

## نقش آفرینی و واکاوی درآمدهای پایدار در مدیریت شهری

نسرین عتایی، ناهید نوری، مهدی رضوی کلاکوب<sup>۳</sup>

## چکیده

شهرداری ها به عنوان رکن اصلی مدیریت شهری در راستای ارائه مدیریتی پایدار و ساماندهی شهر، به درآمدهای پایدار نیاز دارند. وابستگی به درآمدهای غیر مستمر و ناپایدار شهرداری ها از جمله درآمد ساخت و ساز، نداشتن ضمانت اجرایی لازم برای کسب عوارض و درآمدهای قانونی باعث ناپایداری در درآمدهای آنها شده است. این نهاد که وظیفه خدمات رسانی به شهروندان را دارد جهت ایجاد محیط قابل قبول برای شهروندان دارای هزینه هایی جهت اجرای پروژه ها و برنامه های خود می باشد که به نام درآمد شهرداری ها شناخته می شود. این درآمدها گاه به صورت مستقیم و گاه در شرایطی غیر مستقیم می باشند. بررسی و واکاوی این درآمدها می تواند راهگشا و یاری رسان مسئولان جهت برنامه ریزی بهتر در شهرها باشد. در همین راستا کسب درآمد در شهرداری از جمله اموری است که تأثیر عمده ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان دارد، اگر شهرداری ها نتوانند درآمد کافی به دست آورند، نخواهند توانست تأسیسات ضروری در شهر را ایجاد و اداره کنند. اتکای بیشتر شهرداری به درآمدهای ناپایدار موجب می گردد تا شهر در همه ابعاد خود از جمله فرم کالبدی و منظر شهری، دچار مشکل اساسی گردد به و تبع آن کاهش کیفیت در زندگی شهری پدیدار شود. هدف از پژوهش حاضر آن است ابتدا مقدمه ای از موضوع ارائه کند، سپس به تجزیه و تحلیل درآمدهای پایدار و درآمدهای ناپایدار و مدیریت شهری و نظریاتی در این راستا پرداخته می شود.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، درآمد پایدار، شهرداری، توسعه پایدار شهری

۱. کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی، موسسه آموزش عالی کاپیان، مشهد، ایران
۲. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی، دانشگاه پیام نور، واحد مشهد، ایران
۳. کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی، دانشگاه پیام نور، واحد گرمسار، ایران

در دهه های اخیر مدیریت شهری در ایران به طور فزاینده ای با چالش های فراوانی روبرو بوده است که این امار ناشی از عوامل گوناگون اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اجرایی، مالی و حقوقی متعددی است (معزی مقدم، ۱۳۸۱). رشد و توسعه سریع و شتاب زده و غالباً بی رویه شهرها به واسطه رشد سریع جمعیت شهری، یکی از مسایلی که بر ابعاد مشکلات و معضلات حاضر افزوده است. وجود بیش از ۶۰ درصد از جمعیت کشور در شهرها، بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به نرخ رشد جمعیت ملی و اختصاص درآمد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها، نشان از جایگاه اقتصاد شهری در ایران دارد. از دید اقتصاد شهری عواملی چون گسترش دامنه فعالیت های شهرداری ها و بالابردن سطح انتظارات مردم از آنها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری نیاز به گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداری ها را بیشتر م یکنند. بنابراین، در میان بخش های مختلف مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و درآمدی شهرداری ها اهمیت ویژه ای دارد. زیرا از یک سو کسب درآمد شهرداری ها تأثیر عمده ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر میشود بلکه، اساساً اجرای تمامی طرح ها و برنامه های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت. طرح موضوع خود کفایی و خوداتکایی شهرداری ها در سال ۱۳۶۲ بی توجه به مبانی نظری حاکم بر روابط مالی دولت و شهرداری ها و ادامه این سیاست در سال های بعدی، شهرداری های کشور را در شرایط حادی قرار داد و شمارش معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه دولت آغاز شد. به دنبال کاهش وابستگی درآمدی شهرداری ها به دولت و با توجه به تشدید مسایل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکای شهرداری ها به درآمدهای ناپایدار شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری ها دشوار کرده است. بنابراین، عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی - حداقل برای پاسخگویی به هزینه های دائمی - برنامه ریزی مالی و بودجه ای شهرداری ها را مختل و با این روند منابع درآمدی فعلی جوابگوی هزینه های رو به تزاید شهرداری ها را در سالهای آتی نخواهد کرد. در نتیجه امروزه برای شهرداری ها نیاز به توسعه فرآیند تصمیم گیری که بتواند امکان تدوین اجرای راهکارهای فعال در مقابله با شرایط متحول را فراهم نماید، شدیداً احساس می شود به گونه ای که از یک سو انتظار مردم افزایش یافته است و آنان خواهان انواعی از نظام های مدیریتی و برنامه ریزی شهری اند که در دسترس بوده و در مقابل نیازهای آنان پاسخگو و مسئول باشند و از سوی دیگر منابع مالی و دیگر منابع شهرداری ها هر روز محدودتر می شود و نوآوری در فن آوری حیطه مداخله شهرداری ها را دچار تغییرات عدیده ای نموده است به گونه ای که مشکلات اجتماعی و کالبدی شهرها پیچیده تر شده و نیاز به هماهنگی در برنامه ریزی فزونی یافته است. امروزه شهرداری ها در اقصای نقاط جهان از لحاظ مدیریتی با شرایط متغیر و پیچیده ای رو به رو هستند به گونه ای که در برخی از

کشورهای پیشرفته، شهرداری ها در مقاطعی از کمک های دولتی جهت اداره شهرها استفاده می کنند و بدون پشتوانه مالی دولت مرکزی در عمل با مشکلات عدیده ای روبرو می شوند.

## ۲. مبانی نظری

### شهرداری؛

شهرداری به عنوان نهاد اجرایی حکومت محلی، سازمان عمومی و غیردولتی است و در چارچوب قوانین ایالتی یا ملی تشکیل می شود و مسئول اداره خدمات عمومی در محدوده ای تعریف شده می باشد. این خدمات در کشورهای مختلف، متفاوت است. اما به طور معمول شهرداری ها موظف به ارائه این خدمات هستند. برنامه ریزی شهری، حمل و نقل عمومی، محافظت از آتش و سایر بلاها، تأمین فضای سبز، تأمین پاکیزگی، زیباسازی فضای عمومی، اداره امور آرامستان ها، اداره بازارهای عمومی و میادین میوه و تره بار، تأمین خدمات فرهنگی و فراغتی، جذب توریست، ارائه خدمات انتظامی شهری و رانندگی، ارائه خدمات رفاهی و تأمین اجتماعی، ارائه خدمات زیست محیطی و بهداشتی، تسهیل سرمایه گذاری تجاری و صنعتی، تأمین ساختمان ها، تأسیسات و تجهیزات شهری (ساخت، نگهداری و تأمین نور خیابانها، ساخت پل ها، کانال ها، پارکینگ ها، پایانه ها، سردخانه ها و انبارها، تأمین آب، برق، گاز، سوخت، فاضالب و..). در ایران به علت عدم وجود مدیریت واحد شهری، وظایف شهرداری ها در بین سازمان ها و شرکت های دولتی و غیردولتی محل متعددی توزیع شده است (راغب و شهری، ۱۳۹۹).

### مدیریت شهری؛

مدیریت شهری، روندی از مسئولیت ها و اقدامات مرتبط که دارای برنامه ریزی، سیاست گذاری، سازمان دهی، اجرا، نظارت و کنترل است که برای رسیدن به هدف های عملیاتی مخصوصی در سطح جوامع شهری تنظیم شده است (لاله پور، ۱۳۹۳). از دیگر سو باید اشاره کرد که امروزه توزیع خدمات شهری یکی از مؤلفه های مهم و کارآمد علم اقتصاد شهری است و می تواند بستری مناسب برای توسعه یافتگی اقتصاد شهری آن هم از نوع پایدار باشد. توزیع خدمات شهری با زیرساخت های مطلوب و جامع بر اساس تدوین و برنامه ریزی مدون در شهرها می تواند یکی از پرسودترین و تاثیرگذارترین عوامل رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی و توسعه پایدار در شهرها محسوب شود (جمراسی، قربانپور و صلواتی فشکی، ۱۴۰۱). مدیریت شهری به عنوان زیر مجموعه ای از حکومت محلی تعریف شده و شهرداری خوانده می شود. همچنین مدیریت شهری به مثابه سیستمی است که دارای ورودی ها و خروجی های مشخصی باشد (کاظمی لاکسار، خاوری نصیر محله، صمصام بزرگی، ۱۴۰۰).

<sup>۴</sup>Municipality

<sup>۵</sup>Urban Management

### توسعه پایدار شهری<sup>۳</sup>:

بررسی ساختار درآمدهای پایدار شهری در جهان بیانگر این واقعیت است که شهرهای بزرگ دنیا از طریق اخذ مالیات های سالانه و مستمر اداره می شوند . مالیات ها و عوارضی که نه تنها اثرات منفی روی اقتصاد شهری ندارند؛ بلکه حتی باعث ایجاد تعادل در بازار مسکن شده و به خوبی توانسته اند که به عنوان یک درآمد پایدار برای شهرداری ها به مقابله با اهداف سوداگرانه در این بازار پردازند (ایزدخواستی، ۱۴۰۱).

### درآمدهای پایدار شهرداری<sup>۴</sup>:

آن دسته از درآمدهای شهرداری هستند که از خصایص تداوم پذیری (دارای ثبات بوده و حداقل در کوتاه مدت دچار نوسان شدید نمی شوند)، انعطاف پذیری (پایه درآمدی در طی زمان رشد یابد و همراه با گسترش مخارج آن گسترش یابد تا از مضیقه مالی اجتناب شود) و مطلوب بودن (کسب درآمد از محل مربوطه موجب ارتقاء و یکرود عدالت محوری بوده و موجب لطمه زدن به ساختارهای زیست محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر نشود) برخوردار باشند و برای وصول آن بتوان برنامه ریزی های اجرایی لازم را تعریف کرد. از مهمترین وجوه پایداری شهری، دستیابی به الگوی پایدار منابع اقتصادی برای تأمین هزینه های جاری و عمرانی مورد نیاز شهر است که امکان سرمایه گذاری در نظام زیرساخت های توسعه ای شهر و همچنین خدمات رفاهی مورد نیاز را فراهم می آورد (راغب و شهری، ۱۳۹۹).

### منابع درآمدی شهرداری ها<sup>۵</sup>

دولت باید به عنوان مسئول تأمین زندگی شهروندان، درصدی از بار مالی خدمات شهری را که از عهده شهرداری ها خارج است، برعهده گیرد و از برخی طرح ها و پروژه ها (مانند طرح های تأمین نیازهای افراد کم درآمد شهری و تأمین طرح های تحقیقاتی مهم) حمایت کند (اسدپور، ۱۳۹۶). گستره فعالیتهای شهرداری ها به گونه ای است که برای انجام هر یک از وظایف اصلی و فرعی سرمایه گذاری های کلان باید توسط خود شهرداریها انجام گیرد. به عنوان مثال، حفاظت شهرها در مقابل حریق و یاسیل، مستلزم صرف هزینه های بسیار ارزی و ریالی می باشد و یا نظیف شهرها، و یا ایجاد معابر جدید، بزرگراه ها، پل ها، پارک ها، آسفالت معابر، پرداخت غرامت و صدها فعالیت دیگر شهرداری ها، بدون در اختیار داشتن اعتبارت و یا درآمدهای کافی ناممکن خواهد بود. به سخن دیگر، اداره شهرها و اعمال مدیریت شهری کارا مستلزم در اختیار داشتن منابع درآمدی مستمر، و بدون تبعات سوء، می بایست به عنوان یکی از مهم ترین مسائل اداره شهرها مورد توجه قرار گیرد (مهندسین

<sup>۳</sup>Sustainable urban development

<sup>۴</sup>Sustainable municipal revenues

<sup>۵</sup>Revenue sources of municipalities

مشاور هامونپاد، (۱۳۸۱). در واقع وظیفه مدیریت و تامین مالی شهرداری تابعی از مدیریت مالی- اقتصادی شهر بوده و مستقیماً تحت تاثیر پتانسیل ها و محدودیت های ناشی از آن قرار می گیرد. منابع درآمدی شهرداریها تا قبل از سال ۸۱ به دو گروه درآمدهای عمومی شهرداری و درآمد مؤسسات و سازمانهای وابسته تقسیم میگردد و کلیه درآمدهای شهرداری در نهایت توسط واحد درآمد محاسبه و وصول می گردید.

### بخش اول؛ درآمدهای عمومی شهرداری

سهیمه شهرداری از پرداختهای وزارت کشور؛ عوارض توأم با مالیات وصولی در محل؛ عوارض بر ساختمانها و اراضی؛ عوارض بر ارتباطات و حملونقل؛ عوارض بر پروانه ها، کسب، فروش و تفریحات؛ درآمدهای حاصل از فروش و خدمات؛ درآمدهای تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات؛ درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری؛ کمک های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی های دوره های قبلی.

### بخش دوم؛ درآمد مؤسسات و سازمانهای وابسته

هر سال مالی شهرداری که معمولاً یک سال شمسی است درآمدها پیش بینی می گردد و پس از آن که در کدهای مربوطه ذکر گردید، می بایستی در هر کد سهم پروژه های عمرانی از هزینه های جاری جدا گردد و حداقل ۴۰ درصد از مبلغ کدهای درآمد را به پروژه های عمرانی و حداکثر ۶۰ درصد از مبلغ کدهای درآمد را به هزینه های جاری اختصاص داد. از سال ۱۳۸۱ به بعد طبقه بندی جدیدی از منابع درآمدی شهرداری صورت گرفت که کل درآمدهای شهرداری به هفت کد درآمدی زیر تقسیم می شوند: درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)؛ درآمد ناشی از عوارض اختصاصی؛ بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری؛ درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری؛ کمکهای اعطایی دولت و سازمانهای دولتی؛ درآمد حاصل از اعانات و هدایا و دارائیهها؛ سایر منابع تأمین اعتبار

### بررسی و شناخت درآمدهای شهرداریها

#### الف) بررسی و شناخت درآمدهای ناپایدار شهرداری ها

##### ۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (ناپایدار)

این عوارض متعدد هستند و در میان آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

برای مثال عوارض ساختمان ها و اراضی شامل عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض بر مازاد تراکم و عوارض سطح شهر از نقطه نظر پایداری یکسان نیستند. هرچند رقم عوارض بر مازاد تراکم، به خصوص در کلان شهرها، قابل ملاحظه است اما جزو اقلام پایداری ارزیابی نمی گردند. لازم به ذکر است که اتکا به

درآمد عوارض مزاد تراکم به معنی پذیرش تخریب فضای شهری و عدول از شرایط و ضوابط یک شهر سالم است. تجربه سالیان اخیر در شهرهای بزرگ کشور موید و گویای این موضوع می باشد (ایراندوست، ۱۳۹۴).

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

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

پذیرش تخلف و توافق بر سر این مسأله با متخلف را انتخاب نمایند (بیات، نضافتی نمین، ادیبی سعدی نژاد و شاهرودی، ۱۳۹۸).

### – کمکهای اعطایی دولت و سازمان های دولتی (ناپایدار)

یکی از روشهایی که از طریق آن می توان انتظار داشت شکاف بین درآمدها و هزینه های شهرداری کاهش یابد، استفاده از کمک های مالی دولت مرکزی است. کمک های دولت می تواند از طریق اعطای اعتبار، پرداخت یارانه و یا سهم نمودن شهرداری ها در مالیات های دولت صورت پذیرد. البته این کمک ها در مواردی قابل قبول است که فعالیت های دولت محلی یا شهرداری ها دارای منافع جانبی باشد. یعنی فعالیت های شهرداری ها همراه با منفعی باشد که از طریق دریافت مستقیم از شهروندان امکان تامین هزینه های آن وجود نداشته باشد. در نتیجه این درآمد هم نمی تواند جز درآمد پایدار تلقی گردد (بیات و همکاران، ۱۳۹۸).

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

استقراض از بانک ها و نهادهای مالی و موسسات اعتباری و همچنین مشارکت بخش خصوصی در تولید و تهیه زیر ساخت های مورد نیاز شهرها، از دیگر راهکارهای تامین مالی شهرداری ها است. همانطور که قبلا نیز اشاره گردید با افزایش تقاضا برای خدمات عمومی و زیر ساخت ها در مناطق شهری و مسأله تامین مالی به منظور برآورده کردن نیازها از محدوده عوارض و فروش خدمات و کمک های دولتی فراتر می رود. دولت های محلی یا شهرداری ها مرتباً درصدد هستند تا طیف وسیع تر و کیفیت بیشتری از خدمات اجتماعی و زیر ساخت های کالبدی را در شهرها فراهم سازند. در عین حال دولت ها به رغم درآمد ناکافی و در پاره ای از موارد به دلیل سطح بالای بدهی ها، ناگزیرند این نیازها را برطرف نمایند. اما حجیم کردن بار دولت های مرکزی و محلی اغلب منجر به ناکارآمدی عرضه خدمات و زیر ساخت ها می شود و بسیاری از سازمان ها و شرکت های دولتی که در ارائه خدمات شهری فعال اند، به جای تولید درآمد برای دولت، تولید هزینه میکنند.

مشکلات ایجاد شده برای نظام های شهری و بخصوص در کشورهای در حال توسعه، سبب می گردد تا امکانات بالقوه دیگری را در ایفای نقش فعال تر در عرضه خدمات عمومی از قبیل بهداشت، آموزش و پرورش، حمل و نقل و همچنین زیر ساخت های کالبدی از جمله راه ها و خدمات برق، آب و تلفن، شبکه های فاضلاب و دفع مواد زائد را مورد ارزیابی قرار دهند، در این راستا استقراض یکی از راهکارهای شناخته شده است، روش های استقراضی می تواند به صورت های مختلف صورت پذیرد (اسدپور، ۱۳۹۶).

### – مشارکت و سرمایه گذاری بخش خصوصی (ناپایدار)

در این روش بخش خصوصی از طریق سرمایه گذاری در زیر ساخت های شهری، فشار مالی را کاهش می دهد. هر چند بحث سودمندی و کارایی مشارکت بخش خصوصی در برخی از فعالیت های عمومی و زیر

بنایی دارای موافقین و مخالفان متعددی است، اما با این حال بسیاری از شواهد دال بر این است که در شرایط مناسب سرمایه گذاری های بخش خصوصی، می تواند نقش مهمی را در گسترش خدمات و زیر ساخت های شهری ایجاد نماید. به طور خلاصه محدودیت های شدید مالی شهرداری ها از یک طرف و ناکارآمدی شرکت های سرمایه گذاری دولتی از سوی دیگر، ضرورت مشارکت بخش خصوصی، سازمان های غیر دولتی و بازارهای مالی را در کارایی ارائه خدمات برای شهرها توجیه می نماید. روش های استقراض و مشارکت در طرح های مورد نیاز شهرداری ها می تواند به صورت های زیر انجام گیرد:

- مشارکت سرمایه گذاری بخش خصوصی و تشکل های غیر دولتی
  - انتشار اوراق مشارکت
  - استقراض از بانک ها و نهاد های مالی داخلی و خارجی
  - بانک های تخصصی شهرداری ها و صندوق های توسعه شهری (شرزه ای و ماجد، ۱۳۹۰).
- سرمایه گذاری و مشارکت بخش خصوصی، از دیگر راهکارهای تامین مالی شهرداری های کشور می باشد. عملکرد بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی، دارای ویژگی و خصوصیتی است که عمده ترین آن کارایی بالا و دسترسی به منابع متنوع است. تجارب ارزنده جهانی در زمینه استفاده شهرداری ها از ظرفیت های بخش خصوصی در جهت اجرای پروژه های خدمات شهری موید این موضوع می باشد. تشکل های غیر دولتی قادرند که در انجام پروژه های عمرانی و زیر ساختی شهرداری ها مشارکت نمایند. این تشکل ها به خاطر دارا بودن اطلاعات کافی و نفوذ قابل ملاحظه ای که در بین مردم به ویژه در مناطق محلی و بومی دارند، قادرند که کمکهای شایانی در تهیه منابع مورد نیاز برخی از پروژه ها را ارائه نمایند، در ایران نیز پتانسیل ایجاد این تشکلها وجود دارد. هرچند که به علت وجود پاره ای از مسائل و از جمله عدم وجود بسترهای قانونی مناسب، ضعف پاره ای مسائل فرهنگی مشارکت، این تشکل ها در حال حاضر فعالیت های قابل قبولی ندارند (اسدپور، ۱۳۹۶).

#### – انتشار اوراق مشارکت (ناپایدار)

انتشار اوراق مشارکت، از دیگر شیوه های بهره گیری از کمک های مردمی است. در تعریف اوراق مشارکت می توان گفت که اوراق مشارکت ابزاری برای گردآوری وجوه از پس انداز کنندگان و سرمایه گذاران در طرح یا طرح هایی معین است. در واقع اوراق مشارکت شکلی از اوراق قرضه است که در چارچوب بانکداری غیر ربوی طراحی شده است. اوراق قرضه سابقه ای بسیار طولانی در بازارهای سرمایه جهان دارد و در طول سالیان دراز انواع بسیار متفاوتی از اوراق قرضه منتشر شده است. فروش انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین باز خرید این اوراق توسط بانک ها و یا سازمان های مالی، گامی صحیح و مطلوب در جهت تامین مالی شهرداری ها خواهد بود. ارائه این اوراق تقریباً در بیشتر کشورها



تجربه گردیده و نتایج موفقیت آمیزی را به همراه داشته است. در ایران هم اوراق مشارکت طرح نواب توسط شهرداری تهران با مشارکت شبکه بانکی، انتشار اوراق مشارکت طرح حضرت عبدالعظیم و اوراق مشارکت طرح توسعه بازار غرب تبریز از مثال های مشارکت مردم و بخش خصوصی در طرح های زیر ساختی شهرداری محسوب می گردد (بیات و همکاران، ۱۳۹۸).

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

به طور کلی شهرداری ها به منظور انجام پروژه های زیر بنایی و زیر ساختی شهری، می توانند بخشی از وجوه مورد نیاز را به شکل وام از موسسات ملی به ویژه بانکهای تجاری دریافت نمایند. این وجوه میتواند از بازارهای داخلی و بین المللی فراهم گردد. این نوع تسهیلات دارای دو مشخصه هستند؛ اول اینکه این قبیل وام ها بلند مدت می باشند و تنها می توانند از جریان وجوه حاصله از پروژه پرداخت گردند، لذا می باید موسسه وام دهنده از نظر مالی توانمند و از تجربه کافی در زمینه تامین منابع مالی پروژه هایی که دارای تعهدات وسیع هستند، برخوردار باشد. بدین ترتیب منابع مالی پروژه های شهرداری می تواند از طریق موسسات بین المللی و بانک های توسعه ای منطقه ای تامین گردند. لازم به ذکر است که دستیابی به بازارهای مالی فوق الذکر نیازمند به حمایت دولت خواهد بود تا امکان و ظرفیت چنین دسترسی را برای شهرداری ها فراهم سازد. هرچند که مقوله استقراض مشتمل بر دریافت تسهیلات از بانک ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی، انتشار اوراق مشارکت و مشارکت بخش خصوصی، می تواند در کاهش فشارهای مالی بر شهرداری ها موثر واقع شود و منابع مورد نیاز شهرداری ها را در حد معین تأمین نماید، اما باید این موضوع را در نظر گرفت که شهرداری ها اصولاً در بلند مدت نمی توانند برای منابع درآمدی اتکای قابل اطمینانی را داشته باشند. لذا پایدار بودن این اقلام در بلند مدت ضمانتی برای همیشگی بودن این اقلام وجود ندارد (جمراسی و همکاران، ۱۴۰۱).

### ب) بررسی و شناخت درآمدهای پایدار شهرداری ها

#### ۲- عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل (پایدار)

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، شامل عوارض بر شماره گذاری وسایل نقلیه و عوارض صدور پروانه تاکسی رانی، عوارض بلیط مسافرت و باربری و عوارض بار معاملات وسایل نقلیه عوارضی هستند که می توان آنها را در یک نظام شهری درآمدهای مستمر قلمداد نمود، زیرا که این عوارض متأثر از فعالیت هایی هستند که همواره در بدنه شهر ارائه می گردند. هر چند ممکن است برخی از آنها تحت تاثیر تحولات و نوسانات اقتصادی شهر دچار تغییر گردند، اما به هر حال عمده این عوارض ضمن تأمین بخشی از نیازهای مالی شهرداری ها نه تنها باعث تخریب فضای شهری نمی گردند، بلکه در جهت افزایش کیفیت آن نیز می باشند، برای مثال عوارض معاینه فنی اتومبیل ها (عسکری، ۱۳۹۸).

#### – عوارض حاصل از صدور پروانه های ساختمانی (پایدار)

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

### - عوارض نوسازی (پایدار)

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

### - بهای خدمات شهری و درآمدهای موسسات انتفاعی (پایدار)

از دیگر منابع درآمدی شهرداری ها، فروش خدمات به شهروندان، سازمان و نهادهای موجود در شهر است. همان طور که مطرح گردید شهرداری ها وظیفه تولید و ارائه خدمات شهری و کالاهای عمومی محلی را به عهده دارند. بنابراین دریافت تعرفه و بهای این قبیل خدمات و کالاها می تواند منبع درآمدی برای شهرداری ها به شمار آید. البته اشکال اساسی در تعریف تعرفه و بهای خدمات شهری است. هر چند در آیین نامه و دستورالعمل های صادر شده توسط وزارت کشور و در فرم های بودجه ریزی شهرداری ها فصلی تحت عنوان بهای خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری وجود دارد، ولی این امر نیاز نارسایی های موجود در تدقیق موضوع و شیوه تعیین تعرفه را برطرف نمی سازد. اما از سوی دیگر موضوع عوامل موثر بر نیازهای مالی و خدماتی شهری رویکرد دیگری است که به عنوان پیش فرض های هرگونه محاسبه و تعیین بهای خدمات شهری می بایستی در نظر گرفته شود. چنانچه این عوامل را در دو بخش "جهت تقاضا" و "جهت عرضه" تقسیم بندی موضوعی نماییم، در بخش "جهت تقاضا" اندازه رشد جمعیت، قلمرو جغرافیایی شهر، سطح توزیع درآمد خانوارها، نظام حمل و نقل شهری، نظام کاربری اراضی و در بخش "جهت عرضه" نیز قلمرو شهرداری، پوشش جمعیتی و خدمات شهری، استانداردهای خدمات شهری، سطح قیمت نهادهای تولیدی، نرخ تورم، کارایی فنی و تخصصی شهرداری و سازمان ها و شرکت ها آن قرار می گیرند. این عوامل

در واقع موضوعاتی هستند که مهم ترین و اساسی ترین پایه ها نظری و عملی اثرگذار بر تعیین نوع و بهای خدمات شهری خواهند بود. موضوعی که در حال حاضر به دلیل فضای حاکم بر محدوده و قلمرو وظایف شهرداری ها با نارسایی های بنیادین مواجه هست. اگر شهرداری ها وظیفه تولید و ارائه خدمات و کالاهای عمومی محلی را بر عهده بگیرند، نظام درآمدی خود را بر این گونه خدمات پایه گذاری نمایند، به چهارچوبی نظام مند، پویا و مطلوب خواهد رسید و طبیعی است اگر مدیریت شهری به تعیین و تعریف دقیق آنها بپردازد و قلمرو وظایف خود را به گسترش غیرمطلوب و مداخله گرانه در حیطه وظایف دولت یا نهادهای دولتی و یا خصوصی افزایش ندهد، می توان امیدوار بود تا شرایط منطقی و نظام مندی در کسب درآمدهای پایدار داشته باشد. این درآمدها از خصیصه سالم بودن و تداوم پذیری نیز برخوردار هستند. از مهم ترین این خدمات می توان به خدمات ارائه شده به نهادهای محلی و دستگاه های اجرایی، خدمات ارائه شده به بخش مسکن و زمین، خدمات ارائه شده به بخش حمل و نقل، خدمات ارائه شده در جهت ارتقای کیفیت زندگی شهری و خدمات ارائه شده به بخش های تجاری و بازرگانی نام برد (جمراسی و همکاران، ۱۴۰۱).

#### - درآمد حاصل از پارکینگ شهری (پایدار)

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

#### - راهبردهای تأمین منابع درآمدی و اقتصادی به منظور توسعه پایدار در شهرداری ها

- ایجاد منابع درآمدی جایگزین روش های متداول موجود در شهرداری به جای افزایش و فروش تراکم و

...

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

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

- استفاده مناسب و صحیح از املاک و مستغلات شهرداری در راستای افزایش درآمد شهرداری

- افزایش درآمد از طریق احداث کارخانجات تولیدی متناسب با وظایف شهرداری و فروش کالاها و مصالح تولیدی

- استفاده از تجربیات کشورهای پیشرفته در جهت افزایش درآمد
- گسترش امر نظارت در امور مرتبط با طرح های عمران شهری
- کنترل و بررسی درآمد حاصل از اجرای مالیات بر ارزش زمین

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

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

- اختصاص درصدی از درآمد ادارات خدمات رسان به شهرداری ها نظر به اینکه کلیه تاسیسات و تجهیزات ادارات خدمات رسان مانند آب، فاضلاب، برق، گاز، مخابرات از معابر عمومی مربوطه به شهرداری عبور میکند و بعضی از مواقع از معضلات و هزینه های سنگین بر دوش شهرداری ها می گذرند، جا دارد درصدی از درآمدهای خویش را به شهرداری محل خدمت خود اختصاص دهند. در نهایت می توان بیان داشت به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار ضروری است که ابتدا ماهیت و نحوه شکل گیری ارقام درآمدی تعریف و سپس آنها را با ملاک های پایداری سنجید. سلامت روحی و جسمی شهروندان و حفظ کیفیت محیط شهری و توسعه زیرساخت ها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان، در بلندمدت نیاز به برنامه ریزی صحیح و دقیق در جهت کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سمت اتکا به درآمدهای پایدار می باشد (جمراسی و همکاران، ۱۴۰۱).

### منابع نوین درآمد در شهرداری ها

منابع درآمدی شهرداری ها عبارتند از:

- **قراردادهای B.O.T** (قرارداد ساخت، بهره برداری، انتقال و واگذاری).
- **صکوک** (گواهی های با ارزش اسمی یکسان که پس از اتمام عملیات پذیره نویسی، بیانگر پرداخت مبلغ اسمی مندرج در آن توسط خریدار به ناشر است و دارنده ی آن مالکیت مجموعه ای از دارایی ها، متاع حاصل از دارایی ها و یا ذینفع یک پروژه یا یک فعالیت سرمایه گذاری خاص می شود).

- انتشار اوراق مشارکت (فروش انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین بازخرید این اوراق توسط بانک ها و یا سازمان های مالی)

- خصوصی سازی (واگذاری فعالیت های شهرداری ها به بخش خصوصی) (بیات و همکاران، ۱۳۹۸).

### ۳. روش تحقیق

پژوهش حاضر از لحاظ هدف کاربردی و از لحاظ نوع روش توصیفی می باشد. نحوه گردآوری اطلاعات نیز با استفاده از مقالات و مطالعات پیشین و هم چنین از نظرات ارزشمند اساتید محترم هیأت علمی دانشگاه و افراد خبره و صاحب نظر که دارای ایده های مفیدی برای محقق بودند و راه گشا در تلفیق مطالب گردآوری شده بودند، بهره گیری شده است.

### ۴. نتیجه گیری

در دهه های اخیر درآمدهای ناپایدار یکی از سنجش های بسیار مهم تأمین درآمد شهرداری ها بوده که از راه هایی نظیر فروش تراکم و صدور پروانه ساختمان حاصل می شود. همین عامل موجب رکود در کسری بودجه شهرداری ها هنگام نوسان های در اقتصاد که معضلات زیادی را برای شهرهای کشور ما به دنبال داشته است. به دنبال پیامدهای ناپایدار، چگونگی و نحوه تهیه و تأمین منابع مالی پایدار شهری یکی دیگر از اساسی ترین چالش های پیشروی برنامه ریزان و سیاست مداران شهری است. با رشد نیاز به خدمات عمومی در شهرها و معذوریت های مالی شهرداری ها از سوی دیگر، این چالش روز به روز بیشتر می شود. امروزه کسب درآمد در شهرداری ها از اموری است که تأثیر عمده ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان دارد. اگر شهرداری ها نتوانند درآمد کافی و پایدار به دست آورند، نخواهند توانست تاسیسات ضروری در شهر را ایجاد و اداره کنند. هر چند که منابع مالی شهرداری ها به صورت مختلف قابل حصول است اما همه آنها از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند. پایداری در درآمدها مستلزم آن این اقلام از استمرار نسبی برخوردار است که اولاً این اقلام از استمرار نسبی برخوردار باشند و ثانیاً حصول این درآمد ها شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. از این رو دستیابی به روش های جدید تأمین منابع درآمدی پایدار و مطمئن و بدون تبعات ناگوار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نقش بسیار موثری در رضایت جامعه شهری، سرعت بخشیدن به توسعه و عمران محدوده های شهری و در نهایت مدیریت مطلوب شهرها خواهد داشت. نتایج نشان می دهد در شیوه اداره شهرهای کشورهای جهان چون شهروندان نقش اصلی در انتخاب اعضای انجمن شهر و شهردار دارند، لذا در عمل همه گونه مشارکت و همکاری را در تأمین هزینه های شهر، پرداخت

عوارض و مالیات ها که نقش عمده و اساسی در کاهش هزینه های شهرداری ها دارند می نمایند اما در شهرهای ایران نقش مشارکت مردم در اداره امور شهر بسیار کمرنگ شده است به گونه ای که یک بدبینی نسبت به نهادهای مدیریتی شهر در بین شهروندان پیدا شده که سبب عدم همکاری و همچنین کاهش درآمدهای پایدار شهرداری گردیده است. در نهایت پایدارترین نوع درآمد برای شهرداری که قابلیت اجرایی نیز دارد دریافت سهم مناسبی از مالیات های دولت چه در قالب مالیات بر ارزش افزوده و چه به صورت انتقال درصدی از مالیات های ملی به عنوان سهم شهرداری می باشد.

در انتها نتایج پژوهش نشان می دهد به منظور افزایش درآمد شهرداری ها و ایجاد درآمدهای جدید پایدار، باید به محورهای بازنگری و اصلاح نظام درآمدها، بازنگری و اصلاح نظام بودجه ریزی، بازنگری و اصلاح نظام مالی و حسابداری، بازنگری و اصلاح نظام مدیریت شهرداری توجه اساسی شود. که در نهایت به صورت زیر جمع بندی شد:

#### **در رابطه با ایجاد درآمدهای جدید باید موارد زیر مورد توجه اساسی قرار بگیرد:**

- بازنگری و اصلاح نظام درآمدها
- بازنگری و اصلاح نظام بودجه ریزی
- بازنگری و اصلاح نظام مالی و حسابداری
- بازنگری و اصلاح نظام مدیریت شهرداری ها

#### **در رابطه با عوارض موارد زیر باید مدنظر قرار گیرد:**

- تعیین قیمت روز املاک
- ایجاد بانک اطلاعات املاک
- بهینه سازی نظام تخصیص و وصول
- شفاف سازی مبنای محاسبات
- شفاف سازی درآمدها و هزینه های شهرداری.

#### **در انتها به این نتیجه می رسیم که ساختار مطلوب درآمدی برای شهرداری باید دارای شش ویژگی زیر باشد.**

- ۱- توزیع بار عوارض وضع شده باید عادلانه باشد.
- ۲- عوارض باید به گونه ای انتخاب شود که حداقل مزاحمت را برای تصمیمات اقتصادی ایجاد کند.
- ۳- به سایر اهداف اقتصادی کمک کند (سرمایه گذاری).
- ۴- راه های استفاده از سیاست های مالی را برای حصول به هدف های تثبیت و رشد اقتصادی تسهیل کند.

۵- شفاف و روشن باشد.

۶- هزینه اداره و دریافت عوارض و مالیات باید حداقل باشد.

### منابع

- اسدپور، احمدعلی. (۱۳۹۶). واکاوی درآمد پایدار شهرداری ها با رویکرد توسعه پایدار شهری؛ مطالعه موردی در شهر بندرعباس. مدیریت شهری، شماره ۴۶، صص ۹۷-۱۱۲.
- ایراندوست، کیومرث. (۱۳۹۴). بررسی منابع مالی پایدار شهرداری ها، سندج، ایران.
- ایزدخواستی، حجت. (۱۴۰۱). بررسی ساختار درآمدهای پایدار شهری و محاسبه شکاف مالیات بر ارزش افزوده شهرداری تهران. نشریه اقتصاد و برنامه ریزی شهری. شماره ۱۲ (ب). صص ۶۶-۷۵.
- بیات، غلامرضا؛ نظافتی نمین، فردین؛ ادیبی سعدی نژاد، فاطمه؛ شاهرودی، مجید. (۱۳۹۸). افزایش تأمین درآمد پایدار راهبرد مدیریت شهری در رسیدن به بهبود و ارتقاء بهره وری سازمانی. معماری شناسی، سال دوم، شماره ۱۳.
- جمراسی، داوود؛ قربانپور، حمیدرضا؛ صلواتچی فشکی، محبوبه. (۱۴۰۱). بررسی تأمین درآمد پایدار شهرداری ها برای مدیریت شهری. جغرافیا و روابط انسانی، دوره ۴، شماره ۴، صص ۲۴۱-۲۲۳.
- راغب، مهدی؛ شهری، رضا. (۱۳۹۹). کمبود منابع مالی در شهرداریها و جایگزینی درآمدهای پایدار. فصلنامه علمی تخصصی مطالعات طراحی شهری و پژوهش های شهری. سال سوم. شماره ۲ (پیاپی: ۱۱). جلد یک. شریزه ای، غلامعلی؛ ماجد، وحید. (۱۳۹۰). تأمین کالی پایدار شهر؛ چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری. نشریه مدیریت شهری. صص ۳۱۶-۲۹۹.
- عسگری، مجتبی. (۱۳۹۸).؛ ارائه الگوی تأمین درآمد پایدار برای مدیریت شهری مطالعه موردی: شهرداری هشتگرد. پایان نامه دانشگاه آزاد اسلامی واحد صفادشت.
- کاظمی لاکسار، حسین؛ خاوری نصیر محله، علی؛ صمصام بزرگی، رضا. (۱۴۰۰). نشریه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری. شماره ۸۱ جلد هشتم. صص ۱۹۹-۲۰۸.
- لاله پور، منیژه. (۱۳۹۳). تبیین رابطه نظام تأمین منابع مالی مدیریت شهری تهران با سازمان یابی کالبدی فضایی آن، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، شماره ۶.
- معزی مقدم، حسین، (۱۳۸۱). شیوه های تأمین منابع درآمدی شهرداری ها، معاونت برنامه ریزی و توسعه، تهران: انتشارات سازمان شهرداری های کشور.
- مهندسان مشاور هامونپاد، (۱۳۸۳). شیوه های افزایش درآمد و کاهش هزینه های شهرداری، تهران: انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.