

بررسی میزان پایداری منابع مالی در شهرداری ها

حسین کاظمی لاکسار^{۱*}

علی خاوری نصیر محله^۲

رضا صمصام بزرگی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۱۰ تاریخ چاپ: ۱۴۰۰/۰۹/۱۰

چکیده

رشد بی رویه جمعیت در شهرها موجب پایین آمدن کیفیت محیط های شهری می گردد از این رو برنامه ریزی در خصوص ایجاد زیرساخت های متناسب با روند رشد جمعیت و بهبود در نحوه خدمات رسانی از جمله اقدامات ضروری مدیریت شهری به نظر می رسد بر این اساس شهرداری را می توان کامل ترین سازمان محلی دانست که در صورت تامین منابع مالی بتواند به طور نسبی نیازمندی های مذکور را برآورده نماید. یکی از مسائل مهم شهرداریها در سراسر جهان، کسب درآمد پایدار جهت تامین هزینه خدمات شهری است. اتکای بیش از حد بسیاری از شهرداریها به درآمدهای ناپایدار، شهرداری را با مشکلات مالی مواجه ساخته است. شهرداری به عنوان یکی از موثرترین مراجع مدیریت شهری و بازوی اجرایی برنامه ریزی در پروژه ها و طرح های خود نیاز به منابع درآمدی پایدار دارد اما امروزه بسیاری از شهرداری های کشور با معضل کمبود منابع مالی پایدار مواجه می باشند از این رو یکی از مهمترین موضوعات مورد بحث در شهرداری ها، ناکارآمدی در برنامه ریزی هزینه و منابع مالی پایدار می باشد که در نهایت به عدم موفقیت برنامه های پیش بینی شده و اجرای تمامی طرح ها می انجامد که موجب نارضایتی شهروندان می گردد به این ترتیب ضرورت مطالعات بیشتر در این زمینه از اهمیت بالایی در جهت پایداری درآمد و ایجاد کیفیت مناسب زندگی برای شهروندان برخوردار است.

واژگان کلیدی

درآمدهای پایدار، درآمدهای ناپایدار، تأمین مالی، مالیات مشترک

^۱ کارشناس مدیریت امور فرهنگی، دانشگاه علمی کاربردی بنیاد شهید امور ایثارگران.

^۲ کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه پیام نور مرکز رشت، کارشناس شهرداری رشت.

^۳ کارشناس عمران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لاهیجان، کارشناس شهرداری رشت.

مقدمه

طبق ماده ۷۴ قانون شهرداریها، شهرداری، مؤسسه ای عمومی و غیردولتی است و با توجه به ماهیت عمومی آن، عملکرد غیرانتفاعی دارد و کلیه درآمدهای شهرداری منحصرأ باید به مصرف همان شهر برسد. آنچه تمامی شهرداریها در حوزه درآمدی در پی آن هستند ایجاد ساختاری نظام یافته و منسجم است که منجر به کسب درآمدی پایدار برای شهرداری شود. درآمد پایدار که در حال حاضر بخش اندکی از کل منابع درآمدی شهرداریها را تشکیل می دهد درآمدی است که از منابعی و به گونه ای کسب شود که حقوق آیندگان پایمال نشود (تداوم پذیر باشد)، کیفیت زندگی کاهش نیابد (به سلامت شهری خدشه وارد نکند) و منابع حیاتی برای استفاده نسلهای آتی از بین نرود (مطلوب باشد).

شهرداریها، سازمانهای محلی و نمایندگان آنها در شورای شهر، منتخب مردم هستند و باید در چارچوب قوانین مربوطه از محل درآمدهای محلی، امور خدماتی و عمرانی، شهر را اداره کنند.

تجارب جهانی بیانگر آن است که مشارکت مردم در تصمیم گیری ها و برنامه های شهری و نیز تأمین منابع مالی شهر، از مشخصه های اساسی اداره شهر میباشد و در زمینه های مختلف امور مرتبط با شهر، نظریات عموم مردم مورد توجه قرار میگیرد. شهرداری های کشورهای پیشرفته جهان، اختیارات زیادی دارند؛ در حالی که در ایران، اتکای بیش از حد بسیاری از شهرداری های کشور به درآمد ناشی از بخش مسکن، علاوه بر تأثیر آن در افزایش قیمت مسکن، شهرداریها را در مقاطع زمانی مختلف با مشکلات و بحرانهای مالی قطعی، مواجه ساخته است (دانش جعفری و همکاران، ۱۳۹۳).

در دهه ۶۰ که کلیه شهرداریها به سمت خودکفایی سوق داده شدند، متأسفانه مشکلات عدیده های برای مدیران شهری ایجاد شد. قطع کمکهای مالی دولت بدون تعریف منابع جدید مالی، شهرداران را به یافتن راه های جدید درآمدی رهنمون کرد. شهرداران، برای اداره شهر، اقدام به فروش تراکم کردند. متأسفانه این مسأله تنها در کوتاه مدت، تأمین کننده منابع مالی شهرداریها شد (سعیدی مهرآباد و منصوری منش، ۱۳۸۸).

در برخی از کشورها مانند آمریکا، کانادا، انگلیس و آفریقای جنوبی، تکیه عمده درآمد شهرداریها بر مالیات و دارایی غیرمنقول (مشابه عوارض نوسازی در ایران) است، حال اینکه کشورهایی از قبیل فنلاند و سوئد، نسبت مهمی از درآمد خود را با دریافت سهمی از مالیات اشخاص و شرکتهای تأمین می کنند. در کشورهای اتریش و آلمان، قسمت مهمی از درآمد شهرداری ها از محل عوارض دریافتی از مؤسسات انتفاعی و محلهای کسب و کار، تأمین میشود، در صورتی که در ایتالیا تکیه عمده بر روی عوارض غیرمستقیم، تأمین کننده بخش اعظم درآمد شهرداری های این کشور می باشد (عیسائی خوش، ۱۳۷۹).

با در نظر گرفتن ناپایداری درآمد حاصل از عوارض ساخت و ساز و عوارض مازاد تراکم، مشکلات جدی این درآمدها در اداره شهر و رسیدن به توسعه پایدار شهری و نیز از آنجا که سیاست کلان کشور و به تبع آن شهرداری ها، دست یافتن به توسعه پایدار میباشد، ضرورت انجام چنین تحقیقی، بیش از پیش احساس میشود.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

مدیریت شهری

- مدیریت یعنی کار کردن با افراد و گروه ها برای رسیدن به مقاصد سازمان. وظایف مدیریت عبارتند از برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و ایجاد انگیزش. تمامی این وظایف برای مدیریت شهری نیز متصور است.

مدیریت شهری باید برای شهر برنامه‌ریزی کند، فعالیت‌های شهر را سازمان دهد، بر فعالیت‌های انجام شده نظارت کند، حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمانها و شهروندان ایجاد نماید. معمولاً مدیریت شهری به عنوان زیر مجموعه‌ای از حکومت محلی تعریف شده و شهرداری خوانده می شود. همچنین مدیریت شهری به مثابه سیستمی است که دارای ورودی ها و خروجی های مشخصی باشد.

- استرن (steren) در سال ۱۹۹۳ طی مقاله ای در نشریه شهرها (Cities) بیان می کند که اصول کلی برای فهم مدیریت شهری وجود ندارد و مفهوم اصلی این واژه بسیار گیج کننده است. مدیریت شهری با توجه به سلیقه ها، ادارک افراد و همچنین اقتضای سیاسی - اجتماعی زمانهای مختلف معانی متفاوت داشته است. چنانچه ما در زمان کنونی نیز این اختلاف معانی و مفهوم را کاملاً شاهد هستیم. از نظر بانک جهانی مدیریت شهری یک فعالیت شبه تجاری برای دولت هاست. به عبارت دیگر مدیریت شهری یعنی اداره امور شهری و کارایی بیشتر برای استفاده از وام های بانک جهانی می باشد. بعضی اوقات مدیریت شهری بعنوان ابزاری برای اجرای سیاستگذاریهای شهری در نظر گرفته می شود که به مفهوم علم اداره جامعه می باشد.

- مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر به منظور ارتقاء مدیریت پایدار مناطق شهری در سطح محلی با درنظر داشتن و تبعیت از اهداف سیاستهای ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور است.

- مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده، متشکل از عناصر و اجزاء رسمی و غیررسمی موثر و ذریط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه جانبه و پایدار شهر مربوطه است.

- تعریف تخصصی دیگری عبارت است از مدیریت شهری به عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر به سیاستها، برنامه‌ها و طرحها و عملیاتی اطلاق می شود که در پی اطمینان از تطابق رشد جمعیت با دسترسی به زیرساختهای اساسی مسکن و اشتغال هستند. براین اساس، کارآیی مدیریت شهری وابستگی مشخصی به عوامل زمینه‌ای از قبیل ثبات سیاسی، یکپارچگی اجتماعی و رونق اقتصادی و نیز عوامل دیگری از قبیل مهارت و انگیزه‌های سیاستمداران و اشخاص استفاده کننده از این سیاستها دارد. تحت این شرایط چارچوب و ویژگیهای سازمانی حکومت و مدیریت شهری به ویژه نقش اجرایی بخش دولتی و عمومی در آن، تاثیر بسیار تعیین کننده‌ای در موفقیت آن ایفا می کند.

- تعریف UMIC از مدیریت شهری: مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر به منظور ارتقاء شاخص های زندگی شهری در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی با توجه به نقش و حضور کلیه اجزاء رسمی و غیررسمی موثر و ذریط با هدف دستیابی به توسعه همه جانبه و پایدار شهری و با عنایت کلی به اهداف و سیاستهای کلان کشور.

منابع درآمد شهرداری ها

در یک تقسیم بندی، منابع اصلی درآمد شهرداری در سالهای ۱۳۴۸ تا ۱۳۵۷ شامل موارد ذیل بود:

- ۱- درآمدهای وصولی از وزارت کشور (درآمد جایگزین عوارض دروازه‌های و عوارض متفرقه وصولی توسط وزارت کشور)
- ۲- درآمدهای وصولی توسط دارایی (عوارض توأم با مالیات، عوارض مربوط به اسناد رسمی، عوارض قند و شکر، عوارض مواد نفتی و ...)
- ۳- درآمدهای حاصل از عوارض مستمر وصولی توسط خود شهرداری (عوارض اتومبیل و وسایل نقلیه، عوارض سینما، نمایش، تفریحات و ...)
- ۴- درآمدهای غیرمستمر (عوارض نوسازی، حق مرغوبیت، عوارض بوفه های اختصاصی، کشتارگاه، گورستان و غسلخانه، فروش زمین و اموال شهرداری، درآمد دادگاه ها، جرایم و تخلفات ساختمانی، حق بار هوایی، تلفن، گذرنامه و درآمد دکه ها)

۵- دریافت کمک های بلاعوض یا اعتبارات عمرانی و امتیازات اختصاصی از وزارت کشور.

سپس وزارت کشور در تقسیم بندی دیگری، درآمدها و منابع مالی شهرداریهای کشور را به ۹ طبقه، دسته بندی کرد که هر طبقه شامل چند منبع (ریزکد درآمدی) می باشد. بر پایه آخرین دستورالعمل ابلاغی وزارت کشور در سال ۱۳۷۹ نیز درآمد شهرداری های کشور در هفت بخش، ۱۸ بند و ۱۳۰ زیربند، طبقه بندی گردیده است که این هفت بخش عبارتند از:

- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
- بهاء خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداریها
- درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری
- کمکهای اعطائی دولت و سازمانهای دولتی
- اعانات، هدایا و دارایی ها
- سایر منابع تأمین اعتبار.

در کدهای پیش بینی شده در آیین نامه مالی شهرداری ها همین طبقه بندی دیده می شود با این تفاوت که کد هفتم حذف شده و کد ششم با عنوان اعانات و کمک های اهدایی اشخاص و سازمان های خصوصی و اموال و دارایی های که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می گیرد، اصلاح گردیده است.

تجربه کشورهای موفق نشان می دهد که شهرداری های آنها ابتدا مطالعاتی را در زمینه قابلیت های خاص هر شهر برای درآمدزایی انجام داده اند. شهر رشت از قابلیت های ویژه ای برخوردار است که در صورت استفاده از آنها می توان پایه های درآمدزایی شهر را تقویت کرد. درآمدهای کنونی شهرداری به علت ناپایداری نمی تواند ضامن رشدی منطقی در این کلانشهر باشد و اساساً بدون داشتن درآمدهای پایدار نمی توان انگیزه زیادی برای اجرای پروژه های طولانی مدت و کلیدی داشت.

درآمد پایدار به درآمدهایی گفته میشود که مداوم، سالم و مطلوب باشند. مداوم بودن به این معنا که نوسانات اقتصادی و اجتماعی، تأثیری در دریافت و میزان آن نداشته باشد. سالم بودن از این جهت است که سلامت شهری را تضمین کند و آثار زیست محیطی منفی نداشته باشد. مطلوب بودن به این معنا که آثار اجتماعی مثبت داشته باشد، عدالت اقتصادی و اجتماعی را رعایت کند، سهل الوصول باشد و توسعه پایدار شهری را تضمین نماید (حسن زاده و خسروشاهی، ۱۳۸۸).

در این زمینه، انجمن دولتهای محلی استرالیا ساده ترین و جامعترین تعریف را برای تأمین مالی پایدار شهرداری ها ارائه کرده است. طبق این تعریف، تأمین مالی پایدار زمانی اتفاق میافتد که توانایی دولت برای مدیریت منابع مالی به اندازه ای باشد که با وقوع تغییر برنامه ریزی نشده ای در مالیاتها بتواند تعهدات حال و آینده اش را برای ارائه خدمات، برآورده کند و این اطمینان را به مالیات دهندگان بدهد که نسلهای آینده با صورت حساب مدیریت نشده که برای نسلهای امروز ایجاد شده، مواجهه نمی شوند و نیز نسل امروز همه بار مالی که نسلهای آینده از آن سود میبرند را متحمل نمی شود. به عبارتی، نسلهای آینده با کاهش عظیم خدمات یا افزایش غیرمعقول نرخ مالیات دارایی که ناشی از به تعویق انداختن بدهی های نسل امروز است مواجهه نمی شوند (Local Government Association Financial, 2007).

براساس این تعاریف، از مهمترین منابع درآمدی پایدار شهرداری ها، درآمدهای حاصل از عوارض نوسازی، عوارض پسماند، عوارض سطح شهر، عوارض کسب و پیشه، مالیات بر مستغلات (در حال حاضر دولت آن را وصول می کند)، عوارض سالانه اتومبیل، عوارض تلفن و گاز، مالیات بر ارزش زمین و بهای خدمات ناشی از بهره برداری خدمات عمومی شهری می باشند (حسن زاده و خسروشاهی، ۱۳۸۸).

درآمدهای ناپایدار، درآمدهایی هستند که به طور مقطعی و براساس فعالیتهای خاص، نصیب شهرداری می شوند که با حذف آن فعالیت، این درآمد مکتسبه نیز حذف خواهد شد. حتی ممکن است عواید حاصل از این درآمد، بسیار بالا باشد. درآمد ناشی از عوارض مازاد تراکم و درآمد ناشی از تخلفات ساختمانی، عوارض اسناد رسمی، عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض بر زمین های بایر، عوارض فروش کارخانه ها و غیره، درآمدهای غیرمستمر یا ناپایدار هستند (مهندسان مشاور هامونپاد، ۱۳۸۱).

تأمین درآمد پایدار برای سازمان شهرداری

موضوع درآمد شهرداری ها را باید در قالب نظام های مدیریتی کلان و خرد جامعه تعریف کنیم تا به تعریفی از پایداری و ناپایداری برسیم، اشکال متفاوتی از نظام های اقتصادی به عنوان درآمد و هزینه ها در جوامع مختلف وجود دارد و مجموعه قابل توجهی از نظام مدیریت شهری در حوزه اقتصاد سعی دارد خود را در قالب سازمان های عمومی و غیر دولتی تعریف کند؛ تعریف ما از شهرداری، نهادی عمومی و غیر دولتی است، اما اینگونه نیست که نظام دولتی با سازمان شهرداری در ارتباط نباشد و تأثیر روی یکدیگر نداشته باشد.

از دهه ۶۰ با توجه به تغییر قانون، شهرداری ها از نظر اقتصادی از سازمان دولتی که در آن زمان وزارت کشور بود جدا شدند و شهرداری به یک نهاد عمومی غیردولتی تبدیل شد.

تا قبل از آن شهرداری با توجه به بودجه های مصوبی که دولت برای آن تصویب می کرد، وظایف خود را انجام می داد و نظام درآمد شهرداری ها عملاً بر اساس سازوکارهای دولتی تعریف می شد اما از زمانی که استقلال نظام مالی شهرداری از نظام های دولتی اتفاق افتاد، چالش رسیدن به یک سازوکار پایدار کسب درآمد برای شهرداری ها شروع شد.

شهرداری‌ها از نظر قانونی وظایفی بر عهده دارند و از زمانی که قانون بلدیہ را داشته‌ایم، اینها به عنوان وظایف ذاتی شهرداری‌ها مطرح بوده است، این گستره وظایف و حوزه‌های عملیاتی شهرداری از شهرهای کوچک به کلانشهرها شروع به تنوع و تکثر کرد.

شهرداری‌ها مجموعه‌ای از وظایف قانونی را در قبال شهر دارند که بر اساس آن باید هزینه‌هایی را انجام دهند، یک سری وظایف نیز در درون خود نظام شهرداری‌ها هزینه‌هایی در پی دارد که هزینه جاری عمرانی برای شهرداری است و مجموعه‌ای از اقدامات عمرانی، اقدامات فرهنگی و اقدامات جاری تعریف کننده هزینه شهرداری‌ها است.

زمانی که استقلال مالی پیش آمد ما شاهد اتخاذ سیاست‌های مختلفی بودیم تا بر اساس آن بتوانند این هزینه‌های تعریف شده را تأمین کنند، یکی از معمول‌ترین و رایج‌ترین نسخه‌هایی که در دهه ۶۰ و دهه ۷۰ برای منابع درآمدی شهرداری تعریف شد، درآمد حاصل از فروش تراکم و بهره‌مندی از عوارض ساخت و سازها در شهر بود، شهرداری تشویق شد تا میزان و حجم ساخت و ساز در شهرها افزایش دهد تا از طریق عوارض نوسازی و عملیاتی که فرآیند ساخت و ساز انجام می‌شود، کسب درآمد داشته باشد.

این نوع تأمین درآمد به دلیل اینکه با نوسانات کلان اقتصادی حوزه مسکن به ویژه شاخص‌های اقتصاد ملی عجین شده است در دست اندازی همیشگی قرار دارد و وجود این سیستم، پایداری درآمد را از مجموعه شهرداری‌ها گرفته است زیرا در یک چنین سیستمی شهرداری‌ها صرفاً به یک یا دو مجرای محدود آن هم در حوزه ساخت و سازهای شهری وابسته هستند و این ساخت و سازها نیز بسیار متأثر از شرایط روز و شرایط سیاسی هر دوره است، به همین خاطر کسب درآمد پایدار برای شهرداری‌ها از همان دهه ۶۰ و ۷۰ به عنوان یک چالش جدی مطرح شده است؛ درآمد پایدار شهری باید در قالب مجموعه‌ای از مجاری و کانال‌های کسب درآمدی تعریف شود تا کمترین تأثیر را از نوسانات اقتصادی خرد و کلان داشته باشد و بتوانیم آن را به عنوان درآمد پایدار شهری مطرح کنیم.

در شرایط عادی، نظام‌های مدیریت شهری خود را محدود به مجموعه حداقلی از روش‌های کسب درآمد کرده و سعی می‌کنند با تنوع بخشی به آن راهکارها درآمد داشته باشند، وضعیت درآمد پایدار شهرداری یک وضعیت نسبی است و در شرایط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی متفاوت زمان تغییر پیدا می‌کند، شهرها نیز به واسطه جایگاهی که در مقیاس منطقه‌ای و درونی و در مقیاس ملی دارند در هر برهه از زمان ممکن است تغییر کنند و شرایط متفاوتی را داشته باشند که این وضعیت در سطح ملی نیز باید در نظر گرفته شود.

چنانچه نوسانات مجاری درآمدی به حداقل برسد، شهرداری به یک وضعیت نسبی پایداری نزدیک می‌شود، تحقق این وضعیت با رفتن به سمت مجموعه‌ای از ظرفیت‌های بالقوه و بالفعلی است که هر شهر دارد و توانسته به وسیله این ظرفیت‌ها ادامه حیات بدهد، در این صورت می‌توان انتظار داشت که منبع درآمد پایداری برای شهر محقق شود، به عنوان مثال ممکن است شهری از نظر جلوه‌های طبیعی و ظرفیت‌های رابطه با طبیعت دارای پتانسیل خاصی باشد که باید به منظور کسب درآمد روی آن سرمایه‌گذاری کرد، ممکن است شهری از نظر تاریخی، فرهنگی، صنعتی و مذهبی زبانزد باشد و هر کدام از این چشم اندازهای شهر تعریف کننده مسیر و امتدادی است که بر اساس آن درآمدها می‌تواند به سمت پایداری پیش برود؛ به عبارت گویاتر استفاده از ظرفیت و استعدادهای ذاتی هر شهر پایداری درآمدی را تا حدودی ممکن می‌کند.

کسب درآمد پایدار برای شهرداری از آنجایی مهم است که در صورت تحقق نیافتن، مدیریت شهر را تبدیل به یک مدیریت شهری کوتاه برد می کند که نمی تواند چشم اندازهای بلندمدت و میان مدتی برای شهر داشته باشد که این موضوع موقعیت مدیریت شهری را در حالت تدافعی قرار می دهد.

زمانی که مدیریت شهر از نظر اقتصادی در موقعیت تدافعی قرار بگیرد، نمی تواند اهداف و آرمان هایی که موجب ایجاد شرایط بهتر و پیشرفته تر برای شهر می شود را محقق کند، در چنین شرایطی مدیریت شهری ناچار است به سمت اتخاذ روش هایی برود که موجب نبود انسجام در ساختار مدیریتی می شود، روش هایی از جمله شهر فروشی که در نهایت تبعات اجتماعی، محیط زیستی و اقتصادی خاص خودش را دارد.

البته واقعیت این است که شهرداری برای اینکه بتواند هزینه های جاری خود را تأمین کند، در برابر انتخاب گزینه های مختلف قرار ندارد بلکه برای این سازمان یک اجبار و ضرورت است تا از طریق برخی روش ها اقدام کند اما مدیریت شهری از قبل می تواند به چنین سازوکارهایی فکر کرده و برای آن برنامه ریزی کند؛ رسیدن به وضعیت نسبی درآمد پایدار شهری نیازمند برنامه ریزی بلند مدت است و اتفاقی نیست که در دوره مسئولیت یک شهردار و شورای شهر اتفاق بیفتد.

چنانچه نگاهی به نظام مدیریت شهری دبی بیندازیم، اهداف تعریف شده ای را برای رسیدن به درآمدهای پایدار شهری در این سیستم می بینیم، ۲۰ تا ۳۰ سال است که کل مجموعه مدیریت شهری با انسجام برای تحقق این اهداف تلاش می کند تا بتواند آنها را محقق کند.

نیاز است برای رسیدن به ساختار درآمد پایدار، هم زیرساخت های فناورانه و هم زیرساخت های سخت افزاری مهیا شود و اراده ذاتی در مدیریت شهری برای رفتن به سمت درآمد پایدار وجود داشته باشد تا منابع درآمدی پایدار برای شهرداری محقق شود و قطعاً رسیدن به این هدف در کوتاه مدت منطقی به نظر نمی رسد.

منابع درآمدی شهرداری ها در شرایط بحران

اپیدمی کرونا سبب شده است تا کسب و کارهای محلی تعطیل، کارگران بیکار و اقتصاد محلی نیز با چالش اساسی مواجه شود و در این میان نقش دولتهای محلی به عنوان متولیان توسعه اقتصاد محلی علاوه بر کمک به دولت مرکزی، باعث شده تا خود نیز مشوقهای اقتصادی و بهداشتی را برای مقابله با این ویروس در نظر بگیرند. در حال حاضر، این ویروس تلفات انسانی چشمگیری برجای گذاشته است و از طریق قرنطینه اجباری و اختیاری، در امور روزمره شخصی و تجاری، اختلال ایجاد کرده است (تعطیلی کسب و کارها و محدودیت های جابجایی).

آثار مخرب واقعی ویروس بر اقتصاد، در سه حوزه؛ زنجیره عرضه تولیدات کارخانه ای، گردشگری و حمل و نقل قابل مشاهده است. برآوردها نشان می دهد تعطیل شدن کارخانه ها در آینده ای نزدیک اثرات بزرگی از سرریز شدن تولید را در کوتاه مدت نشان می دهد، اما پس از پایان قرنطینه و بازگشایی کارخانه ها، خطوط تولید دوباره راه اندازی خواهند شد.

در بیشتر کشورها، دولت های مرکزی، راهبری و هدایت مسیر کاهش ویروس را عهده دار شده و شهرداریها مجری سیاستگذاریهای ملی هستند. در بسیاری از کشورها، دولتهای محلی نقشهای اساسی را در عصر کرونا ایفا کرده اند: نخست؛ دولتهای محلی به عنوان بازوی اجرایی دولتهای مرکزی، از توان اجرایی خود مانند اعمال نفوذ بر اداره شهر و فضاهای عمومی برای کمک به اجرای سیاستهای محدودسازی حضور شهروندان استفاده می کنند. دوم؛ دولتهای محلی

با استفاده از منابع مالی و انسانی و فناوری های در اختیار، در جستجوی راه حل های ابتکاری برای حل مشکل برای گروه های آسیب پذیر شهری هستند. در سومین مورد؛ دولتهای محلی در قالب وظایف خود مشوقهای مالیاتی را در حوزه وصول منابع درآمدی خود به اجرا می گذارند و از این طریق ضمن به تعویق انداختن زمان پرداخت و دریافت مالیاتهای محلی به کسب و کارهای آسیب دیده و همچنین خانوارها کمک می کنند.

بررسی تجارب جهانی نشان می دهد شهرداری ها از چند منبع جهت کسب درآمد و تامین مالی برای ارائه خدمات شهری و تامین زیرساختها استفاده می کنند: نخست؛ درآمد ناشی از مالیات محلی (عوارض) است؛ مالیات محلی مهم ترین بخش درآمد شهرداریها هستند که جزء منابع درآمدی عمومی دولت محلی به شمار می آیند و شامل مالیات بر اموال و دارایی واقعی و مالیات بر مشاغل و مصرف است. سایر مالیات ها مانند مالیات بر سوخت و مالیات بر هتل سهم کوچکی از درآمدهای شهرداری را در بر می -گیرد. دومین منبع، کمک-های بلاعوض یا انتقالات بین دولتی است، درواقع انتقالاتی است که به وسیله دولت مرکزی و فدرال انجام می-شود و به دو بخش کمک بلاعوض با هدف خاص و کمک بلاعوض عمومی تقسیم می-شوند. این درآمدها پس از درآمد مالیاتی مهم-ترین اقلام درآمد شهرداری را تشکیل می-دهند.

درآمد ناشی از فروش کالاها و خدمات (بهای خدمات) سومین منبع درآمدی شهرداری هاست که بخشی از درآمد شهرداریها در جهان در قالب فروش کالا و خدمات و تحت عنوان بهای خدمات تامین می شود. مورد بعدی، سایر منابع درآمدی است، این درآمدها شامل پرداختی بابت دریافت پروانه، مجوز، اجاره بها و جریمه است که بعضاً حدود ۱۰ درصد منابع درآمدی شهرداریها را شامل می شود و به درآمدهای اتفاقی معروف است.

لازم به یادآوری است که دولتهای محلی علاوه بر منابع درآمدی تعریف شده از ابزارها و روشهای تامین مالی خاص نیز مانند صندوق های تامین مالی و مشارکت بخش خصوصی بهره می برند.

بررسی تجارب بحران های گذشته در جهان نشان می دهد، اثرات بحران مالی بر اقتصاد محلی، سبب افت مالیات بر فروش، مالیات بر درآمد، مالیات بر املاک و همچنین افت اعتبار و استقراض نیز شده است. بخش اقتصادی حکومتهای محلی نیز با انقباض اقتصاد جهانی متاثر شده و درآمدهای ناشی از سرمایه گذاری شهرداریها نیز رشد نزولی داشته اند.

با توجه به موارد پیش گفته، اصلی ترین منابع درآمد شهرهای بزرگ دنیا، مالیات و عوارض شهروندان است و یکی از پایدارترین منابع مالیاتی، مالیات بر دارایی است. نزدیک به ۴۰ درصد درآمد حکومتهای محلی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۱۰ درصد درآمد حکومت-های محلی در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی، ۲۳ درصد درآمد حکومتهای محلی در آمریکای لاتین، ۱۱ درصد درآمد حکومتهای محلی در آسیا را مالیات بر دارایی تشکیل می دهد.

جمع بندی

پایدارترین نوع درآمد برای شهرداری که قابلیت اجرایی نیز دارد دریافت سهم مناسبی از مالیات های دولت چه در قالب مالیات بر ارزش افزوده و چه به صورت انتقال درصدی از مالیات های ملی به عنوان سهم شهرداری می باشد. پس از آن، پایدارترین منابع درآمدی و مالی قابل استفاده به ترتیب درجه پایداری؛ عبارتند از: درآمد حاصل از دریافت بهای خدمات ارائه شده به شهروندان (خدمات حمل و نقل، حق پارک، ورودیه به مراکز تفریحی و سرگرمی متعلق به شهرداری، اجاره بهای تأسیسات شهرداری و ...)، تامین مالی از طریق خصوصی سازی خدمات و زیرساخت های شهری

(جمع آوری پسماندهای شهری، احداث پارکینگ های طبقاتی و مراکز تفریحی و سینما) جهت کاهش هزینه های شهری، انواع عوارض محلی (شهری) به استثنای عوارض ساخت و ساز و مازاد تراکم و عوارض املاک و نوسازی و سپس انواع عوارض بر املاک و دارایی مانند عوارض نوسازی.

شهرها و مدیریت شهری ایران اغلب متأثر از فقدان تجربه مشارکت مردمی در اداره امور محلی میباشند. همچنین اعمال ضمانتهای اجرایی قانون و اصلاح آیین نامه های مرتبط براساس قوانین خاص و عام شهرسازی که مطالعات پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی نیز مؤید این مطلب میباشد. تجربه سایر کشورها، هم در این مطالعه و هم در سایر مطالعات انجام شده در این زمینه نشان داده است که استفاده از منابعی همچون سهم قابل ملاحظه ای از مالیاتهای دولت به شهرداری و دریافت عوارض و مالیاتهای محلی، در صدر قرار دارد. همچنین منابعی همچون دریافت بهای خدمات، استفاده از صندوقها یا کمکهای تخصصی و دریافت کمکهای بلاعوض دولتی، از عمده ترین منابع درآمدی شهرداری های جهان هستند. علاوه بر موارد فوق، صندوق های توسعه شهری یا بانکهای تخصصی که در برخی شهرهای دنیا مورد استفاده قرار می گیرند باعث اعتبار دولت محلی شده و منبع درآمد خوبی برای شهرداری هستند. شهرداریها با ارائه استدلال های لازم، سهم خود را از مالیاتهای دریافتی دولت بابت ارائه خدمات به شهروندان، در قالب مالیات های مشترک یا کمک های بلاعوض، دریافت می کنند.

منابع و مآخذ

۱. دانش جعفری داود، باباجانی جعفر، کریمی اسبویی سمانه. ارزیابی پایداری منابع مالی و درآمدی شهرداری تهران. فصلنامه علمی-پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری. ۱۳۹۳؛ ۲ (۷): ۳۴-۱۵.
۲. حسن زاده، علی؛ خسروشاهی، پرویز. (۱۳۸۸). الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری های کلانشهرها (مطالعه موردی شهرداری تهران)، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، همایش مالیه شهرداری.
۳. شرزده ای، غلامعلی؛ مجتهد، احمد و همکاران. (۱۳۸۵). پروژه اصلاح و تأمین منابع درآمدی شهرداری های کشور، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به پیشنهاد سازمان شهرداریهای کشور.
۴. مهندسان مشاور هامونپاد. (۱۳۸۱). شیوه های افزایش درآمد و کاهش هزینه شهرداری، دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، تهران: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور.

5. Local Govrment Association Financial. (2007). Sustainability Program Astralia.

6. Hirashima, Akihide. (2004). Decentralization in Japan Tokyo: International Affairs Division for Local Authorities. Ministry of Public Management, Home Affairs Posts & Telecommunications, (MPHPT)- February 13.

Assessing the sustainability of financial resources in municipalities

Hossein Kazemi Laksar^{*1}
Ali Khavari Nasir Mahaleh²
Reza Samsam Bozorgi³

Date of Receipt: 2021/11/01 Date of Issue: 2021/12/01

Abstract

Irregular population growth in cities reduces the quality of urban environments. Therefore, planning to create infrastructure commensurate with the population growth trend and improve service delivery are among the essential measures of urban management. It can be considered as the most complete local organization that can meet the mentioned needs partially if the financial resources are provided. One of the most important issues for municipalities around the world is to earn a steady income to pay for municipal services. Excessive reliance of many municipalities on unsustainable revenues has caused the municipality financial difficulties. The municipality as one of the most effective authorities of urban management and the executive arm of planning in its projects and plans needs sustainable revenue sources, but today many municipalities in the country are facing the problem of lack of sustainable financial resources, so one of the most important issues in question in municipalities, inefficiency in cost planning and sustainable financial resources, which ultimately leads to the failure of the planned programs and the implementation of all projects, which causes dissatisfaction of citizens, thus necessitating further studies in this area. It is of great importance for income stability and creating a good quality of life for citizens.

Keyword

Sustainable income, unstable income, financing, common tax

1. Expert in Cultural Affairs Management, University of Applied Sciences Bonyad Shahid
2. Master of Geography and Urban Planning, Payame Noor University, Rasht Center, Expert of Rasht Municipality.
3. Civil Engineer, Islamic Azad University, Lahijan Branch, Expert of Rasht Municipality.