



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

زمان چاپ: ۱۴۰۱/۰۸/۲۰

کسب درآمد پایدار شهری و گذر از درآمدهای ناپایدار در شهرداری ها

زهرا بیدآبادی^۱، پویا پروانه^۲، زهرا شرافت^۳، ملیحه ضمانی^۴، مریم صلابانی^۵

۱- کارشناس آمار و پژوهش معاونت برنامه ریزی شهرداری مشهد (فوق لیسانس بازرگانی گرایش کارآفرینی)

۲- لیسانس حقوق-

۳- فوق لیسانس جغرافیای شهری

۴- لیسانس مدیریت بیمه

۵- لیسانس برنامه ریزی علوم اجتماعی، تعاون و رفاه

z.bidabadi@gmail.com

چکیده

یکی از مسائل مهم شهرداری ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد و تامین هزینه از منابع پایدار است. دسترسی شهرداریها به منابع درآمدی مطلوب و پایدار باعث می شود که شهرداری، نقش فعال تری در محیط شهری ایفا کرده و پاسخگویی مناسبی به نیازهای شهروندان و به تبع آن توسعه شهری داشته باشد. با توجه به توسعه روزافزون شهرها و افزایش میل به شهرنشینی وظایف شهرداری ها به خصوص شهرداری کلان شهرها در امور مربوط به خدمات رسانی به شهروندان افزایش پیدا کرده و ابعاد گسترده تری پیدا کرده که لازمه آن کسب درآمد بیشتر می باشد. در این صورت اگر شهرداری ها نتوانند درآمد کافی و پایداری به دست آورند، در انجام امور مربوط به خدمات رسانی و رفع نیازهای ضروری شهر با مشکل فراوانی مواجه خواهند شد. بنابراین با توجه به اینکه قسمت عمده منابع درآمدی شهرداری ها ناپایدار بوده و از راه صدور پروانه ساخت و ساز، تراکم فروشی و تغییر کاربری اراضی و املاک شهری تامین می شود، ضرورت روی آوردن به این گونه منابع امری انکارناپذیر می باشد؛ چرا که در صورت رکود در بازار مسکن؛ با کاهش شدید بودجه مواجه خواهیم شد؛ که همین امر می تواند شهرداری را تا مرز ورشکستگی پیش ببرد. علت رو آوردن به منابع درآمدی پایدار این می باشد که هزینه های شهری پایدار، اما درآمدهای شهرداری ناپایدار می باشد، از این رو کسب درآمد از منابع پایدار در طول زمان موجب تقویت شهرداری ها و فعال تر و مفید تر شدن نقش آن ها در مدیریت امور شهری می شود و سبب می گردد پاسخگویی مناسبی به نیازهای شهروندان در محیط شهری داشته باشند. بنابراین دستیابی به روش های جدید تامین منابع درآمدی پایدار و مطمئن و بدون پیامدهای ناگوار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نقش بسیار موثری در



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

رضایت مندی شهروندان، سرعت بخشیدن به توسعه و عمران محدوده های شهری و در نهایت مدیریت مطلوب شهرها خواهد داشت. کسب در آمد از منابع پایدار در طول زمان موجب تقویت شهرداری می شود که این خود سبب می گردد شهرداری نقش فعال تر و مفید تری در محیط شهری ایفا نماید و پاسخگویی مناسبی به نیاز های شهروندان در محیط شهری داشته باشد. بر همین اساس هدف اصلی پژوهش حاضر ارائه راهکارهای کسب درآمد پایدار در مدیریت شهری نوین با تاکید بر شهرداری مشهد و با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی می باشد. در مقاله حاضر سعی شده است با در نظر گرفتن تجارب کشورهای توسعه یافته و همچنین بهره گیری از نظرات کارشناسان صاحب نظر در این حوزه به ارائه راهکارهای جدید تامین منابع پایدار برای شهرداری مشهد پرداخته شود.

کلید واژه ها: درآمدهای ناپایدار - شهرداری - منابع مالی - توسعه شهری

مقدمه :

منابع کسب درآمد جهت ارائه و عدالت در توزیع خدمات شهری، یکی از معضلاتی است که مدیریت شهری سالهاست که با آن دست به گریبان است. امروزه افزایش نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به رشد جمعیت ملی تبدیل به یک چالش جدی جهت مدیریت شهری شده است.

شهرداری وظایف متعددی در قبال رفع نیازمندی های شهر و زندگی شهروندی دارد که بی شک پاسخگویی به این نیازمندی ها بدون صرف هزینه های مالی ممکن نمی شود. امروز درآمد مطمئن و پایدار مدیریت شهری، یکی از مسائل مبتلابه در تمامی شهرهای بزرگ و به ویژه کلانشهرهای دنیا است. در ایران نیز کمک های دولت و نهادهای دولتی، درآمدهای حاصله از فروش اموال، درآمدهای حاصله از ارائه خدمات توسط موسسات انتفاعی شهرداری؛ درآمدهای مستمر شهرداری ها از محل عوارض و مالیات ها، کمک های اهدایی شهروندان و نهادهای خصوصی، فروش اوراق مشارکت و پروژه های سرمایه گذاری مشارکتی از جمله اصلی ترین منابع درآمدی مدیریت شهری هستند. مدیران شهری در این باره اذعان دارند، که " درآمد های ناپایدار کنونی ضامن مطمئنی برای رشد و توسعه کلان در بسترهای شهری نیستند و بر این اساس و با محور قرار دادن این موضوع که " طراحی الگوی منطقی توسعه شهری و جذب درآمدهای پایدار راهکاری برای پویایی ساختارهای شهری است " نسبت به تدوین راهکارهای مناسب به منظور رسیدن به این درآمد ها تلاش می کنند.

بررسی مفهوم درآمدهای پایدار و ناپایدار

یکی از مهم ترین مسایل شهرداری ها چگونگی و نحوه ی تامین منابع مالی به منظور ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان است. منابع اصلی تامین مالی عبارتند از وجوه حاصله از عوارض، درآمدهای ناشی از فروش خدمات، استقراض و کمک های دولت. براساس قوانین و مقررات هر کشور هر کدام از منابع چهارگانه ی فوق می تواند تقسیمات متعددی را شامل گردد و یا کسب هر کدام از درآمدهای مزبور و اقلام زیر مجموعه ی آن ها بر حسب شرایط خاص و با ضوابط قانونی معینی حاصل می شوند. نگرش جدید مدیریت شهری در جهان تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را بدست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. در تقسیم بندی جدید درآمدی شهرداری های کشور ۷ قلم اساسی و بالغ بر ۱۰۰ قلم زیر مجموعه درآمدی وجود دارد که برخی از آنها درآمدهای پایدار و برخی ناپایدارند.

در بررسی متون اقتصادی، تعاریف متعددی از درآمدهای پایدار ارائه گردیده است. برای اولین بار «Hicks» در اثر ارزشمند خود «ارزش و سرمایه» به بحث پیرامون سرمایه می پردازد. براین اساس تعریف درآمد پایدار، عبارتست از: «حداکثر درآمد قابل دسترس در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان سطح درآمد در دوره آینده با فرض محدودیت های منابع، نیروی کار، سرمایه های تولیدی توسط بشر و سرمایه های طبیعی». بنابراین درآمد ارتباط مستقیمی به سطح تولید دارد که به انسان و همچنین به سرمایه های طبیعی نیز وابسته است.

در نگرش اقتصاددانان نئوکلاسیک به موضوع پایداری، در آمد پایدار عبارتست از حداکثر میزان مخارج مصرفی در یک دوره بدون این که سبب کاهش در مخارج مصرفی واقعی در دوره های بعد گردد. در شرایط مواجهه شدن با تغییرات قیمت و تغییر در نرخ بهره در طول زمان، این تعریف مناسب ترین تعریف از درآمد پایدار است. تعریف دیگری از درآمدهای پایدار که با تعریف فوق قرابت و نزدیکی دارد تعریف درآمدهای پایدار در نظریه قانون اختصاص کارآیی زمانی منابع طبیعی «هتلینگ» است. به اعتقاد هتلینگ، قیمت یک منابع طبیعی فنا پذیر (کالاهای زیست محیطی) باید متناسب با نرخ واقعی بهره افزایش ابد. تفسیر این نظریه و کاربرد آن در نظریه بهره برداری از منابع پایدار، کوششی است جهت برقراری این موضوع که چگونه مخارج مصرفی واقعی مبتنی بر استفاده از منابع طبیعی باید در طول زمان ثابت بماند. ثابت ماندن مخارج مصرفی واقعی در طول زمان مستلزم نگهداری و حفاظت از نهادهای تولید شامل سرمایه های تولید شده توسط بشر، منابع طبیعی، تکنولوژی و سطح آموزش (سرمایه انسان) است.

در متون و نظریه های اقتصادی درآمدهای پایدار در یک اقتصاد صرف نظر از اینکه اقتصاد ملی مدنظر باشد یا اقتصاد شهری، مستقل از مقوله ی توسعه پایدار نیستند و اصولاً درآمدهای پایدار مستلزم وجود توسعه ی پایدار در یک اقتصاد است از طرف دیگر توسعه پایدار در اقتصاد شهری، بستگی بسیار شدیدی به چگونگی استفاده از امکانات و خدمات زیست محیطی و حفاظت از این منابع از قبیل استفاده از آب و هوا، آب، فضای سبز و کلیه امکانات و فضاهای شهری دارد.

موجود، ما را با تعاریف بسیاری از توسعه پایدار مواجه می سازد. هر یک از این تعاریف، بر جهتی از توسعه پایدار تأکید بیشتری کرده است؛ البته وجود دیدگاه های متفاوت در این زمینه نیز سبب شده است برخی از تعاریف با هم مغایر باشند؛ برای مثال از دیدگاه اقتصاد محوری، اکولوژیست های بسیار متعصب با سیاست های توسعه که براساس استفاده پایدار از مواهب طبیعی باشد مخالفند. از دید آن ها فقط راهبردی که با حداقل توسعه همراه باشد، از لحاظ اخلاقی قابل حمایت است. برخلاف آن ها در دیدگاه فن محوری، سایر تحلیلگران معتقدند که مفهوم پایداری سهم اندکی در نظریه و خط مشی اقتصاد فعلی ایفا می کند. از دیدگاه جهانی، حفظ راهبرد رشد پایدار در درازمدت فقط به صرف هزینه کافی بستگی دارد. در یک نگاه کلی می توان تعاریف و مفاهیم متعددی برای پایداری در متون جدید اقتصادی یافت که به طور مختصر در زیر به آنها اشاره میگردد:

- متداول ترین تعریف از پایداری، تعریفی است که کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه ۱۹۸۷ ارائه داده است. توسعه ای که نیازمندی های نسل حاضر را بدون لطمه زدن به توانایی نسل های آتی در تأمین نیازهای خود برآورده می کند.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

- کمیته توسعه پایدار سازمان ملل نیز تعریف خود را اینگونه ارائه می‌دهد: افزایش پایدار در تولید و مصرف کالاها و خدماتی که به نیازهای اولیه مربوط بوده، کیفیت زندگی را ارتقاء می‌دهند. این کار باید همزمان با کاهش بهره‌برداری از منابع طبیعی و مواد سمی و پراکندن زباله‌ها و آلاینده‌ها در چرخه زندگی باشد تا نیازهای نسل‌های آینده را دچار مخاطره نسازد.
- وضعیت پایدار وضعیتی است که در آن مطلوبیت و مصرف در طول زمان رو به کاهش نباشد.
- وضعیت پایدار وضعیتی است که منابع و امکانات (غیر طبیعی و دست ساز انسان) به نحوی مورد بهره برداری قرار گیرند که فرصت تولید برای آیندگان حفظ شود.
- وضعیت پایدار وضعیتی است که ذخایر سرمایه های طبیعی در طول زمان رو به کاهش نباشد.
- وضعیت پایدار وضعیتی است که منابع به نحوی مورد بهره برداری قرار گیرد که درآمد پایدار از به کارگیری امکانات حفظ شود.
- وضعیت پایدار وضعیتی است که حداقل شرایط پایداری برای ثبات اکوسیستم ها با شوک ها را در طول زمان فراهم نماید.

همان طوری که ملاحظه شد تعاریف متعددی از شرایط پایداری مطرح می گردد. اما وجوه اشتراک این تعاریف در این موضوع نهفته است که استمرار در افزایش درآمد و تولید درآینده و بهره گیری از امکانات باید با حفظ کیفیت محیط زیست و شرایط زندگی مردم همراه شود. بر همین اساس « رابرت سولو» اقتصاددان معاصر در یک مقاله برجسته در سال ۱۹۷۴ حالت پایدار ا شرایطی می داند که در آن معیار مناسبی برای عدالت بین نسلی وجود داشته باشد.

بر اساس تحلیل فوق و تعاریف ارائه شده، می توان به این نتیجه رسید که در اقتصاد شهری، درآمدهای پایدار باید از دو خصیصه ی مداوم پذیری و حفظ کیفی محیط شهری برخوردار باشد. مداوم پذیری بدین مفهوم است که اقلام درآمدی باید به گونه ای باشند که در طول زمان قابل اتکا بوده و برای دستیابی به آن بتوان برنامه ریزی های لازم را انجام داد و بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تاثیر شوک ها ، بحران، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی قرار می گیرند. قابل اتکا نبوده و خصیصه ی اول پایداری را ندارند . از طرف دیگر درآمدهای پایدار باید به گونه ای تعریف شوند که دستیابی به آنها شرایط کیفی شهر را به عنوان یک پدیده زنده در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. به عبارتی دیگر مطلوب بودن و سالم بودن درآمد حائز اهمیت است. چنین نگرشی به درآمدهای شهری در واقع همان نگرشی اساسی است که اقتصاددانان در طی قرن بیستم برآن در اقتصادهای ملی تاکید ورزیده اند.

مطالعات در زمینه تجارب کشورها در زمینه ی دستیابی به درآمدهای شهری جدید و اصلاح آن ها همگی بر این موضوع اتفاق نظر دارند که کسب درآمد و تامین منابع مالی شهری به منظور ایجاد کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان، ضمن اینکه یکی از اهداف اساسی هرجامعه شهری است، چنانچه این گونه درآمدها سبب کاهش شرایط کیفی زندگی گردیده و کیفیت زیستگاههای انسانی (شهرها) را به خطر بیندازد، به عنوان درآمدهای پایدار و درآمدهای سالم (مطلوب) تلقی نمی گردند.

هرگونه تلاش جهت فعال کردن درآمدها و ایجاد منابع مالی جدید باید به دو مقوله ی مطروحه یعنی مداوم داشتن در طول زمان و مطلوب بود آن ها در چهارچوب ضوابط شهرسازی صورت پذیرد.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



منابع درآمدی شهرداری ها

۷ قالب درآمدی و تقریباً ۱۰۰ زیرمجموعه آن، برای مدیریت شهری جهت انجام وظایف محوله مطابق ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، در نظر گرفته شده است که در چهار ردیف کلی تقسیم بندی میشوند:

1) عوارض

2) فروش خدمات

3) کمک بلاعوض

4) استقراض

اگرچه استقراض را به علت سهم ناچیز آن میتوان نادیده گرفت. این تقسیم بندی در شهرهای توسعه یافته نیز دارای قالب یکسان است ولیکن درصد تخصیص هر کدام متفاوت است.

از مهم ترین مسائل شهرداری ها در سرتاسر جهان ایجاد منابع کافی مالی جهت تامین هزینه خدمات ارائه شده می باشد. به طور کلی درآمد شهرداری ها از دو منبع تامین می گردد:

۱- منابع داخلی ۲- منابع خارجی

منابع درآمدی داخلی آن دسته از درآمدهایی هستند که مستقیماً توسط شهرداری ها و به صورت عوارض و بهای خدمات گوناگون که بیشتر مربوط به اراضی و املاک هستند وصول می گردند. منابع درآمدی خارجی به آن دسته از درآمدهایی اطلاق می گردد که به جهت ارائه خدمت از طرف شهرداری وصول نمی شود؛ از جمله درآمدهای حاصل از سرمایه گذاری بخش خصوصی و مشارکت با شهرداری در اجرای پروژه های مختلف، فروش اوراق مشارکت، کمک های دولتی و

همه منابع درآمد شهرداری ها پایدار نیست. پایداری درآمد را مهمترین اصل در اهمیت منبع درآمد شهرداری است. برای اینکه منابع درآمد پایدار باشند دو شرط باید برقرار باشد:

۱. وصول نسبتاً مستمر داشته باشند.
۲. وصول آنها موجب کاهش شرایط کیفی شهر نگردد.
۳. این منابع در کوتاه مدت نباید دچار تغییرات شدید ناگهانی شوند.

پرداخت قسمتی از مالیات ها به شکل مالیات بر ارزش افزوده مهم ترین منبع درآمد در شهرداری هاست. این منبع از طریق دولت به شهرداری پرداخت می شود. از سایر منابع درآمد شهرداری ها مشارکت عمومی یا خصوصی که به شکل عوارض پرداخت می شود می توان نام برد. درآمد حاصل از پروژه های عملیاتی، فروش اوراق و صکوک در مراحل بعدی قابل اتکا می باشند.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

نوع دیگری از تقسیم بندی درآمدی نیز برای شهرداری ها وجود دارد که در ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداری ها به آن اشاره شده است. بر این اساس درآمد شهرداری ها به ۶ دسته تفکیک می گردد:

۱- درآمد ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر) ۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی ۳- بهای خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری ۴- درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری ۵- کمک های اعطائی دولت و سازمان های دولتی ۶- اعانات و کمکهای اهدائی اشخاص و سازمان های خصوصی و اموال و دارائیهائی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می گیرد.

رشد سریع شهرنشینی و معضلات و پیچیدگی های شهرهای امروزی، موجب گستردگی و تنوع وظایف و خدمات شهرداری ها شده است به طوری که در حال حاضر به سازمان هایی چند وجهی و پیچیده تبدیل شده اند. در این میان انتظارات و خواسته های شهروندان نیز با گسترش ارتباطات و مدرنیزه شدن کلیه امور روز به روز در حال افزایش است و مستلزم توسعه خدمات شهری می باشد. لذا رعایت حقوق شهروندی طلب می نماید که با این پدیده روبه گسترش، سنجیده و با برنامه ریزی برخورد گردد.

فعالیت های شهرداری ها ویژگی های خاصی را دارد که به برخی از آنها اشاره می شود از جمله این ویژگی ها عبارتند از :

- گستردگی وظایف:

شهرداری ها وظایف مختلف، گوناگون و حتی گاهاً متضاد را بر عهده دارند که شاید در میان سایر سازمان ها و ارگان ها بی نظیر باشند. حفظ سلامت، زیبایی، رفاه و آسایش و نظم شهری از جمله این وظایف هستند که در گستره شهرسازی، فضای سبز، پاکیزگی محیطی و امور تفریحی و غیره قابل مشاهده می باشند.

- نحوه تامین اعتبار:

شهرداری ها با توجه به خودکفایی مالی آنها می بایست برای تامین بودجه مورد نیاز خود به صورت مستقل کسب درآمد نمایند.

- وابستگی مالی شهرداری ها به شرایط جامعه:

علیرغم اینکه شهرداری ها دارای سیستم بودجه بندی و برنامه ریزی هستند ولی از آنجائیکه بیشترین سهم در درآمد شهرداری ها مربوط به عوارض ساختمانی است لذا درآمد آنها تحت تاثیر تغییرات اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و سیاسی روز می باشد که موجب عدم اجرای برنامه های از پیش تعیین شده در توسعه شهری می گردد.

- وظایف فوری و ضروری:



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

یکی از ویژگی های مهم شهرداری ها مربوط به ماهیت اضطراری و فوریتی بودن برخی از وظایف آنهاست. از جمله نظافت سطح شهر، جمع آوری زباله، آبیاری فضای سبز و رفع موانعی که بعضاً در سطح شهر ایجاد می شوند، و این وظایف را نمی توان به تأخیر انداخت. زیرا موجب برهم خوردن نظم و زیبایی و سلامت شهری می گردند. با دقت نظر در آنچه تا بدین جا بیان شد درآمد شهرداری ها وابستگی شدیدی به ساخت و ساز در سطح شهر دارد لذا از این رو قوانینی جهت بررسی و تصویب در دستور کار قرار دارد تا از وابستگی شهرداری به درآمدهای ناپایدار بکاهد مانند: قانون مالیات بر ارزش افزوده که می تواند به عنوان یکی از راهکارهای ممکن در این خصوص مطرح باشد.

اما از جمله راهکارهای دیگری که می توان در تحقق درآمدهای پایدار بدان اشاره نمود: استفاده از منابع درآمد شهرداری ها به جهت سرمایه گذاری در بخش های مختلف می باشد. شهرداری می تواند با استفاده از امکانات و ابزارهایی که در اختیار دارد در زمینه های مختلفی سرمایه گذاری نماید و معمولاً این نوع از سرمایه گذاری ها یا بازده کوتاه مدت دارند و یا بازده بلند مدت اما نهایتاً هر دو به حصول درآمد برای شهرداری منجر خواهند شد.

از دیگر اقدامات وصول مطالبات شهرداری ها از ادارات دولتی خواهد بود که در واقع پرداخت آنها به نوعی پرداخت حقوق مردم محسوب می گردد؛ زیرا شهرداری ها نهادهایی مردمی هستند که با اخذ درآمد از مردم به اداره شهر می پردازند.

آنچه رسیدن به درآمد پایدار را با اهمیت جلوه می دهد دستیابی به توسعه پایدار شهری می باشد که در گرو وجود شرایطی متعادل در تحقق برنامه های شهری خواهد بود و بی شک برای رسیدن به این مقصود، منابع پایدار شهری نقش تعیین کننده ای ایفا می کنند و نباید فراموش کرد که موفقیت شهری در تبیین حس مسئولیت و انگیزش شهروندی برای مشارکت در امور می باشد، که منوط به تحقق مواردی از جمله اعتمادسازی و تحلیل هزینه های خدمات شهری است و بالطبع همه فعالان اقتصادی اعم از بنگاه های خصوصی، عمومی و دولتی که استفاده کننده امکانات شهری هستند، می بایست سهم خود را بابت بهره ای که از خدمات و فضای شهر می برند، به شهر و سایر شهروندان پرداخت نمایند.

در همین راستا است که مجلس شورای اسلامی در صدد برآمده است تا مبنای درآمدی پایدار را برای شهرداری ها در برنامه پنجم پیش بینی نماید. در این برنامه پیش بینی شده است تا وزارت کشور و دولت درآمدهای ثابتی را برای شهرداری ها در نظر بگیرند که در صورت کاهش درآمدهای ناپایدار شهرداری، به برنامه های آنها خللی وارد نیاید. زیرا در حال حاضر درآمدهای شهرداری ها ناپایدار و به ساخت و ساز وابسته است و از آنجائیکه باید به طور مستقل درآمدزایی کنند، در این صورت با کاهش درآمدهای خود، نمی توانند برنامه های طراحی شده خود را اجرا نمایند.

بنابراین وجود درآمدهای پایدار برای شهرداری، شهر را از ناپایداری نجات خواهد داد و این موضوع می تواند شهر را در مسیر توسعه حرکت دهد. بدین ترتیب علاوه بر افزایش امکان شهرداری ها برای خدمت به مردم، شرایط زندگی شهروندان را نیز بهتر خواهد ساخت. زیرا همانطور که بیان شد دستیابی به درآمدهای پایدار، توسعه شهری پایدار را نیز به دنبال خواهد داشت. لذا در راستای تحقق توسعه شهری پایدار می بایست شرایطی فراهم شود تا امکان بستر سازی توسعه پایدار انسانی و بهبود رفاه اجتماعی شهروندی، فراهم گردد که در این راستا می توان به برقراری عدالت اجتماعی، طراحی اقلیمی هماهنگ با محیط زیست انسانی،



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

تقویت ساختارهای همبستگی اجتماعی همچون تعهد و مسئولیت پذیری، تقویت بنیانهای اجتماعی و خانوادگی و ایجاد انتظام ساختاری در فضای شهری و بهبود بهره گیری از فضاهای شهری و افزایش رضایت شهروندی اشاره کرد.

امروزه توسعه پایدار برای کلانشهرها، یک نیاز اجتناب ناپذیر و ضروری است که باید با بهره گیری از درآمدهای پایدار، اجرای پروژه‌ها عملی گردد. برخی کارشناسان شهری بر این عقیده هستند که برای ایجاد "درآمدهای پایدار" نیاز است، قانون شهرداری‌ها که در سال ۱۳۳۴ تدوین شده و تاکنون بازنگری نشده و تغییری نداشته است، مورد بازبینی واقع شود. از سویی می توان گفت، اجرای قانون مدیریت شهری، هماهنگی دستگاه‌های اجرایی، نگرش ژرف و عمیق به نظام درآمدی شهرداری‌ها و تعیین تکلیف آن در قالب یک نظام کلان اقتصادی، می تواند راهکارهای مناسبی را برای رسیدن به درآمدهای پایدار و هدفمند تعریف کند. باید اذعان داشت، در صورتیکه، منابع پایدار و صحیحی برای مدیریت شهری تعریف نشود، این مجموعه های خدمات رسان با درآمدهای ناپایدار یا قادر به اجرای طرح‌های کلان نمی شوند و یا با سختی بسیار و با صرف مدت زمان طولانی نسبت به اجرای این طرح ها اقدام می کنند که این مهم خود روند توسعه شهری را به تعویق می اندازد. در مسیر جذب درآمدهای پایدار شهری از جمله راهکارهای موفق می تواند، بهره‌مندی از تجربه‌های موفق دیگر کلانشهرها و یا حتی سایر کشورها باشد.

راههای کسب درآمد پایدار شهری

درآمدهای ناپایدار شهری اگرچه نیازهای مقطعی شهر را برطرف می‌کند، اما تداوم استفاده از آن‌ها آسیب‌های جدی بر شهر وارد کرده و اعتماد شهروندان را دچار خدشه می‌کند.

توسعه پایدار شهرها منوط به وجود منابع درآمدی پایدار است این در صورتی است که سازمان شهرداری‌ها طی دهه‌های گذشته به سمت منابع درآمدی ناپایدار حرکت کرده است که خطر بسیار بیشتری وجود دارد که درآمد آن‌ها محقق نشود و روند اجرای طرح‌های شهری و تلاش برای رفع مشکلات با چالش مواجه شود تا جایی که گاهی موجب اجرا نشدن طرح‌ها شده است.

راهکارهایی برای کسب درآمدهای پایدار :

علت ناپایداری منابع درآمدی شهرداری چیست؟

از سال ۳۴ که قانون شهرداری‌ها و قوانین نوسازی یا آئین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب و لحاظ شد، همواره مبحث درآمدزایی شهرداری‌ها مطرح بوده است. شهرداری‌های نسل اول زیر مجموعه مستقیم دولت بودند و دولت بخشی از درآمدهای به دست آمده را به حساب شهرداری‌ها واریز می‌کرد و شهرداری‌ها درآمد چندانی از طریق اخذ عوارض‌ها نداشتند اما بعد از انقلاب و به خصوص در دهه هفتاد، جهت‌گیری شهرداری‌ها به سمت تحقق درآمدهای مبتنی بر اخذ عوارض شهری رفت. شهرداری مشهد اولین شهرداری بود که تراکم فروشی را مطرح کرد و از این طریق توانست درآمد بسیار خوبی کسب کند و چرخ پروژه‌های عمرانی را به حرکت درآورد. نسل دوم شهرداری‌ها اما شهرداری‌هایی بودند که ساختار مالی و درآمدی آنها مبتنی بر درآمدهای ناپایدار، بالاخص فروش تراکم و تغییر کاربری بود. درآمدهای حاصل از این روش نسبت به درآمدهای قبلی دولت بر مبنای ضابطه مشخصی نبود و با عنوان درآمدهای ناپایدار مطرح شده است. روند کاهش ساخت و ساز در دهه ۷۰ یا تغییر رویه در صدور آرای دستگاه قضائی یا دیوان عدالت اداری، مبتنی بر ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر موجب شد برخی از این درآمدها با نوساناتی روبرو شود. دهه ۸۰



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

موضوع درآمدهای پایدار به عنوان یک راهکار اساسی مطرح شد که ماحصل آن تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده بود که در حوزه مالیات بندی، سهم شهرداری‌ها را به عنوان درصدی از وصول تحقیقی مالیات بر ارزش افزوده دید و توانست درآمد پایداری را برای شهرداری‌ها تحقق ببخشد.

درآمدهای ناپایدار چه آسیبی بر ساختارهای شهری وارد می‌کند؟

آسیبی که درآمد ناپایدار بر شهرداری‌ها وارد می‌کند، طولانی مدت است، زیرا سیستم مالی شهرداری به نوعی به تحقق درآمدهای ناپایدار عادت می‌کند و از کسب درآمد از طریق عوارض نوسازی، کسب و پیشه یا خودرو فاصله گرفته و به سمت دیگری سوق پیدا می‌کند. این خود آسیب جدی بر ساختار شهرداری وارد می‌کند. دو رویه کلی، تفکر بودجه انبساطی یا تفکر بودجه انقباضی برای بودجه نویسی وجود دارد، معمولاً بودجه انقباضی زمانی انتخاب می‌شود که منابع مالی شهرداری یا دستگاه‌های مختلف سال بعد با تهدیدات مختلفی روبرو باشد یا سهم هزینه‌ها افزایش پیدا کند و به ناچار باید به سمت بودجه انقباضی پیش رفت در حالی که بودجه انبساطی زمانی مصوب می‌شود که فرآیند رو به جلوی شهرداری یا دستگاه‌های مختلف به سمتی حرکت کند که بتواند تحقق درآمدهای مازاد را پیش بینی کند و محق بدانند. مشکلی که در تصویب بودجه انبساطی ممکن است به وجود بیاید، افزایش فشار بر شهروندان برای تحقق درآمدهای ناپایدار و جبران کسری بودجه است، یعنی شهرداری با تدوین بودجه انبساطی به سمت درآمدهای ناپایدار حرکت می‌کند تا بتواند کسری بودجه خود را محقق کند. در پیش گرفتن این رویه در طولانی مدت دستگاه‌ها و شهرداری را با مشکل اساسی مواجه می‌کند و موجب تخریب زیرساخت‌های شهری می‌شود.

راهکار کسب درآمدهای پایدار شهری چیست؟

در قانون اولیه شهرداری‌ها، قانونی در زیر مجموعه قانون مدیریت واحد شهر، جایگاه شهرداری یا مدیر شهر در ساختار مدیریت شهر، نقش بالایی در سلسله مراتب ساختاری و خدماتی بود، اما با ابطال مفاد این قانون، سیستم شهرداری صرفاً به یک سیستم مدیریت هزینه و درآمد تبدیل شد و نقش شهرداری از جایگاه یک مدیر به نقش خدمات رسان تغییر پیدا کرد در حالی که در دنیا به خصوص در کشورهای توسعه یافته شهرداری سعی دارد با راهبری شهر به سمت پروژه‌های درآمدزا مثل جذب توریست یا ساخت کارخانه‌ها در مجموعه‌های صنعتی درآمدزایی کند. ایجاد پارک‌های علم و فناوری نیز می‌تواند منبع درآمد مناسبی باشد اما در ایران شهرداری از این طریق درآمدی ندارد در صورتی که در دنیا شرکت‌های نوین و پارک‌های علم و فناوری در حین اینکه به سمت بکارگیری انرژی پاک و انرژی نو در حرکت هستند و دستاوردهای نوینی دارند، توانسته‌اند نسل سوم و نسل چهارم ارتباطات را ارتقا دهند که برای شهرداری‌ها بسیار مفید است، لذا شهرداری‌ها توانسته‌اند به سمت توسعه و ایجاد منابع پایدار به منظور تحقق درآمدزایی حرکت کنند. ایجاد مجموعه‌های گردشگری، مراکز تجاری و تفریحی و مراکز فرهنگی نیز می‌تواند کمک کننده باشد. باید در تلاش بود تا سرمایه گذاری در شهرها را افزایش داد تا شهرداری درآمدهایی داشته باشد که در شاخصه درآمدهای پایدار قرار بگیرد.

شناسایی منابع درآمد شهرداری‌ها

شناسایی منابع پایدار درآمد در شهرداری‌ها نیازمند داشتن سامانه یکپارچه اطلاعاتی می‌باشد. این سیستم‌ها با کمک به شناسایی منابع، پیگیری وصول و مدیریت منابع درآمدی درآمدهای بالقوه شهرداری را قابل وصول می‌کنند. داشتن یک سیستم مالی و درآمدی مناسب سبب می‌شود تا مدیران مالی بتوانند درک درستی از میزان وصول و پایداری درآمدها داشته باشند. یک



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

سیستم مناسب می‌تواند اطلاعات و گزارشاتی راهبردی و دقیق در اختیار مدیران قرار دهد تا با درکی واقع بینانه برنامه ریزی درستی جهت توسعه خدمات داشته باشند.

بر اساس بررسی‌های صورت گرفته در ایران در بیشتر شهرداری‌های کوچک منابع درآمدی به درستی شناسایی نشده است. بسیاری از این شهرداری‌ها بدون داشتن یک بانک اطلاعاتی از درآمدهای خود تصور می‌کنند امکان بهره‌برداری پایدار از این منابع وجود ندارد. همین امر سبب می‌شود تا یافتن راهکارهای افزایش درآمد در شهرداری‌ها با چالش مواجه شود.

نتیجه :

به خاطر رشد جمعیت شهرنشین، یافتن راهکارهای افزایش درآمد در شهرداری‌ها به مسئله‌ای مهم تبدیل شده است. شهرداری‌ها نیاز دارند منابع درآمدی تازه‌ای ایجاد کنند که بتواند پاسخگوی نیازهای مالیشان باشد. شهرداری‌ها به افزایش درآمد جدید نیاز دارند تا بتوانند خدمات و زیرساخت‌های جدید خود را توسعه دهند. هزینه نگهداری و بازسازی زیرساخت‌های فعلی هم با گذشت زمان افزایش می‌یابد. این موضوع سبب می‌شود تا مدیران این بخش همواره به دنبال راهکارهای افزایش درآمد در شهرداری‌ها باشند. شهرداری‌ها وظایف مختلف، گوناگون و حتی گاهاً متضاد را بر عهده دارند که شاید در میان سایر سازمان‌ها و ارگان‌ها بی نظیر باشند. حفظ سلامت، زیبایی، رفاه و آسایش و نظم شهری از جمله این وظایف هستند که در گستره شهرسازی، فضای سبز، پاکیزگی محیطی و امور تفریحی و غیره قابل مشاهده می‌باشند. شهرداری‌ها با توجه به خودکفایی مالی آنها می‌بایست برای تامین بودجه مورد نیاز خود به صورت مستقل کسب درآمد نمایند.

نتیجه پژوهش نشان می‌دهد بهترین راه برای درآمد شهرداری، ایجاد درآمد پایدار از طریق افزایش مشارکتهای مردمی است و شهرداری باید تا جایی که می‌تواند اتکالی خود را به درآمدهای ناپایدار کمتر کند. همچنین قدیمی بودن قوانین شهرداری - نبود هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی با شهرداری - عدم ضمانت اجرایی جهت اجرای کامل قوانین - نداشتن جایگاه و منزلت عمومی شهرداری و شهرداران بر خلاف کشورهای پیشرفته از مهمترین تنگناها شهرداری‌ها می‌باشد. یکی از مهمترین راهکارها جهت دستیابی به توسعه پایدار، تعیین منابع درآمدی پایدار و حرکت شهرداری به سمت کسب درآمد از طریق این منابع است. در گام اول طرح‌ها و پروژه‌های شهری باید متناسب با منابع درآمدی شهرداری در نظر گرفته شود زیرا تدوین برنامه بدون در نظر داشتن بودجه متناسب به ناچار شهرداری را به سمت درآمدهای ناشی از شهر فروشی پیش می‌برد که آسیب آن در طولانی مدت برای شهر و شهروندان خواهد شد.

امروزه راهکارهای زیادی برای کسب درآمد پایدار وجود دارد که می‌تواند سازگار با محیط زیست نیز باشد؛ گردشگری شهری، استفاده از استارت‌آپ‌ها، حرکت به سمت انرژی‌های پاک و استفاده از فناوری‌های به‌روز در فرآیندهای شهری، همگی می‌تواند علاوه بر حفظ محیط زیست شهری، درآمدزا نیز باشد.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

- ۱- معزی مقدم، حسین (1381)، شیوه های تامین منابع درآمدی شهرداریها، معاونت برنامه ریزی و توسعه، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور
- ۲- معاونت عمرانی دفتر برنامه ریزی وزارت کشور (1381)، درآمدی بر طرح مطالعاتی و شهری شهرداریها، نشریه 29
- ۳- قلعه دار، حسام (۱۳۸۲)، مقایسه منابع درآمدی شهرداری ها در کلانشهرهای ایران و بررسی، پایان نامه تاثیرات کالبدی آن کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز
- ۴- آیت الهی، علیرضا (۱۳۸۷)، تامین مالی شهرداری های چکیده همایش مالیه فرانسه، انتشارات شهرداری ها
- ۵- قادری، جعفر (۱۳۸۵) ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری ها در ایران، فصلنامه، دوره بررسی های اقتصادی سوم، شماره ۳
- ۶- زاهدی، کریم، و میثم دهقان (۱۳۸۹) مالیات بر ارزش زمین، روشی جهت تحقق درآمد پایدار شهری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، سومین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعت شریف
- ۷- اسدپور، احمدعلی (۱۳۹۶). واکاوی درآمد پایدار شهرداریها با رویکرد توسعه پایدار شهری؛ مطالعه موردی در شهر بندرعباس. مدیریت شهری، ۱۶ (۴۶)، ۹۷-۱۱۲.
- ۸- اکبری نصب، سیدیوسف؛ فتاحی، سارا (۱۳۹۵). شهرداریها و چالشهای تامین درآمد. پنجمین کنفرانس بین المللی مدیریت و حسابداری. کرج.
- ۹- اکبری، نعمتاله؛ یارمحمدیان، ناصر (۱۳۹۱). محاسبه میزان پایداری درآمد شهرداری در صورت تقسیط عوارض ساختمانی. فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، ۱(۱)، ۱۰۳-۱۱۵.
- ۱۰- امیری، مجتبی؛ محمدپور، حسین؛ نراقیان، محمدمهدی (۱۳۸۹). بازنگری در تقسیم بندی سنتی منابع درآمدی شهرداریها، با تکیه بر محل هزینه. سومین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها. تهران: مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
- ۱۱- ایقان (۱۳۹۶). بررسی تجارب دریافت مالیات و عوارض در شهرداری کلان شهرهای جهان. تهران: شبکه کانون های تفکر ایران.
- ۱۲- بخشی، حمید؛ صحرایی، احمد (۱۳۹۳). آسیب شناسی نظام تامین منابع مالی و درآمدی شهرداریها. ششمین کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری. مشهد.
- ۱۳- بصیری، نیره؛ اکبری، نعمتاله (۱۳۸۹). پایداری درآمد شهرداریها و توسعه شهری پایدار: مطالعه موردی شهر همدان. نخستین همایش توسعه شهری پایدار. تهران: قطب علمی توسعه شهری پایدار.
- ۱۴- بهبهانی، عبدالله (۱۳۹۵). شناسایی و اولویت بندی راههای تامین درآمد پایدار شهری. پایان نامه کارشناسی ارشد. تهران: دانشگاه تهران. دانشکده مدیریت.
- ۱۵- جهان بین، رضا (۱۳۹۰). مدیریت منابع مالی و راهکارهای افزایش درآمد شهرداریها. همایش ملی شناسایی و تبیین راهکارهای تحقق جهاد اقتصادی در شهرداریها. شیراز: شهرداری شیراز.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



- ۱۶- حسن‌زاده، علی؛ خسروشاهی، پرویز (۱۳۸۷). الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری‌های کلان‌شهرها. اولین همایش ملیه شهرداری، مشکلات و راهکارها. تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
- ۱۷- دانش جعفری داوود؛ باباجانی، جعفر؛ کریمی، سمانه (۱۳۹۳). ارزیابی پایداری منابع مالی و درآمدی شهرداری تهران. فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، ۲(۷)، ۱۵-۳۴.
- ۱۸- بیرانوندزاده، مریم؛ سبحانی، نوبخت (۱۳۹۵). نقش پایداری درآمد شهرداری‌ها بر توسعه پایدار شهری (نمونه موردی: شهر کوه دشت). ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر، ۱(۱)، ۱-۱۴.