

عنوان پروژه:

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

گام اول: مطالعات پایه

جلد دوم



زمستان ۱۳۹۶

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

۱-۸-۱- بررسی اسناد بالادستی.....	۱
۱-۸-۱- چشم‌انداز ۱۴۰۴ شهر مقدس قم.....	۱
۲-۸-۱- تخصیص منابع به برنامه راهبردی شهرداری قم.....	۷
۳-۸-۱- طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور.....	۹
۱-۳-۸-۱- محورهای اساسی طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور.....	۹
۲-۳-۸-۱- میزان انطباق طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با اصول مالیه شهری.....	۱۵
۴-۸-۱- جمع بندی و پیشنهادها.....	۱۷
۹-۱- بررسی تناظر بین وظایف و مسئولیت‌ها با اختیارات شهرداری‌ها در ساختار سیاسی - اداری.....	۱۹
۱-۹-۱- پایه گذاری شهرداری.....	۱۹
۲-۹-۱- تعریف و جایگاه شهرداری.....	۲۰
۱-۲-۹-۱- وظایف شهردار.....	۲۰
۲-۲-۹-۱- محدوده‌ی شهر.....	۲۷
۳-۲-۹-۱- سازمان شهرداری.....	۲۷
۴-۲-۹-۱- شهردار.....	۲۸
۵-۲-۹-۱- وظایف اداره‌ی شهرداری.....	۲۸
۶-۲-۹-۱- وظایف شهرداری در قانون.....	۲۹
۱۰-۱- شناخت پتانسیل‌های شهر قم و لحاظ نمودن موقعیت مذهبی، جغرافیایی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی.....	۳۰
۱-۱۰-۱- شهر قم در گذر تاریخ.....	۳۱
۲-۱۰-۱- صنعت شهر قم.....	۴۲
۱-۲-۱۰-۱- صنایع کانی و غیرفلزی.....	۴۳
۲-۲-۱۰-۱- صنایع نساجی.....	۴۳
۳-۲-۱۰-۱- صنایع غذایی.....	۴۴
۴-۲-۱۰-۱- صنایع سنگین.....	۴۴
۴-۲-۱۰-۱- صنایع دستی.....	۴۵
۳-۱۰-۱- تاریخچه شهر مقدس قم.....	۴۷
۱-۳-۱۰-۱- علت نام گذاری نام قم.....	۵۰
۴-۱۰-۱- برخی از امامزادگان قم.....	۵۳

- ۵۶-۱۰-۱-۵- برخی از آثار تاریخی قم.....
- ۵۷-۱۰-۱-۶- وجه تسمیه و پیشینه تاریخی.....
- ۵۷-۱۰-۱-۷- مشخصات جغرافیایی.....
- ۵۸-۱۰-۱-۸- کشاورزی و دامداری.....
- ۵۸-۱۰-۱-۹- مکان‌های دیدنی و تاریخی.....
- ۶۰-۱۱-۱-۱۱- بررسی نظری و گونه شناسی انواع منابع درآمدی در نظام شهر و شهرداری.....
- ۶۰-۱۱-۱-۱- منابع درآمدی داخلی.....
- ۶۱-۱۱-۱-۲- منابع درآمدی خارجی.....
- ۷۰-۱۱-۱-۳- درآمد ناپایدار.....
- ۷۱-۱۱-۱-۳-۱- تراکم، زیانبارتر از وابستگی به درآمدهای نفتی.....
- ۷۲-۱۱-۱-۳-۲- پایان تراکم‌فروشی، راه نجات مسکن.....
- ۷۲-۱۱-۱-۴- راهکارهایی برای افزایش درآمد پایدار.....
- ۷۵-۱۱-۱-۴-۱- راه‌حل دولت برای افزایش درآمد پایدار شهرداری‌ها.....
- ۷۶-۱۱-۱-۴-۲- نقش گروه‌های ذی‌نفع در افزایش درآمد پایدار شهرداری‌ها.....
- ۷۸-۱۱-۱-۴-۳- راه‌حل پیشنهادی برای افزایش درآمد پایدار شهرداری‌ها.....
- ۹۱-۱۲-۱- تعیین شاخص‌های اساسی در هزینه نگهداری شهرها.....
- ۹۲-۱۳-۱- بررسی ضابطه فقهی سرفصل‌ها و منابع درآمدی موجود در شهرداری‌ها.....
- ۹۲-۱۳-۱-۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر).....
- ۹۷-۱۳-۱-۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی.....
- ۹۸-۱۳-۱-۳- بهاء خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری.....
- ۱۰۲-۱۳-۱-۴- درآمدهای حاصله از اموال شهرداری.....
- ۱۰۳-۱۳-۱-۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی.....
- ۱۰۳-۱۳-۱-۶- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به‌موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.....
- ۱۰۴-۱۳-۱-۷- سایر منابع تأمین اعتبار.....
- ۱۰۵-۱۳-۱-۷-۷- بررسی فقهی صکوک مرابحه، در حالتی که شرکت مالک اولیه دارایی می‌باشد.....
- ۱۱۱-۱۳-۱-۷-۲- آیات و روایات در زمینه بانکداری اسلامی.....
- ۱۱۲-۱۳-۱-۷-۲- آیات و روایات در زمینه بانکداری اسلامی.....

فهرست جداول

- جدول ۱. پیش‌بینی درآمدهای وصولی شهرداری قم در ردیف‌های بودجه‌ای اصلی در سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰..... ۲
- جدول ۲. پیش‌بینی درآمدهای وصولی شهرداری قم در ردیف‌های جزء درآمدی در سال ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰..... ۴
- جدول ۳. سازگاری و ناسازگاری محورهای طرح با اصول مالیه شهری..... ۱۷
- جدول ۴. جمع واحدهای تولیدی استان را به تفکیک رشته‌های صنعتی..... ۴۲
- جدول ۵. نوع و نحوه مشارکت ذینفعان دولتی و غیردولتی در طرح پیشنهادی (بر مبنای طرح پیشنهادی)..... ۷۷

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. مقایسه پیش‌بینی درآمدهای وصولی شهرداری قم در ردیف‌های بودجه‌ای اصلی در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ ۳
- نمودار ۲. مقایسه پیش‌بینی درآمدهای وصولی شهرداری قم در ردیف‌های جزء درآمدی ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰ ۶

فهرست تصاویر

- تصویر ۱. شهر قم ۳۰
- تصویر ۲. ساختار شهر قم در دوران ساسانی ۳۲
- تصویر ۳. پل‌های ارتباطی دو سوی رودخانه ۳۴
- تصویر ۴. رودخانه مرکز ثقل جدید ۳۴
- تصویر ۵. ساختار شهر در دوران قاجار ۳۵
- تصویر ۶. شهر در دوران پهلوی ۳۸
- تصویر ۷. شهر در دوران معاصر ۴۱

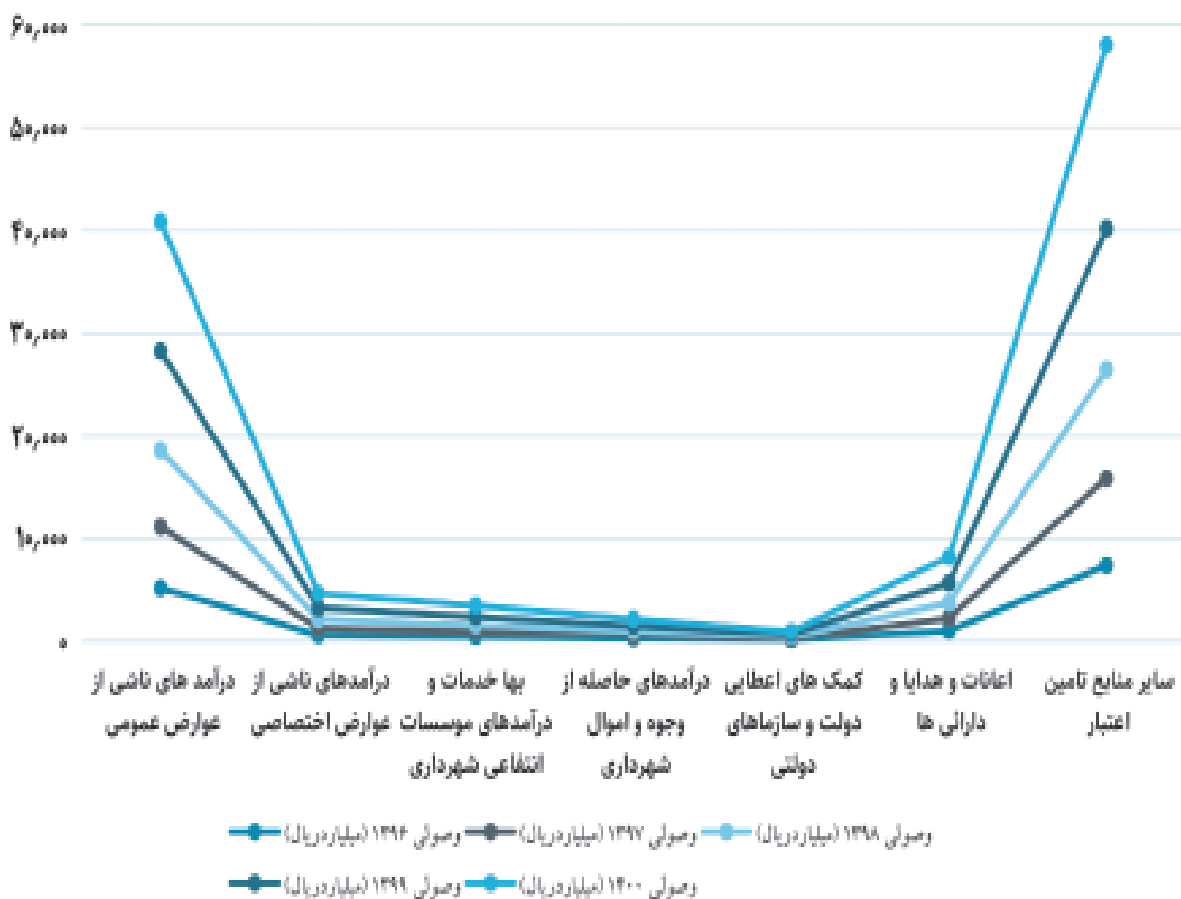
۸-۱- بررسی اسناد بالادستی

۸-۱-۱- چشم‌انداز ۱۴۰۴ شهر مقدس قم

پس از تحلیل درآمدهای وصولی و نرخ رشد آن‌ها طی سال‌های اخیر، درآمدهای شهرداری قم در پنج سال برنامه (سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰) به تفکیک ردیف‌های بودجه‌ای اصلی (درآمدهای ناشی از عوارض عمومی، درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری، درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری، کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی، اعانات و هدایا و دارایی‌ها، سایر منابع تأمین اعتبار) پیش‌بینی می‌گردد که این نتایج در جدول ذیل ذکر شده است. در نمودار شماره ۱، وضعیت شهرداری قم در هر یک از ردیف‌های بودجه‌ای اصلی طی پنج سال برنامه و روند آن‌ها قابل مشاهده هست. سپس هر یک از ردیف‌های بودجه‌ای اصلی، به ردیف‌های جزء درآمدی تقسیم می‌شوند که وضعیت شهرداری قم نسبت به درآمدهای وصولی هر یک از این ردیف‌های جزء در سال‌های ۱۳۹۶ تا به ۱۴۰ و میانگین آن‌ها طی این پنج سالی، پیش‌بینی و در جدول شماره ۵۸ مشخص شده است و نیز در نمودار ۱، روند افزایشی با کاهشی درآمدهای وصولی در ردیف‌های جزء درآمدی قابل مشاهده است.

جدول ۱. پیش‌بینی درآمدهای وصولی شهرداری قم در ردیف‌های بودجه‌ای اصلی در سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰

شرح عوارض	وصولی ۱۳۹۶ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)	میانگین وصولی ۵ سال آینده (میلیارد ریال)
درآمدهای ناشی از عوارض عمومی	۵,۱۷۹/۴۳	۵,۹۵۶/۳۴	۷,۴۴۵/۴۳	۹,۶۷۹/۰۵	۱۲,۵۸۲/۷۷	۸,۱۶۸/۶۰
درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی	۵۸۹/۰۷	۶۲۷/۴۳	۸۴۶/۷۹	۱,۱۰۰/۸۳	۱,۴۳۱/۰۸	۹۲۹/۰۴
بهای خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری	۴۳۸/۱۲	۵۰۳/۸۴	۶۲۹/۸۰	۸۱۸/۷۴	۱,۰۶۴/۳۶	۶۹۰/۹۷
درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری	۲۷۳/۲۵	۳۱۳۱/۰۹	۳۹۱/۳۶	۵۰۸/۷۷	۶۶۱/۴۰	۴۲۹/۳۷
کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۱۱۹/۶۳	۱۳۷/۵۸	۱۷۱/۹۸	۲۲۳/۵۷	۲۹۰/۶۴	۱۸۸/۶۸
اعانات و هدایا و دارایی‌ها	۱,۰۳۷/۶۷	۱,۱۹۳/۳۲	۱,۴۹۱/۶۵	۱,۹۳۹/۱۴	۲,۵۲۰/۸۸	۱,۶۲۶/۵۳
سایر منابع تامین اعتبار	۷,۲۶۲/۸۳	۸,۴۶۸/۴۰	۱۰,۵۸۵/۵۰	۱۲,۷۶۱/۱۵	۱۷,۸۸۹/۴۹	۱۱,۶۱۳/۶۷
مجموع وصولی (هزار ریال)	۱۵,۰۰۰/۰۰	۱۷,۲۵۰/۰۰	۲۱,۵۶۲/۵۰	۲۸,۰۳۱/۲۵	۳۶,۴۴۰/۶۳	۲۳,۶۵۶/۸۸

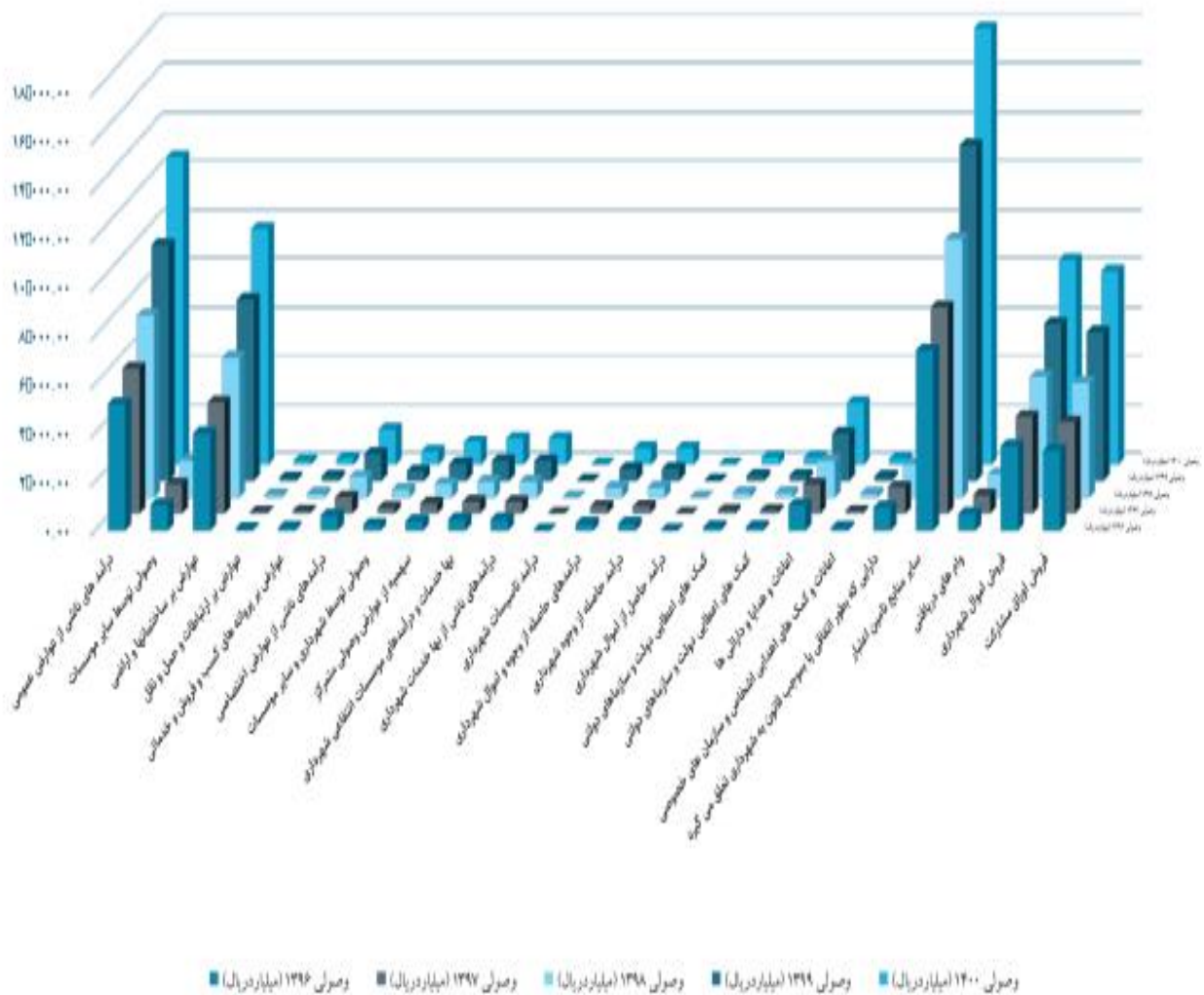


نمودار ۱. مقایسه پیش‌بینی درآمدهای وصولی شهرداری قم در ردیف‌های بودجه‌ای اصلی در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰

جدول ۲. پیش بینی درآمدهای وصولی شهرداری قم در ردیف های جزء درآمدی در سال ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰

ردیف	شرح عوارض	وصولی ۱۳۹۶ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)	میانگین وصولی ۵ سال آینده (میلیارد ریال)
۱	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی	۵,۱۷۹/۴۳	۵,۹۵۶/۳۴	۷,۴۴۵/۴۳	۹,۶۷۹/۰۵	۱۲,۵۸۲/۷۷	۸,۱۶۸/۶۰
۱-۱	وصولی توسط سایر موسسات	۱,۰۴۵/۲۲	۱,۲۰۲/۰۰	۱,۵۰۲/۵۰	۱,۹۵۳/۲۵	۲,۵۳۹/۲۲	۱,۶۴۸/۴۴
۱-۲	عوارض بر ساختمان ها و اراضی	۳,۹۷۴/۹۲	۴,۵۷۱/۱۶	۵,۷۱۳/۹۵	۷,۴۲۸/۱۳	۹,۶۵۶/۵۷	۶,۲۶۸/۹۴
۱-۳	عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل	۶۳/۲۸	۷۲/۷۷	۹۰/۹۶	۱۱۸/۲۵	۱۵۳/۷۲	۹۹/۷۹
۱-۴	عوارض بر پروانه های کسب و فروش و خدماتی	۹۶/۰۱	۱۱۰/۴۲	۱۳۸/۰۲	۱۷۹/۴۳	۲۳۳/۲۵	۱۵۱/۴۳
۲	درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی	۵۸۹/۰۷	۶۲۷/۴۳	۸۴۶/۷۹	۱,۱۰۰/۸۳	۱,۴۳۱/۰۸	۹۲۹/۰۴
۲-۱	وصولی توسط شهرداری و سایر موسسات	۲۱۵/۵۷	۲۴۷/۹۱	۳۰۹/۸۹	۴۰۲/۸۵	۵۲۳/۷۱	۳۳۹/۹۹
۲-۲	سهیمیه از عوارض وصولی متمرکز	۲۷۳/۵۰	۴۲۹/۵۲	۵۳۶/۹۱	۶۹۷/۹۸	۹۰۷/۳۷	۵۸۹/۰۶
۳	بهای خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری	۴۳۸/۱۲	۵۰۳/۸۴	۶۲۹/۸۰	۸۱۸/۷۴	۱,۰۶۴/۳۶	۶۹۰/۹۷
۳-۱	درآمدهای ناشی از بهای خدمات شهرداری	۴۳۶/۲۰	۵۰۱/۶۳	۶۲۷/۰۴	۸۱۵/۱۵	۱,۰۵۹/۶۹	۶۸۷/۹۴
۳-۲	درآمد تاسیسات شهرداری	۱/۹۲	۲/۲۱	۲/۷۶	۳/۵۹	۴/۶۷	۳/۰۳
۴	درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری	۲۷۳/۲۵	۳۱۳۱/۰۹	۳۹۱/۳۶	۵۰۸/۷۷	۶۶۱/۴۰	۴۲۹/۳۷
۴-۱	درآمدهای حاصل از وجوه شهرداری	۲۷۰/۸۲	۳۱۱/۴۴	۳۸۹/۳۰	۵۰۶/۱۰	۶۵۷/۹۲	۴۲۷/۱۲
۴-۲	درآمدهای حاصل از اموال شهرداری	۱/۴۳	۱/۶۴	۲/۰۶	۲/۶۷	۳/۴۷	۲/۲۵
۵	کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی	۱۱۹/۶۳	۱۳۷/۵۸	۱۷۱/۹۸	۲۲۳/۵۷	۲۹۰/۶۴	۱۸۸/۶۸

میانگین وصولی ۵ سال آینده (میلیارد ریال)	وصولی ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)	وصولی ۱۳۹۶ (میلیارد ریال)	شرح عوارض	ردیف
۱۸۸/۶۸	۲۹۰/۶۴	۲۲۳/۵۷	۱۷۱/۹۸	۱۳۷/۵۸	۱۱۹/۶۳	کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۵-۱
۱,۶۲۶/۵۳	۲,۵۲۰/۸۸	۱,۹۳۹/۱۴	۱,۴۹۱/۶۵	۱,۱۹۳/۳۲	۱,۰۳۷/۶۷	اعانات و هدایا و دارایی‌ها	۶
۱۴۹/۷۱	۲۳۰/۶۲	۱۷۷/۴۰	۱۳۶/۴۶	۱۰۹/۱۷	۹۴/۹۳	اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی	۶-۱
۱,۴۸۶/۸۲	۲,۲۹۰/۲۷	۱,۷۶۱/۷۴	۱,۳۵۵/۱۹	۱,۰۸۴/۱۵	۹۴۲/۷۴	دارایی که بطور اتفاقی یا بموجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد	۶-۲
۱۱,۶۱۳/۶۷	۱۷,۸۸۹/۴۹	۱۲,۷۶۱/۱۵	۱۰,۵۸۵/۵۰	۸,۴۶۸/۴۰	۷,۲۶۲/۸۳	سایر منابع تامین اعتبار	۷
۱,۰۴۲/۸۳	۱,۶۰۶/۳۵	۱,۲۳۵/۶۵	۹۵۰/۵۰	۷۶۰/۴۰	۶۶۱/۲۳	وام‌های دریافتی	۷-۱
۵,۴۲۸/۳۴	۸,۳۶۱/۷۲	۶,۴۳۲/۰۹	۴,۹۴۷/۷۶	۳,۹۵۸/۲۱	۳,۴۴۱/۹۲	فروش اموال شهرداری	۷-۲
۵,۱۴۲/۵۱	۷,۹۲۱/۴۳	۶,۰۹۳/۴۱	۴,۶۸۷/۲۴	۳,۷۴۹/۷۹	۳,۲۶۰/۶۹	فروش اوراق مشارکت	۷-۳
۲۳,۶۵۶/۸۸	۳۶,۴۴۰/۶۳	۲۸,۰۳۱/۲۵	۲۱,۵۶۲/۵۰	۱۷,۲۵۰/۰۰	۱۵,۰۰۰/۰۰	مجموع وصولی (هزار ریال)	



نمودار ۲. مقایسه پیش بینی درآمدهای وصولی شهرداری قم در ردیف های جزء درآمدی ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰

۱-۸-۲- تخصیص منابع به برنامه راهبردی شهرداری قم

تخصیص منابع، همواره اصلی‌ترین و جدی‌ترین بخشی از فاز اجرای راهبردها شناخته می‌شود و یکی از فعالیت‌های اصلی مدیریت است که اجرای استراتژی را امکان‌پذیر می‌سازد. در سازمان‌های استراتژی محور، منابع بر اساس اولویت‌هایی که به‌وسیله هدف‌های سالانه تعیین گردیده‌اند، تخصیص می‌یابند. یکی از موانع بزرگ در سر راه اجرای موفقیت‌آمیز استراتژی سازمان، عدم موفقیت در پیوند بین برنامه‌های اجرایی و تعیین اولویت در تخصیص منابع به برنامه‌های راهبردی بلندمدت است. در حال حاضر بسیاری از سازمان‌ها فرآیند جداگانه‌ای برای برنامه‌ریزی بلندمدت راهبردی و بودجه‌بندی سالیانه و کوتاه‌مدت خود دارند.

هر سازمان، دستکم چهار نوع منبع دارد که برای تأمین هدف‌های موردنظر باید تخصیص یابند: منابع مالی، منابع فیزیکی، منابع انسانی و منابع فناوری. در گام‌های قبلی، راهبردهای سازمانی با استفاده از طرح‌ها و شاخص‌ها به مضامین عملیاتی ترجمه‌شده و کمی‌سازی شدند. بر این اساس، منابع مالی در قالب نظام بودجه شهرداری به‌عنوان اصلی‌ترین و محرک‌ترین منبع سازمانی بعد از منابع انسانی، به راهبردها تخصیص می‌یابد. بدین منظور می‌بایست مراحل ذیل به‌درستی طی شود تا بتوانیم بودجه‌ریزی شبه عملیاتی را، در راستای تحقق اهداف و راهبردهای کلان شهرداری داشته باشیم:

- کمی‌سازی شاخص‌های راهبردی
- تبدیل شاخص‌های راهبردی به محرک‌های بودجه‌ای
- تبدیل اهداف کمی شاخص‌ها به اهداف محرک‌های بودجه‌ای
- تهیه لیست و فهرست بهای خدمات و فعالیت‌های شهرداری
- تخصیص بودجه متناسب با هر محرک بودجه‌ای

در قسمت قبلی و بر اساس نکات و فرآیند اشاره شده شاخص‌های عملیاتی ذیل سلسله مراتب راهبردی، اهداف کمی سازی شدند. حال محرک‌های بودجه‌ای که «فعالیت عملیاتی قابل اندازه‌گیری و قابل تخصیص بودجه» تعریف می‌شوند، ذیل هر یک از شاخص‌ها تعریف می‌شوند، به‌عنوان مثال شاخص ارتقای سرانه فضای سبز تفرجگاهی دارای محرک بودجه‌ای به نام احداث پارک و بوستان‌های تفرجگاهی هست؛ بدین معنا که همه منابع در خصوص بهبود سرانه فضای سبز تفرجگاهی، می‌بایست در حوزه عملیاتی احداث پارک تخصیص داده شود.

محرک‌های بودجه، فعالیت‌های عملیاتی هستند که به سادگی می‌توان بودجه موردنیاز برای توسعه یک واحد از آن را برآورد نمود و از سوی دیگر، دارای تناظری یک‌به‌یک با شاخص‌ها هستند. ویژگی محرک‌های بودجه‌ای در این است که به‌عنوان واسطه شاخص و نظام بودجه‌ریزی شناخته‌شده و در ادبیات بودجه‌ای و اجرایی شناخته‌شده‌تر از شاخص می‌باشند. بعد از مشخص شدن محرک‌های بودجه‌ای و انتقال اهداف کمی شاخص‌ها به محرک‌ها، می‌بایست فهرست‌بهای ارائه خدمات برای اجرای پروژه‌های مختلف عمرانی و خدمات شهری مشخص گردد. بدین منظور فهرست مذکور با همکاری معاونت‌های تخصصی، دربردارنده کلیه خدمات در جداول پیوست ارائه گردیده است. با استفاده از شکاف عملیاتی بین وضع موجود در هر شاخص و وضع مطلوب تعیین‌شده و با به‌کارگیری قیمت پایه اجرای یک واحد از خدمات، می‌توان به شکاف ریالی بین وضع موجود و وضع مطلوب دست‌یافت.

۱-۸-۳- طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور

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 عوارضی 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.

۱-۸-۳-۱- محورهای اساسی طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور

محور اول - تغییر در طبقه بندی منابع درآمدی شهرداری

طبقه بندی 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 عبارتند 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 بخش از آورده شهرداری که غیر نقدی 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 قراردادهای 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 قراردادها هست زیرا انواع قراردادهای مشارکت مسئله‌ای نوظهور است در حالی که 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، بهره برداری از اماکن و معابر و تبلیغات و تأسیسات شهری، عوارض بر ارزش افزوده 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 ارزش افزوده 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 صورتی که عوارضی نوسازی مطابق با قیمت روز گرفته شود (مطابق با ماده (۹) این طرح)، وضع عوارض بر ارزش افزوده طرح‌های توسعه شهری عوارض دو جانبه بوده و هیچ مبنای منطقی ندارد.

محور چهارم - افزایش نرخ عوارضی، 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 به اندازه ۱۰ درصد در شهرهایی که دارای حمل و نقل ریلی می‌باشند علاوه بر عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده (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 به اندازه ۱ درصد فروشی به تولیدکنندگان و واردکنندگانی که توسط سازمان حفاظت محیط زیست تعیین می‌گردند و واریز آن به حساب تمرکز وجوه (ماده (۱۳)).

- اختصاص ۲ درصد از کلی درآمدهای مالیات‌های مستقیم (موضوع ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم) به شهرداری‌های سراسر کشور به‌طوری‌که 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 آنجا که انگیزه کاهش تولید پسماند را افزایش می‌دهد یا خسارت حذف پسماند را از تولیدکننده پسماند تأمین می‌کند توصیه و تأکید می‌کند.

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 به‌موجب قانون به‌صورت محلی توزیع می‌شوند به این معنا که در محدوده حریم شهرها به‌حساب 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 کسب‌وکار 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 شاخص (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 کار آیی لحاظ می‌شود و هم عدالت. گفتنی است برخی محدودیت‌های محاسباتی و اجرایی ممکن است مانع از اجرای توزیع محلی منابع شود که ازجمله آن عوارض ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی در شهرهای کوچک و متوسط است.

محور ششم - کاهش عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم

در ماده (۹) این طرح شهرداری‌ها مکلف شده‌اند سالیانه ۱۰ درصد از عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم را کاهش دهند به‌طوری‌که پس از ۱۰ سال این عوارض به صفر برسند. به‌منظور تحقق شوراهای اسلامی شهرها موظف به وضع عوارض نوسازی به‌عنوان درصدی از قیمت روز شده‌اند.

واقعیت آن است که آسیب جدی ساختار درآمدی شهرداری‌های این‌که اتکالی عمده 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 مزاد تراکم فی‌نفسه بد نیست، اما اتکای بیش‌ازحد بر این نوع درآمدها نامطلوب است؛ بنابراین هدف اصلی ایجاد توازن بین انواع درآمد شهرداری و اتکای بیشتر بر درآمدهای مستمر و آن دسته از درآمدهایی است که با فعالیتهای اقتصادی غیرقابل تحرک مرتبط است. برای مثال مالیات سالیانه بر زمین و ساختمان
- کاهش ۱۰ درصدی عوارض پروانه ساختمانی مزاد 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 پوشش کاهش سالیانه ۱۰ درصد عوارض مزاد 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 نه‌تنها قابل دست‌زدن نیست بلکه قوت طرح را افزایش می‌دهد. درحالی‌که پرداختن به مهم‌ترین عامل ناپایداری درآمد یعنی عوارض بر پروانه‌های ساختمانی مزاد بر تراکم در قالب یک ماده موجب ضعف این طرح در مقام اجرا می‌شود.
- یکی از راهکارهای طولانی‌مدت 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 در آمد

تعیین نرخ جریمه عدم پرداخت به موقع عوارض و ب‌های خدمات، به‌اندازه ۲ درصد در هر ماه و حداکثر ۲۴ درصد در سال (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 بدهی خدمات شهرداریها (موضوع این قانون) حداکثر تا پایان سال مالی و مسئولیت ذی حساب دستگاه نسبت به حسن اجرای این حکم (ماده ۲۰)

۱-۸-۳-۲- میزان انطباق طرح درآمدهای پایدار شهرداریهای کشور با اصول مالیه شهری

در این بخش، میزان انطباق طرح درآمدهای پایدار شهرداریهای کشور با اصول و ویژگیها مالیه شهری بررسی می شود.

محور دوم در ارتباط با ایجاد پایه های قانونی برای مشارکت شهرداری با بخش خصوصی در زمینه سرمایه گذاری در پروژه های شهری موجب خودکفایی بیشتر مدیریت شهری به بودجه های عمومی و عوارض و مالیات می شود. همچنین ایجاد بستر سرمایه گذاری و جذب سرمایه زمینه رقابت بین شهرها را به وجود می آورد. با توجه به اینکه مدیریت سرمایه گذاری توسط مدیریت شهری صورت می گیرد.

محور سوم به شورای شهر اجازه می دهد عوارض بر انواع اموال غیرمنقول را وضع کند. از آنجاکه این محور موجب توسعه اختیارات شورای شهر می شود می تواند به افزایش خودکفایی، رقابت و پاسخگویی کمک کند، اما یکی از اختیارات داده شده به شورای شهر وضع عوارض بر ارزش افزوده ناشی از طرح های 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 اصلی 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 پایه های وضع شده که با فعالیت های 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 کار آیی 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 کار آیی 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، کار آیی و ارتباط درآمد با فعالیت ناسازگار است.

محور ششم به‌عنوان 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 به‌عنوان درصدی از قیمت روز است طی یک دوره ده‌ساله است. این حکم اگرچه منطبق با اصلی پایداری، خودکفایی، توجه به ترجیحات، کار آیی اقتصادی و ارتباط با فعالیت اقتصادی است اما به لحاظ اجرایی و عملیاتی دارای اشکالاتی است.

محور هفتم سازوکارهای تسهیل‌کننده 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 ویژگی‌ها مالیه شهری برای شهرداری‌ها توجه نشده است.

جدول ۳. 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 غیر منقول توسط شورای شهر	خودکفایی، رقابت و پاسخگویی	عدالت
محور چهارم	وضع عوارض جدید	ارتباط با فعالیت اقتصادی، پایداری	کارآیی اقتصادی و عدالت
محور پنجم	تغییر قاعده توزیع برخی از عوارضها از حالت محلی به ملی یا استانی	-	ترجیحات، کارآیی و ارتباط درآمد با فعالیت
محور ششم	حداقل کردن عوارض صدور پروانه ساختمانی، مازاد تراکم و افزایش اتکای مالی به عوارض نوسازی	پایداری، خودکفایی، توجه به ترجیحات، کارآیی اقتصادی و ارتباط با فعالیت اقتصادی	عدم قابلیت اجرایی
محور هفتم	ساز و کارهای وصول درآمد	کاهش هزینه‌های مالی و زمانی	

۱-۸-۴- جمع بندی و پیشنهادها

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 کارآیی، عدالت، پاسخگویی، 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 ویژگیها مالیه شهری توجه شده قابلیت اجرایی آن مغفول مانده است.

۹-۱- بررسی تناظر بین وظایف و مسئولیت‌ها با اختیارات شهرداری‌ها در ساختار سیاسی - اداری

۱-۹-۱- پایه گذاری شهرداری

شهرداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر حکومت محلی، تا زمان تشکیل حکومت مشروطه و تصویب اولین قانون در سال ۱۳۲۵ ق در ایران سابقه نداشت. تشکیل حکومت مشروطه و تحولی که در سیستم سیاسی و اجتماعی و طرز فکر مردم پدید آمده بود دولت را متوجه تغییر بسیاری از شرایط و نظام‌های نامساعد و نامتناسب اجتماعی و اداری آن روز کشور و مسئولیت سنگین خود در انجام خواسته‌ها و تأمین نیازمندی‌های عمومی و لزوم تغییر وضع اداره‌ی شهرها نمود. پس از تشکیل اولین دوره‌ی مجلس شورای ملی اختلاف‌نظر و کشمکش شدیدی در مملکت بروز کرد که در یک‌طرف آن مردم و نمایندگان منتخب آنان در مجلس قرار داشتند و در طرف دیگر شاهزادگان وقت و حکام که در پایتخت یا دیگر ایالات و ولایات مشغول حکمرانی بودند. وصول انواع مختلف مالیات از مردم بدون آنکه در مقابل آن خدمتی از سوی دولت انجام گیرد، باعث مراجعه‌ی مردم به نمایندگان مجلس گردید و تحت فشار افکار و مراجعات عمومی، نمایندگان مجلس احساسی کردند که باید برای محدود ساختن فشاری که به‌منظور وصول هرچه بیشتر مالیات بر مردم وارد می‌آید، راهی یافت. افزون بر این، دولت را وادار نمایند تا در مقابل پولی که از مردم وصول می‌کند، خدمتی نیز برای آنان انجام دهد. قانون انجمن‌های ایالتی مصوب ربیع‌الثانی ۱۳۲۵، قانون بلدی مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ و قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۴ ذی‌قعدة‌ی ۱۳۲۵ (نیامی، ۱۳۴۹، ص ۱۰) در جهت تأمین نظر یاد شده به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در فرانسه نیز سنگ بنای ایجاد نهادهای محلی با انقلاب فرانسه گذاشته شد (Prud homme, ۲۰۰۶, p.۸۳)، بر اساس قوانین ۱۴ و ۲۲ دسامبر ۱۷۸۹، مجلس مؤسسان باید زمینه را برای شکل‌گیری نهادهای محلی (کمون‌ها و دپارتمان‌ها) فراهم می‌کرد. به‌این‌ترتیب، فرانسه به ۴۴۰۰۰ کمون و ۸۳ دپارتمان تقسیم شد (مرکز پژوهشی‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۲۴) که محدوده‌ی جغرافیایی کمون عمدتاً بر اساس قلمرو کلیسا مشخص

می‌شد. کمون‌ها به دلیل پیشینه‌ی طولانی و میراث انقلابی خود همچنان تا حد زیادی پایگاه دموکراسی و تصمیم‌گیری محلی دانسته می‌شوند که یکی از ارزش‌های مهم جمهوری خواهانه است.

۱-۹-۲- تعریف و جایگاه شهرداری

سازمان شهرداری در ایران با تصویب قانون بلدیة پا به عرصه‌ی وجود نهاد. «بلد» به معنای شهر است و «بلدیة» نام قدیم شهرداری است. شهرداری از نظر لغوی از دو کلمه‌ی «شهر» و «داری» تشکیل شده که «داری» به معنی اداره و مدیریت و «شهر» به جایی که دارای شهرداری باشد اطلاق می‌شده است. بنابراین از نظر لغوی «شهرداری» را می‌توان سازمان اداره‌ی شهر دانست (رضایی زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۸۲) که از حیث ریشه‌یابی نیز معادل لغت انگلیسی «Municipality» است. این لغت از ریشه‌ی لاتین «Municipum» به مفهوم «جمیع سکنه‌ی یک محلی» که برای منافع مشترک دورهم جمع شده‌اند.

۱-۹-۲-۱- وظایف شهردار

وظایف شهردار در ایران و فرانسه در پاره‌ای موارد مشابه و در بخشی متفاوت است. در یک تقسیم بندی می‌توان وظایف و صلاحیت‌های شهرداران را به وظایف و صلاحیت اجرایی شهردار و وظایف و صلاحیت پلیسی وی تقسیم کرد. وظایف اجرایی شهردار دربرگیرنده‌ی وظایف مالی، حقوقی، عمرانی و اجتماعی است. وظایف پلیسی نیز شامل پلیس اداری و پلیس قضایی است.

نخست، وظایف اجرایی شهردار به شرح زیر دسته بندی می‌شود:

- وظایف مالی. برابر بند ۸ ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری در ایران، برآورد و تنظیم متمم بودجه و اصلاح و تفریغ بودجه‌ی شهرداری از وظایف شهرداری است که به موجب ماده‌ی ۲۶ آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری به عهده‌ی شهردار است. ماده‌ی ۱-۲۳۱۲ L فرانسه از قانون جوامع سرزمینی، تهیه و تنظیم بودجه‌ی شهرداری را از

وظایف شهردار می‌داند. بند ۲۶ ماده‌ی ۵۵، پیشنهاد برقراری یا الغای عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان عوارض را مطرح می‌نماید. بند ۲ ماده‌ی ۲۲-۲۱۲۲.L به وضع تعرفه‌ی برخی از هزینه‌های خدمات عمومی اشاره می‌کند. پیشنهاد اخذ وام به شورا از دیگر وظایف شهردار مندرج در بند ۱۳ ماده‌ی ۷۱ قانون شوراهاست که بند ۳ ماده‌ی ۲۲-۲۱۲۲.L دسترسی به تحقق وام برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری از سوی شهردار را مدنظر قراردادده است.

- وظایف حقوقی. حفظ و اداره‌ی دارایی منقول و غیرمنقول شهرداری و اقامه‌ی دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری در بند ۷ ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری لحاظ شده و در قانون جوامع سرزمینی فرانسه نیز در بند ۱۶ ماده‌ی ۲۲-۲۱۲۲.L به آن اشاره شده است. برابر بند ۹ ماده‌ی ۵۵ انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول و مقاطعه و اجاره و استجاره پس از تصویب شورای شهر به عهده‌ی شهردار است که ماده‌ی ۲۱-۲۱۲۲.L فرانسه نیز به این مسئله توجه دارد؛ با این تفاوت که تصویب برخی قراردادها برای مثال اجاره‌ی اشیا که مدت آن بیش از دوازده سال نباشد، برابر بند ۵ ماده‌ی ۲۲-۲۱۲۲.L در صلاحیت شهردار قرار دارد که آن را به نمایندگی از شورا اعمال می‌کند. اهدا و قبول اعانات و هدایا از دیگر وظایف حقوقی شهردار است که بند ۱۰ ماده‌ی ۵۵ با تصویب شورای شهر و به نام شهر آن را مجاز می‌داند و بند ۹ ماده‌ی ۲۲-۲۱۲۲.L فرانسه با لحاظ اینکه هدایا مشروط و مسئولیت‌زا نباشند، هدایا را می‌پذیرد.

- وظایف عمرانی. از جمله وظایف عمرانی شهردار مندرج در ماده‌ی ۵۵ می‌توان به ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه‌ی معابر در حدود قوانین موضوعه‌ی مندرج در بند ۱ و ۱۷؛ ایجاد غسلخانه و گورستان و تهیه‌ی وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها موضوع بند ۱۳؛ تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایط نقلیه و غیره موضوع بند ۱۸؛ احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز از قبیل رختشوی خانه، مستراح، حمام عمومی، کشتارگاه و باغ کودکان مندرج در بند ۲۱ اشاره کرد. در مواد مربوط به وظایف شهردار از وظایف عمرانی شهردار در فرانسه یاد نشده است. به

نظر می‌رسد باتوجه به اینکه شهردار قدرت اجرایی شورای شهرداری است و ریاست شورای شهرداری را به عهده دارد، تمام وظایف و مسئولیت‌های عمرانی که در حیطه‌ی وظایف شورای شهرداری قرار می‌گیرد، از وظایف شهردار شمرده می‌شود.

وظایف اجتماعی. برابر بند ۵ ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری، جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه‌ی آموزش عمومی و غیره از وظایف شهردار است که با توجه به ماهیت آن می‌توان آن را در دسته‌ی وظایف اجتماعی شهردار قرارداد. بند ۲۲ ماده‌ی ۵۵ نیز به تشریک مساعی شهردار در حفظ بناها و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره اشاره دارد. در فرانسه امور تأمین اجتماعی، امداد پزشکی، کمک به سالخوردگان، کمک به متقاضیان کار، تسهیلات کار، تسهیلات مسکن، فعالیت‌های آموزشی از جمله ساخت، حفظ و تجهیز مدارس، تهیه و تأمین تجهیزات عمومی شهرها از قبیل مهد کودک‌ها، کودکان‌ها، استخرها، کتابخانه‌های عمومی، موزه‌ها، مراکز تفریحی در شهرها از وظایف اجتماعی است که از سوی شهرداری و یا نهادهای وابسته به آن صورت می‌گیرد. دوم، وظایف پلیسی شهردار به دو بخش وظایف پلیس اداری و وظایف پلیس قضایی تقسیم می‌شود:

- وظایف پلیس اداری، تأمین نظم، ایمنی، امنیت و سلامت شهر مهمترین وظایف پلیس اداری است. نظافت، نگهداری، تسطیح معابر و نهرهای عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب‌ها موضوع بند ۲ ماده‌ی ۵۵: رفع سد معابر عمومی، اشغال پیاده‌روها، استفاده‌ی غیرمجاز آن‌ها و آزاد نمودن اماکن یادشده‌ی مندرج در تبصره‌ی ۱ بند ۲؛ مراقبت در امور بهداشت ساکنان شهر موضوع بند ۴: اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق موضوع بند ۱۴: جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه‌ی اماکن که به نحوی موجب مزاحمت برای ساکنان یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست مندرج در بند ۲۰ از وظایف پلیس اداری شمرده می‌شود. در فرانسه نیز به موجب بند ۱ از ماده‌ی ۲-۲۲۱۲L، مسائل مربوط به ایمنی، راحتی عبور و مرور در کوچه‌ها، اسکله‌ها و مسیرهای عمومی، نظافت، روشنایی، کاهش و یا حذف ترافیک، رفع خطر از بناهای در حال تخریب؛ برابر بند ۲ از همین ماده، برخورد با مواردی که برای

آسایش عمومی ایجاد مزاحمت می‌کند، مانند نزاع، جدال و دعوا که با شورش‌های دسته جمعی در خیابان همراه باشد و نیز جنجال در مجامع عمومی و اجتماعات غیرقانونی؛ برابر بند ۳ از ماده‌ی یادشده، حفظ نظم در مکان‌هایی که گروه زیادی از مردم تجمع می‌کنند، مانند نمایشگاه‌ها، بازارها، جشن‌ها، نمایش‌ها، قهوه‌خانه‌ها و کلیساها به عهده‌ی شهردار است.

وظایف پلیس قضایی. از بنیادی‌ترین وظایف شهردار می‌توان به وظایف مربوط به پلیس قضایی اشاره کرد. در قانون شهرداری‌های ایران و سایر قوانین موضوعه برای شهردار به صراحت وظایف پلیس قضایی تعریف نشده است. در این خصوص باید با تسامح به تبصره‌ی بند ۲۸ ماده‌ی ۵۵ اشاره کرد که به شهردار اجازه می‌داد نسبت به تعطیل محل کسب بدون پروانه رأساً و به وسیله‌ی مأمورین خود اقدام نماید، اما بند «ه» ماده‌ی ۳۰ قانون نظام صنفی مصوب ۲۴ اسفند ۱۳۸۲، ابطال پروانه و تعطیل محل کسب و جلوگیری از ادامه‌ی فعالیت‌های واحدهای صنفی را که بدون کسب پروانه دایر می‌شوند، از وظایف اتحادیه‌های مندرج در این قانون برشمرده و به این ترتیب یکی دیگر از اختیارات حاکمیتی شهرداری را سلب کرده است. در موضوع رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی نیز چنانچه مالک ظرف مهلت مقرر دستور شهرداری برای رفع خطر را اجرا نکند، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود. در فرانسه اجرای اقدامات تأمین امنیت عمومی در حیطه‌ی وظایف شهردار قرار دارد و شهردار به عنوان افسر پلیس قضایی شناخته می‌شود. انجام وظایف ماموران پلیس قضایی، کنترل و نظارت بر تخلفات و مبارزه با قانون شکنی افراد و تهیه و تکمیل اوراق بازجویی از متخلفان (دوگنتن و دیگران، ۱۳۸۱، ص ۱۱۱)، تعقیب جرائم، حق درخواست مصادره‌ی محل سکونت و قدرت اعمال قوه‌ی قهریه در موارد اضطراری، از جمله وظایف شهردار است. در فرانسه شهردار در عین حال دارای دو سمت است؛ از یک سو رئیس اداره‌ی کمون و از سوی دیگر نماینده‌ی دولت در کمون است (CaSSia, ۲۴۵). (۲۰۰۴, p) که وظایفش را به عنوان مأمور رسمی دولت (در قالب تمرکزگرایی و با رعایت اصل سلسله مراتبی) ایفا می‌کند. اگرچه در ایران به موجب تبصره‌ی ماده‌ی ۵۲ قانون شهرداری در مواقع رسمی و تشریفاتی شهردار

نمایندگی شهر محسوب می‌شود، اما با وجود فرماندار در شهرستان به عنوان نماینده‌ی عالی دولت و با افتراق در وظایف حاکمیتی شهرداری‌ها و نیز با حصول نتیجه‌ی واپسی گرایانه، به نظر نمی‌رسد تبصره‌ی یادشده آثار عملی داشته باشد. برخلاف قوانین و مقررات موضوعه در فرانسه که وظایف شهردار را به تفکیک و به صراحت برشمرده، قانون شهرداری‌های ایران وظایف شهردار را بر نشمرده و از وظایف شهرداری سخن گفته است که با مد نظر قرار دادن اینکه شهردار بالاترین مقام اجرایی شهرداری است، آن را در حیطه‌ی وظایف شهردار قرار می‌دهیم؛ اگرچه در خصوص اینکه شهردار بالاترین مقام اجرایی شهرداری باشد، اختلاف نظر وجود دارد. برخی شورای اسلامی شهر یا وزارت کشور را به عنوان بالاترین مقام اجرایی شهرداری می‌دانند.

در نظام‌های توسعه یافته، شهرداری به عنوان قوه‌ی اجرایی محلی یکی از ارکان اساسی مدیریت شهری به شمار می‌رود. نقش نهاد شهرداری در جریان مدیریت شهری درجات مختلفی دارد که از حاکمیت تام تا ایفای نقش‌های کم اهمیت متغیر است. عوامل بسیاری در اهمیت نسبی شهرداری دخیل هستند که برخی سیاسی و برخی تاریخی‌اند. در نظام حقوقی ایران، قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ ش شهرداری را تا حد مطلوبی در جایگاه نهاد مدیریت شهری گذاشته بود، اما با تصویب قوانین بعدی که عمدتاً پس از انقلاب اسلامی وضع شده است، وظایف کیفی شهرداری از بدنه‌ی شهرداری جدا و به دستگاه‌های دولتی سپرده شد. این امر افزون بر آنکه شهرداری را به جایگاه پیمانکار عمده که مسئول انجام وظایف خدماتی و نه مدیریتی است تنزل داده، به گسترش نامعقول و غیر کارشناسی بدنه‌ی دولت و تداخل وظایف منجر شده و پاسخگویی را مخدوش ساخته است. از دیگر آثار واپس‌گرایانه، کاهش مشارکت شهروندان در مدیریت زندگی مدنی خود است. تفکیک نشدن رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، محدود بودن وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره‌ی امور شهر در تمام شهرهای کشور، از مهم‌ترین نقاط ضعف رایج در مدیریت شهرهای کشور است. قانون‌گذار در سال‌های اخیر به نتایج زیان‌بخش واپسی‌اندیشی خود پی برده و در صدد بهبود مدیریت شهری و تقویت عناصر اساسی این مدیریت برآمده است. از این رو، از قانون برنامه‌ی سوم تاکنون به واگذاری وظایف کیفی دستگاه‌های دولتی به شهرداری‌ها توجه و

تاکید شده است؛ اگر چه به دلیل همسو نبودن مدیران دولتی به ویژه در سطح عالی، اراده‌ای برای تحقق مدیریت واحد شهرداری وجود ندارد. بر اساس رویکردهای مورد وفاق، به طور کلی آنچه در این حوزه ضروری است، پیگیری سیاست‌های کلان نظام در زمینه‌ی تمرکززدایی، واگذاری وظایف، گسترش سطوح محلی نظام مدیریت سرزمین و نیز ایجاد پایداری مالی در اداره‌ی امور محلی در کشور است. تحقیقی در چرایی و چیستی موارد الحاقی و لغو شده از قانون شهرداری ۱۳۳۴ ش، به خصوص تأثیر جداسازی وظایف کیفی از بدنه‌ی شهرداری و ایجاد سازمان‌های عریض و طویل در پیکره‌ی وزارتخانه‌ها و پیامدهای آن می‌تواند راهگشای دستیابی به تدوین قانونی جامع در خصوص مدیریت یکپارچه‌ی شهری باشد. تورم بدنه‌ی دولت بارها نکوهش شده است و برای تناسب تشکیلات دولتی با نیازها و جداسازی دولت از دخالت در اجرا و نیز تقویت نقشی حاکمیت و نظارت، در دو دهه‌ی اخیر و به طور مشخص قوانین بودجه در سه برنامه‌ی پنج ساله‌ی سوم تا پنجم به این موضوع مهم به صورت ویژه پرداخته شده که نشان دهنده‌ی ضرورتی اجتناب ناپذیر بر مدیریت کوچک سازی دولت است. در فرانسه، شهرداری عهده دار ورود به تمام مسائل محلی است که این امر جایگاه مهمی به آن بخشیده است. به نظر می‌رسد وظایف جدیدی که در سال‌های اخیر به دولت‌های محلی محول شده، به شکل معقولی صورت گرفته است. این وظایف اگر نه بهتر از گذشته وقتی که به عهده‌ی دولت مرکزی بود حداقل به همان خوبی انجام شده‌اند. وظایفی که به عهده‌ی شهرداری قرار دارد، به اداره‌ی مناسب امور محلی می‌انجامد. نوع، اهمیت و گستردگی وظایف شهردار در فرانسه، وی را در جایگاه مدیر تأثیرگذار شهری قرار می‌دهد که این امر در ایران به لحاظ وظایف عمدتاً خدماتی شهرداری که دارای وصف حاکمیتی نیست، شهردار را در جایگاه یک پیمانکار عمده می‌نشانند و موجب می‌شود وی نتواند نقش عمده و براننده‌ی در مدیریت شهری ایفا کند. محدوده‌ی وسیع وظایف و صلاحیت شهرداری در فرانسه، جایگاه ممتاز حکومت محلی را به آن بخشیده است. این گستردگی وظایف ناشی از نگرشی است که شهرداری را به عنوان سازمان مسئول مدیریت شهری می‌شناسد؛ به ویژه در زمینه‌ی زیرساخت‌ها و امور حاکمیتی تفاوت چشمگیری بین شهرداری در ایران و فرانسه به چشم می‌خورد.

حکومت محلی در فرانسه بنیاد نیرومندتری دارد و با قبول وظایف متنوع نقش مهمی در حیات جامعه از بعد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایفا می‌کند. توجه به توسعه‌ی پایدار و توسعه‌ی انسانی در وظایف و فعالیت‌های شهرداری فرانسه کاملاً مشهود است. کاهش رو به حذف موازی کاری‌ها، عدم اختلاط وظایف دستگاه‌های ارائه دهنده‌ی خدمات عمومی و مشخص بودن دستگاه مسئول، کاهش در تعرفه‌ی خدمات ارائه شده، تسریع در پاسخگویی، شفافیت عملکرد و برنامه‌ریزی شفاف و قطعی برای هزینه کرد منابع مالی شهر و افزایش مشارکت حقیقی شهروندان در اداره‌ی امور، از دیگر نتایج دو نظام متفاوت شهرداری در دو کشور مورد مطالعه است. واپسین سخن آنکه، زیرساخت‌های اجتماعی، شهروندی و اقتصادی رویکرد مدیریت جامع شهری باید فراهم گردد. تربیت شهری و آموزش شهروندی از موارد مهمی است که باید به آن پرداخته شود. ایجاد درآمدهای پایدار نیز از اولین پیش نیازهای مدیریت شهری است که نقش ویژه‌ای در دستیابی به اهداف این نوع مدیریت دارد. تغییرات در میزان، ماهیت و استقرار حکومت محلی باید تدریجی باشد. در فرانسه، حرکت از نظام بسیار متمرکز به سوی نظام نسبتاً غیرمتمرکز ۳۰ سال طول کشید. این ایده که اصلاحات غیرمتمرکز را می‌توان طی چند سال یا با یک قانون انجام داد، واقع بینانه نیست و ممکن است تاثیری معکوس داشته باشد؛ همچنان که وضع قوانین برنامه‌ی سوم تا پنجم که منجر به تدوین لایحه‌ی جامع مدیریت شهری شده، تاکنون ثمربخش نبوده است.

شهرداری، سازمان محلی است که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری و به‌منظور اداره‌ی امور محلی از قبیل عمران و آبادی، بهداشت شهر و رفاه ساکنان آن شهر، تأسیس می‌شود. شهرداری نوعی سیستم اداره‌ی شهر است که از دو واحد بنام شورای شهر و اداره‌ی شهرداری تشکیل شده است.

نقاطی که شهرداری در آنجا تشکیل می‌شود: طبق آئین‌نامه مورخ ۶۳/۸/۱۵ قانون تقسیمات کشوری، در نقاطی که شهر شناخته شده‌اند، شهرداری تأسیس می‌شود. طبق ماده ۱ قانون شهرداری‌ها، در هر محل که جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر برسد، باید شهرداری تشکیل شود. با وجود این قانون به وزارت کشور اجازه داده است در نقاطی که دارای حدنصاب نیستند ولی، دارای شرایط زیر هستند استثناء شهرداری تأسیس نماید:

- (۱) در هر نقطه که از نظر موقعیت و اهمیت تشکیل شهرداری ضرورت داشته باشد؛
- (۲) در بعضی از نقاط که فقط در بعضی از فصول شهرداری لازم باشد مثل نقاط بیلاقی؛
- (۳) برای چند محل که به هم نزدیک تر و در مجموع برای تشکیل یک شهرداری مناسباند.

در حال، تشکیل شهرداری منوط به تشخیص و تصمیم وزارت کشور است.

۱-۹-۲-۲- محدودهی شهر

در نقاطی که طبق قانون شهرداری تأسیس می‌شود، شهرداری موظف است وظایف خود را در محدوده‌ای که به تصویب وزارت کشور رسیده است انجام دهد و خارج از محدوده هیچ تکلیفی ندارد؛ برای مثال شهرداری موظف به تهیه و توزیع آب و فاضلاب و سایر خدمات شهری در خارج از محدوده‌ی شهری نخواهد بود. (ماده ۵۶ قانون شهرداری)

چون حوزه‌ی محلی عملکرد شهرداری از لحاظ صلاحیت محلی مأموران آن، حائز اهمیت است، مطابق ماده ۲ قانون، شهرداری‌ها مکلف‌اند حدود حوزه‌ی خود را تعیین و نقشه‌ی دقیق آن را ترسیم نمایند و به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسانند. طبق تبصره‌ی ۱ قانون تصمیمات کشوری، محدوده‌ی شهر، به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارت کشور و مسکن و شهرسازی تعیین می‌گردد.

۱-۹-۲-۳- سازمان شهرداری

سازمان اداری شهرداری به درآمد و امکانات مالی آن بستگی دارد. علاوه بر سازمان شهرداری، سازمان مؤسسات وابسته به شهرداری نیز باید به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسد.

۱-۹-۲-۴- شهردار

اجرای تصمیم شورای شهر به عهده‌ی اداره‌ی شهرداری است که در رأس آن شهردار قرار دارد. شهردار، عامل و مجری تصمیمات شورای شهر است و به‌وسیله شورای شهر انتخاب، و در صورت تشکیل نشدن شورا، توسط وزیر کشور انتخاب می‌شود.

انتخاب شهردار به مدت ۴ سال و معرفی او به وزیر کشور و هم‌چنین عزل شهردار از اختیارات شورای شهر هست. شهردار نباید صاحب مؤسساتی باشد که تمام یا بخشی از نیازهای عمومی حوزه‌ی عمل شهرداری را تأمین می‌کند و هم‌چنین شهردار در زمان تصدی شهرداری، نباید عضو هیئت‌مدیره یا مدیرعامل مؤسسات مذکور باشد.

۱-۹-۲-۵- وظایف اداره‌ی شهرداری

طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، اهم وظایف اداره شهرداری به شرح ذیل است:

- ۱) احداث خیابان‌ها و کوچه‌ها و میدان‌ها، باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین وضع شده؛
- ۲) تنظیف، نگهداری معابر و انهار (نهرها) عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و قنوات و تأمین آب و روشنایی؛
- ۳) برآورد و تنظیم بودجه و تنظیم پیشنهاد برنامه‌های ساختمانی و اجرای آن‌ها پس از تصویب شورای شهر؛
- ۴) ایجاد غسل‌خانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام آن‌ها؛
- ۵) احداث بناهای موردنیاز عمومی مثل پارک‌ها و سرویس‌های بهداشتی عمومی؛
- ۶) صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه‌وران؛
- ۷) صدور پروانه ساخت برای ساختمان‌هایی که در سطح شهر ساخته می‌شود؛
- ۸) پیشنهاد برقراری یا تغییر عوارض شهر؛

۹) ساختمان و آسفالت کردن کوچه‌ها و معابر عمومی.

۱-۹-۲-۶- وظایف شهرداری در قانون

شهردار در مقابل شورای شهر مسئول و جوابگوی عملیات اداره‌ی شهرداری هست و شورای شهر در صورت تخلف یا قصور از وظایف، شهردار را برکنار می‌کند؛ و این شورای شهر است که نبض کارهای شهر را در دست دارد و به دخل و خرج و امور شهر نظارت کامل دارد.

در اینجا به تفصیل قانون شهرداری‌ها را مرور می‌کنیم:

۱-۱- شناخت پتانسیل‌های شهر قم و لحاظ نمودن موقعیت مذهبی، جغرافیایی، سیاسی، اجتماعی و

فرهنگی



تصویر ۱. شهر قم

دشت قم در منتهی‌الیه شمال غربی کویر بزرگ ایران قرار دارد و یکی از عناصر مهم طبیعی آن رودخانه قمرود است که از جنوب غربی به سوی شمال شرقی جریان دارد. این رود پس از گذشتن از شهر قم در محلی به نام پل دلاک که از منزل گاه‌های راه قدیم قم به تهران بوده است، به رود ساوه پیوسته و به صحرای مسئله روان می‌شود. در این صحرا هر دو رودخانه به زمین فرو می‌روند، قمرود در بستر خود هر جا به نامی مشهور است، ولی پاره‌ای از دانش پژوهان همه نام‌ها را برای کل مسیر رودخانه نوشته‌اند. حیات و شکل شهر قم به رودخانه و جوی‌های آن وابسته بوده و با هر فراوانی یا کمبود آب و یا دگرگونی در چگونگی آبیاری به سوی آبادانی و یا خرابی می‌رفته است.

۱-۱۰-۱- شهر قم در گذر تاریخ

شکل گیری شهر قم را بنا به تحولات کالبدی و ساختاری می‌بایست در مقاطع زمانی مختلف به شرح زیر مورد بررسی قرار داد:

شهر در دوران ساسانی

شهر در دوران اولیه اسلامی

شهر در دوران اسلامی قرن چهارم هجری

شهر در دوران قاجاریه

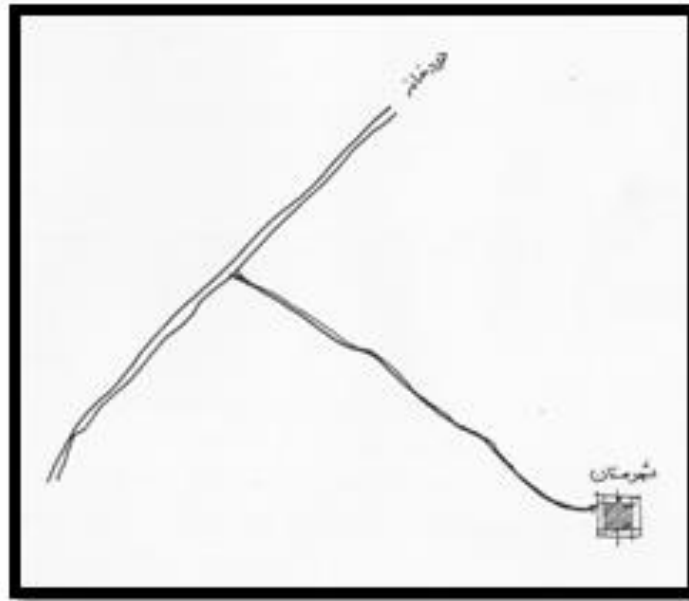
شهر در دوران پهلوی

شهر در دوران معاصر

- شهر در دوران ساسانی

شهر در دوران ساسانی به عنوان یک مقر حکومتی به صورت قلعه و دژ در مرکز قرار داشته و محیط پیرامونی آن را خانه‌های مردم و ساختمان‌های عادی احاطه کرده بود. بخش اصلی شهر به نام شهرستان و محیط پیرامونی آن ررض نامیده می‌شد. این مرکزیت شهری و سکونتی عمدتاً نقش حکومتی داشته و به منظور اداره دشت قم و روستاهای متعدد آن احداث شده بود. در این زمان هیچ عنصر طبیعی در شکل گیری شهر تأثیر نداشت و همه عناصر شهر تحت تأثیر عنصر حفاظتی آن بود.

استخوان بندی و ساختار اصلی شهر در این دوران با توجه به مرکزیت حکومتی شهرستان و توسعه ررض و محلات سکونتی و باغات پیرامونی آن تعیین می‌شد.



تصویر ۲. ساختار شهر قم در دوران ساسانی

- شهر در دوران اولیه اسلامی

با پیروزی اسلام، شهرستان تخریب می‌شود و ریض از رونق بیشتری برخوردار می‌گردد. شکل‌گیری شهر بزرگی در روستای ممجان که باب شهرستان نامیده می‌شد، در قرن سوم هجری هسته اولیه شهر قم را سازمان می‌داد. این شهر که به مرکزیت ۶ روستا شکل گرفته بود، با مرکزیت یافتن روستای ممجان توسعه زیادی پیدا کرد و تا لبه رودخانه در شمال غربی امتداد یافت.

تغییر ساختار شهر و استقرار حکومت اسلامی در این برهه با شکل‌گیری اولین مرکز مذهبی (مسجد) در محل آتشکده ممجان آغاز شد و توسعه شهر با ساختمان‌ها و سراهای ساخته شده تا کنار رودخانه امتداد پیدا کرد. این مسجد به نام مسجد عتیق یا مسجد امام حسن عسگری نامیده می‌شد (سال ۱۸۹ هجری).

شهر در این دوره از عناصر اصلی زیر متأثر بوده است:

برج و باروی دورتا دور شهر که عمدتاً نقش حفاظتی و ایمنی داشت.

مرکز اصلی شهر که بخش تجاری و فرهنگی و مذهبی را در خود جای داده بود.

دروازه‌های شهر که در امتداد محورهای خارج شده به محیط پیرامون هر دروازه یا راه‌هایی به مرکز شهر وصل می‌شد.

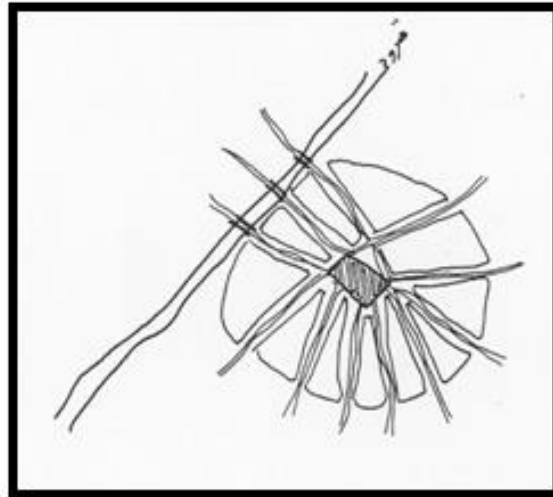
نواحی مسکونی و محلات در پیرامون مرکز شهر قرار داشت و با برج و بارو محصور شده بود.

شهر در این دوره از ساختاری شعاعی برخوردار بود و عناصر مهم آن در مرکز شهر و به صورت تک هسته‌ای دیده می‌شد که تحت تأثیر راه‌های ارتباطی شعاعی و منتخب از مرکز به پیرامون قرار داشت.

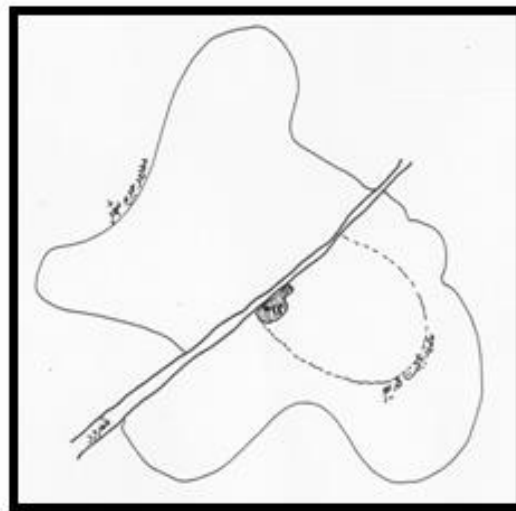
- شهر در دوران اسلامی (قرن چهارم)

در دوران حکومت خلفای اموی و عباسی، عمدتاً به دلایل سیاسی استقرار مسجد جامع از ممان به کمیدان منتقل می‌گردد و با استقرار والیان و حکام خلیفه و مسجد جامع در کمیدان موجب توسعه و شکل‌گیری شهر بزرگی در آن سوی رودخانه می‌شود. رودخانه در مرکز شهر قرار می‌گیرد و پل‌های سنگی امکان تردد بین دو بخش شهر را فراهم می‌سازند.

در ساختار کلی، طرح اولیه بافت قدیمی شهر دگرگون می‌شود و رودخانه در مرکز ثقل آن نقش مؤثری بازی می‌کند. عناصر مصنوع مؤثر بر ساختار شهر را می‌توان در ایجاد هسته مذهبی و حکومتی دیگر در بخش شمالی و تکثیر مراکز شهری در این مقطع زمانی دانست.



تصویر ۳. پل‌های ارتباطی دو سوی رودخانه



تصویر ۴. رودخانه مرکز ثقل جدید

- شهر در دوران قاجار

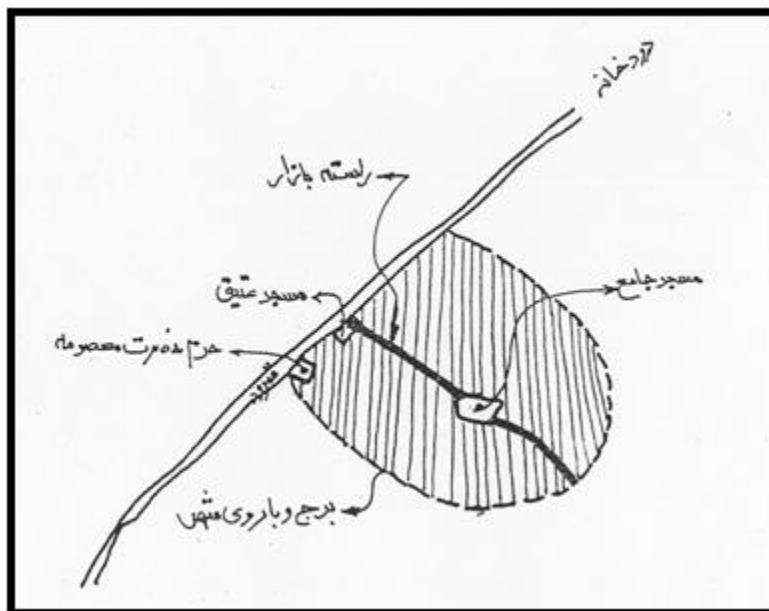
با توجه به حمله مغول و حوادث تاریخی دیگر و اضمحلال شهر بعد از قرن پنجم، شهر قم در دوران قاجار به محدوده‌ای نزدیک به محدوده شهر قدیمی باز می‌گردد که به لحاظ ساختاری و محله بندی مشابه با محلات شهر در دوران اولیه اسلامی است. در این دوران با اهمیتی که به حرم حضرت معصومه داده می‌شود و آن را در دو

مقطع زمانی توسعه و گسترش می‌دهند، این مجموعه در داخل باروری شهر قرار می‌گیرد و شهر در حد شمالی خود به رودخانه منتهی می‌شود.

عناصر طبیعی تأثیرچندانی در استخوان بندی شهر در این دوران نداشته است. عناصر مصنوع شهر مانند برج و باروی شهر، راسته بازار، میدان کهنه، مسجد عتیق، مسجد جامع ومحلات همگی یک ساختار شهری به شکل شهرهای کویری را تجسم می‌بخشد.

در این دوران اسکلت اصلی شهر با اتکاء بر یک محور اصلی راسته بازار در بخش مرکزی شهر شکل گرفته بود. این محور از شمال غرب به جنوب شرق امتداد داشته و یک محور اصلی دروازه شمالی را به میدان کهنه و در نهایت به مجموعه‌ای از محورهای ارتباطی با دروازه‌های جنوبی هدایت می‌کرد.

در این دوره ساختار کالبدی شهر از یک الگوی خطی در جهت رسیدن به مرکزیت شهر امتداد یافته بود وساختار ارگانیکی معابر در نهایت شبکه شطرنجی نامنظمی را برای شهر فراهم می‌ساخت.



تصویر ۵. ساختار شهر در دوران قاجار

- شهر در دوران پهلوی

دوران حکومت پهلوی با تغییرات بنیادی و ساختاری در روند تحولات علمی، فرهنگی و اقتصادی همزمان بوده است. در این دوره شکل گیری و به کارگیری گسترده توان‌های تکنولوژیکی منجر به وارد شدن ماشین در عرصه زندگی می‌شود. تغییر در زیر ساخت‌های اقتصادی و اجتماعی موجب بروز تحولات کالبدی شهر می‌گردد. تغییر ساختار حکومتی و گسترش سازوکارهای آن به شکل گیری عناصر جدید شهری منجر می‌شود که در سیمای شهرها بروز عینی پیدا می‌کند و این در حالی بود که شبکه‌های ارتباطی و ساختار محصور شهرها دیگر توان پاسخگویی به نیازهای روز را نداشتند.

تحولات کالبدی این دوره با تخریب برج و باروی شهر و گسترده شدن ساختار کالبدی در ماورای آن آغاز می‌شود. شبکه‌های جدید ارتباطی که در کنار بافت قدیمی کشیده می‌شوند، به منظور تأمین نیازهای جدید و سهولت تردد ماشین بافت را تخریب نموده و در بخش شمالی رودخانه امتداد می‌یابند. همچنین احداث خیابان ارم - آذر و چهارمردان به شدت سیمای کالبدی شهر قدیم قم را دگرگون می‌سازد.

اهمیت یافتن شبکه‌های جدید و استقرار مراکز تجاری و اداری پیرامون آنها سبب می‌گردد تا هسته اصلی شهر از امتداد راسته بازار به سمت حرم تمرکز یافته و هسته اصلی را پیرامون آن شکل دهد. استقرار مرکز دولتی و عناصر جدید شهری در محدوده‌های توسعه یافته با تأمین دسترسی وسایل نقلیه ماشینی همراه بوده است.

عناصر طبیعی و مصنوع

در این دوره رودخانه به عنوان عنصر طبیعی و بارز منطقه‌ای در مرکز شهر قرار می‌گیرد و با توجه به فاصله نسبتاً زیاد شهر با ارتفاعات، سیمای عمومی شهر به عنوان یک کانون زیستی در دشت نمود می‌یابد و بخش وسیعی از اراضی کشاورزی در پیرامون آن گسترده می‌شود.

موقعیت استخوان بندی اصلی در شهر

در این مرحله با اهمیت یافتن اسکلت اولیه شهر و راسته بازار، مرکزیت اصلی شهر در حول و حوش محورهای ارتباطی جدید الاحداث شکل می‌گیرد و با عمده شدن مرکزیت مذهبی شهر، محورهای پیرامونی آن تقریباً در مرکز شهر و نزدیک به رودخانه گسترش می‌یابد.

ساختار کالبدی استخوان بندی اصلی در شهر

در این مقطع زمانی محورهای اصلی ارتباطی که یک الگوی شطرنجی نیمه منظم را به وجود می‌آورد، عمدتاً در حول محور رودخانه و در ۶ نقطه، اتصال بخش جنوبی و شمالی را برقرار می‌سازد.

مرکزیت شهر حول و حوش حرم مطهر شکل می‌گیرد و محور رودخانه به عنوان حد فاصل و فصل مشترک بخش شمالی و جنوبی عمل می‌کند و استقرار فضای اداری در حول و حوش رودخانه شکل می‌گیرد.

محورهای ارتباطی منطقه از شمال غربی (خیابان امام) جاده قدیم تهران مستقیماً به مرکز حرم امتداد می‌یابد و از جنوب ۴ محور اصلی به شمال رودخانه متصل می‌شود.

ویژگی‌های عملکردی

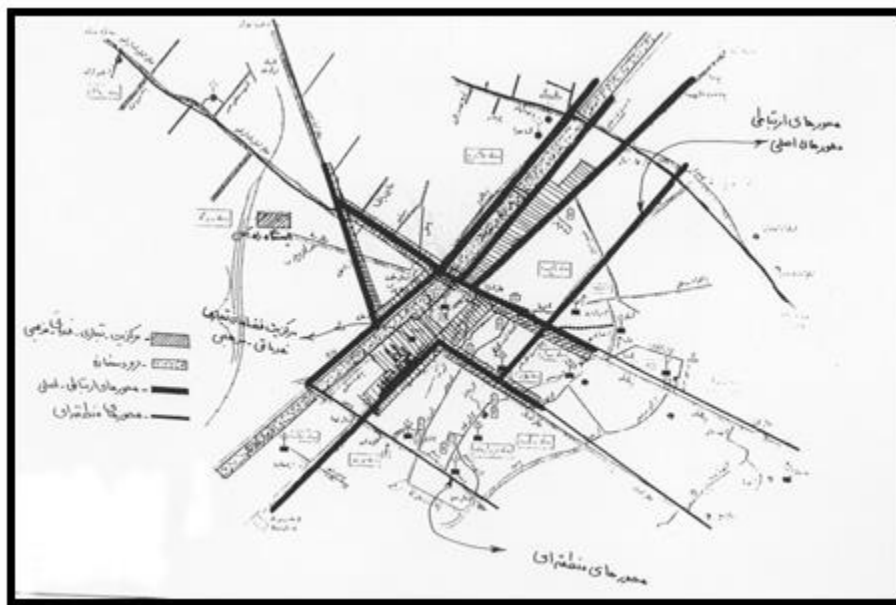
در این مقطع نقش و اهمیت شهر در مقیاس کشوری نمود بارز مذهبی می‌یابد. اهمیت حرم حضرت معصومه (س) و سهولت تردد و حمل و نقل سبب می‌گردد که تمرکز فعالیت‌های تجاری و مدارس دینی و مذهبی در کنار این مجموعه شکل بگیرد.

نقش شهر قم در مقیاس کارکرد بازار منطقه‌ای در این زمان با مرکزیت مذهبی یافتن در مقیاس کشور و تمرکز آموزش‌های دینی و قوت گرفتن حوزه‌های دینی همراه بوده است که با تمرکز مراکز مذهبی، تجاری و..... در کنار حرم مطهر نمود پیدا می‌کند.

ویژگی‌های شبکه دسترسی در شهر

شکل‌گیری محورهای جدید الحداث و امتداد آن‌ها از محورهای کنار رودخانه سبب می‌شود که یک بافت نیمه شطرنجی که ارتباط مرکز قم و محیط پیرامونی را سبب می‌گردد، شکل بگیرد و محورهای موازی با رودخانه نقش ارتباطی و دسترسی این محورها با مرکز شهر را امکان‌پذیر سازد.

نقش خیابان چهارمردان و آذر در بخش جنوبی و خیابان ارم در بخش شمالی به عنوان مرکزیت اصلی تمرکز کاربری‌های اصلی در این دوره چشمگیر است. بیمارستان‌ها، تأسیسات زیر بنایی و حمل و نقل شهری، ادارات عمدتاً در پیرامون این محورها و خیابان ساحلی رودخانه احداث می‌شود.



تصویر ۶. شهر در دوران پهلوی

-دوران معاصر

بعد از انقلاب شهر قم به عنوان مرکزیت مذهبی که هدایت‌کننده حرکت‌های سیاسی و اجتماعی بوده، مطرح می‌گردد. رشد و توسعه شهر به همراه جمعیت مهاجرین به توسعه روز افزون کالبدی شهر منجر می‌شود. در این دوره رشد کالبدی شهر در اراضی شهری بدون برنامه و در چهارچوب طرح توسعه و عمران مصوب صورت می‌گیرد.

طرح مذکور در این مرحله عقیم مانده و فقط شبکه‌های ارتباطی طرح به صورت ناقص به اجراء در می‌آید. روند توسعه در بخش‌های شمالی و شمال غربی عمدتاً تحت تأثیر هجوم مهاجرین و گروه‌های کم درآمدتر قرار داشته است. در بخش جنوب و جنوب غربی توسعه‌های سازمان یافته تر مشابه طرح‌های آماده سازی و شهر جدید پردیس و..... شکل می‌گیرند. این اراضی بعضاً با واگذاری به تعاونی‌ها به صورت مجتمع‌های مختلف مسکونی نمود پیدا می‌کند.

در همین حال شهر با توسعه خود راه آهن را در بر می‌گیرد و عملاً خطوط راه آهن در داخل شهر در میان مناطق مسکونی واقع می‌شود.

توسعه‌های جدید و بدون برنامه سبب می‌گردد که سازمان فضایی شهر بدون اندیشه و عمدتاً تحت تأثیر شبکه معابر قرار گیرد.

هسته مرکزی شهر با تمرکز عناصر اصلی در خود تمامی سفرهای شهری را جذب می‌کند و طرح جامع شهر با الگوی شعاعی و تلفیقی از الگوی شعاعی و قطاعی به سمت جنوب غربی توسعه کالبدی را سازماندهی می‌کند. بخش توسعه یافته با توجه به پتانسیل‌های فضایی خود بخشی از خدمات اداری - آموزشی را در خود جای می‌دهد.

توسعه روزافزون شهر سبب می‌گردد که کالبد فیزیکی آن به ارتفاعات و اراضی ناهموار جنوب غربی منتهی شود و با بخشی از بافت شهری همجوار ادغام گردد.

عناصر طبیعی و مصنوع

در دوران معاصر رشد و توسعه کالبدی شهر سبب می‌گردد که دو عنصر طبیعی منطقه وارد ساختار کالبدی شهر شود. رودخانه در تمام گستره جنوبی خود بخش عمده‌ای از شهر را به عنوان یک لبه مشخص می‌کند و نقش مهم‌تری را در ساختار کالبدی شهر عهده دار می‌گردد.

از سوی دیگر ارتفاعات و ناهمواری های جنوب غربی منطقه با وارد شدن در پیکره شهر به عنوان یک عنصر طبیعی نمود کالبدی خاصی پیدا می کند. این ارتفاعات که بعضاً در درون توسعه شهری دیده می شود، در بخش جنوب غربی در کنار شهرک ولیعصر مصداق عینی پیدا می کند.

از عناصر مصنوع قابل تأمل در این دوره که در درون شهر به شکل گسترده ای دیده می شود، وجود راه آهن است که خطوط ارتباطی از تهران به جنوب را تأمین می کند و ساختار فضایی شهر را به سه قسمت تقسیم می نماید. محورهای ارتباطی منطقه ای از شهر جدا شده و به صورت کمربندی در شمال، شمال شرقی و غرب شکل می گیرد و بخشی از زمین های کشاورزی را در توسعه شهری وارد می کند.

موقعیت استخوان بندی اصلی در شهر

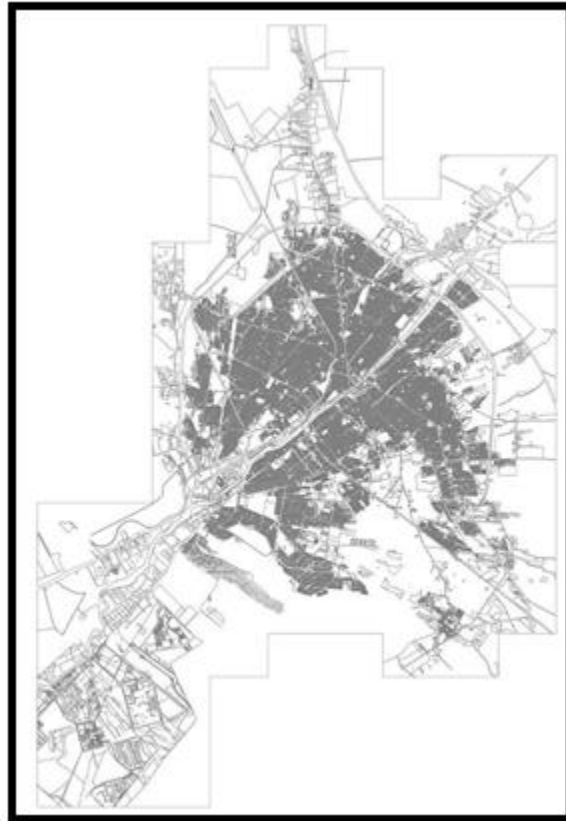
استخوان بندی شهر در این دوران با اتکاء به پیشینه شهر همچنان در مرکز قدیمی تمرکز دارد، لیکن به علت گستردگی شهر بعضاً در بخش های جدید، مراکز و هسته های خدماتی فرعی تر شکل می گیرد. این هسته های خدماتی عمدتاً در بخش های آموزشی و تجاری - اداری یا فرهنگی قرار دارند.

در این دوره هسته قدیمی شهر موقعیت مرکزی خود را در توسعه کالبدی از دست داده و به لحاظ هندسی دیگر مرکز ثقل محسوب نمی شوند.

ساختار کالبدی استخوان بندی اصلی شهر

در دوران معاصر اصلی ترین عناصر ساختار کالبدی شهر را می توان شبکه های ارتباطی شهر دانست که به صورت شعاعی از مرکز شهر به محیط پیرامونی منشعب شده اند. تمرکز فعالیت های اصلی شهر در حول این محورها سبب شده تا عملاً جهت دسترسی و حرکت ها همگی به مرکز اصلی شهر و حول حرم ختم گردد و این مسئله سبب تمرکز و ترافیک در مرکز شهر شود.

خیابان‌های اصلی شهر مانند خیابان امام، خیابان نیروگاه، خیابان طالقانی، خیابان چهارمردان و خیابان ارم (که در امتداد خود به بلوار امین می‌رسد) و بلوار ساحلی محورهای شعاعی منتهی به مرکز شهر محسوب می‌شوند.



تصویر ۷. شهر در دوران معاصر

سرگذشت تاریخی شهر قم به دوران پیش از اسلام و پس از آن باز می‌گردد.

براساس مدارک و شواهد سابقه شهر قم به دوران ساسانی بازمی‌گردد اما مهم‌ترین رویدادی که در تاریخ قم سراغ داریم اسلام آوردن مردم آن و پذیرش تشیع بود، این شهر در سال ۲۳ هجری به دست ابوموسی اشعری فتح شد. از این تاریخ به بعد شهر قم به شهر اهل بیت و قمی‌ها به شیعه متعصب شهره شدند و قم به پناهگاه شیعیان و

مخالفان خلفای اموی و عباسی تبدیل شد. پس از پذیرش اسلام و تشیع از سوی مردم قم، سرنوشت سازترین رخداد تاریخ قم، آمدن حضرت معصومه به این شهر است.

نام آن حضرت فاطمه و لقب ایشان (معصومه) است این لقب را امام هشتم به وی اعطا فرمود. حضرت معصومه به جهت دیدن برادرشان حضرت رضا از مدینه به قصد مرو حرکت نمودند و چون به ساوه رسیدند سخت بیمار شدند و ایشان را به قم بردند و پس از هفده روز به سوی خدا شتافتند. شهر قم در قرون سوم و چهارم هجری به قلب تپنده جهان تشیع تبدیل شد. این امر در حقیقت مهم‌ترین و مبارک‌ترین اثری بود که دفن بانوی برگزیده اهل بیت در قم به دنبال داشت.

۱-۱۰-۲- صنعت شهر قم

واقع شدن این استان بین سه قطب صنعتی کشور (استان‌های تهران، مرکزی و اصفهان) موقعیت ویژه‌ای را برای این منطقه فراهم آورده است و در حال حاضر این استان از پتانسیل مناسبی جهت توسعه بخش صنعت برخوردار است. بر طبق آخرین آمار به دست آمده حدود ۹۰۰ واحد تولیدی - صنعتی بزرگ و کوچک در این شهرستان به ویژه در محدوده آن استقرار یافته‌اند که ۴۷٪ آن‌ها مربوط به صنایع شیمیایی، ۱۴٪ صنایع نساجی و رنگرزی، ۸٪ صنایع غذایی، ۷٪ صنایع فلزی، ۳٪ صنایع برق و الکترونیک، ۱٪ سلولز، ۴٪ خدماتی و ۱٪ صنایع چرم می‌باشد.

جدول ۴. جمع واحدهای تولیدی استان را به تفکیک رشته‌های صنعتی

رشته	غذایی و دارویی	نساجی و چرم	شیمیایی	سلولزی و کاغذ و چوب	کانی‌های غیرفلزی	فلزی ریخته‌گری	جمع
تعداد	۳۵	۲۱۵	۱۷۵	۲۵	۲۵۰	۲۰۰	۹۰۰

ترکیب صنایع استان عمدتاً صنایع کوچک و متوسط بوده که این صنایع به ترتیب در مسیر جاده‌های اراک ۵۴

واحد، مسیر جاده اصفهان ۱۱۲ واحد، مسیر جاده کاشان ۲۰۷ واحد، مسیر کوه سفید ۶۳ واحد، مسیر جاده قدیم تهران ۲۰۵ واحد و در داخل محدوده شهر ۲۵۹ واحد تولیدی و صنعتی استقرار یافته‌اند. بخش‌های فعال صنعتی استان قم عبارتند از: صنایع نساجی، شیمیایی و پلاستیک، صنایع کانی و غیرفلزی، فلزی و الکترونیک، صنایع سنگین و صنایع دستی.

۱-۱-۱-۲-۱- صنایع کانی و غیرفلزی

صنایع کانی و غیر فلزی پایه و اساس صنعت قم را تشکیل می‌دهد تولید این صنایع در مقایسه با دیگر رشته‌های فعال دارای ارزش بالایی است و به دورترین نقاط کشور صادر می‌شود در ضمن بالاترین سطح اشتغال در استان قم بعد از صنایع نساجی مربوط به این بخش است. صنایع کانی و غیر فلزی به دلیل آن که مواد اولیه آن در محل تأمین می‌شود به مصرف ارز نیاز ندارد و هم اکنون محصول گچ، آجر، آهک، سنگ و پورد کارخانه‌های این استان به خارج شهر فرستاده می‌شود.

گفتنی است که در بخش سنگبری و سنگ بری و سنگ ساختمان در هر دوره بیشترین شاغلان را به خود اختصاص داده و در رتبه نخست قرار داد و پس از آن آجرپزی و ظروف چینی و سرامیک در مقام‌های دوم و سوم قرار دارند.

۱-۱-۱-۲-۲- صنایع نساجی

عمده‌ترین فعالیت صنعتی استان در بخش صنایع نساجی و چرم و کفش دمپایی است که تاکنون ۲۵۱ واحد مجوز احداث دریافت نموده‌اند. این صنعت در اشتغال اهالی بسیار موثر بوده و بالاترین رقم شاغلان را داشته است.

۱-۱۰-۲-۳- صنایع غذایی

این بخش از صنایع که به طور عمده با محصولات کشاورزی سر و کار دارد به علت محدودیت فعالیت کشاورزی در استان قم نقش چندانی از نظر امکانات بالقوه محلی ندارد و تنها برخی نیازهای شهری را تأمین می‌کند. بر این اساس حدود ۵۰ کارگاه کوچک برای تبدیل مواد واسطه‌ای غذایی در بخش صنایع غذایی در شهرستان قم ایجاد شده که نقش مهمی را در بین دیگر عوامل اقتصادی ایفا نمی‌کند.

اگر تعداد نانوایان و ماست بندها و سوهان پزان را در این بخش محاسبه کنیم از نظر جایگاه اشتغال مقام سوم را در بین دیگر بخش‌ها دارد.

۱-۱۰-۲-۴- صنایع سنگین

در شهر قم انواع کوره‌های صنعتی (به غیر از کوره کوبول و کوره بلند) وجود دارد. تاکنون صنعتگران قمی به ساخت دستگاه‌های مختلفی از جمله تزریق پلاستیک، ماشین دمپایی سازی، دستگاه برش ورق‌های بیست سانتی، دستگاه‌های رنگرزی و ماشین تراش موفق شده‌اند.

استان قم به دلیل موقعیت خاص جغرافیایی یکی از مراکز تجاری در ابعاد مختلف محسوب می‌گردد. کالاهای صنعتی استان نوعاً به وسیله بازرگانان از تهران و سایر مناطق به کشورهای مختلف منجمله کشورهای عربی، اروپا، و به خصوص جمهوری‌های تازه استقلال یافته آسیای مرکزی صادر می‌گردد. اطلاعات دریافت شده از واحدهای صنعتی استان در سال ۷۵ نشانگر صادرات مستقیم کالا به میزان ۴۵۹۹۰۰۰ دلار می‌باشد. نوع کالاها عبارتند از: پارچه، لوازم خانگی، سنگ، انواع حشره کش، شیرآلات صنعتی، پیچ و مهره، بیسکویت کفش و دمپایی و منسوجات مختلف.

۱-۱-۲-۴- صنایع دستی

شهرستان قم از صنایع دستی متنوعی برخوردار است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱- **سوهان پزی:** پیشینه سوهان پزی به دوران ناصرالدین شاه می‌رسید.

هر ساله مقدار زیادی از این کالا به شیخ نشین های خلیج فارس و شهرهای

تعداد واحدهای فعال ۹۴۸ واحد

اشتغال ایجاد شده ۱۴۹۴۸ نفر

نرخ بیکاری ۶/۴ درصد

موقعیت فعلی در سطح کشور مکان هفدهم

تعداد شهرک‌های صنعتی دو شهرک صنعتی به مساحت ۷۰۰ هکتار

محور توسعه صنعتی صنایع نساجی، صنایع کانی و غیرفلزی، صنایع شیمیایی

متوسط سرانه اشتغال در هر واحد ۱۶ نفر

تهران، مشهد، تبریز، شیراز و اصفهان صادر می‌شود. هم اکنون ۲۶۱ کارگاه سوهان پزی با بیش از ۵۰۰ کارگر و

در قم و حومه به تولید سوهان اشتغال دارند.

۲- **قالیبافی:** عمده‌ترین فعالیت دستی در استان قم به قالیبافی اختصاص دارد. این هنر نفیس که قرن‌ها پیش

در دامن روستاییان خوش ذوق پا به عرصه وجود گذاشت امروزه در قم ۱۰۰۰۰ نفر به دان اشتغال دارند که از این

رقم ۶۰ درصد را مردان و ۴۰ درصد را زنان تشکیل می‌دهند. ماهانه ۴۰۰۰ متر فرش ابریشم در این استان بافته می‌شود.

۳- سرمایه‌گذاری و کاشی‌سازی، دودگری و آجرپزی نیز جزو صنایع دستی این استان محسوب می‌شوند.

شهر قم از دیرباز مأمن و مأوای شیعیان و دوستداران اهل بیت (علیهم السلام) بوده است، به گونه‌ای که آن بزرگواران این شهر را آشیانه خویش نامیده‌اند (قم عش آل محمد و مأوی شیعتهم).
راویان و محدثان بزرگی در این شهر زندگی می‌کرده‌اند و در میان طوائف راویان حدیث، نام قمیون همواره بلند آوازه بوده است.

شمع وجود کریمه اهل بیت (سلام الله علیها)، موجب گرمی جمع این محفل نورانی و دوام حضور شیعیان دلسوخته در این شهر بود تا آنکه به همت حضرت آیه الله العظمی حاج شیخ عبدالکریم حائری یزدی (ره) حوزه علمیه قم تأسیس و این شهر به مرکز علوم اسلامی و پایگاه علمی جهان اسلام تبدیل شد.

همین ویژگی‌ها سبب شد تا این شهر مقدس و مردم آن مورد غضب و نفرت دشمنان اسلام و تشیع قرار گرفته و بارها مورد تاخت و تاز حکام جور و یورش طوائف مهاجم قرار گیرد.

حضور امام خمینی (ره) نقطه عطفی در تاریخ پر شکوه قم پدید آورده و این شهر را به مرکز طغیان و عصیانگری بر علیه مظالم سیه رویان پهلوی مبدل نمود. بارقه‌های آغازین انقلاب شکوهمند اسلامی در این شهر با قیام ۱۵ خرداد در سال ۱۳۴۲ زده شد و پس از سالها تحمل شدائد در بهمن ۱۳۵۷ انقلاب اسلامی به پیروزی رسید و قم به عنوان ام القرای جهان اسلام به جهانیان معرفی گردید.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی فرمانداری شهرستان قم زیر نظر استانداری استان مرکزی و تهران فعالیت می‌کرده است.

با سفر مقام معظم رهبری حضرت آیه الله العظمی خامنه‌ای در سال ۱۳۷۴ به قم و توجهات ویژه معظم له به این خطه مقدمات تبدیل این شهرستان به استان فراهم شد و در آذر ماه سال ۱۳۷۴ استانداری قم ایجاد گردید.

۱-۱-۳- تاریخچه شهر مقدس قم

شهر قم مدت‌ها پیش از ظهور اسلام وجود داشته و از شهرهای آباد ایران بوده است.

قدیمی‌ترین منبعی که قم را از شهرهای مستحدث اسلامی معرفی کرده، سفرنامه منسوب به ابی دلف است.

این سرزمین را در دوران باستان براوستان می‌گفتند و حوزه رستاقی آن کمیدان و مرکز رستاق را به نام کم می‌خواندند.

در قرن اول اسلامی، این شهر به نام کم معروف بود، و از رساتیق اصفهان به شمار می‌آمد.

در سال ۱۸۹ ه.ق از اصفهان جدا گردید و به صورت شهر مستقلی درآمد و جایگاه پرورش فقها و دانشمندان شد. در طی قرون و اعصار، شهر مقدس و مذهبی قم صدمات جبران ناپذیری از طرف ستمگران بر آن وارد شد که فهرست قسمتی از آنها به شرح ذیل است:

- قتل عام و تخریب شهر در عهد مأمون به جهت امتناع از خراج؛

- قتل عام و تخریب کامل شهر در حمله مغول؛

- قتل عام و تخریب شهر در حمله امیر تیمور گرگانی؛

- قتل عام و تخریب در زمان معتز (خلیفه عباسی - پسر متوکل)؛

- کشتار مردم در حمله افغان‌ها؛

- کشتار مردم توسط نادرشاه؛

- کشتار گروهی از مردم توسط آقا محمد خان قاجار.

تعداد امامزادگان و بندگان صالحی را که در این شهر مدفون هستند و گنبد و بارگاه دارند، بالغ بر ۴۴۴ قبه نوشته‌اند.

بعد از ظهور اسلام و توجه شیعه به این شهر، عده‌ای از امامزادگان، علما و محدثان در قبرستان قم - که خارج از شهر و در سمت مغرب بود - مدفون گردیدند.

در اواخر قرن دوم هجری، حضرت فاطمه معصومه علیهاالسلام خواهر حضرت امام رضا (علیه السلام) که به قصد دیدار برادر خود به خراسان می‌رفت، در شهر قم بیمار شد و در همین شهر رحلت فرمود و در قبرستان قم به خاک سپرده شد.

از آن زمان به بعد مردم به تدریج مساکن خود را به قبرستان نزدیک کردند تا به مدفن حضرت فاطمه معصومه علیهاالسلام نزدیک باشند و از زیارت قبر وی بهره مند شوند.

از این رو به مرور زمان، ساختمان‌های شهر در قسمت‌های مشرق متروک ماند و مردم به سمت غرب شهر روی آوردند.

شهر قم در سال ۲۳ ه.ق به دست ابو موسی اشعری فتح شد و اسلام در آن جا به حدی نفوذ پیدا کرد که به سرعت مردم به مذهب تشیع گرویدند.

شواهد و اسناد تاریخی مربوط به قدمت قم

برخی از شواهد و اسناد تاریخی مربوط به وجود شهر قم، پیش از اسلام و بلکه قرن‌ها پیش از آن با توجه به کتاب تاریخ مذهبی قم - که آن خود نیز برگرفته از کتاب‌های معتبر است - عبارتند از:

- به تصریح بلاذری، اعثم کوفی و نویسنده تاریخ قم شهر قم در سال ۲۳ هجری به دست مسلمانان به سرداری ابوموسی اشعری فتح شد؛ بنابراین مقارن با ظهور اسلام و در دوره ساسانیان، شهری به نام قم وجود داشته که مسلمانان آن را فتح کرده‌اند.

- یعقوبی - مورخ معروف قرن سوم هجری - قم را جزء شهرهای عصر ساسانی نام برده است.

- در دو بیت زیر نام قم جزء شهرهای عصر پیشدادیان و کیانیان آمده است:

بفرمود عهد قم و اصفهان

نهاد بزرگان و جای نهان

نوشتن زمشک و زعنبر دبیر

یکی نامه از پادشاه بر حریر

- در دهی از دههای قم به نام مزدکان، آتش آتشکده آذرگشسب قرار داشته است.

- در جنگ قادسیه، سپاهی از شهرهای قم و کاشان به سرداری شیرزاد

- والی این دو شهر - به کمک سپاه ایران آمده بود تعداد این سپاه بیست و پنج هزار سواره و پیاده بود و نیز در

جنگ نهاوند سپاهی به تعداد بیست هزار سوار از قم و کاشان شرکت داشته و پس از شکست سپاه ایران، امیر قم

در اصفهان نزد یزدگرد رفت.

- قم در زمان ساسانیان جزء بلاد پهلویان به حساب آمده است.

- شهرستان قم مقارن حمله مسلمانان به اندازه‌ای وسعت داشت و پرجمعیت بود که تنها از یک قریه چهار هزار

مرد بیرون آمدند، که هر یک خدمتکار و نان پز و آشپزی به همراه داشت.

- دینوری می‌گوید: انوشیروان کشور را به چهار قسمت کرد و در هر قسمت مردی مورد اعتماد از طرف خود قرار

داد؛ شهر قم جزء شهرهای قسمت دوم بود.

- دینوری می‌گوید که یزدگرد پس از شکست در مقابل مسلمانان به قم و کاشان فرود آمد.

- در منظومه ویس و رامین - که اصل داستان آن مربوط به پیش از اسلام است - در چند مورد نام قم آمده است؛
از جمله:

ز گرگان و ری و قم و صفاهان

ز خوزستان و کوهستان و آزان

ز گرگان و ری و قم و صفاهان

که رامین رابدندی، نیک، خواهان

شهر مقدس قم، نه فقط در این عصر و زمان، الگو و سرمشق دیگر شهرها و کشورهای جهان است، بلکه از زمان‌های دور، چنین بوده است. شاهد این ادعا، احادیث و روایاتی است که به چند نمونه آن‌ها در بخش آتی اشاره شده است.

۱-۱۰-۳-۱- علت نام گذاری نام قم

در کتاب تاریخ قم، تألیف حسن بن محمد بن حسن قمی در بیان علت نام گذاری قم چنین آمده است:
شهر قم را بدین علت قم نامیدند که محل جمع شدن آب‌ها و آب تیمره و انار بوده است (تیمره را دیمره هم می‌گفته‌اند که ظاهراً از رودهای آن زمان بوده است) که چون آب در آن جا جمع می‌شده و آن را هیچ منفذ و رهگذری نبوده، در اطراف آن جا علف و گیاهان و نباتات فراوان می‌روییده است و در عرب، جمع شدن آب را قم گویند؛ که بعضی قمقمه را معرب کمکم دانسته‌اند و گلاب پاش را نیز نوعی از قمقمه وصف کرده‌اند و جمع آن را قماقم نامیده‌اند؛ با این تفاوت که وقتی در آن نواحی علف زار و سبزه زار زیاد می‌شد، چوپانان برای چرانیدن گوسفندان خود، برگرد علف‌زارها خیمه می‌زدند و خانه‌هایی را بنا می‌کردند و خانه‌های ایشان را در فارسی، کومه نامیدند و به مرور زمان کومه تبدیل به کم شد؛ پس آن را معرب گردانیده و قم نامیدند.

در این مورد مناسب است به حدیثی اشاره نماییم:

از حضرت صادق (علیه السلام) از پدران بزرگوارش از رسول خدا (صلی الله علیه وآله) روایت شده است که فرمود در شب معراج که به سوی آسمان می‌رفتم، جبرئیل مرا بر کتف راستش نشانده بود، در زمین جبل بقیع‌ای دیدم از مشک خوشبوتر و از زعفران خوش‌رنگ‌تر، ناگاه دیدم پیرمردی کلاه درازی بر سر دارد؛ به جبرئیل گفتم این بقیع چیست؟ گفت: جایگاه شیعیان تو و شیعیان وصی تو علی (علیه السلام) است. گفتم: این پیرمرد کیست؟ گفت: شیطان است. گفتم: از ایشان چه می‌خواهد؟ گفت: می‌خواهد آنان را از دوستی و ولایت امیر المؤمنین (علیه السلام) بازدارد و به نافرمانی خدا و گناه دعوتشان کند، گفتم: ای جبرئیل ما را به آن مکان ببر. با حرکتی سریع‌تر از برق ما را به آنجا رسانید. گفتم: یا ملعون، قم! یعنی ای ملعون برخیز و برو، در اموال و اولاد و زنان دشمنان ایشان شرکت کن؛ زیرا به راستی تو را بر شیعیان من و شیعیان علی سلطنتی نیست، از این رو آن مکان قم نامیده شد.

سئل ابو عبدالله (علیه السلام) این بلاد الجبل؟ فانا قد روینا انه اذا رد الیکم الامر یخسف ببعضها، فقال: ان فها موضعا یقال له بحر و یسمى بقم و هو معدن شیعتنا.

از امام صادق (علیه السلام) سؤال شد: شهرهای جبل کجاست؟ برای ما نقل کردند: زمانی که حکومت به شما برگردد قسمتی از آن از بین می‌رود. امام فرمودند: در آن جبل مکانی است که به آن بحر گفته می‌شود و آن قسمت قم نامیده می‌شود و آنجا مرکز شیعیان ماست.

همچنین در مورد این مطلب که چه کسانی نخستین بار قم را بنا کردند و به چه علت آن را بدین نام گذاشتند، مطالبی را عیناً از کتاب تاریخ قم تألیف حسن بن محمد بن حسن قمی بیان می‌داریم:

چنین گویند که قم را در قدیم الایام، صفرا نام نهادند و صفرا خواندند و در روزگار عجم تا آن گاه که آل سعد بن ملک به قم نزول کردند، آب عزیز الوجود و کم بوده است؛ و در کتاب سیر الملوک عجم چنین آمده است که:

چون بهرام گور به جانب بلاد ارمنیه می‌رفت، اتفاقاً رهگذر او بر دیهی بود از تخوم ساوه که آن را طغرود می‌گویند؛ بدین دیه آتشکده بنا نهاد و آتش در آن برافروخت و بازاری در آن پدید کرد و قم و روستاق های روستا آن را بنا نهاد و آن را ممجان نام نهاد و به مزدجان بارو کشید و ابو عبدالله احمد بن اسحق همدانی الفقیه چنین روایت کند در کتابی که آن را کتاب بلدان نام کرده است قم را قمساره بن لهراسب بنا کرده است. ابو عبدالله حمزه بن حسن اصفهانی در کتاب اصفهان یاد کرده است که چون عرب اشعریان به قم آمدند. در جوانب قم در خیمه‌هایی از مو بزول کردند. چون در این ناحیه متمکن شدند. در صحاری هفت ده و خطه و منزل ساختند و سراها و بناها و قصرها و عمارت ها بنا نهادند و فرود آمدند و آن هفت ده ممجان، قزدان، مالون، جمر، سکن، جلنبدان و کمیدان بودند. چون این روستاها به هم نزدیک شد، از مجموع آن نام‌ها کمیدان را اختیار کردند و مجموع این ده‌ها را کمیدان نامیدند. پس از مدتی برای اختصار، چهار حرف آن را حذف کردند و آن را کم نامیدند که پس از معرب ساختن، قم نامیدند.

شاید در بین علل مختلفی که برای وجه تسمیه قم ذکر کرده‌اند از همه صحیح‌تر این باشد که کلمه قم معرب کومه است؛ بدین شرح که چون سرزمین قم پیش از آن که به صورت شهر در آید دارای گودال‌های پر آبی بوده و چوپانان گوسفندان خود را برای آشامیدن آب و چرانیدن در سبزه زارهای اطراف آن گودال‌ها می‌برده‌اند، به تدریج عده‌ای از چوپان‌ها به دلیل توقف طولانی در آن سرزمین، برای خود مساکن موقتی - که در فارسی به آن کومه گویند - ساخته‌اند. این کومه‌ها کم کم زیاد شده و توسعه پیدا کرد پس از مدتی به صورت ده درآمد و چون آب سرزمین از لحاظ طبیعی برای شهر مناسب بود، به مرور زمان و زیاد شدن سکنه آن، مبدل به شهر شد؛ ولی به مناسبت مساکن اولیه چوپانان، نام کومه برای آن باقی ماند. بعد از ظهور اسلام و نفوذ زبان و ادبیات عرب و ایران در یکدیگر، بسیاری از کلمات فارسی تغییر شکل داد و از جمله کوم مبدل به قم گردید.

در این قسمت با مطالبی درباره اشعریان و علت مهاجرت آنان به قم و مطالبی دیگر، آشنا خواهید شد. مطالعه این قسمت، بسیار لازم و ضروری است؛ چرا که نام قم بدون وجود اشعریان، و وجود اشعریان بدون قم، امکان پذیر نیست.

بر خلاف گفته نویسنده تاریخ قم و یاقوت حموی، مردم قم از اوایل فتح شهر به دست مسلمانان، جزء دوستداران خاندان پیغمبر (صلی الله علیه وآله) در آمده‌اند و همواره با عمال اموی مبارزه می‌کرده‌اند.

قم یکی از اماکن امن برای قیام کنندگان در مقابل بنی امیه بوده است؛ از این رو، کسانی که در مقابل امویان علم مخالفت برافراشتند، به قم و کاشان روی آوردند از جمله در سال ۷۷ هجری مطرف بن مغیره بن شیعیه چون در مقابل حجاج بن یوسف - والی عراق - از طرف عبدالملک مروان قیام کرد، به قم و کاشان آمد و از اطراف استمداد کرد و مردم او را یاری رساندند.

در تاریخ بلعمی ضمن شرح آمدن مطرف به قم، به شیعیه بودن مردم قم هنگام آمدن مطرف تصریح شده است؛ در حالی که آمدن اشعری‌ها به قم در حدود پانزده سال بعد از واقعه مطرف می‌باشد؛ البته عرب‌های غیر اشعری هم در قم بوده‌اند؛ مانند: عده‌ای از بنی اسد، قومی از آل مذحج، قبیله قیس و نیز قبیله عنزه در روستاهای چاپلق و برقه رود متوطن بودند.

۱-۱۰-۴- برخی از امامزادگان قم

-موسی مبرقع (در محله چهل اختران)

-شاهزاده احمد قاسم (در محله دروازه قلعه)

-شاهزاده جمال الدین (واقع در یک فرسنگی شهر در جاده اراک)

-امامزاده هادی و مهدی (واقع در قریه جمکران)

-شاهزاده احمد (معروف به امامزاده خاکفرج)

-امامزاده علی بن جعفر (محلّه دربهبشت، بیرون دروازه کاشان)

-شاهزاده ابراهیم و گنبد سبز (محلّه دربهبشت، بیرون دروازه کاشان)

-امامزاده ابراهیم و شاه محمد (واقع در بخش ۲ قم، پشت راه آهن خط تهران)

-امامزاده شاه جعفر (در نزدیکی شاه ابراهیم)

-شاهزاده سید علی (در خارج از دروازه ری)

-شاهزاده احمد (در نزدیکی شاهزاده سید علی)

-چهار امامزاده، شامل: شاهزادگان حسن، حسین، ابراهیم، جعفر، از فرزندان امام زین العابدین (علیه السلام). (در

نزدیکی شاهزاده احمد)

-شاهزاده طیب و طاهر (واقع در شش کیلومتری جاده سراجه)

-امامزاده شاه جعفر غریب (در نزدیکی مسجد جمکران)

-امامزاده شاه جمال (نزدیک شاه جعفر غریب)

-شاهزاده زید (در نزدیک شاهزاده حمزه، واقع در خیابان آذر)

-شاهزاده حمزه (در خیابان آذر، محلّه‌ای به همین نام)

-امامزاده شاه اسماعیل (در روستای شاه اسماعیل)

-امامزاده اسحاق (بالای قریه میم)

-امامزاده فاضل (در روستای بیدهند)

-امامزاده محسن (در روستای قبادبزن)

-امامزاده سکینه خاتون (در روستای قاسم آباد)

-شاهزاده هادی (در روستای وشنوه)

-امامزاده نور (در روستای کرمجگان)

۱-۱۰-۵- برخی از آثار تاریخی قم

همان گونه که بیان شد شهر مقدس قم یکی از شهرهای تاریخی و دارای قدمت بسیار است. اینک برای نمونه به چند اثر تاریخی، به صورت فهرست وار اشاره می‌شود:

- بنای گنبد مطهر حضرت فاطمه معصومه علیهاالسلام که در سال ۵۲۹ ه.ق ساخته شده و به تدریج بر بنای آن افزوده گردیده است.

- گنبد علی بن جعفر در سال ۷۱۰ ه.ق.

- گنبد احمد بن قاسم در ۲۰ محرم سال ۷۰۸ ه.ق.

- گنبد حارث بن احمد بن زین العابدین که به خاکفرج معروف است در اوایل قرن هشتم هجری.

- بنای امامزاده جعفر در سال ۶۷۷ ه.ق.

- بنای امامزاده ابراهیم که بیش از ۴۰۰ سال از تاریخ بنای آن می‌گذرد.

- گنبد موسی مبرقع که تاریخ بنای آن پیش از قرن هفتم است.

- بناهای باغ سبز، مدفن سه برادران در تاریخ ۷۹۲ ه.ق بنا شده است.

- بنای آستانه زید بن علی در تاریخ ۸۴۸ ه.ق.

- بنای گنبد چهل اختران در سال ۹۳۵ ه.ق.

- بنای مسجد جامع از بناهای اواسط قرن هفتم هجری (البته در تاریخ بنا اختلاف است که در مبحث مسجد جامع اشاره خواهد شد).

۱-۱۰-۶- وجه تسمیه و پیشینه تاریخی

قم به استناد کتب مختلف تاریخی، یکی از قدیمی‌ترین و کهن‌ترین شهرهای صدر اسلام است که همواره مورد توجه بوده و ایرانیان در زمان‌های مختلف برای عمران و آبادی آن کوشیده‌اند. قم به خاطر زیر بنای تاریخی و قدیمی خود یکی از شهرهای مهم کویری ایران به حساب می‌آید. مؤلف کتاب «اللباب» تاریخ بنای شهر قم را به سال ۸۳ هـ ق نسبت می‌دهد. در این تاریخ عبدالله بن سعدان، اخوص و اسحاق (از یاران عبدالرحمن ابن محمد بن اشعث) با چیرگی بر رؤسای هفت روستایی که در این منطقه، در نزدیکی یک دیگر قرار داشتند، شهر جدیدی را بنا کردند که در آن، روستاهای قبلی هریک محله‌ای از شهر جدید به شمار می‌آمدند. نام شهر را نیز با استفاده از «کم» که نام حصار اطراف یکی از روستاها بود، قم نهادند

۱-۱۰-۷- مشخصات جغرافیایی

مرکز شهرستان قم از نظر جغرافیایی بین ۵۰ درجه و ۵۰ دقیقه تا ۵۰ درجه و ۵۶ دقیقه درازای خاوری و ۳۴ درجه و ۳۵ دقیقه تا ۳۴ درجه و ۳۹ دقیقه پهناي شمالی گسترده شده است. قم در ارتفاع ۹۳۰ متری از سطح دریا و در ۱۴۵ کیلومتری جنوب باختری تهران و در مسیر راه‌های تهران - اراک و تهران - کاشان قرار دارد. شهرستان قم از شمال به شهرستان‌های ری و ورامین، از شمال باختری به شهرستان ساوه، از خاور به دریاچه نمک و شهرستان گرمسار، از جنوب به شهرستان‌های کاشان و دلیجان و از باختر به شهرستان‌های تفرش و آشتیان محدود می‌شود. آب و هوای قم به علت مجاورت با ناحیه خشک ایران نسبتاً گرم و خشک و بارش سالانه آن به طور متوسط ۱۲۲ میلی متر است. راه‌های مناسبی این شهرستان را به نقاط دیگر متصل می‌کند. این مسیرها عبارتند از:

۱- اتوبان قم - تهران به درازای ۱۴۵ کیلومتر

۲- راه اصلی قم - تهران به سوی شمال

۳- مسیر قم - کاشان به طول ۱۰۳ کیلومتر

۴- راه اصلی قم - سلفچگان به سوی جنوب باختری به طول ۴۰ کیلومتر و مسیر فرعی جنوب باختری به درازای ۵۲ کیلومتر تا روستای نیزار قم، دلیجان و اصفهان.

۱-۱۰-۸- کشاورزی و دامداری

هرکشاورز علاوه بر کشاورزی در قطعه زمینی، به باغ داری یا ننگه داری تعدادی گوسفند و بز نیز می‌پردازد. کشاورزان این منطقه آب مورد نیاز برای کشاورزی را از رودخانه قم رود و قره چای تأمین می‌کنند. فرآورده‌های کشاورزی قم عبارتند از: گندم، جو، پنبه، چغندر قند، ذرت، آفتاب گردان، تره بار و مهم‌ترین محصولات باغی آن نیز شامل: آلبالو، انار، گیلاس، آلوچه، آلو، هلو، زردآلو، انجیر، گردو، فندق، بادام و سنجد بوده که بعضی به صورت تازه و بعضی به صورت خشکبار صادر می‌شود. دام داری از دیرباز در قم رایج بوده است. واحدهای گوسفند داری و گاوداری صنعتی نیز در قم دایر هستند. علاوه بر این‌ها پرورش طیور نیز به دو روش سنتی و صنعتی در این شهرستان رواج دارد.

۱-۱۰-۹- مکان‌های دیدنی و تاریخی

شهرستان قم دارای دیدنی‌های مذهبی، طبیعی و تاریخی زیادی است که اهمیت بناهای مذهبی؛ این منطقه را به یکی از قطب‌های گردشگری مذهبی ایران تبدیل کرده است. آستانه مقدس حضرت معصومه (س) و مسجد مقدس جمکران در شهرستان قم؛ مهم‌ترین بنای تاریخی - مذهبی منطقه به شمار می‌آیند که همواره پذیرای بازدید کنندگان انبوه خود هستند. درمیان منابع طبیعی قم، دریاچه نمک و دریاچه حوض سلطان از اهمیت به سزایی برخوردارند و جزو گردشگاه‌های شهرستان قم به شمار می‌آیند. غار وشنوه و غار کهک نیز از دیگر جاذبه‌های طبیعی این شهرستان است که در کنار آثار متعدد تاریخی و مذهبی شهرستان قم، از مکان‌های دیدنی منطقه به

شمار می آیند. شهرستان قم به علت وجود آثار تاریخی و مذهبی متعدد، به لحاظ گردشگری مذهبی دارای پتانسیل و جایگاه ویژه‌ای است.

۱۱-۱- بررسی نظری و گونه شناسی انواع منابع درآمدی در نظام شهر و شهرداری

شهرداری‌ها از جمله مؤسسات عمومی و غیر دولتی می‌باشند که هزینه‌های جاری و عمرانی خود را از محل درآمدهای وصولی از شهروندان، مؤسسات، کارخانجات و... تأمین می‌نمایند. بنابراین بهتر است که شناخت مختصری از کدهای درآمدی شهرداری‌ها ارائه گردد تا تصمیمات لازمه در جهت بهبود درآمدها مخصوصاً درآمدهای پایدار صورت پذیرد. یکی از خلاءهای موجود در شناسایی درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها قانون شهرداری‌ها می‌باشد. این قانون در تاریخ ۱۱/۴/۱۳۳۴ هجری شمسی و متناسب با شرایط آن زمان تدوین شده است و تاکنون هم ملاک عمل شهرداری‌هاست. البته بعدها اصلاحاتی در آن صورت گرفته است ولی هنوز تا رسیدن به شرایط مطلوب امروزه فاصله طولانی دارد.

یکی از مسائل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد و تأمین هزینه خدمات شهری است. اما در حالت کلی کدهای درآمدی از نظر نحوه‌ی وصول آنها به دو منبع مهم می‌توان تقسیم بندی کرد که عبارت است از:

۱-۱۱-۱- منابع درآمدی داخلی

منابع درآمدی داخلی آن دسته از درآمدهایی هستند که مستقیماً توسط شهرداری‌ها و به صورت و بهای خدمات گوناگون که بیشتر مربوط به اراضی و املاک هستند وصول می‌گردند. مثلاً عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض نوسازی و...

۱-۱۱-۲- منابع درآمدی خارجی

آن دسته از درآمدهایی اطلاق می‌گردد که به جهت ارائه خدمت از طرف شهرداری وصول نمی‌شود؛ از جمله درآمدهای حاصل از سرمایه گذاری بخش خصوصی و مشارکت با شهرداری در اجرای پروژه‌های مختلف، فروش اوراق مشارکت، کمک‌های دولتی و ...

اما منابع مالی شهرداری‌های جهان را از دیدگاه نوع منابع درآمدی می‌توان در چهار گروه دسته‌بندی نمود که عبارتند از:

- ۱- مالیات‌های محلی
- ۲- بهای خدمات
- ۳- نقل و انتقال‌های دولتی
- ۴- استقراض از بانک‌ها و دولت

فرانسه یکی از پویاترین و موفق‌ترین کشورهای جهان در مدیریت از جمله مدیریت مالی شهری در ۲۵۰ سال اخیر شناخته شده است. یکی از مهم‌ترین و جدیدترین پویایی‌های این کشور اصلاح قانون اساسی فرانسه در سال ۲۰۰۳ بود که به منظور تأمین خود مختاری مالی شهرداری‌ها بیان شد و هم‌چنین کاهش فشار مالی بر مردم در کنار افزایش چشم‌گیر بودجه و توانمندی‌های شهرداری‌ها، به خصوص شهرداری‌های کم‌توان نتیجه‌ی همین کوشش‌هاست.

منابع درآمدی شهرداری فرانسه به چهار دسته:

۱- مالیات‌ها

که به دو بخش مالیات‌های مستقیم و غیر مستقیم تقسیم می‌شوند، مالیات مستقیم که مربوط به بهره برداری از نوع ساختمان (مانند نوسازی در ایران) و بر زمین‌های بایر و دایر و همچنین بر پیشگان آزاد از هر گونه بنگاه اقتصادی.

اما مالیات‌های غیر مستقیم که بیشتر متوجه کانون و بنگاه‌های اقتصادی است. در مجموع مالی بر شهروندان از سال ۱۹۹۷ به بعد ثابت مانده است.

۲- واگذاری اختیارات از دولت و کمک‌های برآمده از آن

این منبع دومین منبع مالی از نظر اهمیت است و موارد تفویض اختیار شده از سوی دولت به شهرداری‌ها و کمک دولت (یارانه) است. میزان یارانه‌های دولتی که در به شهرداری‌ها تعلق می‌گیرد پیوسته افزایش می‌یابد.

۳- وام‌گیری

سومین منبع مالی شهرداری‌ها و طور کلی مدیریت محلی و منطقه‌ای فرانسه را وام‌ها تشکیل می‌دهد که این منبع از سال ۱۹۹۷ پیوسته کاهش یافته است.

۴- سایر منابع

سایر منابع شامل:

الف) منابع تعرفه‌ای که درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات به مصرف کنندگان شهری بوده است

ب) درآمدهای میراث ملی مانند فروش چوب

ج) صندوق‌های نهادی که مهم‌ترین سهم اتحادیه اروپا را در کارهای مالی، محلی به عهده دارد و شهرها و مناطق از این صندوق کمک دریافت می‌کنند.

در آمریکا بخش عمده درآمدها در سطح محلی برای تعدادی از شهرها، از طریق مالیات از اراضی و املاک شامل عرصه و اعیان دریافت می‌گردد. در شهرهای مختلف اینکشور، الگوهای متفاوتی از نظر میزان مالیات وجود دارد و

بسیاری از سیاست‌های مرتبط با ساخت ابنیه و کاربری اراضی نیز از طریق همین مالیات‌ها اعمال می‌گردد. کمک‌های اعتباری دولت فدرال نیز در اجرای سیاست‌ها خاص به سازمان‌های محلی تعلق می‌گیرد. سهم عمده کمک‌های دولت مرکزی به کلان شهرها تعلق می‌گیرد. شهرداری‌های آمریکا در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ حدود ۲۸ درصد از منابع درآمدی خود را از کمک دولت مرکزی، ۴۴ درصد را از انواع مالیات محلی و ۲۸ درصد را از انواع مستقیم و فروش خدمات تأمین نموده اند.

در کشور انگلیس که از کشورهای توسعه یافته می‌باشد منابع مالی حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) از سه منبع عمده تأمین می‌شود:

۱- اعانات دولتی به میزان ۴۰ درصد

۲- مالیات‌های محلی به میزان ۳۰ درصد که توسط مالکان زمین و ساختمان پرداخت می‌شود.

۳- مبالغ اجاره‌ای که از محل واحدهای مسکونی استیجاری که متعلق به حکومت‌های محلی است وصول می‌شود. مالیات بر مسکن از جمله مواردی است که به طور ماهیانه و براساس ارزش زمین و میزان متراژ آن دریافت می‌گردد اصولاً یک پنجم از هزینه‌های حکومت‌های محلی از طریق استقراض تأمین می‌شود.

کشور آلمان به عنوان کشوری توسعه یافته دارای ۱۶ هزار شهرداری می‌باشد که مخارج شهرداری‌ها به روش‌های گوناگونی تأمین می‌شود. بودجه‌های نهادها و حکومت‌های محلی از دو بخش جاری و سرمایه‌ای تشکیل می‌شوند. محل تأمین بودجه‌های جاری، درآمدهای جاری و محل تأمین بودجه سرمایه‌ای، درآمدهای سرمایه‌ای هستند که از محل کمک‌های بلاعوض سرمایه گذاری از جانب دولت و نیز عواید حاصل از فروش تأمین شده است (رعایت اصل تفکیک منابع) درآمدهای مالیاتی هم منبع درآمدی برای شهرداری‌ها هستند. درآمد شهرداری‌ها از کمک‌های بلاعوض، فروش خدمات، خالص قرض استقراض، تسهیلات بانکی و در مواردی از منابع دیگر تأمین می‌شود.

در ایران همزمان با اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری از اواسط دهه ۱۳۶۰، سیاستی با این مضمون در دستور کار دولت قرار گرفت که ادارات دولتی و سازمان‌های عمومی باید حتی الامکان به صورت خود بسنده درآمد کسب کنند و به تأمین هزینه‌های خود بپردازند. بدین ترتیب کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها رو به کاهش گذاشت و در شهرهای ایران به خصوص شهرهای بزرگ، سهم کمک‌های دولتی از حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۲۴ درصد در سال ۱۳۶۶ کاهش یافت اما در ایران براساس ماده (۲۹) آئین نامه مالی شهرداری‌ها درآمد شهرداری‌ها به هفت طبقه کلی تقسیم می‌شوند:

۱- درآمدهای ناشی از عمومی (درآمدهای مستمر)

۲- درآمدهای ناشی از اختصاصی

۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری

۴- درآمدهای حاصله از وجوه اموال شهرداری

۵- کمک‌های دولت و سازمان‌های دولتی

۶- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و امول و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.

۷- مورد هفتم مربوط به سایر منابع تأمین اعتبار می‌باشد.

هر یک از این سرفصل‌های درآمدی شامل موارد متعددی به صورت زیر است

❖ زیر گروه‌های گروه اول به صورت زیر تقسیم بندی شده است

- ۱-۱ وصولی توسط سایر مؤسسات مثل اسناد رسمی، بلیط هواپیمایی و بر پایی نمایشگاه‌ها
- ۲-۱ بر ساختمان‌ها و اراضی مثل بر پروانه‌های ساختمانی، بر مازاد تراکم، بر معاملات غیر منقول، نوسازی و...
- ۳-۱ بر ارتباطات و حمل و نقل مثل شماره گذاری موتور سیکلت و سایر وسائط نقلیه، سالیانه خودروهای سواری، ثبت نام رانندگی و....
- ۴-۱ بر پروانه‌های کسب فروش و خدماتی مثل بر پروانه‌های کسب و پیشه و حق صدور پروانه، بر قراردادها و...

❖ زیر گروه‌های گروه دوم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

- ۱-۲ وصولی توسط شهرداری و سایر مؤسسات مثل حق بیمه حریق و...
 - ۲-۲ سهمیه از وصولی متمرکز مثل سهم شهرداری از وصولی متمرکز
- ❖ زیر گروه‌های گروه سوم آن به صورت زیر تقسیم بندی شده است
- ۱-۳ درآمد ناشی از بهای خدمات شهرداری مثل حق آسفالت و لکه گیری، حق کارشناسی و فروش نقشه و...
 - ۲-۳ درآمد تاسیسات شهرداری مثل درآمد مراکز تفریحی، فروش گل و گیاه و...

❖ زیر گروه‌های گروه چهارم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

- ۱-۴ درآمد حاصل از وجوه شهرداری مثل درآمد حاصل از سرمایه گذاری در بخش عمومی یا خصوصی و...
- ۲-۴ درآمد حاصل از اموال شهرداری مثل مال الاجاره، درآمد حاصل از پارکینگ‌ها و

❖ زیر گروه‌های گروه پنجم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

- ۱-۵ کمک‌های اعطایی دولت و سازمانهای دولتی

❖ زیر گروه‌های گروه ششم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

۱-۶ اعانات و کمک‌های اهدائی اشخاص و سازمانهای خصوصی

۲-۶ کمک‌های و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیر دولتی

۳-۶ اموال و دارائی که به صورت اتفاقی یا بموجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد مانند جریمه کمیسیون

ماده صد، حق تشرف، جریمه سد معبر و ...

زیر گروه‌های گروه هفتم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

۱-۷ وام‌های دریافتی

۲-۷ فروش اموال شهرداری

۳-۷ سایر منابع مثل اوراق مشارکت و پروژه‌های سرمایه گذاری مشارکتی

۴-۷ و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها

از نقطه نظر پایداری برخی از این منابع درآمدی، پایدار و برخی ناپدار هستند. بخش عمده‌های از درآمدهای حاصله توسط شهرداری‌های کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می‌شوند. در حالی که منابع پایدار همچون نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصله از فروش خدمات بطور نسبی مغفول مانده‌اند، تمرکز بر درآمدهای ناپایدار که حتی با تغییر فصل بر درآمد شهرداری تأثیرگذار است از جمله فروش تراکم، تخلقات ساختمانی و جرائم ماده صد سهم خود را در کل درآمدها افزایش داده‌اند این امر می‌تواند در بلند مدت اتکاء شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار را نهادینه نماید که در اینصورت دستیابی به توسعه پایدار شهری را ناممکن می‌سازد. لذا ضروری است به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار

ابتدا ماهیت و نحوه شکل گیری اقلام درآمدی تعریف و سپس آنها را با ملاک‌های پایداری سنجید. سلامتی روحی و جسمی شهروندان و حفظ کیفیت محیط شهری و توسعه زیرساخت‌ها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان در بلندمدت نیاز به برنامه‌ریزی صحیح و دقیق در جهت کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سوی اتکاء به درآمدهای پایدار دارد. پس درآمد پایدار چه ویژگی باید داشته باشد؟ ۵ ویژگی زیر را می‌توان ملاک پایدار بودن درآمد در نظر گرفت:

۱- منبع آن از بین رفتنی نباشد یا با از بین رفتن آن جایگزینی داشته باشد

۲- به طور پیوسته قابل وصول باشد

۳- در دوره‌های مالی مختلف نوسان شدید نداشته باشد

۴- همراه با افزایش هزینه‌ها افزایش یابد

۵- موجب آسیب رساندن به توسعه شهری نشود

پس ضرورت شناسایی و بهبود وصول این درآمدها کاملاً مشخص می‌شود. برخی از این پیشنهادات در زیر ارائه شده است

۱- بازیافت زباله (طلای کثیف): در کشورهای پیشرفته دیگر خبری از دفن زباله نیست و به زباله به عنوان

آشغال و مواد دور ریختنی نگاه نمی‌شود، بلکه از آن کالاهای اقتصادی تولید و روانه بازار گشته و باعث

کسب درآمدهای سرشاری می‌گردد. پس فرهنگ‌سازی در خصوص تفکیک زباله توسط شهروندان و

بازیافت آن از طریق شهرداری و همچنین استفاده مجدد از آسفالت‌های کندکاری شده باید به صورت

کارشناسی مطالعه و بررسی قرار گیرد و به مرحله اجرا در آید .

۲- معافیت شهرداری‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن باید از پرداخت مالیات معاف شوند.

۳- باید جریمه شرکت‌های بیمه درصدی از سود سالیانه خود را به شهرداری‌ها اختصاص دهند زیرا هرچه سطح آسفالت و گشایش و تعریض معابر توسط شهرداری‌ها افزایش یابد، از آن طرف غرامت جانی مالی بیمه‌های شخص ثالث و بدنه که به عهده شرکت‌ها است کاهش می‌یابد و در نتیجه سود آنها افزوده می‌گردد به جاست درصدی از آن را جهت تأمین بخشی از هزینه‌های ترافیکی شهرداری‌ها پرداخت نمایند.

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

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

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

۷- عوارض بر ارزش زمین را به عنوان منبع درآمد مطمئن و پایدار برای شهرداری‌ها که کمترین اثرات جانبی منفی را در بر دارد، می‌توان در نظر گرفت. منظور از عوارض بر ارزش زمین عبارت از اخذ درصد ثابتی از ارزش زمین به صورت سالیانه می‌باشد. با وضع این عوارض، هزینه‌ی بکارگیری زمین در موضوع غیر از کاربری بهینه افزایش می‌یابد و به دنبال آن افزایش عرضه‌ی زمین و کاهش قیمت زمین و مسکن را به دنبال خواهد داشت. همچنین از طریق کاهش انگیزه‌ی سوداگری، به ایجاد ثبات و آرامش در بازار

زمین و مسکن کمک می‌کند. مزیت دیگر عوارض بر ارزش زمین، سادگی و کم هزینه بودن اجرای آن است. این امر باعث می‌شود تا اخذ عوارض بر زمین نسبت به انواع عوارض‌های دیگر، مشکلات اجرایی کمتری داشته باشد.

درآمد شهرداری از دو روش درآمدهای پایدار و ناپایدار تأمین می‌شود که فروش تراکم ساختمانی، تثبیت تجاری، تخلفات سازمانی و صدور پروانه ساخت از جمله مهم‌ترین درآمدهای ناپایدار تلقی می‌شوند. تأمین مالی شهرداری از محل افزایش میزان فروش تراکم، ضمن اینکه به واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای منجر می‌شود، به معنای ایجاد رانت، گرانی مسکن، مشکلات زیست‌محیطی و کاهش میزان اعتماد عمومی است.

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های مدیران و برنامه‌ریزان شهر، دستیابی به توسعه پایدار شهری است. با توجه به رشد شدید شهرنشینی، تقاضا برای کالاها و خدمات در شهرها از افزایش قابل ملاحظه‌ای برخوردار است و در این راستا تأمین نیازهای شهروندان خود مستلزم وجود منابع مالی کافی است، اما نکته حائز اهمیت در بحث تأمین و اصلاح منابع مالی شهرداری‌ها، پایداری منابع درآمدی است، طوری که این درآمدها باید علاوه بر داشتن قابلیت اتکا و استمرارپذیری، تهدیدی برای توسعه پایدار شهری نیز نباشند. بخش عمده‌ای از درآمدهای حاصله توسط شهرداری‌های کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می‌شوند. در حالی که منابع پایدار به‌طور نسبی مغفول مانده‌اند، تمرکز بر درآمدهای ناپایدار از جمله عوارض فروش تراکم، عوارض تخلفات ساختمانی و جرائم ماده صد سهم خود را در کل درآمدها افزایش داده‌اند. این امر می‌تواند در بلندمدت اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار را نهادینه کند که در این صورت دستیابی به توسعه پایدار شهری را ناممکن می‌سازد. در رابطه با پایه گذار اصلی تراکم‌فروشی در تهران دو دیدگاه کاملاً متضاد را می‌توان یافت. دیدگاه اول بر این باور است که مدیران شهری در دهه ۷۰ بودجه و اقتصاد شهری پایتخت را از طریق فروش تراکم ساختمانی دگرگون کردند، طوری که بودجه شهرداری تهران از شش میلیارد تومان در سال ۶۸ به ۲۰۰ میلیارد تومان در سال ۷۵ رسید. اما از نگاه دیدگاه دوم، آنچه در دهه ۷۰ باعث شد شهرداری تهران مجبور به تراکم‌فروشی

شود ناشی از هزینه‌های بازسازی کشور پس از جنگ تحمیلی بود. بر اساس این رویکرد، دولت تصمیم به قطع وابستگی بودجه‌های شهرداری به بودجه عمومی کشور گرفت و بنا شد شهرداری‌ها خودگران شوند. در این دیدگاه، متهم اصلی شیوع تراکم‌فروشی در تهران که هم‌اکنون در شهر و حتی مجموعه‌های دولتی شایع شده است، بیش از آنکه به شخص مربوط باشد، به رویکردهای دهه‌های گذشته مربوط است.

۱-۱۱-۳- درآمد ناپایدار

به‌طور کلی درآمد شهرداری از طریق درآمدهای پایدار و ناپایدار تامین می‌شود که همان‌طور که از نام آنها مشخص است، درآمد نوع دوم ثبات ندارد و وابسته به وضعیت مسکن و شرایط اقتصادی کشور است و شهرداری نمی‌تواند بودجه ثابتی را بر اساس آنها پیش‌بینی کند. فروش تراکم ساختمانی، تثبیت تجاری، تخلفات ساختمانی و صدور پروانه ساخت مهم‌ترین درآمدهای ناپایدار هستند و دریافت عوارض نوسازی توسعه عمران و عوارض مشاغل، عوارض پسماند و عوارض خودرو هم از سرفصل‌های درآمدهای پایدار به شمار می‌روند که در مجموع منابع درآمدی شهرداری محسوب می‌شوند. اصولاً در یک اقتصاد شهری سالم همه فعالان اقتصادی اعم از بنگاه‌های بخش عمومی، دولتی و خصوصی که استفاده‌کننده امکانات شهری هستند، متناسب با بهره‌ای که از خدمات و فضای شهر می‌برند، پرداختی متناسب با سهم خود دارند که از آن به عنوان «عوارض» یاد می‌شود. طی دهه‌های اخیر، در حدود ۷۰ تا ۸۰ درصد درآمد شهرداری تهران به علت نبود همین درآمد پایدار از منابع ناپایدار تأمین می‌شود که قسمت عمده آن هم ناشی از دریافت عوارض از ساخت‌وسازهای شهر تهران و یا به نوعی همان تراکم‌فروشی قانونی و غیر قانونی است؛ غیر قانونی از آن جهت که بخشی از این درآمدها از محل صدور پروانه خارج از مفاد طرح تفصیلی شهر تهران است. بلندمرتبه سازی‌های بی‌رویه و تغییر کاربری‌های متعدد ناشی از همین تراکم‌فروشی‌های غیر قانونی است. گفته می‌شود ۲۷۵ بنای بیش از ۱۱ طبقه در معابر شش تا ۱۲ متری پایتخت ساخته شده است. بر اساس مصوبات کمیسیون ماده پنج حد فاصل سال‌های ۸۸ تا ۹۴ بیشترین تعداد مصوبات این کمیسیون به ترتیب مربوط به مناطق یک با ۶۳ مورد، شش با ۲۵ مورد، سه با ۲۴ مورد و دو با ۱۴ مورد بوده که حجم زیادی از بناهای

بلندمرتبه را به خود اختصاص می‌دهند. یکی از مناطقی که پهنه سبز تهران در دهه ۶۰ لقب گرفته بود، حالا محل رشد قارچ‌گونه آسمانخراش‌ها شده است. در ابتدای سال جاری منطقه ۲۲ با ۷۱ پروانه، سهمی تنها ۱/۶ درصدی از تعداد پروانه‌های ساختمانی را به خود اختصاص داده است؛ موضوعی که نشان داد ساختمان‌های مسکونی ساخته شده در این منطقه بسیار بلندمرتبه و پرتراکم‌تر از سایر مناطق تهران هستند. عباس آخوندی، وزیر راه و شهرسازی با اشاره به ساخت‌وسازهای بی‌رویه و بلندمرتبه در منطقه ۲۲ تهران گفت: «منطقه ۲۲ منطقه فاجعه توسعه مدیریت شهری ایران است و همین یک جمله برای این منطقه کفایت می‌کند. در این منطقه نه طرح تفصیلی رعایت شد نه طرح جامع. آنچه رعایت شده نظرات خودسرانه مدیریت شهری بوده است. اصلاً در طرح تفصیلی چنین چیزهایی که آن‌جا اجرا شد نداشتیم. ما در طرح تفصیلی ساختمان ۳۰ طبقه به بالا نداشتیم، اما در منطقه ۲۲ این کار را انجام دادند.»

۱-۱۱-۳-۱- تراکم، زیان‌بارتر از وابستگی به درآمدهای نفتی

در تیر سال گذشته رئیس دولت یازدهم طی سخنانی در نخستین اجلاس جهانی شوراها و شهرداران ۲۰۱۶ با بیان اینکه نداشتن درآمد پایدار برای شهرداری‌ها مشکلات فراوانی را در کلانشهرها و حتی روستاها به وجود می‌آورد، اظهار داشت: به رغم اینکه در شهرهای بزرگ از جمله تهران اقدامات بزرگ و گسترده‌ای در بخش‌های مختلف شهری انجام شده است، اما در عین حال، مردم آن را احساس نمی‌کنند؛ دلیل آن این است که گاهی اوقات برای احداث یک بزرگراه، تونل و مترو از تراکم و یا تغییر کاربری اراضی استفاده می‌شود و به تعبیری هم از لحاظ عمودی و هم از لحاظ افقی مشکلاتی برای شهر به وجود می‌آید. حسن روحانی افزود: چه بسا برای احداث یک بوستان و تفرجگاه جدید درختانی با قدمت صدساله قطع می‌شوند و به خاطر یک نعمتی، نعمتی به وجود می‌آید. رئیس‌جمهور تصریح کرد: به همان میزان که اتکای کشور به درآمد نفتی مضر است، از آن زیان‌بارتر، اتکای درآمد شهرداری‌ها به فروش تراکم است و برای این کار همان‌طور که باید بودجه کشور از درآمد نفتی جدا شود و

درآمدهای نفتی در مسیر سرمایه‌گذاری‌های ماندگار در کشور هزینه شود، از آن طرف هم باید منابع درآمد پایدار و سالمی برای اداره شهرها ایجاد شود.

۱-۱۱-۳-۲- پایان تراکم‌فروشی، راه نجات مسکن

کارشناسان بازار مسکن بر این باورند که یکی از دلایل افزایش هزینه تولید ساختمان و گرانی مسکن در سال‌های اخیر اتکای شهرداری به دریافت عوارض بابت صدور پروانه ساختمانی از شهروندان است. این درحالی است که در هیچ‌کجای دنیا برای صدور پروانه ساختمانی عوارض اخذ نمی‌شود، بلکه باید پس از اینکه یک ساختمان به مرحله بهره‌برداری رسید، از مالک عوارض نوسازی دریافت شود، اما در کشور ما چنین وضعیتی حاکم نیست. سال گذشته، کمال اطهاری، کارشناس بازار مسکن با بیان این مطلب که پایان تراکم‌فروشی راه نجات مسکن در کلانشهر تهران است، اظهار داشت: در کلانشهری مانند تهران فروش نابرابر تراکم باعث توزیع نابرابر امکانات در شهرها شده است. همچنین یک کارشناس مسائل شهری بر این باور است که افزایش درآمد شهرداری از محل فروش تراکم به سلب آرامش از محله‌های مسکونی و به هم ریختن تعادل قیمت عرضه مسکن منجر شده است. همچنین دیده می‌شود که در یک منطقه برای دو زمین با مشخصات مشابه در زمان‌های مختلف پروانه صادر می‌کنند که به یک نفر مجوز شش طبقه و به ارگان دیگر مجوز ۱۱ طبقه می‌دهند.

۱-۱۱-۴- راهکارهایی برای افزایش درآمد پایدار

راهکارهایی به منظور افزایش درآمد پایدار و رفع چالش در نظام مالی شهرداری‌ها ارائه شده است؛ راهکار اول، تغییر شیوه مدیریتی است که شامل کاهش هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری از طریق برون‌سپاری و واگذاری وظایف شهرداری به بخش خصوصی و کوچک سازی آن است. راهکار دوم تعهدات الزام آور است که در برگزیده مواردی چون تعیین عوارض نوسازی بر کلیه اراضی، شفاف‌سازی رابطه شهرداری و مردم از طریق سامانه‌های الکترونیکی که توسط وزارت کشور راه‌اندازی می‌شود و شهرداری‌ها موظفند نسبت به ثبت کلیه عوارض و درآمدها اقدام کنند

و الزام شورای شهر نسبت به نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ اموال عمومی، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه و نیز صورت‌های مالی آنها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات از طریق انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و وزارت کشور و پیگیری‌های قانونی است. و راهکار آخر، راهکاری قانونی است که الغای قوانین مربوط به اعطای تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض را شامل می‌شود.

فقدان نگرش جامع به منابع درآمدی شهرداری‌ها در قالب نظام کلان اقتصادی کشور، تغییرات و مداخلات موردی و اجرای سیاست خوداتکایی و خودکفایی شهرداری‌ها باعث شده بخش درآمدی شهرداری در وضعیت ناپایداری قرار گیرد. محدود شدن عرصه‌های قانونی و معقول کسب درآمد شهرداری منجر به وابستگی شدید بخش درآمدی شهرداری به ساخت‌وسازهای شهری و فروش تراکم مازاد شده است، به نحوی که ادامه این وضعیت آثار و تبعات نامطلوب و هزینه‌های اجتماعی، فرهنگی و زیرساختی را برای مدیریت شهری ایجاد نموده است. یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی مدیران شهری و روستایی کمبود منابع درآمدی موردنیاز برای ارائه خدمات و ایجاد زیرساخت‌های شهری و روستایی است. گسترش جمعیت، نرخ فزاینده مهاجرت از روستاهای کشور به شهرها، بسط روابط اجتماعی، گسترش فیزیکی و رشد محدوده شهرها، تقاضای قابل ملاحظه در حمل‌ونقل شهری، افزایش مطالبات شهروندان و کاهش کمک‌های دولت به شهرهای بزرگ باعث شد که شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در زمینه تأمین منابع مالی خود با مشکلات عدیده‌ای مواجه شوند. نبود قانونی مشخص برای درآمد شهرداری‌ها باعث شده است حوزه معماری و شهرسازی کشور با مشکلات جدی مواجه شود و شهرداری‌ها از اهرم‌های خلاف قانون برای کسب درآمد استفاده کنند که با این کار، به شهرها و معماری آن آسیب‌هایی وارد آمده است.

کمیسیون ماده ۱۰۰ در شهرداری‌ها، بنا به شرح وظایف قانونی خود، می‌بایست در این موارد، بازدارنده باشد، اما اینک شاهد آن هستیم که این کمیسیون در مواردی تبدیل به ابزاری برای قانونی کردن تخلفات ساختمانی شده است و باید جلوی این روند گرفته شود.

توجیهی که در مقابل این شواهد و تخلفات از سوی ذینفعان در شهرداری‌ها و وابستگی شهرداری کلان‌شهرها از جمله تهران، به فروش درآمد ناشی از تراکم عنوان می‌شود این است که دولت تعهدات مالی‌اش را در قبال شهرداری به موقع انجام نمی‌دهد و در چنین شرایطی راهی نمی‌ماند جز اینکه درآمد برای اداره امور تهران از محل صدور پروانه ساخت و سایر منابع مشابه تأمین شود. پیامد چنین روندی آن است که در کلان‌شهرهایی مانند تهران، ساخت‌وسازها در بعضی موارد طبق مجوز انجام نمی‌شود یعنی مالک ساختمان مجوز می‌گیرد اما ساختمان را طبق مجوزش نمی‌سازد و بعد بنا به کمیسیون ماده ۱۰۰ جریمه می‌شود. این روندی است که اگرچه درآمدزاست اما شهر را دچار مشکل می‌سازد.

از سوی دیگر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۲۴ دی ۶۹ با تصویب «ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه‌سازی» موضوع فروش تراکم را به صورت جدی وارد حوزه سیاست‌گذاری امور شهری کرد. با این مصوبه، الگوی غیراصولی و غیرعقلانی افزایش درآمد شهرداری‌ها با فروش تراکم جنبه قانونی به خود گرفت. طبق این ماده قانونی، کسب درآمدهای ناپایدار از طریق فروش تراکم، شکل قانونی به خود می‌گیرد.

از سوی دیگر درآمد حاصل از تغییر کاربری باغات به کاربری تجاری و مسکونی، عوارض مکتسبه از املاکی که خارج از محدوده و حریم شهر بوده و داخل حریم شهر می‌شوند از دیگر منابع درآمد شهرداری‌هاست. این مسئله هنگامی مضاعف می‌شود که امکان دور زدن قانون یا تبدیل تخلف و جرم به جریمه و پرداخت نقدی به صراحت پیش‌بینی و تضمین شده باشد. چنین فرایندی امکان پرداخت رشوه را تسریع می‌کند و این امر منجر به اشاعه فساد در مدیریت شهری به واسطه فروش تراکم می‌شود و کمیسیون ماده ۱۰۰ که باید عامل بازدارنده برای تخلف باشد، خود به ابزاری برای تخلف تبدیل گشته‌است. میزان رضایتمندی پایین مردم از شهرداری و تمایل بالای مردم به ساخت‌وساز، صحت‌وسقم معادله فوق یعنی نارضایتی از پرداخت رشوه و مقرون‌به‌صرفه بودن آن به دلیل سودآوری بالای ساخت‌وساز را بیان می‌کند. گسترش نارضایتی اجتماعی، عادی شدن تخلف و تزییع حقوق دیگران و بدبینی به ساختار اداری کشور از نتایج چنین فرایندی است. اگرچه مدیران شهرداری استدلالشان این است که فروش تراکم در شهرداری‌ها از سال ۱۳۹۱ در قالب طرح تفصیلی که ابلاغ شده انجام می‌گیرد و شهرداری

به شکل مجاز تراکم را می‌فروشد و ممکن است مواردی از تخلف دیده شود، ولی به شکل رویه و روال انجام نمی‌گیرد و تعریف دارد. همچنین مدیران شهرداری استدلال می‌کنند که اگر شهرداری پروانه صادر نکند شهروندان می‌توانند شکایت نمایند و حکم قضایی صادر می‌شود. بنابراین مدیران شهرداری بر این باورند که شهرداری در حوزه فروش تراکم تخلفی انجام نمی‌دهد.

به‌طور کلی بر اساس استدلال مخالفان فروش تراکم، فروش تراکم دارای پیامدهای جبران‌ناپذیری به‌خصوص در کلان‌شهرها است. مهم‌ترین پیامدهای اداره شهر با فروش تراکم، عارضه‌هایی چون اتلاف منابع، جلوگیری از کسب‌وکار، ایجاد شهرداری رانته، آشفته‌گی نما و سیمای شهر را گریبان‌گیر آن می‌کند. همچنین افزایش ساخت‌وساز منجر به افزایش جمعیت می‌شود و کنترل جمعیت دشوار است، حال آنکه جمعیت شهرها باید کنترل داشته باشد و تراکم‌سازی باید محدود شود تا از افزایش جمعیت و معضلاتی همچون ترافیک و آلودگی هوا جلوگیری کند. همچنین وقتی جمعیت شهر افزایش می‌یابد تمام رودخانه‌هایی که برای کشاورزی به کار گرفته می‌شود باید آب شرب را تأمین کند که این وضعیت نگران‌کننده است و مشکلاتی را برای محیط‌زیست ایجاد می‌کند.

۱-۱۱-۴-۱- راه حل دولت برای افزایش درآمد پایدار شهرداری‌ها

راه حل پیشنهادی دولت در قالب لایحه درآمد پایدار شهرداری‌ها برای رفع چالش در نظام مالی شهرداری در قالب پیشنهادی ذیل مطرح شده است:

۱- تغییر شیوه مدیریتی

- کاهش هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری از طریق برون‌سپاری و واگذاری وظایف و کوچک‌سازی شهرداری
- واگذاری بخشی از فعالیت‌های شهرداری به بخش خصوصی و همکاری با بخش خصوصی به منظور درآمدزایی و

کاهش هزینه‌های شهرداری

۲- تعهدات الزام آور

- تعیین عوارض نوسازی بر کلیه اراضی

- شفاف سازی رابطه شهرداری و مردم از طریق سامانه های الکترونیکی که توسط وزارت کشور راه اندازی می شود و شهرداری ها موظف اند نسبت به ثبت کلیه عوارض و درآمدها اقدام نمایند.

- الزام شورای شهر نسبت به نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان ها و مؤسسات و شرکت های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ اموال عمومی، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه و نیز صورت های مالی آن ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات از طریق انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و وزارت کشور و پیگیری های قانونی

۳- راه حل قانونی

- الغای قوانین مربوط به اعطای تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض

پیشنهاد های فوق به عنوان محورهای اصلی لایحه برای کاهش درآمدهای ناپایدار در نظام مالی شهرداری در نظر گرفته شده است.

۱-۱۱-۴-۲- نقش گروه های ذی نفع در افزایش درآمد پایدار شهرداری ها

در طرح پیشنهادی دولت، نحوه مداخله و مشارکت دولت در کنار ذینفعان دیگر با ویژگی های زیر توصیف می شود:

جدول ۵. نوع و نحوه مشارکت ذینفعان دولتی و غیردولتی در طرح پیشنهادی (بر مبنای طرح پیشنهادی)

ذینفعان	نوع مداخله	نحوه مشارکت
وزارت کشور	-سیاست گذاری کلان -نظارت	-تهیه سیاست‌ها و هزینه‌کرد بودجه شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت هزینه‌ها و کاهش سهم هزینه‌های تصدی‌گری و ابلاغ آن به شوراهای اسلامی و شهرداری -راه‌اندازی سامانه‌های الکترونیکی به منظور ثبت عوارض و درآمدها به منظور شفاف‌سازی برای شهروندان -وزارت کشور و سازمان حسابرسی دستورالعمل‌های حسابرسی را به‌ضمیمه گزارش‌های مالیاتی، بدهی، و مطالبات از دستگاه‌های دولتی تصویب و به شوراها ابلاغ کند. -بررسی وزارت کشور از گزارش شورای شهر از نتیجه گزارش حسابرس رسمی.
شورای اسلامی	نظارت	-نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته، و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، نظارت بر حساب درآمد و هزینه، و صورت‌های مالی آن‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات از طریق انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و وزارت کشور پیگیری‌های لازم بر اساس مقررات قانونی اقدام کند. -شورای شهر موظف است یک نسخه از نتیجه گزارش حسابرس رسمی منتهی به پایان سال مالی گذشته را حداکثر تا پایان تیرماه برای بررسی و اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال کند
وزارت راه و شهرسازی وزارت امور اقتصاد و دارایی سازمان ثبت اسناد	مشارکت	نماینده این نهادها در قالب کمیسیونی به شکل سالانه نسبت به تعیین قیمت املاک اقدام نمایند.
بخش خصوصی	مشارکت	جذب سرمایه بخش خصوصی و کمک در پروژه‌ها به منظور افزایش درآمد شهرداری‌ها

۱-۱۱-۴-۳- راه حل پیشنهادی برای افزایش درآمد پایدار شهرداری ها

- یکی از مشکلات نظام شهری در ایران سیستم مدیریت شهری است که تحقق درآمد پایدار را با مشکل مواجه می‌سازد. همچنین در مدیریت جامع شهری مؤلفه‌هایی چون شفافیت، قانون‌مداری، مشارکت طلبی و پاسخ‌گویی وجود دارد. آنچه به‌عنوان نقاط ضعف در سیستم مدیریت شهری در ایران دیده می‌شود، وجود ویژگی‌هایی چون تمرکزگرایی و برون‌زا بودن برنامه‌ها است. این ویژگی‌ها منجر می‌شود مدیریت شهری از مدیریت جامع فاصله گرفته و به سمت مدیریت بخشی برود. بر این اساس مدیریت شهری در ایران از توسعه‌محوری دور و گرفتار پروژه‌محوری است. در واقع آنچه تحقق درآمد پایدار را در ایران با مشکل مواجه می‌سازد فقدان مدیریت جامع شهری است. بنابراین فقدان مدیریت جامع شهری منجر به بروز مشکلاتی در ساختار نظام شهری ایران شده است مانند کسب درآمدهای ناپایدار برای ارائه خدمات شهری. مسئله اساسی در این زمینه فقدان استراتژی ملی مدیریت جامع شهری در کشور است، درحالی‌که این امر در بیشتر کشورهای جهان به‌عنوان یک اصل در نظام شهری مورد توجه قرار می‌گیرد. بنابراین پیشنهاد کلی در این بخش، تهیه و تدوین برنامه مدیریت جامع شهری است.
- هر واحد ساختمانی چه مسکونی و چه با کاربری‌های دیگر به مقدار زمینی که اشغال می‌کند عوارض دهد. همچنین برای مالکانی که بیشتر از یک ملک دارند عوارض به‌صورت تصاعدی بالا برود، به‌نحوی که از سوداگری جلوگیری کند و برای مالک، مقرون‌به‌صرفه نباشد که ملک را نگه دارد. یکی از مشکلات در کلان‌شهرها به‌خصوص تهران عدم توازن در الگوی مالکیت است. اجرای این طرح نیازمند ایجاد نظام شفاف اطلاعاتی به‌منظور دریافت عوارض از خانه‌های خالی و مالیات بر ارزش زمین است. مالیات بر ارزش زمین منجر به عدالت اجتماعی می‌شود چراکه کسانی که قیمت زمینشان بیشتر است مبلغ بیشتری باید پرداخت کنند. هر که زمینش ارزان‌تر است کمتر پرداخت کند. در این صورت برای کسی توجیه اقتصادی ندارد که خانه خود را خالی نگه دارد چون در هر صورت باید عوارض آن را پرداخت کند در نتیجه مبلغ قابل‌توجهی نصیب شهرداری می‌گردد که علاوه بر تأمین هزینه‌های عمرانی و جاری خود در قسمت‌های توسعه‌نیافته شهر، کیفیت خدمات شهری را بالا ببرد.

- عملیاتی کردن راهکار فوق یعنی دریافت عوارض از افراد پردرآمد و هزینه کردن برای افراد کم‌برخوردار می‌تواند در کاهش شکاف طبقاتی در جامعه مؤثر باشد و عدالت اجتماعی را محقق سازد.
- اخذ مالیات از ساکنان هر واحد مسکونی. برای مثال در اروپا برحسب مترائز یا تعداد نفر ساکن در هر خانه، مالیات زباله گرفته می‌شود. تعهد مردم به پرداخت مالیات به‌عنوان یک راهکار اساسی در کسب درآمد پایدار شهرداری‌ها است. بنابراین شهرداری‌ها به‌جای اینکه منتظر بمانند تا کسی را که می‌خواهد خانه بسازد و پروانه بگیرد، با هزینه‌های مختلف محاصره کنند، باید از مصرف مالیات بگیرند و برعکس باید هزینه‌های اخذ پروانه کم باشد تا افراد انگیزه یابند ساخت‌وساز نمایند و شهر نوسازی شود.
- بیشترین عوارض از مصرف گرفته شود و کم‌ترین عوارض از تولید. برای مثال اگر کسی قصد تخریب و نوسازی منزل خود را دارد باید مراحل اداری از پیش رویش برداشته شود. این مراحل با گردش دیجیتالی می‌تواند انجام شود و این امر را تسهیل کند که تولید صورت گیرد. کمترین مبالغ در این مرحله باید اخذ شود و در عوض، عوارضی بر مصرف اعمال شود.
- ضرورت چندهسته‌ای شدن کلان‌شهرها به‌منظور توزیع مراکز خدماتی و رفاهی در چهارگوشه شهر به نحوی عادلانه که منجر به افزایش رضایت شهروندان است. این یکی از متغیرهای مهم در تحقق مدیریت جامع شهری است چراکه تحقق عدالت اجتماعی یکی از مؤلفه‌های مهم در مدیریت جامع شهری است. از سوی دیگر توزیع مناسب مراکز رفاهی و خدماتی منجر به کاهش آلودگی و کاهش بار ترافیک می‌شود و رضایت شهروندان افزایش می‌یابد. افزایش رضایت شهروندان منجر به افزایش مشارکت شهروندان در نظام شهری می‌شود.
- تسریع در روند بوروکراسی اداری شهرداری‌ها چراکه نظام بوروکراسی در شهرداری‌ها یکی از عوامل مهم در بی‌میلی سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری است. تسریع در روند بوروکراسی منجر به ترغیب سرمایه‌گذاران می‌شود.
- استقرار صنایع و ساختارهایی در شهر که با حداقل عارضه برای شهر تولید ثروت کند و اقتصاد شهری رونق گیرد و تحت پوشش پارک‌های علم و فناوری قرار گیرد.

وزارت کشور تکلیف قانونی سه دهه پیش دولت، در خصوص چاره‌جویی درآمدی برای شهرداری‌ها را سرانجام داد و با ارسال یک لایحه به هیات‌دولت، خانه‌تکانی بودجه‌ای در ۸ کلان‌شهر را کلید زد. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور، لایحه‌ای با عنوان «درآمدهای پایدار شهری» تدوین کرده که هم‌اکنون در کمیسیون‌های تخصصی هیات‌دولت از جمله کمیسیون زیربنایی و کمیسیون امور کلان‌شهرها، در دست بررسی است. در این لایحه، منابع مالی جدید برای جایگزین شدن با مخرب‌ترین درآمد فعلی شهرداری‌ها، پیش‌بینی شده و در عین حال از تجربه مالی مشترک شهرداری‌های سایر کشورها برای تقویت یک منبع مالی «پایدار» نیز استفاده شده است. در صورت تصویب این لایحه، برای اولین بار در نظام بودجه‌ریزی شهری، شهرداران شهرهای بزرگ از جمله تهران مکلف می‌شوند بابت کسب درآمد از محل انواع عوارض ساخت‌وساز، سقف مصوب دولت را رعایت کنند.

طی این سال‌ها، شهرداران متناسب با نیاز مالی اداره شهرها، ستون بودجه‌های سالانه‌شان را بر اخذ دو نوع از مخرب‌ترین درآمدهای ناپایدار تحت عنوان «عوارض فروش تراکم ساختمانی» و «عوارض تغییر کاربری» پایه‌ریزی کرده بودند طوری که در تهران مجموعه عوارض ساخت‌وساز - که عمده آن در تراکم و کاربری خلاصه می‌شود - با سهم حداقل ۴۰ درصدی از کل منابع مالی شهرداری، ستون بودجه شهر را شکل می‌دهد.

اما در لایحه تهیه شده از سوی وزارت کشور، پیش‌بینی شده است سهم «عوارض فروش تراکم و تغییر کاربری» در بودجه شهرداری‌های ۸ کلان‌شهر کشور در دوره ۵ ساله، از متوسط ۳۵ درصد کنونی به ۱۳ درصد برسد. شهرداران کلان‌شهرهای کشور مکلفند در ازای کاهش سقف درآمدی از محل عوارض ساخت‌وساز، سهم عوارض «نوسازی» که در حال حاضر معادل ۲/۲ درصد کل بودجه سالانه شهرداری‌ها است را به ۳۵ درصد افزایش دهند. پیش‌بینی شده است، با کاهش سهم عوارض ساخت‌وساز و افزایش عوارض نوسازی، سهم درآمدهای ناپایدار در بودجه شهرداری‌ها بعد از ۵ سال از ۵۵ درصد کنونی به ۲۰ درصد کاهش یابد.

با این تغییرات، سقف ریالی عوارض ساخت و ساز تا دو سوم سطح موجود، کوتاه می‌شود و این میزان تعدیل در عوارض ساخت و ساز، باعث می‌شود ستون اصلی درآمد شهرداری‌ها از «تراکم‌فروشی» یا «عوارض ساختمانی» به «عوارض بهره‌برداری از ساختمان» تغییر کند.

"عوارض نوسازی" در حال حاضر پایه اصلی بودجه شهرهای بزرگ دنیا را با سهم ۴۰ درصدی در بودجه این شهرها، تشکیل می‌دهد. مطابق این عوارض که به شارژ شهری معروف است، مالکان املاک مسکونی سالانه معادل یک درصد ارزش ملک‌شان، عوارض به شهرداری‌ها پرداخت می‌کنند. نرخ این عوارض در ایران و مثلاً در تهران، معادل ۰/۱ درصد است، اما در لایحه تهیه شده قرار است نرخ عوارض نوسازی معادل درصدی از قیمت کنونی مسکن، به‌روز شود و افزایش پیدا کند. دولت در لایحه «درآمدهای پایدار شهری» همچنین در نظر دارد، یکسری درآمدهای محلی در شهرها را نیز به بودجه شهرداری‌ها سرازیر کند.

شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در فرآیند توسعه شهری و روستایی و ایجاد خدمات مورد نیاز شهروندان با چالش‌های متعددی در زمینه‌های مختلف روبه‌رو هستند. یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی مدیران شهری و روستایی کمبود منابع درآمدی مورد نیاز برای ارائه خدمات و ایجاد زیرساخت‌های شهری و روستایی است. گسترش جمعیت، نرخ فزاینده مهاجرت از روستاهای کشور به شهرها، بسط روابط اجتماعی، گسترش فیزیکی و رشد محدوده شهرها، تقاضای قابل ملاحظه در حمل‌ونقل شهری، افزایش مطالبات شهروندان و کاهش کمک‌های دولت به شهرهای بزرگ باعث شد که شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در زمینه تأمین منابع مالی خود با مشکلات عدیده‌ای مواجه شوند. بررسی شناخت منابع درآمدی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و چگونگی اصلاح و تأمین منابع جدید از اهداف تدوین لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها بوده که در این راستا کوشش شده است تا با بررسی و شناخت علمی ساختار درآمدی شهرداری‌ها و دهیاری‌های شهرهای مختلف کشور و با بهره‌گیری از نظریات اقتصادی، مقررات و قوانین و ضوابط حقوقی، تجارب سایر کشورها، برنامه‌های توسعه‌ای کشور و پتانسیل‌های موجود در شهرها و روستاهای کشور و با عنایت به حفظ و ارتقای کیفی فضاهای شهری و روستایی به سؤالات اساسی در زمینه چگونگی تأمین منابع درآمدی پایدار پاسخ داده شود. علاوه بر این، فقدان نگرش جامع

به منابع درآمدی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در قالب نظام کلان اقتصادی کشور و تغییرات و مداخلات موردی، بخش درآمدی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را در وضعیت ناپایداری قراردادده است به نوعی که ادامه این وضعیت آثار و تبعات نامطلوب و هزینه‌های اجتماعی، فرهنگی و زیرساختی را برای شهرها و روستاها و مدیریت شهری و روستایی به دنبال خواهد داشت. بر اساس بند ب تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ دولت موظف شده بود حداکثر ظرف ۶ ماه لایحه‌ای تقدیم مجلس کند که به موجب آن شهرداری‌های کشور طی یک برنامه‌ریزی ۳ ساله به خودکفایی کامل برسند، امری که با گذشت چندین سال از تصویب قانون بودجه تا به امروز محقق نشده است.

از سوی دیگر شهرداری‌ها به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی که به‌عنوان پیشانی حاکمیت، بخش قابل توجهی از خدمات مورد نیاز شهروندان را تأمین می‌کنند، سهم ناچیزی از بودجه عمومی کشور دریافت می‌کند. تجربه قریب به ۳۰ سال خودکفایی مالی شهرداری‌ها، بیانگر آن است که نظام مالی شهرداری، ضمن آنکه قابلیت استقلال کامل از بودجه عمومی را دارا است، اما این امر، باید طی فرآیندی منطقی و با تقویت و توسعه منابع درآمدی پایدار صورت پذیرد.

بخش عمده درآمد شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور حاصل از عوارض و جریمه ساخت‌وساز است که این منبع درآمدی به دلیل آنکه تابعی از شرایط اقتصادی شهروندان و تقاضا برای صدور پروانه ساخت است، منبع درآمدی با ثبات و با دوامی که قابلیت اتکا برای حفظ ماهیت خودکفایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را داشته باشد، محسوب نمی‌شود. از طرف دیگر تجربیات جهانی بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که سهم شهرداری‌ها از درآمدهای عمومی به مراتب بیشتر بوده و دولت‌ها تلاش می‌کنند تا علاوه بر اعمال نظارت‌های لازم بر عملکرد این نهاد عمومی، کمک‌های مالی مورد نیاز برای ارائه خدمات شهری را از طریق افزایش سهم شهرداری‌ها از منابع درآمدهای عمومی افزایش دهند. ایجاد منابع درآمدی پایدار و تقویت توان مدیریتی و امکان توسعه شهری با برنامه‌ریزی‌های بلندمدت، از ثمرات این رویکرد به شهرداری‌ها به شمار می‌رود. در این راستا و با توجه به نیاز شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به منابع مالی جدید و مستمر و بهبود و تداوم ارائه خدمات مطلوب به شهروندان، لایحه نظام درآمد

پایدار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تهیه شده و در حال حاضر در کمیسیون‌های تخصصی دولت در حال بررسی است.

سهام درآمدهای ناپایدار از کل بودجه شهرداری‌ها طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ در سال ۱۳۸۹ حدود ۴۶ درصد، در سال ۱۳۹۰ حدود ۳۲ درصد، در سال ۱۳۹۱ حدود ۳۴ درصد و در سال ۱۳۹۲ حدود ۵۵ درصد را شامل می‌شود.

هدف‌گذاری مدنظر این است که با تصویب لایحه طی دوره پنج‌ساله این سهم به ۲۰ درصد کاهش می‌یابد. از جمله مواردی که در لایحه درآمدهای پایدار شهری پیش‌بینی شده است افزایش سهم درآمد پایدار از جمله عوارض نوسازی به میزان حداقل ۳۵ درصد و کاهش سهم درآمدهای ناپایدار از جمله عوارض ساخت‌وساز به میزان حداکثر ۲۰ درصد از کل درآمد شهرداری ظرف مدت ۵ سال است. به این موضوع در تبصره ۴ ماده ۱۰ لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور به طور صریح اشاره شده است.

سهام عوارض ساختمانی (از جمله فروش تراکم و تغییر کاربری) که جزو درآمدهای ناپایدار محسوب می‌شوند در سال ۱۳۸۹ سهم عوارض ساختمانی از مجموع درآمدهای شهرداری‌ها حدود ۳۲ درصد، در سال ۱۳۹۰ حدود ۳۴ درصد، در سال ۱۳۹۱ حدود ۳۱ درصد و در سال ۱۳۹۲ این سهم حدود ۳۵ درصد را شامل می‌شود. با تصویب لایحه درآمدهای پایدار شهرداری طی یک دوره پنج‌ساله سهم این درآمد ناپایدار به ۱۳ درصد در بودجه شهرداری‌ها کاهش می‌یابد.

منابع عمده و درآمدهای اصلی شهرداری در ماده یک لایحه در قالب هشت محور اصلی پیش‌بینی شده است. این محورها شامل درآمدهای ناشی از عوارض، درآمد ناشی از بهای خدمات، پرداخت‌های دولت بابت جبران بخشی از هزینه خدمات عمومی و توسعه زیرساخت‌ها، درآمد ناشی از مالیات‌ها و عوارض توام با مالیات، درآمد حاصل از جرائم و تخلفات، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سایر منابع، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدهایی که به موجب قوانین و مقررات مربوط تعیین می‌شود، است. لایحه پیشنهادی با توجه به مفاد ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه با توجه به هفت رویکرد تهیه و تدوین

شده است. این محورها شامل ایجاد بستر قانونی و رفع موانع قانونی برای کسب درآمدهای محلی به نفع شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، اصلاح و افزایش سهم و نرخ یا تثبیت آن (مانند محاسبه قیمت روز املاک و اراضی برای عوارض نوسازی)، اصلاح فرآیند توزیع و پرداخت درآمد و عوارض، دائمی کردن تعدادی از مواد و تبصره‌های قانونی که در قوانین بودجه سنواتی ذکر شده است، توجه خاص به عوارض بخش محیط زیست، کمک به شهرداری‌ها و دهیاری‌های کمتر توسعه یافته و پیشنهاد عوارض جدید یا تبدیل عوارض مانند عوارض بهره‌برداری به جای عوارض ساختمانی می‌شوند.

در سال ۱۳۸۹ این سهم حدود ۱/۸ درصد، در سال ۱۳۹۰ حدود ۱/۴ درصد، در سال ۱۳۹۱ حدود ۱/۶ درصد و در سال ۱۳۹۲ حدود ۲/۲ درصد از کل درآمد شهرداری‌ها را شامل شده است. تاکید می‌شود که با تصویب این لایحه طی دوره پنج‌ساله سهم درآمدهای پایدار شهرداری‌ها به ۳۵ درصد افزایش خواهد یافت.

تدوین لایحه و طرح درآمدهای پایدار شهری با اتکا به دو ماده قانونی صورت گرفته است. ماده اول مربوط به قانون بودجه سال ۶۲ می‌شود که براساس آن دولت مکلف به ارائه لایحه خودکفایی شهرداری‌های کشور حداکثر ظرف مدت سه سال شده است. معلق ماندن اجرای این قانون و افزایش سهم عوارض ساختمانی در بودجه شهرداری‌ها سبب شد تا علاوه بر خودکفایی شهرداری‌ها، مساله ناپایداری درآمدهای شهرداری‌ها مورد توجه قرار گیرد. براین اساس در سال ۸۹ قانون برنامه پنجم توسعه تکلیفی برای شوراهای و شهرداری‌ها برای تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها به تصویب رسید و براساس آن شهرداری‌ها مکلف شدند سهم درآمدی عوارض ساختمانی را کاهش دهند، سهم شهروندان در تعیین هزینه خدمات عمومی مشخص شود، عوارض ساخت‌وساز به عوارض بر مصرف تبدیل شود و همچنین دولت ضمانت اجرایی این تغییر و تحولات را لحاظ کند.

اما با تأخیر دولت در ارائه لایحه درآمدهای پایدار، طرحی با همین عنوان اواخر اسفند ۹۵ در قالب ۲۳ ماده نوشته شد و در ابتدای سال جاری با امضای ۷۱ نفر از نمایندگان مجلس اعلام وصول شد. این طرح به دنبال ایجاد تغییر و تحول مثبت در منابع درآمدی شهرداری‌ها برای عبور از چالش‌های موجود شهرها است که با اتکا به دو ماده

قانونی تهیه و تنظیم شده است. هدف کلیدی این طرح قطع یا کاهش وابستگی شهرداری‌ها به تراکم‌فروشی به‌عنوان ناپایدارترین و مخرب‌ترین منابع مالی اداره شهر به ویژه در کلان‌شهرها است.

این طرح به درخواست کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه، شوراها و عمران مجلس که در حال بررسی آن هستند مورد بحث و نقد کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس قرار گرفته است. این مرکز برای ارزیابی اولیه این طرح، به مقایسه محتوای آن با اصول مالیه شهرداری‌ها پرداخته است. منظور از مالیه شهرداری‌ها نحوه مدیریت منابع و مصارف شهری است که مرکز پژوهش‌های مجلس با استفاده از راهنمای جهانی تأمین مالی شهرداری‌ها که سازمان ملل در سال ۲۰۰۹ اعلام کرده برای آن هشت ویژگی تعریف کرده است.

این ویژگی‌ها شامل تخصیص بهینه منابع، یکسان کردن مالیات یا عوارض برای خدمات شهری با هزینه نهایی خدمات، تعیین و متناسب کردن عوارض با میزان مصرف خدمات شهری، پاسخگویی مدیریت شهری در برابر نحوه هزینه‌کرد عوارض دریافتی، شفافیت نظام درآمد و هزینه‌کرد و پایداری درآمدها است. علاوه بر این شهرداری‌ها باید به لحاظ مالی خودکفایی بیشتر و وابستگی کمتر به دولت مرکزی داشته باشند و درآمدها و منابع شهرداری باید تناسب قابل قبولی با جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی شهر داشته باشد. همچنین شهرداری‌ها باید از طریق مالیه کارآمد قابلیت اثرگذاری بر کیفیت زندگی و بهبود محیط کسب و کار را داشته باشند و به همین منظور باید خلاقیت و نوآوری در تأمین مالی را ارائه دهند و شهر را برای سرمایه‌گذاری جذاب کنند.

با این وجود همان‌طور که کارشناسان شهری طی سال‌های اخیر عنوان می‌کنند بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس مشخص می‌کند مهم‌ترین مشکل نظام درآمدی شهرها وابستگی بیش از حد به درآمد حاصل از ساخت‌وساز است که حداقل دارای چهار اشکال اساسی است. اشکال نخست این نوع درآمد شهری ناپایداری است و چون درآمدهای حاصل از این منبع وابسته به چرخه‌های اقتصادی مسکن است می‌تواند حجم آن تغییر کند و با نوسان همراه باشد. علاوه بر این امکان برنامه‌ریزی بلندمدت و منظم را برای دخل و خرج شهر سلب می‌کند. چراکه در دوره‌های رکود درآمد حاصل از این محل کاهش پیدا می‌کند و بالطبع بودجه سالانه شهرداری‌ها دچار کسری

می‌شود و شهرداری به دلیل بدهکاری از پروژه‌های حیاتی و ضروری چشم‌پوشی می‌کند. در مقابل در دوره‌هایی از چرخه تجاری بازار مسکن که رونق اتفاق می‌افتد و ساخت‌وساز افزایش پیدا می‌کند، منابع شهر دچار اضافه درآمد می‌شود در نتیجه مدیران شهری به خرج‌تراشی و اجرای پروژه‌های غیرضروری و بعضاً نمایشی در شهر روی می‌آورند. تجربه نشان داده است که این پروژه‌ها غالباً ابرپروژه‌ها هستند و منابع زیادی را به سمت خود جذب می‌کنند و متأسفانه در دوره‌های رکود در اولویت تأمین مالی قرار می‌گیرند. اما سومین اشکال این نوع تأمین مالی وابسته به ساخت‌وساز این است که ساخت‌وساز غیر هدفمند را تحریک می‌کند، باعث افزایش ظرفیت جمعیت‌پذیری شهرها خارج از حد و گنجایش شهر می‌شود و نهایتاً این گسترش جمعیت‌پذیری اشکال چهارم یعنی ایجاد فشار به فاکتورهای زیست‌محیطی شهر همچون آب را شکل می‌دهد.

با نگاهی به این اشکالات طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌ها، بودجه و مالیه شهرداری‌ها را در هفت محور اصلی دچار تغییر و تحول اساسی کرده است. بر مبنای محور اول یک ردیف جدید درآمدی را به بودجه شهرداری‌ها اضافه می‌کند و براساس آن شهرداری‌ها اجازه پیدا می‌کنند از طریق مشارکت با بخش خصوصی، درآمد حاصل از مشارکت در سرمایه‌گذاری شهری را در خدمت هزینه‌کردهای اداره شهر قرار دهند. (محل مشارکت‌های شهرداری معمولاً زمین یا پروانه ساختمانی است) اگرچه در سال‌های اخیر شهرداری‌ها از جمله مدیریت شهری پایتخت بخشی از منابع خود را از این مسیر تأمین کرده است اما از آنجا که ساختار مشخصی برای این نوع تأمین مالی در قوانین وجود نداشت همواره ابهاماتی در مشارکت‌های شهرداری با بخش خصوصی وجود داشت و به دغدغه همیشگی اعضای شورای شهر بدل شده بود. اما این ردیف درآمدی ساختار تأمین مالی مشارکتی شهرداری‌ها را شفاف می‌کند. محور دومی که در این طرح برای ایجاد تحول اساسی در تأمین مالی شهرداری‌ها پیشنهاد شده تعریف یکسری عوارض برای دسته‌ای از املاک در شهر است که به واسطه اجرای پروژه‌های شهری دچار ارزش افزوده می‌شوند. محور سوم تحول منابع مالی شهرداری‌ها، تغییر و به‌روزرسانی پایه یکسری عوارض و مالیات‌های شهری است. به‌عنوان مثال براساس این محور عوارض صدور گذرنامه از ۵ درصد فعلی به ۱۰ درصد، عوارض نقل

و انتقال خودرو به یک درصد و افزایش عوارض پسماند برای شرکت‌ها به یک درصد ارزش فروش برسد. در عین حال پیش‌بینی شده شهرداری‌ها در بخشی از درآمد دولت از محل مالیات مستقیم سهم داشته باشند.

بر مبنای چهارمین محور تعریف شده، شهرداری‌ها اجازه پیدا می‌کنند عوارض سوخت یا عوارض حاصل از مصرف بنزین در شهرها دریافت کنند. البته این عوارض فقط برای شهرهای دارای مترو همچون تهران است. بنابراین اگر این طرح به تصویب برسد معادل ۱۰ درصد قیمت فروش بنزین عوارض سوخت تصویب می‌شود و منابع آن در اختیار شهرداری قرار می‌گیرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد در ابرشهرهای توسعه یافته دست کم ۴۰ درصد از منابع مالی مورد نیاز برای توسعه شبکه حمل و نقل عمومی از محل دو نوع عوارض تردد و عوارض سوخت حاصل می‌شود. محور پنجم برای ایجاد تحول اساسی در منابع مالی شهرداری‌ها، تغییر مسیر واریز عوارض مربوط به شهرهای حریم است. تاکنون عوارض شهری شهرهای واقع در حریم شهرهای بزرگ مستقیم توسط شهرداری شهرهای مادر دریافت می‌شد اما در قالب این طرح مسیر واریز تغییر می‌کند و به حساب استانداری‌ها واریز می‌شود تا از طریق استانداری‌ها به حساب شهرداری‌های مادر و شهرهای اطراف پرداخت شود.

هدف این تغییر مسیر توزیع عادلانه منابع بین شهرهای یک استان برحسب جمعیت هر شهر و سایر شاخص‌های تعادل بخشی است. محور ششم نیز کاهش درآمد عوارض صدور پروانه ساختمانی و کاهش سهم این نوع درآمد به عنوان ناپایدارترین درآمد شهرداری در بودجه مدیریت شهری است. براساس این محور سهم عوارض ساخت و ساز در یک دوره ۱۰ ساله، باید سالانه ۱۰ درصد کاهش پیدا کند و نهایتاً سهم این نوع درآمد ناپایدار در بودجه به صفر برسد. در حال حاضر سهم این نوع درآمد شهری در بودجه سالانه شهرداری پایتخت دست کم ۴۰ درصد است و نهایتاً محور آخر این طرح تعیین سازوکار وصول منابع و درآمدهای جدید برای شهرداری است.

بررسی‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس از هفت محور تغییر و تحول منابع درآمدی شهرداری‌ها که در طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌ها آمده است حاکی از آن است که اگرچه محتوای این طرح به منظور ایجاد تحولات عنوان شده است اما برخی از این محورها با اصول مالیه شهرداری‌ها در مغایرت است. ضمن آنکه در این

طرح بیشتر به تعاریف و تعیین نرخ‌ها پرداخته شده و انگیزه‌ای برای مدیریت شهری برای فاصله گرفتن از درآمد ساخت‌وساز وجود ندارد. بنابراین می‌تواند به راحتی تغییرات ذکر شده در هفت محور اتفاق نیفتد؛ چراکه شهرداری با این وضعیت طرح (کاهش سالانه ۱۰ درصد از درآمد حاصل از عوارض ساختمانی) قدرت جبران و پوشش درآمد جایگزین را ندارند.

از این رو مرکز پژوهش‌ها در جمع‌بندی گزارش خود عنوان کرده است که طرح به شکل فعلی قابلیت کامل و کافی برای اجرایی شدن را ندارد؛ اما از آنجا که بخشی از محتوای طرح مناسب است این طرح می‌تواند با یک چکش کاری اساسی به تصویب برسد و هدف نهایی این طرح اصلاح و پایدارسازی درآمد شهرداری‌ها است محقق شود. مرکز پژوهش‌های مجلس برای اجرای چکش کاری اساسی در این طرح پیشنهادهایی را ارائه می‌دهد. بر مبنای پیشنهاد اولیه این مرکز مناسب است فرآیند اصلاح و تصفیه بودجه شهرداری‌ها از عوارض ساخت به صورت تدریجی و با طی دوره گذار اتفاق افتد و تاکید دارد اصلاح ساختار مالیه شهرداری‌ها به یک پیش شرط از بابت بازتنظیم رابطه دولت و شهرداری‌ها برای تعیین تکلیف مسئولیت‌های مدیریت شهری نیاز دارد. بر اساس پیشنهاد این مرکز رابطه دولت و شهرداری‌ها به یک بازنگری اساسی نیاز دارد و باید تکلیف مدیریت یکپارچه شهری از طریق تمرکززدایی از دولت مرکزی تعیین شود.

همچنین پیشنهاد می‌دهد فرآیند کاهش عوارض ساخت‌وساز و کاهش سهم این نوع درآمد از بودجه سالانه شهرداری‌ها به جای ۱۰ سال در یک دوره ۱۵ ساله دیده شود. نکته مهم دیگر نیز آن است که به جای آنکه هدف، کاهش سهم عوارض ساختمانی صفر درصد باشد باید این عوارض در دوره ۱۵ ساله به ۵۰ درصد مجموع درآمدهای سالانه کاهش پیدا کند. همزمان با این اتفاق نیز سهم عوارض نوسازی به ۵۰ درصد بودجه سالانه شهرداری‌ها برسد. به عبارت دیگر شارژ شهری باید جانشین عوارض حاصل از ساخت‌وساز شود.

مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در دنیا دولت‌های محلی به جای آنکه بودجه را به عوارض ساخت و تولید وابسته کنند به عوارض مصرفی املاک متکی کرده‌اند؛ چراکه از یکسو مستمر و پایدار است و از سوی دیگر

درآمد حاصل از این محل در دوره‌های مختلف اقتصادی با نوسان مواجه نیست. به عبارت دیگر آنچه هم‌اکنون تحت عنوان عوارض نوسازی در شهرهای کشور دریافت می‌شود در سایر کشورها عوارض سالانه بر مصرف و بهره‌برداری از املاک است که در دنیا بین یک تا ۳ درصد قیمت روز املاک است و ۳۰ درصد منابع شهری برخی از ابرشهرهای دنیا را تشکیل می‌دهد. اما در ایران اگرچه عوارض نوسازی وجود دارد ولی به جای آنکه پایه دریافت این عوارض قیمت روز املاک باشد قیمت منطقه‌ای املاک ملاک عمل است و در حال حاضر نرخ عوارض نوسازی ۱/۵ درصد قیمت منطقه‌ای املاک (قیمت منطقه‌ای ۱۰ درصد قیمت روز املاک است) تعیین شده است. این فرمول که مبلغ ناچیزی را به‌عنوان شارژ شهری تعریف کرده‌است به‌طور متوسط در شهر تهران بین ۷۰ تا ۱۰۰ هزار تومان است. این نوع تعریف فرمول عوارض نوسازی سبب شده تا سهم این عوارض به کمتر از ۲ درصد از بودجه سالانه شهرداری پایتخت برسد.

مرکز پژوهش‌های مجلس پیشنهاد داده است برای آنکه سهم عوارض نوسازی از ۲ درصد فعلی در بودجه شهرداری به ۵۰ درصد برسد پایه فرمول آن باید از قیمت منطقه‌ای به قیمت روز املاک تغییر پیدا کند. سازوکار ایجاد این تغییر نیز باید از سوی وزارت کشور ظرف ۹ ماه تعیین شود و به تصویب برسد. کارشناسان شهری معتقدند تغییر پایه عوارض نوسازی عدالت مالیاتی را در شهر برقرار می‌کند. این در حالی است که هم‌اکنون ساکنان کم‌برخوردار شهر بازندگان اصلی پایتخت هستند. چراکه در حال حاضر عدم تناسب سطح توسعه‌یافتگی مناطق و میزان پرداخت عوارض شهری به زیان ساکنان محلات کم‌برخوردار شهر شده‌است.

به گفته کارشناسان اگر پایه دریافت عوارض نوسازی قیمت روز املاک شود از آنجا که قیمت املاک در مناطق شمالی شهر بالاتر از مناطق کم‌برخوردار است به‌طور اتوماتیک عوارض نوسازی که مالکان پرداخت می‌کنند تناسب معقول با سرویس خدمات شهری به آنها پیدا می‌کند. مرکز پژوهش‌های مجلس در پایان این گزارش کارشناسی به صراحت عنوان می‌کند که باید این ماده واحد به‌عنوان گام نخست برای واقعی‌سازی اهداف طرح پایدارسازی درآمدهای شهرداری‌ها در آن لحاظ شود. در متن این ماده واحد آمده است: وزارت کشور با همکاری دبیرخانه

کلان شهرها مکلف است، برای پایدارسازی درآمد شهرداریها، ظرف ۹ ماه، سازوکار اجرایی عوارض ساختمانی را به میزان ۵۰ درصد در کلان شهرها از طریق جانشین سازی عوارض نوسازی با احتساب قیمت های روز طی یک دوره ۱۵ ساله تدوین و عملیاتی کند.

براساس دیدگاه مرکز پژوهش های مجلس تصویب و اجرای این ماده واحده از یکسو پایداری و استمرار درآمدهای شهرداری ها را تضمین می کند و از سوی دیگر، شرط عدالت برای دریافت عوارض نوسازی به عنوان درآمد پایدار جایگزین عوارض ساختمانی را رعایت می کند.

۱-۱۲- تعیین شاخص‌های اساسی در هزینه نگهداری شهرها

• شاخص‌های محور خدمات شهری

شاخص‌های محور خدمات شهری شامل: مخازن، سد معبر، نظافت معابر و بوستان‌ها، زیبا سازی و لایروبی انهار

• شاخص‌های محور حمل و نقل و ترافیک

شاخص‌های محور حمل و نقل و ترافیک شامل: چراغ راهنمایی، خط کشی عابر پیاده، مناسب سازی معابر، تابلوهای ترافیکی و تجهیزات، سرپناه ایستگاه اتوبوس

• شاخص‌های محور شهرسازی و معماری

شاخص‌های محور حمل و نقل و ترافیک شامل: حصار کارگاهی، حفاظ روی معابر، لفاف و پوشش، نگهداری مصالح و نخاله ساختمانی در پیاده رو، وضعی ۹ت انهار مجاور ساختمان

• شاخص‌های محور فنی و عمرانی

آسفالت، دریچه، پیاده رو، جداول، انهار

۱-۱۳- بررسی ضابطه فقهی سرفصل‌ها و منابع درآمدی موجود در شهرداری‌ها

ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها درآمد شهرداری‌ها را به هفت طبقه به شرح زیر تقسیم می‌نماید:

۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی

۳- بهاء خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری

۴- درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری

۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

۶- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی یا به

موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد

۷- سایر منابع تامین اعتبار

۱-۱۳-۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

مالیات مانند یک نوع هزینه اجتماعی است که آحاد یک ملت در راستای بهره‌وری از امکانات و منابع یک کشور موظفاند آن را پرداخت کنند تا توانایی‌های جایگزینی این امکانات و منابع، فراهم شود.

مالیات در واقع انتقال بخشی از درآمدهای جامعه به دولت و یا بخشی از سود فعالیت‌های اقتصادی است که نصیب دولت می‌شود؛ زیرا ابزار و امکانات دستیابی به درآمد و سودها را دولت فراهم کرده است. دولت‌ها برای جبران

هزینه‌های خدماتی که به شهروندان می‌دهند، از راه وضع مالیات اقدام می‌کنند و البته هدف از وضع مالیات برای اغلب کشورها جبران هزینه نیست، زیرا از راه مالیات، نقدینگی دچار تغییرات می‌شود که بعد از جبران هزینه، مهم‌ترین عامل وضع مالیات می‌باشد.

امروزه دولت‌ها برای ایجاد تعادل اقتصادی وظایف گوناگونی به عهده می‌گیرند و بازارهای اقتصادی و قیمت‌ها را تعیین و کنترل می‌کنند و بر توزیع فرآورده‌ها و سایر درآمدها نظارت می‌کنند؛ اما آنچه از همه در تعادل اقتصادی و تأمین عدالت اجتماعی نقش ویژه‌ای دارد، مالیات است.

مالیات دولت را قادر می‌سازد که بر جریان‌ها و مسائل اقتصادی کشور و افزایش درآمدها و ثروت‌ها نظارت و کنترل داشته و از رکود، فساد و کساد اقتصادی جلوگیری کند.

البته روشن است در میان انواع مالیات‌ها، مالیات‌های مستقیم، از آنجاکه اشخاص پرداخت کننده نمی‌توانند آن را به دیگری منتقل سازند، اگر بر اساس درآمد تنظیم گردد، مانع از تمرکز ثروت و اندوخته‌های سرسام‌آور خواهد بود. این جهت فاصله‌های وحشتناک طبقاتی ترمیم یا تعدیل و از سوی دیگر موجب رونق اقتصادی خواهد بود.

اهداف مالیات در اسلام

با توجه به اهداف بسیار متنوع اقتصاد اسلامی در مقایسه با مکتب‌های دیگر، دولت برای تأمین مخارج مالی خود، به درآمدهای گوناگونی نیاز دارد که مالیات به‌عنوان یکی از مهم‌ترین راه‌های درآمد دولت، در رسیدن به این اهداف، اهمیت خاصی دارد.

اهداف دریافت مالیات

الف) تأمین مالی مخارج مشخص: نظام مالیاتی اقتصاد اسلامی، از این نظر شبیه به عوارض عمل می‌کند؛ با این تفاوت که مالیات، به‌طور کلی به خزانه‌داری دولت واریز می‌شود و دولت مخارج مختلف خود را با آن تأمین می‌کند؛ ولی عوارض گردآوری شده، تنها باید در موارد و مکان‌های مشخص مصرف شود.

ب) عدالت اجتماعی: هر شهروندی در جامعه اسلامی به نسبت بهره‌ای که از امکانات جامعه و کشوری می‌برد، باید در تأمین مخارج و هزینه‌ها سهیم باشد.

ج) اجرای سیاست‌های اقتصادی: به هر میزان که بیشتر مالیات گرفته شود، هزینه مالیات دهنده، افزایش و در نتیجه، سود وی کاهش می‌یابد و دولت با افزایش مالیات در برخی بخش‌ها، می‌تواند از گسترش غیرضروری آنها جلوگیری کند یا با کاهش مالیات و در نظر گرفتن انواع معافیت‌ها و تخفیف‌ها، بخش‌های دیگر را رونق بخشد.

حضرت علی(ع) درباره اثر مالیات در اداره جامعه اسلامی می‌فرمایند: «ولم یستقم امره الا قليلا؛ حکومت، با نابودی مالیات جز اندکی دوام نمی‌آورد.» با این حال می‌فرمایند: «و لا تضربن احدا سوطا لمكان درهم؛ برای گرفتن درهمی(مالیات) کسی را با شلاق نزنید.»

همچنین آن حضرت درباره گرفتن مالیات به فرستاده‌های در نامه‌های ۲۵ و ۵۳ نهج البلاغه این گونه می‌فرمایند:

۱- نامه ۲۵ نهج البلاغه:

جمله‌هایی از این نامه مشخص می‌کند که حضرت علی(ع) عدالت را در کارهای کوچک و بزرگ اداره امور حکومت رعایت می‌کرد.

به حرکت درآی، با پرهیزگاری و ترس از خداوندی که یگانه است و او را شریکی نیست. زنهار، مسلمانی را مترسانی و اگر خود نخواهد به سراغش مروی و بیش از آنچه حق خداوند است، از او مستانی. چون به قبیله‌ای بررسی بر سر آب آنها فرود آی و به خانه‌هایشان داخل مشو. آنگاه با آرامش و وقار به سوی ایشان رو تا به میانشان بررسی. سلامشان کن و تحیت گوی و در سلام و تحیت امساک منمای. سپس، بگوی که ای بندگان خدا، ولیّ خدا و خلیفه او مرا به نزد شما فرستاده تا سهمی را که خدا در اموالتان دارد، بستانم. آیا خدا را در اموالتان سهمی هست، که آن را به ولیّ خدا بپردازید؟ اگر کسی گفت: نه، به سراغش مرو و اگر کسی گفت آری، بی‌آنکه او را بترسانی یا تهدیدش کنی، یا بر او سخت گیری، یا به دشواریش افکنی، به همراهش برو و آنچه از زر و سیم دهد، بستان و

اگر او را گاو و گوسفند و شتر باشد، جز به اجازت صاحبانش به میان رمه مرو، زیرا بیشتر آنها از آن اوست و چون به رمه چارپایان رسیدی، مانند کسی مباش که خود را بر صاحب آنها مسلط می‌شمارد یا می‌خواهد بر او سخت گیرد. چارپایی را رم مده و مترسان و صاحبش را در گرفتن آن مرنجان. پس مال را هر چه هست به دو بخش کن و صاحب مال را به گزینش یکی از آن دو بخش مخیر گردان و در آنچه برای خود بر می‌گزیند، متعرضش مشو.

۲- نامه معروف ۵۳ که حضرت به مالک اشتر نخی نوشته بود:

در کار خراج نیکو نظر کن، به گونه‌ای که به صلاح خراج‌گزاران باشد. زیرا صلاح کار خراج و خراج‌گزاران، صلاح کار دیگران است و دیگران حالشان نیکو نشود، مگر به نیکو شدن حال خراج‌گزاران، زیرا همه مردم روزی خوار خراج و خراج‌گزاران‌اند.

ولی باید بیش از تحصیل خراج در اندیشه زمین باشی، زیرا خراج حاصل نشود، مگر به آبادانی زمین و هر که خراج طلبد و زمین را آباد نسازد، شهرها و مردم را هلاک کرده است و کارش استقامت نیابد، مگر اندکی. هرگاه از سنگینی خراج یا آفت محصول یا بریدن آب یا نیامدن باران یا دگرگون شدن زمین، چون در آب فرو رفتن آن یا بی‌آبی، شکایت نزد تو آوردند، از هزینه و رنجشان بکاه؛ آن قدر که امید می‌داری که کارشان را سامان دهد و کاستن از خراج بر تو گران نیاید، زیرا اندوخته‌ای شود برای آبادانی بلاد تو و زیور حکومت تو باشد، که ستایش آنها را به خود جلب کرده‌ای و سبب شادمانی دل تو گردد، که عدالت را در میانشان گسترده‌ای و به افزودن ارزاقشان و به آنچه در نزد ایشان اندوخته‌ای از آسایش خاطرشان و اعتمادشان به دادگری خود و مدارا در حق ایشان، برای خود تکیه‌گاهی استوار ساخته‌ای. چه بسا کارها پیش آید که اگر رفع مشکل را بر عهده آنها گذاری، به خوش‌دلی به انجامش رسانند.

در مجموعه‌های روایی احادیثی وارد شده که می‌توان در جواز گرفتن مالیات به آنها استناد کرد:

امام صادق - علیه السلام - می فرماید: ولكن الله عزوجل فرض في اموال الاغنياء حقوقاً غير الزكاة فقال عزوجل: والذين في اموالهم حق معلوم للسائل. فالحق المعلوم غير الزكاة وهو شيء يفرضه الرجل على نفسه في ماله يجب عليه ان يفرضه على قدر طاقته وسعة ماله.

ومما فرض الله عزوجل ايضاً في المال من غير الزكاة قوله عزوجل: (الذين يصلون ما أمر الله به أن يوصل) ومن أدى ما فرض الله عليه فقد قضى ماعليه.

خداوند در مال های توانگران حقوقی غیر از زکات واجب کرده است. چنان که فرموده: و آن کسان که در اموالشان حقی است معلوم. این (حق معلوم) غیر از زکات است چیزی است که شخص آن را بر خود واجب می کند تا از دارایی خود بپردازد و لازم است که به اندازه توان و قدرت مالی وی باشد و از دیگر واجبات مالی غیر از زکات چیزی است که خدا فرموده: آن کسانی که پیوند خود را با هر که خدا فرموده باشد پیوسته و برقرار نگه می دارند. و کسی که آنچه خدا بر او واجب کرده بپردازد وظیفه اش را به پایان رسانده است.

روایت دیگر از امام صادق

از امام صادق - علیه السلام - درباره آیه شریفه: الذين يصلون ما امر الله به ان يوصل سؤال شد حضرت پاسخ فرمود:

هو صلته الإمام في كل سنة بما قل أو كثر

منظور آیه برقراری پیوند مالی است با امام و رهبر جامعه در هر سال چه اندک و چه بسیار.

بی گمان هدف از برقراری پیوند مالی با امام برآوردن هزینه زندگی شخصی او نیست بلکه مراد فراهم آوردن هزینه هایی است که برای انجام مسؤولیت های اجتماعی و اداره جامعه به آنها نیاز دارد.

نامه امام جواد

علی بن مهزیار می گوید: در نامه امام جواد - علیه السلام - چنین خواندم: ان الذی أوجبت فی سنتی هذه وهذه سنة عشرين و مأتین فقط لمعنی من المعانی أکره تفسیر المعنی کله خوفاً من الانتشار وسأفسر لک بعضه ان شاء الله ان موالی أسأل الله صلاحهم أو بعضهم قصروا فیما يجب علیهم فعلمت ذلك فأحببت ان أطهرهم وأزکیهم بما فعلت من أمر الخمس فی عامی هذا. ولم اوجب علیهم ذلك فی کل عام... وانما أوجبت علیهم الخمس فی سنتی هذه فی الذهب والفضة التي قد حال علیهما الحول .

آنچه تنها در این سال (سال ۲۲۰ ه.ق) واجب می کنم به علتی مایل نیستم همه آن را شرح دهم زیرا بیم آن دارم منتشر نشود و در آینده نزدیک بحثی از آن را شرح خواهم داد این است که: دوستان من که از خدا صلاح حال ایشان را می خواهم یا جمعی از دوستان من در وظیفه واجب خود کوتاهی کرده اند. من این را دانستم و دوست داشتم آنان را به چیزی که در امر خمس در امسال انجام دادم پاک و پاکیزه کنم.

ولی من این را در هر سال بر آنان واجب نکردم... و تنها خمس را در امسال در طلا و نقره ای که سال بر آنها گذشته است واجب کردم.

در این حدیث امام جواد - علیه السلام - در خصوص یک سال معین (سال ۲۲۰ ه.ق. به خاطر شرایط فوق العاده ای که برای امام و شیعیان پیش آمده بود یک نوع مالیات اسلامی فوق العاده به مقدار یک پنجم از شیعیان گرفت.

۱-۱۳-۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی

در کتاب کشف الاسرار حضرت امام خمینی (ره) (صفحه ۲۵۶) آمده است:

یکی از انواع مالیات اجباری، مالیات صد بیست است که دولت به طور اجبار باید بگیرد و در مملکت اسلامی خیلی کم است که مشمول این مالیات نباشد و این تعلق می گیرد بر کلیه درآمدهایی که توده دارد به هر عنوانی که

باشد چه معدن‌های طلا و نقره و نفت و قیر و زغال‌سنگ و الماس و فیروزه و یاقوت و هرچه از این قبیل باشد و چه گنج‌هایی که از زیرزمین پیدا می‌شود از حفاری‌ها و غیراز آن و چه چیزهایی که از دریاها استخراج می‌شود و چه منفعت‌هایی که از تمام انواع تجارت و صنعت‌ها و کسب‌ها و زراعت‌ها و استخراج قنوات و احیای اراضی افتاده و جمله کلام هر چه در تصور شما از منافع بیاید به‌استثناء بعضی جزئیات با شرایط مقرر در قانون مشمول این مالیات است حتی زن‌های پیر پشت چرخ و پاره‌دوز سرمحل و هر کس هر نفعی برای او حاصل می‌شود چه زیاد و چه کم با شرایطی که در قانون مدون است.

همچنین در صفحه ۲۶۸ این کتاب آیه مربوط به این نوع مالیات آمده است:

در آیه ۴۲ سوره انفال خداوند متعال می‌فرماید: ((و اعلموا انما غنمتم من شی فان لله خمس و للرسول و لذی القربی و الیتامی و المساکین و ابن السبیل))

همه امامان معصوم خمس را از شیعیان می‌گرفتند و می‌گفتند کسی که از خمس یک درهم بخورد به جهنم می‌رود و کسی که با مال خمس دار معامله کند معامله‌اش باطل است.

۱-۱۳-۳- بهاء خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری

اقتصاد از نظر آموزه‌های قرآنی سبب قوام جامعه است. به این معنا که جامعه‌ی بشری با اقتصاد، برپا می‌ایستد. خداوند درباره‌ی نقش اقتصاد در جامعه‌ی بشری می‌فرماید: «و لا توتوا السفهاء اموالکم الی جعل الله لکم قیاما: اموال خود را (که خداوند آن را وسیله‌ی قوام زندگی شما قرار داده) به سفیهان و بی‌خردان مدهید.» در این آیه، خداوند اموال، یعنی امر اقتصادی را به‌عنوان عامل قیام جامعه دانسته است. پس نقشی که اقتصاد در جامعه ایفا می‌کند، همانند ستون میانی خیمه است که خیمه را برپا نگه می‌دارد و به آن معنا و مفهوم می‌بخشد. اگر اقتصاد جامعه از میان برود یا سست و ضعیف شود، به همان میزان جامعه آسیب می‌بیند.

از این آیه و آیات دیگر قرآنی می‌توان اهمیت اقتصاد را در زندگی بشر و نیز برپایی جامعه به دست آورد. البته خداوند در آیاتی چون ۸۵ سوره اعراف و ۸۴ تا ۸۶ سوره هود، تأمین سعادت واقعی انسان را در سایه‌ی یکتاپرستی، سلامت امور اقتصادی و پرهیز از فسادانگیزی دانسته و در آیات ۳ و ۴۱ و ۴۳ و ۸۳ و ۱۷۷ و ۲۷۷ سوره بقره و ۳۹ سوره نساء و ۲ و ۳ سوره انفال و آیات دیگر، امور اقتصادی و معیشتی مردم را دارای جایگاهی مهم در حد مسائل اعتقادی و عبادی قرار داده است.

از نظر قرآن اقتصاد تنها در حوزه‌ی امور مادی انسان و جامعه نقش ندارد، بلکه نقشی فراتر از آن می‌توان برای اقتصاد تعریف کرد. از همین رو خداوند بر نقش بهره‌مندی‌های اقتصادی در امور معنوی و معنویت تأکید می‌کند. براساس آموزه‌های دینی و به‌ویژه آیات نورانی قرآن مجید، جامعه‌ی اسلامی باید از درون قوی و قدرتمند شود و به‌کارگیری هرآنچه در استطاعتش قرار دارد را در دستور کار جدی خود بگذارد. یکی از مهم‌ترین الزامات قدرتمند شدن، ناظر به مسئله‌ی اقتصاد است که اگر این امر محقق شود، اقتدار نظام و جامعه‌ی اسلامی باعث هراس و سردرگمی دشمنان خواهد شد.

دین اسلام با هرگونه حیف و میل و اسراف و همچنین از بین بردن منابع مخالف است و چیزی به‌عنوان مصرف‌گرایی در اسلام وجود ندارد. خداوند در قرآن کریم بر قناعت و صرفه‌جویی تأکید دارد و از طرفی داشتن ایمان و عزت منوط و مشروط به قناعت است. مسئولین بایستی بیشتر از مردم در مصارف دولتی صرفه‌جویی کنند و تا حد امکان نسبت به کاهش هزینه اقدام نمایند و همچنین امورات و کارهای ارباب رجوع را در اسرع وقت انجام دهند تا در خیلی از موارد، مثلاً رفت‌وآمدها، استفاده از کاغذ، بنزین و... صرفه‌جویی شود. در واقع هدر ندادن منابع به زبان ساده، یکی از معیارهای اصلی اقتصاد مقاومتی است که در دین اسلام نیز بر آن تأکید بسیار شده است.

آیات قرآن از انسان‌ها می‌خواهد تا مسئولیت خویش را به‌عنوان خلیفه‌ی الهی در زمین با آبادانی زمین که همان فعالیت‌های اقتصادی است، به‌درستی انجام دهند، زیرا با این روش است که انسان می‌تواند به کمال خویش دست یابد و به‌عنوان انسان کامل به بهشت برین درآید و همان‌طوری که ایمان به‌عنوان عمل صالح در آموزه‌های قرآنی

عامل ورود به بهشت معرفی شده، اعمال اقتصادی چون انفاق، احسان مالی، اکرام مالی، اطعام، صدقه، قرض الحسنه و مانند آنها به عنوان عمل صالح، عامل اصلی ورود به بهشت دانسته شده است.

در حقیقت دو بال پرواز بشر، عمل صالح ایمانی و عمل صالح در قالب عبادی و اقتصادی است که انسان را به سعادت ابدی می‌رساند.

از امام صادق (ع) سؤال شد: راه‌های امرار معاش بندگان که از آن طریق با هم داد و ستد و کسب درآمد می‌کنند و شیوه‌های خرج و مخارج چند تاست؟ حضرت فرمود: کلیه راه‌های امرار معاش که مردم از آن طریق معامله و کسب درآمد می‌کنند، چهار راه است. سائل پرسید: آیا همه این چهار راه حلالند یا همه حرام هستند یا برخی حلالند و برخی حرام؟ حضرت فرمود: هر یک از این چهارراه، ممکن است از جهتی حلال باشد و از جهتی دیگر حرام. این چهار نوع معروف و شناخته شده هستند.

نخستین راه از این راه‌های چهارگانه ولایت است و تولیت و سرپرستی برخی نسبت به برخی دیگر (نظام اداری و کارمندی). در رأس این نظام، ولایت کارگزاران است و سپس ولایت کارگزارانِ کارگزاران، تا برسد به دون پایه‌ترین کارگزاران که هر یک نسبت به زیردست خود ولایت و تصدی دارد. هرگاه والی، با توجه به آنچه خداوند نازل کرده است، بی کم و زیاد و بی آنکه سخنش را تحریف کند یا از فرمان او تجاوز کند، پیروی نماید، والی عادل است و ولایتش عدل است بنابراین حق حکومت دارد و کار کردن با او و کمک رساندن به وی در حکومتش و تقویت او کاری حلال و پاکیزه است و کسب درآمد از طریق آنها حلال می‌باشد. و اما گونه حرام ولایت و حکمرانی، ولایت والی ستمگر و ولایت کارگزاران است، از رئیس گرفته تا پیروان والی و کارگزار تا برسد به دون پایه‌ترین فرد این نظام حکومتی.

دومین راه کسب درآمد، تجارت و بازرگانی است، در همه انواع خرید و فروش مردم با یکدیگر. گونه‌های حلال خرید و فروش شامل از آنچه خوراک بندگان خداست و مایه قوام زندگی آنها می‌باشد و زندگی ایشان جز با آنها

میسر نیست، مانند آنچه می‌خورند و می‌نوشند و می‌پوشند و ازدواج می‌کنند و تملک می‌نمایند و از جهت تملکی که دارند از آنها استفاده می‌کنند و به کار گرفتن آنها در راه کسب سودها و منافی که پایداری زندگی زنده‌باشان بدانهاست و به نحوی از انحاء به مصلحت کار آنان می‌باشد. اما گونه‌های حرام خرید و فروش، هر چیزی که مایه فساد و تباهی است و از خوردن و آشامیدن یا کسب آن یا ازدواج کردن با آن یا مالک شدن آن یا نگه داشتن آن یا بخشیدنش یا عاریه دادنش، نهی شده یا چیزی که در آن به نحوی از انحاء فساد و تباهی است (فروش مردار، گوشت خوک، شراب و...)

سومین راه، کسب درآمد، صنعت‌ها و فنون است که شامل انواع گوناگون آن می‌شود. هرگونه صنعت و فنی که بندگان خدا بیاموزند یا به دیگری یاد دهند، (مانند نویسندگی، دبیری و منشی‌گری و حسابداری و بازرگانی و زرگری و پالان دوزی سراجی و زین دوزی و بنایی و بافندگی و گازری و دوزندگی و فن نقاشی به شرط آن که جانوران ذی‌روح نباشند و ساختن انواع ابزارهایی که مورد نیاز مردم است و از آنها بهره برداری می‌کنند و بدون آنها امورشان نمی‌گذرد و وسیله تأمین نیازهای زندگی آنهاست.) انجام دادن و آموزش دادن و کار کردن با آنها و در آنها برای خود و دیگری حلال و مجاز می‌باشد. هرچند از آن صنعت و آن ابزار گاهی در راه‌های نادرست و معاصی و کمک به حق و باطل هر دو، استفاده شود، باز هم در ساختن این ابزار و تعلیم دادن نحوه ساختن آنها به دیگری، اشکالی وجود ندارد، و گناه آن برعهده‌ی کسی است که از این وسایل در راه‌های فساد و حرام استفاده کند. اما ساختن بت‌ها و نوشابه‌های حرام و آنچه که فساد محض در آن است و هیچ وجه صلاح و مصلحتی در آنها وجود ندارد حرام است.

چهارمین راه کسب درآمد اجاره‌ها است. اجیر کردن این است که انسان خودش یا خانه‌اش یا زمینش یا چیزی را که ملک اوست، برای کسب سود و منفعتی اجاره دهد یا خودش کار کند یا فرزندش و مملوکش یا مزدورش را به کار گمارد به شرط آن که نماینده و وکیل والی یا کارگزار او نباشد، این‌گونه اجیر کردن‌ها برای هر فردی از

مردم حلال است. اما اگر مثلاً خود را اجیر کند برای ضرر زدن به مساجد یا به ناروا کسی را کشتن یا حمل بت‌ها و شراب و هر چیزی که در آن فساد است حرام است. (میزان الحکمه، ج ۱۱)

۱-۱۳-۴- درآمدهای حاصله از اموال شهرداری

«انفال» زمین‌هایی است که بدون لشکرکشی به دست آید و هر زمین موات و بالای کوه‌ها و اراضی وسیع بیابان‌ها و مراتعی که بالای کوه‌هاست، جنگل‌ها، آب‌های طبیعی، معادن، آنچه ملوک به خود اختصاص داده‌اند و املاک غیرمغصوبه به آنها و ارث کسانی که وارث ندارند و آنچه بدون اذن امام از دشمنان در جنگ گرفته شود. اختیار همه اینها در دست حکومت اسلامی و برای صرف در مصارف اسلامی و رفاه عموم به امام سپرده شده است. امام صادق (ع) فرمود: «انفال» آن زمین‌هایی است که بدون لشکرکشی به دست آید و یا در اثر صلح و یا اینکه مردم آنجا با رضایت خود آن را داده باشند و هر زمین خرابی (که اهلش آنجا را ترک کند) و بیابان‌های وسیع و لم‌یزرع، همه اینها به پیامبر اختصاص دارد و پس از آن، از آن امامی است که بعد از اوست و به صلاحدید خود (در رفاه عموم) مصرف می‌کند. در حدیث دیگر امام هفتم وقتی شئون امام و پیشوای دینی را می‌شمارند بعد از توضیح مواردی، درباره «انفال» می‌فرماید: «از چیزهایی که به امام اختصاص دارد بعد از «خمس»، «انفال» است. انفال، هر زمین مخروبه‌ای که اهلش منقرض شده یا آنجا را ترک کرده و رفته‌اند، زمین‌هایی که بدون لشکرکشی به دست مسلمین افتاده است و طبق مصالحه‌ای که انجام گرفته با رضایت خود، بدون قتال آن زمین‌ها را به مسلمانان داده‌اند، بالای کوه‌ها، و اراضی وسیع بیابان‌ها، جنگل‌ها و هر زمین مواتی که صاحب ندارد و آنچه شاهان، مخصوص خود قرار داده‌اند، در صورتی که به زور از مردم گرفته نشده باشد و اما آنچه مال دیگران است و غصب شده است، به صاحب آن برمی‌گردد (این عواید همه مال امام است). امام وارث آن کسی است که ورثه نداشته باشد و او چاره‌جوی درماندگان است سپس اضافه می‌کند: همه این‌ها مال حاکم است.

خراج و مقاسمه دو نوع مالیات اراضی است که از طرف دولت اسلامی بر زمین‌های «مفتوحه عنوه» یعنی زمین‌هایی که مسلمانان با جنگ و غلبه توانسته‌اند آن زمین‌ها را از دست کفار خارج سازند تعیین می‌گردد و کسی که روی این زمین‌ها کار می‌کند موظف است هر سال مبلغی به عنوان مالیات ارضی به دولت اسلامی بپردازد و چون این‌گونه اراضی از آن تمام مسلمانان است و قابل خرید و فروش نیست، لذا باید منافع آن هم در مصالح عموم صرف شود. «خراج» و «مقاسمه» با اینکه هر دو مالیات ارضی است ولی این دو عنوان با هم تفاوت دارند، «خراج» عبارتست از مالیات نقدی که از طرف دولت تعیین می‌گردد، و کسانی که روی آن زمین‌ها کار می‌کنند موظف هستند هر سال همان مبلغ را به خزانه دولت واریز نمایند مثلاً بر هر جریب زمین مبلغ ده دینار رایج بپردازد، ولی «مقاسمه» این است که خود دولت در محصول زمین‌های خراجیه با کشاورزان سهیم و شریک باشد مثلاً ربع یا ثلث محصولات مال دولت و بقیه آن مال کشاورز باشد.

۱-۱۳-۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

در کتاب مفاتیح الحیات آیت الله جوادی آملی (مد ظله) صفحه ۵۳۵ آمده است:

اموالی که در بیت‌المال انباشته شود مجموع درآمدهای عمومی مانند زکات، خمس، فی، انفال، مالیات، خراج، جزیه و مانند آن است که از ثروت‌های عمومی به شمار می‌آید و نگهداری آن بر عهده نظام اسلامی است. در مصرف آن نیز نظام اسلامی افزون بر نیازهای دفاعی و هزینه‌های اجرایی خود به خدمات عمومی جامعه توجه می‌کند و به ساختن اماکن رفاهی، کوچه و خیابان، پارک، تأمین روشنایی، آب‌رسانی، تأسیس مراکز آموزشی، فرهنگی، عبادی، بهداشتی و... می‌پردازد که هر یک در رفع نیازهای مادی و معنوی شهروندان تأثیر بسزایی دارد و با این بودجه، چهره شهر اسلامی به فضایی مطلوب بدل می‌شود و از این رو بخشی از خدمات عمومی در شهر و روستا از بودجه عمومی تأمین می‌شود که پرداخت آن الزامی است. در فرهنگ اسلامی به اموال بیت‌المال و ثروت‌های عمومی و نگهداری و کیفیت هزینه کردن آن اهتمام زیادی داده شده است.

بهره‌گیری از اموال بیت‌المال مقررات خاص خود را دارد. توزیع عادلانه اموال عمومی از حکمت‌های وجودی تشکیل حکومت و قوه مجریه است و هیچ‌کس بدون استحقاق، حق بهره‌گیری شخصی از آن را ندارد. بدین جهت شارع مقدس قوانین شدیدی برای پیشگیری از سوءاستفاده از اموال عمومی وضع کرده و مراقبت بیشتر از آن را از مسئولان خواسته است. رهنمودهای اسلام و پیشوایان دین درباره اهمیت و تقسیم عادلانه اموال عمومی، بیش از آن است که در اینجا بتوان بدان پرداخت و تنها به نمونه‌هایی اشاره می‌شود:

امیر مؤمنان حضرت علی علیه‌السلام در عهدنامه به مالک اشتر علت اهتمام و دقت در صرف اموال بیت‌المال را شرکت و سهامداری عمومی دانسته، می‌فرماید: ((بهره‌یز از اینکه چیزی را که همه مردم در آن سهیم‌اند به خود یا کسانی خاص اختصاص دهی و در اختیار آنان بگذاری))

۱-۱۳-۶- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به‌طور

اتفاقی یا به‌موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد

در صفحه ۵۳۴ کتاب مفاتیح الحیات آیت الله جوادی آملی (مد ظله) آمده است:

نگهداری شهر رو روستا با ارائه خدمات عمومی از نیازهای عمومی جامعه است که در فرهنگ اسلام به آن توجه شده است. هر چند که یکی از موارد مصرف مالیات‌های واجب (خمس و زکات) و اموال عمومی، خدمات عمومی است، تأمین این هزینه از سوی افراد، از کارهای خیر و صدقات جاری دانسته شده و بر پاداش دنیوی و اخروی آن در آیات و روایات تأکید شده است. برای تأمین هزینه مواردی چون مراکز علمی، فرهنگی، عبادی، بهداشتی و درمانی و همچنین برای تأمین اماکن عمومی چون خیابان، پل و پارکینگ پاداش‌هایی در روایات آمده است.

البته در گذشته چیزهایی در سفر و حضر مورد نیاز مردم بوده که امروزه موضوع آن‌ها دگرگون و عناوین دیگری جایگزین آن‌ها شده‌اند، گرچه تغییر موضوع در این موارد، اثری در حکم ندارد، چنانچه در گذشته کاروانسراها،

مورد نیاز مردم بوده و تأسیس آن‌ها از مصادیق خیر شمرده می‌شود، و امروزه استراحتگاه‌های بین‌راهی با امکانات مناسب و پارکینگ‌ها در شهر و روستا و همچنین اماکن مشابه مورد نیازند و خیرات به شمار می‌آیند.

۱-۱۳-۷- سایر منابع تأمین اعتبار

از ابزارها و راه‌های تأمین اعتبار در اسلام صکوک اسلامی است که در ذیل بدان پرداخته شده است.

صکوک یکی از ابزارهای مالی به حساب می‌آید که نشان دهنده مالکیت فرد نسبت به یک دارایی مشخص است. صکوک از ابزارهای مشتق شده از اقتصاد اسلامی محسوب می‌شود و فردی که دارنده آن است در واقع مالک دارایی شناخته خواهد شد.

تفاوت اوراق قرضه با اوراق صکوک در اینجا مشخص می‌شود به طوری که در اوراق قرضه فرد دارنده بدهی محسوب شده و از قبل این تفاوت ماهوی، اوراق قرضه هیچ‌گاه با تغییر میزان بدهی آن روبه‌رو نخواهد شد ولی در مورد اوراق صکوک، دارایی متعلق به آن با تغییر ارزش روبه‌رو خواهد شد.

در مورد ساختار صکوک به عنوان اوراق بهادار اسلامی می‌توان دو تقسیم‌بندی کلی داشت: صکوک غیرانتفاعی که به دو دسته کلی اوراق وقفی و اوراق قرض الحسنه تبدیل می‌شود و دسته دوم صکوک انتفاعی نامیده می‌شود که به دو دسته ابزارهایی با بازدهی معین و ابزارهایی با بازدهی انتظاری تقسیم خواهند شد.

ابزارهایی با بازدهی معین به‌طور کلی شامل اوراق اجاره، اوراق مرابحه، اوراق استصناع، اوراق سلف، اوراق منفعت و اوراق جعاله بوده و ابزارهای با بازدهی انتظاری شامل اوراق مشارکت، اوراق مضاربه، اوراق مزارعه و اوراق مساقات خواهد بود.

صکوک جمع کلمه عربی صک می‌باشد که آن هم معرب واژه چک در زبان فارسی است. سازمان حسابداری و حسابرسی نهادهای مالی اسلامی، صکوک را اینگونه تعریف کرده است: «گواهی‌هایی با ارزش اسمی یکسان است

که پس از اتمام عملیات پذیرهنویسی، بیانگر پرداخت مبلغ اسمی مندرج در آن توسط خریدار به ناشر است و دارنده آن مالک یک یا مجموعه‌ای از دارایی‌ها، منافع حاصل از دارایی و یا ذینفع یک پروژه یا یک فعالیت سرمایه‌گذاری خاص می‌شود.

اصول کلی حاکم بر بازارهای مالی اسلامی

مهمترین اصول حاکم بر نظام مالی اسلامی را می‌توان در قالب هفت اصل بیان نمود که در اینجا تنها به صورت خلاصه به بیان این اصول اکتفا می‌کنیم:

۱- اصل نخست در این نظام، حرام بودن ربا می‌باشد. چه این ربا از نوع ربای قرضی باشد (مانند اینکه فردی به طرف دیگر ۱۰۰ هزار تومان پول قرض بدهد به شرط اینکه ماه آینده ۱۱۰ هزار تومان باز پس گیرد) و چه از نوع ربای معاملی باشد (مانند اینکه فردی به طرف دیگر یک کیلوگرم گندم بدهد به شرط اینکه ماه آینده دو کیلوگرم گندم پس بگیرد) که البته علت حرمت ربای معاملی در فقه شیعه، حریمی است که فقهای شیعه برای ربای قرضی قائلند. بدین معنا که شکستن این حریم به انجام ربای قرضی منجر خواهد شد. در مورد آیات و روایات مربوط به حرمت ربا تاکنون مطالب زیادی منتشر شده است، لذا از آوردن این آیات و روایات چشم‌پوشی می‌کنیم.

۲- اصل دوم، مشارکت در سود و زیان می‌باشد بدین معنا که هر دو طرف شرکت‌کننده در فرآیند انجام یک عملیات سرمایه‌گذاری بایستی هم در ریسک‌ها و خطرات و هم در سودها و مزایای عملیات به نسبت آورده نقدی خود سهیم باشند.

۳- اصل سوم اجتناب از غرر می‌باشد. از مهم‌ترین دلایلی که در این مورد وارد شده می‌توان به آیه "... لا تأکلوا أموالکم بینکم بالباطل..." و روایت مشهور از پیامبر اکرم (صل الله علیه و آله و سلم) که آمده

است " نهی النبی عن الغرر " و نیز حدیثی از امام علی (علیه السلام) که فرمودند: "إن الغرر عمل مالا يؤمن معه الغرر" (نجفی، ۱۳۶۵، ج ۲۲: ۳۷۸) اشاره کرد.

۴- اصل چهارم این است که پول، سرمایه بالقوه است. در نظام مالی اسلامی پول به خودی خود ارزش ندارد و دارای قدرت زاینده نمی باشد در حالی که در سیستم ربوی پرداخت بهره ثابت به وسیله بانک یا مؤسسه مالی قائل بودن، نوعی قدرت زاینده برای پول است. اقتصاددانان اسلامی پول را زمانی دارای ارزش می دانند که از طریق ورود به جریان اقتصادی، به سرمایه واقعی تبدیل شود. حال اگر سؤال شود سرمایه بالفعل چیست، در پاسخ می توان گفت پولی که به موجب یکی از عقود با یکی دیگر از عوامل تولید ترکیب شود تبدیل به سرمایه بالفعل می شود مثلاً در مضاربه پول با یک عامل تولید به نام کار ترکیب و تبدیل به سرمایه بالفعل می شود.

۵ اصل پنجم، ممنوعیت عملیات بورس بازی می باشد. بورس بازی در اصطلاح، به خطر انداختن کالا یا سرمایه در مواجهه با یک عدم اطمینان است که معمولاً تصمیم گیری در شرایط حدس و گمان را در بر می گیرد. لذا بورس بازی نوعی فعالیت اقتصادی می باشد که با هدف دستیابی به سود از طریق پیش بینی تغییرات قیمت انجام می گیرد. بر اساس پذیرش درجه و نوع ریسک و اعمالی که جهت کسب سود انجام می شوند، می توان میان بورس بازی اعتراض آمیز و بورس بازی غیر اعتراض آمیز تمایز قائل شد. بورس بازی اعتراض آمیز دارای جنبه های زیر می باشد:

(۱) دست کاری قیمت و سوق دادن آن به سویی خاص

(۲) جهل در معاملات

(۳) غرر در معاملات

(۴) تبانی در معاملات

۵) اشاعه کذب و ارائه اطلاعات غلط و گمراه کننده

۶) انجام معاملات صوری و دست کاری ناعادلانه در بازار

۷) معاملات مبتنی بر اطلاعات داخلی که بعضاً موجب غبن طرف مقابل می شود. بورس بازی غیر اعتراض - آمیز را نیز می توان حالت عادی شرکت کنندگان خرده پا در عملیات بازار بورس دانست.

۶- اصل ششم، اصل ایفای تعهدات می باشد که از جمله مهمترین دلایل آن می توان به آیه "أوفوا بالعقود" (سوره مائده، آیه ۱) و حدیث پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله وسلم) که می فرماید: "ألمؤمنون عند شروطهم" (شیخ طوسی، ۱۴۰۹ق، ج ۲: ۱۱۵) و اجماع موجود میان فقها مبنی بر «ألمؤمن إذا وعد وفی" (موسوی قزوینی، ۱۴۰۳ق، ج ۱۲۸) اشاره کرد.

۷- اصل هفتم، ممنوعیت از انجام فعالیت های نامشروع می باشد. در واقع اسلام از اینکه مسلمانان جریانات نقدی خود را صرف انجام عملیات سرمایه گذاری مربوط به فعالیت های نامشروع کنند، نهی می کند.

اقدامات و الزامات قانونی جهت شرعی شدن فرآیند انتشار صکوک از منظر بانک توسعه اسلامی

۱) انتشار اوراقی که بیانگر مطالبات باشد، جایز نیست مثل فروش دین.

۲) آگهی عرضه صکوک بایستی در بردارنده همه اطلاعات کافی در زمینه تمام گروه هایی که قرار است در فرآیند انتشار صکوک دخیل باشند- مانند نمایندگی ها، مدیران، ترتیب دهندگان عرضه، شرکت های سرمایه گذاری و شرکت های بیمه ای که جبران خسارت بر عهده آنها است، باشد. همچنین بایستی مشخصات قانونی مورد نیاز برای این گروه ها و چگونگی رد یا قبول آنها نیز کاملاً ذکر شود.

۳) نوع عقد بایستی مشخص باشد.

۴) یک انجمن فقهی بایستی روند انتشار اوراق را تأیید کند و بر چگونگی عملکرد آن نظارت داشته باشد.

۵) ناشر صکوک این اجازه را دارد که وثیقه‌ای گروهی و یا شخصی را به عنوان ضمانت و جهت تأمین امنیت خاطر خریداران صکوک به گرو بگذارد.

۶) مؤسسات می‌توانند برای خرید آینده اوراقی که هنوز منتشر نشده‌اند اقدام کنند، مشروط بر اینکه در ازای این تعهد هیچ‌گونه کارمزدی دریافت نشود.

۷) این اوراق می‌توانند بدون تاریخ معین سررسید منتشر شوند.

۸) ناشر این صکوک و یا دارندگان آن می‌توانند با تأسیس یک صندوق بیمه اسلامی با مشارکت هم اوراق خود را مدیریت ریسک کنند (تکافل).

۹) نگهداری درصدی مشخص از سود حاصل از صکوک برای کنترل نوسانات مربوط به سود قابل توزیع تحت عنوان "ذخیره تسویه سود" مجاز شمرده می‌شود. البته این ذخیره زمانی است که برای پرداخت زیان‌های پیش آمده صرف نشود.

۱۰) ناشر اجازه دارد که در آگهی انتشار صکوک شرطی را ضمیمه کند که طبق آن ناشر هر یک از اوراقی را که خریدار بخواهد باز پس دهد مطابق با قیمت بازار، خریداری کند و ناشر نبایستی آن ورقه را به همان قیمت اسمی مجدداً خریداری کند.

اقداماتی که از نظر بانک توسعه اسلامی به منظور شرعی شدن فرآیند انتشار صکوک بیان شد از نظر فقه شیعه خالی از اشکال نیست و در بعضی موارد ناکافی می‌باشد. آنچه در ادامه می‌آید مربوط به الزامات مشترک نظر فقه شیعه در بین تمام انواع صکوک است.

۱) یکی از مهم‌ترین نکاتی که باید در بازار مالی اسلامی به آن توجه شود، دوری از سفته‌بازی است. لذا هر عملیات و فرآیندی که موجب سفته‌بازی می‌باشد، ممنوع است. از آنجا که سفته‌بازی مخصوص اوراق بهادار می‌باشد، صکوک نیز در معرض استفاده سفته‌بازان قرار دارد. عملیات سفته‌بازی از دو طریق می‌تواند در فرایند انتشار

صکوک وارد شود، اول زمانی که ورقه صکوک بدون پشتوانه عینی باشد. دوم زمانی که دارنده ورقه صکوک قبل از اینکه قدرت تصرف در عین- مورد انتشار اوراق صکوک - را پیدا کند و به قولی مالکیت وی مسجل و کامل شود، اقدام به فروش اوراق کند. لذا با عنایت به اینکه وجود بازار ثانویه تنها زمانی مردود و نادرست است که باعث عملیات سفته‌بازی گردد لازم است؛ اولاً پرداخت سود از طریق SPV به خریداران صکوک بعد از به جریان افتادن دارایی عینی در فرایند عملیات سودده صورت پذیرد، چرا که قبل از آن ممنوع است ثانیاً. خرید بیشتر و فروش صکوک توسط خریداران تنها زمانی مجاز است که مالکیت این افراد بر دارایی مورد بحث آن چنان مسجل شود که بتوانند در دارایی مورد نظر تصرف کنند و قدرت بر تسلیم آن را داشته باشند.

۲) معامله صکوک در بازار ثانویه مطابق با فتاوی فقهای اهل سنت در قالب بیع صرف می‌آیدبر (خلاف فتاوی فقهای شیعه که بیع صرف را محدود در نقدین طلا و نقره می‌دانند فقهای اهل سنت آن را در مورد همه انواع نقود جاری و ساری می‌دانند) در حالی که معامله صکوک در بازار ثانویه مطابق با فتاوی فقهای شیعه در قالب فروش دین به شخص ثالث پذیرفته است. (نجفی، ۱۳۶۵، ج ۲: ۳۲۳)

۳) در مورد فروش دین باید به این نکته اشاره کرد که از نظر فقهای اهل تسنن به علت وجود شبهه ربا غیرمجاز است و معتقدند که سرمایه‌گذار تنها وقتی صاحب سود شرعی می‌شود که آن را تا سررسید نگاه دارد. از طرفی فقه شیعه خرید و فروش دین را تنها به شخص ثالث مجاز می‌شمارد. (همان) که البته این خرید و فروش تنها تا مرحله‌ای که منجر به سفته بازی نشود، مجاز است.

۴) تا زمانی که سرمایه‌گذاری انجام شده وارد پروژه نشود، معامله اوراق و یا پرداخت سود به آنها را می‌توان از نوع مبادله پول با پول و با وجود زیادت دانست، که از نظر فقهای شیعه محل اشکال است. (موسوی خمینی، ۱۳۹۰، ج ۱: ۵۳۶)

۵) تضمین طرف ناشر، به خریداران صکوک در قالب وثیقه تضمین سود آتی خریداران صکوک، به خصوص در مورد عقود مشارکت محور، توجیه شرعی ندارد.

۱-۱۳-۷-۱- بررسی فقهی صکوک مراهجه، در حالتی که شرکت مالک اولیه دارایی می باشد

فروش نقدی دارایی و باز خرید همان دارایی به صورت نسیه ولی به قیمت بالاتر به بیع العینه معروف است. به نظر مشهور فقهای امامیه شرط باز خرید در بیع محل اشکال است و هیچ کس در آن اختلافی ندارد. در صورتی که بیع اول مشروط به بیع دوم (شرط باز خرید) نباشد ولی باز خرید انجام شود، اشکالی ندارد. بیع العینه در واقع دستاویزی است برای فرار از ربا که در صدر اسلام نیز وجود داشته و باطل است.

دلایل بطلان شرط باز خرید، اگر صریحاً در ضمن عقد بیاید:

الف) روایت یونس شیبانی که از امام صادق (علیه السلام) می پرسد: هرگاه کسی چیزی را به دیگری بفروشد و هر دو بدانند این معامله صوری است و به زودی فروشنده به خریدار مراجعه کرده و آن را از او می خرد، آیا این معامله صحیح است؟ امام صادق (علیه السلام) می فرماید: این معامله رباست و تو آن را انجام نده و بدان نزدیک نشو (شیخ طوسی، بی تا، ج ۷: ۱۹)

ب) روایت حمیری در قرب الاسناد از علی بن جعفر است که گوید از برادرم موسی بن جعفر (علیه السلام) در مورد مردی که لباسی را به ۱۰ درهم به طور نسیه به کسی می فروشد آنگاه همان را به ۵ درهم نقداً از او می خرد، پرسیدم. آیا آن معامله صحیح است؟ ایشان فرمود: "اذا لم یشرط و رضیا فلا بأس".

ج) روایت امام صادق (علیه السلام) که می فرماید "اذا کان بالخیار إن شاء باع و إن شاء لم یبع و کنت بالخیار إن شأت لم تشتت فلا بأس" اگر بیع دوم به گونه ای باشد که خریدار در فروش و یا عدم آن مختار باشد و فروشنده نیز در خرید یا عدم آن مختار باشد، معامله صحیح است حرّعاملی، (بی تا، ج ۱۲: ۳۷۱)

د) علت بطلان شرط باز خرید لزوم دور است. یعنی انتقال مبیع از ملک بایع به ملک مشتری متوقف است بر حصول شرط و حصول شرط نیز متوقف است بر انتقال ملک به بایع که به نظر شهید ثانی این شرط دور قابل خدشه است.

ه) به نظر محقق کرکی اگر این معامله صوری باشد و قصد اولیه دوباره مالک شدن بایع نخست به صورت فرار از ربا باشد غیر صحیح است. (کرکی، ۱۴۰۸ق، ج ۴: ۲۶۲)

اگر شرط بازخرید فقط به صورت تبانی باشد و صریحاً در متن عقد نیاید محل اختلاف است که دلیل آن اعتبار یا عدم اعتبار شرط تبانی در عقد است. اگر شرط تبانی که قبل از عقد می‌آید ولی عقد بر آن مبتنی است مانند شرطی باشد که در متن عقد ذکر شود و در آن مؤثر باشد در این صورت بطلان شرط به عقد سرایت کرده و آن را باطل می‌کند ولی اگر قائل به تأثیر شرط تبانی نباشیم عقد باطل نیست. محقق حلی (۱۴۰۹ق، ج ۲: ۲۹۵) و علامه حلی (بی‌تا، ج ۱۴: ۵۲۸) شرط تبانی را بی‌اثر می‌دانند ولی محقق اردبیلی (۱۴۰۴ق، ج ۱۸: ۳۳۱) و صاحب جواهر (نجفی، ۱۳۶۵، ج ۲۳: ۳۱۵) قائل به تأثیر آن هستند.

۱-۱۳-۷-۲- آیات و روایات در زمینه بانکداری اسلامی

سوره بقره آیه ۲۴۵

مَنْ ذَا الَّذِي يُقْرِضُ اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا فَيُضَاعِفَهُ لَهُ أَضْعَافًا كَثِيرَةً

کسیست که خدا را وام (قرض الحسنه) دهد و خدا بر او به چندین برابر بیفزاید.

آیه ۳۹ سوره روم

وَمَا آتَيْتُمْ مِنْ رَبًّا لِيَرْبُوًا فِي أَمْوَالِ النَّاسِ فَلَا يَرْبُوًا عِنْدَ اللَّهِ

و آن سودی که شما به رسم ربا دادید که بر اموال مردم رباخوار بیفزایید نزد خدا هرگز نیفزاید.

آیه ۱۳۰ سوره آل عمران

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا الرِّبَا أَضْعَافًا مُضَاعَفَةً وَ اتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ

ای کسانی که به دین اسلام گرویده‌اید ربا مخورید که دائم سود بر سرمایه افزایش تا چند برابر شود و از خدا بترسید و ترک این عمل زشت کنید باشد که سعادت و رستگاری یابید.

آیه ۱۶۱ سوره نساء

وَ أَخَذِهِمُ الرَّبُّوَا وَ قَدْنَهُوَا عَنْهُ وَ أَكَلِهِمُ أَمْوَالَ النَّاسِ بِالْبَاطِلِ وَ أَعْتَدْنَا لِلْكَافِرِينَ مِنْهُمْ عَذَابًا أَلِيمًا

و هم بدین جهت که ربا می‌گرفتند در صورتی که از ربا خوردن نهی شده بودند و هم از آن رو که اموال مردم را باطل (مانند رشوه، خیانت و سرقت) می‌خوردند و ما برای کافران آنها مهیا داشته‌ایم عذابی بزرگ و دردناک.

آیه ۱۸ سوره حدید

إِنَّ الْمُصَدِّقِينَ وَالْمُصَدِّقَاتِ وَأَقْرَضُوا اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا يُضَاعَفُ لَهُمْ وَ لَهُمْ أَجْرٌ كَرِيمٌ

همانا مردان و زنانی که در راه خدا به فقیران صدقه و احسان کنند و به خدا قرض نیکو دهند خدا ثواب آنها را چندین برابر سازد و پاداش با لطف و کرامت عطا کند.

آیه ۲۷۸ و ۲۷۹ سوره بقره

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَ ذَرُوا مَا بَقِيَ مِنَ الرِّبَا إِن كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ، فَإِن لَّمْ تَفْعَلُوا فَأْذَنُوا بِحَرْبٍ مِّنَ اللَّهِ وَ رَسُولِهِ

آیه خطاب به کسانی است که به حق و حقیقت گرویده‌اند، تقوی و پرهیزکاری پیشه خود نموده‌اند، می‌فرماید آنچه از ربا نگرفته‌اید به صاحبش واگذارید اگر از روی حقیقت و واقعیت ایمان آورده‌اید، به مؤمنین تذکر می‌دهد که در ربا به گمان شما نفع دارد و مال شما زیاد می‌شود، در حالی که خیال و گمان فاسدی است بلکه به‌عکس ربا جز ضرر و زیان و سیاه‌روزی چیز دیگری در بر ندارد، ای مؤمنین بدانید اگر فرمان خدا را عمل نکنید و باقیمانده ربا را به صاحبش رد نکنید، بدینند که شما در مقام جنگ با خدا و رسول خدا (ص) می‌باشید، و اگر از این عمل

شنیع توبه کنید و آن زیادتی که ظالمانه و بلاعوض گرفته‌اید به صاحبش رد کنید اصل مال برای شما حلال است که بگیرید، نه ظلم و تعدی کنید و علاوه بر حق خود طلبکار باشید !!!

آیه ۱۷ سوره تغابن

إِنْ تَقْرَضُوا اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا يُّضَاعِفْهُ لَكُمْ وَ يَغْفِرْ لَكُمْ وَ اللَّهُ شَكُورٌ حَلِيمٌ

و اگر به خدا قرض نیکو دهید برای شما چندین برابر گرداند و هم از گناه شما درگذرد و خدا بر شکر خلق نیکو پاداش دهنده و بردبار است .

آیه ۲۷۶ سوره بقره

يَمْحَقُ اللَّهُ الرِّبَا وَ يُرْبِي الصَّدَقَاتِ وَ اللَّهُ لَا يَحِبُّ كُلَّ كَفَّارٍ أَثِيمٍ

خداوند بی‌برکت نموده ربا را، و نمو و زیادتی داده صدقات و نظیر آنرا، خداوند دوست ندارد مردم سخت بی‌ایمان گنه پیشه را .

رسول خدا (ص) به حضرت علی علیه‌السلام فرمودند:

یا علی زمانی بر این مردم می‌آید که هیچ‌کس از شر ربا در امان نمی‌ماند و اگر هم رباخوار نباشد قوائی از ربا دامن‌گیر او خواهد شد. به خدا قسم، ربا در بین این امت مخفی‌تر و پنهان‌تر است از جای رد پای مورچه در صفا و مروه. بدترین رباها مسخره کردن و کوچک شمردن آبروی مؤمنان است. کسی که ربا را حلال بداند و آن را بگیرد

کافر است و قتلش واجب. مستدرک جلد ۲ صفحه ۴۷۹

از امام جعفر صادق علیه‌السلام روایت است که فرمودند:

«أَخْبَثُ الْمَكَاسِبُ كَسْبُ الرَّبِّوَا» خبیث‌ترین و ناپاک‌ترین کسب‌ها تجارت و معامله ربوی است و باز فرمودند: یک درهم ربا بدتر است در نزد خدا از سی بار زنا کردن آن‌هم با محارم و این روایت حدود هفت مرتبه در کتاب وسائل الشیعه در باب ربا نقل شده است.

پیامبر اکرم (ص) در حدیث ۱۰۵۰ نهج الفصاحه می‌فرمایند:

أَلَاخِذُ وَالْمُعْطَى سَوَاءٌ فِی الرَّبَا. آنکه ربا می‌دهد و آنکه می‌گیرد در گناه برابرند.

پیامبر اکرم (ص) فرمودند:

کسی که می‌خواهد خداوند دعایش را مستجاب نماید و غم و اندوهش را برطرف نماید، سعی و تلاش کند غم و اندوه اشخاص تنگدست را برطرف نماید.

پیامبر اکرم (ص) فرمودند:

بهترین کارها آن است که برادر مؤمن خویش را خوشحال سازی یا قرض او را بپردازی. نهج الفصاحه حدیث ۳۸۶

پیامبر اکرم (ص) فرمودند:

وقتی خداوند اراده کند هلاک و نابودی قومی و ملتی را «ظَهَرَ بَیْنَهُمُ الرَّبُّوَا» ظاهر می‌شود بین آنها رباخواری.

پیامبر اکرم (ص) فرمودند:

هر مسلمانی مالی را یک‌بار قرض دهد، مانند این است که آن مال را دوبار صدقه داده باشد. و باز فرمودند: کسی که به بدهکارش مهلت یا فرصت دهد یا از او صرف‌نظر کند در سایه رحمت پروردگار قرار خواهد داشت.

پیامبر اکرم (ص) فرموده‌اند:

خدا رشوده و رشوه‌گیر و با آنکه میان آنها واسطه می‌شود لعنت می‌کند. نهج الفصاحه ۲۲۳۰ در کتاب نهج البلاغه خطبه ۱۵۶ حضرت علی علیه السلام می‌فرماید:

رسول خدا به من فرمودند: ای علی این مردم پس از من به وسیله ثروتشان مورد آزمایش قرار می‌گیرند.

۱. دین‌دار بودن خود را منتهی بر خدا قرار می‌دهند و با این حال انتظار رحمت الهی را دارند.

۲. از قدرت و خشم الهی خود را در امان می‌بینند.

۳. حرام او را با شبهات دروغین و هوس‌های غافلانه حلال می‌شمارند .

۴. شراب را " نبیذ " می‌آشامند.

۵. رشوه را به نام هدیه می‌گیرند.

۶. ربا را به نام معامله حلال می‌دانند.

رسول خدا (ص) فرمودند:

زمانی که مرا به آسمان‌ها بردند عده‌ای را دیدم که می‌خواهند از زمین بلند شوند ، نمی‌توانند . به طوری شکمشان بزرگ شده بود که قادر به نشستن و برخاستن نبودند ، به جبرئیل گفتم : این‌ها چه کسانی هستند؟ جبرئیل عرض کرد: این‌ها ربا خوارند .

رسول خدا فرمودند:

شبی که مرا به معراج بردند و به بهشت سیر دادند ، بر در بهشت نوشته بود : " صدقه به ده برابر و قرض الحسنه هجده برابر " از جبرئیل سؤال کردن چرا قرض الحسنه برتر از صدقه است ؟ گفت : چون قرض گیرنده به خاطر نداری قرض می‌گیرد، ولی صدقه گیرنده شاید محتاج نباشد.

لعن فرمودند رسول خدا (ص) ربا و خورنده ربا و فروشنده ربا و مشتری ربا ، و نویسنده ربا و دو شاهد آن را.