

## تحلیلی بر وضعیت منابع درآمدی شهرداری‌ها با تأکید بر درآمدهای پایدار (مطالعه موردی: شهر قم)

مهران حاجی‌لو - دانشجوی دکتری، جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران  
محمد میره‌ای\* - استادیار، مدیریت شهری، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه تهران، تهران، ایران  
مهدی پیله‌ور - دانشجوی دکتری، جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه فردوسی، مشهد، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۶/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۱۲

### چکیده

فقدان نگرش جامع به منابع درآمدی شهرداری‌ها در قالب نظام کلان اقتصادی کشور، تغییرات و مداخلات موردی، اجرا سیاست خوداتکایی و خودکفایی شهرداری‌ها، بخش درآمدی شهرداری‌ها را در وضعیت ناپایداری قرار داده است، به‌نحوی که ادامه این وضعیت آثار و تبعات نامطلوب و هزینه‌های اجتماعی، فرهنگی و زیرساختی را برای شهر و مدیریت شهری به دنبال خواهد داشت. بررسی و تجزیه و تحلیل درآمدهای کلان شهرها می‌تواند الگوی مناسبی برای اصلاح و تدوین ساختار درآمدی شهرداری‌ها مورد استفاده قرار گیرد. در همین رابطه این پژوهش با هدف مطالعه و شناخت منابع مالی و درآمدی شهرداری قم طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ انجام شده است. نوع تحقیق در این پژوهش کاربردی و روش بررسی آن توصیفی-تحلیلی است. گردآوری اطلاعات هم به صورت کتابخانه‌ای و هم میدانی و مصاحبه با رئیس گروه مطالعات درآمد شهرداری قم صورت گرفته است. نتایج به‌دست‌آمده نشان می‌دهد که در طی این سال‌ها نسبت کل هزینه‌ها به درآمدها همواره کمتر از یک بوده و میانگین این نسبت‌ها در طی این سال‌ها ۰/۸۴ بوده است و درآمدها همواره بیشتر از هزینه‌ها بوده است. از طرفی با توجه به دسته‌بندی منابع درآمدی پایدار و ناپایدار در شهرداری قم طی سال ۹۱-۹۲ مجموع درآمدهای پایدار و ناپایدار به ترتیب چیزی در حدود ۲۰ و ۸۰ درصد بوده است و بیان‌گر این است که درآمدهای شهرداری قم در طی سالیان اخیر به‌شدت ناپایدار بوده است. عمده‌ترین منبع درآمدی شهرداری قم درآمدهای حاصل از فروش اموال در حدود ۳۷ درصد از کل درآمدها بوده است. این منبع درآمدی که درواقع جزو منابع ملی و ثروت شهروندان محسوب می‌شود می‌تواند با اجاره‌داری یا اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری به درآمدهای پایدار برای شهرداری بدل شوند. با توجه به نقش گردشگری مذهبی شهر قم پیشنهاد می‌شود که شهرداری قم با مشارکت بخش خصوصی بر اجرای طرح‌های درآمدزای تجاری و تفریحی در شهر قم مبادرت کند. از طرفی توربسم درمانی باوجود ارزانی خدمات ارائه‌شده به بیماران و اسکان طولانی‌مدت توریست‌ها در استان به‌منظور تکمیل دوره درمان خود، می‌تواند درآمد قابل‌توجهی عاید اقتصاد شهری و شهرداری کند.

واژه‌های کلیدی: منابع مالی شهرداری‌ها، مالیات و عوارض شهری، درآمدهای پایدار، شهرداری قم

### نحوه استناد به مقاله:

میره‌ای، محمد، حاجیلو، مهران و پیله‌ور، مهدی. (۱۳۹۸). تحلیلی بر وضعیت منابع درآمدی شهرداری‌ها با تأکید بر درآمدهای پایدار (مطالعه موردی: شهر قم). *مطالعات برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های انسانی*، ۱۴(۳)، ۶۷۷-۶۹۵. [http://jshsp.iaurasht.ac.ir/article\\_667741.html](http://jshsp.iaurasht.ac.ir/article_667741.html)

## مقدمه

بر اساس برآوردهای سازمان ملل در سال ۲۰۱۴ حدود ۵۳/۶ درصد از جمعیت جهان در مناطق شهری زندگی می‌کنند که این میزان در سال ۲۰۳۰ به ۶۰ درصد و در سال ۲۰۵۰ بالغ‌تر ۶۶/۴ خواهد رسید. بر اساس همین برآورد درصد جمعیت شهری ایران در سال‌های ۲۰۱۴، ۲۰۱۵ و ۲۰۳۰ به ترتیب برابر ۷۲/۹، ۷۹/۴ و ۸۳/۹ درصد خواهد بود (UN, DESA, 2015). بررسی روند رشد جمعیت در ایران نیز با توجه به اطلاعات به‌دست‌آمده از سرشماری سال ۱۳۹۰ نیز این موضوع را تأیید می‌دهد و درصد جمعیت شهرنشین ایران به ۷۱/۴ درصد رسیده است این در حالی است که این مقدار در سال ۱۳۸۵، ۶۸/۵ درصد بوده که حاکی از افزایش بیش‌ازپیش جمعیت شهرنشین می‌باشد (Statistical Center of Iran, 2016). از طرفی گسترش سریع شهرها باعث پیدایش مسائلی از قبیل تعیین محل استقرار واحدهای تولیدی و خانوارها، مهاجرت و حاشیه‌نشینی، ترافیک، مسکن، اندازه‌ی مطلوب شهرها، نظام توزیع شهرها، آلودگی محیط شهری و مالیه‌ی شهری می‌شود که باید آن‌ها را به‌طور دقیق بررسی کرد (Abedin Dorkosh, 2011:1). از دید اقتصاد شهری عواملی چون گسترش دامنه فعالیت‌های شهرداری‌ها و بالا بردن سطح انتظارات مردم آن‌ها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری نیاز به گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها را بیشتر می‌کند (Qaleh Dar, 2003). بنابراین در میان بخش‌های مختلف مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد. زیرا از یک‌سو کسب درآمد شهرداری‌ها تأثیر عمده‌ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه‌تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می‌شود بلکه، اساساً اجرای تمامی طرح‌ها و برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت (Jamshid Zadeh, 2003: 29).

طرح موضوع خودکفایی و خوداتکایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲ش بی‌توجهی به مبانی نظری حاکم بر روابط مالی دولت و شهرداری‌ها و ادامه این سیاست در سال‌های بعدی، شهرداری‌های کشور را در شرایط حادی قرارداد و شمارش معکوس برای کاهش سهم آن‌ها از بودجه دولت آغاز شد. به دنبال کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت و با توجه به تشدید مسائل و مشکلات شهرها 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 کرده است (Najjarian Behenmiri, 1999: 2)؛ بنابراین، عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی - حداقل برای پاسخگویی به هزینه‌های دائمی - برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها را مختل و با این روند منابع درآمدی فعلی جوابگوی هزینه‌های رو به تزاید شهرداری‌ها را در سال‌های آتی نخواهند کرد (Qaderi, 2006:23). بایستی توجه داشت که بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداری‌ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تأمین می‌شود و وابستگی به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. اگرچه از ابتدای تأسیس بلدیة در سال ۱۲۸۶ (ش.ه) و به دنبال آن در قانون جدید شهرداری‌ها در سال ۱۳۰۹ (ش.ه) قوانینی در زمینه تأمین هزینه‌های شهری وضع شده است اما درآمد حاصل، چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک‌های دولتی بسیار متکی بوده است (Safari, 2003:331).

شهرداری شهر قم هم به‌مثابه دیگر کلان‌شهرهای کشور به درآمدهای ناپایداری نظیر فروش تراکم و صدور پروانه ساخت‌وساز وابسته است و بخش عمده‌ای از منابع درآمدی شهرداری قم از عوارض ساختمانی ناشی می‌شود. همین وابستگی سبب گسترش بی‌رویه شهر و پدیده پراکنده رویی یا خودنمایی برج‌های بلندمرتبه‌ای می‌شود که از فروش تراکم اضافی نشأت گرفته است. طی سال‌های اخیر با رکود ساخت‌وساز بسیاری از شهرداری‌ها به خصوص شهرداری قم با مشکل کاهش شدید درآمدی مواجه شده‌است. در حوزه تأمین مالی، شهرداری قم با مشکلاتی دیگری نظیر عدم تحقق سهم شهرداری‌ها از عوارض سوخت و مالیات بر ارزش افزوده از سوی دولت و نبود مدیریت واحد یا یکپارچه مواجه بوده است. به جرات می‌توان گفت که مهمترین راهکار جلوگیری از آفت‌های نظام شهری تعریف و اجرایی کردن منابع درآمدی پایدار است که لازمه دستیابی به توسعه پایدار شهری است. عدم توجه به کدهای درآمدی جدید برای شهرداری قم و قناعت به کدهای درآمدی موجود و همچنین کاهش صدور پروانه ساختمان و تأمین بخش بزرگی از درآمدهای شهرداری از طریق فروش اموال باعث می‌شود که شهرداری در زمینه خدمت‌رسانی و تأمین مالی پروژه‌های عمرانی با مشکل رو به رو باشد، با توجه به آن موارد ضروری است نسبت به بررسی منابع درآمدی شهرداری قم و شناسایی عوامل مربوط به درآمدهای پایدار اقدام گردد. هدف این مطالعه بررسی منابع درآمدی شهرداری قم طی سال‌های ۹۲-۱۳۸۶ و شناسایی منابع درآمدی پایدار و ناپایدار و مقادیر آن هاست. در نهایت راهکارهایی برای افزایش سهم منابع

درآمدی پایدار از کل منابع درآمدی شهرداری قم ارائه می‌شود. در این زمینه ابتدا پیشینه و سوابق مطالعاتی در زمینه درآمدهای پایدار و نتایج آن‌ها مطرح می‌شوند.

برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد (۲۰۰۹) با جمع‌بندی مطالعات انجام‌شده، راهنمایی را برای تأمین مالی مخارج شهرداری‌ها (مالیه شهری) منتشر کرده که در بخش‌های آن موضوعات مختلفی همچون وضعیت مالیه شهری، نقش حکومت‌های محلی در اقتصاد، الگوی مفید حکومت محلی و تأمین مالی مخارج آن را مورد بررسی قرار داده است (United Nations Human Settlements, 2009). فلچر و مک آرتور (۲۰۱۰) به بررسی روند تأمین مالی حکومت‌های محلی بریتیش کلمبیا پرداخته است. بر این اساس در سال‌های آینده حکومت‌های محلی بریتیش کلمبیا با توجه به تغییرات اجتماعی و اقتصادی پیش رو نیازمند تطبیق و نوآوری در ساختار حکومت‌ها و موسسات خود خواهند بود. منابع درآمدی برای حکومت‌های محلی شامل مالیات‌ها، فروش خدمات و دیگر درآمدها می‌شود. در این گزارش برخی منابع پیشنهادی جدید هم در قالب سه حوزه اصلی درآمدی (مالیات‌های جدید و سهمی از مالیات‌های موجود، فرصت‌هایی برای افزایش فروش خدمات و گزینه‌های دیگر درآمدی) ارائه شده است (Fletcher, & McArthur, 2010). بررسی گزاس و میسا کایخاس (۲۰۰۸) نشان می‌دهد که افزایش اختیارات محلی در دریافت مالیات محلی و استفاده از پایه‌های مالیاتی که دارای توجیه اقتصادی هستند، منجر به بالا رفتن کارایی و عملکرد شاخص‌های مالی در شهرداری مدلین<sup>۱</sup> کلمبیا شده است (Mesa Callejas & Gonzalez, 2008). اینا سیگو (۲۰۱۴) با رویکردی بر استقلال مالی حکومت‌های محلی پرداخته است. بر این اساس حکومت‌های محلی در فرآیندهای توسعه پایدار مبتنی بر استقلال مالی و مدیریتی خود نقش مهمی را بازی می‌کنند. سیاست‌ها و برنامه‌های انجام‌شده برای تضمین توسعه پایدار توسط دولت‌های محلی، مزایایی را برای تداوم جامعه دانش<sup>۲</sup> ایجاد می‌کنند. برای پیاده‌سازی استقلال محلی بایستی مسئولیت‌های مدیریت مالی و اجرایی در هر سطح از مدیریت محلی، ایجاد درآمدهای مالیاتی محلی پایدار که توسط یک چارچوب روابط مالی شفاف، کارآمد و سازگار با اهداف ثبات اقتصادی پشتیبانی می‌شود، به‌وضوح تعیین شود. یک‌راه‌حل مناسب ایجاد یک سیستم مالی محلی است که قابلیت ارتجاعي داشته باشد و نیازمند سازگاری دائمی این سیستم با تغییراتی است که در شرایط اقتصادی سال‌های آتی و کاهش تدریجی محدودیت‌های مقامات محلی در زمینه امور مدیریت مالی محلی، تشویق آن‌ها برای عقلانی کردن استفاده از درآمدها و بالا بردن پاسخگویی سیاسی برای عملکرد مدیریت مالی‌شان رخ خواهد داد (CIGU, 2014). یاچک چیانچرا (۲۰۱۰) در گزارشی رتبه‌بندی درآمدهای ایالتی و حکومت محلی ویسکانسین را نسبت به دیگر ایالت‌های منطقه کلمبیا بر اساس منابع درآمدی جداگانه مانند مالیات و حق‌الزحمه‌های فروش و برای منابع درآمدی ترکیبی مانند همه درآمدهای عمومی و مالیات‌ها بررسی کرده است. بر این اساس درآمدهای عمومی داخلی ویسکانسین شامل مالیات‌ها، حق‌الزحمه‌ها، هزینه تحصیل کردن، عوارض کالاها و خدمات و عایدی‌ها می‌شود. درآمدهای عمومی حاصل از منابع داخلی ویسکانسین شامل مالیات‌ها بر مستغلات، فروش و وصولی‌های خالص شامل فروش کلی و فروش گزینشی (سوخت، نوشیدنی‌های الکلی، محصولات تنباکو، شرکت‌های خصوصی تأمین‌کننده آب و برق و گاز و ... و دیگر فروش‌های گزینشی)، درآمد فردی، درآمد شرکت‌ها، گواهینامه وسایل موتوری و دیگر مالیات‌ها می‌شود. عوارض و درآمدهای عمومی متفرقه شامل عوارض بر تحصیلات (مؤسسات تحصیلات عالی و فروش غذای مدارس)، بیمارستان‌ها، بزرگراه‌ها، حمل‌ونقل هوایی، تسهیلات پارکینگ، تسهیلات بندرها درون‌مرزی و دریایی، منابع طبیعی، پارک‌ها و مکان‌های تفریحی، توسعه مسکن و اجتماع، فاضلاب، مدیریت پسماندهای جامد و دیگر عوارض است. درآمد عمومی متفرقه شامل عایدی حاصل از سود بهره، ارزیابی‌های تخصصی، فروش مستغلات و دیگر درآمدهای عمومی می‌شود. درآمد تسهیلات شامل منابع آب و برق و گاز و حمل‌ونقل می‌شود. درآمد حاصل از شرکت‌های بیمه شامل بیمه بیکاری، بیمه بازنشستگی، بیمه کارکنان و دیگر درآمدهای حاصل از شرکت‌های بیمه می‌شود (Cianciara, 2010). شرزه ای (۱۳۸۷) با تعریف درآمدهای فعال و غیرفعال و ارائه مفاهیم نظری درآمدهای پایدار به بررسی اقلام درآمدی شهرداری‌های شهرهای مختلف کشور پرداخته است. در این مطالعه وضعیت اقلام درآمدی فصول شانزده‌گانه برحسب درجه‌ی فعال بودن شهرداری‌های کشور به تفکیک جمعیت شهرها در سال‌ها ۸۳-۱۳۸۱ بررسی شده است. بر این اساس اقلام زیرمجموعه‌ی سرفصل عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی

### 1. Medellín

۲. جوامع دانش به‌عنوان جوامع مبتنی بر ایجاد، انتشار و استفاده از اطلاعات و دانش شناخته می‌شود. اقتصاد جامعه دانش به‌گونه‌ای است که در آن دانش به دست می‌آید، ایجاد می‌شود، انتشار می‌یابد و برای افزایش توسعه اقتصادی و اجتماعی به کار گرفته می‌شود.

مشمول بر عوارض سطح شهر، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر مازاد تراکم و ... در بیشتر شهرهای کشور با درجات متفاوتی فعال ارزیابی می‌گردند. هرچند اقلام درآمدی عوارض بر مازاد تراکم و عوارض تفکیک اراضی در شهرهای بزرگ فعال هستند، اما با توجه به ماهیت خود، اقلام درآمدی پایدار محسوب نمی‌شوند و لذا شهرداری‌ها برای حفظ سلامت و جلوگیری از تخریب فضای شهری باید از اتکا به این اقلام پرهیز نماید (Sharzehei, 2008). دانش جعفری و کریمی (۱۳۹۰) به مطالعه تطبیقی منابع درآمدی شهرداری تهران با تعدادی از شهرهای مهم جهان به این نتیجه رسیده که عمده‌ترین منابع شهرداری‌های دنیا فروش مستقیم خدمات (اخذ بهای خدمات شهری)، اخذ مالیات و عوارض محلی، استفاده از کمک‌های بلاعوض دولتی (انتقال‌های دولتی) و استقراض و انتشار اوراق قرضه شهری (استفاده از بازارهای مالی به‌عنوان مکمل درآمدی) است. اصلی‌ترین منابع درآمدی شهرهای بزرگ دنیا، مالیات و عوارض شهروندان می‌باشد و یکی از پایدارترین منابع مالیاتی، مالیات بر دارایی است. سهم درآمد حاصل از ساخت‌وساز در شهرداری‌های دیگر جهان معمولاً کمتر از ۵ درصد است. درحالی‌که در تهران این درآمد که بسیار ناپایدار است بیشتر از ۵۰ درصد می‌باشد. بر اساس این پژوهش، مالیات بر دارایی و املاک که در ایران عوارض نوسازی نامیده می‌شود، عادلانه‌ترین، ثابت‌ترین و پردرآمدترین منبع مالیاتی برای شهرداری‌ها و نیز شهرداری تهران می‌باشد (Jafari & Karimi, 2011).

نصر اصفهانی و همکاران (۱۳۹۰) با اشاره به وابستگی قابل‌توجه شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از ارائه مجوز ساختمان و پیامدهای نامناسب آن بر اقتصاد شهرها و ناپایداری آن، به لزوم جایگزینی این نوع درآمد با مالیات بر املاک و مستغلات تأکید می‌کند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد، در صورت اخذ یک درصد قیمت روز املاک و با فرض ۵۰ درصد سهم دولت و ۵۰ درصد سهم شهرداری، منابع حاصل‌شده برای شهرداری اصفهان ۲ برابر بودجه و ۲٫۵ برابر عوارض ساختمانی حاصل‌شده سال ۱۳۸۹ اصفهان خواهد بود. درنهایت پیشنهاد می‌شود که مالیات محلی بر املاک بر پایه اخذ مالیات بر ارزش زمین، جایگزین تمامی انواع مالیات‌ها بر املاک و مستغلات کنونی، حتی عوارض نوسازی و عمران شهری گردد (Nasr Esfehani et al, 2011).

در این راستا مطالعاتی در شهرهای مختلف انجام شده است از جمله تحقیقات انجام شده در کلانشهرها از جمله مطالعات حسن زاده و خسروشاهی (۱۳۸۷)؛ جلالی (۱۳۸۸)؛ دانش جعفری و کریمی (۱۳۹۰) و محمودی و همکاران (۱۳۹۰) در شهرداری تهران؛ نصر اصفهانی و همکاران (۱۳۹۰) و اکبری و مؤذن جمشیدی (۱۳۹۲) در شهرداری اصفهان و قربانی و عظیمی (۱۳۹۳) در شهرداری مشهد موید این است که درآمد شهرداری‌ها در این کلانشهرها هم بسیار وابسته به منابع ناپایدار از جمله فعالیت‌های ساختمانی است. مطالعات فرجی مالایی و عظیمی (۱۳۹۰) در شهرداری بوئین زهرا؛ موسوی و همکاران (۱۳۹۰) در شهرداری شاهده؛ قنبری و همکاران (۱۳۹۰) در شهرداری زارچ؛ ذاکری و همکاران (۱۳۹۱) در شهرداری فیروزکوه و مطالعه زیاری و همکاران (۱۳۹۲) در شهرداری مهاباد به‌عنوان شهرداری‌های شهرهای کوچک نیز حاکی از نوسانات شدید در بخش درآمدی این شهرداری‌ها بوده است (Hasan Zadeh & Khosro Shahi, 2008; Jalali, 2009; Danesh Jafari & Karimi, 2011; Mahmoudi et al, 2011; Nasr Esfehani et al, 2011; Akbari & Moazen Jamshidi, 2013; Qorbani & Azimi, 2014; Faraji Molaeei & Azimi, 2011; Mousavi et al, 2011; Qanbari et al, 2011; Zakeri et al, 2012; Ziari et al, 2013).

به‌طورکلی و با بررسی ادبیات موضوع از جمله مطالعه زیاری و همکاران (۱۳۹۲)، ذاکری و همکاران (۱۳۹۱)، قنبری و همکاران (۱۳۹۰)، ملازم الحسینی و فرجی مالائی (۱۳۹۱)، ملازاده و همکاران (۱۳۹۱)، یگانگی دستگردی (۱۳۹۰)، واقفی (۱۳۹۱)، داودی (۱۳۹۰)، دانش جعفری و همکاران (۱۳۹۳)، اداره طرح و برنامه شهرداری ساری (۱۳۹۲)، عباسی کشکولی و باقری کشکولی (۱۳۸۸)، اقبال پور و نصیری (۱۳۸۸)، نگین تاجی و همکاران (۱۳۹۲)، عندلیب و ثابت‌قدم (۱۳۸۸)، منتظری و خدایی (۱۳۹۱)، اکبری و مؤذن جمشیدی (۱۳۹۲)، رساقامت (۱۳۹۱)، افشاری (۱۳۹۱)، مهرابی و مهارتی (۱۳۹۱)، زاهدی و دهقان (۱۳۸۹)، و غیره نشان می‌دهد که مبانی اساسی درآمدزایی پایدار شهرداری‌ها و بهبود وضعیت مالی شهرداری‌ها به سه عامل بستگی دارد، این عوامل عبارت‌اند از: کاهش هزینه‌های موجود، افزایش درآمد و بهره‌وری از منابع موجود و نهایتاً خلق منابع جدید درآمدی (Ziari et al, 2013; Zakeri et al, 2012; Qanbari et al, 2011; Malazem Ahhosseini & Faraji Mollaei, 2012; Molla Zadeh et al, 2012; Yeganegi Dastgerdi, 2011; Vaghefi, 2012; Davoodi, 2011; Danesh Jafari et al, 2014; Planning Department of Sari Municipality, 2013; Abbasi Kashkoli & Bagheri Kashkoli, 2009; Eghbalpour & Nasiri, 2009; Negin Taji et al, 2013; Andalib & Sabet

Qadam, 2009; Montazeri & Khodaei, 2012; Akbari & Moazen Jamshidi, 2013; Rasa Qaamat, 2012; Afshari, 2012; Mehraei & Maharati, 2012; Zahedi & Dehghan, 2010).

در متون و نظریه‌های اقتصادی درآمدهای پایدار در یک اقتصاد صرف‌نظر از این‌که اقتصاد ملی مدنظر باشد یا اقتصاد شهری، مستقل از مقوله‌ی توسعه پایدار نیستند و اصولاً درآمدهای پایدار مستلزم وجود توسعه‌ی پایدار در اقتصاد شهری، بستگی بسیار شدید به چگونگی استفاده از امکانات و خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از این منابع از قبیل استفاده از هوا، آب، فضای سبز و کلیه امکانات و فضاها شهری دارد.

در یک نگاه کلی می‌توان تعاریف و مفاهیم متعددی برای پایداری در متون جدید اقتصادی یافت که به‌طور مختصر در زیر به آن‌ها اشاره می‌گردد.

- وضعیت پایدار وضعیتی است که در آن مطلوبیت و مصرف در طول زمان رو به کاهش نباشند.
- وضعیت پایدار وضعیتی است که منابع و امکانات (غیرطبیعی و دست‌ساز انسان) به نحوی مورد بهره‌برداری قرار گیرند که فرصت تولید برای آیندگان حفظ شود.
- وضعیت پایدار وضعیتی است که منابع به نحوی مورد بهره‌برداری قرار گیرد که درآمد پایدار از به‌کارگیری امکانات حفظ شود.
- وضعیت پایدار وضعیتی است که حداقل شرایط برای ثبات اکوسیستم‌ها و توانایی مقابله‌ی با شوک‌ها را در طول زمان فراهم نماید (Sharzehei, 2008: 25-26).

طبق تعریف انجمن دولت‌های محلی استرالیا؛ تأمین مالی پایدار زمانی اتفاق می‌افتد که توانایی دولت برای مدیریت منابع مالی به‌اندازه‌ای باشد که با وقوع تغییر برنامه‌ریزی نشده‌ای در مالیات‌ها بتواند تعهدات حال و آینده‌اش را برای ارائه خدمات، برآورده کند و این اطمینان را به مالیات‌دهندگان بدهد که نسل‌های آینده با صورت‌حساب مدیریت نشده که برای نسل‌های امروز ایجاد شده، مواجه نمی‌شوند و نیز نسل امروز همه بار مالی که نسل‌های آینده از آن سود می‌برند را متحمل نمی‌شوند. به عبارتی نسل‌های آینده با کاهش عظیم خدمات یا افزایش غیرمعمول نرخ مالیات‌داری که ناشی از به تعویق انداختن بدهی‌های نسل امروز است مواجه نمی‌شوند (Local Government Association Financial, 2007).

طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران در شصت و چهارمین و شصت و ششمین و هشتمین جلسه رسمی-علنی فوق‌العاده و عادی شورای اسلامی شهر تهران در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید. این طرح در مجموع شامل ۹ بخش و ۲۷ ماده می‌شود. اهدافی که در اجرای این مصوبه دنبال می‌شد شامل موارد زیر بود:

- الف - ایجاد هدفمندی در اقدامات شهرداری برای اصلاح و تأمین منابع درآمدی شهرداری
  - ب - سیاست‌گذاری درآمدی باهدف تسهیل پیشبرد سیاست‌های توسعه شهری
  - ج - ایجاد پایداری و عدالت در تأمین منابع درآمدی شهرداری تهران
- بر این اساس درآمدهای پایدار آن دسته از درآمدهای شهرداری که از خصایص زیر برخوردارند:
- (۱) تداوم‌پذیری یعنی دارای ثبات بوده و حداقل در کوتاه‌مدت دچار نوسانات شدید نشوند.
  - (۲) مطلوب بودن یعنی کسب درآمد از آن محل موجب ارتقاء رویکرد عدالت محوری شود و به ساختارهای زیست‌محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی لطمه نیاورد.
  - (۳) انعطاف‌پذیری یعنی پایه درآمدی در طی زمان بزرگ شود و همپای با گسترش مخارج گسترش یابد تا از مضیقه مالی اجتناب شود و برای وصول آن بتوان برنامه‌ریزی‌های اجرایی لازم را تعریف کرد.
- درآمدهای پایدار به‌عنوان یکی از ارکان اصلی مدیریت شهرها باید:
- (۱) در قالب راهبردهای مشخص در پهنه جغرافیایی شهر، روابط و مناسبات مدنظر بین لایه‌های مختلف جغرافیایی حکومت‌ها را تعیین و تنظیم کنند (رابطه درآمدهای پایدار و حکومت‌های محلی)
  - (۲) بستر و پشتیبان مناسبی در چارچوب برنامه‌ریزی فضایی-کالبدی مبتنی بر تعادل بخشی، توزیع بهینه کاربری‌ها، تأمین خدمات عمومی و پایداری کالبدی باشند (رابطه درآمدهای پایدار و برنامه‌ریزی فضایی-کالبدی) (Andalib, 2009:87).

معیارها و ویژگی‌هایی که نشان‌دهنده‌ی ناپایداری درآمدی شهرداری‌ها هستند عبارت‌اند از:

الف) تأمین درآمد از آن روش موجب لطمه زدن به ساختار کالبدی، اقتصادی و اجتماعی شهر می‌شود.

ب) کسب درآمد از این محل دارای مبنای قانونی روشن و مشخصی نیست، یا اینکه موضوعیت خود را از دست داده است.

ج) در حیطه اختیار و کنترل شهرداری نیست و امکان برنامه‌ریزی بلندمدت در خصوص آن نوع درآمدها وجود ندارد.

د) تأمین درآمد از این روش به شدت وابسته به نوسان در بخش‌های اقتصادی است.

ه) جزء درآمدهای اتفاقی است (Hosseinpour et al, 2013: 122).

به‌طور کلی چهار روش برای تأمین منابع مالی مدیریت شهری شامل فروش خدمات، اخذ مالیات یا عوارض، استقراض (برای جبران کسری بودجه) و کمک‌های بلاعوض (علاوه بر کمک جهت جبران کسر بودجه)، برای کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای توسط دولت‌ها در اختیار حکومت‌های محلی قرار دارد.

در این میان مالیات محلی که مقام محلی نرخ و یا پایه آن را مشخص می‌سازد (البته الزاماً آن را جمع‌آوری نمی‌نماید) و عواید حاصل از آن را برای مقاصد خود نگه می‌دارد:

۱. برای تأمین مالی یارانه‌ها در مدیریت شهری، در مواردی که عرضه خدمات مدیریت مذکور با آثار خارجی مثبت درخور توجه همراه است.
۲. در مواقعی که خدمات عرضه‌شده توسط مدیریت شهری به‌صورت کالایی ارزشمند است، ولی شهروندان آن را کمتر از واقع ارزش‌گذاری می‌کنند.
۳. در صورتی که خدمات مدیریت شهری به‌صورت کالای عمومی بوده و دریافت بهای آن از شهروندان امکان‌پذیر نباشد، به کار می‌رود.

از طرفی انواع مالیات محلی عبارت‌اند از مالیات‌های محلی بر درآمد - سود و ثروت، مالیات محلی بر فروش، مالیات محلی بر املاک، مالیات بر ارزش زمین، مالیات بر عمران اراضی شهری، مالیات بر ارزش افزوده در مورد مستغلات شهری<sup>۳</sup> که با رعایت اصول مالیات‌بندی شامل عدالت (افقی - عمودی)، کارایی، قابلیت مشاهده، استقلال محلی، صرفه‌جویی، کفایت درآمد، ثبات درآمد و عدم جابجایی پایه مالیاتی می‌بایست جمع‌آوری، تفکیک و باز توزیع گردند (Andalib, 2009: 97-98). جدول ۱ منابع داخلی و خارجی حکومت‌های محلی، جدول ۲ منابع درآمدی دولت‌های محلی در ۱۲ کشور مشترک المافع، و جداول ۳ و ۴ به ترتیب ترکیب درآمد حکومت محلی در ۵ کشور جنوب صحرای آفریقا و ۴ کشور توسعه‌یافته کشورهای مشترک‌المنافع را نشان می‌دهد.

جدول ۱. منابع درآمدهای دولت محلی

منابع خارجی		منابع داخلی	
استقراض	انتقال‌ها یا کمک‌های بین حکومتی	بهای خدمات	درآمدهای ناشی نشده از زمین
از منابع دولتی	انتقال‌های منظم باهدف کمک‌های عمومی یا مالیات‌های تسهیم شده بر اساس فرمول (سهمی از مالیات مرکزی)	هزینه بهای خدمات (آب، پارکینگ، فاضلاب و غیره)	مالیات بر خانوار، وسایل نقلیه، حیوانات و غیره.
از بازارهای سرمایه‌ای خصوصی (شامل بازارهای بین‌المللی)	کمک‌های با اهداف خاص	هزینه بهای اجرایی مانند مجوزهای ساخت‌وساز، ثبت، هزینه بهای بازار و غیره.	مالیات‌های پروانه برای شغل‌ها و کسب‌وکارهای مختلف
			مالیات بر زمین

Source: (Dirie, 2005: 261)

1. Site Value Rating
2. Development Land Tax
3. Value-Added Tax

جدول ۲. منابع درآمدی دولت محلی در ۱۲ کشور مشترک المنافع

کشور	منابع درآمدی حکومت محلی
استرالیا	کمک‌ها و پرداخت‌های باهدف عمومی یا خاص حکومت‌های دولتی و فدرال شامل ۲۳ درصد از درآمدهای حکومت محلی می‌شود. منابع دیگر شامل مالیات بر اموال غیرمنقول، هزینه بها و جریمه‌ها، مازاد عملیاتی خالص شرکت‌های تجاری و سود.
بنگلادش	مالیات‌ها، نرخ‌ها، هزینه بها و عوارض وضع شده توسط نهادهای محلی، اجاره‌ها و منافع حاصل از دارایی‌هایشان و پول دریافتی از طریق خدمات ارائه شده خود. کمک‌های دولتی، تأمین مالی پروژه‌های بین‌المللی و وام‌های دریافتی از نهادهای محلی منابع دیگری از درآمد را تشکیل می‌دهد. مالیات‌ها مهم‌ترین منبع درآمدی هستند درحالی‌که وام‌ها و کمک‌های داوطلبانه بسیار اندک هستند.
کامرون	مالیات‌های شورا، پروانه‌ها و وضع مالیات بر کسب‌وکار.
قبرس	مالیات‌های شهری، عوارض گمرکی و هزینه بها.
جزایر فیجی	درآمدهای حاصل از مالیات بر زمین (نرخ شهری) و درآمدهای محلی دیگر مانند کمک‌های بلاعوض، هزینه بهای اجاره، هزینه بهای ایستگاه اتوبوس و بازار، هزینه بهای پروانه کسب‌وکار، هزینه بهای پارکینگ و ساخت‌وساز. بیشتر شوراها نیز وام‌ها را از بازار سرمایه‌ای محلی دریافت می‌کنند. کمک‌ها از حکومت مرکزی بسیار محدود است.
غنا	مالیات‌ها، عوارض و هزینه بهای مصرف‌کننده.
هند	درآمد مالیاتی - دارایی‌ها، آکتروی، حرفه‌ها و وسایل نقلیه، درآمد غیرمالیاتی - پروانه‌ها و عوارض خدماتی، کمک‌های مالی بلاعوض، و وام‌ها و استقراض‌های حکومت مرکزی یا ایالتی
کنیا	هزینه بها و عوارض، هزینه بهای آب و فاضلاب، عوارض مالیاتی محلی و مجوزهای کسب‌وکار.
نیوزیلند	نرخ‌های املاک، عوارض مصرف‌کننده، هزینه بها، مالیات‌ها بر سوخت و بازگشت سرمایه‌ها. برخی کمک‌های مالی حکومت مرکزی. قدرت‌های عوارض و نرخ‌گذاری از سال ۱۹۸۸ در قانون ارائه شده است و یک منبع مهم درآمد مالیاتی محلی است.
مالزی	مالیات محلی (نرخ ارزیابی، اجاره‌ها و هزینه بهای خدمات، کمک‌ها و یارانه‌های داده شده از طرف دولت یا حکومت مرکزی. برخی مقامات محلی کمک‌های بلاعوض از نرخ‌ها دریافت می‌کنند. منابع دیگر شامل شکل‌های مختلف عوارض و هزینه بها می‌باشد) پروانه‌ها، پرداختی برای شکل‌های دیگر خدمات، جریمه‌های اجاره‌ای و محوطه‌ها و بهره.
پاکستان	مالیات و آکتروی (شامل ۶۰ درصد درآمدهای حکومت محلی) و منابع غیرمالیاتی. مالیات‌های در ارتباط با دارایی (مانند نرخ‌های محلی یا کرایه‌ها بر همه زمین‌های قابل ارزیابی برای اجاره یا درآمد زمین یا استفاده). مالیات بر انتقال دارایی و آکتروی بزرگ‌ترین منابع درآمدی هستند.
سريلانكا	نرخ‌ها، مالیات‌ها، عوارض گمرکی، هزینه بها؛ جریمه‌ها و عوارض دیگر همچنین پول حاصل از فروش‌ها، کرایه‌ها و تراکنش‌های دیگر، درآمدهای حاصل از دارایی‌ها و کمک‌ها از حوزه‌های دیگر حکومت.

Source: (Sproats, 2005:4)

جدول ۳. ترکیب درآمد حکومت محلی در ۵ کشور جنوب صحرائی آفریقا

درآمد %	غنا	اوگاندا	سوازیلند	زامبیا
مالیات داخلی	۲۲	۱۵	۶۷	۲۱
مالیات تسهیم شده	۰	۰	۰	۰
عوارض یا هزینه بهای مصرف‌کننده	۲۳	۵	۵	۲۳
درآمدهای منبع واحد	۱۸	۰	۱	۱۸
انتقال‌های حکومت مرکزی	۳	۶۶	۱۷	۳
اعانه	۰	۱۱	۰	۰
درآمدهای غیرمالیاتی دیگر	۳۴	۴	۵	۳۴
استقراض	۰	۰	۵	۰
مجموع	۱۰۰	۱۰۱	۱۰۰	۹۹

Source: (Dirie, 2005: 262)

جدول ۴. ترکیب درآمد حکومت محلی در ۴ کشور توسعه‌یافته کشورهای مشترک‌المنافع

انگلستان	نیوزیلند	کانادا	استرالیا	درآمد %
۱۶	۵۴	۴۱	۳۸	مالیات‌های داخلی
	۷	۳		درآمد سرمایه‌گذاری
۱۲	۹			عوارض یا هزینه بهای مصرف‌کننده
۴۶	۱۱	۴۱	۱۳	انتقال‌های حکومتی دیگر
			۱۵	درآمدهای غیرمالیاتی دیگر
			۳۲	مازاد تجاری
	۱۹	۱۵		فروش کالاها و خدمات
۱۶				نرخ کسب‌وکار توزیع‌شده

Source: (Dirie, 2005: 262)

شکل ۱ توزیع درآمد را برای انواع مختلف حکومت‌های محلی ایالات‌متحده را نشان می‌دهد. در کل برای حکومت محلی، ۴۱ درصد درآمد از کمک‌های مالی بین دولتی، ۳۶ درصد از مالیات‌های محلی و ۲۲ درصد باقی‌مانده از عوارض و درآمد عمومی حاصل می‌شود. بخش‌های آموزشی به‌شدت وابسته به کمک‌های مالی بین دولتی است درحالی‌که بخش‌های ویژه شدیداً وابسته به عوارض و درآمد عمومی است.

شکل ۲ هم سهم درآمد حکومت محلی ایالات‌متحده را از مالیات‌های مختلف نشان می‌دهد. مالیات بر دارایی حدود سه‌چهارم درآمد مالیاتی محلی و حدود نصف درآمد شهرداری را به وجود می‌آورد. مالیات بر فروش کالا تقریباً سه برابر درآمد حاصل از مالیات بر درآمد را ایجاد می‌کند. مالیات‌ها بر درآمد شرکت بخش کوچکی از درآمد مالیاتی محلی را ایجاد می‌کند (O'sullivan, 2012: 432)

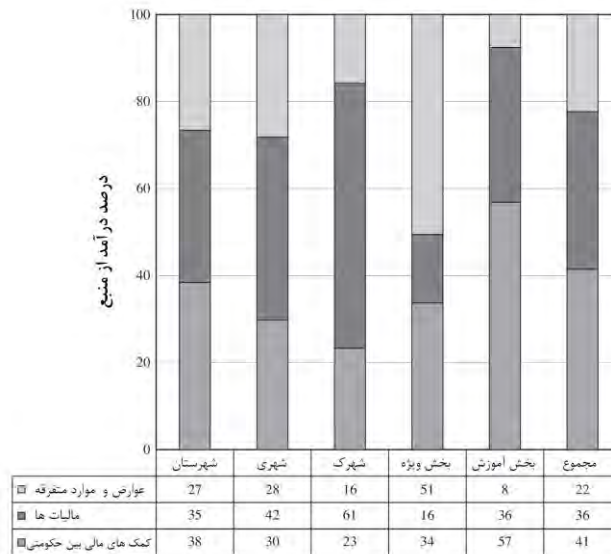
در مجموع با توجه به منابع درآمدی حکومت‌های محلی در کشورهای درحال توسعه و توسعه یافته مشاهده می‌شود که بخش عمده‌ای از منابع درآمدی آن‌ها از مالیات‌های محلی (مالیات بر املاک، فروش، درآمد و...)، کمک‌های مالی بین حکومتی یا انتقال‌های حکومتی و عوارض و بهای مصرف‌کننده تامین می‌شود.

بر اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها در ایران، درآمد شهرداری‌ها به شش طبقه زیر تقسیم شده است:

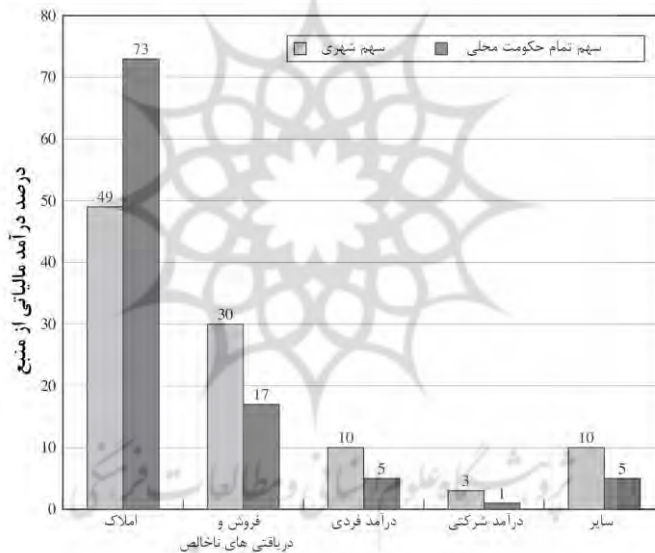
- ۱) درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
- ۲) درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
- ۳) بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری
- ۴) درآمدهای حاصله از وجوه اموال شهرداری
- ۵) کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی
- ۶) اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی به‌موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد (Hosseinpour et al, 2013: 83-84).

هریک از این گروه‌های درآمدی به زیرگروه‌ها و ریزکدهایی تقسیم می‌شوند که از این میان درآمد مازاد تراکم، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها، مالیات بر ارزش افزوده، عوارض بر پروانه ساختمانی، درآمد حاصل از اموال شهرداری و عوارض بر فروش کالاها و خدمات عمده‌ترین منابع درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای کشور هستند.





شکل ۱. سهم درآمدهای حکومت‌های محلی در ایالات متحده (Source: O'sullivan, 2012: 432).



شکل ۲. درآمدهای ایالات متحده از مالیات‌های مختلف (Source: O'sullivan, 2012: 432).

## روش پژوهش

پژوهش حاضر در سطح شهر قم انجام شده است. این پژوهش از نوع کاربردی و روش بررسی آن توصیفی - تحلیلی است. داده‌ها هم با روش اسنادی و بررسی اطلاعات و درآمدها و هزینه‌های شهرداری قم برای سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۶ و هم به صورت میدانی و از طریق مصاحبه با رئیس گروه مطالعات درآمد شهرداری قم در خصوص وضعیت درآمدی شهرداری قم و شاخص‌های تعیین‌کننده درآمدهای پایدار و همچنین موانع پیش روی شهرداری قم در راستای کسب درآمدهای پایدار بدست آمده است. نوع مصاحبه به صورت نامنظم یا آزاد بوده است. تجزیه و تحلیل داده‌ها با استفاده از نرم افزار Excel صورت گرفته است. در این پژوهش متغیرها کدهای درآمدی شهرداری قم شامل عوارض بر فروش کالا و ارائه خدمات، عوارض نوسازی، عوارض اتباع خارجی، فروش اموال شهرداری، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی و... می‌شوند که با توجه با شاخص پایداری و ناپایداری بررسی شده‌اند.

## محدوده مورد مطالعه

قُم از کلان شهرهای<sup>۱</sup> ایران است که در ۱۲۵ کیلومتری جنوب تهران پایتخت ایران واقع شده است. این شهر در کنار رودخانه قمرود و در دشت قم قرار دارد. شهر قم مرکز استان قم و نیز مرکز شهرستان قم می‌باشد. طبق سرشماری سال ۱۳۹۰ مرکز آمار ایران شهر تعداد ۱،۰۷۴،۰۳۶ نفر جمعیت دارد. با این جمعیت قم در رتبه هشتمین شهر پرجمعیت ایران قرار می‌گیرد (Qom Governorate, 2016). رشد جمعیت قم ۱،۳ درصد است که جزء بالاترین نرخ رشد جمعیت در ایران است. بیش‌تر ساکنان شهر مسلمان و شیعه دوازده‌امامی هستند و تعدادی از اقلیت‌های دینی زرتشتی و مسیحی در شهر ساکن هستند (Statistical Yearbook of Qom, 2011). آب‌وهوای قم به علت مجاورت با ناحیه خشک ایران نسبتاً گرم و خشک و بارش سالانه آن به‌طور متوسط ۱۲۲ میلی‌متر است (Qom Governorate, 2016).

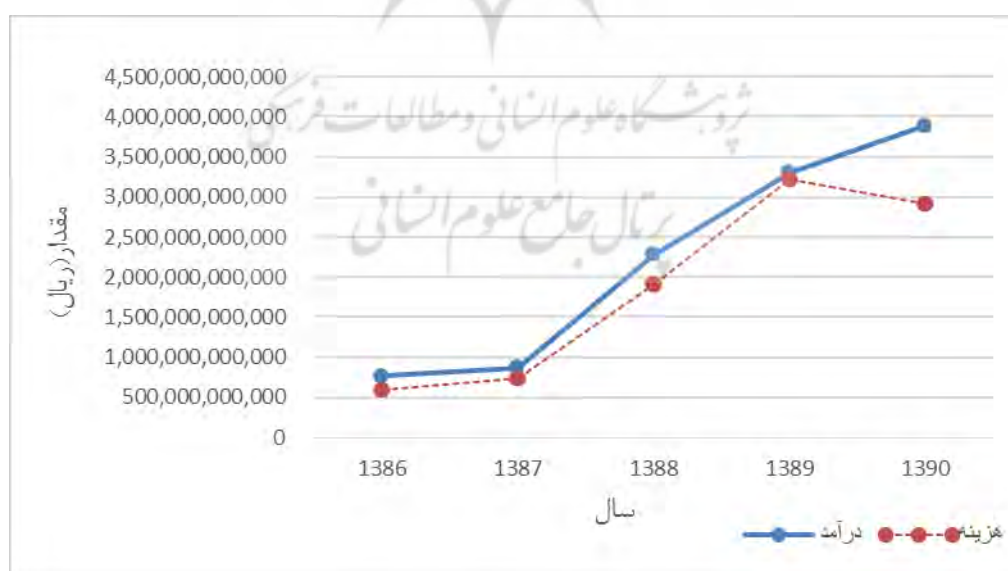
## یافته‌ها و بحث

طبق جدول و با بررسی روند درآمدها و هزینه‌های شهرداری شهر قم طی سال‌های ۹۰-۱۳۸۶ مشاهده می‌کنیم که در طی این سال‌ها نسبت کل هزینه‌ها به درآمدها همواره کمتر از یک بوده و میانگین این نسبت‌ها در طی این سال‌ها ۰،۸۴ می‌باشد (جدول ۵). این نسبت حاکی از آن است که شهرداری قم طی این دوره با کمبود درآمد مواجه نبوده و درآمدها همواره بیشتر از هزینه‌ها بوده است (شکل ۳).

جدول ۵. نسبت هزینه به درآمد شهرداری قم طی سال‌های ۹۰-۱۳۸۶

متوسط نسبت	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	
هزینه‌ها	۲۹۱۱۶۳۵۶۹۷۵۹۲	۳۲۲۳۷۸۵۱۷۳۷۲۳	۱۹۱۸۱۳۹۵۶۶۸۴۰	۷۳۵۰۱۶۵۸۵۱۶۷	۵۹۴۸۵۳۳۴۲۵۴۷	-
درآمدها	۳۸۸۶۲۱۴۵۹۵۸۰۰	۳۳۰۷۰۳۰۷۳۸۴۶۷	۲۲۸۲۲۳۴۵۵۴۴۳	۸۷۴۷۶۱۳۸۱۹۳۷	۷۶۸۲۷۸۰۰۰۰۰۰	-
نسبت هزینه به درآمد	۰/۷۵	۰/۹۷	۰/۸۴	۰/۸۴	۰/۷۷	۰/۸۴

Source: Settlement Of Budget at Qom Municipality & Author's Analyses



شکل ۳. روند رشد درآمدها و هزینه‌های شهرداری قم طی سال‌های ۹۰-۱۳۸۶  
(Settlement Of Budget at Qom Municipality & Author's Analyses)

متوسط سهم هزینه‌های عمرانی و جاری در طی سال‌های ۹۰-۱۳۸۶ بیانگر این است که در دوره موردبررسی هزینه‌های عمرانی بر هزینه‌های جاری برتری داشته و حدود ۵۵ درصد بودجه صرف هزینه‌های عمرانی و ۴۵ درصد بودجه صرف هزینه‌های جاری شده است (جدول ۶).

جدول ۶. سهم هزینه‌های عمرانی و جاری از کل هزینه‌های شهرداری طی سال‌های ۹۰-۱۳۸۶

متوسط نسبت	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	
۵۴/۸۵	۵۱/۹۲	۴۵/۲۱	۷۲/۳۵	۵۱/۱۱	۵۳/۶۶	سهم هزینه‌های عمرانی از کل هزینه‌ها
۴۵/۱۵	۴۸/۰۸	۵۴/۷۹	۲۷/۶۵	۴۸/۸۹	۴۶/۳۴	سهم هزینه‌های جاری از کل هزینه‌ها

Source: Settlement Of Budget at Qom Municipality & Author's Analyses

هرچند در طی سال‌های گذشته درآمدهای وصولی بر هزینه‌ها برتری داشته و شهرداری با کمبود درآمد مواجه نبوده اما باید توجه داشت که در طی این مدت شهرداری به شدت وابسته به درآمدهای ناپایدار بوده است. جدول ۷ سهم درآمدهای پایدار و ناپایدار از کل درآمدهای وصولی طی سال‌های ۹۲-۱۳۹۱ را نشان می‌دهد. با توجه به جدول ۷ حدود ۸۰ درصد درآمدهای شهرداری از منابع درآمدی ناپایدار به دست آمده است و تنها ۲۰ درصد درآمدها ماهیتی پایدار داشته‌اند و امکان برنامه‌ریزی قطعی تنها در مورد این ۲۰ درصد درآمد پایدار وجود داشته است.

جدول ۷. سهم درآمدهای پایدار و ناپایدار از کل درآمدهای شهرداری در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲

متوسط ۲ ساله	۱۳۹۲	۱۳۹۱	
۷۹/۷۸	۸۴/۴۰	۷۵/۱۷	سهم درآمدهای ناپایدار از کل درآمدها
۲۰/۲۲	۱۵/۶۰	۲۴/۸۳	سهم درآمدهای پایدار از کل درآمدها

Source: Settlement Of Budget at Qom Municipality & Author's Analyses

میانگین نسبت‌های سالانه هزینه‌های جاری به درآمدهای پایدار در سال‌ها ۹۲-۱۳۹۱ برابر با ۰٫۸۲ است (جدول ۸). این بدین معنی است که به طور متوسط طی این سال‌ها ۸۲ درصد هزینه‌های جاری از درآمدهای پایدار تأمین شده است و شهرداری به منظور جبران کسری بودجه جاری به درآمدهای ناپایدار متوسل شده است و قطع این درآمدها یا ایجاد خلل در حصول این دسته از درآمدها، نظام مدیریت شهری قم را با مشکلاتی جدی مواجه خواهد کرد و شهرداری قادر به خدمت‌رسانی مطلوب در سطح شهر نخواهد بود. همچنین بررسی میانگین نسبت هزینه‌های عمرانی به درآمدهای ناپایدار حاکی از این است که تقریباً ۱۰۰ درصد درآمدهای ناپایدار در طی این سال‌ها صرف هزینه‌های عمرانی می‌شود (جدول ۹) و در صورت بروز نوسانات در این گونه درآمدها، شهرداری به منظور بهبود محیط شهری و ایجاد زیرساخت‌های شهری با بحران مواجه خواهد شد.

جدول ۸. نسبت‌های سالانه هزینه‌های جاری به درآمدهای پایدار در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲

متوسط نسبت	۱۳۹۲	۱۳۹۱	
	۱۰۰۷۰۴۵۵۲۶۴۳۴	۱۱۶۵۶۵۴۳۵۷۲۳۲	هزینه‌های جاری
	۹۷۰۳۲۱۸۷۰۵۶۱	۷۸۱۴۷۶۷۲۹۰۰۰	درآمدهای پایدار
۰/۸۲	۰/۹۶	۰/۶۷	نسبت درآمدهای پایدار به هزینه‌های جاری

Source: Settlement Of Budget at Qom Municipality & Author's Analyses

جدول ۹. نسبت‌های سالانه هزینه‌های عمرانی به درآمدهای پایدار در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲

میانگین دوساله	۱۳۹۲	۱۳۹۱	
	۴۴۵۸۵۶۹۲۷۶۴	۲۴۴۱۱۹۶۲۵۶۵۳۳	هزینه‌های عمرانی
	۵۲۵۰۰۸۸۵۰۸۸۶۹	۲۲۶۵۳۲۰۶۱۶۰۰۰	درآمدهای غیر پایدار
۱/۰۷	۱/۱۸	۰/۹۷	نسبت درآمدهای غیر پایدار به هزینه‌های عمرانی

Source: Settlement Of Budget at Qom Municipality & Author's Analyses

با بررسی درآمدهای وصولی سال‌های ۹۲-۱۳۹۱ می‌توان مشاهده کرد که فروش اموال شهرداری با میانگین ۳۶٫۹۳ درصد، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی با ۲۲٫۰۶ درصد و عوارض مزاد تراکم با ۸٫۶۲ درصد و دارایی‌هایی که به‌صورت اتفاقی به شهرداری تعلق می‌گیرد که شامل جرائم و تخلفات ساختمانی است با ۶٫۳۶ درصد کدهایی هستند که بیشترین درآمد ناپایدار و همچنین درآمد وصولی شهرداری قم از این موارد به‌دست‌آمده‌اند (جدول ۱۰). عمده منابع درآمدی شهرداری قم با بازار مسکن و ساخت و ساز مربوط است که با توجه به تغییرات بازار مسکن نوسانات شدیدی دارد.

جدول ۱۰. شرح درآمدهای ناپایدار شهرداری قم در سال‌های ۹۲-۱۳۹۱

شرح درآمدهای ناپایدار	درصد درآمدهای ناپایدار از کل درآمدها طی ۹۲-۱۳۹۱
فروش اموال شهرداری	۳۶/۹۳
عوارض بر پروانه‌های ساختمانی	۲۲/۰۶
عوارض بر مزاد تراکم	۸/۶۲
دارایی که به‌طور اتفاقی یا به‌موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد (شامل جریمه کمیسیون ماده ۱۰۰، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها و ...)	۶/۳۶
وام‌های دریافتی	۲/۸۰
عوارض حذف پارکینگ	۱/۱۰
عوارض بر تفکیک اراضی و ساختمان‌ها	۰/۹۷
اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی	۰/۵۵
کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۰/۲۲
عوارض بر بالکن و پیش‌آمدگی	۰/۱۸
مجموع درآمدهای ناپایدار طی سال ۹۲-۱۳۹۱	۷۹/۷۹

Source: Settlement Of Budget at Qom Municipality & Author's Analyses

در بین درآمدهای پایدار شهرداری قم طی سال‌های ۹۲-۱۳۹۱ عوارض بر فروش کالا و ارائه خدمات و عوارض نوسازی و همچنین عوارض بر اتباع خارجی به ترتیب با ۶٫۸۲، ۱٫۷۷ و ۱٫۰۵ درصد بیشترین نرخ را به خود اختصاص داده‌اند (جدول ۱۱). شهر قم با توجه به موقعیت مرکزی در کشور و قرار گرفتن در کریدور شمال به جنوب و همچنین به عنوان دومین شهر مذهبی ایران یکی از شهرهای خدماتی محسوب می‌شود که این می‌تواند شهر قم را به عنوان یکی از مراکز ارائه خدمات و کالا معرفی کند. در این شهر بر خلاف بسیاری از شهرهای ایران که عوارض نوسازی بیشترین درآمد پایدار شهرداری‌ها محسوب می‌شود، دریافت عوارض نوسازی از شهروندان کمی با مشکلاتی همراه است؛ به عنوان مثال قیمت منطقه ای ملک به درستی لحاظ نشده و یا برخی از شهروندان از نظر اقتصادی قادر به پرداخت آن نمی‌باشند. همچنین شهر قم به دلایل مذهبی (وجود حوزه‌های علمی) و قیمت تمام شده ارائه خدمات بصورت ارزان، سالانه پذیرای تعداد زیادی از اتباع خارجی عرب زبان از کشورهای افغانستان، عراق، حتی آفریقای و... به منظور زندگی و تحصیل و... است، که خود به عنوان منبع پایدار درآمدی شناخته می‌شود.

جدول ۱۱. شرح درآمدهای پایدار شهرداری قم در سال‌های ۹۲-۱۳۹۱

شرح درآمدهای پایدار	درصد درآمدهای پایدار از کل درآمدها طی ۹۲-۱۳۹۱
عوارض بر فروش کالا و ارائه خدمات	۶/۸۲
عوارض نوسازی	۱/۷۷
عوارض اتباع خارجی	۱/۰۵
تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۰/۶۹
عوارض بر معاملات غیر منقول	۰/۴۲
عوارض سالیانه خودروهای سواری و سایر وسایل نقلیه	۰/۴۰
تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده (سوخت)	۰/۳۴
عوارض بر قراردادهای	۰/۲۵
ماده ۴۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده (گمرکی)	۰/۲۲

شرح درآمدهای پایدار	درصد درآمدهای پایدار از کل درآمدها طی ۹۲-۱۳۹۱
عوارض اسناد رسمی	۰/۱۱
عوارض بلیط مسافرت و باربری (ترمینال)	۰/۰۸
تبصره ۳ ماده ۴۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده (گمرکی)	۰/۰۵
عوارض گذرنامه	۰/۰۵
عوارض بلیط هواپیمایی	۰/۰۳
درآمد حاصل از فروش و جمع آوری زباله	۰/۰۳
عوارض بر محصولات محلی-سوهان	۰/۰۲
عوارض آلاینده‌ها	۰/۰۲
عوارض شماره گذاری سالیانه موتور سیکلت و سایر	۰/۰۲
عوارض بر معاملات وسائط نقلیه	۰/۰۱

Source: Settlement Of Budget at Qom Municipality & Author's Analyses

## نتیجه‌گیری

منابع مختلف نظری و تجربی، گویای یک موضوع مشترک در مسائل تأمین مالی شهری هستند و این موضوع آن است که همه شهرداری‌ها از یک سو دغدغه افزایش درآمدها و کنترل هزینه‌های خود را دارند و از سوی دیگر به دلیل محدودیت درآمدها، امکان تأمین مالی بسیاری از پروژه‌های شهری را ندارند. بنابراین باید به دنبال یافتن ابزارها و الگوهای تأمین مالی برای تهیه منابع لازم جهت انجام سرمایه‌گذاری‌های شهری باشند. دومین چالش سیستم این است که این نظام زمانی مطلوب خواهد بود که در شرایط نوسانات منابع شهرداری‌ها یا منابع دولتی، تأمین درآمد شهرداری‌ها برای کارکردها و مصارف مختلف تحت تأثیر این تحولات قرار نگیرند. به منظور برون رفت از این دو چالش، بایستی مدلی پیشنهاد شود که جوابگوی نیازهای مالی شهرداری‌ها بوده و به تدریج بتواند زمینه پایداری درآمدها و منابع تأمین مالی پروژه‌های شهری را فراهم آورد.

با بررسی منابع درآمدی شهرداری قم مشاهده شد که فروش اموال شهرداری بالأخص اموال غیرمنقول در صدر منابع ناپایدار شهرداری قم طی سال‌های اخیر بوده است. این منابع درآمدی که در واقع جزو منابع ملی و ثروت شهروندان محسوب می‌شود می‌تواند با اجاره‌داری یا اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری به درآمدهای پایدار برای شهرداری بدل شوند. از طرفی سهم درآمد حاصل از ساخت و ساز در شهرداری قم نزدیک ۴۰-۵۰ درصد درآمدهای شهرداری را تشکیل می‌دهد این در حالی است که در دیگر نقاط جهان به طور معمول سهم درآمد حاصل از ساخت و ساز کمتر از ۵ درصد است. این نوع درآمد بستگی زیادی به بازار مسکن کشور دارد و درآمدی ناپایدار محسوب می‌شود. بر این اساس مدیران شهری بایستی به دنبال راهکارهای جدید درآمدزایی باشند و سید درآمدی شهرداری‌ها را گسترده‌تر کنند تا نوسانات در هر بخش درآمدی منجر به تغییرات اساسی در درآمدهای پیش‌بینی‌شده شهرداری نشود و مدیران و برنامه‌ریزان قادر باشند در راستای تأمین نیازهای شهروندان و دستیابی به توسعه پایدار شهری با مشکل تأمین منابع مواجه نشوند.

با توجه به اینکه شهرداری قم و سازمان‌های مربوطه نزدیک به ۴۰۰۰ نفر پرسنل دارد، بکارگیری و اجرای روشهای جدید مکانیزه و مبتنی بر سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی بمنظور کاهش هزینه پرسنلی در خدمات شهری و هزینه‌های جاری ضرورت دارد. بر اساس قانون ۸ درصد از تولید، مالیات بر ارزش افزوده اخذ می‌شود که ۳ و نیم درصد سهم شهرداری‌ها و ۴ و نیم درصد سهم دولت است. بر این اساس محاسبه دقیق تولید و مصرف شهر و تعیین سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده و پرداخت به موقع آن ضروری به نظر می‌رسد. شهرداری قم به جای دریافت عوارض از ساخت مجتمع‌های بزرگ در شهر، در آن مجتمع‌ها قدر السهم داشته باشد تا این درآمد پایدار، به یک پشتوانه عظیم برای مدیریت شهری تبدیل شود. کنترل پروژه، درآمد و ارزیابی عملکرد، تخصیص و انحراف بودجه، افزایش عوارض نوسازی و کاهش هزینه‌های و عوارض ساخت و ساز، احداث کارخانه تولید مصالح شن و ماسه و قطعات بتنی و پیچینگ و آسفالت، تولید انبوه گل و گیاه و نهال و گیاهان گلخانه‌ای و فروش آنها با توجه به اقلیم و آب و هوای منطقه دیگر راهکارهای شهرداری برای افزایش درآمدهای پایدار است.

با بررسی پیشینه موضوع و مقایسه منابع درآمدی شهرداری قم با منابع درآمدی شهرداری های کشورهای توسعه یافته پیشنهادات زیر مطرح می شود:

- با مطالعه منابع درآمدی شهرداری ها در کشورها مختلف می توان گفت اصلی ترین منبع درآمدی در شهرداری های کشورهای مختلف مالیات ها هستند که عمدتاً به دو صورت اخذ می شود: مالیات های محلی که توسط شهرداری ها اخذ می گردند و بیشترین درصد این نوع مالیات مربوط به دارایی ها و مستغلات می باشد. نوع دوم، مالیات های حکومت مرکزی می باشد، که بخش مهمی از آن از طریق بازتوزیع مالیات ها به شهرداری ها می رسد. کمک های دولتی به شهرداری ها در اکثر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه بسیار است به طوریکه به طور متوسط این درآمد ۲۰-۲۵ درصد منابع درآمدی شهرداری های کشورهای صنعتی را تشکیل می دهد این درحالی است که کمک های دولت به شهرداری های ایران گاهی به کمتر از یک درصد درآمدهای شهرداری رسیده است که توصیه می شود درصدی از درآمدهای مالیاتی به شهرداری ها از جمله شهرداری قم انتقال داده شوند.
- در کشورهای صنعتی معمولاً حکومت های محلی می توانند با اختیار خود از موسسات داخلی و خارجی وام بگیرد و به کار خرید و فروش اوراق قرضه و سهام و غیره بپردازند این درحالی است که در بسیاری از کشورهای درحال توسعه مانند ایران چنین اختیاراتی برای واحدهای محلی پیش بینی نشده است. پیش بینی این نوع اختیارات به منظور تامین مالی پروژه های شهری قم و سایر شهرداری ها الزامی به نظر می رسد.
- سهم مالیات بر دارایی و املاک که در ایران با عنوان عوارض نوسازی شناخته می شود و عادلانه ترین، ثابت ترین و پردرآمدترین منبع مالیاتی برای شهرداری ها به حساب می آید در ایالات متحده آمریکا به طور متوسط حدود ۵۰ درصد از درآمد شهرداری ها را تشکیل می دهد این درحالی است که این منبع درآمدی برای شهرداری های ایران درصد پایینی را به خود اختصاص داده است. این مقدار برای شهرداری قم در سال ۱۳۹۲ برابر با ۱,۵ درصد درآمدهای وصولی می باشد. این منبع درآمدی از اقلامی هست که می تواند به صورت مستمر پتانسیل درآمدی شهرداری ها را افزایش دهد و دریافت آن نیز سلامت محیط زیست شهری را با خطر مواجه نمی سازد و یک منبع پایدار درآمدی برای شهرداری ها محسوب می شود. بنابراین جایگزینی این نوع درآمد به جای درآمدهای ساختمانی و اختصاص درصد بیشتری به آن برای شهرداری قم و سایر شهرداری ها مناسب به نظر می رسد.
- مالیات های انتقالی از دولت به شهرداری ها یا همان مالیات مشترک در شهرداری های دنیا به طور معمول بیش از ۱۰ درصد درآمدهای شهرداری را تشکیل می دهد. در ایران نیز با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده و در نظر گرفتن سهم شهرداری ها از این مالیات، میزان این درآمد افزایش یافته است. با این وجود طی مصاحبه ای که با مسئولان مدیریت مالی (شهرداری قم) انجام شد دریافت سهم شهرداری ها از این نوع مالیات از سازمان امور مالیاتی کشور با مشکلاتی همراه است و بایستی تدابیری جهت تسهیل انتقال این درآمدها به شهرداری ها اندیشیده شود.
- مشارکت های مطلوب و گسترده شهروندان در اداره شهر و پرداخت به موقع مالیات های محلی و مالی از دیگر منابع و عوامل تاثیرگذار تامین درآمدهای پایدار در شهرداری های شهرهای مورد بررسی می باشد در صورتی که در شهرداری های ایران مشارکت شهروندان به این گستردگی نمی باشد چرا که با عدم تحقق کامل عوارض سالیانه نوسازی و کسب و پیشه و خودرو در زمان تعیین شده رو به رو هستیم. لذا فرهنگ سازی مناسب در سطح جامعه یکی از ضروریات افزایش مشارکت شهروندان در اداره شهر قم و سایر شهرداری های کشور می باشد.
- با توجه به نقش گردشگری مذهبی شهر قم پیشنهاد می شود که شهرداری قم با مشارکت بخش خصوصی بر اجرای طرح های درآمدزای تجاری و تفریحی در شهر قم مباردت کند. از طرفی توریسم درمانی باوجود ارزانی خدمات ارائه شده به بیماران، اسکان طولانی مدت توریست ها در استان به منظور تکمیل دوره درمان خود، درآمد قابل توجهی عاید اقتصاد شهری و شهرداری می کنند. شهرداری می تواند با ایجاد بسترهای مناسب شهری و پیشرفت در زمینه زیرساخت های شهری و سرمایه گذاری در این بخش از درآمدهای این حوزه گردشگری بهره مند شود.

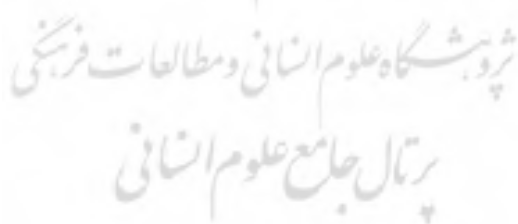
## References

- Abbasi Kashkoli, M. A., & Bagheri Kashkoli, A. (2009, March/April). Ways of providing sustainable revenues for Iranian municipalities. *Monthly Journal of Municipalities*. 98(10), 18-27 (in Persian).
- Abedin Dorkosh, S. (2011). Introduction to Urban Economics, Tehran: University Publication Center (in Persian).
- Afshari, M. (2012). The Main Features of Value Added Tax as a Reliable Source of Revenue for Municipalities. *Quarterly Urban Economy*. 4(14), 26-35 (in Persian).
- Akbari, N., & Moazen Jamshidi, H. (2013). VAT as sustainable revenue source for urban management; Case study: Esfahan Megalopolis. *5<sup>th</sup> Conference on Urban Planning and Management*. Ferdowsi University of Mash'had. Mash'had. Iran (in Persian).
- Andalib, A., & Sabet Qadam, S. M. A. (2009). The role of sustainable revenues of urban development in spatial-physical planning. *Journal of Hoviat Shahr*. 3(5), 85-98 (in Persian).
- Cianciara, J. (2010). "2006-07 State and Local Government Tax and Revenue Ranking, Wisconsin Department of Revenue Division of Research and Policy.
- CIGU, E., (2014). An Approach of local Financial Autonomy and Implication Over Sustainable Development in the Knowledge Society. *Journal of Public Administration, Finance and Law*. 6, 44-53.
- Comprehensive Plan for Sustainable Revenues and Other Financing (2007). Sources Revenue Recognition and Collection Administration of Tehran University (in Persian).
- Danesh Jafari, D., & Karimi, S. (2011). Comparative study of financial and revenue sources of Tehran Municipalities with a number of major cities of the World. *Quarterly Urban Economics*. 3(11), 24-38 (in Persian).
- Danesh Jafari, D., Baba Jani, J., & Karimi Osboei, S. (2014). Analyzing sustainability of revenue sources in Tehran Municipality. *Journal of Urban Economics and Management*. 2(7), 15-34 (in Persian).
- Davodi, S. M. (2011). Studying effect of urban services cost economy on sustainability of revenue sources of Tehran Municipality. *Quarterly Urban Economy*. 3(10), 31-46 (in Persian).
- Dirie, I. (2005). Municipal finance: Innovative resourcing for municipal infrastructure and service provision. CLG International LLC, Washington, DC.
- Eghbalpour, J., & Nasiri, K. (2009, March/April). How do municipalities reach sustainable revenues?. *Municipalities Monthly*. 10(98), 34-43 (in Persian).
- Faraji Mollaei, A., & Azimi, A. (2011). Analysis of sustainable revenues of municipalities; Case study: Buin Zahra. *Quarterly Urban Economy*. 3(12), 59-72 (in Persian).
- Fletcher, J., & McArthur, D. (2010). Local Prosperity: Options for Municipal Revenue Growth in British Columbia. Think City.
- Gonzalez, L.M. & Mesa Callejas, R.J. (2008). Improved Local Public Finance: The Case of the Municipality of Medellin. *Cuadernos de Administracion's*. 21 (35), 327-351.
- Hasan Zadeh, A. & Khosro Shahi, P. (2008). Efficient financial model for municipalities of metropolitan; Case study: Tehran Municipality, 1th Municipality Finance Conference, Problems and Solutions, Tehran, Technology Research Center of Sharif University, [http://www.civilica.com/Paper-MUNICIFIN01-MUNICIFIN01\\_009.html](http://www.civilica.com/Paper-MUNICIFIN01-MUNICIFIN01_009.html)
- Hosseinpour, S.A. Gharib, O., Akbari Motlagh, M., & Najafi, M. (2013). *Creative city susustainable economy (Volume II)*. Tehran: Taaha Publication (in Persian).
- Jalali, D. (2009). Analyzing major trends in Tehran Municipality Budget during 2004-2007. *Quarterly Urban Economy*. 1(2), 104-115 (in Persian).
- Jamshid Zadeh, E. (2003). Analyzing costs and budgets of municipalities of Iran during 1971-77 and 1992-2000. *Journal of Management and Country Planning*. 4(13), 28-37 (in Persian).

- Kazemian, Gh., Salehi, E., Ayazi, S.M.H., Nozarpour, A., Imani Jajarmi, H., Saeedi Rezvani, N., & Abdollahi, M. (2013). *Urban management (Volume II)*. Tehran: Tisa Publication (in Persian).
- Local Government Association Financial (2007). Sustainability Program Australia.
- Maharati, Y., & Mehraei, M. (2012). Impact of adopting VAT as a source of sustainable revenue on urban housing economy. *4<sup>th</sup> Conference on Urban Planning and Management*. Mash'had. Iran (in Persian).
- Mahmoudi, M., Zomorodian, Gh., & Aghaei, M. (2011). Analyzing of Factors related to sustainable revenues of Tehran Municipality and prioritizing them. *Journal of Urban Management*. 9(27), 259-276 (in Persian).
- Malazem Ahhosseini, M., & Faraji Mollaei, A. (2012). Operational strategies to attract foreign direct investment in city. *Urban Economy*. 4(15), 26-35 (in Persian).
- Molla Zadeh, A., Rafeat Milani, M., & Khandan, M. (2012). The impact of VAT on sustainable revenues of municipalities. *Quarterly Urban Economy*. 4(14), 60-68 (in Persian).
- Montazeri, R., & Khodaei, Z. (2012). The role of sustainable revenue sources in revenue sources of municipalities. *Quarterly Urban Economy*. 4(13), 25-39 (in Persian).
- Mousavi, M. N., Sarvar, R., & Begheri Kashkoli, A. (2011). Strategies on improvement of revenue management in small municipalities with an emphasis on budgeting, (Case study: Shehedieh Municipality). *Urban Management Studies*. 3(5), 109-127 (in Persian).
- Najjarian Behenmiri, M. (1999). *Analyzing income and cost of grade 7 municipalities in Mazandaran Province and affecting factors on it during 1898-1998*. Master thesis of business management, Mazandaran University of Science and Technology. Mazandaran, Iran (in Persian).
- Nasr Esfehiani, R., Akhondi, N., Shahidi, A., & Shiri, H. (2011). Analyzing performance of Esfahan Municipality in terms of sustainable and unsustainable revenues (1996-2011) with providing new solutions. 3<sup>th</sup> Municipality Finance Conference, Problems and Solutions, Technology Research Center of Sharif University, Tehran, Iran (in Persian).
- Negin Taji, Z., Hosseini, H., & Hosseini, F. (2013). Sustainable Revenue, urban management challenges in realizing Vision 1404 (With an emphasis on revenues from investment and participation of citizens in Tehran). *Quarterly Journal of Urban Management*. 11(32), 197-210 (in Persian).
- O'sullivan, A. (2012). *Urban economics*. McGraw-Hill/Irwin.
- Planning Department of Sari Municipality (2013). Sustainable revenues of municipality, green tax (Part II) (in Persian).
- Qaderi, J. (2006). Evaluation of financial system of Municipalities in Iran. *Quarterly Journal of Quantitative Economics*. 10(3), 21-48 (in Persian).
- Qaleh Dar, H. (2003). *Comparison of revenue sources of municipalities in metropolitan areas of Iran and studying its physic*. Master thesis, University of Shiraz, Shiraz, Iran (in Persian).
- Qanbari, A., Mousavi, M. N., Saeed Abadi, R., Bagheri Kashkoli, A., & Hosseini Amini, H. (2011). Strategies of Enabling Municipality's Income Enhancement in Small Cities (Case Study: Zarch). *Geography and Environmental Planning Journal*. 22(42), 41-58 (in Persian).
- Qom Governorate, <http://gov.ghom.ir/>, 2016/10/3
- Qom Municipality's budgets. (2013) (in Persian).
- Qorbani, R., & Azimi, M. (2014). Studying effect of revenue structure of municipalities on urban development process using correlation coefficient and factor analysis; Case study Mash'had. *Research and Urban Planning*. 5(18), 115-132 (in Persian).
- Rasa Qaamat, H. (2012). The role of VAT in municipalities' financial system. *Quarterly Urban Economy*. 4(14), 36-45 (in Persian).
- Safari, A. H. (2003). *Revenue structure and composition of municipalities in Iranian metropolises; Case study: Shiraz Metropolis*. Master thesis, University of Shiraz, Shiraz, Iran (in Persian).



- Sharzehei, Gh. (2008). Identification and Analysis of revenue items of Iran's municipalities. *Quarterly Journal of Urban Management*. 6(20), 23-37 (in Persian).
- Sproats, K. (2005). Local Government in Asia and the Pacific: A comparative analysis of fifteen countries; and CLGF.
- Statistical Center of Iran, <https://www.amar.org.ir/>, 2016/10/3
- Statistical Yearbook of Qom (2011). [www.amar.org.ir](http://www.amar.org.ir) (in Persian).
- UN, DESA (2015). World urbanization prospects, the 2014 revision. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- United Nations Human Settlements Program (2009). Guide to Municipal Finance, Nairobi: UN- HABITAT.
- Vaghefi, Sh. (2012). Planning for the Management of Informal Economy: A Financial Resource for the Municipalities. *Quarterly Urban Economy*. 4(13), 63-68 (in Persian).
- Yeganegi Dastgerdi, V. (2011). Practical Methods of Sustainable Revenue Provision for Municipalities Investment Funds (Part One: Agriculture and Industry Partnership). *Quarterly Urban Economy*. 3(9), 54-68 (in Persian).
- Zahedi, K., & Dehghan, M. (2010). Tax on land value, a way for achieving sustainable urban revenue, *3<sup>th</sup> Municipality Finance Conference, Problems and Solutions*. Technology Research Center of Sharif University, Tehran, Iran (in Persian).
- Zakeri, M., Shoja, H., & Asghari, H. (2012). Factors affecting local governments to achieve sustainable revenue sources; Case study: Firouz Koh Municipality. *Urban Management Studies*. 4(11), 47-56 (in Persian).
- Ziari, K., Mehdi, A., & Mahdian Behenmiri, M. (2013). Study and identifying of financial resources and strategies for sustainable income for municipalities; A case study municipality of Mahabad city. *Tehran: Urban Management*, 11(31), 107-124 (in Persian).



#### How to cite this article:

Mirehei, M., Hajilou, M. & Pilevar, M. (2019). Analysis of municipalitys revenue sources, with an emphasis on sustainable revenues (Case Study: Qom City). *Journal of Studies of Human Settlements Planning*, 14(3), 677-695. [http://jshsp.iaurasht.ac.ir/article\\_667741\\_en.html](http://jshsp.iaurasht.ac.ir/article_667741_en.html)

## Analysis of Municipalitys Revenue Sources, with an Emphasis on Sustainable Revenues (Case Study: Qom City)

**Mehran Hajilou**

*Ph.D. Candidate in Geography and Urban Planning, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran*

**Mohammad Mirehei**

*Assistant Professor in Urban Management, University of Tehran, Tehran, Iran*

**Mehdi Pileh Var**

*Ph.D. Candidate in Geography and Urban Planning, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran*

**Received:** 03 November 2017

**Accepted:** 11 September 2019

### EXTENDED ABSTRACT

#### Introduction

The lack of a comprehensive approach to revenue sources of municipalities in the framework of the macroeconomic system, changes and interventions, enactment of self-reliance and self-sufficiency policy for municipalities has made financial sector of municipalities in unsustainable situation. Continuation of this situation could have undesirable consequences and social, cultural and infrastructure costs in cities and urban management. Investigating and analyzing metropolitan revenues can be used as a model for improving and reforming financial structure of the municipalities. In this regard, this study was conducted with the aim of studying and identifying the financial sources of Qom municipality during 2007-2013.

#### Methodology

The type of research was applicable and its method was descriptive-analytic. Data collection was conducted in the form of documentary and field study by interviewing with Head of Income Studies in Qom Municipality. The findings of the survey analyzed by Excel and sustainable and unsustainable sources of Qom municipality have been identified.

#### Results and discussion

However, in recent years collected incomes are more than costs and the municipality is not faced with a shortage of income, but it should be noted that during this period the municipality is strongly dependent on unsustainable revenues.

By reviewing collected incomes for 2012-2013 it can be seen that sale of the municipality properties with an average of 36.93 percent, duties on construction permits with 22.06 percent, duties on excess density with 8.62 percent and assets that randomly belong to the municipality which involving constructional crimes and offenses with 6.36 percent are the revenue codes that the most unsustainable revenues as well as the most collected incomes of Qom municipality are acquired from these codes.

Table1. Unsustainable revenues of Qom municipality during 2012-2013

Unsustainable revenues	% unsustainable revenues from total revenues during 2012-2013
Sale of municipal properties	36.93
Charges on construction permits	22.06
Charges on excess density	8.62
Assets that randomly belong to the municipality which	6.36

involving constructional crimes and offenses	
Loans	2.80
Charges on removing parking	1.10
Charges on land & building subdivisions	0.97
Contributions and donations of individuals and private organizations	0.55
Aid granted by estate and governmental organizations	0.22
Charges on balcony	0.18
Total of unsustainable revenues during 2012-2013	79.79

**Table2. Main sustainable revenues of Qom municipality during 2012-2013**

Sustainable revenues	% sustainable revenues from total revenues during 2012-2013
Charges on sale of goods and services	6.86
Rehabilitation charge	1.77
Charges on foreign residents	1.05
Claus 2 of Article 39 of the Law on VAT	0.69
Charges on real estate deals	0.42
Annual charges on cars and other vehicles	0.40
Claus 2 of Article 39 of the Law on VAT(fuels)	0.34
Charges on contracts	0.25
Article 41 of the Law on VAT(customs)	0.22
Charges on official documents	0.11

### Conclusion

By reviewing revenue sources of municipalities and local governments of different countries it can be said that the main revenue source of them are taxes that mainly be obtained in two ways:

- Local taxes that are collected by municipalities and the largest percentage of these taxes are related to taxes on real assets.
- Second type are central government taxes that a large part of those transfer to municipality through redistribution of taxes. Estate aids to municipalities in most developed and developing countries are so much so that an average of 20-25% of municipalities' revenue sources are obtained by these sources while estate aids to municipalities in Iran sometimes have reached less than one percent of the municipalities revenues. So it's recommend that some percentage of tax revenues of the estate be transferred to municipalities, including Qom municipality.

The share of property and real estate tax which is known in Iran as rehabilitation charges and it can be said it is the fairest and consistent and profitable tax source for municipalities in the U.S. is an average of about 50 percent of municipal revenues, while this source of income is allocated relatively low percentage of Iran's municipalities. This amount for Qom municipality in 2013 is about 1.5 percent of collected revenues.

Regarding the role of religious tourism in the city of Qom it is recommended that Qom municipality in partnership with the private sector implement income-generating projects such as commercial and recreational projects. On the other hand, medical tourism despite low cost services delivered to patients, long-term accommodation in city in order to completion their course of treatment can be have significant income for urban economy and the municipality. Qom municipality can provide and develop urban infrastructure and investment in this field so that make a sustainable revenue source for itself.

**Keywords:** Municipal Finance, Urban Taxes and Charges, Sustainable Revenues, Qom Municipality