

ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران

دکتر جعفر قادری*

تاریخ وصول: 84/11/12 تاریخ پذیرش: 85/6/16

چکیده:

افزایش درآمد شهرداری‌ها در ایران، مستلزم افزایش کارایی در روش‌های فعلی کسب درآمد یا جستجوی منابع جدید درآمدی است. اگرچه از سال 1362، که خودکفایی درآمدی شهرداری‌ها به تصویب رسید، تلاش‌هایی برای تأمین درآمد و استقلال آنها از دولت انجام شده است، ولی این تلاش‌ها چندان مؤثر نبوده است. در این مقاله با معرفی ملاک‌هایی چون کارایی اقتصادی، عدالت افقی و عمودی، عایدی مالیاتی، پذیرش اجتماعی، ثبات درآمدی، قابلیت اجرا، قانونی بودن و سازگاری با برنامه‌ی استراتژیک به ارزیابی نظام درآمدی شهرداری‌ها اقدام شده است. با بررسی توانمندی‌ها و مشکلات نظام موجود، براساس معیارهای مطرح شده، پیشنهادهایی نیز ارائه گردیده است. اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها نیازمند همکاری شوراهای اسلامی، دستگاه‌های اداری و همه‌ی دستگاه‌های مربوط و متولی امور شهری است.

طبقه‌بندی JEL: G38

واژه‌های کلیدی: عوارض، بهای خدمات، شهرداری‌ها، معیارهای ارزیابی، نظام درآمدی

شیراز پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

* استادیار بخش اقتصاد دانشگاه شیراز (jghaderi@rose.shirazu.ac.ir)

۱- مقدمه

وجود بیش از 60 درصد از جمعیت کشور در شهرها، بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به نرخ رشد جمعیت ملی و اختصاص درصد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها، نشان از جایگاه اقتصاد شهری در اقتصاد ایران دارد. رشد جمعیت مهاجر وارد شده به شهرها در کنار رشد طبیعی جمعیت، اهمیت شهرها در اقتصاد را روز به روز بیشتر می‌کند. ارتقای سطح انتظارات مردم از شهرداری‌ها، گسترش دامنه‌ی فعالیت دولت‌های شهری و محلی و تشدید مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری مثل بیکاری، حاشیه‌نشینی، آلودگی‌های زیست محیطی، کمبود مسکن، معضلات ترافیکی و معضلات اجتماعی و اقتصادی، نیاز به گسترش منابع مالی شهرداری‌ها را بیشتر می‌کند. تأمین منابع مالی، راهی جز افزایش کارایی روش‌های قبلی و جستجوی منابع جدید درآمدی، پیش روی شهرداری‌ها نخواهد گذاشت. افزایش کارایی مستلزم گذشت زمان، تعامل با اقتصاد جهانی، استفاده از شیوه‌های مدرن‌تر و افزایش در نسبت نیروهای تخصصی کل نیروهای شهرداری است. این کار براحتی امکان‌پذیر نیست و در این مقاله نمی‌توان به آن پرداخت.

در میان بخش‌های مختلف مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها، اهمیت ویژه‌ای دارد. فقدان درآمد کافی برای شهرداری‌ها نه تنها امکان ارائه‌ی خدمات مناسب برای مدیریت شهری را کاهش می‌دهد، بلکه اساساً اجرای تمامی طرح‌ها و برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت. اهمیت این موضوع زمانی بیشتر روشن می‌شود که بدانیم امروزه بیش از 95 درصد از منابع مالی شهرداری‌ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تأمین می‌شود و وابستگی شهرداری‌ها به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از 5 درصد است.

هرچند از بدو تأسیس بلدیة در سال 1286 (ه. ش) و به دنبال آن در قانون جدید شهرداری‌ها در سال 1309 (ه. ش)، قوانینی در زمینه‌ی تأمین هزینه‌های شهری وضع شده است، اما درآمد حاصل چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک‌های دولتی بسیار متکی بوده است. در قانون بودجه‌ی سال 1362 خودکفایی شهرداری‌ها در یک دوره‌ی سه ساله مورد تصویب قرار گرفت و شمارش معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه‌ی دولت آغاز شد. در مطالعه‌ی صفری (1382)

سهم شهرداری‌های کلان شهرها از کمک‌های دولتی در سال 1378 کمتر از 1/5 درصد تعیین شده است.

کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت، افزایش تقاضا برای بالابردن بودجه‌ی شهرداری‌ها برای افزایش سطح رشد و توسعه‌ی اقتصادی شهرها بویژه پس از استقرار شوراها، تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه‌ی رشد جمعیت و مهاجرت به شهرها، ناپایداری درآمد شهرداری‌ها و وابستگی زیاد آنها به ناپایدارترین منبع درآمدی یعنی عوارض ساختمانی (در بعضی از شهرها این وابستگی بیش از 80 درصد است)¹، شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار کرده است. وابستگی مالی شهرداری‌ها به شرایط رکودی و تورمی بازار و عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی، حداقل برای پاسخگویی به هزینه‌های دائمی، برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای میان‌مدت و بلندمدت شهرداری‌ها را مختل می‌کند. توجه به شیوه‌های نه چندان منطقی و غیرکارا و عدم پیروی از ضوابط شهرسازی و فروش غیرمنطقی تراکم، علی‌رغم بی‌اعتقادی بدنه‌ی کارشناسی به شیوه‌های ذکر شده و طرح زمزمه‌هایی مبنی بر نقش شهرداری‌ها در رکود و تورم حادث شده بر بخش مسکن شهری (که مولد قسمت عمده‌ای از اشتغال و ارزش افزوده کشور است و با ارتباطات پسین و پیشین زیاد با سایر بخش‌ها، در رونق و رکود کشور بسیار موثر است)، ایجاب می‌کند تا اهتمام بیشتری به مطالعه‌ی ساختار درآمدی شهرداری‌ها صورت گیرد و با ارزیابی نظام مالی و درآمدی آنها، کمک موثری به این نهاد فراگیر و مردمی شود. در این تحقیق سهم شهرداری‌ها در تورم و رکود بخش مسکن مشخص می‌شود و در قالب محدودیت‌های ایجاد شده در نتیجه‌ی عملکرد نظام اقتصادی و اجتماعی، پس از استقرار شوراها بر کار شهرداری‌ها، چگونگی برون‌رفت از وضعیت فعلی بررسی شده است.

شناخت نقاط قوت و ضعف سیستم‌های فعلی درآمدی نه تنها به عملکرد بهتر متولیان و دست‌اندرکاران مسائل شهرداری‌ها کمک می‌کند، بلکه فشارها و موانع موجود بر سر راه حذف مشکلات اصلاح این سیستم‌ها در شوراها، اسلامی،

¹ جدول ۱ ضمیمه را ببینید.

بخش‌های اداری و غیراداری مرتبط با مسائل شهری و تشکل‌های مردمی را کم می‌کند.

چهار سوال اساسی در این تحقیق بررسی می‌شود. (1) تا چه اندازه مسائل و مشکلات درونی و بیرونی بر عملکرد نظام مالی شهرداری‌ها تأثیر داشته است؟ (2) با چه معیارهایی می‌توان تناسب یا عدم تناسب نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها را ارزیابی کرد؟ (3) چه مشکلاتی در عملکرد مناسب نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها وجود دارد؟ (4) چه راه‌کارهایی برای حل این مسائل و مشکلات می‌توان ارائه کرد؟ ابتدا ملاک‌ها و معیارهای یک نظام مالی و درآمدی مناسب معرفی می‌شود و سپس با استفاده از این معیارها، وضعیت نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران بررسی می‌گردد. در آخرین بخش پیشنهادهایی برای بهبود عملکرد این نظام ارائه می‌شود.

2- ویژگی‌های یک نظام مالی و درآمدی کارا

کارایی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها مستلزم استفاده از یک روش سیستماتیک در ارزیابی درآمدها است. تصمیم برای انتخاب ترکیبی از درآمدها که برای پرداخت هزینه‌های تولید کالاها و خدمات محلی به کار گرفته می‌شود، یکی از مهمترین و چالش برانگیزترین تصمیم‌های پیش روی متولیان امور عمومی است. در ارزیابی یک ساختار مالی و درآمدی کارا و عادلانه، مقامات محلی باید منابع بالفعل درآمدی را براساس معیارهای مهم بومی از جنبه‌های مثبت و منفی بررسی و نسبت به تداوم استفاده یا حذف هر کدام از این منابع تصمیم‌گیری نمایند.

صاحب نظران مسائل مالییه عمومی محلی، معیارهای متفاوتی برای ارزیابی یک سیستم مالی و درآمدی شهرداری ارائه کرده‌اند. پچمن² (1987) در ارزیابی مالیات‌ها به عنوان یک منبع عمده درآمدی، سه هدف عمده انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه هزینه‌های دولت بین گروه‌های مختلف درآمدی و بین افراد هر گروه و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات‌ها ارائه کرده است. روستولد³ (1967) برای پذیرش یک سیستم درآمدی چهار معیار پیشنهاد می‌کند. این معیارها عبارتند از:

² Pechman

³ Rostveld

- 1) با ارزش‌های اجتماعی اداره‌کننده‌ی جامعه‌سازگار باشد
- 2) از نظر مالی کافی، دارای پایه‌های وسیع، باثبات در عایدی مالیاتی و در اصابت مالیاتی متوازن باشد
- 3) از نظر اجرایی ساده و برای اداره کردن دارای توجیه اقتصادی و برخوردار از پایه و نرخ مالیاتی کاملاً روشن و تعریف شده باشد
- 4) دارای کمترین اثرات معکوس بر روی بهره‌وری اقتصادی، اختصاص منابع، سطح اشتغال، درآمد و تولید باشد

باهل⁴ (1996) پنج معیار شامل عایدی مالیاتی، برابری و عدالت، خنثی بودن، آسانی در اجرا و امکان‌پذیر از نظر سیاسی را پیشنهاد می‌کند. سایر معیارهای ممکن، مانند عادلانه بودن، اطمینان، راحت بودن، کارایی و خنثی بودن است. میکسل⁵ (1995) معیارهای عدالت افقی و عمودی، اثرات اقتصادی، قابلیت جمع‌آوری و کفایت تولید و درآمد را مطرح می‌کند. بدیهی است بسیاری از معیارهای عنوان شده، به مفهوم‌های یکسان یا مشابهی اشاره دارند. با بهره‌گیری از معیارهای مطرح شده توسط بایلی⁶ (1999) و سایر افراد ذکرشده، می‌توان لیستی از معیارهایی که برای ارزیابی منابع بالقوه‌ی درآمدی مورد استفاده قرار می‌گیرد را به شرح ذیل ذکر نمود.

- 1- کارایی اقتصادی
- 2- عدالت افقی و عمودی
- 3- امکان‌پذیری در اجرا
- 4- بهره‌وری و عایدی مناسب
- 5- سازگاری با برنامه‌ی استراتژیک
- 6- ثبات درآمدی
- 7- قابلیت پذیرش از نظر اجتماعی و سیاسی
- 8- قانونی بودن

⁴ Bahl

⁵ Mikesel

⁶ Bailey

از نظر ویستروفر و همکاران⁷ (1999) شناخت معیارهای مناسب تنها یک گام در ارزیابی مالیات‌های محلی است. گام مهم‌تر، ارزیابی اهمیت نسبی هر معیار نسبت به ارزش‌های هر جامعه با فرض مشخص بودن دیدگاه‌های سیاسی و اجتماعی آن جامعه است. در ارزیابی یک سیستم مالیاتی باید نسبت به منابع بالقوه مالیاتی نیز شناخت داشته باشیم. با شناخت منابع بالقوه می‌توان تصور بهتری نسبت به منابع بالفعل داشت.

3- اشکالات وارد بر نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران

اشکالات وارد بر نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در این قسمت بررسی می‌شود.

3-1- کارایی اقتصادی

هرچند شهرداری‌ها تنها دستگاه متولی امور اقتصادی شهرها نیستند و در کنار آنها دستگاه‌های مختلفی در امور اقتصادی شهرها دخالت دارند، ولی نقش برجسته‌ی شهرداری‌ها چه از نظر سهم مخارج انجام شده‌ی آنها در کل مخارج انجام شده در هر شهر و چه از نظر تأثیرگذاری بر عملکرد بخش‌های خصوصی و دولتی غیرقابل انکار است. شهرداری‌ها با استفاده از اهرم‌های قانونی یا عوارضی، درآمد تحصیل می‌کند و این درآمدها را در شهرها هزینه و از این طریق رونق یا اختلال در فعالیت بخش‌های مختلف اقتصادی ایجاد می‌کنند. معافیت‌ها یا تخفیف عوارضی که برای برخی از فعالیت‌های دارای پیامدهای جنبی مثبت پیش‌بینی می‌شود، منجر به رونق این‌گونه فعالیت‌ها می‌شود و تشدید عوارض و جرایم برخی از فعالیت‌های دارای پیامدهای جنبی منفی، باعث رکود یا تعطیلی این‌گونه فعالیت‌ها می‌گردد.

شهرداری‌ها به عنوان متولی و اداره کننده‌ی شهر باید جهت‌دهنده و سرعت‌دهنده‌ی فعالیت بخش‌های دولتی و خصوصی باشند. محدودیت‌های مالی و عدم امکان پاسخ‌گویی به نیازهای اولیه‌ی شهری، باعث می‌شود که درصد تحقق طرح‌های جامع و تفصیلی، در حد قابل قبولی نباشد و تغییرات این طرح‌ها از طریق کمیسیون‌های ماده‌ی پنج قانون شورای عالی شهرسازی، قابل توجه باشد.

⁷ Weistroffer

عدم امکان یا محدودیت‌های رایج در استفاده از وام‌های ارزی و ریالی یا فروش اوراق مشارکت، باعث تحمیل هزینه بر شهرداری‌ها، از دست رفتن زمان و فرصت‌های کاری در دسترس برای تملک زمین‌ها و انجام فعالیت‌های عادی می‌شود، به طوری که عملاً ابتکار عمل از شهرداری‌ها گرفته و به طرف‌های مقابل شهرداری منتقل می‌شود.⁸

یکی از اشکالات ساختاری عوارضی شهرداری‌ها، وابستگی زیاد به درآمدهای حاصل از زمین و مسکن است. اگرچه این وابستگی در شهرهای کوچک به مراتب کمتر از شهرهای بزرگ است، ولی در مجموع با معیار جهانی کاملاً فاصله دارد. این وابستگی در کل کشور 50 درصد است و در کلان‌شهرها از 60 درصد نیز بیشتر است (بانک جهانی، 2005). اتکاء بیش از اندازه به درآمدهای محلی، شهرداری‌ها را به این وابستگی سوق داده است. در حالی‌که این وابستگی در یمن 18 درصد، در مصر 28 درصد، در اردن 45 درصد، در کانادا 51 درصد در مراکش 62 درصد است، وابستگی 87/5 درصدی درآمدی شهرداری‌ها در ایران به منابع محلی با نرم‌های جهانی کاملاً فاصله دارد. باقیمانده‌ی سهم درآمدی شهرداری‌ها، به عوارض توأم با مالیات (15-11 درصد) و کمک‌های دولتی (3-2 درصد) اختصاص دارد (بانک جهانی، 2005).

بر اساس تحلیل‌های اقتصادی، با وضع مالیات بر تولید منحنی عرضه به سمت چپ منتقل می‌شود. انتقال منحنی عرضه به سمت چپ، باعث کاهش مقدار و افزایش قیمت تعادلی می‌گردد. در صورتی که مالیات، باعث انتقال منحنی تقاضا به سمت چپ گردد، به طور هم‌زمان قیمت و مقدار تعادلی کاهش می‌یابد. با توجه به اینکه تولید مسکن از یک طرف دارای پیامد جنبی مثبت⁹ و از طرف دیگر در کنار بعد مصرفی، دارای بعد سرمایه‌ای است، به‌جای وضع مالیات و عوارض بر تولید مسکن باید با پرداخت یارانه، تولید آن را تشویق و برای محدودکردن تقاضا برای

⁸ در بودجه‌ی سال ۱۳۸۵ فقط اجازه انتشار ۵۰۰ میلیارد تومان اوراق مشارکت برای شهرداری‌ها صادر شده و عملاً از این مجوز استفاده نشده است. مجوزهای فاینانس خارجی نیز به علت عدم وجود فاینانس‌کننده مورد استفاده قرار نگرفته است.

⁹ کالایی در تولید یا مصرف دارای پیامد جنبی مثبت است که علاوه بر عواید تولیدی یا مصرفی ایجاد شده برای تولیدکننده یا مصرف‌کننده، برای دیگران نیز ایجاد منفعت می‌کند. در صورت عدم مداخله‌ی دولت، مقدار مطلوب تولید یا مصرف این‌گونه کالاها، کمتر از میزان واقعی تولید یا مصرف آنها خواهد بود.

مسکن صرفاً برای رفع نیازهای مصرفی و جلوگیری از نگهداری آن به عنوان یک کالای سرمایه‌ای، عوارض بر ساخت و ساز را به عوارض بر مصرف مسکن (عوارض نوسازی) تغییر داد. افزایش عوارض بر ساخت و ساز، تنها به مفهوم افزایش هزینه‌های تولید واحدهای جدید تلقی نمی‌شود، بلکه باعث افزایش قیمت واحدهای ساخته شده قبلی نیز می‌گردد. هر چند این افزایش‌ها موجب ایجاد درآمد شهرداری‌ها می‌شود، ولی نفع بیشتری به صاحبان واحدهای ساخته شده می‌رساند. به دلیل تقاضای زیاد برای زمین و مسکن از سوی شهرداری‌ها، به منظور اجرای طرح‌های عمرانی، افزایش قیمت ایجاد شده، در نهایت بیشترین ضرر را به شهرداری‌ها می‌رساند.

افزایش عوارض ساخت و ساز برای جبران قدرت خرید شهرداری‌ها در هر سال، بعد سرمایه‌ای مسکن را پرننگ‌تر از بعد مصرفی مسکن می‌کند. این تغییر کارکرد، تقاضا برای واحدهای مسکونی مازاد بر نیاز و خرید و خالی نگهداشتن مسکن برای حفظ قدرت خرید درآمدها را به شیوه‌ای پذیرفته شده و منطقی تبدیل می‌کند. برای روشن شدن موضوع، از تعریف هزینه‌ی مالکیت به صورت رابطه‌ی زیر شروع می‌کنیم (اسلیوان، ۲۰۰۳).^{۱۰}

$$C = V(i + d + m - g) \quad (1)$$

در رابطه‌ی فوق C هزینه‌ی مالکیت، V ارزش روز ملک، i نرخ بهره‌ی بازار، d درصد هزینه‌ی استهلاک، m درصد هزینه‌ی تعمیر و g درصد سود سرمایه است. با افزایش عوارض بر ساخت و ساز و افزایش نرخ تورم مسکن، ممکن است g بیشتر از حاصل جمع $i+d+m$ گردد. در این صورت، بعد سرمایه‌ای مسکن بر بعد مصرفی آن غلبه پیدا خواهد کرد.

رکود و تورم بخش مسکن ریشه در سیاست‌های کلان کشوری دارد و تابعی از متغیرهای عمده‌ی دیگری چون رشد نقدینگی، میزان وام و کارمزد تسهیلات اعتباری این بخش و هزینه‌های تولید است. بنابراین، سهم عوارض شهرداری‌ها در افزایش هزینه‌های تولید واحدهای مسکونی کم و در نتیجه سهم شهرداری‌ها در دامن‌زدن به تورم مسکن و ایجاد رکود ناشی از عدم توان خانوارها برای خرید واحدهای مسکونی چندان زیاد نیست. به هر حال، همین سهم ناچیز نیز برای

^{۱۰} O'sollivan

شهرداری‌ها پیامدهایی به همراه داشته است. حرکت به سمت عوارض بر تولید مسکن (افزایش سالیانه‌ی عوارض بر ساخت و ساز) و غفلت از عوارض سالیانه بر مصرف مسکن (عوارض نوسازی) انگشت اتهام برخی از مقامات و دستگاه‌ها در تورم و بیکاری این بخش را متوجه شهرداری‌ها می‌کند.^{۱۱}

از دیگر پیامدهای تکیه بر عوارض بر تولید مسکن، روند کند نوسازی واحدهای مسکونی و تجاری فرسوده است که در حال حاضر یکی از معضلات عمده‌ی شهری است. با افزایش عوارض بر ساخت و ساز به وسیله‌ی شهرداری‌ها برای جبران هزینه‌ها، تمایل مالکین واحدهای مسکونی و تجاری فرسوده برای نوسازی کاهش می‌یابد. از طرف دیگر، عدم وضع عوارض بر زمین‌های رهاشده نیز معرف نوعی عدم کارایی در نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها است.

در شرایطی که در شهرهای سایر کشورها ۱ تا ۲ درصد ارزش روز واحدهای مسکونی به عنوان عوارض نوسازی وصول می‌شود، در شهرهای ایران این میزان تقریباً یک ده هزارم ارزش روز واحدهای مسکونی، یعنی یک درصد از ارزش قیمت منطقه‌بندی که خود حدود یک درصد از ارزش روز املاک است. وجود چنین مشکلی در سیستم‌های عوارض شهرداری‌ها باعث تفکیک اقشار درآمدی در مناطق شهری می‌گردد. از جنبه‌ی اقتصادی، این عامل عدم توان تفکیک مناطق مرفه و غیر مرفه به وسیله‌ی شهرداری‌ها را در پی خواهد داشت.

اگرچه در طول سال‌های گذشته در جهت اصلاح این روند در کنار عوارض نوسازی، بهای خدمات جمع‌آوری زباله به صورت درصدی از این عوارض، مطرح شده است، ولی این حرکت‌های کند، کارساز نبوده است. برای حل این معضل باید با افزایش حداقل صد درصدی عوارض نوسازی در هر سال، آن را تا زمان رسیدن به یک درصد ارزش روز املاک افزایش داد.

یکی دیگر از موارد عدم کارایی، موضوع پیامدهای جنبی در حوزه‌های کاری شهرداری‌ها است. در صورتی که نقطه‌ی تولید کالاها و خدمات در نقطه‌ی برابری منفعت نهایی اجتماعی حاصل از تولید (مصرف) کالاها و خدمات و هزینه‌ی نهایی اجتماعی تولید (مصرف) انتخاب شود، تولید (مصرف) در وضعیت بهینه قرار خواهد

^{۱۱} براساس گزارش بانک جهانی (۲۰۰۵) سهم عوارض بر املاک تنها ۲ درصد از کل بودجه‌ی شهرداری تهران را تشکیل می‌دهد.

داشت. وجود پیامدهای جنبی مثبت یا منفی و عدم توجه بخش خصوصی به این پیامدها باعث می‌شود تا نقطه‌ی واقعی تولید (مصرف) متفاوت از نقطه‌ی مطلوب باشد. در شهرها پیامدهای جنبی مثبت و منفی اقتصادی زیادی وجود دارد که برای درونی کردن این پیامدهای جنبی نیاز به دخالت شهرداری‌ها است. نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها باید به گونه‌ای باشد که با درونی کردن پیامدهای جنبی، مقدار تولید واقعی به نقطه‌ی مطلوب نزدیک شود.

دولت‌ها می‌توانند برای کنترل پیامدهای جنبی منفی، به دو شکل وضع عوارض یا وضع محدودیت‌های مقداری، از گسترش این پیامدها جلوگیری کنند. محدودیت‌های درآمدی شهرداری‌ها و عدم الزام آنها به هزینه‌ی درآمدهای وصولی برای رفع پیامدها باعث می‌شود تا در مواقع وجود پیامدهای منفی به جای ایجاد محدودیت، از اهرم وضع عوارض برای کنترل پیامدها استفاده شود. همراهی منافع واحدهای ایجاد کننده‌ی پیامدهای جنبی منفی و دولت‌های محلی، شرایطی را فراهم می‌کند تا شهرداری‌ها مشوق واحدها در ایجاد این پیامدها باشند. بالا بودن سهم جرایم وصولی کمیسیون‌های ماده‌ی صد، در درآمد برخی از شهرداری‌ها، نشان از تمایل آنها به انجام تخلفات ساختمانی دارد.^{۱۲} فروش تراکم مازاد در کوچه‌های تنگ و باریک یا ایجاد کاربری‌های با ارتفاع بالا، مانند تجاری، در خیابان‌های شلوغ و پرتراکم، نمونه‌های روشنی از تمایل شهرداری‌ها به کسب درآمد از طریق ایجاد پیامدهای خارجی است.

نقش شهرداری‌ها در تولید و ارائه‌ی کالاها و خدمات عمومی همچون ایجاد خیابان‌ها، فضای سبز، جمع‌آوری زباله و خدمات آتش‌نشانی که به دلایل غیرقابل اختصاص بودن و رقابت ناپذیر بودن در مصرف توسط بخش خصوصی تولید و ارائه نمی‌شود، ایجاب می‌کند تا با استفاده از روش‌های علمی نسبت به تعیین حد مطلوب این کالاها و خدمات اقدام و از طریق روش‌های تعریف شده و موجود، هزینه‌های آنها را بین شهروندان توزیع نمایند.^{۱۳} عدم استفاده از کدهای درآمدی بهای خدمات و سنگینی حجم درآمد شهرداری‌ها بر کدهای عوارضی، باعث عدم

^{۱۲} جدول ۱ ضمیمه را ببینید.

^{۱۳} روش‌هایی که برای تعیین حد مطلوب کالاها و خدمات عمومی وجود دارد، روش رأی‌دهنده‌ی میانی و روش تعیین تمایل نهائی به پرداخت است. برای آشنایی بیشتر با این روش‌ها و شیوه‌ی توزیع هزینه‌های تولید کالاها عمومی به کتاب اقتصاد شهری نوشته اسلیوان (۲۰۰۳) مراجعه شود.

ساخت میزان مطلوب کالاهای عمومی در شهرها و تامین مالی هزینه‌های تولید کالا و خدمات عمومی تولید شده از محل درآمدهای عوارضی می‌شود. این شیوهی تأمین هزینه، باعث افزایش عوارض و تولید کمتر کالاها و خدمات عمومی خواهد شد.

اگرچه در سال‌های پس از انقلاب درآمد حاصل از بهای خدمات در ردیف کدهای درآمدی شهرداری‌ها قرار گرفته است و برای انجام خدمات آتش‌نشانی در بعضی از شهرها نیز کدهایی پیش‌بینی شده است و برای ارائه‌ی خدماتی مانند نگهداری فضای سبز نیز بهای خدمات تعریف شده است، ولی سهم مجموع کدهای بهای خدمات از کل درآمد شهرداری‌ها چندان بالا نیست.^{۱۴}

بی‌تفاوتی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها به توسعه‌ی افقی شهرها و عدم ترغیب توسعه‌ی عمودی آنها را معرف کارکرد کارای نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها نیست. در نقطه‌ی مقابل، واگذاری تراکم بدون رعایت اصول شهرسازی نیز منجر به عدم تعادل نفر در هکتار و کاهش سرانه‌ی فضای سبز، آموزشی، بهداشتی و درمانی، آتش‌نشانی و ... در هر هکتار خواهد شد. در صورتی‌که تراکم نفر در هکتار از حد متعارف خارج شود، باید با دریافت عوارض مزاد بر تراکم از حقوق صاحبان زمین‌های ساخته شده دفاع کرد. باید توجه داشت که عوارض مزاد بر تراکم باید برای جبران کاهش سرانه‌های ذکرشده در محل یا در محل‌های مجاور هزینه گردد. عدم واگذاری تراکم، منجر به توسعه‌ی افقی شهرها و به دنبال آن افزایش هزینه‌ی سرانه‌ی زیرساخت‌ها و هزینه‌ی حمل و نقل می‌شود. برای افزایش کارایی اقتصادی باید عوارض مزاد بر تراکم به‌صورت پلکانی و با افزایش درصد تراکم اضافه شود.

عدم توجه به مناسبات مالی و حقوقی در تهیه‌ی طرح‌های جامع و تفصیلی، شهرداری‌ها را گرفتار تناقض کرده است. ماده‌ی واحده‌ی قانون تملک، به شهرداری‌ها و دستگاه‌های اداری، برای تملک زمین‌های دارای کاربری، فقط یک فرصت هیجده ماهه می‌دهد، در حالی‌که طرح‌های جامع و تفصیلی حداقل دارای مدت زمانی ده ساله است. عمل به ماده واحده و بی‌توجهی به طرح‌های مذکور،

^{۱۴} براساس اطلاعات ارائه شده در کار تحقیقی شرزهای و قطمیری (۱۳۸۰) در طول سال‌های پس از انقلاب سهم بهای خدمات از کل درآمد شهرداری شیراز از یک درصد به ۲۶/۵ درصد رسیده است.

مشکلات شهرسازی را تشدید و بی‌توجهی به ماده واحده نیز مشکلات حقوقی شهرداران و متصدیان امر را به دنبال دارد.

صدور احکام قضایی مبنی بر وصول جرایم یا عوارض واحدهای متخلف به نرخ زمان وقوع تخلف، در حفظ و حراست از اصول شهرسازی و معماری مشکلاتی را در پی دارد. این احکام، افراد را ترغیب به تخلف از اصول شهرسازی و تعویق در پرداخت عوارض و جریمه می‌کند. مشکل زمانی آشکار می‌شود که تورم در جامعه وجود داشته باشد و هیچ جایگزینی برای خسارت تأخیر در تأدیه (که حرمت دریافت آن به وسیله‌ی بعضی از مراجع عظام اعلام شده) پیش‌بینی نشود.

معافیت‌ها و گریزگاه‌های قانونی عوارض برای برخی از دستگاه‌های دولتی سبب شده است تا این دستگاه‌ها با هزینه‌ی شهرها، برای جبران بخشی از هزینه‌های جاری و عمرانی خود به فعالیت‌های اقتصادی وارد و در یک رقابت نابرابر با بخش خصوصی در تخصیص مطلوب منابع بین بخش خصوصی و بخش دولتی ایجاد اختلال کنند. همین معافیت‌ها و گریزگاه‌ها باعث شده است تا هزینه‌ی فرصت حضور غیرضروری برخی از سازمان‌ها و نهادها در شهرها کمتر از مقدار واقعی برآورد شود و این سازمان‌ها و نهادها پیامدهای منفی و مخربی بر اقتصاد شهرها داشته باشند. اشغال درصد زیادی از مساحت شهرها توسط پادگان‌ها و کارخانه‌های تولیدی ویژه کارخانه‌های ایجادکننده‌ی آلودگی‌های صوتی، بصری و هوا، نمونه‌های مشهود این عدم کارایی است.

هرچند در مواد 74 و 77 و تبصره‌ی 4 بند 26 ماده‌ی 55، قانون شهرداری‌ها و مواد 12، 13، 14 و 28 قانون نوسازی و عمران شهری، تضمین‌هایی برای وصول عوارض شهرداری‌ها پیش‌بینی شده است، ولی این تضمین‌ها یا ناقص است یا ضمانت اجرایی ندارد (وزارت کشور، 1379). عدم تدوین و تصویب بعضی از آیین‌نامه‌های مقرر در قانون شهرداری‌ها، مثل آیین‌نامه‌ی گریز از پرداخت عوارض (تبصره‌ی 4 بند 26 ماده‌ی 55 قانون شهرداری‌ها)، باعث شده است تا استفاده از ابزار عوارضی برای کاهش بخشی از فعالیت‌های ایجادکننده‌ی پیامد منفی یا تأمین درآمد، کارایی لازم را نداشته باشد.

بی‌دقتی در تصویب برخی از قوانین و از جمله قانون تعیین محدوده و حریم شهر و روستا و دخالت دهیاری‌ها در صدور پروانه خارج از محدوده‌ی روستاهای واقع در حریم و ناکارآمدی ابزارهای بازدارنده‌ی قانونی و عوارضی، منجر به تشدید

بی‌رویه‌ی مهاجرت از روستا به شهر و در نتیجه کم‌اثر شدن اقدامات شهرداری‌ها برای کنترل محدوده‌ی شهرها و رشد بی‌رویه‌ی حاشیه‌نشینی شده است. عدم تعیین عوارض سالیانه‌ی خودروها و واحدهای مسکونی، اداری، صنعتی و خدماتی براساس عمر، میزان آلاینده‌ی صوتی، بصری و هوا و نیز انتشار پیامدها و آثار جنبی منفی و مثبت، یکی دیگر از ناکارایی‌های نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها است. افزایش عوارض متناسب با پیامدهای جنبی منفی، اهرم مناسبی برای نوسازی ناوگان خودرویی و بازسازی واحدهای مسکونی و تجاری است. وضع عوارض بر واحدهای ایجادکننده‌ی آلودگی‌های بصری، صوتی و هوا و تشویق واحدهای ایجادکننده‌ی پیامدهای مثبت، کارایی شهرها را افزایش می‌دهد. در حالی که در برخی از شهرها بیش از 70 درصد از آلودگی هوا ناشی از تردد خودروها است و بیش از 50 درصد از هزینه‌های عمرانی شهرداری‌ها به بخش حمل و نقل اختصاص می‌یابد، تأمین درصد اندکی از درآمد شهرداری‌ها (کمتر از 5 درصد) توسط مالکان خودروهای شخصی، توجیه درستی ندارد و تحمیل بار بخش حمل و نقل بر بخش مسکن تلقی می‌شود.¹⁵

3-2- عدالت افقی و عمودی

عدالت افقی به وضعیت پرداخت یکسان مالیات و عوارض به وسیله‌ی خانوارهای واقع در یک گروه درآمدی است. در عدالت عمودی، پرداختی هر گروه بالاتر درآمدی، بیشتر از گروه درآمدی پایین‌تر تعیین می‌شود. معمولاً برای رعایت عدالت مالیاتی، در وصول مالیات‌ها و عوارض به اصول توانایی در پرداخت و بهای خدمات توجه می‌شود. در این اصل به‌طور ضمنی فرض می‌شود که گروه‌های با درآمد بالاتر به مقدار بیشتری از خدمات و کالاهای تولید شده از درآمد مالیاتی، بهره‌مند می‌شوند. بر اساس عدالت مالیاتی، این گروه‌ها باید سهم بیشتری در پرداخت مالیات داشته باشند. بر اساس اصل بهای خدمات، مالیات مورد نیاز برای تولید کالاها و خدمات را باید از افراد استفاده‌کننده وصول کرد. در شهرها نرخ‌ها و پایه‌های عوارضی و بهای خدمات، عادلانه تعیین نمی‌شود. عدم وجود ارتباط ثابت

¹⁵ بر اساس اطلاعات جدول ضمیمه 1 متوسط سهم عوارض سالیانه‌ی خودروها در کلان‌شهرها در سال 1384 فقط 0/8 درصد بوده است.

و یکسان بین قیمت منطقه‌بندی و قیمت‌های روز در همه‌ی نقاط شهر و نیز یکسان بودن نرخ عوارض برای گروه‌های مختلف درآمدی از دیگر مشکلات سیستم مالی و درآمدی شهرداری‌ها است.

استفاده از عوارض بر نقل و انتقال خودرو، مسکن و واحدهای تجاری به دلیل راحتی وصول، چندان با عدالت اجتماعی سازگاری ندارد. بسیاری از املاک و دارایی‌هایی که در هر سال چندین بار منتقل می‌شوند، برای هر بار مشمول عوارض بر نقل و انتقال می‌شوند، در حالی که املاک و دارایی‌هایی که با گذشت سال‌های طولانی منتقل نمی‌شوند، مشمول هیچ‌گونه عوارضی نمی‌شود.

در شهرها، خدمات فراوانی وجود دارد که به‌طور یکسان در دسترس همه قرار نمی‌گیرد و توزیع آن در مناطق مختلف شهرداری یکسان نیست. وصول سرانه‌ی بهای این‌گونه خدمات توجیه منطقی ندارد و باید بهای آنها براساس سرانه‌ی خدمات هر منطقه یا توانایی در پرداخت تنظیم گردد. فضای سبز شهری از جمله این خدمات است که باید هزینه‌ی تولید و نگهداری آن براساس موجودی هر منطقه‌ی شهرداری تعیین و وصول گردد.

تفاوت در قیمت زمین‌های با کاربری‌های مختلف، اشکال دیگری است که در عادلانه‌بودن سیستم مالی شهرداری‌ها خدشه وارد می‌کند. چه دلیلی دارد که با تعیین کاربری مسکونی و تجاری، زمین یک‌باره از رانت بسیار بالایی برخوردار شود و با تعیین کاربری سبز برای زمین، مالک دریافتی ناچیزی داشته باشد. عدالت اقتضا می‌کند که کاربری همه‌ی زمین‌ها یکسان فرض شود و در صورت تغییر کاربری از کاربری‌های پست به کاربری‌های ارزشمند، مابه‌التفاوت به‌وسیله‌ی شهرداری وصول گردد. همین استدلال برای تراکم‌های مازاد بر طرح تفصیلی نیز مصداق دارد. اگر در جایی فردی از تراکم مازاد استفاده می‌کند، باید بخش عمده‌ای از ارزش افزوده ایجاد شده ناشی از تراکم اضافی را پرداخت نماید. پلکانی شدن عوارض تراکم تا اندازه‌ای مشکل را حل می‌کند.

بر اساس عدالت مالیاتی، باید در پرداخت‌های نقدی و اقساطی تفاوت وجود داشته باشد. پرداخت‌های نقدی به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد تا نسبت به ایجاد خدمات و تأسیسات زیربنایی در زمان حال، اقدام کند و با توجه به بالاتر بودن قدرت خرید دریافتی‌های نقدی نسبت به دریافتی‌های تقسیمی، حجم بیشتری از خدمات و تأسیسات زیربنایی را ایجاد نمایند. تقسیم دریافتی‌های شهرداری‌ها

باعث تعویق در ارائه خدمات و کاهش قدرت خرید دریافتی‌ها می‌شود. هر چند در سیستم‌های ربوی، احتساب بهره بر تقسیط‌ها از یک‌طرف و امکان دریافت وام از طرف دیگر، بین دریافت‌ها و پرداخت‌های شهرداری‌ها ایجاد تعادل می‌کند، در سیستم‌های غیرربوی راهی جز ارائه تخفیف برای پرداخت‌های نقدی در مقابل پرداخت‌های تقسیطی باقی نخواهد ماند. با حرمت دریافت خسارت تاخیر در پرداخت، توسط برخی از مراجع، راه حل دیگر برای مشکل تاخیر در پرداخت‌ها، به‌روز کردن مطالبات و عوارض مشمول تاخیر است. اگر بنا باشد که فرد عوارض خود را تقسیط کند و در صورت عدم پرداخت به‌موقع، جریمه‌ای به او تعلق نگیرد، انگیزه‌ای برای ایفای به‌موقع تعهدات وجود نخواهد داشت.

باید توجه داشت که به اعتقاد بسیاری از مراجع، دریافت‌های اضافی متناسب با نرخ تورم، بر روی عوارض و مطالبات تقسیط شده، دریافت اضافه تلقی نمی‌شود و به عنوان ربا به شمار نمی‌رود. به عبارتی دیگر، این دریافت‌ها صرفاً برای جبران قدرت خرید واقعی پول انجام می‌شود و مبلغ اضافه‌ای به قرض‌دهنده تعلق نمی‌گیرد که حرمت ربا داشته باشد.

ایجاد سرمایه‌گذاری‌های کلان در طول سال‌های گذشته توسط دولت از محل سرمایه‌های ملی در برخی از شهرها، باعث شده است تا عوارض سرانه‌ی وصولی شهروندان آن شهرها نسبت به سایر شهرها افزایش قابل توجهی داشته باشد. برای شناخت بیشتر نسبت به نابرابری در درآمد شهرداری‌ها، به برخی از یافته‌های مطالعه‌ی عربشاهی (1383) اشاره می‌شود.

1) کلان‌شهرها در سال 1375 با یک سوم جمعیت شهری کشور (38 درصد)، 60 درصد درآمد شهرداری‌ها و در سال 1381 با 35 درصد جمعیت شهری 66/5 درصد درآمد شهرداری‌ها را به خود اختصاص داده است.

2) در حالی‌که درآمد سرانه‌ی کلان‌شهرها در سال 1375 حدود 2/5 برابر سایر شهرداری‌ها بوده است، این نسبت در سال 1381 به 3/7 برابر رسیده است.

3) تهران با جمعیتی حدود 47 درصد جمعیت کلان‌شهرها، در سال 1381 بیش از 66/6 درصد درآمد این شهرها را به خود اختصاص داده است.

براساس اعلام سایت سازمان شهرداری‌ها در سال 1385 درآمد سرانه‌ی شهرداری‌های استان تهران بیشتر از 1800 هزار ریال بوده است، در حالی‌که در استان سیستان و بلوچستان کمتر از 400 هزار ریال بوده است. برای برقراری

عدالت اجتماعی و جبران این شکافهای درآمدی، باید کمکهای دولتی تحت عنوان درآمد حاصل از قانون تجمیع عوارض، مشمول ضوابطی باشد.

عدم امکان تامین درآمدهای دائمی، شهرداریها را به فروش بیضابطه‌ی تراکم یا ایجاد کاربری‌های نامطلوب و مساله‌دار ترغیب می‌کند. اکتساب درآمد سریع و کلان توسط شهرداریها منوط به در نظر گرفتن امتیاز درخور توجهی برای بخش خصوصی است. این امتیازات اگر چه مشکل کوتاه‌مدت شهرداریها را حل می‌کند، ولی خود منشاء نابرابری‌ها و بی‌عدالتی‌ها در شهرهاست و مشکلات زیادی را برای شهر ایجاد خواهد کرد.

قابلیت ایجاد رانت در شهرداریها، قدرت‌های اقتصادی را ترغیب می‌کند تا با ورود به عرصه‌های مطبوعاتی و سیاسی برای تداوم این منافع از امکانات مطبوعاتی استفاده کند و در انتخابات شوراها و مجلس شورای اسلامی، حامی طیفی از افراد تامین‌کننده‌ی رانت‌های ذکر شده گردند. عدم ایجاد محدودیت در شیوه‌ها و حجم تبلیغات و نیز عدم توجه مردم به پشت‌پرده‌ی برخی از شگردها و شیوه‌های تبلیغاتی، تداوم‌دهنده‌ی این رانت‌ها در شهرداریها است.

صدور مجوزهای موردی و مساله‌دار به بهانه‌هایی چون کسب درآمد، سرمایه‌گذاری یا پاسخ‌گویی به برخی از مساعدت‌های مالی افراد در برخی از پروژه‌ها یا فعالیت‌های اجتماعی، اعتماد مردم را نسبت به شهرداریها خدشه‌دار کرده است. واکنش‌های منفی مردم در حفظ و نگهداری اموال عمومی و فراگیرشدن اعتراض‌ها، حداقل پیامد این اقدامات نسنجیده است.

عدم وجود ابزارهای کافی برای وصول برخی از درآمدها و وابستگی به همکاری بسیاری از دستگاه‌ها در وصول درآمدها، عملاً شهرداریها را ناچار به پرداخت درصدی از درآمدهای وصول شده به این دستگاه‌ها می‌کند. پرداخت درصدی از بهای خدمات وصول شده از اتباع خارجی به برخی از دستگاه‌های اداری، واگذاری تمامی یا بخش عمده‌ی درآمدهای حاصل از جریمه‌ی رانندگان به نیروی انتظامی، واگذاری بخشی از درآمدهای وصولی از اصناف به اتحادیه‌های مربوط، نمونه‌های متعددی از رانت‌های ایجاد شده برای دستگاه‌های دولتی در وصول درآمدهای شهرداریها هستند.

3-3- قابلیت اجرایی

در کشورهای مختلف دنیا عوارض سالیانه‌ی واحدهای مسکونی (عوارض نوسازی) و تجاری (عوارض کسب و پیشه) به‌عنوان یکی از عمده‌ترین منابع تأمین‌کننده‌ی درآمد شهرداری‌ها است. در ایران جمع این دو کد درآمدی کمتر از ده درصد درآمد شهرداری‌ها به خود اختصاص می‌دهد. براساس اطلاعات (جدول 1 ضمیمه)، متوسط سهم عوارض نوسازی از کل درآمد کلان‌شهرها در سال 1384 برابر با 2/15 درصد و متوسط سهم عوارض کسب و پیشه 0/7 درصد است. هرچند این دو کد درآمدی در کنار عوارض سالیانه‌ی خودرو، تأمین‌کننده‌ی درآمدهای پایدار شهری هستند، ولی در مجموع، این درآمدهای پایدار پوشش‌دهنده‌ی هزینه‌های دائمی و پایدار شهرداری‌ها نیست و به جز عوارض خودرو که تأخیر در پرداخت آن مشمول جریمه‌ی 2/5 درصدی ماهیانه خواهد شد، ابزارها و اهرم‌های مؤثر قانونی برای وصول به‌موقع سایر عوارض دائمی پیش‌بینی نشده است.

به استناد ماده‌ی 12 قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال 1347، امکان قطع انشعاب برق و گاز خانوارهای امتناع‌کننده از پرداخت عوارض نوسازی وجود دارد، ولی چون دستگاه‌های متولی قطع و وصل انشعاب‌های ذکر شده زیرمجموعه‌ی شهرداری نیستند و خود این دستگاه‌ها نیز در استفاده از قطع انشعاب‌ها برای وصول مطالبات با مشکل مواجه هستند، عملاً نمی‌توان به این امکان قانونی به‌عنوان نقطه‌ی تکیه‌ی شهرداری‌ها در وصول به‌موقع عوارض توجه داشت. براساس مطالب درج شده در روزنامه 85/11/6 همشهری، شهرداری تهران در سال قبل موفق به وصول تنها 45 درصد از مطالبات خود از دستگاه‌های دولتی شده است.

هرچند بهترین شیوه برای الزام مشمولین عوارض و بهای خدمات در پرداخت دیون خود، استفاده از اهرم جریمه و دریافت خسارت تأخیر در تأدیه است و این شیوه در وصول عوارض خودرو و جرایم راهنمایی و رانندگی به‌خوبی کارایی خود را نشان داده است، ولی با تردیدهایی که بعضی از مراجع عظام در حرمت خسارت تأخیر در تأدیه قائل شده‌اند، استفاده از این ابزار نیز از دسترس شهرداری‌ها خارج است.

در برخی از شهرها از اهرم عوارض برای وادار کردن مالکین زمین‌های ره‌اشده به ساخت یا فروش زمین و مالکین واحدهای مسکونی خالی از سکنه برای الزام به

اجاره‌دادن واحد خود استفاده کرده‌اند. این اقدام، به‌علت عدم وجود شیوه‌های مؤثر برای تشخیص خانه‌های خالی از سکنه و نیز نداشتن اهرم لازم برای وادار کردن مالکین زمین‌های رهاشده و ساختمان‌های بلااستفاده در پرداخت به‌موقع عوارض، از درجه‌ی تأثیرگذاری مناسبی برخوردار نیست.

مشکلات شهرداری‌ها در افزایش عوارض وضع شده بر هر جلد گذرنامه، گواهینامه رانندگی و یا اسناد ثبتی صادرشده، نمونه‌ی روشنی از مشکلات شهرداری‌ها در وصول عوارض وضع شده است. وصول بهای خدمات ارائه شده به اتباع خارجی ساکن در شهرها به علت نداشتن ابزار و اهرم لازم برای وادار کردن مضمولین، به پرداخت به‌موقع و یا گریزگاه‌هایی که برخی از دستگاه‌های متولی امور اتباع برای کانالیزه کردن این وصولی‌ها به سمت بخشی از نهادهای غیرمرتبط ایجاد کرده‌اند، یکی دیگر از مشکلات شهرداری‌ها در وصول این کد درآمدی است. یکی از کدهای جریمه‌ای منظور شده برای اجرا توسط مأمورین نیروی انتظامی، جریمه‌ی خودروهای فاقد برچسب عوارض سالیانه است. ذینفع نبودن نیروی انتظامی و مأمورین اجرایی در درآمدهای حاصل از جریمه‌ی نداشتن برچسب و یا درآمد حاصل از عوارض سالیانه‌ی خودرو، ضمانتی برای اجرای این کد جریمه‌ای فراهم نمی‌کند.

3-4- بهره‌وری یا عایدی مالیاتی

در شهرداری‌ها، کدهای اصلی و فرعی زیادی تحت عنوان عوارض و یا بهای خدمات تعریف شده است. تعدد کدها همراه با وصولی‌های ناچیز، بازنگری در کدهای درآمدی شهرداری‌ها را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. تنوع و فراوانی کدها ممکن است افراد مشمول عوارض را افزایش دهد، ولی مشکلات و پیامدهای ناخواسته‌ای را نیز به‌همراه دارد. افزایش هزینه‌های وصول و جمع‌آوری، یکی از پیامدهای ناخواسته تنوع در کدهای درآمدی است. سردرگمی مأمورین وصول در محاسبه‌ی درآمدهای حاصل از کدهای درآمدی و نیز اختلافات سطوح اطلاعاتی بین مردم و مأمورین وصول، به یک منبع رانت و سوء استفاده‌های مالی در شهرداری‌ها تبدیل می‌شود. گاهی مشاهده می‌شود که برخی از افراد غیراداری آشنا به امور شهرداری، از بی‌اطلاعی مردم سوء استفاده کرده و تحت عنوان کمک به حل مشکل آنها، رشوه‌های کلانی مطالبه نموده‌اند (اصل عدم تقارن اطلاعات خریدار و فروشنده و

آثار و تبعات ناشی از آن، یکی از مباحث مهم در اقتصاد اطلاعات است). تفسیرهای چندگانه از فرمول‌ها و ضوابط و عدم تسلط مراجعین به این پیچیدگی‌ها ضمن افزایش تردد شهروندان، پرسنل را نیز در معرض فسادهای ناشی از تبانی و رشوه‌گیری قرار می‌دهد.

سایر عواملی که باعث می‌شود تا سیستم‌های درآمدی شهرداری‌ها از بعد بهره‌وری و عایدی مالیاتی مشکل داشته باشد، به‌قرار زیر است (وزارت کشور، 1379).

- 1- وجود نیروهای ناکارآمد و غیرتخصصی در شهرداری‌ها و عدم‌پیگیری‌های جدی در وصول درآمد توسط مسئولان واحدهای درآمد در برخی از شهرداری‌ها به‌خاطر ملاحظات بومی و محلی
- 2- عدم وجود انگیزه برای وصول به‌موقع عوارض به دلیل استفاده از نیروهای کارگری و موقت در بخش‌های وصول عوارض
- 3- عدم توجیه اقتصادی وصول بدهی اکثر مستکنفین از پرداخت عوارض (کسب، نوسازی، اتومبیل و...) از طریق اجرای ثبت پس از صدور رأی کمیسیون ماده‌ی 77 مستقر در شهرداری
- 4- افزایش تقاضای مؤدیان برای پرداخت بدهی به‌صورت اقساط به دلیل عدم برقراری کارمزد بانکی برای مطالبات شهرداری که به اقساط پرداخت می‌شود و در نتیجه کاهش درآمد واقعی بر اثر روند افزایش تورم
- 5- عدم وجود ضمانت اجرایی برای آرای کمیسیون‌های ماده‌ی صد شهرداری‌ها در زمانی که آراء صادره منجر به اخذ جریمه می‌شود

3-5- سازگاری با برنامه‌ی استراتژیک

رویکرد تدوین برنامه‌ی استراتژیک رویکردی است که در سال‌های اخیر مورد توجه بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای هدفمند قرار گرفته است. در این رویکرد تلاش می‌شود تا عوامل داخلی و خارجی مثبت و منفی مؤثر بر عملکرد سازمان شناسایی و با توجه به توانمندی‌ها و محدودیت‌ها، برنامه‌ی راهبردی و استراتژیک سازمان تنظیم شود.

برنامه‌ی استراتژیک شهرها معمولاً به‌وسیله‌ی طرح‌های بالادستی از جمله سند چشم‌انداز کشوری، طرح‌های توسعه‌ی بلندمدت و میان‌مدت استانی و کشوری

و طرح‌های جامع و تفصیلی هر شهر تعریف می‌شود. اگرچه بخش قابل توجهی از کارکردهای هر شهر به‌وسیله‌ی برنامه‌های بالادستی و مقامات تصمیم‌گیرنده‌ی سطوح بالاتر تصویب و دیکته می‌شود و عمر این طرح‌ها ممکن است از عمر کاری متولیان امور در شهرداری و شوراهای اسلامی بیشتر باشد، ولی متولیان امور شهری از جمله شوراهای اسلامی و مدیران شهرداری از قدرت مانور کافی برای تغییر در برنامه‌ی استراتژیک و طرح‌های جامع و تفصیلی برخوردارند. ممکن است استدلال شود که حرکت در راستای برنامه‌ی استراتژیک در کوتاه‌مدت ایجاد محدودیت می‌کند، ولی حرکت برنامه‌ای، در کاهش بار مالی، روانی و اقتصادی ناشی از بی‌برنامه‌گی مؤثر بوده و با قرار دادن شهر در مسیر توسعه، سرعت حرکت به سمت اهداف را بیشتر می‌کند.

امروزه شهرداری‌ها به‌جای این‌که مشوق تجمیع پلاک‌های ریز باشند، عملاً در جهت تفکیک پلاک‌های بزرگ گام برداشته و حتی زمین‌های یکپارچه متعلق به خود را نیز برای دریافت درآمدهای آنی و فوری به قطعات کوچک‌تر تقسیم می‌کنند. اگر در شهرداری‌ها افق برنامه‌ریزی وسیع‌تر در نظر گرفته شده و مصالح درازمدت مورد نظر تصمیم‌گیران واقع شود، نه‌تنها زمین‌های متعلق به شهرداری نباید در قالب پروژه‌های تفکیکی به فروش رسانده شود، بلکه شهرداری‌ها باید زمین‌های خرد و تفکیک شده را خریداری و در قالب پروژه‌های بزرگ با بخش خصوصی مشارکت کنند. در این صورت، مالکیت این زمین‌ها به صورت شش‌دانگ یا مشاعی، همچنان در اختیار شهرداری باقی می‌ماند و شریک سازنده صرفاً به ازای مشارکت در ساخت، امکان فروش تمام و یا بخشی از سرقفلی واحدهای تجاری یا مالکیت اعیانی واحدهای مسکونی را خواهد داشت. در این صورت شهرداری در تعیین تکلیف عرصه، از قدرت مانور کافی برخوردار خواهد بود.

ترسیم افق‌های برنامه‌ریزی محدود به عمر کاری و عدم احساس مسئولیت نسبت به آینده‌ی شهر، در راستای برنامه‌ی استراتژیک شهری نبوده و تصمیم‌گیران را در مسیرهای خطرناکی قرار می‌دهد.

3-6- ثبات درآمدی

اگرچه یافتن منابع درآمدی که تابعی از شرایط حاکم بر اقتصاد نباشد و بسته به رکود و رونق، درآمد شهرداری‌ها را تحت تأثیر قرار ندهد، کاری بس مشکل

است، ولی یافتن منابع درآمدی که در هر شرایطی حداقل درآمد مورد نیاز برای انجام وظایف دائمی همچون هزینه‌ی جمع‌آوری زباله، نگهداری فضای سبز، ارائه‌ی خدمات آتش‌نشانی، حقوق پرسنل اداری، ترمیم و جبران آسفالت خیابان‌ها و هزینه‌ی نگهداری و حفاظت از اموال، امکانات و تأسیسات شهری را در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد، امکان‌پذیر است.

ناپایداری درصد بالایی از درآمدهای شهری، امکان برنامه‌ریزی و عمل به تعهدات را برای شهرداری‌ها فراهم نمی‌کند. در یک شهر با درآمدهای ناپایدار، به‌کارگیری و حفظ نیرو و تجهیزات تخصصی، همیشه با نوسان و افت و خیز مواجه است. به طوری که تداوم این خدمات را با ابهام روبه‌رو می‌کند. عدم انعقاد قرارداد برای اجرای برخی از پروژه‌ها به دلیل مطمئن نبودن از وصول برخی درآمدها و موکول شدن انعقاد قرارداد به تحقق درآمدها، فرصت‌های کاری را از دسترس شهرداری‌ها خارج کرده و انعقاد قرارداد بدون پشتوانه‌ی مالی نیز شهرداری‌ها را درگیر تعداد زیادی از طرح‌های نیمه‌تمام و مشمول تعدیل خواهد کرد.

عدم رشد متناسب با تورم سالیانه در پایه‌ی برخی از عوارض وصولی شهرداری‌ها، به دلیل ملاحظات اجتماعی و سیاسی و یا دخالت سایر دستگاه‌های اداری، باعث می‌شود تا قدرت خرید درآمدهای وصول‌شده روزبه‌روز کاهش یابد. رعایت این ملاحظات در روند تعدیل پایه‌ها، می‌تواند مشکلات شهرداری‌ها را در آینده تشدید کند. توجه به همین ملاحظات باعث شده است که ارتباط یکسان و تعریف شده‌ی بین قیمت منطقه‌بندی و قیمت روز املاک در شهرهای کشور وجود نداشته باشد و همین عامل، تفاوت‌های زیادی در میزان عوارض در بین شهرها ایجاد می‌کند. برای حل مشکل، باید تعدیلاتی در پایه‌های عوارضی، متناسب با تورم انجام شود.

وصول بخش عمده‌ای از درآمدهای شهرداری‌ها در ماه‌های پایانی هر سال و کافی نبودن وصولی‌های ماه‌های آغازین هر سال، سبب می‌شود تا در ابتدای هر سال مالی، نه‌تنها پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها به تعطیلی کشانده شود، بلکه مدیریت شهری در پرداخت هزینه‌های جاری و حقوق و دستمزد نیز با مشکل مواجه باشد. توزیع نامناسب درآمدها در ماه‌های پایانی هر سال باعث می‌شود تا شهرهای واقع در مناطق سردسیری و دارای روزهای یخبندان، فرصت‌های کاری سالانه را از دست داده و با تعجیل در هزینه‌کرد درآمدها در ماه‌های گرم سال (از

ترس کاهش قدرت خرید درآمدها، بخش قابل توجهی از کیفیت کار را فدای کمیت نمایند. عدم همراهی و همکاری نظام بانکی با شهرداریها و تأخیر در شکل‌گیری بانک شهرداریها، عمده‌ترین دلیل تداوم نوسان در درآمدها است. اگرچه موکول کردن انجام بعضی از کارها به پرداخت عوارض برای اطمینان از وصول درآمد، برای خود شهرداریها نیز مسأله‌ساز شده و با کندی در انجام کارها، آن‌ها را از وصول برخی درآمدهای بالقوه محروم می‌کند، ولی با نبود سیستم تشویق و تنبیه، راهی جز عملکرد این‌چنینی وجود ندارد. تلاش دولت برای تسریع در امور اداری مردم و عدم نیاز به استعلام از شهرداریها، هرچند که در مراجعه‌ی مردم به دستگاهها، ایجاد سهولت می‌کند، ولی این اقدام همراه با عدم شمول جریمه بر نپرداختن عوارض، باعث عدم وصول به موقع درآمدهای قابل وصول شهرداریها نیز می‌شود (برای آگاهی بیشتر به اصلاحات اخیر در قانون ثبت توجه شود). عدم همراهی دستگاه‌های قضایی و انتظامی با شهرداریها باعث می‌شود تا تخلفات در امور شهری وسعت زیادی پیدا کرده و برخورد با این تخلفات جهت وصول درآمدها و سازماندهی به امور شهری توسط شهرداریها پرهزینه باشد.

3-7- پذیرش اجتماعی و سیاسی

وظایف شهرداریها براساس مواد 55، 68، 84، 85، 96، 99، 103 و 110 قانون شهرداریها تعریف شده است (منصور، 1381). انجام این وظایف وسیع و گسترده مستلزم کسب درآمد از شهر است. لازمه‌ی فراهم کردن زمینه‌ی پذیرش اجتماعی و سیاسی عوارض و بهای خدمات، اطلاع‌رسانی، شفافیت در امور، مردم‌داری، دقت کامل در نوع و میزان هزینه‌ها و ارتباط برقرار کردن بین درآمدهای وصول شده و هزینه‌ها است. تصور بسیاری از مردم بر این است که شهرداریها مانند دستگاه‌های اداری دولتی، امکان استفاده از کمک‌های دولتی را دارند. ارائه‌ی آمار و ارقام از عملکرد سال‌های گذشته و نیز حجم مخارج ضروری شهرداریها، به اصلاح این ذهنیت کمک می‌کند. مقایسه‌ی عملکرد شهرداریهای ایران در طول سال‌های گذشته و مقایسه‌ی شیوه‌های تحصیل درآمد بین شهرداریهای ایران و سایر کشورها، به فرهنگ‌سازی و جهت دادن بهتر اذهان مردم کشور برای اجتناب از فرار عوارضی کمک می‌کند.

3-8- قانونی بودن

بسیاری از مصوبات عوارضی وضع شده در طول سال‌های گذشته، از نظر استناد قانونی یا طی شدن روال تصویب و تأیید مورد خدشه قرار گرفته‌اند. این خدشه‌ها به دعوای بین اشخاص حقیقی و حقوقی از یک طرف و شهرداری‌ها از طرف دیگر، دامن زده و فرصت‌های کاری، درآمدی و ریسک‌پذیری را از مدیران شهری می‌گیرد. مستند شدن وضع عوارض شهرداری‌ها به ماده‌ی 77 و بند 16 ماده‌ی 71 قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران، بند الف ماده‌ی 30 قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن مصوب سال 1373، قانون تجمیع عوارض مصوب سال 1381 و سایر قوانین و آیین‌نامه‌های موجود می‌تواند مشکل جایگاه‌های قانونی مصوبات درآمدی و عوارضی شهرداری‌ها را حل و پیامدهای مترتب بر این مشکلات را به حداقل برساند. شوراها چه در وضع عوارض و چه در تخفیف و یا کاستن از عوارض باید به جایگاه و نقش سلسله‌مراتبی خود در نظام قانونگذاری کشور توجه داشته و با فراتر رفتن از وظایف و اختیارات خود، از اصطکاک‌های موجود بین شهرداری‌ها و شوراها بکاهند.

4- جمع‌بندی و پیشنهادها

با بررسی مسائل و مشکلات درون و برون تشکیلاتی پیش روی شهرداری‌ها، نقش هرکدام از این عوامل توضیح داده شد. بررسی‌ها نشان داد که تنها بخشی از مشکلات مربوط به ضعف کارکردهای سیستم درآمدی شهرداری‌ها و بخش دیگر مربوط به ادارات و نهادهای مرتبط در حوزه‌ی جغرافیایی است. بخش باقیمانده را می‌توان به مشکلات و نارسایی‌های کلان در سطح ملی ارتباط داد. برای رفع بخشی از این مشکلات، پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد.

- 1- دریافت بهای خدمات، متناسب با تولید کالاها و خدمات عمومی
- 2- کاهش سهم عوارض بر تولید مسکن و روی آوردن به سمت عوارض بر مصرف مسکن (عوارض نوسازی)
- 3- افزایش سهم درآمدهای دائمی از کل درآمدهای شهرداری‌ها
- 4- تلاش در جهت تهیه‌ی آیین‌نامه‌های برخورد با مستنکفین از پرداخت عوارض و بهای خدمات
- 5- ایجاد تفاوت بین پرداخت‌های نقدی و تقسیطی

- 6- شفافیت، اطلاع‌رسانی، مردمی بودن و ایجاد ارتباط بین درآمدها و هزینه‌ها به منظور افزایش همراهی شوراهای اسلامی و دستگاه‌های اداری و پذیرش اجتماعی و سیاسی عوارض و بهای خدمات وضع شده توسط مردم
- 7- افزایش سطح دانش کارکنان بخش‌های درآمدی و افزایش انگیزه‌ی آنان جهت وصول کدهای درآمدی
- 8- استفاده از روش‌های مناسب برای تأمین عدالت اجتماعی افقی و عمودی میان افراد در وصول عوارض و در بین شهرها با تغییر مکانیزم توزیع کمک‌های ملی
- 9- بازنگری در کدهای مختلف درآمدی برای اجتناب از تعدد کدها و پرهیز از سردرگمی کارکنان و مراجعین
- 10- توجه به جایگاه قانونی مراجع وضع‌کننده‌ی عوارض و بهای خدمات و رعایت مستندات قانونی
- 11- استفاده از توان بخش خصوصی در مشارکت با شهرداری به منظور ایجاد رونق و کاهش تورم و بیکاری در شهرها
- 12- توجه به برنامه‌ی استراتژیک شهرها و اجتناب از تقدم مصالح کوتاه‌مدت بر منافع بلندمدت
- 13- استفاده از تحلیل هزینه - فایده در وضع عوارض جدید و ارزیابی عوارض موجود
- 14- توجه به قابلیت اجرایی در وضع عوارض
- 15- تلاش در جهت ارتقای کارایی شهری با بهره‌گیری از اهرم‌های عوارضی

فهرست منابع:

- شرزه‌ای، غلامعلی و محمدعلی قطمیری، مطالعه روش‌های تأمین منابع مالی شهرداری شیراز، طرح تحقیقی، 1380.
- صفری، محمد، بررسی ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران - نمونه موردی کلان شهر شیراز، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز، 1382.
- عربشاهی، زهرا، "بررسی تحولات درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور 81-1375"، فصلنامه مدیریت شهری، 1383، شماره 17، صص 68-75.
- منصور، جهانگیر، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهر، تهران، چاپ دوران، 1381.
- موسوی، جعفر، "موانع دستیابی به درآمدهای پیش‌بینی شده شهرداری‌ها"، ماهنامه شهرداری‌ها، 1379، سال اول، شماره 12، صص 72-73.
- وزارت کشور، طرح جامع راه‌بردی عوارض شهرداری‌ها و ده‌یاری‌های کشور، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، 1379.

- Bailey, S, J., Local Government Economics, Macmillan, 1999.
- Bahl, R., Local Government Expenditures and Revenues in: Management Policies in Local Government Finance, 4th ed, Washington, DC, International city management association, 1996.
- Mikesel, J., Fiscal Administration; Analysis and Application for the Public Sector, 4th ed, Belmont, Wadsworth, CA, 1995.
- O'sullivan, A., Urban economics, 5th ed, McGraw- Hill Higher Education, 2003.
- Pechman, J., "Federal Tax Policy", Washington, DC, The brooking Institution, 1987.
- Rostvold, G., Financing California Government, Belmont, Dickenson publishing, 1967.
- Weistroffer, H, R., wooldridge, B, E. and Singh, R., "A Multi-criteria Approach to Local Tax Planning," Socio-Economic Planning Science, Vol. 33, 1999, pp. 301-315.
- World Bank, Report on Public Financial Management, Procurement and Expenditure System in Iran, 2005.

ضمیمه:

جدول ۱: آمار مقایسه‌ای سهم کدهای مختلف از کل درآمد شش کلان‌شهر کشور در سال ۱۳۸۴

کد درآمدی	کد اصلی	کد فرعی	اصفهان	اهواز	تبریز	شیراز	کرج	مشهد
1000	درآمد ناشی از عوارض عمومی		0/73	0/59	0/54	0/52	0/23	0/30
1202		عوارض بر پروانه‌ی ساختمانی	0/08	0/11	0/20	0/18	0/08	0/19
1203		عوارض مازاد تراکم	0/52	0/11	0/23	0/22	0/07	0/03
1204		عوارض بر تفکیک و اراضی	0/05	0/02	0/01	0/02	0/002	0/01
1403		عوارض بر پروانه‌ی کسب	0/004	0/01	0/01	0/008	0/01	0/005
1408		عوارض بر تولید محصول	0/006	0/17	0/04	0/03	0/02	0/02
2000	درآمد ناشی از عوارض اختصاصی		0/08	0/13	0/07	0/13	0/15	0/07
2101		عوارض نوسازی	0/02	0/03	0/01	0/02	0/04	0/01
2104		عوارض سالیانه‌ی اتومبیل	0/007	0/01	0/005	0/01	0/008	0/005
3000	بهای خدمات		0/009	0/07	0/03	0/02	0/07	0/007
4000	درآمد حاصل از وجوه شهرداری		0/01	0/006	0/009	0/04	0/005	-
5000	کمک‌های دولت		0/003	-	0/0017	0/005	-	0/18
6000	عانت، هدایا و دارایی‌ها		0/09	0/10	0/17	0/15	0/52	0/26
6301		جریمه کمیسیون ماده‌ی صد	0/08	-	0/10	0/05	0/52	0/17
6302		جرایم و تخلفات ساختمانی	-	0/07	0/002	-	-	0/08
7000	سایر منابع تأمین اعتبار		0/07	0/10	0/18	0/14	0/01	0/17
	درصد کدهای اصلی		100	100	100	100	100	100
	جمع کدهای اصلی به میلیون ریال		1701804	740429	1171816	865753	683533	2572596

مأخذ: اداره‌ی درآمد شهرداری شیراز

در بودجه‌ی شهرداری مشهد مبلغ 475 میلیارد ریال کمک دولت به سازمان قطار شهری منظور شده که در بودجه‌ی سایر شهرداری‌ها این کمک منظور نشده است.

جدول ۲: مقایسه‌ی سرانه‌ی درآمد شهرداری‌های در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۱ (به قیمت ثابت ۱۳۷۶)

مناطق شهری	درآمد شهرداری‌ها (میلیارد ریال)		نرخ رشد درآمد	درآمد سرانه شهرداری‌ها (هزار ریال)		نرخ رشد درآمد سرانه
	۱۳۷۵	۱۳۸۱		۱۳۷۵	۱۳۸۱	
تهران	1178	3859	21	174	549	21
مشهد	250	435	9	132	216	9
اصفهان	256	332	4	210	231	2
شیراز	152	236	8	145	205	6
تبریز	186	429	15	157	327	13
اهواز	46	221	30	58	245	27
کرج	77	281	24	82	251	20
کل کلانشهرها	2157	5793	18	155	387	17
سایر شهرها	1407	2924	13	61	104	9
کل کشور	3565	8717	16	97	202	13

مأخذ: عربشاهی (۱۳۸۳)

Evaluation of Fiscal and Revenue System of Municipalities in Iran

Jafar Ghaderi (Ph.D.)*

Abstract:

In order to increase the municipalities revenue, it is necessary to improve organizational productivity while keeping the present methods of income acquisition intact, or to look for new sources of income. Although from 1983, for implementing the policy of self-sufficiency from government's aid, many efforts have been done, these efforts are not sufficient. In this paper by introducing many criteria such as economic efficiency, administrative feasibility, social and political acceptability, improving productivity or yield, income stability, vertical and horizontal equity, compatibility with strategic plan, I have tried to assess municipalities revenue system. To evaluate the pros and cons of this system, I have proposed some ideas have been proposed. Beside the internal adjustment, to improve municipalities revenue system, it is necessary to aid municipality by urban council, other official and unofficial organizations.

JEL Classification: G38

Keywords: Municipalities, revenue system, local tax, user charge, assesment criteria

شیراز، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

* Assistant professor of economics, Shiraz University, Iran