

ارزیابی منابع جدید درآمد در شهرداری

حسین کاظمی لاکسار^{۱*}

علی خاوری نصیر محله^۲

رضا صمصام بزرگی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۱۰ تاریخ چاپ: ۱۴۰۰/۰۹/۱۱

چکیده

امروزه دیگر در دنیا به شهرداری به عنوان پیمان کاری بزرگ که می بایست برخی از فعالیتهای عمرانی و خدماتی شهر را انجام دهد، نگریده نمی شود بلکه شهرداری مؤسسه ای مدنی و برخاسته از مردم است که وظیفه فعالیت به سمت توسعه پایدار شهری و توسعه انسانی را بر عهده دارد. به همین دلیل است که شهرداریها باید در کنار فعالیتهای سنتی و مرسوم خود به فعالیتهای فرهنگی، بهزیستی و زیست محیطی پردازند. در کشور ایران، شهرداری به عنوان نهاد محلی و برخاسته از متن مردم منطقه، متولی اصلی اداره امور خدماتی، عمرانی و نوسازی شهری، ناچار است در قبال ایفای وظایف قانونی خود، به دلیل عدم وابستگی مالی به دولت و بودجه عمومی، به طرق مختلف و بر پایه قانون، عوایدی را کسب و به مصرف امور مورد نظر برساند. این در حالی است که این نهاد در عین استقلال مالی از لحاظ سیستم نظارتی، در وضعیت بینینی قرار دارد و از استقلال کافی برخوردار نیست. موضوع درآمدهای شهرداری مقوله ای بسیار مهمی است چرا که اگر شهرداری درآمد داشته باشد خدمات بهتری می تواند ارائه دهد و در نتیجه ارائه خدمات بهتر، استقلال شهرها از حکومت مرکزی اتفاق می افتد. تا قبل از سیاست خودکفایی شهرداریها در ایران مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۶۲، بیشتر درآمد شهرداریها مبتنی بر منابع دولتی بود، ولی در پی سیاست های تعدیل اقتصادی، سهم پرداخت های مالی دولت به شهرداریها کاهش جدی یافت. رشد سریع جمعیت شهری به همراه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداریها (که انتظاری رود در آینده وظایف بیشتری نیز به شهرداریها واگذار شود)، موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرداریها شده است. بخشی از این نیازها را از طریق مالیات های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی شان برآورده می کنند؛ اما این منابع درآمدی نمی توانند تمام نیازهای سرمایه گذاری و عمرانی شهرداریها را پوشش دهند. از این رو، در این روند شهرداریها برای تأمین منابع مالی مورد نیاز به دنبال یافتن منابع جدیدی بودند ولی متأسفانه به علت اقتصاد ضعیف، چندان موفق نبودند ولی این مسئله مانع از روی آوردن شهرداریها به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی به منظور تجهیز منابع مالی نشد. در مجموع این نهاد محلی تمام تلاش خود را برای کسب منابع جدید و عدم وابستگی به منابع سنتی به عمل آورد، می توان گفت در سال های اخیر، شهرداریهای ایران پا به عرصه نوینی در زمینه کسب منابع درآمدی گذاشته اند.

واژگان کلیدی

منابع مالی، شهرداریها، حکومت محلی، منابع نوین، مدیریت، توسعه پایدار شهری

^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

توسعه اقتصادی، هدف اصلی هرکشوردر جهت بهبود سطح استاندارد زندگی می باشد و توسعه شهرها به عنوان مجموعه‌ای که یک کشور را تشکیل می دهند، از منابع مهم توسعه محسوب می شود. شهرداری به عنوان یکی از نهادهای مردمی است که وظیفه ی خدمت رسانی به شهرنشینان برای تأمین خواسته های اولیه زندگی شهرنشین و پس از آن تلاش برای رسیدن به شهری توسعه یافته را بر اساس ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها به عهده دارد. طی چنددهه اخیر، با توسعه سریع شهرها و رشد بی رویه جمعیت و بزرگ شدن محدوده های شهری، ابعاد و حجم وظایف شهرداری‌ها، چندین برابر شده است.

درواقع، امروزه شهرداری‌ها در اکثر کشورهای توسعه یافته به عنوان یکی از انواع دولت های محلی، دراداره شهرها و عرضه ی کالاها و خدمات عمومی محلی، نقش مهم و برجسته ای به عهده دارند.

معرفی منابع نوین درآمدی، می تواند در پایداری توسعه ی شهری نقش مهمی را ایفا کند که از مبانی مهم آن می توان به چگونگی تأمین درآمد شهرداری‌ها به عنوان رکن اصلی مدیریت شهری اشاره کرد. زندگی شهرنشین امروزی، هزینه‌های بسیار بالایی برای شهرداری‌ها دارد و هر روز به آن افزوده می شود. اداره مطلوب شهرها و ارائه ی خدمات مناسب به شهروندان و هدایت پروژه های عمرانی مستلزم دستیابی به منابع درآمد پایدار و جدید است.

افزایش درآمد شهرداری‌ها در ایران، مستلزم افزایش کارایی در روش های فعلی کسب درآمد یا جستجوی منابع جدید درآمدی است. اگرچه از زمان تصویب قانون خودکفایی درآمدی شهرداری‌ها، تلاش هایی برای تأمین درآمد و استقلال آنها از دولت انجام شده است، ولی این تلاش ها چندان مؤثر نبوده 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 شهرداری‌ها، گسترش دامنه فعالیت دولتهای شهری و محلی و تشدید مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری مثل بیکاری، حاشیه نشینی، آلودگی های زیست محیطی، کمبود مسکن، معضلات ترافیکی و معضلات اجتماعی و اقتصادی، نیاز به گسترش منابع مالی شهرداری‌ها را بیشتر می کند. تأمین منابع مالی، راهی جز افزایش کارایی روش های قبلی و جستجوی منابع جدید درآمدی، پیشروی شهرداری‌ها نخواهد گذاشت. افزایش کارایی مستلزم گذشت زمان، تعامل با اقتصاد جهانی، استفاده از شیوه های مدرنتر و افزایش در نسبت نیروهای تخصصی کل نیروهای شهرداری است.

فقدان درآمد کافی برای شهرداری‌ها نه تنها امکان ارائه ی خدمات مناسب برای مدیریت شهری را کاهش می دهد، بلکه اساساً اجرای تمامی طرحها 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 شهرداری‌ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تأمین می شود و وابستگی شهرداری‌ها به کمک های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

کارایی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها مستلزم استفاده از یک روش سیستماتیک در ارزیابی درآمدها است. برای انتخاب ترکیبی از درآمدها که برای پرداخت هزینه‌های تولید کالاها و خدمات محلی به کار گرفته میشود، یکی از مهمترین و چالش برانگیزترین تصمیم‌های پیش روی متولیان امور عمومی است. در ارزیابی یک ساختار مالی و درآمدی کارا و عادلانه، مقامات محلی باید منابع بالفعل درآمدی را براساس معیارهای مهم بومی از جنبه‌های مثبت و منفی بررسی و نسبت به تداوم استفاد یا حذف هر کدام از این منابع تصمیم‌گیری نمایند.

هرچند شهرداری‌ها تنها دستگاه متولی امور اقتصادی شهرها نیستند و در کنار آنها دستگاههای مختلفی در امور اقتصادی شهرها دخالت دارند ولی نقش برجسته شهرداری‌ها چه از نظر سهم مخارج انجام شده آنها در کل مخارج انجام شده در هر شهر و چه از نظر تأثیرگذاری بر عملکرد بخشهای خصوصی و دولتی غیرقابل انکار است. شهرداری‌ها با استفاده از اهرم‌های قانونی یا عوارضی، درآمد تحصیل می‌کند و این درآمدها را در شهر هزینه و از این طریق رونق یا اختلال در فعالیت بخشهای مختلف اقتصادی ایجاد می‌کنند. معافیت‌ها یا تخفیف عوارضی که برای برخی از فعالیتهای دارای پیامدهای جنبی مثبت پیشبینی می‌شود، منجر به رونق این هاگونه‌های فعالیتهای می‌شود و تشدید عوارض و جرایم برخی از فعالیتهای دارای پیامدهای جنبی منفی، باعث رکود یا تعطیلی اینگونه‌های فعالیتهای می‌گردد.

همانطور که مستحضربید درصد قابل توجهی از درآمد شهرداری‌ها از طریق فروش تراکم و صدور پروانه ساخت حاصل می‌شود و در دوره‌های رکود و رونق نوسان می‌یابد. شهرداری‌ها، بخشی از نیاز درآمدی شان را از طریق مالیات‌های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی برآورده می‌کنند؛ اما این منابع درآمدی نمی‌توانند تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را پوشش دهند؛ بنابراین یافتن منابع درآمدی پایدار به منظور تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت شهری، اهمیت فوق العاده‌ای دارد. در این میان ضروری به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها به منظور تجهیز منابع مالی به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی روی آورند. در تمامی نظریات و الگوهای رشد اقتصادی، سرمایه به عنوان موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی شهرها معرفی شده است و لذا اتخاذ تدابیر مناسب جهت جذب سرمایه کافی برای تأمین منابع مالی طرح‌های اقتصادی از مهم‌ترین اهداف مدیریت شهری می‌باشد. این امر و ناکافی بودن منابع پایدار درآمدی به ویژه در کلان‌شهرها جذب سرمایه‌های داخلی را اجتناب‌ناپذیر کرده است. منطق مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی محلی، بهبود کارایی و اثربخشی خدمات است. همچنین شهرداری‌ها در برخی موارد به این دلیل سمت بخش خصوصی رفته‌اند که خودشان اجازه ندارند از بازار سرمایه استقراض کنند یا نمی‌خواهند این کار را انجام دهند. مزیت اصلی مشارکت عمومی-خصوصی این است که شهرداری‌ها از انجام مسئولیت‌های مالی در مورد هزینه‌های سرمایه‌ای آتی خلاصی می‌یابند و این امکان را به دست می‌آورند که بدون ایجاد بدهی برای شهرداری، تسهیلاتی را ایجاد کنند. ایجاد تسهیلات و پیگیری برنامه‌ها توسط بخش خصوصی مخارج عملیاتی شهرداری را کاهش داده و ممکن است شهرداری را قادر نماید درآمد بیشتری کسب کند. دلیل رونق و افزایش روزافزون استفاده از سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی این است که هم پژوهشگران اقتصادی و هم مدیران شهری، روز به روز بیشتر به مزایا و تبعات مثبت حاصل از سرمایه‌گذاری‌های مذکور پی می‌برند.

کاهش هزینه‌ها و تخصیص بهتر ریسک‌ها، استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی و به دنبال آن خلاقیت و ارائه تکنولوژی‌های جدید به منظور کاهش هزینه‌های اجرایی پروژه‌ها، انتقال تکنولوژی از شرکت مجری پروژه به نیروهای

داخلی و انجام سریعتر خدمت و فعالیت ها در بخش های عمومی از مزایای مرتبط با اجرای صحیح و مناسب مشارکت بخش عمومی - خصوصی است. از طرف دیگر با توجه به این که در این الگو شریک خصوصی تا مدت زیادی پس از راه اندازی پروژه، مسئولیت بهره برداری از آن را بر عهده دارد و در طول این مدت کلیه مخارج مربوط به تعمیرات و نظایر آن بر عهده خودش است. لذا در طول ساخت پروژه، سعی در ارتقای هر چه بیشتر کیفیت ساخت خواهد داشت تا به این ترتیب بتواند در مخارج آتی مربوط به تعمیرات، صرفه جویی نماید. بر اساس تجارب بین المللی در صورت وجود ساختارهای ارتباطی شفاف و دقیق و پیش بینی و تحلیل صحیح ریسک های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نیز تکنیکی این پروژه ها، چنین پروژه هایی خواهند توانست افزایش تزریق سرمایه بخش خصوصی به پروژه های زیرساختی مختلف را به همراه داشته و به این ترتیب کیفیت سرمایه گذاری در پروژه های زیرساختی را افزایش دهند. با این اوصاف به نظر می رسد که شهرهای ایران به ویژه کلان شهرها، می توانند از این روش، با توجه به استفاده فراگیر و گسترده آن در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته و تجربیات گوناگون و متنوع موجود در انجام پروژه های مختلف شهری به ویژه در بخش حمل و نقل عمومی، احیای بافت های فرسوده، گسترش زیرساخت های فناوری اطلاعات، ایجاد فضای اوقات فراغت و تفریحی، معابر، بزرگراه های شهری و امثال آن ها استفاده نمایند؛ اما با توجه به اجزای یک مشارکت بخش خصوصی و عمومی موفق، تحلیل پیامدها و ایجاد زمینه ها و بسترهای قانونی و اجتماعی مربوطه ضرورتی کلیدی دارد. یکی از دلایلی که می توان برای کاهش هزینه این پروژه ها بیان نمود، حساسیت بسیار زیاد بخش خصوصی بر سودهای سرمایه گذاری هاست و طبیعتاً یکی از کلیدی ترین پایه های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه گذاری ها، تلاش برای کاهش هزینه تمام شده است؛ اما تفاوتی کلیدی بین پروژه های مناقصه ای (مشارکت بخش خصوصی، صرفاً در ساخت یک پروژه عمرانی و سپس تحویل آن به بخش عمومی) و پروژه های مشارکتی (مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی در تأمین مالی، ساخت، بهره برداری و کسب درآمد از بابت راه اندازی پروژه) وجود دارد. علی رغم این که در پروژه های مناقصه ای نیز، بخش خصوصی انگیزه زیادی برای کاهش هزینه ها دارد، اما ممکن است در چنین شرایطی کاهش هزینه های ساخت و تکمیل پروژه، همراه با کاهش شدید کیفیت پروژه و در نتیجه افزایش چشمگیر هزینه های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده همراه باشد. در واقع در پروژه های مناقصه ای، با توجه به این که پیمانکار خصوصی پس از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می کند و پس از آن هم دیگر کاری با پروژه مذکور ندارد، لذا حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به کیفیت پروژه و همچنین هزینه های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری آن خواهد داشت. در پژوهش مفصلی که توسط دپارتمان مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه ملبورن صورت گرفته و نتایج نهایی آن در دسامبر ۲۰۰۸ منتشر شده است، اکثریت قریب به اتفاق پروژه های عمرانی که در استرالیا به صورت سرمایه گذاری مشارکتی بخشهای عمومی و خصوصی انجام شده اند، دارای هزینه متوسط کمتری نسبت به پروژه های مشابهی بوده اند که به صورت سنتی و بدون مشارکت بخش خصوصی یا صرفاً با مشارکت دادن بخش خصوصی در مناقصه مربوط به فرآیند ساخت پروژه انجام شده اند.

پروژه های مشارکتی مورد بررسی در پژوهش مذکور، در زمینه زیرساختهای عمرانی، حمل و نقل، بازیافت زباله، گسترش فناوری اطلاعات، تامین آب و انرژی بوده اند و برآورد شده است که در اثر سرمایه گذاری مشارکتی با بخش خصوصی به طور میانگین ۲۸ درصد در هزینه تمام شده این پروژه ها صرفه جویی شده است. جالب این که تحقیق

مذکور برآورد می کند هزینه تمام شده پروژه های مشارکتی با بخش خصوصی حتی نسبت به پروژه های مناقصه ای هم به طور بسیار محسوسی پایینتر است. رویکردهای نوین تأمین مالی در کشورمان چند سالی است که در برخی از کلانشهرها مورد استفاده قرار گرفته است. در سال ۱۳۸۸ کمیته مالی و سرمایه گذاری شهرداری تهران (مرکز مطالعات و برنامه ریزی) پروژه پژوهشی «طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه های شهر تهران با رویکرد استفاده از خدمات بانکی، بیمه ای و بورسی» را پیشنهاد و تصویب نمود و اجرای آن را به مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف واگذار کرد. هدف از انجام پروژه فوق، بررسی و پیشنهاد گزینه های مناسب جهت تأمین مالی پروژه های شهری و کمک به ارتقای دانش مالی شهرداری بوده است. به طور کلی در این پروژه پژوهشی مطالعات نظری و میدانی در چهار حوزه ارائه شده است که عبارت است از: بررسی انواع الگوها و نهادهای تأمین منابع مالی و مبانی نظری مرتبط با آن، بررسی ساختارها و فرایندهای تأمین مالی و مشارکت در شهرداری تهران، بررسی و دسته بندی انواع پروژه ها و مأموریت های شهرداری و در نهایت امکان سنجی های قانونی، فنی و حقوقی ابزارها، الگوها و نهادهای مرتبط با تأمین مالی پروژه های شهری به نظر می رسد با عنایت به نیمه تمام ماندن بسیاری از پروژه های زیربنایی و عمرانی کشور که به دلایل گوناگون نظیر تغییر مدیران و مسئولان زیربط، کمبود بودجه، تغییر اولویت های برنامه ای مسئولان و غیره روی داده است، نگاه ویژه به الگوی های نوین تأمین مالی نظیر مشارکت بخش عمومی-خصوصی می تواند دولت و نهادهای عمومی و به ویژه شهرداری ها را در اتمام و بهره برداری پروژه های فوق یاری رساند. رویکرد شراکت بین دولت های محلی و شهرداری ها با بخش خصوصی در ساخت و بهره برداری از پروژه های مختلف شهری، می تواند به کاهش زمان ساخت و قیمت تمام شده و بهبود کیفیت پروژه های عمرانی شهرها منجر گردد.

منابع نوین درآمد شهرداری

منابع نوین منابعی هستند که با گذشت زمان و با تحولات جامعه و بنا بر نیازهای روزافزون جامعه پدید می آیند، در واقع این دسته از منابع ابتکاری هستند؛ یعنی هنگامی که منابع سنتی تکافوی نیازهای جامعه را نمی کند شهرداری ها اقدام به ایجاد منابع جدید می کنند. البته در ایران این مسأله کمتر جنبه ابتکار دارد و بیشتر تقلیدی است از تجارب کشورهای موفق در این زمینه، ولی نکته ی حائز اهمیت این است که منابع نوین بیشتر جنبه مشارکت خصوصی پیدا کرده اند و حضور و سرمایه گذاری بخش خصوصی بسیار پررنگ و ویژه می باشد. این منابع دارای انواعی هستند که به ذکر آنها خواهیم پرداخت.

الف) قراردادهای B.O.T

شهرداری ها بر پایه ی ماده ۱ قانون عمران و نوسازی مصوب ۱۳۴۷ متولی اجرای طرح های توسعه ی شهری هستند. نوسازی، عمران، اصلاحات اساسی، تأمین نیازمندی های شهری، احداث اصلاح و توسعه معابر، ایجاد پارک ها، پارکینگ ها، میدانها، حفظ و نگهداری پارک ها و باغ های عمومی موجود، تأمین دیگر تأسیسات مورد نیاز عمومی، نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری ها است و شهرداری ها در اجرای وظایف پیش گفته مکلف به تهیه برنامه های اساسی و نقشه های جامع هستند. از دیگر سو این پروژه ها در بطن خود از ویژگی هایی برخوردارند که می توان با تعریف مدل های جدید امکان سرمایه گذاری و مشارکت بخش خصوصی را در آن فراهم نمود.

یکی از دغدغه‌های اساسی مدیران شهری انجام پروژه‌های شهری است. ضرورت سرعت در انجام پروژه‌ها به دلیل ارتباط مستقیمی که با زندگی روزمره‌ی شهروندان پیدا می‌کنند، همواره محسوس و ملموس بوده است؛ اما متأسفانه به دلایل گوناگونی اجرای پروژه‌ها، بر مبنای زمان بندی و سرعت قابل قبول همواره دچار چالش‌های جدی بوده و از آن چه که پیش بینی شده، زمانی بسیار طولانی‌تر هزینه‌ی انجام آن می‌گردد.

یکی از مهم‌ترین دلایل آن را می‌توان عدم تأمین مالی و وجود جریان مناسب نقدینگی در پروژه نامبرد. توجه به ساز و کارهای تأمین مالی پروژه‌های شهری، به واسطه‌ی ویژگی‌های حاکم بر آن اهمیت فراوانی دارد. بدین سان، بررسی جایگاه مشارکت در انجام پروژه‌ها و شیوه تحقق آن، افزون بر فزونی جایگاه این عنصر مهم در فرآیندهای شهری، خواهد توانست پاسخی درخور برای چالش تأمین مالی پروژه‌های شهری بیابد.

ب) صکوک

یکی از محدودیت‌های مهم در حل مسایل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی، فقدان منابع مالی کافی است. از جمله مهم‌ترین روش‌های تأمین مالی استفاده از ابزارهای جدید مالی اسلامی است. یکی از این ابزارها که جایگاه ویژه‌ای یافته صکوک می‌باشد. صکوک ابزاری برای تأمین مالی بانکها، مؤسسات مالی و اعتباری و بنگاه‌های اقتصادی از طریق تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها است. در قوانین جمهوری اسلامی ایران از مجموع اوراق بهادار سرمایه‌گذاری مالی اسلامی، فقط اوراق مشارکت تعریف شده است. با این وجود انتشار سایر اوراق نیز می‌تواند در قالب آن تنظیم شود.

ج) اوراق مشارکت

انتشار اوراق مشارکت، از دیگر شیوه‌های بهره‌گیری از کمک‌های مردمی است. فروش انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه‌های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین بازخرید این اوراق توسط بانکها و یا سازمانهای مالی گامی صحیح و مطلوب در جهت تأمین مالی شهرداری‌ها خواهد بود. آرایه این اوراق تقریباً در بیشتر کشورها تجربه گردیده و نتایج موفقیت آمیزی را به همراه داشته است.

د) خصوصی سازی

شهرداری‌ها اگرچه طبق قانون جزو نهادهای عمومی غیردولتی طبقه بندی می‌شوند و مشمول مقررات عام اصل ۴۴ نمی‌باشند، ولی دلایل اقتصادی متعددی وجود دارند که ضرورت واگذاری فعالیتهای شهرداری‌ها به بخش خصوصی را مورد تأکید قرار می‌دهد. علاوه بر این محیط حقوقی فراهم شده و در سال‌های اخیر از سوی نهاد مدیریت شهری شورای شهر و شهرداری به شدت از خصوصی سازی حمایت می‌کنند و برخی اقدامات اجرایی مربوط به این فرآیند نیز پیش بینی شده است.

این مسأله می‌تواند یک رویکرد مثبت در تأمین منابع مالی برای خدمات شهری باشد. در این رویکرد هدف این است که خدمات مورد انتظار شهرداری‌ها به درستی انجام پذیرد و شهرداری‌ها صرفاً یک مدیریت عالی برانجام این خدمات داشته باشند. حضور این مؤسسات خصوصی که بر پایه اصل سود و زیان فعالیت می‌کنند و عدم اتکا به نظام مالی شهرداری موجب این می‌شود تا این شرکت‌ها با یک مدیریت درست به سمت جذب درست منابع برای انجام خدمات شهری روند.

۵) صندوق مشترک شهرداران

صندوق‌های توسعه شهرداری مؤسساتی دولتی هستند که به دولتهای محلی برای سرمایه‌گذاری در تأسیسات زیربنایی وام می‌دهند. این صندوق‌ها که به عنوان پشتیبان در تأمین اعتبار شهرداری‌ها عمل می‌کنند، ابتدا به عنوان مؤسساتی دولتی تشکیل شدند و سپس به واسطه‌های مالی که فعالیت آنها بر اعتبارات شهرداری‌ها متمرکز است، تبدیل شدند. این مؤسسات به حکومت‌های محلی و سایر مؤسسات سرمایه‌گذار در تأسیسات زیربنایی اعتبار می‌دهند و به عنوان ابزاری سنتی جهت ایجاد خودکفایی شهرداری‌ها عمل می‌کنند. تأمین بودجه این صندوق‌ها توسط بازارهای سرمایه بین‌المللی و داخلی صورت می‌گیرد.

جمع بندی

برای استفاده از منابع نوین در آمدی در شهرداری‌ها، آن‌چه که قبل از فراهم کردن منابع درآمدی حایز اهمیت می‌باشد، بستر سازی مناسب برای استفاده از این منابع است. همان‌طور که تجربه‌ی طرح خودکفایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲ به خاطر عدم آماده سازی سازمان و جامعه نشان دهنده‌ی این مقوله است، برای مطرح کردن طرح‌های جدید باید به تجارب ناموفق و موفق چه در ایران و چه در خارج ایران توجه شود. چرا که ممکن است استفاده از منبع نوینی در کشوری به دلایل مختلف موفق باشد ولی چه بسا همان منبع برای کشور ایران نه تنها کارآمد نباشد مضر هم باشد. در کشوری مثل ایران که شهرداری بعد از گذشت سالیان دراز از پیدایش موضوع مالیه شهری هنوز با چالش مالیات‌گریزی مردم روبه‌روست چه بسا که این منابع نوین هم برای نهادینه شدن در سطح جامعه نیاز به مرور زمان داشته باشند؛ بنابراین تا زمانی که این منابع نوین در جامعه نهادینه نشده‌اند، شهرداری‌ها نباید به آنها به عنوان منابع جایگزین بنگرند، چرا که در صورت ناموفق بودن و عدم کسب این منابع، ممکن است از کارایی شهرداری‌ها در این فاصله کاسته شود. نکته دیگر به مربوط می‌شود به مورد غفلت واقع شدن شهرداری‌ها در مجلس شورای اسلامی. مجلس شورای اسلامی هیچ وقت به صورت تخصصی به این بحث ورود پیدا نکرده است. قانون شهرداری فعلی متعلق به سال ۱۳۳۴ می‌باشد و نکته حایز اهمیت این است که بیش از ۸۰ ماده از قانون مزبور منسوخ گردیده با وجود چنین شرایطی پیشنهاد می‌گردد گروهی نسبت به تشکیل قانون جدید و متناسب با وضعیت توسعه شهرها اقدام نمایند. چرا که وضعیت کنونی نه تنها به نفع شهرداری نمی‌باشد، بلکه به نفع شهروندان نیز نمی‌باشد که نمونه‌ی آن تشکیل و ایجاد تعدادی شعبه دیگر در دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایت علیه شهرداری‌ها نشانگر وجود چالش و مشکلات عدیده در حوزه‌ی شهرداری است.

منابع و مآخذ

۱. پایتختی اسکویی سیدعلی، بشارت علی مالیه عمومی و دولت اقتصادی، نشر اختر، چاپ دوم.
۲. عزتی مرتضی، توسعه منابع درآمدی شهرداری‌ها و تأمین مالی پروژه‌های عمرانی، نشر نورعلم، ۱۳۸۷.
۳. ولیانی علی محمد، روش‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری، نشریت الاحزان، قم، ۱۳۸۶.
۴. یاری حمید، مروری بر روش‌های تأمین مالی شهرداری، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۶.
۵. هداوند مهدی، حقوق مالیه عمومی شهری، مصاحبه روزنامه‌ی شرق، سه شنبه ۲۸ آذر ۱.
۶. مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد. صندوق‌های توسعه شهرداری ابتکاری در تأمین بودجه‌ی شهرداری، نشریه‌ی آشنایی با مدیریت شهری تجارب جهانی.

۷. هاشمی، سید مناف؛ طاهرخانی، حبیب- الله (۱۳۸۷). ایجاد پایداری در منابع درآمدی شهر تهران، اولین همایش مالیه شهرداری‌ها.

۸. جمشیدزاده زیازی، ابراهیم. (۱۳۸۰). مالیات بر دارایی، مهم-ترین منبع درآمد شهرداری‌های جنوب آسیا. مجله شهرداری‌ها، انتشارات شهرداری‌های کشور، دوره جدید، سال سوم، شماره ۳۱.

۹. موسوی، میر نجف؛ باقری کشکولی، علی، سعید آبادی؛ رشید، حسینی امینی و حسن، قنبری ابوالفضل. (۱۳۸۸). استراتژی-های توانمندسازی افزایش درآمد شهرداری‌های شهرهای کوچک (مطالعه موردی شهرداری زارچ)، مجله علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه تبریز.

10. O, Sollivan, A. (2003). Urban Economic, 5th ed, Dc Graw-Hill Higher Education.

11. Pechman, J. (1987). Federal Tax policy Washington, Dc, the brooking

Evaluation of new sources of income in the municipality

Hossein Kazemi Laksar ^{*1}
Ali Khavari Nasir Mahaleh ²
Reza Samsam Bozorgi ³

Date of Receipt: 2021/11/01 Date of Issue: 2021/12/02

Abstract

In the world today, the municipality is no longer seen as a major contractor that should perform some of the city's development and service activities, but the municipality is a civic and grassroots institution that has the task of working towards sustainable urban development and human development. This is why municipalities must engage in cultural, welfare and environmental activities in addition to their traditional and customary activities. In Iran, the municipality, as a local institution and derived from the text of the people of the region, the main trustee of the Department of Services, Civil Engineering and Urban Reconstruction, is forced to perform its legal duties, due to lack of financial dependence on government and public budget, in various ways and according to law. Deliver the desired affairs. However, this institution, despite its financial independence in terms of the supervisory system, is in an intermediate position and does not have sufficient independence. The issue of municipal revenues is a very important issue because if the municipality has revenue, it can provide better services, and as a result of providing better services, the independence of cities from the central government will occur. Prior to the policy of self-sufficiency of municipalities in Iran, which was enshrined in the Budget Law of 1983, most municipal revenues relied on government resources, but following economic adjustment policies, the share of government financial payments to municipalities decreased significantly. The rapid growth of the urban population, along with the transfer of some government responsibilities to municipalities (which is expected to transfer more responsibilities to municipalities in the future), has led to a sharp increase in the financial needs of municipalities. Some of these needs are met through local taxes, remittances from the central government and other sources of revenue. But these sources of income can not cover all the investment and development needs of municipalities. Therefore, in this process, municipalities were looking for new sources to provide the necessary financial resources, but unfortunately, due to the weak economy, they were not very successful, but this did not prevent municipalities from turning to financial markets and partnering with the private sector to provide financial resources. In general, this local institution has made every effort to obtain new resources and is not dependent on traditional resources. It can be said that in recent years, Iranian municipalities have entered a new field in terms of obtaining revenue sources.

Keyword

Financial resources, municipalities, local government, new resources, management, sustainable urban development

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.