

مقدمه ای بر منابع تأمین درآمد شهرداری

علی یارمحمدی^{۱*}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۰۴ تاریخ چاپ: ۱۴۰۱/۰۸/۲۵

چکیده

شهرداریها از جمله موسسات عمومی و غیر دولتی می باشند که هزینه های جاری و عمرانی خود را از محل درآمدهای وصولی از شهروندان، موسسات، کارخانجات و... تأمین می نمایند. بنابراین بهتر است که شناخت مختصری از کدهای درآمدی شهرداری ها ارائه گردد تا تصمیمات لازمه در جهت بهبود درآمدها مخصوصاً درآمدهای پایدار صورت پذیرد. فقدان کارایی شهرداری ها در جذب منابع قابل وصول و سیاست های مقطعی و موردی باعث وابستگی شهرداری ها به درآمدهای ناپایدار از جمله عوارض ساخت و ساز و فروش تراکم شده است و این عوامل مدیریت شهری را در رسیدن به توسعه پایدار شهری با چالش هایی مواجه کرده است. تکیه بیش از اندازه شهرداری ها به الگوی کنونی تأمین منابع درآمدی ناپایدار اقتصاد شهری را در بر داشته است. در رویکرد نوین اقتصاد شهری، مباحث نوینی پا به عرصه تئوری و اجرا گذاشته است که هدف عمده آن ها، شناسایی سازوکارهای ارتقاء و بهبود منابع پایدار برای تأمین هزینه ها در حوزه مدیریت شهری می باشد. بر همین اساس هدف اصلی پژوهش حاضر شناخت منابع تأمین درآمدهای شهرداری ها در راستای ارائه راهکار برای افزایش درآمد پایدار با روش توصیفی- تحلیلی در این سازمان می باشد. نتایج پژوهش نشان می دهد از الزامات اولیه شهرداری ها برای ارائه خدمات مناسب از جمله ایجاد و حفظ و نگهداری معابر و راه ها، ایمنی عمومی، جمع آوری و دفع مناسب فاضلاب ها، تأمین و توزیع آب آشامیدنی سالم، جمع آوری زباله و ایجاد محیط شهری مطلوب، همچنین ارائه سیمای مناسب تری از فضاهای شهری، طراحی فضاهای گذران اوقات فراغت مردم، ارتقای سطح کالبدی و فیزیکی شهرها، به صورت مستقیم به درآمدهای پایدار می باشد.

واژگان کلیدی

درآمد، منابع، شهرداری.

۱. کارشناس درآمد، شهرداری سعادت شهر.

مقدمه

مهم ترین و اساسی ترین اهداف فعالیت های اقتصادی هر کشور، شامل مواردی مانند تخصیص بهینه منابع و توزیع عادلانه درآمد، رشد اقتصادی، افزایش اشتغال، ثبات اقتصادی، حفظ سطح عمومی قیمت ها، تجارت بین الملل و تراز پرداخت ها میباشد. مجریان اقتصادی، برای انجام این امور و رسیدن به اهداف والای اقتصادی در هر کشور، باید هزینه های بسیار سنگینی را پرداخت کنند و برای تأمین مالی این مخارج لازم است تا منابع درآمدی مختلفی ایجاد شود. همان طور که میدانیم درآمد دولت ها به دو گروه درآمدهای مالیاتی و درآمدهای غیرمالیاتی تقسیم میشود. نقش و جایگاه درآمدهای مالیاتی در مقایسه با درآمدهای غیرمالیاتی و سایر منابع درآمدی، در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، اهمیت بیشتری دارد. به عبارتی دیگر، زمانی که ما این منبع مهم را با سایر منابع درآمدی مقایسه میکنیم، به این نتیجه میرسیم که هر چه سهم مالیات ها در تأمین مخارج دولت بیشتر باشد، آثار نامطلوب اقتصادی کمتر خواهد شد.

مالیات بر ارزش افزوده از جمله مالیات های نوینی است که پس از جنگ جهانی دوم در کشورهای اروپایی وضع شد. این نوع مالیات، رایج ترین و پذیرفته ترین مالیاتی است که دولت و شهرداریها، برای تأمین هزینه های خود دریافت میکنند و نوعی مالیات بر مصرف است. قانون مالیات بر ارزش افزوده که توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد، گامی برای حرکت شهرداریها، به سوی درآمدهای مالی پایدار و همچنین شفاف سازی نظام اقتصادی کشور خواهد بود. بتردید کیفیت زندگی و چگونگی خدمات رسانی در شهر، رابطه معناداری با پویایی اقتصادی آن دارد و این پویایی نیز در تعامل منابع مالی پایدار جریان می یابد.

شهرداریها در فرایند مدیریت توسعه شهری و ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان، با معضلات متعددی در زمینه های مختلف روبرو هستند. یکی از مهم ترین این معضلات، پایدار نبودن منابع درآمدی میباشد. امید است با اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده، مسیر شهرداریها برای کسب درآمدهای پایدار هموارتر گردد و روزه های امید برای این نهاد عمومی به منظور کسب درآمد پایدار به وجود آید. بررسیهای انجام شده و تجربه اجرای این نوع مالیات در کشورهای مختلف جهان نشان میدهد که اجرای آن در حال حاضر، برای برطرف کردن برخی مشکلات فعلی نظام مالیاتی مانند درآمد مالیاتی، شناسایی مؤدیان و برطرف کردن کمبود اطلاعات درباره آن ها، کاهش وقفه زمانی پرداخت مالیات، کاهش فرار مالیاتی و غیره میتواند راهگشا باشد. هم اکنون مالیات بر ارزش افزوده در بیش از ۱۳۵ کشور دنیا اجرا میشود و به دلیل رشد سریع و هماهنگی ویژگیهای این مالیات با اهداف توسعه ای کشورها، از آن به عنوان یک مالیات مدرن یاد میکنند (کین، ۱۳۸۴).

بدیهی است که یکی از مسائلی که بر ابعاد مشکلات و معضلات حاضر افزوده، رشد و توسعه سریع و شتابزده و غالباً بر رویه شهرها به واسطه رشد سریع جمعیت شهری بوده است (معاونت عمرانی دفتر برنامه ریزی وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱۱). وجود بیش از ۶۰ درصد از جمعیت کشور در شهرها، بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به نرخ رشد جمعیت ملی

و اختصاص درآمد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها، نشان از جایگاه اقتصاد شهری در ایران دارد (قادری، ۱۳۸۵: ۲۲). از دید اقتصاد شهری عواملی چون گسترش دامنه فعالیت های شهرداری ها و ارتقای سطح انتظارات مردم از آنها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری نیاز به گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداریها را بیشتر می کند (قلعه دار، ۱۳۸۲: ۲). بنابراین در میان بخشهای مختلف مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و درآمدی شهرداری ها اهمیت ویژه ای دارد زیرا از یک سو کسب درآمد شهرداری ها تأثیر عمده ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می شود بلکه اساسا اجرای تمامی طرح ها و برنامه های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت (جمشیدزاده، ۱۳۸۲: ۲۹). اهمیت موضوع زمانی روشن می شود که بدانیم بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداری ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تأمین می شود و وابستگی به کمک های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. اگر چه از ابتدای تاسیس بلدیة در سال ۱۲۸۶ (ه.ش) و به دنبال آن در قانون جدید شهر داری ها در سال ۱۳۰۹ (ه.ش) قوانینی در زمینه تأمین هزینه های شهری وضع شده است؛ اما درآمد حاصل چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک های دولتی بسیار متکی بوده است (صفری، ۱۳۸۳ ص ۳۳۱). طرح موضوع خودکفایی و خوداتکایی شهرداری ها در سال ۱۳۶۲ بی توجه به مبانی نظری حاکم به روابط مالی دولت و شهرداری ها و ادامه این سیاست در سالهای بعدی، شهرداری های کشور را در شرایط بغرنجی قرار داده و شماره معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه دولت آغاز شد. به دنبال کاهش وابستگی درآمدی شهرداری ها به دولت و با توجه به تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکای شهرداری ها به درآمدهای ناپایدار شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری ها دشوار کرده است بنابراین عدم برخورداری (نجاریان بهنمیری، ۱۳۷۸ ص ۲). از منابع مستمر درآمدی - حداقل برای پاسخگویی به هزینه های دائمی - برنامه ریزی مالی و بودجه ای شهرداری ها را مختل و با این روند منابع درآمدی فعلی جوابگوی هزینه های رو به تزاید شهرداری ها رادر سالهای آتی نخواهد کرد (قادری، ۱۳۸۵ ص ۲۳). به گونه ای که برخی نظیر پیتر مارتین معتقد است که مهمترین چالش مدیریت شهری در هزاره سوم حول هزینه ها متمرکز خواهد بود و تحصیل درآمد، کانون سیاست گذاریها و برنامه ریزی ها در سطح مدیریت محلی (شهری) قرار خواهد گرفت (Martin ۱۹۹۷P: ۱۰۳).

بنابراین شهرداریها به لحاظ ارائه خدمات به شهروندان که هزینه های زیادی را می طلبد نیازمند به منابع درآمدی جدید و پایداری می باشند. شهر تهران با جمعیتی حدود ۵/۸ میلیون نفر، یک شهر با چند خیابان و دروازه کوچک و بزرگ نیست که بتوان آن را با هزینه های کم اداره کرد و خدمات مناسبی به شهروندانش ارائه داد. ساماندهی ترافیک، جمع آوری زباله، رفت و روب معابر و فعالیت های عمرانی از جمله نیازهایی هستند که هر کدام از آنها با هزینه های سرسام آوری در تهران اجرایی می شوند. واقعیت موضوع این است که تهران را دیگر نمی توان با دستورالعمل و بخشنامه های موردی راهبری کرد و تصمیم گیری پیرامون شهر را دچار روزمرگی کرد. در سال های اخیر به جهت فقدان منابع مالی مناسب و ضرورت خدمات که اگر مدیریت شهری بخواهد درچارچوب اصول توسعه پایدار حرکت کند، باید متکی به

درآمدهای پایدار باشد که ازجمله مهمترین آن عوارض نوسازی و عمران شهری است. این همان چیزی است که شهردار تهران هم با انتقاد از آن ۷۵ درصد درآمدهای شهرداری تهران را متکی بر ساخت و ساز می داند و با ناپایدار دانستن این درآمدها، از کاهش درآمدهای پایدار شهری در طول ۴۵ سال گذشته از ۴۰ درصد به زیر ۲۰ درصد ابراز نگرانی کرده 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 شهرداری تهران به همراه هدفمند نبودن شکل گیری و تأسیس سازمان های تابعه و توزیع نامناسب بعضی از درآمدها و نبود ساختار تشکیلات مناسب از دیگر چالش های درآمدی است. همچنین گستره شهر، جمعیت روزافزون و موضوعاتی نظیر ناهنجاریهای بصری و زیست محیطی، ترافیک، آلودگی هوا، ناپایداری و ناایمنی بنا و نارسایی در عرضه خدمات شهری، مدیریت شهری را در این مسیر قرار می دهد. حال مسئله این است که چگونه می توان عوامل مربوط به چالش های درآمدی شهرداری را شناسایی و حل نمود و به درآمدهای پایدار با حاشیه ایمنی قابل قبولی رسید. پس باتوجه به اهمیت موضوع هدف اصلی پژوهش حاضر با مطالعه ساختار درآمدی شهرداری ها راهکارهای جدیدی را جهت تامین منابع درآمدی پایدار و مستمر در این نهاد جهت ارائه خدمات مطلوب به شهروندان ارائه می دهد.

اهمیت درآمد در بودجه شهرداری

کمیته بودجه و حسابداری صنعتی اتحادیه کارکنان مالی شهرداریهای امریکا تعریف زیر را از بودجه ارائه داده است: "بودجه عبارت است از برنامه ای مصوب در قالب ارقام و اصطلاحات مالی که وسائل اجرای طرح ها و فعالیت های یک سازمان را در دوره ای از زمان فراهم می کند و موارد زیر را در بر می گیرد:

الف: خدمات فعالیت ها و طرح هایی که باید براساس برنامه ها اجرا شود.

ب: برآورد مبلغ و میزان مخارج انجام خدمات فعالیت ها و طرح ها ج: پیش بینی و تامین منابع درآمد لازم برای تامین هزینه های مربوط بودجه شهرداری در ماده ۲۳ این نامه مالی شهرداری های ایران (مصوب تیر ۱۳۴۶) به این شرح تعریف شده است: بودجه شهرداری عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت ها و اقدامات که باید در طی سال مالی انجام شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تامین هزینه آنها پیش بینی می شود و پس از تصویب انجمن شهر قابل اجراست.

منابع درآمدی شهرداریها جهان

معمولا به منظور تحلیل منابع درآمدی شهرداری ها در جهان منابع درآمدی را به چهار دسته مالیات های محلی -بها خدمات و عوارض نقل و انتقالات دولتی و استقراض تقسیم می نمایند.

منابع عمده درآمد شهرداری های ایران

منابع عمده درآمد شهرداری های کشور را می توان در پنج دسته طبقه بندی کرد:

۱-درآمدهایی هستند که به وسیله خود شهرداری وصول میشوند. درآمدها بر دو نوع اند.

مستمر و غیرمستمر. درآمد مستمر مانند عوارض شماره گذاری اتومبیل عوارض نوسازی عوارض سینماها و اماکن عمومی عوارض پروانه ساختمانی و نظایر آن. درآمدهای غیرمستمر از جمله درآمدهای حاصل از ارائه خدمات خاص و مقطعی به وسیله شهرداریهاست.

۲- درآمدهای وصولی به وسیله اداره اقتصاد دارایی محل است مانند عوارض مواد نفتی عوارض پیمانکاری خارج از محدوده شهر ثبت اسناد و نظایر آن.

۳- وام ها کمک های ویژه و خودیاری مردم است.

۴- درآمد وصولی به وسیله وزارت کشور است که به موجب تبصره ۱۹ قانون بودجه از سال ۶۸ به بعد تحت عناوین کمک های بلاعوض عمرانی و وام های بدون کارمزد در اختیار شهرداری ها قرار می گیرد.

۵- به کمک های دولت اختصاص دارد که به دو بخش سرمایه ای و جاری تقسیم بندی میشود. علاوه بر اینها شهرداری ها می توانند از فروش مستقیم خدمات و استقراض و انتشار اوراق قرضه شهری برای تأمین مالی ارائه خدمات عمومی استفاده کنند. به کارگیری هر یک از این روش ها الزامی باید هر سه معیار کارآمدی عدالت و پایداری و کفایت را در خود داشته باشد.

نگاهی به منبع درآمدی بعضی از کشورها

در کشورهایی که به نوعی ماهیت سوسیالیستی با حکومت مقتدر مرکزی دارند، معمولاً گروه نقل و انتقال های دولتی رقم عمده را در منابع مربوطه تشکیل می دهد، اما در کشورهای دارای حکومت غیرمتمرکز، بیشترین اتکای شهرداری ها بر مالیات های محلی، بهای خدمات تنظیم شده است و سهم منابع مربوط به نقل و انتقال های دولتی بسیار محدود است اصولاً شهرداری های کشورهای پیشرفته با توجه به این که به صورت علمی منابع درآمدی خود را تعریف کرده اند و به صورت مدیریت واحد شهری اداره می شوند به ندرت با معضل و مشکل کمبود منابع مالی مواجه هستند. ضمن این که به دلیل عملکرد شفاف شهرداری ها در مدیریت هزینه، مشارکت شهروندان در پرداخت های قانونی بالا می باشد. علاوه بر آن انتخاب شهرداران با رای مستقیم مردم، شهرداران منتخب را صرفاً وامدار مردم کرده و از تاثیر پذیری سایر عوامل تا حدود زیادی مصون می باشند. در این شرایط شهرداران به برنامه ریزی بلندمدت مبادرت ورزیده و با مشارکت و همیاری شهروندان برای رسیدن به اهداف طراحی شده اقدام می نمایند. منابع درآمدی شهرداری برخی کشورها پیشرفته به صورت موردی بررسی شده است:

فرانسه یکی از پویا ترین و موفق ترین کشورهای جهان در مدیریت از جمله مدیریت مالی شهری در ۲۵۰ سال اخیر شناخته شده است. یکی از مهم ترین و جدیدترین پویایی های این کشور اصلاح قانون اساسی فرانسه در سال ۲۰۰۳ بود که به منظور تأمین خود مختاری مالی شهرداری ها بیان شد و هم چنین کاهش فشار مالی بر مردم در کنار افزایش چشم گیر بودجه و توانمندی های شهرداری ها، به خصوص شهرداری های کم توان نتیجه همین کوشش هاست.

منابع درآمدی شهرداری فرانسه به چهار دسته:

- مالیات ها

که به دو بخش مالیات های مستقیم و غیر مستقیم تقسیم می شوند، مالیات مستقیم که مربوط به بهره برداری از نوع ساختمان (مانند نوسازی در ایران) و بر زمین های بایر و دایرو همچنین بر پیشگان آزاد از هر گونه بنگاه اقتصادی؛ اما مالیات های غیر مستقیم که بیشتر متوجه کانون و بنگاه های اقتصادی است. در مجموع مالی بر شهروندان از سال ۱۹۹۷ به بعد ثابت مانده است.

- واگذاری اختیارات از دولت و کمک های برآمده از آن

این منبع دومین منبع مالی از نظر اهمیت است و موارد تفویض اختیار شده از سوی دولت به شهرداری ها و کمک دولت (یارانه) است. میزان یارانه های دولتی که در به شهرداریها تعلق می گیرد پیوسته افزایش می یابد.

- وام گیری

سومین منبع مالی شهرداریها و طور کلی مدیریت محلی و منطقه ای فرانسه را وام ها تشکیل می دهد که این منبع از سال ۱۹۹۷ پیوسته کاهش یافته است.

- سایر منابع

- منابع تعرفه ای که درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات به مصرف کنندگان شهری بوده است
- درآمدهای میراث ملی مانند فروش چوب
- صندوق های نهادی که مهم ترین سهم اتحادیه اروپا را در کارهای مالی، محلی به عهده دارد و شهرها و مناطق از این صندوق کمک دریافت می کنند.

در آمریکا بخش عمده درآمد ها در سطح محلی برای تعدادی از شهرها، از طریق مالیات از اراضی و املاک شامل عرصه و اعیان دریافت می گردد. در شهرهای مختلف این کشور، الگوهای متفاوتی از نظر میزان مالیات وجود دارد و بسیاری از سیاست های مرتبط با ساخت ابنیه و کاربری اراضی نیز از طریق همین مالیات ها اعمال می گردد. کمک های اعتباری دولت فدرال نیز در اجرای سیاست ها خاص به سازمان های محلی تعلق می گیرد. سهم عمده کمک های دولت مرکزی به کلان شهرها تعلق می گیرد. شهرداری های آمریکا در سال های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ حدود ۲۸ درصد از منابع درآمدی خود را از کمک دولت مرکزی، ۴۴ درصد را از انواع مالیات محلی و ۲۸ درصد را از انواع مستقیم و فروش خدمات تأمین نموده اند. در کشور انگلیس که از کشورهای توسعه یافته می باشد منابع مالی حکومت های محلی (شهرداری ها) از سه منبع عمده تأمین می شود:

۱. اعانات دولتی به میزان ۴۰ درصد
۲. مالیات های محلی به میزان ۳۰ درصد که توسط مالکان زمین و ساختمان پرداخت می شود.
۳. مبالغ اجاره ای که از محل واحدهای مسکونی استیجاری که متعلق به حکومت های محلی است وصول می شود.

مالیات بر مسکن از جمله مواردی است که به طور ماهیانه و براساس ارزش زمین و میزان متراژ آن دریافت می گردد اصولاً یک پنجم از هزینه های حکومت های محلی از طریق استقراض تأمین می شود.

کشور آلمان به عنوان کشوری توسعه یافته دارای ۱۶ هزار شهرداری می باشد که مخارج شهرداری ها به روش های گوناگونی تأمین می شود. بودجه های نهادها و حکومت های محلی از دو بخش جاری و سرمایه ای تشکیل می شوند. محل تأمین بودجه های جاری، درآمدهای جاری و محل تأمین بودجه سرمایه ای، درآمدهای سرمایه ای هستند که از محل کمک های بلاعوض سرمایه گذاری از جانب دولت و نیز عواید حاصل از فروش تأمین شده است (رعایت اصل تفکیک منابع) درآمدهای مالیاتی هم منبع درآمدی برای شهرداری ها هستند. درآمد شهرداری ها از کمک های بلاعوض، فروش خدمات، خالص قرض استقراض، تسهیلات بانکی و در مواردی از منابع دیگر تأمین می شود. در ایران همزمان با اتخاذ سیاست های تعدیل ساختاری از اواسط دهه ۱۳۶۰، سیاستی با این مضمون در دستور کار دولت قرار گرفت که ادارات دولتی و سازمان های عمومی باید حتی الامکان به صورت خود بسنده درآمد کسب کنند و به تأمین هزینه های خود بپردازند. بدین ترتیب کمک های دولتی به شهرداری ها رو به کاهش گذاشت و در شهرهای ایران به خصوص شهرهای بزرگ، سهم کمک های دولتی از حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۲۴ درصد در سال ۱۳۶۶ کاهش یافت اما در ایران براساس ماده (۲۹) آئین نامه مالی شهرداریها درآمد شهرداریها به هفت طبقه کلی تقسیم می شوند:

۱- درآمدهای ناشی از عمومی (درآمدهای مستمر)

۲- درآمدهای ناشی از اختصاصی

۳- بهای خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری

۴- درآمدهای حاصله از وجوه اموال شهرداری

۵- کمکهای دولت و سازمانهای دولتی

۶- اعانات و کمکهای اهدایی اشخاص و سازمانهای خصوصی و اموال و دارایی هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می گیرد.

۷- مورد هفتم مربوط به سایر منابع تأمین اعتبار می باشد.

تعاریف و مبانی نظری پژوهش

درآمدهای شهرداری

شهرداریها بخشی از این نیاز درآمدیشان را از طریق مالیات های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی شان برآورده میکنند؛ اما این منابع درآمدی نمیتواند تمام نیازهای سرمایه گذاری و عمرانی شهرداری ها را پوشش دهند. لذا یافتن منبع درآمدی مطمئن و پایدار به منظور تأمین مالی پروژه های زیرساخت شهری از اهمیت فوق العاده ای برخوردار است. در این میان، روی آوردن شهرداری ها به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی به منظور تجهیز منابع مالی ضروری به نظر میرسد (آبگون، ۱۳۸۹: ۲۱۶). اولین محدودیت برای حل مسائل شهری و

ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی است. صاحب نظران مسائل مالیّه عمومی معیارها و راهکارهای متفاوتی برای تامین منابع درآمدی شهرداری ها ارائه کردند. تجارب کشورهای مختلف نشان می دهد مهم ترین منابع مالی شهرداری ها را مالیات و عوارض و بعد از آن کمک های دولتی در قالب بودجه های جاری حکومت های محلی و تاسیسات و تجهیزات محلی و نهایتا استقراض تشکیل می دهد (آیت الهی، ۱۳۸۷: ۱۷). همچنین ترکیب بهینه منابع مالی شهرداری ها مجموعه ای از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک های مالی دولت مرکزی است. با مقایسه بین شهرداری ایران و شهرداری های امریکا می توان گفت که بیشترین منبع درآمدی شهرداری شهرهای ایران ناشی از بخش زمین و ساختمان (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 امریکا از منبع کمک های دولتی است (O.Sullivan ۲۰۰۳P:۴۵۱). نگرش جدید مدیریت شهری در جهان، تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را به دست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. وضعیت شهرداری های کشور هم نمی تواند از این قانون مستثنی باشد و نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت نماید (موسوی و باقری، ۱۳۸۸: ۵). بنابراین در ارزیابی مالیات ها به عنوان یک منبع عمده درآمدی، سه هدف عمده انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه هزینه ها بین سطوح مختلف و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات ها ارائه شده است. در کشور ما شیوه های تامین منابع درآمدی شهرداری ها روش های کسب درآمد شامل فروش مستقیم خدمت، اخذ مالیات محلی، کمک های دولتی، وام و استقراض باید از منظر معیارهای بهینگی و سپس عدالت مورد ارزیابی دقیق قرار گرفته تا کفایت آن منبع تامین مالیاتی مشخص شود که در این صورت می توان آن را ساده ترین و زودپایب ترین روش های کسب درآمد معرفی نمود (معزی مقدم، ۱۳۸۱: ۷). در نتیجه شهرداری ها برای تامین 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 در کوش، ۱۳۸۲: ۹).

بررسی منابع درآمدی شهرداری ها روشن می سازد که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تامین 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: ۸). به گونه ای که مناسب ترین منبع درآمدی در حوزه اقتصاد شهری را می توان کارآمد نمودن نظام تشخیص اقتصادی منابع دانست که زیربنای رشد اقتصادی را برای همه شهرداری ها فراهم می سازد و عواملی چون نیروی انسانی کارآمد، ساختار سازمانی مناسب، آموزش تخصصی و حرفه ای مدیران، ایجاد و توسعه بانک اطلاعات و ضوابط و آیین نامه ها و دستور کارهای اجرایی در حوزه درآمدی می تواند سبب کارآمدی این نظام گردد (رزایان، ۱۳۸۷: ۴۵). در نهایت مالیات و وضع عوارض بر املاک و دارائی 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 تامین منابع جدید درآمدی استفاده کنند (جمشیدزاده، ۱۳۸۰: ۵۷). متأسفانه در ایران به دلیل توسعه نیافتگی بازارهای مالی از یکسو و فقدان بستر مناسب نهادی و قانونی لازم در این حوزه، شهرداری ها تا کنون قادر به بهره گیری مناسب از امکانات بازارهای مالی نبوده اند. با توجه به جوان بودن تجربه استفاده از بازارهای مالی در شهرداری های کشور، بررسی تجارب شهرداریهای سایر کشورها در این حوزه میتواند راهنما و راهگشا باشد.

شهر پایدار

به علت تمرکز پیوسته روبه رشد جمعیت و فعالیت های اقتصادی در مراکز شهری، به ویژه در کشورهای کمتر توسعه یافته، پایداری توسعه شهری بیشتر مورد توجه قرار گرفته است (drakakis-smit, ۱۹۹۵). شهر پایدار شهری است که به دلیل استفاده اقتصادی از منابع، اجتناب از تولید بیش از حد زایعات، بازیافت مواد زاید تا حد امکان قادر به ادامه حیات خود باشد. شهر پایدار جانشین موجه و معقول برای شهرسازی مخرب قرن بیست است و در آن به موازات توجه به مسائل زیست محیطی و مسائل اجتماعی و انسانی نظیر مسکن مناسب و زندگی حداقل نیز توجه می شود (بحرینی، ۱۳۷۶: صص ۲۸/۲۹). شهر پایدار شهری است که در آن سه شرط اساسی زیر درست باشد:

جدول (۱): اصول اساسی مولفه های اصلی توسعه پایدار شهری

اصول اساسی	مولفه های اساسی توسعه پایدار شهری
- جلوگیری از تخریب محیط زیست - جلوگیری از گرم شدن زمین - جلوگیری از آلودگی هوا - جلوگیری از آلودگی صوتی - جلوگیری از آلودگی آب - استفاده بهینه در مصرف آب - حفظ محیط زیست شهری - توسعه فضای سبز شهری - استفاده از انرژی تجدید پذیر - کاهش حجم حمل و نقل شهری - کاهش سهم انرژی در توسعه شهری	پایداری زیست محیطی
- عدالت اجتماعی و رفاه انسانی - افزایش کیفیت زندگی - مشارکت شهروندان در تصمیم گیری - کاهش فساد اداری - توزیع عادلانه فرصت ها - سلامتی و بهداشت عمومی - ایجاد اشتغال	پایداری اجتماعی

- کاهش معضلات اجتماعی - دسترسی همگان به اطلاعات	
- کاهش فقر - افزایش بهره‌بری - کاهش هزینه - نبود فساد اقتصادی - صرفه‌جویی در وقت و انرژی - درآمد پایدار - امنیت اقتصادی - اقتصاد پویا، درآمد پایدار	پایداری اقتصادی

مأخذ: (سرفرازی، معمارزاده، ۱۳۸۶، ص ۷)

شهرداری در ایران طبق قانون شهرداری و نوسازی و عمران شهری مسئولیت اجرا و نظارت بر همه ساخت و سازهای شهری و ضوابط و مقررات مربوط به آن را بر عهده دارد. این وظایف متعدد و گسترده بار مالی سنگینی را بر این نهاد تحمیل میکند، از دیگر سو، میزان عوارض محلی از نظر مشکلات اجتماعی و اقتصادی در تعادل با این وظایف نیست. ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها، درآمد شهرداریها را به طبقات زیر تقسیم میکند:

۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی

۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری

۴- درآمدهای حاصل از وجوه اموال شهرداری

۵- کمک های اعطائی دولت و سازمان های دولتی

با نگاهی به درآمدهای پیش بینی شده برای شهرداریها ملاحظه میشود که فقط ردیف اول یعنی درآمدهای ناشی از عوارض عمومی پایدار بوده و سایر درآمدها از شاخص پایداری و استمرار برخوردار نمیشوند. طبق بررسیهای انجام شده منابع درآمدی پایدار شهرداریها کمتر از ۳۰ درصد بودجه را تشکیل میدهد که این خود باعث میشود که برنامه ریزان شهری در هنگام محاسبه و ارزش گذاری ریالی برنامه ها با شک و تردید نسبت به تامین منابع مالی طرح ها مواجه شوند. اخیرا شهرداریهای کشور هر کدام به فراخور حال خود درصدد یافتن منابع مالی درآمد جدیدی برای خود میباشند و با توجه به رکود پیش آمده در بخش ساخت و ساز مسکن در سال های اخیر که موجب محقق نشدن درصد بالایی از بودجه های پیش بینی شده است، عزم خود را بیشتر جزم کرده اند تا هرچه بیشتر از وابستگی به منابع مالی فروش تراکم و عوارض های ساختمانی بکاهند. در این میان، اشاره ای به درآمد شهرداری تهران میشود: کل درآمدهای پیش بینی شده درآمد شهرداری تهران برای سال مالی ۱۳۸۹، ۵۴۱۷ میلیارد تومان (حدود ۵/۴ میلیارد دلار) است. این درآمد از ۷ محل عمده تأمین میشود: درآمدهای ناشی از عوارض عمومی، درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات اختصاصی شهرداری، درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری، کمک های اعطائی دولت و

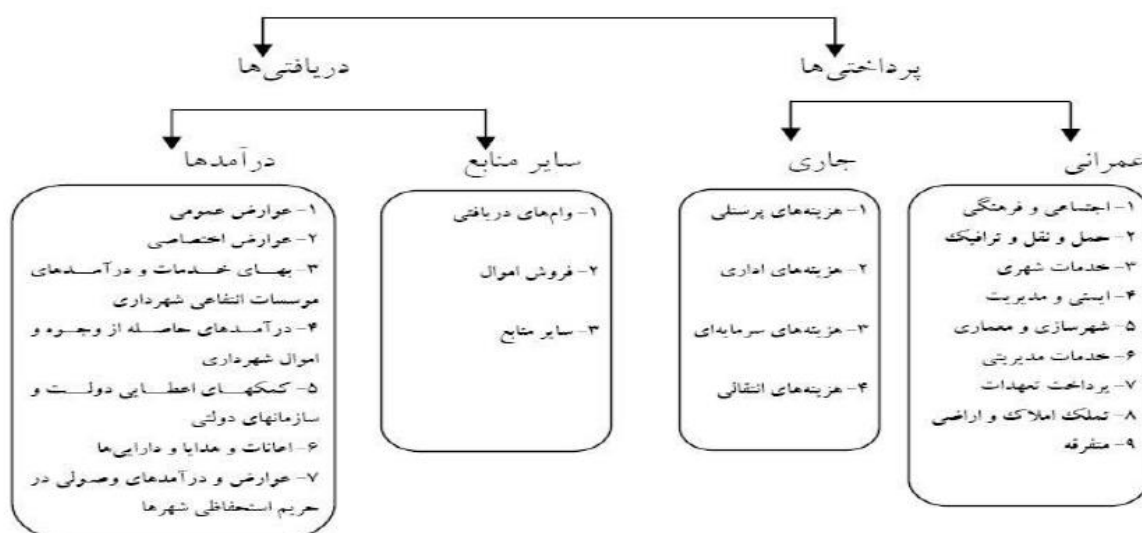
سازمان های دولتی، اعانات، هدایا و داراییها، عوارض و درآمدهای وصولی از حریم استحفاظی. جدول شماره ۱، مقدار مطلق هر یک از منابع درآمدی و سهم آنها را در درآمدهای شهرداری تهران نشان میدهد.

جدول (۱): درآمد های شهرداری به تفکیک کدهای درآمدی (واحد: میلیون ریال)

شرح	کل	سهم
درآمدهای ناشی از عوارض عمومی	۴۲۷۵۱۷۶۷	۷۸/۹۲
درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی	۱۵۳۰۰۰۰	۲/۸۲
بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات اختصاصی شهرداری	۱۰۵۱۲۶۳	۱/۹۴
درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۲۲۴۵۵۰۰	۴/۱۴
کمکهای اعطایی دولت و سازمانهای دولتی	۶۰۰۰۰۰	۱/۱۱
اعانات، هدایا و داراییها	۵۹۱۰۷۳۰	۱۰/۹۱
عوارض و درآمدهای وصولی از حریم استحفاظی	۸۵۰۰۰	۰/۱۵۷
مجموع درآمدها	۵۴۱۷۴۲۶۰	۱۰۰/۰۰

منبع: حسن زاده و خسرو شاهی، ۱۳۸۹

همان طور که ملاحظه میشود درآمدهای ناشی از عوارض عمومی حدود ۷۹٪ از کل درآمدهای شهرداری را به خود اختصاص داده است و از این رو، سهم به سزایی در مالیه شهرداری دارد و تغییرات آن اثر معناداری بر بودجه شهرداری خواهد داشت. ذکر این نکته ضرورت دارد که چنین سهمی از کل درآمدهای شهرداری فقط مربوط به سال ۸۹ نیست، بلکه براساس مطالعات موجود طی سال های ۸۳-۱۳۸۰، ۸۳ درصد از کل درآمدهای شهرداری تهران به دریافت عوارض عمومی اختصاص دارد.



شکل (۱): نظام درآمد- مخارج شهرداری ها در ایران

بررسی و شناخت درآمدهای ناپایدار شهرداری ها

- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (ناپایدار)

این عوارض متعدد هستند و در میان آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد: برای مثال عوارض ساختمان ها و اراضی شامل عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض بر مازاد تراکم و عوارض سطح شهر از نقطه نظر پایداری یکسان نیستند. هرچند رقم عوارض بر مازاد تراکم، به خصوص در کلان شهرها، قابل ملاحظه است اما جزو اقلام پایداری ارزیابی نمی گردند. لازم به ذکر است که اتکاء به درآمد عوارض مازاد تراکم به معنی پذیرش تخریب فضای شهری و عدول از شرایط و ضوابط یک شهر سالم است. تجربه سالیان اخیر در شهرهای بزرگ کشور موید و گویای این موضوع می باشد (آخوندی، شهیدی و رشیدی، ۱۳۸۶).

– عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد (ناپایدار)

عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد و جرائم تخلفات ساختمانی و شهری، غرامت ها و درآمدهای حاصله از تغییر کاربری ها و عوارض حذف پارکینگ، این درآمدها به طور قطع در زمره درآمدهای ناپایدار جای دارند. هرچند آمار و ارقام درآمدهای شهرداری ها حاکی از رقم قابل ملاحظه این درآمدها هستند، اما این چند قلم که فلسفه وجودی آنها بر مبنای بازدارندگی از عدول برنامه های جامع شهری است و اعمال این عوارض سبب کاهش آسیب های شهری می گردد، اما متأسفانه تجربه مطالعات در مورد درآمدهای شهری نشان می دهد که نگاه شهرداری های کشور به این اقلام، نه بازدارندگی بلکه درآمدزایی آنها است. این موضوع سبب گردیده است که درآمدهای حاصله از جرائم تخلفات ساختمانی، تغییر کاربری ها، حذف پارکینگ و موارد مشابه کاهش نیابد و شهرداری ها از وجود و حتی افزایش این اقلام ناراضی نباشند. بدیهی است که چنین نگرشی به اتکاء بیشتر شهرداری های کشور به درآمدهای ناپایدار دامن زده و موجب کاهش کیفیت زندگی شهرها می گردد. نتایج حاصله از گسترش تخلفات ساختمانی و به تبع آن افزایش درآمدهای شهرداری ها باعث می گردد که شهر در همه ابعاد خود شامل محیط اجتماعی، نظام اقتصادی، نظام دسترسی، فرم کالبدی و منظر شهری دچار مشکل اساسی گردد. برای مثال در این زمینه می توان به درآمدهای حاصله از فعالیت های ساختمانی از قبیل عوارض بر ساختمان ها و اراضی، عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض تراکم، عوارض تخلفات ساختمانی، جرائم کمیسیون ماده صد، تغییر کاربری اراضی و... در شهر تهران اشاره نمود. مجموع این درآمدها تا سال ۸۵ درصد کل درآمدها را به خود اختصاص داده است. این در حالی است که در بعضی از سال ها به نود درصد نیز رسیده است. به طور مشخص تر سهم درآمدی ناشی از عوارض عمومی در کل درآمدهای شهرداری تهران در سال ۱۳۸۹ به میزان ۹/۷۸ درصد می باشد. این در حالی است سهم عوارض بر ساختمان ها و اراضی از کل درآمدهای این شهرداری به رقم ۷۳ درصد می رسد. این اعداد، ناپایدار بودن درآمدهای شهرداری تهران را نشان می دهد در چنین شرایطی نمی توان انتظار داشت که شهر تهران از یک توسعه پایدار و سالم برخوردار باشد. در یک نگاه کلی می توان علت گسترش این قبیل درآمدهای ناپایدار را در تغییر رویکرد شهرداری ها به مسأله خود کفا شدن و کوشش جهت خودکفایی و خود اتکایی شهرداری ها، در دهه های ۶۰ و ۷۰ به بعد دانست. این امر به همراه عدم امکان دست یابی به

سایر اقلام درآمدی و عدم درک مشخصی از نظام درآمدی شهرداری ها از ساده ترین راه کسب درآمد، یعنی پذیرش تخلف و توافق بر سر این مسأله با متخلف را انتخاب نمایند.

– کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی (ناپایدار)

یکی از روش هایی که از طریق آن می توان انتظار داشت شکاف بین درآمدها و هزینه های شهرداری کاهش یابد، استفاده از کمک های مالی دولت مرکزی است. کمک های دولت می تواند از طریق اعطای اعتبار، پرداخت یارانه و یا سهم نمودن شهرداری ها در مالیات های دولت صورت پذیرد. البته این کمک ها در مواردی قابل قبول است که فعالیت های دولت محلی یا شهرداری ها دارای منافع جانبی باشد. یعنی فعالیت های شهرداری ها همراه با منفعی باشد که از طریق دریافت مستقیم از شهروندان امکان تأمین هزینه های آن وجود نداشته باشد. در نتیجه این درآمد هم نمی تواند جزء درآمد پایدار تلقی گردد.

– استقراض و نقش بخش خصوصی در تأمین مالی شهرها (ناپایدار)

استقراض از بانک ها و نهادهای مالی و موسسات اعتباری و همچنین مشارکت بخش خصوصی در تولید و تهیه زیر ساخت های مورد نیاز شهرها، از دیگر راهکارهای تأمین مالی شهرداری ها است. همانطور که قبلاً نیز اشاره گردید با افزایش تقاضا برای خدمات عمومی و زیر ساخت ها در مناطق شهری و مسأله تأمین مالی به منظور برآورده کردن نیازها از محدوده عوارض و فروش خدمات و کمک های دولتی فراتر می رود. دولت های محلی یا شهرداری ها مرتباً درصدد هستند تا طیف وسیع تر و کیفیت بیشتری از خدمات اجتماعی و زیر ساخت های کالبدی را در شهرها فراهم سازند. در عین حال دولت ها به رغم درآمد ناکافی و در پاره ای از موارد به دلیل سطح بالای بدهی ها، ناگزیرند این نیازها را برطرف نمایند؛ اما حجیم کردن بار دولت های مرکزی و محلی اغلب منجر به ناکارآمدی عرضه خدمات و زیر ساخت ها می شود و بسیاری از سازمان ها و شرکت های دولتی که در ارائه خدمات شهری فعال اند، به جای تولید درآمد برای دولت، تولید هزینه می کنند. مشکلات ایجاد شده برای نظام های شهری و بخصوص در کشورهای در حال توسعه، سبب می گردد تا امکانات بالقوه دیگری را در ایفای نقش فعال تر در عرضه خدمات عمومی از قبیل بهداشت، آموزش و پرورش، حمل و نقل و همچنین زیر ساخت های کالبدی از جمله راه ها و خدمات برق، آب و تلفن، شبکه های فاضلاب و دفع مواد زائد را مورد ارزیابی قرار دهند، در این راستا استقراض یکی از راهکارهای شناخته شده است، روش های استقراضی می تواند به صورت های مختلف صورت پذیرد.

– مشارکت و سرمایه گذاری بخش خصوصی (ناپایدار)

در این روش بخش خصوصی از طریق سرمایه گذاری در زیر ساخت های شهری، فشار مالی را کاهش می دهد. هر چند بحث سودمندی و کارایی مشارکت بخش خصوصی در برخی از فعالیت های عمومی و زیر بنایی دارای موافقین و مخالفان متعددی است، اما با این حال بسیاری از شواهد دال بر این است که در شرایط مناسب سرمایه گذاری های بخش خصوصی، می تواند نقش مهمی را در گسترش خدمات و زیر ساخت های شهری ایجاد نماید. به طور خلاصه

محدودیت های شدید مالی شهرداری ها از یک طرف و ناکارآمدی شرکت های سرمایه گذاری دولتی از سوی دیگر، ضرورت مشارکت بخش خصوصی، سازمان های غیر دولتی و بازارهای مالی را در کارایی ارائه خدمات برای شهرها توجیه می نماید. روش های استقراض و مشارکت در طرح های مورد نیاز شهرداری ها می تواند به صورت های زیر انجام گیرد:

- مشارکت سرمایه گذاری بخش خصوصی و تشکل های غیر دولتی

- انتشار اوراق مشارکت

- استقراض از بانک ها و نهاد های مالی داخلی و خارجی

- بانک های تخصصی شهرداری ها و صندوق های توسعه شهری (شرزه ای و قطمیری، ۱۳۸۲).

سرمایه گذاری و مشارکت بخش خصوصی، از دیگر راهکارهای تامین مالی شهرداری های کشور می باشد. عملکرد بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی، دارای ویژگی و خصوصیتی است که عمده ترین آن کارایی بالا و دسترسی به منابع متنوع است. تجارب ارزنده جهانی در زمینه استفاده شهرداری ها از ظرفیت های بخش خصوصی در جهت اجرای پروژه های خدمات شهری موید این موضوع می باشد. تشکل های غیر دولتی قادرند که در انجام پروژه های عمرانی و زیر ساختی شهرداری ها مشارکت نمایند. این تشکل ها به خاطر دارا بودن اطلاعات کافی و نفوذ قابل ملاحظه ای که در بین مردم به ویژه در مناطق محلی و بومی دارند، قادرند که کمک های شایانی در تهیه منابع مورد نیاز برخی از پروژه ها را ارائه نمایند، در ایران نیز پتانسیل ایجاد این تشکل ها وجود دارد.

هرچند که به علت وجود پاره ای از مسائل و از جمله عدم وجود بسترهای قانونی مناسب، ضعف پاره ای مسائل فرهنگی مشارکت، این تشکل ها در حال حاضر فعالیت های قابل قبولی ندارند.

- انتشار اوراق مشارکت (ناپایدار)

انتشار اوراق مشارکت، از دیگر شیوه های بهره گیری از کمک های مردمی است. در تعریف اوراق مشارکت می توان گفت که اوراق مشارکت ابزاری برای گردآوری وجوه از پس انداز کنندگان و سرمایه گذاران در طرح یا طرح هایی معین است. در واقع اوراق مشارکت شکلی از اوراق قرضه است که در چارچوب بانکداری غیرربوبی طراحی شده است. اوراق قرضه سابقه ای بسیار طولانی در بازارهای سرمایه جهان دارد و در طول سالیان دراز انواع بسیار متفاوتی از اوراق قرضه منتشر شده است. فروش انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین بازخرید این اوراق توسط بانک ها و یا سازمان های مالی، گامی صحیح و مطلوب در جهت تامین مالی شهرداری ها خواهد بود. ارائه این اوراق تقریباً در بیشتر کشورها تجربه گردیده و نتایج موفقیت آمیزی را به همراه داشته است. در ایران هم اوراق مشارکت طرح نواب توسط شهرداری تهران با مشارکت شبکه بانکی، انتشار اوراق مشارکت طرح حضرت عبدالعظیم و اوراق مشارکت طرح توسعه بازار غرب تبریز از مثال های مشارکت مردم و بخش خصوصی در طرح های زیر ساختی شهرداری محسوب می گردد.

– استقراض از بانک ها و نهاد های مالی داخلی و خارجی (ناپایدار)

به طور کلی شهرداری ها به منظور انجام پروژه های زیر بنایی و زیر ساختی شهری، می توانند بخشی از وجوه مورد نیاز را به شکل وام از موسسات ملی به ویژه بانک های تجاری دریافت نمایند. این وجوه می تواند از بازارهای داخلی و بین المللی فراهم گردد.

این نوع تسهیلات دارای دو مشخصه هستند؛ اول اینکه این قبیل وام ها بلند مدت می باشند و تنها می توانند از جریان وجوه حاصله از پروژه پرداخت گردند، لذا می باید موسسه وام دهنده از نظر مالی توانمند و از تجربه کافی در زمینه تأمین منابع مالی پروژه هایی که دارای تعهدات وسیع هستند، برخوردار باشد. بدین ترتیب منابع مالی پروژه های شهرداری می تواند از طریق موسسات بین المللی و بانک های توسعه ای منطقه ای تأمین گردند. لازم به ذکر است که دست یابی به بازارهای مالی فوق الذکر نیازمند به حمایت دولت خواهد بود تا امکان و ظرفیت چنین دسترسی را برای شهرداری ها فراهم سازد. هرچند که مقوله استقراض مشتمل بر دریافت تسهیلات از بانک ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی، انتشار اوراق مشارکت و مشارکت بخش خصوصی، می تواند در کاهش فشارهای مالی بر شهرداری ها موثر واقع شود و منابع مورد نیاز شهرداری ها را در حد معین تأمین نماید، اما باید این موضوع را در نظر گرفت که شهرداری ها اصولاً در بلند مدت نمی توانند بر این منابع درآمدی اتکای قابل اطمینانی را داشته باشند. لذا پایدار بودن این اقلام در بلند مدت ضمانتی برای همیشگی بودن این اقلام وجود ندارد.

بررسی و شناخت درآمدهای پایدار شهرداری ها

– عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل (پایدار)

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، شامل عوارض بر شماره گذاری وسایل نقلیه و عوارض صدور پروانه تاکسی رانی، عوارض بلیط مسافرت و باربری و عوارض بر معاملات وسایل نقلیه عوارضی هستند که می توان آنها را در یک نظام شهری درآمدهای مستمر قلمداد نمود، زیرا که این عوارض متأثر از فعالیت هایی هستند که همواره در بدنه شهر ارائه می گردند. هر چند ممکن است برخی از آنها تحت تاثیر تحولات و نوسانات اقتصادی شهر دچار تغییر گردند، اما به هر حال عمده این عوارض ضمن تأمین بخشی از نیازهای مالی شهرداری ها نه تنها باعث تخریب فضای شهری نمی گردند، بلکه در جهت افزایش کیفیت آن نیز می باشند، برای مثال عوارض معاینه فنی اتومبیل ها.

– عوارض حاصل از صدور پروانه های ساختمانی (پایدار)

هرچند می تواند این عوارض تحت تاثیر نوسانات بازار مسکن و همچنین تحت تاثیر قوانین و مقررات ساخت و ساز در شهرها قرار گیرد، اما به لحاظ وجود تقاضای موثر برای مسکن در شهرها از یک تداوم نسبی برخوردار است و چنانچه صدور پروانه های ساختمانی از ظوابط شهرسازی مدرن و اصولی و منطبق با نقشه های جامع شهری انجام گیرد درآمد حاصل از آن پایدار ارزیابی می گردد.

- عوارض نوسازی (پایدار)

به جرأت می توان بیان نمود که مهم ترین درآمد پایدار شهرداری های کشور که به دلایل مختلف مغفول مانده است، مبحث عوارض نوسازی است. عوارض نوسازی که در کشورهای جهان تحت عنوان مالیات بر دارای های غیر منقول از آن نام برده می شود، از اقلامی است که هر ساله می تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن هم سلامت محیط زیست شهری را، نه تنها دچار مخاطره نمی نماید بلکه پتانسیل درآمدی شهرداری ها را به صورت مستمر جهت افزایش توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش می دهد. هر چند در سال های اخیر در شهرهای کشور این رقم نسبت به گذشته سهم خود را در درآمدهای شهرداری ها افزایش داده اما سهم آن از کل درآمدهای شهرداری ها بسیار کوچک است.

- بهای خدمات شهری و درآمدهای موسسات انتفاعی (پایدار)

از دیگر منابع درآمدی شهرداری ها، فروش خدمات به شهروندان، سازمان و نهادهای موجود در شهر است. همان طور که مطرح گردید شهرداری ها وظیفه تولید و ارائه خدمات شهری و کالاها عمومی محلی را به عهده دارند. بنابراین دریافت تعرفه و بهای این قبیل خدمات و کالاها می تواند منبع درآمدی برای شهرداری ها به شمار آید. البته اشکال اساسی در تعریف تعرفه و بهای خدمات شهری است. هر چند در آیین نامه و دستورالعمل های صادر شده توسط وزارت کشور و در فرم های بودجه ریزی شهرداری ها فصلی تحت عنوان بهاء خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری وجود دارد، ولی این امر نیز نارسایی های موجود در تدقیق موضوع و شیوه تعیین تعرفه را برطرف نمی سازد؛ اما از سوی دیگر موضوع عوامل موثر بر نیازهای مالی و خدماتی شهری رویکرد دیگری است که به عنوان پیش فرض های هرگونه محاسبه و تعیین بهای خدمات شهری می بایستی در نظر گرفته شود. چنانچه این عوامل را در دو بخش "جهت تقاضا" و "جهت عرضه" تقسیم بندی موضوعی نماییم، در بخش "جهت تقاضا" اندازه رشد جمعیت، قلمرو جغرافیایی شهر، سطح توزیع درآمد خانوارها، نظام حمل و نقل شهری، نظام کاربری اراضی و در بخش "جهت عرضه" نیز قلمرو شهرداری، پوشش جمعیتی و خدمات شهری، استانداردهای خدمات شهری، سطح قیمت نهادهای تولیدی، نرخ تورم، کارایی فنی و تخصصی شهرداری و سازمان ها و شرکت ها آن قرار می گیرند. این عوامل در واقع موضوعاتی هستند که مهم ترین و اساسی ترین پایه ها نظری و عملی اثرگذار بر تعیین نوع و بهای خدمات شهری خواهند بود. موضوعی که در حال حاضر به دلیل فضای حاکم بر محدوده و قلمرو وظایف شهرداری ها با نارسایی های بنیادین مواجه هست. اگر شهرداری ها وظیفه تولید و ارائه خدمات و کالاها عمومی محلی را بر عهده بگیرند، نظام درآمدی خود را بر این گونه خدمات پایه گذاری نمایند، به چهارچوبی نظام مند، پویا و مطلوب خواهد رسید و طبیعی است اگر مدیریت شهری به تعیین و تعریف دقیق آنها پردازد و قلمرو وظایف خود را به گسترش غیرمطلوب و مداخله گرانه در حیطه وظایف دولت یا نهادهای دولتی و یا خصوصی افزایش ندهد، می توان امیدوار بود تا شرایط منطقی و نظام مندی در کسب درآمدهای پایدار داشته باشد. این درآمدها از خصیصه سالم بودن و تداوم پذیری نیز برخوردار

هستند. از مهم ترین این خدمات می توان به خدمات ارائه شده به نهادهای محلی و دستگاه های اجرایی، خدمات ارائه شده به بخش مسکن و زمین، خدمات ارائه شده به بخش حمل و نقل، خدمات ارائه شده در جهت ارتقای کیفیت زندگی شهری و خدمات ارائه شده به بخش های تجاری و بازرگانی نام برد.

– درآمد حاصل از پارکینگ شهری (پایدار)

درآمد حاصل از پارکینگ شهری چه از طریق نصب پارکومتر و چه از طریق گماردن پارکبان، از اقلام درآمدی پایدار محسوب می گردد. هرچند رقم مزبور در درآمدهای شهرداری ها سهم قابل توجهی ندارد اما به لحاظ وجود تقاضای فزاینده برای فضای پارک وسایل نقلیه در شهرهای بزرگ و کلان شهرها و رشد شدید تعداد خودروها، پتانسیل فعال شدن این قلم درآمدی را سبب می شود، به دلیل مستمر و همیشگی بودن درآمد حاصل از پارکینگ این قلم درآمد پایدار می باشد. لازم به ذکر است درآمدهای حاصل از عوارض سالیانه اتومبیل نیز درآمد پایدار می باشد.

بحث و نتیجه گیری

از مهمترین منابع درآمدی پایدار شهرداری ها در ایران، درآمدهای حاصل از عوارض نوسازی، عوارض پسماند، عوارض سطح شهر، عوارض کسب و پیشه، مالیات بر مستغلات (در حال حاضر دولت آن را وصول می کند)، عوارض سالانه اتومبیل، عوارض تلفن و گاز، مالیات بر ارزش زمین و بهای خدمات ناشی از بهره برداری خدمات عمومی شهری می باشند. به جرأت میتوان بیان نمود که مهمترین درآمد پایدار شهرداری های کشور که به دلایل مختلف مغفول مانده، مبحث عوارض نوسازی میباشد.

عوارض نوسازی که در کشورهای جهان، تحت عنوان مالیات بر داراییهای غیرمنقول از آن نام برده میشود از اقلامی است که هر ساله میتواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداریها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن نیز سلامت محیط زیست شهری را، دچار مخاطره نمینماید و پتانسیل درآمدی شهرداریها را به صورت مستمر جهت بالا بردن توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی، افزایش میدهد. هر چند در سال های اخیر در شهرهای کشور این رقم نسبت به گذشته، سهم خود را در درآمدهای شهرداریها افزایش داده اما از کل درآمدهای شهرداریها سهم بسیار کوچکی دارد. در بحث عوارض نوسازی و عوارض مستغلات، ظرفیت های قابل اتکای پایدار و مطلوبی وجود دارد. به منظور دستیابی به درآمدهای قابل ملاحظه حاصل از عوارض نوسازی و استفاده از عوارض بالقوه این منبع درآمدی، پیش نیازهایی وجود دارد که در مبنای تعیین میزان و دریافت عوارض باید در نظر گرفت.

برخی از این پیشنهادات در زیر ارائه شده است:

۱ – بازیافت زباله (طلای کثیف): در کشورهای پیشرفته دیگر خبری از دفن زباله نیست و به زباله به عنوان آشغال ومواد دور ریختنی نگاه نمی شود، بلکه از آن کالاهای اقتصادی تولید وروانه بازارگشته و باعث کسب درآمدهای سرشاری می گردد. پس فرهنگ سازی در خصوص تفکیک زباله توسط شهروندان و بازیافت آن از طریق شهرداری و همچنین

استفاده مجدد از آسفالت های کندکاری شده باید به صورت کارشناسی مطالعه و بررسی قرار گیرد و به مرحله اجرا در آید.

۲- معافیت شهرداری ها و سازمان ها و شرکت های وابسته به آن باید از پرداخت مالیات معاف شوند.

۳- باید جریمه شرکت های بیمه درصدی از سود سالیانه خود را به شهرداری ها اختصاص دهند زیرا هرچه سطح آسفالت و گشایش و تعریض معابر توسط شهرداری ها افزایش یابد، از آن طرف غرامت جانی مالی بیمه های شخص ثالث و بدنه که به عهده شرکت ها است کاهش می یابد و در نتیجه سود آنها افزوده می گردد به جاست درصدی از آن را جهت تامین بخشی از هزینه های ترافیکی شهرداری ها پرداخت نمایند.

۴- گسترش برنامه های آموزشی و ترویجی و ایجاد زمینه تفاهم و همکاری بین مردم و شهرداریها در راستای جلب مشارکت عمومی فراهم گردد؛ و فرهنگ سازی در خصوص پرداخت به موقع عوارض شهرداری که به نوعی تبلور مشارکت مردمی در توسعه شهر خواهد بود. همچنین با داشتن نظامی کارآمد در راستای ایجاد اشتیاق و شوق در همیاری و مشارکت در پیشرفت و توسعه شهر توسط شهروندان باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

۵- احداث مجتمع توریستی تفریحی در مناطق دارای استعداد و پتانسیل طبیعی مانند ایجاد زمین های ورزشی از زمین های غیر قابل استفاده با کمترین هزینه، تولید انبوه گل و گیاه و نهال و گیاهان گلخانه ای و فروش آنها با توجه به اقلیم و آب و هوای منطقه، ایجاد صنایعی تبدیلی چون بازیافت کاغذ و پلاستیک و احداث کارخانه سیمان با مشارکت بانکها و بخش خصوصی

۶- افزایش درآمد از طریق احداث کارخانجات تولیدی متناسب با وظایف شهرداری و فروش کالاها و مصالح تولیدی، استفاده از تجربیات کشورهای پیشرفته در جهت افزایش درآمد.

۷- عوارض بر ارزش زمین را به عنوان منبع درآمد مطمئن و پایدار برای شهرداری ها که کمترین اثرات جانبی منفی را در بر دارد، می توان در نظر گرفت. منظور از عوارض بر ارزش زمین عبارت از اخذ درصد ثابتی از ارزش زمین به صورت سالیانه می باشد. با وضع این عوارض، هزینه ی بکارگیری زمین در موضوع غیر از کاربری بهینه افزایش می یابد و به دنبال آن افزایش عرضه ی زمین و کاهش قیمت زمین و مسکن را به دنبال خواهد داشت. همچنین از طریق کاهش انگیزه سوداگری، به ایجاد ثبات و آرامش در بازار زمین و مسکن کمک می کند. مزیت دیگر عوارض بر ارزش زمین، سادگی و کم هزینه بودن اجرای آن است. این امر باعث می شود تا اخذ عوارض بر زمین نسبت به انواع عوارض های دیگر، مشکلات اجرایی کمتری داشته باشد.

- ایجاد منابع درآمدی جایگزین روشهای متداول موجود در شهرداری به جای افزایش و فروش تراکم و ...

- مشارکت با بخش خصوصی در راستای اجرای طرحهای عمرانی و خدماتی و فروش خدمات مناسب به متقاضیان

- اتخاذ روش های تشویقی و ایجاد زمینه مناسب در پرداخت عوارض از سوی شهروندان و تقویت سیستم مالیاتی

- استفاده مناسب و صحیح از املاک و مستغلات شهرداری در راستای افزایش درآمد شهرداری
- افزایش درآمد از طریق احداث کارخانجات تولیدی متناسب با وظایف شهرداری و فروش کالاها و مصالح تولیدی - استفاده از تجربیات کشورهای پیشرفته در جهت افزایش درآمد
- گسترش امر نظارت در امور مرتبط با طرح های عمران شهری

- کنترل و بررسی درآمد حاصل از اجرای مالیات بر ارزش زمین

بررسی درآمدی مالیات بر ارزش زمین، از دو منظر قابل بررسی است منظر اول درآمدهای مستقیم این مالیات است که حاصل می شود منظر دوم به شکل کاهش هزینه های شهرداری نمایان می گردد (درآمدهای غیر مستقیم). به منظور بررسی امکان جایگزینی درآمد مالیات بر ارزش زمین، با درآمد حاصل از فروش تراکم و صدور پروانه ساختمانی، نیازمند بررسی تخمینی درآمد این مالیات و مقایسه آن با درآمد فروش تراکم و صدور پروانه ساخت می باشیم.

- اختصاص بخشی از وجوه حاصل از اخذ جرائم راهنمایی و رانندگی به شهرداری ها

انجان هزینه هایی از قبیل خط کشی و نصب سرعت گیرها و علائم چراغ های راهنمایی و همچنین هوشمند سازی ترافیک به عهده شهرداری ها گذاشته شده، حق این است که درصد بالایی از کلیه وجوه حاصل از اخذ جرائم راهنمایی و رانندگی هر شهر به شهرداری همان محل اختصاص یابد تا در همین رابطه هزینه گردد به ویژه در زمینه ساخت پارکینگ های عمومی.

- اختصاص درصدی از درآمد ادارات خدمات رسان به شهرداری ها

نظر به اینکه کلیه تاسیسات و تجهیزات ادارات خدمات رسان مانند آب، فاضلاب، برق، گاز، مخابرات از معابر عمومی مربوطه به شهرداری عبور می کند و بعضی از مواقع از معضلات و هزینه های سنگین بر دوش شهرداری ها می گذرند، جا دارد درصدی از درآمدهای خویش را به شهرداری محل خدمت خود اختصاص دهند. در نهایت میتوان بیان داشت به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار ضروری است که ابتدا ماهیت و نحوه شکل گیری اقلام درآمدی تعریف و سپس آن ها را با ملاکهای پایداری سنجید. سلامت روحی و جسمی شهروندان و حفظ کیفیت محیط شهری و توسعه زیرساخت ها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان، در بلندمدت نیاز به برنامه ریزی صحیح و دقیق در جهت کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سمت اتکاء به درآمدهای پایدار می باشد.

منابع

۱. حجتی اشرفی، غ. مجموعه کامل قوانین و مقررات حقوقی، چاپ هفتم، به نقل از روزنامه رسمی کشور شماره ۱۰۶۹۱ مورخه ۱۳۶۰/۸/۱۹ (صفحه ۱۰۲ مجموعه قوانین سال ۱۳۶۰). انتشارات کتابخانه گنج دانش، تهران، ۱۳۶۷.
۲. دانشگاه آزاد اسلامی. خبرنامه شماره ۱۳۴. ۱۳۷۹.
۳. عمید زنجانی، ع. فقه سیاسی. جلد اول: حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. انتشارات امیرکبیر. تهران. ۱۳۶۶.

۴. محقق داماد. بازرسی از دیدگاه اسلام. فصل نامه حق. دفتر یکم. فروردین - خرداد: ۱۳۶۴.
۵. یزدی. م. قانون اساسی برای همه. انتشارات امیرکبیر. تهران. ۱۳۷۵.
۶. نصر اصفهانی رضا، آخوندی نادر، شهیدی آمنه، شیري حامد، تحلیل عملکرد شهرداری اصفهان از حیث درآمدهای پایدار و ناپایدار (۱۳۷۵-۱۳۸۸) همراه با ارائه راهکارهای جدید، دانشگاه اصفهان
۷. موسوی، سیروس، ۱۳۸۲ نوسازی نگاهی دیگر، مجله شهرداری ها، سازمان شهرداری ها، شماره ۴۵، ص ۸۸
۸. آیت اللهی، علی رضا، ۱۳۸۷، منابع مالی سازمان های محلی فرانسه (شهرداریها و ...)، اولین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف
۹. زاهدی، کریم و میثم دهقان، ۱۳۸۹، مالیات بر ارزش زمین، روشی جهت تحقق درآمد پایدار شهری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، سومین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
۱۰. دانش جعفری، داوود و سمانه کریمی، ۱۳۹۰، خصوصی سازی خدمات شهری روشی پایدار در تامین مالی شهرداریها مطالعه موردی شهرداری تهران، چهارمین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
۱۱. زیاری کرامت اله، مهدی علی، مهدیان بهنمیری معصومه، مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری ها؛ مورد پژوهش؛ شهرداری شهر مهاباد، دانشگاه تهران، تهران، ایران
۱۲. شرزه ای غلامعلی، ماجد وحید، تأمین مالی پایدار شهر چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، تهران، ایران
۱۳. چگنی علی، نوع خواه مریم، شهرداریها به درآمد پایدار نیاز دارند، مدیریت درآمد شهرداری مشهد