

بررسی منابع تأمین درآمدهای شهرداری ها در راستای ارائه راهکار برای افزایش درآمد پایدار

زهرة فیضی توکله^۱

ابوالفضل دوستدار^۲

رضا صمصام بزرگی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۰/۰۸/۲۶

چکیده

شهرداری‌ها از جمله مؤسسات عمومی و غیردولتی می‌باشند که هزینه‌های جاری و عمرانی خود را از محل درآمدهای وصولی از شهروندان، مؤسسات، کارخانجات و... تأمین می‌نمایند. بنابراین بهتر است که شناخت مختصری از کدهای درآمدی شهرداری‌ها ارائه گردد تا تصمیمات لازمه در جهت بهبود درآمدها مخصوصاً درآمدهای پایدار صورت پذیرد. فقدان کارایی شهرداری‌ها در جذب منابع قابل وصول و سیاست‌های مقطعی و موردی باعث وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار از جمله عوارض ساخت و ساز و فروش تراکم شده است و این عوامل مدیریت شهری را در رسیدن به توسعه پایدار شهری با چالش‌هایی مواجه کرده است. تکیه بیش از اندازه شهرداری‌ها به الگوی کنونی تأمین منابع درآمدی ناپایدار اقتصاد شهری را در بر داشته است. در رویکرد نوین اقتصاد شهری، مباحث نوینی پا به عرصه تئوری و اجرا گذاشته است که هدف عمده آن‌ها، شناسایی سازوکارهای ارتقاء و بهبود منابع پایدار برای تأمین هزینه‌ها در حوزه مدیریت شهری می‌باشد. بر همین اساس هدف اصلی پژوهش حاضر شناخت منابع تأمین درآمدهای شهرداری‌ها در راستای ارائه راهکار برای افزایش درآمد پایدار با روش توصیفی-تحلیلی در این سازمان می‌باشد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد از الزامات اولیه شهرداری‌ها برای ارائه خدمات مناسب از جمله ایجاد و حفظ و نگهداری معابر و راه‌ها، ایمنی عمومی، جمع آوری و دفع مناسب فاضلاب‌ها، تأمین و توزیع آب آشامیدنی سالم، جمع آوری زباله و ایجاد محیط شهری مطلوب، همچنین ارائه سیمای مناسب‌تری از فضاهای شهری، طراحی فضاهای گذران اوقات فراغت مردم، ارتقای سطح کالبدی و فیزیکی شهرها، به صورت مستقیم به درآمدهای پایدار می‌باشد.

واژگان کلیدی

درآمد پایدار، درآمد ناپایدار، شهرداری‌ها، راهبردها

۱. کارشناس ارشد حسابداری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد رودسر، کارشناس شهرداری رشت.
۲. کارشناس معماری، دانشگاه علمی کاربردی سازمان همیاری و شهرداری‌ها، کارشناس شهرداری رشت.
۳. کارشناس عمران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لاهیجان، کارشناس شهرداری رشت.

مقدمه

مهم‌ترین و اساسی‌ترین اهداف فعالیت‌های اقتصادی هر کشور، شامل مواردی مانند تخصیص بهینه منابع و توزیع عادلانه درآمد، رشد اقتصادی، افزایش اشتغال، ثبات اقتصادی، حفظ سطح عمومی قیمت‌ها، تجارت بین‌الملل و تراز پرداخت‌ها می‌باشد. مجریان اقتصادی، برای انجام این امور و رسیدن به اهداف والای اقتصادی در هر کشور، باید هزینه‌های بسیار سنگینی را پرداخت کنند و برای تأمین مالی این مخارج لازم است تا منابع درآمدی مختلفی ایجاد شود.

همان‌طور که میدانیم درآمد دولت‌ها به دو گروه درآمدهای مالیاتی و درآمدهای غیرمالیاتی تقسیم می‌شود. نقش و جایگاه درآمدهای مالیاتی در مقایسه با درآمدهای غیرمالیاتی و سایر منابع درآمدی، در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، اهمیت بیشتری دارد. به عبارتی دیگر، زمانی که ما این منبع مهم را با سایر منابع درآمدی مقایسه می‌کنیم، به این نتیجه می‌رسیم که هر چه سهم مالیات‌ها در تأمین مخارج دولت بیشتر باشد، آثار نامطلوب اقتصادی کمتر خواهد شد.

مالیات بر ارزش افزوده از جمله مالیات‌های نوینی است که پس از جنگ جهانی دوم در کشورهای اروپایی وضع شد. این نوع مالیات، رایج‌ترین و پذیرفته‌ترین مالیاتی است که دولت و شهرداری‌ها، برای تأمین هزینه‌های خود دریافت می‌کنند و نوعی مالیات بر مصرف است. قانون مالیات بر ارزش افزوده که توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد، گامی برای حرکت شهرداری‌ها، به سوی درآمدهای مالی پایدار و همچنین شفاف‌سازی نظام اقتصادی کشور خواهد بود. بی‌تردید کیفیت زندگی و چگونگی خدمات رسانی در شهر، رابطه معناداری با پویایی اقتصادی آن دارد و این پویایی نیز در تعامل منابع مالی پایدار جریان می‌یابد.

شهرداری‌ها در فرایند مدیریت توسعه شهری و ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان، با معضلات متعددی در زمینه‌های مختلف روبرو هستند. یکی از مهم‌ترین این معضلات، پایدار نبودن منابع درآمدی می‌باشد. امید است با اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده، مسیر شهرداری‌ها برای کسب درآمدهای پایدار هموارتر گردد و روزه‌های امید برای این نهاد عمومی به‌منظور کسب درآمد پایدار به وجود آید. بررسی‌های انجام شده و تجربه اجرای این نوع مالیات در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد که اجرای آن در حال حاضر، برای برطرف کردن برخی مشکلات فعلی نظام مالیاتی مانند درآمد مالیاتی، شناسایی مؤدیان و برطرف کردن کمبود اطلاعات درباره آن‌ها، کاهش وقفه زمانی پرداخت مالیات، کاهش فرار مالیاتی و غیره می‌تواند راهگشا باشد. هم‌اکنون مالیات بر ارزش افزوده در بیش از ۱۳۵ کشور دنیا اجرا می‌شود و به دلیل رشد سریع و هماهنگی ویژگی‌های این مالیات با اهداف توسعه‌ای کشورها، از آن به‌عنوان یک مالیات مدرن یاد می‌کنند (کین، ۱۳۸۴).

بدیهی است که یکی از مسائلی که بر ابعاد مشکلات و معضلات حاضر افزوده، رشد و توسعه سریع و شتاب‌زده و غالباً بر رویه شهرها به‌واسطه رشد سریع جمعیت شهری بوده است (معاونت عمرانی دفتر برنامه ریزی وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱۱). وجود بیش از ۶۰ درصد از جمعیت کشور در شهرها، بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به نرخ رشد جمعیت ملی و اختصاص درآمد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها، نشان از جایگاه اقتصاد شهری در ایران دارد (قادری، ۲۲: ۱۳۸۵). از دید اقتصاد شهری عواملی چون گسترش دامنه فعالیت‌های شهرداری‌ها و ارتقای سطح انتظارات مردم از آنها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری نیاز به گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها را بیشتر می‌کند (قلعه دار، ۲: ۱۳۸۲). بنابراین در میان بخشهای مختلف مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و درآمدی

شهرداری‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد زیرا از یک سو کسب درآمد شهرداری‌ها تأثیر عمده‌ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می‌شود بلکه اساساً اجرای تمامی طرح‌ها و برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت (جمشیدزاده، ۱۳۸۲: ۲۹). اهمیت موضوع زمانی روشن می‌شود که بدانیم بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداری‌ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تأمین می‌شود و وابستگی به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. اگر چه از ابتدای تأسیس بلدیة در سال ۱۲۸۶ (ه.ش) و به دنبال آن در قانون جدید شهرداری‌ها در سال ۱۳۰۹ (ه.ش) قوانینی در زمینه تأمین هزینه‌های شهری وضع شده است؛ اما درآمد حاصل چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک‌های دولتی بسیار متکی بوده است (صفری، ۱۳۸۳: ص ۳۳۱). طرح موضوع خودکفایی و خوداتکایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲ بی‌توجه به مبانی نظری حاکم به روابط مالی دولت و شهرداری‌ها و ادامه این سیاست در سالهای بعدی، شهرداری‌های کشور را در شرایط بغرنجی قرار داده و شماره معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه دولت آغاز شد. به دنبال کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت و با توجه به تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت‌ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار کرده است بنابراین عدم برخورداری (نجاریان بهنمیری، ۱۳۷۸: ص ۲). از منابع مستمر درآمدی - حداقل برای پاسخگویی به هزینه‌های دائمی - برنامه ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها را مختل و با این روند منابع درآمدی فعلی جوابگوی هزینه‌های رو به تزاید شهرداری‌ها رادر سالهای آتی نخواهد کرد (قادری، ۱۳۸۵: ص ۲۳). به گونه‌ای که برخی نظیر پیتر مارتین معتقد است که مهمترین چالش مدیریت شهری در هزاره سوم حول هزینه‌ها متمرکز خواهد بود و تحصیل درآمد، کانون سیاست‌گذارها و برنامه ریزی‌ها در سطح مدیریت محلی (شهری) قرار خواهد گرفت (Martin ۱۹۹۷P: ۱۰۳). بنابراین شهرداری‌ها به لحاظ ارائه خدمات به شهروندان که هزینه‌های زیادی را می‌طلبند نیازمند به منابع درآمدی جدید و پایداری می‌باشند.

درسال‌های اخیر به جهت فقدان منابع مالی مناسب و ضرورت خدمات که اگر مدیریت شهری بخواهد درچارچوب اصول توسعه پایدار حرکت کند، باید متکی به درآمدهای پایدار باشد که ازجمله مهمترین آن عوارض نوسازی و عمران شهری است. نگرش موردی و مقطعی به نظام درآمدی شهرداری‌ها و عدم تعیین تکلیف آن در قالب یک نظام کلان اقتصادی، عدم شفافیت نظام بودجه و درآمد شهرداری به همراه هدفمند نبودن شکل‌گیری و تأسیس سازمان‌های تابعه و توزیع نامناسب بعضی از درآمدها و نبود ساختار تشکیلات مناسب از دیگر چالش‌های درآمدی است. همچنین گستره شهر، جمعیت روزافزون و موضوعاتی نظیر ناهنجاریهای بصری و زیست محیطی، ترافیک، آلودگی هوا، ناپایداری و نایمندی بنا و نارسایی درعرضه خدمات شهری، مدیریت شهری را در این مسیر قرار می‌دهد. حال مسئله این است که چگونه می‌توان عوامل مربوط به چالش‌های درآمدی شهرداری را شناسایی و حل نمود و به درآمدهای پایدار با حاشیه ایمنی قابل قبولی رسید. پس با توجه به اهمیت موضوع هدف اصلی پژوهش حاضر با مطالعه ساختار درآمدی شهرداری‌ها راهکارهای جدیدی را جهت تأمین منابع درآمدی پایدار و مستمر در این نهاد جهت ارائه خدمات مطلوب به شهروندان ارائه می‌دهد.

اهمیت درآمد در بودجه شهرداری

کمیته بودجه و حسابداری صنعتی اتحادیه کارکنان مالی شهرداریهای امریکا تعریف زیر را از بودجه ارائه داده است: بودجه عبارت است از برنامه ای مصوب در قالب ارقام و اصطلاحات مالی که وسائل اجرای طرح ها و فعالیت های یک سازمان را در دوره ای از زمان فراهم می کند و موارد زیر را در بر می گیرد:

الف: خدمات فعالیت ها و طرح هایی که باید براساس برنامه ها اجرا شود.

ب: برآورد مبلغ و میزان مخارج انجام خدمات فعالیت ها و طرح ها ج: پیش بینی و تامین منابع درآمد لازم برای تامین هزینه های مربوط بودجه شهرداری در ماده ۲۳ این نامه مالی شهرداری های ایران (مصوب تیر ۱۳۴۶) به این شرح تعریف شده است: بودجه شهرداری عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت ها و اقدامات که باید در طی سال مالی انجام شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تامین هزینه آنها پیش بینی می شود و پس از تصویب انجمن شهر قابل اجراست.

منابع درآمدی شهرداریهای جهان

معمولا به منظور تحلیل منابع درآمدی شهرداری ها در جهان منابع درآمدی را به چهار دسته مالیات های محلی -بها خدمات و عوارض نقل و انتقالات دولتی و استقراض تقسیم می نمایند.

منابع عمده درآمد شهرداری های ایران

منابع عمده درآمد شهرداری های کشور را می توان در پنج دسته طبقه بندی کرد:

- ۱- درآمدهایی هستند که به وسیله خود شهرداری وصول میشوند. درآمدها بر دو نوع اند. مستمر و غیرمستمر. درآمد مستمر مانند عوارض شماره گذاری اتومبیل عوارض نوسازی عوارض سینماها و اماکن عمومی عوارض پروانه ساختمانی و نظایر آن. درآمدهای غیرمستمر از جمله درآمدهای حاصل از ارائه خدمات خاص و مقطعی به وسیله شهرداریهاست.
- ۲- درآمدهای وصولی به وسیله اداره اقتصاد دارایی محل است مانند عوارض مواد نفتی عوارض پیمانکاری خارج از محدوده شهر ثبت اسناد و نظایر آن.
- ۳- وام ها کمک های ویژه و خودیاری مردم است.
- ۴- درآمد وصولی به وسیله وزارت کشور است که به موجب تبصره ۱۹ قانون بودجه از سال ۶۸ به بعد تحت عناوین کمک های بلاعوض عمرانی و وام های بدون کارمزد در اختیار شهرداری ها قرار می گیرد.
- ۵- به کمک های دولت اختصاص دارد که به دو بخش سرمایه ای و جاری تقسیم بندی میشود. علاوه بر اینها شهرداری ها می توانند از فروش مستقیم خدمات و استقراض و انتشار اوراق قرضه شهری برای تامین مالی ارائه خدمات عمومی استفاده کنند. به کارگیری هر یک از این روش ها الزاما باید هر سه معیار کارآمدی عدالت و پایداری و کفایت را در خود داشته باشد

نگاهی به منبع درآمدی بعضی از کشورها

در کشورهایی که به نوعی ماهیت سوسیالیستی با حکومت مقتدر مرکزی دارند، معمولا گروه نقل و انتقال های دولتی رقم عمده را در منابع مربوطه تشکیل می دهد، اما در کشورهای دارای حکومت غیرمتمرکز، بیشترین اتکای شهرداری ها بر مالیات های محلی، بهای خدمات تنظیم شده است و سهم منابع مربوط به نقل و انتقال های دولتی بسیار محدود است

اصولا شهرداری‌های کشورهای پیشرفته با توجه به این که به صورت علمی منابع درآمدی خود را تعریف کرده اند و به صورت مدیریت واحد شهری اداره می‌شوند به ندرت با معضل و مشکل کمبود منابع مالی مواجه هستند. ضمن این که به دلیل عملکرد شفاف شهرداری‌ها در مدیریت هزینه، مشارکت شهروندان در پرداخت‌های قانونی بالا می‌باشد. علاوه بر آن انتخاب شهرداران با رای مستقیم مردم، شهرداران منتخب را صرفا وامدار مردم کرده و از تاثیر پذیری سایر عوامل تا حدود زیادی مصون می‌باشند. در این شرایط شهرداران به برنامه ریزی بلندمدت مبادرت ورزیده و با مشارکت و همیاری شهروندان برای رسیدن به اهداف طراحی شده اقدام می‌نمایند. منابع درآمدی شهرداری برخی کشورها پیشرفته به صورت موردی بررسی شده است:

فرانسه یکی از پویا ترین و موفق ترین کشورهای جهان در مدیریت از جمله مدیریت مالی شهری در ۲۵۰ سال اخیر شناخته شده است. یکی از مهم ترین و جدیدترین پویایی های این کشور اصلاح قانون اساسی فرانسه در سال ۲۰۰۳ بود که به منظور تامین خود مختاری مالی شهرداری‌ها بیان شد و هم چنین کاهش فشار مالی بر مردم در کنار افزایش چشم گیر بودجه و توانمندی های شهرداری‌ها، به خصوص شهرداری‌های کم توان نتیجه همین کوشش هاست. منابع درآمدی شهرداری فرانسه به چهار دسته:

- مالیات ها

که به دو بخش مالیات های مستقیم و غیر مستقیم تقسیم می شوند، مالیات مستقیم که مربوط به بهره برداری از نوع ساختمان (مانند نوسازی در ایران) و بر زمین های بایر و دایرو همچنین بر پیشگان آزاد از هر گونه بنگاه اقتصادی؛ اما مالیات های غیر مستقیم که بیشتر متوجه کانون و بنگاه های اقتصادی است. در مجموع مالی بر شهروندان از سال ۱۹۹۷ به بعد ثابت مانده است.

- واگذاری اختیارات از دولت و کمک های برآمده از آن

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

- وام گیری

سومین منبع مالی شهرداری‌ها و طور کلی مدیریت محلی و منطقه ای فرانسه را وام ها تشکیل می‌دهد که این منبع از سال ۱۹۹۷ پیوسته کاهش یافته است.

- سایر منابع

- منابع تعرفه ای که درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات به مصرف کنندگان شهری بوده است
- درآمدهای میراث ملی مانند فروش چوب
- صندوق های نهادی که مهم ترین سهم اتحادیه اروپا را در کارهای مالی، محلی به عهده دارد و شهرها و مناطق از این صندوق کمک دریافت می کنند.

در آمریکا بخش عمده درآمد ها در سطح محلی برای تعدادی از شهرها، از طریق مالیات از اراضی و املاک شامل عرصه و اعیان دریافت می گردد. در شهرهای مختلف این کشور، الگوهای متفاوتی از نظر میزان مالیات وجود دارد و بسیاری از سیاست‌های مرتبط با ساخت ابنیه و کاربری اراضی نیز از طریق همین مالیات ها اعمال می گردد. کمک های اعتباری دولت فدرال نیز در اجرای سیاست ها خاص به سازمان های محلی تعلق می گیرد. سهم عمده کمک های دولت

مرکزی به کلان شهرها تعلق می‌گیرد. شهرداری‌های آمریکا در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ حدود ۲۸ درصد از منابع درآمدی خود را از کمک دولت مرکزی، ۴۴ درصد را از انواع مالیات محلی و ۲۸ درصد را از انواع مستقیم و فروش خدمات تأمین نموده‌اند. در کشور انگلیس که از کشورهای توسعه یافته می‌باشد منابع مالی حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) از سه منبع عمده تأمین می‌شود:

۱. اعانات دولتی به میزان ۴۰ درصد
 ۲. مالیات‌های محلی به میزان ۳۰ درصد که توسط مالکان زمین و ساختمان پرداخت می‌شود.
 ۳. مبالغ اجاره‌ای که از محل واحدهای مسکونی استیجاری که متعلق به حکومت‌های محلی است وصول می‌شود.
- مالیات بر مسکن از جمله مواردی است که به طور ماهیانه و براساس ارزش زمین و میزان متراژ آن دریافت می‌گردد اصولاً یک پنجم از هزینه‌های حکومت‌های محلی از طریق استقراض تأمین می‌شود.
- کشور آلمان به عنوان کشوری توسعه یافته دارای ۱۶ هزار شهرداری می‌باشد که مخارج شهرداری‌ها به روش‌های گوناگونی تأمین می‌شود. بودجه‌های نهادها و حکومت‌های محلی از دو بخش جاری و سرمایه‌ای تشکیل می‌شوند. محل تأمین بودجه‌های جاری، درآمدهای جاری و محل تأمین بودجه سرمایه‌ای، درآمدهای سرمایه‌ای هستند که از محل کمک‌های بلاعوض سرمایه‌گذاری از جانب دولت و نیز عواید حاصل از فروش تأمین شده است (رعایت اصل تفکیک منابع) درآمدهای مالیاتی هم منبع درآمدی برای شهرداری‌ها هستند. درآمد شهرداری‌ها از کمک‌های بلاعوض، فروش خدمات، خالص قرض استقراض، تسهیلات بانکی و در مواردی از منابع دیگر تأمین می‌شود. در ایران همزمان با اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری از اواسط دهه ۱۳۶۰، سیاستی با این مضمون در دستور کار دولت قرار گرفت که ادارات دولتی و سازمان‌های عمومی باید حتی الامکان به صورت خود بسنده درآمد کسب کنند و به تأمین هزینه‌های خود بپردازند. بدین ترتیب کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها رو به کاهش گذاشت و در شهرهای ایران به خصوص شهرهای بزرگ، سهم کمک‌های دولتی از حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۲۴ درصد در سال ۱۳۶۶ کاهش یافت اما در ایران براساس ماده (۲۹) آئین نامه مالی شهرداری‌ها درآمد شهرداری‌ها به هفت طبقه کلی تقسیم می‌شوند:

- ۱- درآمدهای ناشی از عمومی (درآمدهای مستمر)
- ۲- درآمدهای ناشی از اختصاصی
- ۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری
- ۴- درآمدهای حاصله از وجوه اموال شهرداری
- ۵- کمک‌های دولت و سازمانهای دولتی
- ۶- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمانهای خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.
- ۷- مورد هفتم مربوط به سایر منابع تأمین اعتبار می‌باشد.

تعاریف و مبانی نظری پژوهش

درآمدهای شهرداری

شهرداری‌ها بخشی از این نیاز درآمیشان را از طریق مالیات‌های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی شان برآورده می‌کنند؛ اما این منابع درآمدی نمیتواند تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را

پوشش دهند. لذا یافتن منبع درآمدی مطمئن و پایدار به منظور تأمین مالی پروژه های زیرساخت شهری از اهمیت فوق العاده ای برخوردار است. در این میان، روی آوردن شهرداری ها به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی به منظور تجهیز منابع مالی ضروری به نظر میرسد (آبگون، ۱۳۸۹: ۲۱۶). اولین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی است. صاحب نظران مسائل مالیه عمومی معیارها و راهکارهای متفاوتی برای تامین منابع درآمدی شهرداری ها ارائه کردند. تجارب کشورهای مختلف نشان می دهد مهم ترین منابع مالی شهرداری ها را مالیات و عوارض و بعد از آن کمک های دولتی در قالب بودجه های جاری حکومت های محلی و تاسیسات و تجهیزات محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می دهد (آیت الهی، ۱۳۸۷: ۱۷). همچنین ترکیب بهینه منابع مالی شهرداری ها مجموعه ای از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک های مالی دولت مرکزی است. با مقایسه بین شهرداری ایران و شهرداری های امریکا می توان گفت که بیشترین منبع درآمدی شهرداری شهرهای ایران ناشی از بخش زمین و ساختمان (فروش تراکم) است و کمک های دولتی درصد خیلی کمی را تشکیل می دهد در حالی که درصد قابل ملاحظه ای از درآمدهای شهرداری های امریکا از منبع کمک های دولتی است (O.Sullivan ۲۰۰۳P:۴۵۱). نگرش جدید مدیریت شهری در جهان، تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را به دست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. وضعیت شهرداری های کشور هم نمی تواند از این قانون مستثنی باشد و نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت نماید (موسوی و باقری، ۱۳۸۸: ۵). بنابراین در ارزیابی مالیات ها به عنوان یک منبع عمده درآمدی، سه هدف عمده انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه هزینه ها بین سطوح مختلف و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات ها ارائه شده است. در کشور ما شیوه های تامین منابع درآمدی شهرداری ها روش های کسب درآمد شامل فروش مستقیم خدمت، اخذ مالیات محلی، کمک های دولتی، وام و استقراض باید از منظر معیارهای بهینگی و سپس عدالت مورد ارزیابی دقیق قرار گرفته تا کفایت آن منبع تامین مالیاتی مشخص شود که در این صورت می توان آن را ساده ترین و زودپایب ترین روش های کسب درآمد معرفی نمود (معزی مقدم، ۱۳۸۱: ۷). در نتیجه شهرداری ها برای تامین مخارج خود، هم باید از منابع مالی داخلی و هم منابع مالی دولت بهره مند شوند ولی با بزرگتر شدن اندازه شهر، سهم کمک های دولتی می تواند کاهش یابد (عابدین در کوش، ۱۳۸۲: ۹).

بررسی منابع درآمدی شهرداری ها روشن می سازد که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تامین مالی شهرداری ها دارند. بنابراین درآمد شهرداری ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف های درآمدی شهرداری ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد (علی آبادی و معصوم، ۱۳۸۰: ۸). به گونه ای که مناسب ترین منبع درآمدی در حوزه اقتصاد شهری را می توان کارآمد نمودن نظام تشخیص اقتصادی منابع دانست که زیربنای رشد اقتصادی را برای همه شهرداری ها فراهم می سازد و عواملی چون نیروی انسانی کارآمد، ساختار سازمانی مناسب، آموزش تخصصی و حرفه ای مدیران، ایجاد و توسعه بانک اطلاعات و ضوابط و آیین نامه ها و دستور کارهای اجرایی در حوزه درآمدی می تواند سبب کارآمدی این نظام گردد (رزایان، ۱۳۸۷: ۴۵). در نهایت مالیات و وضع عوارض بر املاک و دارائی های غیر منقول - اعم از واحدهای صنعتی، مسکونی، تجاری، تفریحی، زمین و جزء اینها - می تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری ها باشد و شهرداری های

ایران می‌توانند با استفاده از تجارب سایر کشورها در جهت چگونگی وصول این منبع درآمدی در جهت تامین منابع جدید درآمدی استفاده کنند (جمشیدزاده، ۱۳۸۰: ۵۷). متأسفانه در ایران به دلیل توسعه نیافتگی بازارهای مالی از یکسو و فقدان بستر مناسب نهادی و قانونی لازم در این حوزه، شهرداری‌ها تا کنون قادر به بهره‌گیری مناسب از امکانات بازارهای مالی نبوده‌اند. با توجه به جوان بودن تجربه استفاده از بازارهای مالی در شهرداری‌های کشور، بررسی تجارب شهرداریهای سایر کشورها در این حوزه میتواند راهنما و راهگشا باشد.

شهر پایدار

به علت تمرکز پیوسته روبه رشد جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در مراکز شهری، به ویژه در کشورهای کمتر توسعه یافته، پایداری توسعه شهری بیشتر مورد توجه قرار گرفته است (drakakis-smit, ۱۹۹۵). شهر پایدار شهری است که به دلیل استفاده اقتصادی از منابع، اجتناب از تولید بیش از حد زایعات، بازیافت مواد زاید تا حد امکان قادر به ادامه حیات خود باشد. شهر پایدار جانشین موجه و معقول برای شهرسازی مخرب قرن بیست است و در آن به موازات توجه به مسائل زیست محیطی و مسائل اجتماعی و انسانی نظیر مسکن مناسب و زندگی حداقل نیز توجه می‌شود (بحرینی، ۱۳۷۶صص ۲۸/۲۹).

روند درآمد و هزینه‌های شهرداری

تحولات جدید در شهرداری‌ها و مدیریت شهری نشان دهنده آن است که برنامه‌ریزی در تصمیم‌گیری‌های شهری از مشخصه‌های عمده و اساسی مدیریت شهر است. ارتقای شرایط مدیریت شهری و بهبود وضعیت شهرداری‌ها، به عنوان یکی از اهداف و برنامه‌ها و از عوامل مؤثر در بهبود اداره شهرها و عملکرد شهرداری‌ها بایستی مورد توجه قرار گیرد. صرفه‌جویی در هزینه‌های غیر ضروری، کسب درآمدهای منطقی و بدون تبعات سوء اقتصادی - سیاسی ارتباط بسیار با نحوه عملکرد شهرداری دارد؛ بنابراین، عملکرد اشتباه می‌تواند هزینه‌های اضافی برای شهروندان فراهم نماید. از میان درآمدهای ناپایدار، به ترتیب کمک‌های اعطایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی، درآمد تأسیسات شهرداری، فروش اموال شهرداری، درآمدهای اتفاقی، بهای خدمات شهری و عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی بیشترین نوسانات و در عین حال بالاترین میزان تأثیر در افزایش درآمدهای غیرمستمر را داشته‌اند. همچنین در مقابل رشد ۳۳/۴ درصدی درآمدهای شهرداری، هزینه‌ها دارای رشدی معادل ۳۴/۶ درصد است که قسمت اعظم این هزینه‌ها از راه درآمدهای ناپایدار تأمین می‌شود (جدول شماره ۳). با مطالعه‌ی این روند درآمدی مشخص شد استفاده از عوامل داخلی صد در صد محقق نشده است و تنها با این منبع درآمدی به ۲۵ درصد از نیازهای واقعی شهر در بخش توسعه، عمران، خدمات و نگهداری شهر جواب داده شده است؛ زیرا تنها منبع پایدار درآمدی شهرداری عوارض مواد نفتی و عوارض شرکت‌های تولیدی شهرک صنعتی ولی عصر بوده و شهرداری با این منابع درآمدی که قسمت اعظم درآمد شهرداری را شامل می‌شود قادر به ارایه‌ی خدمات مطلوب به شهروندان نبوده است. به گونه‌ای که اولویت‌های عمرانی انجام نشده شهر از قبیل توسعه فضای سبز، روشنایی معابر و بهبود عبور و مرور هنوز به قوت خود باقی مانده‌اند. طبق بررسی‌های صورت گرفته، شهر زارچ دارای نقاط قوت و فرصت‌هایی است که با شناسایی آنها می‌توان برنامه‌ریزی توانمندی را جهت برخورداری شهرداری از منابع درآمدی پایدار جهت مدیریت شهری مطلوب ارایه نمود. به همین منظور با بررسی عوامل داخلی و خارجی و ارایه راهبردهایی شهرداری را در ارایه خدمات مطلوب به شهروندان یاری خواهد کرد.

بررسی اثر بخشی هزینه‌های شهرداری و کارایی عملکرد شهرداری

برای بررسی اثربخشی هزینه‌ها بر اساس نسبت هزینه‌ها به درآمد لازم است ابتدا منابع تأمین درآمد شهرداری مورد مطالعه قرار گیرد. درآمدهای شهرداری از لحاظ منابع تأمین به دو دسته درآمدهای مستمر و درآمدهای غیرمستمر تقسیم می‌شود. از آنجایی که حصول درآمدهای غیرمستمر وابسته به انجام فعالیت‌های دیگری است، نظام مدیریت شهری امکان کنترل این درآمدها را نداشته به طوری که هرگونه اختلال در این فعالیت‌ها، موجب اختلال و عدم امکان برنامه‌ریزی در ساختار و نظام درآمدی شهرداری می‌شود. در یک نظام مطلوب درآمدی تمامی هزینه‌های جاری شهری (خدمات شهری) که صرف نگهداری و بهبود محیط شهری و خدمات جاری می‌گردد به درآمدهایی وابسته است که هیچ نوسانی نداشته تا مدیریت شهری برای حفظ خدمات رسانی امکان برنامه‌ریزی بر اساس این درآمدها را داشته باشد و سایر درآمدها که شامل عوارض از فعالیت‌های خاص هستند ابتدا صرف جبران هزینه‌های ایجاد شده توسط همان فعالیت می‌شوند و در درجه بعدی صرف بهبود و ارتقای سطح خدمات شهری می‌گردند؛ بنابراین، نسبت هزینه‌های جاری به درآمدهای مستمر و هزینه‌های عمرانی به درآمدهای غیرمستمر (ناپایدار) شهرداری شاخص‌های مناسبی برای بررسی عملکرد نظام درآمد - هزینه‌ی شهرداری هستند.

جمع بندی

از نقطه نظر پایداری برخی از این منابع درآمدی، پایدار و برخی ناپایدار هستند. بخش عمده‌های از درآمدهای حاصله توسط شهرداریهای کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می‌شوند. در حالی که منابع پایدار همچون نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصله از فروش خدمات بطور نسبی مغفول مانده‌اند، تمرکز بر درآمدهای ناپایدار که حتی با تغییر فصل بر درآمد شهرداری تأثیرگذار است از جمله فروش تراکم، تخلفات ساختمانی و جرائم ماده صد سهم خود را در کل درآمدها افزایش داده‌اند این امر می‌تواند در بلند مدت اتکاء شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار را نهادینه نماید که در اینصورت دستیابی به توسعه پایدار شهری را ناممکن می‌سازد. لذا ضروری است به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار ابتدا ماهیت و نحوه شکل‌گیری اقلام درآمدی تعریف و سپس آنها را با ملاک‌های پایداری سنجید سلامتی روحی و جسمی شهروندان و حفظ کیفیت محیط شهری و توسعه زیرساخت‌ها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان در بلندمدت نیاز به برنامه‌ریزی صحیح و دقیق در جهت کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سوی اتکاء به درآمدهای پایدار دارد. پس درآمد پایدار چه ویژگی باید داشته باشد؟ ۵ ویژگی زیر را می‌توان ملاک پایدار بودن درآمد در نظر گرفت

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

۲- به طور پیوسته قابل وصول باشد

۳- در دوره‌های مالی مختلف نوسان شدید نداشته باشد

۴- همراه با افزایش هزینه‌ها افزایش یابد

۵- موجب آسیب رساندن به توسعه شهری نشود

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

۱- بازیافت زباله (طلای کثیف): در کشورهای پیشرفته دیگر خبری از دفن زباله نیست و به زباله به عنوان آشغال و مواد دور ریختنی نگاه نمی شود، بلکه از آن کالاهای اقتصادی تولید و روانه بازار گشته و باعث کسب درآمدهای سرشاری می گردد. پس فرهنگ سازی در خصوص تفکیک زباله توسط شهروندان و بازیافت آن از طریق شهرداری و همچنین استفاده مجدد از آسفالت های کندکاری شده باید به صورت کارشناسی مطالعه و بررسی قرار گیرد و به مرحله اجرا در آید.

۲- معافیت شهرداری ها و سازمان ها و شرکت های وابسته به آن باید از پرداخت مالیات معاف شوند.

۳- باید جریمه شرکت های بیمه درصدی از سود سالیانه خود را به شهرداری ها اختصاص دهند زیرا هرچه سطح آسفالت و گشایش و تعریض معابر توسط شهرداری ها افزایش یابد، از آن طرف غرامت جانی مالی بیمه های شخص ثالث و بدنه که به عهده شرکت ها است کاهش می یابد و در نتیجه سود آنها افزوده می گردد به جاست درصدی از آن را جهت تأمین بخشی از هزینه های ترافیکی شهرداری ها پرداخت نمایند.

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

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

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

۷- عوارض بر ارزش زمین را به عنوان منبع درآمد مطمئن و پایدار برای شهرداری ها که کمترین اثرات جانبی منفی را در بر دارد، می توان در نظر گرفت. منظور از عوارض بر ارزش زمین عبارت از اخذ درصد ثابتی از ارزش زمین به صورت سالیانه می باشد. با وضع این عوارض، هزینه ی بکارگیری زمین در موضوع غیر از کاربری بهینه افزایش می یابد و به دنبال آن افزایش عرضه ی زمین و کاهش قیمت زمین و مسکن را به دنبال خواهد داشت. همچنین از طریق کاهش انگیزه ی سوداگری، به ایجاد ثبات و آرامش در بازار زمین و مسکن کمک می کند. مزیت دیگر عوارض بر ارزش زمین، سادگی و کم هزینه بودن اجرای آن است. این امر باعث می شود تا اخذ عوارض بر زمین نسبت به انواع عوارض های دیگر، مشکلات اجرایی کمتری داشته باشد.

نتیجه گیری

شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی که مسؤلیت مدیریت و اداره ی شهرها را بر عهده دارد در جهت تأمین منابع مالی خود باید سعی در کم کردن اتکای خود به درآمدهای ناپایدار نموده و از طریق افزایش سهم درآمدهای پایدار در منابع

درآمدی خود به ارایه ی کالاها و خدمات مورد نیاز شهروندان مبادرت ورزد. بر اساس مطالعات صورت گرفته مشخص شد عمده منبع درآمدی شهرداری زارچ از عوارض نفتی و عوارض شرکت های تولیدی شهرک صنعتی ولی عصر تأمین می شود. با بررسی نقاط قوت، ضعف، فرصت ها و تهدیدات ساختار شهر و شهرداری روشن شد ۱۸/۱ درصد قوت و ۲۷/۲ فرصت در برابر ۴۵/۴ درصد نقاط ضعف و ۹/۰۹ درصد تهدیدات قرار دارد. در نهایت با استفاده از راهکار غلبه کردن و استفاده از نقاط قوت و فرصت به ارایه ی راهکارهایی چون تعریف طرح های درآمدزا، توسعه و گسترش خدمات شهری (تاکسیرانی، فاضلاب شهری و جزء آن)، تخصیص اعتبارات به صورت یکسان و برابر برای تمام ۸ سرفصل بودجه ای، گسترش و توسعه فضاهای ورزشی و تفریحی با توجه به فضاهای خالی موجود و بلااستفاده در شهر، تعریف عوارض نوسازی با توجه به روند توسعه شهر به کاهش نقاط چشمگیر ضعف پرداخته شد که با تحقق آنها مدیریت مطلوب شهری فراهم خواهد شد.

منابع و مآخذ

- نصر اصفهانی رضا، آخوندی نادر، شهیدی آمنه، شیری حامد، تحلیل عملکرد شهرداری اصفهان از حیث درآمدهای پایدار و ناپایدار (۱۳۷۵-۱۳۸۸) همراه با ارائه راهکارهای جدید، دانشگاه اصفهان
- موسوی، سیروس، ۱۳۸۲، نوسازی: نگاهی دیگر، مجله شهرداری ها، سازمان شهرداری ها، شماره ۴۵، ص ۸۸
- آیت اللهی، علی رضا، ۱۳۸۷، منابع مالی سازمان های محلی فرانسه (شهرداری ها و ...)، اولین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف
- 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 مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف
- دانش جعفری، داوود و سمانه کریمی، ۱۳۹۰، خصوصی سازی خدمات شهری روشی پایدار در تأمین مالی شهرداریها مطالعه موردی شهرداری تهران، چهارمین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف
- زیاری کرامت اله، مهدی علی، مهدیان بهنمیری معصومه، مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری ها؛ مورد پژوهش؛ شهرداری شهر مهاباد، دانشگاه تهران، تهران، ایران
- شرزه ای غلامعلی، ماجد وحید، تأمین مالی پایدار شهر چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، تهران، ایران
- نوع خواه مریم، شهرداریها به درآمد پایدار نیاز دارند، مدیریت درآمد شهرداری مشهد

Investigating the sources of municipal revenue in order to provide a solution to increase sustainable revenue

Zohreh Feyzi Totkeleh¹

Abolfazl Doostar²

Reza Samsam Bozorgi³

Date of Receipt: 2021/10/23 Date of Issue: 2021/11/17

Abstract

Municipalities are among the public and non-governmental institutions that provide their current and civil expenses from the revenues received from citizens, institutions, factories, etc. Therefore, it is better to provide a brief understanding of the revenue codes of municipalities to make the necessary decisions to improve revenues, especially "sustainable revenues". Construction and sales tolls have increased, and these factors have challenged urban management in achieving sustainable urban development, with municipalities relying too heavily on the current model of providing unsustainable sources of revenue for the urban economy. In the new approach of urban economics, new topics have entered the field of theory and implementation, the main purpose of which is to identify mechanisms for the promotion and improvement of sustainable resources to finance in the field of urban management. Revenues of municipalities in order to provide a solution to increase sustainable revenue by descriptive-analytical method in this organization. The results show that one of the basic requirements of municipalities to provide appropriate services, including the creation and maintenance of roads and roads, public safety, Collection and Proper disposal of sewage, supply and distribution of safe drinking water, garbage collection and creation of a favorable urban environment, as well as providing a more appropriate appearance of urban spaces, design of leisure spaces for people, improving the physical level of cities, directly to sustainable incomes is.

Keywords

Sustainable income, unsustainable income, municipalities, strategies

1. Master of Accounting, Islamic Azad University, Rudsar Branch, Expert of Rasht Municipality.
2. Bachelor of Architecture, University of Applied Sciences of the Cooperation Organization and Municipalities, BS of Rasht Municipality.
3. Civil Engineer, Islamic Azad University, Lahijan Branch, Expert of Rasht Municipality.