

آسیب شناسی و تحلیل منابع درآمدی شهرداری ها مطالعه ی موردی شهر اصفهان

.....دکتر نعمت الله اکبری، ناهید توسلی

دانشیار گروه اقتصاد دانشگاه اصفهان / کارشناس ارشد توسعه و برنامه ریزی

چکیده

رشد روزافزون جمعیت شهرها در کشورهای رو به توسعه، همراه با محدودیت منابع مالی یکی از مشکلات اساسی شهرداری برای تأمین خدمات مورد نیاز و تأسیسات زیربنایی شهری است.

در کشور ایران از سال ۱۳۶۲ با اعلام سیاست خودکفایی شهرداری ها، به سرعت کمک های دولت به شهرداری ها کاهش یافت. لیکن عدم پیش بینی منابع درآمدی جایگزین و پایدار، مدیران شهری را بر آن داشت تا در تأمین هزینه ی ارائه خدمات به شهروندان به شیوه های جدید کسب درآمد اقدام نمایند، بدون اینکه به تبعات این روش ها توجه کافی شود.

در این مقاله سعی شده است منابع درآمدی شهرداری ها و سهم هر یک در ترکیب درآمدی در چهار دوره ی زمانی ۱۳۴۲-۱۳۵۷ (دوره ی شانزده ساله قبل از انقلاب)، ۱۳۵۸-۱۳۶۱ (دوره ی چهارساله پس از انقلاب و تا زمان اعلام خودکفایی درآمدی شهرداری ها)، ۱۳۶۲-۱۳۷۷ (دوره ی شانزده ساله از زمان خودکفایی شهرداری ها تا آغاز به کار شوراهای اسلامی شهرها) و دوره ی زمانی ۱۳۷۸-۱۳۸۴ (دوره ی هفت ساله پس از آغاز فعالیت شوراهای اسلامی شهرها) شناسایی و تعیین گردد.

نتایج تحقیق نشان می دهد که ساختار درآمدی شهرداری در دو دوره ی اول بیشتر متکی بر کمک های دولتی بوده ولی در دو دوره ی بعد پس از اعلام سیاست خودکفایی شهرداری ها، ساختار درآمدی بر پایه ی عوارض ساختمانی بوده و از تولید کنندگان ساختمان دریافت می گردد.

کلید واژه: شهرداری، عوارض شهرداری، درآمد مستمر

عکس از احسان خسروی





طی چند دهه ی اخیر با توسعه ی سریع شهرها و رشد بی رویه ی جمعیت و

بزرگ شدن
محدوده های شهری
ابعاد و حجم وظایف
شهرداری ها
چندین برابر شده است
تا جایی که
منابع درآمدی فعلی،
پاسخگوی هزینه های
رو به تزاید شهرداری ها
در سال های آتی
نخواهد بود

مقدمه

عوارض تخلفات ساختمانی تشکیل می دهد. یعنی در حدود ۸۰ درصد از کل درآمدهای شهرداری از محل ساخت و سازهای جدید در شهر تأمین می شود. تأمین مالی از این طریق از طرفی، باعث بالا رفتن سطح قیمت ها می شود و از طرف دیگر اتکای درآمد به ساخت و سازهای شهری موجب نداشتن برنامه ی صحیح، هدفمند و هماهنگ با سایر برنامه های عمرانی و توسعه ی شهری شده و امر برنامه ریزی بلندمدت و سیاست گذاری را با مشکل مواجه کرده است. ترکیب درآمدی شهرداری اصفهان در حال حاضر هزینه های زیادی را بر شهروندان به صورت غیرمستقیم دارد. همچنین این ترکیب، هنگام بروز نوسانات اقتصادی، فعالیت های عمرانی را کاهش می دهد و شهرداری را با کمبود منابع مواجه می سازد. لذا با توجه به پیامدهای منفی تأمین مالی از طریق عوارض غیرمستمر مانند عوارض بر افزایش تراکم، شناسایی راهکارهای مناسب تأمین درآمدی ضرورت دارد. تنوع و تعدد منابع مالی می تواند از نظر تأمین مالی، ظرفیت بالا، مستمر و پایداری برای شهرداری داشته باشد و از نظر اقتصادی نیز مطلوب باشد.

امروزه شهرداری ها به عنوان یکی از انواع دولت های محلی، در اداره ی شهرها و عرضه ی کالا و خدمات عمومی محلی، نقش مهم و برجسته ای بر عهده دارند. شهرداری بعنوان نهاد محلی و برخاسته از متن مردم منطقه و متولی اصلی اداره ی امور خدماتی، عمرانی و نوسازی شهری ناچار است در قبال ایفای وظایف قانونی خود، به دلیل عدم وابستگی به دولت و بودجه ی عمومی به طرق مختلف بر پایه ی قانون، عوایدی را کسب و به مصرف امور مورد نظر برساند. طی چند دهه ی اخیر، با توسعه ی سریع شهرها و رشد بی رویه ی جمعیت و بزرگ شدن محدوده های شهری، ابعاد و حجم وظایف شهرداری ها چندین برابر شده است. تا جایی که منابع درآمدی فعلی، پاسخگوی هزینه های رو به تزاید شهرداری ها در سال های آتی نخواهد بود. از آنجا که اداره شهرها و اعمال مدیریت شهری کارا مستلزم در اختیار داشتن منابع درآمدی مستمر، مطمئن و بدون تبعات سوء است، می بایست به عنوان مهمترین مسائل اداره ی شهرها مورد توجه قرار گیرد.

در این خصوص، شهرداری ها بر اثر شناخت مسؤولیت ها و اختیارات خود و یا شرایط محلی و امکانات موجود، و به منظور اداره ی شهر به هر طریق سعی در کسب درآمدهای مختلفی نموده اند، ولی توجه و تحلیل کافی و یا مطالعه ی لازم در جهت ایجاد درآمدهای مطمئن و مؤثر کمتر انجام پذیرفته است. شهر اصفهان یکی از کلان شهرهای کشور می باشد که شهرداری آن در طبقه بندی وزارت کشور که بر اساس جمعیت، درآمد و مشخصه ی شهر صورت گرفته است، در درجه ۱۲ قرار دارد. شهرداری اصفهان دارای ۷۵ کد درآمدی است که از این تعداد تنها حدود ۵۰ کد فعال و بقیه غیرفعال می باشد. پراکندگی در بین کدهای درآمدی بسیار است. ولی در حال حاضر عمده ی درآمد شهرداری را عوارض غیرمستمری چون عوارض بر افزایش تراکم، عوارض بر تفکیک اراضی، عوارض بر پروانه های ساختمانی و

بررسی مطالعات انجام شده پیرامون موضوع

حسین معزی مقدم در مقاله ای تحت عنوان «شیوه های تأمین منابع درآمدی شهرداری ها» در ارتباط با وظایف حکومت، نقش شهرداری ها را مطرح می کند. وی وظایف اصلی حکومت را تنظیم متغیرهای پولی و مالی در سطح کلان اقتصاد، توزیع مجدد درآمد، تخصیص منابع و تولید کالای عمومی بیان می کند. وی از شهرداری ها به عنوان یکی از انواع دولت های محلی و از ابزارهای اصلی حکومت در انجام وظیفه ی تخصیص منابع و کالاهای عمومی به شیوه ای کارآمد نام می برد. به اعتقاد وی حکومت های محلی برای این بوجود آمده اند که وظیفه ی تخصیص منابع و تولید کالاهای عمومی را به نحوی کارآمدتر ایفا نمایند. از آنجا که دولت های محلی در قیاس با دولت مرکزی، می توانند سلیقه های

در حال حاضر عمده ی درآمد شهرداری را عوارض غیر مستمری چون عوارض بر افزایش تراکم، عوارض بر تفکیک اراضی، عوارض بر پروانه های ساختمانی و عوارض تخلفات ساختمانی تشکیل می دهد یعنی در حدود ۸۰ درصد از کل درآمدهای شهرداری از محل ساخت و سازهای جدید در شهر تأمین می شود

وی شهرداری ها برای پاسخگویی به این روند ناچار به انتخاب یکی از سه استراتژی ۱. کاهش برخی از سرویس ها و خدمات موجود ۲. افزایش بهره‌وری سازمانی ۳. یافتن منابع جدید مالیاتی و یا افزایش استفاده از منابع موجود هستند. محدودیت انتخاب دو استراتژی اول، شهرداری ها را ناگزیر به انتخاب استراتژی سوم می‌کند. شهرداری ها عمدتاً در وضع عوارض سه هدف عمده، استفاده از منابع بخش خصوصی به بخش دولتی، توزیع هزینه‌های عمومی با رعایت عدالت افقی و عمودی و رشد و توسعه ی اقتصادی را دنبال می‌کند.

حسام قلعه‌دار (۱۳۸۰) در پایان‌نامه ی خود تحت عنوان «مقایسه ی درآمدی شهرداری ها در کلان‌شهرهای ایران و بررسی تأثیرات کالبدی آن» ابتدا به شناسایی و تعیین منابع درآمدی شهرداری ها و سهم هریک از آنها در ترکیب درآمدی پرداخته و سپس با نظرسنجی از کارشناسان شهری ارتباط این منابع را با تحولات کالبدی شهرها مورد مطالعه قرار داده است. نتیجه ی تحقیق نشان می‌دهد که ساختار درآمدی کلان‌شهرهای کشور بیشتر بر پایه ی عوارض ساختمانی بوده و از تولیدکنندگان دریافت می‌گردد محقق پیشنهاد می‌کند که اگر وضع مالیات بر اراضی و املاک بر مبنای درصدی از ارزش واقعی آنها همواره با اعمال سیاست های تشویقی و تنبیهی در خصوص پرداخت به موقع عوارض و مالیات صورت گیرد، می‌تواند موجب افزایش توانمندی های مدیریت شهری و توسعه پایدار گردد.

نعمت‌الله اکبری و رضا نصر اصفهانی (۱۳۸۳) در مقاله ی خود تحت عنوان «عوارض نوسازی و عمران شهری، منبع درآمدی کارا برای تأمین مالی

متفاوت مردم مناطق مختلف را به نحو مناسب تری پاسخ دهند؛ تخصیص منابع توسط دولت های محلی کارآمدتر است.

ایشان در خصوص روش های تأمین مالی، مسائل زیر را مطرح می‌کنند:

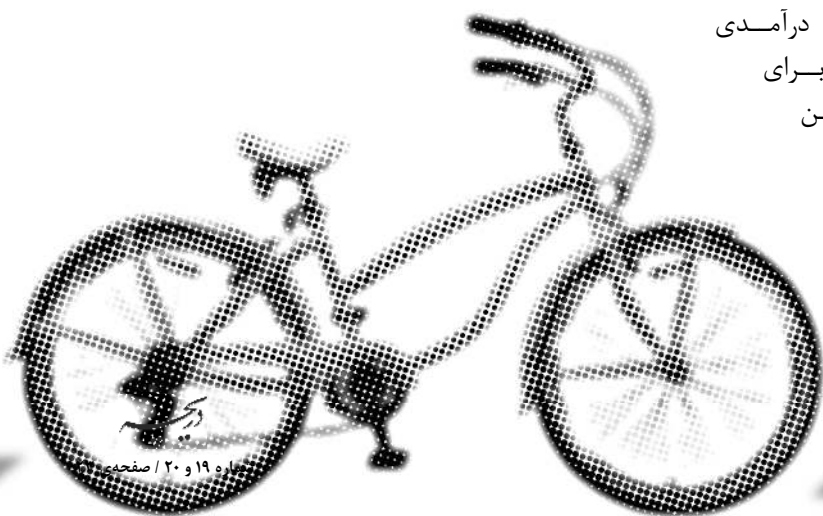
۱. یک شیوه کسب درآمد باید دارای چه خصوصیاتی باشد تا به عنوان شیوه‌ای قابل قبول شناخته شود؟

۲. کدام یک از شیوه های کسب درآمد از ویژگی های ضروری فوق الذکر برخوردارند؟

۳. محدودیت های استفاده از هر روش چیست و ترکیب بهینه ی منابع مختلف چگونه می‌باشد؟

احمد کارگر در مقاله‌ای تحت عنوان «منابع تأمین مالی شهرداری ها؛ چالش ها و راهبردها» به بررسی منابع و مصارف شهرداری ها و روند تغییرات آن پرداخته است. وی در بررسی روند تغییرات درآمد یکی از مهمترین مسائل در اداره ی شهرها را تأمین منابع درآمدی کافی و اعمال مدیریت شهری کارا و مستمر می‌داند. وی اهم فعالیت های شهرداری را کسب درآمدهای مختلف از منابع متنوع و سازگار با شرایط محلی و امکانات موجود می‌داند. وی در ادامه ی بررسی تغییرات نرخ رشد منابع درآمدی در طول تاریخ به ماکسیمم نرخ رشد درآمد در سال ۷۲-۱۳۷۱ و مینیمم نرخ رشد در سال های ۷۸-۱۳۷۲ اشاره داشته است. از دیدگاه وی در سال های اخیر عمده ترین منابع درآمدی مرتبط با بخش مسکن و عوارض دریافتی از ساخت و سازهای این بخش بوده که ۶۸ درصد از کل درآمد شهرداری را شامل می‌شده است. وی در ارائه ی راهکار برای افزایش درآمد شهرداری، عوارض نوسازی را گونه ی منحصر به فرد عوارض شهری دانسته که علاوه بر امتیازات و ویژگی های حقوقی و اجرایی متکامل خود و تصویب مستقیم آن توسط قوه ی مقننه، نقش و تأثیر بدنه ی قوه مجریه و شورای شهر به گونه‌ای مؤثر و ملموس پیش بینی شده است.

قادری و احمدی در مقاله‌ای تحت عنوان «ارزیابی برنامه‌ریزی عوارض شهرداری ها» به افزایش تقاضا برای خدمات از یک طرف و افزایش هزینه ی تولید و خدمات از طرف دیگر اشاره می‌کند. از دیدگاه



مرور زمان و با جدا کردن وظایف و اختیارات، و عدم تغییرات اساسی در قوانین مطابق با زمان از معنای واقعی خود دورتر و دورتر شده‌اند.

به طور خلاصه اهم وظایف شهرداری‌ها در ایران به شرح زیر است:

تنظیم امور حمل و نقل درون شهری، ایجاد خیابان‌ها و معابر، نظیف و نگهداری معابر در سطح شهر، ایجاد و نگهداری فضای سبز، مراقبت در امور بهداشت شهر، جلوگیری از تکدی و جمع‌آوری متکدیان، تأسیس مؤسسات فرهنگی، بهداشتی و تعاونی مانند پرورشگاه، درمانگاه، باغ وحش، نمایشگاه، امور گورستان‌ها و متوفیات، ثبت موالید، ازدواج، حفاظت شهرها در مقابل سیل و حریق، امور صنفی و پیشه‌وری، ایجاد میداین میوه و تره‌بار، نظارت بر قیمت و مرغوبیت مواد غذایی، جلوگیری از ایجاد مکان‌های مخالف اصول بهداشت و سد معبر، ساختمان‌سازی و صدور پروانه ساخت، تفریحات عمومی و...

هزینه‌ی شهرداری‌ها

هزینه‌ی شهرداری‌ها به دو بخش هزینه‌های عمومی و هزینه‌های سازمان‌ها و مؤسسات وابسته تقسیم می‌شود. هزینه‌های عمومی شامل وظیفه خدمات اداری، خدمات شهری و عمران شهری است. و هزینه‌های خدمات اداری و خدمات شهری از محل اعتبارات جاری و هزینه‌های عمران شهری از محل اعتبارات عمرانی تأمین مالی می‌گردد.

هزینه‌های شهرداری‌ها در دهه‌ی اخیر به دلایل مختلف نسبت به سال‌های ما قبل آن، رشد چشم‌گیری داشته است. از جمله عوامل افزایش هزینه‌های این نهاد، افزایش گسترده‌ی فعالیت‌های خدماتی و توسعه فعالیت‌های عمرانی می‌باشد که اجرای این طرح‌ها مستلزم صرف میلیاردها ریال اعتبار می‌باشد.

بسیاری از قوانین مربوط به منابع درآمدی برای پوشش هزینه‌های شهرداری، مربوط به سال‌های گذشته بوده و به صورت یک رقم ریالی مقطوع بیان

هزینه شهرداری» به بررسی عوارض نوسازی و عمران شهری و محاسبه‌ی توان بالقوه‌ی شهر برای تأمین مالی هزینه‌های شهرداری پرداخته است. در این تحقیق ترکیب موجود درآمد شهرداری و بررسی مسائل و معضلات ناشی از این ترکیب درآمدی و محاسبه‌ی توان بالقوه‌ی اخذ عوارض نوسازی برای تأمین مالی شهرداری مورد مطالعه قرار گرفته است. همچنین در این تحقیق به مشکلات موجود و ریشه‌یابی علل به اجرا در نیامدن صحیح قانون نوسازی اشاره شده که مهمترین دلیل به اجرا در نیامدن قانون نوسازی، عدم کارشناسی صحیح و به موقع مطابق قانون در تغییر مبنای محاسبه‌ی عوارض نوسازی بیان شده است.

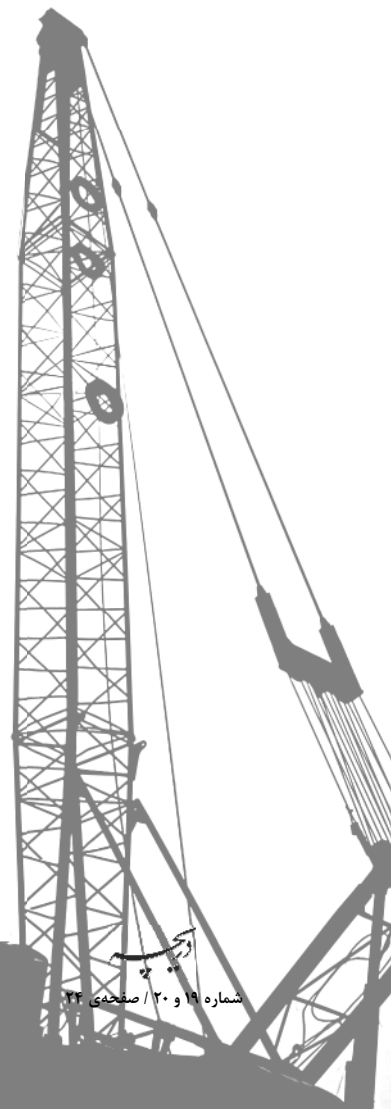
تفاح خور و صابریان (۱۳۸۳)، در مقاله‌ای تحت عنوان «نقش و سهم دولت در تأمین مالی شهرداری‌ها» با ذکر ویژگی غیر قابل رقابتی و تفکیک‌ناپذیری کالاهای عمومی به حمایت‌های دولتی از شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌هایی که متولی ارائه‌ی کالاها و خدمات عمومی هستند تأکید می‌نماید. وی ضمن بیان سیستم‌های متمرکز و غیر متمرکز، نقش دولت در تأمین مالی شهرداری‌ها به عنوان سیستم‌های غیر متمرکز را ضروری می‌داند.

تعریف شهرداری

شهرداری سازمانی است که در محدوده‌ی شهر برای رفع آن دسته از نیازهای عمرانی و رفاهی مردم شهر که جنبه محلی دارد و نیز برای ایجاد و اداره‌ی پاره‌ای تأسیسات شهری که مربوط به نیازهای مردم همان محل است تشکیل می‌گردد. به عبارتی شهرداری از جمله تأسیسات محلی غیر متمرکز می‌باشد. هدف از تأسیس شهرداری‌ها این است که امور با مشارکت مردم محل اداره شود.

وظایف شهرداری‌ها

شهرداری یعنی سازمان یا اداره‌ای که شهر را اداره می‌کند. به نظر می‌رسد، شهرداری‌ها در اوایل تشکیل در کشور به معنای واقعی خود نزدیک تر بوده‌اند و به



شده است. به عبارت دیگر امکان مطابق سازی آن با شرایط تورمی روز وجود ندارد، که این امر باعث شده است این منابع نتوانند پاسخگوی هزینه های این نهاد باشند.

بررسی منابع درآمدی شهرداری ها

یکی از مهمترین مسائل اداره ی شهرها، تأمین منابع درآمدی مکفی برای اداره ی شهرها و اعمال مدیریت شهری کارا و مستمر می باشد. در این خصوص، شهرداری ها بر اثر شناخت خود و یا شرایط محلی و امکانات موجود، و به منظور اداره ی شهر به هر طریقی سعی در کسب درآمدهای مختلفی نموده اند.

به طور کلی منابع درآمدی شهرداری ها در طول دوره های متفاوت دارای وزن های مختلف بوده است. سهم کمک های دولتی در سال های قبل از ۱۳۶۲، سیر صعودی داشته است. ولی بر اساس طرح خودکفایی شهرداری ها در قانون بودجه ی مصوب سال ۱۳۶۲، مقرر گردید شهرداری ها طی یک برنامه ریزی سه ساله به خودکفایی برسند. از آن پس سهم این کمک ها از ناحیه ی دولت سیر نزولی را آغاز کرده است. خودکفایی شهرداری ها و حرکت در جهت کاهش وابستگی آنها به منابع اعتباری دولتی، از سیاست ها و خط مشی های اساسی در برنامه های اول، دوم و سوم کشور بوده است. همزمان با کاهش کمک های دولت به شهرداری ها و اعمال سیاست های خودکفایی سازمان های محلی، شهرداری ها جهت تأمین هزینه های شهری به شیوه های مختلفی متوسل شدند. مهمترین و عمومی ترین این شیوه ها وضع عوارض جدید یا گسترش عوارض موجود بوده است. در سال های اخیر، بیشترین منبع درآمدی قابل اتکای شهرداری های کشور جهت هزینه های شهری عمدتاً بر عوارض ساختمان ها، فروش تراکم و تغییر کاربری اراضی بوده است.

به وجود آمد که درآمدها و منابع مالی شهرداری ها را به ۷ طبقه تقسیم بندی نمود. اکنون شهرداری ها بودجه ی خود را در این قالب تنظیم می کنند. منابع درآمدی شهرداری ها به دو گروه درآمدهای عمومی و درآمدهای مؤسسات و سازمان های وابسته تقسیم می کنند.

کد ۱۰۰۰: درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر).

کد ۲۰۰۰: درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی.

کد ۳۰۰۰: بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری.

کد ۴۰۰۰: درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری.

کد ۵۰۰۰: کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی.

کد ۶۰۰۰: اعانات، هدایا، و دارایی ها.

کد ۷۰۰۰: سایر منابع تأمین اعتبار.

سهمیه ی شهرداری از پرداخت های وزارت کشور

این منبع درآمدی یکی از منابع متناسب با توسعه ی پایدار و توزیع بهینه ی خدمات در سطح شهر می باشد. در واقع دولت با پرداخت های متناسب با سطح اقتصادی و منابع درآمدی هر شهر می تواند سیاست های کلان اقتصادی را در جهت از بین بردن تفاوت های منطقه ای و ایجاد رونق اقتصادی محقق سازد. بدیهی است با حمایت های مستقیم دولتی می توان به توزیع بهینه ی خدمات و اجرای برنامه های توسعه ی شهری پرداخت. سیاست های ایجاد اشتغال و فقرزدایی و توسعه ی شهرها بدون حمایت دولتی به ندرت قابل دستیابی هستند.

عوارض توأم با مالیات وصولی در محل

این منبع درآمدی به دلیل این که به صورت غیرمستقیم از مصرف کنندگان دریافت می گردد و برای عموم قابل مشاهده نمی باشد، دریافت آن برای شهرداری ها راحت تر و باعث تنش کمتر در

تا قبل از سال ۱۳۷۹ درآمدها و منابع مالی شهرداری های کشور به ۹ طبقه تقسیم شده بود که هر طبقه شامل چند منبع می شد. بعد از سال ۱۳۷۹ طبقه بندی جدیدی از درآمدهای شهرداری



شهرداری ها به عنوان

سازمان های محلی

زمانی قادر به

اداره ی صحیح

امور شهری و کسب

درآمدهای کافی

خواهند بود که بتوانند

مبنتی بر شیوه ی

عمل خود

و عملکرد مثبت

در جهت

جلب اعتماد مردم

حرکت نمایند

پرداخت کنندگان می شود. از طرف دیگر چون از مواد نفتی، گاز و آب دریافت می گردد از قابلیت پیش بینی بالایی برخوردار است. کسب درآمد بالا و فعال بودن این منبع درآمدی باعث صرفه جویی در مصرف مواد سوختی و آب می گردد که بهبود محیط زیست را در پی خواهد داشت.

عوارض بر ساختمان ها و اراضی

عوارض بر پروانه های ساختمانی و عوارض تراکم بر بالکن و پیش آمدگی بیشترین سهم را از کل درآمد این کد درآمدی به خود اختصاص داده است. از میان این سه منبع نیز عوارض تراکم، بیشترین سهم را دارد. عوارض تراکم نیز از لحاظ اثرات توری می شدیدی که بر روی قیمت اراضی مورد نیاز خدمات شهری به جا می گذارد، نامناسب می باشد. بقیه ی منابع درآمدی شامل عوارض پارکینگ-عوارض قطع اشجار و عوارض درآمدهای وصولی از حریم استحقاقی شهرها می شود که سهم ناچیزی از درآمد را دارند و در نتیجه، آلودگی شدید هوا- تخریب محیط زیست و حاشیه نشینی... را در پی خواهد داشت.

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل

از آنجایی که این طبقه ی درآمدی به درآمدهای حاصل از عوارض اولین شماره گذاری و عوارض سالیانه ی اتومبیل و موتور سیکلت، حق امتیاز تاکسی و مینی بوس و اتوبوس، عوارض نقل و انتقال و معاینه ی اتومبیل، حق ثبت نام آزمایش رانندگی، عوارض گذرنامه، عوارض مسافران هوایی داخلی و... تقسیم می گردد، باعث تخریب شدید محیط زیست و آلودگی هوا و صوت و فشار شدید تراکم اتومبیل بر معابر شهر همچنین تحمیل هزینه های زیر ساختی گزاف در تأمین خدمات مورد نیاز شهر از قبیل پارکینگ های طبقاتی، بزرگراه ها، پایانه ها و قطار شهری در کلانشهرها می شود بنابراین بایستی درآمد بالایی را به خود اختصاص دهند، تا از این طریق خدمات زیر ساختی مورد نیاز حمل و نقل و ارتباطات در شهرها تأمین گردد. کسب درآمد جزیی از این منبع درآمدی موجب بروز تراکم شدیدتر وسایط نقلیه بر روی معابر و پارکینگ های موجود و در نتیجه ناتوانی شهرداری ها برای تأمین فضاهای خدماتی

مورد نیاز از قبیل تعریض خیابان های موجود، عدم توسعه خیابان های شریانی، عدم احداث پارکینگ های طبقاتی و... خواهد شد.

عوارض بر پروانه های کسب، فروش و تفریحات

این طبقه از درآمدهای شهرداری شامل عوارض بر سینما و نمایش، عوارض بر اماکن عمومی، عوارض بر پروانه ی کسب و پیشه و حق صدور پروانه، عوارض دستگاه های قالببافی و عوارض بر صادرات کالا و... می شود که ارتباط مستقیم با توسعه و رشد اقتصادی و نقش عملکرد شهرها دارد. و یکی از منابع مهم درآمدی می باشد. این منبع چنانچه درآمد مناسبی را به خود اختصاص دهد، موجب شکل گیری فضاهای شهری و مراکز تجاری فعال و پویا در شهرها می گردد. در این صورت شکل گیری مجتمع های مسکونی متناسب (در حد ۴ طبقه) در نواحی مرکزی شهر می تواند باعث توسعه ی پایدار در شهرها شود و تعادلی بین کار، مسکن، رفت و آمد و اوقات فراغت ایجاد می نماید.

درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات

این طبقه از درآمدهای نُه گانه ی شهرداری ها یکی از مناسب ترین کدهای درآمدی است که شامل فروش اموال غیر منقول و منقول، فروش زباله، حق آسفالت و لکه گیری، درآمد حاصل از فروش محصولات محلی، درآمد حاصل از کرایه ی ماشین آلات، عواید حاصل از پارکینگ و پارکومترها، حق کارشناسی و فروش نقشه و... می باشد که در صورت فعال بودن، منبع مالی مناسبی برای توسعه ی موزون و کالبدی شهرها می باشد و به توسعه ی پایدار شهری در زمینه های مختلف زیست محیطی، کالبدی و اجتماعی می انجامد. بالعکس پایین بودن سهم درآمد شهرداری ها از این منبع درآمدی حکایت از عدم توجه مدیریت شهری به بهداشت (بازیافت و فروش زباله)، تأمین خدمات پارکینگ شهر، آسفالت معابر و... دارد و به نوبه ی خود فرسودگی و تخریب کالبد شهر را به دنبال خواهد داشت.



**اداره‌ی شهری
و تأمین هزینه‌های آن
باید به گونه‌ای باشد که
منجر به
نارضایتی عمومی نگردد
و مردم
شهرداری را
به عنوان سازمانی
محلی و متعلق به خود
احساس کنند و
در زمینه‌های مختلف
با تشکیلات شهرداری
همکاری نمایند**

از سایر مؤسسات و یا هدایای دریافتی از شهروندان و همچنین مازاد درآمد بر هزینه‌ی دوره‌های قبل نیز جزو این منبع درآمدی می‌باشد.

منابع درآمدی و مشارکت شهروندان

مهمترین منبع جدیدی که در روال علمی و امروزی مدیریت شهری به یاری مشکلات می‌آید، بسیج منابع مردمی از طریق مشارکت شهروندان است، و نیل به این امر نیازمند نقش مشارکت طلب مدیران شهری است. شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌های محلی، زمانی قادر به اداره‌ی صحیح امور شهری و کسب درآمدهای کافی خواهند بود که بتوانند مبتنی بر شیوه‌ی عمل خود و عملکرد مثبت در جهت جلب اعتماد مردم حرکت نمایند.

همکاری و مشارکت متقابل شهروندان و شهرداری می‌تواند باعث صرفه‌جویی و کاهش هزینه‌های شهری گردد. بسیاری از هزینه‌های شهری شهرداری‌ها به دلیل عدم مراعات شهروندان در حفظ و نگهداری اماکن عمومی، نظافت شهری و عدم آشنایی به حقوق شهروندی و زیست محیطی می‌باشد.

مشارکت مردمی می‌تواند سریع‌ترین راه برای اداره‌ی مطلوب شهر و تأمین هزینه‌های شهری و کاهش قابل توجه این هزینه‌ها باشد. از مصادیق بارز مشارکت شهروندان، پرداخت عوارض در زمان معین می‌باشد، به نحوی که پرداخت عوارض توسط شهروندان در پی اعتماد متقابل بین شهرداری‌ها و پرداخت‌کنندگان قانونی هزینه‌های شهری می‌باشند. لذا اداره‌ی شهری و تأمین هزینه‌های آن باید به گونه‌ای باشد که منجر به نارضایتی عمومی نگردد و مردم شهرداری را به عنوان سازمانی محلی و متعلق به خود احساس کنند و در زمینه‌های مختلف با تشکیلات شهرداری همکاری نمایند.

منابع درآمدی شهرداری‌های جهان

معمولاً به منظور تحلیل منابع درآمدی شهرداری‌ها در جهان، منابع درآمدی را به ۴ دسته مالیات‌های محلی، بهاء خدمات و عوارض، نقل و انتقالات دولتی و استقراض تقسیم می‌نمایند. نوع نظام حکومتی کشورها بیانگر نوع اتکالی شهرداری‌ها به هر یک از

درآمد تأسیسات شهرداری و جرایم تخلفات

این منبع درآمدی شامل دو قسمت عمده است. یکی درآمد حاصل از خدمات و تأسیسات شهرداری است که شامل اتوبوسرانی، کشتارگاه، غسالخانه، پارک‌ها و کارخانه‌ها، آسفالت، تأسیسات معدن و... است که عمدتاً به دلیل هزینه‌های زیادی که به مدیریت شهری وارد می‌نمایند، مشمول یارانه می‌شوند و در حقیقت عمده‌ی درآمد فعال این منبع درآمدی حاصل از اجرای ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها می‌باشد. از آنجایی که کوچک‌ترین حرکت‌ها مربوط به احداث بنا حتی تعمیرات جزئی از دید مأموران شهرداری مخفی نمی‌باشد، هیچ دلیلی برای کسب درآمد زیاد از این منبع نمی‌باشد. مگر این که دیدگاه مدیران شهری از تخلفات ساختمانی جنبه‌ی درآمدی باشد و کسب درآمد فراوان از این منبع موجب ساختار کالبدی شهرها، افزایش حاشیه‌نشینی، برهم خوردن سیمای شهر و... می‌شود.

درآمد حاصل از وجوه اموال شهرداری

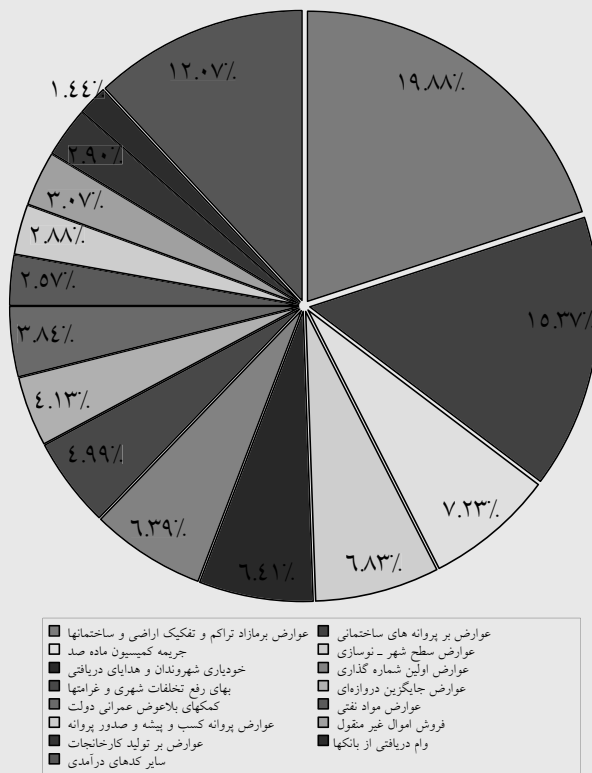
این منبع درآمدی نیز متناسب و سازگار با توسعه‌ی کالبدی شهرها که از محل مال الاجاره ساختمان‌ها و تأسیسات شهرداری، حق ورود به تأسیسات شهرداری، درآمدهای حاصل از وجوه سپرده‌های شهرداری و درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در سایر مؤسسات کسب می‌گردد. کسب درآمد بالا از این منبع حکایت از استفاده‌ی بهینه از سرمایه‌ها و تأسیسات شهرداری و نگهداری مناسب تأسیسات شهرداری دارد. در نتیجه توسعه و بهبود تأسیسات شهرداری و بهبود سیمای کالبدی تأسیسات فضاهای شهری را در پی خواهد داشت.

کمک‌های بلا عوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره‌ی قبل

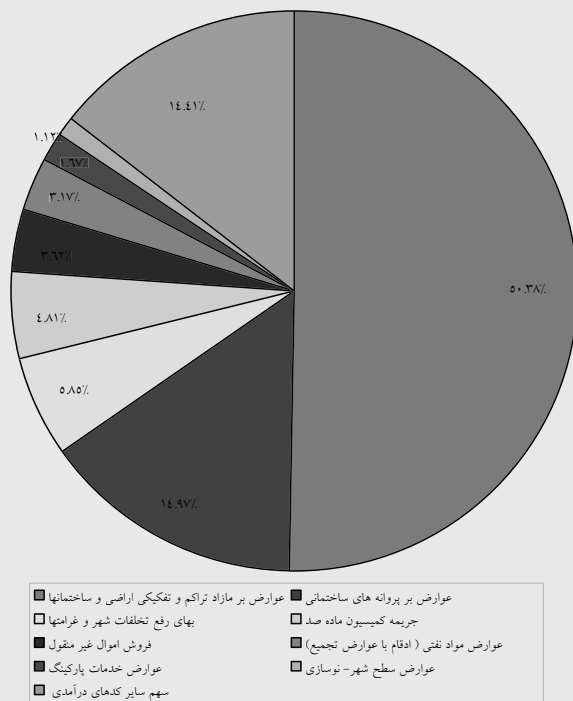
از منابع بسیار کارا در توانمندسازی شهرداری‌ها توسط کمک‌های بلا عوض دولتی به منظور مناسب‌سازی محیط زیست، توسعه و تجهیز تأسیسات شهری، عمران شهرها، حفظ میراث و همچنین در مواقع اضطراری و خرید اتوبوس از طریق وزارت کشور پرداخت می‌گردد. کمک‌های بلاعوض



کارخانه‌ها، کمک‌های بلاعوض عمرانی، عوارض سینما و نمایش، عوارض مواد نفتی و... مرتبه‌های دیگر را بر خود اختصاص داده‌اند. نکته‌ی حائز اهمیت این است که سهم عوارض حذف پارکینگ و زیربنا بسیار ناچیز و عوارض مزاد بر تراکم و نوسازی به ترتیب ۱/۲۷ و ۱/۶۳ درصد از میانگین سهم کل درآمدهای شهرداری را در دوره‌ی زمانی مذکور به خود اختصاص داده‌اند. طی این دوره ۴۱ کد درآمدی وجود داشته، که میانگین سهم آنها در طی این دوران از یک صدم درصد بیشتر بوده است. که در این میان تنها ۱۵ کد موجود در نمودار زیر به تنهایی ۸۰/۶۸ درصد از کل سهم را در طی سال‌های ۵۷-۱۳۴۲ به خود اختصاص داده‌است. نکته‌ی حائز اهمیت این است که در این میان عوارض مزاد بر تراکم سهمی برابر با ۱/۲۷ درصد داشته و نقش عوارض حذف پارکینگ و زیربنا بسیار ناچیز (در حد صفر) بوده است.



نمودار ۳: سهم مهمترین کدهای درآمدی سال‌های ۱۳۵۸-۱۳۶۱



نمودار ۴: سهم مهمترین کدهای درآمدی سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۴

ب) بررسی وضعیت مهمترین درآمدهای شهرداری از سال‌های ۱۳۵۸-۱۳۶۱

درآمد شهرداری اصفهان در طی سال‌های ۱۳۵۸-۶۱ بر اساس مهمترین کدهای درآمدی در نمودار شماره ۲ آمده است.

مطالعه‌ی درآمد شهرداری اصفهان در این دوره نشان می‌دهد در طی سال‌های ۱۳۵۸-۶۱ بیشترین سهم از درآمدهای شهرداری مربوط به کمک‌های بلاعوض عمرانی بوده که میانگین سالیانه‌ی آن در حدود ۴۸ درصد می‌باشد. پس از آن عوارض جایگزین دروازه‌ای، عوارض نوسازی بیشترین درآمد را در این دوره شامل می‌شود. عوارض پروانه‌ی ساختمانی در این دوره ۱۰ درصد از کل درآمدها را به خود اختصاص داده است. از میان ۸ کد موجود در نمودار ۲ مجموعاً ۸۰/۵۱ درصد از کل درآمدها در طی این دوره به آنها تعلق یافته است.

ج) بررسی وضعیت مهم‌ترین درآمدهای شهرداری از سال‌های ۱۳۶۲-۱۳۷۷

این دوره‌ی شانزده‌ساله از زمان خودکفایی شهرداری‌ها تا آغاز به کار شوراهای اسلامی شهرها است. در این دوره طرح خودکفایی شهرداری‌ها مطرح شد و مقرر گردید شهرداری‌ها طی یک برنامه‌ریزی



در سال‌های اخیر پس از خودکفایی شهرداری‌ها و جایگزین نشدن منابع جدید درآمدی برای آنها، مشکلات زیادی برای شهرداری‌ها بوجود آمد به گونه‌ای که درآمد شهرداری‌ها به عوارض ساخت و ساز شهری متکی شد. این درآمدها از سال ۱۳۸۰ روند صعودی داشته است

سه ساله به خودکفایی برسند. بنابراین در این دوره سهم کمک‌های دولتی سیر نزولی خود را آغاز کرد. همزمان با کاهش کمک‌های دولت به شهرداری‌ها و اعمال سیاست‌های خودکفایی سازمان‌های محلی، شهرداری‌ها جهت تأمین هزینه‌های شهری به شیوه‌های مختلفی متوسل شدند. مهمترین و عمومی‌ترین این شیوه‌ها وضع عوارض جدید یا گسترش عوارض موجود بوده است. در این دوره، بیشترین منبع درآمدی قابل اتکای شهرداری‌های کشور جهت هزینه‌های شهری عمدتاً بر عوارض ساختمان‌ها، فروش تراکم و تغییر کاربری اراضی بوده است.

همان‌طور که مشاهده می‌شود بیشترین سهم درآمدی را در این دوره عوارضی چون مزاد تراکم و پروانه‌های ساختمانی داشته‌اند که مجموع میانگین سهم آنها طی این دوره در حدود ۳۵ درصد می‌باشد. در این دوره کمک‌های دولتی تنها ۳ درصد از کل درآمدهای شهرداری را تشکیل می‌دهد و این در حالی است که در دوره قبل ۴۸ درصد از کل درآمدها را تشکیل داده است. بنابراین کاهش کمک‌های دولت در این دوره باعث اتکای شهرداری‌ها به عوارض بر ساخت و ساز در شهر شد.

د: بررسی وضعیت مهمترین درآمدهای واقعی شهرداری از سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۴

در سال‌های اخیر پس از خودکفایی شهرداری‌ها و جایگزین نشدن منابع جدید درآمدی برای آنها، مشکلات زیادی برای شهرداری‌ها بوجود آمد، به گونه‌ای که درآمد شهرداری‌ها به عوارض ساخت و ساز شهری متکی شد.

این درآمدها از سال ۱۳۸۰ روند صعودی داشته است. این درآمدها به علت ماهیت خود دارای نوسان شدید است و رکود و رونق بخش مسکن، به افزایش و کاهش این درآمدها منجر می‌شود. نوسانات در این عوارض سبب شده است که اغلب کارشناسان، عوارض ساختمان را غیر قابل اتکاء در درآمدهای شهرداری بدانند و به مدیران شهرداری توصیه نمایند به دنبال بی‌نیازی و عدم اتکاء به این درآمدها باشند.

همان‌طور که نمودار ۴ نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۴ عمده‌ترین بخش درآمدهای شهرداری از منبع عوارض گوناگونی مربوط به ساخت و ساز شهری بوده است. به عبارت دیگر حدود ۸۰ درصد از کل درآمد این دوره در شهرداری اصفهان از همین منبع کسب شده است. از این مجموعه ۵۰/۳۸ درصد از طریق فروش تراکم، ۱۴/۹۷ درصد از طریق عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، ۱۰/۶۶ درصد از طریق تخلفات ساختمانی به دست آمده است. این گروه از منابع به دنبال سیاست‌هایی بوده است که در راستای خودکفایی مالی شهرداری‌ها در سطح ملی اتخاذ شده است. عوارض ساخت و ساز شهری در نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۱۳۷۰ بالاترین سهم را در ایجاد درآمد شهرداری پیدا نموده است. عوارض نوسازی با سهمی برابر ۱/۱۲، سهم ناچیزی از درآمدهای شهرداری را در این دوره به خود اختصاص داده است.

بررسی راهکارهای افزایش درآمد شهرداری ۱. اخذ عوارض نوسازی منطبق با قیمت‌های روز مسکن

عوارض نوسازی، گونه‌ی منحصر به فرد عوارض شهری است که علاوه بر امتیازات و ویژگی‌های حقوقی و اجرایی متکامل خود و تصویب مستقیم



آن توسط قوه‌ی مقننه، نقش و تأثیر بدنه‌ی قوه‌ی مجریه و شورای شهر به گونه‌ای کاملاً موثر و ملموس پیش بینی شده است. لذا با اندک اصلاحات و تغییرات، این مراجع می‌توانند با افزایش و یا کاهش میزان عوارض نوسازی منطبق با مقتضیات زمانی و مکانی، موجبات تأمین نیازمندی‌های شهری را از طریق اخذ عوارض نوسازی فراهم نمایند.

مشکل اخذ این عوارض، میزان ناچیز آن به علت مقطوع بودن نرخ مصوب آن است. مراجع ذی صلاح باید معیار تعیین قیمت و نسبت قیمت اراضی، ساختمان‌ها و مستحدثات را به گونه‌ای واقع‌گرایانه تعیین کنند تا علاوه بر اجرای عدالت، منابع مالی مورد نیاز برای نوسازی و عمران شهرها و اجرای طرح‌های مصوب و عام‌المنفعه‌ی شهری نیز تأمین گردد. شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرها باید برای عادلانه بودن میزان عوارض نوسازی، شناخت دقیق از قیمت‌های عرفی و واقعی املاک، افزایش و کاهش‌های محسوس در قیمت این املاک در جهت تعیین قیمت و ارزیابی، داشته باشند تا این نوع عوارض به عنوان مصداق بارز «عوارض بر دارایی و ثروت» به صورت معقول و منطقی وضع گردند.

از امتیازات ویژه‌ی عوارض نوسازی در مقایسه با انواع دیگر عوارض شهری می‌توان به عمومیت در شمول، امکان تشخیص علی‌الرأس و تنظیم اوراق ممیزی در صورت عدم همکاری مالکان، لحاظ جریمه‌ی تأخیر و جایزه‌ی خوش‌حسابی و وجود ضمانت اجرایی در وصول عوارض نوسازی اشاره کرد.

۲. اخذ عوارض از مراکز منتفع از خدمات شهری مستقر در شهرها

شهرداری باید از بسیاری از مراکز بزرگ مستقر در شهرهای بزرگ به سبب بهره‌مندی این مراکز از خدمات شهری، عوارض دریافت نماید. البته

در کنار اخذ عوارض از این مراکز، باید از انعکاس افزایش قیمت، در نتیجه هزینه‌های تحمیلی این طرح به سوی مصرف‌کننده نهایی جلوگیری کرد که این مهم تنها از طریق شناخت و مطالعه‌ی دقیق و کارشناسانه‌ی سیستم اقتصادی موجود و اتخاذ ابزارهای مناسب در جهت نیل به این هدف میسر است.

ترمینال‌های مسافربری، بانک‌ها، راه‌آهن، فرودگاه از جمله مراکزی هستند که بهره‌مندی فراوانی از خدمات شهری می‌برند. احداث ایستگاه‌ها و پارک سوارهای مربوط به سیستم حمل و نقل عمومی در کنار این مراکز، اتخاذ تدابیر مناسب جهت کنترل ترافیک در محدوده این مراکز، نصب تجهیزات رفاهی از قبیل پل هوایی، پل‌های روگذر و زیرگذر و... از جمله بهره‌مندی‌هایی هستند که شهرداری باید در قبال ارائه‌ی این خدمات، عوارض دریافت کند.

۳. دریافت بهای خدمات شهری

شهرداری می‌تواند در قبال ارائه‌ی خدمات شهری مطلوب از شهروندان، نهادهای دولتی و غیردولتی به نسبت بهره‌مندی از آنها خدمات شهری، عوارض دریافت نماید. از جمله ویژگی‌های این عوارض آن است که شهرداری در قبال ارائه‌ی خدمات به شهروندان و یا ارگان‌های دولتی و غیردولتی و... عوارض دریافت می‌کند. به عبارتی دریافت قانونی بهای خدمات شهری در محل ارائه‌ی خدمات می‌باشد.

ویژگی دیگر این نوع آن است که محل مصرف عوارض برای پرداخت‌کنندگان آن مشخص است. یعنی مؤدیان عوارض را بهای خدمات شهری می‌دانند که در ازای چه خدمتی، عوارض پرداخت می‌کنند و اینکه این عوارض در چه راهی صرف می‌گردد. این ویژگی باعث به وجود آمدن اعتماد عمومی به شهرداری و تسهیل در امر تأمین اعتبار پروژه‌ها در آینده است.

**شوراهای اسلامی شهرها
باید برای عادلانه بودن
میزان عوارض نوسازی،
شناخت دقیق از
قیمت‌های عرفی
و واقعی املاک،
افزایش و کاهش‌های
محسوس در قیمت
این املاک در جهت
تعیین قیمت و ارزیابی،
داشته باشند**

**تا این نوع عوارض
به عنوان مصداق بارز
«عوارض بر دارایی
و ثروت» به صورت
معقول و منطقی
وضع گردند**



شهرداری ها
می توانند برای
تأمین مالی و
افزایش درآمد
مأخذ دریافت
عوارض را به جانب
فعالیت هایی که
جنبه ی مصرفی دارند
معطوف نمایند
وضع عوارض بر مصرف
به صورت غیر مستقیم
دریافت می گردد
و تنش کمتری
برای پرداخت کنندگان
دارد



نتیجه گیری و پیشنهادات

۱. بیشترین سهم از درآمدهای واقعی را در دوران پیش از انقلاب اسلامی عوارض جایگزین دروازه‌ای و عوارض توأم بر درآمد داشته‌اند. عوارض مازاد تراکم، نوسازی، حذف پارکینگ و زیر بنا سهم ناچیزی از کل درآمدهای شهرداری را در قبل از انقلاب به خود اختصاص داده‌اند.
۲. در سال‌های اخیر منبع عمده ی درآمد شهرداری از محل مسکن و دریافت عوارض از این بخش می باشد. ترکیب درآمدی حاضر هزینه های زیادی را بر شهروندان به صورت غیر مستقیم وارد می‌سازد.
۳. عوارض نوسازی یکی از عوارض مستمر و پایدار است که مبنای مناسبی برای شهرداری می‌تواند باشد. لذا شهرداری ها باید در یک برنامه ی مدون سهم و اتکای منابع درآمدی را به عوارض ساختمانی کاهش دهند و به سمت این نوع عوارض بروند.
۴. شهرداری ها می‌توانند برای تأمین مالی و افزایش درآمد، مأخذ دریافت عوارض را به جانب فعالیت هایی که جنبه ی مصرفی دارند معطوف نمایند وضع عوارض بر مصرف به صورت غیر مستقیم دریافت می گردد و تنش کمتری برای پرداخت کنندگان دارد.

منابع

۱. اکبری، نعمت الله و دیگران، (۱۳۸۳). «ظرفیت سنجی اقتصاد شهر برای تأمین درآمد شهرداری، (مورد مطالعه ی نوسازی و عمران شهری در شهر اصفهان)»، خلاصه مقالات اولین همایش شهرداری ها و اقتصاد شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها.
۲. جمالی، رحیم، ۱۳۸۳، «بررسی منابع درآمدی شهرداری های استان بوشهر» انتشارات شروع - بوشهر
۳. سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۸۳، «گزارش اقتصاد شهری و شهرداری ها ۱۳۸۱»، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، تهران
۴. صامتی، مجید، (۱۳۸۳). «بررسی نقش عوارض شهرداری و تراکم های ساختمان بر قیمت مسکن»، خلاصه مقالات اولین همایش شهرداری ها و اقتصاد شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها.
۵. طاهری، ابوالقاسم، ۱۳۷۷، «اداره امور شهرداری ها»، قومس، تهران، صص ۲۳-۵۸
۶. قلعه دار، حسام، (۱۳۸۴). مقایسه ی منابع درآمدی شهرداری ها در کلانشهرهای ایران و بررسی تاثیرات کالبدی آن، پایان نامه ی کارشناسی ارشد، رشته شهرسازی، دانشگاه شیراز.
۷. قهاری، منوچهر، ۱۳۷۰، «اداره امور شهر»، انتشارات فردوس، ص ۱۳۷.
۸. کارگر، احمد، (۱۳۸۳). «منابع تأمین مالی شهرداری ها؛ چالش ها و راهبردها» خلاصه مقالات اولین همایش شهرداری ها و اقتصاد شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها.
۹. نادری، تورج (۱۳۸۱). «تنگناهای مالی شهرداری ها و تدوین راهکارهای منابع مالی پایدار». مجله شهرداری ها، سال چهارم، شماره ۴۰.
۱۰. معزی مقدم، حسین، (۱۳۸۳). «شیوه های تأمین منابع درآمدی شهرداری ها»، خلاصه مقالات اولین همایش شهرداری ها و اقتصاد شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها.
۱۱. تفاح خور، احسان و روح الله صابریان (۱۳۸۳). «نقش و سهم دولت در تأمین مالی شهرداری ها». همایش شهرداری ها و اقتصاد شهری.