‌دانند و عوارض مربوطه را تا زمانی که مجبور نشوند پرداخت نمی‌کنند و برای این کار نیز توجیه های مختلفی دارند؛ اما شهرداری با سعه صدر و البته پرهیز از برخوردهای سلیبی در مقوله دریافت عوارض، همراهی لازم را با شهروندان داشته است. مدیران شهری معتقدند بایستی شهروندان خود احساس نیاز کنند تا در اداره شهر مشارکت داشته باشند و شهر باید به دست گرداندگان اصلی خود اداره و مدیریت شود.

همچنین می‌توان به این نکته هم اشاره داشت که بدون همکاری و مشاکت شهروندان در اداره امور شهر، شهرداری‌ها موقعیت چندانی در دستیابی به اهداف خود نخواهد داشت و از آنجا که بار اصلی تأمین هزینه‌های مدیریت شهری بر دوش شهروندان است و دستیابی به الگوی پایدار درآمدی منطبق با رویکرد اقتصاد مقاومتی از جمله تسهیل و شفاف سازی در زمینه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، استفاده از ظرفیت های نهادهای مالی و توجه ویژه به عوارض نوسازی به عنوان منبع درآمدی مستمر و پایدار می باشد که از جمله الزامات اقتصادی مقاومتی در حوزه مدیریت شهری است. و در نتیجه آگاهی مردم از برنامه ها و مشاهده بهبودها و تسهیلات، تضمین کننده مشارکت همه جانبه مالی آنها است و در پیشبرد و تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی بسیار مهم و ضروری است.

۳- روش شناسی

برای انجام این مطالعه از روش اسنادی بهره گرفته شده است؛ به عبارت بهتر، نخست ادبیات و پیشینه پژوهش مرور شده و با بررسی پایگاه های اطلاعاتی و منابع اطلاعاتی با رویکرد فراتحلیل بر یافته و نتایج پژوهش ها، مفاهیم تخصصی تبیین شده و چارچوب مقاله تدوین شده است. در تدوین چارچوب مقاله و تبیین یافته ها برخی مداخلات تجربی- کارشناسی نیز اعمال شده است.

۴- راهکارهای افزایش درآمدهای پایدار شهری

راهکار نخست این است که پروژه‌های املاک و اراضی بزرگ مقیاس، در بودجه سال ۹۵ باید به صورت مشارکتی با بخش خصوصی اجرا و سهم شهرداری از آنها اجاره داده شود. به عنوان مثال در شهر لندن سهم درآمدهای پایدار از بودجه سالانه شهرداری ۷۰ درصد است که از این میزان بیش از ۸۰ درصد از محل اجاره‌داری املاک تأمین می‌شود. در این راستا نیز در شهرهای بزرگ، شهرداری می‌تواند با اجاره حداقل ۲۰ مجتمع تجاری محله‌ای (مال‌های کوچک) تمامی هزینه‌های اداره شهر را به صورت خودکفا و پایدار تأمین کند. کسب درآمد از حوزه‌های نرم‌افزاری را یکی دیگر از منابع درآمدی پایدار است: موضوع نصب

دکل‌ها و آنتن‌ها، یکی از حوزه‌های جدید است که با توجه به اینکه شهرها به سمت هوشمندسازی پیش می‌روند و شهرداری‌ها مسوول ایجاد فضا برای آنها است، ایجاد شبکه جامع دکل‌ها و آنتن‌ها می‌تواند میلیاردها تومان درآمد پایدار برای شهر ایجاد کند. توجه به قطعات کاربری شهر یکی دیگر از راهکارهای ایجاد درآمد پایدار است رویکرد ایجاد بازارهای تجاری به عنوان کسب درآمد پایدار می‌تواند مورد توجه ویژه قرار گیرد.

راهکار چهارم افزایش درآمدهای پایدار شهری است. ایجاد مجتمع‌های ایستگاهی که یکی از بسترهای بسیار قابل توجه برای ایجاد درآمدهای پایدار است. مجتمع‌های ایستگاهی با توجه به اینکه در نقاط بسیار استراتژیک شهرها قرار دارند، می‌توانند بستر ساز ایجاد درآمدهای پایدار و تأمین سرانه‌های مختلف شهر باشند و شهرداری می‌تواند با اجاره دادن سهم خود به ایجاد درآمد پایدار از این محل اقدام کند.

۵- نتیجه گیری

دستیابی به الگوی پایدار منابع مالی برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی شهر، از مهم ترین عوامل پایداری شهری است که امکان سرمایه‌گذاری در نظام زیر ساخت های توسعه ای شهر را فراهم می کند. گسترش دامنه فعالیت های مدیریت شهری و تشدید مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهرنشین مانند حاشیه نشینی، بیکاری، کمبود مسکن، آلودگی های زیست محیطی، معضلات ترافیکی و حمل و نقل درون شهری و سایر معضلات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، بر اهمیت تأمین منابع مالی مدیریت شهری می افزاید. شناخت نقاط قوت و ضعف سیستم های کنونی درآمدی شهرداری‌ها می‌تواند موانع و فشارهای موجود بر مدیریت شهری را کاسته و سبب بهبود عملکرد متولیان و مدیران شهری گردد. انکاء شهرداری‌ها به عوارض حاصل از صدور پروانه ساخت‌وساز و فروش تراکم، علاوه بر بی ثباتی و عدم توانایی در برنامه‌ریزی صحیح منابع درآمدی، باعث بروز نوساناتی در دوران رونق و رکود مسکن می گردد و افزایش قیمت ها را به دلیل افزایش انگیزه های سوداگری در بر خواهد داشت.

با توجه به نقش کلیدی شهرداری‌ها در اقتصاد شهری، برنامه‌ریزی صحیح اقتصادی با محوریت توجه به درآمدهای پایدار، عامل مهمی برای کاهش سوداگری و سودجویی خواهد بود و لذا تبیین برنامه ای جامع و بلند مدت با در نظر گرفتن شاخص هایی نظیر توجه به اقتصاد شهری و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در الگوی اقتصاد مقاومتی می‌تواند شهرداری‌ها را در تولید و ارائه خدمات مطلوب تر یاری رساند. یکی از این رویکرد ها، حرکت به سمت تقویت درآمدهای پایدار به ویژه عوارض نوسازی و بهره مندی از ابزارهای جدید تأمین منابع مالی نظیر جذب سرمایه گذاران داخلی و خارجی است که موفقیت شهرداری‌ها در این عرصه نیازمند قوانین و مقررات و حمایت های قانونی از سوی دستگاه های ذیربط و جلب اعتماد سرمایه گذاران و شهروندان است. به منظور جذب منابع مالی و اعتباری بخش خصوصی و غیر خصوصی و بهبود امور سرمایه‌گذاری و مشارکت و بهینه سازی چرخه اجرایی آن، هماهنگی و ایجاد زمینه مناسب در جهت استفاده از منابع موجود شهرداری، دستورالعمل نحوه فعالیت و دفاتر مشاوره خدمات سرمایه‌گذاری و تعیین سرفصل هایی از اقدامات شهرداری‌ها در بخش های زیرساختی برای استفاده از ظرفیت های بخش خصوصی ضروریست.

این امر می‌تواند با تقویت کمیسیون های اقتصادی شوراها برای جلب مشارکت سرمایه گذاران و برونسپاری امور شهر به آنان و اتخاذ تدابیر مناسب در قانون شوراها و آیین نامه های اجرایی شهرداری‌ها به منظور اعطای معافیت های مالیاتی برای سرمایه گذاران و تشویق آنان برای سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته شهر محقق گردد. علاوه بر این موارد با اولویت بندی طرح ها و انتظارات جهت سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و زیربنایی در شهرها و تلاش و برنامه‌ریزی برای افزایش امنیت سرمایه گذاران از طریق ثبات در سیاست ها و قوانین اجرایی و همچنین رفع موانع سرمایه‌گذاری از طریق اجرای کامل سیاست های خصوصی سازی و فعالیت بانک ها و شرکت های بیمه خصوصی در سطح گسترده می‌توان گام های مؤثری در رفع موانع سرمایه‌گذاری در بخش های زیربنایی برداشت.

لذا در همین راستا ضرورت تهیه طرح جامع شناسایی قابلیت ها و ظرفیت های شهرداری جهت مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به منظور معرفی الگوهای نوین سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی در اجرای پروژه‌های عمرانی شهر منطبق با الگوهای اقتصاد مقاومتی ضروری به نظر می رسد. در حال حاضر تنها زیرساخت قانونی کشورمان در خصوص مباحث اقتصادی و سرمایه‌گذاری منحصر به «شیوه‌نامه سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها» است که اولین بار در سال ۱۳۸۵ توسط شهرداری تبریز تدوین و در شورای اسلامی این شهر تصویب و به مدت دو سال و به صورت آزمایشی اجرایی شد. با مشخص شدن آثار مفید آن، تعدادی از کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها آن را در شوراها خود تصویب و اجرایی کردند و در نهایت در اردیبهشت سال ۹۰ وزارت کشور نسخه دیگری تدوین و به شهرداری‌های کشور ابلاغ کرد. در فروردین سال ۹۳ شیوه نامه کامل‌تری از سوی کمیته سرمایه‌گذاری کلان‌شهرهای کشور تهیه شد که نیاز است وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نسبت به تهیه و تدوین و تصویب قانون جامع سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی در شهرداری‌های

کشور اقدام کنند. لذا به نظر می‌رسد تصویب جایگاه سازمانی مشخص برای فعالیتهای اقتصادی، سرمایه‌گذاری، مشارکت و بهره‌مندی از شیوه‌های نوین تأمین مالی در شهرداری‌ها خواهد توانست در تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نقش سازنده‌ای را ایفا کند.

منابع

۱. آبگون، امید(۱۳۸۹)، بررسی تطبیقی شیوه‌های تأمین مالی و مشارک بخش خصوصی(مطالعه موردی شهرهای مختلف)، گروه مدیریت مالی سرمایه‌گذاری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راه کارها، دانشگاه صنعتی شریف.
۲. جمشید زاده، ابراهیم(۱۳۸۷)، جایگاه عوارض نوسازی در تأمین مالی شهرداری‌ها، اولین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف.
۳. شایگان، ایمان(۱۳۸۹)، شهرداری‌ها و مشارکت‌های عمومی-خصوصی، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راه کارها، دانشگاه صنعتی شریف.
۴. شرزای غلامعلی، وحید ماجد(۱۳۹۰)، تأمین مالی پایدار شهر، چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری، اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران، دانشگاه فردوسی مشهد.
۵. شورجه، محمود و شاکری، فاطمه(۱۳۹۲)، معضلات موجود در نظام تأمین مالی شهرداری‌های ایران با تأکید بر ابعاد فضایی، نشریه بین المللی اقتصاد شهر، سال پنجم، شماره نوزدهم، صص ۴۵-۵۴.
۶. معصوم زاده، جعفر(۱۳۸۹)، مروری بر تجربیات شهرداری تهران در حوزه کاهش هزینه‌ها، فصلنامه بین المللی اقتصاد شهر، شماره ۷، صص ۱۵۱-۱۳۸.
۷. موسوی، سید مصطفی(۱۳۹۰)، طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه‌های شهر تهران با رویکرد استفاده از خدمات بانکی، بیمه‌ای و بورس، فصلنامه بین المللی اقتصاد شهر، شماره ۹، صص ۱۴۲-۱۳۶.
۸. قادری، جعفر(۱۳۸۵)، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳.
۹. علی آبادی، جواد و جلال معصوم(۱۳۸۰)، چالش‌های مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، سال سوم، شماره ۳۵.
۱۰. عندلیب، علی رضا و ثابت قدم، محمدعلی(۱۳۸۸)، نقش درآمدهای پایدار توسعه شهری در برنامه‌ریزی فضایی کالبد شهر، نشریه هویت شهر، صص ۹۸-۸۵.
۱۱. هاشم خانی، میثم و قادری، محسن(۱۳۹۲)، مزایای مشارکت عمومی خصوصی در پروژه‌های زیربنایی، ماهنامه اقتصاد ترابری ایران، شماره ۱۱۴.
۱۲. هادی زوز، بهروز(۱۳۸۱)، اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
۱۳. یاری، حمید(۱۳۹۰)، مروری بر روش‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری‌ها، معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، گروه مالی و سرمایه‌گذاری، شهرداری سقز.
14. Bird R... (2001) "Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance," InFreire, M. and Stren, R. (Eds), The Challenge of Urban Government: Policies and Practices. Washington, D.C.: The World Bank Institute, pp. 113-28.
15. Friedrich,P(2003),Development of local public finance in Europe, working Paper,No.1107.
16. Grahame Allen(2003),House of Commons,economic Policy and statistics section.(ISSN 1363-8456)UK.