

ارزیابی منابع درآمدی شهرداری ها

نورالله عسکرپور^{۱*}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۰۸/۲۹

چکیده

امروزه یکی از مسائل مهم شهرداری ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد و تامین هزینه از منابع پایدار است. دسترسی شهرداریها به منابع درآمدی مطلوب و پایدار باعث می-شود که شهرداری، نقش فعال-تری در محیط شهری ایفا کرده و پاسخگویی مناسبی به نیازهای شهروندان و به تبع آن توسعه شهری داشته باشد. اولین و مهم ترین محدودیت برای حل مسائل روز افزون شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی بویژه در شهرهای ملل در حال توسعه از جمله ایران، فقدان منابع مالی پایدار و مستمر، نظام ناکارآمد مدیریت و برنامه ریزی هزینه است که در نهایت به عدم موفقیت چشم اندازهای پیش بینی شده شهری و نارضایتی شهروندان منتهی می شود؛ بنابراین ضرورت مطالعات بیشتر در این زمینه از اهمیت بالایی جهت پایداری درآمد و ایجاد کیفیت مناسب زندگی برای شهروندان برخوردار است که در این مسیر، نگاه نو به منابع درآمدی پایدار در شهرداریها، متضمن آینده روشن برای شهرها جهت توسعه و تحقق شهر ایده آل می باشد. در این نوشتار به بررسی تامین منابع درآمدی شهرداریها پرداخته می شود.

واژگان کلیدی

درآمد پایدار، منابع مالی، توسعه شهری، شهرداری

۱- مسئول مالی-کارشناسی ارشد حسابداری.

مقدمه

بودجه ابزاری است که برنامه کار هر قسمت از شهرداری را در چارچوب ارقام و اعداد مالی تعیین می کند. در تعریف بودجه چنین آمده است: «بودجه عبارت است از پیش بینی درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه برنامه ها و عملیات معینی که در دوره ی معدودی از زمان انجام میشود».

همچنین در ماده ۲۳ آئین نامه مالی شهر داری ها اینگونه تعریف شده است «در بودجه سالانه شهرداری عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیتها و اقداماتی که باید طی سال مالی انجام شود، همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه انجام آن پیش بینی میشود و پس از تصویب انجمن شهر به اجرا در می آید.

بودجه در منابع مالی شهرداری اهمیت اساسی دارد و یکی از مسائل مهم شهرداری در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد و تأمین هزینه خدمات شهری است، این درآمدها ممکن است شامل درآمد از محل منابع داخلی شهرداری - شامل دریافت های مستقیم از عوارض مستغلات و غیر مستغلات و یا درآمد از محل منابع خارجی شامل دریافت های شهرداری از خارج از سازمان شهرداری - باشد، مانند عوارض آب و برق و دیگر نیازمندیهای شهری.

منابع درآمدی شهرداری ها در ایران

با توجه به اینکه تصویب بسیاری از امور - از جمله بودجه و عوارض محلی شهرداریها بر عهده شورای شهر است و از طرفی حساب درآمد و هزینه هر یک از شهرداری جداگانه به وسیله خود آنها نگهداری می شود و همچنین شهرداری عمده دارد تعداد زیادی از خدمات محلی مورد نیاز ساکنان شهرها هستند می توان گفت که شهرداری در ایران کاملترین سازمان محلی محسوب می شوند.

پرداخت هزینه خدماتیکه شهرداری انجام میدهد، عمدتاً بر عهده مردم شهر و مخصوصاً کسانی است که در حوزه شهر داری مالکیت زمین یا ساختمان یا کار و کسب یا منافع باشد؛ لذا اگر دولت از محل درآمدهای عمومی و عمرانی سهمی به شهرداری ها پرداخت کند، این وجوه جنبه فرعی و استثنایی دارد و قسمت عمده درآمد شهرداری ها باید از ساکنان شهر و به صورت عوارض و یا بهای خدمات تأمین گردد.

وجوهی که دولت و شهرداری ها برای تأمین هزینه ها دریافت می کنند، تحت دو عنوان مالیات و عوارض وصول میشود.

متغیرها: مالیات و عوارض

۱- **مالیات:** عبارت از وجوهی است که بر حسب درآمد اشخاص حقیقی و حقوقی و برای تأمین هزینه های دولت دریافت میگردد و میزان آن بر اساس قانون تعیین می شود.

۲- **عوارض:** عبارت از وجوهی است که مستند به قوانین موضوعه نوع و میزان آن به تصویب مرجع قانونی می رسد و پس از انتشار آگهی بویله شهرداری وصول میشود.

۳- **منبع عوارض:** عبارت است از ملک، اموال، کالا و خدمات، حقوق و جزو اینها که برابر تعرفه ملاک اعمال عوارض قرار می گیرد.

۴- **نوع عوارض:** عوارض ممکن است که از لحاظ تعلق به منبع عوارض، یکی از حالات زیر یا ترکیبی از آنها باشد:

- مستقیم باشد، از قبیل نوع عوارض متعلق به زمین و ساختمان و اموال غیر منقول و منقول.
- غیر مستقیم باشد، از قبیل انواع عوارض متعلق به منابع عوارض نظیر کالا و خدمات.
- عمومی باشد و کلیه منابع عوارض را بدون استثنا شامل شود.
- خاص باشد و فقط منبع عوارض شخصی را در بر گیرد.
- محدود باشد چه از لحاظ مکانی (مثلاً عوارض یک نمایشگاه خاص) و چه از لحاظ زمانی (مثلاً برای چند ماه یا فصلی از سال، نظیر عوارض استفاده از تأسیسات ساحلی در تابستان یا پیست اسکی در زمستان و جزو اینها).
- مستمر و غیر مستمر باشد.
- محلی، منطقه ای (استانی) و یا ملی باشد.

۵- **عوارض محلی:** عمدتاً عوارضی است که فارغ از تولید (اعم از کالا و محصول و یا خدمات) به منبع عوارض، مستمر و یا موجود در حدود شهر (محدوده قانونی، حریم حوزه شهری) تعلق میگیرد. از انواع عوارض محلی می توان عوارض وضع شده برای زمین، ساختمان، اتومبیل، ماشین الات و عوارض کسب و پیشه را نام برد.

۶- **عوارض منطقه ای (استانی):** به عوارضی اطلاق می شود (اعم از کالا، محصول یا خدمات) که تأثیرات اجتماعی، اقتصادی آنها با یک یا چند شهرستان و یا با استان مرتبط باشد: و تشخیص آن با استاندار است.

۷- **عوارض ملی:** به عوارضی اطلاق می شود که هب موجب قانون و مصوبات و تعرفه های قانونی به طور متمرکز و از طرق دولت مرکزی دریافت می شود و سپس از طریق نهادهای متوالی حکومت های محلی در اختیار آنها قرار می گیرد. مثل عوارض حقوق گمرکی و

نحوه وصول عوارض ملی و منطقه ای بر اساس دستورالعمل ها و آئین نامه های مصوب و عوارض محلی (شهری) بر اساس دستورالعمل ها و آئین نامه های ابلاغی صورت می پذیرد.

تفاوت عوارض و مالیات (متغیرها در تحقیق ما)

مالیات عبارت است از وجوهی است که به تناسب درآمد از مؤدیان وصول میشود و ارتباطی با استفاده ای که اشخاص از تسهیلات دولت می برند ندارد، در حالی که عوارض عبارت از مبلغی است که اشخاص برای انجام خدمت معینی به دولت یا ادارات محلی پرداخت می کنند.

ضرورت و هدف از وصول عوارض به عنوان منبع درآمدی شهرداری ها:

متحول شدن شهرداری هایی کشور در جهت افزایش هرچه بیشتر مشارکت مردم بای رسیدن به خودکفایی از طریق دریافت عوارض بابت خدمات ارائه شده، اعمال مدیریت صحیح و تصمیمات بموقع شهرداران را ایجاب میکند. اجرای سیاست دولت مبتنی بر خودکفایی شهرداری ها جز با تجزیه و تحلیل صورت حسابهای مالی که بر مبنای بودجه برنامه ای تهیه و تنظیم شده باشد امکان پذیر نخواهد بود. تحلیل و تفسیر این صورت حساب ها به مسئولان شهرداری این امکان را خواهد داد تا به حذف درآمدهای پرهزینه که تأثیرات سوء در اقتصاد منطقه دارند بپردازند و به درآمدهای سهل الوصول با تأثیرات مثبت اقتصادی و اجتماعی بیشتر توجه کنند.

سیاستملی مرتبط با شهرداری ها، حرکت به سمت خودکفایی است، به نحوی که حتی الامکان هزینه اداره امور شهر به سویله شهروندان پرداخت و تأمین گردد و به دولت نیز این فرصت داده شود تا درآمدهای عمومی ر ترجیحاً در جهت توسعه و پیشبرد برنامه های زیر بنایی مصرف کند. این اعتقاد هم وجود دارد که چنانچه منابع گوناگون درآمدهای

شهرداری ها و راه های برخورد اصولی و قانونی با نحوه وصول آنها مورد شناسایی و احترام قرار گیرد، شهرداری ها خواهند توانست با اتکا به منابع مذکور حتی المقدور خود کفا گردند و حداقل در جهت انجام امور جاری شان نیاز کمتری به کمک های مالی داشته باشند. بر اساس ماده ۲۹ آئین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ درآمدهای شهرداری بطور کلی به ۶ طبقه تقسیم می شوند:

- ۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
- ۲- درآمدهای ناشی از عوارض اقتصادی
- ۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری.
- ۴- درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری
- ۵- کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی
- ۶- اعانات و کمک های اهدایی اشخاص و سازمان های خصوصی و اموال و دارایی هایی که بطور اتفاقی، یا بموجب قانون به شهرداری تعلق می گیرد.

آنچه که امروزه به عنوان منابع اصلی درآمد شهرداری های کشور مطرح اند به شرح زیر طبقه بندی شده اند.

- ۱- سهمیه شهرداری از پرداخت های وزارت کشور
- ۲- عوارض توأم با مالیات وصولی در محل.
- ۳- عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل.
- ۴- عوارض بر ساختمان ها و اراضی.
- ۵- عوارض بر پروانه ها، کسب، فروش و تفریحات.
- ۶- درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصول در مقابل خدمات.
- ۷- درآمد تأسیسات شهرداری و جریام و تخلقات.
- ۸- درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری.
- ۹- کمک های بلا عوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی های دوره قبل.

بررسی و تحلیل اطلاعات بودجه شهرداری های کشور

عوارض بر ساختمان ها و اراضی - عوارضی که وضعیت کنونی دریافت آنها شامل اینها ست: عوارض نوسازی، عوارض بر ساختمان ها و اراضی (سطح شهر)، عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض بر تراکم و تفکیک اراضی، عوارض حذف پارکینگ، عوارض بر بالکن و پیش آمدگی، عوارض بر معاملات غیر منقول، عوارض قطع اشجار، ۸۰ درصد عوارض و درآمدهای وصولی، و عوارض حق تشریف مهمترین منبع درآمدی شهرداری های کشور به شمار می آید که به ترتیب ۳۶/۲۴ درصد، ۳۵/۰۶ درصد، ۳۴/۴۳ درصد، ۳۳/۰۴ درصد برای سال های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷، ۱۳۷۸، ۱۳۷۹، ۱۳۸۰ است، اینمقدار بیشترین سهم رادر بودجه شهرداری های کشور دارد.

میانگین سهم عوارض بر ساختمان ها و اراضی، درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات و عوارض بر پروانه های کسب، فروش و تفریحات و درآمد حاصل از وجود و اموال شهرداری به ترتیب بیشترین سهم را طی سالهای مذکور دارند و میانگین سهم آنها به ترتیب ۲۰/۳۶ درصد، ۱۷/۲۷ درصد، ۱۴/۶۴ درصد است، بیشترین رشد

طی سالهای مذکور نیز مرطوب به عوارض توأم با مالیات وصولی در محل است و کمکهای بلا عوض و درآمد حاصل از اموال شهرداری ها در رده دوموسوم قرار دارند.

درعین حال که عوارض بر ساختمان ها و اراضی بیشترین سهم را بر بودجه شهرداری های کشور دارد، اما در خصوص این منبع درآمدی باید اشاره کرد که برخی از منابع درآمدی آن مانند عوارض نوسازی م میتواند از روند مشخص تبعیت کند ولی برخی دیگر مقطعی و سیار تأثیر پذیر می نمایند. از این دست است عوارض بر تراکم که با افزایش وسعت و حجم شهر و اشباع شدن منطقه گسترش شهر. دستخوش تغییر زیادی میشود.

درضمن برخی از منابع درآمدی شهرداری ها درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات است. این درآمد دومین درآمد مهم شهرداری های کشور است و درآمدهای این بند عمده در جهت هزینه های مربوط کسب میشود؛ و با کاهش و افزایش هزینه های مشابه همراه است. عوارض بر پروانه ها، کسب، فروش و تفریحات فیزیکی از منابع عمده درآمدی شهرداری هاست، در عین حال که سهم بالایی از درآمد شهرداری ها را به خود اختصاص داده است، نحوه وصول مناسبی دارد و معمولاً با تورم همگام است. در واقع درآمد شهرداری های کشور از این منبع درآمدی، با تغییرات اقتصادی کشور و افزایش تورم تغییر می کند.

نتیجه ای در مورد درآمد شهرداری ها

درآمد شهرداری ها به دو دسته عمده تقسیم شده است. عمده درآمد شهرداری ها درآمد عمومی است و قسمتی از ایندراآمد ها هم درآمدهای سازمان های وابسته است.

درآمد سازمان های وابسته تنها در شهرهای بزرگ وجود دارد و شهرهای متوسط و متوسط به پائین از این درآمد محروم اند، زیرا شهرداری های شهرهای کوچک از آن دست هزینه ها را هم ندارند. درآمدهای عمومی شهرداری ها در چند وظیفه مهم هزینه می شود، که وظیفه عمران شهری مهم ترین آنهاست و بیشترین درآمد بخش عمومی را به خود اختصاص م دهد. لذا تغییرات در درآمدهای عمومی شهرداری باعث ایجاد تغییرات مشابه در انجام وظیفه عمران شهری میشود. جمع درآمدهای عمومی شهرداری های کشور (تقریباً ۶۳۰ شهرداری) در اسل ۱۳۷۶ معادل ۲۴۲۸ میلیارد ریال و شهرداری تهران در همان سال ۱۴۷۴ میلیارد ریال بوده است. این مقدار در سال ۱۳۸۰ (برای حدود ۸۰۰ شهرداری) به ترتیب برابر ۶۱۴۴ میلیارد ریال و ۵۶۶۰ میلیارد ریال بوده است، میانگین رشد بودجه شهرداری تهران طی سالهای مذکور برابر با ۴۰ درصد بود است.

برخی از نتایج حاصل از بررسی منابع درآمدی شهرداری ها را می توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- نبود طبقه بندی مشخص و علمی از منابع درآمدی شهرداری های کشور
- نبود نظام بودجه ریزی و بودجه نویسی مناسب برای شهرداری ها و بکارگیری نظام حسابداری دابل که نمایانگر کد بودجه بندی شهرداری ها نمی باشد.
- جهت گیری و وابستگی شهرداری ها از کدهای درآمدی خاص از جمله عوارض بر ساختمان ها و اراضی، به طوری که میانگین سهم شهرداری های کشور طی سال های ۷۶ الی ۸۰ از این منبع درآمدی ۳۴/۶۹ درصد و میانگین بودجه رشد آن نیز ۲۳/۸۳ درصد بوده است. در حالی که میانگین رشد عوارض بر ساختمان ها و اراضی در بودجه شهرداری تهران ۳۳/۳۷ درصد طی سال های مذکور می باشد.
- علم تناظر منابع درآمدی شهرداری های کشور بامحل هزینه کرد آنها.

• وجود برخی منابع درآمدی تخلف از بودجه شهرداری ها از جمله درآمد حاصل از تخلفات ساختمانی و شهری.

• نبود نظام علمی تعریف کدهای درآمدی و همسانی کدهای درآمدی برای کلیه شهرداری های کشور که این خود بررسی و ارزیابی منابع درآمدی شهرداری های کشور را مقام مقایسه با مشکل مواجه می کند.

احیای قانون نوسازی ضرورتی انکار ناپذیر در پایداری منابع درآمدی شهرداری های کشور

قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ یکی از مهمترین قوانین عمران شهری برای شهرداری ها محسوب می گردد که شامل ۳۶ ماده و ۴۷ تبصره است. در واقع قانون نوسازی و عمرانی شهری یکی از مهمترین قوانین مربوط به شهرداری های کشور به شمار می آید، چرا که در این قانون ضمن توجه به درآمد، چگونگی هزینه آن در امور عمرانی و جاری شهرداری ها دقیقاً مشخص شده است. شهرداری ها نیز مکلف گردیدند که عوارض وصولی ای قانون را منحصراً صرف نوسازی و عمران شهری کنند. مصرف وجوه حاصل از اجرای این قانون، غیر از موارد مطرح در قانون نوسازی و عمران شهری، در حکم تصرف غیر قانونی بر اموال دولت بر شمرده شده است.

این قانون در شهر تهران از فروردین ۱۳۴۸ قابلیت اجرایی پیدا کرد و برای سایر شهرهای کشور از تاریخی که به تشخیص وزارت کشور تعیین تعیین و اعلام می گردد بر کلیه اراضی و ساختمان ها و مستحقات واقع در محدوده قانونی شهرها سالانه به ماخذ پنج هزار بهای آنها تا پایان سال ۱۳۸۱ بر اساس ارزش قیمت منطقه ای عرضه به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و وزارت اقتصاد و دارایی و اعیان به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی، پس از تصویب هیئت دولت قابلیت اجرایی می یابد و مینای محاسبه است. پس از تصویب لایحه تجمیع عوارض در سال ۱۳۶۱ به استناد تبصره ۲ تحویل در احیای قانون نوسازی بعد از دوره ای حدوداً ۳۰ ساله بوده است. ضمن اینکه پیشنهاد مشترک وزارت کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی در مورد عرصه و اعیان املاک در بهمن ماه ۱۳۸۱ به ترتیب ۲۵٪، ۴۰٪، ۶۰٪، ۸۰٪، ۱۰۰٪ برای سالهای ۸۱، ۸۲، ۸۳، ۸۴، ۸۵ به تصویب هیئت وزیران رسیده است که درواقع تحولی رادر سال ۱۳۸۱ با همت و پیگیری سازمان شهرداری های کشور در احیای قانون نوسازی نشان می دهد، با این تعابیر و بررسی های انجام گشته در اسل ۱۳۸۲ درآمد نوسازی شهرداری ها به عنوان کد درآمدی در خور توجه در لیست کدهای درآمدی پایدار شهرداری های نمایان گردیده است، که در بعضی از شهرها از سال ۸۲ مثبت به سال ۱۳۸۰ حدوداً ۸ برابر افزایش درآمد وجود خواهد داشت.

حال جای سؤال است که چرا یک درآمدی پایدار با برنامه ای بسیار مطلوب که در حدود ۲۵ سال قبل حدود ۲۰٪ درآمد شهرداری تهران و کلات شهرها را تشکیل می داد، هم اکنون کمترین تأثیر را در تأمین هزینه های عمران شهر دارد.

در پاسخ، می بایست به سه نکته اشاره کرد:

اول. به استناد بند «ب» ماده ۵۲ قانون بودجه سال ۶۱، دولت موظف شده بود پس از حذف کمک های خود به شهرداری ها ظرف ۶ ماه منابع درآمدی پایدار برای شهرداری ها تعریف و به اجرا در آورد که متأسفانه محقق نگردید. شهرداری ها نیز درآمدهای دولت را کم رنگ دیدند و به علاوه، قوانین خوبی برای پایداری درآمد شهرداری ها از سال ۶۲ به بعد مصوب نگردید. پس از عدم توجه مسئولان به چگونگی اداره امور شهر یکی از مهم ترین عوامل عدم تحقق بی توجهی به کدهای پایدار درآمدی بوده که مشمول قانون مذکور بوده است.

دوم. به جهت عدم ثبات در قوانین شهرداری و عدم نظارت کافی وزارت مسکن و شهرسازی و کمیسیون های ماده ۵ در استان ها، باب فروش تراکم به عنوان منبع درآمد سهل الوصول برای شهرداری ها (خصوصاً کلان شهرها) جایگزین منابع درآمدی پایدار گردید و سال به سال درآمد و برنامه های مطلوبی به مانند نوسازی شهرداری ها به حالت فراموشی سپرده شد.

سوم. مدیریت سلیقه ای و بدون برنامه بلند مدت و یا حتی میان مدت در شهرها قانون مذکور را به فراموشی سپرد؛ ولی در زان حاضر با تصویب برنامه های میان مدت ۵ ساله در سال ۱۳۸۱ به وسیله سازمان شهرداری های کشور تا اندازه ای مدیریت همراه با برنامه و در قالب طرح و برنامه جایگزین مدیریت سلیقه ای قبلی شده است. در قانون عمران و نوسازی مصوب سال ۱۳۴۷ موارد زیادی به عنوان چارچوب ها و اهرم های اصلی این قانون مورد توجه قرار گرفت، که در ادامه به مهم ترین موارد اشاره می شود.

الف. درآمدی پایدار برای شهرداری ها (ماده ۲ قانون)

ب. چگونگی هزینه عملکردی درآمد حاصل از این قانون

ج. بخشودگی های واقعی املاکی که از خدمات کافی بهره مند نیستند (تبصره ۲ ماده ۴)

د. الزام و تکلیف شهرداری ها به هزینه کرد ۹۰ درصد عمرانی و ۱۰ درصد جاری حاصل از درآمد این قانون.

هـ. چگونه اخذ مصوبه نوسازی به وسیله هیئت دولت با پیشنهاد مشترک وزارت کشور و اقتصاد و دارایی برای عرصه املاک و مسکن و شهرسازی و وزارت کشور برای اعیانی املاک واقع در شهرها.

و. چگونگی رسیدگی به اعتراضات مؤدیان (ماده ۸).

ز. چگونگی تعیین خسارت برای استنکاف کنندگان از عوارض نوسازی (ماده ۱۳).

اینها نشان دهنده پویایی و دقت این قانون است. جا دارد که شهرداران و مدیران محترم شهرداری ها، ضمن مطالعه دقیق قانون مذکور، با اجرای آن و نیز دیگر قوانین از این دست که پایداری درآمد شهرداری ها و برنامه کاری شهرها در آن نهفته است، از آنها بهره برداری کنند.

بررسی وضعیت درآمدهای شهرداری های کلان شهرها در سال ها ۸۰-۱۳۷۱

در مقایسه ترکیب سهم درآمدهای عمومی شهرداری های هفت شهرداری بیش از یک میلیون نفر جمعیت در کشور، مشاهده میشود که بیشترین میزان و درصد درآمد شهرداری ها از محل عوارض بر ساختمان ها و اراضی است و کمترین میزان آن از محل پرداخت های وزارت کشور تأمین می شود. این در حالی است که در ترکیب سهم درآمدهای عمومی شهرداری های شهرهای بزرگ تفاوت های عمده ای مشاهده میگردد. مقایسه ترکیب سهم درآمدهای عمومی شهرداری های کلان شهرهای کشور نشان می دهد که بیشترین میزان و درصد درآمد شهرداری ها از محل عوارض بر ساختمان ها و اراضی، کمترین میزان آن از محل پرداخت های وزارت کشور تأمین میشود. این نکته گذشته از آن که بر سیاست دولت در خود اتکایی شهرداری ها دلالت دارد نشان دهنده جهت گیری مدیریت های شهری در تشویق شهروندان و سازندگان شهری بر ساخت و سازهای شهری و تغییر کاربریهای اراضی می باشد.

۱- در بین کلان شهرهای کشور، تهران و کرج، بالاترین نرخ رشد سالیانه درآمدهای شهرداری های کشور را داشتند. این بالا بودن نرخ رشد سالیانه هم در مورد درآمدهای عمومی مصداق داشته و هم برای درآمد سازمان ها و مؤسسات وابسته صادق بوده است و این بیانگر آن است که رونق ساخت و ساز از شهری و اخذ درآمد در دهه گذشته در منطقه

شهری یا مجموعه شهری تهران همچنان در صدر شهرهای کشور قرار داشته است. در مقابل، تبریز کمترین میزان رشد سالیانه درآمدها را در بین شهرهای مورد بررسی داشته است.

۲- با احتساب شاخص تورم در اسل های ۸۰-۱۳۷۱ و با ملاک قرار دادن قیمت های ثابت سال ۱۳۷۶، نرخ رشد ثابت واقعی کلان شهرها طی این مدت تنها ۱۱/۲ درصد بوده است. این میزان رشد در شهرهای مختلف یکسان نبوده و از ۱۷/۸ درصد (کرج) تا ۱/۵ درصد (تبریز) نوسان داشته است.

بدین ترتیب، اگر نرخ رشد جمعیت شهرهای بزرگ ۳/۸ درصد در سال فرض گردد، خصوصاً با در نظر گرفتن کاستی های موجود در زیر ساخت های شهری، رشد موجود برای پاسخگویی به حداقل نیازهای موجود و آتی شهرها مناسب نیست.

۳- در ترکیب سهم منابع مختلف درآمدهای شهرداری ها مشاهده می شود که به غیر از شهرداری تبریز و اهواز بقیه شهرداری های کلان شهای کشور بیشترین درآمد خود را از طریق عوارض بر ساختمان ها و اراضی تأمین می کردند و در واقع عامل عمده کسب درآمد در شهرهای موبد بحث ساخت و سازهای شهری بوده است. در مقابل، در شهرداری اهواز عوارض بر ساختمان ها و اراضی و عوارض بر پروانه ها، کسب، فروش و تفریحات به سهم مساوی بیشترین درآمد را برای شهرداری در برداشته است و در هشداری تبریز بیشترین منبع تأمین درآمد عمومی شهرداری، درآمد حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات بوده است.

۴- در بین کلات شهرهای کشور، شهرداری اصفهان تنها شهرداری ای بوده است که در طی سال های مورد بررسی از کمک های وزارت کشور بهره مند شده، که البته میزان آن در کل بودجه شهرداری اصفهان بسیار اندک بوده است. در بقیه کلان شهرهای کشور (به غیر از کرج که در هیچ یک از سالهای ۱۳۷۱ و ۸۰ زاین منبع استفاده نکرده است و تبریز که به علت پایین بودن میزان درآمد و نیز میزان رشد آن در اسل ۸۰ نیز به میزان ناچیزی از درآمد خود را از وزارت کشور دریافت کرده است). یعنی چهار کلان شهر تهران، مشهد، شیراز و اصفهان، میزان اندک کمکوزارت کشور در سال ۱۳۷۱، در سال ۸۰ به صفر رسیده است؛ و این نشان دهنده سیاست دولت در استقلال بیشتر شهرداری های شهرهای بزرگ در تأمین منابع مالی خود و عدم اتکای آنها به دولت می باشد.

۵- از کل اعتبارات شهرداری های کلان شهرهای کشور، بین نصف تا سه چهارم اعتبارات را اعتبارات عمومی تشکیل می دهد. در شهرداری تهران دو سوم اعتبارات را اعتبارات عمرانی و بقیه را اعتبارات جاری (خدمات شهری و اداری) تشکیل می دهند. بیشترین سهم اعتبارات عمرانی در بین کلان شهرهای مورد بررسی در سال ۱۳۷۱، متعلق به شهرداری تبریز و در اسل ۱۳۸۰ متعلق به شهرداری شیراز بوده، و کمترین سهم آندر سالهای مذکور به ترتیب به شهرداری اصفهان و اهواز اختصاص داشته است.

بیشترین نرخ رشد سالانه هزینه های خدمات اداری از آن شهرداری تهران بوده است، و کمترین میزان رشد سالیانه هزینه های خدمات اداری نیز متعلق به شهرداری اصفهان بوده است. شهرداری تهران در سال ۱۳۷۱، کمترین درصد اعتبارات را در بین شهرداری های کلان شهرها به خدمات اداری خود اختصاص داده بود که این به علت بالا بودن اعتبارات و درآمد شهرداری تهران و طبعاً سهم کمتر خدمات اداری این شهر بوده است. در مقابل شیراز در این سال بیشترین میزان اعتبارات خود را در امور خدمات اداری صرف نموده است. جالب توجه است که در سال ۱۳۸۰، شهرداری های تهران و تبریز به شکل بارز و مشخصی نسبت به سال ۱۳۸۱، سهم بیشتری از اعتبارات خود را مصروف خدمات اداری و پرسنلی

نموده اند. در این سال باز هم بیشترین درصد اعتبارات خدمات اداری مربوط به شهرشیراز و کمترین آن مربوط به شهر اصفهان است.

۷- متوسط درآمد سرانه کلان شهر های کشور در سال ۱۳۸۰ معادل ۶۱۰ هزار ریال (حدود ۳۰۵۰ هزار ریال برای هر خانوار) بوده است، که حدود دو سوم آن برای سرمایه گذاری ها هزینه می گردد. بیشترین درآمدس رانه در بین کلان شهرها متعلق به شهرداری تهران و کمترین آن متعلق به شهرداری کرج بوده است.

مصوبات مهم در مالیه شهرداری

تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا. ارائه کنندگان خدمات و کالاهای وارداتی (قانون تجمیع عوارض) و آییننامه اجرایی آن.

این قانون بعد از ماهها بحث و بررسی در سطح مجامع علمی، مطبوعاتی و کمیسیون های مرتبط در مجلس شورای اسلامی، سرانجام در تاریخ ۸۱/۱۰/۲۲ مشتمل بر ۱۰ ماده و ۱۹ تبصره در مجلس شورای اسلامی گذشت. آیین نامه اجرایی این قانون نیز در تاریخ ۸۱/۱۲/۲۸ به تصویب هیئت وزیران رسید.

هدف اصلی ارائه کنندگان این قانون، بر طرف ساختن پراکندگی و تعداد مراجع وصول عوارض و مالیات های مختلف از تولید کنندگان کالاها، ارائه کنندگان خدمات و وارد کنندگان کالاها بیان شده است. بحث های زیادی در مخالفت و موافقت با این قانون صورت گرفت که وزارت اقتصاد و دارایی از مهمترین موافقان و شهرداری های کشور. به خصوص شهرداری تهران و برخی از کلان شهرها و کمیسیون صنایع و معادل مجلس شورای اسلامی از عمده ترین مخالفات آن محسوب می شدند. شهرداری های کشور به سه دلیل با انمخالفت می کردند: حذف اختیار نهادهای قانونگذاری محلی (شورای شهر) در وضع عوارض؛ ناتوانی وزارت اقتصاد و دارایی در وصول عوارض شهرداری ها؛ و همچنین زیر سؤال بردن مالیه شهری و فراهم شدن امکان هزینه کرد درآمد یک شهر در محلی دیگر.

سرانجام بعد از بحث و بررسی های فراوان و ایجاد تغییرات عمده در پیشنهاد دولت از جمله وضع عوارض جدید بهنفع شهرداری ها (سیگار، نوشابه های گازدار، مخابرات)، افزایش میزان برخی از عوارض وصولی شهرداری (فرآورده های نفتی، عوارض نوسازی، عوارض شماره گذاری اتومبیل و عوارض سالیانه خهودرو) تثبیت قانونی برخی از عوارض شهرداری ها چون آب، برق و گاز، ایجاد امکان وصول بسیاری از عوارض توسط شهرداری محل و باز گرداند اختیار نهادهای قانونگذاری در وضع عوارض محلی و لغو کلیه معایفت ها و بخشودگی ها از پرداخت عوارض و حقوق شهرداری، موافقت مجموعه مخالفان بجز شهرداری تهران برای تصویب قانون جلب گردید.

نهایتاً در تحلیل کلی می توان ویژگی های مثبت و منفی قانون مذکور و آیین نامه اجرایی آن را به شرح زیر بر شمرد:

۱. بعد از مدت ها (حدود سه دهه) یک سند قانونی محکم و معتبر در زمینه عوارض و حقوق قانونی شهرداری ها از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت و بحث منابع درآمدی پایدار برای شهرداری های کشور و وضعیت نابسامان درآمدی آنها مورد توجه دولت و کمیسیون های تخصصی مجلس شورای اسلامی قرار گرفت.

۲. تثبیت برخی از عوارض و حقوق قانونی شهرداری ها: عوارض مسوب شهرداری ها در گذشته اغلب توسط مراجع مختلف وضع و تعیین شده بود که وصل آنها به علت وجود موانع حقوقی و قانونی میسر نبود. مطالبات شهرداری تهران از شرکت گاز و آب و فاضلاب تهران و خودروسازان از این دسته مسحوب می شدند.

۳. افزایش میزان برخی از عوارض و وضع و وصول عوارض جدید، گام مهمی به سمت پایداری منابع درآمدی شهرداری های کشور محسوب می شد.

۴. حذف کلیه معافیت ها و بخشودگی ها از پرداخت عوارض و وجوه شهرداری که جزئی مطالبات چندین ساله شهرداری های کشور محسوب می شد، بر اساس این قانون تحقق یافت.

اختصاص منابع درآمدی خاص به دهیاری ها از جمله نقاط قوت این قانون محسوب میشود. تعلق جریمه ای معادل ۲/۵ درصد به ازای هر ماه تأخیر در پرداخت عوارض و وجوه مربوط به شهرداری (تبصره ۳ ماده ۶ قانون و ماده ۲۹ آیین نامه). همچنین محاسبه جریمه به صورت رزو شمار که قابل بخشودگی نیست، ضمانت اجرایی مهمی در وصول مطالبات شهرداری هاست.

اما مهمترین ویژگی منفی این قانون و آیین نامه اجرایی آن، نقض گسترده مالیه شهری است. بر اساس ماده ۷۲ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، کلیه عوارض و درآمد هر شهرداری منحصرأ به مصرف همان شهر خواهد رسید؛ اما بر اساس این قانون بسیاری از حقوق شهرداری ها به طور متمرکز در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری ها) قرار می گیرد تا بر اساس سیاست ها، برنامه ها و نسبت های خاص بین شهرداری ها توزیع کنند.

جمع بندی و نتیجه گیری

امروزه دیگر در دنیا به شهرداری به عنوان پیمان کاری بزرگ که می بایست برخی از فعالیتهای عمرانی و خدماتی شهر را انجام دهد، نگریسته نمی شود. بلکه شهرداری موسسه ای مدنی و برخاسته از مردم است که وظیفه فعالیت به سمت توسعه پایدار شهری و توسعه انسانی را بر عهده دارد. به همین دلیل است که شهرداری ها باید در کنار فعالیتهای سنتی و مرسوم خود به فعالیتهای فرهنگی، بهزیستی و زیست محیطی بپردازند. در کشور ایران، شهرداری به عنوان نهاد محلی و برخاسته از متن مردم منطقه، متولی اصلی اداره امور خدماتی، عمرانی و نوسازی شهری، ناچار است در قبال ایفای وظایف قانونی خود، به دلیل عدم وابستگی مالی به دولت و بودجه عمومی، به طرق مختلف و بر پایه قانون، عوایدی را کسب و به مصرف امور مورد نظر برساند. این در حالی است که این نهاد در عین استقلال مالی از لحاظ سیستم نظارتی، در وضعیت بینابینی قرار دارد و از استقلال کافی برخوردار نیست. موضوع درآمدهای شهرداری مقوله بسیار مهمی است چرا که اگر شهرداری درآمد داشته باشد خدمات بهتری می تواند ارائه دهد و در نتیجه آرایه خدمات بهتر، استقلال شهرها از حکومت مرکزی اتفاق می افتد. اهمیت این موضوع در آن است که اساساً زمینه ای نیز برای تمرین دموکراسی باشد تا قبل از سیاست خود کفایی شهرداری هادر ایران مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۶۲، بیشتر درآمد شهرداری هامبتنی بر منابع دولتی بود، ولی در پی سیاست های تعدیل اقتصادی، سهم پرداخت های مالی دولت به شهرداری ها کاهش جدی یافت. رشد سریع جمعیت شهری به همراه واگذاری برخی ازوظایف دولت به شهرداری ها (که انتظار می رود در آینده وظایف بیشتری نیز به شهرداری ها واگذار شود)، موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرداری هاشده است. بخشی از این نیازها را از طریق مالیات های محلی، وجوه انتقالی ازدولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی شان برآورده می کنند؛ اما این منابع درآمدی نمی توانند تمام نیازهای سرمایه گذاری و عمرانی شهرداری هاراپوشش دهند. از اینرو، در این روند شهرداری ها برای تامین منابع مالی موردنیازبه دنبال یافتن منابع جدیدی بودندولی متأسفانه به علت اقتصاد ضعیف و بیمار ایران، چندان موفق نبودندولی این مسأله مانع از روی آوردن شهرداری هابه بازارهای مالی ومشارکت با بخش خصوصی به منظور تجهیز منابع مالی نشد. در مجموع این نهاد محلی تمام تلاش خود را برای کسب منابع جدید و عدم وابستگی

به منابع سنتی به عمل آورد، می توان گفت در سال های اخیر، شهرداری ها ایران پا به عرصه نوینی در زمینه کسب منابع درآمدی گذاشته اند.

منابع و مآخذ

- ۱- فرهنگ، منوچهر، فرهنگ بزرگ علوم اقتصادی، تهران.
- ۲- حجتی اشرفی، غلامرضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری ها و شوراهای اسلامی، تهران، ۱۳۷۵.
- ۳- بودجه مصوب شهرداری های کل کشور در سال ۱۳۷۱، وزارت کشور، تهران.
- ۴- بودجه مصوب شهرداری کل کشور، سال ۱۳۸۰، وزارت کشور، تهران.
- ۵- گزارش شاخص قیمت های عمده فروشی و خرده فروشی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، تهران.
- ۶- سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۷۵، مرکز آمار ایران.
- ۷- قوه قضائیه، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران موبخ بیست و چهارم بهمن ماه ۱۳۸۱ و بیست و سوم فرودین ماه ۱۳۸۲.