

## بررسی شاخص های موثر بر درآمدهای شهرداری

علی یارمحمدی\*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۱۷ تاریخ چاپ: ۱۴۰۱/۰۶/۲۶

### چکیده

منابع درآمد پایدار، عنصر و حلقه مفقوده ای است که فقدان آن عملکرد مدیریت شهری را به شدت تحت تأثیر منفی قرار می دهد و این مدیریت را از برنامه ریزی حتمی میان مدت، خلع سلاح خواهد کرد. هدف پژوهش ارائه مدلی از عوامل مربوط به درآمدهای پایدار شهرداری می باشد. در این مقاله سعی بر آن است تا از چهار مولفه اصلی با عناوین: افزایش نرخ عوارض بر ارزش زمین، شیوه های تأمین مالی و پولی به عنوان یک منبع دریافتی شهرداری با این رویکرد که می توان مبدل به یک درآمد غیرمستقیم گردد، کمک های دولت به شهرداری و نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری به عنوان چهار عامل مؤثر در تحصیل درآمدهای پایدار شهرداری بهره برده و به بررسی امکان دستیابی به حداکثر اثربخشی و کارایی عوامل فوق پرداخته و به شناسایی اولویت و داشتن بیشترین تأثیر این عوامل بر درآمدهای پایدار شهرداری می پردازیم و آنها را مورد تحلیل قرار می دهیم. نتایج تحقیق نشان می دهد به ترتیب اهمیت افزایش نرخ عوارض بر ارزش زمین و نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری و بعد از آن روابط مالی بین دولت و شهرداری و در نهایت دسترسی به بازارهای مالی و پولی و تأمین مالی از این طریق به عنوان چهار عامل مهم و تاثیرگذار در رسیدن شهرداری به درآمدهای پایدار می باشند.

### واژگان کلیدی

مدیریت مالی، درآمد، شهرداری

۱. کارشناس درآمد، شهرداری سعادت شهر.

## مقدمه

از آنجایی که نیازهای شهرها روز به روز افزایش پیدا کرده و نمودار توقعات و نوع و سطح انتظارات نیز در حال تغییر است، لازم است که منابع درآمدی شهرداری‌ها نیز متناسب با این افزایش، گسترش یابد. در واقع باید گفت که امروزه سامانه شهرداری از یک نهاد صرفاً خدماتی به یک ارگان اجتماعی تبدیل شده و یکی از عناصر مهمی که می‌تواند مدیریت شهر را در انجام مأموریت‌ها موفق دارد، برخورداری از منابع درآمدی پایدار است تا در سایه آن بتواند به نیازها و انتظارات پاسخ دهد اما متأسفانه این صندوق پایدار در اختیار مدیریت شهری ایران وجود ندارد. در واقع، مدیریت شهری نیازمند یک نظام پایدار درآمدی است تا از طریق آن بتواند به وظایف ذاتی خود عمل کند؛ اداره مطلوب شهر و ارائه خدمات مناسب به شهروندان و هدایت پروژه‌های عمرانی مستلزم دستیابی به منابع درآمدی پایدار است. منابع درآمد پایدار، عنصر و حلقه مفقوده‌ای است که فقدان آن عملکرد مدیریت شهری را به شدت تحت تأثیر منفی قرار می‌دهد و این مدیریت را از برنامه ریزی‌حتمی میان مدت، خلع سلاح خواهد کرد.

دستیابی به منابع درآمدی پایدار که دارای ویژگی‌های مطلوب بودن، انعطاف پذیر بودن و با ثبات بودن باشد، منجر می‌شود که ساختار درآمد از حداقل ریسک و نوسان، برخوردار باشد و مدیریت شهری خواهد توانست با اطمینان خاطر از تأمین منابع مالی مورد نیاز، به برنامه ریزی برای شهر و فضای شهری بپردازد و بدین ترتیب در نهایت، ابتکار عمل در اختیار مدیریت شهری قرار می‌گیرد و می‌تواند در اداره شهر خلاقیت به کار برد. علی‌رغم تمامی مزایایی که درآمدهای پایدار به دنبال دارد که گوشه‌ای از آن نیز آورده شد، درآمدهای پایدار نتوانسته است سهم بالایی از درآمدهای شهرداری‌ها را به خود اختصاص دهد.

اصولاً در یک اقتصاد شهری سالم همه فعالان اقتصادی اعم از بنگاه‌های بخش عمومی، دولتی و خصوصی که استفاده‌کننده امکانات شهری هستند، متناسب با بهره‌ای که از خدمات و فضای شهر می‌برند، پرداختی متناسب با سهم خود نیز به شهر دارند که از آن به عنوان عوارض یاد می‌شود، در سالهای اخیر به جهت فقدان منابع مالی مناسب و ضرورت خدمات رسانی، بخش عمده درآمد شهرداری از طریق فروش تراکم بوده است که از زمره درآمدهای ناپایدار به شمار می‌آید. در حالیکه اگر مدیریت شهری بخواهد در چارچوب اصول توسعه پایدار حرکت کند، باید متکی به درآمدهای پایدار باشد که از جمله مهمترین آن عوارض نوسازی و عمران شهری است. نگرش موردی و مقطعی به نظام درآمدی شهرداری‌ها و عدم تعیین تکلیف آن در قالب یک نظام کلان اقتصادی، عدم شفافیت نظام بودجه و درآمد شهرداری‌ها به همراه توزیع نامناسب بعضی از درآمدها و نبود ساختار تشکیلات مناسب از دیگر چالش‌های درآمدی است. حال مسئله این است که چگونه می‌توان عوامل مربوط به چالش‌های درآمدی شهرداری را شناسایی و حل نمود و به درآمدهای پایدار با حاشیه ایمنی قابل قبولی رسید.

علاقه به شهرها در سراسر جهان روز به روز در حال افزایش است که بخشی از آن بدین دلیل است که در مقایسه با گذشته، افراد بیشتری در شهرها زندگی می‌کنند و بخشی دیگر به دلیل این است که گرایش‌های اخیر به تمرکز زدایی

مالی و جهانی شدن، اهمیت شهرها را پررنگ کرده است. جهانی سازی به معنای آن است که این شهرها هستند که در صحنه بین الملل در حال رقابت می باشند و تمرکز زدایی مالی منجر به واگذاری قدرت و مسئولیت از حکومت های مرکزی و استانی به سطوح محلی و شهرداری ها می شود و این امر آنها را مسئول دامنه وسیعی از خدمات و زیرساخت ها می کند.

ایجاد زیرساخت ها و زیربناها و اجرای طرح های توسعه شهری با نگرش واقع بینانه به مسائل و مشکلات و نارسایی های کنونی شهرها، مستلزم انجام سرمایه گذاری های کلانی است که در قالب عوارض و عواید شهرداری ها و در چارچوب قوانین حاکم بر سازمان ها ی محلی بایستی تأمین گردد. انجام اقدامات اساسی در رابطه با اصلاح بافت فیزیکی اکثر شهرها به ویژه بافت قدیمی آنها، بر طرف نمودن نارسایی های معابر، مشکلات ترافیکی، کمبود تأسیسات و تجهیزات شهری، اصلاح سیستم های حمل و نقل درون شهری، توسعه فضای سبز، مقابله اساسی با آلودگی هوا و اجرای طرح های زیربنایی در زمینه ایمن سازی شهرها در مقابل بلایای طبیعی، همگی مستلزم تأمین منابع درآمدی کافی، مطمئن و پایدار است. این امر عملاً در چارچوب انواع تعرفه های عوارض و درآمدهای فعلی امکان پذیر نیست. در طرف مقابل شرایط اقتصادی و درآمدی خانوارهای شهری، حداقل در برخی از مناطق و محلات امکان افزایش این گونه عوارض و عواید را محدود می سازد. در کشورهای توسعه یافته، شهرداری ها به دلیل دارا بودن وظایف گسترده که بخش عمده ای از امور شهر را به عهده دارند با هماهنگی کامل سایر دستگاه های ذیربط به انجام امور شهری می پردازند. این امر باعث گردیده تا شهرداران و شهرداری ها از جایگاه و منزلت والایی برخوردار بوده و دارای اختیارات بسیاری باشند؛ در حالی که در ایران اتکای بیش از حد بسیاری از شهرداری های کشور، به ویژه کلان شهرها به درآمدهای ناشی از بخش مسکن و ساختمان علاوه بر تأثیرگذاری آن بر افزایش و تشدید رشد قیمت ها، شهرداری ها را در مقاطع زمانی مختلف با مشکلات و بحران های مالی مواجه ساخته است.

با توجه به آنکه ۷۵٪ از درآمدهای شهرداری ها جزء درآمدهای ناپایدار است و این نوع وصول درآمد دارای سه اصل مطلوب بودن، انعطاف پذیر بودن و با ثبات بودن نمی باشد و همیشه در خطر کاهش عوارض ناشی از ساخت و ساز به دلایل مختلف هستیم، این نوع از عوارض قابل اتکا نیست که بتوان بر مبنای آن برای شهرداری ها برنامه بلند مدت و میان مدت تنظیم نمود. لذا ضروری است؛ نسبت به شناسایی عوامل مربوط به درآمدهای پایدار اقدام گردد. همچنین این تحقیق از آن سو اهمیت می یابد که توسعه پایدار فقط در قالب و محدوده درآمدهای پایدار محقق می گردد.

### پیشینه تحقیق

اولین محدودیت برای حل مسایل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی است. صاحب نظران مسایل مالی عمومی معیارها و راهکارهای متفاوتی برای تأمین منابع درآمدی شهرداری ها ارائه کردند. تجارب کشورهای مختلف نشان می دهد مهمترین منابع مالی شهرداری ها را مالیات و عوارض و پس از آن

کمک های دولتی در قالب بودجه های جاری حکومت های محلی و تأسیسات و تجهیزات محلی نهایتاً و استقراض تشکیل می دهد (آیت الهی، ۱۳۸۷).

همچنین، ترکیب بهینه ی منابع مالی شهرداری ها مجموعه ای از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک های مالی دولت مرکزی را شامل می شود. با مقایسه ی بین شهرداری های ایران و شهرداری های آمریکا می توان گفت که بیشترین منبع درآمدی شهرداری های ایران ناشی از بخش زمین و ساختمان یعنی فروش تراکم است و کمک های دولتی درصد خیلی کمی را تشکیل می دهد در حالی که درصد قابل ملاحظه ای از درآمدهای شهرداری های آمریکا از منبع کمک های دولتی است (O, Sullivan, ۲۰۰۳). بنابراین در ارزیابی مالیات ها به عنوان یک منبع عمده ی درآمدی، سه هدف عمده؛ انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه ی هزینه ها بین سطوح مختلف و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات ها ارایه شده است.

در کشور ما شیوه های تأمین منابع درآمدی شهرداری ها مشتمل بر روش های کسب درآمد شامل فروش مستقیم خدمت، اخذ مالیات محلی، کمک های دولتی، وام و استقراض می باشد که باید از منظر معیارهای بهینگی و سپس عدالت مورد ارزیابی دقیق قرار گرفته تا کفایت آن منبع تأمین مالیاتی مشخص شود که در این صورت می توان آن را ساده ترین و زودباز ترین روش های کسب درآمد معرفی نمود (معزی مقدم، ۱۳۸۱). در نتیجه شهرداری ها برای تأمین مخارج خود، هم باید از منابع مالی داخلی و هم منابع مالی دولت بهره مند شوند ولی با بزرگتر شدن اندازه شهر، سهم کمک های دولتی می تواند کاهش یابد (عابدین درکوش، ۱۳۸۲) بررسی منابع درآمدی شهرداری ها روشن می سازد که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری ها دارند بنابراین درآمد شهرداری ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف های درآمدی شهرداری ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد (علی آبادی و معصوم، ۱۳۸۰) به گونه ای که مناسب ترین منبع درآمدی در حوزه ی اقتصاد شهری را می توان کارآمد نمودن نظام تشخیص اقتصادی منابع دانست که زیربنای رشد اقتصادی را برای همه ی شهرداری ها فراهم می سازد و عواملی چون نیروی انسانی کارآمد، ساختار سازمانی مناسب، آموزش تخصصی و حرفه ای مدیران، ایجاد و توسعه ی بانک اطلاعات و ضوابط و آیین نامه ها و دستور کارهای اجرایی در حوزه ی درآمدی می تواند سبب کارآمدی این نظام گردد (رزایان، ۱۳۸۷)

در نهایت مالیات و وضع عوارض بر املاک و دارایی های غیر منقول - اعم از واحدهای صنعتی، مسکونی، تجاری، تفریحی، زمین و جزء اینها - می تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری ها باشد و شهرداری های ایران می توانند با استفاده از تجارب سایر کشورها در جهت چگونگی وصول این منبع درآمدی در جهت تأمین منابع جدید درآمدی استفاده کنند (جمشیدزاده زیازی، ۱۳۸۰)

تراسبرگ (۲۰۰۳) وضع عوارض بر دارایی در بالتیک را بررسی کرده است. وی در این تحقیق، مالیات بر دارایی را منبع درآمدی قدیمی می داند که به وسیله دولت های محلی جمع آوری می شود. وی در ادامه به ویژگی های مناسب

سیستم درآمدی اشاره می کند و یک سیستم درآمدی مناسب را سیستمی می داند که درآمد کافی و پایدار در طول زمان ایجاد کند. همچنین اثر خنثی بر تصمیمات مؤدی مالیاتی داشته باشد. وی با توجه به این معیارها، مالیات بر دارایی را به عنوان منبع مناسب برای دولت های محلی مطرح کرده است. از دیدگاه وی، این منبع درآمدی مکانیزمی برای استقلال اقتصاد محلی و تمرکز زدایی مالی است. از نظر محقق، محدودیت های مالیات بر دارایی ناشی از کوچک بودن پایه مالیاتی و مشکل ارزیابی زمین است.

چن (۲۰۰۵) در مطالعه ای نشان داد تأمین مالی بسیاری از پروژه های که توسط شهرداری ها انجام می شود، مشارکت کنندگان و مسئولان پروژه نسبت به دولت به خوبی دارای اطلاعات هستند. این موضوع از طریق معرفی یک تقارن اطلاعاتی بین دولت و دیگر سهام داران منظور می شود. فرض می شود که دولت توزیع ریسک را م ی داند اما ارزش دقیق آن را نم ی داند، در حالی که قرض دهندگان و مسئولان پروژه به طور کامل در مورد ریسک پروژه اطلاعات دارند. مریلی و همکاران (۲۰۰۷) نشان دادند در هند، تلاش های قبلی برای ارتقاء محلات پر جمعیت شهر به طور عمده توسط سازمان های دولتی انجام می شده است. در مورد پروژه های بازسازی محلات شهری که با حمایت اعتباری مؤسسات مالی اجرا شد، میزان بازایی منابع از خانوارها بسیار کم بوده و این موضوع سازمان های دولتی را از پذیرش این منابع مالی بازداشت. در حالت کنونی با وجود حجم وسیعی از نواحی فقیر نشین شهری، پایان یافتن یارانه های دولتی در برنامه های توسعه، نیاز شدیدی برای بسیج مشارکت کنندگان در بخش خصوصی در طرح های نوسازی شهری وجود دارد. عاملان اصلی بخش خصوصی که در تلاش های بازسازی شهری نقش دارند؛ نهادهای مالی، توسعه دهندگان خصوصی بخش املاک و مستغلات و جامعه مدنی هستند.

لای و سوماره (۲۰۰۸) در پژوهشی به بررسی نحوه حمایت های مالی دولت در پروژه های سرمایه گذاری مالی پرداخته اند. از نتایج مهم این پژوهش می توان به سرمایه گذاری مستقیم دولت و یا حمایت های یارانه ای دولت از شرکت های خصوصی و ایجاد شرکت های خصوصی-دولتی اشاره کرد که منجر به ایجاد شرایط مناسب جهت حضور هر چه بیشتر شرکت های خصوصی و پرداخت مالیات به دولت می شود.

اکبری و توسلی (۱۳۸۷) در مقاله ای به بررسی تأثیر عوارض شهرداری ها بر قیمت مسکن شهر اصفهان پرداختند. بر اساس نتایج تحقیق، قیمت زمین های تجاری و عوارض بر پروانه های ساختمانی و عوارض بر مازاد تراکم، از نظر آماری تأثیر معنی داری بر قیمت زمین های مسکونی داه است. همچنین، قیمت زمی نهایی تجاری بیشترین تأثیرات را بر قیمت زمی نهایی مسکونی داشته است.

شمس و پالیزبان (۱۳۸۹) تأثیر سیاست های اقتصادی مبتنی بر درآمد نفت بر بازار مسکن در ایران را مورد بررسی قرار داده اند. در این پژوهش عوان شده است شهرنشینی معاصر در ایران همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بازتاب بسط روابط سرمایه داری پیرامونی در ایران است. ماهیت نظام سرمایه داری که همواره در پی انباشت سرمایه است، از صدور کالا به صدور سرمایه تغییر ماهیت داده و به سرمایه گذاری در صنایع معدنی و پایه در برخی از کشورهای جهان

سوم گرایش پیدا می کند که نمونه آن صنعت نفت در ایران است. از این زمان به بعد نفت به مهمترین درآمد دولت ها به عنوان موتور توسعه اقتصادی به شمار می آید. در چند سال اخیر بر اثر تقاضای جهانی، قیمت نفت به طور سرسام آوری افزایش پیدا نمود که پیامد آن افزایش نقدینگی و افزایش تقاضای احتکاری زمین و مسکن بود. به نظر می رسد اگر چه مسکن از نظر کمی و کیفی در دهه اخیر رشد چشمگیری داشته است لیکن توزیع جغرافیایی مسکن بر حسب گروههای درآمدی از توزیع مناسبی برخوردار نبوده است و ارزش سرمایه ای مسکن بیش از ارزش مصرفی آن مورد توجه سازندگان بوده است.

### اثر نوسانات بخش ساختمان و مسکن بر درآمد شهرداری ها

بخش مسکن که از بخش های پیشرو در اقتصاد است به عنوان موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی عمل می کند و تغییرات آن نه تنها نشان دهنده وضعیت عمومی اقتصاد بلکه نمایانگر تحولات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است. رونق یا رکود در فعالیت های بخش مسکن نیز شهردارها را در مقاطع زمانی مختلف با مشکلات و بحران های مالی قطعی مواجه می سازد. رکود در فعالیت های ساختمانی و خرید و فروش مسکن، شهرداری ها را که بخش عمده درآمد آنها فقط از این نوع عوارض تأمین می شود، با مشکلات مالی فراوان روبرو می کند تا جایی که امکان تأمین درآمد یا جبران کاهش درآمد از سایر منابع در کوتاه مدت امکان پذیر نیست.

نوسانات بازار مسکن تحت تاثیر ساختار کلان اقتصادی کشور از مدل خاصی پیروی می کند. این مدل در سه دهه گذشته که الگوی اقتصاد کشور بر مبنای درآمد نفت شکل گرفته و از طرف دیگر ساختار سکونت از قالب روستایی به شهری تبدیل شده است، به طور نسبی روند ثابت و معینی بر تحولات قیمت، تولید و سرمایه گذاری در بخش مسکن حاکم کرده است. مطابق این الگو قیمت مسکن در یک دوره سه الی چهارساله از ثبات نسبی برخوردار می شود و تا حدودی عرضه بر تقاضا تفوق می یابد و بر بازار معاملات و سرمایه گذاری حاکم می شود. بعد از طی این دوره ابتدا در شهر (به عنوان شهر پیشتاز) و به دنبال آن در سایر شهرهای بزرگ تقاضای توده وار و غیرطبیعی، وارد بخش می شود. چون عرضه مسکن در کوتاه مدت نمی تواند پاسخگوی این تقاضا باشد، قیمت مسکن به صورت جهش وار افزایش می یابد تا در آن قیمت مازاد تقاضا بر عرضه از بین برود. به دنبال آن افزایش دفعی در تولید و سرمایه گذاری اتفاق می افتد. این حالت همزمان با فروکش کردن تقاضا و ثبات قیمت ها به علت چسبندگی آن به سمت پایین است (جاودانی،

(۱۳۸۹)

نتایج مطالعات پیشین نشان می دهد که از سال ۱۳۵۰ تا اکنون سیکل های متعددی در بخش مسکن به وجود آمده و هر دوره درآمد شهرداری ها "انحراف معیار" زیادی داشته است مثلاً در سال ۱۳۷۴ که بازار مسکن رونق گرفت، درآمد شهرداری ها نیز افزایش یافت و پروژه های عمرانی به خوبی تأمین اعتبار شدند، ولی در سال ۱۳۷۶ با رکود بخش مسکن، درآمد شهرداری ها نیز به یکباره کاهش یافت و حتی برای تأمین بودجه جاری با مشکل مواجه شدند. از سال ۱۳۷۹ نیز، نوسانات درآمدی شهرداری ها به ویژه با افت ساخت و ساز شهری شروع شد. این افت درآمدی بیشتر در

کلانشهرها محسوس بود. از این زمان شهرداری ها با کمبود منابع مالی مواجه شدند، به علاوه آنکه منابع درآمدی شهرداری ها در ایران قابل مدیریت و پیش بینی نیست. از آنجا که ساختار درآمدی شهرداری ها مبتنی بر یک بخش از اقتصاد شهری و آن هم بخش ساختمان است، اتکا به این بخش سبب شد تا نوسانات بازار مسکن بر منابع درآمدی شهرداری ها تأثیر جدی بگذارد؛ همچنین رابطه شهردار یها با این بخش از بازار توافقی بوده و هیچ برنامه و سیاست روشنی نداشته است. چنین شرایطی سازمان های تصمیم را به چاره اندیشی واداشت و از بین راه ح لها، مقوله پایداری منابع درآمدی شهرداری ها مطرح شد. بحران مسکن در ایران چه در زمانی که دچار افزایش قیمت حبابی بوده و چه در شرایطی که امروزه با رکود مواجه شده، عمدتاً در حوزه مجازی اقتصاد یعنی بخش پولی و مالی اتفاق افتاده تا در بخش مسکن که مربوط به بخش واقعی اقتصاد است. افزایش نقدینگی طی سالهای اخیر و نداشتن مزیت نسبی در بخشهای دیگر اقتصاد نظیر انواع تولیدات در صنعت و کشاورزی و ناکارآمدی بازار سرمایه و بورس کشور، عمده سرمایه های در گردش و پس انداز ملی را به سمت تولید مسکن سوق داد تا حدی که دستگاہهای عمومی غیر دولتی و بانکها نیز به منظور سودآوری بیشتر به این بخش روی آوردند. از طرفی بحران اقتصاد جهانی و سقوط قیمت نفت و کاهش درآمدهای دولت نیز موجب از بین رفتن مزیت های نسبی تولید در بیشتر بخشهای اقتصادی شد و رکود را در اقتصاد ملی پدیدار ساخت (جلالی، ۱۳۸۹)

بنابراین ساختار درآمدی شهرداری ها و مدیریت شهری در شرایط کنونی با استاندارد سازی و ارتقای کیفیت زندگی در تعارض است. در صورت جلوگیری از ساخت و ساز بیشتر و جایگزین نکردن منابع درآمدی پایدار جدید در یک سال، شهرداری های کلانشهرها از جمله تهران، با مشکل جدی مواجه خواهند شد. با توجه به آنچه گفته شد، سامان دادن به نظام درآمدی شهرداری ها نمی تواند بر عهده خود شهرداری ها باشد و دولت بایستی با بستر سازی و تصویب قوانین مناسب در بازارهای شهری، راههای جدیدی برای کسب منابع درآمدی شهرداری ها تعریف کند و در غیر این صورت، چشم انداز مطلوبی برای توسعه شهری و منابع مالی شهرداری ها پیش رو نخواهد بود.

### تأثیر افزایش نرخ عوارض بر ارزش زمین بر درآمدهای پایدار شهرداری

از آنجایی که زمین یک دارایی غیر منقول است بنابراین به راحتی قابل شناسایی است همین امر سبب می گردد تا اخذ عوارض بر ارزش زمین نسبت به انواع عوارض های دیگر مشکلات اجرایی کمتری داشته باشد. همچنین این عوارض از نظر هزینه وصول برای شهرداری ها دارای صرفه اقتصادی است بنابراین پیشنهاد می گردد از این نوع عوارض که جزئی از عوارض نوسازی است بیش از پیش جهت تأمین درآمدهای پایدار شهرداری های استفاده گردد. با افزایش عوارض بر ارزش زمین، عدم استفاده بهینه از زمین توجیه اقتصادی خود را از دست می دهد. در این شرایط هزینه نگهداری زمین و مسکن بلا استفاده بیشتر شده و انگیزه های غیر تولیدی در بازار زمین و مسکن کاهش می یابد لذا اجرای صحیح این سیاست منجر به افزایش عرضه زمین های بلا استفاده و خانه های خالی به بازار می شود. مالکان با توجه به اینکه می بینند نرخ عوارض بر ارزش زمین نسبت به عوارض بر ارزش ساختمان بیشتر شده است اقدام به ساخت زمین های خود می

نمایند که همین موجب رونق ساخت و ساز و افزایش واحدهای خالی می گردد که می تواند منجر به کاهش قیمت ملک در شهر گردد. همچنین با وضع مالیات بر ارزش زمین، با توجه به ترغیب مالکان به سرمایه گذاری در ملک خود، از هزینه های شهرداری به منظور بازسازی بافت های فرسوده کاسته می شود.

عامل دیگری که باعث رونق ساخت و ساز می شود، کاهش نرخ فروش تراکم و هزینه صدور پروانه ساختمانی می باشد. با توجه به اینکه درآمدهای عوارض بر ارزش زمین، جایگزین درآمد حاصل از فروش تراکم و صدور پروانه های ساختمانی می شود، لذا کاهش هزینه خرید تراکم و هزینه صدور پروانه، عملاً به معنای کاهش هزینه های ساخت می باشد و در نتیجه شاهد افزایش حجم ساخت و ساز خواهیم بود.

### **تأثیر دسترسی به بازارهای مالی و پولی و تأمین مالی بر درآمدهای پایدار شهرداری**

مدیران شهری شرایطی را فراهم آورند تا اوراق مشارکت متنوع با حق انتخاب های متعدد به نحوی تعریف شود که هر سرمایه گذاری را با هر علاقه و منافعی به سوی خود جذب نماید و از سوی دیگر از این طریق منابع لازم را برای طرحهای شهری تأمین نماید. شهرداری ها با پیاده سازی اصول حاکمیت شرکتی که در فصل دوم به صورت مفصل شرح داده شد، نسبت به جلب اعتماد و مشارکت بخش خصوصی در سرمایه گذاری در پروژه های شهری اقدام نماید و از این توان بالقوه نهایت استفاده را در جهت تأمین مالی و درآمد زایی حاصل نماید. شهرداری ها با رجوع به بازارهای پولی و مالی خارجی و با توجه به نبود قوانین دست و پاگیر داخلی در این نوع از موارد تأمین مالی، اقدام به اخذ وام جهت سرمایه گذاری در پروژه های شهری را نماید و پشتوانه مالی قوی برای پروژه های عظیم شهر را فراهم آورد.

### **تأثیر روابط مالی دولت و شهرداری بر درآمدهای پایدار شهرداری**

با توجه به قوانین محدود کننده بانکی، دولت به حذف بعضی از قوانین دست و پاگیر که ضرورت آن احساس نمی شود اقدام نماید تا بانک شهر نیز بتواند در عرصه بازارهای پولی رقابت نماید. جهت تنظیم روابط مالی شفاف و ایجاد معیارهای مشخص برای توزیع کمک های دولت به شهرداری ها همانند سایر کشورها، کارگروهی متشکل از نمایندگان دولت، مجلس شورای اسلامی، شورای شهر و شهرداری تشکیل گردد و هر ساله همراه با تنظیم بودجه دولت اقدام به پیش بینی روابط مالی به همراه معیارهای مشخص و شفاف نمایند. با توجه به اهداف دولت در زمینه کوچک سازی بدنه دولتی و اقدام در جهت نقشهای حاکمیتی به جای نقش تصدی گری و همچنین با توجه به آنکه شهرداری ها اطلاعات دقیق تری در خصوص املاک شهر دارد لذا پیشنهاد می گردد شهرداری در تثبیت نرخ عوارض و ارزشیابی قیمت زمین نقش داشته باشد و مصوبات شورای شهر توسط دولت مورد حمایت قرار گیرد. با توجه به مطالعات تطبیقی در شهرهای مختلف دنیا کمک های میان حکومتی امری ضروری برای شهرداریها است؛ زیرا بعضی از افراد از شهرهای مختلف وارد شهر مورد نظر می شوند و از امکانات آن شهر استفاده می کنند اما عوارض آن را به شهرداری نمی دهند و دولت از آنها مالیات اخذ می کند. همچنین مالیاتهای دولت بر مبنای درآمدها است و از رشد سریع تری نسبت به عوارض ها



برخوردار است و قدرت نقدینگی بالایی دارد اما عمده عوارض های شهردار یها از محل دارایی ها است، لذا با توجه به افزایش هزینه های شهر نیاز است که کمک های میان حکومتی در ایران نیز جز درآمدهای شهرداری محسوب گردد.

### تأثیر نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری بر درآمدهای پایدار شهرداری

با توجه به آنکه کارکنان نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری در اولویت دوم در جهت رسیدن شهرداری ها درآمدهای پایدار شناسایی شدند و آموزش می تواند در جهت توانمندسازی کارکنان در امر شناسایی و وصول عوارض تأثیر انکار ناپذیری داشته باشد طبق اظهار نظر معاونان مالی و روسا و کارشناسان اداره درآمد کلاس های آموزشی به اندازه کافی برای کارکنان برگزار نمی گردد، لذا پیشنهاد می گردد مسئولین نسبت به برنامه ریزی و اجراء کلاسهای آموزشی با توجه به اطلاعات و شناسایی درآمدهای جدید شهرداری ها و جهان و به صورت مستمر و با قرار دادن سرانه آموزشی طبق برنامه برای هر نفر اقدام نمایند. پیشنهاد می گردد کارگروهی در جهت شناسایی توان نهفته شهر در قالب جذب منابع درآمدی تشکیل و اقدام به شناسایی درآمدهای جدید و همچنین در جهت آسیب شناسی و پیاده سازی موارد منفعت- هزینه در خصوص درآمدهای مورد استفاده تشکیل گردد.

### نتیجه گیری و راهکارهای تامین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری

تامین منابع مالی یکی از مهم ترین وظایف نهادهای عمومی مانند شهرداری هاست. هر چند که منابع مالی شهرداری ها به صور مختلف قابل وصول است اما همه ی آنها از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند. پایداری در درآمدها مستلزم آن است که اولاً این اقلام از یک استمرار نسبی برخوردار باشند و ثانياً درستیابی به این درآمدها نباید شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار دهد؛ بنابراین شهرداری ها به عنوان یک نهاد عمومی که مسئولیت مدیریت و اداره شهرها را بر عهده دارد با استفاده از تجارب کشورهای مختلف توسعه یافته باید سعی در کم کردن اتکای خود به درآمدهای ناپایدار و از طریق افزایش سهم درآمدهای پایدار در اقلام درآمدی خود به ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان مبادرت ورزد در غیر این صورت در دراز مدت با چالش های عدیده ای در مدیریت شهری مواجه خواهد بود و فضای کالبدی دچار تخریب و آسیب فراوانی خواهد شد. با توجه به بررسی های صورت گرفته اعمال راهکارهای زیر تا حدودی می تواند درآمدهای پایدار برای شهرداری ها ایجاد کند. این راهکارها عبارتند از:

- بازنگری قانون شهرداری ها متناسب با شرایط موجود و تدوین قانون جدید با هدف تفویض اختیارات کافی به شهرداری ها؛
- حرکت در جهت ایجاد درآمد پایدار بیشتر با استفاده از اعتبارات عمرانی و تعریف پروژه های درآمدزا در ابعاد مختلف صنعتی، خدماتی؛
- استفاده از پتانسیل های مردمی در تعریف پروژه های توسعه ای و نیز درآمدزا؛
- اصلاح ساختار درآمدی شهرداری ها؛

- بهبود سیستم مدیریت و برنامه ریزی شهری؛
- توسعه آموزشهای درون سازمانی در خصوص توانمندسازی پرسنل شهرداری ها (و در صورت لزوم اصلاح ساختار)؛
- استفاده از پتانسیل های همکاری شهروندان در جهت بهبود رایزنی های لازم در خصوص استقلال ارگانهای شهری و نیز برهم کنشهای مدیریتی با سایر سازمانها (نیازمند توسعه تعاملات شورای شهر و شهرداری ها می باشد)؛
- توسعه نظارت بر تمامی فعالیت های موجود از طریق بهبود سیستم مدیریت کیفیت و استفاده از سیستم های نوین مدیریت کیفیت. (رویکرد فرآیندی)؛
- جلب مشارکت های مردمی در اداره امور شهرها؛
- استفاده بهینه از اراضی و فضاهای شهری در اختیار شهردار یها جهت کاربر یهای مناسب و واگذاری به شهروندان؛
- دستیابی شهرداری ها به اطلاعات به روز از املاک و اراضی شهرها و درآمدهای ناشی از آن؛
- وضع عوارض محلی بر توان های تولیدی شهرها؛
- متولی زمین های شهری (در محدوده قانونی شهر) خود شهرداری ها باشد؛
- حذف ادارات تصمیم گیرنده مدیریت شهری و موازی با شهرداری ها و تشکیل مدیریت واحد شهری؛
- تبدیل زمین های وقف به احسن و استفاده بهینه از آنها که سبب درآمد برای اداره وقف و شهرداری ها خواهد شد؛
- توجه به برخی قوانین مصوب شهرداری از جمله امور نوسازی و به روز نمودن قیمت های منطقه ای املاک و ساختمان ها بدون اعمال اغماض به بهانه اصل رفعت اسلامی (مردم داری کاذب) جهت جلوگیری از اتکای شهرداری به درآمدهای مسکنی و کاذب.
- توسعه توریسم و گردشگری با انجام تبلیغات موثر؛
- بهبود و اعمال مدیریت مطلوب شهری؛
- سرمایه گذاری در ایجاد تأسیسات تفریحی. این نوع سرمایه گذاری به دلیل عام المنفعه بودن آن و سنجیت موضوع با فعالیتهای شهرداری ها و به رغم هدف درآمدزایی آن می تواند به عنوان یک فعالیت مفید و درآمدزای پایدار مطرح باشد؛
- طرح ایجاد واحدهای تجاری در مراکز خدمات محله، ناحیه و منطقه پیش بینی شده در طرح های فرادست و
- طرح ایجاد مراکز چند منظوره آموزشی، ورزشی، هنری و فرهنگی. این مراکز که در انطباق با مراکز فرهنگی، تفریحی و ورزشی پیش بینی شده در مراکز خدمات محله، ناحیه و منطقه به اجرا در خواهد آمد، از یک سو،

باعث افزایش درآمد شهرداری ها می شود واز سوی دیگر، زمینه تأمین خدمات و زیرساختهای توسعه پایدار شهرها را فراهم خواهند کرد.

## منابع

- آیت الهی، علیرضا، (۱۳۸۷)، تأمین مالی شهرداریهای فرانسه، چکیده ی همایش مالیه شهرداری ها، تهران: انتشارات شهرداری تهران - معاونت مالی و اداری.
- جمشیدزاده ی زیازی، ابراهیم، (۱۳۸۰)، مالیات بر دارایی، مهمترین منبع درآمد شهرداری های جنوب آسیا، مجله شهرداری ها، دوره جدید، سال سوم، شماره. ۳۱
- رزازیان، محسن، (۱۳۸۷)، کارآیی بخشی نظام تشخیص و وصول درآمد، چکیده همایش مالیه تهران: ...مشکلات و راهکارها شهرداری ها انتشارات شهرداری تهران - معاونت مالی و اداری.
- عابدین درکوش، سعید (۱۳۸۲)، مدیریت مالی شهر، فصلنامه، مدیریت شهری، سال چهارم، شماره. ۱۳
- علی آبادی، جواد و جلال معصوم، (۱۳۸۰)، چالش های مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداری ها، سال سوم، شماره. ۳۵
- معزی مقدم، حسین، (۱۳۸۱)، شیوه های تأمین منابع درآمدی شهرداری ها، معاونت برنامه ریزی و توسعه، تهران: انتشارات سازمان شهرداری های کشور.
- جاودانی، م، (۱۳۸۹)، بررسی چالشهای درآمدی. "روزنامه شهرآرا، شماره. ۲۹۹
- جلالی، ا، (۱۳۸۹)، درآمد پایدار؛ توسعه شهری پایدار. "روزنامه شهرآرا، شماره. ۲
- رهنما، محمد رحیم، (۱۳۸۸)، برنامه ریزی مناطق مرکزی شهرها (اصول، مبانی، تئوریهها، تجربیات و تکنیکها) انتشارات دانشگاه فردوسی مشهد
- Blore, I. Devas, N. & Slater, R. (2004). Municipalities and Finance. London: Earthscan.
- Boadway, R. & Kitchen, H. (1999 ). Canadian Tax Policy. Toronto: Canadian Tax Foundation. - Brown, B. B. (1968). DELPHI PROCESS: A Methodology Used for the Elicitation of Opinion of Experts. Santa Monica, California: RAND Corporation. - Gendron, J. & Bird, R. (1998). Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution? International Tax and Public Finance, 5, 429-442. - Given, L. M. (Ed.). (2008). The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods. Los Angles: Sage Pub. - Kehew, R. Matsukawa, T. and Petersen, J. (2005), Local Financing For Sub-Sovereign Infrastructure