



## شهرداری ها و چالش های تأمین درآمد

**سید یوسف اکبری نسب**

کارشناس ارشد مدیریت فناوری اطلاعات

[yousefakbarinasab@gmail.com](mailto:yousefakbarinasab@gmail.com)

**سارا فتاحی**

کارشناس ارشد حسابداری

[Fattahi344618@gmail.com](mailto:Fattahi344618@gmail.com)

### چکیده

وابستگی مالی شهرداری ها به شرایط بازار و عدم برخورداری از منابع درآمدی مستمر، برنامه ریزی مالی و درآمدی شهرداری ها را دچار چالش کرده است. شهرداری ها در کشورهای توسعه یافته با هماهنگی کامل سایر دستگاه های ذیربط به انجام امور شهری می پردازند و نتیجه این امر افزایش جایگاه و منزلت شهرداران و شهرداری ها بوده است. این در حالی است که در کشورمان، اتکای بیش از حد شهرداری ها به ویژه کلان شهرها به درآمدهای ناشی از بخش مسکن و ساختمان به ویژه فروش تراکم مازاد، علاوه بر تأثیرگذاری آن بر روند افزایش و تشدید رشد قیمت ها، شهرداری ها را در مقاطع زمانی مختلف با مشکلات و بحران های مالی مواجه ساخته است. بر این اساس در این نوشتار به بررسی مبانی نظری درآمدهای شهرداری پرداخته می شود و چالش ها و تنگناهای موجود در نظام مالی و درآمدی آن مورد بحث قرار می گیرد.

### کلید واژگان

درآمد، منابع مالی، فروش تراکم، شهرداری

### ۱. مقدمه

دستیابی به منابع درآمدی پایدار، با ثبات و منعطف زمینه ساز برنامه ریزی مطلوب شهری می باشد که



لازمه آن این است که ساختار مالی و درآمدی شهرداری، حداقل ریسک و نوسان را داشته باشد. با توجه به مفاد سند چشم انداز بیست ساله نظام، برنامه ریزی شهرداری ها باید در راستای حداقل کردن عدم تعادل موجود میان درآمدهای پایدار و ناپایدار باشد. ساختار معماری و طراحی فضای شهری از الگوی درآمد شهری تأثیر می پذیرد. این در حالی است که شهرداری برای کسب درآمد بیشتر بدون توجه به ضوابط و مقررات ساخت و ساز، به دنبال حداکثر کردن ارتفاع ساختمان‌ها و توسعه فضای شهری است که این وابستگی روزافزون به درآمدهای حاصل از فروش تراکم، مخاطرات زیادی برای شهر و شهروندان به دنبال دارد. ناپایداری مهم ترین عارضه‌ای است که با فروش تراکم بر مدیریت شهری وارد می‌شود. منابع مالی شهرداری‌ها متأثر از نوسانات ناشی از دوره‌های رونق و رکود ساخت و ساز بوده و پس از مدتی با اشباع سطح شهر از ساختمان‌ها، امکان برنامه‌ریزی بلند مدت را از مدیریت شهری سلب می‌کند. با نگاهی کوتاه به شهرهای مدرن می توان ملاحظه کرد که رویکردی همه جانبه نسبت به الگوی توسعه پایدار در این شهرها وجود دارد که به وضوح نشان دهنده اهمیت اصول توسعه پایدار نزد سیاست گذاران شهری آن هاست. از این رو شناخت نقاط قوت و ضعف سیستم های کنونی درآمدی شهرداری ها می تواند موانع و فشارهای موجود بر مدیریت شهری را کاسته و سبب بهبود عملکرد متولیان و مدیران شهری گردد. یکی از مهم ترین چالش هایی که شهرداری ها با آن مواجه هستند، ناپایدار بودن بخشی از درآمدهای شهرداری ها بوده است و با کاهش وابستگی درآمدهای شهرداری ها به دولت و تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه افزایش جمعیت و مهاجرت، شرایط برای مدیریت شهری دشوارتر شده است.

## ۲. ساختار درآمدهای شهرداری

با توجه به ضرورت مداخله شهرداری ها در ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان و همچنین رشد مخارج، بدیهی است که بلافاصله مسأله چگونگی تأمین منابع مالی به منظور ارائه این خدمات مطرح می گردد؛ چرا که هزینه ها با رشد شهرنشینی به طور قطع افزایش می یابد، اما این که درآمدها هم به همان اندازه رشد خواهد یافت، چندان روشن نیست. در چنین شرایطی مداخله در نحوه تخصیص و بهینه سازی استفاده از امکانات شهری بدون دسترسی به منابع کافی توسط شهرداری ها امکان پذیر نیست. در



یک تقسیم بندی کلی می‌توان منابع درآمدی شهرداری‌ها را به دو گروه کلی منابع درآمدی داخلی و منابع درآمدی خارجی تقسیم بندی نمود. منابع درآمد داخلی شامل دو گروه منابع درآمدی حاصل از عوارض یا مالیات و منابع غیر مالیاتی می‌باشد. عوارض‌نوسازی، عوارض نقل و انتقالات املاک و عوارض اتومبیل از جمله منابع درآمدی حاصل از مالیات، و درآمد حاصل از فروش خدمات و جریمه‌ها، از جمله درآمدهای غیر مالیاتی می‌باشند. با توجه به این که دارایی‌ها و بدهی‌های شهرداری، همگانی است، بر پایه نظریه‌های اقتصادی و مالیه عمومی، منابع لازم برای سرمایه‌گذاری‌های آن باید از راه دریافت مالیات از شهروندان تأمین گردد و در برابر، منافع خصوصی و اجتماعی حاصل از این سرمایه‌گذاری‌ها به تأمین کنندگان مالی آن (مالیات دهندگان) تخصیص یابد. البته برای رعایت ملاحظات، کارایی اقتصادی این تخصیص باید به گونه‌ای باشد که تا اندازه ممکن، هر مالیات دهنده‌ای که منافع بیشتری می‌پردازد، منافع بیشتری نیز دریافت نماید و سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های شهرداری همخوانی بیشتری با سلیقه‌ها و ترجیحات او داشته باشند (حسن زاده و خسروشاهی، ۱۳۸۷). البته مالیات محلی را لزوماً مقام محلی گردآوری نمی‌کند. شهرداری‌ها به دلیل در اختیار داشتن اطلاعات ممیزی املاک، بهتر از دولت مرکزی می‌توانند مالیات املاک را گردآوری کنند و این کار با صرفه اقتصادی همراه است. اما مالیات بر درآمد و فروش را اغلب مقامات بالاتر (دولت منطقه‌ای یا ملی) گردآوری می‌کنند و سهم شهرداری‌ها از آن پرداخت می‌شود (هاشمی و طاهرخانی، ۱۳۸۷).

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. کمک‌های اعطائی دولت و سازمان‌های دولتی
۶. سایر منابع تأمین اعتبار (فروش اموال، فروش اوراق مشارکت و...)

یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های سازمان شهرداری در کشورمان برای مدیریت شهری و ارائه خدمات به شهروندان، فقدان منابع مالی کافی می‌باشد و از آن جایی که منابع



درآمدی پایدار سهم اندکی را در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند، بنابراین درآمد شهرداری‌ها باید از ویژگی پایداری، نظم و قابلیت وصول برخوردار باشد و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد. افزایش جمعیت، توسعه شهرها، افزایش تقاضای شهروندان برای دسترسی به امکانات بهتر و بیشتر و تورم، عواملی هستند که مدیران را وادار می‌کنند که دائماً به فکر تنوع درآمدی و افزایش سطح درآمدها باشند، و مدیرانی موفق هستند که حداقل بتوانند به اندازه افزایش تقاضا و نیز افزایش نرخ تورم به درآمدهای خود بیافزایند. تأمین منابع مالی، افزایش کارایی روش‌های سنتی و مدرن کردن شیوه‌های کسب درآمد را می‌طلبد که مستلزم گذشت زمان، تعامل با اقتصاد بین‌الملل و ارتقای دانش نیروهای سازمان است. وقتی درآمد حکومت مرکزی به طور فزاینده‌کاهش یابد، شهرداری‌ها باید منابع دیگر را برای مخارج خود در زمینه ارائه خدمات و زیرساخت‌ها بیابند (جمشیدزاده، ۱۳۸۰، ص ۵). امروزه اهمیت موضوع زمانی روشن می‌شود که بدانیم بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداری‌ها از محل درآمد‌های محلی درون شهرها تأمین می‌شود و وابستگی به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. اگرچه از ابتدای تأسیس بلدیة در سال ۱۲۸۶ و به دنبال آن در قانون جدید شهرداری‌ها در سال ۱۳۰۹ قوانینی در زمینه تأمین هزینه‌های شهری وضع شده است اما درآمد حاصل، چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک‌های دولتی بسیار متکی بوده است (صفری، ۱۳۸۳، ص ۳۱). در اولین قانون شهرداری در ایران که در سال ۱۲۸۶ به عنوان قانون بلدیة به تصویب مجلس شورا رسید، منبع اصلی تأمین مالی شهرداری‌ها بودجه دولت مرکزی بود. دومین مصوبه قانونی مربوط به بلدیة در سال ۱۳۰۹ تصویب شد که اصلی‌ترین هدف آن رفع مشکلات مالی دولت در زمینه اداره امور شهرها بود. در این قانون نحوه دریافت عوارض در شهرها مشخص شده بود. سومین قانون اصلی در این زمینه در سال ۱۳۲۸ به تصویب مجلس شورا رسید که در آن تغییرات عمده بر روی سازمان شهرداری و انجمن شهر متمرکز بود. چهارمین قانون شهرداری با عنوان قانون شهرداری در سال ۱۳۴۴ به تصویب مجلس شورا رسید. در این قانون جوانب مختلف مدیریت امور شهر به عنوان دولت محلی در نظر گرفته شده است. از نظر درآمدی، درآمدهای شهرداری در قالب عوارض و سایر درآمدها خلاصه شده است (عزتی، ۱۳۸۷، ص ۴۴). در سال‌های ۸۰-۱۳۷۶، عوارض بر



ساختمان ها و اراضی شامل عوارض نوسازی، عوارض بر ساختمان ها و اراضی در 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 غیرمنقول، عوارض قطع اشجار، عوارض و درآمدهای وصولی و عوارض حق تشرف مهم ترین منبع درآمدی شهرداری های کشور بوده است، به گونه ای که حدود ۴۶ درصد درآمد شهرداری های کشور طی این سال ها از این ردیف تأمین شده است (جمشیدزاده، ۱۳۸۲، ص ۳۰).

### ۳. تمرکززدایی مالی در شهرداری ها

با اجرای برنامه خودکفایی شهرداری ها در اوایل دهه ۶۰، استقلال شهرداری ها از نظر جذب منابع مالی (تمرکز زدایی مالی از دولت) مورد توجه قرار گرفت. بر مبنای لزوم تحول در ساختار نظام مدیریت کشور، مواد ۱۳۶ و ۱۳۷ برنامه سوم و چهارم توسعه به دولت اجازه داد وظایف مدیریت شهری را به شهرداری ها واگذار نماید و لذا در راستای تحقق سند چشم انداز بیست ساله کشور در افق ۱۴۰۴ شمسی، کلان شهرها موظف هستند تا طرح ها و برنامه های خود را مبتنی بر بهبود و ارتقای کمی و کیفی درآمدها معطوف نمایند. مفهوم تمرکز زدایی و استقلال مالی شهرداری ها را می توان بر اساس مستندات قانونی در آیین نامه مالی شهرداری ها، قانون بودجه سال ۱۳۶۲، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و قانون برنامه پنجم توسعه ملاحظه نمود. ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه، دولت را مجاز به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی های دستگاه های دولتی به بخش های خصوصی و تعاونی و شهرداری ها، بازرنگری و به روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری ها و ارتقای جایگاه شهرداری ها کرده است. با روند افزایش جمعیت شهرنشین و تنوع وظایف و اختیارات شهرداری ها در نظام مدیریت شهری، مسأله تأمین مالی پایدار مطرح می گردد. زیرا شهرداری ها به عنوان نهاد مسئول توسعه کالبدی و اجتماعی شهرها برای اجرای طرح های توسعه ای و عمرانی خود نیاز به جذب منابع مالی کارا و قابل توجه دارند و لذا می توان ایجاد منابع درآمدی پایدار را به عنوان یکی از رویکردهای مهم در توانمندسازی حکومت های محلی



قلمداد کرد. با این حال در فضای تمرکززدایی دولتی و واگذاری مسئولیت‌های آن به سطوح دولت محلی، برخی از دولت‌ها به سرعت دریافته‌اند که از لحاظ منابع انسانی و نیز منابع مالی توانایی عمل به تعهدات گسترده خود را ندارند. این عامل منجر به تغییر و جابجایی وظایف دولت از تأمین خدمات عمومی به نوعی از مشارکت با بخش خصوصی گردید (Cheung, 2009). ماسگریو (1980) سیاست‌های اقتصادی دولت را به سه دسته تقسیم کرده است: سیاست‌های تثبیت‌کننده، همانند سیاست‌های پولی و مالی برای کنترل بیکاری و تورم؛ سیاست‌های توزیع درآمد، از قبیل مالیات و پرداخت‌های انتقالی برای تعدیل درآمد در جامعه؛ و سیاست‌های تخصیص منابع (چه کالایی تولید شود و چگونه تولید شود). مسئولیت سیاست‌های تثبیت‌کننده به عهده دولت مرکزی است؛ زیرا ابزار این نوع سیاست‌ها پولی و مالی در اختیار دولت مرکزی است و بسیاری از مخارج دولتی بر روی کالاهای خارج از محدوده شهرها انجام می‌شود. سیاست‌های توزیع درآمد دولت هم در سطح محلی (شهرها) انجام نمی‌گیرد؛ زیرا اگر دولت محلی اقدام به گرفتن مالیات بیشتر از افراد با درآمد بالا به منظور تعدیل درآمد کند، آن‌ها از این شهر خاص مهاجرت خواهند کرد. شهرداری در تولید و عرضه بسیاری از خدمات و کالاهای محلی سیاست‌سوم نقش محوری دارد (عابدین درکوش، 1382، ص 7). به موجب مصوبه سال 1373 مجلس شورای اسلامی، شهرداری به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی شناخته می‌شود. این ویژگی سبب می‌شود که از یک سو نتواند به صورت کامل به نظام بودجه دولتی متکی باشد، و از سوی دیگر در استفاده از ساز و کارهای بخش خصوصی نیز محدودیت‌هایی داشته باشد. بعد از استقرار سیستم شورایی در شهرها در قالب شورای‌های اسلامی، حمایت‌های مالی دولت از شهرداری‌ها به حداقل ممکن رسیده است و در عمل باعث تمرکز زدایی مالی شهرداری‌ها از دولت گردید. شهرداری‌ها به عنوان یکی از متولیان شاخص‌ترین بخش‌های اقتصاد کشور، فاقد هرگونه ساختار اداری و تشکیلاتی و زیر ساخت قانونی لازم برای امور اقتصادی می‌باشند. اگرچه شهرداری‌ها نهادهای عمومی مردمی برای اداره شهرها می‌باشند، اما در عمل هم نقش سازنده شهر را داشته و هم نقش اداره شهر را دارند و ایفای این دو نقش در حالی از سوی شهرداری‌ها انجام می‌گیرد که قانون‌گذار فقط منابع لازم برای اداره و نگهداری را پیش‌بینی نموده و موضوع ساخت شهر را در



حیطه وظایف شهرداری‌ها پیش‌بینی نکرده است، اما دولت‌دخالتی در امور شهرها به ویژه در حوزه ساخت شهرها نداشته و این مسئولیت خطیر را بر عهده شهرداری‌ها گذاشته است. شهرداری به عنوان یک نهاد مردمی، به طور مستقیم بر عملکرد اقتصادی شهر تأثیر می‌گذارد و لذا ایجاد یک ساختار برای استفاده بهینه از منابع باید از اولویت‌های شهرداری در جهت تغییر و تحول بنیادی باشد. برای این که نظام عملکردی شهرداری، با خواسته‌ها و نیازهای شهروندان و اهداف راهبردی مدیریت شهری هماهنگ باشد، باید رابطه سه عنصر و کار اصلی مرتبط با عملکرد شهرداری را سنجید که عبارتند از: مجهز ساختن سازمان به پرسنل کارآمد، توانمند ساختن کارکنان شهرداری برای انجام امور محوله از طریق آموزش و اندازه‌گیری اثر سیاست‌های تنظیم شده بر ارائه خدمات توسط شهرداری (Kehoe, 2000). قطع کمک‌های مالی دولت بدون تعریف منابع جدید مالی، شهرداران را به یافتن راه‌های جدید درآمدی از جمله اقدام به فروش تراکم رهنمون کرد که متأسفانه این مسأله تنها در کوتاه مدت، تأمین‌کننده منابع مالی شهرداری‌ها شد. مفهوم تمرکز زدایی و استقلال مالی شهرداری‌ها را می‌توان بر اساس مستندات قانونی در آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، قانون بودجه سال ۱۳۶۲، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و قانون برنامه پنجم توسعه ملاحظه نمود. ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، دولت را مجاز به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها کرده است.

#### ۴. درآمدهای پایدار

در سال‌های اخیر اتکای درآمد شهرداری‌ها به دولت با کاهش چشم‌گیری مواجه بوده و بیشتر درآمد از فروش تراکم ساختمانی تأمین اعتبار شده است که از درآمدهای ناپایدار به شمار می‌آید. این نوع درآمدها مقطعی است و استمرار ندارد و حتی با تغییر فصل بر درآمد شهرداری تأثیرگذار است. اگر مدیریت شهری خواهان استمرار در



درآمد و اطمینان از حصول درآمدی باشد، باید به فکر داشتن درآمدهای پایدار شهری باشد. وابستگی شهرداری به درآمدهای پایدار و دید کلان مدیران شهری در تدوین بودجه سنواتی شهرداری‌ها و داشتن برنامه‌های دراز مدت شهری در رضایتمندی شهروندان تأثیرگذار خواهد بود و سبب ترغیب شهروندان به همکاری بیشتر با شهرداری می‌شود. بنابراین می‌توان امیدوار بود که شهرداری‌ها با برنامه‌ریزی مناسب و استفاده از ظرفیت‌های موجود و اتکاء به دانش نیروهای متخصص، مشکلات مربوط به تأمین منابع مالی پایدار را حل و فصل نمایند. اما لازم است مفهوم درآمدهای پایدار و اهمیت آن‌ها در منابع مالی شهرداری‌ها مورد بحث و بررسی قرار گیرد. در تعریف درآمدهای پایدار می‌توان گفت که آن دسته از کدهای درآمدی شهرداری که از دو خصیصه تداوم پذیری و مطلوب بودن برخوردار باشند و برای دستیابی به آن بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم را صورت داد، درآمد پایدار محسوب می‌گردند. تداوم پذیری اقلام درآمدی یعنی این که به گونه‌ای باشند که در طول زمان قابل اتکاء باشند. تداوم پذیری مربوط به درآمدهایی می‌باشند که بر حسب قانون به صورت سالانه و یا ماهیانه و یا منافع حاصله وجود دارد. بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک، بحران‌ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی اند قابل اتکاء نبوده و خصیصه اول پایداری در آن‌ها ضعیف خواهد بود (عندلیب و ثابت مقدم، ۱۳۸۸، ص ۸۵). مداوم بودن درآمدهای پایدار به این معناست که نوسانات اقتصادی و اجتماعی، تأثیری در آن نداشته باشد و منظور از مطلوب بودن، تأثیرات به معنی اثر گذاری مثبت اجتماعی است. به عبارت دیگر درآمدهای پایدار درآمدهایی هستند که حقوق آیندگان و کیفیت زندگی حفظ کرده و منابع حیاتی برای نسل‌های آتی را از بین نبرد. کسب درآمد از محل مربوطه موجب ارتقاء رویکرد عدالت محوری بوده و موجب لطمه زدن به ساختارهای زیست‌محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهرنشود. بنابراین می‌توان سه ویژگی اصلی درآمدهای پایدار را موارد ذیل برشمرد:

۱. تداوم پذیری: دارای ثبات بوده و حداقل در کوتاه مدت دچار نوسانات شدید نشوند.





۲. مطلوب بودن: موجب ارتقاء رویکرد عدالت محوری شود و به ساختارهای زیست محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی لطمه نیاورد.
۳. انعطاف پذیری: پایه درآمدي در طی زمان بزرگ شود و هم راستا با گسترش مخارج گسترش یابد، و برای وصول آن بتوان برنامه ریزی های اجرایی لازم را تعریف کرد.
- از آن جایی که درآمدهای پایدار مستلزم وجود توسعه پایدار در اقتصاد است و همچنین توسعه پایدار در اقتصاد بستگی بسیار شدیدی به چگونگی استفاده از امکانات و خدمات زیست محیطی و حفاظت از این منابع از قبیل استفاده از هوا، آب، فضای سبز و کلیه امکانات و فضاهای شهری دارد، این درآمدها باید از دو خصیصه تداوم پذیری و حفظ کیفی محیط شهری برخوردار باشند که در طول زمان قابل اتکاء بوده و برای دستیابی به آن بتوان برنامه ریزی های لازم را انجام داد. چنان چه به هر دلیلی از قبیل تحولات اقتصادی، بحران ها، رکود، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی این درآمدها حاصل نگردند، قابل اتکاء نبوده و خصیصه اول پایداری را ندارند. لذا کلیه اقلام درآمدي که به هر دلیل تحت تأثیر شوک ها، بحران ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی قرار می گیرند، قابل اتکاء نیستند.
- ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم، شوراها، اسلامی، شهرداری ها و سایر مراجع ذیربط را موظف به تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری تا پایان سال اول برنامه می نماید. در این زمینه پیگیری و اعمال سیاست های زیر نیز تکلیف شده است:
۱. کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره برداری از واحدهای احداثی این کاربری ها و همچنین عوارض بر ارزش افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح های توسعه شهری.
  ۲. تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت های توسعه، عمران شهری و حمل و نقل.
  ۳. تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات.
  ۴. تعیین ضمانت اجرائی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری ها.



۵. افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیرمشجر با سطح اشغال بیشتر.
۶. تقویت ساز و کارهای مدیریت و نظارت بر هزینه کرد شهرداری.
۷. برون‌سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه‌کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آن‌ها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرائی.

### ۵. درآمدهای پایدار و چالش‌های فرارو

پایدار بودن منابع درآمدی برای شهرداری‌ها از این حیث اهمیت دارد که برای برنامه‌ریزی‌های شهری به برآورد دقیق از میزان و زمان تحقق درآمدها نیاز است. لذا شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌های فنی و عمرانی خود نیاز به جذب درآمد قابل توجهی دارند. اگر منابع درآمدی پایدار به صورت کارا تحقق یابد، شهرداری‌ها را در پذیرش مسئولیت‌های بیشتر توانمندتر می‌کند. واضح است که مهم‌ترین منابع مالی شهرداری‌ها را مالیات و عوارض محلی تشکیل می‌دهد و کمک‌های دولت در قالب بودجه‌های جاری شهرداری‌ها و در نهایت استقراض، در وهله بعد قرار دارند. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، در طی سال‌های اخیر بخش عمده درآمد شهرداری‌های کشور به دلیل فقدان منابع مالی مناسب، از طریق «فروش تراکم» بوده است که از درآمدهای ناپایدار محسوب می‌شود، در حالی که مدیریت شهری بنا به دلایلی که ذکر شد، باید متکی به درآمدهای پایدار باشد. ولی با بررسی منابع درآمدی شهرداری‌ها، منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند، لذا درآمد شهرداری‌ها باید در عمل به سمت منابع پایدار و قابل‌وصول حرکت کرده و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار و مستمر بدهد. افزایش‌گرایش اتکای منابع مالی شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از تخلفات ساختمانی و کمیسیون ماده صد، و قانونی کردن فعالیت‌های عمرانی مغایر با اهداف و محتوای طرح‌های مصوب نظیر طرح‌های جامع و تفصیلی و قانونی و اولویت دادن به معیارهای اقتصادی در اجرای طرح‌های توسعه شهری، معماری و شهرسازی و به‌طور کلی پایداری توسعه شهری را با معضلات جدی مواجه نموده است. روش تأمین درآمد از فروش تراکم آثار و تبعات منفی را به دنبال دارد که می‌توان به آسیب‌پذیری در برابر نوسانات



بازار مسکن، روندهای نزولی درآمدهای شهرداری در مقایسه با نرخ تورم و مغایرت فروش تراکم با برنامه ریزی‌های صورت گرفته برای مدیریت بحران اشاره نمود. فقدان منابع درآمد پایدار، عملکرد مدیریت شهری را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد و با توجه به این که سهم زیادی از درآمدهای شهرداری جزء درآمدهای ناپایدار است و این نوع درآمدها از ویژگی‌های مطلوب بودن و با ثبات بودن برخوردار نمی‌باشند، همیشه در خطر کاهش عوارض ناشی از ساخت و ساز به دلایل مختلف هستیم. این نوع عوارض قابل اتکاء نبوده و قابلیت برنامه ریزی ندارند، لذا توجه به افزایش درآمدهای پایدار مهم و ضروری است. بر همین اساس است که پیتروال و فایفر گفته اند شهرهایی که درآمد کافی نداشته باشند به از دست دادن خود مختاری و وابستگی به بودجه ملی گرایش پیدا می‌کنند. خود مختاری مالی مبنای دموکراسی قدرتمند و پایدار است (هال و فایر، ۱۳۸۸، ص ۴۱۴). متأسفانه درآمدهای ناپایدار در دوره‌های رکود و رونق دچار نوسان شده و در دوره رکود به کسری بودجه شهرداری می‌انجامد. به همین منظور با طرح و رویکرد نوین اقتصاد شهری، مباحث نوینی پا به عرصه تئوری و اجرا گذاشته است که هدف عمده آن‌ها، شناسایی ساز و کارهای ارتقاء و تولید منابع پایدار برای تأمین نیازهای هزینه‌ای حوزه مدیریت شهری می‌باشد. چالش‌های پیش‌رو در نظام درآمدی شهرداری و عدم پایداری و ثبات در تأمین مالی هزینه‌های شهری مواردی از قبیل زیر می‌باشد (حسن زاده، ۱۳۹۰):

۱. عدم تمایل شهروندان به پرداخت عوارض وجوه قانونی شهرداری
  ۲. ناکارآمدی نظام تشخیص و وصول درآمد شهرداری
  ۳. اتکاء شدید به درآمدهای ناپایدار ناشی از ساخت و ساز
- از جمله شرایط تحقق ایجاد پایداری در منابع درآمد شهرداری در نظر گرفتن موارد زیر می‌باشد:
۱. در نظر گرفتن عدالت در هرگونه سیاست‌گذاری درآمدی و بازنگری در سامانه‌های کنونی
  ۲. حمایت و همراهی دولت مرکزی با این حرکت اصلاحی
  ۳. همراهی و همگامی شهروندان و استفاده کنندگان خدمات شهری با این حرکت اصلاحی
- بررسی‌ها حاکی از آن است که نظام درآمدی شهرداری‌ها در شهرهای کوچک، ضعیف و در کلان‌شهرها، نادرست و ناپایدار ارزیابی شده است. از این حیث که اولاً به منابع درآمدی نادرستی مانند فروش تراکم و تخلفات ساختمانی



متکی است، ثانیاً به منابعی متصل شده است که نوسان دارند. یعنی با ادوار تجاری بالا و پایین می‌رود. درست در زمانی که در حال افت است و سازمان نیاز شدید مالی دارد، کسری بودجه شهرداری هم تشدید می‌شود. یعنی با ادوار تجاری، همسو و هم جهت حرکت می‌کند و ناپایداری ایجاد می‌نماید. تداوم عدم کفایت مالی با کسری های بودجه و بدهی های انباشته مشخص می‌شود. عدم کارایی اقتصادی با تخصیص نامناسب منابع کمیاب، خودنمایی می‌کند. این عوامل مفقود است. از این رو بحث این است که از یک سو با یک نظام درآمدی ضعیف، نامناسب و ناپایدار مواجه هستیم و از سوی دیگر در هزینه ها یک وزنه تعادل بخشی برای تعدیل ها وجود ندارد. نتیجه این وضع از دید مالی، انباشت بدهی ها، فروش دارایی ها و گرفتار شدن در تنگنا های مالی است. از دید شهرسازی و برنامه ریزی شهری، نتیجه چنین وضعی کاهش کارایی شهر، کاهش ایمنی شهر و به خطر افتادن سلامت شهروندان است که قابل تداوم نمی باشد (هادی زنوز، ۱۳۸۹). این در حالیست که در تأمین درآمدهای پایدار منابع مالی شهرداری ها در راستای تحقق سند چشم انداز ۱۴۰۴، ضروری است نظام مدیریت شهری تا سال ۱۴۰۴ به گونه ای برنامه ریزی نماید که عدم تعادل های موجود میان سهم وصول درآمدهای ناپایداری مانند درآمدهای حاصل از فروش تراکم در منابع درآمدی کلان شهرهای کشور که در برخی از مقاطع تا مرز ۸۰ درصد نیز افزایش یافته با جایگزینی منابع درآمدی پایدار (مانند عوارض نوسازی و سایر عوارض محلی، وصول بهای خدمات، تخصیص پرداخت ها و کمک های قابل پیش بینی) به حداقل ممکن و در حد آرمانی آن به حداکثر کمتر از ۵ درصد کاهش یابد. بر این اساس، هدف آرمانی در نظر گرفته شده برای این شاخص در سال ۱۴۰۴ حداقل ۹۵ درصد می باشد (صالحی، ۱۳۸۹).

## ۶. جمع بندی

شهرداری در ایران از دیدگاه اقتصاد شهری به عنوان یک نهاد بخش عمومی وظیفه تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی را عهده دار است و برای جبران مخارج تولید کالاها عمومی شهری، متکی به منابعی است که عمدتاً به صورت عوارض از شهروندان اخذ می‌گردد. این منبع درآمدی که عمده ترین منبع درآمدی شهرداری ها را به ویژه در کلان شهرها تشکیل می‌دهد، به دلایل مختلف از نظر بسیاری



از صاحب‌نظران این حوزه، الگوی مناسبی برای تأمین مالی شهرداری‌ها نیست و آن را شیوه‌ای نامناسب، ناکارآمد و ناپایدار می‌دانند. در بسیاری از کشورها، رشد اقتصادی شهر را به عنوان عاملی می‌دانند که منجر به افزایش دریافت‌های مالیات محلی می‌گردد و مخارج توسعه شهر در دوره بعد، از طریق افزایش میزان مالیات ناشی از رشد اقتصادی شهر جبران می‌شود. درآمدزایی مبتنی بر درآمدهای ناپایدار به ویژه فروش مازاد تراکم به معنای نقض کامل برنامه‌های توسعه شهری به ویژه طرح‌های جامع و تفصیلی است و زمینه ساز بروز نابسامانی در توسعه فضایی و کالبدی اراضی شهری می‌باشد. این منابع درآمدی به شدت وابسته به افت و خیز در بازار ساخت و ساز شهری است و هرگونه رکود یا رونق در بخش ساخت و ساز بی‌درنگ در درآمدهای وصولی شهرداری تبلور می‌یابد و تکیه بر این‌گونه از درآمدها بی‌تردید خاستگاه بحران‌های مالی برای شهرداری در آینده خواهد بود، زیرا در صورت بروز شرایط رکود در بازار ساخت و ساز، شهرداری حتی توان ارائه خدمات معمول خود را نیز نخواهد داشت. فروش مازاد تراکم و تأثیر آن بر سیستم‌های شهری، میزان و نوع ارائه خدمات، شبکه ارتباطی، تراکم جمعیت و کاهش فضاهای عمومی و بازار را به دنبال دارد. فشارهای بیش از حدی که در ساخت و سازها برای کسب درآمد به شهروندان وارد می‌شود، نوع و میزان گرفتن عوارض خارج از قاعده، باعث تغییر نگرش فرهنگی مردم درباره شهرداری شده است. این‌گونه درآمدها تابعی از وضعیت رونق یا رکود طرح‌ها و عملیات عمرانی شهر می‌باشند و سرمایه‌گذاری در بخش ساخت و ساز و هدایت جریان سرمایه به بخش مسکن شهری تابعی از ساختار اقتصادی و سیاسی حاکم بر جامعه بوده و نمی‌تواند به طور نامحدود تداوم داشته باشد. همچنین این قبیل درآمدها نامناسب هستند؛ زیرا از محل تخطی از ضوابط و استانداردهای طرح تفصیلی کسب می‌شوند و شهر را در آینده دچار هزینه‌های مضاعف خواهند نمود. مشکلات و هزینه‌های ناشی از فشرده سازی، ترافیک، آلودگی محیطی، کاهش سرانه فضای سبز و نظایر آن. یکی دیگر از چالش‌های عمده وابستگی به درآمدهای ناپایدار، نداشتن قابلیت پیش‌بینی و برنامه‌ریزی است. چنین امری منجر به عدم هماهنگی، آشفتگی در برنامه‌ها و عدم تخصیص منابع درآمدی به شکل مناسب به ویژه در مواقع بحران می‌گردد.



## منابع

- 1) جمشیدزاده، ابراهیم (1382)، بررسی و تحلیل هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور طی سال‌های 56-50 و 79-71، فصلنامه پژوهشی مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سال چهارم، شماره 13.
- 2) جمشیدزاده، ابراهیم (1387)، جایگاه عوارض نوسازی در تأمین مالی شهرداری‌ها، اولین همایش مالی شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف.
- 3) حسن زاده، علی و خسروشاهی، پرویز (1388)، الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری‌های کلانشهرها (مطالعه موردی شهرداری تهران)، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، همایش مالی شهرداری.
- 4) صالحی، اسماعیل (1389)، ضوابط و مقررات شهرسازی و منابع مالی تهران، سومین همایش مالی شهرداری‌ها، مشکلات و راه کارها.
- 5) صفری، عبدالحمید (1383)، ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران، مجموعه مقالات همایش مسایل شهرسازی ایران، جلد دوم (مدیریت شهری)، انتشارات دانشکده هنر و معماری دانشگاه شیراز.
- 6) عابدین درکوش، سعید (1382)، مدیریت مالی شهر، فصلنامه مدیریت شهری، شماره 13.
- 7) عباسی، محمد علی و باقری، علی (1389)، راه‌های تأمین درآمد پایدار برای شهرداری‌های کشور، شهرداری‌ها، سال دهم، شماره 98.
- 8) عزتی، مرتضی (1387)، توسعه منابع درآمدی شهرداری‌ها و تأمین مالی پروژه‌های شهری، تهران: انتشارات نور علم و پژوهش‌های ما.
- 9) عندلیب، علی رضا و ثابت قدم، محمدعلی (1388)، نقش درآمدهای پایدار توسعه شهری در برنامه‌ریزی فضایی کالبد شهر، نشریه هویت شهر، صص 98-85.
- 10) هادی زوز، بهروز (1381)، اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
- 11) هاشمی، سیدمناف و طاهرخانی، حبیب ا... (1387)، ایجاد پایداری در منابع درآمدی شهرداری تهران (راهکارها، موانع و مشکلات)، اولین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف
- 12) هال، پیتر، و اولریخ، فایفر (1388)، آینده شهری قرن 21، برنامه جهانی برای شهرهای قرن بیست و یکم، تهران: جامعه مهندسان مشاور ایران.

- 1) Cheung, Ether, (2009), "Developing a Best Practice Framework for Implementing Public Private Partnership in Hong Kong", thesis for the degree of Doctor of Philosophy, Queensland University.
- 2) Kehoe, J (2000), Managing Selection in Changing Organizations. San Francisco: Jossey-Bass.

