

بررسی تاثیر مدیران بر درآمدهای شهرداری

وحید لطیفی*^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۲۰ تاریخ چاپ: ۱۴۰۱/۰۳/۲۷

چکیده

امروزه مدیریت شهری نیازمند یک نظام پایدار درآمدی است تا از طریق آن بتواند به وظایف ذاتی خود عمل کند. اداره‌ی مطلوب شهر و ارائه خدمات مناسب به شهروندان و هدایت پروژه‌های عمرانی، بوسیله مدیران در شهرداری مستلزم دستیابی به درآمد است. این پژوهش با هدف بررسی تاثیر مدیریت بر دستیابی، شهرداری‌ها به منابع درآمدی انجام شده است.

واژگان کلیدی

مدیریت، درآمد پایدار، اداره شهر

۱. کارشناس حسابداری شهرداری باقرشهر. (نویسنده مسئول)

مقدمه

از آنجائیکه نیازهای شهرها روز به روز افزایش پیدا کرده و نمودار توقعات و نوع و سطح انتظارات نیز در حال تغییر است، لازم است که منابع درآمدی شهرداری‌ها نیز متناسب با این افزایش، گسترش یابد، در واقع باید گفت امروزه سامانه‌ی شهرداری از یک نهاد صرفاً خدماتی به یک ارگان اجتماعی تبدیل شده و یکی از عناصر مهمی که می‌تواند مدیریت شهر را در انجام مأموریت‌ها موفق دارد، برخورداری از نظام درآمدی پایدار است تا در سایه‌ی آن بتواند به نیازها و انتظارات پاسخ دهد. در واقع مدیریت شهری نیازمند یک نظام پایدار درآمدی است تا از طریق آن بتواند به وظایف ذاتی خود عمل کند. اداره‌ی مطلوب شهر و ارائه‌ی خدمات مناسب به شهروندان و هدایت پروژه‌های عمرانی مستلزم دستیابی به درآمدی پایدار است. (نصر اصفهانی و دیگران، ۱۳۸۹) از دیگر سو، شهرداری به عنوان یکی از ارکان بنیادی مدیریت شهری مانند دیگر سازمانها برای حفظ ارتقای کارایی خود باید از اصول تعادل بین منابع درآمدی و هزینه‌ها به عنوان رویکرد اساسی در تأمین و مصرف منابع مالی خود استفاده کند؛ اما چنانچه اینگونه درآمدها سبب کاهش شرایط کیفی زندگی شده و کیفیت زیستگاه‌های انسانی (شهرها) را به خطر بیندازد، به عنوان درآمدهای پایدار و درآمدهای سالم (مطلوب) تلقی نمی‌گردد (یاوری و همکاران، ۱۳۸۷) در ایران، تاریخچه فعالیت شهرداری‌ها و انجمن‌های ایالتی قدمتی نزدیک به یک صد سال دارد. یکی از ابزارهایی که می‌تواند در جهت تحقق هرچه بهتر اهداف و برنامه‌های مرتبط با امور شهری مؤثر واقع شود. مدیریت هزینه و درآمد پایدار است که به ساختارهای زیست محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر لطمه وارد نکرده در عین حال مستمر و دارای ثبات باشد. همچنین تأثیر نامطلوبی بر قیمت کالاهای مرتبط نداشته و به طور شفاف و ساده قابل محاسبه بوده، هزینه‌های وصول آن منطقی باشد؛ در ضمن به عدالت اجتماعی نیز توجه نموده باشد، در چنین شرایطی و با چنین مدیریتی شهرها هیچ‌گاه با معضل کمبود درآمد و نقصان در خدمات شهری مواجه نخواهد شد (حدادی و همکاران، ۱۳۹۰). حرکت شهرداری‌ها به سمت استفاده از درآمد حاصل از فروش تراکم و تکیه بر عوارض ساخت و ساز اراضی، منابع درآمدی شهرداری‌ها را به سمت عدم تعادل و عدم پایداری در بودجه سوق داده است. بدین ترتیب که رونق ساخت و ساز موجب افزایش درآمد شهرداری‌ها و رکود ساخت و ساز، کاهش درآمدها را سبب می‌شود. امروزه بیش از ۹۹ درصد از منابع مالی شهرداری‌ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تأمین می‌شود و وابستگی شهرداری‌ها به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. در نتیجه نبود درآمدهای پایدار شهری و وابستگی شدید آن به صدور پروانه‌های ساختمانی و فروش تراکم (درآمدهای ناپایدار)، بیش از پیش ایجاد منابع مطمئن برای درآمدهای پایدار شهری به منظور توسعه‌ی زیرساخت‌های شهری را لازم و ضروری می‌نماید (زاهدی و دهقان، ۱۳۸۹).

چهارچوب نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران

نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران در سه بخش اصلی خلاصه می‌شود:

الف) روابط مالی دولت و شهرداری: کمک‌های اعطایی و روابط مالی دولت و شهرداری‌ها را در قالب چند سرفصل اصلی میتوان جمع بندی کرد.

- کمک‌ها از محل دوازده در هزار گمرکی؛

- سهم شهرداری از وجوه متمرکز؛

- کمک به شهرداری در قالب ردیف‌های اضافی یا ردیف‌های بودجه‌ای برای اجرای طرح‌های عمرانی؛

- کمک به سامانه ترابری همگانی. (حدادی و همکاران، ۱۳۹۰)

ب) وضع دریافت عوارض محلی به دست شوراها: شوراهای اسلامی شهرها با وجود تهدید اختیارات قانونی شان هم چنان تصمیم گیر اصلی در خصوص وضع و وصول عوارض محلی برابر تبصره یک ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده شمرده می شوند. نکته این جا است که آیا شوراها به عنوان مرجع تقنینی تصمیمات شهرداری تصمیماتشان تحت نظارت دیوان عدالت می باشد یا خیر. استدلالی که در دیوان برای پذیرش این صلاحیت شده، این است که چون این نهادها، نهادهای تقنینی شهرداری ها هستند و در قانون دیوان عدالت اداری اشاره ای به شهرداری ها شده پس به تبع شهرداری ها تصمیمات شوراهای شهر را در صلاحیت دیوان میدانند (جاودانی، ۱۳۸۹)

ج) امکان گرفتن بهای خدمات شهری از استفاده کنندگان: از اختیارات نهاد مدیریت شهری وضع و دریافت عوارض محلی و امکان قیمت گذاری بر بهای خدمات شهری می باشد؛ اما باید اذعان داشت که این نوع از عوارض شامل آن گروه اموال عمومی که تحت مدیریت و کنترل شهرداری ها است نمی گردد. وظیفه شهرداری حراست و مراقبت از این اموال است؛ مثلاً میدان ها، پارک ها، خیابان ها و (به تعبیر قانون مدنی) مشترکات عمومی. شهرداری وظیفه حفاظت و مراقبت از این دارایی ها را دارد. این تفکیک اهمیت خیلی زیادی دارد چرا که برخی از شهرداری ها وجوهی را تحت عنوان عوارض حق الارض و غیره از باب استفاده مردم از اموال یا مشترکات عمومی اخذ می کنند این طور به نظر می رسد. اصولاً درآمدهای حاصل از اجاره دادن مشترکات عمومی و اموال عمومی غیر قانونی است یکی از دلایل مراجعه شهرداری ها به این قبیل منابع درآمدی عدم وجود درآمدهای پایدار است (پورشهبابی و همکاران، ۱۳۹۰)

درآمد از نظر آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب (۱۲/۴/ ۶۶ با اصلاحات بعدی)، به شش طبقه به شرح ذیل تقسیم می شود:

۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر) که البته قید این نکته در خصوص عوارض اعم از عمومی و اختصاصی ضروری به نظر می رسد که عنوان عوارض را در هیچ کجای قانون اساسی نمی بینید و طبیعی است که اگر دولت بخواهد با توجه به اصل محترم بودن مالکیت خصوصی و قاعده تسلیط و با توجه به اصل رایگان بودن خدمات عمومی، مبالغی را از شهروندان دریافت کند اخذ عوارض نیازمند مجوز قانون اساسی خواهد بود. آن موضوعی که در قانون اساسی ایران وجود دارد فقط بحث مالیات است که با استناد به آن اخذ مالیات و معافیت های مالیاتی می بایست به موجب قانون باشد. شاید بتوان این گونه استدلال نمود که عوارض همان مالیات است بدین دلیل که شهر نیازمند درآمد شهری است و عوارض نوعی از مالیات است که به آن "مالیات شهری" می گویند. در واقع عوارض را میتوان نوعی از مالیات های غیر مستقیم به شمار آورد (جلالی، ۱۳۸۹).

۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی؛

۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری؛

۴- درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری؛

۵- کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی؛

۶- اعانات و کمک های اهدایی اشخاص و سازمان های خصوصی و اموال و دارایی هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می گیرد؛ که البته این قبیل درآمدها نیز به دلایلین که ممکن است تالی فساد باشند در بخش های اجرایی از جمله اموال شبهه ناک میباشند چرا که از سوی بسیاری از مراجع نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور محل ایراد می باشند. در مجموع و برای مقایسه شاید به توان نظیر چنین تقسیم بندی را در چهارچوب نظام درآمدی سایر کشورها و

حتی کشورهای پیشرفته نیز پیدا نمود ولی آن چه که حایز اهمیت می باشد کیفیت تقسیم بندی های مزبور می باشد (قادری، ۱۳۸۵). به عنوان مثال درآمدی نظیر کمک ها و عواید دولتی شاید در تمامی تقسیم بندی های منابع درآمدی شهرداری ها با شد و لیکن در کشور پیشرفته ای مانند انگلیس اعانات دولتی به میزان ۴۰ درصد می باشد ولی این میزان در کشور ایران بعد از اجرای سیاست خود کفایی به شدت سیر نزولی پیدا کرده است.

چالشهای اساسی پیش روی مدیران در نظام درآمدی شهرداری ها:

یکی از مهم ترین چالش های پیش روی مدیران شهری ناپایداری منابع درآمدی است. اگرچه از آغاز شکل گیری شهرداری ها، هیچ گاه موضوع تأمین منابع مالی شهرداری ها در قالب نظام کلان اقتصادی کشور تعریف و تبیین نگردیده، اما باتصویر طرح سیاست خود کفایی شهرداری ها در قالب بودجه ی سالیانه و هم چنین تأکید بر این موضوع در قالب قانون برنامه اول توسعه ی جمهوری اسلامی ایران، روند ناپایداری منابع درآمدی شهرداری شدت گرفت و گرایش به درآمدهای ناپایدار مورد توجه قرار گرفت. نکته ای که می بایست به آن توجه مبذول داشت عدم تمایل شهروندان به پرداخت عوارض و وجوه قانون شهرداری می باشد در مواردی هم که پول های مورد نظر پرداخت می شود، بیشتر به دلیل ناچاری است. شاید برخی از دلایل عمده این پدیده، نبود شفافیت و ارتباطی مناسب میان درآمدهای شهرداری و هزینه های انجام شده در شهر باشد (رسولی منش، ۱۳۸۷). عدم دسترسی به بازارهای مالی: شهرداری ها به علت شکاف روزافزون میان منابع درآمد و مخارج، هم اکنون نیازمند تجهیز منابع مالی از راه، روی آوری به بازارهای مالی هستند. متأسفانه در کشورمان به دلیل توسعه نیافتگی بازارهای مالی، شهرداری ها تاکنون در اندیشه ی بهره گیری مناسب از امکانات بازارهای مالی نبوده اند. (قادری، ۱۳۸۵). یکی از راهکارها در شرایط کنونی، ورود مستقیم شهرداری ها به بازارهای مالی و پولی و راه اندازی مؤسسه مالی و اعتباری یا بانک است که امکان تجهیز منابع مالی مورد نیاز را برای شهرداری ها فراهم کند.

وظایف شهرداری

امروزه تحولات و پیشرفت های علمی و صنعتی توأم با رشد فکری و افزایش خواسته های مردم برای وظایف کنونی مدیریت شهری (صرف نظر تنوع و اختلاف در نظام های اجتماعی و سیاسی گوناگون) تنها محدود به مواردی از قبیل برنامه ریزی، خدمت رسانی، مدیریت فرهنگ محلی، انجام پروژه های عمرانی نمی شود. بلکه جهت دهی فعالیت های شهری و ترسیم چشم انداز شهر در راستای دستیابی به توسعه آن از جمله مهمترین وظایف مدیران شهری به شمار می رود یک مدیر شهری باید بتواند در دنیای رقابتی نقاط قوت و ضعف شهر خود را شناخته و درصد تقویت مزایای رقابتی آن برآید. لذا می توان گفت مأموریت های شهرداری به دو دسته کلی نگاه داشت و ارائه خدمات شهری - ساخت و توسعه شهر تقسیم بندی می شود (پورشهابی و همکاران، ۱۳۹۰).

وجود بیش از ۶۰ درصد جمعیت کشور در شهرها بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به نرخ رشد جمعیت ملی، اختصاص درآمد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها نشان از جایگاه بالای اقتصاد شهری در ایران دارد (قادری، ۱۳۸۵). از دید اقتصاد شهری عواملی چون گسترش دامنه فعالیت های شهرداری و بالا بردن سطح انتظارات مردم از آن ها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری نیاز به توجه به منابع مالی و درآمد شهرداری ها را بیشتر میکند (عباسی و باقری، ۱۳۸۹) بنابراین در میان بخش های مختلف مدیریت شهری تأمین منابع مالی و درآمدهای شهرداری ها اهمیت ویژه ای دارد زیرا از یک سو کسب درآمد شهرداریها تاثیر عمده ای را در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از

سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می شود بلکه اساساً اجرای تمامی طرح ها و برنامه های توسعه شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت (جمشید زاده، ۱۳۸۹).

شهرداری ها در اقصی نقاط جهان از لحاظ مدیریتی با شرایط متغیر و پیچیده ای روبرو هستند، به گونه ای که در برخی از کشورهای پیشرفته شهرداری ها در مقاطعی از کمک های دولتی جهت اداره شهرها استفاده می کند و بدون پشتوانه مالی دولت مرکزی در عمل با مشکلات عدیده ای روبرو می شوند. تجربه شهرداری های کشورهای پیشرفته در زمینه شیوه های کسب درآمد و تامین هزینه های شهر حاکی از انجام مطالعات گسترده در زمینه دستیابی به راهکارهای کارآمد جهت صرف منابع درآمدی برای هزینه های شهر و شهرداری است کاهش وابستگی درآمدی شهرداری ها به دولت در ایران افزایش تقاضا برای بالا بردن بودجه شهرداری ها برای استفاده سطح رشد و توسعه اقتصادی شهرها به ویژه پس از استقلال شوراها تجدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت به شهرها ناپایداری درآمد شهرداری و وابستگی زیاد آنها به ناپایدارترین منبع درآمدی یعنی عوارض ساختمانی (در بعضی شهرها این وابستگی بیش از ۸۰ درصد است) شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری ها دشوار کرده است. از آنجایی که منابع مالی پایدار سهم ناچیزی در تامین مالی شهرداریها دارند (هداوند، ۱۳۹۱)؛ بنابراین درآمد شهرداری ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع مالی ناپایدار جای خود را در ردیف های درآمدی شهرداری ها به منابع پایدار مستند و قابل وصول بدهد لذا اداره مطلوب شرکت ها، دادن خدمات مناسب و به موقع و رفع نیازمندی های اصلی آن، نیازمند روش های علمی در بعد درآمد و هزینه است ولی چیزی که در عمل شاهد آن هستیم این است که مدیریت هزینه در شهرداری ها عموماً بی توجه به تحولات علمی جدید در این حوزه شکل می گیرد. از این تبادل نظر و دیدگاه ها و یافتن راهکار مناسب در زمینه اختصاص هدفمند مناسب درآمد شهرداری ها به وظایف متناسب ضروری است (موسوی، ۱۳۷۹).

همانطور که بیان شد یکی از مسائل مهم شهرداری ها در سراسر جهان، ایجاد منابع پایدار درآمدی و تامین هزینه خدمات شهری است؛ مدیریت شهری می تواند با فراهم کردن منابع متعدد درآمدی پایدار و ناپایدار، ایجاد انگیزه در شهروندان جهت پرداخت به موقع عوارض و کوشش جهت حفظ زیرساخت های شهری و مانند آن، نسبت به تامین بلندمدت و پایدار منابع درآمدی اقدام کند. در سال های اخیر به جهت فقدان منابع مالی مناسب و ضرورت خدمات که اگر مدیریت شهری بخواهد در چارچوب اصول توسعه پایدار حرکت کند، باید متکی به درآمدهای پایدار باشد که از جمله مهمترین آن عوارض نوسازی و عمران شهری است. نگرش موردی و مقطعی به نظام درآمدی شهرداری ها و عدم تعیین تکلیف آن در قالب یک نظام کلان اقتصادی، عدم شفافیت نظام بودجه و درآمد شهرداری به همراه هدفمند نبودن شکل گیری و تأسیس سازمان های تابعه و توزیع نامناسب بعضی از درآمدها و نبود ساختار تشکیلات مناسب از دیگر چالش های درآمدی است. همچنین گستره شهر، جمعیت روزافزون و موضوعاتی نظیر ناهنجاریهای بصری و زیست محیطی، ترافیک، آلودگی هوا، ناپایداری و ناایمنی بنا و نارسایی در عرضه خدمات شهری، مدیریت شهری را در این مسیر قرار میدهد. حال مسئله این است که چگونه می توان عوامل مربوط به چالش های درآمدی شهرداری را شناسایی و حل نمود و به درآمدهای پایدار با حاشیه ایمنی قابل قبولی رسید (زاهدی و دهقان، ۱۳۸۹).

نتیجه گیری

یکی از ابزارهایی که می تواند در جهت تحقق هرچه بهتر اهداف و برنامه های مرتبط با امور شهری مؤثر واقع شود. مدیریت هزینه و درآمد است که به ساختارهای زیست محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر لطمه وارد نکرده در

عین حال مستمر و دارای ثبات باشد. همچنین تأثیر نامطلوبی بر قیمت کالاهای مرتبط نداشته و به طور شفاف و ساده قابل محاسبه بوده، هزینه‌های وصول آن منطقی باشد؛ در ضمن به عدالت اجتماعی نیز توجه نموده باشد، در چنین شرایطی و با چنین مدیریتی شهرها هیچ‌گاه یا معضل کمبود درآمد و نقصان در خدمات شهری مواجه نخواهد شد

منابع

- پورشهابی وحید، سارانی سعیدرضا، شمسی دهمرده زاده، (۱۳۹۰). بررسی منابع درآمدی شهرهای جدید استان سیستان و بلوچستان، دومین همایش مالیات شهری
- جاودانی، محمد، (۱۳۸۹). بررسی چالش‌های درآمدی، روزنامه شهرآرا، ش، ۲۲۹
- جلالی، دامن، (۱۳۸۹). بررسی چالش‌های پیشروی نظام درآمدی شهرداریهای شهرهای جدید واریه‌ی راهکارهای رویارویی با آنها، سومین همایش مالیات شهری
- حدادی جواد، موسویان سیدعباس، صبیحه محمدحسین، فلاح حامد، (۱۳۹۰)، تأمین مالی پروژه‌های شهری بارویکرد پروژه محوراسلامی، اولین همایش مالیات شهری
- رسولی منش سیدمصطفی، (۱۳۸۷). تأمین مالی پروژه‌های شهری با استفاده از روش، *B.O.T*، کارشناس ارشد مدیریت سیستم، همایش مالیات شهری مشکلات و راهکارها
- قادری جعفر، (۱۳۸۵). ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران.
- موسوی جعفر، (۱۳۷۹). موانع دستیابی به درآمدهای پیشینی شده شهرداریها، ماهنامه شهرداریها، اول، شماره ۱۲
- هداوند مهدی، (۱۳۹۱). حقوق مالیات عمومی شهری، مصاحبه روزنامه ی شرق، سه شنبه ۲۸ آذر
- Nasr-e-Esfahani et.al, (2010), Performance Analayse of Isfahan Municipality from Aspect of Sustainable and Unsustainable Income with New Solutions, 3rd Conference of Municipalities Financial Problems and Solutions, Tehran, Sharif University of Technology, Technologic Studies Centre, pp153-171
- Yavari.A, Nasiri Aghdam.A, (2010), Effects of Subsidiary... on Municipalities Financial Systems, Case of Study: Tehran Municipality, 3rd Conference of Municipalities Financial Problems and Solutions, Tehran, Sharif University of Technology, Technologic Studies Centre, pp67-102
- Zahedi.K, Dehghan.M, (2010), Receiving Tax on Ground Value, A New Method for Urban Sustainable Income, 3rd Conference of Municipalities Financial Problems and Solutions, Tehran, Sharif University of Technology, Technologic Studies Centre, pp237-269

Investigating the impact of managers on municipal revenues

Vahid latifa *¹

Date of Receipt: 2022/03/13 Date of Issue: 2022/04/24

Abstract

Today, urban management needs a stable revenue system through which it can perform its inherent duties. Proper management of the city and providing appropriate services to citizens and directing development projects requires income. The aim of this study was to investigate the impact of management on the access of municipalities to revenue sources.

Keyword

Management, sustainable income, city administration

1. Municipal financial expert. (* Corresponding Author)