

عنوان پروژه:

مطالعه برنامه راهبردی - عملیاتی منابع درآمدی پایدار و جدید شهرداری قم

گام اول: مطالعات پایه



زمستان ۱۳۹۶

سورة التين

فهرست مطالب

مقدمه	۱
گام اول: مطالعات پایه	۲
۱-۱- بررسی متون تخصصی و تعاریف مرتبط با سرفصل‌های درآمدی شهرداری‌ها شامل؛ عوارض، بها خدمات و	۲
۱-۱-۱- معرفی برخی از مالیات‌های محلی	۱۶
۱-۱-۲- معرفی معیارهای الگوی تامین مالی مناسب	۱۷
۲-۱- تاریخچه منابع درآمدی شهرداری‌ها و سنجش میزان پایداری و خدمت آن به توسعه شهر	۲۰
۳-۱- بررسی مبانی فکری اداره شهرداری‌ها	۴۲
۱-۳-۱- اقتصاد مالیات محلی	۵۰
۱-۱-۳-۱- تعریف مالیات محلی	۵۱
۲-۱-۳-۱- منافع تأمین مالی به دست دولت محلی	۵۱
۳-۱-۳-۱- اصول مالیات‌بندی محلی	۵۲
۴-۱-۳-۱- ارزیابی انواع مالیات‌های محلی	۵۴
۲-۳-۱- اقتصاد بهای خدمات شهرداری	۵۷
۱-۲-۳-۱- ابعاد نظری موضوع	۵۷
۲-۲-۳-۱- ارتباط تعرفه‌ها با منافع	۵۹
۴-۱- بررسی سیر تحولات شهرداری‌ها از نظر منابع درآمدی برای اداره امور	۶۰
۱-۴-۱- تعاریف مدیریت	۶۱
۱-۱-۴-۱- مدیریت شهری و تعاریف آن	۶۱
۲-۱-۴-۱- مدیریت شهری در ایران	۶۵
۳-۱-۴-۱- چالش‌های مدیریت شهری در ایران	۷۱
۲-۴-۱- نتیجه‌گیری	۷۳
۵-۱- بررسی اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها در ساختارهای متفاوت سیاسی- اداری	۷۶
۱-۵-۱- نتایج مطالعه تجربه جهانی و مقایسه ایران با کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه	۷۸
۲-۵-۱- مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها	۷۸
۱-۲-۵-۱- در حیطه تقسیم کار دولت و شهرداری	۷۸
۲-۲-۵-۱- در حیطه روابط مالی دولت و شهرداری‌ها	۸۲

- ۳-۵-۱- تقسیم وظایف میان سطوح مختلف دولت و شهرداری ها در ایران ۹۱
- ۱-۳-۵-۱- وظایف شهرداری ها در ایران ۹۱
- ۲-۳-۵-۱- وظایف قابل واگذاری به شهرداری ها ۹۲
- ۴-۵-۱- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۹۳
- ۵-۵-۱- مناسبات مالی دولت و شهرداری ها در ایران ۹۵
- ۱-۵-۵-۱- مالیات مشترک در ایران ۹۵
- ۲-۵-۵-۱- عوارض ۹۷
- ۳-۵-۵-۱- بهای خدمات ۱۰۲
- ۶-۵-۱- مراجعه شهرداری ها به بازارهای مالی ۱۰۶
- ۷-۵-۱- بررسی و پیشنهاد در زمینه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری ها ۱۰۷
- ۸-۵-۱- پیشنهاد در زمینه بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری ها ۱۱۱
- ۹-۵-۱- مالیات های مشترک و اختصاصی برخی مالیات ها به شهرداری ها ۱۱۳
- ۱۰-۵-۱- کمک های بلاعوض دولت به شهرداری ها ۱۱۴
- ۱۱-۵-۱- قواعد مراجعه شهرداری ها به بازارهای مالی و استقراض از بازارهای مالی ۱۱۶
- ۱۲-۵-۱- بهبود شفافیت و پاسخگویی شهرداری ها و استان ها در چارچوب عدم تمرکز مالی و اداری ۱۱۹
- ۱۳-۵-۱- اصول و مفاهیم بازارهای مالی ۱۲۴
- ۱۴-۵-۱- تجربه سایر کشورها در زمینه تأمین مالی شهرداری ها ۱۲۶
- ۱-۱۴-۵-۱- الگوهای صندوق های عمران شهرداری ها ۱۲۶
- ۲-۱۴-۵-۱- نمونه های صندوق عمران شهرداری ها در کشورهای در حال توسعه ۱۲۷
- ۳-۱۴-۵-۱- انتشار اوراق قرضه در آفریقای جنوبی ۱۳۱
- ۱۵-۵-۱- انواع نهادهای مالی در ایران ۱۳۴
- ۱-۱۵-۵-۱- بانک مرکزی ۱۳۵
- ۲-۱۵-۵-۱- بانک ها و مؤسسات شبه بانکی ۱۳۵
- ۳-۱۵-۵-۱- شرکت های بیمه و صندوق های بازنشستگی ۱۳۷
- ۴-۱۵-۵-۱- صندوق های سرمایه گذاری و معامله گران ۱۳۸
- ۵-۱۵-۵-۱- نهادهای مالی تخصصی شهرداری ها در ایران ۱۳۸
- ۱-۵-۱۵-۵-۱- صندوق مشترک شهرداری ها ۱۳۸
- ۲-۵-۱۵-۵-۱- ایجاد بانک تخصصی شهرداری ها ۱۴۱
- ۳-۵-۱۵-۵-۱- استقراض شهرداری ها ۱۴۳

- ۱-۵-۱۵-۴- انتشار اوراق قرضه توسط شهرداری‌ها..... ۱۴۴
- ۱-۵-۱۵-۵- بار مالی استقراض و بدهی شهرداری‌ها..... ۱۴۶
- ۱-۵-۱۶- راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی..... ۱۴۹
- ۱-۵-۱۶-۱- اصول اساسی و الزامات استقراض شهرداری‌ها..... ۱۵۰
- ۱-۵-۱۶-۲- اندازه‌گیری ریسک اعتباری شهرداری و بهبود ارزش اعتباری آن در مرکز هر سیستم تأمین مالی..... ۱۵۳
- ۱-۵-۱۶-۳- بار بدهیهای شهرداری‌ها و ساختار بدهی آن‌ها..... ۱۵۸
- ۱-۵-۱۶-۴- گزارش دهی مالی، افشای اطلاعات مالی و حسابرسی..... ۱۶۰
- ۱-۵-۱۶-۵- تضمین بازپرداخت بدهی شهرداری..... ۱۶۰
- ۱-۵-۱۶-۶- تأمین مالی پروژه‌های شهرداری..... ۱۶۲
- ۱-۵-۱۶-۷- چارچوب‌های قانونی و مقرراتی لازم برای استقراض شهرداری‌ها..... ۱۶۳
- ۱-۶- ارتباط ساختار سیاسی- اداری شهرها و نحوه کسب درآمد آن‌ها..... ۱۶۹
- ۱-۷- بررسی و شناخت قوانین و مقررات مرتبط با وضع سرفصل‌های درآمدی شهرداری‌ها شامل: عوارض، بهاء، خدمات و... ۱۸۷
- ۱-۷-۱- نظام جامع مالی شهرداری‌های کشور..... ۱۸۷
- ۱-۷-۲- تعیین تکلیف مازاد درآمد و هزینه جاری و سنواتی..... ۲۰۳
- ۱-۷-۳- بررسی لایحه‌ی پیشنهادی دولت در زمینه‌ی منابع درآمدی پایدار شهرداری‌ها..... ۲۰۴
- ۱-۷-۳-۱- متن لایحه..... ۲۰۴
- ۱-۷-۳-۲- وصول درآمد..... ۲۱۱

فهرست جداول

- جدول ۱. چالش‌های مدیریت شهری ۲۳
- جدول ۲. وظایف شهرداری بر اساس قانون شهرداری ۱۳۳۴ ۲۴
- جدول ۳. وظایف شهرداری‌ها سال (۱۳۳۴) و مجری فعلی آنها (ترسیمی از چند پارگی مدیریت شهری) ۲۵
- جدول ۴. عناصر رسمی نظام مدیریت شهری در سطح محلی بر حسب حوزه وظایف ۲۹
- جدول ۵. خلاصه اصول مالیات‌بندی محلی ۵۴
- جدول ۶. جمع‌بندی ویژگی‌های مدل‌های مختلف مدیریت شهری در ایران ۶۸
- جدول ۷. مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای توسعه یافته ۸۰
- جدول ۸. مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای در حال توسعه آسیایی ۸۱
- جدول ۹. مقایسه عوارض محلی در کشورهای مختلف ۸۴
- جدول ۱۰. وضع و وصول بهای خدمات در یک کشور پیشرفته فدرالی و یک کشور در حال توسعه تمرکز گرا ۸۵
- جدول ۱۱. مالیات‌های مشترک در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه ۸۶
- جدول ۱۲. پایه‌های مالیاتی مشترک در کشورهای پیشرفته ۸۷
- جدول ۱۳. کمک‌های بلاعوض در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه ۸۸
- جدول ۱۴. استقراض حکومت محلی در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه ۹۰
- جدول ۱۵. عوارض مشترک در قانون مالیات ارزش افزوده ۹۵
- جدول ۱۶. وضعیت فعلی اعطای کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها در ایران ۱۰۵
- جدول ۱۷. خلاصه تجربیات ناشی از صندوق‌های پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها ۱۳۴
- جدول ۱۸. سازگاری و ناسازگاری محورهای طرح با اصول مالیه شهری ۱۸۴

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. دلایل رشد روزافزون هزینه‌ها و افزایش تقاضای کشورهای جهان ۱۴
- نمودار ۲. معیارهای الگوی تامین مالی مناسب ۱۹
- نمودار ۳. مدیریت یکپارچه شهری ۳۳
- نمودار ۴. مبانی فکری اداره شهرداری‌ها ۴۲
- نمودار ۵. خلاصه و جمع‌بندی اصول اساسی و الزامات استقراض شهرداری‌ها ۱۵۳

مقدمه

موضوع منابع درآمدی پایدار و جدید در شهرداری ها از جمله مواردی است که امروزه به واسطه‌ی خلاء جدی شکل گرفته ناشی از کاهش شدید حجم ساخت و ساز و به تبع آن عدم تحقق منابع مالی پیش بینی شده شهرداری ها، (از جمله مسائل اصلی مبتلا به سازمان شهرداری ها در عمده کلان شهرها و خصوصا شهرداری قم) بوجود آمده است.

مطالعات حاضر، که مرحله نخست از فرآیندی چهار مرحله ای تشکیل گردیده است؛ در تلاش است تا با تکیه بر مطالعات کتابخانه به تحلیل و عرضه دیدگاه های نظری در حوزه منابع درآمدی پایدار و جدید شهرها پرداخته و در کنار آن دو به پرسش اساسی نیز پاسخ لازم را عرضه کند. این دو پرسش اساسی شامل حوزه های هزینه نگهداری و میزان شرعی بودن منابع درآمدی است.

در این مطالعه تلاش شده است تا با استفاده از منابع معتبر علمی و اجرایی داخلی و خارجی به بیان و جمع بندی نظری گسترده در حوزه ی منابع درآمدی پایدار و جدید شهرداری قم پرداخته شود.

گام اول: مطالعات پایه

۱-۱- بررسی متون تخصصی و تعاریف مرتبط با سرفصل‌های درآمدی شهرداری‌ها شامل؛ عوارض،

بها خدمات و ...

در چرخه اقتصادی قیمت به‌مانند چراغ راهنمایی است که جریان تولید و مصرف کالاها و خدمات را تنظیم می‌کند، وجود موارد شکست بازار به تعریف اقتصاد بخش عمومی در علم اقتصاد منجر شد. در وضعیت شریطی برای برطرف کردن موارد شکست بازار در شهرها، نهادی به‌عنوان شهرداری تشکیل شد. در ابتدا وظایفی، همچون حفظ امنیت شهرها، نظافت محیط‌های زندگی و ... برای شهرداری تعریف شد و شهرداری برای تأمین مالی انجام وظایف محوله، وجوهی (عوارض) را از شهروندان گرفته و برای مصارف شهر هزینه می‌کرد. با گسترش روزافزون شهرها، نیازهای شهروندان برای خدمات شهری و خدمات رفاهی افزایش یافت و با ضرورت توسعه‌ی شهرها این نیاز بیشتر شد.

در این راستا، وظایف شهرداری‌ها در سه بعد زیر گسترش پیدا کرد:

• لزوم خدمات رفاهی برای شهروندان

• داشتن سیاست‌های مالی و دخالت در تقاضا برای به حرکت درآوردن بخش خصوصی

• توسعه شهرها و مدیریت برخی فعالیت‌ها

بر این مبنا مخارج شهر که به سه گروه اساسی زیر تقسیم می‌شود، افزایش قابل‌ملاحظه پیدا کرد:

• مخارج خدمات خاص ارائه‌شده برای شهروندان (مانند حمل‌ونقل عمومی، گردآوری زباله و ...)

• مخارج نگهداری شهر (مانند نگهداری فضای سبز، بناهای تاریخی و ...)

• مخارج توسعه شهر (مانند احداث بزرگراه‌ها، پارک‌ها و ...) شهرداری‌ها

برای تأمین مالی وظایف محوله با توجه به ظرفیت‌های اقتصادی در شهرها (با تصویب انجمن‌های شهر و یا مراجع قانونی دیگر) از راه‌های گوناگون اقدام به وضع و اخذ عوارض و مالیات‌های محلی کردند؛ ولی دریافت عوارض اقتصاد شهرها را با مشکلات بسیاری همچون افزایش قیمت پایه‌های اخذ عوارض و ... روبه‌رو کرد؛ بنابراین، برای کاهش و به حداقل رساندن اثرات نامطلوب اخذ عوارضی، نیاز به بررسی‌های اقتصادی و مشخص کردن الگوهای مناسب تأمین مالی بخش عمومی شهری مطرح شد (اکبری و همکاران، ۱۳۸۳). افزون بر این، شهرها، به‌ویژه کلان‌شهرها، کانون‌های اصلی جمعیت، اشتغال، اقتصاد، تحولات اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور هستند. رشد و بالندگی همه‌جانبه و مطلوب شهرها و کلان‌شهرها در آینده مشروط به برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، سازمان‌دهی، هدایت و نظارت هدفمند امور است؛ و از جمله موضوعات کلیدی و اثرگذار بر عملکرد شهرداری‌ها، مسئله تأمین درآمدهای مناسب و پایدار می‌باشد (زنوز، ۱۳۸۱) مطالب فوق زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که با توجه به رشد بی‌رویهی جمعیت شهری و گسترش مهاجرت از روستا به شهر و از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ از یک‌سو بر جمعیت شهرها افزوده و از سوی دیگر تعداد شهرها افزایش می‌دهد. این تحولات جمعیتی، اعم از مهاجرت‌ها و نیز افزایش میزان زاد و ولد و کاهش میزان مرگ و میر، به‌طور مستقیم بر شهرها و به پیرو آن، بر مسؤولیت شهرداری‌ها تأثیر گذاشته و شهرداری‌ها را در انجام وظایف اصلی خود (توسعه و اداره‌ی شهرها و دادن خدمات گوناگون) با مشکلاتی عدیده روبه‌رو کرده است. بر طبق آخرین سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵، جمعیت شهری ایران در حدود ۷۴ درصد از کل جمعیت ساکن در ایران را شامل می‌شد، بدیهی است اداره‌ی مطلوب شهرها، دادن خدمات مناسب و به‌موقع و رفع نیازمندی‌های اصلی این سهم از جمعیت نیازمند روش‌های علمی در بعد درآمد و هزینه هست. با توجه به ضرورت‌های مطرح‌شده، به بررسی وضعیت شهرداری اصفهان به‌عنوان یکی از ۸ کلان‌شهر کشور می‌پردازد. در مجموع، ۷۶ درصد کل درآمد شهرداری اصفهان در دوره موردنظر از محل اخذ عوارض صدور مجوز ساخت‌وساز بوده است. درآمدی که به‌شدت به وضعیت رونق و رکود موجود در کشور وابسته است، به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۸۸ که بخش ساختمان و مسکن در رکود به سر می‌برده، درآمدهای ساختمانی شهرداری اصفهان نیز به‌شدت کاهش یافته و نسبت به سال ۱۳۸۷، رشد منفی ۱۹ درصدی را نشان می‌دهد. با توجه به این‌که وضعیت رکودی بخش

مسکن در حال حاضر نیز ادامه دارد، می توان گفت ادامه ی روند در نوسان های اقتصادی ایران و رکود در صنعت ساختمان، شهرداری ها را در تأمین مالی پروژه های خود با مشکلات بسیاری روبه رو خواهد کرد. ترکیب نامناسب منابع افزون بر مشکل مطرح شده، می تواند پیامدهای نامطلوب دیگری به شرح زیر داشته باشد:

- استراتژی مشخصی برای وصول عوارض دیگر وجود ندارد.
- سیستم نظارتی مناسبی برای کنترل بودجه طرح نمی شود، چراکه عمده ی درآمدها متأثر از عوامل بیرونی است؟
- برنامه ریزی برای آینده مشکل پیدا خواهد کرد؛ سطح نا اطمینانی در برنامه ریزی و بودجه بالا خواهد رفت؛ قیمت تمام شده ی ساخت واحدهای جدید افزایش می یابد
- به دلیل این که زمینهای اختصاص داده شده در طرح های تفصیلی با کاربری مسکونی محدود است، دریافت مجوز برای ساخت و ساز (پروانه ساختمان) نوعی رانت به وجود می آورد با بالا رفتن تقاضا برای کالای محدود، قیمت زمین در محدوده های دارای مجوز افزایش و بر سطح عمومی قیمت ها تأثیر می گذارد، همه ی شهروندان از تورم به وجود آمده متضرر می شوند، در این میان تنها سرمایه گذاران در ساختمان سازی سود
- با افزایش قیمت زمین شهری، هزینه های شهرداری از این بعد که شهرداری یکی از عمده ترین مصرف کنندگان زمین در شهر برای اجرای طرح های عمرانی است، افزایش می یابد؛ به این معنا که قیمت تمام شده ی پروژه های شهری، افزایش و به منابع بیشتر درآمدی نیاز می باشد؛
- تأثیر عوامل بیرونی و محیطی را افزایش خواهد داد؛ به طور مثال هنگامی که در حدود ۵۰ درصد درآمد، مربوط به عوارض بر ارزش افزوده تراکم باشد، تغییر یک سیاست به راحتی بر ۵۰ درصد درآمد تأثیر گذارد؛
- به عوارض مستمر و پایداری همچون نوسازی و کسب و پیشه توجه می شود؛

• فروش تراکم باهدف جذب درآمد، مناطق شهری را با مشکلات ازدحام و پیامدهای آن روبه‌رو می‌کند؛ که بودجه مناطق از یکدیگر مستقل است، مناطق با بافت جدید و مناسب بیشتر مورد توجه ساختمان‌سازان می‌باشند و روند توسعه‌ی آن‌ها صعودی خواهد بود.

• توانمندی درآمدی در مناطق مختلف شهر نابرابر بوده و به دلیل این بیشتر و دیگر مناطق، روند توسعه‌ی کمتر را به لحاظ محدود بودن منابع درآمدی خواهند داشت. درواقع، توسعه‌ی غیر متوازن شهر را تشدید می‌کند؛

درمجموع، می‌توان گفت سیاست تأمین مالی شهرداری تنها برای کسب درآمدهای بیشتر بوده و پیامدهای اقتصادی این شیوه‌ی تأمین مالی، منظور شده است. به تعبیر دیگر، تأمین مالی مخارج شهرداری‌ها (به‌عنوان تأمین‌کننده‌ی عمده‌ی کالاها و خدمات عمومی شهر) نامناسب و نیازمند بازنگری است؛ اما در این باره مسئله اصلی که مطرح می‌شود، عبارت است از: «مدل مناسب تأمین مالی حداقل مخارج بخش عمومی شهری (شهرداری) در ایران چه می‌باشد؟». بر این اساس، هدف اصلی از نگارش شهرداری بخواهد حداقل مخارج خود را تأمین مالی کند و در وضعیت موجود، امکان تغییر قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت خود را نداشته باشد، الگوی مناسب تأمین مالی هست، همچنین «اگر شهرداری امکان تغییر قوانین و مقررات را داشته باشد و بخواهد الگوی تأمین مالی خود را تغییر دهد، کدام پایه‌های اخذ عوارض در اولویت قرار دارد؟». برخی از مطالعات صورت گرفته درباره‌ی منابع درآمدی شهرداری‌ها به شرح زیر است:

- زنوز (۱۳۸۱) معیارهای: کارایی، حداقل هزینه‌ی وصول، مقبولیت از نظر عدالت اجتماعی، استقلال محلی در وضع و تغییر را به‌عنوان راهنمای مناسب برای وضع عوارض جدید یا ایجاد تغییرات و اصلاحات در ساختار عوارض وصولی به‌وسیله‌ی شهرداری‌ها مطرح می‌کند.

- نادری (۱۳۸۱) معتقد به تعریف وظایف بسیار سنگین عمرانی برای شهرداری‌ها همراه با محدودیت منابع مالی است و بیان می‌کند که راهکارهای کارشناسی و ایجاد منابع پایدار مالی برای شهرداری‌های کشور، به بهبود وضعیت مالی شهرداری‌ها کمکی فراوان خواهد کرد.

- جمشید زاده (۱۳۸۲) بر اساس تجربیات جهانی سه شیوهی: توزیع پایه‌های اخذ مالیات، دریافت از محل افزایش نرخ مالیات ملی و دریافت سهمی از درآمدهای مالیاتی ملی را برای تأمین مالی بخش عمومی شهری مطرح می‌کند.

- سعادت آملی (۱۳۸۲) در مطالعه‌ی خود، مدیریت تأمین منابع مالی شهرداری ایران را بررسی کرده و بیان می‌کند سرآغاز مشکلات اساسی مدیریت تأمین منابع مالی شهرداری ایران، ناشی از روشن نبودن جایگاه این مبحث در قوانین و مباحث اقتصاد عمومی کلان کشور است.

- اکبری و همکاران (۱۳۸۳) در مقاله‌ی خود شش ویژگی: توزیع بار عادلانه، حداقل اقتصادی را برای یک ساختار مطلوب درآمدی شهرداری عنوان کرده‌اند.

- معزی مقدم (۱۳۸۳) منابع شهرداری‌های ایران را در ۵ دسته طبقه‌بندی کرده و خط‌مشی اصلی و شیوه‌های مرسوم تأمین مالی خدمات عمومی شهری را بر اساس تجربیات دیگر کشورهای دنیا بیان می‌کند. وی بازنگری کلی منابع درآمدی شهرداری‌های ایران را لازم می‌داند و به‌طور خاص، تصمیم فتوا ديار ملی ایرانی درآمد را چنانچه بر مبنای معیارهای کارآمدی، عدالت، پایداری و کفایت منابع باشد، مطلوب می‌داند.

- زنوز (۱۳۸۸) مسئله مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها را بررسی کرده و بیان می‌کند در ایران به مسئله‌ی مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری توجه نشده و این موضوع یکی از اصلی‌ترین دلایل مشکلات موجود تأمین مالی شهرداری‌ها است. وی تلاش کرده تا معیارهای علمی مناسبی برای طراحی نظام مطلوب تأمین مالی این نهاد بیان کند.

- لویز و دیمیلو (۲۰۰۲) در مقاله‌ی خود تأثیر مخارج محلی بر رشد اقتصادی شهر را در برزیل را مورد مطالعه قرار داده‌اند و در بررسی خود رشد اقتصاد شهر را سبب افزایش دریافت مالیات‌های محلی دانسته به این معنا که مخارج توسعه‌ی شهر در دوره‌ی بعد با افزایش میزان مالیات ناشی از رشد اقتصادی شهر جبران می‌شود. توسعه‌ی مالیات عمومی محلی در کشورهای آلمان، سوئیس، لهستان و بریتانیا را ارزیابی کرده‌اند. نتایج مطالعه‌ی

آن‌ها نشان می‌دهد، ساختار حکومت (فدرال، مرکزی و ...) تأثیر مشخصی در تعیین مالیات اخذشده از شهروندان دارد.

- چردياویسکی و وارداپتو (۲۰۰۴) اصلاحات مالی‌های عمومی شهری در روسیه را بررسی کرده‌اند. آن‌ها مهم‌ترین مانع در نرسیدن به نظام مناسب تأمین مالی را عدم استقلال محلی و کاهش اختیارات محلی در چند سال اخیر می‌دانند.

- روهلینگ (۲۰۰۵) در بررسی ساختار درآمد شهرداری‌های کشورهای در حال توسعه، آن می‌دهد مالیات بر دارایی، مهم‌ترین نوع مالیات‌های محلی است و بیش از ۱۳۰ کشور جهان نوعی از آن را دریافت می‌کنند. این مالیات می‌تواند اهداف گسترده‌تری از پاسخگویی محلی را تأمین کند و رابطه‌ی مؤثر بین ارائه خدمات شهری و منابع مالی آن‌ها را به هم نزدیک‌تر کند.

- دورینگ (۲۰۰۶) در مطالعه‌ی خود بیان می‌کند هنوز وضعیت مالی‌های حکومت محلی در آلمان نگران‌کننده است. تلاش‌های سیاسی در سطح فدرال برای دستیابی به اصلاحات اساسی مالی‌های حکومت محلی رضایت‌بخش نبوده؛ بنابراین، اصلاحات منحصر به فرد در سطح دولت، توجه خاصی را در بحث آکادمی و سیاسی جذب کرده است. وی در بررسی الگوی سرمایه‌ی پایدار ایالت رینلاند پالاتینیت (یکی شانزده ایالت کشور آلمان) به مشارکتی نوین و ابتکاری می‌پردازد که هدف آن ایجاد یک نظام مستحکم بر ابرسازی مالی بر طبق معیارهای مالی‌های عمومی برای مالی‌های حکومت محلی است که از لحاظ اقتصادی نیز مناسب باشد.

- زیگینی (۲۰۰۷) در مقاله‌ی خود به بررسی دگرگونی‌های مالی‌های حکومت محلی در لیتوانی در طول مراحل تغییرات می‌پردازد. وی در بررسی خود نادیده گرفتن اثر مالی‌های عمومی شهری را در کشورهای در حال توسعه و برخی از کشورهای توسعه‌یافته اروپایی به‌عنوان یکی از مسائل اساسی به وجود آمدن مشکلات شهری اذعان دارد.

- نالاتیگا (۲۰۰۸) در مطالعه‌ی خود بیان می‌کند که به امور مالی حکومت محلی شهری در ادبیات مالی عمومی، توجه کمتری شده است. وی در مطالعه‌ی خود سعی در بیان رئوس مطالب امور مالی بخش عمومی

شهری در کشورهای منتخب غرب در مقایسه آن با هند دارد و اشاره می‌کند که در کشورهای پیشرفته مانند کشورهای اروپایی و آمریکا، دستگاه‌های امور مالی عمومی به‌خوبی شکل گرفته و ریشه‌های آن‌ها در ساختارهای اداری به‌خوبی جا گرفته است.

در این مطالعه آمده است که درآمد و مخارج شهرداری در هند در مقایسه با کشورهای غربی بسیار ناچیز است (حدود ۰/۵٪). مبنای درآمد پایدار دستگاه‌ها، درآمد مالیاتی بوده است و این روند را نیز دستگاه‌های جابه‌جایی خوب طراحی شده در پیش می‌گیرند که این دو به ایجاد تقریباً ۸۰٪ درآمدهای تک ساحلی منجر می‌شود. مالیات بر دارایی و درآمد، درآمدهای مالیاتی پایدار هستند؟ در کشورهای پیشرفته مالیات بر دارایی بیشتر از ۲۰٪ درآمدهای جاری محلی را به خود اختصاص می‌دهد؛ اما در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مانند هند، وابستگی مراجع شهری به مالیات بر دارایی بیش از حد شدید است که این امر باز تاباننده‌ی مبنای درآمدی محدود این نوع کشورها است. درآمد غیر مالیاتی نیز برای کشورهای با اقتصاد قوی، مانند آمریکا، آلمان و استرالیا مهم است. در کشورهای عضو OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) گرایش آشکار به سوی کاربرد مؤثرتر حکومت‌های محلی از هزینه‌های کاربر و مالیات بر سود وجود دارد. این امر تا حدی مربوط به ارجحیت هزینه‌های کاربر نسبت به مالیات‌های همگانی از سوی شهروندان است. در مقابل، هزینه‌های کاربر تا به امروز واک منبعی که به شکل فاحشی به کار گرفته شده، باقی مانده است. در واقع، اکنون نیاز به اصلاح حکومت‌های محلی احساس می‌شود؛ اصلاحاتی که هدف آن‌ها جبران بهتر هزینه‌های خدمات داده شده، باشد. مطالعه نتیجه‌گیری می‌کند که اگر قرار باشد جابه‌جایی‌های درون حکومتی تبدیل به منابع درآمدی معین و موثقی برای حکومت‌های شهری شود، نیاز به طراحی و اجرای واگذاری مالی به شیوه‌ای مؤثر را مهم جلوه می‌دهد. افزون بر این، سیستم واگذاری باید کارآمدتر و منطقی‌تر شود، به‌ویژه در سطح جابه‌جایی بین دولت و حکومت‌های محلی. همچنین، شاید جابه‌جایی‌های درون حکومتی به یک عملکرد مناسب‌تر مالی حکومت‌های محلی شهری، مانند بازاریابی هزینه‌ی خدمات به میزان ممکن، ضمیمه شود؛ بنابراین، در اصلاح دستگاه‌ها محرک‌هایی یافت خواهد شد.

- آولاندا (۲۰۰۸) در مطالعه‌ی خود بررسی‌های خود در مالیه عمومی محلی در یک کشور در حال توسعه را در نظر قرار می‌دهد و وصول مالیات بر دارایی و مخارج سرانه‌ی اجتماعی را به‌عنوان دو شاخص اصلی محلی در مطالعه‌ی خود وارد می‌کند. وی نتیجه می‌گیرد که برای داشتن یک مالیه‌ی شود و این ویژگی مناسب در شهرداری باید شهردار مناسب (دارای سطح تحصیلات و کاردانی لازم) در کشورهای در حال توسعه به بهبود عملکرد مالیه‌ی عمومی شهری منجر می‌شود.

- گنزالز و همکاران (۲۰۰۸) در بررسی خود اصلاح مالی عمومی شهری در کلمبیا را در نظر گرفت و نشان می‌دهند افزایش اختیارات محلی در دریافت مالیات محلی و استفاده از پایه‌های مالیاتی که اقتصادی‌اند، به بالا رفتن کارایی و عملکرد شاخص‌های مالی در شهرداری میلین کلمبیا شده است.

- برنامه‌ی اسکان بشر (۲۰۰۹) سازمان ملل متحد در مطالعه‌ی خود با جمع‌بندی مطالعات انجام‌شده یک راهنما برای تأمین مالی مخارج شهرداری‌ها (مالیه شهری) منتشر کرده که در بخش‌های آن موضوعات وضعیت مالیه شهری، تأثیر حکومت‌های محلی در اقتصاد، الگوی مفید حکومت محلی و تأمین مالی مخارج آن را بررسی کرده است. در این مطالعه گروه محقق راه‌کار اصلی تأمین مخارج شهرداری‌ها را اخذ مالیات محلی دانسته‌اند و ویژگی‌های یک مالیات محلی خوب را به شرح زیر بیان کرده‌اند:

۱- پایه مالیاتی باید به نسبت ثابت باشد، یعنی حکومت محلی بتواند بدون از دست دادن بخشی مهم از پایه مالیاتی، نرخ آن را تغییر دهد.

۲- درآمد مالیاتی باید برای برآوردن نیازهای محلی کافی باشد، همان‌گونه که مخارج افزایش می‌یابد درآمد مالیاتی نیز به‌مرورزمان افزایش یابد و نسبت پایدار و قابل پیش‌بینی باشد.

۳- مالیات باید حداقل کمانه‌ی مالیاتی را داشته باشد.

۴- پایه مالیاتی باید آشکار و شفاف باشد.

۵- پایه مالیاتی باید عادلانه باشد.

۶- اجرای آن باید کم‌هزینه و آسان باشد.

در انتهای مباحث یاد شده من باب ادبیات موضوع می‌توان در قالب جدول زیر به جمع بندی خلاصه‌ای در رابطه با مطالعات صورت گرفته با عنوان پژوهش پیش رو پرداخت.

مطالعات داخلی			
محقق	سال تحقیق	موضوع تحقیق	نتایج
درکوش	۱۳۸۲	بررسی سیاست‌های تثبیت کننده، توزیعی و تخصیصی	به علت جلوگیری از مهاجرت، سیاست‌های توزیع درآمدی در سطح محلی صورت نمی‌گیرد.
زنوز	۱۳۸۱	بررسی مزایای دولت‌های محلی (شهرداری‌ها)	به علت حجم کم فعالیتی و شناسایی وسیع‌تر از شهروندان؛ دولت‌های محلی از مرکزی کارآمدتر هستند.
درکوشی	۱۳۸۲	نقش دولت‌های محلی در اقتصاد	ورود به مکانیزم بازار توسط دولت‌های محلی منجر به بهبود فعالیت بازار می‌گردد.
مطالعات خارجی			
محقق	سال تحقیق	موضوع تحقیق	نتایج
کارنیک	۱۹۹۵	بررسی دیدگاه نئولیبرالیسم در رابطه با حضور دولت در اقتصاد	۱- دولت می‌تواند خیرخواه باشد ۲- دولت می‌تواند غارتگر باشد ۳- دول نقش کاتالیزور اقتصادی را ایفا کند ۴- دولت به عنوان نهادی مانع شکست بازار
ماسگریو	۱۹۸۰	بررسی سیاست‌های اقتصادی دولت	۱- سیاست‌های تثبیت کننده ۲- سیاست‌های توزیع درآمد ۳- سیاست‌های تخصیصی

همچنین اصول اساسی یک ساختار مالیاتی خوب را به شرح زیر بیان کرده است:

۱. کارایی اقتصادی
۲. عدالت
۳. جواب‌گویی
۴. کفایت و پایداری
۵. استقلال محلی

۶. سهولت در دریافت و حداقل هزینه برای جمع‌آوری و تشخیص

در مطالعات اخیر تأثیر مورد انتظار دولت‌های محلی (شهرداری‌ها)، در اقتصاد مدرن، مورد ارزیابی نو و اساسی قرار گرفته است، این موضوع که فرد چه مفهومی را برای جامعه متصور است، در بررسی نظریه‌های دخالت دولت محلی نقش مهم‌تری یافته است. دیدگاه‌های مربوط به اختیار گزایی (تأمین کالاهای عمومی و غیراخلاقی بودن هر نوع دخالت بیشتر دولت) و جمع‌گزایی (یک جامعه مبتنی بر اصول جمعی که به‌طور کامل بازار را رد می‌کند) هیچ‌کدام اجازه‌ی نگرش یک رویکرد جزء به جزء را به دخالت دولت محلی نمی‌دهد. شکست‌های بازار اصول موضوع‌های است که در دیدگاه لیبرالی به آن نگاه می‌شود؛ نه دولت و نه بازار هیچ‌کدام مقدس و غیرقابل تعرض نیستند. بازار و دولت هرکدام ممکن است با شکست روبه‌رو شوند و هر دو ابزاری برای رفاه جامعه هستند. دیدگاه (مدرن)، چهار دیدگاه برای منطق دخالت دولت متصور است:

• **دیدگاه اول:** نظریه‌ی نوکلاسیکی است که بر منطق وجود شکست بازارهایی که از قبل وجود داشته است، استوار است؛ مصرف‌کننده، اصل و دولت، نماینده هست و هدف اصلی دولت حداکثر کردن رفاه جامعه است. در این دیدگاه دولت خیرخواه می‌باشد.

• **دیدگاه دوم:** نظریه‌ی انتخاب عمومی است که بر منطق وجود طبیعی دولت و ایجاد خودجوش آن استوار است؛ دولت را اصل می‌داند و به دنبال حداکثر سازی رفاه کارمندان دولت است. در این دیدگاه دولت، غارتگر و بدخواه هست.

• **دیدگاه سوم:** دولت وجود دارد که هزینه‌های مبادله را حداقل سازد. (نگرش هزینه‌های مبادله)

• **دیدگاه چهارم:** که به نظریه‌ی اطلاعات معروف است، منطق دخالت دولت، شکست بازار به خاطر وجود اطلاعات ناکامل و هدف، حداکثر سازی رفاه جامعه عنوان شده است. اصلی، مصرف‌کننده و دولت، خیرخواه هست. نظریه‌ی اطلاعات کامل همانند نظریه‌ی نوکلاسیکی به تأثیر دولت نگاه می‌کند؛ ولی شکست‌های بازار را بسیار گسترده‌تر از نظریه‌ی نوکلاسیکی می‌داند (کارنیک ۱۹۹۵).

مباحث نظری اولیه بر این فرض ضمنی استوار بوده که دولت پاسدار منافع عمومی و در پی بیشینه کردن رفاه اجتماعی است. انگیزه‌ی دولت می‌تواند ناشی از خیرخواهی و یا فشار رأی‌دهندگان در یک نظام مردم‌سالار باشد. در ابتدا نهاد حاکمیت و دولت مرکزی به وجود آمد. تجربه‌ی دولت مرکزی، بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه را به سمت تمرکززدایی و تقویت دولت‌های محلی رهنمون ساخت. افزایش کارایی مهم‌ترین منافع تمرکززدایی است. در حضور سطوح مختلف دولت، هر سطحی از دولت در راستای بیشینه‌سازی تابع رفاه اجتماعی قلمرو حکمرانی خود اقدام خواهد کرد. چنین پیامدی به بیشینه‌سازی رفاه به وجود آمده از کالاهای عمومی محلی نسبت به کالاهای عمومی ملی منجر خواهد شد. بدین‌سان، دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی، از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن نصیب ساکنان قلمرو جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد، برابری مالی یا به گفته‌ی اولسون، همخوانی کامل جغرافیایی نامیده می‌شود، از دیدگاه اقتصاد شهری، شهرداری‌ها یکی از انواع دولت‌های محلی به شمار می‌روند. دولت‌های محلی نیز، یکی از ابزارهای اصلی حکومت برای اعمال کارآمد سیاستگذاری‌ها محسوب می‌شوند. ماسگریو و ماسگریو (۱۹۸۰) سیاست‌های اقتصادی دولت را به سه دسته تقسیم کرده است:

الف- سیاست‌های تثبیت‌کننده، همانند سیاست‌های پولی و مالی برای کنترل بیکاری و تورم

ب- سیاست‌های توزیع درآمد، از قبیل مالیات‌ها و پرداخت‌های انتقالی برای تعدیل درآمد در جامعه

ج- سیاست‌های تخصیص منابع

مسئولیت سیاست‌های تثبیت‌کننده به عهده‌ی دولت مرکزی است؛ سیاست‌های توزیع درآمد هم در سطح محلی (شهرداری‌ها) 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 (در کوش، ۱۳۸۲).

دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) برای این به وجود آمده‌اند که وظیفه‌ی تخصیص منابع و تولید کالای عمومی را به نحوی کارآمدتر انجام می‌دهند. از آنجاکه دولت‌های محلی در قیاس با دولت مرکزی، می‌توانند سلیقه‌های متفاوت مردم مناطق مختلف را به نحو مناسبتری پاسخ دهند، تخصیص منابع از سوی دولت‌های محلی

کارآمدتر است؛ به عبارت دیگر، به کمک دولت محلی، مردم هر منطقه‌ای خواهند توانست بر اساس میزان تمایل خود در تأمین هزینه‌ی کالاها و خدمات عمومی، از عرضه‌ی این دسته از کالاها و خدمات بهره‌مند شوند، بدون این که به مطلوبیت مردم دیگر مناطق خللی وارد کنند. (زنوز، ۱۳۸۱)

درواقع، شهرداری در تولید و عرضه‌ی بسیاری از کالاها و خدمات عمومی محلی (سیاست سوم) تأثیری به سزا دارد. وجود انحصار کامل طبیعی، آثار خارجی، صرفه‌ها و عدم صرفه‌ها، عرضه‌ی چنین کالاهایی از سوی شهرداری‌ها را توجیه‌پذیر می‌کند. (در کوشی، ۱۳۸۲)

همچنین، مشاهدات کلی عمدتاً حاکی از رشد روزافزون هزینه‌ها و افزایش تقاضای کشورهای جهان برای خدمات و کالاهای عمومی بیشتر از سوی شهرداری‌هاست. در بررسی‌های انجام‌شده، دلایل زیر مطرح‌شده است:

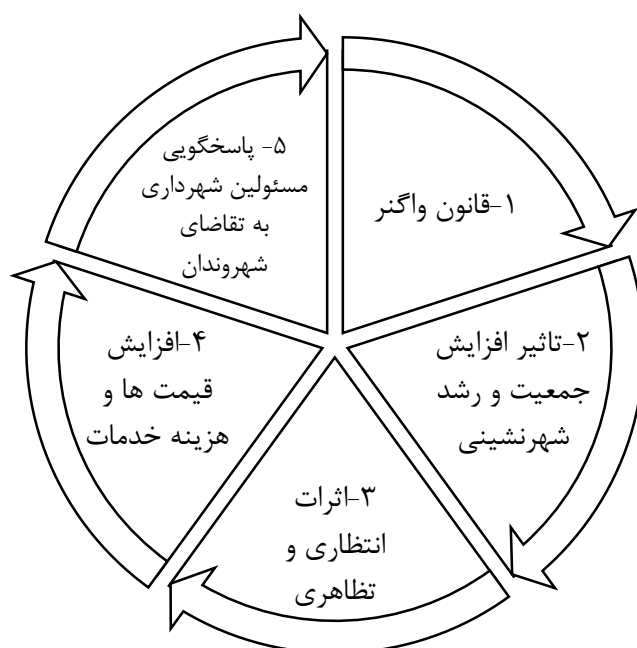
۱- قانون واگنر: در جریان توسعه سهم هزینه‌های عمومی در تولید ملی افزایش می‌یابد، بالا در بودجه‌ی عمومی دولت‌ها به علت نیازهای توسعه‌ای در حال رشد بوده، بودجه دولت‌های محلی و از جمله شهرداری‌ها نیز همراه با آن رشد یافته است.

۲- تأثیر افزایش جمعیت و رشد شهرنشینی: افزایش نیاز به خدمات عمومی در فرایند شهرنشینی همراه با رشد جمعیت به‌عنوان یک عامل مهم در رشد هزینه‌های شهرداری‌ها مطرح می‌گردد. بدیهی است که با رشد درآمد سرانه در شهرها، تقاضا برای خدمات و کالاهای عمومی افزایش می‌یابد و در نتیجه، افزایش هزینه‌های عمومی را طلب می‌کند.

۳- اثرات انتظاری و تظاهری از افزایش انتظارات جامعه‌ی شهری برای برخورداری از خدمات عمومی مناسب‌تر که خود متأثر از افزایش آگاهی جامعه‌ی شهری در کشورهای در حال توسعه از وضعیت و کیفیت خدمات داده‌شده در کشورهای پیشرفته است.

۴- افزایش قیمت‌ها و هزینه‌ی خدمات: عامل دیگری که در رشد بودجه‌ی شهرداری‌ها می‌تواند مؤثر باشد، افزایش سطح عمومی قیمت‌ها یا به عبارت دیگر، تورم و همچنین افزایش هزینه‌ی تولید و دادن کالاها و خدمات عمومی است.

۵- پاسخگویی مسئولین شهرداری به تقاضای شهروندان: در وضعیتی که شهردار منتخب مردم است، مطالبات شهروندان به‌طور مستقیم از دولت محلی درخواست می‌شود که عامل مؤثری در افزایش هزینه‌های شهرداری برای پاسخگویی به شهروندان (رای‌دهندگان) می‌باشد.



نمودار ۱. دلایل رشد روزافزون هزینه‌ها و افزایش تقاضای کشورهای جهان

این دلایل نشان‌دهنده‌ی محتمل بودن وجود کسری در بودجه شهرداری‌ها است، چراکه ممکن است مخارج لزوماً منطبق بر سطح مطلوب نباشد. توجه بیشتر به خواسته‌های شهروندان می‌تواند تا اندازه‌ای مخارج را به سمت مطلوب سوق دهد. در هر حال، هر دلیلی که برای رشد مخارج به منظور اداره‌ی شهرها پذیرفته شود، شهرداری‌ها به منظور پاسخگویی به نیاز شهروندان باید به منابع مالی لازم دسترسی داشته باشند. این مسئله ضرورت شناخت منابع مالی شهرداری‌ها و طرح الگویی مناسب برای آن را آشکار می‌سازد.

در بررسی نظریه‌های تأمین مالی شهرداری‌ها، در مجموع می‌توان به چهار موضوع محوری اشاره کرد:

۱- عدم تمرکز مالی

۲- اقتصاد مالیات محلی

۳- اقتصاد بهای خدمات شهرداری و دولت

۴- اقتصاد کمک دولت مرکزی به شهرداریها

مالیات‌های محلی یکی از گسترده‌ترین روش‌ها برای تأمین مالی مخارج شهرداری‌ها است. که در ایران بخشی از این مالیات‌های محلی تحت عنوان عوارض شهری شناخته می‌شود. پرسش‌های اساسی مطرح در این موضوع عبارت است از:

۱- مالیات‌ها و یا عوارض شهری باید مستقیم یا غیرمستقیم وضع شود؟

۲- این مالیات‌ها و یا عوارض شهری باید بر چه چیزی تعلق گیرد و از چه کسانی گرفته شود؟

۳- مالیات‌ها و یا عوارض شهری باید در چه سطحی از دولت محلی (شهرداری‌ها) گردآوری شود؟

بررسی ادبیات نظری نشان‌دهنده وجود اصول و معیارهای متعددی درباره‌ی وضع مالیات یا عوارض محلی است. منافع تأمین مالی به دست دولت محلی، گویای این است که افراد در صورت بهره‌مندی از خدمات محلی، باید هزینه‌ی تولید و تدارک را بر عهده گیرند. پرداخت‌های مستقیم بهای خدمات در چهارچوب سازوکار بازار و به صورت مبادله میان خریدار و فروشنده انجام می‌شود؛ اما درباره‌ی خدماتی که به صورت گروهی تأمین مالی می‌شوند، لازم است ناحیه‌ی بهینه‌ای تعریف شود که حوزه‌ی جغرافیایی پوشش خدمات با تعهدات مالیاتی شهروندان همپوشانی داشته باشد.

نکته‌ی درخور توجه این است که واگذاری کارکردهای دولت مرکزی به دولت‌های محلی پیرو قواعدی معین است؛ با این وجود، انتقاداتی بر مدل منافع تأمین مالی به دست دولت محلی وارد است. نخست آن که با تأکید بر کارایی تخصیصی، ممکن است ملاحظات مربوط به عدالت نادیده گرفته شود؛ بدین معنا که افراد و دولت‌های محلی فقیرتر ممکن است توان تأمین مالی عرضی برخی خدمات را نداشته باشند که در این صورت تمایلی به پرداخت بهای آن‌ها وجود ندارد. این مسئله، پیامدهایی برای ساختار مالیات‌بندی محلی به دنبال دارد. دوم

آن که با پذیرش این مدل لازم است پوشش جغرافیایی هر یک از خدمات به تفکیک مشخص و در حوزه‌ای که به این ترتیب ترسیم شده، چگونگی وصول بهای خدمات جمعی، به صورت مالیات مشخص شود. این کار به ساختار پیچیده‌ای از دولت‌های محلی می‌انجامد که بسیار پرهزینه خواهد بود؛ در این صورت، به کار گرفتن سیاست‌های راهبردی نیز دشوارتر خواهد شد.

اصول استاندارد مالیات‌بندی در سطح ملی را می‌توان در سطح محلی (مالیات محلی مناسب) نیز تا حدودی به کار برد. این اصول عبارت است از: اصل عدالت، اصل کارایی، اصل قابلیت مشاهده، اصل استقلال محلی، اصل صرفه‌جویی، اصل کفایت درآمد، اصل ثبات درآمد و اصل عدم جابه‌جایی پایه‌ی مالیاتی.

۱-۱-۱- معرفی برخی از مالیات‌های محلی

برخی از مالیات‌های محلی به شرح زیر است:

۱. مالیات‌های محلی بر درآمد، سود و ثروت؛ میزان مالیات خدمات؛ در نتیجه، بیش از آن که معیارهای کارایی و حساب دهی را برآورده سازند، معیار عدالت را تأمین می‌کنند. این مالیات‌ها در سطح محلی مناسب نیستند؛ زیرا گروه‌های مشمول این گونه مالیات‌ها، از حوزه‌ی قانونی و اداری مورد نظر به مکان‌هایی که در آن‌ها نرخ مالیات کمتر است، نقل مکان خواهند کرد. این مالیات به شدت به وضعیت اقتصاد محلی وابسته است و به همین دلیل، ممکن است اصول کفایت و ثبات را برآورده نسازد.
۲. مالیات محلی بر فروش: مالیات بر فروش همان مشکلات اداری مالیات بر درآمد، سود و ثروت را دارد: افزون بر این، نرخ‌های به نسبت بالای مالیات که از سوی یک مقام محلی و در یک منطقه‌ی کلان‌شهری وضع می‌شود، افراد را به خرید نیازمندی‌های خود از نواحی همسایه تشویق خواهد کرد که این مسئله به بروز ناکارایی تخصیصی منجر خواهد شد؛ زیرا رأی‌دهندگان محلی با آگاهی بر این که هزینه‌ی کامل تصمیمات خود را نمی‌پردازند، به سطوح بالاتری از خدمات رأی خواهند داد.

۳. مالیات محلی بر املاک: زمین و ساختمان و به‌طور کلی مستغلات، تقریباً در همه‌جا به‌صورت مشترک مشمول مالیات محلی می‌شوند، این مالیات‌ها اغلب مالیات املاک نامیده می‌شود. (بانگمن و مالمه، ۱۹۹۴) در مقام مقایسه با دیگر مالیات‌ها این مالیات، هفت اصل پیش‌گفته درباره‌ی مالیات‌های محلی را به‌خوبی تأمین می‌کند. تنها اصلی که مالیات مستغلات در برآورده کردن آن با مشکل روبه‌روست، اصل عدالت مبتنی بر توانایی پرداخت است. سود شرکت‌ها به‌صورت مستقیم به ارزش املاک مشمول مالیات آن‌ها بستگی ندارد. درباره‌ی املاک مسکونی نیز با آن که رابطه‌ی همبستگی نیرومندی میان درآمد شخص (خانوار) و ارزش مسکن وی وجود دارد؛ اما موارد خلاف آن بسیار است. از این‌رو، برآورده کردن برابری افقی و عمودی هر دو دشوار است، درحالی‌که تقریباً در تمام کشورها مالیات بر املاک به دولت‌های محلی اختصاص یافته است، ملاحظات مربوط به برابری مانع از آن می‌شود که بار مالی زیادی از وصول این نوع مالیات تحمیل شود.

۱-۲- معرفی معیارهای الگوی تأمین مالی مناسب

در جمع‌بندی ادبیات نظری و نتایج به‌دست‌آمده از پژوهش‌ها در مجموع می‌توان به ۸ اصلی: عدالت، کارایی، قابلیت مشاهده، استقلال محلی، صرفه‌جویی، کفایت درآمد، ثبات درآمد و عدم جابه‌جایی در پایه‌های اخذ برای تأمین مالی مناسب بخش عمومی شهری اشاره کرد. محققین با توجه به این اصول، الگوی تأمین مالی مناسب را الگویی تعریف می‌کنند که پایه‌های آن دارای معیارهای (شاخص‌های) زیر باشد:

* عدالت: بر اساس اصل عدالت بر مبنای استفاده از خدمات شهری: افراد به میزان بهره‌برداری از خدمات عمومی شهری عوارض پرداخت کنند.

* بر مبنای توان پرداخت: افراد با توانایی برابر به یک عوارض میزان پرداخت کنند.

* شفافیت: بر اساس اصل قابلیت مشاهده

* واضح، روشن و مصارف آن برای شهروندان کاملاً مشخص باشد. وقتی به دست می‌آید که هزینه‌های اجتماعی (تأثیرات اقتصادی) اخذ عوارض حداقل ممکن باشد.

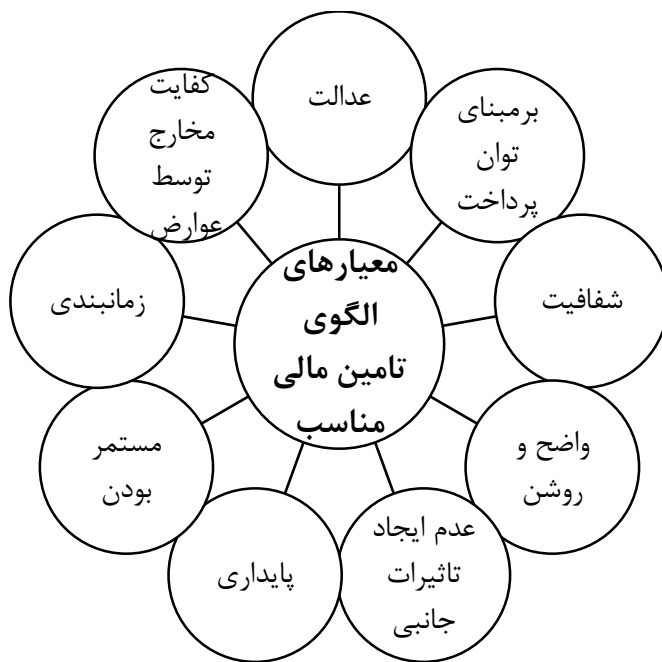
* عدم تأثیر بر سطح عمومی قیمت‌های پایه‌ی اخذ عوارض، تثبیت‌کننده‌ی قیمت و جلوگیری از به وجود آمدن حباب‌های قیمتی در پایه‌های اخذ عوارض

* پایداری: بر اساس اصل ثبات درآمد و اصل عدم جابه‌جایی پایه‌های اخذ یعنی درآمدهای موجود در الگو مستمر بوده و حداقل تأثیرپذیری را از نوسان‌های اقتصادی داشته باشد. به تعبیر دیگر، قابل برنامه‌ریزی و اتکا و فارغ از نوسان‌های اقتصادی باشد.

* شرط لازم مستمر بودن: پرسیده می‌شود، پایه‌ی اخذ عوارض در چه دوره‌هایی مشمول پرداخت حد قابل پیش‌بینی و برنامه‌ریزی است؟

* شرط لازم: زمان و منابع اختصاص داده‌شده برای ارزیابی (تشخیص) وصول و محاسبه‌ی درآمد باید حداقل ممکن باشد.

* شرط کافی: عوارض در اجرای قوانین موجود، کفایت مخارج پیش‌بینی‌شده را باید بدهد. شایان‌ذکر است که با توجه به وضعیت موجود مدیریت شهری و عدم وجود استقلال محلی در عمده‌ی تصمیمات به‌جای اصل استقلال محلی، معیار امکان‌پذیری و به‌عنوان عملیاتی بودن وارد کاربردی کردن برای اقتصاد شهری ایران دارای اهمیت باشد.



نمودار ۲. معیارهای الگوی تامین مالی مناسب

۱-۲- تاریخچه منابع درآمدی شهرداری‌ها و سنجش میزان پایداری و خدمت آن به توسعه شهر

در نیم قرن اخیر، شهرها با سرعت زیادی گسترش یافته‌اند، به طوری که افزایش درجه شهرنشینی و جمعیت شهری که از مهم‌ترین جنبه‌های تغییر جهانی است به عنوان یک واقعیت غیرقابل انکار مقدمه رشد و توسعه گسترده شهری را فراهم آورده و تغییرات وسیعی از مقیاسی محلی تا جهانی در کاربری و پوشش زمین ایجاد کرده است (تولایی، خزایی، ۱۳۸۵). با توجه به اینکه امروزه در سراسر جهان، رشد شهری هم از نظر جمعیت و هم از نظر گسترش فضایی، منجر به تغییرات گسترده‌ای شده است این پدیده به همراه پدیده شهرنشینی و رکود شهری از نگرانی‌های برنامه‌ریزان شهری قرار گرفته است؛ اولین نهادی که در این زمینه برای مقابله با مسائل فوق مطرح می‌شود، نهاد مدیریت شهری است، در واقع تحولات شهری و جمعیت آن در جهان در دو دهه اخیر چالش‌هایی را برای سیستم مدیریت شهری به وجود آورده است که تا قبل از این با این چالش‌ها مواجه نبوده است (UNHabitat, 2009). در کنار چالش‌ها، یکی از اصلی‌ترین موانع فراروی مدیریت شهری به خصوص در کلان‌شهرها، چند پارگی مدیریت شهری در عرصه سیاست، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت است. حال در این بین علل و عوامل چندی مانع از تحقق نظام فوق می‌شوند که ضمن بررسی و تحلیل آن‌ها و همچنین ریشه‌یابی مسئله موردنظر، در نهایت راهکارهایی را برای از میان بردن اجزاء ساختارها، کارکرد و عملکردهای آن است، یعنی اگر ساختارها و عملکردهای یک شهر از هم منفک و تجزیه شوند، پیوند دوباره آن‌ها دیگر شمایل سیستم شهر را ندارد. مثال‌های که امروزه بیشتر در حوزه مدیریت شهری کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران به چشم می‌خورد، تعداد مراجع و نهادهای مختلف مسئول با تأثیرپذیری از قوانین موجود است.

منظور از مدیریت واحد شهری وحدت‌بخشی به مدیریت شهری است، نه واگذاری وظایف؛ به عبارتی منظور ایجاد وحدت رویه در مدیریت شهری، از طریق ایجاد مجموعه‌ای از اهداف و چارچوبی معین و مشترک و تدوین برنامه‌های لازم برای تحقق اهداف و هماهنگی در سایت‌ها و برنامه‌های مدیریت شهری است. در متون تخصصی، منظور از این اصطلاح مدیریت یکپارچه شهری، بیشتر هماهنگی و یکپارچگی در عملکردها و وظایف مدیریت مدنظر است. مدیریت شهری امروز جهان، دارای تشکیلات وسیعی شده و مهم‌ترین نقش را در موفقیت

انواع برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری و همچنین رفع نیازهای مختلف شهروندان در حوزه‌های متنوع از جمله جریان عبور و مرور در شهر، رفاه و آسایش عمومی، مسکن، کاربری زمین، تفریح، فرهنگ، اقتصاد، تأسیسات زیربنایی و امثال آن‌ها بر عهده دارد (شیعه، ۱۳۸۲).

درواقع، مدیریت شهری مسئولیت حکومت شهری است و تمام حوزه‌های توسعه شهری از خصوصی تا عمومی را در برمی‌گیرد (AIIIOS, ۱۹۸۹) و از طریق مشارکت گسترده و درکنش متقابل با گروه‌های ذی‌نفع به تنظیم راهبردها و مدیریت عملکردهای شهری می‌پردازد (Olivci, ۲۰۰۸)، بحث مدیریت یکپارچه شهری حاصل ورود رویکرد سیستمی در مباحث مدیریت شهری است. «مدیریت یکپارچه شهری علی‌الاصول» مدیریت افقی است، نه «مدیریت عمودی»، یعنی اینکه تمام سازمان درگیر در مدیریت شهری به‌صورت افقی و هماهنگ در کنار یکدیگر قرار دارند (حبیبی، ۱۳۸۶). درواقع، مدیریت یکپارچه شهری با توجه به مسائل مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در قالب یک الگوی مشخص، ضمن هدایت عناصر مختلف دخیل در حوزه مدیر بیت شهری، به ایجاد هماهنگی در بین آن‌ها می‌پردازد و از دوباره‌کاری‌ها و طولانی شدن فرایند توسعه پایدار شهری و گرفتاری آن در پیچ‌وخم نظام بروکراسی حاکم جلوگیری می‌کند. به نظر می‌رسد یکی از راهکارهای دستیابی به توسعه پایدار شهری ایجاد ساختار مدیریتی هماهنگ و یکپارچه در قالب مدیریت شهری پایدار باشد. بنیادهای شهر پایدار عبارت‌اند از: اقتصاد شهری پایدار، جامعه شهری پایدار، سرپناه شهری پایدار، محیط‌زیست شهری پایدار، دسترسی شهری پایدار، زندگی شهری پایدار، مردم‌سالاری شهری پایدار. برای دستیابی به پایداری در تمامی ابعاد فوق و برای ایجاد الگوی توسعه شهری پایدار نیاز به «نگرش یکپارچه‌ای» به پدیده شهر است که به‌کارگیری این نگرش نیز، خود درگرو ایجاد ساختار نهادی یکپارچه و واحد، برای حکمرانی شهری است که بر اساس اراده شهروندان شکل گرفته باشد. امروزه در بسیاری از شهرهای بزرگ جهان، کلیه امور مربوط به شهر، سوای مسائل نظامی و دیپلماتیک بر عهده مدیریت شهری منتخب مردم است که استقلال و اختیارات کامل و کافی دارند (سعید نیا، ۱۳۸۲). به همین دلیل و با توجه به مشکلات عدیده‌ای که شهرها به‌خصوص در کشورهای درحال توسعه با آن روبرو هستند و از آنجا که مدیریت شهری، خود حاصل یکسری نیازهای عمومی است، عدم برآورده شدن این نیازها و تشدید مشکلات مذکور در اثر فقدان مدیریت یکپارچه

شهری، باعث اخلال در زندگی شهری و نارضایتی ائتلاف منابع می‌شود. در مجموع، می‌توان گفت که مفاهیمی چون شهرداری، حکومت محلی و مدیریت یکپارچه و واحد شهری در کنار یکدیگر معنا پیدا می‌کنند (رضویان، ۱۳۸۱). بدین صورت که شهرداری به عنوان نهاد برخاسته از اراده عمومی، در قالب حکومت محلی، مرجع اصلی مدیریت یکپارچه شهری می‌باشند و باید تمام واحدها و سازمان‌های مداخله‌گر در امور شهری در چارچوب مدیریتی آن قرار گیرند؛ اما آنچه امروزه در مدیریت شهری شهرهای مختلف شاهد آن هستیم، وجود موانع و مشکلات بسیار زیاد در این ارتباط به‌ویژه ضعف قوانین می‌باشیم که خود عاملی جهت چند پارگی مدیریت شهری و در نهایت مانعی جهت تحقق آرمان توسعه پایدار شهری شده است. اهداف عبارتند از:

- ۱- بررسی و تبیین مدیریت واحد شهری در قوانین کشور و شناسایی مشکلات و معضلات موجود قانونی
- ۲- ارائه راهکارهایی جهت حل مشکلات پیش روی تحقق مدیریت علم شهری و بهبود وضع موجود مدیریت شهری. در این راستا به بررسی قوانین و مواد حقوقی موجود و نیز علت‌یابی عدم شکل‌گیری پایه‌های مدیر بت یکپارچه شهری در کشور پرداخته و در نهایت بر اساسی یافته‌های موجود و بر اساس یک مدل مفهومی راهکارهایی برای رفع مسئله فوق ارائه می‌شود.
- ۳- رشد سریع شهری در کشورهای رو به توسعه مشکلات عمده اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی پدید آورده است و شهرهای کشورهای جهان سوم را دچار مسائل و مشکلات جدی از قبیل آلودگی‌های زیست‌محیطی و بیماری در شهرها، افزایش فقر در شهرها، ایجاد زاغه‌ها و مسکن‌های غیرقانونی، دسترسی ناکافی به مسکن و خدمات اصلی شهری، بیگانگی شهروندان از یکدیگر، کمبود شدید تأسیسات زیرساخت‌های شهری و مهاجرت گسترده از روستا به شهر کرده است (شابیر چیمبا، ۱۹۸۳؛ ترجمه زاهدی، ۱۳۸۳)، بی گمان عدم توجه به این مقوله شهرهای جهان سوم را در مقابله با چالش‌های آتی ناتوان خواهد ساخت؛ بنابراین واکنش کارآمد در برابر موضوعات و مشکلات شهرها چالشی است که مدیریت شهری با آن مواجه است. در یک نگاه کلی مشکلات نظام مدیریت شهری در کشورهایی مانند ایران را می‌توان در سه زمینه مسائل محیطی و کلی نظام مدیریت، مسائل سازمانی و تشکیلاتی و مسائل قانونی، اقتصادی و مالی طبقه بندی کرد.

جدول ۱. چالش‌های مدیریت شهری

زمینه مطالعاتی	مسائل کلان و اصلی	مسائل خرد
مسائل محیطی و کلان	سطح پایین توسعه زندگی و اجتماعی	سطح پایین مشارکت‌پذیری نظام مدیریت شهری بی‌اعتمادی فرهنگی و اجتماعی شهروندان به نظام مدیریت غلبه فرد یا افراد به قناین و ضوابط غیرقابل اعتماد شدن و عدم کارایی شیوه‌های مبتنی بر دموکراسی و انتخابات
	تعارضات سیاسی و ساختاری نظام حکومتی تمرکزگرا و مدیریت شهری دم تمرکزگرا	تعارض تمایلات و سیاست‌های مرکزگرایی حکومت مرکزی با تمایلات استقلال طلبانه و گریز از مرکز مدیریت شهری به عنوان یکی از تجلیات حکومت- های محلی تعارض تمایلات کنترل مرکزی و انتخابی دولت با تمایلات انتخابی و دموکراتیک مدیریت شهری و اعمال نفوذ دولت برای کنترل و هدایت عناصر انتخابی عدم رسمیت جدی و مبهم بودن جایگاه مدیریت شهری در سیستم مدیریت جامعه
مسائل سازمانی و تشکیلاتی	تعارض ماهیتی مدیریت شهری محلی با نظام کلان اداری اجرایی	تعارض ماهیت چند بخشی و میان بخشی مدیریت شهری یا نظام بخشی تشکیلات دولت مرکزی تعارض روابط افقی - جغرافیایی مدیریت شهری با روابط همودی و سلسله مراتبی سازمان‌های دولت مرکزی
	نامشخص بودن تشکیلات و روابط بین سازمانی مدیریت شهری	دقیق نبودن تقسیم کار و وظایف ساماندهی برون سیستمی در ارتباط با مدیریت شهری نامشخص بودن میزان مسئولیت قانونی مدیریت شهری در قبال مراجع ذی صلاح نامشخص بودن و نیز عدم کارایی مراجع و حل اختلافات مدیریت شهری با سازمان‌های مرتبط
مسائل قانونی، اقتصادی و مالی	نامشخص بودن تشکیلات و روابط درون سازمانی مدیریت شهری	نامشخص بودن عناصر نظام و حوزه وظایف و اختیارات آنها نامشخص بودن روابط بین عناصر و چگونگی کنترل و هدایت عناصر نامشخص بودن جایگاه و مسئولیت‌های شهرداری به عنوان عنصر اجرایی نظام مدیریت شهری
	ناکارآمدی قوانین مدیریت شهری	عدم وجود قوانین مناسب، کافی و یا پوشش کامل موضوعات مرتبط با مدیریت شهری عدم کارایی اغلب قوانین شهری موجود در ارتباط با نیازهای معقول زمان تعارض‌های قانونی و وجود استثناهای متعدد در آنها
	کمبود و خلاء نیروی انسانی متخصص	کمبود مراکز آموزش عالی متخصص مدیریت شهری و حوزه‌های مرتبط عدم جذب متخصصان محدود موجود به نظام‌های مدیریت شهری به علت عدم جذابیت همه جانبه آنها

حیطه وظایف مدیریت شهری (شهرداری‌ها): مهم‌ترین ویژگی شهرداری را می‌توان محلی بودن آن دانست. این محلی بودن در برابر خصلت بخشی بودن نظام مدیریت شهری کشور است که در ایران بر اساس قانون شهرداری‌های سال ۱۳۳۴، ۵۳ وظیفه برای شهرداری‌ها تعریف گردیده (جدول ۲)، که در طول زمان، پنج قسمت تقسیم کرد:

۱. عمرانی
۲. نظارتی بهداشتی
۳. عمومی
۴. رفاه اجتماعی

جدول ۲. وظایف شهرداری بر اساس قانون شهرداری ۱۳۳۴

عمرانی	نظارتی	بهداشتی	عمومی	رفاه اجتماعی
تاسیس پرورشگاه	تامین آب	نظارت بر مجاری آب‌ها	مقابله با سد معبر	ایجاد خیابان و کوچه‌ها
تاسیس مراکز درمانی	تامین روشنایی	نظارت بر انبارهای عمومی	نصب برجسب قیمت‌ها	ایجاد میادین و باغ‌های عمومی
تاسیس کتابخانه	شماره‌گذاری اماکن	نظارت بر معابر	جلوگیری از فروش اجناس فاسد	ایجاد مجاری و نگهداری آب‌ها
تاسیس نوانخانه	وضع مقررات برای نام‌گذاری معابر و نصب لوحه	تعیین محل‌های مخصوص دفع زباله	نظارت و مراقبت در دسترسی ارزان	توسعه معابر
ایجاد کلاس‌ها	اقدامات مختلف برای نظافت و زیبای شهر	جلوگیری از فروش اجناس فاسد	مراقبت نسبت به ارزانی و فراوانی خواربار	نگهداری اصلاح و تسطیح معابر
مبارزه با بی‌سوادی	نصب تابلو اعلانات	نظارت بر امور بهداشتی اصناف و پیشه‌وران	رفع خطر از بناها	نگه داری فاضلاب
نگهداری کودکان بی-سرپرست		جلوگیری از صنایع مزاحم	تهیه مقررات صنفی	نگهداری انبارهای عمومی
تهیه آمار مربوط به امور شهر		ایجاد رختشوخانه	نظارت بر اداره گوشت و نان	تنقیه قنوات مربوط به شهر
موالید و متوفیات		ایجاد آبریزگاه	حفظ آثار ابنیه باستانی	ایجاد غسالخانه و گورستان
جلوگیری از تکدی-گری		ایجاد حمام عمومی	صدور پروانه ساختمانی	اتخاذ تدابیر برای حفظ شهر از سیل و آتش‌سوزی
		نظارت بر شرایط بهداشتی در کارخانه‌ها		تعیین میدان عمومی برای خرید و فروش
		نظارت بر پاکیزگی گرمابه‌ها		تعیین میدان عمومی برای پارک خودروها
				ساخت خانه‌های ارزان قیمت
				تاسیس و اداره (سازمان آتشی نشانی)
				انجام اقدامات مختلف برای حفاظت و زیبای شهر

وظیفه دیگر از سوی سازمان‌های دولتی و یا بخش خصوصی از این سازمان سلب شده است و حتی امروزه در اذهان عمومی نیز سازمان شهرداری بیشتر به‌عنوان سازمانی خدماتی نگریسته می‌شود؛ بنابراین نیاز است شهرداری‌ها جهت پیشبرد موفق و کارآمد شهری، وظایف بیشتری را در حوزه شهری در اختیار داشته باشند این وظایف مربوط به قانون ۱۳۳۴ شهرداری است، که در زمان خود تقریباً قانون کاملی به حساب می‌آید. ولی در طول زمان صدها قانون دیگر تصویب شد که مستقیم و غیرمستقیم موجب شد که این قانون دستخوش تغییراتی شود؛ به طوری که برخی از وظایف به عهده سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و نهادهای دیگر محول شده و برخی از وظایف نیز باگذشت زمان اهمیت خود را از دست داده است. از چهار وظیفه اصلی نظارتی، خدماتی، عمرانی، رفاه اجتماعی محوله به شهرداری در قوانین مربوطه، امروزه تنها دو وظیفه یعنی وظایف خدماتی و عمرانی به اجرا درمی‌آید.

جدول ۳. وظایف شهرداری‌ها سال (۱۳۳۴) و مجری فعلی آنها (ترسیمی از چند پارگی مدیریت شهری)

مجرى فعلی	وظیفه
شهرداری	ایجاد خیابان‌ها و کوچه‌ها
شهرداری	ایجاد میداين و باغ‌های عمومی
شهرداری	ایجاد میداين و توسعه معابر
شهرداری	تنظیف و نگهداری و تسطیح و تسطیح معابر
شرکت آب و فاضلاب (وزارت نیرو)	تنظیف و نگهداری فاضلاب
شهرداری - بازرگانی - بخش خصوصی	نگهداری انبارهای عمومی
شهرداری	نگهداری مجاری آب‌ها
شهرداری - بخش خصوصی	تنقیه فنوآت مربوط به شهر
شرکت آب و فاضلاب	تامین آب
وزارت نیرو	تامین روشنایی
شهرداری	تعیین محل‌های مخصوص دفع زباله
شهرداری	مقابله با سد معبر
بازرگانی	نصب برگه قیمت
وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی	جلوگیری از فروش اجناس فاسد
بازرگانی	مراقب نسبت به ارزانی و فراوانی خواربار
وزارت بهداشت و درمان	مراقبت در امور بهداشتی
شهرداری و بهزیستی	جلوگیری از تکدی‌گری
بهزیستی	تاسیس پرورشگاه
وزارت بهداشت و درمان	تاسیس مراکز درمانی
وزارت فرهنگ و ارشاد	تاسیس کتابخانه

مجرى فعلی	وظیفه
<p>بهزیستی نهضت سواد آموزی و آموزش و پرورش بازرگانی - مجامع صنفی شهرداری - مرکز آمار ایران شهرداری شهرداری</p>	<p>تاسیس نوانخانه ایجاد کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالید و فوتیان ایجاد غسلخانه و گورستان اتخاذ تدابیر برای حفظ شهر از سیل و حریق</p>
<p>شهرداری وزارت بهداشت و درمان بازرگانی - مجمع امور صنفی وزارت بهداشت (اداره کل نظارت بر مواد غذایی) شهرداری شهرداری - دارایی - ثبت شهرداری وزارت بازرگانی - جهاد سازندگی (گوشت و غله) شهرداری - سازمان محیط زیست شهرداری</p>	<p>رفع خطر از بناها جلوگیری از شیوع امراض تهیه مقررات صنفی نظارت بر امور اصناف تامین اراضی مورد نیاز خدمات تعیین قیمت اراضی و ابنیه واقع در طرح‌های شهری تعیین میدان‌های عمومی خرید و فروش و پارکینگ نظارت بر حسن اداره فروش گوشت و نان جلوگیری از صنایع مزاحم</p>
<p>شهرداری - بخش خصوصی شهرداری - بخش خصوصی جهاد سازندگی اداره تربیت بدنی شهرداری مسکن و شهرسازی میراث فرهنگی وزارت بهداشت و درمان شهرداری شهرداری شهرداری شهرداری شهرداری شهرداری شهرداری شهرداری شهرداری شهرداری بازرگانی - مجمع امور صنفی - شهرداری</p>	<p>ایجاد رختشوی خانه و آبریزگاه ایجاد حمام عمومی ایجاد کشتارگاه ایجاد ورزشگاه ایجاد باغ کودکان ساخت خانه‌های ارزان قیمت حفظ آثار و ابنیه باستانی مراعات شرایط بهداشتی در کارخانه‌ها صدور پروانه ساختمانی آسفالت معابر و خیابان پیشنهاد وضع و الغای عوارض وضع مقررات برای نام گذاری و نصب لوحه نصب تابلوی اعلانات شماره گذاری اماکن اقدامات مختلف برای نظافت و زیبایی شهر صدور پروانه کسب</p>

منبع: (ایمانی جاجرمی، سعیدی رضوانی، ۱۳۷۴)

هدف اصلی مدیریت واحد شهری: برای اداره موفق شهر نمی‌توان از مدیریت‌های جداگانه و هدایت‌گرهای بخشی بهره گرفت اگر هر یک از عناصر مجموعه مدیریت شهر با توجه به حوزه اختیارات خود برای شهر تصمیم

بگیرند و از منظر خرد و بخشی نگری به شهر بنگرند، تا تصمیمات در بعد کلان مشکلات عدیده‌ای را پیش خواهد آورد که بدون تعارف می‌توان بخشی از مسائل کنونی را حاصل این تفرق و عدم یکپارچگی مدیریت شهر دانست. اصولاً مدیریت واحد شهری پیش‌نیاز اداره شهر و عنصر کارآمد توسعه‌یافتگی آن تلقی می‌شود.

نمایندگان مردم در شوراهای، مجالس و یا مجالس‌های محلی بوده و این کشورها تا حدود قابل‌قبولی به هماهنگی لازم در مدیریت واحد شهری دست پیدا کرده‌اند. در برخی دیگر از کشورها هنوز مدیریت واحد در شهرها محقق نشده است. طبیعی است که در چنین شرایطی همواره شاهد ناهماهنگی، تأخیر در انجام پروژه‌ها و عدم توسعه همگون و متوازن شهر می‌باشیم، در این قبیل کشورها، معمولاً نقش نظارتی نمایندگان مردم در شوراهای محلی و منطقه‌ای در شهرها و مناطق نامشخص است (کاظمیان، میر عابدینی، ۱۳۹۰) و نقش نمایندگان دولت نیز به‌درستی تبیین نشده است. در حقیقت به‌درستی معلوم نیست که چه وظایفی به عهده کدام بخش است، همچنین نقش هماهنگی در اجرا و نظارت در عملی نیز به‌خوبی تبیین نشده است. بدیهی است اگر هر بخش بدون هماهنگی با بخش دیگر و یا هر دستگاه بدون هماهنگی با دستگاه‌های دیگر عمل نماید، شاهد بروز اختلال در پیکره بزرگ شهر و نارضایتی شهروندان خواهیم بود. به‌طور کل هدف اصلی در خصوص مدیریت واحد شهری ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های اجرایی و شهری بین نهادهای اجرایی و جلوگیری از دوباره‌کاری، اسراف، سردرگمی و ... است. درواقع، تجربه فعالیت چندساله گذشته شوراهای و به‌تبع آن شهرداری‌ها نشان داد که شهر را نمی‌توان با قوانین و ساختارهای سازمانی موجود اداره کرد. درواقع افرادی که معتقد بودند با تشکیل شوراهای بسیاری از مشکلات شهری برطرف می‌شود، به این نکته واقف شدند که حال مشکلات به‌وسیله شوراهای و شهرداری غیرممکن است؛ چراکه شوراهای و شهرداری‌ها برای انجام کوچک‌ترین فعالیت‌ها و عملی کردن مصوبات نیازمند همکاری بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای دیگر هستند که در صورت مخالفت و عدم همکاری آنان، کار شهرداری مختل و به‌تبع آن موجب ایراد خسارت به شهروندان می‌شود. با توجه به تجربیات گذشته و مطالعات و بررسی‌های انجام‌شده مشخص شد که بهترین راه برای برون‌رفت از شرایط مذکور ایجاد زمینه لازم جهت تحقق مدیریت واحد شهری است. درواقع می‌توان اذعان داشت که مدیریت واحد شهری در ایجاد هماهنگی بین شهرداری‌ها و شوراهای با سایر سازمان‌ها و نهادهای اجرایی در

جهت جلوگیری از اقدامات موازی، اسراف در منابع ملی و انسانی و غیره متمر ثمر خواهد بود. محدودیت وظایف و اختیارات شهرداری: باوجود کمبود اختیارات شهرداری در جهت اجرای وظیفه جاری خود، شهرداری با کمبود وظایف روبرو است یعنی از یک طرف، اختیارات شهرداری در حال حاضر نسبت به وظایف آن کم است و از طرف دیگر خود وظایف شهرداری نیز نسبت به بسیاری از شهرداری‌های جهان کمتر است. شهرداری در اکثر کشورها دارای وظیفه متعددی است و در حقیقت نوعی حکومت محلی است، شهروندان، امور مربوط به سالمندان، امور مربوط به رئیس پلیس شهر و بسیاری وظایف دیگر بر عهده شهرداری است. باوجود اینکه از ۵۳ وظیفه‌ای که در قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ (که مرجع اصلی شهرداری‌ها می‌باشد) برای این سازمان مشخص شده، در حال حاضر تنها کمتر از ۲۵ وظیفه حدود یک‌سوم آن توسط شهرداری انجام می‌شود اما مسئله مهم‌تر این است که اختیارات شهرداری حتی کمتر از وظایف جاری آن هست و در زمینه‌های بسیاری از وظایف محوله نیز اختیارات کافی جهت اجرای آن وجود ندارد. پس لزوم افزایش وظایف شهرداری کاملاً احساسی می‌شود. این کمبود وظایف ناشی از عوامل چند می‌باشد که در زیر به آن‌ها اشاره می‌شود.

عدم وجود ضمانت اجرایی برای وظایف محوله در بعضی امور : باوجود وظایف محدود شهرداری‌ها ضمانت اجرایی ناکافی در جهت انجام این امور نیز یکی از مهم‌ترین مشکلات شهرداری‌ها در امر مدیریت شهری است. پارهای از امور که انجام آن بر عهده شهرداری‌ها نهاده شده است، به علت تقابل و ناهماهنگی بین بسیاری از سازمان‌های دولتی و حتی وزارتخانه‌ها با شهرداری‌ها، این سازمان قدرت کافی و استقلال لازم را در جهت اعمال حاکمیت در این امور را دارا نمی‌باشد. به نظر می‌رسد این امر، باید در قوانین و مقررات مربوط به این سازمان در نظر گرفته شود. تداخل مدیریتی: تداخل مدیریت‌های دیگر شهری (جدول ۵)، استقلال شهرداری را محدود کرده است. به طوری که نهادها و سازمان‌های مرتبط با مدیریت شهری: فرمانداری، مسکن و شهرسازی، پست، دارایی، برق، مخابرات، آب فاضلاب، فرهنگ و ارشاد، بهزیستی، ثبت و اسناد، در سطح شهر وظایف خاص خود را در نظام مدیریت شهری بر عهده‌دارند که در هر تصمیمی برای اداره شهر باید به جایگاه و سهم آنان توجه شود. این تعدد مدیریتی در شهر، تداخل وظایف، موازی کاری و تضادهایی را برای مدیریت اصلی شهر یعنی شهرداری ایجاد کرده و استقلال آن را محدود می‌کند.

جدول ۴. عناصر رسمی نظام مدیریت شهری در سطح محلی بر حسب حوزه وظایف

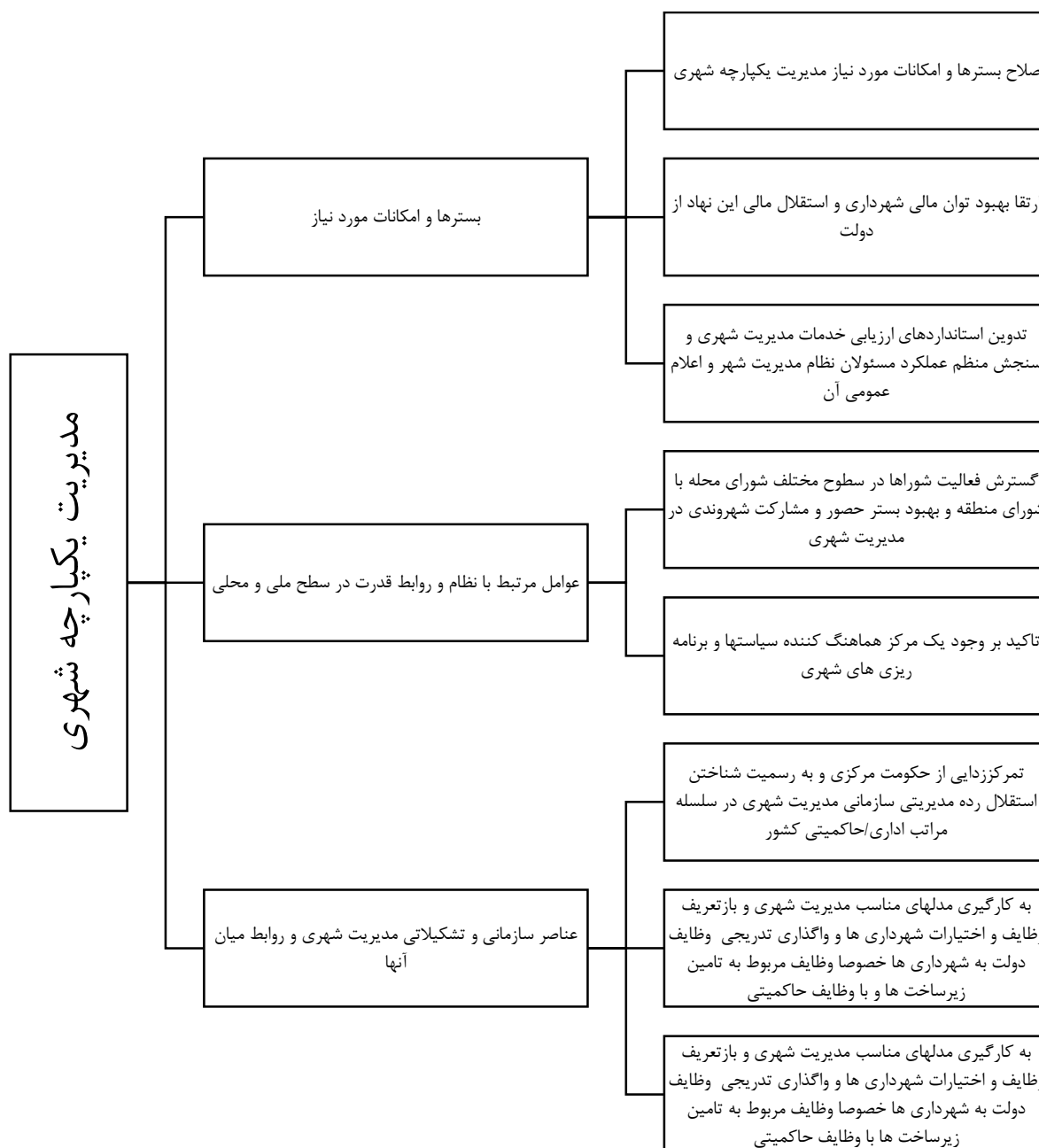
شرح وظایف	سازمان و نهاد ذی ربط	حوزه مداخله و مدیریت شهری
وظایف متعدد تهیه برنامه و نظارت بر اجرا تهیه برنامه و تجدید نظر در آن	وزارت کشور و واحدهای تابع آن مسکن و شهرسازی مهندسين مشاور	کنترل و نظارت و کمک فنی
تخصیص کمک‌های مالی دولت و نیز عوارض دروازه‌ای و متفرقه تخصیص اعتبار و بودجه‌های دولتی وصول عوارض شهرداری توأم با مالیات و تحویل آن به شهرداری وصول عوارض مستمر و غیر مستمر و درآمدهای ویژه	وزارت کشور سازمان برنامه و بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی شهرداری	تامین بودجه و اعتبارات مالی
احداث و بهره‌برداری از تاسیسات آب‌رسانی و دفع و تصفیه فاضلاب احداث و بهره‌برداری از تاسیسات مربوط به برق رسانی شهری احداث و بهره‌برداری از تاسیسات گاز رسانی شهری احداث و بهره‌برداری از تاسیسات مخابرات (تلفت، تلگراف، تلفکس و...) احداث و بهره‌برداری از شبکه ارتباطات پستی	سازمان آب و فاضلاب شرکت برق منطقه‌ای شرکت گاز شرکت مخابرات شرکت پست	تامین و ارائه زیر ساخت‌های شهری
تامین خدمات و تسهیلات آموزش ابتدایی تا متوسطه تامین خدمات و تسهیلات آموزش عالی تامین خدمات و تسهیلات آموزش پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی تامین خدمات و تسهیلات ورزشی تامین خدمات و تسهیلات فرهنگی و تفریحی تامین خدمات ثبت اسناد و املاک تامین خدمات و تسهیلات احوال حیاتی تامین خدمات مذهبی کنترل و جلوگیری از آلودگی‌های زیست محیطی تعیین نظارت و کنترل نرخ‌های واحدهای صنفی کنترل نظارت و کمک به واحدهای صنعتی برقراری و حفظ امنیت عمومی شهر و کنترل ترافیک شهری کنترل و نظارت بر اجرای قوانین و مجازات متخلفین	اداره آموزش و پرورش دانشگاه‌ها و موسسات آموزش پزشکی سازمان تربیت بدنی اداره ارشاد اسلامی اداره ثبت اسناد و املاک اداره اوقاف اداره حفاظت از محیط زیست اداره بازرگانی و کمیته امور صنفی اداره میراث فرهنگی نیروی انتظامی	تامین و ارائه خدمات عمومی
آماده‌سازی و واگذاری زمین به متقاضیان فروش زمین و احداث بنا احداث ابنیه و تاسیسات عمرانی دولتی صدور سند مالکیت و تفکیک زمین احداث تجهیزات شهری	اداره زمین شهری اداره اوقاف سازمان ملی زمین و مسکن سازمان ثبت اسناد و املاک شهرداری	تامین زمین و مسکن و احداث بنا

شرح وظایف	سازمان و نهاد ذی ربط	حوزه مداخله و مدیریت شهری
<p>خدمات بهداشتی: شامل نظیف معابر- جمع آوری و دفع زباله، اداره کشتارگاه‌ها، اداره گورستان و غسلخانه، مبارزه با آلودگی- های محیط زیست</p> <p>خدمات حفظی: جلوگیری از وقوع و اطفای حریق</p> <p>خدمات ایمنی: لایروبی مسیل‌ها و دفاع غیر انتظامی</p> <p>اداره سیستم‌های حمل و نقل عمومی شهری</p> <p>تعیین نرخ کرایه حمل و نقل شهری</p> <p>خدمات رفاهی و تفریحی شامل اداره پارک‌ها و زیباسازی شهره، اداره فازهای تفریحی و فرهنگی</p>	شهرداری	تامین و ارائه خدمات شهری

خلاً قوانین ضروری برای مدیریت شهری: یکی از مشکلات دیگری که مدیریت شهری با آن مواجه است وجود قوانین کهنه و ناکارآمد مربوط به مهر و موم‌های قبل و عدم کارایی این قوانین در رابطه با نیازهای معقول زمان برای اداره امور شهر است. در حالی که شهر به لحاظ وسعت و جمعیت گسترش یافته و نیازهای شهروندان نسبت به گذشته متنوع‌تر شده است، اما این قوانین به دلیل عدم انعطاف یا شرایط زمان، با وضع موجود شهر متناسب نبوده و تمام ابعاد زندگی شهروندان و نیازهای آنان را به لحاظ شرایط زمانی در بر نمی‌گیرد. به همین دلیل برخی از این قوانین در عمل قائل اجرا نیستند. مجموعه قوانین شهرداری زمانی تدوین شده‌اند که شهر از نظر وسعت و جمعیت به اندازه زمان حال رشد نیافته و نیازهای شهروندان محدودتر بوده و کارکنان شهرداری برای اداره شهر به راحتی به تمام شهر تسلط داشتند، اما در حال حاضر قوانین برخورد با تخلفات شهروندان جوابگو نبوده و قوانین محکم و کاربردی نیستند. مثلاً هنگامی که شهروندی بدون مجوز به ساخت و ساز می‌پردازد، فقط بک پنجم ارزش معاملاتی جریمه می‌پردازد، در صورتی که شهرداری باید این پشتوانه قانونی را داشته باشد که نسبت به تخریب بنا اقدام نماید؛ اما در صورت فقدان پشتوانه قانونی برای شهرداری، شهروندان نیز این اجازه را به خود می‌دهند تا بدون مجوز برخلاف کاربری‌های تعیین شده در طرح‌های توسعه شهری به ایجاد کاربری اقدام نموده و نقض قوانین شهری را سبب شوند. همچنین اگر شهروندی عوارض خود را پرداخت نکند، شهرداری باید این قدرت را داشته باشد که نسبت به قطع برق، آب و گاز و واحدهای صنفی اقدام نماید؛ اما به دلیل عدم وجود ابزار قانونی لازم و ضمانت اجرایی قوی، بسیاری از قوانین شهری یا اجرا نمی‌شوند یا به‌طور

ناقص اجرا می‌شوند؛ بنابراین لازم است قوانین مطابق با شرایط و واقعیت‌های موجود تجدید نظر شوند تا از پشتوانه اجرایی بهتری ضرورت بازنگری در قوانین و تشکیلات شوراها: شروع فعالیت‌های شوراهای اسلامی شهر در کشور، اگر گامی بسیار مهم در جهت اصلاح نظام مدیریت شهری محسوب می‌شود ولی بنا به علل مختلف هنوز جایگاه و نقش آن‌ها در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران شهری به درستی روشن نیست. قانون شهرها ۲ نوع وظیفه قانون‌گذاری و نظارتی برای شوراها قائل است که انتخاب شهردار، تصویب بودجه شهرداری، تعیین خدمات و عوارض شهری و نظارت بر امور مالی و اجرایی شهرداری‌ها شامل می‌شود؛ اما رابطه شوراها با وزارتخانه و نهادهایی که در توسعه و عمران شهر دخالت دارند، به درستی تعریف و مشخص نشده است. علاوه بر این به دلیل عدم پیشینه کافی در زمینه فعالیت شورایی هنوز بسیاری از شهروندان و حتی مسئولان مدیریت شهری آگاهی کافی از نقش شوراها و وظایف آنان ندارند. در حال حاضر مدیریت شهری (شوراها و شهرداری‌ها) از اختیارات محدودی در زمینه تصمیم‌گیری و مداخله در امور توسعه و عمران شهری برخوردار است به طوری که بخش عمده‌ای از برنامه‌ریزی برای توسعه و عمران شهرها توسط وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور انجام می‌شود و خدمات شهری از جمله تأسیسات زیربنایی امور اقتصادی، اجتماعی فرهنگی و غیره به عهده نهادها و سازمان‌های بخش‌های واگذار شده و این در حالی است که بسیاری از مهم‌ترین ماهیت فربخشی دارند و مدیریت بخشی نمی‌تواند به درستی به آن‌ها پاسخ گوید. از این نظر تحقق اهداف اجتماعی توسعه و عمران شهری مستلزم ایجاد یک مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ است که می‌تواند به نحو مؤثری منافع محلی یا سیاست‌های ملی آشتی دهد (مهدی زاده، ۱۳۷۹). در حال حاضر چیزی به نام مدیریت شهری به صورت عملی وجود ندارد و شهرداری‌ها در واقع سازمان‌هایی از هم پاشیده هستند، به شدت مبهم است. در قانون شهرداری‌های ۱۳۳۴ به الگوی مدیریت غیرمتمرکز محلی اشاره شده بود و شهرداری‌ها اختیارات و وظایف زیادی داشتند ولی هم اکنون این‌گونه نیست و شهرداری‌ها به دلیل نداشتن امکانات و اختیارات کافی به شدت در امور اجرایی شهری دچار مشکل هستند. در حال حاضر یکی از راه‌حل‌های رهایی از این بحران گام نهادن به سمت مدیریت شهری و یکپارچه شدن مدیریت شهری با توجه به نمودار ۱ است. عمل یکپارچه شدن مستلزم اختیارات ویژه‌ای است که شهرداری‌ها برای اداره امور شهر به

آن نیاز دارند. ضرورت و نیاز به یکپارچگی مدیریت شهری باعث شده ماده ۱۳۶ در برنامه سوم توسعه تصویب شود و در حال حاضر این قانون لازم‌الاجرا است اما وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی با تفویض بخشی از اختیارات خود به شهرداری‌ها به شدت مخالفت می‌کنند. نهادینه کردن ماده ۱۳۶ در بطن جامعه نوعی ضرورت به نظر می‌رسد. وجود نوعی سیستم که بتواند از طریق آن اختیارات نهادها و سازمان‌ها را به شهرداری‌ها واگذار کرد و همچنین آماده‌سازی شهرداری‌ها برای انجام بهینه این امور یکی از ضرورت‌هایی است که باید به آن توجه شود.



نمودار ۳. مدیریت یکپارچه شهری

حوزه سیاستی افقی و عمودی باید راهبردهای هر سطح برای سطوح پایین دست چارچوب تصمیم‌گیری مشخصی فراهم سازد تا بتوان از نظام برنامه‌ریزی و مدیریت منسجم صحبت کرد (برک پور، اسدی، ۱۳۸۸). تفرق عملکردی زمانی به وقوع می‌پیوندد که در این شهر یا قلمرو حکومتی خاص (مانند محدوده شهر یا شهرداری)، برنامه‌ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیت محلی دارند بین چند نهاد، سازمان و هیئت تقسیم‌شده باشد (برک پور، اسدی، ۱۳۸۸) که به‌عنوان مثال در شهر تهران به معنای

تصمیم‌گیری و ارائه خدمات شهری به شهروندان توسط بیش از ۳۵ سازمان دولتی و عمومی است. * تفرق قلم رویی به معنای منطقه بندی شهری متفاوت سازمان‌های ذی‌ربط (نظیر مناطق شهرداری، سازمان آب، نیرو، مخابرات و) در ارائه خدمات شهری است. خلاء قلمرویی و تداخل قلمرویی از نشانه‌های تفرق قلمرویی است و به دلیل تعداد سازمان‌های ذی‌ربط مذکور و چگونگی تقسیم وظایف ارائه خدمات شهری میان آن‌ها اتفاق می‌افتد.

* تفرق حکومتی اساسی در سطح مناطق کلان‌شهری به معنای وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل در درون یک منطقه کلان‌شهری است به نحوی که جز قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل مناطق کلان‌شهری وجود ندارد (برک پور، اسدی، ۱۳۸۸). تفرق ناشی از تعداد ذینفعان و عناصر ذی‌نفوذ صاحب قدرت در فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری، هم به‌نوعی محصول سایر انواع تفرق است و هم آن‌ها را تشدید می‌کند. این تفرق در اثر مطالعات قدرت در اجتماعات محلی شناسایی می‌شود و عناصر رسمی و خصوصاً غیررسمی صاحب قدرت و ثروت را که توانایی نفوذ در فرایند سیاست‌گذاری شهری منطقه‌ای و تغییر آن به نفع خود را دارند، در برمی‌گیرد. تفرق مرتبط با بسترها و زمینه مدیریت شهری که به تفرق‌ها و ناهماهنگی‌های موجود در مجموعه قوانین و مقررات موجود شهری، اسناد بالادست سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری، زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی موردنیاز تصمیم‌گیری شهری و ... دلالت دارد. مدیریت واحد شهری از نگاه قانون: ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که بیان می‌دارد؛ به‌منظور ایجاد زمینه مناسب برای رشد توسعه کشور، افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، تقویت امور حاکمیتی و توسعه مشارکت مردم در امور کشور، نحوه اجرای وظایف مذکور در ماده (۱۳۵) این قانون به طریق ذیل پالایش و اصلاح می‌گردد: الف) امور حاکمیتی دولت، توسط دستگاه‌های دولتی و در صورت نیاز با جلب مشارکت مردم انجام می‌شود و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در ابعاد منابع انسانی، فناوری انجام کار، تجهیزات و تخصیص منابع، تقویت و توسعه کیفی خواهند بافت. ب) وظایف امور

تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولتی با رعایت اصول بیست و نهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌شود:

۱- اعمال حمایت‌های لازم برای توسعه بخش غیردولتی مجری این وظایف

۲- خرید خدمات از بخش غیردولتی

۳- مشارکت با بخش غیردولتی از طریق اجاره و واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی

۴- واگذاری مدیریت بخشی از واحدهای دولتی به بخش غیردولتی، در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

۵- ایجاد و اداره واحدهای دولتی با رویکرد هدفمند و نتیجه‌گرا

تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مناطقی که هیچ‌کدام از حالت‌های فوق‌الذکر امکان‌پذیر نباشد. نظارت دستگاه‌های شرکت‌های دولتی توسط بخش غیردولتی انجام خواهد شد. وظایف مربوط به تصدی‌های اقتصادی دولت رعایت اصل چهل‌وچهار (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد. دولت در این بخش نسبت به تنظیم مقررات برای جلوگیری از ایجاد انحصار، تضييع حقوق تولیدکنندگان مصرف‌کنندگان، ایجاد فضای سالم رقابت، رشد توسعه و تعریف و تفضیلی و همچنین اجرای کلیه موارد در این ماده تا پایان سال ۱۳۸۳ در قالب لایحه‌ای توسط دولت تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد. همچنین ماده ۱۳۷ مفاد قانونی برنامه چهارم توسعه اجتماعی و فرهنگی با موضوع:

الف) دولت مکلف است، تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی وزارتخانه‌ها، سیاست‌ها، احکام برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی ناکارآمد و عدم جامعیت، علم کفایت، تمرکز امور، موازی کاری‌ها همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری نوین و روش‌های ساختار به‌صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر غیرمتمرکز نماید و لایحه ذی‌ربط و اثربخش حداکثر شش ماه پس از تصویب

ابن قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد.

ب) آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی، در امور توسعه و عمران شهر و روستا با تصویب هیئت وزیران همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود و نیز بند ۵ ردیف با ماده ۱ مفاد قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با موضوع شناسایی واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی باهدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهردار صورت می‌گیرد. در برنامه پنجم توسعه نیز، بار دیگر به این موضوع پرداخته شده است؛ بر اساس ماده ۱۷۳ برنامه پنجم توسعه، دولت مجاز است نسبت 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 بخشی‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آن‌ها اقدام قانونی به عمل آورد. در واقع رویکرد برنامه پنجم توسعه، استقلال مدیریت شهری و توجه به آن، ناشی از رویکردی است که در کشور برای خصوصی‌سازی و کوچک‌تر کردن دولت وجود داشته است. براساس سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، مجلس برنامه جامعی برای مدیریت شهری دارد که بر واگذاری تصدی مدیریت شهر به شهرداری‌ها، بخش خصوصی و تعاونی‌ها تأکید دارد. بر اساس نظرات مجلس در برنامه پنجم، دولت برای تأمین منابع مالی و سیاست‌گذاری کلان مطابق با اصل ۴۴ قانون اساسی اقدام خواهد کرد. مسئولیت دولت، تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی است و شهرداری‌ها متولی اداره امور شهر هستند. به عبارتی می‌توان اجرای این قانون را تحولی عظیم در توسعه پایدار و موزون شهرها، ساختار مدیریت واحد، درآمدهای پایدار جهت اداره و مدیریت شهرها در ظرف پنج سال قلمداد نمود؛ اما تاکنون باوجود تأکید قوانین و مقررات اجتماعی و فرهنگی تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با موضوع شناسایی واگذاری

وظایف، امور و فعالیت‌های قابل‌واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی باهدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر را در برمی‌گیرد. در برنامه پنجم توسعه نیز، بار دیگر به این موضوع پرداخته شده است؛ بر اساس ماده ۱۷۳ برنامه پنجم توسعه، دولت مجاز است نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور 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 بخشی‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آن‌ها اقدام قانونی به عمل آورد. در واقع رویکرد برنامه پنجم توسعه، استقلال مدیریت شهری و توجه به آن، ناشی از رویکردی است که در کشور برای خصوصی‌سازی و کوچک‌تر کردن دولت وجود داشته است. براساس سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، مجلس برنامه جامعی برای مدیریت شهری دارد که بر واگذاری تصدی مدیریت شهر به شهرداری‌ها، بخش خصوصی و تعاونی‌ها تأکید دارد. بر اساس نظرات مجلس در برنامه پنجم، دولت برای تأمین منابع مالی و سیاست‌گذاری کلان مطابق با اصل ۴۴ قانون اساسی اقدام خواهد کرد. مسئولیت دولت، تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی است و شهرداری‌ها متولی اداره امور شهر هستند. به عبارتی می‌توان اجرای این قانون را تحولی عظیم در توسعه پایدار و موزون شهرها، ساختار مدیریت واحد، درآمدهای پایدار جهت اداره و مدیریت شهرها در ظرف پنج سال قلمداد نمود؛ اما تاکنون باوجود تأکید قوانین و مقررات بر واگذاری امور شهرها به شهرداری‌ها و همچنین تأکید قوانینی مثل قانون اصل ۴۴ قانون اساسی در ایجاد مدیریت یکپارچه شهری، هنوز گام بلند و جدی در این خصوص برداشته نشده است. درحالی‌که در کشور، نوعی گرایش به‌سوی انتزاع امور مربوط به شهرها از دولت و الحاق آن به شهرداری‌ها وجود دارد و از سوی دیگر از آنجاکه دولت مطابق برنامه پنجم توسعه، مجاز در تصویب طرح مدیریت جامع شهری شده است، این فرصت موقعیت مناسبی را ایجاد می‌کند که برای تحقق چنین هدفی نقشه راه و قانون جامع و کاملی تصویب شود تا نهادهای موازی را از بین برده و وحدت وظایف را ایجاد کند. در چنین شرایطی که به خاطر از بین رفتن نهادهای موازی و تجمیع امور در شهرداری‌ها، نظارت دقیق‌تر و پاسخگویی کارا مدتر

خواهد شد. راهکارهای پیشنهادی برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری: یکی از راهکارهای مدیریت یکپارچه شهری، سازمان عمران شهر است که می‌تواند پاسخگویی این مشکل باشد. اعضای این سازمان به صورت هیئت‌مدیره اداره شهر و تمام رؤسای اداراتی که در امر زیرساخت‌های شهری به فعالیت مشغولند را شامل می‌شود و هر اقدامی که در زمینه نصب و راه‌اندازی و یا خدمات‌رسانی و گسترش خدمات زیرساختی انجام گیرد می‌بایست به تأیید سازمان عمران شهر برسد اما از آنجایی که قانون سوم و چهارم توسعه همچنین مطالعه برخی از شهرهای کشورهای پیشرفته در این زمینه نشان می‌دهد، لازم است که شهرداری در هماهنگی و اداره این سازمان‌ها نقش بسیار پررنگی داشته باشد؛ لذا به نظر محقق، حتی اگر سازمان فوق هم تشکیل شود باز هم شهرداری لازم است که نقش اصلی را در هماهنگ کردن سازمان‌های ذی‌ربط بر عهده بگیرد؛ اما به منظور حل این مشکل، محقق راهکارهایی را ارائه نموده است که شرح آن در ادامه آمده است. به منظور ارائه راد حال در سطح مربوط به مدیریت شهری در سطح کلان استخراج‌شده و تناقضات مربوط به قوانین مختلف در این زمینه برطرف گردد. چراکه در حال حاضر و طبق برخی قوانین، تشکیل مدیریت یکپارچه شهری می‌تواند و باید در سطح شهرهای کشور اجرا گردد ولی بر اساسی برخی از قوانین مربوط به بخش‌های مختلف بعضی از سازمان‌ها می‌توانند در امر مدیریت شهری دخالت نمایند؛ بنابراین در گام نخست لازم است قوانین متعدد مرتبط با مدبر بت یکپارچه شهری استخراج و در برخی موارد اصلاح گردد. اینکه هنوز در سطح کلان به این جمع‌بندی نرسیده‌اند که در صورت واگذاری اختیارات در زمینه مدیریت یکپارچه شهری، مشکلات حال خواهند شد یا خیر، نمی‌توان بهانه‌ای برای اجرا نشدن قانون باشد. چراکه تا اقدام عملی در این ارتباط صورت نگیرد محاسن و معایب ۵ مشکلات واگذاری اختیارات حل نخواهد شد. همانطور که در قانون برنامه چهارم پیشنهاد شده است باید در واگذاری مسئولیت‌ها و اختیارات سازمان حیات بودجه این سازمان‌ها نیز در اختیار شهرداری‌ها قرار گرفته تا بار اختیارات و مسئولیت‌ها به شهرداری‌ها، به‌طور قطع شهرداری‌ها و حکومت اقتدار خود اثر حوزه نفوذ خود کسب خواهند کرد. همچنین سازمان‌های چهارگانه (آب و فاضلاب، برق، مخابرات) جهت هماهنگی در انجام زیرساخت‌های شهری در مرحله اول نباید هیچ‌گونه از عملیات اجرایی خود را بدون تصمیم شهرداری در این گام برداشتن به‌سوی مدیریت شهری یکپارچه، رؤسای این سازمان‌ها با پیشنهاد

شورای شهر و شهرداری انتخاب خواهند شد. منظور از این سازمان‌ها فقط رؤسای کماکان پت حالت فعلی زیر نظر وزارتخانه‌های مربوطه باقی خواهند ماند. در مرحله سوم بودجه‌های اختصاص یافته به این سازمان‌ها در بخش مربوطه در اختیار شهرداری قرار گرفته با این شرط که حداقل هر سازمان به اندازه بودجه اختصاص یافته بتواند عملیات اجرایی و کارهای عادی خود را البته با هماهنگی کامل شهرداری اجرا نماید. در واقع هنوز این سازمان‌ها جزئی از حکومت محلی نیستند ولی بودجه محلی سازمان‌ها در اختیار شهرداری قرار گرفته و در عوض شهرداری همه هزینه‌های جاری و اجرایی این سازمان‌ها را بر عهده می‌گیرد در یک دوره ۵ الی ۱۰ ساله و بعد از کامل شدن زیرساخت‌های شهر (شامل آب، فاضلاب، گاز، برق، مخابرات) بودجه این سازمان‌ها از طریق شهرداری تأمین خواهد شد و این سازمان‌ها جز حکومت محلی محسوب شده و طبیعتاً انتخاب روسای این نهادها در آن زمان از اختیارات شهرداری خواهد بود. با اجرای سی تمرکززدایی، پس از آنکه این سازمان‌های محلی از پیکره برنامه‌ریزی و تولید این خدمات همانند سابق در حوزه اختیارات وزارتخانه‌های مربوطه بوده و عملی انتقال و توزیع خدمات فوق در محدوده شهر از طریق زیرساخت‌های شهری تجهیز شده به عهده شهرداری یا مدیریت شهر خواهد بود با عنایت به یافته‌های تحقیق و استفاده از روش توصیفی و در پاسخ به سؤال، محقق موفق به طراحی یک سیستم مدیریت یکپارچه شهری گشته که به نظر می‌رسد پاسخگویی نیاز فعلی جامعه شهری باشد. لازمه تشکیل مدیریت یکپارچه شهری قرار گرفتن سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات زیرساخت‌های شهری زیر نظر مدیریت واحد شهری هست. همچنین شهرداری به‌عنوان مهم‌ترین عنصر مدیریت شهری، از جایگاه خاصی در نظام سازمان‌های اداری کشور برخوردار است- شهرداری به لحاظ حقوقی و اداری جزء مؤسسه‌های عمومی محسوب می‌شود. با این مفهوم شهرداری یک نهاد عمومی اما غیردولتی است که اقتدار و رسمیت آن ناشی از رأی مردم یا نمایندگان مردم است و در قلمرو و ظرفیت خود باید دارای استقلال عمل باشد.

قوانین موجود (از جمله ماده ۵۳ قانون تشکیلات شورای اسلامی شهر) موجب شده شهرداری‌ها به شدت تحت نظارت و کنترل وزارت کشور و سازمان‌ها و مقامات محلی تابع آن مانند استاندار فرماندار باشند و وجود چنین روابط و دیدگاهی نسبت به شهرداری، اصلی‌ترین عامل در نقض اختیارات و مسئولیت‌های آن است. تبدیل

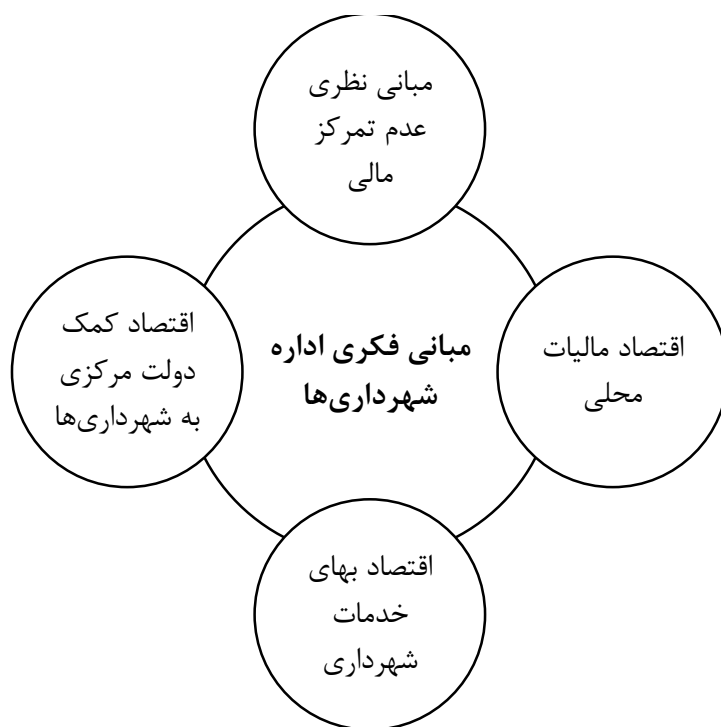
شهرداری‌ها به یک نهاد فرابخشی در شهر نیز از دیگر عوامل مؤثر در ایجاد مدیر بت واحد شهری است. بر اساس تجارب فراهم آمده از شهرها و شرکت‌های بزرگ ارتباط مدیریت یکپارچه شهری با دستگاه‌های تصمیم و اجرای ملی به صورت چند سطحی و نیز ماتریسی هست. بدین معنی که مدیریت شهرداری‌ها در شهرها نقش یک دستگاه فرابخشی یا میان بخشی را ایفا می‌کند؛ بنابراین مدیریت شهرداری در جایگاه ارتباطی با مجموعه‌ای از دستگاه‌های تصمیم گیر و اجرایی بخشی قرار دارد. از این رو مدیریت یکپارچه شهری در جایگاه شهری عمل می‌کند- برای نمونه در حال حاضر جهت ساماندهی بی‌خانمان‌های شهری، کودکان خیابانی و آسیب دیدگان شهری در کلان‌شهر تهران ۲۸ سازمان تأمین و خدمات اجتماعی دخیل‌اند. این سازمان‌ها جدا خدمات اجتماعی نیز به کار گرفته شوند. کلام مراجع باید مدیریت موضوع را بر عهده گیرد؟ در چنین شرایطی لازم است که یک نهاد معین به‌عنوان مرجع، به سامان دادن امور و مدیریت بخش‌های مختلف بپردازد. این همچنین ارتقاء شهرداری به همراه شورای شهر به سایر بخش‌ها هم با ماهیت سیستم شهر که از نظام‌های مختلف شهری تشکیل شده است، همخوانی دارد و کمالینکه باعث نزدیکی و ارتقاء شهرداری از یک سازمان محلی به حکومت معتدلی می‌شود. در این زمینه می‌توان از کمک‌ها و تجربیات سازمان‌های بین‌المللی مرتبط همچون سازمان شهرها و حکومت‌های محلی متحد (UCLG) که خود را متعهد به حمایت از حکومت‌های محلی مستقل می‌دانند، بهره برد. تقویت و توسعه NGOها، PWOها و CBOها نیز از عواملی است که می‌تواند در پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری مؤثر باشد. در این بین سازمان‌های غیردولتی (NGOs)، سازمان‌های اجتماعات محلی (CBOs) و سازمان‌های عمومی داوطلب (PVOS) در قالب گروه‌های کوچک و هدفمند محلی، عناصر کلیدی اندیشه فوق می‌باشند که ورود آن‌ها به عرصه‌های مدیریت و برنامه‌ریزی شهری نشان‌دهنده تجسم واقعی تفکر برنامه‌ریزی و مدیریت از پائین به بالا خواهد بود. بدون وجود عناصر بیان شده دستیابی به اهداف فوق عملی نخواهد بود و در شرایط فقدان چنین عناصری کاهش تصدی‌گری دولت، نه تنها منجر به شکل‌گیری مدیریت یکپارچه شهری نخواهد شد، بلکه خود باعث تجمع قدرت در نهادهای دیگر و غلبه دیدگاه مدیریت و برنامه‌ریزی بدون وجود مردم خواهد شد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات نهادهایی که در حال حاضر در شهرها عهده‌دار خدمات‌رسانی به شهر می‌باشند هر یک بنابر برنامه‌های بخشی و شرح وظایف و مشکلات اجرایی و فنی خود، تقسیماتی را مدنظر قرار داده‌اند که مهم‌ترین مشکلی که در حال حاضر ناشی از این تقسیمات چندگانه می‌باشد عدم تعادل در ارائه خدمات و عدم هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط است، اما به‌طور کلی هماهنگی سازمان‌های خدماتی مختلف شهر برای یک مدیر واحد شهری دارای مزایای زیادی از جمله هماهنگی تصمیم‌گیری در مورد منطقه‌های مختلف شهری از سوی سازمان‌های مختلف، ایجاد فرم و ساختار جدید شهری و افزایش کارایی در مراجعین و جلوگیری از سفرهای اضافه درون‌شهری، همکاری و انسجام سازمان خالی مختلف شهری در بهبود وضعیت مناطق شهری، حق استقلال و خودکفایی در منطقه، افزایش ضریب اطمینان برنامه‌ریزی و اجرا، آمار، اطلاعات، سرشماری و وضعیت یکسان برای سازمان‌های مختلف، کاهش سرگردانی شهر دو هزینه‌های اضافی، افزایش اعتماد شهروندان به مدیران و نهادهای آنان، افزایش دقت اطلاعات و تخمین کمبودها در مقایسه‌های مختلف شهری است. به‌طور کلی هدف مدیریت یکپارچه شهری بهبود کیفیت زندگی شهروندان به‌گونه‌ای پایدار است. از این منظر مدیریت یکپارچه شهری بیش از آنکه شکل و یا فرمی سازمانی ساختاری به‌خصوص و ویژه باشد، نوعی شبکه ارتباطی و تعاملی مبتنی بر مشروعیت مدیریت شهری و اعتماد به توانمندی‌های آن و پذیرش ضرورت مشارکت کلیه ذی‌نفعان شهری در مدیریت شهری از سوی دولت / حکومت مرکزی به شمار می‌رود. ایجاد و گسترش این اعتماد، تنها از مجرای تحولات ساختاری در درون مدیریت شهری، ارتباطات میان مدیریت شهری و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط و یا حتی اصلاحات قانونی محقق نمی‌شود، بلکه از طریق نهادسازی به‌منظور تمرکززدایی از قدرت و توزیع آن در میان کلیه ذی‌نفعان و کنشگران شهری اعم از شهروندان، مدیریت شهری، دولت به حکومت مرکزی، بخش خصوصی، NGOها و ... قابل‌دستیابی است. در این میان با توجه به مسئله موردبررسی در این تحقیق، مدیریت یکپارچه یا واحد شهری حلقه مفقوده نظام مدیریت شهری در کشور هست که فقدان آن در شهرها باعث بروز انواع مشکلات و ناکار کردی‌های بسیاری در حوزه‌های مختلف مدیر بت شهری شده است. از جمله مشکلات فوق می‌توان به نابسامانی، ناهماهنگی، اتلاف منابع اعم از انسانی و مادی، دوباره‌کاری‌ها، سردرگمی مردم و در نتیجه نارضایتی شهروندان اشاره کرد.

۱-۳- بررسی مبانی فکری اداره شهرداری‌ها

واقعیت این است که طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران بدون توجه به مبانی نظری مالیه محلی صورت گرفته است. حتی اغلب مطالعاتی که به منظور اصلاح این نظام انجام گرفته‌اند به مبانی نظری موضوع بی توجه بوده‌اند. فقدان مبانی نظری، پیامدهای منفی را به بار آورده است که کاهش کارایی تخصیصی در اقتصاد شهری، ناسازگاری مالیات‌ها و بهای خدمات شهری با اصل انصاف، بی‌ثباتی درآمدهای شهرداری و عدم حساب دهی شهرداری به عنوان عرضه‌کننده خدمات شهری در مقابل شهروندان از آن جمله است.

در این گزارش مبانی نظری مالیه محلی با تأکید بر منابع درآمدی آن بحث و تلاش شده تا معیارهای علمی مناسبی برای طراحی نظام مطلوب درآمدهای شهرداری‌ها به دست داده شود. مباحث این گزارش چهار موضوع محوری زیر را پوشش می‌دهد:



نمودار ۴. مبانی فکری اداره شهرداری‌ها

۱- **مبانی نظری عدم تمرکز مالی:** به موجب نظریه فدرالیسم مالی، دولت‌های محلی سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن عاید سکنه قلمرو جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد به‌عنوان انطباق کامل جغرافیایی یا به گفته اولسون برابری مالی نامیده می‌شد.

۲- **اقتصاد مالیات محلی:** مالیات محلی مالیاتی است که مقام محلی نرخ و یا پایه آن را مشخص عوارضی شهرداری نام‌گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها در مورد خدمات عمومی، خدمات دارای پیامدهای بیرونی مثبت و خدمات ارزشمند می‌پردازند.

۳- **اقتصاد بهای خدمات شهرداری:** اخذ بهای خدمات شهری می‌تواند کارکردهای بسیار متنوعی داشته باشد و تنها در خدمت کارآیی تخصیصی نیست. این کارکردها عبارت‌اند از: افزایش درآمد؛ پوشش هزینه‌ها؛ برآورده ساختن اهداف مالی یا نرخ بازده مورد نیاز برای دارایی‌ها؛ کنترل استفاده بی‌رویه از خدمات شهری و هدفمند کردن یارانه‌ها و تعقیب هدف عدالت توزیعی.

۴- **اقتصاد کمک دولت مرکزی به شهرداری‌ها:** کمک دولت به شهرداری می‌تواند به‌صورت کمک عمومی (غیرمشروط، غیرانتخابی) و یا به‌صورت کمک مشخص (مشروط یا انتخابی) باشد. کمک بلاعوض مشخص برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه معین پرداخت می‌شود. به همین دلیل این نوع کمک‌ها را مشروط، انتخابی یا تخصیص‌یافته نیز می‌گویند. درجایی که دولت بخواهد شهرداری را به ارائه خدمات موردنظر خود و یا انجام پروژه‌هایی که از نظر او اولویت دارد، ترغیب کند به کمک‌های انتخابی متوسل می‌شود.

در این گزارش درباره پایه‌های نظری مالیه محلی با تأکید بر منابع درآمدی آن، بحث شده است. با این بررسی تلاش می‌شود معیارهای علمی مناسبی برای ارزیابی نظام موجود درآمد شهرداری‌ها به دست داده شود. مباحث این گزارش در چهار بخش اصلی به این شرح تنظیم شده است: مبانی نظری عدم تمرکز مالی؛ اقتصاد مالیات محلی؛ اقتصاد بهای خدمات شهرداری و اقتصاد کمک دولت مرکزی به شهرداری. هرچند در عمل، نظام درآمدی شهرداری‌ها، چه در کشورهای پیشرفته صنعتی و چه در کشورهای در حال توسعه، از وضعیت آرمانی که در نظریه‌های اقتصادی و مالیه عمومی مطرح می‌شود فاصله دارد، مخارج شهرداری‌ها در چارچوب فرآیندی

سیاسی - اداری گرفته می‌شود. این وضع در هر حال نفی‌کننده اعتبار نظریه‌های علمی نیست و این نظریه‌ها مانند چراغ راهنمایی است که به کمک آن‌ها می‌توان فاصله وضع موجود را از وضع مطلوب سنجید:

۱- پایه‌های نظری عدم تمرکز مالی

عدم تمرکز مالی که در آثار تخصصی، از آن به‌عنوان «فدرالیسم مالی» یاد می‌شود، مباحث کلیدی در زمینه تخصیص وظایف و منابع درآمدی را به سطوح مختلف دولت دربرمی‌گیرد. این موضوع با تحقیق در دست انجام ارتباط دوسویه دارد: نخست آنکه، بدون مشخص بودن نوع، مقدار و کیفیت خدمات قابل ارائه توسط شهرداری‌ها نمی‌توان برآوردی از نیاز مالی آن‌ها به دست آورد و دوم آنکه بدون دانستن شیوه علمی تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت، نمی‌توان چگونگی تأمین مالی مخارج شهرداری را مشخص کرد.

الف- نسل اول نظریه‌های فدرالیسم مالی:

و بخش خصوصی را از دید مفهومی تعیین کرد (Arrow, 1959) ماسگریو در کتاب معروف خود در زمینه مالیه عمومی (Musgrave, 1951) نقش فعالی برای دولت در زمینه اصلاح انواع شکست‌های بازار، برقراری توزیع بهتر درآمد و ایجاد ثبات اقتصادی و حفظ سطوح بالای اشتغال در عین حفظ ثبات قیمت‌ها قائل شد. تصویری که این سه اقتصاددان به دست دادند این بود: درجایی که بازار به دلیل وجود انواع کالاهای عمومی با شکست روبرو می‌شود، بخش عمومی باید وارد شود و با تدابیر سیاستی مناسب این شکست‌ها را جبران کند. فرض ضمنی این مباحث نظری در آن زمان این بود که دولت پاسدار منافع عمومی است و در پی بیشینه ساختن رفاه اجتماعی، انگیزه دولت از ایفای چنین نقشی می‌تواند ناشی از خیرخواهی و یا فشار رأی‌دهندگان در یک نظام مردم‌سالار باشد. در حضور سطوح مختلف دولت، دیدگاه آرو - ماسگریو - ساموئلسن به پذیرش این فرض می‌انجامد که هر سطحی از دولت در راستای بیشینه‌سازی، تابع رفاه اجتماعی قلمرو حکمرانی خود اقدام خواهد کرد. برای مثال از یک دولت محلی انتظار می‌رود رفاه اجتماعی قلمرو خود را بیشینه سازد. چنین پیامد و ثمره‌ای از محصولات محلی که در چارچوب نیازهای محلی و شرایط ویژه ساکنان قلمرو موردنظر تنظیم‌شده، در سنجش با محصول عمومی یکسان و واحدی که حکومت مرکزی برای تمامی قلمروها عرضه

می‌دارد، رفاه بیشتری پدید خواهد آورد. اوتسی این مسئله را در کتاب خود با عنوان «قضیه عدم تمرکز» فرمول‌بندی کرده است (Oates, ۱۹۷۲). بدین‌سان به‌موجب نسل اول نظریه فدرالیسم مالی، دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن نصیب ساکنان قلمرو جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد، همخوانی کامل جغرافیایی یا به گفته اولسون (OISON, ۱۹۶۹) برابری مالی نامیده می‌شد؛ اما از آنجاکه چندین کالای عمومی با الگوی جغرافیایی متفاوت از دید مصرف وجود دارد، به این نکته توجه می‌شد که به‌سختی می‌توان سطحی از دولت را شناسایی کرد که قلمرو حکمرانی آن به‌طور کامل با منافع جغرافیایی همه کالاهای عمومی محلی همخوان باشد؛ به‌ویژه آنکه نامتمرکز این کالاها بهتر از عرضه متمرکز آن‌هاست. در نظریه نسل اول درباره فدرالیسم مالی، چنین مسائلی با کاربرد ساده نظریه یارانه‌های پیگوئی حل می‌شد. بدین معنی که در چارچوب این نظریه توصیه می‌شود دولت مرکزی یارانه‌های واحد (کمک‌های بلاعوض برابرساز) به دولت‌های نامتمرکز که منافع را درونی می‌کنند بپردازد. دولت‌های محلی که از این نوع کمک‌ها دریافت می‌دارند، تا جایی که عرضه کالاهای عمومی محلی ادامه خواهند داد که منافع اجتماعی نهایی آن‌ها در مجموع برابر هزینه نهایی آن‌ها شود. در آثار نظری نسل اول، محدودیت‌هایی که دولت‌های نامتمرکز، از نظر اعمال سیاست‌های تثبیت اقتصادی و توزیع مجدد درآمدها ایجاد می‌کند بازشناسی شده است. دولت‌های نامتمرکز با توجه به باز بودن اقتصادهای محلی و دسترسی نداشتن به ابزارهای پولی، نمی‌توانند بر سطح اشتغالی و قیمت‌ها در سطح محلی تأثیر بگذارند. به همین ترتیب تحرک خانوارها و شرکت‌ها، امکانات بالقوه دولت‌های نامتمرکز را از دید باز توزیع درآمدها محدود می‌کند. با توجه به این مشکلات این دو وظیفه بر عهده دولت مرکزی نهاده شده است. همان‌طور که دیده می‌شود به‌موجب نظریه‌های نسل اول، دولت مرکزی در زمینه به‌کارگیری یاست ثبات اقتصادی، توزیع مجدد درآمد و ارائه کالاهای عمومی در سطح ملی (مانند امنیت ملی)، نقش بنیادین دارد و در سطوح نامتمرکز، دولت‌ها نقش اصلی خود را در ارائه مقدار کارآمد از کالاهای عمومی محلی پیدا می‌کنند؛ یعنی آن دسته از کالاهای عمومی که مصرف آن محدود به قلمرو حکمرانی آن‌ها می‌شود. در جایی که سرریز منافع از قلمرویی به قلمرو دیگر وجود داشته باشد، با پرداخت یارانه‌های مناسب، دولت‌های نامتمرکز به تولید سطح کارآمدی

از کالاهای عمومی وادار خواهند شد. به گونه‌ای که دیده می‌شود، این تجزیه و تحلیل بر تخصیص وظایف و یا کارکردها به سطوح مختلف دولت متمرکز بوده است. مؤسسات عمومی با توجه به انتصاب مناسب کارکردها به سطوح مختلف دولت و در اختیار داشتن ابزارهای مالی لازم می‌توانستند سیاست‌های فراگیر کننده رفاه را دنبال کنند. نظریه‌های نسل اول به مسئله مالیات‌بندی در سامانه مالی فدرال نیز توجه داشته‌اند. این موضوع به مسئله مالیات می‌پرداخت؛ یعنی این پرسشی که چه مالیاتی در سطوح مختلف دولت قابل وضع و وصول است. ماسگریو (۱۹۸۳) در مقاله‌ای با عنوان «چه کسی باید در کجا و بر چه چیزی مالیات وضع کند» به این مسئله پرداخته است (مجموعه مقالات ماسگریو، ۱۹۸۳). موضوع اساسی موردتوجه در این دست از آثار عبارت است از: انحرافات که در قیمت‌ها، به دلیل مالیات‌بندی نامتمرکز بر پایه‌های مالیاتی دارای توان تحرک، (به‌ویژه مالیات بر سرمایه) پدید می‌آید. نکته محوری این مباحث این بود که وضع مالیات، در سطح دولت‌های محلی بر عوامل متحرک تولید که به بهره‌برداری از کالاهای عمومی ارتباطی ندارد، می‌تواند به انحراف در مکان‌گزینی و میزان فعالیت‌های اقتصادی (Gordon, ۱۹۸۳, Inman and Rubinfeld, ۱۹۹۶) محلی بر سرمایه‌گذاری در یک فعالیت اقتصادی بسته شود، اما در شهرهای دیگر چنین مالیاتی برقرار مالی دولت مرکزی و یا استقراض، آن‌ها را به گشاده‌دستی در هزینه کردن سوق می‌دهد؛ این مطلب را وینگا (۱۹۹۵) و رونالد مک کینون (۱۹۹۷) تأیید کرده‌اند.

در مباحث بالا، سهمی را که نظریه انتخاب عمومی بازی کرده، نادیده گرفتیم. نظریه انتخاب عمومی (یا به قولی انتخاب دیوانی) در واکنش به دیدگاه ساموئلسن، ماسگریو و آرو مطرح شد. برابر این نظریه تصمیم‌گیران بخش عمومی، پیشینه‌کننده مطلوبیت با توجه به توابع هدف خود هستند. این نظریه در مواردی به نتایج متفاوتی از آنچه هواداران نظریه نسل اول فدرالیسم مالی مطرح می‌کنند، انجامیده است. یکی از موضوعات مهمی که در این چارچوب مطرح‌شده دیدگاه نیکسان است که می‌گوید مؤسسات بخش عمومی به دنبال پیشینه کردن بودجه خود هستند. آن‌ها با پیگیری این هدف به دنبال افزایش قدرت و نفوذ خود، استخدام افراد و حقوق‌های بیشتر و جز آن هستند.

هرنان و بوکانان (۱۹۸۰) دیدگاه بالا را گسترش داده و میگویند: بخش عمومی می‌تواند به دنبال بزرگ‌نمایی خود و گرایش به کسب درآمد بیشتر از اقتصاد باشد. این دو فدرالیسم مالی را بسان ابزاری برای جلوگیری از این گرایش دولت مرکزی تلقی می‌کنند. گفتنی است که امروزه مشخصی شده که رقابت مالی میان مناطق مختلف خطرهایی نیز در بردارد و می‌تواند به الگوها و سطوح فعالیت ناکارآمد بیانجامد (Oates, ۱۹۸۵, ۱۹۸۶). موضوع دیگری که در نظریه‌های جدید به آن توجه می‌شود، مسائل اطلاعاتی است. نتایج حاصل از نهادهای انتخاب گروهی به میزان زیادی به اطلاعاتی بستگی دارد که کارگزاران گوناگون در اختیار دارند. درواقع این نوشته‌ها به ما نشان می‌دهند که روال‌های بهینه یا نهادهای بهینه، تحت فروض اطلاعات کامل و اطلاعات نامتقارن کاملاً متفاوت خواهد بود از این‌رو نسل دوم نظریه‌های فدرالیسم مالی بر روی سازمان صنعتی و آن دسته از نظریه اقتصاد کلان که روی اطلاعات نامتقارن کار کرده‌اند، پای می‌فشارند.

در این چارچوب، این مسئله اصلی که فعالیت‌های بخش عمومی به‌صورت متمرکز باشد یا نامتمرکز تا اندازه‌ای متفاوت ارزیابی می‌شود. در پرتو نظریه‌های نسل اول، تبادل میان تمرکز و عدم تمرکز بر سر حساب دهی محلی یعنی حساسیت نتایج و پیامدها به ترجیحات محلی در برابر هماهنگی سیاست‌ها در وضعیت تمرکز است که موجب درونی کردن وابستگی‌های دوسویه قلمروهای سیاستی مختلف می‌شود. بن لاک و د (۲۰۰۲) (Ben LOCKWOOD) و تیموتی بسلی و استیون کوت (Timothy Besley and Stephen Coate) کرده‌اند که در آن نتایج به‌صورت برداری از محصولاتی است که توسط قانون‌گذار مرکزی، که خود متشکل از نمایندگان است که به‌صورت محلی برگزیده شده‌اند، تصمیم‌گیری می‌شود. بدین‌سان این مدل‌ها به‌روشنی از مفروضات پیشین قضیه عدم تمرکز در زمینه عرضه سطوح یکنواختی از محصول در رژیم متمرکز، فاصله می‌گیرند. نتایج تصمیمات متمرکز، بسته به چگونگی عملکرد قانون‌گذار مرکزی، انواع مختلفی از تخصیص نادرست منابع را نشان خواهد داد.

این ناکارایی‌ها را باید در برابر ناکارایی‌های تصمیم‌گیری در نظام نامتمرکز گذاشت که موجب نادیده گرفتن آثار سرریز تصمیمات محلی می‌شود و سپس با آن سنجید. در نظریه نسل دوم، ساختار عمودی بخش عمومی مانند یک بنگاه بررسی می‌شود. در این فرمول‌بندی دولت مرکزی که مانند کارفرما عمل می‌کند، به دنبال

چنان ساختار بندی از روابط مالی بین سطوح مختلف دولت است که در شرایط نبود تقارن اطلاعات، دولت محلی (در اینجا کارگزار) در راستای دستیابی به هدف‌های دولت مرکزی عمل می‌کند. روز لالوآگی (ROSella Le Viaggi, ۲۰۰۲) از رویکرد کارفرما- کارگزار برای نشان دادن این مطلب استفاده می‌کند که در شرایط خاصی، بهتر است دولت مرکزی به جای تأمین بودجه یکجا برای دولت‌های محلی، نرمش پذیری عرضه خدمات دولت محلی را از راه بودجه، محدود کند. منظور این است که دولت مرکزی نه تنها سقف بودجه محلی را تعیین کند، بلکه توزیع آن را

ب- نظریه‌های جدید نسل دوم درباره فدرالیسم مالی:

آثار جدیدتر در زمینه فدرالیسم مالی دارای منابع و جهت گیریهای گوناگونی است. این نظریه‌ها از آنجا که حوزه‌های مختلف اقتصاد را دربرمی گیرد و افزون بر آن وارد حوزه سیاست و علوم اجتماعی دیگر می‌شود به سادگی دسته بندی نمی‌شوند؛ اما به هر روی می‌توان گفت بر دو منبع زیر تأکید دارند: - کارهایی که در زمینه انتخاب دیوانی و اقتصاد سیاسی انجام شده و بر فرآیندهای سیاسی و رفتار عاملان سیاسی تأکید دارد. برخلاف نظریه‌های نسل اول، نقطه عزیمت این آثار، آن است که شرکت کنندگان در فرآیندهای سیاسی (اعم از رأی دهندگان و مقامات رسمی) تابعه‌ای هدف خود را دارند و مقامات رسمی تنها به دنبال رفاه ساکنان قلمرو زیر نظر خویش نیستند. این آثار به همین دلیل به دنبال مدل کردن نهادهای سیاسی با فرض صریح انگیزه‌های بازیگران آن هستند.

ج- روابط مالی میان سطوح مختلف دولت:

مباحثی که در بخش پیشین مطرح شد چنان تجریدی و تخصصی است که فهم آن برای افراد غیر حرفه‌ای دشوار است. از این رو در اینجا می‌کوشیم به زبان ساده‌تر و کمتر نظری یکبار دیگر موضوع را بررسی کنیم. چندین استدلال به سود عدم تمرکز مالی در آثار نظری مطرح شده است. این دلایل را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- **پاسخگویی به ترجیحات محلی:** نظریه سنتی فدرالیسم مالی بیانگر آن است که دولت مرکزی باید وظایف بنیادین لازم را برای ثبات اقتصاد کلان، کالاهای عمومی در سطح ملی، شامل دفاع و توزیع مجدد درآمد به شکل کمک به اقشار آسیب‌پذیر، بر عهده گیرد (Oates, 1972)؛ اما این رویکرد یکسان برای همه، نمی‌تواند ما را به سببی از کالاهای عمومی برساند که برای همه شهروندان بهینه است. دولت‌های ایالتی و محلی در مقایسه با دولت مرکزی به دلیل نزدیک‌تر بودن به شهروندان، در موقعیت بهتری برای پاسخگویی به ترجیحات آنان در زمینه عرضه کالاهای عمومی محلی قرار دارند. آن‌ها بهتر می‌توانند گرایش شهروندان به پرداخت هزینه خدمات را ارزیابی کنند و خدمات را معطوف به افرادی سازند که شایسته دریافت آن هستند. بدین ترتیب می‌توان از راه عدم تمرکز مالی کارآیی را افزایش داد؛ یعنی می‌توان در کاربرد منابع، صرفه‌جویی کرد به‌گونه‌ای که وضع کسی بدتر نشود. حفظ انگیزش‌های مالی در سطح درست بدان معنی نیست که لزوماً مخارج و درآمدها در هر سطحی از دولت متوازن باشد. کمک‌های مالی دولت می‌تواند در تأمین مالی دولت‌های ایالتی و محلی نقش داشته باشد بدون آنکه نظام انگیزشی را مخدوش سازد. شرط مهم آن است که کمک مالی دولت مرکزی به افزایش مخارج دولت‌های ایالتی نینجامد؛ زیرا در این صورت، هزینه تغییرات مخارج محلی بردوش مردم محلی خواهد افتاد.

- **افزایش پاسخگویی می‌تواند موجب افزایش کارآیی شود:** از آنجاکه شناسایی مقامات محلی برای پرداخت‌کنندگان مالیات و رأی‌دهندگان آسان‌تر است، انتظار می‌رود آنان بیش از مقامات ملی پاسخگو باشند. به‌ویژه آنکه هزینه خدمات عمومی از مردم محل گرفته می‌شود؛ اما همان‌گونه که تانزی گفته است، نزدیکی به مردم محلی می‌تواند به تصمیماتی بیانجامد که به سود افراد یا گروه‌های خاص باشد و منافع عمومی نادیده گرفته شود (Tanzi, 1995). اگر مردم شهر این توانایی را نداشته باشند که شهرداری را در برابر خود از راه نظارت و کنترل پاسخگو سازند، این وضع می‌تواند به کارکرد همراه با فساد بیانجامد. اگر بتوان با تغییر کاربرد منابع، رفاه اجتماعی را بهبود بخشید می‌توان گفت از کارآیی بار تو فاصله داشته‌ایم. زمانی که نتوان رفاه یا فرد را بدون کاهش رفاه فرد دیگری افزایش داد می‌گوییم در وضعیت کارآیی بار تو قرار داریم، پارتو اقتصاددان ایتالیایی اولین بار این قضیه را مطرح کرده است.

- ایجاد رقابت میان قلمروهای قدرت: تنوع بسته مالی که قلمروهای قدرت نامتمرکز ارائه می‌دهند (به حسب تعداد و کیفیت کالاهای عمومی و بار مالیاتی ناشی از آن)، می‌تواند میان این قلمروها رقابتی را برانگیزد و بدین ترتیب موجب افزایش کارآیی بخش عمومی شود. رقابت میان قلمروهای قدرت، بر این فرض استوار است که شهروندان ۳۰ پویایی لازم برخوردارند؛ اما عمل سازه‌های چندی، تکاپوی شهروندان را محدود می‌کند. (د) کارآیی سمت عرضه: نبود تمرکز می‌تواند به کسب تجربه در زمینه مدیریت مسئولیت‌های محلی (Oates. ۱۹۹۹) بیانجامد. در برخی از کشورهایی که در آنجا تمرکززدایی صورت گرفته، حکومت‌های ایالتی و محلی، نوآوری‌هایی کرده و تدابیری برای افزایش اثربخشی مخارج همگانی به کار بسته‌اند. برای مثال، در اسپانیا برخی از پروژه‌های آزمایشی در سطح منطقه در زمینه کاهش هزینه‌های دارویی و کاهش صف انتظار بیمارستان‌های همگانی نتایج نویدبخشی به بار آورده است (OECD ۲۰۰۰). در سوئیس اصول نوین مدیریت بخش عمومی در سطح کانتون‌ها و کمون‌ها معرفی شده و بعدها در سطح کنفدراسیون، آن را تکرار کرده‌اند؛ اما در بسیاری از کشورها استفاده مشترک از اطلاعات هنوز وجود ندارد و این کار به کاهش منافع این تجربه‌های ارزنده انجامیده است. در تمرکززدایی، آنچه به تازگی بیش از گذشته به آن توجه شده، تأمین انضباط مالی است و یکپارچه سازی مالی بیش از گذشته ضرورت یافته است. در نهایت مسئله دیگر این است که در بسیاری از موارد چون خط و مرز روشنی میان وظایف سطوح مختلف دولت وجود ندارد، منابع کافی برای انجام وظیفه معین تخصیص نمی‌یابد. دوباره کاری نیز روی دیگر این سکه است. در مواردی نیز ادغام سطوح کوچک دولت محلی در سطوح بالاتر، می‌تواند از نظر بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس و درونی کردن آثار سرریز مفید باشد. تجربه بلژیک، کانادا، ایسلند، هلند و سوئد در بسیاری از کشورها دولت مرکزی یا پارلمان به صورت روزافزونی، نسبت به وضع استانداردها، میزان پوششی، کیفیت و قیمت خدمات همگانی که توسط سطوح پایین تر دولت ارائه می‌شود، اقدام کرده است.

۱-۳-۱- اقتصاد مالیات محلی

مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها می‌پردازند. با توجه به پرداخت یارانه، این سؤالات مطرح می‌شود که: برای تأمین مالی یارانه‌ها چه

مالیاتی‌هایی باید وضع شود (مستقیم یا غیرمستقیم)؛ این مالیات‌ها بر چه چیزی تعلق گیرد و از چه کسانی گرفته شود. مالیات‌ها باید در چه سطحی دولت‌های محلی (مقامات استانی و یا شهرداری‌ها) جمع‌آوری شود؟ هنگام تصمیم‌گیری درباره نوع مالیات‌های محلی، معیارهای متعددی باید در نظر گرفته شود. یکی از معیارها، کارایی تخصیصی است. با در نظر گرفتن این معیار، به اثر ازدحام ناشی از نرخ‌های یا خیر؟ در صورت نرمش پذیری پایه مالیاتی، به موازات رشد اقتصادی، آیا افزایش درآمد مالیاتی تضمین خواهد شد

۱-۳-۱-۱- تعریف مالیات محلی

از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می‌دارد. مالیات محلی لزوماً به دست مقام محلی جمع‌آوری نمی‌شود. 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، پرداخت می‌گردد. در این‌گونه موارد مقامات دولت مرکزی و محلی، هر یک سهمی از مالیات بر درآمد و فروشی را به خود اختصاص می‌دهند. برای مثال، در کشورهای اروپایی عموماً دولت‌های مرکزی و اختصاصی می‌دهد؛ این‌گونه درآمدها را می‌توان درآمدهای اختصاص یافته تلقی کرد.

در برخی از کشورهای اروپایی غربی به‌ویژه در کشورهای اسکاندیناوی (Karan, ۱۹۸۸) گونه‌ای مالیات محلی بر درآمد گرفته می‌شود؛ اما این مالیات برای تأمین مالی در سطح منطقه‌ای به کار می‌رود نه در سطح محلی، در عین حال، دولت مرکزی سقف تغییر نرخ مالیات را به دست مقامات منطقه‌ای محدود ساخته است. این روشی با اصلی فدرالیسم مالی که بیانگر دخالت نکردن مقامات محلی در سیاست‌هایی که به تغییر مهم در توزیع مجدد ثروت و درآمد می‌انجامد، سازگاری دارد.

۱-۳-۱-۲- منافع تأمین مالی به دست دولت محلی

مدل منافع تأمین مالی به دست دولت محلی گویای این است که افراد، در صورت بهره‌مندی از خدمات دولت محلی، باید هزینه تولید و تدارک این خدمات را بر عهده گیرند. پرداخت‌های مستقیم بهای خدمات، در چارچوب سازوکار بازار و به صورت مبادله میان خریدار و فروشنده انجام می‌شود؛ اما درباره خدماتی که

به صورت گروهی تأمین مالی می‌شوند، لازم است ناحیه بهینه‌ای تعریف شود که در آن، حوزه جغرافیایی پوشش خدمات با تعهدات مالیاتی شهروندان هم‌پوشانی داشته باشند. نکته درخور توجه این است که واگذاری کارکردهای دولت مرکزی به دولت‌های محلی، پیرو قواعد معین است. میان نبود تمرکز و صرفه‌های مقیاس، تبادلی وجود دارد. با توجه به این تبادل، می‌توان چنین نتیجه گرفت که واگذاری هر یک از کارکردها یا نقش‌های دولت به سطوح پایین‌تر، زمانی موجه خواهد بود که این کار با دستیابی به کارآیی در زمینه عرضه خدمات، سازگار باشد. بدین ترتیب تنها آن بخشی از خدمات بخش عمومی باید به دست دولت مرکزی ارائه شود که درباره آن‌ها تفاوت‌های محلی نمایانی در زمینه گرایش به پرداخت وجود ندارد. در مواردی که آثار سرریز میان سطوح مختلف دولت محلی، منطقه‌ای و ملی درخور توجه باشد و نتوان آن را از راه پرداخت کمک‌های بلاعوض دولت یا تمهیدات دیگری، مانند بستن قرارداد با دولت‌های محلی برای ارائه خدمات اصلاح کرد، جرح و تعدیل قاعده‌های که در بالا عنوان شد، ضرورت می‌یابد. باوجود این، انتقاداتی بر مدل منافع تأمین مالی، به دست دولت محلی وارد است؛ نخست آنکه با تأکید بر کارآیی تخصیصی، ممکن است ملاحظات مربوط به عدالت نادیده گرفته شود. بدین معنی که افراد و دولت‌های محلی فقیرتر ممکن است توان تأمین مالی عرضه خدماتی را نداشته باشند که در این صورت تمایلی به پرداخت بهای آن‌ها وجود ندارد. این مسئله، پیامدهایی بر ساختار مالیات‌بندی محلی دارد. دوم آنکه، با پذیرش این مدل لازم است پوشش جغرافیایی هر یک از خدمات به تفکیک مشخص شود و در حوزه‌ای که به این ترتیب ترسیم شده چگونگی وصول بهای خدمات جمعی، به صورت مالیات، مشخص شود. این کار به ساختار پیچیده‌ای از دولت‌های محلی می‌انجامد که بسیار پرهزینه خواهد بود. در این صورت به کار گرفتن سیاست‌های راهبردی نیز دشوارتر خواهد شد.

۱-۳-۱-۳- اصول مالیات‌بندی محلی

اصول استاندارد مالیات‌بندی در سطح ملی را می‌توان تا حدودی در سطح محلی به کار گرفت. چند اصلی نیز وجود دارد که تنها درباره مالیات‌های محلی کاربرد دارند. این اصولی در زیر تشریح شده‌اند: - اصل عدالت: در اینجا مفاهیم متداول عدالت افقی و عمودی مطرح است. بدین معنی که در حوزه عمل مقام محلی، مالیات

دهندگان که از وضع مالی همانندی برخوردارند، باید مالیات یکسان بپردازند و سهم مالیات‌ها بر درآمد افراد کم درآمد نباید بیشتر از سهم مالیات‌ها از درآمد افراد پردرآمد باشد.

- **اصل کارآیی:** مالیات محلی باید بهبود کارآیی را در پی داشته باشد. این کار مستلزم آن است که رأی‌دهندگان محلی به‌گونه‌ای مالیات محلی را بپردازند که بهره‌مندی از خدمات ارائه‌شده، بیانگر گرایشی به پرداخت برابر آن باشد؛

- **اصل قابلیت مشاهده:** حسابدگی ارائه‌کنندگان خدمات به پرداخت‌کنندگان مالیات به این بستگی دارد که رأی‌دهندگان بدانند دقیقاً چه مبلغی به‌صورت مالیات می‌پردازند؛ بنابراین، می‌توان گفت که حسابدگی محلی از راه مالیات‌های کاملاً مشهود بهبود می‌یابد. تمرکز اوتسی (Oates) به دست‌آید، باید دولت‌های محلی و رأی‌دهندگان آن‌ها در تعیین نرخهای یکسان مالیات در سطح ملی خواهد بود.

- **اصل صرفه‌جویی:** هزینه جمع‌آوری مالیات‌های محلی نباید بالا باشد؛ بدین معنی که نباید بخش بزرگی از درآمد حاصل از مالیات صرف اداره نظام مالیاتی شود. از دید جامعه، مالیات محلی نباید چنان وضع شود که عدم پرداخت آن گسترده باشد و هزینه‌های حقوقی در خور توجهی را چنان وضع شود که درک آن ساده باشد و پرداخت آن بار سنگینی برای مالیات‌دهنده نباشد.

- **اصل کفایت درآمد:** درآمد حاصل از مالیات، باید برای تأمین مالی آن سطح از خدمات که اهالی محل به آن رأی داده‌اند، کافی باشد. از این‌رو نرخ مالیات باید به آسانی قابل تعدیل باشد و یا پایه مالیاتی باید نرم‌شپذیر باشد؛ یعنی پایه مالیاتی باید در گذر زمان بزرگ شود و همراه با مخارج گسترش یابد تا از تنگنای مالی پرهیز شود.

- **اصل ثبات درآمد:** یافتن مالیاتی که متأثر از روندهای نامساعد بلندمدت نباشد دشوار است، اما می‌توان مالیاتی را یافت که دستکم، در کوتاه‌مدت درآمد حاصل از آن بی‌ثبات نباشد. این‌گونه بیثباتی می‌تواند موجب عدم استمرار در دسترسی به خدمات دولت محلی شود. این مسئله در مواردی که دولت مرکزی اجازه وام به دولت محلی نمی‌دهد، می‌تواند شدیدتر شود. اگر خدماتی که استمرار آن‌ها به مخاطره می‌افتد جزء مهمی از

برنامه دولت رفاه باشد، این وضع نامطلوب تر خواهد بود. در این حالت، مناسب ترین مالیات محلی، مالیاتی است که درآمد حاصل از آن از تغییرات ادواری اقتصاد محلی تأثیر نپذیرد.

- اصل عدم جابجایی پایه مالیاتی: نباید نرخ به نسبت بالای مالیات محلی، موجب از میان رفتن پایه مالیاتی شود، در غیر این صورت قواعد کفایت درآمد مالیاتی و ثبات آن نقض خواهد شد. از این رو، مالیات های محلی نباید بر پایه های مالیاتی که به شدت متحرکند وضع شود؛ زیرا در آن صورت، مسئله مهاجرت پایه مالیاتی مطرح خواهد شد. این هشت اصلی روشن می سازد که مالیات محلی نباید به صدور مالیات بیانجامد؛ زیرا از این راه اصابت اقتصادی مالیات از مرزهای حوزه قانونی دولت محلی فراتر خواهد رفت. در مواردی که مالیات بر ارزشی تولید منابع طبیعی (مانند نفت خام)، بر قیمت های عمده فروشی، بر املاک تجاری (حداقل سطوحی از مالیات محلی که بیش از اندازه مجاز از نظر برخورداری از منافع خدمات محلی است) و بر محل اقامت گردشگران وضع می شود، احتمال رخداد این وضع زیاد است (Baily، ۱۹۹۹).

جدول ۵. خلاصه اصول مالیات بندی محلی

اصل	رویکرد کلی
کارایی	بهبود کارایی اصلی ترین شاخص اعمال مالیات محلی
قابلیت مشاهده	تعیین نرخ و میزان بهینه مالیات توسط دولت های محلی
صرفه جویی	جلوگیری از ریخت و پاش هزینه های جمع آوری مالیات
کفایت درآمد	پیش بینی از حداقل میزان مالیات مورد نیاز به منظور پوشش هزینه ها
ثبات درآمد	تعیین مالیات هایی که حاصل از تغییرات ادواری اقتصادی (رونق یا رکود) نباشد.
عدم جابجایی پایه مالیاتی	ثبات در پایه های مالیاتی به منظور ثبات در میزان حداقل درآمد ناشی از مالیات

۱-۳-۴- ارزیابی انواع مالیات های محلی

هشت اصل مطرح شده را می توان برای تعیین مالیات های محلی درخور به کار برد. این اصولی، مسئله تخصیص مالیات به سطوح مختلف دولت را حل می کند.

الف) مالیات های محلی بر درآمد

سود و ثروت این مالیات‌ها بیش از آنکه به بهره‌مندی از خدمات وابسته باشند به توان پرداخت مربوط است. از این‌رو، مالیات‌های پیش‌گفته، بیش از آنکه معیارهای کارآیی و حسابدهی را برآورده سازند، معیار عدالت را تأمین می‌کنند. افزون بر این، مالیات‌هایی که جنبه توزیعی آن‌ها قوی است، در سطح محلی مناسب نیستند، زیرا گروه‌های مشمولی این‌گونه مالیات‌ها، از حوزه قانونی و اداری موردنظر به مکان‌هایی که در آن‌ها نرخ مالیات کمتر است، نقل‌مکان خواهند کرد. هر اندازه مقیاس دولت محلی کوچکتر باشد، توان نهفته پرداخت کنندگان برای مهاجرت بیشتر خواهد بود. از این‌رو می‌توان نتیجه گرفت که بهتر است توزیع مجدد افقی و عمودی از راه وضع مالیات، به دولت مرکزی واگذار شود. به‌ویژه آنکه تحرک پایه مالیات بر درآمد، سود و ثروت، بیشتر از آن است که کفایت درآمد و ثبات آن را برای بلندپایگان محلی (و شاید مقامات منطقه‌ای) تأمین کند. افزون بر این، پایه مالیات بر درآمد و سود، به‌شدت به وضعیت اقتصاد محلی وابسته است و به همین دلیل ممکن است اصول کفایت و ثبات را برآورده نسازد. کنترل محلی این سه‌گونه مالیات می‌تواند مدیریت تقاضای کلی به دست دولت مرکزی را دشوار کرده و کاهش سطح کلی مالیات‌های ملی را نیز در موارد ضروری با مشکل روبرو سازد. درنهایت باید توجه داشت که گردآوری مالیات در محل کار، لزوماً با محل اقامت متناظر نیست و محل کار و اقامت می‌تواند در حوزه عمل دو دولت محلی متفاوت جای گیرد. ب) مالیات محلی بر فروش مالیات بر فروش همان مشکلات اداری مالیات بر درآمد، سود و ثروت را دارد، افزون بر این، نرخ‌های به نسبت بالای مالیات که از سوی یک مقام محلی و در یک منطقه کلان‌شهری وضع می‌شود، افراد را به خرید نیازمندی‌های خود از نواحی همسایه تشویق خواهد کرد. هر اندازه حوزه جغرافیایی مقام محلی که مالیات بالا وضع کرده، کوچک‌تر باشد، این عامل اهمیت بیشتری خواهد داشت. این مسئله دو اثر دارد: نخست آنکه، موجب کاهش درآمد مالیاتی خواهد شد. دوم آنکه موجب صدور مالیات به مقامات محلی دیگر می‌شود. درواقع مالیات بر فروش آن‌ها را اکنون بیش از پیش، خریداران غیرمقیم می‌پردازند. در همه موارد بالا، ناکارآیی تخصیصی بروز خواهد کرد؛ زیرا رأی‌دهندگان محلی با آگاهی بر اینکه هزینه کامل تصمیمات خود را نمی‌پردازند به سطوح بالاتری از خدمات رأی خواهند داد. از این‌رو، مالیات بر فروشی، برای مقامات استانی مناسب‌تر از مقامات محلی (شهرداری‌ها) است. با این همه مالیات محلی بر فروش، برخلاف مالیات محلی بر

درآمد، خیلی آشکار و قابل ردیابی نیست و پرداخت مالیات در قیمت خردهفروشی پنهان است. حتی اگر مبلغ پرداخت مالیات بر فروشی، روی برگه‌های فروش ثبت شود، بعید است که خریداران، کل مبلغ مالیات بر فروشی را که در طی سال می‌پرازند، محاسبه کنند. افزون بر این، از نظر اداری وضع مالیات پیچیده خواهد بود (یعنی کنترل خریدها در همه فروشگاه‌ها دشوار است)، مقدار مالیات به صورت یکنواخت به خانوارها تعلق نخواهد گرفت (خانوارهای بزرگ مصرف بالاتری دارند و خانوارهای تک نفری مصرف کمتر) و برخی از کالاها از پرداخت مالیات معاف خواهند بود ولی کالاهای دیگر خیر. ج) مالیات محلی بر املاک زمین و ساختمان و به‌طور کلی مستغلات، تقریباً در همه جا به صورت مشترک مشمول مالیات محلی می‌شوند. این مالیات‌ها اغلب مالیات املاک نامیده می‌شوند (Youngman and malme, ۱۹۹۴).

مالیات زمین و مستغلات در سنجش با مالیات‌های دیگر، هشت اصلی پیش‌گفته درباره مالیات‌های محلی را به خوبی تأمین می‌کند سیاستمداران محلی و دیوانسالاران، اغلب افزایش نرخ مالیات بر مستغلات مسکونی را دشوار می‌دانند. مقاومت کسانی که مالیات بر مستغلات را می‌پردازند، نتیجه اجتناب ناپذیر قابلیت رؤیت بالای این‌گونه مالیات است که بدون آن توان حسابدهی، تضمین نخواهد شد. در غیر این صورت ائتلاف‌های توزیعی که شکل می‌گیرد و دیوانسالارانی که در پی بیشینه کردن بودجه هستند، به سادگی در راستای منافع خود مخارج شهرداری را افزایش خواهند داد. مالیات بر مستغلات، بازدهی پایداری دارد و دلیل آن اینست که عمدتاً متأثر از افت و خیز کوتاه‌مدت در فعالیت اقتصادی نیست. پایه مالیاتی املاک مسکونی، در عمل جابجا پذیر نیست و نمی‌توان آن را از جایی که نرخ مالیات بالاست، به محلی که در آن نرخ مالیات پایین است انتقال داد. تنها اصلی که مالیات مستغلات در برآورده کردن آن، با مشکل روبروست، اصل عدالت است که مبتنی بر توانایی پرداخت است. سود شرکتها به صورت مستقیم به ارزش املاک مشمول مالیات آن‌ها بستگی ندارد. درباره املاک مسکونی نیز با آنکه رابطه همبستگی نیرومندی میان درآمد شخصی (یا خانوار) و ارزش مسکن وی وجود دارد، اما موارد خلاف آن بسیار است. مالکیت یک خانه گرانقیمت می‌تواند بیانگر درآمد گذشته باشد نه درآمد حال، این مطلب درباره بیشتر افراد بازنشسته صادق است. همچنین ممکن است برخی از خانوارهای برخوردار، مسکن ارزانقیمت ملکی یا اجاره‌ای را ترجیح دهند. از این رو، برآورده کردن برابری افقی و عمودی،

هر دو، دشوار است. درحالی که تقریباً در همه کشورها مالیات بر املاک به دولت‌های محلی اختصاص یافته است، ملاحظات مربوط به برابری، مانع از آن می‌شود که بار مالی زیادی از راه وصول این نوع مالیات تحمیل شود. باوجود مشترکات بسیار مالیات یکجا بر زمین و ساختمان، تفاوت‌های درخور توجهی میان کشورها در شیوه وضع مالیات وجود دارد. این تفاوتها به‌طور عمده وابسته است به اموال مشمول مالیات (زمین، ساختمان، سایر دارایی‌های صاحبان کسب و کار و جز آن)؛ چگونگی ارزیابی پایه مالیاتی (ارزشی سرمایه‌ای یا استیجاری مستغلات)؛ معافیت طبقات گوناگون مستغلات (کشاورزی، ساختمان‌های دولتی، ساختمان‌های بنیادهای خیریه و جز آن) و فاصله زمانی ارزیابی املاک و اینکه در چه سطحی از دولت (دولت مرکزی، منطقه‌ای یا محلی) پایه و نرخ مالیات تعیین می‌شود.

۱-۳-۲- اقتصاد بهای خدمات شهرداری

در چارچوب تحلیل اقتصادی، انتظار می‌رود مالیات‌های محلی و کمک‌های بلاعوض دولت هنگامی برای تأمین مالی هزینه‌های شهرداری مورد توجه قرار گیرند که به دلیل شکست بازار نتوان بهای خدمات شهری را از کسانی که از این خدمات برخوردار می‌شوند، دریافت کرد. هنگامی عرضه کنندگان خدمات، در برابر استفاده کنندگان از خدمات، حساسی خواهند بود که درآمد آن‌ها مستقیماً با حجم استفاده از خدماتی که ارائه می‌دهند مربوط باشد. این شیوه تأمین مالی، انگیزه کافی برای عرضه خدمات به میزان مورد تقاضا و کیفیتی در حد انتظار به وجود می‌آورد.

۱-۳-۱- ابعاد نظری موضوع

رابطه میان پرداخت و خدمت ارائه‌شده، از دید پوشش هزینه تمام شده خدمت می‌تواند بسیار متفاوت باشد. دستکم بخشی از این تفاوت را از دید نظری می‌توان در جایی که هدف بیشینه کردن کارایی تخصیصی است، توجیه کرد. کالاهای خالصی عمومی " باید رایگان عرضه شوند. به دلیل آنکه در این گونه موارد نمی‌توان افراد را از برخورداری از این خدمات بازداشت و همواره کسانی خواهند بود که از سواری مجانی " استفاده کنند؛ اما برخلاف کالاهای خالصی عمومی، کالاهای خالصی خصوصی، هم در مصرف رقیبند و هم می‌توان کسانی را که

هزینه آن را می‌پردازند از افرادی که آن را نمی‌پردازند جدا کرد. در این باره اگر قرار باشد کارآیی تخصیصی حفظ شود بهای خدمات باید در بردارنده هزینه آن باشد. شمار اندکی از خدمات شهرداری در زمره کالاهای خالصی عمومی قرار می‌گیرد، اغلب این خدمات به صورت کالاهایی هستند که آمیزهای از کالای عمومی و خصوصی می‌باشند و خدمات پیش‌گفته عموماً دارای آثار خارجی مثبت یا از خصلت کالای ارزشمند برخوردارند. تنها این ویژگی‌ها پرداخت یارانه برای بخشی از بهای خدمات را توجیه می‌کند. درباره خدماتی که موجب آثار خارجی یا سرریز " می‌شوند، مبلغ یارانه باید به صورت مستقیم به ارزش ریالی که از مصرف خدمات نصیب دیگران می‌شود مربوط گردد. به همین ترتیب، درباره کالاهایی که ارزشمند " به شمار می‌روند، ارزش یارانه باید متناسب با تفاضل ارزش واقعی کالا و ارزش گذاری کالا بسیار مناسب است و از آن راه می‌توان برای تأمین هزینه خدمات در زمان پیشینه مصرف و در دوره‌هایی که مصرف پیشینه نیست تفکیک قائل شد. با این حالی باید توجه داشت که قیمتگذاری برپایه هزینه نهایی، هم از دید نظری و هم از دید عملی ایراد دارد. اقتصاددانان مدتهاست دریافته‌اند که قیمتگذاری برپایه هزینه نهایی به دلیل نبود اطلاعات لازم، تنها یکی از اشکال ناقص قیمتگذاری است (Bird ۱۹۷۶). اطلاعات هزینه‌ای شهرداری‌ها عمدتاً منابع و مصارف وجوه را نشان می‌دهند و هزینه‌های کنونی و هزینه‌های جایگزینی یا هزینه‌های فرصت را منعکس نمی‌کنند. محاسبه هزینه استهلاک به قیمت دفتری داراییها در شرایط تورمی و همچنین کاربرد روش خطی استهلاک که موجب کمتر نشان دادن هزینه‌ها در مهر و موم‌های اولیه می‌شود، بردامنه مشکل می‌افزاید. هزینه‌های بالاسری، یک کاسه کردن هزینه و ام‌ها، برپایه حساب‌های شهرداری به هزینه اقتصادی خدمات پی برد. گذشته از این، اگر قرار باشد قیمت گذاری برپایه هزینه نهایی، تخصیص منابع را به شیوه بهینه و خصوصی درباره کالاهای جانشین و راه‌ها و خودروها درباره کالاهای مکمل) و تأثیر تغییرات قیمت‌ها بر درآمدهای واقعی و از آن راه بر تقاضا برای کالاها و خدمات نیز در نظر گرفته شود، (Feld Stine ۱۹۷۰, and Bradford ۱۹۷۲) . با توجه به نکات بالا امروزه دریافته‌اند که قیمت گذاری برپایه هزینه‌ها قاعده کارآمدی نیست، بلکه تنها روشی است برای جبران هزینه‌ها و این شیوه یک مفهوم آرمان کارآیی که در قیمتگذاری برپایه هزینه نهایی دنبال می‌شود، تنها در الگوهای مکانیکی ریاضی می‌تواند به کار آید. در این الگوها عاملان اقتصادی به صورتی

برنامه‌ریزی شده‌اند که در درون روشن است این وضعیت درباره خدمات شهرداری که در آن تعرفه خدمات از راه فرآیند سیاسی - دیوانسالاری تعیین می‌شوند، مصداق ندارد.

۱-۳-۲-۲- ارتباط تعرفه‌ها با منافع

شناسایی و تخمین ارزش منافع به دست آمده از خدمات شهرداری، حتی از تعیین هزینه واقعی اقتصادی این خدمات دشوارتر است. شناسایی و اندازه گیری محصول، مصرف و منافع دریافت شده، بسیار دشوار است. محصول همیشه با مصرف یکسان نیست.

۴-۱- بررسی سیر تحولات شهرداری‌ها از نظر منابع درآمدی برای اداره امور

مدت‌ها قبل از پیدایش و کاربرد واژه اداره عمومی، چنین تشکیلاتی وجود داشته است. برخی از قدیمی - ترین سوابق اداره امور عمومی در لوح‌های گلی سومری‌ها یافت شده است که نشان می‌دهد حدود ۵۰۰۰ سال پیش، چگونه روحانیون سومری ارتش را تجهیز و تغذیه، معابد و انبارها را اداره، مالیات‌ها را گردآوری، سوابق معاملات مالی را نگهداری، محاکم قضایی را اداره و الواح گلی را فراهم و توزیع می‌کردند تا این‌گونه امور بر روی آن‌ها ثبت و نگهداری شود. (رضویان، ۱۳۸۱: ۱۳). شهرهای باستانی هند دارای دستگاه‌های پیشرفته برنامه‌ریزی شهری بوده‌اند که حاکی از وجود مدیریت شهری در اداره این شهرها است شهر موهنجو دارو بر روی دو تپه به ابعاد ۵۴۶ متر در ۱۱۸۳ متر و ۲۷۳ در ۳۴۶ متر قرار داشته و حدود هفتاد هزار نفر جمعیت داشته است. این شهر با بافتی منظم احداث شده بود: خیابان‌های آن ۹ متر عرض داشته که شهر را به ۱۲ بلوک به ابعاد ۲۴۴ متر در ۳۶۵ متر تقسیم می‌کرده است. طرح کلی خیابانها به صورت شبکه شطرنجی شهر سیستم فاضلاب مناسب داشته و فاضلابهای فرعی در نهایت، به فاضلاب اصلی شهر که در زیر خیابانهای هخامنشیان شهرهای بزرگی همچون هگمتانه و پاسارگاد وجود داشته‌اند. ساختار اداری - سیاسی این شهرها توسط حاکمان محلی و داوران شهری اداره می‌شد. (نظریان، ۱۳۷۴، ۷). چنین ساختاری در رابطه با اداره پادشاهان مستبد ایجاد شده است؛ یعنی کسانی که ادعا می‌کرده‌اند قدرت خود را از خدا گرفته‌اند. علاوه بر حمایت فوق، آن‌ها توسط مالکین بزرگ، امرای نظامی و بازرگانان مهم که با نفوذترین طبقات جامعه ایران را تشکیل می‌دادند. در این شهرها رهبران جامعه از میان اعضای طبقات با نفوذ انتخاب می‌شدند که امور اجرایی شهر را اداره کنند. این شهرها فاقد شهردار بودند. (خیرآبادی، ۱۳۷۶، ۱۰۱ و ۱۰۳)

با همه این اوصاف مضمون مدیریت در مهر و موم‌های دهه ۱۹۹۰ رواج پیدا کرد که تعاریف زیادی از آن در نشریات علمی وجود دارد، در حالی که در اصلی مفهومی است که بانک جهانی آن را برای هدایت جهت گیریهای سرزمینی به‌عنوان ابزاری برای توسعه درونزای اجتماعی محلی استفاده می‌کند. (اسکان بشر ۲، کنفرانسی سازمان ملل متحد درباره توسعه سکونت‌های انسانی: ۱۹۹۲، به نقل از: فیالکوف، ۱۳۸۳، ۱۱۰ و ۱۱۱)

برنامه‌ریزی: فرایند برنامه‌ریزی شامل تلفیقی کلیه سطوح و عناصر یک سیستم به‌منظور دستیابی به هدفی واحد و مشخصی شهری را داشته باشد و قادر به ایجاد هماهنگی بین عناصر و اجزای سیستم در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی باشد. این‌گونه برنامه‌ریزی که به‌صورت گفتمان بین عناصر درگیر است، برنامه‌ریزی مشارکتی یا مدیریت برنامه‌ریزی به معنای اندیشیدن و تنظیم پیمایش امور، قبل از بروز وقایع و رویدادهاست تا در اموری همچون بهداشت، سلامت، رفاه، اسباب‌شی و خوشبختی افراد جامعه، نتایج مطلوبی بدست آید. بدیهی است، با برنامه‌ریزی دقیق می‌توانیم اشتباهات گذشته را جبران کنیم و نسبت به آینده هوشیارتر عمل کنیم. (هیراسکار، ۱۳۷۵، ۱۴) برنامه‌ریزی فعالیتی است که با اداره و کنترل یک سیستم آن را به‌سوی هدف‌های هماهنگ در رابطه با نظام ارزشی جامعه هدایت می‌کند. (مجتهد زاده، ۱۳۶۸، ۱۳)

۱-۴-۱- تعاریف مدیریت

باگذشت زمان و تألیف و انتشار کتاب‌های متعدد و ظهور اندیشمندان بزرگ در عرصه علم تعاریف متعددی از مدیریت صورت گرفته است که هرکدامشان از اصولاتی مشترک، نشأت گرفته‌اند و در کل در همه آن‌ها به توجه مدیر به تحقق بخشیدن به اهداف و مقاصد سازمانی اشاره می‌شود. در این جا به تعاریفی از مدیریت اشاره می‌شود. «مدیریت عبارت است از دست یابی به هدف‌های سازمانی از طریق هدایت و رهبری آن‌ها و همکاری با افراد به‌وسیله افراد و گروه‌ها». (رضویان، ۱۴، ۱۳۸۱) تکمیل نقشه‌های کاری است که نشانگر طریقه رسیدن به این اهداف و مقاصد هست. زمانی که برنامه‌ها به موثرترین شیوه برای رسیدن به اهداف. (پاول هوس و کنت ایچ بلانچارد، ۱۳۷۱، به نقل از؛ سعید نیا، ۱۳۷۹)

۱-۱-۴-۱- مدیریت شهری و تعاریف آن

شهر نیز مانند یک سازمان است که باید برای نیل به اهداف آن، برنامه‌ریزی شود و امور روزمره آن نیز موردتوجه قرار گیرد عنصری که باید به این امور پردازد مدیریت شهری نامیده می‌شود. مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه‌ریزی انجام دهد، فعالیت‌های شهری را سازمان دهد، بر فعالیت‌های انجام‌شده نظارت کند و حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمان‌ها و شهروندان ایجاد

نماید. امروزه، مدیریت شهری در جهان تحول اساسی یافته است. شهرها برای آن مدیریت می‌شوند که بتوانند رفاه و آسایش ساکنان خود را تأمین سازند. مدیریت شهری امروز جهان دارای تشکیلات وسیعی شده و مهم‌ترین نقش را در موفقیت انواع برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری و همچنین رفع نیاز جمعیت، جریان عبور و مرور در شهر، رفاه عمومی، مسکن، کاربری زمین، تفریح، فرهنگ، اقتصاد، تأسیسات زیربنایی و امثال آن‌ها بر عهده دارد. مدیریت شهری در سایه‌ی پیشرفت علم مدیریت، بکلی متحول گردیده است. شوراهای شهری مدافع برقراری اعتدالی در شرایط زیست شهری هستند. آنان بر گزیده اقشار مختلف شهر هستند که باید بر نیکبختی مردم، رفع نیازمندی‌های آنان و گسترش زمینه‌های رشد و تعالی شهر بیندیشی‌ند. اعضای شوراهای شهر به‌عنوان نمایندگان اقشار مختلف مردم و در جهت حفظ و ارتقای ارزش‌های شهر و مردم شهر در کنار یکدیگر می‌نشینند و اداره‌ی امور شهرها را به پیش می‌برند. این شهرداری و نمایندگان شورای شهر هستند که باید بدرستی تشخیص دهند که چه موردی برای شهر، مردم شهر و آینده‌ی آن خوب و کدام چیزها مضر است. در تصمیم‌گیری‌های مربوط به شهر، دولت‌ها نقش ارشادی دارند و به تأمین بعضی از منابع بودجه شهرداری‌ها به‌منظور تأمین رفاه عمومی شهرها می‌پردازند؛ اما در تصمیمات مربوط به شهرها، این شهرداری‌ها هستند که در چارچوب ساختار و تشکیلات مربوط به خود، اداره امور شهرها را به پیش می‌برند. (شبعه، ۱۳۸۲، ۴۷ و ۴۸) تعاریف متعددی از مدیریت شهری ارائه شده است و هرکدام از این تعاریف بیان کننده نگرشی نظام مند به مقوله مدیریت شهری است: مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر به‌منظور ارتقاء مدیریت پایدار مناطق شهری در سطح محلی بادر نظر داشتن، و تبعیت از اهداف سیاست‌های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور است. (نقشی نوین شهرها و مسئله مدیریت، ویژه نامه مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، شهرداری تهران، ۷) مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده، متشکل از عناصر و اجزاء رسمی و غیررسمی موثر و ذیربط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری باهدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه‌جانبه و پایدار شهر مربوطه است (نوید رضوانی، ۷).

مدیریت شهری عبارت از سازمان‌دهی عواملی و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر است (صرافی، مظفر و دیگران، ۱۳۷۹، ۷۰ و ۸۱) اما آنچه به‌عنوان مدیریت مطلوب شهری باید مد نظر قرار می‌گیرد مفهومی

فراتر از تعریف یک نظام سازمانی و تشکیلاتی با وظایف مشخصی برای اداره امور شهردر قالب شهرداری است، بلکه جهت گیری باید به سمت تحقق مدیریت واحد و شکل گیری حکومت محلی در شهر هدایت شود (صرافی و عبداللهی، ۱۳۸۷، ۱۲۱).

اگر شهر همچون سازمانی در نظر گرفته شود، لازم است که در راس آن عنصری برای برنامه ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد، این عنصر را می توان مدیریت شهر نامید. (سعید نیا، ۱۳۷۹، ۲۱). از مدیریت شهری تعاریف دیگری نیز شده است که بیشتر آن ها حول محور سازمان دهی و هدایت منابع و امکانات در جهت برآورده سازی نیازهای ساکنان شهر است.

سیستم مدیریت شهری: شهر به مثابه بخشی از سلسله مراتب سیستم قضایی و تقسیمات سیاسی - جغرافیایی هر کشور براساسی شاخصه های مختلفی مانند نوع حکومت، مدیریت، سطح آگاهی، علاقه مندی اجتماعی و مشارکت مردم در نظام تصمیم گیری و... شکل می گیرد. نظام مدیریت شهری باهدف اداره مطلوب امور شهر، سعی دارد. روابط میان عناصر شهری را هماهنگ سازد. به دلیل گستردگی و میان رشته ای بودن سیستم مدیریت شهری به مثابه یک اهداف آن تغییر شکل داد، زیرا هنر برنامه ریزی، شناخت عناصر سیستم و ایجاد روابط بین آن عناصر است، به نحوی که این مجموعه عناصر در جهت هدف سیستم عمل کنند. بی توجهی به اجزاء همچنین عدم کشف روابط و میزان تأثیر هر یک از عناصر در نظام تصمیم گیری هرگز به یک نظام تصمیم گیری منسجم، مؤثر و معطوف به اهداف مطلوب منجر نخواهد شد. (زاهدی فر، ۱۳۷۳، ۱۰).

سیستم مدیریت شهری بنا به تعریف و به لحاظ وظایف عملی خود، موظف به برنامه ریزی توسعه و عمران شهری و اجرای برنامه ها و طرح های مربوطه است، انجام این وظایف در قالب تعیین کننده، نوعی هویت برنامه ریزی اجرایی برای آن است. درواقع مدیریت شهری در قالب نظام برنامه ریزی اقتصادی - اجتماعی و حقوقی حاکم بر کشور، اقدام به تهیه برنامه های توسعه شهری برای شهر می کند و سپس آن برنامه را در چارچوب نظام اداری - اجرایی حاکم بر پروژه های عملیاتی تبدیل کرده و به مرحله اجرا می رساند. بر این اساسی وظایف و جایگاه برنامه ریزی و اجرایی مدیریت شهری را می توان به شرح زیر تعیین کرد :

۱. نقش سیستم مدیریت شهری به عنوان برنامه ریز این نقش را می توان در قالب روابط برون سیستمی و درون سیستمی مطالعه کرد: در قالب اول، روابط مدیریت و برنامه ریزی شهری در مورد نظام عمومی بر نامه ریزی و سطوح بالاتر برنامه ریزی بررسی و مطالعه می شود. مهم ترین موضوع قابل توجه در این سطوح هماهنگی آن ها با یکدیگر است. در قالب دوم، تهیه برنامه های جامع فیزیکی، اقتصادی و اجتماعی و مالی لازم برای توسعه کارآمد شهر به عنوان اصلی ترین وظیفه سیستم مورد توجه قرار می گیرد.

۲. نقش اداری - اجرایی سیستم مدیریت شهری به لحاظ اداری - اجرایی یک سازمان بسیار گسترده و مشتمل بر عناصر متعدد و متنوع لازم برای اداره امور یک شهر است. هر چند این عناصر طیف عملکردی گسترده ای را شامل می شوند، اما به هر حالی عنصر مرکزی و اصلی، سازمان شهرداری است که در تمامی عملکردهای تدوین شده سیستم و به ویژه امور اداری و اجرایی دخیل و ذیربط است. در واقع شهرداری از یک سو جزء عناصر مهم مدیریت سیاسی و اجتماعی شهر محسوب می گردد و از طرف دیگر مهم ترین عنصر اجرایی سیستم مدیریت شهری است (رضویان، ۱۳۸۱).

۳. نقش اجرایی مدیریت شهری در قالب نظام های شهرداری در سطح جهان سه نظام شهرداری شناخته شده است.

نوع اول (شورا - شهردار) است که بهترین سیستم شناخته شده جهانی محسوب می شود. در این سیستم مردم شهر، عده ای را به نمایندگی شورای شهر انتخاب می کنند و سپس شورای مذکور شخصی واجد شرایط را به عنوان شهردار استخدام کرده و اداره امور شهر را به عهده او واگذار می کنند و برنامه فعالیت ها و عملیات شهرداری و منابع درآمد و مصارف آن را تصویب کرده و سپس بر روند عملیات شهرداری نظارت می کنند.

نوع دوم سیستم (شهرداری - شورای شهر) است: در این سیستم شهردار و اعضای شورای شهر را جداگانه انتخاب می کنند. شهردار ریاست شورای شهر را به عهده می گیرد و لزوماً دارای تخصصی نیست. نوع سوم سیستم (شورای مطلق) است که اعضای شورا هر کدام مسئولی قسمتی از کارهای شهرداری بوده ضمناً با یکدیگر جلسات مشورتی دارند و درباره کلیه امور با اکثریت آراء اتخاذ تصمیم می کنند. در این سیستم، معمولاً

یکی از اعضای شورا به‌عنوان عضو ارشد برای اداره امور جلسات شورا انتخاب می‌شود و در بعضی از موارد در نقش شهردار و رئیس انجمن شهر انجام وظیفه می‌کند. (هاشمی، ۱۳۶۷، ۱۰ و ۱۱)

۱-۴-۱-۲- مدیریت شهری در ایران

در سراسر تاریخ ایران، هرگاه نظم و امنیت در کشور برقرار بوده، شهرنشینی رونقی می‌گرفته و واحدهایی برای انتخاب می‌شدند و شهرنشینان هیچ نقشی در این زمینه نداشتند، برای حفظ منافع اقتصادی حاکمان تلاشی می‌کردند. (رضویان، ۱۳۸۱، ۱۲۱) اصولاً ساختار سیستم مدیریت شهری در ایران متمرکز و سلسله‌مراتبی است، که سازمان‌های فرابخشی و بخشی دولتی بر فعالیت سازمان‌های محلی (شورا و شهرداری) تصدی‌گری نموده و از سوی دیگر شورا و شهرداری نیز به نوبه خود بر بخشی خصوصی و مردم به‌طور یک طرفه تأثیر گذار است. لذا در سیستم مدیریت شهری در ایران، سازمان‌های محلی از اختیارات و وظایف لازم برخوردار نبوده و از سوی دیگر مکانیزم‌های مشخص جهت جذب بخش خصوصی، مشارکت مردم و نهادهای غیر دولتی در نظر گرفته است.

سیر تطور مدل‌های مدیریت شهری در ایران مدل‌های اداره امور شهر (نظام مدیریت شهری) بیانگر وجوه ارتباط بین نهاد تصمیم‌گیری و اجرایی در سازمان‌های محلی و سازمان‌دهی امور در این نهادها است. بررسی و تحلیل اسناد و منابع قانونی مرتبط با شهرداری‌ها و اداره امور شهر، معتبرترین روشی برای استخراج نوع نظام مدیریت شهری است. در اسناد قانونی مربوط به ایران به‌صورت مشخصی به نوع نظام یا مدل مورد استفاده اشاره‌ای نشده است؛ اما از طریق بررسی روابط قانونی شورا، شهرداری و دولت مرکزی استخراج نوع مدل و بیان مشخصات آن امکان‌پذیر است. (آخوندی، برک پور و همکاران، ۱۳۸۷، ۱۳۷ تا ۱۴۲)

قوانین مدیریت شهری در ایران، به مفهوم امروزی خود، تقریباً راهی صد ساله را طی کرده است. در سال ۱۲۸۶ خورشیدی و یک سال پس از گشایشی اولین مجلس شورای وقت، سه قانون بلدی، انجمن‌های ایالتی و تشکیل ایالات و ولایات به تصویب مجلس وقت رسید. انجمن‌های بلدی نیز قبل از آن که بتوانند کاری را از پیش ببرند، بعد از چهار سال به پیشنهاد دولت وقت منحل گردیدند. (احمدی، ۱۳۷۹، ۴) در سال ۱۳۰۹

خورشیدی نیز قانون بلدیه و تغییر نام آن به شهرداری به تصویب رسید. در سال ۱۳۱۱ تعریضی معابر و تخریب دیوارهای کهن، در سال ۱۳۱۶، نقشه جدید تهران و دگرگونی شکلی در شهر، در سال ۱۳۱۸ تصویب آئین نامه پیش آمدگی ساختمان‌ها در گذرگاهها، در سال ۱۳۲۸ تصویب لایحه قانونی ثبت اراضی موات تهران، در سال ۱۳۳۹ قانون تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه سازی، در سال ۱۳۴۲، اصلاح قانون توسعه و تعریض معابر و زمین، در سال ۱۳۴۳ قانون تملک آپارتمانها، در سال ۱۳۴۵ طرح جامع تهران، در سال ۱۳۵۲، قانوننظارت بر شهر تهران به تصویب مجلس‌های وقت رسید. (حبیبی، ۱۳۷۵، ۲۰۰ و ۲۰۰۴) در دوران بعد از انقلاب اسلامی نیز در زمینه‌ی کار و مدیریت شهرداری‌ها، قوانین و مقرراتی به تصویب رسید. اگرچه انجمن‌های شهری نیز در دوران قبل از انقلاب اسلامی به‌صورتی متناوب در کنار شهرداری‌ها بود، ولی عملاً فعالیت این انجمن‌ها براساس ضوابط قانونی و با نام شوراهای اسلامی شهر و روستا از دهه‌ی سوم بعد از انقلاب اسلامی آغاز گردید. (شیعه، ۱۳۸۲، ۵۰) در ایران سازمان‌های اداره کننده امور شهری یا سازمانهایی که به نحوی در اداره این امور نقشی دارند متعددند؛ که اهم آن‌ها عبارت‌اند از :

۱) بخشی دولتی در ایران بخش دولتی، خود شامل چند وزارتخانه و سازمان می‌شود، وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان زمین شهری، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۷ بخشی نیمه دولتی (شهرداری‌ها) بخش نیمه دولتی شامل شهرداری‌ها و شورای شهر می‌شود که آن‌ها نیز به سبب مشکلاتی که موجود بوده و شرایط خاصی ایران جزء بخشی دولتی هستند به همین دلیل عملکرد مؤثر مستقلی نداشته‌اند.

۲) بخش خصوصی بخش مردمی شامل شوراهای اسلامی می‌شود. این بخشی نیز تا کنون دست کم به‌صورتی که به‌ویژه در برخی کشورهای در حالی توسعه، مستقیماً در امور مربوط به عمران و مدیریت شهری سهیم بوده‌اند وجود نداشته و ندارد. (رضویان، ۱۳۸۱، ۱۲۳ و ۱۲۴) بعد از گذشت ۲۱ سال از وقوع انقلاب در سال ۱۳۵۷، سرانجام انتخابات شوراها بر اساس قانون مصوب ۱۳۵۷، در سال ۱۳۷۸ برگزار شد و شوراها شروع به کار کردند. در این دوره نیز مدل انتخابی برای اداره امور شهر همان مدل شورا مدیر شهر است که همانند قوانین قبلی، عنوان شهردار به مدیر منتخب شورای شهر اطلاق می‌شود. مطابق قانون، اعضای شورای اسلامی

شهر با رأی مستقیم انتخاب کنندگان برای یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شوند. تعداد اعضای شوراهای شهر مطابق قانون اصلاحی سال ۱۳۸۲ با توجه به جمعیت شهرها از ۳۱ نفر در تهران تا پنج نفر در شهرهای کمتر از بیست هزار نفر جمعیت متغیر است. مطابق قانون سال ۱۳۷۵، تعداد اعضای شورای شهر در تهران ۱۵ نفر تعیین شده است. در این قانون حوزه بندی و محله بندی قوانین قبلی ملغی شده است و اعضای شوراهای شهر با رأی همه مردم شهر انتخاب می‌شوند. شوراهای اسلامی شهر پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط برای مدت چهار سال اقدام می‌کنند. رهبری سیستم اجرایی شهرداری بر عهده شهردار (مدیر شهر) منتخب شورا است و اوست که روسای واحدها و معاونت‌های شهرداری را انتخاب می‌کند و شورا حق دخالت در این زمینه را ندارند. شهردار در برابر تصمیمات شورای شهر پاسخگوست و برکناری شهردار پس از طی مراحل قانونی سوالی و استیضاح با رأی مخالف دو سوم اعضای شورای شهر امکان‌پذیر است. (آخوندی، برک پور و همکاران، ۱۳۸۷، ۱۵۰).

جدول ۶. جمع‌بندی ویژگی‌های مدل‌های مختلف مدیریت شهری در ایران

عنوان قانون	ارکان	مرجع انتخاب	مرجع برکناری یا انحلال	مدل کلی مورد شناسایی	توضیحات
قانون بلدیة ۱۲۸۶ ه.ش	انجمن بلدیة	انتخاب مستقیم مردم به تفکیک محلات شهری	-	مدل رهبری جمعی	کلانتر از میان اعضاء انجمن بلدیة توسط انجمن برای این سمت انتخاب و وزارت داخله برای صدور حکم معرفی می‌شد. کلانتر همزمان رئیس انجمن بلدیة نیز بود.
	هیئت اجرایی بلدیة	انجمن بلدیة	انجمن بلدیة		
	کلانتر	انجمن بلدیة	انجمن بلدیة یا تایید مرجع صادر کننده حکم		
قانون بلدیة ۱۳۰۹ ه.ش	انجمن بلدیة	انتخاب مستقیم از میان نمایندگان طبقات، تجار، اصناف و ساکنین	-	رهبری اجرایی مدیر منتصب دولت مرکزی	-
	رئیس اداره بلدیة	وزارت داخله	وزارت داخله	مدل شورا- مدیر شهر	
قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر و قصابات ۱۳۲۸	انجمن شهر	انتخاب توسط مردم بر اساس محلات شهری	-	مدل شورا- مدیر شهر	در این دوره انجمن شهر باید سه نفر را برای تصدی مدیر شهر به وزارت کشور پیشنهاد می‌داد تا این وزارتخانه یکی را برگزیند و حکم صادر کند.
	شهردار (مدیر شهر)	توسط انجمن شهر و وزارت کشور	انجمن شهر		
	معاون شهردار	توسط انجمن به پیشنهاد شهردار	شهردار با تایید انجمن		
لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ ه.ش	انجمن شهر	انتخاب توسط مردم بر اساس حوزه‌بندی شهر	هیئت وزیران	مدل شورا- مدیر شهر	این لایحه قانونی بر اساس اختیارات اعطایی محلی در دولت ملی دکتر مصدق تصویب نشد و اساس قوانین بعدی در اداره امور شهرها را تشکیل داد.
	شهردار (مدیر شهر)	توسط انجمن شهر	انجمن شهر		
	معاون شهردار	توسط انجمن شهر به پیشنهاد شهردار	-		
قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴	انجمن شهر	انتخاب توسط مردم بر اساس حوزه‌بندی شهر	هیئت وزیران	مدل شورا- مدیر شهر	
	شهردار (مدیر شهر)	انجمن شهر	انجمن شهر		
	معاون شهردار	شهرداری (مدیر شهر)	شهردار		
مدل کنونی منعبت از قانون شهرداری ۱۳۳۴ و قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵	شورای شهر	انتخاب توسط مردم	هیئت حل اختلاف	مدل شورا- مدیر شهر	تصمیم‌گیری در خصوص انحلال شورای شهر

چالش‌های مدیریت شهری در نظام شهری، دروازه بانانی هستند که تصمیم آن‌ها میزان دستیابی بخش‌های متفاوت جمعیت را به انواع گوناگون منابع شهری تعیین می‌کند و به‌منظور تبیین الگوهای توزیع، وظیفه جامعه شناسی شهری، مطالعه اهداف و ارزش‌های این دروازه بانان یا میدان شهری است. شهرداران، به تعبیر پال نگهبانان شهر و یا به نوعی دروازه بانان شهری‌اند که عملکرد آن‌ها صرفاً در حوزه فردی معنا نمی‌یابد بلکه در قالب سیستمی که در آن به نقش می‌پردازند می‌تواند معنا یابد؛ یعنی با توجه به بستری که در آن فعالیت می‌کنند شکل می‌گیرد. به تعبیر پال دو دسته محدودیت وجود دارد، محدودیت‌های فضایی و محدودیت‌های اجتماعی که عمدتاً معرف توزیع قدرت در جامعه است. حاصل این دو محدودیت نیز شکل‌گیری یک نظام اجتماعی - اکولوژیک یا نظام اجتماعی - فضایی است. بخش‌هایی از جمعیت که از دسترسی به منابع و تسهیلات شهری محدود می‌شوند متغیر وابسته و مدیران نظام که دستیابی را در کنترل خود دارند، متغیر مستقل هستند. مدیران نظام شهری به‌طور مستقل در تخصیص منابع کمیاب و توزیع امکانات شهری نقش عمده‌ای دارند. طبق این نظریه در تبیین توزیع نابرابر فرصتهای زندگی لازم است بر عللی خود مختاری در تصمیم‌گیریها نسبت به کنترل منابع و امکانات قابل دسترس شهری تأکید شود. (افروغ، ۱۳۷۷، ۱۲۵)

تعداد کمی از دولت‌های کشورهای جهان سوم در اداره شهرهایشان موفق بوده‌اند. شهر و مدیریت شهری با مشکلات زیادی روبروست. حکومت‌ها در رفع مشکلات ناتوان بوده‌اند و به همین علت از بعد سیاسی-اجتماعی خطر کرده‌اند. جلب مشارکت شهروندان در رفع مشکلات یا کم بوده است یا تشریفاتی بوده است. (نظریان، ۱۳۸۵، ۶۲۶) در حال حاضر چالش اساسی نظام مدیریت شهری در جهان رو به توسعه، چاره اندیشی علمی برای رویارویی با پیامدهای ناشی از پیچیده‌تر شدن نظام جامعه شهری است. برای شناخت این پیچیدگی‌ها مناسب است تمایزات اساسی جامعه شهری و جامعه روستایی نشان داده شود. (رضویان، ۱۳۸۱، ۹۲)

مایکل‌مان، یکی از جامعه شناسان شهری معاصر، از طریق نشان دادن تمایزات اساسی میان جامعه شهری و جامعه روستایی، با استفاده از صفات کمی و کیفی، شکل‌گیری و پیچیدگی نظام جامعه شهری را کسب کرده است. (نجاتی، ۱۳۷۹، ۶ و ۷) چون برنامه‌های مهار مهاجرت از روستا به شهر و تمرکززدایی جمعیت شهری موفق نبوده است روز به روز بیشتر این درک حاصل می‌شود که رشد شهرها اجتناب ناپذیر است و رهیافت‌های

مشکلات شهری تا حد زیادی به مدیریت کارآمد شهری بستگی دارد؛ بنابراین واکنشی کارآمد در برابر مشکلات و موضوعات ایجاد ساختار مالی و مدیریت مالی، ارائه سرپناه، خدمات و امکانات شهری، ایجاد دستگاه‌های اطلاعات شهری، تقویت نقشی بخش غیر رسمی در شهرها، تقویت توان نهادی شهرها (شامل کار کرد شهرداری‌ها)، (شایبر چیم، ۱۳۷۹، ۱۱) یکی از حادترین نیازها در مدیریت شهری، تقویت توان مدیریتی و مالی شهرداری‌هاست. گسترش دادن اختیارات مالیات‌بندی و افزایش درآمد شهرداری‌ها، ارائه مساعدت فنی و خدمات آموزشی به مقامات محلی، و لازم است. (همان منبع، ۱۳۷۹، ۱۱-۲۰) در ضمن یکی از عوامل مهم در اداره امور شهر، روند تعیین اولویتها و رشد سریع شهری در کشورهای رو به توسعه مشکلات عمده‌ی اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی پدید آورده است، مانند:

۱. افزایش فقر در شهرها دسترسی ناکافی به مسکن و خدمات اصلی شهری،

۲. بیگانگی شهروندان از هم

۳. ایجاد زاغه‌ها و مساکن غیرقانونی،

۴. سیستم حمل و نقلی ناکافی و نارسایی امکانات اصلی شهری،

دوره‌یافت برای برخورد با این مسائل وجود دارد:

۱. راه نخست کاستن از فشار جمعیتی بر شهر از راه کنترل مهاجرت از روستا به شهر و تشویق کاهش نرخ

زاد و ولد است

۲. راه دوم به کرد مدیریت شهری است. بیشتر کشورهای رو به توسعه به‌طور فعالی سیاستهایی جهت

۳. کاهش نرخ زاد و ولد اتخاذ کرده‌اند. (رهنما، ۱۳۸۷، ۲۶)

۱-۴-۱-۳- چالش‌های مدیریت شهری در ایران

انتخاب نوع مدل مدیریت شهری منعکس کننده نگرش حاکم بر تنظیم روابط شورا و شهرداری است. از بررسی مدل‌های مدیریت شهری در کشورهای اروپائی و آمریکائی و مطالعه متون قانونی مربوط به مدیریت شهری در ایران چنین استنباط می‌شود که نوع مدل مدیریت شهری در ایران مدل شورا - مدیر شهر است. در متون قانونی ایران از شخصیتی به نام شهردار مرتباً نام برده می‌شود و وظائف و اختیارات به او منتسب می‌شود، بدون توجه به جایگاهی انتخابی است؛ به عبارت دیگر آن دسته از افراد که از بیرون از شورا و (may Or) این که سمت شهر دار را کسب (City Manager) بدون اخذ آرای مردم در سمت مسئولیت شهرداری قرار می‌گیرند عنوان مدیر شهر می‌کنند. درحالی که اعطای مسئولیت رهبری شهر به شخصی که به طور مستقیم یا غیر مستقیم (عضویت شورا) آراء و اعتماد شهروندان را جلب نکرده است، منطقی نیست. این موضوع خود سرآغاز برخی مشکلات در انتخاب شهردار (مدیر شهر) توسط شورا است؛ زیرا طبق قانون، مسئولیت تخصصی و حرفه‌ای از مسئولیت رهبری و اقتدار سیاسی منفک نشده است. شوراهای شهر در فقدان حضور شهردار به معنای واقعی باید نسبت به انتخاب مدیر شهر منتخبی اقدام کنند که همزمان دو ویژگی فوق را دارا باشد. در مدل‌های شورا - مدیر شهر شخصیتی جداگانه به نام شهردار حضور دارد اما حدود قدرت او متفاوت است. حتی در تحولات اخیر نظام مدیریت شهری در ایالات متحده امریکا در قالب این سیستم اقدام به انتخاب مستقیم شهردار می‌شود. شهرهای با مدل شورا - مدیر شهر با انتخاب مستقیم شهردار و مقتدر سازی آن، در پی پر کردن خلأ فقدان رهبری سیاسی در این‌گونه ساختارهای مدیریتی هستند؛ بنابراین انتظار رهبری سیاسی شهر از مدیر شهری منتصب، مشابه آنچه در مدل مدیریت شهری ایران مشاهده می‌شود اصولاً قابل طرح نیست. (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷، ۱۵۳)

از جمله مشکلات دیگر مدیریت در اغلب شهرهای ایران، فقدان نیروی انسانی متخصصی است. عمده‌ی کارکنان شهرداری‌ها را یا افراد فاقد تخصصی تشکیل می‌دهند، یا کسانی که با وجود داشتن تخصصی، رسته و حوزه‌ی شغل آن‌ها، با مشخصات تخصصی‌شان همخوانی ندارد. بخش عمده‌ای از آنان دارای تحصیلات عالی و تخصصی

نیستند. بلکه آنچه را که انجام می‌دهند براساس تجربه آموخته اند. از نظر اداری، ساختاری بوروکراتیک بر تمام ضوابط شهرداری‌ها حاکم است، کاغذبازی و روال انجام برنامه‌ها، بسیاری از شهرداری‌ها را در کلافی سردرگم و انجام امور را به طریق روزمرگی گرفتار کرده است. شهرداری‌ها به‌طور عمده فاقد برنامه‌های بلندمدت، دور نگرانه برای شهرهای خود هستند. تنها در چند سال اخیر است که فقط به تنظیم برنامه‌های پنج ساله آنهم برای بعضی از شهرها اقدام گردیده است. (شیعه، ۱۳۸۲، ۵۲)

مشکلات اداره شهرها امروزه در ایران بر چند قسم‌اند: افزایش بی‌رویه و رشد انفجاری جمعیت شهری، گستردگی نیاز به شهرسازی جدید، کاهش بهره‌وری اقتصادی شهرها و گران شدن زیست شهری، کاهش کیفیت محیط‌زیست شهری، کاهش کیفیت رفاه شهری، ناهنجاری رفتاری / معماری در شهرها، فقدان هماهنگی سازمان‌های متعدد مؤثر در مدیریت شهری، فقدان نیروی متخصصی در مدیریت و برنامه‌ریزی و طراحی شهری، استقلال ناکافی سازمان‌های درگیر در اداره امور شهر، عدم کارایی نظام اداری و مالی مدیریت شهر، تنگناهای قانون شوراها و مسئله تنظیم درست پیوند شورا با نهادها و سازمان‌های مؤثر در حیات شهرها همگی سبب شده‌اند نظام مدیریت شهری شدیداً تمرکز گزا که مشروعیت خود را از حکومت مرکزی و نه مردم کسب کرده است. به بحران مشروعیت تداوم دهد و بحرانی را پدید آورد که طی آن به‌جای همکاری و مشارکت، جو قدر ناشناسی متقابل و تقابل به‌جای تعاملی، میان جامعه و مدیریت شهری رواج کم و بیش تام داشته باشد. (خلیلی، ۱۳۸۵، ۸۱۰)

محسن خلیلی در مقاله «مدیریت شهری و انتخاب شهردار» چالش‌های مدیریت شهری در ایران را در پنج مورد ذکر می‌کند که عبارت‌اند از:

۱. ابهام در جایگاه مدیریت شهری در ساختار نظام حکومتی،
۲. ناکافی بودن قانون شوراها و قانون شهرداری‌ها به مثابه قانون مرجع مدیریت شهری،
۳. مشکلی تأمین منابع درآمدی پایدار،
۴. نارسایی در مدیریت واحد و جامع شهری،

۵. فقدان نظم در ترتیب بندی رده‌های فرادستی و پائین دستی مدیریت شهری، (همان منبع، ۱۳۸۵، ۸۱۱).

آخوندی و همکاران، مهم‌ترین نقائص و آسیب‌های ناشی از مدل شورا - مدیر شهر (مدل رایج اداره امور شهر در ایران) را اینچنین بیان می‌کنند:

۱. نقص در مدل مدیریت شهری ایران و ضرورت تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی،
۲. محدودیت در وظایف نهادهای مدیریت شهری،
۳. یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرها،
۴. نقص مکانیزمهای نظارت و تعادلی بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار (مدیر شهر)،
۵. عدم شکل‌گیری شوراهای محله‌ای و منطقه‌ای زیر مجموعه شوراهای شهر،
۶. نحوه انتخاب اعضای شورای شهر، (آخوندی، ۱۳۸۷، ۱۵۳ و ۱۵۴ و ۱۵۵).

۱-۴-۲- نتیجه‌گیری

با رشد عظیم شهرها و نقش دو گانه ای که ایفا می‌کنند برنامه‌ریزی، سرمایه گذاری و مدیریت شهرها به طرز شگفت انگیزی پیچیده و دشوار شده است. پیچیدگی مسائلی و اهمیت آن نه تنها برنامه ریزان را با واقعیت وجودی این پدیده روبرو می‌سازد بلکه آن‌ها را وا می‌دارد روش‌های قدیم مدیریت شهری را رها کنند و با افکار نو و روشی - های نوین به مقابله با این مسائل بپردازند. امروزه بیشتر کارشناسان شهری بر این امر تاکید دارند که برخورد تک بخشی با مسائلی شهری در این محدوده موفق نبوده و نیاز به یک برخورد همه‌جانبه، میان بخشی و هماهنگ برای مدیریت مناطق شهری دارد.

از آنجاکه مدیریت و توسعه شهرها در کشورهای در حال توسعه توسط دولت‌های مرکزی پی ریزی و مهندسی شده است، مقامات مرکزی توسعه شهری را از طریق وزارتخانه‌های مربوطه اداره می‌کنند و اطمینانی به عملی مستقل حکومت‌های محلی ندارند نتیجه این عملکرد سازمانی چیزی جز سازمان‌های محلی ضعیف، با ساختار تشکیلاتی نامنسجم، اختیارات محدود، منابع مالی ناکافی، کارمندان غیر ماهر و ناراضی نخواهد بود.

ضعف در برنامه‌های طرح جامع شهر و مدیریت شهری و فقدان برنامه‌های جامع طراحی و برنامه‌ریزی محیطی، در کنار کمبود نیروی متخصصی در سازمان‌های شهری باعث آن شده است که بافت جدید شهرها رفته رفته با کیفیت بصری، اجتماعی، کالبدی و فرهنگ بومی خود فاصله بگیرند.

در ارتباط با نظارت مدیریت شهری باید گفت: مدیریت شهری در هر برنامه‌ای در جهت اهداف خود و یا در راستای عمران و آبادانی و زیبایی شهر تدارک دیده می‌شود، باید قبل از هرگونه تصمیم‌گیری مزایا و معایب آنرا مورد بررسی عمیقی قرار دهد بنابراین تخصصی شدن مدیریت شهری و تجهیز نهادهای شهرداری به متخصصان ضروری خواهد بود. دیدگاه‌های که منتقد برنامه‌ریزی از بالا به پائین و آمرانه بودند، شهرسازی پسامدرن را شکل دادند این دیدگاه عقل ناب مدرن مرکزی را به کناری می‌گذارد و خرد جمعی را جایگزین آن می‌کند لذا در فرایند تهیه طرح‌های شهری دوره پسامدرن، تصمیم‌گیری درباره توسعه و عمران شهر به عهده همه کسانی قرار گرفت که در آن مؤثر بوده و ذی نفع هستند.

مشارکت دادن شهروندان در فرایند تهیه طرح‌ها بر اساس مبانی نظری قوی عدالت محوری و اصولی مردم‌گرایی شکل گرفت از این‌رو نهادهای مدنی (مانند اجتماعات محلی) و (نهادهای غیر حکومتی) و تشکل‌های حرفه‌ای نیز از تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران شدند. در ضمن وظیفه مدیریت شهری، برنامه‌ریزی اجتماعی برای اعتدال بخشی به شهرها، جلوگیری از آثار سوء زندگی صنعتی و ممانعت از تبدیلی شهرها، بناهای شهر و رفتار مردم به مثابه یک کالای اقتصادی است باید از تمام فن‌آوریها برای پیشبرد اهداف شهر استفاده کرد.

ولی در کنار آن به‌گونه‌ای به کار پرداخت که فن‌آوری ارتباطی و به‌طور کلی تحول صنعتی، به دگرگونی در هویت اجتماع و نسخ آن نپردازد. مردم ژاپن در کنار استفاده از فن‌آوریها از حفظ شرایط محیط طبیعی و اجتماعی خود غافل نبوده‌اند. لذا چند نکته را باید در مورد مدیریت شهری متذکر شویم: اول: این‌که باید الگویی از مدیریت شهری خوب و قابل تطبیق با شهرها، در هر اندازه، کوچک یا بزرگ ارائه شود دوم: این‌که واژه شهرداری، هم به حوزه مورد عملی شهرداری و هم به مجموعه اداری شهرداری اشاره دارد و همه بازیگران فعالی در امور شهری، نظیر شرکت‌های خصوصی، نیروی اقتصادی غیر رسمی، مجامع و سازمان‌های اجتماعی

مطالعه برنامه راهبردی - عملیاتی منابع درآمدی پایدار و جدید شهرداری قم

و همه کسانی را که در شهر کار و زندگی می‌کنند و در نقش‌های شهری و اجتماعی شرکت می‌جویند شامل می‌شود. سوم: این که مدیریت شهری هم به وظایف روزمره و هم به برنامه‌ریزیهای دراز مدت مربوط می‌شود.

۵-۱- بررسی اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها در ساختارهای متفاوت سیاسی-

اداری

هدف این بخش از مطالعات فراهم آوردن بستر علمی و تجربی مناسب برای قانون‌گذاری در زمینه اصلاح مدیریت و نظام درآمدی شهرداری‌هاست. در این بخش از مطالعات اساساً به مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها و تقسیم وظایف این دو سطح از دولت توجه شده است (دامنه موضوع بسیار گسترده تر از این است).

در این بخش به بررسی وضعیت «مناسبات مالی شهرداری‌ها با دولت» و همچنین «تقسیم وظایف بین سطوح دولت و شهرداری» در ایران تمرکز شده است. با بررسی وضعیت سایر کشورهای منتخب در این دو موضوع، نتایج آن پس از بررسی وضعیت ایران و سایر کشورها، تلاش شده است به پیشنهادهای روشن و مجزا در دو زمینه یاد شده دست یابیم.

رئوس این پیشنهادها را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

یکم - پیشنهاد در زمینه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها شامل افزایش مشارکت شهرداری‌ها در امور احداث، تعمیر و نگهداری ساختمان مدارس؛ در تأمین بهداشت عمومی؛ در اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی؛ در حفظ محیط‌زیست؛ در مکان‌یابی و ارزیابی آثار سرریز ایجاد انواع راه‌های ارتباطی؛ در توسعه مراکز ورزشی؛ در برقراری بهداشت و ایمنی کار در کارگاه‌های شهری و

دوم - پیشنهاد در زمینه بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها که شامل موارد زیر است:

- اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین بهای خدمات شهری،

- اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین عوارض شهرداری،

- مالیات‌های مشترک و اختصاصی برخی مالیات‌ها به شهرداری‌ها،

- کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها،

- قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی و استقراضی از این بازارها، ایجاد صندوق توسعه شهرداری‌ها،

- بهبود شفافیت و پاسخگویی شهرداری‌ها و استان‌ها در چارچوب عدم تمرکز مالی و اداری.

به گمان کارشناسان بدهی‌های انباشته و بی‌قاعده شهرداری‌های کلان‌شهرها، فروش بی ضابطه اموال شهرداری‌ها برای پوشش بازپرداخت اصلی و فرع این بدهی‌ها و جبران کسری‌های مزمن بودجه شهرداری‌ها، تعداد در خور توجه پروژه‌هایی که اجرای برخی از آن‌ها اساساً از منظر بخش عمومی فاقد توجیه اقتصادی است و تکمیل آن‌ها به منابع مالی درخور توجه نیاز دارد، شهرداری‌ها را در معرض ورشکستگی قرار داده است و در صورت غفلت دولت و مجلس از این چالش‌ها به احتمال زیاد در آینده نزدیک شاهد بحران مالی شهرداری‌ها در کنار بحران مالی دولت، بانک‌ها و صندوقهای بازنشستگی خواهیم بود. به دلایلی یاد شده و استیصال مالی شهرداری‌های شهرهای کوچک، اجماع کاملی میان دولت و مجلس در مورد بی سروسامانی نظام مدیریت و درآمد و هزینه شهرداری‌ها وجود دارد و در ضرورت بازننگری بسترهای قانونی آن کمتر تردید وجود دارد.

اما لازمه قانونگذاری برای «اصلاح مدیریت شهری» و همچنین «اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها»، انجام مطالعات علمی و عمیق در زمینه مبانی نظری، تجربه سایر کشورها و ارزیابی تجربه ایران است و و تنها از این طریق است که می‌توان به کارآیی قوانینی که در این حوزه‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و پایداری و اثربخشی آن امید داشت.

متأسفانه با مطالعه لوایح دولت و طرح‌های پیشنهادی نمایندگان محترم مجلس به رغم ادعاهای مطرح‌شده در مقدمه توجیهی این لوایح و طرحها، نمی‌توان ردپای روشن و نظام مندی از این نوع مطالعات و انعکاس نتایج آن در پیش نویسه‌های ارائه‌شده پیدا کرد.

۱-۵-۱- نتایج مطالعه تجربه جهانی و مقایسه ایران با کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه

یافته‌های تحقیقات دانشگاهی در مورد وظایف دولت و نحوه تخصیصی وظایف و مالیات‌ها میان سطوح مختلف دولت هر چند بسیار آموزنده است، اما بدون توجه به تجربه تاریخی کشورهای دیگر و ایران به تنهایی نمی‌تواند منبع الهام برای سیاستگذاری مناسب در مورد عدم تمرکز مالی باشد.

۱-۵-۲- مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها

در قالب مباحثی همچون نظریه فدرالیسم مالی، قواعد حاکم بر عدم تمرکز مالی و اداری، قواعد تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت، قواعد دریافت مالیات مشترک و انواع کمک‌های مالی دولت پرداخته شد. در این گزارش بر تجربه سایر کشورها و مقایسه آن با وضعیت ایران تمرکز شده است و در نهایت پیشنهادهایی در دو حوزه «تقسیم وظایف» و «مناسبات مالی» ارائه می‌شود. بخشی از پروژه مطالعاتی انجام شده توسط نویسندگان و همکاران، به مرور و مطالعه تجربیات هشت کشور توسعه یافته و در حال توسعه در مورد روابط میان دولت و شهرداری‌ها اختصاص داشت. در قالب این بند، تجربه کشورهای آلمان، فرانسه، آمریکا، استرالیا، هند، چین و اندونزی در زمینه سازمان‌دهی و نحوه تأمین مالی دولت‌های محلی، مورد مطالعه قرار گرفت و نتایج حاصل از مطالعه تجربیات این کشورها با وضعیت کشور ایران مقایسه شد. نتایج این مطالعه و مقایسه، در قالب دو مبحث «حیطه تقسیم کار دولت و شهرداری» و «حیطه روابط مالی دولت و شهرداری» به شرح زیر ارائه می‌شود.

۱-۵-۲-۱- در حیطه تقسیم کار دولت و شهرداری

در جداول زیر مطالب مربوط به تقسیم وظایف سطوح دولت در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه و نیز کشور ایران خلاصه شده است. همانطور که مشاهده می‌شود، در کشور پیشرفته‌های مانند ایالات متحده، وظیفه ارائه خدمات اساسی مانند آب، برق و گاز به شهروندان توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. شیوه‌ای که شاید در تعداد انگشت شماری از کشورها رواج داشته باشد و نمونه‌ای از تمرکززدایی پیشرفته را نشان می‌دهد؛ اما وظایف بسیار دیگری هم هستند که در کشورهای پیشرفته توسط سطوح محلی ارائه می‌شوند. به‌طور مثال

آموزش ابتدایی و متوسطه جزء خدماتی است که یا صرفاً توسط دولت‌های محلی ارائه می‌شود یا سطوح محلی به‌شدت با آن درگیر هستند. درحالی‌که در ایران سطوح محلی دولت خدمات آموزش تحصیلی ارائه نمی‌دهند. خدمات پلیس هم از دیگر وظایفی است که در کشورهای پیشرفته، توسط سطوح ایالتی استانی و محلی ارائه می‌شود. درحالی‌که در ایران اینطور نیست و خدمات پلیس به‌عنوان زیرمجموعه وظایف امنیتی، بر عهده دولت مرکزی است. در کشورهای پیشرفته متولی تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها، سطوح محلی دولت است، درحالی‌که در کشور ما این وظیفه بین دولت‌های محلی و دولت مرکزی مشترک است. به این نحو که شهرداری‌ها طرح‌های تفصیلی شهر را تهیه می‌کنند و وزارت راه و شهرسازی مسئولی تهیه طرح جامع شهر است؛ اما هر دو این طرحها باید به تصویب شورای عالی معماری و شهرسازی (زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی) برسند؛ بنابراین عملاً، این نماینده دولت مرکزی است که در مورد طرح‌های جامع و تفصیلی سطوح محلی تقسیمات کشوری (شهرها)، تصمیم‌گیری می‌کند. وظیفه ارائه خدمات حمل‌ونقل شهری در ایران، صرفاً بر عهده دولت‌های محلی است و دولت مرکزی تنها در قالب کمک‌های بلاعوض، در ارائه این نوع خدمات دخیل است. درحالی‌که در کشورهای پیشرفته تقریباً همه سطوح دولت در آن دخیل هستند.

جدول ۷. مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای توسعه یافته

نوع وظایف	ایران	ژاپن	فرانسه	آمریکا	استرالیا
احداث جاده‌ها و تعمیر و نگهداری معابر	محلی		مرکزی و منطقه‌ای		محلی
اماکن فرهنگی و تفریحی	محلی		مرکزی و منطقه‌ای و محلی	محلی	محلی
آب	مرکزی و منطقه‌ای		محلی	محلی	محلی
آتش نشانی	محلی	محلی	مرکزی و محلی	ایالتی، محلی	
آموزش	مرکزی و منطقه‌ای	مرکزی، منطقه‌ای و محلی	مرکزی، منطقه‌ای و محلی	ایالتی، محلی	
آموزش فنی و حرفه‌ای	منطقه‌ای		منطقه‌ای		
بازار روز و کشتارگاه	محلی				محلی
برق	منطقه‌ای			خصوصی	
بهداشت و درمان	مرکزی و استانی	مرکزی، منطقه‌ای و شهرداری		ایالتی، محلی	
پلیس	مرکزی	محلی	مرکزی	ایالتی، محلی	
تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی	محلی و مرکزی		محلی		محلی
توسعه اقتصادی			مرکزی، منطقه‌ای و محلی		
حمل و نقل	محلی		مرکزی، منطقه‌ای و محلی	فدرال، ایالتی و محلی	
زباله و پسماند	محلی		محلی	محلی	محلی
فاضلاب	منطقه‌ای و محلی			محلی	محلی
فضای سبز و پارک‌ها	محلی		محلی	ایالتی، محلی	
گاز	منطقه‌ای			خصوصی	
گورستان	محلی				محلی

اما مهم‌ترین تمایز تقسیم وظایف در کشور ایران با کشورهای در حال توسعه آسیایی که غالباً از نظام‌های حکومتی بسیط برخوردارند، در مورد وظایفی مانند عرضه آب در شهرها، آموزش تحصیلی ابتدایی، تأمین

اجتماعی، توسعه کشاورزی و تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهرهاست. به نحوی که در کشورهای آسیایی مورد بحث، عرضه آب در سطوح محلی تقسیمات کشوری، توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود. در حالی که در کشور ما این وظیفه بر عهده دولت‌های منطقه‌ای و تحت نظر دولت مرکزی است. وظیفه ارائه خدمات آموزش ابتدایی هم یکی دیگر از نقاط تمایز میان ایران و کل کشورهای مورد بحث است. در کشورهای در حال توسعه آسیایی هم آموزشی از جمله وظایفی است که دولت‌های محلی به همراه سایر سطوح دولتی در ارائه آن سهیم‌اند. در حالی که در کشور ما سطوح محلی در ارائه این خدمات هیچ نقشی ندارند.

جدول ۸. مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای در حال توسعه آسیایی

اندونزی	هند	چین	ایران	نوع وظایف
مرکزی		محلی	محلی	احداث جاده‌ها و تعمیر و نگهداری معابر
	محلی		مرکزی، منطقه-ای	ارتباطات راه دور
	محلی	محلی	محلی	اماکن فرهنگی و تفریحی
مرکزی	مرکزی	مرکزی، محلی	مرکزی	امنیت عمومی
مرکزی	مرکزی	مرکزی	مرکزی	امور بین الملل
	محلی	محلی	مرکزی، منطقه-ای	آب
	محلی		محلی	آتش نشانی
مرکزی، منطقه‌ای و محلی		مرکزی، محلی	مرکزی، منطقه-ای	آموزش ابتدایی
		مرکزی، محلی	مرکزی	آموزش عالی
	محلی		محلی	بازار روز و کشتارگاه
	منطقه‌ای و محلی		منطقه‌ای	برق
مرکزی، منطقه‌ای و محلی	محلی	محلی	مرکزی، محلی	بهداشت و درمان
			مرکزی	پلیس
محلی		منطقه‌ای و محلی	مرکزی	تامین اجتماعی
محلی	محلی	محلی	مرکزی، منطقه-ای	توسعه کشاورزی
محلی	محلی		محلی و مرکزی	تهیه طرح های جامع و تفصیلی
مرکزی، منطقه‌ای و محلی	محلی	محلی		حفاظت از محیط زیست

نوع وظایف	ایران	چین	هند	اندونزی
حمل و نقل شهری	محلی		محلی	
دفاع	مرکزی	مرکزی	مرکزی	مرکزی
روشنایی معابر	منطقه‌ای		محلی	
زباله و پسماند	محلی		محلی	
سرمایه‌گذاری	مرکزی، منطقه-ای و محلی	مرکزی، محلی		
سیاست‌های پولی و مالی کلان	مرکزی	مرکزی		مرکزی
فاضلاب	منطقه‌ای و محلی		محلی	
فضای سبز و پاک‌ها	محلی		محلی	
گورستان و تدفین مردگان	محلی		محلی	
مسکن شهری	مرکزی	محلی		

در کشورهای آسیایی مورد مطالعه، وظایف اجتماعی مانند عرضه مسکن شهری ارزشنقیمیتم به عهده دولت‌های محلی است، اما در کشور ما این وظیفه بر عهده دولت مرکزی است. جالب است که وظیفه توسعه کشاورزی در سه کشور چین، هند و اندونزی بر عهده دولت محلی است؛ اما در کشور ما به این وظیفه به‌عنوان وظیفه‌ای که باید به‌صورت متمرکز انجام شود نگاه می‌شود و فعالیت‌های تمرکززدایی در آن، تا سطح منطقه‌ای پیش رفته است. در کشورهای درحال توسعه آسیایی هم سطوح محلی، تهیه کننده طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها هستند و از این حیث مشابه کشورهای پیشرفته عمل می‌کنند.

۱-۵-۲-۲- در حیطه روابط مالی دولت و شهرداری‌ها

الف- وضع و وصول عوارض محلی

در جدول که ارائه خواهد شد خلاصه وضعیت نحوه وضع و وصول عوارض محلی در کشورهای پیشرفته و درحالی توسعه ارائه شده است. از این اطلاعات پیداست که فقط در کشور پیشرفته ایالات متحده که از نظام حکومتی فدرال برخوردار است، پایه مالیات‌های محلی توسط سطوح ذیل دولت ملی تعیین می‌شود و در باقی کشورها چه پیشرفته و چه درحال توسعه که اتفاقاً حکومت متمرکز و غیرفدرالی دارند، دولت مرکزی در مورد

پایه‌های مالیاتی تصمیم‌گیری می‌کند. در کشور ایران هم این قضیه صادق است و پایه مالیات توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود.

در اغلب کشورهای مورد بررسی اختیار وضع مالیات معمولاً در دست سطوح منطقه‌ای و محلی است و دولت مرکزی دخالت کمتری در آن دارد. وصول مالیات هم فقط در کشور فرانسه و ژاپن توسط دولت مرکزی انجام می‌شود و در باقی کشورها، سطوح دولتی منطقه‌ای و محلی در وصول مالیات دخیل‌اند. در حالی که در ایران اختیارات شوراهای اسلامی شهر (از ارکان حکومت‌های محلی) در زمینه وضع و لغو عوارض شهرداری و نحوه وصول آن پس از تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، به شدت محدود شد. در قانون مالیات بر ارزش افزوده تکلیف نرخ و نحوه وصول بسیاری از عوارضی شهرداری از جمله حمل و نقل برون شهری مسافر در داخلی، عوارضی سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین، شماره گذاری انواع خودروها و وانت دو کابین مشخص شد. وصول عوارض شهرداری‌ها هم پس از تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، به صورت متمرکزتر و توسط نماینده دولت مرکزی انجام می‌شود. به نحوی که فقط بخش کوچکی از عوارض و مالیات شهری توسط شهرداری‌ها وصول می‌شود و باقی عوارض به حساب تمرکز وجوه واریز و سپس توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع می‌شود. برخلاف کشورهای مورد بررسی که تعیین نرخ مالیات و عوارضی محلی در اغلب آن‌ها توسط سطوح ذیل دولت ملی (دولت‌های منطقه‌ای و محلی) انجام می‌شود، در کشور ایران نرخ اغلب عوارضی محلی به غیر از عوارضی محلی که توسط شوراهای اسلامی شهر وضع می‌شوند، به صورت متمرکز تعیین می‌شود.

جدول ۹. مقایسه عوارض محلی در کشورهای مختلف

شرح	تعیین پایه مالیات	اختیار وضع مالیات	وصول مالیات	تعیین نرخ مالیات
ژاپن	دولت مرکزی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای
فرانسه	دولت مرکزی	دولت مرکزی	دولت مرکزی	دولت محلی
آلمان		دولت محلی		دولت محلی
ایالت متحده	دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت منطقه‌ای	
چین	دولت مرکزی	دولت مرکزی	دولت محلی	دولت مرکزی
هند		دولت منطقه‌ای	دولت محلی	دولت منطقه‌ای
اندونزی	دولت مرکزی		دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی
ایران	دولت مرکزی	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی، دولت محلی

ب- وضع و وصول بهای خدمات

بهای خدمات، بخش قابل توجهی از درآمدهای غیرمالیاتی دولت‌های محلی را تشکیل می‌دهد. در ایالات متحده، اختیار وضع بهای خدمات بر عهده دولت‌های محلی و در کشور در حال توسعه چین که نظام حاکمیتی به شدت متمرکز دارد، این اختیار به دولت‌های منطقه‌ای تعلق دارد. در کشور چین جمع‌آوری بهای خدمات شهری را هم دولت‌های منطقه‌ای بر دوش دارند. اگر بهای خدمات شهری را به‌طور کلی مبالغی در نظر بگیریم که شهروندان یک شهر در قبال خدماتی از قبیل روشنایی و تنظیف معابر، جمع‌آوری، حمل و دفن زباله‌ها، خدمات آتش نشانی، آسفالت خیابان‌ها و سنگفرش معابر، ایجاد و توسعه پارکها و فضای سبز و نگهداری از آن‌ها پرداخت می‌کنند، شهرداری‌ها (حکومت‌های محلی) بهای خدمات شهری را به شورای شهر (ارکان حکومت محلی) پیشنهاد می‌دهند و شوراهای اسلامی شهر با توجه به دستورالعملها و آیین نامه‌های وزارت کشور (دولت مرکزی)، بهای خدمات پیشنهادی را تصویب یا رد می‌کنند؛ اما اگر منظور از خدمات شهری، ارائه کلیه کالاها و خدمات عمومی به‌صورت محلی باشد، بهای خدمات شهری شامل بهای خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز و تلفن است که در پی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، نحوه

تنظیم قیمت خدمات (ارائه دستورالعمل تعیین قیمت خدمات) بر عهده شورای رقابت یا به عبارت دیگر نماینده دولت مرکزی گذاشته شده است. گفتنی است که در کشور ما استانداری‌ها (دولت‌های منطقه‌ای) در زمینه وضع بهای خدمات و تعیین آن اختیاری ندارند و فقط می‌توانند در مورد وضع عوارض جدید پیشنهادهایی را ارائه نمایند. نقش دولت‌های منطقه‌ای در زمینه خدمات شهری آب، برق، گاز و مخابرات، وصول بهای این خدمات است؛ بنابراین مشاهده می‌شود که تفاوت عمده‌های میان کشور ایران با سایر کشورها از جنبه سطوح دولتی وضع کننده بهای خدمات شهری و مراجع تنظیم کننده نرخ این خدمات مشاهده نمی‌شود.

جدول ۱۰. وضع و وصول بهای خدمات در یک کشور پیشرفته فدرالی و یک کشور در حال توسعه تمرکزگرا

شرح	وضع بهای خدمات	جمع‌آوری بهای خدمات
ایالت متحده	دولت محلی	-
چین	دولت مرکزی	دولت منطقه‌ای
ایران	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت محلی

ب- وضع و وصول مالیات‌های مشترک

در تمام کشورهای مورد بررسی، مالیات بر درآمد و در بیشتر آن‌ها مالیات بر کسب و کار، مالیات بر مستغلات، مالیات بر مصرف و مالیات بر وسایل نقلیه، میان دولت‌های مرکزی، منطقه‌ای و دولت‌های محلی مشترک است. در کشور ما تنها مالیات مشترک میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی، مالیات بر ارزش افزوده (مالیات بر مصرف) است که آن هم در مهر و موم‌های اخیر به شهرداری‌ها تعلق می‌گیرد. در تمام کشورهای مورد بررسی، تنظیم نحوه تقسیم مالیات بر عهده دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای است. هرچه نظام حکمرانی یک کشور غیرمتمرکزتر باشد، تصمیم‌گیری در مورد نحوه تقسیم مالیات به سطوح پایین‌تر دولتی سپرده می‌شود. به‌طور مثال در ایالات متحده نحوه تقسیم مالیات توسط دولت‌های ایالتی تعیین می‌شود. در کشور ایران نحوه تقسیم مالیات مشترک (مالیات بر ارزش افزوده) به موجب قانون و در سطح

دولت ملی مشخص می‌شود. در قانون مالیات بر ارزش افزوده تعیین شده است که سهم شهرداری‌ها و دولت از مالیات بر ارزش افزوده کلیه کالاها و خدمات به ترتیب، ۵/۱ و ۵/۱ درصد (مجموعاً ۳ درصد نرخ مالیات بر ارزش افزوده) است. از آنجاکه مطابق قانون برنامه چهارم توسعه، نرخ مالیات بر ارزش افزوده باید هر ساله ۱ درصد افزایش یابد و در سال آخر برنامه به ۸ درصد برسد، نرخ مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۹۰ به ۴ درصد و سهم شهرداری‌ها و دولت از این مالیات به ترتیب به ۸/۱ و ۲/۲ درصد افزایش یافته است. در کشورهای منتخب هم مانند کشور ما، جمع‌آوری مالیات‌های مشترک توسط دولت مرکزی انجام می‌شود.

جدول ۱۱. مالیات‌های مشترک در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه

شرح	نوع مالیات مشترک	مشترک میان	تنظیم نحوه تقسیم مالیت	جمع آوری مالیات
ایالت متحده	مالیات وسایل نقلیه، مالیات بر درآمد، مالیات بر مشروبات الکلی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت منطقه‌ای	دولت منطقه‌ای
چین	مالیات بر کسب و کار، مالیات بر مصرف، مالیات بر درآمد، مالیات ابطال تمبر	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی	دولت مرکزی
هند	مالیات بر تفریحات و سرگرمی - ها، مالیات بر وسایل نقلیه، عوارض ابطال تمبر، مالیات بر کسب و کار و مالیات بر واردات	دولت ایالتی، دولت محلی		
اندونزی	مالیات بر درآمد، مالیات بر مستغلات، حق امتیاز استخراج معدن، حق امتیاز جنگلداری	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت مرکزی	دولت مرکزی
ایران	مالیات بر مصرف	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی	دولت مرکزی

در برخی از کشورها به جای مالیات‌های مشترک، پایه‌های مالیاتی مشترک میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی وجود دارد. مثلاً در کشور پیشرفته ژاپن پایه مالیات بر درآمد، مالیات بر مصرف و مالیات بخشی‌ها

و مناطق از این نوع مالیات به ترتیب ۱۰، ۵ و ۱ درصد است. در کشور ایران چنین پدیده‌های وجود ندارد و اشتراک پایه‌های مالیاتی تا به اجرا نشده است.

جدول ۱۲. پایه‌های مالیاتی مشترک در کشورهای پیشرفته

شرح	پایه مشترک در مالیات‌ها	مشترک میان	نرخ
ژاپن	مالیات بر درآمد، مالیات بر مصرف، مالیات بر کسب و کار	دولت مرکزی، دولت محلی	-
فرانسه	مالیات بر مستغلات	دولت مرکزی، منطقه‌ای و محلی	کمون: ۱۰ درصد، بخش ۵ درصد و منطقه ۱ درصد

ت - کمک‌های بلاعوض

در تمام کشورهای مورد مطالعه، دولت مرکزی به دولت‌های ذیل سطح ملی کمک‌های بلاعوض مشروط و غیرمشروط ارائه می‌کند. این کمک‌ها عمدتاً برای پوشش هزینه‌های سرمایه‌گذاری‌های عمرانی، توسعه نواحی کمتر توسعه‌یافته و برابری مالی حکومت‌های محلی اعطا می‌شوند. البته در کشوری مانند فرانسه که کمک‌های بلاعوض غیرمشروط هستند، دولت‌های محلی این وجوه را در هر زمینه که مناسب باشد و صلاح بدانند هزینه می‌کنند. در کشور ایران کمک بلاعوض دولت به شهرداری‌ها به سه دسته تقسیم می‌شود. دسته اول، کمک‌های جاری دولت به شهرداری شهرهای کوچک است که از طریق وزارت کشور و از محلی بودجه جاری آن پرداخت می‌شود و مقدار آن بسیار کم است. دسته دوم، کمک‌های بلاعوض دولت از محلی بودجه عمرانی خود به شهرداری‌هاست که ذیل فصل عمران شهری بودجه دولت قرار می‌گیرد و دسته سوم، کمک بلاعوض مشخص دولت بابت: ۱. هزینه‌های جاری (یارانه بلیت) و سرمایه‌ای اتوبوسرانی (خرید اتوبوس) در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها

۲. هزینه‌های جاری (یارانه بلیت) و سرمایه‌ای مترو (حفر تونل و خرید تجهیزات قطارهای شهری) در کلان‌شهرها است؛ بنابراین مشاهده می‌شود که وضعیت اعطای کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی به دولت‌های محلی در کشور ایران از جنبه رده دولتی ارائه‌کننده آن و زمینه مصرف آن نسبتاً مشابه

کشورهای منتخب است، اما تفاوتی که در این بین مشاهده می‌شود آن است که در کشور ایران کمک غیرمشروط دولت به شهرداری، تقریباً وجود ندارد. چراکه کمک جاری دولت به شهرداری‌های کشور اندک است و فقط به برخی از شهرداری‌های کوچک تعلق می‌گیرد. همچنین کمک بلاعوض دولت از محلی بودجه عمرانی، رأساً توسط خود دولت خرج می‌شود و به دست شهرداری‌ها نمی‌رسد (توسط نمایندگان دولت منطقه‌ای در سطح محلی خرج می‌شود). مسئله دیگری که در زمینه کمک بلاعوض دولت به شهرداری‌ها مطرح است این است که میزان کمکهای بلاعوض دولت به شهرداری‌ها بسیار ناچیز است و حدود ۴ درصد از کل درآمدهای شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد.

جدول ۱۳. کمک‌های بلاعوض در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه

شرح	نوع کمک	سطح ارائه کننده	زمینه مصرفی
ژاپن	کمک‌های غیر مشروط و کمک مشروط: کمک‌های خزانه‌داری ملی	دولت مرکزی	عمدتاً برای پوشش هزینه‌های عمرانی
فرانسه	کمک‌های غیر مشروط	دولت مرکزی	در هر زمینه‌ای که مناسب باشد، به صلاح دید دولت‌های محلی
ایالت متحده	کمک‌های غیر مشروط، کمک با اهداف خاص و مشروط	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای	
آلمان	کمک‌های غیر مشروط، کمک با اهداف خالص	دولت مرکزی	در زمینه سرمایه‌گذاری
چین	کمک‌های غیر مشروط، کمک با اهداف خالص	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای	برای حمایت از توسعه نواحی کمتر توسعه یافته، پر کردن شکاف مالی میان دولت‌های منطقه‌ای، در موارد بسیار فوری و با الویت بالا
ایران	کمک‌های مشروط	دولت مرکزی	تامین هزینه‌های جاری و عمرانی

ث - منابع استقراضی و بازارهای مالی

از داده‌های جدول چنین بر می‌آید که در اغلب کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، استقراض سطوح محلی به شکل انتشار اوراق قرضه شهری توسط آن‌ها، رایج است. در کشور آلمان انتشار اوراق قرضه به‌منظور تأمین مالی شهرداری‌ها چندان رایج نیست و در کشور چین دولت‌های محلی به لحاظ قانونی مجاز به استقراض و انتشار اوراق قرضه نیستند. دولت‌های محلی در کشورهای مورد مطالعه از وجوه حاصل از استقراض برای توسعه زیرساختها، سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و در برخی از موارد برای مدیریت جریان نقدینگی در کوتاه مدت بهره می‌برند. در اغلب این کشورها، انتشار اوراق قرضه یا استقراضی از بازارهای مالی (بانک‌های تجاری) توسط سطوح محلی با مجوز دولت مرکزی یا دولت‌های منطقه‌ای صورت می‌گیرد. فقط در کشور فرانسه است که حکومت‌های محلی برای استقراض به مجوز دولت مرکزی نیاز ندارند و می‌توانند از هر نهادی که بخواهند استقراضی کنند یا اوراق قرضه منتشر کنند. در ایران استقراض حکومت محلی از بانک‌های تجاری و نحوه مصرف این وجوه با مجوز و تصویب شورای اسلامی شهر انجام می‌شود. همچنین شهرداری‌ها به موجب قانون مجاز به انتشار اوراق مشارکت هستند، اما طرح‌هایی که از این طریق تأمین مالی می‌شوند باید طرح‌های سودآوری باشند. به این معنا که در ایران شهرداری‌ها نمی‌توانند برای مدیریت جریان نقدینگی خود یا بازپرداخت بدهیهای خود اوراق مشارکت منتشر کنند. پیشینه انتشار اوراق مشارکت شهرداری‌ها در ایران نشان می‌دهد که این کار در میان شهرداری‌ها به دلایلی مانند فقدان بسترهای نهادی و قانونی مناسب و ارزش اعتباری پایین شهرداری‌ها از نظر قرض دهندگان (به دلیل نظام مالی حاکم بر آن‌ها و بحران مالی مزمن آن‌ها) چندان متداول نیست.

کشور	نوع استقراضی	زمینه مصرف	مباحث
ژاپن	انتشار اوراق قرضه محلی	توسعه زیر ساخت‌ها، باز پرداخت بدهی‌های محلی، هزینه‌های مربوط به حمل و نقل، گاز و تامین آب، سرمایه‌گذاری‌ها و امور ساخت و ساز و تهیه زمین توسط دولت‌های محلی	استان‌ها با موافقت دولت مرکزی، شهرداری‌ها با موافقت دولت‌های استانی
فرانسه	وام از بانک‌های خصوصی	-	مطابق قانون، حکومت‌های محلی برای استقراض به مجوز دولت مرکزی با منطقه‌ای نیاز ندارند و می‌توانند از هر نهادی که بخواهند استقراض نمایند. اوراق قرضه منتشر کنند و یا از بانک‌های فرانسوی خارجی وام بگیرند.
ایالات متحده	انتشار اوراق قرضه بلندمدت و کوتاه مدت (تضمین شده و تضمین نشده)، استقراض از بانک	سرمایه‌گذاری در زیر ساخت‌ها (جاده‌ها، شبکه‌های آب و فاضلاب، پروژه‌های جمع-آوری آب‌های سطحی)، برای ترمیم نیازهای بودجه‌ای کوتاه مدت حکومت‌های محلی	مطابق قانون، دولت‌های ایالتی و محلی مجاز به استقراض‌اند، اما ایجاد کسری بودجه جاری ممنوع است. در برخی از ایالت‌ها نیز میزان بدهی که می‌تواند توسط پایه مالیاتی تضمین شود، محدود می‌شود.
آلمان	استقراض بانکی، اوراق قرضه چندان رایج نیست	هزینه‌های سرمایه‌گذاری	هر ایالت در مورد محدودیت‌های استقراض دولت-های محلی ذیل خود تصمیم‌گیری می‌کند.
چین	انتشار اوراق قرضه توسط دولت مرکزی، استقراض بنگاه‌های محلی تحت مالکیت محلی از بانک و بازار سرمایه	سرمایه‌گذاری‌های محلی	ممنوعیت استقراض دولت‌های محلی از بازار سرمایه یا بانک‌ها تجاری به جز موارد خاص و بسیار محدود
هند	انتشار اوراق قرضه، وام از بازارهای مالی	تمام امور بر عهده آن‌ها، امور امدادی در موقع قحطی و کمیابی، جلوگیری از شیوع و گسترش بیماری‌های واگیردار خطرناک، بازپرداخت بدهی‌های پیشین، پروژه‌های زیرساختی	استقراض شهری با مجوز قانونی دولت‌های ایالتی انجام می‌شود و دولت‌های ایالتی محدودیت‌های استقراض دولت‌های محلی را تعیین می‌کنند. شرکت وابسته به شهرداری‌ها امکان انتشار اوراق قرضه را دارند.
اندونزی	استقراض از بازارهای مالی، انتشار اوراق قرضه شهری	مدیریت جریان نقدینگی، پروژه‌های زیرساختی	دولت‌های منطقه‌ای مجاز به استقراض هستند و دولت‌های محلی محدودیت‌های بیشتری در این زمینه دارند. استقراض بلندمدت توسط دولت-های محلی مستلزم تصویب شورای نمایندگان محلی و وزارت مالیه است.
ایران	استقراض از بانک-های تجاری، انتشار اوراق مشارکت	تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، تامین مالی طرح‌های سودآور	استقراض از نظام بانکی با مجوز و تصویب شورای شهر و امکان انتشار اوراق مشارکت در طرح‌های سودآور به موجب قانون

۱-۵-۳- تقسیم وظایف میان سطوح مختلف دولت و شهرداری ها در ایران

۱-۳-۵-۱- وظایف شهرداری ها در ایران

در قانون شهرداری ها مطابق قانون شهرداری ها، وظایف شهرداری ها یا همان سطوح محلی دولت در ایران به طور خلاصه شامل موارد زیر است:

۱. ایجاد و توسعه تأسیسات فاضلاب شهری،
۲. احداث و ترمیم خیابان ها و معابر،
۳. نگهداری و تسطیح معابر،
۴. خدمات حمل و نقلی مترو، اتوبوس و تاکسی،
۵. تأسیسات حفاظتی شهرها،
۶. آتش نشانی،
۷. بهبود محیط شهری (جمع آوری و از بین بردن پسماندها، وسایل حمل اموات، ایجاد سالن های تطهیر در گورستان ها و ایجاد گورستان)،
۸. تأسیسات و تسهیلات شهری مانند میادین عمومی برای خرید و فروش ارزاق و مراکز بهداشتی و درمانی،
۹. ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، تفریحی،
۱۰. ارائه خدمات اجتماعی و مذهبی (نوانخانه، پرورشگاه، شیرخوارگاه، مهد کودک، حسینیه، مسجد)،
۱۱. ارائه خدمات فضای سبز و پارک ها،
۱۲. خدمات طرح های آماده سازی زمین،
۱۳. اجرای طرح های بهسازی سکونتگاه های غیررسمی، بافت های فرسوده شهری و کاربری های نامناسب.

شایان ذکر است که در سال ۱۳۸۱ طی مصوبه‌ای از سوی شورای عالی اداری (که با هماهنگی وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و برخی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به عمل آمد) مجموعه‌ای از فعالیت‌های قابل واگذاری دولت به شهرداری‌ها با اولویت‌بندی دوگانه، معرفی شد که در طول برنامه سوم توسعه، برخی از آن‌ها با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط می‌تواند به شهرداری‌ها واگذار گردد. در سال ۱۳۸۲ نیز شورای عالی اداری طی مصوبه‌ای، پنج دسته از وظایف شهرداری‌ها را با اولویت اول از دستگاه‌های اجرایی مربوطه منتزع و به شهرداری‌ها واگذار کرد. این فعالیتها عبارت بودند از:

- ایجاد و اداره کتابخانه‌ها، سینماها، سالن‌های نمایش، موزه‌ها و جز آن،

- ایجاد اداره مجتمع‌های توریستی تفریحی اقامتی،

- ساخت، تجهیز و نگهداری مراکز بهداشتی درمانی، این وظایف باید به حکم قانون به شهرداری‌ها انتقال یابد تا مورد تفسیرهای متناقض قرار نگیرد.

۱-۵-۳-۲- وظایف قابل واگذاری به شهرداری‌ها

مطابق قوانین موجود ۲-۲-۱. قانون برنامه سوم توسعه مطابق ماده (۱۳۶۶) قانون برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹)، به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساسی پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار کند. همچنین به موجب ماده (۱۳۷)، دولت مکلف است طی دوران برنامه نسبت به واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی به شوراهای اسلامی و دستگاه‌های محلی و مؤسسات و شرکتهای غیر دولتی اقدام نماید. در ماده (۱۵۶) تصریح شده است که به‌منظور استفاده از توانمندی‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا در انجام امور دینی و فرهنگی، شوراهای مذکور علاوه بر وظایف مصرحه در قانون تشکیل آن‌ها، موظف به انجام وظایف ذیل هستند:

الف) بررسی مشکلات و نارسایی‌های فرهنگی، هنری، ورزشی و آموزشی و ارائه پیشنهادهای لازم به مسئولان و مراجع ذیربط.

ب) مساعدت و مشارکت در حفظ و نگهداری بناهای فرهنگی و گلزار شهداء، بهره‌برداری از مراکز فرهنگی و هنری و ورزشی و تلاش برای جلب همکاری مردم در ایجاد تأسیسات و فضاهای مورد نیاز،

همکاری در حفاظت از ابنیه و آثار تاریخی و فرهنگی و بافت‌ها و محوطه‌های فرهنگی، تاریخی و ممانعت از تغییر کاربری آن‌ها. به موجب ماده (۱۶۱)، در شهرهای بیش از ۱۵ هزار نفر جمعیت، شهرداری‌های کشور می‌توانند رأساً یا با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی برای ساخت و بازسازی سینماهای موجود از تسهیلات بانکی استفاده کنند. تأمین زمین مناسب برای ساخت سینما و مجتمع فرهنگی در طرح‌های توسعه شهری به عهده شهرداری‌ها خواهد بود. در سال ۱۳۸۱ طی مصوبه‌ای از سوی شورای عالی اداری (که با هماهنگی وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و برخی دستگاه‌های اجرایی ذیربط به عمل آمد) مجموعه‌ای از فعالیتهای قابل واگذاری دولت به شهرداری‌ها با اولویت بندی دوگانه، معرفی شد که در طول برنامه سوم توسعه، برخی از آن‌ها با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط می‌تواند به شهرداری‌ها واگذار گردد.

۱-۵-۴- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و براساس ماده (۸۸) آن؛ در اجرای وظایف اجتماعی دولت به‌ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست و نهم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور منطقی نمودن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیردولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی، مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت، نسبت به ارائه خدمات زیر توسط بخش غیردولتی، اقدام کنند:

- آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی،

- تربیت بدنی،

- درمان،

- توانبخشی،

- نگهداری از سالمندان،

- معلولین و کودکان بی سرپرست،

- کتابخانه‌های عمومی،

- مراکز فرهنگی و هنری،

- خدمات شهری و روستایی،

- ایرانگردی و جهانگردی.

در تبصره «۱» بند «د» این ماده آمده است که اولویت اجرای مفاد این ماده با «تهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» است.

قوانین مربوطه توسط بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط انجام خواهد شد. تعرفه ارائه خدمات توسط بخش‌های غیردولتی فوق‌الذکر مطابق ضوابط قانونی مربوط تعیین می‌گردد و در مواردی که ضابطه قانونی مشخصی وجود ندارد با پیشنهاد وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط به تصویب شورای اقتصاد خواهد رسید. دولت هم موظف است به‌منظور کاهش هزینه‌های جاری و حجم تصدی‌های دولت، برنامه اجرایی این ماده (شامل هدفهای کمی و میزان صرفه‌جویی در هزینه‌های دولتی و میزان اعتبار مربوط برای پرداخت یارانه‌ها به بخش غیردولتی) را همه ساله در لوایح بودجه سنواتی منظور کند.

۱-۵-۵- مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران

۱-۵-۵-۱- مالیات مشترک در ایران

هم مالیات مشترک میان دولت و شهرداری‌ها وجود دارد. بدین ترتیب که سهمی از مالیات بر ارزش افزوده میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تقسیم می‌شود. براساس قانون مالیات بر ارزش افزوده، سهم شهرداری‌ها از کلی مالیات بر ارزش افزوده امروزه به ۳ واحد درصد رسیده است (بند «الف» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷). در زمینه وصول این نوع مالیات، مطابق بند «الف» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، مالیات بر ارزش افزوده کالاها و خدمات در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محلی و در خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور به منظور توزیع بین دهیاری‌های همان شهرستان واریز می‌شود؛ اما در ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است که عوارض وصولی ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع می‌گردد. به این ترتیب با تصویب قانون برنامه پنجم توسعه، توزیع عوارض مالیات بر ارزش افزوده شهرستانی می‌شود. شایان ذکر است که به موجب ماده (۲۶) قانون برنامه ششم و نیز لایحه مالیات بر ارزش افزوده که دولت به مجلس داده است، سهم شهرداری‌ها از این مالیات مشترک به زیان کلان شهرها و به نفع سایر شهرها و دهیاری‌ها تغییر یافته است. عوارضی که به موجب قانون مالیات بر ارزش افزوده رأساً توسط شهرداری‌ها و یا دولت وصول و میان شهرداری‌ها توزیع می‌شود، به شرح جدول زیر است:

جدول ۱۵. عوارض مشترک در قانون مالیات ارزش افزوده

شرح	نرخ عوارض یا مالیات	ماده قانونی	نحوه توزیع
سیگار و محصولات دخانی	۳٪	بند "ب" ماده ۳۸	مودیان موظفند عوارض و جرائم را به حساب‌های رابطی که بنابه درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌گردد، واریز نمایند. سازمان امور مالیات کشور عوارض وصولی هر ماه را به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور واریز می‌کند. سپس این وجوه به نسب ۲۰ درصد کلان شهرها بر اساس شاخص جمعیت، ۶۰ درصد سایر شهرها براساس شاخص کمتر توسعه

شرح	نرخ عوارض یا مالیات	ماده قانونی	نحوه توزیع
			یافتگی و جمعیت و ۲۰ درصد دهیاری بر اساس شاخص جمعیت توزیع می‌شود.
بنزین و سوخت هواپیما	٪۱۰	بند "ج" ماده ۳۸	//
نفت سفید و نفت گاز	٪۱۰	بند "د" ماده ۳۸	//
نفت کوره	٪۵	بند "د" ماده ۳۸	//
عوارض آلاینده‌ها، واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست	٪۱	تبصره ۱ ماده ۳۸	در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل استقرار واحد تولیدی و در خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه موضوع تبصره ۲ ماده ۳۹ واریز می‌شود.
مالیات نقل و انتقال انواع خودرو	۱ درصد قیمت فروش کارخانه داخلی و یا ۱ درصد مجموع ارزش گمرکی و حقوقی ورودی آنها	ماده ۴۲	واریز به حساب یا حساب‌های درآمد عمومی مربوط که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) تعیین و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود.
حمل و نقل برون شهری مسافر در داخل کشور با وسایل زمینی (به استثنای ریلی)، دریایی و هوایی	۵ درصد بهای بلیط به عنوان عوارض	بند الف ماده ۴۳	وصول عوارض موضوع این بند به شهرداری محل محمول می‌شود و عوارض مزبور نیز به حساب شهرداری محل فعالیت واریز می‌گردد.
عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین	یک در هزار قیمت فروش کارخانه و یا یک در هزار مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آنها	بند "ب" ماده ۴۲	وصول عوارض موضوع این بند به شهرداری محل محمول می‌شود و عوارض مزبور نیز به حساب شهرداری محل فعالیت واریز می‌گردد.
شماره‌گذاری انواع خودروهای سواری و وانت کامیون دو کابین	۳ درصد قیمت فروش کارخانه و یا مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آنها (۲٪ مالیات و ۱٪ عوارض)	بند "ج" ماده ۴۳	به حساب تمرکز وجوه واریز می‌شود و به نسبت ۲۰ درصد کلان شهرها بر اساس شاخص جمعیت، ۶۰ درصد سایر شهرها بر اساس شاخص کمتر توسعه یافتگی و جمعیت و ۲۰ درصد دهیاری‌ها بر اساس شاخص جمعیت توزیع می‌شود.
خروج هر مسافر از مرزهای هوایی، دریایی و زمینی	مرز هوایی: ۲۵۰ هزار ریال مرز دریایی و زمینی: ۵۰ هزار ریال	ماده ۴۵	واریز به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور

گفتنی است که در لایحه جدید مالیات ارزش افزوده کلیه عوارض فوق لغو شده و جای خود را به مالیات‌های مشترک داده است.

۱-۵-۲- عوارض

به موجب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، شوراهای اسلامی می‌توانند در موارد زیر اقدام به وضع عوارض نمایند: به موجب بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون فوق تصویب لوایح و برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود، در حیطه اختیارات شوراهای اسلامی شهر است.

به موجب ماده (۷۷) قانون مذکور؛ شوراهای اسلامی شهر و دهستان می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به‌منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین نامه مصوب هیئت وزیران اقدام نمایند. به موجب تبصره این ماده، عوارض یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.

در ماده (۷) آیین نامه اجرایی بند «۱۶» ماده (۷۱) و ماده (۷۷) قانون فوق که در سال ۱۳۷۸ به تصویب رسیده، وضع عوارضی خاصی توسط شوراها مجاز دانسته شده است: «شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک می‌توانند برای تأمین تمام یا بخشی از هزینه‌های طرح‌های خاص خدماتی یا عمرانی، عوارضی خاصی برای مدت و مورد معین وضع نمایند. عوارضی که از این طریق وصول می‌گردد، صرفاً در همان مدت و مورد تعیین شده در مصوبه وضع عوارض، قابل مصرف می‌باشد». این خود یک نوآوری جدید در نظام عوارض محلی ایران است که قبلاً در ایران سابقه‌های نداشته است. همانطور که ملاحظه می‌شود اختیارات شوراها در زمینه وضع عوارض شهری محدود و مشروط به موافقت وزارت کشور شده است.

مفاد ماده (۱۲) و (۱۴) آیین نامه اجرایی نیز مؤید این نکته است. در ماده (۱۲) چنین آمده است که؛ شوراهای اسلامی مکلفند نسخه‌ای از مصوبات مربوط به عوارض را ظرف یک هفته از تاریخ تصویب به همراه مستندات و گزارش توجیهی آن جهت ارسال به وزارت کشور به استانداران محل ارسال نمایند. استانداری‌ها مکلفند حداکثر ظرف دو هفته پس از وصول چنین مصوباتی مصوبه شورا و ضمایم آن را به همراه نظارت کارشناسی خود و همچنین فهرستی از عوارض محلی وضع شده و قابل وصول در محدوده شهر، بخشی و یا شهرک مربوط (موضوع ماده (۳) و تبصره «۱» همان ماده از این آیین نامه) به وزارت کشور ارسال نمایند.

چنانچه مصوبات مزبور در مدت یک ماه از تاریخ وصول به وزارت کشور مورد ایراد یا لغو توسط وزیر کشور واقع نشد، شوراها مکلفند مصوبه را از طریق درج در روزنامه‌ها و جراید محلی یا روزنامه‌های کثیرالانتشار یا از طریق انتشار اعلامیه و یا هر طریق دیگری که جنبه اعلان عمومی دارد، به آگاهی عموم برسانند. عوارض مربوط از تاریخ اعلان قابل وصول است. بر اساس تبصره همین ماده - مصوبات مربوط به عوارضی توسط شورای اسلامی شهر تهران مستقیماً به وزارت کشور ارسال می‌شود. به موجب ماده (۱۴)، شوراها موظف شده‌اند به هنگام تصمیم‌گیری راجع به عوارضی، علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنج ساله و قوانین بودجه سالیانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی دولت را در حوزه مباحث مالی شهرداری به شرح ذیل تعریف گردیده است:

الف) نیل به سمت خودکفایی شهرداری، دهیاری و شهرک مربوط از طریق وضع و وصول عوارض متناسب با هزینه‌های مورد نیاز؛

ب) رعایت تناسب میزان عوارض با ارائه خدمات عمومی و عمرانی به اقشار و بخشی‌های مختلف اعم از دولتی و غیردولتی؛

پ) جهت‌گیری به‌سوی وضع عوارضی‌هایی که به‌صورت غیرمستقیم وصول می‌شوند؛

ت) تناسب وضع عوارض در هر محلی با تولیدات و درآمدهای اهالی؛

ث) توجه به اثرات تبعی وضع عوارض بر اقتصاد محلی؛

ج) هماهنگی و وحدت رویه در نظام عوارضی؛

ج) رعایت اولویت وضع عوارض به صورت درصدی از قیمت فروش کالا و خدمات بر سایر روشی‌ها از جمله

روش وضع عوارض مقطوع

ح) وضع عوارض متناسب با ارزش افزوده زمین ناشی از تصمیمات مراجع قانونی و یا اجرای طرح‌های

عمرانی؛

خ) جلوگیری از وضع عوارض مضاعف بر کالاهای تولیدی؛

د) توجه به رشد تولید و گسترش واحدهای تولیدی در منطقه به هنگام وضع عوارض بر تولید؛

ذ) محاسبه و وصول عوارض در مورد واحدهای تولیدی براساسی فروش واقعی در دوره موردنظر؛

ر) خودداری از وضع عوارض بر کالاهای صادراتی؛

ز) توجه به ا فشار کم درآمد هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن؛

ژ) رعایت حال ایثارگران هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن؛

س) اعمال رویه‌های تشویقی برای پرداخت به موقع عوارضی؛

ش) وضع بدون تبعیضی عوارض براساسی اصلی سوم قانون اساسی، تبصره - افزایش میزان عوارض موضوع

این آیین نامه زودتر از یک سال صورت نخواهد گرفت و وضع عوارض جدید و افزایش عوارض قبلی عطف

به ماسبق نمی‌شود.

علاوه بر این تبصره، ماده (۲) آیین‌نامه فوق نیز اختیارات شوراها را در این حوزه محدود می‌کند. به موجب این تبصره وضع عوارض جدید بر تولیداتی که برای عرضه در سایر نقاط یا برای صادرات اختصاص می‌یابد و همچنین وضع عوارض بر درآمدهای ناشی از معادن، منابع و طرح‌های ملی بر عهده سایر مراجع که در قوانین و مقررات مربوط تعیین شده یا می‌شوند، خواهد بود. از فهرست جدول پیوست آیین‌نامه چنین پیداست که شوراهای اسلامی شهر نمی‌توانند نسبت به تغییر نرخ عوارض بر نوشابه‌ها، محصولات محلی، قراردادهای صید و شکار، صدور گواهی نامه، عوارضی تلفن، عوارض گذرنامه و گذر مرزی، بلیط هواپیما و اتوبوس بین شهری، شماره‌گذاری اتومبیل و عوارض سالیانه خودرو که قبلاً توسط مراجع ذیربط تعیین شده‌اند، اقدام کنند. به موجب قانون مالیات ارزش‌افزوده (۱۳۸۷)، برقراری هرگونه عوارضی و سایر وجوه بر انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدماتی که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آن‌ها معین شده است، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است. همچنین مطابق مواد و بندهای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده که در زیر به آن‌ها اشاره شده است، شوراهای اسلامی شهر و دهستان نمی‌توانند نرخ این عوارض را تغییر دهند و یا عوارض جدیدی بر این کالاها وضع نمایند:

- بندهای «ب» تا «د» ماده (۳۸) در مورد عوارض سیگار، بنزین، سوخت هواپیما، نفت سفید، نفت گاز و نفت کوره و عوارض واحدهای تولیدی آلاینده،

- ماده (۴۲) در مورد مالیات نقل و انتقال انواع خودرو به استثنای ماشینهای راهسازی، کارگاهی، معدنی، کشاورزی، شناورها، موتورسیکلت و سه چرخه موتوری،

- ماده (۴۳) در مورد مالیات و عوارضی خدمات خاصی مانند حمل‌ونقل برون شهری مسافر در داخل کشور با وسایلی زمینی، عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین، شماره گذاری انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین.

- ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم نیز سیاست‌های جدیدی را به شوراهای اسلامی شهرها در زمینه وضع عوارض دیکته می‌کند: شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذیربط موظفند تا پایان سال اول

برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نماید:

الف) کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌برداری از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش‌افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری. منظور قانونگذار از عوارض صدور پروانه ساختمانی در این قانون روشن نیست؛ اما به نظر می‌رسد عوارضی تراکم ساختمانی و تغییر کاربری موردنظر بوده است. ضمناً تجربه جهانی گویای آن است که وصول عوارض بهبود مرغوبیت زمین که در اینجا از آن به غلط تحت عنوان ارزش‌افزوده زمین یاد شده، کاری پیچیده و بی‌ثمر است.

ب) تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل‌ونقلی. در این مورد نیز باید گفت این سهم می‌تواند بسته به بنیه اقتصادی شهر و درآمد شهروندان از شهری به شهر دیگر متفاوت باشد.

ج) تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات. برخلاف نظر قانونگذار باید گفت عوارض بر املاک بهترین مالیات محلی در جهان به شمار می‌آید و اتفاقاً به تناسب برخوردار مالکان املاک از خدمات شهری دریافت می‌شود.

د) تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها. در ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه، نحوه توزیع عوارض وصولی ارزش‌افزوده و عوارض آلودگی واحدهای تولیدی موضوع بند «الف» و تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده تغییر یافته و مقرر شده عوارض وصولی در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی براساس سیاست‌های اعلامی معاونت به نسبت تأثیرگذاری، در

کمیته‌های مرکب از معاون برنامه‌ریزی استان، فرمانداران شهرستانهای ذیربط، مدیرکل محیط‌زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستانهای متأثر توزیع می‌شود. در صورتی که شهرستانهای متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ (پنجاه نفر و بیشتر) متشکل از نماینده معاونت، معاونین برنامه‌ریزی استان‌های ذیربط، نماینده سازمان حفاظت محیط‌زیست و نماینده اداره کل مالیاتی براساسی سیاست‌های اعلامی معاونت اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد. نکته مهم این است که در ماده (۵۰) قانون مالیات ارزش‌افزوده که عیناً در لایحه اخیر دولت در این خصوص نیز تکرار شده است، شوراها مجاز نیستند به پایه‌های مالیاتی که به موجب قانون مالیات‌های مستقیم از آنها مالیات وصول می‌شود، عوارض وضع کنند. در اصلاحیه قانون مالیات بر درآمد مصوب سال ۱۳۹۴ نیز دولت موظف شده قیمت معاملاتی املاک را در پرف ده سال به ۲۰ درصد قیمت بازار افزایش دهد. از این طریق انتظار می‌رود در یک دوره ده ساله درآمد دولت از محل مالیات بر نقل و انتقال املاک و درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض نوسازی افزایش درخور توجهی داشته باشد.

۱-۵-۳- بهای خدمات

در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور اختیارات شوراهای اسلامی شهر در زمینه تعیین بهای خدمات به شرح زیر پیش‌بینی شده است:

- تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها (بند «۲۶» ماده (۷۱) قانون).

- تصویب نرخ کرایه وسایل نقلیه درون شهری (بند «۲۷» ماده (۷۱) قانون). به موجب ماده (۳۰) آیین نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها «هر شهرداری دارای تعرفه‌ای خواهد بود که در آن کلیه انواع عوارض و بهای خدمات و سایر درآمدهایی که به‌وسیله شهرداری و مؤسسات تابعه و وابسته به آن وصول یا تحصیل می‌شود

درج و هر نوع عوارض یا بهای خدمات جدیدی که وضع و تصویب می‌گردد یا هر تغییری که در نوع و میزان نرخ آن‌ها صورت می‌گیرد در تعرفه مذکور منعکس می‌شود.

وزارت کشور برای طرز تنظیم تعرفه و درج تغییرات بعدی و همچنین چگونگی وضع و تشخیصی و وصول انواع عوارض و درآمدها دستورالعمل جامع تهیه و برای راهنمایی به شهرداری‌ها ابلاغ خواهد کرد.

گفتنی است که زمان تصویب آیین نامه فوق به قبل از تصویب قانون شوراهای اسلامی باز می‌گردد. مصوبات شوراهای اسلامی شهر در موارد فوق مطابق رسم گذشته به کمیته تطبیق مصوبات شوراها در فرمانداری‌ها ارجاع می‌شود.

ظاهراً ارجاع مصوبات شورا به کمیته مذکور به استناد بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون شوراهای اسلامی صورت می‌گیرد. به موجب این بند «تصویب لوایح و برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن» توسط شوراهای اسلامی باید با «در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور ابلاغ می‌شود»، صورت گیرد؛ اما شهرداری‌ها استناد به این بند را در مورد نرخ خدمات و نرخ کرایه وسایل نقلیه درون شهری نادرست می‌دانند و به آن اعتراض دارند.

ضمناً رئیس شورای رقابت به استناد بند «۵» ماده (۵۸) قانون سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم اعتقاد دارد، مصوبات شوراهای اسلامی در مورد تعیین نرخ آن دسته از خدمات که در انحصار شهرداری‌ها است باید برای بررسی و تأیید نهایی به شورای رقابت ارجاع شود؛ اما عملاً تاکنون مصوبه شوراها در زمینه نرخ خدمات به این شورا ارجاع نشده است. به موجب بند «۵» ماده (۵۸) قانون مذکور شورای رقابت موظف است دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری را در هر مورد با رعایت مقررات مربوطه تهیه نماید؛ اما تاکنون شورای رقابت دستورالعملی را در مورد تعیین نرخ خدمات شهرداری‌ها تهیه و تصویب نکرده است.

نکته مهم این است که به دلیل بی ثباتی اقتصاد کلان، کشور ما همواره شاهد نرخ‌های تورم دو رقمی است؛ اما اصلاح بهای خدمات به موازات افزایش سطح عمومی قیمت‌ها به دلیل فشاری که به اقشار فقیر جامعه وارد

می‌کند میسر نیست؛ بنابراین شکاف درآمدها و هزینه‌های سازمان‌های مسئول ارائه خدمات شهری پیوسته رو به افزایش است. پر کردن این شکاف از سایر منابع مالی شهرداری و همچنین کمک‌های بلاعوض دولت دشوار است. این مسئله به وضوح تأثیر منفی تورم را در توزیع درآمد و کمک‌های مالی ۳-۴. کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها وضعیت اعطای کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی به دولت‌های محلی در ایران از جنبه رده دولتی ارائه کننده آن و زمینه مصرف آن نسبتاً مشابه کشورهای منتخب است؛ اما تفاوتی که در این بین مشاهده می‌شود آن است که در ایران کمک غیرمشروط دولت به شهرداری، تقریباً وجود ندارد.

کمک جاری همچنین کمک بلاعوض دولت از محلی بودجه عمرانی، رأساً توسط خود دولت خرج می‌شود و به دست شهرداری‌ها نمی‌رسد (توسط نمایندگان دولت منطقه‌ای در سطح محلی خرج می‌شود). مسئله دیگری که در زمینه کمک بلاعوض دولت به شهرداری‌ها مطرح است این است که میزان کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها بسیار ناچیز است و حدود ۴ درصد از کل درآمدهای شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد. در جدول زیر وضعیت فعلی اعطای کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها به همراه مستندات قانونی و نحوه اجرای آن‌ها ارائه شده است.

جدول ۱۶. وضعیت فعلی اعطای کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها در ایران

ردیف	موضوع	مستند قانونی	نحوه اجرا
۱	در نظر گرفتن ردیف اعتباری در بودجه سنواتی کل کشور بابت احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده	ماده ۱۳ قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری	
۲	کمک جاری به مترو و اتوبوسرانی	ماده ۳۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	با پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و تایید سازمان مدیریت و برنامه- ریزی بین سیستم‌های یاد شده توزیع می‌گردد.
۳	کمک سرمایه‌ای به مترو و اتوبوسرانی	ماده ۳۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	با پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و تایید سازمان مدیریت و برنامه- ریزی بین سیستم‌های یاد شده توزیع می‌گردد.
۴	تخصیص ۱۰ درصد هزینه شماره‌گذاری خودروها در شهرهایی که سیستم قطار شهری آن‌ها به مرحله اجرا یا بهره‌برداری می‌رسد، جهت تامین بخشی از هزینه اجرا یا جبران بخشی از هزینه‌های بهره‌برداری خطوط قطار شهری همان شهر	ماده ۴۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	این مبلغ به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌شود و از طریق ردیف‌های بودجه سنواتی به شهرداری‌های ذی‌ربط پرداخت می‌شود.
۵	کمک دولت به شهرهای زیر ۳۰ هزار نفر جمعیت و کمک به تاسیسات زیربنایی شهرهای کوچک	ماده ۳۶ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	با پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و تایید سازمان مدیریت و برنامه- ریزی بین استان‌ها توزیع می‌شود. سهم هر استان با پیشنهاد استاندار و با نظر شورای برنامه- ریزی استان بین شهرداری‌های نیازمند توزیع می‌شود
۶	تکلیف دولت به پرداخت صد درصد تخفیف اعمال شده از سوی شهرداری‌های در زمینه طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم درآمد (تخفیف اعمال شده از سوی شهرداری‌های شامل اعطای تخفیف ۵۰ درصد در مورد هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت تقسیط بدون کارمزد است)	ماده ۱۶ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	با اعلام وزارت راه و شهرسازی توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در لوائح بودجه پیش‌بینی و به شهرداری‌ها و دهیاری‌های مشمول پرداخت می‌شود. ماده ۴۶ آیین نامه اجرایی قانون ساماندهی
۷	کمک دولت بابت فصل عمران شهری	قوانین بودجه سنواتی	

واقعیت این است که در ایران به دلایل زیر، درآمد سرانه شهرداری‌ها در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ به مراتب بیشتر از شهرهای متوسط و کوچک است:

- در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ فعالیت‌های اقتصادی از تنوع بیشتری برخوردارند و پایه مالیات بر ارزش‌افزوده در آن‌ها به مراتب بزرگ‌تر از شهرهای متوسط و کوچک است. لذا سهم شهرستان‌هایی که شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها در آنجا قرار گرفته‌اند از درآمد حاصل از مالیات بر ارزش‌افزوده بیشتر است.

- به دلیل کمک‌های بلاعوض دولت به سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی و بافت‌های فرسوده در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ، سهم سرانه کمک‌های دولت به کلان‌شهرها بیش از سایر شهرهاست. شهرهای متوسط و کوچک به دلیل ناچیز بودن کمک‌های مالی دولت و فقدان پایه‌های مالیاتی رشد یابنده با بحران مالی مواجهند. به همین دلیل بازنگری در کمک‌های برابر ساز دولت به این شهرها نهایت ضرورت را دارد.

۱-۵-۶- مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی

بازارهای مالی در ایران به‌طور عمده مبتنی بر نظام بانکی است و بازار اوراق بهادار و واسطه‌های مالی مختلف در ایران هنوز توسعه نیافته است. نظام مالی ایران به دلیل تعیین نرخ سود سپرده‌ها و نرخ سود تسهیلات به‌صورت اداری و تنظیم سقف اعتبارات بخشی‌های مختلف اقتصادی و نیز وجود مقررات فراوان یک نظام مالی سرکوب شده است. این وضعیت در ایران در حالی است که از دهه ۱۹۸۰ به این سو بازارهای مالی به سمت مقررات زدایی، شفاف سازی، ابداعات مالی و جهانی شدن رفته‌اند.

در ایران استقراض حکومت محلی از بانک‌های تجاری و نحوه مصرف این وجوه با مجوز و تصویب شورای اسلامی شهر انجام می‌شود. همچنین شهرداری‌ها به موجب قانون مجاز به انتشار اوراق مشارکت هستند، اما طرح‌هایی که از این طریق تأمین مالی می‌شوند باید طرح‌های سودآوری باشند. به این معنا که در ایران شهرداری‌ها نمی‌توانند برای مدیریت جریان نقدینگی خود یا بازپردات بدهی‌های خود اوراق پیشینه انتشار اوراق مشارکت شهرداری‌ها در ایران نشان می‌دهد که این کار در میان شهرداری‌ها به دلایلی مانند فقدان

بسترهای نهادی و قانونی مناسب و ارزشی اعتباری پایین شهرداری‌ها از نظر قرض دهندگان (به دلیل نظام مالی حاکم بر آن‌ها و بحران مالی مزمین آن‌ها) چندان متداول نیست.

۱-۵-۷- بررسی و پیشنهاد در زمینه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها

براساسی یافته‌های این مطالعه، پیشنهادهای زیر در زمینه انتقال وظایف سطوح بالاتر دولت به شهرداری‌ها ارائه می‌شود:

به‌منظور بسط انگیزه مشارکت‌های مردمی، کاهش تصدی‌های دولت و توسعه مدیریت شهری (شهرداری‌ها)، پیشنهاد می‌شود شورای عالی اداری نسبت به سطح بندی و تقسیم کار بین حوزه‌های مختلف دولت (مرکزی، استانی و شهری) در موارد ذیل اقدام نماید:

الف) مشارکت شهرداری‌ها، به‌ویژه در کلان‌شهرها در زمینه احداث، تعمیر و نگهداری ساختمان مدارس در چارچوب موازین نظام آموزش و پرورش کشور با رعایت موازین و استانداردهای سازمان نوسازی مدارس کشور. تذکر: اعتبارات سازمان نوسازی مدارس، حسب مورد به اعتبارات شهری (شهرداری) جهت تحقق امور فوق منتقل می‌شود.

ب) مشارکت شهرداری‌ها، به‌ویژه در کلان‌شهرها در تأمین بهداشت عمومی و ارتقای سطح آن از طریق اجرای برنامه‌های زیر:

۱. بهداشت محیط و کنترل و نظارت بهداشتی بر سموم و مواد شیمیایی،

۲. بهداشت مدارس،

۳. نظارت بهداشتی بر اماکن خوراکی، آشامیدنی و آرایشی،

۴. کنترل سلامت آب آشامیدنی،

۵. دایر کردن و اداره مراکز ترک اعتیاد، تنظیم خانواده و درمانگاه‌های سرپایی.

اعتبارات بخش‌های فوق از دستگاه‌های مربوطه کسر و به شهرداری‌ها منتقل می‌شود.

ج) مشارکت شهرداری‌ها در اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمران شهری، نظارت بر فعالیتهای شهرسازی بخش خصوصی، استفاده بهینه از زمین در محدوده شهری، مدیریت تولید و عرضه مسکن، آماده‌سازی زمین برای مسکن شهری.

تذکر ۱: تهیه طرح‌های جامع شهرها به‌ویژه در کلان‌شهرها، با رعایت چارچوب ضوابط و موازین ملی مربوط توسط شهرداری و تأیید شورای اسلامی شهر و تصویب مدیریت استانی مسکن و شهرسازی خواهد بود.

تذکر ۲: اعتبارات عمران شهری مندرج در بودجه سنواتی کل کشور در هر استان، حسب موضوع و پروژه، با تصویب شورای برنامه‌ریزی استان، توزیع می‌گردد. مجری طرح‌های عمران شهری که از این محل تأمین مالی می‌شود، شهرداری هر محل خواهد بود.

تذکر ۳: در چارچوب قانون ساماندهی و تولید و عرضه مسکن ارزاقیمت، اعتبارات مندرج در بودجه سنواتی برای تأمین مسکن اجتماعی، به شهرداری‌ها منتقل خواهد شد. شهرداری‌ها مکلفند نسبت به ساماندهی و تأمین مسکن اجتماعی اقدام کنند. ساخت و تولید این نوع مسکن توسط خانوارها و یا بخش خصوصی صورت خواهد گرفت. کمک دولت به‌صورت تأمین زمین، یارانه عوارض شهرداری و تسهیلات بانکی ارزاقیمت خواهد بود.

تذکر ۴: اراضی دولتی در داخل حریم شهرها و یا آن بخش از اراضی دولتی که در طرح‌های توسعه شهری باید در حوزه شهری قرار گیرد، در اختیار شهرداری‌ها قرار خواهد گرفت تا در چارچوب موازین و ضوابط شورای عالی شهرسازی، تعیین کاربری و واگذار گردد. بهای دریافتی از این‌گونه واگذاری‌ها به خزانه کل کشور واریز می‌گردد.

د) مشارکت شهرداری‌ها در حفظ محیط‌زیست، جلوگیری از آثار سوء زیست‌محیطی ناشی از طرح‌های توسعه شهری، صنعتی، خدماتی و تولیدی، انتخاب گزینه‌های مناسب جهت کاهش و یا جبران آثار نامطلوب طرح‌ها

و پروژه‌ها، بررسی و شناخت آثار کمی و کیفی آلودگی هوا ناشی از منابع آلاینده‌ها و تلاش برای کاهش آن تا حد ظرفیت قابل تحمل، تهیه برنامه جهت مقابله با بحرانهای زیست‌محیطی، تهیه اطلاعات به‌منظور ارائه هشدارهای لازم در ارتباط با آلودگی هوا و آب، ترغیب و تشویق شهروندان در خصوص مؤانست با طبیعت و مراقبت از محیط‌زیست.

ه) مشارکت شهرداری‌ها در ایجاد بسترهای مناسب برای بسط و توسعه تولید محصولات فرهنگی، هنری، سینمایی، کتب، هنرهای نمایشی، برگزاری مسابقات فرهنگی و هنری، احداث، تعمیر و توسعه کتابخانه‌های عمومی و مراکز فرهنگی، هنری و سینمایی و اداره آن‌ها گسترش شکل‌ها، مؤسسات، مراکز، انجمن‌ها و کانون‌های مردمی و غیردولتی در فعالیتهای فرهنگی و هنری، انتخاب و نظارت بر ساخت و نصب مجسمه و یادمان در اماکن عمومی شهری.

و) مشارکت شهرداری‌ها در بسط و توسعه هیئتهای ورزشی، احداث، تعمیر و نگهداری مراکز ورزشی شهری، بسط مشارکتهای مردمی و خصوصی در حوزه ورزشی و تربیت بدنی، ایجاد، توسعه و نگهداری مجموعه‌های ورزشی، تفریحی و فرهنگی جهت کارگران، کارکنان، دانشجویان، دانش آموزان و

ز) مشارکت شهرداری‌ها به‌ویژه در کلان‌شهرها، در مکان‌یابی و ارزیابی آثار سرریز ایجاد راه‌ها، راه آهن و فرودگاه‌ها در حوزه نفوذ شهری، تعیین مشخصات مجاز وسایل ترابری، تعیین ضابطه‌ها و معیارهای فنی، اقتصادی و ایمنی ترابری در حوزه شهری و نظارت بر حسن اجرای امور و حفظ حریم قانونی راه‌های شهری.

ح) مشارکت شهرداری‌ها در برقراری مبانی حفاظتی، بهداشتی و ایمنی کار در کارگاه‌های شهری، ترغیب و تشویق کارفرمایان به ایجاد تأسیسات و ارائه خدمات رفاهی در کارگاه‌های شهری و ایجاد تسهیلات لازم در جهت تأمین مسکن و انجام سایر اقدامات حمایتی در چارچوب قوانین و مقررات ذیربط.

ط) مشارکت شهرداری‌ها در حوزه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت، توسعه اجتماعی و اقتصادی شهرها به‌ویژه در ایجاد واحدهای فنی، مهندسی، صنعتی و ایجاد پارکهای علمی و فناوری در حوزه‌های صنعت، تجارت و بازرگانی در حریم شهری.

ی) مشارکت شهرداری‌ها در مطالعه و برنامه‌ریزی، تدوین و اجرای طرح‌های جنگلی کاری، جنگلداری، ایجاد پارک‌های جنگلی و تفرج گاه‌های طبیعی در حریم شهرها در چارچوب سیاست‌های قانونی. انجام اقدامات لازم به‌منظور حفظ و جلوگیری از تغییر و تبدیل کاربری اراضی کشاورزی و جنگلی، تهیه برنامه استفاده از اراضی کشاورزی و منابع طبیعی در حریم شهری.

ک) مشارکت شهرداری‌ها در مطالعه، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های آموزشی و توانمندسازی شهروندان، مراقبت از فقرا، سالمندان، معتادان و افراد ناتوان، گسترش تشکلی‌ها، مؤسسات، مراکز، انجمن‌ها و کانون‌های مردمی و غیردولتی در فعالیتهای حوزه امور بهزیستی و توانمندسازی.

ل) مشارکت شهرداری‌ها در مطالعه، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های آب و فاضلاب شهری، مالکیت و اداره واحدهای این حوزه با اتخاذ رویکردهای توانمندسازی شهرداری‌ها. شرکت‌های آب و فاضلاب شهری در کلان‌شهرها به شهرداری‌ها واگذار می‌گردد.

تذکر ۱: در جهت تحقق اهداف این قانون در صورت لزوم در کلان‌شهرها، مالکیت و اداره واحدهای آب و فاضلاب شهری به‌صورت مشترک توسط وزارت نیرو و شهرداری‌ها می‌تواند صورت پذیرد.

تذکر ۲: در خصوصی اداره واحدهای آب و فاضلاب شهری در غیر از کلان‌شهرها، در راستای تحقق اهداف کارآیی و اثربخشی حاکمیت، در چارچوب برنامه مشترک شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و وزارت نیرو تصمیمات مقتضی اتخاذ و به مرحله اجرا گذاشته می‌شود.

م) مشارکت شهرداری‌ها در مطالعه، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های انتقال و توزیع برق و یا گاز حریم شهری.

تذکر ۱: انتقال و توزیع برق و یا گاز و مالکیت‌های مربوط به آن‌ها به‌ویژه در کلان‌شهرها به مدیریت شهری این مناطق واگذار می‌شود، تا در چارچوب موازین مربوطه اقدام شود. مجامع و اداره شرکت‌های مربوط به این حوزه با مدیریت مشترک وزارت نیرو یا شرکت گاز و شهرداری‌ها خواهد بود.

تذکر ۲: در صورت ناتوانی مدیریت شهری در مالکیت و یا مدیریت امور این حوزه‌ها، حضور مؤثر شهرداری‌ها در مجامع این امور الزامی است.

ن) مدیریت پلیس راهنمایی شهرها، به‌ویژه در کلان‌شهرها به شهرداری‌ها واگذار می‌گردد. مدیریت شهرداری‌ها در این حوزه در چارچوب موازین و مقررات راهنمایی و رانندگی است. آموزش کارکنان، تدوین دستورالعمل‌های لازم و نظارت بر حسن اجرای کار بر عهده نیروی انتظامی کشور هست.

۱. در راستای اجرای اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی، به‌منظور فراهم آوردن زمینه‌های رشد و پیشرفت منطقه و اداره بهینه امور مدیریت شهری، بخشی از وظایف دولت با تصویب هیئت وزیران می‌تواند به مدیریت‌های شهری به‌ویژه کلان‌شهرها واگذار گردد. تصمیمات شهرداری‌ها در این راستا، در حدود و اختیارات رئیس جمهور و دولت خواهد بود.

۲. شهرداری‌ها به‌ویژه مدیریت کلان‌شهرها می‌توانند در اجرای بهتر و کارآمدتر وظایف واحدهای اجرایی خود و در چارچوب سیاست‌های عمومی و قوانین کشور، برنامه‌های توسعه پنج ساله، بودجه سالیانه و... با تأیید شورای شهر، مبادرت به تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های اجرایی نمایند.

۱-۵-۸- پیشنهاد در زمینه بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها

۱. اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به‌منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین بهای خدمات شهری

در جهت بسط و توسعه همه‌جانبه حوزه شهری و ارتقا و اثربخشی بیشتر امور، موارد ذیل تصویب و عملیاتی می‌شود:

- در هر شهر تعیین بهای خدمات شهری، به پیشنهاد شهردار و تصویب شورای اسلامی شهر صورت خواهد گرفت. در تعیین نرخ خدمات شهری، قیمت تمام شده هر واحد خدمات و توان پرداخت شهروندان و معافیت‌ها و تخفیف‌ها باید موردنظر قرار گیرد.

- تصویب نرخ خدمات (موضوع بند «۲۶» ماده (۷۱) قانون شوراهای اسلامی) در اختیار شوراهای اسلامی شهر خواهد بود و فرمانداری‌ها و شورای رقابت در این زمینه مداخله‌ای نخواهند کرد.

- تعیین بهای بلیط اتوبوس و قطار شهری توسط شوراهای اسلامی شهر صورت خواهد گرفت. مصوبات شوراها پس از تأیید کمیته تطبیق فرمانداری‌ها قابل اجرا خواهد بود.

- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است آیین نامه لازم به منظور فروش بلیط اتوبوس و مترو با تخفیف برای افراد کهنسال، افراد فقیر و دانش آموزان را تنظیم و به شهرداری‌ها ابلاغ نماید.

۲. اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین عوارض شهرداری

در تعیین عوارضی محلی توسط شوراهای اسلامی شهرها، ملاحظات زیر در نظر گرفته خواهد شد:

- نرخ عوارض سالیانه خودروها در کلان‌شهرها بیشتر از شهرهای بزرگ و در شهرهای بزرگ بیشتر از شهرهای متوسط و کوچک خواهد بود. سقف هر یک را سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور تعیین خواهد کرد؛ اما شوراهای شهر اختیار دارند نرخ موردنظر خود را در زیر سقف مذکور انتخاب نمایند.

- عوارضی صید و شکار به صورت محلی و توسط شوراهای اسلامی تعیین شود.

- با توجه به وصول مالیات بر ارزش افزوده در سطح دولت مرکزی و افزایش تدریجی سهم شهرداری‌ها از آن، وصول عوارضی کالاها در سطح محلی از تاریخ تصویب این قانون ممنوع است.

- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور موظف است لایحه اصلاح قانون نوسازی را به منظور افزایش درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض نوسازی تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. در این لایحه نحوه قیمتگذاری مستغلات شهری، معافیت‌ها، بخشودگی‌ها، ضمانت اجرایی قانون و نحوه برخورد با مستن کفین مشخصی خواهد شد.

- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور موظف است نسبت به تهیه لایحه قانونی در زمینه وضع و وصول عوارض برنامه‌ریزی شهری اقدام کند. در این لایحه نرخ و نحوه تشخیص و وصول عوارض صدور پروانه ساختمانی، عوارضی تراکم و تغییر کاربری اراضی در کلان‌شهرها، شهرهای بزرگ و کوچک مشخصی خواهد شد. پس از تصویب این لایحه قانونی، عوارضی محلی که براساس مصوبات شوراهای اسلامی شهرها تحت عنوان عوارضی تراکم، تغییر کاربری و پذیره وضع و وصول می‌شود، لغو خواهد شد.

- شوراهای اسلامی شهر می‌توانند در مواردی که توسط قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و آیین‌نامه اجرایی مواد (۷۱) و (۷۷) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی شهر و دهستان منع نشده، نسبت به وضع عوارضی محلی اقدام کنند.

۱-۵-۹- مالیات‌های مشترک و اختصاصی برخی مالیات‌ها به شهرداری‌ها

۱. در اجرای ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از محل وصول مالیات بر ارزش‌افزوده در هر شهرستان به تناسب جمعیت نقاط شهری و روستایی آن شهرستان تعیین کنند.

تذکر: سازمان امور مالیاتی، جهت بهبود کارایی، تشخیص و وصول مالیات بر ارزش‌افزوده، موظف است از اطلاعات موجود در پایگاه اطلاعاتی شهرداری‌ها استفاده و آن را روز آمد کند.

۲. درآمدهای حاصل از مالیات‌های مربوط به مشاغل، سرقتی، نقل و انتقال مالکیت‌ها، مستغلات، نقل و انتقال خودرو در هر حوزه شهری، در اختیار شهرداری آن حوزه قرار خواهد گرفت.

۳. عوارض وصولی از واحدهای تولیدی آلاینده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع خواهد شد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی استان، فرمانداران شهرستان‌های ذیربط، مدیرکل محیط‌زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود. در صورتی که شهرستان‌های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ (پنجاه نفر و بیشتر)

متشکل از نماینده معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، معاونین برنامه‌ریزی استان‌های ذیربط، نماینده سازمان حفاظت محیط‌زیست و نماینده اداره کل مالیاتی براساسی سیاست‌های اعلامی معاونت، اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد.

۴. درآمد حاصل از جرائم رانندگی، صدور گواهینامه و مالیات شماره‌گذاری خودروها در کلان‌شهرها به حساب شهرداری‌ها واریز خواهد شد.

۱-۵-۱۰- کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها

پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری‌ها در بودجه سالیانه کشور به صورت قانونمند و شفاف، تعیین و به مرحله اجرا گذاشته می‌شود. این پرداخت‌های بلاعوض به شرح زیر خواهد بود:

- اعتباراتی که در قوانین بودجه سنواتی با عناوین کمک به شهرداری‌های شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر جمعیت و کمک به تأسیسات زیربنایی این شهرها به تصویب می‌رسد، با پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، بین استان‌های کشور توزیع می‌شود. سهم هر استان از محلی ردیف‌های یاد شده با پیشنهاد استاندار و با نظر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بین شهرداری‌های نیازمند توزیع خواهد شد و پس از مبادله موافقتنامه با معاونت برنامه‌ریزی استانداری حسب مورد برای کمک به بودجه جاری شهرداری‌های شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر جمعیت و احداث تأسیسات زیربنایی در این شهرها هزینه خواهد شد.

- کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌های جدید به‌ویژه در حوزه کلان‌شهرها با رعایت ملاحظات مختصات عمومی این شهرها (خوابگاهی، کارگاهی، اقتصادی و ...). آیین‌نامه نحوه توزیع کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌های شهرهای کوچک توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت دولت خواهد رسید.

- پرداخت انتقالی دولت به شهرداری‌ها برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری مترو و اتوبوسرانی به پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی بین دستگاه‌های یاد شده توزیع می‌گردد تا براساسی موافقتنامه‌هایی که بین معاونت با سازمان شهرداری‌ها یا شهرداری‌های

ذینفع مبادله می‌گردد، برای حمایت از دستگاه‌های حمل‌ونقل عمومی شهرها به مصرف برسد. - پرداخت انتقالی دولت به شهرداری‌ها برای تأمین بخشی از هزینه‌های جاری مترو و اتوبوسرانی (یارانه بلیط اتوبوس و مترو) در هر استان براساسی توافق معاونت برنامه‌ریزی استانداری و شهرداری ذینفع به موجب موافقتنامه‌ای صورت خواهد گرفت که میان آن‌ها مبادله می‌شود.

- پرداخت جبرانی دولت به شهرداری‌ها در مورد تخفیف عوارضی تراکم و پروانه ساختمانی در بافت‌های فرسوده شهری در هر استان براساسی توافق معاونت برنامه‌ریزی استانداری و شهرداری ذینفع، به موجب موافقتنامه‌ای که میان آن‌ها مبادله می‌شود صورت خواهد گرفت.

- پرداختی دولت به شهرداری‌ها بابت احداث و تعمیر مدارس آموزش و پرورش. کمک استانی به ساخت و تعمیر مدارس توسط شهرداری‌ها براساسی موافقتنامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها به امضا می‌رسد.

- پرداخت دولت به شهرداری‌ها بابت احداث و اداره درمانگاه‌های مخصوصی افراد بی بضاعت، مراکز تنظیم خانواده و مراکز ترک اعتیاد. کمک استانی به ساخت و اداره درمانگاه‌ها، مراکز تنظیم خانواده و مراکز ترک اعتیاد براساسی موافقتنامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها به امضا می‌رسد.

- هزینه‌های پلیس راهنمایی در کلان‌شهرها توسط شهرداری‌ها پرداخت خواهد شد. هزینه‌های پلیس راهنمایی و پلیس راه استان توسط فرماندهی ناجا در استان پرداخت خواهد شد.

- کمک بلاعوض دولت برای عمران شهری و روستایی در هر استان توسط شورای برنامه‌ریزی استان میان شهرستان‌ها توزیع خواهد شد و در هر شهرستان توسط شورای شهرستان میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع خواهد گردید. این کمک‌ها مستقیماً در اختیار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها قرار خواهد گرفت تا صرف امور عمرانی نمایند، شهرداری‌ها اختیار خواهند داشت نسبت به اولویت‌بندی پروژه‌های عمرانی از این محل اقدام نمایند.

- کمک استانی به تأمین هزینه‌های مسکن استیجاری خانواده‌های فقیری که سرپرست آن‌ها ۶۵ سال سن و بیشتر دارد، براساسی موافقتنامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها به امضا می‌رسد.

- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است نسبت به تدوین چارچوب نظارت مالی دولت مرکزی بر چگونگی خرج کردن کمک‌های بلاعوض عمومی و مشخص توسط شهرداری‌ها اقدام نماید.

۱-۵-۱۱- قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی و استقراض از بازارهای مالی

به‌منظور توانمندسازی شهرداری‌ها در تحرک بخشی به فعالیت‌های عمرانی، اقتصادی و اجتماعی شهری، شهرداری‌ها مجازند در چارچوب ضوابط تعیین شده در قوانین نسبت به استقراضی از بازارهای مالی اقدام نمایند:

- شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته و مستقل آن‌ها می‌توانند با تصویب شورای اسلامی شهر از بازارهای مالی داخلی استقراض نمایند. استقراضی از بازارهای مالی بین‌المللی علاوه بر تصویب شورای اسلامی شهر، مستلزم موافقت دولت است.

- دریافت تأیید دولت قبل از انتشار اوراق بدهی در مواردی که دولت بازپرداخت اصلی و سود بدهی شهرداری را تضمین می‌کند، ضروری است.

- شهرداری‌ها می‌توانند برای کاهش هزینه‌های استقراض از بازارهای مالی، مشترکاً اقدام به انتشار اوراق مشارکت نمایند. برای این منظور لازم است سهم و تعهدات هر یک از آن‌ها در قرارداد جداگانه‌ای تنظیم و به تأیید بانک کارگزار رسیده باشد.

- دریافت تسهیلات بانکی برای تأمین مالی کوتاه مدت شهرداری‌ها (پوشش تفاوت زمانی دریافت‌ها و پرداخت‌های بودجه شهرداری‌ها در ظرف یک سال مالی) مجاز است. این تسهیلات در ظرف همان سال مالی بازپرداخت خواهد شد. دریافت تسهیلات بانکی بلندمدت و انتشار اوراق مشارکت، اوراق گواهی سپرده خاص

و سایر اوراق بدهی توسط شهرداری‌ها، فقط برای تأمین مالی سرمایه گذاری‌های انتفاعی و غیرانتفاعی شهرداری‌ها و یا شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن‌ها مجاز است.

- شرکت‌های شهرداری‌ها از نظر انتشار اوراق مشارکت به‌طور مستقل عمل خواهند کرد و از این نظر تابع مقررات قانون تجارت و اساسنامه قانونی خود می‌باشند.

- در شرکت‌های نسل دوم و سوم شهرداری‌ها به هیچ وجه مجاز به انتشار اوراق مشارکت نخواهند بود.

- بازپرداخت اصل و بهره وام‌ها در پروژه‌های انتفاعی شهری، صرفاً از محل درآمدهای حاصل از این پروژه‌ها باید تأمین گردد. بازپرداخت اصل و بهره وام‌های پروژه‌های غیرانتفاعی از محل بودجه شهرداری تأمین خواهد شد.

۲. خریداران اوراق مشارکت و کلیه وام دهندگان به شهرداری برای اطمینان از وصول مطالبات خود حق خواهند داشت:

- هیئتی را برای اعمال کنترل و بازرسی مخارج و یا سایر عملیات شهرداری تعیین کنند.

- به موجب قانون باید سهمی از درآمدهای مشخص شهرداری، به بازپرداخت بدهی‌های آن اختصاص یابد.

۳. شهرداری‌هایی که اقدام به استقراضی از سیستم بانکی و بازارهای مالی می‌کنند، قبلی و بعد از استقراض ملزم به افشای اطلاعات مالی خود به شرح زیر هستند:

- انتشار صورت‌های مالی شامل ترازنامه، صورت حساب سود و زیان (در مورد شرکت‌های وابسته به شهرداری)، عملکرد بودجه جاری و سرمایه‌ای شهرداری در سنوات گذشته.

- انتشار مبلغ بدهی‌های خود به اشخاص حقیقی و حقوقی، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و توزیع زمانی بازپرداخت آن‌ها.

- ارزش زمین و مستغلات متعلق به شهرداری یا شرکت وابسته به آن که می‌تواند به‌عنوان وثیقه بدهی‌ها به کار رود.

- شهرداری‌ها مکلفند اطلاعات مورد نیاز را حداقل به صورت سالیانه و همچنین در هنگام وقایع مهمی که می‌تواند بر تصمیمات سرمایه‌گذاری تأثیر بگذارد، انتشار دهند. تخلف از افشای اطلاعات و الزامات ثبت آن، عمل مجرمانه تلقی می‌شود و همه مشارکت‌کنندگان در عمل مجرمانه مسئول شناخته می‌شوند. مقامات انتخابی و انتصابی موظفند بر اجرای مقررات افشای اطلاعات نظارت داشته باشند.

- شهرداری‌ها موظفند مطالعات ارزیابی فنی - اقتصادی پروژه‌های سرمایه‌گذاری را که برای تأمین مالی آن‌ها به بانک‌ها و بازار سرمایه مراجعه می‌کنند، در دسترس همگان قرار دهند.

۴. ساختار بدهی باید از نظر زمانی با جریان‌های درآمدی شهرداری هماهنگ باشد. از این رو: شهرداری‌ها مجازند تعهدات مالی خود را براساسی نیازهای خود ساختار بندی کنند.

- دولت از وضع مقرراتی که شهرداری‌ها را از اعمال مدیریت پیچیده بر دارایی‌ها و بدهی‌هایشان باز می‌دارد، اجتناب خواهد کرد.

- استفاده شهرداری‌ها از ابزارهای مالی مشتقه که می‌تواند منجر به ایجاد وضعیت‌های مالی مخاطره‌آمیز، سودهای دستکاری شده و بدون مانع، ممنوع است.

تذکر: سقف بدهی شهرداری‌ها باید چنان باشد که تعهدات بازپرداخت اصلی و سود بدهی‌های شهرداری‌ها، در هیچ سال مالی از ۲۰ درصد مجموع درآمدهای آن‌ها در آن سال مالی تجاوز نکند.

۵. به منظور نظارت، مداخله و جبران خسارت طلبکاران، انجام تدابیر زیر الزامی است: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور مکلف است استانداردهای حسابداری و گزارش دهی مالی را برای شهرداری‌ها تنظیم و به آن‌ها ابلاغ نماید. دهیاری‌ها و انجمن حسابداران الزامی است:

- در کلان‌شهرها ظرف یک سال از تصویب این قانون، شهرداری‌ها ملزم به انجام حسابرسی بیرونی می‌باشند.
- در شهرهای بزرگ شهرداری‌ها دو سال مهلت دارند نسبت به آغاز اولین حسابرسی بیرونی اقدام نمایند.

• در شهرهای کمتر از ۱۰۰ هزار نفر، شهرداری‌ها سه سال مهلت دارند نسبت به آغاز اولین حسابرسی بیرونی اقدام کنند. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است کمک‌های فنی و آموزشی به کارکنان شهرداری‌ها را برای دسترسی به بازار سرمایه ارائه دهد. سازمان می‌تواند با استفاده از خدمات بخش خصوصی در این زمینه دوره‌های کوتاه مدت آموزشی برقرار کند. شورای اسلامی شهر و اشخاصی اعتباردهنده می‌توانند از دادگاه بخواهند یک هیئت بازرسی مالی در شهرداری مستقر کند. این هیئت علاوه بر انجام بازرسی اختیارات زیر را خواهد داشت:

- اعمال محدودیت بر شهرداری در زمینه استقراضی بیشتر از بازارهای مالی.
 - تخصیصی پرداخت‌های دولت بابت مالیات بر ارزش افزوده، عوارض سوخت و سایر عوارضی که به‌طور متمرکز جمع‌آوری و میان شهرداری‌ها توزیع می‌شود، به بازپرداخت تعهدات مالی معوق شهرداری‌ها.
 - پیشنهاد وضع عوارض اضافی به شورای اسلامی شهر، جهت بازپرداخت بدهی‌های معوق شهرداری.
- ارائه حداقل خدمات شهرداری‌ها شامل جمع‌آوری زباله، نظیف معابر، خدمات مترو و اتوبوسرانی و نگهداری فضای سبز در هر وضعیتی باید تضمین شود و محدودیت‌های مالی اعمال شده بر شهرداری نباید مانع از ارائه این خدمات به شهروندان شود. مورد ورشکستگی شهرداری‌ها تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. در این قانون باید موارد زیر روشن شود:

- حقوق اعتباردهندگان و اولویت آن‌ها.
- زمان و شرایط بازپرداخت بدهی‌ها و سایر تعهدات قراردادی شهرداری‌ها.

۱-۵-۱۲- بهبود شفافیت و پاسخگویی شهرداری‌ها و استان‌ها در چارچوب عدم تمرکز مالی و

اداری

۱. شورای اسلامی هر استان در هر شهرستان، یک نفر بازرسی را برای رسیدگی به شکایات مردم از ادارات دولتی منصوب خواهد کرد. این بازرسان باید از میان افراد برجسته و بدون سابقه کیفری که در خدمت مقامات دولتی نیستند، انتخاب شوند. این بازرسان گزارشی‌های خود را به شورای اسلامی استان ارسال خواهد کرد و متخلفان را به مراجع قانونی معرفی خواهد کرد.

۲. شورای اسلامی هر شهر یک یا چند نفر بازرسی را بسته به اندازه شهر منصوب خواهد کرد. این بازرسی یا بازرسان به شکایات مربوط به فساد و سوء مدیریت کارکنان شهرداری رسیدگی خواهند کرد و گزارش‌های خود را به شورای اسلامی شهر ارسال خواهند کرد. شورای اسلامی شهر موظف است در هر مورد حداکثر ظرف یک ماه موضوع را بررسی و تصمیمات مقتضی را در مورد اصلاح امور و بازخواست از مدیران ذیربط اتخاذ و نتیجه را به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها اطلاع دهد. کلان‌شهرها نسبت به تدوین و ابلاغ استانداردهای خدمات شهری اقدام کند.

۳. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است ظرف یک سال از تصویب این قانون، شاخص‌های عملکرد شهرداری‌ها را در موارد زیر تنظیم نماید و همه ساله گزارش عملکرد شهرداری‌ها را بر پایه شاخص‌های زیر ارسال می‌نماید:

- شاخص‌های مالی،

- شاخص‌های سطح پوشش خدمات،

- شاخص‌های بهره‌وری.

تذکر: شوراهای اسلامی شهر می‌توانند به استناد گزارش منتشر شده در این زمینه شهرداران را موظف به پاسخگویی کنند و خواستار تنظیم برنامه اصلاحی برای بهبود شاخص‌های عملکرد شهرداری باشند.

۴. منابع و مصارف و بودجه سالیانه شهرداری‌ها در چارچوب قانون و مقررات کشور، توسط شهرداری‌ها تدوین و تنظیم و پس از تصویب شورای اسلامی شهر به مرحله اجرا گذاشته می‌شود. گزارش‌های مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها، باید براساسی موازین قانونی و برخوردار از استانداردهای لازم باشد.

۵. جهت گیری‌های کلان مدیریت شهری همچون مأموریت‌ها، تشکیلات، نیروی انسانی، چگونگی سازمان و اداره آن توسط شهرداران تدوین و تنظیم و با تصویب شورای اسلامی شهر و تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، عملیاتی خواهد شد.

۶. جهت بهزیست و توسعه همه‌جانبه امور شهری، شهرداری‌ها با تصویب شورای شهر مکلفند با مشارکت نهادهای مدنی، علمی، تخصصی و ... و در چارچوب موازین بلندمدت توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی کشور، نسبت به برنامه‌ریزی و آینده‌نگری حوزه شهری به‌صورت مستمر و پایدار اقدام نمایند. برنامه‌های سالیانه شهری باید در چارچوب رهیافت‌های مصوب این برنامه‌ریزی‌ها صورت گیرد.

۷. در کشور ما به دلیل رشد شتابان جمعیت شهری، افزایش درآمد شهرنشینان و واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها، تقاضا برای خدمات این مؤسسات پیوسته سیر صعودی دارد. این در حالی است که منابع مالی شهرداری‌ها همگام با افزایش وظایف شهرداری‌ها و تقاضا برای زیرساخت‌ها و خدمات شهری، افزایش نمی‌یابد. از این‌رو حرکت شهرداری‌ها به سمت بازارهای مالی برای تجهیز منابع مالی به‌منظور تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی شهر و در مواردی پوشش کسری موقت بودجه جاری، امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. مسئله کلیدی آن است که در غیاب بسترهای نهادی و قانونی مناسب و نظارت مؤثر دولت مرکزی و مؤسسات رگولاتور ذیربط، امروزه شاهد انباشت بدهی‌های معوق شهرداری‌ها هستیم. هدف از این گزارش، بررسی وضعیت بازارهای مالی و عملکرد شهرداری‌ها در زمینه استقراری از آن‌ها و تشریح نارسایی‌های وضع موجود و ارائه راهبردها و سیاست‌ها بر مبنای این بررسی است. در این گزارش به تجربه چند کشور در زمینه اداره صندوق‌های مالی و استقراری از بازارهای مالی نیز اشاره شده است. مرور تجربه جهانی گویای آن است که ایجاد صندوق مالی مشترک شهرداری‌ها امروزه در جهان قرین موفقیت بوده است. مشارکت بخش خصوصی در این صندوق‌ها نیز تجربه موفقی از کار درآمده است. گفتنی است که شهرداری‌ها در جهان امروز، برخلاف اوایل سده بیستم میلادی به دنبال تأسیس بانک‌های تخصصی خود نیستند. تجربه ایران بیانگر آن است که شهرداری‌ها به دلیل مواجه شدن با سرکوب مالی در نظام بانکداری کشور نمی‌توانند به تجهیز منابع مالی، در حد نیازهای خود دست یابند. همچنین بسترهای نهادی و قانونی لازم برای استقراری از بازارهای مالی چندان فراهم نیست. در عین حال استقراری بی‌رویه برخی از شهرداری‌های کلان‌شهرها موجب تشدید بحران مالی

در سطح اقتصاد ملی و اقتصاد خرد شده شهرداری‌ها به بازارهای مالی ارائه شود. این راهبردها شامل موارد زیر است:

- اصول اساسی و الزامات استقراض شهرداری‌ها،
 - نحوه اندازه‌گیری ریسک اعتباری شهرداری‌ها و بهبود ارزش اعتباری آن‌ها،
 - نحوه اندازه‌گیری بار بدهی‌های شهرداری‌ها و ساختار بدهی آن‌ها،
 - ضرورت گزارش دهی مالی، افشای اطلاعات مالی و حسابرسی بیرونی شهرداری‌ها،
 - الزامات قانونی لازم برای تضمین بازپرداخت بدهی شهرداری‌ها،
 - قواعد مربوط به تأمین مالی پروژه‌های شهرداری،
 - ضرورت تنظیم چارچوب‌های قانونی و مقرراتی لازم برای استقراض شهرداری‌ها و نظارت بر آن‌ها.
- مشارکت مردم در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و ده، گویای آن است که ساکنان شهرها و روستاهای کشور به حق تمایل دارند با ورود اعضای جدید به شوراهای شهر و ده، شیوه مدیریت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بهبود یابد؛ اما نکته در اینجا است که عملکرد شوراها و شهرداران جدیدی که آن‌ها انتخاب خواهند کرد، به‌ویژه در کلان‌شهرها به دلایل مختلف به‌طور عمده وابسته به مسیر طی شده قبلی خواهد بود. واقعیت این است که در دهه ۱۳۸۰ که اقتصاد کشور با رونق نفتی مواجه بود، شهرداری‌ها به دلیل رونق ساخت و ساز و اخذ انواع عوارضی ساختمانی، اقدام به انبساط مالی بودجه‌های خود کردند؛ اما در اوایل دهه ۱۳۹۰، رونق ساخت و ساز در شهرها جای خود را به رکود نسبتاً طولانی داد و همین امر موجب برهم خوردن توازن منابع و مصارف مالی شهرداری‌های شهرهای بزرگ شد. شهرداری‌ها نیز به تاسی از دولت مرکزی، تلاش کردند کسری‌های بزرگ و مزمن بودجه خود را با انتشار اوراق بدهی، استقراض از سیستم بانکی فروش اموال منقول و غیرمنقول خود و به تأخیر انداختن پرداخت مطالبات پیمانکاران و شهروندانی که املاک آن‌ها در محدوده طرح‌های شهرداری قرار می‌گرفت، مشکلات مالی خود را موقتاً حل کنند. این سیاست‌های انبساطی مالی در غیاب قوانین ناظر بر ورود شهرداری‌ها با بازارهای پول و سرمایه، امروزه بار بدهی سنگینی را بر دوش شهرداران

جدید گذاشته است که بازپرداخت اصلی و فرع آن در آینده نزدیک ممتنع است. اگر به بحران بدهی‌های شهرداری‌ها مسئله طرح‌های عمرانی نیمه تمام بزرگ و متوسط را بیافزاییم معلوم خواهد شد که چرا مسیر آینده شهرداری‌ها وابسته به مسیر طی شده آن‌ها در دهه اخیر است. به دلیل قصور دولت و مجلس در تنظیم و اصلاح قوانین موجود در حوزه مالیه شهرداری‌ها و همچنین غفلت بانک مرکزی و سازمان بورس اوراق بهادار به‌عنوان رگولاتور بازارهای مالی، بیم آن می‌رود که بدهی‌های معوق شهرداری‌ها به سیستم بانکی، پیمانکاران بزرگ و کوچک و طرح‌های نیمه تمامی که تکمیل آن‌ها به حجم عظیمی از منابع مالی نیاز دارد، به بحران مالی جدیدی در کنار بحران مالی دولت، بانک‌ها و صندوق‌های بازنشستگی بیانجامد و تعدادی از شهرداری‌ها در معرض ورشکستگی قرار گیرند. متأسفانه در ایران به دلیل توسعه نیافتگی بازارهای مالی از یکسو و فقدان بستر مناسب نهادی و قانونی لازم در این حوزه، شهرداری‌ها تاکنون قادر به بهره‌گیری مناسب از امکانات بازارهای مالی خود باز مانده‌اند. با توجه به اهمیت مسائل فوق، در این گزارش، ابتدا به‌طور اجمالی اصول و مفاهیم رایج در بازارهای مالی تشریح می‌شود. سپس سابقه و وضعیت موجود نهادهای مالی تخصصی و بسترهای قانونی استقراری شهرداری‌ها ارزیابی خواهد شد. در بخش سوم نیز به عملکرد شهرداری‌های کشور در زمینه استقراض از بازارهای مالی اشاره خواهد شد و نارسایی‌های وضع موجود بررسی خواهد گرفت.

۱-۵-۱۳- اصول و مفاهیم بازارهای مالی

بازار مالی بازاری است که دارایی‌های مالی در آن مبادله می‌شود. دارایی‌های مالی دارایی‌هایی نامشهودند. وام بانکی، اوراق قرضه و اوراق سهام در زمره این دارایی‌ها قرار دارند. دارایی نامشهود برخلاف دارایی مشهود، بیانگر حق قانونی نسبت به منفعتی در آینده است. اصطلاحات دارایی مالی، ابزارهای مالی و اوراق بهادار معمولاً به‌جای یکدیگر به کار می‌روند (فیوزی و همکاران، ۱۳۷۶). بنا بر یک اصل اقتصادی، قیمت هر دارایی مالی برابر است با ارزش فعلی جریان نقدی حاصل از آن دارایی در آینده، ولو آن‌که این جریان نقدی به یقین مشخص نباشد. به همین دلیل قیمت دارایی مالی با خطر یا ریسک و نا اطمینانی رابطه نزدیک دارد. بازه مورد انتظار هر دارایی مالی رابطه‌ای مستقیم با مفهوم قیمت دارد. اگر جریان نقدی مورد انتظار و قیمت یک دارایی مالی را داشته باشیم، می‌توانیم نرخ بازده مورد انتظار آن را محاسبه کنیم. نوع دارایی مالی (یعنی این‌که ابزار بدهی یا سرمایه باشد)، ویژگی‌های آن و درجه قطعیت جریان نقدی مورد انتظار آن را تعیین می‌کند. برای مثال اوراق قرضه بانک مرکزی (که در ایران اوراق مشارکت نامیده می‌شود) که برای اجرای سیاست‌های پولی منتشر می‌شود، با قیمت ثابتی به خریداران عرضه می‌شود. مدت این اوراق مشارکت یک ساله است و بانک مرکزی متعهد شده است نرخ سود آن را در هر سه ماه یکبار محاسبه و به خریداران آن بپردازد و در انتهای یک سال نیز اصل قیمت اوراق را خواهد پرداخت. از آنجاکه مردم می‌دانند که به‌طور قطع بانک مرکزی به تعهدات خود عمل خواهد کرد، با اطمینان اقدام به خرید آن می‌کنند؛ اما به هر حال بازده واقعی اوراق مشارکت مذکور بستگی به نرخ تورم در کشور دارد.

در مثال فوق اگر سود اوراق مشارکت ۱۷ درصد در سال باشد و نرخ تورم در اقتصاد کشور در دوره موردنظر ۱۵ درصد، بازده واقعی این دارایی ۲ درصد در سال خواهد بود؛ بنابراین هر چند در اینجا خطر سوخت شدن مطالبات مردم تقریباً صفر است، اما خطر اقتصادی (مربوط به ثبات اقتصاد کلان) بر بازده واقعی دارایی تأثیر دارد.

بازارهای مالی را می‌توان به یک اعتبار به بازارهای بدهی و بازارهای سهام تقسیم کرد. گفتنی است که در این گزارش به بازار سهام نخواهیم پرداخت. راه دیگر طبقه‌بندی بازارهای مالی به اعتبار سررسید حق مالی است. برای مثال بازاری برای ابزار بدهی کوتاه مدت وجود دارد که آن را بازار پول می‌نامند و بازار دیگری برای دارایی مالی با سررسید طولانی‌تر وجود دارد که آن را بازار سرمایه می‌خوانند. در این بررسی به بازار نوع دوم نظر داریم. در مواردی بازارهای پول و سرمایه در عمل چنان در تعامل و تداخل با یکدیگر فعالیت می‌کنند که تمیز میان آن‌ها دشوار می‌شود.

مشارکت کنندگان در بازارهای مالی را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

- خانوارها،

- شرکت‌های ملی و فراملی،

- دولت‌های ملی،

- سازمان‌های وابسته به دولت ملی،

- دولت‌های استانی یا ایالتی،

- دولت‌های محلی (از جمله شهرداری‌ها)،

- سازمان‌های فراملی.

مشارکت کنندگان فوق تولیدکننده یا مبادله کننده دارایی‌های مالی‌اند. در تعریف جامع‌تری از مشارکت کنندگان در بازار، ناظران و تنظیم کنندگان بازار مالی نیز وارد می‌شوند.

سه کارکرد اقتصادی بازارهای مالی عبارت‌اند از: بهبود فرآیند قیمت‌یابی، افزودن بر نقدینگی و کاهش هزینه‌های معاملات. گفتنی است که معاملات دو نوع هزینه در بردارند: یکی هزینه جستجو و دیگری هزینه کسب اطلاعات. وجود بازار مالی سازمان یافته هزینه‌های جستجو را پایین می‌آورد. هزینه‌های اطلاعات، هزینه‌های ملازم با ویژگی‌های سرمایه‌گذاری یک دارایی مالی است، یعنی مقدار و احتمال وقوع جریان

نقدینگی‌ای که از دارایی انتظار می‌رود. در بازارهای مالی کارآمد قیمت‌ها بازتابی از کلی اطلاعات گردآوری شده به‌وسیله همه دست‌اندرکاران بازار است.

۱-۵-۱۴- تجربه سایر کشورها در زمینه تأمین مالی شهرداری‌ها

در دنیای امروز به دلیل اجرای سیاست‌های عدم تمرکز اداری، شهرداری‌ها وظایف جدیدی بر عهده می‌گیرند. انتقال وظایف جدید به حکومت‌های محلی لزوماً با اختیارات بیشتر برای وضع مالیات‌های محلی همراه نیست. از این‌رو شکاف میان منابع و مصارف مالی شهرداری‌ها روزافزون است. به همین دلیل در بسیاری از کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، دسترسی به بازارهای مالی داخلی و حتی بین‌المللی اهمیت روزافزون یافته است. در این قسمت از گزارش به تجربه سه کشور کلمبیا، هند و جمهوری چک در زمینه اداره صندوق‌های مالی اشاره خواهد شد. سپس تجربه آفریقای جنوبی در زمینه استقراری از بازارهای مالی بررسی خواهد شد. چنین به نظر می‌رسد که این تجارب ارزنده می‌تواند با جرح و تعدیلات لازم در کشور ما نیز به کار آید.

صندوق‌های عمران شهرداری، مؤسسات نیمه دولتی هستند که برای سرمایه‌گذاری در عمران شهری و احداث زیرساخت‌های شهری به شهرداری‌ها وام می‌دهند. این صندوق‌ها معمولاً به‌صورت سازوکاری سازمان‌های نیمه دولتی شکل می‌گیرند؛ اما بعداً به شکل واسطه‌های مالی که در امر وام دادن به شهرداری‌ها یا مؤسساتی که در امور زیربنایی شهرها سرمایه‌گذاری می‌کنند و تخصص یافته‌اند، در می‌آیند. در این وضع این واسطه‌های مالی به‌صورت خودکفا در می‌آیند و منابع مالی مورد نیاز خود را رأساً از بازارهای مالی داخلی و یا بین‌المللی تأمین می‌کنند. صندوق‌های عمرانی شهرداری‌ها، سرمایه استقراری لازم برای پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها را به شیوه‌ای مشابه بانک جهانی و بانک‌های تخصصی در اختیار آن‌ها قرار می‌دهند.

۱-۵-۱۴-۱- الگوهای صندوق‌های عمران شهرداری‌ها

(MIDF) اولین نوع MIDF که امروزه در کشورهای در حال توسعه متداول‌تر است، اساساً به مثابه جانشین کمک‌های بلاعوض سرمایه‌ای دولت به مقامات محلی ایفای نقش می‌کنند. به موجب این برنامه‌ها، سرمایه مورد نیاز با هزینه‌ای کمتر از قیمت بازار در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرد و غالباً وام‌های یارانه‌ای را همراه

با کمک‌های بلاعوض اعطا می‌کنند. این قبیل MIDF ها از شرایط آسان‌تر اعطای اعتبار به‌منظور تحمیل استانداردهای سختگیرانه تر در زمینه تهیه پروژه‌ها در شهرداری‌ها و اعمال نوع دوم MIDF برای پل زدن به بازار اعتبارات خصوصی به وجود آمده است. یکی از نمونه‌های این نوع MIDF در جمهوری چک شکل گرفته است. در آنجا MIDF وجوه لازم را از خارج کشور وام می‌گیرد. برای این منظور از تضمین دولت مرکزی برخوردار است. سپس این وجوه را به بانک‌های خصوصی داخلی وام می‌دهد. این بانک‌ها به نوبه خود به شهرداری‌ها وام می‌دهند. شهرداری‌ها انتخاب و تهیه طرح‌های سرمایه‌گذاری را رأساً بر عهده می‌گیرند. بانک‌های تجاری تجزیه و تحلیل اعتبار را انجام می‌دهند و کلیه ریسک بازپرداخت را بر عهده می‌گیرند. MIDF نیمه دولتی صرفاً ارزش اعتباری بانک‌های تجاری را که به آن‌ها وام داده تأیید این دو الگوی MIDF را نباید بدیل‌های دقیق یکدیگر در نظر گرفت. MIDF‌های نوع اول به‌طور معمولی در محیط‌هایی مطرح شده‌اند که هیچ نوع وامی از سوی بخش خصوصی به شهرداری‌ها پرداخت نمی‌شود و در آنجا مقامات عمومی اعتقاد دارند که بازارهای اعتباری خصوصی نمی‌توانند در کوتاه‌مدت و میان مدت توسعه یابند.

۱-۵-۱۴-۲- نمونه‌های صندوق عمران شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه

الف) شکل‌گیری فیند تر و تبدیل آن به بانک توسعه‌ای

فقدان بازار مالی برای شهرداری‌ها در کلمبیا دولت آن کشور را واداشت که در سال ۱۹۸۹ صندوق عمران شهری (FFDU) را تجدید ساختار کند و فیندتر را بنیان نهد. این یک مؤسسه مالی است که تحت نظر مقررات بانکی کلمبیا فعالیت دارد. این مؤسسه در کلمبیا ابتدا به‌صورت یک MDF با جهت‌گیری بازار شروع به فعالیت کرد. این مؤسسه در نقش ارائه امکانات تنزیل مجدد و تسهیل‌کننده وام‌های بانک‌های تجاری به شهرداری‌ها عمل می‌کرد. فیندتر تنها نمونه موفق یک نهاد مالی رده دوم در جهان است که بدون ضمانت دولت ملی به حکومت‌های منطقه‌ای و محلی وام می‌دهد.

فیندتر، مکمل ظرفیت ارزیابی پروژه توسط بانک‌ها بود و از این طریق کیفیت فنی وام‌دهی آن‌ها را بهبود می‌بخشید؛ اما بانک‌ها ریسک‌های تجاری خود بر عهده خود می‌گرفتند. فیندتر برخلاف برخی MIDF ها که

در زمینه فقرزدایی نیز وظایف معینی را بر عهده دارند، این کار را از طریق توجه ویژه به شهرهایی که ظرفیت‌های نهادی ضعیفی دارند و از طریق اولویت دادن به پروژه‌های مربوط به خدمات اساسی (عمدتاً آب و بهداشت) انجام می‌داد.

این مؤسسه قبل از تبدیل آن به یک بانک توسعه منطقه‌ای در آغاز دهه ۲۰۱۰ میلادی، مستقیماً به شهرداری‌ها وام نمی‌داد، بلکه از طریق بخش بانکی و به صورت وام دهنده رده دوم عمل می‌کرد. به طور مشخص هر بانکی که به مؤسسات منطقه‌ای و محلی وام داد، می‌توانست تا ۸۵ درصد آن را از فیندتر قرض کند. این وام‌ها حداکثر برای ۱۲ سال پرداخت می‌شد و دوره استراحت آن‌ها ۳ سال بود. تا سال ۲۰۰۰ این مؤسسه به طور غیرمستقیم به دوسوم شهرداری‌های کلمبیا که تعداد کل آن‌ها به ۱۰۰۰ واحد می‌رسید وام داده بود. این مؤسسه کار خود را روی شهرداری‌های کوچک و متوسط، وام‌ها و توسعه سازمان احداث راه‌ها متمرکز کرده بود. درآمد شهرداری‌ها ضمانت بازپرداخت آن‌ها قرار می‌گیرد؛ اما در این مورد سقفی تعیین شده است. این مؤسسه به شهرداری‌ها کمک‌های فنی لازم را در زمینه تهیه برنامه کار، پیش‌بینی‌های مالی، تکمیل مدارک درخواست وام برگزاری مناقصه‌ها و خرید و تدارک تجهیزات و مواد ارائه می‌دهد.

فین‌تر از بحران مالی ۲۰۰۰-۲۰۰۲ صدمه جدی دید و تقاضای وام آن مؤسسه از بانک‌ها به شدت کاهش یافت. عدم انعطاف نرخ‌های بهره و فقدان تنوع در دارایی‌های مالی موجب آسیب پذیری این مؤسسه در آن زمان شد. برای مقابله با این بحران تدابیر زیر اندیشیده شد:

- تنزیل مجدد خودکار،
- مرتبط کردن نرخ بهره به مدت وام،
- ایجاد تنوع در وام‌های اعطایی شامل توریسم، محیط‌زیست، ارتباطات، حمل‌ونقل، انرژی و گازرسانی،
- ایجاد تنوع در دریافت کنندگان وام شامل شرکت‌های لیزینگ و غیره،
- کاهش شدید هزینه‌های اداری،

دستاورد‌های فیندرتر در دهه ۲۰۰۰ بسیار در خور توجه است:

- کسب رتبه اعتباری AAA از مؤسسه داخلی Daff and PhelepS

- اعطای یک میلیارد دلار وام از سال ۱۹۹۰،

- ۷۱ درصد وام‌ها دارای مدتی بیش از ۸ سال است،

- بانک‌ها کلیه ریسک‌های اعتباری را تحمل می‌کنند،

- فیندرتر موفق شده بود در شهرداری‌ها ظرفیت و توانایی لازم را برای تهیه پروژه‌های سرمایه‌گذاری به وجود آورد.

چالش‌های اصلی که این مؤسسه با آن مواجه بود عبارت‌اند از:

- عدم انطباق دارایی‌ها با بدهی‌ها،

مدیریت ریسک،

- تمرکز سرمایه‌گذاری‌ها روی پروژه‌های مربوط به فقرزدایی،

- توجه به بخش‌های جدید به‌ویژه مسکن،

- ضرورت بهبود روش‌های تنزیل مجدد.

در سال ۲۰۱۲ این مؤسسه تحول نهادی عمده‌ای را تجربه کرد و با تبدیل آن به یک بانک توسعه‌ای، امروزه

نقش مهمی به‌عنوان شریک استراتژیک منطقه‌ای برای ارتقای رفاه شهروندان کلمبیا ایفا می‌کند. در سال

۲۰۱۶ دولت با در اختیار داشتن ۵۵، ۹۲ درصد سهام این مؤسسه سهامدار اصلی آن به شمار می‌آید.

هم‌اکنون هویت‌های بخش خصوصی و عمومی علاوه بر تنزیل وام‌های خود در نزد این بانک می‌توانند معادل

۱۰۰ درصد هزینه‌های سرمایه‌گذاری زیربنایی خود را از آن به‌صورت وام ۱۵ ساله دریافت کنند.

- تأمین نیازهای سرمایه در گردش،

- تنزیل بدهی‌ها و جایگزین کردن بدهی‌های قبلی از این طریق،

- تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری که باهدف توسعه زیرساخت‌ها، خرید دارایی‌ها یا به کار بستن فناوری‌های جدید در ۱۱ بخش اقتصادی از قبیل بهداشت و درمان، آب آشامیدنی، مسکن، حمل‌ونقل، انرژی و غیره صورت می‌گیرد.

- مدیریت وجوه بخش عمومی و صدور ضمانتنامه‌های بانکی.

درس‌های عمده‌ای که از تجربه این مؤسسه مالی در کلمبیا می‌توان گرفت این است که: کمک‌های فنی به شهرداری‌ها عنصر کلیدی در موفقیت است. مشارکت بخشی خصوصی در پروژه‌های زیربنایی حائز اهمیت حیاتی است.

- توجه به ریسک‌های اعتباری مهم است.

(ب) صندوق تامیلی - نادو:

MDF ها، نیاز مبرم ارتباط میان تأمین زیرساخت‌های شهری و بازارهای سرمایه محلی را فراهم می‌آورند. از سال ۱۹۸۸ دولت ایالت تامیل نادو در هند پروژه عمران شهری تامیل نادو (TNUDF) را که از محل منابع آژانس بین‌المللی توسعه (IDA) وابسته به بانک جهانی تأمین مالی شده بود، اجرا یک برنامه وام و کمک بلاعوض به صورت صندوق عمران شهری شهرداری (MUDF) به وجود آمد و تا اکتبر -MUDF Qaz دولت بیش از ۵۰۰ پروژه فرعی در ۹۰ شهرداری (از مجموع ۱۱۰ شهرداری) در تامیل - نادو را تأمین مالی کرده بود. درواقع می‌توان گفت ایجاد صندوق عمران شهری شهرداری (MUDF) یکی از اجزای پروژه مزبور بود. موفقیت MUDF حکومت ایالت تامیل نادو را ترغیب کرد تا دامنه کار این صندوق را با شهری به منظور دسترسی به بازارهای سرمایه گسترش دهد. از این رو در سال ۱۹۹۶، MUDF تبدیل به یک واسطه مالی مستقل از نظر مالی و حقوقی شد که در آن سرمایه و مدیریت خصوصی مشارکت داشت، این مؤسسه جدید همان صندوق عمران شهری تامیل - نادو است (TNUDF) تجدید ساختار مؤسسه بیانگر آن است که صرف وجوه شهرداری در برخی از پروژه‌ها می‌تواند موجب جلب سرمایه خصوصی در مقیاس کوچک به سرمایه‌گذاری‌های شهری شود. اکنون

مدیریت وجوه TNUDF توسط یک مؤسسه مدیریت دارایی به نام شرکت با مسئولیت محدود خدمات مالی زیرساخت‌های شهری تامیل نادو (TNUIFSL) انجام می‌شود. مؤسسه اخیر از مشارکت دولت تامیل- نادو و بخش خصوصی به وجود آمده است. مدیریت جدید موجب جلب تخصصی مدیریت بخش خصوصی در زمینه انتخاب و تأمین مالی پروژه‌هایی شده که توسط مؤسسات بخشی عمومی یا خصوصی اجرا می‌شود و موجب تسهیل دسترسی شهرداری‌هایی که ارزش اعتباری بالایی دارند به بازار سرمایه خصوصی شده است. قرار شده سهم دولت از طریق فروش آن به سرمایه‌گذاران علاقمند تقلیل یابد و نرخ‌های بهره وام به نرخ‌های بازار نزدیک شود. یک برنامه جداگانه برای پرداخت هزینه اسکان مجدد زاغه‌نشینان توسط شرکت مدیریت دارایی در دست انجام است. این شرکت به شهرداری‌ها در زمینه تهیه چنین پروژه‌های سرمایه گذاری و بهبود مدیریت مالی خودشان یاری می‌دهد. براساس آخرین اطلاعات مندرج در سایت مربوطه، اهداف صندوق به شرح زیر تعیین شده است:

- تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت‌های شهری که موجب بهبود استانداردهای زندگی مردم می‌شود.
- تسهیل مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت‌های شهری از طریق سرمایه گذاری مستقل.
- بهبود مدیریت سازمان‌های محلی شهری به منظور توانمند سازی آن‌ها برای دستیابی به استقرای از بازارهای مالی. سازمان‌های شهری محلی (شرکت‌ها و شهرداری‌ها) و کلیه مؤسسات خصوصی که در زمینه ایجاد زیرساخت‌های شهری فعالیت دارند، می‌توانند از این صندوق وام دریافت کنند.

۱-۵-۱۴-۳- انتشار اوراق قرضه در آفریقای جنوبی

به دنبال سرنگونی رژیم آپارتاید در آفریقای جنوبی، اصلاحات اساسی در نظام حکومت محلی در شهرداری‌های آن کشور به وجود آمد. تجدید ساختار شهرداری‌ها بعد از بحران مالی ۱۹۹۷ صورت گرفت. وجوه بارز اصلاحات را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- با ایجاد شهرهای متروپل که از نظر اداری و اجرایی یکپارچه شده بودند، جدایی نژادی رژیم گذشته منسوخ شد و ارائه خدمات شهری به نقاطی که قبلاً محروم بودند امکان پذیر گردید.

- تخصیص روشن مسئولیت‌های مربوط به هزینه‌ها و درآمدها در سه سطح مختلف دولت، قابلیت پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدهای شهرداری‌ها را تسهیل کرد و بدین ترتیب برنامه‌ریزی مالی بلندمدت برای شهرداری‌ها میسر گردید.

- پرداخت‌های انتقالی دولت مرکزی به سطوح پایین‌تر دولت قانونمند شد.

- مقرر گردید دولت مرکزی به هیچ‌وجه وام‌های شهرداری‌ها را تضمین نکند.

- چارچوب مشخصی برای حل بحران مالی شهرداری‌ها وضع شد.

- درجه بالایی از شفافیت، افشای اطلاعات و مشورت با ذینفعان رعایت گردید. اصلاحات فوق چارچوب قانونی مناسبی برای حکمرانی و تأمین مالی در سطح شهرداری‌ها مهم کاری بود که تحت نظر وزارت مالیه آفریقای جنوبی و با شرکت گسترده کارشناسان داخلی و بین‌المللی در زمینه استقراض شهرداری‌ها صورت گرفت. وزارت مالیه آفریقای جنوبی در سال ۱۹۹۸ تحقیقاتی را در زمینه استقراض شهرداری‌ها انجام داد. پیشنهادهای ارائه‌شده در این تحقیق با مختصر تغییراتی به تصویب دولت رسید و بدین ترتیب چارچوب نهادی و قانونی مناسبی برای انتشار اوراق قرضه توسط شهرداری‌ها به وجود آمد. اکنون مقررات انتشار اوراق قرضه، ساختار بدهی، محدودیت بدهی شهرداری‌ها، نحوه کسب مجوز برای انتشار اوراق قرضه، نحوه نظارت و دخالت دولت در بدهی مشخص شده است. شهرداری ژوهانسبورگ از فرآیند دشوار تعدیل ساختاری سربلند بیرون آمد بدین معنا که:

- بهبود نمایانی در عرضه خدمات شهری به‌ویژه برای فقرا به وجود آمد.

- سازمان‌دهی مناسبی برای عرضه خدمات توسط شهرداری و شرکت‌های تجاری وابسته به آن انجام گرفت.

- مدیرانی به کار گرفته شدند که در تراز جهانی بودند.

- مدیریت درآمدها و هزینه‌ها در شهرداری بهبود یافت.

- در سال ۲۰۰۳ رتبه اعتباری شهرداری ژوهانسبورگ به سطح AZA ارتقا یافت. شهرداری ژوهانسبورگ در سال ۲۰۰۴ در چارچوب مقررات موجود اقدام به انتشار اوراق قرضه در دو نوبت کرد و از این طریق ۳۰۰ میلیون دلار منابع مالی بلندمدت تجهیز کرد. رشد جمعیت شهری، نگهداری خدمات شهری و سرمایه گذاری‌های بزرگی که در گذشته اجرا نشده بود، موجب شد که شهرداری ژوهانسبورگ بعد از نابودی رژیم آپارتاید در آفریقای جنوبی نیاز شدید به منابع مالی پیدا کند. همین امر موجب روی آوردن شهرداری پایتخت آفریقای جنوبی به انتشار اوراق قرضه شد. در واقع نیازهای مالی شهرداری چنان بزرگ بود که امکان تأمین مالی آن از طریق استقراض از سیستم بانکی مقدور نبود. در عین حال نیاز به متنوع کردن منابع مالی و افزایش مدت وام برای انطباق بیشتر آن با عمر دارایی‌ها، شهرداری را ناگزیر می‌کرد به انتشار اوراق قرضه اقدام کند. اهداف انتشار اوراق قرضه دو چیز بود: یکی تأمین مالی برنامه‌ای به نام Capex مرکب از طرح‌های تأمین آب شهری، ترمیم خیابان‌های شهر و توزیع برق و دیگری بازپرداخت برخی از بدهی‌های با بهره بالا که از گذشته باقیمانده بود. اوراق قرضه شهرداری توسط IFC و بانک توسعه آفریقای جنوبی منتشر شد و درآمدهای شهرداری تضمین بازپرداخت اصلی و فرعی آن قرار گرفت. یکسری اوراق قرضه ۶ ساله به ارزش ۱۵۰ میلیون دلار در یک نوبت در سال ۲۰۰۴ منتشر شد. در نوبت دیگری در همان سال اوراق قرضه به صورت مهروموم به همان مبلغ منتشر شد که بعد از سه سال قابل تبدیل به نقد می‌شد.

در ادامه خلاصه ای از بررسی‌های صندوق‌های یادشده در جدول ذیل ارائه گردیده است:

جدول ۱۷. خلاصه تجربیات ناشی از صندوق‌های پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها

نام صندوق	تجربیات ناشی از تاسیس
الگوهای صندوق‌های عمران شهری	در این الگو، سرمایه مورد نیاز فعالیت دولت‌های محلی با هزینه‌ی سرمایه‌ای (نرخ بهره) کمتر اعطا می‌گردد. از طرفی وام‌های یارانه‌ای بلاعوض توسط دولت مرکزی به شهرداری تعلق می‌گیرد.
نمونه‌های صندوق عمران شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه	الف) شکل‌گیری فیند تر و تبدیل آن به بانک توسعه‌ای: ارائه‌ی امکانات تنزیل مجدد و تسهیل‌کننده وام‌های بانک‌های به شهرداری توسط موسسه صندوق عمران شهری ب) صندوق تامیلی-نادو: صندوق عمران شهری به عنوان یک واسطه‌ی مالی مستقل از لحاظ حقوقی و مالی که در پروسه‌ی جذب سرمایه و مشارکت فعالیت دارد. مهم‌ترین اهداف این نهاد: - تامین مالی زیرساخت‌های شهری - ایفای نقش کاتالیزوری در رابطه با پروژه‌های نیازمند به سرمایه بخش خصوصی - باز آرای سازمانی در جهت دستیابی به منابع مالی استقراری و مبتنی بر بدهی
انتشار اوراق قرضه در آفریقای جنوبی	انتشار این اوراق در پی سرنگونی حکومت قبلی، با در نظر گرفتن اصول قانونی و مبانی نظری انتشار اوراق مبتنی بر بدهی به شهروندان منجر به بهبود توسعه‌ی خدمات شهری، بهبود مدیریت سازمانی، سازمان‌دهی فعالیت‌های توسعه‌ای خدمات شهری و بهبود عملکرد تراز مالی شهرداری ژوهانسبورگ گردید.

۱-۵-۱۵- انواع نهادهای مالی در ایران

تجهیز منابع مالی برای کلیه موارد سرمایه‌گذاری از جمله ساخت‌وساز، در کشورهای مختلف توسط نهادهای گوناگون صورت می‌گیرد. این نهادها در شکل قانونی مبنای فعالیت بازار پولی (منابع کوتاه‌مدت) و سرمایه‌اند (منابع بلندمدت). انواع نهادهای مالی شامل بانک‌ها، شبه بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و بازنشستگی، مؤسسات اعتباری، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و مؤسسات امین و بورسی هستند.

در کشورهای توسعه‌یافته، گرایش به تأمین منابع مالی بیشتر به طرف بازار سرمایه است. شرایط اقتصادی، درجه توسعه بازار سرمایه، وضعیت بازار دارایی‌ها از جمله بازار مسکن و واحدهای تجاری و شرایط نهادهای مالی کشور، مشخص‌کننده نحوه تأمین منابع مالی از بازار پول و یا سرمایه است.

در ایران نیز به رغم تفوق نظام بانکی، در دهه گذشته گرایش بیشتر به طرف تأمین منابع مالی از بازار سرمایه مشهود بوده است.

در بازار مالی ایران به جهت سرکوب مالی، بازار مالی غیررسمی گسترده‌ای در جهت تأمین منابع مالی به‌ویژه کوتاه‌مدت و میان مدت (یک سال تا پنج سال) به‌ویژه در بخش‌های خدمات و مسکن فعال است. این بازار به‌صورت دماسنجی کمبودها و مازادهای منابع مالی در بازار سرمایه کشور را نشان می‌دهد و بازار غیررسمی همچنین روند بازده انتظاری سرمایه‌گذاری‌ها در سطح کلان کشور را نشان می‌دهد. نرخ بازده در این بازار برای امضاهای معتبر یا با وثیقه مطمئن حداقل ۳۶ درصد است. توسل به این بازار از سوی شهرداری‌ها بسیار پرریسک و غیرمحمول است.

۱-۵-۱- بانک مرکزی

بانک مرکزی به‌عنوان بانکدار بانک‌ها و دولت، و مجری سیاست‌های پولی با توان اثرگذاری بر پایه پولی، می‌تواند منابع مالی گسترده‌ای را برای متقاضیان خود اعم از بانک‌ها، دولت و مؤسسات دولتی تأمین نماید. در مرحله بعد این منابع می‌توانند از طریق مؤسسات مالی تحت نظارت بانک مرکزی (عمدتاً بانک‌ها) در اختیار سرمایه‌گذاران قرار گیرند. در پروژه‌های شهرداری‌ها در صورت انتشار اوراق مشارکت و گواهی سپرده، توافق بانک مرکزی از طریق بانک عامل الزامی است. بانک مرکزی در تعیین نحوه انتشار این اوراق به لحاظ تعیین سقف نرخ دامنه عوامل یاد شده را هر ساله در بسته سیاست و نظارت بانک‌ها اعلام می‌کنند. در جدول زیر تأثیر تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی در مورد ابزارهای مالی که پروژه‌های شهرداری می‌تواند از آن‌ها استفاده نماید، نشان داده شده است. تأیید بانک مرکزی در تأمین خط اعتباری لازم از بانک مسکن نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

۱-۵-۲- بانک‌ها و مؤسسات شبه بانکی

بانک‌ها و مؤسسات شبه بانکی را می‌توان در سه زیرمجموعه طبقه‌بندی کرد: زیرمجموعه اول، بانک‌ها می‌باشند که سهم بزرگی در تأمین منابع مالی دارند. بانک‌ها را می‌توان به دو دسته تجاری و تخصصی

طبقه‌بندی کرد. مؤسسات بانکی از نظر مالکیت به بانک‌های دولتی، خصوصی و یا مختلط قابل طبقه‌بندی می‌باشند. مشارکت این زیرمجموعه، ضرورت گریزناپذیر برای شروع و موفقیت پروژه‌های سرمایه گذاری شهرداری‌ها است. در ایران بانک مسکن به صورت یک بانک تخصصی دولتی فعالیت گسترده‌ای در زمینه تأمین منابع مالی بخش مسکن دارد. تسهیلات پرداختی بانک مسکن در قالب عقود مانند مشارکت مدنی ساخت فعالیت بانک‌های تجاری دولتی در زمینه اعتبارات ساخت‌وساز عمدتاً مربوط به اعطای تسهیلات نرخ سود بالاتر و ریسک پایین این نوع تسهیلات، به بانک‌ها برای مشارکت در سرمایه گذاری برای ساخت‌وساز انگیزه کافی داده است. در صورتی که در این بانک‌ها تسهیلات بلندمدت برای ساخت‌وساز پرداخت شود، منحصر به تعدادی از بانک‌های تجاری جهت تشویق احداث، نوسازی و بهسازی مسکن، تسهیلاتی به گروه‌های مختلف اعطا شده است. در همین راستا تفاهم‌نامه ای برای اجرای ابلاغیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در خصوص اعطای تسهیلات بانکی ویژه برنامه‌های تولید مسکن در سال ۱۳۸۶، بین وزارت راه و شهرسازی و بانک‌های مسکن، ملی، ملت، صادرات، رفاه کارگران و تجارت منعقد شده است. در این تفاهم‌نامه اعطای تسهیلاتی از محلی منابع بانک به سازندگان غیردولتی (خصوصی، تعاونی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی) جهت موارد زیر تصویب شده است:

- احداث واحدهای مسکونی اجاره‌ای،

- آماده سازی زمین و احداث مسکن در قالب واگذاری حق بهره‌برداری از زمین،

- احداث مسکن در بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری،

- احداث مسکن با فناوری‌های نوین و شیوه‌های تولید صنعتی ساختمان،

- احداث مسکن به صورت انبوه با سرمایه‌های داخلی و خارجی، نوسازی و بهسازی مسکن روستایی.

زیرمجموعه دوم، سایر مؤسسات سپرده‌پذیر و فعال در امر تأمین منابع مالی هستند که در سطح محدودتری به فعالیت‌های مالی اشتغال دارند، مانند مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض الحسنه و تعاونی‌های اعتباری.

نظر به وسعت پروژه‌های شهرداری‌ها، استفاده از منابع این‌گونه مؤسسات به‌صورت مستقیم نمی‌تواند در اولویت باشد. مؤسسات امین نیز زیرمجموعه سوم از مؤسسات شبه بانکی هستند که علاوه بر وظایف یک مؤسسه سپرده‌پذیر و تأمین‌کننده تسهیلات مالی، به‌صورت امانی نیز دارایی‌های مالی یا مستغلات مشتریان خود را در جهت منافع مالکان اداره می‌نمایند. زیرمجموعه اخیر در ایران فعال نیست.

۱-۵-۱۵-۳- شرکت‌های بیمه و صندوق‌های بازنشستگی

شرکت‌های بیمه با تجمیع حق بیمه‌ها از منابع مالی بالایی برخوردارند که زمینه سرمایه‌گذاری آن‌ها را فراهم می‌سازد. شرکت‌های بیمه متعددی در ایران فعالی هستند؛ اما به نظر می‌رسد منابع مالی این مؤسسات نتواند در تأمین مالی پروژه‌های شهرداری‌های کلان‌شهرها موردتوجه قرار گیرد؛ زیرا منابع شرکت‌های بیمه عموماً در فعالیت‌هایی سرمایه‌گذاری می‌کردند که قابلیت نقدشوندگی بالایی داشته باشند. صندوق‌های بازنشستگی نیز شکل خاصی از شرکت‌های بیمه‌ای هستند که به جهت تجمیع کسورات بازنشستگی افراد و سپس پرداخت تدریجی آن به بازنشستگان از منابع مالی برخوردارند. با سرمایه‌گذاری این منابع و کسب سود، امکانات مالی صندوق‌ها برای تعهدات آتی در مقابل بازنشستگان افزایش می‌یابد. در ایران صندوق‌های متعددی در این زمینه فعالی هستند، ولی دو نهاد اصلی در این زمینه صندوق تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشوری است. این صندوق‌ها دارای شرکت‌های سرمایه‌گذاری نیز می‌باشند. در مورد پروژه شهرداری‌ها از آنجایی که هر دو صندوق به جهت جریان وجوه با کسری مواجهند، احتمال تأمین منابع مالی از طریق آنان محدود هست. البته در صورت بالا بودن نرخ بازده پروژه‌های انتفاعی و تضمین کافی برای بازپرداخت اصلی و سود تسهیلات پروژه‌های غیرانتفاعی، این صندوق‌ها با تبدیل دارایی‌های مالی و یا مستغلات خود یک منبع بالقوه در امر مشارکت هستند. در برخی از کشورها، سپرده‌های موجود در بانک‌ها و مؤسسات شبه بانکی در شرکت بیمه سپرده‌ها که غالباً یک شرکت دولتی تحت نظر بانک مرکزی است بیمه می‌شود. طبیعتاً شرکت بیمه سپرده‌ها از منابع مالی گسترده‌ای بهره‌مند بوده و به‌عنوان یک نهاد مالی در تجهیز منابع فعال است. در ایران هر چند در قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) تشکیل صندوق ضمانت سپرده‌ها پیش‌بینی شده بود، در عمل

گامی در این جهت برداشته نشد. از این رو وظیفه بیمه سپرده‌ها عملاً بر عهده بانک مرکزی است. آخرین نمونه دخالت بانک مرکزی در این زمینه مربوط به ساماندهی مطالبات سپرده گذاران مؤسسه اعتباری کاسپین است.

۱-۵-۱۵-۴- صندوق‌های سرمایه‌گذاری و معامله‌گران

سرمایه‌گذاری صندوق‌های سرمایه‌گذاری معروف به صندوق‌های متقابلی، منابع مالی اشخاص را در مجموعه‌ای از دارایی‌های مالی سرمایه‌گذاری می‌کنند. این صندوق‌ها در بازارهای مالی کشورهای توسعه یافته سهم بسیار بالایی به جهت منابع در اختیار دارند. شرکت‌های سرمایه‌گذاری فعال در بورس ایران از جمله این صندوق‌ها هستند. به جهت تأمین مالی پروژه‌های شهرداری‌ها، با توجه به نیاز گسترده این پروژه‌ها به منابع مالی و از طرفی شرایط حساب گونه بازار سرمایه، منابع این صندوق‌ها نیز در حال حاضر نمی‌تواند مورد توجه قرار گیرد. در این مجموعه، معامله‌گران سرمایه‌گذاری نیز قرار دارند که اوراق بهادار جدیداً منتشر شده توسط سرمایه‌گذاران را به صورت یکجا خریداری نموده و یا ضمانت خود را در سطح گسترده و به صورت خرد به اشخاص حقیقی و حقوقی می‌فروشند. در ایران چنین شرکت‌های تخصصی تشکیل نگردیده است، ولی در انتشار اوراق مشارکت، بانک‌ها به صورت عامل و یا ضامن، بخشی از وظایف ابزارهای فوق بهره‌گیرند.

۱-۵-۱۵-۵- نهادهای مالی تخصصی شهرداری‌ها در ایران

در این قسمت به توضیح فعالیت صندوق مشترک شهرداری‌ها و بانک شهر خواهیم پرداخت.

۱-۵-۱۵-۵-۱- صندوق مشترک شهرداری‌ها

اتحادیه شهرداری‌های کشور برای نخستین بار در سال ۱۳۳۵ و به موجب ماده (۱۰۸) مواد الحاقی به قانون شهرداری و به موجب اساسنامه مصوب هیئت وزیران تأسیس گردید. این سازمان به منظور ایجاد هماهنگی بین شهرداری‌های کشور و برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها شروع به فعالیت کرد. اساسنامه این سازمان بارها تغییر یافت که آخرین تغییر آن مربوط به سال ۱۳۴۶ بود. لازم به ذکر است که فعالیت اتحادیه شهرداری‌های کشور پس از انقلاب اسلامی متوقف گردید. در سال ۱۳۵۴ قانون تشکیل صندوق

مشترک شهرداری‌ها به‌عنوان مکمل ادامه فعالیت اتحادیه مذکور و عاملی جهت تحقق اهداف آن در سی ماده و ده تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید. به استناد ماده یک این قانون، صندوق مشترک شهرداری‌ها به‌عنوان یک سازمان وابسته به وزارت کشور تشکیل شد. وظایف و اختیارات صندوق در قانون مذکور به شرح زیر پیش‌بینی شده بود: الف) اعطای وام و کمک‌های بلاعوض به شهرداری‌ها برای انجام طرح‌های عمرانی و خرید ماشین‌آلات و تجهیزات. ب) مطالعه و بررسی طرح‌های عمرانی شهری که به‌منظور دریافت کمک بلاعوض یا وام به صندوق ارائه شده است. ج) راهنمایی و ارشاد شهرداری‌ها در زمینه مسائل مالی، د) تحصیل وجوه از طریق دریافت وام از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری داخلی و خارجی. ارکان صندوق عبارت بودند از:

۱. مجمع عمومی متشکل از وزیر کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه،

۲. شورا متشکل از یکی از معاونان وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور، یکی از معاونان سازمان برنامه و بودجه وقت و یکی از معاونان وزارت امور اقتصادی و دارایی به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس هیئت مدیره اتحادیه شهرداری‌های کشور و سه نفر از افراد بصیر و مطلع در امور فنی و مالی شهرداری‌ها،

۳. رئیس صندوقی: از بین کسانی که حداقل دارای درجه لیسانس و ۱۰ سال سابقه خدمت باشند با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب مجمع عمومی صندوق انتخاب می‌گردد.

به موجب قانون مذکور شهرداری‌ها موظف بودند طرح‌های عمرانی خود را که برای اجرای آن نیازمند دریافت وام یا کمک بودند مشخص نموده و پس از تصویب انجمن شهر یا قائم‌مقام آن به تأیید دفاتر فنی استان برسانند (در مورد شهرداری‌های مراکز استان، دفاتر شهرداری‌ها کفایت می‌کرد). سپس در صورت تصویب از سوی صندوق مشترک، اقدامات لازم جهت عقد قرارداد به‌صورت کمک بلاعوض یا وام صورت می‌گرفت. با این توضیح که کمک بلاعوض به شهرداری‌های بسیار کم درآمد تعلق داشت.

صندوق مشترک شهرداری‌ها به رغم عمر کوتاه خود وام‌ها و کمک‌های مالی بلاعوض بسیاری به شهرداری‌ها پرداخت کرد و همچنین در نحوه هزینه آن‌ها نیز نظارت می‌کرد. با این توضیح که بررسی مفاد قانون صندوق

مشترک نشان می‌دهد به موجب ماده (۲۸) قانون مذکور، (پس از تشکیل صندوق) شهرداری‌ها به هیچ وجه حق اخذ وام از هیچ مرجع و به هیچ عنوان نداشته‌اند، مگر با تصویب انجمن شهر و تأیید صندوق مشترک. فقط شهرداری پایتخت از این قاعده مستثنا بود.

لازم به توضیح است که به موجب ماده (۵) قانون تشکیل صندوق، منابع تأمین مالی صندوق به شرح ذیل تعیین شده بود:

الف) درآمد موضوع ماده (۱۶۶) قانون مالیات‌های مستقیم.

ب) موضوع آیین نامه مربوط به طرز تقسیم عواید حاصله از اجرای قانون لغو عوارض دروازه‌ای.

ج) کمک دولت به صندوق که همه ساله در بودجه کل کشور منظور می‌شد.

۱. اعطای وام و کمک بلاعوض به شهرداری‌ها برای انجام طرح‌های عمرانی و خرید ماشین آلات و تجهیزات لازم،

۲. مطالعه و بررسی طرح‌های عمرانی شهری که توسط شهرداری‌ها برای دریافت وام یا کمک بلاعوض تهیه شده بود،

۳. راهنمایی و ارشاد شهرداری‌ها در زمینه مسائل مالی،

۴. تحصیل وجوه از طریق دریافت وام از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری داخلی و خارجی با رعایت قوانین و مقررات مربوط. ایجاد این صندوق با توجه به تجارب بین‌المللی که در این مقاله به آن اشاره کردیم، گام مهم و مترقیانه‌ای برای تجهیز منابع مالی مورد نیاز شهرداری‌ها بوده است. در سال ۱۳۶۲ صندوق به موجب ماده واحده عمده دلایلی که برای انحلال صندوق توسط مخبر کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور در جلسه ۱/۱۲/۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی به هنگام قرائت لایحه انحلال صندوق مشترک شهرداری‌ها ذکر گردید، عبارت بودند از:

۱. بعد از انقلاب مسائل مربوط به شهرداری‌ها و هزینه‌ها و اعتباراتشان که درخواست می‌کنند و دریافتی‌هایشان دقیقاً زیر نظر حوزه معاونت هماهنگی و امور عمرانی در وزارت کشور قرار گرفته و نیازی به ادامه فعالیت صندوق مشترک نیست.

۲. برخی از درآمدهای صندوق از راه شرعی به دست نیامده و وزارت کشور مکلف است درآمدهای شرعی و قانونی را به منظور نیل به خودکفایی بین شهرداری‌ها توزیع نماید.

۳. صندوق با اعمال نفوذ و رابطه با شهرداری‌های بزرگ بیشترین توجه خود را به شهرهای بزرگ معطوف می‌دارد. پس از انحلال، موجودی‌ها و دارایی صندوق در اختیار معاونت هماهنگی و امور عمرانی وزارت کشور قرار گرفت. طبق ماده واحده مذکور در قالب بند «ج» تبصره «۱۹»، وزارت کشور اقدام به توزیع این منابع بین شهرداری‌ها نمود.

۱-۵-۱۵-۲- ایجاد بانک تخصصی شهرداری‌ها

معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور موضوع امکان سنجی ایجاد بانک تخصصی شهرداری‌های کشور را به پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران سپرد. نتایج بررسی پژوهشکده مزبور در آبان ماه ۱۳۸۲ انتشار یافت. یافته‌های این تحقیق بیانگر آن است که:

۱. ایجاد یک نهاد مالی تخصصی (بانک یا صندوق) جهت تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز شهرداری‌ها و همچنین نظارت بر منابع دریافتی و تنظیم امور مالی شهرداری‌ها ضروری است.

۲. بانک تخصصی شهرداری‌ها را می‌توان به استناد ماده واحده تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۹ تأسیس کرد. چراکه شهرداری‌ها در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی قرار دارند.

۳. یکی از ابهامات موجود در زمینه ایجاد بانک تخصصی شهرداری‌ها، الزامات قانون پولی و بانکی کشور مبنی بر نگهداری منابع شهرداری‌ها نزد بانک مرکزی است که بانک مرکزی می‌تواند در این زمینه به هر بانک دیگری عاملیت بدهد. در عمل شهرداری تهران در زمینه ایجاد بانک پیشگام بود و تعاونی اعتباری شهر را به وجود

آورد. در گام نخست **مؤسسه مالی و اعتباری شهر** با مجوز بانک مرکزی و با سهامداری شهرداری‌های تهران، سایر کلانشهرهای کشور و شهروندان (اشخاص حقیقی) و با سرمایه‌ای معادل ۱۵۰۰ میلیارد ریال تأسیس گردید و این مؤسسه در تاریخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۱ فعالیت خود را رسماً آغاز کرد. به ادعای مدیران بانک شهر، در طول مدت فعالیت، تأثیر و کارآمدی این مؤسسه بر حوزه عملکرد شهرداری‌ها مشهود گردید، لیکن به نظر آن‌ها برای سهولت و بهره‌برداری از سایر ظرفیت‌ها و خدمات مالی و اعتباری و گسترش دایره مشتریان داخلی و خارجی، ایجاد بانک شهر ضروری به نظر می‌رسید که با توجه به پیگیری‌های فراوان مدیران ارشد شهرداری تهران و کلانشهرها و از سویی افزایش سرمایه توسط سهامداران تا سقف ۲۰۰۰ میلیارد ریال، در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۹ مجوز ثبت **بانک شهر** توسط بانک مرکزی با هماهنگی و تأیید شورای عالی پول و اعتبار کشور صادر و این بانک در تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۷ افتتاح گردید. اهداف این بانک عبارت است از: ۱. ایجاد زمینه دسترسی آسان برای استفاده از خدمات بانک شهر در سراسر کشور برای مردم، ۲. تدوین و اجرای برنامه جامع بانکداری الکترونیکی بر اساسی معیارهای استاندارد، ۳. نیازسنجی گروه‌های مختلف بازار و طراحی خدمات نوین براساس نیازهای آن‌ها با رویکردهای نوین بازاریابی، ۴. جذب سرمایه‌های خارجی جهت اجرای پروژه‌های شهری، ۵. توسعه خدمات بانکداری سرمایه‌گذاری پروژه‌های صنعتی، عمرانی و خدماتی، ۶. اعمال اولویت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های فنی و عمرانی سودآور شهرها در جهت آبادانی و سازندگی آن‌ها. سهامداران اصلی بانک شهر عبارت‌اند از: شهرداری‌های ۸ شهر بزرگ (تهران، مشهد، کرج، تبریز، شیراز، اصفهان، قزوین و قم) جمعاً با ۸۹/۶۰ درصد سهام و ۸ شهر بزرگ دیگر که سهم هر یک از آن‌ها کمتر از ۱ درصد است. صندوق ذخیره کارکنان شهرداری تهران با ۵ درصد سهام، شرکت تولیدی و توزیعی کارکنان شهرداری تهران با ۸۳/۴ درصد سهام و سایر سهامداران حقوقی و حقیقی با ۲۶/۳ درصد سهام. گفتنی است که شهرداری تهران با در دست داشتن ۱۰ درصد سهام خود و کنترل بر سهام صندوق ذخیره کارکنان و شرکت تولیدی و توزیعی کارکنان شهرداری، نزدیک به ۲۰ درصد سهام بانک شهر را در اختیار دارد. هر چند به دلیل عمر کوتاه این نهاد مالی تخصصی، قضاوت در مورد کم و کیف عملکرد آن دشوار است، اما شواهد موجود گویای آن است که شهرداری تهران تسهیلات فراوانی از این بانک دریافت داشته که توان مالی لازم برای بازپرداخت اصلی و فرع

بدهی‌های خود به بانک را ندارد. ضمناً بانک شهر صرفاً در خدمت تأمین مالی پروژه‌های عمرانی شهرداری‌های کشور نیست و عملاً مانند یک بانک خصوصی به تأمین مالی پروژه‌های سودآور اشتغال دارد.

۱-۵-۱۵-۳- استقراض شهرداری‌ها

استقراض شهرداری‌ها از سیستم بانکی به موجب بند «۳» ماده (۱۳) قانون پولی و بانکی کشور، شهرداری‌ها می‌توانند از بانک مرکزی وام دریافت کنند. این نکته بر همگان آشکار است که استقراض از بانک مرکزی موجب افزایش پول پر قدرت می‌شود و آن هم با توجه به ضریب فزاینده نقدینگی موجب افزایش نقدینگی می‌گردد. بدیهی است افزایش نقدینگی بیش از رشد اقتصاد کشور و تقاضای پول عاملی تورم‌زا محسوب می‌شود. لذا می‌توان گفت که استقراض شهرداری یا هر نهاد بخش عمومی از بانک مرکزی در وضعیت عادی زیان‌بار است. در عمل نیز به نظر می‌رسد بانک مرکزی هرگز مستقیماً به شهرداری‌ها تسهیلات بانکی نپرداخته است، بلکه از طریق بانک‌های کارگزار این کار را انجام داده است. براساس ماده (۴۰) آیین نامه مالی شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۴۶، استقراض شهرداری‌ها با توجه به بند «۱۹» از ماده (۴۵) قانون شهرداری باید با اجازه و تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) صورت گیرد و در موقع استقراض مورد مصرف وجوه استقراضی تعیین و کیفیت استرداد آن که از محل درآمدهای عمومی یا اختصاصی خواهد بود و بهره و مدت وام و طرز استهلاك مشخصی و برطبق آن عمل شود. به موجب تبصره «۱» بند «ه» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور، شهرداری‌ها مکلفند کلیه وجوهی را که در اختیار دارند، منحصراً نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بسپارند و کلیه عملیات بانکی خود را از طریق بانک مرکزی انجام دهند. گفتنی است که به موجب بند «ز» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور، امکان اعطای نمایندگی از ناحیه بانک مرکزی به سایر بانک‌ها وجود دارد و در عمل بانک ملی ایران نگاهداری حساب‌های شهرداری‌ها را بر عهده دارد.

لازم به یادآوری است که اعطای وام به شهرداری‌ها به دو صورت زیر انجام می‌پذیرد: الف) بانک مرکزی (در اجرای بند «۳» ماده (۱۳) قانون پولی و بانکی) می‌تواند عاملیت این کار را به یکی از بانک‌های دولتی بدهد، آن بانک اعطای تسهیلات و اجرای سایر مفاد قرارداد را بر عهده گیرد. ب) چنانچه بانک‌ها به موجب بخشنامه (ن ب/۵۰۹۲) اداره نظارت بر بانک‌ها به منظور اعطای تسهیلات لازم برای تأمین بخشی از نیاز شهرداری‌ها

مبادرت به اعطای تسهیلات نمایند، در این صورت طرح موردنظر باید از نظر فنی و مالی موجه باشد و مشترکاً توسط بانک و شهرداری تأیید گردد. در صورت ایجاد صندوق مشترک مالی شهرداری‌ها، این نهاد مالی در موضع مناسبی برای اعمال این نظارت خواهد بود. در ماده (۷) لایحه اصلاح نظام مدیریت مالی و درآمدی شهرداری‌های کشور اعطای تسهیلات کوتاه مدت بانکی به شهرداری‌ها از نظر قانونی الزام آور شده است. مفاد این ماده به شرح زیر است: «به‌منظور کاهش مشکل نقدینگی شهرداری‌های کشور و مؤسسات وابسته به آن‌ها در سه ماه اول هر سال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در مقام بانکدار شهرداری‌ها و با رعایت قانون پولی و بانکی کشور، موظف است بانک‌های عامل طرف حساب شهرداری و مؤسسات وابسته را مکلف نماید تا معادل یک دوازدهم گردش مالی حساب درآمد سال قبل آن‌ها نزد همان بانک را تا پایان فروردین ماه سال بعد در قالب اعتبار به‌صورت قرض الحسنه یک ساله و قابل تسویه تا پایان همان سال در اختیار شهرداری و مؤسسات وابسته هر شهر قرار دهد». هر چند این نکته قابل پذیرش است که شهرداری‌ها به دلیل عدم انطباق توزیع زمانی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود ممکن است نیازمند دریافت تسهیلات کوتاه مدت باشند، ولی احیای رسم تسهیلات تکلیفی هیچ توجیه منطقی ندارد. اگر شهرداری‌ها مایل به دریافت تسهیلات کوتاه مدت باشند مانند هر مشتری دیگری باید به سیستم بانکی مراجعه و در صورت برخورداری از ارزش اعتباری لازم نسبت به دریافت تسهیلات اقدام کنند. مزیت این شیوه در آن است که در این صورت شهرداری‌ها ناگزیر به رعایت انضباط مالی خواهند شد و اطلاعات مالی مورد نیاز بانک‌ها را برای نشان دادن ارزش اعتباری خود تولید و ارائه خواهند کرد. شهرداری‌ها، سازمان‌های مستقل و شرکت‌های وابسته به شهرداری در عمل می‌توانند با مراجعه به سیستم بانکی نسبت به اخذ تسهیلات کوتاه مدت و بلندمدت اقدام کنند. از آنجاکه شهرداری‌های شهرهای بزرگ به دلیل داشتن اموالی غیرمنقول با ارزش می‌توانند وثیقه معتبر مورد نیاز برای دریافت تسهیلات بانکی را به سهولت فراهم آورند، به نظر نمی‌رسد، در این زمینه با مشکل حادی مواجه شوند.

۱-۵-۱۵-۴- انتشار اوراق قرضه توسط شهرداری‌ها

در ماده (۱) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، مصوب سیام شهریور ۱۳۷۶، به شهرداری‌ها اجازه داده شده اوراق مشارکت منتشر سازند. از آنجاکه در قانون مؤسسات عام المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های

مذکور و شرکت‌های سهامی عام و خاصی نیز برای انتشار اوراق مشارکت مجاز شناخته شده‌اند، می‌توان نتیجه گرفت که مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها نیز می‌توانند نسبت به انتشار اوراق مشارکت اقدام کنند؛ اما نکته در اینجا است که به موجب قانون، طرح‌هایی که از این طریق تأمین مالی می‌شوند باید طرح‌های سودآور باشند. در این صورت قسمتی از منابع مالی مورد نیاز این‌گونه طرح‌ها را می‌توان از این طریق تأمین مالی کرد. خرید و فروش این اوراق مستقیماً و یا از طریق بورس اوراق بهادار مجاز است. بدین ترتیب شهرداری نمی‌تواند برای تأمین مالی طرح‌های غیرانتفاعی خود اوراق قرضه منتشر سازد و اصل و فرع آن را از محل درآمدهای خود و یا کمک‌های بلاعوض دریافتی از دولت بازپرداخت کند. با توجه به این‌که بخش مهمی از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی شهرداری‌ها غیرانتفاعی است، این محدودیت فاقد وجهت منطقی است. در دنیا نیز چنین محدودیتی متداول نیست. شهرداری یا مؤسسات و شرکت‌های وابسته و مستقل آن تنها زمانی مجاز به انتشار اوراق مشارکت می‌باشند که گزارش توجیه فنی و اقتصادی آن‌ها مورد تأیید بانک عامل باشد و علاوه بر آن تضمین کافی برای بازپرداخت اصلی و سود اوراق مشارکت به بانک عامل بسپارند (ماده ۵). در صورت عدم ایفای تعهدات، بانک عامل اصل و سود اوراق مشارکت را از محل تضمین پرداخت خواهد کرد. به سود متعلق به اوراق مشارکت مالیات مقطوعی معادل ۵ درصد تعلق می‌گیرد (ماده ۷). ناشر موظف است هر شش ماه یکبار گزارش وضعیت مالی و عملکرد اجرایی طرح را همراه اظهارنظر امین در مقاطعی که بانک مرکزی تعیین خواهد کرد از طریق یکی از جراید کثیرالانتشار منتشر کند (ماده ۲۱) آیین نامه قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، مصوب ۱۳۷۷/۵/۱۸). لازمه تجهیز منابع مالی توسط شهرداری‌ها از طریق انتشار اوراق قرضه به این صورت است که: اولاً بستر نهادی و قانونی لازم برای انتشار اوراق قرضه و استقراض شهرداری‌ها از سیستم بانکی ثانیاً، شهرداری‌ها بتوانند به یک ساختار مالی سالم و سیستم مالی مناسب برای گزارش دهی مالی به‌منظور جلب اعتماد شهروندان و نظام بانکی دست یابند. متأسفانه هیچ یک از زمینه‌های فوق فعلاً در اغلب شهرداری‌های کشور مهیا نیست. واقعیت این است که سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی شهرداری‌ها اساساً طرح‌های سودآور تلقی نمی‌شوند؛ اما طرح‌های بازسازی بافت‌های فرسوده (مانند طرح نواب در تهران) و برخی

از طرح‌های سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و شرکت‌های شهرداری می‌تواند سودآور تلقی شود. بدین ترتیب قانون‌گذار دست شهرداری‌ها را برای انتشار اوراق مشارکت در طرح‌های غیرانتفاعی بسته است.

۱-۵-۱۵-۵-۵- بار مالی استقراض و بدهی شهرداری‌ها

در ۴۰ سال اخیر (۱۳۵۵ - ۱۳۹۵) تعداد شهرهای کشور از ۳۷۳ به ۱۲۴۵ شهر و جمعیت آن‌ها از ۸۵/۱۵ میلیون نفر به ۱۵/۵۹ میلیون نفر افزایش یافته است. بدیهی است که رشد در خور توجه جمعیت شهری در این دوره زمانی موجب افزایش تقاضا برای زیرساخت‌ها و خدمات شهری شده است.

چون کمک‌های بدون عوض برابرساز دولت فقط به شهرهای کوچک (۳۰ هزار نفر و کمتر) پایه اقتصادی ضعیف خود حتی قادر به تجهیز منابع برای تأمین خدمات شهری نیستند تا چه رسد به سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، این شهرها غالباً با کسری بودجه مزمن مواجهند و اگر دست به استقراض هم بزنند قادر به بازپرداخت اصلی و فرع بدهی‌های خود نخواهند بود.

اما در کلان‌شهرها به دلیل رونق ساخت‌وساز در دهه ۱۳۸۰ شهرداری‌ها با فروش تراکم می‌توانستند مشکلات خود را حل نمایند، اما در این شهرها نیز به دنبال ترکیدن حباب قیمت مستغلات شهری و رکود سرمایه‌گذاری از سال ۱۳۹۱ به این سو، این منبع درآمد شهرداری‌ها محدود شد. از اینرو شهرداری‌های کلان‌شهرها برای اجرای پروژه‌های بزرگ مقیاسی خود که به دلایل مختلف بسیار پرهزینه‌اند، از چند طریق اقدام کردند:

یکم - استقراض از بانک‌ها.

دوم = انتشار اوراق مشارکت.

سوم - فروش اموال غیرمنقول با نهادهای ذی‌نفوذ و سازندگان عمده مجتمع‌های مسکونی و تجاری.

چهارم - در مواردی که منابع فوق کفاف مخارج این دسته از شهرداری‌ها را نمی‌داد، مانند دولت مرکزی از پرداخت مطالبات پیمانکاران خود سرباز زدند.

برای نمونه می‌توان به تجربه شهرداری تهران در دهه اخیر اشاره کرد:

- به گفته رئیس کل بانک مرکزی، در سال ۱۳۹۶، شهرداری تهران ۵ تا ۶ هزار میلیارد تومان به بانکها بدهکار است.

- شهرداری تهران تاکنون برای تأمین منابع مالی طرح نواب و بهسازی و نوسازی بافت فرسوده اطراف بزرگراه امام علی به انتشار اوراق مشارکت اقدام کرده است. در سال ۱۳۸۸ سازمان نوسازی شهرداری تهران برای تأمین مالی طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده امام علی اقدام به انتشار اوراق مشارکت به میزان ۴۰۰ میلیارد ریال نمود.

- هر چند از میزان دقیق بدهی شهرداری تهران به پیمانکاران اطلاع دقیقی در دسترس نیست، شواهد موجود گویای سنگین بودن این بدهیها است.

- شهرداری تهران در چند سال اخیر برای پرداخت این بخشی از بدهیهای خود به پیمانکاران عمده اقدام به فروشی گسترده اموال منقول و غیرمنقول شهرداری کرده است.

- منبع مالی دیگری که عملاً شهرداریها به رغم عدم تمایل شهروندان از آن سود جستهاند، تأمین مالی اجباری است. بدین معنا که شهرداری در قبال تصرف اراضی و مستغلات شهری که در محدوده طرحهای عمرانی آن قرار میگیرد، باید ارزش روز این داراییها را محاسبه و به صاحبان آنها مسترد دارد؛ اما در عمل مشاهده می شود که مدت ها پس از سلب مالکیت از مالکان خصوصی این اراضی و مستغلات، شهرداری از پرداخت بدهی خود در زمان مقرر سرباز میزند و بدین ترتیب اعتبارات با بهره منفی را از شهروندان به اجبار و به رغم میل آنان دریافت می دارد. علت هزینه منفی اعتباراتی که بدین ترتیب دریافت می شود وجود تورم دو رقمی در کشور و عدم جبران خسارت تأخیر پرداختها است. این شیوه تأمین مالی نه از نظر قانونی و نه از نظر اخلاقی وجاهت ندارد و موجب بدبینی شهروندان می شود و صدمات مالی و روحی که از این رهگذر به آنان می رسد جبران ناپذیر است. سیر صعودی بدهی شهرداریها در مهر و مومهای اخیر، وضعیت مالی آنها را در موقعیت نامناسبی قرار داده است. این وضعیت بحران مالی بخش عمومی تلقی می شود و موجب بی ثباتی اقتصاد کشور در سطح کلان خواهد شد. این بحران بدان سبب به وجود آمده است که: اولاً، شوراهای شهر در

هنگام تصویب بودجه شهرداری‌ها و در زمان اجرای آن نقش سازنده‌ای ندارند. شهرداران به تخلف از مفاد بودجه مصوب و ارائه اصلاحیه بودجه در اواخر سال مالی عادت کرده‌اند. ثانیاً، دولت و مجلس نه سقفی برای بدهی شهرداری‌ها گذاشته‌اند و نه قواعد روشنی برای مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی ارائه داده‌اند. کاستی‌های جدی دو طرح اخیر نمایندگان مجلس در مورد درآمد پایدار شهرداری‌های کشور و مدیریت جامع شهرداری‌ها خود گواه روشن این مدعا است.

ثالثاً، سازمان شهرداری‌ها اطلاعات دقیقی از میزان بدهی‌های شهرداری‌ها، ساختار زمانی بدهی‌ها، نوع دیون، اقساط بازپرداخت آن در مهروموم‌های آتی و منابع تأمین آن در اختیار ندارد. رابعاً، شوراهای شهر و وزارت کشور شهرداری‌ها را ملزم به شفافیت نکرده‌اند. از این رو شهرداری‌ها در گزارشات رسمی خود چنین اطلاعاتی را منتشر نمی‌کنند. فقدان نظارت بر بدهی‌های شهرداری‌های کشور می‌تواند عواقب وخیمی را برای اقتصاد کشور و مالیه دولت در برداشته باشد. از دید اجرای سیاست‌های مالی ممکن است میان عملکرد دولت مرکزی و شهرداری‌ها تعارض به وجود آید. اگر دولت مرکزی بخواهد با کنترل کسری بودجه خود سیاست مالی انقباضی را به کار گیرد و به‌طور همزمان شهرداری‌ها با گشاده‌دستی در بودجه‌های خود کسری‌های مزمن و قابل توجهی داشته باشند، دولت مرکزی در اجرای سیاست‌های ضدتورمی خود موفق نخواهد بود. اگر دولت مرکزی بازپرداخت بدهی‌های شهرداری‌ها را تقبل کند، در این صورت شهرداری‌ها انگیزه‌ای برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها نخواهند داشت و مؤسسات مالی نیز انگیزه‌ای برای بررسی و ارزیابی دقیق مالی و اقتصادی پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها برای اعطای تسهیلات به آن‌ها نخواهند داشت. اگر دست شهرداری‌ها از نظر وضع عوارض باز باشد، کسری بودجه و استقراضی بالای امروز بیانگر وضع مالیات‌های محلی بالاتر در آینده برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌ها خواهد بود. این امر با توجه به وجود چرخه‌های سیاسی می‌تواند خطرناک باشد. تعهدات مالی را که یک شورای شهر تصویب می‌کند شهردار بعدی که توسط شورای دیگر انتخاب شده نخواهد پذیرفت. اگر توانمندی برای نظارت بر بدهی شهرداری‌ها وجود نداشته باشد استقراض که ابزاری است برای ایجاد تعادل میان منابع و مصارف مالی و جلوگیری از ایجاد بحران‌های مالی، خود می‌تواند به ایجاد بحران در سطح شهرداری و دولت مرکزی بیانجامد.

۱-۵-۱۶- راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی

در این بخشی، راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی برای بهبود دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی به‌منظور دریافت تسهیلات بانکی و انتشار اوراق بدهی، ارائه خواهد شد. نکاتی که به‌صورت راهبردها و سیاست‌ها و چارچوب‌های قانونی برای تسهیل دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی مطرح می‌شود، اساساً با این نگرش توأم است که در آینده خواه ناخواه بازارهای مالی ایران هرچند با وقفه زمانی در مسیر طی شده توسط بازارهای مالی جهان گام خواهند نهاد و قواعد و قوانین بازار، جای بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری را خواهد گرفت. واسطه‌های اعتباری و ارزش اعتباری شهرداری‌ها اهمیت خواهد یافت. در عین حال به رغم روند عمومی آزادسازی و خصوصی سازی بخش بانکی و مالی، در آینده نقش دولت در تنظیم بازارهای مالی و کنترل بدهی‌های شهرداری‌ها همچنان حائز اهمیت خواهد بود؛ اما این نقش به‌طور اساسی با آنچه امروز شاهد آن هستیم متفاوت خواهد بود.

در این قسمت مسائل زیر را توضیح خواهیم داد:

- اصول اساسی و الزامات استقراض شهرداری‌ها

- معنای ریسک اعتباری و ارزش اعتباری

- بار بدهی شهرداری و ساختار بدهی

- گزارش دهی مالی، افشای اطلاعات و حسابرسی

- تضمین‌ها و وثایق لازم برای وام شهرداری‌ها

- تأمین مالی پروژه‌های شهرداری

- چارچوب‌های قانونی و تنظیم گری لازم برای ساماندهی استقراض شهرداری‌ها

۱-۵-۱۶-۱- اصول اساسی و الزامات استقراض شهرداری‌ها

شهرداری‌ها همانطور که قبلاً اشاره شد، مانند هر مؤسسه عمومی یا خصوصی به دو نوع تسهیلات مالی نیاز دارند:

اول - تسهیلات اعتباری کوتاه مدت برای پوشش تفاوت زمانی جریان‌های مالی ورودی و خروجی آن در ظرف یک سال مالی.

دوم - شهرداری‌ها موظف به ایجاد زیرساخت‌ها و ارائه خدمات شهری به شهروندان می‌باشند. این امر گاه مستلزم سرمایه‌گذاری هنگفتی است. بخشی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری به دلیل حجم عظیم آن‌ها ناگزیر باید از طریق استقراض تأمین مالی شود. مزیت استقراض بلندمدت برای سرمایه‌گذاری این است که از این طریق می‌توان بار مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری را میان نسلی‌های مختلف توزیع کرد؛ اما در این زمینه چند مشکل عمده وجود دارد: ۱. هر چند شهرداری‌ها قانوناً از انتشار اوراق بدهی منع نشده‌اند، اما به دلیل فقدان بستر قانونی لازم برای انتشار اوراق قرضه و استقراض شهرداری‌ها از سیستم بانکی خلاء قانونی برای ضابطه‌مند کردن استقراض شهرداری‌ها وجود دارد؛ ۲. شهرداری‌ها غالباً فاقد ساختار مالی سالم برای جلب اعتماد شهروندان و نظام بانکی برای خرید اوراق قرضه آن‌ها و یا اعطای وام بانکی می‌باشند.

اگر در صورت استفاده از این ابزارهای مالی تردیدی نباشد، این سؤال قابل طرح خواهد بود که چگونه می‌توان منابع مالی بخش خصوصی را از طریق بازار سرمایه به سمت شهرداری‌ها هدایت کرد.

شهرداری‌ها برای دستیابی به این هدف باید از نظر وام‌دهندگان ارزش اعتباری لازم را داشته باشند. این امر بدان معناست که:

۱. درآمد کافی برای پشتیبانی از استقراض خود داشته باشند.

۲. باید ظرفیت مدیریت و ظرفیت مالی و تجربه لازم را برای اتخاذ تصمیمات مناسب در زمینه استقراض به دست آورند.

۳. کمک‌های مالی و فنی لازم در اختیار شهرداری‌های نیازمند قرار گیرد.

این دیدگاه متضمن اصولی تخصیص منابع براساس سازوکار بازار است. بدین معنا که شهرداری‌ها برپایه قابلیت قبول پروژه‌ها و جوامع از منظر مالی اقدام به جذب سرمایه‌گذاری می‌کنند نه از منظر مطلوبیت اجتماعی پروژه‌ها. این دیدگاه علاوه بر این بر آن دلالت دارد که پروژه‌ها و متقاضیان منابع مالی باید از چنان جذابیتی برخوردار باشند که بتوانند با شقوق موجود دیگر برای سرمایه‌گذاران جذب سرمایه خصوصی به شهرداری از طریق سیستم بانکی و بورس اوراق بهادار و افزایش میزان وام دهی بخش خصوصی برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری، به دلایل مختلف مطلوب است.

اول - آن که دولت‌های ملی و محلی منابع مالی محدودی در اختیار دارند. استقراض به شهرداری‌ها این امکان را می‌دهد که حجم سرمایه‌گذاری‌های خود را در مقایسه با تأمین مالی پیش خود بیشتر است. دوم - آن که استقراض از بخش خصوصی با اصل عدم تمرکز در تصمیم‌گیری سازگاری کامل دارد. جوامع محلی بدین ترتیب می‌توانند اولویت‌های خود را رأساً تعیین کنند و برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز به بازار سرمایه مراجعه نمایند.

سوم - آن که اقتصاد بازار موجب تخصیص منابع مالی به آن دسته از شهرداری‌ها و پروژه‌ها خواهد شد که ارزش اعتباری بیشتری دارند. این امر موجب تشویق روش‌های مدیریت و تأمین مالی سالم‌تر در سطح محلی می‌شود و ضرورت سرپرستی آن‌ها را توسط دولت ملی یا استانی کاهش می‌دهد. یکی از اهداف این گزارش ارائه چارچوب‌های نهادی و قانونی و سیاست‌های مناسب برای استقراض شهرداری‌ها از بخش خصوصی با مراجعه به بازار سرمایه است. برای رسیدن به این مقصود:

۱. نیاز به روشن شدن وضعیت بدهی‌های گذشته: ابتدا باید فهرست کاملی از بدهی‌های شهرداری به مردم، نظام بانکی، دولت و سایر نهادهای مالی و غیر مالی تهیه شود. فعالان بازار مالی برای اتخاذ تصمیم به تأمین مالی پروژه‌های شهرداری به این اطلاعات نیاز مبرم دارند.

۲. نیاز به حل مشکلات وام دهندگان: متأسفانه هنوز قواعد روشنی برای عدم پرداخت دیون شهرداری به شهروندان و مؤسسات مالی وضع نشده است. ایجاد قواعد مشخص در مورد پیامدهای عدول از پرداخت بدهی‌ها، هم برای وام دهندگان و هم برای وام گیرندگان مفید خواهد بود. در عین حال باید دست طرفین در زمان مذاکره برای اعطای وام و دریافت وام، به‌منظور پیش‌بینی حمایت‌های لازم در قرارداد باز باشد.

۳. نیاز به بهبود نظام‌های اطلاعاتی: با اعلام بدهی‌های شهرداری‌ها، تأخیر آن‌ها در بازپرداخت دیون خود، ارائه اطلاعات لازم در مورد نرخ بهره اوراق قرضه‌ای که قبلاً انتشار یافته همراه با بهبود نظام حسابداری، شرکت کنندگان در بازار این توانایی را پیدا خواهند کرد که میان اعتبارات خوب و بد تمیز قائل شوند. اگر نظام‌های اطلاعاتی بهبود نیابد، شهرداری‌هایی که عملکرد خوب دارند، از این ابهامات بیشتر زیان خواهند دید. گزارش امکان سنجی فنی، مالی و اقتصادی پروژه‌های سرمایه گذاری باید در اختیار عموم قرار گیرد تا زمانی که نظام اطلاعاتی موجود به شرحی که مطرح شد بهبود نیافته این حداقل کاری است که می‌توان در جهت شفاف سازی انجام داد.

۴. درآمدهای کافی و قابل پیش‌بینی برای شهرداری‌ها: بدون داشتن درآمد پایدار، قابل پیش‌بینی و کافی، تنظیم چارچوبی برای استقراض شهرداری بی فایده خواهد بود. درواقع استقراض شهرداری در این وضعیت عاقلانه نخواهد بود. شهرداری‌هایی که به‌طور عمده روی منابع درآمدی خود متکی هستند یا ظرفیت و توانایی لازم را برای این کار دارند، سرنوشت خود را در اختیار دارند. هر شهرداری که نتواند منابع درآمدی کافی جمع‌آوری کند به کمک‌های مالی دولت نیاز خواهد داشت. اگر این شهرداری‌ها قرار باشد در بازار مالی اقدام به استقراض کنند، باید از میزان این کمک‌ها مطلع باشند و قادر به پیش‌بینی تداوم آن در مهر و موم‌های آتی باشند.

۵. ظرفیت دریافت کننده قرضه: شهرداری‌ها باید توانایی بودجه بندی، توانایی درک تأثیرات بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌های خود، اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده در بودجه خود و برنامه‌ریزی استراتژیک برای سرمایه گذاری را داشته باشند. شهرداری‌ها باید قادر به تحلیل و ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌گذار خود

باشند. اگر این ابزار فراهم نباشد، شهرداری‌ها آمادگی لازم را برای درگیر کردن جامعه سرمایه‌گذاران در پروژه‌های خود نخواهند داشت. کمک‌های فنی و آموزش کارکنان در این زمینه‌ها ضرورت تام دارد.

می‌توان در چارچوب نمودار زیر به ارائه‌ی خلاصه‌ای از الزامات اساسی در مورد استقراض شهرداری‌ها به منظور تامین منابع مالی پروژه‌های توسعه‌ای شهرداری پرداخت:

<p>تسهیلات مالی مورد نیاز</p> <ul style="list-style-type: none">• تسهیلات اعتباری کوتاه مدت برای پوشش مابه‌التفاوت جریانات نقدی ورودی و خروجی• تسهیلات اعتباری بلند مدت برای تامین زیرساخت‌های شهری
<p>جذب منابع مالی و تشویق سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به مشارکت</p> <ul style="list-style-type: none">• پایین آوردن ریسک ناشی از عدم بازپرداخت بدهی• بهبود عملکرد در مدیریت و تجربه در بازپرداخت بدهی• استفاده از خدمات و مشاوره‌ی مالی و فنی
<p>بهبود در عملکرد سازمانی و حقوقی نهاد شهرداری به منظور تسهیل در امر جذب سرمایه</p> <ul style="list-style-type: none">• تسویه حساب‌های مالی گذشته و مشخص نمودن اوضاع استقراض‌های پیشین• روشن نمودن مکانیزم بازپرداخت بدهی• شفافیت در حوزه‌های اطلاعاتی و بهبود در عملکرد اطلاع رسانی به عموم• امکان سنجی و شناسایی منابع درآمدی آتی• شناسایی حداکثر ظرفیت شهرداری برای جذب سرمایه

نمودار ۵. خلاصه و جمع‌بندی اصول اساسی و الزامات استقراض شهرداری‌ها

۱-۵-۱۶-۲- اندازه‌گیری ریسک اعتباری شهرداری و بهبود ارزش اعتباری آن در مرکز هر سیستم

تأمین مالی

توانایی ارزیابی ریسک به عهده وام‌گیرنده و وام‌دهنده قرار دارد. به دلیل دشواری‌های تعیین ریسک اعتباری شهرداری‌ها، بازار وام برای شهرداری‌ها در اغلب کشورهای در حال توسعه چندان پیشرفته نیست. تلقی بازارهای مالی این است که با استفاده از اطلاعات مندرج در بودجه و گزارشات مالی شهرداری‌ها نمی‌توان به درستی ریسک اعتباری آن‌ها را برآورد کرد.

در برخی از کشورهای در حال توسعه، توانسته‌اند بخش خصوصی را مستقیماً در اعطای وام به شهرداری‌ها درگیر کنند. در کشورهای دیگر واسطه‌های مالی تخصصی و ویژه‌ای ایجاد شده که کار آن‌ها تجهیز منابع مالی از بخش خصوصی و اعطای وام به مقامات محلی است. در زمینه سنجش ریسک اعتباری شهرداری‌ها باید به پرسش‌های زیر پاسخ‌های قانع کننده و روشن داده شود:

الف) چه کسی باید ارزش اعتباری را بسنجد؟ تمام شرکت کنندگان در بازار اعتباری شهرداری نیاز به ارزیابی ریسک اعتباری دارند. وام دهنده یا سرمایه گذار چون پول خود را به این کار اختصاص می‌دهد بیش از دیگران نگران ریسک اعتباری است و تمایل دارد ارزش اعتباری شهرداری را برآورد کند؛ اما در یک بازار توسعه یافته مالی وام گیرنده نیز علاقمند است ریسکی را که با اخذ وام متقبل می‌شود و اثر احتمالی آن را بر نرخ بهره‌ای که در حال حاضر و در آینده باید پرداخت محاسبه کند.

ب) ارزش اعتباری شهرداری چیست؟ یک شهرداری زمانی دارای ارزش اعتباری خواهد بود که استقرای او معیارهای ریسک وام دهنده را برآورده سازد. شهرداری یک شهر ممکن است که به طور همزمان دو درخواست وام را به مؤسسات اعتباری ارائه کند؛ اما یکی از آن‌ها دارای ارزش اعتباری باشد و دیگری فاقد ارزش اعتباری. این مسئله به حمایت‌های اعتباری مشخصی که در قرارداد وام پیش‌بینی شده بستگی خواهد داشت.

هیچ سطح معینی از ریسک اعتباری وجود ندارد که بتوان ارزش اعتباری شهرداری را بر اساسی آن سنجید. هر مؤسسه وام دهنده‌ای و هر دولت ملی خود باید تصمیم بگیرد که چه مقدار ریسک را در اعطای وام به شهرداری می‌پذیرد. در وضعیتی که بازارهای مالی براساس قواعد بازار کار می‌کنند، ریسک اعتباری بالاتر با نرخ‌های بهره بالاتر جبران می‌شود. برخی از مؤسسات اعتباری ممکن است در ازای دریافت نرخ بهره بالاتر ریسک اعتباری بیشتری را بپذیرند. دولت مرکزی در نقش تنظیم‌گر، خود باید قواعد مشخصی را برای ارزش اعتباری شهرداری‌ها وضع کند. وام‌های شهرداری و اوراق قرضه شهرداری دو روش متداول برای تأمین اعتبار آن‌ها است. هر چند این ابزارها و بازارهایی که این دو را پشتیبانی می‌کنند تفاوت‌های مهمی دارند، اما ارزیابی ریسک اعتباری در هر دو مورد یکسان است. در این گزارش صرفاً روی ریسک اعتباری مطالعه می‌شود؛ اما

باید توجه داشت که بازار اعتبارات شهرداری‌ها می‌تواند در بردارنده ریسک‌های دیگری نیز باشد. ریسک نرخ بهره، ریسک نرخ ارز (زمانی که اعتبارات ارزی دریافت شود)، ریسک نقدینگی (زمانی که وام دهنده نتواند قبل از سر رسید وام اسناد آن را در بازار ثانویه به فروش رساند)؛ اما به هر حال باید توجه داشت که انواع ریسک‌ها به یکدیگر ارتباط دارند. ریسک اعتباری، مخاطره عدم بازپرداخت اقساط وام در زمان تعیین شده است. ریسک اعتباری همچنین شامل اندازه نسبی و دوره احتمالی عدم بازپرداخت وام است. (ج) نحوه اندازه‌گیری ریسک اعتباری چیست؟ ریسک اعتباری معمولاً براساس مقیاس نسبی اندازه‌گیری می‌شود؛ اما مؤسسات مستقلی که ریسک اعتباری را طبقه‌بندی می‌کنند، طبقه‌بندی خاصی را در این زمینه به کار می‌گیرند. برای مثال مؤسسه Standard & poor شهرداری‌ها را از نظر ریسک اعتباری به سه گروه طبقه‌بندی می‌کند:

AAA - قابلیت بازپرداخت اصلی و بهره بدهی توسط شهرداری بسیار بالا است.

- شرایط نامساعد اقتصادی یا تغییر وضعیت به احتمال زیاد موجب تضعیف توانایی بازپرداخت اصلی و بهره بدهی خواهد شد.

- در حال حاضر شهرداری توانایی بازپرداخت اصل و بهره اقساط وام را دارد؛ اما احتمالاً شرایط نامساعد کسب و کار، اوضاع مالی یا شرایط اقتصادی مانع توانایی یا تمایل به پرداخت خواهد شد. یکی از معیارهای سنجش ریسک اعتباری شهرداری‌ها معیار بانک تسویه بین‌المللی است. در مقررات بازل ۱، نسبت کفایت سرمایه برای بانک‌ها ۸ تعیین شده بود؛ اما نسبت مزبور در مقررات بازل ۲ و ۳ به تدریج افزایش یافت. این نسبت اشاره دارد به نسبت سرمایه بانک به مانده وام‌های اعطا شده آن پس از کسر وام‌های معوق. در محاسبه نسبت‌های کفایت سرمایه، مانده وام‌ها برحسب ریسک هر بخشی اقتصادی موزون می‌شود. وام‌های اعطایی به دولت مرکزی (هر کشور) وزن صفر می‌گیرند؛ یعنی فرض می‌شود که این نوع وام‌ها بدون ریسک هستند. وام‌های اعطایی به صاحبان کسب و کار ضریب ۱ می‌گیرند؛ اما موافقت‌نامه بازل با توجه به اینکه رابطه دولت مرکزی و مؤسسات تحت پوشش آن مانند شهرداری‌ها از کشوری به کشور دیگر تفاوت می‌کند، تعیین ضریب وزنی آن‌ها را بر عهده بانک مرکزی هر کشور قرار داده است. بدین ترتیب این وزن باید بین صفر و یک باشد.

به رغم آن که دولت ایران قانوناً تعهداتی را برای کمک بلاعوض سرمایه‌ای و جاری به شهرداری‌ها بر عهده گرفته است، اما به دلیل نوسانات این نوع کمک‌ها از سالی به سال دیگر، نمی‌توان با اطمینان از وضعیت آنها اطلاع پیدا نمود.

- مسائل قانونی مربوط به عدم بازپرداخت بدهی توسط شهرداری بخشی از ریسک اعتباری وام دهندگان به شهرداری‌ها عبارت است از: احتمال دریافت مبلغ وام در صورت نکول بدهی توسط شهرداری. برخلاف وام گیرندگان خصوصی، شهرداری‌ها نمی‌توانند تعطیل شوند و کار خود را به دلیل مشکلات مالی یا ورشکستگی متوقف کنند. از این رو غالباً راهی برای برون‌رفت از این نوع مشکلات اندیشیده می‌شود. مثلاً زمان‌بندی مجدد پرداخت‌ها براساس مذاکره و تفاهم.

هرگاه یک فرآیند روشن حقوقی و قانونی در زمینه تدابیری که در زمان عدم توانایی پرداخت اصلی و نوع اقساط بدهی توسط شهرداری اتخاذ خواهد شد، وجود داشته باشد مؤسسات یا اشخاص وام دهنده احساس امنیت خواهند کرد. یکی از مسائل مهم شامل تعیین اولویت‌بندی در پرداخت‌ها در زمان وقوع مشکلات مالی است. باید مشخص شود که از میان طلب‌کاران، کارکنان شهرداری، عرضه‌کنندگان کالاها و دیگر کسانی که اعتباراتی در اختیار شهرداری گذاشته‌اند چه کسانی اولویت دارند.

مسئله دیگر به نقش دولت مربوط می‌شود. غالباً چنین تصور می‌شود که بازپرداخت دیون شهرداری به‌طور ضمنی توسط دولت تضمین شده است. از منظر دولت شفافیت کامل در زمینه برخورد دولت با مسئله عدم پرداخت قرضه‌های شهرداری مناسب نیست. چراکه در این صورت در بازار اعتبارات دانسته شود که یک تضمین عمومی دولتی وجود دارد و همچنین روال‌های اداری رسیدگی به عدم بازپرداخت بدهی‌های شهرداری‌ها باید مشخص باشد. این فرآیند باید متضمن حق اعمال انضباط مالی بر شهرداری به‌منظور کاهش ریسک اعتباری باشد و شهرداری‌ها باید اهمیت مدیریت اعتبارات را از این طریق درک کنند. قواعد قانونی برای وثیقه وام و تضمین آن نیز اهمیت دارد. روشن بودن شرایطی که وام دهنده است.

هرگاه نرخ تورم در جامعه بالا باشد، نرخ‌های تورم مزمن و پرنوسان برای شهرداری‌ها به دو دلیل مشکلات مالی به وجود خواهد آورد:

یکم - آن‌که مخارج جاری و عمرانی شهرداری‌ها نیز به تناسب تورم می‌تواند افزایش یابد. به خصوص اگر دستمزدها و قراردادهای با تورم شاخصی بندی شده باشند.

دوم - آن‌که نرخ تورم بر نرخ بهره بازار اعتبارات اثر می‌گذارد. نرخ‌های بهره بالا خود محدودیت مالی ایجاد می‌کند. چراکه اقساط بدهی‌ها را به شدت افزایش می‌دهد. در ضمن انباشته شدن مانده بدهی‌ها با نرخ بهره مرکب بالا می‌تواند منجر به ناتوانی شهرداری در بازپرداخت اصلی و فرع بدهی خود به طلبکاران شود. ناگفته روشن است که در ۴۰ سال اخیر در ایران شاهد تورم‌های دو رقمی و پرنوسان بوده‌ایم.

- گام‌هایی که برای افزایش ارزش اعتباری شهرداری‌ها باید برداشته شود در گزارش پترسون برای بانک جهانی (PeterSON, ۱۹۹۸, P۱۱) جدول راهنمایی برای ارتقا و بهبود ارزش اعتباری بخش شهرداری ارائه شده است. مطابق این جدول در حوزه‌های نظام مالی و نظام حقوقی باید اقدامات و تدابیر مشخصی اتخاذ و انجام شود. بر اساس مندرجات گزارش مذکور می‌توان توصیه‌های زیر را به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور ارائه کرد:

۱. در حوزه‌های نظام مالی این حوزه خود به دو زیرحوزه تقسیم شده است: یکم - جریان‌های مالی بین دولت مرکزی و شهرداری‌ها: الف) لازم است قوانین مشخصی برای تعیین نحوه برخورداری شهرداری‌ها از مالیات‌ها و عوارض مشترک و پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری‌ها وضع شود. ب) فرمول‌های ثابتی برای مشارکت در درآمدهای مالیاتی مشترک به کار گرفته شود. دوم - درآمدهای محلی: سازمان شهرداری‌ها باید بر نرخ عوارض محلی نظارت کند.

۲. در حوزه وجوه پروژه‌های عمرانی یکم - قرصه‌های مسئله دار:

الف) سازمان شهرداری‌ها باید سقف مشخصی را برای حداکثر وام‌های مسئله دار تعیین کند.

ب) بر عملکرد واقعی پروژه‌های عمرانی نظارت کند.

دوم - ارزیابی اعتبارات:

الف) لازم است به هر یک از قرضه‌های شهرداری یک نرخ مخاطره اعتباری نسبت دهیم.

ب) برای انجام ارزیابی ریسک اعتباری، توصیه می‌شود به یک مؤسسه تخصصی مستقل مراجعه شود و یا در سازمان شهرداری‌ها برای این کار قسمت ویژه‌ای به وجود آید.

ج) وام‌های مسئله دار واقعی را با پیش‌بینی‌های قبلی مقایسه کنید و در صورت نیاز روش ارزیابی مخاطره ریسک اعتباری را مورد تجدید نظر قرار دهید.

سوم - سیاست وام دهی:

الف) به شهرداری‌هایی که وام مسئله دار دارند وام جدیدی نپردازید.

ب) هیچ کمک بلاعوض دولتی به شهرداری‌هایی که وام مسئله دار دارند پرداخت نشود. ۳. در حوزه حقوقی قواعد قانونی روشنی را برای مقابله با وام‌های نکول شده و به اجرا گذاشتن وثیقه توسط دادگاه وضع کنید. ۴. کنترل‌های مالی الف) روال‌های خودکاری را برای مداخله دولت در بودجه شهرداری در مواقعی که شهرداری از بازپرداخت وام‌های خود سرباز میزند تعیین کنید. ب) به تیم مداخله کننده اختیار لازم را برای برقراری توازن در بودجه شهرداری از طریق تقلیل هزینه‌ها و افزایش عوارض بدهید.

۱-۵-۱۶-۳- بار بدهی‌های شهرداری‌ها و ساختار بدهی آن‌ها

برای تجزیه و تحلیل وضعیت اعتباری شهرداری، مبلغ و زمانبندی بدهی‌های آن (شامل بدهی‌های قبلی و استقراضی پیشنهادی) حائز اهمیت است. برای محاسبه بار بدهی‌های شهرداری از نسبت‌های مالی و توانایی شهرداری برای پرداخت اقساط بدهی خود استفاده می‌شود. نسبت‌های مورد استفاده به شرح زیرند:

۱. نسبت اقساط بدهی‌ها به درآمدهای جاری شهرداری،

۲. نسبت اقساط بدهی‌ها به کل درآمدهای شهرداری،

۳. نسبت کل بدهی به پایه عوارض مالی،

۴. بدهی سرانه شهرداری هر شهر. علاوه بر نسبت‌های فوق باید مازاد عملیاتی و مازاد کل شهرداری را برای سنجش وضعیت مالی آن مورد استفاده قرار دهید. ساختار زمانی بدهی‌های شهرداری عامل مهمی در ناتوانی آن برای بازپرداخت بدهی‌ها تلقی می‌شود. ساختار مناسب بدهی دارای اقساط سالیانه قابل پیش‌بینی و معتدلی است. افزایش ناگهانی مبلغ بدهی‌هایی که در یک سال معین باید بازپرداخت شود خطرناک است و ممکن است تأمین مالی آن، خود مستلزم دریافت وام جدید باشد.

مازاد عملیاتی:

- پرداخت اقساط بدهی‌ها

- سرمایه‌گذاری

- درآمدهای سرمایه‌ای شامل:

- فروش دارایی‌ها

- دریافت‌های انتقال از دولت مازاد (کسری) کل در صورت کسری نیاز به استقراض

سایر شاخص‌های ریسک از نظر ساختار بدهی به شرح زیرند:

- بدهی خارجی عمده،

- سررسیدهای بزرگ برای بازپرداخت بدهی‌ها،

- مقدار زیاد بدهی کوتاه مدت،

- بدهی جدیدی که سهم بزرگی از درآمد سالیانه شهرداری را شامل می‌شود.

۱-۵-۱۶-۴- گزارش دهی مالی، افشای اطلاعات مالی و حسابرسی

این کار برای هرگونه تحلیل اعتباری دسترسی به اطلاعات مالی قابل اعتماد حائز اهمیت است. هر چند شهرداری‌ها در وضع موجود به نحوی گزارش مالی خود را به سازمان شهرداری‌ها ارائه می‌دهند، اما این گزارش صرفاً پاسخگوی الزامات قانونی و اداری است. گزارشات مالی که شهرداری تهران تهیه می‌کند به درد بازارهای مالی و مؤسسات اعتباری نمی‌خورد. گزارشات براساس حسابداری نقدی ارائه می‌شود. از این گذشته درآمدهای مستمر در کنار سایر منابع مالی در یک گروه طبقه‌بندی می‌شود. در مواردی بودجه سرمایه‌ها از بودجه جاری مجزا نیست. همچنین تصویر جامع و کاملی از وضع مالی شهرداری، مؤسسات وابسته به آن و شرکت‌های متعلق به شهرداری ارائه نمی‌شود. استقراض به‌عنوان منبع درآمد برای متوازن نشان دادن بودجه به کار می‌رود. باید گزارشات مالی ساده و یکسان شود و قانوناً شهرداری‌ها موظف به ارائه گزارشات مالی یک شکل به دولت مرکزی شوند. حسابرسی مستقل از عملکرد مالی شهرداری‌ها در وضعیت کنونی به عمل نمی‌آید. انجام حسابرسی توسط مؤسسات مستقل و مورد تأیید دولت مرکزی باید جزء الزامات قانونی شهرداری‌ها باشد. این مطلب که شهردار خود ذی‌حساب شهرداری تلقی می‌شود، اساساً از نظر مالی فاقد منطق است.

۱-۵-۱۶-۵- تضمین بازپرداخت بدهی شهرداری

از نظر تاریخی مهم‌ترین ضمانتی که پشتیبان بدهی شهرداری بوده است، تعهد عمومی برای پرداخت بدهی است. به موجب این تعهد عمومی، شهرداری ملزم به بازپرداخت اصل و فرع بدهی خود در زمان پیش‌بینی شده است و موظف به اتخاذ تدابیر لازم برای این مقصود هست؛ اما در عملی این «تعهد عمومی به پرداخت» رنگ باخته است. چراکه برای مثال در گذشته شهرداری‌ها در ایالات متحده می‌توانستند برحسب نیازهای مالی خود، نرخ عوارضی محلی را تغییر دهند و از این طریق منابع مالی لازم را برای بازپرداخت دیون خود تأمین کنند؛ اما به تدریج اختیارات شهرداری‌ها در این زمینه محدود شده است. در ایران نیز اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در این عمل نیز ممکن است وقتی مدیریت شهرداری از یک جناح سیاسی به جناح سیاسی دیگری منتقل می‌شود، مدیر دوم تعهدات مالی مدیر اول را بر عهده نگیرد و نسبت به بازپرداخت دیونی که

در دوره قبل از او به وجود آمده حساسیت نشان ندهد. به همین دلیل است که ضمانت بازپرداخت بدهی شهرداری باید به یکی از صورت‌های زیر باشد: -

اختصاص درآمد مشخص برای تأمین مالی بدهی‌ها، وثیقه ملکی، اما نکته در اینجاست که اگر دولت مرکزی بدهی شهرداری را تضمین کند، نه شهرداری و نه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری انگیزه کافی برای ارزیابی دقیق ریسک‌های قرضه یا سودآوری پروژه‌های سرمایه‌گذاری که از این طریق تأمین مالی می‌شوند را نخواهند داشت. بدین ترتیب تضمین دولت موجب خواهد شد که بازار اعتبارات شهرداری که در آن طرف‌های ذینفع خودشان ملزم به ارزیابی مخاطرات اعتبارات می‌باشند و شهرداری باید تصمیم بگیرد که آیا منابع سرمایه‌گذاری هزینه بازار سرمایه را توجیه می‌کند، به‌درستی توسعه نیابد. وثیقه گرفتن بخشی از درآمد شهرداری بابت بازپرداخت اصل و فرع بدهی آن روش مناسب‌تری است. در این وضع می‌توان برای مثال درصدی از درآمد حاصل از عوارض نوسازی و یا درصد معینی از درآمد قانون مالیات ارزش‌افزوده را به پرداخت اصل و فرع بدهی اختصاص داد. در هر حال باید سازوکار روشن و شفاف برای تخصیص این بخشی از درآمد به بازپرداخت آن وضع شود. در این صورت ریسک اعتباری به‌شدت کاهش خواهد یافت و چه بسا بتوان با هزینه کمتری منابع استقراری را تجهیز کرد. می‌توان از وثیقه ملکی برای دریافت وام استفاده کرد. در کشورهای دیگر بانک‌ها به تجربه انتقال مالکیت آن به بخش خصوصی وجود دارد. ارزش‌گذاری مستغلات شهرداری به‌عنوان وثیقه وام، نه تنها به قیمت بازار بستگی دارد، بلکه به روال‌های قانونی برای به اجرا گذاشتن وثیقه نیز بستگی دارد. اگر روال‌های قانونی طولانی باشد، بانک‌ها رغبت کمتری به پذیرش وثیقه ملکی خواهند داشت. کارآیی، سرعت و دقت محاکم قضایی در این میان نیز مهم است. تا جایی که به اوراق قرضه و انتشار آن مربوط می‌شود، بیمه کردن اوراق قرضه برای بهبود و توانایی تجهیز منابع مالی در کشورهای پیشرفته متداول است. برای مثال در ایالات متحده در حدود نیمی از اوراق قرضه شهرداری‌ها در بردارنده تضمین طرف سوم برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی باید شکل گرفته باشد تا در مجموع ریسک بیمه‌گر کاهش یابد. در ایران چنین بازار گسترده‌ای وجود ندارد. لذا هزینه بیمه اوراق قرضه شهرداری‌ها می‌تواند بسیار بالا باشد.

۱-۵-۱۶-۶- تأمین مالی پروژه‌های شهرداری

تأمین مالی پروژه نوع معینی از تأمین مالی اعتباری است. در تأمین مالی پروژه به معنای دقیق کلمه بدهی که برای تأمین مالی پروژه سرمایه گذاری به وجود می‌آید منحصراً توسط جریان‌های درآمدی که در آینده از محل این پروژه عاید خواهد شد، توسط دارایی‌های پروژه پشتیبانی می‌شود. تأمین مالی پروژه در شکل کامل آن غالباً در بخش خصوصی صورت می‌گیرد. در بخش عمومی نیز در پروژه‌ها توسط شهروندان پرداخت می‌شود و یارانه‌های متعلقه را دولت بر عهده می‌گیرد، مصداق می‌یابد. در هر حال ممکن است شهرداری، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری نیز پروژه‌های انتفاعی را به مورد اجرا بگذارند که بازپرداخت اصل و فرع بدهی آن‌ها از محل عایدات و ارزش دارایی‌های پروژه در تأمین مالی پروژه‌های سرمایه گذاری هم مؤسسات وام دهنده و هم شهرداری به موفقیت پروژه علاقمندند. لذا به نفع هر دو طرف است که تحلیل هزینه-فایده این پروژه‌ها با دقت صورت گیرد. در تأمین مالی پروژه‌های سرمایه گذاری، نرخ بازده داخلی مالی پروژه و مخاطرات مربوط به آن است که ارزش اعتباری پروژه را تعیین می‌کند.

۱. یک مجموعه از مخاطرات مربوط به توجیه‌پذیری ذاتی پروژه از دید اقتصادی و مالی است؛ اما دسته دوم مخاطرات سیاسی است. این مخاطرات شامل مخاطرات مربوط به تنظیم گری و مقررات است. بدین معنا که مقامات وضع کننده مقررات ممکن است اجازه ندهند تعرفه آب و فاضلاب یا بهای سایر خدمات عمومی افزایش یابد. مخاطره دیگر مربوط به خطرات رقابت است. این خطر وجود دارد که پروژه‌های رقیب توسط دولت به تصویب برسد و تقاضای پروژه را تحت تأثیر قرار دهد مخاطره دیگر از این دست عبارت است از ریسک مصادره پروژه توسط دولت.

۱-۵-۱۶-۷- چارچوب‌های قانونی و مقرراتی لازم برای استقرار شهرداری‌ها

در مورد انتشار اوراق بدهی توسط شهرداری باید به نکات زیر توجه کرد: الف) انتشار اوراق بدهی

۱. باید از نظر حقوقی چارچوب واحدی برای انتشار اوراق بدهی توسط کلان‌شهرها وضع شود و از تبعیضی در این زمینه اجتناب شود. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور فهرست کلان‌شهرها را منتشر خواهد کرد.

۲. انتشار اوراق بدهی فقط باید محدود به تأمین مالی زیرساخت‌های شهری (تأسیسات شهری و پروژه‌های عمران شهری) شود و از انتشار اوراق بدهی برای تأمین مالی بودجه جاری شهرداری و یا تأمین مالی خدمات شهری توسط شهرداری‌ها اجتناب شود؛

۳. شهرداری می‌تواند برای تأمین مالی پروژه‌های عمران شهری توسط معاونت‌های ذی‌ربط مناطق شهرداری و سازمان‌های وابسته و مستقل خود اوراق بدهی منتشر نماید.

۴. شرکت‌های شهرداری از نظر انتشار اوراق بدهی به‌طور مستقل عملی خواهند کرد و از این نظر تابع مقررات قانون تجارت و اساسنامه قانونی خود می‌باشند.

۵. شرکت‌های نسل دوم و سوم و سازمان‌های وابسته و مستقل شهرداری به هیچ وجه مجاز به انتشار اوراق بدهی نخواهند بود.

۶. خریداران اوراق بدهی و کلیه وام‌دهندگان به شهرداری برای اطمینان از وصول مطالبات خود حق خواهند داشت:

- از وجوه انتقالی دولت به شهرداری مطلع شوند.

- هیئتی را برای اعمال کنترل و بازرسی مخارج و یا سایر عملیات شهرداری تعیین کنند.

- به موجب قانون باید سهمی از درآمدهای مشخص شهرداری به بازپرداخت بدهی‌های آن اختصاص یابد.

ب) افشای اطلاعات و مقررات بازار در اینجا عمدتاً افشای اطلاعات توسط ناشر اوراق بدهی مطرح است. این خواسته براساس این نظریه استوار است که اطلاعات بهتر موجب کارکرد کارآمدتر بازار سرمایه برای شهرداری‌ها می‌شود و به آن‌ها امکان می‌دهد که اعتبار خوب را از بد تشخیص دهند. پیشنهادهای کلیدی در اینجا به شرح زیرند:

۱. شهرداری‌هایی که اقدام به استقراض می‌کنند:

- قانوناً باید ملزم به افشای همه اطلاعات مهم در مورد تصمیمات سرمایه‌گذاری باشند.

- حداقل اطلاعات تعیین‌شده توسط مقررات را افشا کنند.

- براساسی استانداردهای بازار، اطلاعات کافی برای برآوردن نیازهای قانونی بند «الف» فوق را ارائه دهند.

۲. از شهرداری‌ها باید خواسته شود اطلاعات مورد نیاز را حداقل به صورت سالیانه و نیز در هنگام وقایع مهمی که می‌تواند بر تصمیمات سرمایه‌گذاری تأثیر بگذارد انتشار دهند.

۳. باید تخلف از افشای اطلاعات و الزامات ثبت آن عمل مجرمانه تلقی شود و همه مشارکت‌کنندگان در عمل مجرمانه مسئول شناخته شوند. مقامات انتخابی و انتصابی باید موظف به تحقیق و نظارت در زمینه اجرای مقررات افشای اطلاعات باشند.

۴. باید مطالعات ارزیابی فنی - اقتصادی پروژه‌های سرمایه‌گذاری در معرض دسترسی همگان قرار گیرد.

ج) ساختار قرضه یا بدهی ساختار بدهی از نظر زمانی باید با جریان‌های درآمدی شهرداری هماهنگ باشد. لذا ایجاد بدهی براساس ساختار ساده بازپرداخت می‌تواند مشکل ساز شود. از این رو توصیه می‌شود:

۱. باید به شهرداری‌ها امکان داده شود که تعهدات مالی خود را براساسی نیازهای خود ساختار بندی کنند.

۲. باید از وضع مقرراتی که شهرداری‌ها را از اعمال مدیریت پیچیده بر دارایی‌ها و بدهی‌هایشان باز می‌دارد اجتناب ورزید.

۳. در عین حالی باید از استفاده از ابزارهای مالی مشتقه که می‌تواند منجر به ایجاد وضعیت‌های مالی مخاطره-آمیز و سودهای دستکاری شده شود پرهیز داشت.

۴. اعمال محدودیت بر بدهی شهرداری: از آنجاکه خطر انباشته شدن بدهی‌های کوتاه‌مدت وجود دارد، اعمال محدودیت بر میزان بدهی شهرداری‌ها ضروری است. در این زمینه پیشنهادهای کلیدی عبارت‌اند از:
- محدود کردن استقراض کوتاه مدت شهرداری به میزان مورد نیاز:

الف) برای پر کردن کمبودهای نقدینگی برای انجام عملیات جاری با در نظر داشتن جریان‌های درآمدی که در ظرف یک سال مالی قابل وصول است.

ب) برای پر کردن نیازهای سرمایه‌ای شهرداری با توجه به کمک‌های مالی بلاعوض مشخص و واقع بینانه‌ای که دریافت خواهد شد یا اوراق قرضه‌ای که در ظرف سال مالی منتشر خواهد شد.
- شهرداری باید ملزم به بازپرداخت بدهی کوتاه‌مدت خود ظرف سال مالی باشد.

- محدود کردن بدهی بلندمدت به سرمایه‌گذاری در مستغلات، کارخانجات و تجهیزات.

صدور مجوز بدهی در واقع این سؤال مطرح است که چه مقاماتی در داخل شهرداری و سایر قلمروهای دولت مرکزی باید به شهرداری مجوز لازم را برای استقراض بدهند. در این زمینه پیشنهادهای کلیدی به شرح زیر است:

۱. پروژه استقراض باید در شورای شهر مطرح و به تصویب آن برسد.

۲. در مورد دریافت تسهیلات کوتاه مدت شورای شهر می‌تواند سقفی را تعیین کند و اختیارات لازم را به شهردار بدهد.

۳. تصویب استاندار و وزارت کشور یا دولت ضروری نیست، مگر آن که تضمین دولت ضروری باشد. تأمین مالی ترجیحی و سایر کمک‌ها در این زمینه توصیه می‌شود:

۱. کمک‌های فنی و آموزشی به کارکنان شهرداری برای دسترسی به بازار سرمایه ارائه شود. این نوع کمک‌ها را می‌توان از بخش خصوصی خریداری کرد. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌تواند در این زمینه دوره‌های کوتاه مدت آموزشی برقرار کند.

۲. می‌توان پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری‌ها را مشروط به مشارکت سرمایه خصوصی کرد.

۳. اگر قرار باشد سازمان شهرداری‌ها اوراق مشارکت یا بدهی شهرداری‌ها به بانکها را تضمین یا بیمه کند، باید برای این کار حق الزحمه ای دریافت دارد. پرداخت بدهی شهرداری‌ها می‌تواند از محل مالیات‌های مشترک در اجرای قانون مالیات ارزش افزوده، از محل وجوهی که به حساب تمرکز وجوه سازمان شهرداری‌ها واریز می‌شود انجام شود. در عمل سازمان شهرداری‌ها در زمان توزیع این وجوه میان شهرداری‌ها پرداخت‌های خود را کسر خواهد کرد.

۴. باید از کمک‌های تأمین مالی مستقیم توسط دولت به شکل اعطای مستقیم وام یا اعطای وام با قابلیت نقدینگی و بازار ثانویه قابلیت نقدشوندگی حائز اهمیت بسیار است، به‌ویژه برای وام‌های بلندمدت. اگر سرمایه‌گذاران از وجود بازار ثانویه مطمئن باشند راحت‌تر اقدام به پرداخت قرضه بلندمدت خواهند کرد. چراکه در این صورت نیز اوراق بدهی را که خریداری کرده‌اند می‌توانند در بازار ثانویه به فروش رسانند.

اغلب یا تمام عواملی که موجب استحکام بازارهای اولیه می‌شوند نیز برای افزایش قابلیت نقدشوندگی مفید هستند. عدم قطعیت (نا اطمینانی) بزرگ‌ترین دشمن بازارها است. پیشنهادهای کلیدی در این زمینه ایجاد بهبود در افشای اطلاعات عبارت‌اند از:

- افشای اطلاعات ارزیابی پروژه،

- افشای اطلاعات مربوط به سهام سرمایه‌گذاران،

- افشای اطلاعات توسط وام‌گیرندگان به شرح (۲) فوق‌الذکر.

ز) نظارت، مداخله و جبران اصلاح نظام حسابداری شهرداری و اجرای پیشنهادهای این گزارش نیاز به دستگاه‌های گسترده جمع‌آوری اطلاعات را کاهش می‌دهد؛ اما تا آن زمان تدابیر دیگری ضروری است.

فرآیند مداخله باید روشن و ساده باشد. پیشنهادهای کلیدی در این زمینه به این شرح است:

۱. نظارت بر قابلیت سلامت فنی و اقتصادی پروژه

۲. سطح دوم مداخله زمانی ضرورت می‌یابد که شهرداری یا مؤسسات و اشخاصی اعتبار دهنده از دادگاه بخواهند یک هیئت بازرسی مالی در شهرداری مستقر سازد.

الف) هیئت یا فردی را که دادگاه برای این منظور تعیین می‌کند باید قدرت وسیعی داشته باشد.

ب) حداقل خدمات ضروری باید حفظ شود یعنی نباید به بهانه بازپرداخت تعهدات، شهرداری از ارائه خدمات ضروری باز ماند.

۳. برای آن که اعتباردهندگان در مقابل نکول بدهی خود توسط شهرداری مصون باشند روش جبرانی روشن و ساده‌ای باید پیش‌بینی شود به نحوی که:

الف) حق داشته باشند وجوهی را که دولت به شهرداری می‌پردازد ردگیری کنند.

ب) حق داشته باشند وضع مالیات اضافی را در محدوده شهرداری که بدهی آن به تعویق افتاده اعمال کنند.

ج) حق داشته باشند هیئت کنترل و بازرسی مالی را تعیین کنند.

۴. ارائه حداقل خدمات شهرداری در هر وضعیتی باید تضمین شود:

الف) جمع‌آوری زباله،

ب) خدمات اتوبوسرانی و مترو،

ج) نگهداری فضای سبز.

۵. قانون روشنی در مورد ورشکستگی شهرداری‌ها باید وضع شود که شامل:

الف) حقوق اعتباردهندگان و اولویت آنها باشد.

ب) مشخص کند که در چه زمانی و تحت چه شرایطی بدهی‌ها و سایر تعهدات قراردادی شهرداری‌ها می‌تواند قابل بازپرداخت باشد.

ح) اجرا برای اجرای توصیه‌های سیاستی این گزارش پیشنهاد می‌شود:

۱. یک لایحه جامع در زمینه مقررات ناظر بر استقراض شهرداری‌ها توسط سازمان شهرداری‌ها تهیه و برای تصویب به هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی ارائه شود.
۲. لایحه فوق پس از تصویب توسط شهرداری‌ها اجرا شود.
۳. سازمان شهرداری‌ها کمک‌های فنی و آموزشی مورد نیاز را در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد.

۱-۶- ارتباط ساختار سیاسی - اداری شهرها و نحوه کسب درآمد آن‌ها

از جمله اصولی که نظام مالی شهرداری‌ها باید بر آن منطبق باشد عبارت است از کارایی، عدالت، پاسخگویی، کفایت و پایداری، خودکفایی، سهولت و حداقل سازی هزینه اداری، توجه به مسئله ترجیحات مردم، ارتباط درآمد با فعالیت، رعایت سازوکارهای علمی در کمک‌های دولتی و بهبود محیط کسب و کار شهری. طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور که در اواخر اسفند ماه ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی وصول شد دارای ۲۳ ماده است که می‌توان آن را در قالب هفت محور بیان کرد. محور اول ایجاد تغییر در طبقه‌بندی منابع درآمدی شهرداری را پیشنهاد می‌دهد.

محور دوم ایجاد پایه‌های قانونی برای انواع قراردادهای مشارکت را ایجاد می‌کند. در محور سوم مجوز وضع عوارضی محلی تحت عنوان لایحه عوارض را به شورای شهر صادر می‌کند. محور چهارم در برخی نرخ‌های عوارضی تغییراتی ایجاد می‌کند و عوارض جدیدی را نیز پیشنهاد می‌دهد. در محور پنجم، قاعده توزیع برخی عوارض از سطحی به چگونگی کاهش عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم می‌پردازد. در محور هفتم احکامی در رابطه با سازوکار وصول درآمد شهرداری پیشنهاد می‌شود. هدف این گزارشی بررسی مواد این طرح به صورت جامع نیست (در گزارش جداگانه‌ای مواد این طرح بررسی خواهد شد). گزارش حاضر صرفاً به بررسی محورهای اساسی طرح و انطباق آن با اصول مالیه شهری می‌پردازد. نتیجه بررسی میزان انطباق محورهای مذکور با اصول مالیه شهری نشان می‌دهد. محور دوم با اصول «خودکفایی»، «رقابت» و «ترجیحات» سازگار است.

محور سوم با اصل «خودکفایی»، «رقابت» و «پاسخگویی» سازگار اما با اصل «عدالت» و «کارایی اقتصادی» ناسازگار است.

محور چهارم با «ارتباط با فعالیت اقتصادی» و «پایداری» سازگار اما با اصل «عدالت» ناسازگار است.

محور پنجم با اصل «ترجیحات»، «کارایی» و «ارتباط درآمد با فعالیت» ناسازگار است.

محور ششم با بسیاری از اصول مالیه شهری سازگار است، اما از مشکل «قابلیت اجرایی» بودن رنج می‌برد.

محور هفتم نیز در جهت «کاهش هزینه‌های مالی و زمانی» وصول درآمد شهرداری تهیه شده است. با توجه به اینکه مهم‌ترین مشکل نظام مالی شهرداری‌ها وابستگی بیش‌ازحد به عوارضی ساختمانی است که به‌طور مقطوع پرداخت می‌شود، پیشنهاد می‌شود تمرکز طرح بر کاهش سهم عوارض ساختمانی از جمله عوارض مزاد بر تراکم ساختمانی و افزایش سهم مالیات بر دارایی (محور ششم) قرار گیرد. عوارض ساختمانی دو ایراد عمده دارد یکی اینکه به خاطر وجود چرخه‌های تجاری در بخش مسکن با نوسان همراه است و دوم اینکه این عوارض معمولاً به‌صورت مقطوع گرفته می‌شود به همین خاطر با فعالیت اقتصادی ارتباطی نداشته و نمی‌تواند درآمدهای مستمری ایجاد کند.

در مقابل عوارض املاک و دارایی‌های غیرمنقولی که به‌صورت درصدی از ارزشی دارایی به‌صورت سالیانه دریافت می‌شود اولاً با نوسان همراه نیست، ثانیاً چون به‌صورت سالیانه دریافت می‌شود درآمد مستمر است، ثالثاً چون بر دارایی‌های غیرمنقول است عواملان اقتصادی از طریق تحرک نمی‌توانند موجب انحراف مکان و فعالیت اقتصادی شوند؛ بنابراین متن زیر پیشنهاد می‌شود: ماده واحده - وزارت کشور با همکاری دبیرخانه کلان‌شهرها مکلف است، جهت پایداری سازی درآمد شهرداری‌ها، ظرف ۹ ماه، سازوکار اجرایی کاهش عوارض ساختمانی به میزان ۵۰ درصد در کلان‌شهرها را از طریق جانشین سازی عوارض نوسازی با احتساب قیمت‌های روز طی یک دوره ۱۵ ساله تدوین و عملیاتی نماید.

در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ در هنگام دفاع مقدس و کاهش درآمدهای عمومی، دولت مکلف به ارائه لایحه‌ای باهدف خودکفایی شهرداری‌ها طی دوره زمانی سه ساله شد. اگرچه دولت همچنان چنین لایحه‌ای ارائه نداده است، اما در همان دوران اختیار وضع عوارض به شهرداری‌ها واگذار شد. با گذشت چند دهه وزن عوارض ساختمانی در بودجه شهرداری‌ها به‌شدت افزایش یافت به‌طوری‌که یکی از چالش‌های اساسی شهرداری‌ها در اواخر دهه ۸۰ به‌خصوص با ورود به رکود مسکن در سال ۱۳۸۸، مسئله ناپایداری منابع درآمدی شد. در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و همچنین قانون برنامه پنجم کشور (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴) وزارت کشور، شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر مکلف به پایداری‌سازی نظام درآمد شهرداری‌ها از طریق تدوین لایحه درآمدهای پایدار شدند. اگر

چه تاکنون هیچ لایحه‌ای توسط دولت ارائه نشده است، اما با وصول طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور در مجلس شورای اسلامی بررسی نظام مالی شهرداری‌ها ضروری است.

از یک طرف شهرداری‌ها نقش مهمی در ایجاد زیرساخت‌های شهری و افزایش رفاه شهروندان دارند و از طرف دیگر، ساکنین شهرها در حال افزایش است و امروزه بیشترین شتاب در شهری شدن ایران مشاهده می‌شود به طوری که مطابق با سرشماری سال ۱۳۹۵، نسبت جمعیت شهری ایران به ۷۴ درصد رسیده است، بنابراین اعمال شهرداری‌ها در سراسر کشور با سرنوشت بیش از ۷۴ درصد مردم ایران گره خورده است. با عنایت به این مقدمه، موضوع درآمد پایدار شهرداری‌های کشور که شرط لازم برای تداوم ارائه خدمات شهری برای ساکنین شهرهاست امری ضروری و واجب هست. همچنین براساس نظریات مالیه شهری، نظام مالی شهرداری‌ها باید واجد ویژگی‌هایی باشد. بر این اساسی در این گزارش با نگاهی به اصول مالیه شهری، طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور بررسی می‌شود.

سابقه قانونی مربوط به تهیه لایحه درآمد پایدار به قانون بودجه سال ۱۳۶۲ باز می‌گردد. در بند «ب» تبصره «۵۲» قانون بودجه سال ۱۳۶۲ دولت مکلف به ارائه لایحه خودکفایی شهرداری‌های کشور حداکثر ظرف ۶ ماه شد:

ب - دولت موظف است حداکثر ظرف ۶ ماه لایحه‌ای به مجلس تقدیم نماید که به موجب آن شهرداری‌های کشور طی یک برنامه‌ریزی سه ساله به خودکفایی کامل برسند. دلیل عمده و توجیه اصلی برای خودکفایی شهرداری‌ها، عدم تکافوی منابع مالی دولت خصوصاً در دوران جنگ برای تأمین مالی شهرداری‌ها بود. دو سال پیش از تصویب این قانون بود که در بند «۱» ماده (۳۵) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ به شورای شهر اجازه داده شد با تنفیذ ولی امر عوارضی برای تأمین هزینه‌های شهرداری وضع نماید. پس از آن نیز در قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۶۹ مقرر شد که این عوارض به تصویب رئیس جمهور برسد و در نهایت در سال ۱۳۷۵ با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای شهر و انتخاب شهرداران، اختیار وضع یا لغو عوارض در بند «۱۶» ماده (۷۱) این قانون به شوراهای اسلامی

شهر واگذار شد. پس از گذشت نزدیک به سه دهه عوارض ساختمانی در شهرها گسترش یافت و شهرداری‌ها خصوصاً شهرداری کلان‌شهرها بیش‌ازحد به درآمدهای عوارض ساختمانی وابسته شدند؛ بنابراین با پدید آمدن مسئله ناپایداری درآمدهای شهرداری‌ها علی‌الخصوص با ورود به دوره رکودی مسکن در سال ۱۳۸۷ تا نیمه اول ۱۳۸۹، این بار نه خودکفایی شهرداری‌ها بلکه ناپایداری درآمدهای شهرداری‌ها مورد توجه قرار گرفت تا جایی که در سال ۱۳۸۸ بند «ش» ردیف ۲ قانون بودجه سال ۱۳۸۹ باهدف پایدارسازی درآمد شهرداری‌ها به تصویب رسید:

ش - در سال ۱۳۸۹ وزارت کشور موظف است با همکاری شورای عالی استان‌ها و شهرداری‌ها نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها را با رویکرد ایجاد منابع متعادل نمودن و کاهش عوارض و هزینه‌های ساخت‌وساز اداری، تجاری، خدماتی و مسکونی به میزان بهره‌مندی از خدمات شهری و عمومی شهرداری‌ها هدایت و ساماندهی نماید.

همچنین در سال ۱۳۸۹ ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم مبنی بر تکلیف شوراها و شهرداری‌ها برای تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها به این صورت به تصویب رسید:

ماده (۱۷۴) - شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذیربط موظفند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نمایند:

الف) کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌برداری از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش‌افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری

ب) تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل‌ونقلی.

ج) تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات.

- د) تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها.
- ه) افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیر مشجر با سطح اشغالی بیشتر.
- و) تقویت سازوکارهای مدیریت و نظارت بر هزینه کرد شهرداری،
- ز) برون سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آن‌ها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرایی. باوجود تکلیف قانونی دولت مبنی بر ارائه لایحه درآمدهای پایدار تا سال ۱۳۹۴ تلاش جدی در زمینه تدوین لایحه صورت نگرفت. در سال ۱۳۹۴ وزارت کشور لایحه درآمد پایدار شهرداری‌های کشور را تهیه می‌کند و به دولت ارسال می‌کند اما هنوز هیچ لایحه‌ای به مجلس وصول نشده است. در سال ۱۳۹۶، طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با امضای ۷۱ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی وصول می‌شود.
- منظور از مالیه شهرداری، مطالعه رفتار شهرداری‌ها در ایجاد منابع و صرف آن به امور مختلف است. به عبارتی دیگر مدیریت منابع و مصارف مدیریت شهری در سطح شهر را مالیه شهرداری می‌نامند.
- مالیه شهرداری به تناسب مالیه عمومی که مطالعه دخل و خرج دولت عمومی و درجه دخالت او در اقتصاد است، جزئی از آن به حساب می‌آید. اقتصاددانان در مالیه عمومی سنتی به دولت توصیه می‌کنند که فقط در موارد شکست بازار در اقتصاد دخالت کند. همچنین آن‌ها آثار مالیات‌ها یا یارانه‌ها، ملی سازی یا خصوصی سازی، مقررات گذاری یا مقررات زدایی، تمرکزگرایی یا تمرکززدایی و کاهش یا افزایش مخارج دولت را بر متغیرهای اقتصادی مانند رشد اقتصادی، عرضه نیروی کار، سرمایه گذاری و پس انداز بررسی می‌کنند و بهترین (بهینه‌ترین) سیاست را به «دولت» پیشنهاد می‌دهند؛ بنابراین یک فرض متخصصان مالیه عمومی این بود که برخی کالاها ماهیت عمومی دارند و نمی‌توان برخی از مصرف‌کنندگان را از مصرف کالا منع کرد. با تعریف کالای عمومی محلی، نوعی دیگر از کالای عمومی در تحلیل‌ها پدید آمد که در محدوده جغرافیایی خاصی قابل مصرف است. به عبارتی منافع کالای عمومی محلی محصور به منطقه معینی است و از این طریق می‌توان مانع مصرف افرادی شد که در خارج از آن محدوده قرار گرفته‌اند (تایبوت، ۱۹۵۶).

بر این اساس برخلاف کالای عمومی که در سطح ملی به یک اندازه تولید می‌شود، می‌توان سطح متفاوتی از کالای عمومی محلی با توجه به تقاضای هر منطقه تولید کرد. تولید کالای عمومی محلی متناسب با تقاضای هر حوزه فعالیت اداری در مقایسه با شرایطی که دولت مرکزی سطح یکسانی از کالای عمومی را در همه حوزه‌های فعالیت اداری تولید می‌کند، مسلماً باعث افزایش سطح رفاه اجتماعی می‌شود؛ بنابراین طبق این الگو هر سطح دولت سطح مشخصی از کالای عمومی محلی را ارائه می‌کند و آن کالاهای عمومی را تولید می‌کنند که منافع آن از محدوده فعالیت اداری خارج نمی‌شود، این مسئله در ادبیات مالیه عمومی شهر با عنوان سازگاری کامل شناخته می‌شود. مسئله‌ای که پیش می‌آید این است که به ندرت سازگاری کامل میان منافع کالای عمومی با حوزه فعالیت اداری دولت در محدوده جغرافیایی خاصی وجود دارد. به همین خاطر قبل از هر چیز تفکیک وظایف سطوح مختلف دولت در عمل باید مشخص شود.

وظایف هر سطح دولت و شهرداری‌ها نباید به‌گونه‌ای باشد که منافع آن وظیفه عمومی به خارج از محدوده فعالیت اداری دولت انتشار یابد و اگر وظیفه‌ای دارای منفعی در محدوده جغرافیایی کوچک‌تر است به سطح پایین‌تر دولت واگذار شود. موضوع دیگر که باید به آن توجه شود، مسئله بودجه غیرمتمرکز است. ارائه کالای عمومی به‌طور غیرمتمرکز به معنای تأمین مالی بودجه‌های غیرمتمرکز است. در بسیاری از متون مالیه عمومی شهری یا مالیه شهرداری‌ها به خطرات نظام تأمین مالی متمرکز برای ارائه کالای عمومی غیرمتمرکز تأکید دارد.

تأمین مالی ارائه خدمات، بیش‌ازحد به پرداخت‌های انتقالی یا انتشار اوراق قرضه وابسته‌اند. در این حالت مدیریت محلی انگیزه کافی برای ارائه کالای عمومی به‌اندازه کافی و مورد نیاز ندارد زیرا منافع آن به خارج از محدوده جغرافیایی می‌رود و با این فرض که مدیریت محلی به دنبال حداکثر کردن رفاه اجتماعی محدوده فعالیت اداری خود است در تعارض است. (سازمان ملل، ۲۰۰۹)

برخی از اصول مالیه شهری عبارت‌اند از:

- کارآیی اقتصادی: منظور از کارآیی اقتصادی تخصیص بهینه منابع برای تولید کالا و خدماتی است که جامعه از آن بیشترین بهره‌مندی را می‌برد. کارآیی اقتصادی زمانی رخ می‌دهد که مالیات به ازای خدمات عمومی (پرداخت کاربر یا مالیات به ازای یک واحد خدمات تولید شده توسط آن مالیات) برابر با هزینه نهایی خدمات تولید شده (هزینه تولید آخرین واحد خدمات) باشد. معمولاً بررسی و اندازه‌گیری کارآیی اقتصادی در بخش عمومی سخت است زیرا از یک طرف خدمات عمومی قابل محاسبه و ارزش‌گذاری نیست و از طرف دیگر محاسبه هزینه نهایی آن مشکل است.

- عدالت (برابری): عدالت در مالیه شهری دو وجه دارد. یک وجه آن پرداخت مالیات و عوارض متناسب با بهره‌گیری از خدمات عمومی محلی است، درست مانند مصرف یک کالای خصوصی، یعنی هر کسی که بیشتر از کالا و خدمات عمومی بهره‌مند می‌شود باید مالیات و عوارضی بیشتری پرداخت کند. وجه دوم آن در ارتباط با توانایی پرداخت است. به عبارتی آنهایی که توانایی پرداخت یکسانی دارند باید عوارض و مالیات برابری پرداخت کنند و آنهایی که توانایی پرداخت متفاوتی دارند باید عوارض و مالیات متفاوتی پرداخت کنند.

- پاسخگویی: به این معنا که مالیات‌ها و مخارج باید به‌گونه‌ای طراحی شوند تا برای مالیات دهندگان شفاف باشد و سیاست‌گذاران را برای آن‌ها در برابر خدماتی که ارائه می‌دهند و مالیاتی که دریافت می‌کنند پاسخگو کند. هرچه رابطه بین ذی‌نفعان خدمات دولت و هزینه پرداختی برای آن خدمات بی‌واسطه‌تر باشد و پیچیدگی سیستم درآمدی کمتر باشد میزان پاسخگویی بیشتر خواهد بود.

- کفایت و پایداری: به معنای تأمین درآمدهای کافی بر مبنای ارائه خدمات مستمر و منظم است. به عبارتی درآمدها باید پایدار و قابل پیش‌بینی باشند به طوری که شهرداری‌ها بتوانند برای مخارج آتی خود، بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی کنند.

- خودکفایی: به معنای این است که حکومت‌ها و مدیریت‌های شهری برای تنظیم اولویت‌های خود دارای استقلال و انعطاف‌پذیری باشند. وابستگی شهرداری‌ها به تأمین مالی از سطوح بالاتر دولت کمتر باشد.

- سهولت و هزینه اداری: بدین معناست که زمان و منابع اختصاص داده شده برای ارزیابی، جمع‌آوری و محاسبه درآمدها باید به حداقل برسد. همچنین هزینه‌های برآوردن از طرف مالیات دهندگان باید به حداقل ممکن برسد.

- مسئله ترجیحات: فلسفه شکل‌گیری شهرداری‌ها و مدیریت محلی ارائه کالای عمومی برحسب ترجیحات مصرف‌کنندگان کالای عمومی در همان محل هست. این ترجیحات هم بر نوع کالای عمومی محلی و هم بر کیفیت و اندازه کالای عمومی اثرگذار هستند. به همین ترتیب مالیات محلی به‌عنوان قیمت کالای عمومی باید متناسب با ترجیحات محلی باشد که شهرداری‌ها شناخت بهتری بر آن دارند تا دولت‌های نظام مالی شهرداری‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که ایجاد کننده بستر رقابت شهری در سیستم شهری کشور باشد؛ به‌عبارت‌دیگر آن شهری که کالای عمومی را با کیفیت بیشتر و هزینه کمتری ارائه کند می‌تواند در سیستم شهری جذابیت‌های بیشتری از خود ارائه دهد.

- ارتباط درآمد با جمعیت یا فعالیت اقتصادی نظام مالی شهرداری‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که با افزایش فعالیت اقتصادی در شهر یا افزایش مهاجرت، درآمد شهرداری‌ها نیز افزایش یابد زیرا افزایش جمعیت یا فعالیت اقتصادی با هزینه شهرداری‌ها به طور متناسب ارتباط دارد. شهری که بتواند با ارائه جذابیت‌های شهری برای سکونت و فعالیت اقتصادی، مهاجرت و سرمایه را به سمت خود جذب کند به‌جای مجازات از طریق افزایش هزینه باید پاداش دریافت کند تا انگیزه ارائه جذابیت‌های بیشتر را داشته باشد. شهرها در حیطه اختیارات خود می‌توانند بر ارتقای کیفیت زندگی، بهبود محیط کسب و کار شهری، جذب سرمایه گذاری و پس انداز و درنهایت ایجاد خلاقیت و نوآوری مؤثر باشند.

- کمک‌های مالی دولت به شهرداری به دلیل برتری دولت مرکزی در دریافت برخی مالیات‌ها بخشی از این منابع از طریق دولت مرکزی دریافت می‌شود و بین شهرداری‌ها توزیع می‌شود، این نوع پرداختی‌ها مالیات مشترک نام دارد. همچنین به دلیل وجود صرفه‌های ناشی از تجمیع در شهرهای بزرگ، رشد اقتصادی در شهرهای بزرگ سریع‌تر از شهرهای کوچک اتفاق می‌افتد و این موجب شکاف بین شهرها می‌شود به همین

خاطر باید سازوکاری وجود داشته باشد که دولت از طریق پرداخت‌های انتقالی این عقب افتادگی را جبران کند. به این نوع پرداخت‌ها، پرداخت‌های برابر کننده گفته می‌شود و به صورت مقطوع پرداخت می‌شود. نوع دیگر پرداخت‌های دولت به شهرداری‌ها برای آن نوع از پرداخت‌هایی است که برای ارائه نوع خاصی از خدمات عمومی پرداخت می‌شود. برای مثال کالای عمومی آموزش ممکن است منافع و سرریزهایی داشته باشد که در خارج از محدوده جغرافیایی قرار گیرد؛ بنابراین مدیریت محلی آن محدوده انگیزه کافی برای ارائه خدمات عمومی در سطح بهینه خود ندارد. برای این کار دولت با استفاده از شیوه کمک‌های مالی نسبی مشروط، نیاز شهرداری را جبران می‌کند. همانطور که ملاحظه شد کمک‌های مالی دولت با اهداف خاصی ارائه می‌شود و برای هر هدف خاص ابزار کمک معینی استفاده می‌شود.

- بهبود محیط کسب و کار شهری بخش عمده‌ای از محیط کسب و کار شهری متأثر از تصمیمات مدیریت شهری در شهرهاست. اهمیت این نوع تصمیمات از آنجا ناشی می‌شود که عمده فعالیت‌های اقتصادی خصوصاً فعالیت‌های خدماتی و دانش بنیان در محدوده شهرها صورت می‌گیرد؛ بنابراین نظام مالی شهرداری‌ها نباید به گونه‌ای باشد که موجب محدودیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری شود (جانشینی جبری) یا فرآیندهای سرمایه‌گذاری را طولانی و سخت‌گیرانه کند.

در این قسمت به ترتیب محورهای مهم و جدیدی که در طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌ها ارائه شده است به طور مجزا بررسی شده و درباره آن اظهار نظر می‌شود. گفتنی است برخی موارد مطروحه در طرح، تکراری بوده و در سایر قوانین به نوعی موجود می‌باشند به همین خاطر به آن پرداخته نشده است، اگرچه نظر مرکز پژوهش‌های مجلس ممکن است در جهت موافقت یا مخالفت با آن برقرار باشد.

محور اول - تغییر در طبقه‌بندی منابع درآمدی شهرداری

طبقه‌بندی درآمد شهرداری‌ها که قبلاً در ماده (۲۹) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ به ۶

دسته تقسیم شده بود در ماده (۲) این طرح به ۸ طبقه پیشنهاد شده است که عبارت‌اند از:

- عوارض ناشی از عوارض عمومی و اختصاصی؛

- درآمدهای ناشی از بهای خدمات؛

- پرداخت‌های دولت ... ؛

- درآمد ناشی از مالیات و عوارض توأم با مالیات؛

- درآمد حاصل از جرائم و تخلفات؛

- واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سایر منابع از جمله تسهیلات؛

- درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت در سرمایه‌گذاری؛

- کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدها

در این بین تنها طبقه‌ای که به عنوان درآمد شهرداری افزوده شده درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت در سرمایه‌گذاری است و شامل دو منبع است یکی آن بخشی از آورده شهرداری که غیرنقدی است مانند مجوزها و زمین و در مشارکت با سرمایه‌گذار خصوصی تبدیل به سرمایه می‌شود و سود حاصل از سرمایه‌گذاری پس از بهره‌برداری. گفتنی است آن بخش از سرمایه‌گذاری که آورده شهرداری‌ها به حساب می‌آید ماهیتاً از نوع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است و باید در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه شهرداری قرار گیرد و فقط سود حاصل از سرمایه‌گذاری پس از بهره‌برداری در این طبقه قرار گیرد.

همچنین عوارض عمومی و اختصاصی که قبلاً در دو طبقه مجزا طبقه‌بندی می‌شدند در این طرح ترکیب شده است. دسته ۴، ۵ و ۶ شامل درآمد ناشی از مالیات و عوارض توأم با مالیات و درآمد حاصل از جرائم و تخلفات و واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای در دسته جداگانه‌ای قرار گرفته‌اند که این تفکیک به رصد و تحلیل ترکیب درآمدهای شهرداری کمک می‌کند.

محور دوم - ایجاد پایه‌های قانونی برای قرار دادهای مشارکت

در تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۱) این طرح به شهرداری‌ها اجازه داده است از انواع ابزارهای تأمین مالی و همچنین انواع شیوه‌های مشارکت با بخش خصوصی استفاده کنند. یکی از مشکلاتی که شهرداری‌های سراسر

کشور با آن مواجه هستند عدم وجود پایه‌های قانونی برای این نوع قراردادهای هست زیرا انواع قراردادهای مشارکت مسئله‌ای نوظهور است درحالی‌که قوانین شهرداری به قبل از ظهور این موارد باز می‌گردد.

محور سوم - تجمیع مجوز وضع عوارض محلی تحت عنوان لایحه عوارض

در ماده (۳) این طرح، به شورای شهر اجازه داده است عوارض بر انواع اموالی غیرمنقول اعم از پروانه ساختمانی و تأسیسات، بهره‌برداری از اماکن و معابر و تبلیغات و تأسیسات شهری، عوارض بر ارزش‌افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری، تردد خودرو از معابر شهری و ... را وضع کند. اگرچه شوراهای شهر هم اکنون نیز اختیار وضع عوارضی مطابق با ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف ... را دارا می‌باشند، اما برخی مصادیق در اینجا جدید هستند (مانند عوارض بر ارزش‌افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری و تردد خودرو از معابر شهری). همچنین وضع عوارض به‌طور عام بر هر مالی غیرمنقول مجاز دانسته شده است. باید توجه داشت در صورتی‌که عوارض نوسازی مطابق با قیمت روز در نظر گرفته شود (مطابق با ماده (۹) این طرح)، وضع عوارض بر ارزش‌افزوده طرح‌های توسعه شهری عوارض دو جانبه بوده و هیچ مبنای منطقی ندارد.

محور چهارم - افزایش نرخ عوارض، وضع عوارض جدید و یا اختصاص منابع درآمدی جدید برای

شهرداری‌ها

- افزایش عوارض صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه از ۵ درصد (که در بودجه تعیین می‌شود) به ۱۰ درصد (در بند «۱» ماده (۴))

- افزایش عوارض بنزین به‌اندازه ۱۰ درصد در شهرهایی که دارای حمل‌ونقل ریلی می‌باشند علاوه بر عوارض قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (بند «ب» ماده (۱۴))

- وضع عوارض جدید بر نقل و انتقال انواع خودرو به میزان ۱ درصد (بند «۳» ماده (۴))

- وضع عوارض جدید مربوط به پسماند به‌اندازه ۱ درصد فروشی به تولیدکنندگان و واردکنندگان

- اختصاص ۲ درصد از کل درآمدهای مالیات‌های مستقیم (موضوع ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم) به شهرداری‌های سراسر کشور به طوری که ۱ درصد به شهرداری‌های زیر ۲۰۰ هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها و ۱ درصد به شهرداری‌های بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت اختصاص یابد (ماده (۸)). باید توجه داشت افزایش نرخ یا وضع عوارض جدید بر مردم فشار وارد می‌کند. همچنین در صورتی که افزایش نرخ خارج از ظرفیت مالیاتی باشد و برای کالاهای با کشش (مانند برخی از خودروها) وضع شود ممکن است میزان درآمدهای مالیاتی را کاهش دهد. وضع عوارض مربوط به پسماند به‌عنوان جریمه تولید پسماند از آنجاکه انگیزه کاهش تولید پسماند را افزایش می‌دهد یا خسارت حذف پسماند را از تولیدکننده پسماند تأمین می‌کند توصیه و اختصاص ۲ درصد از مالیات‌های مستقیم به شهرداری‌ها به همان اندازه درآمدهای دولت را کاهش می‌دهد. برای مثال تحقق درآمدهای مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۵ برابر ۴۹۱ هزار میلیارد ریال بوده است که ۲ درصد آن حدوداً ۱۰ هزار میلیارد تومان می‌شود که به همین اندازه درآمدهای عمومی را کاهش می‌دهد (اصل هفتاد و پنجم).

محور پنجم - تغییر نحوه توزیع برخی عوارض از حالت محلی به ملی

عوارض ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی که نحوه توزیع آن برحسب محدوده شهر و خارج از محدوده شهرها بوده است در ماده (۶) طرح پیشنهاد شده است که به حساب تمرکز وجوه واریز شود. عوارض بند «الف» موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده که قبلاً به‌طور محلی در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری‌ها واریز می‌شد و سپس با تصویب ماده (۶) برنامه ششم توسعه توزیع آن به صورت استانی گردید. در ماده (۱۲) این طرح به صورت توزیع ملی برحسب شاخص جمعیت پیشنهاد شده است. برخی عوارض‌ها به موجب قانون به صورت محلی توزیع می‌شوند به این معنا که در محدوده حریم شهرها به حساب شهرداری و خارج از حریم شهرها به نحو دیگری توزیع می‌شود. توزیع محلی عوارض این خاصیت را دارد که بین عملکرد مدیران شهری و ایجاد درآمد ارتباط برقرار می‌کند به این معنا که اگر شهری با مدیریت قوی‌تر بتواند محیط کسب و کار را بهبود بخشد و با جذب سرمایه‌های خصوصی به فعالیت اقتصادی شهر رونق دهد با افزایش درآمد روبرو خواهد بود و این ابزار تشویق خوبی برای شهرداری‌ها می‌تواند باشد. در مقابل توزیع ملی به این معنا که

همه عوارض در حسابی تجمیع شود و سپس برحسب شاخصی (برای مثال جمعیت) بین شهرها توزیع شود عادلانه‌تر به نظر می‌رسد. برای رفع این مشکل دولت می‌تواند پرداختی‌هایی تحت عنوان پرداخت‌های برابر کننده به آن شهرداری‌هایی که با سرانه کشور فاصله دارند پرداخت کند در این صورت هم کارآیی لحاظ می‌شود و هم عدالت. گفتنی است برخی محدودیت‌های محاسباتی و اجرایی ممکن است مانع از اجرای توزیع محلی منابع شود که از جمله آن عوارض ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی در شهرهای کوچک و متوسط است.

در ماده (۹) این طرح شهرداری‌ها مکلف شده‌اند سالیانه ۱۰ درصد از عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم را کاهش دهند به طوری که پس از ۱۰ سال این عوارض به صفر برسند. به منظور تحقق شوراها را اسلامی شهرها موظف به وضع عوارض نوسازی به عنوان درصدی از قیمت روز شده‌اند. شهرداری‌ها بر عوارض ساختمانی و خصوصاً عوارض مازاد تراکم است و هر اقدامی در جهت توازن اصلی‌ترین هدف طرح درآمدهای پایدار، حذف منابع ناپایدار مانند عوارض بر پروانه‌های ساختمانی است و تصریح یک ماده ساده بدون پرداختن به جزئیات و پیچیدگی‌های آن قابلیت اجرایی قانون را کاهش می‌دهد. با این حال در رابطه با ماده فوق نکات زیر قابل تأمل است. عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم فی نفسه بد نیست، اما اتکای بیش از حد بر این نوع درآمدها نامطلوب است.

- کاهش ۱۰ درصدی عوارض پروانه ساختمانی مازاد بر تراکم در کلان‌شهرها حجم عظیمی از درآمد آنان را کاهش می‌دهد. برای مثال در سال ۱۳۹۵ مطابق با بودجه عوارض نوسازی ۳۶۰ میلیارد تومان، این مصوبه قابلیت اجرایی ندارد، هم از آن جهت که انگیزه‌ای توسط شهرداری و شورای شهر جبران و پوششی کاهش سالیانه ۱۰ درصد عوارض مازاد بر تراکم را ندارند.

- تمرکز طرح درآمدهای پایدار شهری صرفاً به موضوع کاهش عوارض پروانه‌های ساختمانی و جبران آن از طریق درآمدهای مستمر، حتی در قالب یک ماده واحد قوت طرح را افزایش می‌دهد. درحالی که پرداختن به

مهم‌ترین عامل ناپایداری درآمد یعنی عوارض بر پروانه‌های ساختمانی مازاد بر تراکم در قالب یک ماده موجب ضعف این طرح در مقام اجرا می‌شود.

- یکی از راهکارهای طولانی کردن دوره گذار است.

راهکار دیگر دریافت عوارض نوسازی بر حسب قیمت روز ساختمان‌های جدید است تا اینکه در بلندمدت با چرخش از عوارض ساختمانی بر عوارض نوسازی، توازن بین درآمدهای مستمر و ناپایدار برقرار شود.

محور هفتم - تعیین سازوکارهای وصول درآمد

تعیین نرخ جریمه عدم پرداخت به موقع عوارض و بهای خدمات، به اندازه ۲ درصد در هر ماه (ماده (۱۶)).
تکلیف بر کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی نسبت به پرداخت حقوق، عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها (موضوع این قانون) حداکثر تا پایان سال مالی و مسئولیت ذی حساب دستگاه نسبت به حسن اجرای این حکم (ماده) میزان انطباق طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با اصول مالیه شهری در این بخش، میزان انطباق طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با اصول و ویژگی‌های مالیه شهری که در بخش چهارم توضیح داده شد، بررسی می‌شود.
برای بررسی میزان انطباق و سازگاری محورهای مطرح شده در طرح اصول مالیه شهری به سه سؤال پاسخ داده می‌شود:

هر محور با کدام اصولی ناسازگار است، محور دوم در ارتباط با ایجاد پایه‌های قانونی برای مشارکت شهرداری با بخش خصوصی در زمینه سرمایه گذاری در پروژه‌های شهری موجب خودکفایی بیشتر مدیریت شهری به بودجه‌های عمومی و عوارض و مالیات می‌شود. همچنین ایجاد بستر سرمایه گذاری و جذب سرمایه زمینه رقابت بین شهرها را به وجود می‌آورد. با توجه به اینکه مدیریت سرمایه‌گذاری توسط مدیریت شهری صورت می‌گیرد محور سوم به شورای شهر اجازه می‌دهد عوارض بر انواع اموالی غیرمنقول را وضع کند. از آنجا که این محور موجب توسعه اختیارات شورای شهر می‌شود می‌تواند به افزایش خودکفایی، رقابت و پاسخگویی کمک کند، اما یکی از اختیارات داده شده به شورای شهر وضع عوارض بر ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری

است. از آنجاکه در قسمت دیگری از طرح (ماده ۹) تکلیف شده است که عوارض نوسازی مطابق با قیمت روز گرفته شود، لذا این نوع عوارضی با اصل عدالت ناسازگار در محور چهارم برخی احکام نرخ برخی عوارض را افزایش داده، برخی عوارض جدید وضع کرده و برخی منابع درآمدی جدیدی را به شهرداری‌ها اختصاص داده است؛ بنابراین باید هر کدام به صورت مجزا بررسی شود. افزایش نرخ عوارض صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه و همچنین عوارض بنزین از آنجاکه بر پایه‌هایی وضع شده که با فعالیت‌های اقتصادی مرتبط است بنابراین سازگار با اصل «ارتباط با فعالیت اقتصادی» است؛ اما باید توجه داشت هر پایه مالیاتی ظرفیت معینی برای تأمین مالی دارد و بدون توجه به ظرفیت‌های مالیاتی افزایش این نرخ‌ها ممکن است با کارایی اقتصادی ناسازگار باشد. وضع عوارض جدید بر نقل و انتقال خودرو به میزان ۱ درصد و همچنین عوارض پسماند به میزان ۱ درصد فروش سازگار با اصل «ارتباط با فعالیت اقتصادی» است و موجب ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها می‌شود، اما عدم توجه به تأثیرات اقتصادی آن و فشاری که بر مردم وارد می‌کند ممکن است با اصل کارایی اقتصادی و عدالت ناسازگار باشد. در محور پنجم قاعده توزیع برخی از انواع عوارض‌ها از حالت محلی به صورت استانی یا ملی تغییر شکل یافته‌اند. این تغییر نحوه توزیع با اصول توجه به ترجیحات، کارایی و ارتباط درآمد با فعالیت ناسازگار است. محور ششم به عنوان مهم‌ترین محور این طرح به دنبال حداقل کردن عوارض صدور پروانه ساختمانی، مازاد تراکم و افزایش اتکای مالی به عوارض نوسازی از طریق دریافت این عوارض به عنوان درصدی از قیمت روز طی یک دوره ده ساله است. این حکم اگرچه منطبق با اصلی پایداری، خودکفایی، توجه به ترجیحات، کارایی اقتصادی و ارتباط با فعالیت اقتصادی است اما به لحاظ اجرایی و عملیاتی دارای اشکالاتی است. محور هفتم سازوکارهای تسهیل کننده برای وصول درآمد شهرداری‌ها تعریف کرده است از جمله وضع جریمه عدم پرداخت. همچنین تمام دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مکلف به پرداخت حقوق، عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها (موضوع این قانون) حداکثر تا پایان سال مالی شده‌اند. این حکم در راستای تسهیل دریافت و کاهش هزینه‌های مالی و زمانی جمع‌آوری درآمد هست. گفتنی است در این طرح به برخی از اصول و ویژگی‌های مالی شهرداری‌ها توجه نشده است.

جدول ۱۸. سازگاری و ناسازگاری محورهای طرح با اصول مالیه شهری

محورها	توضیح	سازگار با اصول	ناسازگار با اصول
محور اول	تغییر ساختار درآمدی شهرداریها	-	-
محور دوم	ایجاد پایه‌های قانونی برای مشارکت شهرداری با بخش خصوصی	خودکفایی، رقابت و ترجیحات	
محور سوم	مجوز وضع عوارض بر انواع اموال غیرمنقول توسط شورای شهر	خودکفایی، رقابت و پاسخگوایی	عدالت
محور چهارم	وضع عوارض جدید	ارتباط با فعالیت اقتصادی، پایداری	کارایی اقتصادی و عدالت
محور پنجم	تغییر قاعده توصیح برخی از عوارضها از حالت محلی به ملی یا استانی		ترجیحات، کارایی و ارتباط درآمد با فعالیت
محور ششم	حداقل کردن عوارض صدور گروانه ساختمانی، مازاد تراکم و افزایش اتکای مالی به عوارض نوسازی	پایداری، خودکفایی، توجه به ترجیحات، کارایی اقتصادی و ارتباط با فعالیت اقتصادی	عدم قابلیت اجرا
محور هفتم	سازوکارهای وصول درآمد	کاهش هزینه‌های مالی و زمانی	

از آنجاکه مدیریت شهری در فاصله کمی از شهروندان اقدام به ارائه خدمات عمومی می‌کند بیشترین تأثیر را بر روند زندگی بخش عمده‌ای از مردم که در شهرها ساکن هستند داشته و از این جهت جزء مهم‌ترین حوزه‌های فعالیت اداری بخش عمومی به حساب می‌آید. از این روی دارای ویژگی‌هایی از جمله گستردگی وظایف، ضروری بودن وظایف و تعطیلی ناپذیری خدمات هست. با عنایت به این ویژگی‌ها تأمین مالی خدمات شهری باید واجد ویژگی‌هایی چون کارایی، عدالت، پاسخگوایی، کفایت و پایداری، خودکفایی، سهولت و حداقل سازی هزینه اداری، توجه به مسئله ترجیحات، موجد رقابت، ارتباط درآمد با فعالیت، رعایت سازوکارهای علمی در کمک‌های دولتی و بهبود محیط کسب و کار شهری باشد، لذا نظام مالی شهرداریها باید به گونه‌ای طراحی شود که واجد این ویژگی‌ها باشد. طرح درآمد پایدار از ابتدا قرار بود نظام مالی شهرداریها را بر این اساس طراحی کند؛ اما در عمل آنچه ارائه شد بیشتر به تعاریف، تغییر نرخها، جابجایی منابع و تغییر قاعده توزیع درآمدها پرداخت و در مواردی که به اصول و ویژگی‌های مالیه شهری توجه شده قابلیت اجرایی آن مغفول مانده است.

سناریوی اول - در ارتباط با اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها در چارچوب باز آفرینی مدیریت شهری

با توجه به مشخص نبودن وظایف و اختیارات هر یک از حوزه‌های فعالیت اداری در سطوح مختلف در ایران و همچنین ابهام در رابطه مدیریت شهری با سطوح مختلف دولت در ایران ابتدا باید این خطوط کلی در نظام قانونی کشور تعیین شود و پس از تقسیم وظایف بین مدیریت شهری و سایر حوزه‌های فعالیت اداری دولت، تأمین مالی برای هر یک از این وظایف به طریق درست صورت گیرد؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود دولت ابتدا لایحه‌ای باهدف تقسیم وظایف حوزه‌های مختلف فعالیت اداری یا تمرکززدایی اداری ارائه دهد و پس از آن وظایف بین دولت و شهرداری در قالب لایحه جامع مدیریت شهری تدوین شود و در ضمن آن برای هر یک از وظایف و اختیارات واگذار شده منابع درآمدی صحیحی پیش‌بینی کند و یا برای تأمین مالی هر یک از وظایف محول شده در قالب لایحه نظام تأمین مالی شهرداری‌ها اقدام کند.

سناریوی دوم - ارائه ماده واحده جهت رفع مشکل ناپایداری درآمدها

از آنجاکه یکی از اهداف اصلی طرح درآمد پایدار شهرداری‌ها علاوه بر اصلاح نظام مالی شهرداری، رفع مشکل ناپایداری درآمدهای شهرداری است و از آنجاکه عمده ریشه ناپایداری درآمد شهرداری‌ها ناشی از وابستگی بیش‌ازحد به عوارض ساختمانی است پیشنهاد می‌شود ماده واحده‌ای جهت حداقل سازی عوارض ساختمانی و یافتن درآمدهای جانشین مناسب با در نظر گرفتن سازوکارهای اجرایی تدوین گردد.

پیشنهاد برای سناریوی اول

همان‌طور که گفته شد یکی از مشکلات نظام مالی شهرداری‌ها وابستگی بیش‌ازحد به عوارض ساختمانی است که به‌طور مقطوع پرداخت می‌شود. بخش ساختمان از آنجاکه در هر اقتصادی با دوره‌های رکود و رونق همراه است نمی‌تواند منبع همواری را ایجاد کند. مشکل دیگر این است که این عوارض معمولاً به‌صورت مقطوع گرفته می‌شود به همین خاطر با فعالیت اقتصادی ارتباطی نداشته و نمی‌تواند درآمدهای مستمری ایجاد کند. در مقابل عوارض بر املاک و دارایی‌های غیرمنقول که به‌صورت درصدی از ارزشی دارایی به‌صورت سالیانه دریافت می‌شود با نوسان همراه نیست، ثانیاً چون به‌صورت سالیانه دریافت می‌شود درآمد مستمر است، ثالثاً

چون بر دارایی‌های غیرمنقول است عاملان اقتصادی از طریق تحرک نمی‌توانند موجب انحراف مکان و فعالیت اقتصادی شوند (GOTdon ۱۹۸۳) در بسیاری از کشورهای دنیا عمده درآمد دولت‌های محلی و شهرداری‌ها از مالیات بر املاک تأمین می‌شود. در ایران نیز بستر قانونی مالیات بر املاک با عنوان عوارض نوسازی مطابق با ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ فراهم است. این عوارض به اندازه ۵/۱ درصد قیمت منطقه‌ای محاسبه می‌شود. در حال حاضر این منابع سهم اندکی را به خود اختصاص داده‌اند به طوری که مثلاً برای شهر تهران کمتر از ۲ درصد از درآمد شهرداری از عوارض نوسازی تأمین می‌شود. علت سهم اندک آن عدم محاسبه عوارض نوسازی بر روی قیمت روز است. در صورتی که عوارض نوسازی مطابق با درصدی از قیمت روز املاک و مستغلات گرفته شود نه تنها ویژگی‌های بالا از جمله پایداری، استمرار و عدم تحرک فعالیت‌ها را دارد، بلکه عادلانه نیز هست به طوری که افراد و مالکانی که برخوردار از بیشتری از صرفه‌های تجمیع شهری دارند عوارض بیشتری پرداخت می‌کنند و افرادی که در حاشیه شهر قرار گرفته‌اند و کمتر از این صرفه‌ها برخوردارند به دلیل قیمت‌های پایین، مبلغ کمتری به عنوان عوارض پرداخت می‌کنند.

ماده واحده - وزارت کشور با همکاری دبیرخانه کلان‌شهرها مکلف است، جهت پایداری سازی درآمد شهرداری‌ها، ظرف ۹ ماه، سازوکار اجرایی کاهش عوارض ساختمانی به میزان ۵۰ درصد در کلان‌شهرها را از طریق جانشین سازی عوارض نوسازی با احتساب قیمت‌های روز طی یک دوره ۱۵ ساله تدوین و عملیاتی نماید.

۷-۱- بررسی و شناخت قوانین و مقررات مرتبط با وضع سرفصل‌های درآمدی شهرداری‌ها شامل: عوارض، بهاء، خدمات و...

۱-۷-۱- نظام جامع مالی شهرداری‌های کشور

تعاریف

بودجه (بودجه سالانه شهرداری): عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت‌ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی توسط شهرداری انجام شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و منابع لازم برای تأمین مخارج مذکور و انجام آن‌ها پیش‌بینی می‌شود و پس از تصویب شورای اسلامی شهر قابل اجراء است.

اصلاح بودجه : تغییراتی است که بر حسب ضرورت در طول سال در بودجه سالانه شهرداری به دو صورت اعمال می‌گردد :

الف) کاهش اعتبار در طرح‌ها و پروژه‌ها، خدمات و فعالیت‌ها و یا حجم عملیات آن‌ها و معادل آن افزایش اعتبار در طرح‌ها یا خدمات و یا منظور داشتن بعضی از پروژه‌های جدید بدون آنکه جمع منابع و مخارج مصوب بودجه تغییری نماید.

نکته قانونی ۱ : شهردار می‌تواند مستند به ماده ۲۸ آئین نامه مالی، اعتبار هر یک از مواد هزینه یا فعالیت‌های داخلی برنامه را تا ده درصد تقلیل یا افزایش دهد به نحوی که از اعتبار کلی مصوب برای آن برنامه تجاوز نکند.

نکته قانونی ۲ : هرگونه تغییرات مازاد بر نصاب مذکور با تصویب شورای اسلامی شهر قابل اعمال خواهد بود.

نکته قانونی ۳ : تغییرات مذکور می‌تواند بصورت موردی و یا تجمیعی صورت پذیرد.

کاهش سقف بودجه مصوب: در صورت احراز عدم تحقق بخش منابع بودجه مصوب شهرداری، با ذکر دلایل عدم تحقق آن، از طریق کاهش یا حذف بخشی از منابع پیش‌بینی شده و معادل آن در بخش مخارج کاهش سقف بودجه صورت می‌گیرد.

نکته قانونی: در صورتی که اصلاح بودجه به شکل کاهش سقف بودجه صورت گیرد رعایت نصاب ماده ۶۸ قانون شهرداری در اصلاح بودجه نیز الزامی هست .

متمم بودجه: افزایش در سقف بودجه مصوب است که بر حسب ضرورت در طول سال مالی در بودجه اعمال شده و به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد، این موضوع معمولاً به دلایل ذیل رخ می‌دهد:

الف - وصول منابع پیش‌بینی نشده،

ب - وصول منابع بیش از آنچه قبلاً در بودجه پیش‌بینی شده است

ج - مازاد درآمد بر هزینه دوره قبلی

تفریغ بودجه: گزارشی است درباره مقایسه عملکرد منابع و مخارج شهرداری در طول سال مالی با ارقام بودجه مصوب که طبق قانون تهیه و به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد.

به فرآیند تسویه بودجه و اجرای آن از طریق تطبیق اطلاعات صورت حساب عملکرد تهیه شده توسط شهرداری با بودجه مصوب و تجزیه و تحلیل نتایج حاصل از آن اطلاق می‌شود.

اعتبارات عمرانی: کلیه هزینه‌هایی که ظرفیت‌های جدید در شهر ایجاد نموده و یا عمر مفید بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود را بیافزاید و نتیجه آن و یا استفاده از آن، ایجاد یا تغییر و اصلاحی در وضع فیزیکی شهر باشد اعم از اینکه هزینه‌های مذکور به صورت موضوعات هزینه و یا برنامه‌های عمرانی پرداخت گردیده باشد.

نکته قانونی ۱: با توجه به تبصره ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری حداقل ۹۰٪ درآمد عوارض نوسازی و طبق ماده ۶۸ قانون شهرداری‌ها ۱۰۰ درصد درآمد فروش اموال و ۴۰٪ از سایر درآمدها باید جهت امور عمرانی مصرف شود.

نکته قانونی ۲: مازاد درآمدهای دوره‌های گذشته پس از کسر دیون با محلی می‌بایست به اعتبارات عمرانی اختصاص داده شود.

نکته قانونی ۳: مجموع هزینه‌های عمرانی و تملک دارایی سرمایه‌ای در بودجه شهرداری بیانگر اعتبارات عمرانی شهرداری خواهند بود.

بودجه‌های اختصاصی: هر شهرداری علاوه بر بودجه عمومی ممکن است دارای یک یا چند بودجه اختصاصی برای اهداف، برنامه‌ها و یا فعالیت‌های مختلفی باشد که منابع مربوط به همان هدف یا برنامه یا فعالیت را به مخارج مربوط به آن اختصاص دهد، و یا پاره‌ای از منابع را برای برنامه‌ها یا فعالیت‌های به‌خصوصی تخصیص دهد کیفیت این قبیلی بودجه‌های اختصاصی بنا به مقتضیات هر شهرداری بوده و به تصویب شورای اسلامی شهر خواهد رسید و مجموع بودجه‌های عمومی و اختصاصی بودجه کلی شهرداری را تشکیل خواهد داد.

اهداف راهبردی: عبارت است از مجموعه نتایج مورد انتظار از اجرای برنامه‌های شهرداری که در چهارچوب سند چشم انداز کشور و منطقه و مطابق شرح وظایف شهرداری پیش‌بینی شده است؛ اهداف راهبردی هر شهرداری پس از تدوین برنامه استراتژیک آن شهر بدست آمده و مبنای برنامه‌ریزی‌ها قرار خواهد گرفت.

خدمت (خروجی): نتیجه یا نتایج مورد انتظار از فعالیت‌های شهرداری است که با استانداردهای کیفی مشخصی عرضه می‌شود مانند رفت و روب شهری، فضای سبز.

طرح: مجموعه‌ای از پروژه‌های عمرانی مرتبط به هم است که با اجرای کامل آن‌ها، بخشی از یک برنامه تعیین شده محقق می‌شوند. با توجه به ماده ۴۵ آیین نامه مالی شهرداری‌ها آن قسمت از طرح‌های عمرانی که منتج به خرید یا احداث اموال اختصاصی در شهرداری می‌شود در قالب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طبقه‌بندی خواهد شد.

فعالیت: یک یا چند اقدام مشخصی است که منجر به ارائه یک خدمت در جهت تحقق اهداف کمی

تعیین شده سالانه هست و به دو گروه کلی فعالیت‌های عملیاتی و پشتیبانی تقسیم می‌گردد.

الف) فعالیت‌های عملیاتی آن دسته از فعالیت‌ها می‌باشند که مستقیماً منجر به عرضه خدمت می‌شوند؛ مانند: فعالیت جمع‌آوری زباله، فعالیت لایروبی چاه‌ها و ...؛ فعالیت‌ها (پشتیبانی و عملیاتی) کمیت پذیر بوده و منابع مورد نیاز آن از محل بودجه شهرداری تأمین می‌شود.

فصول هزینه: اقلام هزینه‌ای هستند که به منظور انجام فعالیت‌ها و تولید خدمت تحمیلی گردیده و بابت استفاده از آن‌ها پرداخت صورت می‌گیرد مانند نیروی انسانی، مواد اولیه، ملزومات مصرفی، آب، برق و ...؛ هزینه‌ها در قالب فصول هزینه‌ای ثبت می‌گردند.

محرك‌ها: به دو دسته محرك هزینه و محرك فعالیت تقسیم می‌شود:

۱- محرك هزینه عامل تحریک کننده هزینه‌هاست که موجب افزایش یا کاهش در میزان هزینه‌ها ناشی از استفاده توسط هر فعالیت می‌شود.

۲- محرك فعالیت: عامل تحریک کننده تکرار هر فعالیت است که نشان دهنده میزان تقاضای هر واحد خدمت از انجام و تکرار فعالیت‌ها هست. ماده ۱۵ لزوم رعایت فهرست‌های طبقه‌بندی و شماره‌های قراردادی آن‌ها: ۱- کلیه شهرداری‌های کشور هنگام تنظیم بودجه و نگهداری حساب اعتبارات بودجه موظفند عناوین طبقه‌بندی و شماره‌های قراردادی آن‌ها را رعایت نمایند.

۲- چنانچه هر یک از شهرداری‌ها بر حسب مقتضیات محلی برنامه، طرح، خدمت، فعالیت و یا درآمد و هزینه‌ای داشته باشد که در فهرست طبقه‌بندی موجود در این دستور العمل صریحاً ذکر نشده است باید مراتب و پیشنهادات خود را رسماً به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور منعکس تا تمهیدات لازم جهت انجام اصلاحات مورد نیاز بعمل آید و یا با رعایت طبقات مندرج در فهرست ردیف مناسبی که بیشترین همخوانی را با آن‌ها داشته باشد برای آن‌ها در نظر گیرد.

درآمدها: درآمدهای شهرداری‌ها در قالب سر فصل‌های ذیل قابل دسته‌بندی می‌باشد:

-درآمد ناشی از عوارض عمومی

-درآمد ناشی از عوارض اختصاصی

-درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری

-کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

-اعانات و هدایا و دارایی

-سایر منابع: سایر منابع تأمین اعتبار شهرداری به سه طبقه به شرح ذیلی تقسیم می‌شوند:

سایر منابع تأمین اعتبار

*واگذاری دارایی سرمایه‌ای

*تملك دارایی‌های مالی

*مازاد درآمد بر هزینه دوره‌های قبلی

طبقه‌بندی مصارف: سرفصل‌های هزینه‌ای در شهرداری‌ها به شرح ذیل قابل دسته‌بندی می‌باشد:

۱- جبران خدمت کارکنان (هزینه‌های پرسنلی)

۲- هزینه‌های اداری

۳- استفاده از کالاها و خدمات

۴- هزینه واگذاری خدمات شهری و اداری

۵- هزینه‌های استفاده از اموال و دارائی

۶- یارانه‌ها و کمک‌های بلاعوض

۷- سایر هزینه‌ها

مشروح هزینه‌های ذکر شده در بالا به شرح ذیل می‌باشد:

جبران خدمات کارکنان: کلیه هزینه‌های پرسنلی شهرداری اعم از کارمندان و کارگران رسمی و پیمانی و قراردادی و همچنین فوق العاده های مستمر و غیرمستمر را شامل می‌شود.

استفاده از کالا و خدمات: شامل هزینه مواد و لوازم مصرف شدنی و لوازم نظیف و ... هست.

واگذاری خدمات شهری و اداری: شامل هزینه‌های خدماتی شهر از قبیل رفت و روب، جمع‌آوری و دفن زباله، نگهداری سرویس‌های بهداشتی و ... هست.

هزینه استفاده از اموال و دارایی: شامل هزینه‌های اجاره بهاء و کرایه ساختمان و ماشین‌آلات و وسائط نقلیه و سود و کارمزد و تسهیلات می‌باشد.

یارانه و کمک‌های بلاعوض: شامل هزینه که شهرداری بابت تفاوت قیمت تمام شده خدمات ارائه شده توسط سازمان وابسته به آن با هزینه دریافتی از شهروندان پرداخت می‌نمایند؛ مانند سازمان اتوبوسرانی که قسمتی از هزینه بلیط توسط شهرداری تأمین و پرداخت می‌گردد همچنین شامل کلیه کمک‌های شهرداری به شورا، سایر هزینه‌ها؛ شامل دیون و سایر مواردی که در طبقه‌بندی‌های قبلی قرار نمی‌گیرند می‌شود.

کد شناسایی مواد هزینه عددی پنج رقمی است که رقم اول سمت چپ نماینده فصلی، دو رقم بعدی نشان دهنده ماده هزینه و دو رقم آخر نمایانگر ردیف هزینه هست؛ که با توجه به با اهمیت بودن اطلاعات جزئی در برخی از فصول و یا گروه‌های هزینه، اطلاعات مربوط به آن بخش با تفصیل بیشتری آورده شده است.

فصول تملک دارایی سرمایه‌ای:

به آن دسته از هزینه‌هایی که منجر به اجرای طرحی عمرانی و یا افزایش دارایی‌های شهرداری شده و برای مدت بیشتر از یک سال مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد،

هزینه تملک دارایی سرمایه‌ای گویند که عبارت‌اند از:

-زمین

-ساختمان

-تاسیسات

-ماشین آلات

-ابزار و لوازم فنی و پشتیبانی

-وسائط نقلیه

-دارائی‌های نامشهود

-سایر دارایی‌ها

۱- کلیه شهرداری‌ها موظفند بودجه سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به خود را بر اساسی اصولی بودجه‌ریزی عملیاتی و فرم‌های مربوطه تهیه و تنظیم نمایند.

۲- شهرداری‌هایی که یک خدمت را توسط چند واحد سازمانی مجزا انجام می‌دهند لازم است تا ارائه خدمات خود را به‌صورتی سازمان‌دهی نمایند که خدمات یکسان و مشابه در یک واحد سازمانی (ستاد، مناطق و یا یکی از سازمان‌های وابسته) تجمیع و عرضه شود.

تنظیم بودجه: در اجرای مواد ۲۳ و ۲۵ آئین نامه مالی شهرداری‌ها بودجه هر شهرداری باید بر اساسی اهداف، برنامه‌ها، خدمات و طرح‌های مختلف و در نظر گرفتن هزینه هر یک از آن‌ها تنظیم گردد.

برای تنظیم و تصویب بودجه مراحل و ترتیبات زیر نیز باید رعایت شود :

۱- برآورد امکانات مالی و درآمدهای سال بعد یا ۵ سال آینده شهرداری .

۲- بررسی فهرست نیازمندی‌های عمرانی و نوسازی شهر، توسط شهردار و عند الزوم با جلب نظر و همکاری

شورای اسلامی شهر

۳- تشکیل جلسات شورای اسلامی شهر به‌منظور بررسی و تصویب برنامه و بودجه سال بعد .

۴- تکثیر و ابلاغ بودجه مصوب شورای اسلامی شهر به واحدهای تابعه شهرداری و ارسال نسخ آن به وزارت کشور و استانداری یا فرمانداری.

نکته حقوقی: مبنای تهیه و تنظیم بودجه بایستی برنامه راهبردی یا برنامه عمرانی و نوسازی شهرداری باشد.

مسئول تنظیم بودجه شهرداری

۱- در اجرای آئین نامه شهرداری‌ها مسئولیت تنظیم بودجه شهرداری به عهده شهردار و مسئول امور مالی (مدیر امور مالی یا رئیس حسابداری بسته به وضع تشکیلات شهرداری) است و واگذاری این وظیفه از طرف شهردار به هریک از مأمورین دیگر شهرداری رفع مسئولیت از شهردار و مسئول امور مالی نخواهد بود.

۲- تهیه و تدوین بودجه شهرداری از طریق تشکیل کمیسیون بودجه به ریاست شهردار و دبیری مدیر مالی و عضویت معاونین و مدیران اجرایی شهرداری صورت پذیرفته باشد.

نکته حقوقی: در شهرداری‌هایی که بر اساس چارت تشکیلاتی مصوب، واحد دیگری بجز امور مالی عهده دار تهیه و تنظیم بودجه شده باشد، در صورت تنفیذ شهردار، بالاترین مقام واحد مذکور ریاست کمیسیون بودجه را بر عهده خواهد داشت. واحد مذکور مکلف است پس از جمع‌آوری فرم‌های بودجه پیشنهادی از طرف واحدهای سازمانی تابعه شهرداری آن‌ها را تلفیق و هماهنگ نموده و به‌منظور رسیدگی حداکثر تا پایان آذر در اختیار شهردار و مدیر امور مالی شهرداری قرار داده و با آن‌ها در بررسی، تعدیل و تکمیل بودجه همکاری نماید.

برآورد درآمدها با توجه به موارد ذیل پیش‌بینی گردد:

۱- وصولی‌های قطعی دوره‌های گذشته.

۲- در نظر گرفتن نرخ رشد درآمد برای سال بودجه.

۳- تغییرات و نوسانات احتمالی در بعضی از منابع درآمدی ناشی از تغییر قوانین و شرایط اقتصادی،

۴- برآورد درآمدهای سال آتی

ضوابط برآورد هزینه‌ها توسط شهرداری

۱- برآورد هزینه‌های جاری شهرداری و سازمان‌های تابعه بر مبنای عملکرد سال گذشته بوده و در مورد هزینه‌های عمرانی و سرمایه‌ای برنامه مصوب ۵ ساله هست.

۲- در صورتیکه اعتبار هزینه‌های جاری نیاز به افزایش نسبت به عملکرد سال گذشته داشته باشد شهرداری و سازمان‌های تابعه باید دلایل افزایش مذکور را در گزارش توجیهی توضیح داده و ضمیمه فرم‌های مربوطه تسلیم نماید.

۳- هر ساله امور مالی یا طرح و برنامه و یا در شهرداری‌های کوچک خود شهردار می‌تواند قبل از شروع به تنظیم بودجه سال بعد، فعالیت‌ها و عملیات واحدهای تقلیل حجم آن‌ها لازم به نظر برسد موضوع را با مسئول واحد سازمانی ذی‌ربط مطرح و سپس با موافقت شورای اسلامی شهر نسبت به حذف یا تقلیل حجم اعتبار آن‌ها اقدام نموده به واحد سازمانی مربوطه ابلاغ نماید.

۴- سایر ضوابطی که در انجام برآوردها و تنظیم فرم‌های بودجه توسط شهرداری و سازمان‌های تابعه شهرداری باید ملاک عملی قرار گیرد در بخشنامه بودجه سالانه شهرداری توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ابلاغ خواهد گردید.

محاسبه بهای تمام شده خدمات در سال گذشته

۱- قیمت تمام شده خدمات برای تنظیم بودجه عملیاتی سال بودجه بر اساس اطلاعات ریالی و عملکردی سال قبلی به شرح زیر محاسبه می‌شود:

۲- کلیه فصول هزینه مربوط به عملکرد سال قبلی که در قالب چهار فصلی و بیست ماده ثبت گردیده، در چهار چوب فصول جدید تنظیم گردد.

تبصره: اعتبارات مربوط به فصل سوم از منابع چهار فصل قدیم که مربوط به دارائی‌های سرمایه‌ای هست در فصول تملک دارائی سرمایه‌ای به صورت جداگانه ثبت می‌شود.

۳- انتساب هر یک از فصول هزینه (جاری) به فعالیت‌های عملیاتی و پشتیبانی با توجه به محرک‌های هزینه انجام می‌شود.

۴- انتساب هر یک از فعالیت‌های پشتیبانی به فعالیت‌های عملیاتی و خدمات

۵- در صورت وجود اطلاعات مربوط به میزان کمیت قطعی خدمات ارائه‌شده در سال قبل، قیمت تمام شده واحد هر خدمت محاسبه خواهد شد.

برآورد بهای تمام شده خدمات هزینه‌ای سال آتی

۱- پیش‌بینی میزان کمیت مورد نیاز خدمات هزینه‌ای با توجه به سیاست‌های شهرداری در سال آتی

۲- محاسبه میزان هزینه مورد نیاز برای حجم جدید خدمات

۳- افزایش میزان هزینه‌های بدست آمده در مرحله قبلی با توجه به نرخ تورم از سال پایه (قبل) تا سال آتی

۴- محاسبه پیش‌بینی بهاء تمام شده خدمات سال آتی

نکته حقوقی ۱: میزان کمیت موردنظر برای هر خدمت در سال آتی مطابق با ظرفیت‌های اجرایی و سیاست‌های موردنظر شهرداری برآورد گردیده و بر مبنای قیمت تمام شده سال قبل، کل اعتبار مورد نیاز سال آتی پیش‌بینی می‌گردد. با توجه به پیش‌بینی درآمدهای سال آتی می‌توان اولویت‌ها و خدمات مورد انتظار را تغییر داده و بر اساس کاهش و یا افزایش میزان کمیت هر خدمت، نسبت به برآورد هزینه‌ها اقدام و مجدداً بودجه سال آتی را تنظیم و قیمت تمام شده و اعتبار مورد نیاز را بدست آورد. لذا با اجرای سیستم بودجه‌ریزی امکان رفت و برگشت برای انتخاب بهترین سناریو وجود دارد.

نکته حقوقی ۲: از آنجاکه عملکرد سال قبل مبنای برآوردها می‌باشد لذا نرخ‌های تورم سال قبلی به جاری و جاری به آتی برای افزایش دادن هزینه‌ها بر اساس اعلام رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفته شود.

برآورد اعتبارات عمرانی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال آتی

۱- کلیه اعتبارات مورد نیاز هر طرح به صورت جداگانه به تفصیل پروژه‌های مرتبط برآورد، سپس در قالب فرم مربوطه کلیه هزینه‌های پروژه‌های ذیل یک طرح عمرانی درج شده و در نهایت مجموع هزینه‌های برنامه‌های شهرداری به تفکیک طرح‌ها تعیین می‌گردد.

۲- کلیه اعتبارات مورد نیاز تملک دارایی سرمایه‌ای به تفکیک فصول و مواد هزینه برآورد سپس در قالب فرم مربوطه مرقوم می‌گردد.

۳- مجموع اعتبارات عمرانی و تملک دارایی سرمایه‌ای تکالیف شهرداری‌ها در اجرای ماده ۶۸ قانون شهرداری را تبیین خواهد نمود. سایر اعتبارات مورد نیاز شامل :

۱ کسری درآمد نسبت به هزینه (تعهدات) سال قبل

۲ کسری درآمد نسبت به (تعهدات) سنوات قبلی

۳ بازپرداخت اقساط وام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها)

۴ بازپرداخت اقساط وام بانک‌ها

۵ مشارکت در سرمایه گذاری بخش عمومی

۶ مشارکت در سرمایه گذاری بخش خصوصی

نکته حقوقی: رعایت نسبت ۴۰ به ۶۰ در چارچوب رعایت نسبت خدمات به طرح‌ها بایستی عملی گردد.

اقدامات شهردار و مسئول امور مالی

۱- شهردار باید با همکاری مسئول امور مالی کلیه اقلام و فرم‌های بودجه را بررسی نموده و تعدیلات لازم را در آن‌ها بعمل آورد به نحوی که بین درآمدها و هزینه‌ها تعادلی برقرار گردد.

۲- طی نیمه دوم آذر ماه شهردار می‌تواند از شورای اسلامی شهر درخواست کمیته‌ای نماید تا مأمور رسیدگی مقدماتی به بودجه تنظیم شده و آماده نمودن آن جهت طرح در شورای اسلامی شهر نماید، چنانچه شورای اسلامی شهر چنین کمیته‌ای را از پیش تعیین نموده و اختیارات لازم را به آن داده باشد آنگاه شهردار می‌تواند کمیته مزبور را مستقیماً دعوت به تشکیل جلسه جهت رسیدگی به بودجه نماید.

محتوای بودجه آماده برای طرح در شورای اسلامی شهر

۱- مطالب و فرم‌هایی که بعنوان بودجه سالانه شهرداری برای شورای آماده می‌شود به قرار زیر خواهد بود:
۲- گزارش بودجه: شامل گزارش شاخص‌های تعیین شده در برنامه راهبردی شهرداری و تغییرات سال قبل و پیش‌بینی سال آتی ماده واحده شامل کل بودجه شهرداری و مناطق و سازمان‌های وابسته و احکام و تبصره‌های بودجه که در طی سال شهرداری باید انجام دهد.

۳- گزارش بودجه: حاوی سیاست‌ها و تدابیری که در بودجه در سال آینده اتخاذ گردیده است، مقایسه نیازمندی‌های شهر با امکانات شهرداری و تدابیری که برای جبران کمبود درآمدها ممکن است اتخاذ شود، ضوابطی که در تنظیم بودجه ملاک عملی قرار گرفته است، و هرگونه توضیحات لازم دیگر به تشخیص شهردار.
۴- فهرست برنامه‌ها، طرح‌ها و خدماتی که بعنوان قالب‌های بودجه‌ای با توجه به حجم عملیات شهرداری انتخاب شده است.

۵- فهرست کامل درآمدها با تفکیک منابع مختلف درآمدی.

۶- خلاصه بودجه عمومی و بودجه‌های اختصاصی

۷- خلاصه اعتبارات عمرانی مستخرج از برنامه‌ها و طرح‌ها

۸- بودجه هر یک از سازمان‌های وابسته شهرداری شامل مجموع برنامه‌ها، طرح‌ها و خدماتی که اجرای آن به عهده آن واحد سازمانی هست.

۹- علاوه بر فرمها و جداول فوق الذکر در کلان شهرها و شهرداریهای بزرگ بسته به موقعیت و حجم و تنوع عملیات آنها به تشخیصی شهردار ممکن است فرمها، جداول و یا گزارشات دیگری نیز اضافه شود.

۱۰- بودجهای که به شرح فوق آماده جهت طرح در شورای اسلامی شهر می شود می بایست حداقل در ۵ نسخه تنظیم و ذیل صفحات تمامی نسخ آن امضاء شهردار درج شده و پس از تصویب شورای اسلامی شهر به امضاء رئیس شورای رسیده و به عنوان سند حفظ و نگهداری شود.

۱۱ - کلیه اعتبارات عمرانی می بایست به استناد ضوابط این دستورالعمل بر حسب اموال عمومی و اختصاصی تفکیک گردند .

طرح بودجه در شورای اسلامی شهر، رسیدگی و تصویب آن

۱- شهردار می بایستی بودجه شهرداری را به گونه ای تنظیم و آماده نماید که حداکثر تا اول بهمن ماه قابل طرح و رسیدگی در شورای اسلامی شهر باشد.

۲- در اجرای ماده ۲۶ آئین نامه مالی شهرداریها شهردار باید پس از آماده شدن بودجه جهت طرح در شورای اسلامی شهر با استفاده از اختیاری که طبق ماده ۳۸ قانون شهرداریها به او تفویض شده است حداقل تقاضای تشکیل هفته ای ۳ جلسه را بنماید و خود نیز در جلسات حضور یافته و توضیحات لازم را در مورد اقلام مندرج ارائه نماید.

۳- اصلاحات و تغییراتی که توسط شورای اسلامی شهر و کمیته منتخب آن در اقلام و ارقام بودجه بعمل می آید اولاً می بایستی مغایر با برنامه مصوب ۵ ساله شهرداری نبوده، ثانیاً تعادل میان درآمد و هزینه را محفوظ نگاه دارد و ثالثاً موجب مغایرت بودجه با حد نصابهای قانونی نشود.

۴- شورای اسلامی شهر باید رسیدگی خود را نسبت به بودجه به گونه ای انجام دهد که حداکثر تا پایان بهمن ماه رسیدگی های مذکور خاتمه یافته و مورد تصویب نهایی قرار گیرد.

۵- پس از پایان رسیدگی‌های شورای اسلامی شهر به بخش‌های مختلف بودجه، در یک جلسه نهایی مجموع آن را با تنظیم صورتجلسه‌ای که به امضاء کلیه اعضاء حاضر در جلسه شورای می رسد تصویب و به شهردار ابلاغ نمایند.

۶- شورای اسلامی شهر می‌تواند ضمن تصویب بودجه حدود اختیارات شهردار را در معاملات و کیفیت نظارت خود را با توجه به بند ۳ اصلاحی ماده ۴۵ قانون شهرداری و ماده ۳۵ آئین نامه مالی شهرداری‌ها معلوم و مشخص نماید.

۷- در اجرای تبصره ماده ۶۷ قانون شهرداری یک نسخه از بودجه اصلی مصوب شورای اسلامی شهر در شورا نگهداری و یک نسخه از بودجه تکثیر شده، می‌بایستی ظرف مدت ۱۵ روز پس از تصویب بودجه به وزارت کشور و یک نسخه از آن به استانداری یا فرمانداری مربوطه ارسال گردد.

اجرای بودجه

۱- در نیمه دوم اسفند ماه هر سالی لازم است اقدامات مقدماتی برای اجرای بودجه مصوب (از قبیل تهیه و تنظیم دفتر یا کارت اعتبارات بودجه طبق دستورالعمل حسابداری، اقدامات مقدماتی توسط امور مالی شهرداری در مورد معاملات و تدارکات و...) که از ابتدای سال آینده اجرایی می‌شود صورت پذیرد.

۲- شهردار و مسئول امور مالی باید شخصاً در حسن اجرای بودجه نظارت و مراقبت‌های لازم را بعمل آورند همچنین شهردار می‌بایست با توجه به وسعت شهر و حجم عملیات شهرداری وظایف لازم را به عهده مسئولین واحدهای تابعه شهرداری واگذار و اختیارات لازم برای اجراء وظایف را به آنها تفویض نماید.

۳- منظور نمودن اعتبارات در ردیف‌های بودجه بخودی خود مجوزی برای انجام هزینه نیست و در هر مورد، هزینه‌ها می‌بایست با رعایت قوانین و مقررات موضوعه و رعایت اصل صرفه و صلاح شهرداری صورت پذیرد.

۴- به منظور حصول اطمینان در تأمین صرفه و صلاح شهرداری در مصرف اعتبارات مصوب در بودجه و جلوگیری از اتلاف اعتبارات، شهردار می‌تواند به معاون خود یا مسئول امور مالی یا مسئول بودجه اختیار دهد

که درخواست‌های هزینه که از طرف واحدهای تابعه در حدود اعتبارات مصوب در بودجه تسلیم می‌گردد را از طرف شهردار تصویب نمایند لکن چنانچه بعضی از درخواست‌ها بنظر معقول نبوده و پس از مذاکره با واحد درخواست کننده هیچ‌کدام از دو طرف نتواند طرف دیگر را متقاعد سازند آنگاه موضوع را جهت اتخاذ تصمیم نهایی به شهردار یا کسی که از طرف شهردار به او تفویض اختیار شده است احاله نمایند.

۵- چنانچه طی سال بودجه ضرورت ایجاب نماید که شهردار از اختیارات تفویض شده به او به موجب ماده ۲۸ آئین نامه مالی شهرداری‌ها استفاده نموده و اعتبارات مصوب در هر یک از مواد هزینه یا فعالیت‌های یک خدمت و یا پروژه‌های یک طرح را حداکثر ۱۰ درصد افزایش یا تقلیل دهد به نحوی که از اعتبار کلی مصوب برای آن برنامه تجاوز نشود، لازم است در هر مورد مجوز کتبی توسط شهردار صادر گردیده و در پایان سال فهرستی از تغییرات مذکور تنظیم و همراه تفریغ بودجه به شورای شهر گزارش شود.

۶- مسئول امور مالی و یا در شهرداری‌هایی که واحد سازمانی یا مسئول معینی برای بودجه وجود دارد رئیس واحد سازمانی یا مسئول مذکور، باید در طول سال بررسی‌های لازم را در مورد نتایج حاصله از اجرای بودجه، تطبیق آن با اهداف و برنامه‌ها و تناسب اعتبارات مصوب با نتایج حاصله از خدمات و طرح‌ها بعمل آورده و گزارش کامل بررسی‌های مذکور را به شهردار تسلیم نموده تا پس از مطالعه و ارزشیابی همراه تفریغ بودجه به شورای اسلامی شهر ارسال شود.

۷- بیان فعالیت‌ها و عملیات مختلف شهرداری در طول سال و هزینه‌های پرداختنی برای هر یک از آن‌ها و ارائه هزینه متوسط یا قیمت تمام شده هر واحد خدمت.

۸- به موجب قانون و آیین نامه مالی شهرداری گزارش درآمد و هزینه ماهیانه به شورا و عملکرد ۶ ماهه جهت اطلاع عموم منتشر شود.

۹- گزارش‌هایی که در زمینه بند ۷ تهیه می‌شود و بررسی‌هایی که انجام می‌گیرد باید مبنایی جهت اتخاذ تصمیم در مورد حذف یا تقلیل یا افزایش بعضی از فعالیت‌ها و خدمات، تجدید نظر در سازمان شهرداری، تجدید نظر در روش‌های انجام کار و یا نظائر آن‌ها قرار گیرد.

شرایط بحران : در صورتیکه حوادث غیرمترقبه در شهر حادث شود جهت هزینه کرد اعتبارات همه ساله مبلغی بابت این موضوع در بودجه پیش‌بینی گردد میزان آن با توجه به بودجه شهرداری خواهد بود. لازم است اعتبار فوق صرفاً در شرایط خاص حوادث هزینه گردد و هرگونه هزینه بغیر از آن ممنوع هست. ضمناً پس از هزینه اعتبارات فوق بایستی موضوع هزینه و محل هزینه در گزارش بودجه ذکر گردد.

تفریغ بودجه

۱- طی دو ماهه فروردین و اردیبهشت ماه هر سال باید اقدامات لازم برای تنظیم تفریغ بودجه سال قبلی و تهیه بیان عملیات و بررسی نتایج حاصله از اجرای بودجه به عمل آید به نحوی که تفریغ بودجه شهرداری همراه با گزارش‌های مذکور و گزارش حسابرسان تعیین‌شده از طرف شورای اسلامی شهر ارائه شود.

۲- شورای شهر باید طی خرداد ماه تفریغ بودجه شهرداری و گزارش‌های ضمیمه آنرا رسیدگی و تصویب نماید.

۳- در صورتیکه ضمن رسیدگی به تفریغ بودجه و گزارش‌های آن، تخلفاتی برای شورای اسلامی شهر احراز گردد، تصمیم مقتضی مبنی بر نحوه پیگیری لازم براساس مقررات مربوطه توسط شورا اتخاذ خواهد شد.

۴- تصویب تفریغ بودجه توسط شورای شهر به منزله مفاصا حساب شورا به شهرداری تلقی می‌گردد.

۵- در تنظیم تفریغ بودجه از فرم‌های ضمیمه این دستورالعمل باید استفاده شود علاوه بر آن ممکن است گزارش‌ها و فرم‌های دیگری نیز بنا به مقتضیات هر شهرداری تهیه و ضمیمه تفریغ بودجه شود.

۶- پس از اینکه تفریغ بودجه به تصویب شورای اسلامی شهر رسید، شهرداری مکلف است در اجرای تبصره ماده ۶۷ قانون شهرداری یک نسخه از آنرا ظرف مدت ۱۵ روز به وزارت کشور و استانداری یا فرمانداری ارسال نماید .

۱-۷-۲- تعیین تکلیف مازاد درآمد وهزینه جاری و سنواتی

الف: نظر به اینکه گزارش تفریغ بودجه به منظور مقایسه و ارزیابی عملکرد شهرداری با بودجه مصوب تهیه و تنظیم می‌گردد و یکی از اهداف مقرر در تنظیم تفریغ بودجه شهرداری‌ها تعیین میزان مازاد یا کسری درآمد بر هزینه‌ها می‌باشد، شهرداری‌ها مکلفند در راستای شفاف سازی گزارشات مالی، همچنین به منظور رعایت اصل تطابق درآمدها با هزینه‌های هر دوره، از موازنه نمودن درآمدها و هزینه‌ها در گزارش تفریغ بودجه به هر طریق اعم از ایجاد و صدور سند اصلاحی یا عدم ثبت هزینه‌ها در دوره عملی بودجه خودداری تا میزان واقعی هزینه‌ها را در گزارشی موصوف ارائه نمایند. بدیهی است موازنه لازم در گزارش تفریغ بودجه با سرفصل حساب مازاد (کسری) درآمد بر هزینه جاری و یا سنواتی انجام خواهد شد.

ب: باتوجه به اینکه رقم دقیق تفاوت درآمد و هزینه هر دوره تا پایان اردیبهشت ماه سال بعد مشخص می‌گردد بسته به شرایط و بررسی‌های انجام شده می‌بایست یک یا برخی از اقدامات ذیل صورت پذیرد:

۱. در صورتیکه تفاوت درآمد و هزینه سال قبلی حاکی از مازاد درآمد بر هزینه باشد موضوع در قالب متمم بودجه که تماماً به هزینه‌های عمرانی و سرمایه‌ای اختصاص خواهد داشت تنظیم و جهت تصویب به شورای اسلامی شهر ارسال می‌گردد.

۲. چنانچه تفاوت درآمد و هزینه سال قبل موید کسری درآمد بر هزینه که حاکی از عدم تحقق درآمدهای دوره قبل است، باشد به یکی از دو طریق ذیل عمل خواهد

۱-۲ اقدام به تنظیم اصلاح بودجه از طریق کاهش و یا حذف برخی ردیف‌های هزینه اضافه نمودن ردیف تأمین مازاد هزینه بردرآمد دوره قبلی در ذیل بخش دیون جاری و عمرانی بسته به اصلاحات.

۲-۲ در صورتی که به هر دلیل اقدام بند قبلی صورت نگرفت تخصیص و لحاظ مبلغ کسری بودجه در پیش‌بینی بودجه سال بعد بعنوان بخشی از اعتبارات هزینه در بخش دیون و برنامه‌ریزی انجام عملیات معادل ما به التفاوت مبلغ پیش‌بینی درآمدها و کسری ایجاد شده.

ج: باتوجه به قانون ماده واحده نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی، شهرداری مکلف است به هنگام پیش‌بینی و تنظیم بودجه نسبت به اخذ استعلام از واحد حقوقی درخصوصی دعاوی علیه شهرداری و آراء صادره قطعی اقدام و ضمن صدور اسناد حسابداری طبق دستورالعمل مربوطه جهت آراء قطعی شده اعتبار لازم را برای پرداخت مبالغ محکومیت پیش‌بینی و در بودجه پایدار نماید .

د: شهرداری‌ها مکلفند وجوه مربوط به محکوم به احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم الاجراء ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار بودجه مصوب و در صورت عدم وجود، در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند. ماده ۳۷ باتوجه به تغییر مبنای حسابداری شهرداری‌ها به موجب این دستورالعمل و شناسایی و ثبت برخی از کدهای درآمد به روش تعهدی می‌بایست ظرفیت نقدی قابل وصول کدهای درآمدی به روش شناسایی ویژه و یا استفاده از میانگین وصولی دوره‌های قبل محاسبه و استخراج و ملاک عمل پیش‌بینی درآمدها در بودجه قرار گیرد. باتوجه به اینکه برخی از رویدادهای مالی در سیستم حسابداری و بودجه به طرق متفاوت شناسایی می‌گردند می‌بایست شهرداری در مقاطع ماهیانه و حداکثر سه ماهه صورت مغایرت درآمدها و هزینه‌ها در سیستم بودجه و حسابداری را تهیه و به صورت تجمعی آن را پیوست تفریح بودجه نموده و به شورای اسلامی شهر ارسال نماید.

۱-۷-۳- بررسی لایحه پیشنهادی دولت در زمینه منابع درآمدی پایدار شهرداری‌ها

۱-۷-۳-۱- متن لایحه

ماده ۱ - تعاریف:

۱- درآمد: پایدار: درآمدی است که از دو خصیصه تداوم داشتن در طول زمان و مطلوب بودن آن در چهارچوب توسعه پایدار برخوردار باشد.

۲- عوارض: وجوهی که براساس سیاست‌های کلی دولت برای تأمین هزینه‌های شهر و در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط توسط شورای اسلامی شهر وضع می‌گردد.

۳- کلان‌شهر: شهر با جمعیت حداقل یک میلیون نفر براساس آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن.

ماده ۲- ماده (۲۹) آیین‌نامه مالی شهرداری‌های به شرح ذیل اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌گردد: منابع

و درآمد شهرداری‌ها به شرح ذیل تقسیم می‌شود:

۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی و اختصاصی

۲- درآمدهای ناشی از بهای خدمات

۳- پرداخت‌های دولت بابت جبران بخشی از هزینه خدمات عمومی و توسعه زیرساخت‌ها

۴- درآمد ناشی از مالیات‌ها و عوارض توأم با مالیات

۵- درآمد حاصل از جرائم و تخلفات

۶- واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سایر منابع از جمله تسهیلات

۷- درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت در سرمایه‌گذاری

۸- کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدهایی که به موجب قوانین و مقررات مربوط تعیین

می‌گردد.

تبصره ۱- شهرداری‌ها می‌توانند از ابزارهای تأمین مالی اعم از تسهیلات منابع داخلی و خارجی، اوراق مشارکت،

سرمایه‌گذاری خارجی (فاینانس)، بیع متقابل، صکوک و سهام پروژه برای توسعه زیرساخت‌های شهری و

اجرای طرح‌های توسعه مدیریت شهری با اولویت حمل و نقل عمومی استفاده نمایند.

تبصره ۲- شهرداری‌ها می‌توانند برای اجرای پروژه‌های مدیریت شهری از روش‌های اجرائی مناسب از قبیل

منابع مالی و ساخت و بهره‌برداری و واگذاری (BOT)، تأمین منابع مالی و ساخت و تملک و بهره‌برداری

(BOO)، طرح و ساخت کلید در دست (EPC)، ساخت و بهره‌برداری و مالکیت و واگذاری (BOOT)، ساخت و

اجاره و واگذاری (BLT)، احیاء و بهره‌برداری و انتقال (ROT)، ساخت و اجاره و بهره‌برداری (BLO)، مشارکت

بخش عمومی و خصوصی (PPP)، با پیش‌بینی تضمین‌های کافی، براساس آیین‌نامه معاملاتی که به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) بسته تصویب هیأت دولت خواهد رسید اقدام نمایند.

ماده ۳- شوراها و اسلامی شهر می‌توانند برای تأمین هزینه شهر نسبت به تصویب لایحه عوارض اعم از پروانه ساختمانی و تأسیسات، بهره‌برداری از اماکن و معابر و تبلیغات و تأسیسات شهری، عوارض تفکیک و تغییر کاربری اراضی و مستحدثات، ارزش‌افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری، تردد خودروها از معابر شهری و سایر اموال غیرمنقول براساس دستورالعمل‌های ابلاغی وزارت کشور اقدام نماید.

تبصره ۱- شوراها و اسلامی شهر موظفند در خصوص پیشنهاد وضع عوارض حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجراء در سال بعد اقدام و -حداکثر تا پانزدهم اسفند ماه اعلام عمومی نماید.

تبصره ۲- شوراها و اسلامی شهر می‌توانند نسبت به تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته اعم از پسماند، بلیط اتوبوس سایر خدمات شهری اقدام نماید.

تبصره ۳- کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که در محدوده و حریم شهر ساکنند و یا به فعالیت می‌پردازند مکلفند عوارض و بهای خدمات شهرداری را پرداخت نمایند.

تبصره ۴- وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض و بهای خدمات را منطبق بر قوانین، مقررات و سیاست‌های عمومی دولت نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.

ماده ۴- در راستای تحقق درآمد پایدار، عوارض ذیل در محدوده و حریم شهر اخذ و به حساب شهرداری محل واریز می‌گردد:

- ۱- ده درصد (۱۰٪) مبالغ دریافتی توسط نیروی انتظامی بابت صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه رانندگی
- ۲- اخذ عوارض از انواع وسایط نقلیه و موتورسیکلت اعم از تولید داخل یا وارداتی به استثنای خودروهای برقی و هیبریدی براساس حجم موتور آلاینده و سال تولید توسط شهرداری

تبصره ۱- میزان و ترتیبات وصول عوارض به پیشنهاد وزارت کشور و سازمان محیط‌زیست به تصویب هیأت دولت خواهد رسید.

تبصره ۲- کلیه بیمه‌گران مکلفند قبل از صدور بیمه نامه شخص ثالث، عوارض سالانه خودرو را اخذ و بلافاصله به حساب شهرداری محل واریز نمایند.

۳- عوارض نقل و انتقال انواع خودرو به میزان یک درصد (۱٪) قیمت فروش کارخانه داخلی و یا یک درصد (۱٪) مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی اعم از تولید داخل یا وارداتی تعیین و توسط سازمان امور مالیاتی وصول و به حساب شهرداری مبدأ واریز نمایند.

۴- پنج درصد (۵٪) مبلغ کل بلیط حمل‌ونقل برون‌شهری بار و مسافر در داخل کشور، توسط شهرداری یا شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات به حساب شهرداری مبدأ واریز می‌نمایند.

۵- یک درصد (۱٪) عوارض از قراردادهای پیمانکاری پروژه‌های عمرانی واقع در محدوده شهر

۶- هشت درصد (۸٪) از مجموع درآمد حاصل از حق‌الثبت اسناد رسمی موضوع ماده (۱۲۳) اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک مصوب دی ماه ۱۳۵۱ توسط دفترخانه‌های اسناد رسمی

ماده ۵- درآمدهایی که در قوانین و مقررات به‌عنوان سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌های تعیین می‌گردد جزء درآمد عمومی نبوده و باید مستقیماً به آنان پرداخت گردد.

تبصره - اعتبارات پیش‌بینی‌شده در بودجه سنواتی تحت عنوان کمک به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها پرداخت می‌گردد.

ماده ۹- سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ هر ماه حداکثر تا پایان پانزدهم ماه بعد توسط خزانه داری کل کشور به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) واریز می‌گردد تا براساس ضرایب و شاخص‌هایی که

به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیأت دولت است می‌رسد و به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرداری‌ها و سی درصد (۳۰٪) دهیاری‌ها میان آنان توزیع شود.

ماده ۷- ماده (۵) و تبصره (۲) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

ماده ۱۵- شهرداری‌ها می‌توانند برای مدیریت پارک‌های مجاز محاشیه‌ای ابزارها و وسایل لازم از قبیل ایست سنج (پارکومتر) یا کارت پارک نصب و حق توقف مناسبی که میزان و محدوده زمانی آن توسط شورای اسلامی شهر تعیین می‌شود اخذ و به حساب شهرداری واریز نمایند. توقف بدون مجوز به منزله ارتکاب تخلف توقف ممنوع خواهد بود.

ماده ۸- سازمان امور مالیاتی موظف است دو درصد (۲٪) از کل درآمدهای وصولی مالیات‌های مستقیم (موضوع ماده (۲۸۰) قانون مالیات مستقیم و اصلاحات بعدی) را حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) که توسط خزانه داری کل کشور افتتاح می‌گردد واریز نماید. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور موظف است یک درصد (۱٪) از وجوه مذکور را به شهرداری‌های شهرهای زیر دویست هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها و یک درصد (۱٪) به شهرداری‌های شهرهای با جمعیت بالای دویست هزار نفر در قالب کمک و پرداخت تسهیلات براساس شاخص جمعیت آنان برای ایجاد درآمد پایدار پرداخت نماید.

تبصره - سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها که به موجب قانون برای انجام وظیفه ذاتی شهرداری‌ها در امور عمرانی، شهری و خدماتی تشکیل و صد در صد سرمایه و دارایی‌های آن‌ها متعلق به شهرداری است، معاف از مالیات و مالیات بر ارزش افزوده می‌باشند.

ماده ۹- شوراها و شوراهای اسلامی شهرها موظفند سهم عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم در بودجه شهرداری را ظرف مدت دو سال کاهش و به صفر برسانند. کاهش سالانه سهم عوارض مذکور در بودجه شهرداری به میزان سالانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال مبدأ هست. به منظور تحقق این ماده شوراها و شوراهای اسلامی شهرها

موظفند نسبت به وضع عوارض نوسازی بر کلیه ساختمان‌ها، مستحقات و اراضی به استثنای اراضی کشاورزی و باغات دایر واقع در محدوده و حریم شهرها براساس درصدی از قیمت روز اقدام نمایند.

تبصره - برای وصول عوارض فوق علاوه بر ترتیبات قانونی ذکر شده در قانون نوسازی و عمران شهری، شهرداری باید نسبت به صدور صورت حساب دوره‌ای اقدام نماید. جوایز خوش حسابی و همچنین ضرایب افزایش عوارض مذکور ناشی از تأخیر در پرداخت به موقع صورت حساب‌های یادشده متناسب با مدت تأخیر در پرداخت و با رعایت اصل بازدارندگی از تأخیرهای بعدی براساس شیوه نامه‌ای که به پیشنهاد شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد محاسبه و اعمال خواهد شد.

ماده ۱۰- معادل دوازده در هزار، ارزش گمرکی کالاهای وارداتی که حقوق ورودی آن‌ها وصول می‌شود توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) که توسط خزانه داری کل کشور افتتاح می‌گردد واریز تا به نسبت بیست درصد (۲۰٪) کلان‌شهرها و شصت درصد (۶۰٪) دیگر شهرداری‌ها و بیست درصد (۲۰٪) دهیاری‌های به‌عنوان کمک به آنان پرداخت نماید.

ماده ۱۱- عوارض سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از فرآورده‌های نفتی، سیگار (موضوع بندهای (ب)، (ج) و (د)) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده) و همچنین عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره گذاری خودروها موضوع (بند (ب) ماده (۳) قانون مالیات بر ارزش افزوده) به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) که توسط خزانه داری کل کشور افتتاح می‌گردد، واریز می‌شود. وجوه مذکور به نسبت دوازده درصد (۱۲٪) سهم کلان‌شهرها، پنجاه و سه درصد (۵۳٪) سهم سایر شهرها و سی و پنج درصد (۳۵٪) سهم روستاها براساس شاخص جمعیت توزیع می‌شود تا صرف توسعه حمل و نقل عمومی و بهبود عبور و مرور، ارتقای شاخص‌های محیط‌زیستی و خدمات شهری و روستایی و توسعه ایمنی و آتش نشانی گردد. هرگونه برداشت از حساب تمرکز وجوه به جز پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ممنوع می‌باشد.

ماده ۱۲- سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع عوارضش کالا و خدمات قانون مالیات بر ارزش افزوده (موضوع بند (الف) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده) پس از واریز به حساب تمرکز وجوه سازمان امور مالیاتی که توسط خزانه داری کل کشور افتتاح می‌گردد براساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرداری‌ها و سی درصد (۳۰٪) دهیاری‌ها واریز می‌گردد. سازمان امور مالیاتی موظف است گزارش وجوه پرداختی را هر سه ماه یکبار به وزارت کشور و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی اعلام نماید.

تبصره- ده درصد (۱۰٪) از وجوه ماده مذکور به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز می‌گردد تا صرف ایجاد توانمندسازی و ارتقای شاخص‌ها بر خدمات شهری در شهرهای زیر دویست هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته گردد. دستورالعمل توزیع منابع این تبصره به پیشنهاد وزارت کشور و سازمان برنامه و بودجه تهیه و ابلاغ خواهد شد.

عوارض زیست محیطی ماده ۱۳- تولیدکنندگان و وارد کنندگان اقلیمی که فهرست آن توسط سازمان حفاظت محیط زیست تعیین می‌گردد باید نسبت به بازیافت پسماند حاصل از کالاهای خود اقدام نمایند. در غیر این صورت سازمان امور مالیاتی موظف است برابر یک در هزار ارزش کالا را همزمان با فروش از تولیدکنندگان و وارد کنندگان دریافت نموده و به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) واریز نماید تا صرفاً برای کمک به مدیریت پسماند شهری و روستایی هزینه نماید.

ماده ۱- به منظور توسعه حمل و نقل ریلی درون شهری:

الف- صد درصد (۱۰۰٪) منابع حاصل از صرفه جویی مصرف سوخت ناشی از اجرای طرح‌های توسعه حمل و نقل ریلی با رعایت قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات مربوط توسط وزارت نفت برای توسعه حمل و نقل ریلی از طریق بخش خصوصی اختصاص می‌یابد.

ب- ده درصد (۱۰٪) عوارض فروش بنزین علاوه بر عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده در شهرهایی که دارای حمل و نقل ریلی می‌باشند به عنوان عوارضی توسعه حمل و نقل ریلی توسط سازمان امور مالیاتی اخذ و به

حساب شهرداری همان شهر واریز گردد تا برای توسعه حمل و نقل ریلی همان شهر به همان میزان اختصاص یابد. شهرهای یاد شده موظفند گزارش هزینه کرد مربوط را به وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) ارسال نمایند.

ج - شهرداری‌ها می‌توانند از سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی به روش‌های مختلف مقرر در این قانون برای توسعه حمل و نقل ریلی و ارائه مشوق‌های لازم اقدام نمایند. هزینه بلیط این خطوط ریلی بر مبنای قیمت تمام شده‌ای هست که به تأیید شورای عالی ترافیک خواهد رسید. در صورت هرگونه مداخله در تعیین قیمت بلیط مابه التفاوت قیمت تمام شده با قیمت تکلیفی باید از منابع بودجه عمومی تأمین و به ذینفعان پرداخت گردد. آیین‌نامه اجرای این ماده به پیشنهاد وزارت کشور و همکاری وزارتخانه‌های نفت، امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور ظرف شش ماه تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ماده ۱۵- عوارض آلاینده‌گی که توسط سازمان امور مالیاتی براساس ترتیبات قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (موضوع تبصره (۱) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده) وصول می‌گردد، براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط‌زیست و با در نظر گرفتن شاخص‌هایی از جمله جمعیت متأثر از آلاینده‌گی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع می‌گردد. عوارض مذکور باید توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها صرفاً برای ایجاد و توسعه و نگهداشت فضای سبز، بهبود محیط‌زیست و توسعه حمل و نقل عمومی هزینه گردد.

۱-۷-۳-۲- وصول درآمد

ماده ۱۱- پرداخت عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها موضوع این قانون پس از موعد مقرر بر حسب مورد اعلان عمومی، ابلاغ یا ارسال قبض موجب تعلق جریمه‌ای معادل دو درصد (۲٪) به ازای هر ماه نسبت به مدت تأخیر و حداکثر بیست و چهار درصد (۲۴٪) در سال خواهد بود.

تبصره - در صورتی که مالکین بعد از سه ماه نسبت به پرداخت جرائم صادره توسط کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها اقدام ننمایند موضوع توسط شهرداری‌ها به اداره ثبت اسناد و املاک ارجاع و اداره مذکور مکلف است از طریق اجرای ثبت نسبت به وصول جرائم و واریز به حساب شهرداری اقدام نماید.

ماده ۱۷- استنکاف از پرداخت و اختلاف در مورد پرداخت مطالبات شهرداری‌ها موضوع این قانون مشمول حکم ماده (۷۷) قانون شهرداری‌ها و اصلاحات بعدی آن می‌باشد.

ماده ۱۸- از زمان لازم الاجراء شدن این قانون تمامی قوانین و مقررات مربوط به اعطای تخفیف، معافیت، بخشودگی از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و کاهش منابع درآمدی آنان ملغی می‌گردد. تبصره - شورای اسلامی شهر موظفند قیمت تمام شده خدمات را از استفاده کننده خدمات دریافت کنند و اگر مراجع قانونی تکلیفی برای کاهش قیمت تمام شده شهرداری اعلام نمایند، موظف به جبران آن قبل از صدور تکالیف مذکور می‌باشند.

ماده ۱۹- شهرداری‌ها موظفند نیم درصد (۰/۵٪) سهم کتابخانه‌های عمومی شهر موضوع ماده (۹) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ را بر مبنای درآمدهای -حاصل از عوارض صدور پروانه ساختمانی به میزان وصول محاسبه و به حساب مربوطه واریز نمایند. هرگونه کمک و هزینه‌های شهرداری‌ها برای کتابخانه‌های عمومی شهر اعم از ساخت، تجهیز و هزینه‌های جاری از سر جمع نیم درصد (۰/۵٪) فوق کسر خواهد شد.

ماده ۲۰- کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مکلفند حقوق و عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها (موضوع این قانون) را همه ساله حداکثر تا پایان سال مالی به حساب شهرداری مربوط واریز نمایند. ذی حساب دستگاه مربوط مسئول حسن اجرای این ماده هست.

ماده ۲۱- مطالبات شهرداری بابت عوارض و بهای خدمات و تأخیرات آن در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم الاجراء بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به وسیله مأموران اجرای شهرداری قابل وصول می باشد.

ماده ۲۲- سازمان امور مالیاتی و کلیه دستگاه های اجرائی که براساس قانون مسئول وصول قسمتی از درآمد شهرداری ها می باشند مکلفند گزارش میزان درآمد وصولی شهرداری ها را در مقاطع زمانی سه ماهه به وزارت کشور (سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور) و شهرداری محل اعلام نمایند.

ماده ۲۳- وزارت کشور (سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور) موظف است به نظارت حسن اجرای این قانون می باشد و دستورالعمل های اجرائی این قانون بر حسب مورد توسط وزارت کشور (سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور) تهیه و ابلاغ خواهد شد.

بیان مستندات و دلایل مغایرت:

۱- با توجه به اینکه «طرح عادی جامع مدیریت شهری» به شماره ثبت ۲۳۹ اعلام وصول شده است پیشنهاد می شود طرح درآمد پایدار شهرداری های کشور که به لحاظ موضوعی با آن ارتباط دارد در طرح جامع مدیریت شهری ادغام گردد.

۲- مواد (۲)، (۷) و (۱۹) این طرح که صریحاً در مقام اصلاح قانون دیگر است، مغایر ضوابط تدوین است.

۳- ماده (۳) طرح تقدیمی از آنجایی که تصویب قوانین و وضع عوارض در صلاحیت مجلس شورای اسلامی هست، با اصول هفتاد و یکم (۷۱) و هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

۴- جلوگیری از به کارگیری واژگان بیگانه در زبان و مکاتبات فارسی تأکید دارد مغایر است.

۵- دریافت ده درصد (۱۰٪) عوارض بابت صدور گواهینامه رانندگی و واریز آن به حساب شهرداری محل مذکور در بند (۱) طرح صدرالذکر با ماده (۵۲) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی که بر واریز هزینه صدور گواهینامه رانندگی به حساب درآمد

عمومی کشور تأکید دارد و در بافت هرگونه وجه دیگری توسط شهرداری بابت صدور گواهینامه رانندگی رأ منع کرده است، تعارض دارد.

۶- در صدر ماده (۷) طرح به اصلاح تبصره (۲) ماده (۱۵) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی اشاره شده است در حالی که در این ماده تبصره (۲) اصلاح نشده است.

۷- تبصره ماده (۸) طرح که سازمانها و مؤسسات وابسته به شهرداری ها را از مالیات معاف کرده است با بند (۱) ماده (۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مغایر است.

۸- ماد (۱) طرح علاوه بر اینکه ماهیت بودجه‌ای دارد، باعث کاهش درآمد عمومی دولت هم می‌شود؛ بنابراین با اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

۹- ماده (۱۵) طراح صدرالذکر که بر نحوه هزینه کرد عوارض آلاینده‌گی موضوع تبصره (۱) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزود (مصوب ۱۳۸۷، با اصلاحات و الحاقات بعدی) تصریح دارد با اطلاق تبصره بند (۳) ماده (۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران که نحوه توزیع عوارض آلاینده‌گی را بر اساس سیاست‌های اعلامی سازمان محیط‌زیست تعیین می‌کند، مغایر است.

۱۰- لازم است قوانینی که باید القاء گردد به صورت صریح ذکر شود لذا ماده (۱۸) طرح تقدیمی مغایر با اصول قانون‌نویسی و قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات می‌باشد.

۱۱- تبصره ماده (۱۸) طرح که دارای حکم برای شورای اسلامی شهر است، با مفاد ماده (۱۸) که اعلام لغو قوانین مربوط به اعطای معافیت مالیاتی است، ناهمگون است و لازم است به صورت ماده‌ای مستقل تنظیم شود.

۱۲- ماده (۱۹) طرح مصدرالذکر، شهرداری‌ها را موظف کرده که نیم درصد سهم کتابخانه‌های عمومی شهر موضوع ماده ۲۹ قانون تأسیس، نحوه و اداره کتابخانه‌های عمومی کشور (مصوب ۱۳۸۲) را صرفاً بر مبنای درآمدهای حاصل از عوارض صدور پروانه ساختمانی محاسبه و پرداخت کند درحالی که قانون‌گذار در ماده (۱)

قانون مرقوم با تصریح بر کلمه درآمدها، تمامی درآمدهای شهرداری را مدنظر داشته است؛ بنابراین محدود نمودن نیم درصد (۰/۵٪) سهم کتابخانه‌های عمومی شهر به عوارض صدور پروانه ساختمانی با تبصره ماده (۹) قانون تأسیس، نحوه و اداره کتابخانه‌های عمومی کشور الحاقی به‌موجب ماده (۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوبه ۱۳۹۳ که در حکم قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران است، مغایر می‌باشد.

۱۳ - ماده (۲۱) طرح صدرالذکر که قابل وصول بودن مطالبات شهرداری یا بیعت عوارض بهای خدمات به‌وسیله مأموران اجرای شهرداری تأکید دارد با ماده (۷۷) قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۶ با اصلاحات بعدی که بر قابل وصول بودن مطالبات عوارض و بهای خدمات ارائه‌شده به‌وسیله اداره ثبت تصریح کرده است، تعارض دارد.