



## بررسی نظام مالی و درآمدی شهرداری ها در ایران

علی یزدانیان

کارشناس ارشد شهرداری سمنان

a\_yazdaniyan56@yahoo.com

### چکیده:

ایجاد ساختاری نظام یافته و منسجم در حوزه درآمد به یقین درآمد پایدار برای شهرداریها می شود. افزایش درآمد شهرداری ها در ایران، مستلزم افزایش کارایی در روش های فعلی کسب درآمد یا جستجوی منابع جدید درآمدی است. اگرچه از سال ۱۳۶۲، که خود کفایی درآمدی شهرداری ها به تصویب رسیده تلاش هایی برای تامین درآمد و استقلال آنها از دولت انجام شده است ولی این تلاش ها چندان موثر نبوده است. در این مقاله با معرفی ملاک هایی چون کارایی اقتصادی، عدالت افقی و عمودی، عایدی مالیاتی، پذیرش اجتماعی، ثبات درآمدی، قابلیت اجرا، قانونی بودن و سازگاری با برنامه های استراتژیک به ارزیابی نظام درآمدی شهرداری ها اقدام شده است. پیشنهادهایی نیز ارائه گردیده است. اصلاح نظام درآمدی شهرداریها نیازمند همکاری شو اسلامی، دستگاههای اداری و همه ی دستگاههای مربوط و متولی امور شهری 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 درصد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها، نشان از جایگاه اقتصاد شهری در اقتصاد ایران دارد. رشد جمعیت مهاجر وارد شده به شهرها در کنار رشد طبیعی جمعیت، اهمیت شهرها در اقتصاد را روز به روز بیشتر می کند. ارتقای سطح انتظارات مردم از شهرداری ها، گسترش دامنه ی فعالیت دولت های شهری و محلی و تشدید مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری مثل بیکاری، حاشیه نشینی، آلودگی های زیست محیطی، کمبود مسکن، معضلات ترافیکی. معضلات اجتماعی و اقتصادی، نیاز به گسترش منابع مالی شهرداری ها را بیشتر می کند. تامین منابع مالی، راهی جز افزایش کارایی روش های قبلی و جستجوی منابع جدید درآمدی، پیش روی شهرداری ها نخواهد گذاشت. افزایش کارایی مستلزم گذشت زمان، تعامل با اقتصاد جهانی، استفاده از شیوه های مدرن تر و افزایش در نسبت نیروهای تخصصی کل نیروهای شهرداری است.

**واژگان کلیدی:** منابع درآمدی، نظام مالی، مدیریت شهری، اقتصاد، جمعیت و شهرداری سمنان



## مقدمه:

در میان بخش های مختلف مدیریت شهری، تامین منابع مالی و درآمدی شهرداری ها اهمیت ویژه ای دارد. فقدان درآمد کافی برای شهرداری ها نه تنها امکان ارائه ی خدمات مناسب برای مدیریت شهری را کاهش می دهد، بلکه اساسا اجرای تمامی طرح ها و برنامه های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت. اهمیت این موضوع زمانی بیشتر روشن می شود که بدانیم امروزه بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداری ها از محل درآمدهای محلی درون شهر ها تامین می شود و وابستگی شهرداری ها به کمک های بلا عوض دولتی کمتر از ۵ درصد است.

هر چند از بدو تاسیس بلديه در سال ۱۲۸۶ (ه ش) و به دنبال آن در قانون جدید شهرداری ها در سال ۱۳۰۹ (ه ش) قوانینی در زمینه ی تامین هزینه های شهری وضع شده است، اما درآمد حاصل چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک های دولتی بسیار متکی بوده است. در قانون بودجه ی سال ۱۳۶۲ خود کفایی شهرداری ها در یک دوره ی سه ساله مورد تصویب قرار گرفت و شمارش معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه ی دولت آغاز شد. در مطالعه ی صفری (۱۳۸۲) سهم شهرداری های کلان شهر ها از کمک های دولتی در سال ۱۳۷۸ کمتر از ۱/۵ درصد تعیین شده است.

کاهش وابستگی درآمدی شهرداری ها به دولت، افزایش تقاضا برای بالا بردن بودجه ی شهرداری ها برای افزایش سطح رشد و توسعه ی اقتصادی شهر ها بویژه پس از استقرار شوراها، تشدید مسائل و مشکلات شهر ها در نتیجه ی رشد جمعیت و مهاجرت به شهر ها، ناپایداری درآمد شهرداری ها و وابستگی زیاد آنها به ناپایدارترین منبع درآمدی یعنی عوارض ساختمانی (در بعضی از شهر ها این وابستگی بیش از ۸۰ درصد است.) شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری ها دشوار کرده است. وابستگی مالی شهرداری ها به شرایط رکودی و تورمی بازار و عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی، حداقل برای پاسخگویی به هزینه های دائمی، برنامه ریزی مالی و بودجه ای میان مدت و بلند مدت شهرداری ها را مختل می کند. توجه به شیوه های نه چندان منطقی و غیر کارا و عدم پیروی از ضوابط شهر سازی و فروش غیر منطقی تراکم، علی رغم بی اعتقادی بدنه ی کارشناسی به شیوه های ذکر شده و طرح زمزمه هایی مبنی بر نقش شهرداری ها در رکود و تورم حادث شده بر بخش مسکن شهری ( که مولد قسمت عمده ای از اشتغال و ارزش افزوده کشور است و با ارتباطات پسین و پیشین زیاد با سایر بخش ها، در رونق و رکود کشور بسیار موثر است) ایجاب می کند تا اهتمام بیشتری به مطالعه ی ساختار درآمدی شهرداری ها صورت گیرد و با ارزیابی نظام مالی و درآمدی آنها کمک موثری به این نهاد فراگیر و مردمی شود. در این کتاب سهم شهرداری ها در تورم و رکود بخش مسکن مشخص می شود و در قالب محدودیت های ایجاد شده در نتیجه ی عملکرد نظام اقتصادی و اجتماعی، پس از استقرار شوراها بر کار شهرداری ها، چگونگی برون رفت از وضعیت فعلی بررسی شده است.

شناخت نقاط قوت و ضعف سیستم های فعلی درآمدی نه تنها به عملکرد بهتر متولیان و دست اندرکاران مسائل شهرداری ها کمک می کند، بلکه فشارها و موانع موجود بر سر راه حذف مشکلات اصلاح این سیستم ها در شوراها، اسلامی، بخش های اداری و غیر اداری مرتبط با مسائل شهری و تشکل های مردمی را کم می کند.



## ویژگی های یک نظام مالی و درآمدی کارا:

کارایی نظام مالی و درآمدی شهرداری ها مستلزم استفاده از یک روش سیستماتیک در ارزیابی درآمدها است. تصمیم برای انتخاب ترکیبی از درآمدها که برای پرداخت هزینه های تولید کالاها و خدمات محلی به کار گرفته می شود، یکی از مهمترین و چالش برانگیزترین تصمیم های پیش روی متولیان امور عمومی است. در ارزیابی یک ساختار مالی و درآمدی کارا و عادلانه، مقامات محلی باید منابع بالفعل درآمدی را بر اساس معیارهای مهم بومی از جنبه های مثبت و منفی بررسی و نسبت به تداوم استفاده یا حذف هر کدام از این منابع تصمیم گیری نمایند.

صاحب نظران مسائل مالییه عمومی محلی، معیارهای متفاوتی برای ارزیابی یک سیستم مالی و درآمدی شهرداری ارائه کرده اند. پچمن<sup>۱</sup> (۱۹۸۷) در ارزیابی مالیات ها به عنوان یک منبع عمده ی درآمدی، سه هدف عمده انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه هزینه های دولت بین گروه های مختلف درآمدی و بین افراد هر گروه و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات ها ارائه کرده است. روستولد<sup>۲</sup> (۱۹۶۷) برای پذیرش یک سیستم درآمدی چهار معیار پیشنهاد می کند. این معیارها عبارتند از:

۱- با ارزش های اجتماعی اداره کننده ی جامعه سازگار باشد.

۲- از نظر مالی کافی، دارای پایه های وسیع، باثبات در عایدی مالیاتی و در اصابت مالیاتی متوازن باشد.

۳- از نظر اجرایی ساده و برای اداره کردن دارای توجیه اقتصادی ی برخوردار از پایه و نرخ مالیاتی کاملا روشن و تعریف شده باشد.

۴- دارای کمترین اثرات معکوس بر روی بهره وری اقتصادی، اختصاص منابع، سطح اشتغال، درآمد و تولید باشد.

باهل<sup>۳</sup> (۱۹۹۶) پنج معیار شامل عایدی مالیاتی، برابری و عدالت، خنثی بودن، آسانی در اجرا و امکان پذیر از نظر سیاسی را پیشنهاد می کند. سایر معیارهای ممکن، مانند عادلانه بودن، اطمینان، راحت بودن، کارایی و خنثی بودن است. میکسل<sup>۴</sup> (۱۹۹۵) معیارهای عدالت افقی و عمودی، اثرات عمودی، اثرات اقتصادی، قابلیت جمع آوری و کفایت تولید و درآمد را مطرح می کند. بدیهی است بسیاری از معیارهای عنوان شده، به مفهوم های یکسان یا مشابهی اشاره دارند.

---

۱- PECHMAN

۲- ROSTVELD

۳- BAHL

۴- MIKESEL



با بهره‌گیری از معیارهای مطرح شده توسط بایلی<sup>۵</sup> (۱۹۹۹) و سایر افراد ذکر شده، می‌توانستی از معیاری که برای ارزیابی منابع بالقوه‌ی درآمدی مورد استفاده قرار می‌گیرد را به شرح زیر ذکر نمود.

۱- کارایی اقتصادی

۲- عدالت افقی و عمودی

۳- امکان‌پذیری در اجرا

۴- بهره‌وری و عایدی مناسب

۵- سازگاری با برنامه‌ی استراتژیک

۶- ثبات درآمدی

۷- قابلیت پذیرش از نظر اجتماعی و سیاسی

۸- قانونی بودن

از نظر ویسترو همکاران<sup>۶</sup> (۱۹۹۹) شناخت معیارهای مناسب تنها یک گام در ارزیابی مالیات‌های محلی است. گام مهم‌تر، ارزیابی اهمیت نسبی هر معیار نسبت به ارزش‌های هر جامعه با فرض مشخص بودن دیدگاه‌های سیاسی و اجتماعی آن جامعه است. در ارزیابی یک سیستم مالیاتی باید نسبت به منابع بالقوه مالیاتی نیز شناخت داشته باشیم. با شناخت منابع بالقوه می‌توان تصور بهتری نسبت به منابع بالفعل داشت.

اشکالات وارد بر نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران :

اشکالات وارد بر نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در این قسمت بررسی می‌شود.

## الف: کارایی اقتصادی

هر چند شهرداری‌ها تنها دستگاه متولی امور اقتصادی شهرها نیستند و در کنار آنها دستگاه‌های متولی امور اقتصادی شهرها دخالت دارند، ولی نقش برجسته‌ی شهرداری‌ها چه از نظر سهم مخارج انجام شده‌ی آنها در کل مخارج انجام شده در هر شهر و چه از نظر تاثیر گذاری بر عملکرد بخش‌های خصوصی و دولتی غیر قابل انکار است. شهرداری‌ها با استفاده از اهرم‌های قانونی یا عوارضی، درآمد تحصیل می‌کند و این درآمدها را در شهرها هزینه و از طریق رونق یا اختلال در فعالیت بخش‌های مختلف اقتصادی ایجاد می‌کنند. معافیت‌ها یا تخفیف عوارضی که برای برخی از

BAILEY-<sup>۵</sup>

weistroffer-۱



فعالیت‌های دارای پیامدهای جنبی مثبت پیش بینی می شود، منجر به رونق این گونه فعالیت ها می شود و تشدید عوارض و جرایم برخی از فعالیت های دارای پیامدهای جنبی منفی، باعث رکود یا تعطیلی این گونه فعالیت ها می گردد.

شهرداری ها به عنوان متولی و اداره کننده ی شهر باید جهت دهنده و سرعت دهنده ی فعالیت بخش های دولتی و خصوصی باشند. محدودیت های مالی و عدم امکان پاسخ گویی به نیازهای اولیه ی شهری، باعث می شود که درصد تحقق طرح های جامع و تفصیلی، در حد قابل قبولی نباشد و تغییرات این طرح ها از طریق کمیسیون های ماده ی ۵ قانون شورای عالی شهر سازی، قابل توجه می باشد.

عدم امکان یا محدودیت های رایج در استفاده از وام های ارزی و ریالی یا فروش اوراق مشارکت، باعث تحمیل هزینه بر شهرداری ها، از دست رفتن زمان و فرصت های کاری در دسترس برای تملک زمین ها و انجام فعالیت های عادی می شود، به طوری که عملاً ابتکار عمل از شهرداری ها گرفته و به طرف های مقابل شهرداری منتقل شود.<sup>۷</sup>

یکی از اشکالات ساختاری عوارضی شهرداری ها، وابستگی زیاد به درآمدهای حاصل از زمین و مسکن است. اگر چه این وابستگی در شهرهای کوچک به مراتب کمتر از شهرهای بزرگ است، ولی در مجموع با معیار جهانی کاملاً فاصله دارد این وابستگی در کل کشور ۵۰ درصد است و در کلان شهر ها از ۶۰ درصد نیز بیشتر است (بانک جهانی، ۲۰۰۵). اتکاء بیش از اندازه به درآمدهای محلی، شهرداری ها را به این وابستگی سوق داده است. در حالی که این وابستگی در یمن ۱۸ درصد، در مصر ۲۸ درصد، در اردن ۴۵ درصد، در کانادا ۵۱ درصد، در مراکش ۶۲ درصد است، وابستگی ۸۷/۵ درصدی درآمدی شهرداری ها در ایران به منابع محلی با نرم جهانی کاملاً فاصله دارد. باقیمانده ی سهم درآمدی شهرداری ها، به عوارض توام با مالیات (۱۱-۱۵ درصد) و کمک های دولتی (۲-۳ درصد) اختصاص دارد. (بانک جهانی، ۲۰۰۵).

بر اساس تحلیل های اقتصادی، با وضع مالیات بر تولید منحنی عرضه به سمت چپ منتقل می شود. انتقال منحنی عرضه به سمت چپ، باعث کاهش مقدار و افزایش قیمت تعادلی می گردد. در صورتی که مالیات، باعث انتقال منحنی تقاضا به سمت چپ گردد، به طور همزمان قیمت و مقدار تعادلی کاهش می یابد. با توجه به اینکه تولید مسکن از یک طرف دارای پیامد جنبی مثبت<sup>۸</sup> و از طرف دیگر در کنار بعد مصرفی، دارای بهد سرمایه ای است، به جای وضع مالیات و عوارض بر تولید مسکن باید با پرداخت یارانه، تولید آن را تشویق و برای محدود کردن تقاضا برای مسکن صرفاً برای رفع نیازهای مصرفی و جلوگیری از نگهداری آن به عنوان یک کالای سرمایه ای، عوارض بر ساخت و ساز را به عوارض بر مصرف مسکن (عوارض نوسازی) تغییر داد. افزایش عوارض بر ساخت و ساز، تنها به مفهوم افزایش هزینه های تولید واحد های جدید تلقی نمی شود، بلکه باعث افزایش قیمت واحد های ساخته شده قبلی نیز می گردد. هر چند این افزایش ها موجب

<sup>۷</sup> - در بودجه ی سال ۱۳۸۵ فقط اجازه انتشار ۵۰۰ میلیارد تومان اوراق مشارکت برای شهرداری ها صادر شده و عملاً از این مجوز استفاده نشده است. مجوزهای فایناس خارجی نیز به علت عدم وجود فایناس کننده مورد استفاده قرار نگرفته است.

<sup>۸</sup> - کالایی در تولید یا مصرف دارای پیامد مثبت است که علاوه بر عواید تولیدی یا مصرفی ایجاد شده برای تولید کننده یا مصرف کننده، برای دیگران نیز ایجاد منفعت می کند. در صورت عدم مداخله ی دولت، مقدار مطلوب تولید یا مصرف این گونه کالاها، کمتر از میزان واقعی تولید یا مصرف آنها خواهد بود.



ایجاد درآمد شهرداری ها می شود، ولی نفع بیشتری به صاحبان واحد های ساخته شده می رساند. به دلیل تقاضای زیاد برای زمین و مسکن از سوی شهرداری ها، به منظور اجرای طرح های عمرانی، افزایش قیمت ایجاد شده، در نهایت بیشترین ضرر را به شهرداری ها می رسد.

افزایش عوارض ساخت و ساز برای جبران قدرت خرید شهرداری ها در هر سال، بعد سرمایه مسکن را پر رنگ تر از بعد مصرفی مسکن می کند. این تغییر کارکرد، تقاضا برای واحد های مسکونی آزاد بر نیاز و خرید

و خالی نگهداشتن مسکن برای حفظ قدرت خرید درآمدها را به شیوه ای پذیرفته شده و منطقی تبدیل می کند. برای روشن شدن موضوع، از تعریف هزینه ی مالکیت به صورت رابطه ی زیر شروع می کنیم (اسلیوان<sup>۹</sup>، ۲۰۰۳)

$$C=v(i+d+m-g) \quad (1)$$

در رابطه ی فوق  $C$  هزینه ی مالکیت،  $v$  ارزش روز ملک،  $i$  نرخ بهره ی بازار،  $d$  درصد هزینه ی استهلاک،  $m$  درصد هزینه ی تعمیر و  $g$  درصد سود سرمایه است. با افزایش عوارض ساخت و ساز و افزایش نرخ تورم مسکن، ممکن است  $g$  بیشتر از حاصل جمع  $i+d+m$  گردد. در این صورت، تبعید سرمایه ای مسکن بر بعد مصرفی آن غلبه پیدا خواهد کرد.

رکود و تورم بخش مسکن ریشه در سیاست های کلان کشوری دارد و تابعی از متغیرهای عمده ی دیگری چون رشد نقدینگی، میزان وام و کارمزد تسهیلات اعتباری این بخش و هزینه های تولید است. بنابراین، سهم عوارض شهرداری ها در افزایش هزینه های تولید واحد های مسکونی کم و در نتیجه سهم شهرداری ها در دامن زدن به تورم مسکن و ایجاد رکود ناشی از عدم توان خانوارها برای خرید واحد های مسکونی چندان زیاد نیست. به هر حال، همین سهم ناچیز نیز برای شهرداری ها پیامدهایی به همراه داشته است. حرکت به سمت عوارض بر تولید مسکن (افزایش سالیانه ی عوارض بر ساخت و ساز) و غفلت از عوارض سالیانه بر مصرف مسکن (عوارض نوسازی) انگشت اتهام برخی از مقامات و دستگاهها در تورم و بیکاری این بخش را متوجه شهرداری ها می کند.<sup>۱۰</sup>

از دیگر پیامدهای تکیه بر عوارض بر تولید مسکن، روند کند نوسازی واحدهای مسکونی و تجاری فرسوده است که در حال حاضر یکی از معضلات عمده ی شهری است. با افزایش عوارض بر ساخت و ساز بوسیله شهرداری ها برای جبران هزینه ها، تمایل مالکین واحد های مسکونی و تجاری فرسوده برای نوسازی کاهش می یابد. از طرف دیگر، عدم وضع عوارض بر زمین های رها شده نیز مصرف نوعی عدم کارایی در نظام مالی و درآمدی شهرداری ها است.

در شرایطی که در شهرهای سایر کشورها ۱ تا ۲ درصد ارزش روز واحد های مسکونی بعنوان عوارض نوسازی وصول می شود، در شهرهای ایران این میزان تقریباً یک ده هزارم ارزش روز واحد های مسکونی، یعنی یک درصد از ارزش قیمت منطقه بندی که خود حدود یک درصد از ارزش روز املاک است. وجود چنین مشکلی در سیستم های عوارض شهرداری



ها باعث تفکیک اقشار درآمدی در مناطق شهری می گردد. از جنبه های اقتصادی، این عامل عدم توان تفکیک مناطق مرفه و غیر مرفه بوسیله ی شهرداری ها را در پی خواهد داشت.

اگرچه در طول سال های گذشته در جهت اصلاح این روند در کنار عوارض نوسازی، بهای خدمات جمع آوری زباله به صورت درصدی از این عوارض، مطرح شده است، ولی این حرکت های کند، کارساز نبوده است. برای حل این معضل باید با افزایش حداقل صد درصدی عوارض نوسازی در هر سال، آن را تا زمان رسیدن به یک درصد ارزش روز املاک افزایش داد.

یکی دیگر از موارد عدم کارایی، موضوع پیامدهای جنبی در حوزه های کاری شهرداری ها است. در صورتی که نقطه ی تولید کالاها و خدمات در نقطه ی برابری منفعت نهایی اجتماعی حاصل از تولید (مصرف) کالاها و خدمات و هزینه ی نهایی اجتماعی تولید (مصرف) انتخاب شود، تولید (مصرف) در وضعیت بهینه قرار خواهد داشت. وجود پیامدهای جنبی مثبت یا منفی و عدم توجه بخش خصوصی به این پیامدها باعث می شود تا نقطه ی واقعی تولید (مصرف) متفاوت از نقطه ی مطلوب باشد. در شهر ها پیامدهای جنبی مثبت و منفی اقتصادی زیادی وجود دارد که برای درونی کردن این پیامدهای جنبی نیاز به دخالت شهرداری ها است. نظام مالی و درآمدی شهرداری ها باید به گونه ای باشد که با درونی کردن پیامدهای جنبی، مقدار تولید واقعی به نقطه ی مطلوب نزدیک شود.

دولت ها می توانند برای کنترل پیامدهای جنبی منفی، به دو شکل وضع عوارض یا وضع محدودیت های مقداری، از گسترش این پیامدها جلوگیری کنند. محدودیت های درآمدی شهرداری ها و عدم الزام آنها به هزینه ی درآمدهای وصولی برای رفع پیامدها باعث می شود تا در مواقع وجود پیامدهای منفی به جای ایجاد محدودیت، از اهرم وضع عوارض برای کنترل پیامدها استفاده شود. همراهی منافع واحدهای ایجاد کننده ی پیامدهای جنبی منفی و دولت های محلی، شرایطی را فراهم می کند تا شهرداری ها مشوق واحد ها در ایجاد این پیامدها باشند. بالا بودن سهم جرایم وصولی کمیسیون های ماده صد، در درآمد برخی از شهرداری ها، نشان از تمایل آنها به انجام تخلقات ساختمانی دارد. فروش تراکم مازاد در کوچه های تنگ و باریک با ایجاد کاربری های با ارتفاع بالا، مانند تجاری، در خیابان های شلوغ و پر تراکم، نمونه های روشنی از تمایل شهرداری ها به کسب درآمد از طریق ایجاد پیامدهای خارجی است.

نقش شهرداری ها در تولید و ارائه ی کالاها و خدمات عمومی همچون ایجاد خیابان ها، فضای سبز، جمع آوری زباله و خدمات آتش نشانی که به دلایل غیر قابل اختصاصی بودن و رقابت ناپذیر بودن در مصرف توسط بخش خصوصی تولید و ارائه نمی شود، ایجاب می کند تا با استفاده از روش های علمی نسبت به تعیین حد مطلوب این کالاها و خدمات اقدام و از طریق روش های تعریف شده و موجود، هزینه های آنها را بین شهروندان توزیع نمایند.<sup>۱۱</sup> عدم استفاده از کد های درآمدی بهای خدمات و سنگینی حجم درآمد شهرداری ها بر کدهای عوارضی، باعث عدم ساخت میزان مطلوب کالاهای

<sup>۱۱</sup> -روش هایی که برای تعیین حد مطلوب کالاها و خدمات عمومی وجود دارد، روش رای دهنده ی میانی و روش تعیین تمایل نهایی به پرداخت است. برای آشنایی بیشتر با این روش ها و شیوه ی توزیع هزینه های تولید کالاهای عمومی به کتاب اقتصاد شهری نوشته اسلیوان (۲۰۰۳) مراجعه شود.



عمومی در شهرها و تامین مالی هزینه های تولید کالا و خدمات عمومی از محل درآمی می شود. این شیوه ی تامین هزینه ، باعث افزایش عوارض و تولید کمتر کالاها و خدمات عمومی خواهد شد. اگرچه در سال های پس از انقلاب درآمد حاصل از بهای خدمات در ردیف کدهای درآمدی شهرداری ها قرار گرفته است و برای انجام خدمات آتش نشانی در بعضی از شهرها نیز کدهایی پیش بینی شده است و برای ارائه ی خدماتی مانند نگهداری فضای سبز نیز بهای خدمات تعریف شده است، ولی سهم مجموع کدهای بهای خدمات از کل درآمد شهرداری ها چندان بالا نیست.<sup>۱۲</sup>

بی تفاوتی نظام مالی و درآمدی شهرداری ها به توسعه ی افقی شهرها و عدم ترغیب توسعه ی عمودی آنها را معرف کارکرد کارای نظام مالی و درآمدی شهرداری ها نیست. در نقطه ی مقابل، واگذاری تراکم بدون رعایت اصول شهرسازی نیز منجر به عدم تعادل نفر در هکتار و کاهش سرانه ی فضای سبز، آموزشی، بهداشتی و درمانی، آتش نشانی و ... در هر هکتار خواهد شد. در صورتی که تراکم نفر در هکتار از حد متعارف خارج شود، باید با دریافت عوارض مازاد بر تراکم از حقوق صاحبان زمین های ساخته شده دفاع کرد. باید توجه داشت که عوارض مازاد بر تراکم باید برای جبران کاهش سرانه های ذکر شده در محل یا در محل های مجاور هزینه گردد. عدم واگذاری تراکم، منجر به توسعه ی افقی شهرها و به دنبال آن افزایش هزینه ی سرانه ی زیر ساخت ها و هزینه ی حمل و نقل می شود. برای افزایش کارایی اقتصادی باید عوارض مازاد بر تراکم به صورت پلکانی و با افزایش درصد تراکم اضافه شود.

عدم توجه به مناسبات مالی و حقوقی در تهیه ی طرح های جامع و تفصیلی، شهرداری ها را گرفتار تناقض کرده است. ماده ی واحده ی قانون تملک، به شهرداری ها و دستگاههای اداری، برای تملک زمین های دارای کاربری، فقط یک فرصت هیجده ماهه می دهد، در حالی که طرح های جامع و تفصیلی حداقل دارای مدت زمانی ده ساله است. عمل به ماده واحده و بی توجهی به طرح های مذکور، مشکلات شهر سازی را تشدید و بی توجهی به ماده واحده نیز مشکلات حقوقی شهرداران و متصدیان امر را به دنبال دارد.

صدور احکام قضایی مبنی بر وصول جرایم یا عوارض واحدهای مختلف به نرخ زمان وقوع تخلف، در حفظ و حراست از اصول شهرسازی و معماری مشکلاتی را در پی دارد. این احکام، افراد را ترغیب به تخلف از اصول شهر سازی و تعویق در پرداخت عوارض و جریمه می کند. مشکل زمانی آشکاری می شود که تورم در جامعه وجود داشته باشد و هیچ جایگزینی برای خسارت تاخیر در تادیه که حرمت دریافت آن، به وسیله ی بعضی از مراجع عظام اعلام شده (پیش بینی نشود).

معافیت ها و گریزگاههای قانونی عوارض برای برخی از دستگاههای دولتی سبب شده است تا این دستگاهها با هزینه ی شهرها، برای جبران بخشی از هزینه های جاری و عمرانی خود به فعالیت های اقتصادی وارد و در یک رقابت نابرابر با بخش خصوصی در تخصیص مطلوب منابع بین بخش خصوصی و بخش دولتی ایجاد اختلال کنند. همین معفیت ها و گریزگاهها باعث شده است تا هزینه ی فرصت حضور غیر حضوری برخی از سازمان ها و نهادها در شهرها کمتر از مقدار

<sup>۱۲</sup> - بر اساس اطلاعات ارائه شده در کار تحقیقی شرزه ای و قطمیری (۱۳۸۰) در طول سال های پس از انقلاب سهم بهای خدمات از کل درآمد شهرداری شیراز از یک درصد به ۲۶\*۵ درصد رسیده است.





واقعی برآورد شود و این سازمان ها و نهادها پیامدهای منفی و مخربی بر اقتصاد شهر ها داشته باشند. اشغال درصد زیادی از مساحت شهر ها توسط پادگان ها و کارخانه های تولیدی ویژه کارخانه های ایجاد کننده ی آلودگی های ص بصری و هوا، نمونه های مشهود این عدم کارایی است.

هر چند در مواد ۷۴ و ۷۷ و تبصره ی ۴ بند ۲۶ ماده ی ۵۵ قانون شهرداری ها و مواد ۱۲، ۱۳، ۱۴ و ۲۸ قانون نوسازی و عمران شهری، تضمین هایی برای وصول عوارض شهرداری ها پیش بینی شده است، ولی این تضمین ها یا ناقص است یا ضمانت اجرایی ندارد (وزارت کشور، ۱۳۷۹) عدم تدوین و تصویب بعضی از آیین نامه های مقرر در قانون شهرداری ها، مثل آیین نامه ی گریز از پرداخت عوارض (تبصره ی ۴ بند ۲۶ ماده ی ۵۵ قانون شهرداری ها)، باعث شده است تا استفاده از ابزار عوارضی برای کاهش بخشی از فعالیت های ایجاد کننده ی پیامد منفی یا تامین درآمد، کارایی لازم را نداشته باشد.

بی دقتی در تصویب برخی از قوانین و از جمله قانون تعیین محدوده و حریم شهر و روستا و دخالت دهیاری ها در صدور پروانه خارج از محدوده ی روستاهای واقع در حریم و ناکارآمدی ابزارهای بازدارنده ی قانونی و عوارضی، منجر به تشدید بی رویه ی مهاجرت از روستا به شهر و در نتیجه کم اثر شدن اقدامات شهرداری ها برای کنترل محدودی ی شهر ها و رشد بی رویه ی حاشیه نشینی شده است. عدم تعیین عوارض سالیانه ی خودروها و واحد های مسکونی، اداری، صنعتی و خدماتی بر اساس عمر، میزان آلاینده ی صوتی، بصری و هوا و نیز انتشار پیامدها و آثار جنبی منفی و مثبت، یکی دیگر از ناکارایی های نظام مالی و درآمدی شهرداری ها است. افزایش عوارض متناسب با پیامدهای جنبی منفی، اهرم مناسبی برای نوسازی ناوگان خودروبی و بازسازی واحد های مسکونی و تجاری است. وضع عوارض بر واحد های ایجاد کننده ی پیامدهای مثبت، کارایی شهر ها را افزایش می دهد. در حالی در برخی از شهر ها بیش از ۷۰ درصد از آلودگی هوا ناشی از تردد خودروها است و بیش از ۵۰ درصد از هزینه های عمرانی شهرداری ها به بخش حمل و نقل اختصاص می یابد، تامین درصد اندکی از درآمد شهرداری ها (کمتر از ۵ درصد) توسط مالکان خودروهای شخصی، توجیه درستی ندارد و تحمیلی بار بخش حمل و نقل بر بخش مسکن تلقی می شود.

## ب: عدالت افقی و عمودی

عدالت افقی به وضعیت پرداخت یکسان مالیات و عوارض به وسیله ی خانوارهای واقع در یک گروه درآمدی است در عدالت عمودی، پرداختی هر گروه بالاتر درآمدی، بیشتر از گروه درآمدی پایین تر تعیین می شود. معمولاً برای رعایت عدالت مالیاتی، در وصول مالیات ها و عوارض به اصول توانایی پرداخت و بهای خدمات توجه می شود. در این اصل به طور ضمنی فرض می شود که گروه های با درآمد بالاتر به مقدار بیشتری از خدمات و کالاهای تولید شده از درآمد مالیاتی، بهره مند می شوند. بر اساس عدالت مالیاتی، این گروه ها باید سهم بیشتری در پرداخت مالیات داشته باشند. بر اساس اصل بهای خدمات، مالیات مورد نیاز برای تولید کالاها و خدمات را باید از افراد استفاده کننده وصول کرد. در شهر ها نرخ ها و پایه های عوارضی و بهای خدمات، عادلانه تعیین نمی شود. عدم وجود ارتباط ثابت و یکسان بین قیمت منطقه بندی و قیمت های روز در همه ی نقاط شهر و نیز یکسان بودن نرخ عوارض برای گروه های مختلف درآمدی از دیگر مشکلات



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

سیستم مالی و درآمدی شهرداری ها است. استفاده از عوارض بر نقل و انتقال خودرو، مسکن و واحدهای تجاری به دلیل راحتی وصول، چندان با اجتماعی سازگاری ندارد. بسیاری از املاک و دارایی هایی که در هر سال چندین بار منتقل می شوند، برای هر بار مشمول عوارض بر نقل و انتقال می شوند، در حالیکه املاک و دارایی هایی که با گذشت سال های طولانی منتقل نمی شوند، مشمول هیچگونه عوارضی نمی شود.

در شهرها، خدمات فراوانی وجود دارد که بطور یکسان در دسترس همه قرار نمی گیرد و توزیع آن در مناطق مختلف شهرداری نیست. وصول سرانه ی بهای این گونه خدمات توجیه منطقی ندارد و باید بهای آنها بر اساس سرانه ی خدمات هر منطقه یا توانایی در پرداخت تنظیم گردد. فضای سبز شهری از جمله این خدمات است که باید هزینه ی تولید و نگهداری آن بر اساس موجودی هر منطقه شهرداری تعیین و وصول گردد.

تفاوت در قیمت زمین های با کاربری های مختلف، اشکال دیگری است که در عادلانه بودن سیستم مالی شهرداری ها خدشه وارد می کند. چه دلیلی دارد که با تعیین کاربری مسکونی و تجاری، زمین یکباره از رانت بسیار بالایی برخوردار شود و با تعیین کاربری سبز برای زمین، مالک دریافتی ناچیزی داشته باشد. عدالت اقتضا می کند که کاربری همه ی زمین ها یکسان فرض شود و در صورت تغییر کاربری از کاربری های پست به کاربری های ارزشمند، مابه التفاوت به وسیله ی شهرداری وصول گردد. همین استدلال برای ترکم های مازاد بر طرح تفصیلی نیز مصداق دارد. اگر در جایی فردی از تراکم مازاد استفاده می کند، باید بخش عمده ای از ارزش افزوده ایجاد شده ناشی از تراکم اضافی را پرداخت نماید. پلکانی شدن عوارض تراکم تا اندازه ای مشکل را حل می کند.

بر اساس عدالت مالیاتی، باید در پرداخت های نقدی و اقساطی تفاوت وجود داشته باشد. پرداخت های نقدی به شهرداری ها اجازه می دهد تا نسبت به ایجاد خدمات و تاسیسات زیر بنایی در زمان حال، اقدام کند و با توجه به بالاتر بودن قدرت خرید دریافتی های نقدی نسبت به دریافتی های تقسیطی، حجم بیشتری از خدمات و تاسیسات زیر بنایی را ایجاد نمایند. تقسیط دریافتی های شهرداری ها باعث تعویق در ارائه ی خدمات و کاهش قدرت خرید دریافتی ها می شود. هر چند در سیستم های ربوی، احتساب بهره بر تقسیط ها از یک طرف و امکان دریافت وام از طرف دیگر، بین دریافت ها و پرداخت های شهرداری ها اید تعادل می کند، در سیستم های غیر ربوی راهی جز ارائه ی تخفیف برای پرداخت هقدی در مقابل پرداخت های تقسیطی باقی نخواهد ماند. با حرمت دریافت خسارت تاخیر در پرداخت، توسط برخی از مراجع، راه حل دیگر برای مشکل تاخیر در پرداخت ها، به روز کردن مطالبات و عوارض مشمول تاخیر است. اگر بنا باشد که فرد عوارض خود را تقسیط کند و در صورت عدم پرداخت به موقع، جریمه ای به او تعلق نگیرد، انگیزه ای برای ایفای به موقع تعهدات وجود نخواهد داشت.

باید توجه داشت که به اعتقاد بسیاری از مراجع، دریافتهای اضافی متناسب با نرخ تورم؛ بر روی عوارض و مطالبات تقسیط شده، دریافت اضافه تلقی نمی شود و به عنوان ربا به شمار نمی رود. به عبارتی دیگر، این دریافت ها صرفاً برای جبران قدرت خرید واقعی پول انجام می شود و مبلغ اضافه ای به قرض دهنده تعلق نمی گیرد که حرمت ربا داشته باشد.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶



ایجاد سرمایه گذارهای کلان در طول سال های گذشته توسط دولت از محل سرمایه های ملی در برخی از شهرها، باعث شده است تا عوارض سرانه ی وصولی شهروندان آن شهرها نسبت به سایر شهر ها افزایش قابل توجهی داشته باشد. برای شناخت بیشتر نسبت به نابرابری در درآمد شهرداری ها، به برخی از یافته های مطالعه ی عربشاهی (۱۳۸۳) اشاره می شود.

- (۱) کلان شهرها در سال ۱۳۷۵ با یک سوم جمعیت شهری کشور (۳۸ درصد)، ۶۰ درصد درآمد شهرداری ها و در سال ۱۳۸۱ با ۳۵ درصد جمعیت شهری ۶۶/۵ درصد درآمد شهرداری ها را به خود اختصاص داده است.
- (۲) در حالی که درآمد سرانه ی کلان شهر ها در سال ۱۳۷۵ حدود ۲/۵ برابر سایر شهرداری ها بوده است، این نسبت در سال ۱۳۸۱ به ۳/۷ برابر رسیده است.
- (۳) تهران با جمعیتی حدود ۴۷ درصد جمعیت کلان شهر ها، در سال ۱۳۸۱ بیش از ۶۶/۶ درصد درآمد این شهر ها را به خود اختصاص داده است.

بر اساس اعلام سایت سازمان شهرداری ها در سال ۱۳۸۵ درآمد سرانه ی شهرداری های استان تهران بیشتر از ۱۸۰۰ هزار ریال بوده است، در حالی که در استان سیستان و بلوچستان کمتر از ۴۰۰ هزار ریال بوده است. برای برقراری عدالت اجتماعی و جبران این شکاف های درآمدی، باید کمک های دولتی تحت عنوان درآمد حاصل از قانون تجمیع عوارض، مشمول ضوابطی باشد.

عدم امکان تامین درآمدهای دائمی، شهرداری ها را به فروش بی ضابطه ی تراکم یا ایجاد کاربری های نامطلوب و مساله دار ترغیب می کند. اکتساب درآمد سریع و کلان توسط شهرداری ها منوط به در نظر گرفتن امتیاز در خور توجهی برای بخش خصوصی است. این امتیازات اگرچه مشکل کوتاه مدت شهرداری ها و مشکلات زیادی را برای شهر ایجاد خواهد کرد.

قابلیت ایجاد رانت در شهرداری ها، قدرت های اقتصادی را ترغیب می کند تا با ورود به عرصه های مطبوعاتی و سیاسی برای تداوم این منافع از امکانات مطبوعاتی استفاده کند و در انتخابات شوراها و مجلس شورای اسلامی، حامی طیفی از افراد تامین کننده ی رانت های ذکر شده گردند. عدم ایجاد محدودیت در شیوه ها و حجم تبلیغات و نیز عدم توجه مردم به پشت پرده ی برخی از شگردها و شیوه های تبلیغاتی، تداوم دهنده ی این رانت ها در شهرداری ها است.

صدور مجوزهای موردی و مساله دار به بهانه هایی چون کسب درآمد، سرمایه گذاری یا پاسخ گویی به برخی از مساعدت های مالی افراد در برخی از پروژه ها یا فعالیت های اجتماعی، اعتماد مردم را نسبت به شهرداری ها خدشه دار کرده است. واکنش های منفی مردم در حفظ و نگهداری اموال عمومی و فراگیر شدن اعتراض ها، حداقل پیامد این اقدامات نسنجیده است.



عدم وجود ابزارهای کافی برای وصول برخی از درآمدها و وابستگی به همکاری بسیاری از دستگاهها در وصول درآمدها، عملاً شهرداری ها را ناچار به پرداخت درصدی از درآمدهای وصول شده به این دستگاهها می کند. پرداخت درصدی از بهای خدمات وصول شده از اتباع خارجی به برخی از دستگاههای اداری، واگذاری تمامی یا بخش عمده ی درآمدهای حاصل از جریمه ی رانندگان به نیروی انتظامی، واگذاری بخشی از درآمدهای وصولی از اصناف به اتحادیه های مربوط، نمونه های متعددی از رانت های ایجاب برای دستگاههای دولتی در وصول درآمدهای شهرداری ها هستند.

## ج: قابلیت اجرایی

در کشورهای مختلف دنیا عوارض سالیانه ی واحد های مسکونی (عوارض نوسازی) و تجاری (عوارض کسب و پیشه) به عنوان یکی از عمده ترین منابع تامین کننده ی درآمد شهرداری ها است. در جمع این دو کد درآمدی کمتر از ده درصد درآمد شهرداری ها به خود اختصاص می دهد.

این دو کد درآمدی در کنار عوارض سالیانه ی خودرو، تامین کننده ی درآمدهای پایدار شهری هستند، ولی در مجموع، این درآمدهای پایدار پوشش دهنده ی هزینه های دائمی و پایدار شهرداری ها نیست و به جز عوارض خودرو که تاخیر در پرداخت آن مشمول جریمه ی ۲/۵ درصدی ماهیانه خواهد شد، ابزارها و اهرم های موثر قانونی برای وصول به موقع سایر عوارض دائمی پیش بینی نشده است.

به استناد ماده ی ۱۲ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷، امکان قطع انشعاب برق و گاز خانوارهای امتناع کننده از پرداخت عوارض نوسازی وجود دارد؛ ولی چون دستگاههای متولی قطع و وصل انشعاب های ذکر شده زیر مجموعه ی شهرداری نیستند و خود این دستگاهها نیز در استفاده از قطع انشعاب ها برای وصول مطالبات با مشکل مواجه هستند، عملاً نمی توان به این امکان قانونی به عنوان نقطه ی تکیه ی شهرداری ها در وصول به موقع عوارض توجه داشت.

هر چند بهترین شیوه برای الزام مشمولین عوارض و بهای خدمات در پرداخت دیون خود، استفاده از اهرم جریمه و دریافت خسارت تاخیر در تادیه است و این شیوه در وصول عوارض خودرو و جرایم راهنمایی و رانندگی به خوبی کارایی خود را نشان داده است، ولی با تردیدهایی که بعضی از مراجع عظام در حرمت خسارت تاخیر در تادیه قائل شده اند، استفاده از این ابزار نیز از دسترس شهرداری ها خارج است.

در برخی از شهر ها از اهرم عوارض برای وادار کردن مالکین زمین های رها شده به ساخت یا فروش زمین و مالکین واحدهای مسکونی خالی از سکنه برای الزام به اجاره دادن واحد خود استفاده کرده اند. این اقدام، به علت عدم وجود شیوه های موثر برای تشخیص خانه های خالی از سکنه و نیز نداشتن اهرم لازم برای وادار کردن مالکین زمین های رها شده و ساختمان های بلا استفاده در پرداخت به موقع عوارض، از درجه ی تاثیر گذاری مناسبی برخوردار نیست.



مشکلات شهرداری در افزایش عوارض وضع شده بر هر جلد گذرنامه، گواهینامه رانندگی و یا اسناد ثبتی صادر شده، نمونه‌ی روشنی از مشکلات شهرداری‌ها در وصول عوارض وضع شده است. وصول بهای خدمات ارائه شده به اتباع خارجی ساکن در شهرها به علت نداشتن ابزار و اهرم لازم برای وادار کردن مشمولین، به پرداخت به موقع و یا گریز گاههایی که برخی از دستگاههای متولی امور اتباع برای کانالیزه کردن این وصولی‌ها به سمت بخشی از نهادهای غیر مرتبط ایجاد کرده‌اند، یکی دیگر از مشکلات شهرداری‌ها در وصول این کد درآمدی است.

یکی از کدهای جریمه‌ای منظور شده برای اجرا توسط مامورین نیروی انتظامی، جریمه‌ی خودروهای فاقد برچسب عوارض سالیانه است. ذینفع نبودن نیروی انتظامی و مامورین اجرایی در درآمدهای حاصل از جریمه‌ی نداشتن برچسب و یا درآمد حاصل از عوارض سالیانه‌ی خودرو، ضمانتی برای اجرای این کد جریمه‌ای فراهم نمی‌کند.

## د: بهره‌وری یا عایدی مالیاتی

در شهرداری‌ها، کدهای اصلی و فرعی زیادی تحت عنوان عوارض و یا عوارض و یا بهای خدمات تعریف شده است. تعدد کدها همراه با وصولی‌های ناچیز، بازنگری در کدهای درآمدی شهرداری‌ها را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. تنوع و فراوانی کدها ممکن است افراد مشمول عوارض را افزایش دهد، ولی مشکلات و پیامدهای ناخواسته‌ای را نیز به همراه دارد. افزایش هزینه‌های وصول و جمع‌آوری، یکی از پیامدهای ناخواسته تنوع در کدهای درآمدی است. سردرگمی مامورین وصول در محاسبه‌ی درآمدهای حاصل از کدهای درآمدی و نیز اختلافات سطوح اطلاعاتی بین مردم و مامورین وصول، به یک منبع رانت و سوء استفاده‌های مالی در شهرداری‌ها تبدیل می‌شود. گاهی مشاهده می‌شود که برخی از افراد غیر اداری آشنا به امور شهرداری، از بی‌اطلاعی مردم سوء استفاده کرده و تحت عنوان کمک به حل مشکل آنها، رشوه‌های کلانی مطالبه نموده‌اند (اصل عدم تقارن اطلاعات خریدار و فروشنده و آثار و تبعات ناشی از آن، یکی از مباحث مهم در اقتصاد اطلاعات است). تفسیرهای چندگانه از فرمول‌ها و ضوابط و عدم تسلط مراجعین به این پیچیدگی‌ها ضمن افزایش تردد شهروندان، پرسنل را نیز در معرض فسادهای ناشی از تبانی و رشوه‌گیری قرار می‌دهد. سایر عواملی که باعث می‌شود تا سیستم‌های درآمدی شهرداری‌ها از بعد بهره‌وری و عایدی مالیاتی مشکل داشته باشد، به قرار زیر است (وزارت کشور، ۱۳۷۹).

- ۱- وجود نیروهای ناکارآمد و غیر تخصصی در شهرداری‌ها و عدم پیگیری‌های جدی در وصول درآمد توسط مسئولان واحدهای درآمد در برخی از شهرداری‌ها به خاطر ملاحظات بومی و محلی.
- ۲- عدم وجود انگیزه برای وصول به موقع عوارض به دلیل استفاده از نیروهای کارگری و موقت در بخش‌های وصول عوارض.
- ۳- عدم توجیه اقتصادی وصول بدهی اکثر مستنکفین از پرداخت عوارض (کسب، نوسازی، اتومبیل و ...) از طریق اجرای ثبت پس از صدور رای کمیسیون ماده ۷۷ مستقر در شهرداری.



- ۴- افزایش تقاضای مودیان برای پرداخت بدهی به صورت اقساط به دلیل عدم برقراری کارمزد بانکی برای مطالبات شهرداری که به اقساط پرداخت می شود و در نتیجه کاهش درآمد واقعی بر اثر روند افزایش تورم.
- ۵- عدم وجود ضمانت اجرایی برای آرای کمیسیون های ماده ی صد شهرداری ها در زمانی که آراء صادره منجر به اخذ جریمه می شود.

## ه: سازگاری با برنامه ی استراتژیک

رویکرد تدوین برنامه ی استراتژیک رویکردی است که در سال های اخیر مورد توجه بسیاری از سازمان ها و نهادهای هدفمند قرار گرفته است. در این رویکرد تلاش می شود تا عوامل داخلی و خارجی مثبت و منفی موثر بر عملکرد سازمان شناسایی و با توجه به توانمندی ها و محدودیت ها، برنامه ی راهبردی و استراتژیک سازمان تنظیم شود.

برنامه ی استراتژیک شهرها معمولا به وسیله ی طرح های بالا دستی از جمله سند چشم انداز کشوری، طرح های توسعه ی بلند مدت و میان مدت استانی و کشوری طرح های جامع و تفصیلی هر شهر تعریف می شود. اگرچه بخش قابل توجهی از کارکردهای هر شهر بوسیله ی برنامه ی بالا دستی و مقامات تصمیم گیرنده ی سطوح بالاتر تصویب و دیکته می شود و عمر این طرح ها ممکن است از عمر کاری متولیان امور در شهرداری و شوراهای اسلامی بیشتر باشد، ولی متولیان امور شهری از جمله شوراهای اسلامی و مدیران شهرداری از قدرت مانور کافی برای تغییر در برنامه ی استراتژیک و طرح های جامع و تفصیلی برخوردارند. ممکن است استدلال شود که حرکت در راستای برنامه ی استراتژیک کوتاه مدت ایجاد محدودیت می کند، ولی حرکت برنامه ای، در کاهش بار مالی، روانی و اقتصادی ناشی از بی برنامه گی موثر بوده و با قرار دادن شهر در مسیر توسعه، سرعت حرکت به سمت اهداف را بیشتر می کند.

امروزه شهرداری ها به جای اینکه مشوش تجمیع پلاک های ریز باشند، عملا در جهت تفکیک پلاک های بزرگ گاه برداشته و حتی زمین های یکپارچه متعلق به خود را نیز برای دریافت درآمدهای آبی و فوری به قطعات کوچک تر تقسیم می کنند. اگر در شهرداری ها افق برنامه ریزی وسیع تر در نظر گرفته شده و مصالح دراز مدت مورد نظر تصمیم گیران واقع شود، نه تنها زمین های متعلق به شهرداری نباید در قالب پروژه های تفکیکی به فروش رسانده شود، بلکه شهرداری ها باید زمین های خرد و تفکیک شده را خریداری و در قالب پروژه های بزرگ با بخش خصوصی مشارکت کنند. در این صورت، مالکیت این زمین ها به صورت شش دانگ یا مشاعی، همچنان در اختیار شهرداری باقی می ماند و شریک سازنده صرفا به ازای مشارکت در ساخت، امکان فروش تمام و یا بخشی از سر قفلی واحد های تجاری یا مالکیت اعیانی واحدهای مسکونی را خواهد داشت. در این صورت شهرداری در تعیین تکلیف عرصه، از قدرت مانور کافی برخوردار خواهد بود.

ترسیم افق های برنامه ریزی محدود به عمر کاری و عدم احساس مسئولیت نسبت به آینده ی شهر، در راستای برنامه ی استراتژیک شهری نبوده و تصمیم گیران را در مسیرهای خطرناکی قرار می دهد.



## ح: ثبات درآمدی

اگرچه یافتن منابع درآمدی که تابعی از شرایط حاکم بر اقتصاد نباشد و بسته به رکود و رونق، درآمد شهرداری ها را تحت تاثیر قرار ندهد، کاری بس مشکل است. ولی یافتن منابع درآمدی که در هر شرایطی حداقل درآمد مورد نیاز برای انجام وظایف دائمی همچون هزینه ی جمع آوری زباله، نگهداری فضای سبز، ارائه ی خدمات آتش نشانی، حقوق پرسنل اداری، ترمیم و جبران آسفالت خیابان ها و هزینه ی نگهداری و حفاظت از اموال، امکانات و تاسیسات شهری را در اختیار شهرداری ها قرار دهد، امکان پذیر است.

ناپایداری درصد بالایی از درآمدهای شهری، امکان برنامه ریزی و عمل به تعهدات را برای شهرداری ها فراهم نمی کند. در یک شهر با درآمدهای ناپایدار، بکارگیری و حفظ نیرو و تجهیزات تخصصی، همیشه با نوسان و افت و خیز مواجه است. بطوری که تداوم خدمات را با ابهام روبه رو می کند. عدم انعقاد قرارداد برای اجرای برخی از پروژه ها بدلیل مطمئن نبودن از وصول برخی از درآمدها و موکول شدن انعقاد قرارداد به تحقق درآمدها، فرصت های کاری را از دسترس شهرداری ها خارج کرده و انعقاد قرارداد بدون پشتوانه ی مالی نیز شهرداری ها را درگیر تعداد زیادی از طرح های نیمه تمام و مشمول تعدیل خواهد کرد.

عدم رشد متناسب با تورم سالیانه در پایه ی برخی از عوارض وصولی شهرداری ها، بدلیل ملاحظات اجتماعی و سیاسی و یا دخالت سایر دستگاههای اداری باعث می شود تا قدرت خرید درآمدهای وصول شده روز به روز کاهش یابد. رعایت این ملاحظات در روند تعدیل پایه ها، می تواند مشکلات شهرداری ها را در آینده تشدید کند. توجه به همین ملاحظات باعث شده است که ارتباط یکسان و تعریف شده ای بین قیمت منطقه بندی و قیمت روز املاک در شهرهای کشور وجود نداشته باشد و همین عامل تفاوت های زیادی در میزان عوارض در بین شهر ها ایجاد می کند. برای حل مشکل، باید تعدیلاتی در پایه های عوارضی، متناسب با تورم انجام شود.

وصول بخش عمده ای از درآمدهای شهرداری ها در ماه های پایانی هر سال و کافی نبودن وصولی های ماه های آغازین هر سال، سبب می شود تا در ابتدای هر سال مالی، نه تنها پروژه های عمرانی شهرداری ها به تعطیلی کشانده شود، بلکه مدیریت شهری در پرداخت هزینه های جاری و حقوق و دستمزد نیز با مشکل مواجه باشد. توزیع نامناسب درآمدها در ماه های پایانی هر سال باعث می شود تا شهرهای واقع در مناطق سردسیری و دارای روزهای یخبندان، فرصت های کاری سالانه را از دست داده و با تعجیل در هزینه کرد درآمدها در ماه های گرم سال (از ترس کاهش قدرت خرید درآمدها)، بخش قابل توجهی از کیفیت کار را فدای کمیت نمایند. عدم همراهی و همکاری نظام بانکی با شهرداری ها و تاخیر در شکل گرفتن بانک شهرداری ها، عمده ترین دلیل تداوم نوسان در درآمدها است.

اگرچه موکول کردن انجام بعضی از کارها به پرداخت عوارض برای اطمینان از وصول درآمد، برای خود شهرداری ها نیز مساله ساز شده و با کندی در انجام کارها، آن ها را از وصول برخی درآمدهای بالقوه محروم می کند، ولی با نبود سیستم تشویق و تنبیه، راهی جز عملکرد این چنینی وجود ندارد. تلاش دولت برای تسریع در امور اداری مردم و



عدم نیاز به استعلام از شهرداری ها، هر چند که در مراجعه ی مردم به دستگاهها، ایجاد سهولت می کند ولی این اقدام همراه با عدم شمول جریمه بر نپرداختن عوارض، باعث عدم وصول به موقع درآمدهای قابل وصول شهرداری ها نیز می شود. (برای آگاهی بیشتر به اصلاحات اخیر در قانون ثبت توجه شود). عدم همراهی دستگاههای قضایی و انتظامی با شهرداری ها باعث می شود تا تخلفات در امور شهری وسعت زیادی پیدا کرده و برخورد با این تخلفات جهت وصول درآمدها و سازماندهی به امور شهری توسط شهرداری ها پر هزینه باشد.

## ج: پذیرش اجتماعی و سیاسی:

وظایف شهرداری ها بر اساس مواد ۵۵، ۶۸، ۸۴، ۸۵، ۹۶، ۹۹، ۱۰۳، ۱۱۰ قانون شهرداری ها تعریف شده است. انجام این وظایف وسیع و گسترده مستلزم کسب درآمد از شهر است.<sup>۱۳</sup> لازمه ی فراهم کردن زمینه ی پذیرش اجتماعی و سیاسی عوارض و بهای خدمات، اطلاع رسانی، شفافیت در امور، مردم داری، دقت کامل در نوع و میزان هزینه ها و ارتباط برقرار کردن بین درآمدهای وصول شده و هزینه ها است. تصور بسیاری از مردم بر این است که شهرداری ها مانند دستگاههای اداری دولتی، امکان استفاده از کمک های دولتی را دارند. ارائه ی آمار و ارقام از عملکرد سال های گذشته و نیز حجم مخارج ضروری شهرداری ها، به اصلاح این ذهنیت کمک می کند. مقایسه ی عملکرد شهرداری های ایران در طول سال های گذشته و مقایسه ی شیوه های تحصیل درآمد بین شهرداری های ایران و سایر کشورها، به فرهنگ سازی و جهت دادن بهتر اذهان مردم کشور برای اجتناب از فرار عوارضی کمک می کند.

## ج: قانونی بودن

بسیاری از مصوبات عوارضی وضع شده در طول سال های گذشته، از نظر استناد قانونی یا طی شدن روال تصویب و تایید مورد خدشه قرار گرفته اند. این خدشه ها به دعوای بین اشخاص حقیقی و حقوقی از یک طرف و شهرداری ها از طرف دیگر، دامن زده و فرصت های کاری، درآمدی و ریسک پذیری را از مدیران شهری می گیرد. مستند شدن وضع عوارض شهرداری ها به ماده ی ۷۷ و بند ۱۶ ماده ی ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران، بند الف ماده ی ۳۰ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن مصوب سال ۱۳۷۳، قانون تجمیع عواید سال ۱۳۸۱ و سایر قوانین و آیین نامه های موجود می تواند مشکل جایگاه های قانونی مصوبات درآمدی و عوارض شهرداری ها را حل و پیامدهای مترتب بر این مشکلات را به حداقل برساند. شوراها چه در وضع عوارض و چه در تخفیف و یا کاستن از عوارض باید به جایگاه و نقش سلسله مراتبی خود در نظام قانونگذاری کشور توجه داشته و با فراتر نرفتن از وظایف و اختیارات خود، از اصطکاک های موجود بین شهرداری ها و شوراها بکاهد.

## ۴- جمع بندی و پیشنهادها

<sup>۱۳</sup> - منصور، جهانگیر، قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، ۱۳۸۱





با بررسی مسائل و مشکلات درون و برون تشکیلاتی پیش روی شهرداری ها، نقش هر کدام از این عوامل توضیح داده شد. بررسی ها نشان داد که تنها بخشی از مشکلات مربوط به ضعف کارکردهای سیستم درآمدی شهرداری ها و بخش دیگر مربوط به ادارات و نهادهای مرتبط در حوزه ی جغرافیایی است. بخش باقیمانده را می توان به مشکلات و نارسایی های کلان در سطح ملی ارتباط داد. برای رفع بخشی از این مشکلات، پیشنهادات زیرارائه می گردد.

- ۱- دریافت بهای خدمات، متناسب با تولید کالاها و خدمات عمومی
- ۲- کاهش سهم عوارض بر تولید مسکن و روی آوردن به سمت عوارض بر مصرف مسکن (عوارض نوسازی)
- ۳- افزایش سهم درآمدهای دائمی از کل درآمدهای شهرداری ها
- ۴- تلاش در جهت تهیه ی آیین نامه های برخورد با مستنکفین از پرداخت عوارض و بهای خدمات
- ۵- ایجاد تفاوت بین پرداخت های نقدی و تقسیطی
- ۶- شفافیت، اطلاع رسانی، مردمی بودن و ایجاد ارتباط بین درآمدها و هزینه ها به منظور افزایش همراهی شوراها ی اسلامی و دستگاههای اداری و پذیرش اجتماعی و سیاسی عوارض و بهای خدمات وضع شده توسط مردم
- ۷- افزایش سطح دانش کارکنان بخش های درآمدی و افزایش انگیزه ی آنان جهت وصول کدهای درآمدی
- ۸- استفاده از روش های مناسب برای تامین عدالت اجتماعی افقی و عمودی میان افراد در وصول عوارض و در بین شهر ها با تغییر مکانیزم توزیع کمک های ملی
- ۹- بازنگری در کدهای مختلف درآمدی برای اجتناب از تعدد کدها و پرهیز از سردرگمی کارکنان و مراجعین
- ۱۰- توجه به جایگاه قانونی مراجع وضع کننده ی عوارض و بهای خدمات و رعایت مستندات قانونی
- ۱۱- استفاده از توان بخش خصوصی در مشارکت با شهرداری به منظور ایجاد رونق و کاهش تورم و بیکاری در شهر ها
- ۱۲- توجه به برنامه ی استراتژیک شهر ها و اجتناب از تقدم مصالح کوتاه مدت بر منافع بلند مدت
- ۱۳- استفاده از تحلیل هزینه -فایده در وضع عوارض جدید و ارزیابی عوارض موجود
- ۱۴- توجه به قابلیت اجرایی در وضع عوارض
- ۱۵- تلاش در جهت ارتقای کارشهری با بهره گیری از اهرم های عوارض



## منابع:

- ۱- قنبری، ابوالفضل، میر نجف موسوی، رشید سعید آبادی، علی باقری کشکولی، حسن حسینی کشکولی، مقاله، راهکارهای افزایش درآمد شهرداریها، ۱۳۸۹، چاپ در مجله جغرافیا و برنامه ریزی محیطی
- ۲- آیت اللهی، علیرضا، ۱۳۸۷، تمالی شهرداریهای فرانسه، چکیده همایش مالیه شهرداریها، تهران، انتشارات شهرداری تهران، معاونت مالی اداری
- ۳- پیرز، جان، ای و ریچادی رابنیون، ۱۳۸۳، مدیریت راهبردی (برنامه ریزی، اجرا و کنترل) ف مترجم، سید محمود حسینی، تهران، انتشارات سمت
- ۴- جمشید زاده زیاری، ابراهیم، (۱۳۸۰)، مالیات بر دارایی، مهمترین منبع درآمد شهرداری های جنوب آسیا، جمله شهرداریها، دوره جدید، سال سوم، شماره ۳۱
- ۵- جمشید زاده، ابراهیم، (۱۳۸۲)، بررسی و تحلیل هزینه ها و اعتبارات شهرداری های کشور طی سالهای ۵۶- ۵۰ و ۷۹-۷۱، فصلنامه پژوهشی مدیریت و برنامه ریزی کشور، سال چهارم، شماره ۱۳ (بهار)، تهران، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
- ۶- رزاریان، محسن، (۱۳۸۷)، کارایی بخشی نظام تشخیص و وصول درآمد، چکیده همایش مالیه شهرداری ها (مشکلات و راهکارها)، تهران، انتشارات شهرداری تهران-معاونت مالی و اداری.
- ۱۰- صفری، عبدالحمید، (۱۳۸۳)، ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری ها در کلانشهرهای ایران، مجموعه مقالات همایش مسایل شهرسازی ایران، جلد دوم (مدیریت شهری)، شیراز: انتشارات دانشکده هنر و معماری دانشگاه شیراز، چاپ اول.
- ۱۱- عابدین درکوش، سعید، (۱۳۸۲)، مدیریت مالی شهر، فصلنامه، مدیریت شهری، سال چهارم، شماره ۱۳.
- ۱۲- علی آبادی، جواد و جلال معصوم، (۱۳۸۰)، چالش های مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداری ها، سال سوم، شماره ۳۵.
- ۱۳- قادری، جعفر، (۱۳۸۵)، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری ها در ایران، فصلنامه بررسی های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳.
- ۱۴- قلعه دار، حسام، (۱۳۸۲)، مقایسه منابع درآمدی شهرداری ها در کلانشهرهای ایران و بررسی تاثیرات کالبدی آن، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز.
- ۱۵- مرکز آمار ایران، (۱۳۸۶)، سالنامه آماری کشور ۱۳۸۵، تهران: مرکز آمار ایران.
- ۱۶- معاونت عمرانی دفتر برنامه.
- ۱۷- شرزه ای، غلامعلی و محمد علی قطمیری، مطالعه روش های تامین منابع مالی شهرداری شیراز، طرح تحقیقی، ۱۳۸۰.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

۱۸- صفری، محمد، بررسی ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری ها در کلانشهرهای ایران-نمونه موردی کلان شهر شیراز، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز، ۱۳۸۲.

۱۹- عربشاهی، زهرا، "بررسی تحولات درآمد سرانه شهرداری های کلان شهرهای کشور ۸۱-۱۳۷۵"، فصلنامه مدیریت شهری، ۱۳۸۳، شماره ۱۷، ص ۶۸-۷۵

۲۰- منصور، جهانگیر، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهر، تهران، چاپ دوران، ۱۳۸۱.

۲۱- موسوی، جعفر، "موانع دست یابی به درآمدهای پیش بینی شده شهرداری ها". ماهنامه شهرداری ها، ۱۳۷۹، سال اول، شماره ۱۲، ص ۷۲-۷۳.

۲۲- وزارت کشور، طرح جامع راهبردی عوارض شهرداری ها و دهیاری های کشور، تهران، انتشارات سازمان شهرداری ها، ۱۳۷۹.

۲۳- قادری، جعفر، ارزیابی نظام مالی شهرداری، مقاله، ۱۳۸۵.