

گفتاری بر مدیریت منابع مالی در شهرداری

علی یارمحمدی*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۲۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۱/۰۳/۲۶

چکیده

سرمایه یا منابع مالی یکی از مهمترین ارکان گردش امور همه سازمانها و از جمله شهرداریهاست که مدیریت و ابداع راهکارهای جدید افزایش آن، بخش حیاتی وظایف و توانمندی مدیر هر سازمان را تشکیل میدهد. مدیریت مالی، صاحب حساب شهرداری است و وظیفه دارد که ضمن تامین اعتبار مورد نیاز برای فعالیتهای عمرانی، خدمات شهری و سرمایهگذاری، با رعایت مقررات و ضوابط مالی، مراقب حسن گردش کار مالی و حسابداری واحدهای شهرداری باشد. الگوی مقاله حاضر بنیادی- کاربردی و روش بررسی آن توصیفی- تحلیلی است و برای گردآوری اطلاعات از منابع اسنادی و اینترنتی و تحقیقات نگارنده استفاده شده است. مدیریت مالی نیازمند به حرکت انداختن و منظم کردن ابزارهای پولی لازم برای مقاصد توسعه شهری است که محدود به بودجه شهرداری نمیگردد بلکه تمامی منابع مالی راكد و فعال موجود در شهر را در بر میگیرد. همچنین از آنجا که شهرداریها برای اداره مطلوب امور شهر و ساختن شهری زیبا و سالم برای شهروندان، هزینه های گزافی را متحمل میشوند بنابراین همواره بایستی در جستجوی ایجاد منابع کافی درآمد و خلق راهکارهای افزایش منابع مالی، علاوه بر منابع درآمد موجود داخلی و خارجی باشند. بعلاوه استفاده از تجارب شهرداری های دیگر شهرهای کشور و جهان بسیار راهگشاست.

واژگان کلیدی

منابع مالی، مدیریت، شهرداری

۱. کارشناس درآمد، شهرداری سعادت شهر.

مقدمه

امروزه یکی از مسائل مهم شهرداریها در سراسر جهان، ایجاد منابع کافی درآمد و تامین هزینه خدمات شهری است. از این رو از جمله مسئولیتهای اساسی شهردار این است که همواره در تلاش برای تهیه طرحها و برنامه هایی برای افزایش منابع درآمدی شهرداری باشد. از آنجا که اداره مطلوب شهرها و ارائه خدمات مناسب و کنترل و هدایت پروژه های عمرانی علاوه بر اعمال مدیریت صحیح، مستلزم کسب اعتبارات کافی و هزینه صحیح آن میباشد، لذا شهرداریها جهت انجام وظایف خود بایستی از مدیریت مالی قویای برخوردار باشند.

مدیریت مالی عبارت است از: فعالیتهایی مبنی بر تنظیم و حصول بودجه برای یک موسسه و ارزیابی بهترین طرق کاربری آن (فرنیچ و ساورد، ۲۴۸: ۱۳۷۱). اهمیت بودجه سالانه شهرداری که عبارت است از: یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیتها و اقداماتی که باید طی سال مالی انجام شود همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تامین هزینه انجام آنها در مدیریت مالی شهرداری به قدری است که مسئولیت آن بطور مستقیم بر عهده شهردار گذاشته شده است و واگذاری این وظیفه از طرف شهردار به هریک از ماموران دیگر شهرداری رفع مسئولیت نخواهد کرد (سعیدنیا، ۸۱-۸۲: ۱۳۸۲). در مبحث مدیریت مالی، بودجه عبارت است از پیش بینی درآمد و سایر منابع اعتبار و برآورد هزینه برنامهها و عملیات معین که در دوره محدودی از زمان انجام میشود (فرهنگ، ۱۳۷۱: ۲۳۴). لذا بودجه ابزاری است که برنامه کار هر قسمت از شهرداری را در چارچوب ارقام و اعداد مالی تعیین میکند همچنین می توان از بودجه برای کنترل پیشرفت کار و حصول اطمینان از انجام کار، طبق برنامههای تعیین شده بهره گرفت برای این منظور شهردار میتواند از مدیران واحدهای شهرداری بخواهد با تنظیم صورت حسابها و گزارشهای مرتب وضع پیشرفت کار و هزینه های انجام شده را به اطلاع او برساند.

از اقدامات اساسی که شهرداریها می توانند در راه جلب مشارکت شهروندان برای افزایش درآمد و کاستن از هزینه های شهرداری به انجام رسانند، آموزش به مردم از کوچک تا بزرگ است چراکه بار اصلی تامین منابع مالی شهرداریها بر دوش شهروندان است و روشن است که آگاهی مردم از برنامه های انجام شده و مشاهده بهبودها و تسهیلات، تضمین کننده مشارکت همه جانبه و از جمله مشارکت مالی آنهاست. در کشور ایران اتکای بیش از حد شهرداریهای کشور به درآمدهای حاصل از صدور پروانههای ساختمانی و فروش تراکم، باعث افزایش و تشدید قیمت مسکن و بروز مشکلات و بحرانهای مالی در بعضی مقاطع زمانی برای شهرداریها شده است. هرچند درآمد شهرداریها در سالهای اخیر از طریق اخذ عوارض گوناگون و دیگر منابع از رشد قابل توجهی برخوردار بوده است اما متقابلاً هزینه های آن نیز افزایش یافته و امروزه دستیابی به روشهای جدید و پیشبینی منابع درآمدی پایدار و تعدیل هزینه های شهرداری دغدغه اصلی برنامه ریزان شهری و شهرداران میباشد.

اهداف و وظایف مدیریت مالی

اهداف اصلی مدیریت مالی در همه سازمانهای شهرداری به قرار زیر می باشد:

الف: حفظ قدرت پرداخت قروض یا مستطیع کردن شهرداری.

ب: تضمین درآمد کافی برای انجام مسئولیتهای اصلی شهرداری در مقابل شهر.

پ: مراقبت از تامین مالی شهرداری از طریق تخصیص متعادل مالیاتها و عوارض.

ت: تضمین استفاده از منابع شهرداری بر طبق اولویتها.

ث: مراقبت از استفاده قانونی و مشروع از منابع.

ج: تامین کارکنان مطلع برای اداره ی امور شهردار (Habitat.۱۹۹۲)

همچنین اهم وظایف مدیریت مالی شهرداری را می توان این گونه برشمرد:

۱- تهیه برنامه عملیاتی مالی (تنظیم بودجه).

۲- هماهنگ ساختن عملیات مالی جاری.

۳- نظارت بر کلیه امور واحدهای تحت سرپرستی و اختصاص ندادن منابع به هزینه های غیرضروری و نامعقول.

۴- صدور دستورها و تعلیمات لازم.

۵- ایجاد منابع سرمایه های برای تسهیل سرمایه گذاری.

۶- تهیه گزارشهای مالی، ترازنامه، تفریغ بودجه سالانه و بررسی و تایید آنها.

۷- نظارت بر نگهداری حسابها در ممیزی و رسیدگی به لیستها و اسناد هزینه.

۸- بررسی عملکرد مالی موسسات و واحدهای تابع شهرداری و مراقبت از حسن گردش امور مالی و

حسابداری آنها.

۹- وصول درآمد و تلاش در تحصیل و نگهداری حساب درآمد.

۱۱- مطالعه و بررسی به منظور پیشنهاد منابع جدید عوارض و افزایش درآمد.

۱۲- ارائه روشهای تازه و بهبود روش وصول عوارض برای تضمین برآورد هدفهای مالی.

۱۳- اتخاذ تدابیر لازم برای استیفای حقوق شهرداری و وصول بدهی مودیان (سعیدنیا، ۱۳۸۲: ۸۴)

اصول مدیریت مالی

مدیریت مالی شهرداری در زمینه تامین منابع مالی باید سه اصل انصاف، کارایی اقتصادی و اداره آسانتر را رعایت کند.

انصاف

منطق حکم می کند هرکسی که در شهر از برق، تلفن، آب لوله کشی و در مجموع، خدمات همگانی که همه از آنها به

نحوی نفع میبرند استفاده میکند، هزینه آن را نیز پردازد. باید برای تامین هزینه ی خدمات از دو منبع هزینه بهره برداری

و یارانه استفاده کرد. به طور کلی می توان هزینه ی برخی از خدمات را افزایش داد تا مصرف آنها کاهش یابد؛ مثلا

برای استفاده عالمانه از پارکینگی که در مرکز شهر قرار دارد و منجر به آلودگی هوا میشود و به نوعی به منافع عمومی صدمه میزند، هزینه بهره‌برداری از آن را می‌توان افزایش داد. شهردار باید تا حد امکان قیمت‌های خدمات را بر اساس هزینه واقعی تعیین کند.

کارایی

در تامین منابع مالی، شهرداری باید به کارایی توجه داشته باشد. برای نمونه می‌توان برای برخی از خدمات، تقاضا را سهمیه بندی کرد، زیرا آنان که انتفاع بیشتری از خدمتی می‌برند، برای پرداخت آن نیز باید آمادگی بیشتری داشته باشند. در مجموع کارایی سبب می‌گردد تا از هزینه‌ها کاسته شود. تحقق این امر مستلزم ارزیابی وضع موجود و بررسی جایگزین‌هایی است که آزمایش و از پیش اندیشیده شده‌اند.

اداره آسانتر

مدیریت امور مالی شهرداری باید به گونه‌ای انجام پذیرد که استیفای حقوق شهرداری به آسانی تحقق یابد. برای نمونه؛ گرفتن هزینه بهره برداری نسبت به اخذ مالیات، در بیشتر مواقع راه ساده‌تری برای کسب درآمد است زیرا در بیشتر موارد میتوان از طریق قطع تامین یک خدمت، هزینه بهره برداری را وصول کرد.

منابع درآمد شهرداریها و طبقه‌بندی آن

به طور کلی درآمد شهرداریها از دو منبع تامین میگردد:

منابع درآمد داخلی: این درآمدها شامل دریافتهای مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات (اراضی و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیر مستغلات است.

منابع درآمد خارجی: این منابع شامل درآمدهایی است که خارج از سازمان شهرداری دریافت میگردد، مانند عوارض دریافتی از آب، برق، تلفن و نیازمندیهای شهری مشابه، کارخانه‌ها و نیز کمکهای بلاعوض دولت.

در بودجه برنامه‌ای شهرداریها، درآمد و منابع مالی به ۹ طبقه تقسیم شده است:

۱- سهمیه شهرداری از پرداخت وزارت کشور

۲- عوارض توام با مالیات وصولی در محل

۳- عوارض بر ساختمانها و اراضی

۴- عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل

۵- عوارض بر پروانه‌ها، کسب و فروش و تفریحات

۶- در آمد حاصل از فروش درآمد های وصولی در مقابل خدمات

۷- در آمد تاسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات

۸- درآمد حاصل از وجوه اموال شهرداری

۹- کمک بلاعوض و هدایا و وامها و استفاده از موجودیهای نقدی و موجودی های دوره های قبل.

جدول ۱- منابع تامین درآمد شهرداری سه شهر مهم جهان

نام شهرداری	منابع تامین درآمد
توکیو	۴۰/۶٪ مالیاتهای محلی از شرکتهای، سکنه، املاک، وسائط نقلیه سبک، دخانیات، معادن، حمامها و... ۳۵/۵٪ از دولت مرکزی ۷/۸٪ انتشار اوراق قرضه سایر درآمدها از محل انجام خدمات و یا درآمدهای حاصل از املاک و دارایی (مجموعه گزارشات تحولات ژاپن، ۱۳۶۹:۳۴۱-۳۴۴)
اوزاکا	۳۷٪ مالیاتهای شهری ۱۹٪ از دولت مرکزی ۱۹٪ عوارض بر اسناد شهری ۱۵٪ هدایای محلی ۲٪ مالیاتهای ارث ۱۸٪ سایر منابع (theodere, ۶۱۹۷; ۴۴)
لوس آنجلس	۴۲/۹۵٪ درآمد خصوصی (درآمد از فاضلاب، مالیات گاز، هدایا، ورودیه برای خدمات اختصاصی) ۵۷/۰۵٪ درآمدهای غیر خصوصی (درآمد ادارت پلیس، آتش نشانی، فعالیتهای عمومی، جمع آوری تخلفات، نگهداری و تعمیر خیابان، حمل و نقل، تفریح و پارک، ساختمان سازی و سلامتی ادارات)

یکی از طرق تامین درآمد که بیشتر شهرداری های شهرهای بزرگ از آن بهره می گیرند، استفاده از کمکها و وام های بین المللی است. شهردار میتواند پس از اطمینان از اینکه شهرش دارای اعتبار خوبی در جامعه بین المللی است از طریق سازمانهای وام دهنده بین المللی مانند؛ بانکهای بین المللی، بانک جهانی، یا سازمانهای خصوصی، برخی از مخارج بلندمدت را تامین کند.

عوارض شهرداریها و ملاحظاتی که باید مدنظر قرار گیرد

از مهمترین منابع کسب درآمد شهرداریها، اخذ عوارض از شهروندان است. انواع عوارض شهرداریها عبارتند از:

- عوارض بر مستغلات: شامل اراضی و املاک که مهمترین منبع درآمد شهرداریهاست.

- عوارض غیرمستغلات: مانند عوارض بر کسب و عوارض فروشگاهها

- عوارض پذیرش، بیشتر در شهرهای خاص به سبب داشتن موقعیت ویژه تفریحی یا تجاری که پیوسته مورد رفت و آمد عده زیادی از مردم غیربومی قرار دارند، وصول میشود.

- عوارض صدور پروانه کسب، دستمزدها و جرایم

- عوارض مصرف، عوارض بر درآمد، عوارض وسایل موتوری

- عوارض متفرقه، مانند عوارض سیستم فاضلاب، جمعآوری زباله، عوارض استخرهای شنا، زمینهای ورزشی و سایر تسهیلات تفریحی و پارکها، عوارض آب، برق، تلفن.

روش دریافت عوارض در شهرداریهای کشورهای مختلف جهان تفاوتهایی با یکدیگر دارند. در جدول شماره ۲ انواع عوارض دریافتی شهرداریهای ۹ کشور جهان آمده است.

جدول ۲- انواع عوارضی که از سوی شهرداریهای دنیا وصول می شود

نام کشور	نوع عوارض
اتریش	عوارض طرحها و مزایدهها، عوارض پروانه نگهداری حیوانات
دانمارک	۱- عوارض محلی بر درآمد شخصی فرد فرد مردمی که در محدوده شهرداری زندگی میکنند، براساس درصدی که به تصویب انجمن شهر میرسد. ۲- عوارض پروانه هتلها و رستورانهایی که بخواهند از موزیک و برنامه های دیگر استفاده کنند. ۳- عوارض کلیسا که توسط مسئولان کلیسا از اعضای کلیساها جمع آوری میشود.
فنلاند	عوارض نگهداری از سگ.
آلمان	عوارض صدور پروانه شکار و ماهیگیری، عوارض بستنی.
هند	عوارض زیارت، عوارض ایمنی از آتش سوزی، عوارض بر زمینهای مزروعی.
ایرلند	عوارض راه آهن و ایستگاههای واقع در شهر.
ایتالیا	۱- عوارض بر خانواده که براساس میزان ثروت هر خانواده دریافت میشود. ۲- عوارض افزایش قیمت زمین مستغلات. ۳- عوارض مسافران و جهانگردانی که برای گذران تعطیلات به شهر وارد میشوند.
هلند	۱- عوارض بر مستاجران درجه دوم که خانه یا اتاق مبله از مالک یا مستاجر درجه اول اجاره میکنند. ۲- عوارض بر طناب یا لنگر کشتی که به ساحل بسته میشود. ۳- عوارض ازدواج
پاکستان	عوارض تولد، ازدواج، فرزند خواندگی و میهمانی، عوارض عبور از راهها

منبع: مطالعات نگارنده

شناسایی تنگناها و مشکلات شهرداریها

شناخت مهمترین تنگناها و مسائل شهرداریها، کمک فراوانی به حل مشکلات آنان خواهد کرد که اهم آنها عبارتند از:

- فقدان شدید تخصص در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در بین اعضای شورای شهر و افرادی که برای این انجمن کاندید میشوند.

- عطف و فقدان تخصص مرتبط در بین شهرداران منتخب از سوی شوراها

- عدم اعمال مدیریت واحد شهری

- نداشتن جایگاه و منزلت عمومی شهرداری و شهرداران برخلاف کشورهای پیشرفته

- قدیمی بودن قوانین شهرداری و عدم ضمانت اجرایی جهت اجرای کامل قوانین

- نبود هماهنگی بین دستگاههای اجرایی با شهرداری

از دیگر تنگناها میتوان به؛ فقدان فرهنگ عمومی در شناختن شهرداری به عنوان یک سازمان محلی، مشکلات مالی شهرداریها ناشی از تصمیمات دولت در خصوص استقلال شهرداریها، کمبود کمکهای مالی دولت به شهرداریها، تمایل بیش از حد شهرداریهای کشور به کسب درآمد با روشهای غیر متداول به خصوص افزایش فروش تراکم (alikhodadad.blogfa.com)

- راهکارهای افزایش منابع درآمدی شهرداریها

در راستای دستیابی به منابع پایدار مالی در شهرداریها، راهکارها و پیشنهادات ذیل ارائه میگردد:

- استفاده از تجربیات شهرداریهای دیگر شهرهای کشور و جهان در جهت افزایش درآمد

- احداث کارخانجات تولیدی متناسب با وظایف شهرداری و فروش تولیدات آنها مانند کارخانه تولید مصالح، شن

- و ماسه و قطعات بتنی و نیز احداث جایگاههای پمپنژین و CNG

- احداث مجتمع توریستی - تفریحی در مناطق دارای استعداد و پتانسیل طبیعی

- تولید انبوه گل و گیاه و نهال و گیاهان گلخانه‌ای و فروش آنها با توجه به اقلیم منطقه

- ایجاد مرکز اجاره ماشینآلات عمرانی شهرداری

- ایجاد صنایع تبدیلی مانند بازیافت کاغذ و پلاستیک و احداث کارخانه سیمان با مشارکت بانکها و بخش خصوصی

- افزایش بهره‌وری و خلاقیت نیروی کار با استفاده از ارتقاء آموزش و دوره‌های بازآموزی

- گسترش امر نظارت در امور مرتبط با طرحهای عمران شهری جهت جلوگیری از ساخت و سازهای عمرانی بیدوام و کم

کیفیت

- بررسی دقیق و توجیه اقتصادی و فنی طرحهای خدماتی مورد نیاز شهر و شهروندان

- بکارگیری و استخدام نیروهای متخصص در زمینه مسائل شهری

- تاسیس اتاق فکر

- آموزش شهروندان از طریق رسانهها، روزنامههای محلی و یا هر وسیله دیگر به منظور گسترش همکاری با شهرداری در زمینه هایی نظیر مدیریت پسماند، فضای سبز، مبلمان شهری و...

- استفاده از کمکها و وامهای سازمانهای مالی بینالمللی نظیر بانک جهانی

- مشارکت با بخش خصوصی در راستای اجرای طرحهای عمرانی و خدماتی و فروش خدمات مناسب به متقاضیان

- برگزاری همایشها، کنفرانسها، نمایشگاهها، کنسرتها جهت فعالیت فرهنگی و کسب درآمد

- طراحی شبکه حمل و نقل عمومی

- اخذ عوارض برگزاری مسابقات ورزشی

- اخذ عوارض برگزاری همایشها، کنفرانسها، نمایشگاهها، کنسرتها

جمع بندی و نتیجه گیری

گسترش شهرنشینی و به دنبال آن مشکلات خاص زندگی شهری، بیش از پیش توجه به راهبردها و چارههای سودمند برای مدیریت مالی و روشهای افزایش درآمد شهرداریها را جهت بهینه سازی زندگی شهروندان ضروری ساخته است. نتایج بدست آمده نشان میدهد که مدیریت مالی نقش مهمی را در شهرداری ها ایفا می نماید چراکه کلیه مسائل مالی شهرداری، از دریافت تا هزینه را رصد مینماید و نیازمند به حرکت انداختن و منظم کردن ابزارهای پولی لازم برای مقاصد توسعه شهری است که محدود به بودجه شهرداری نمیگردد بلکه تمامی منابع مالی را کد و فعال موجود در شهر را در بر میگیرد. یافتهها حاکی از آنست که مدیریت مالی ضمن رعایت اهداف، وظایف و اصول خود، میبایست سه اصل انصاف، کارایی و اداره آسانتر را مد نظر قرار دهد. مطابق مطالعات انجام شده، شهرداریها برای رفع نیازهای عمرانی، رفاهی و خدماتی مردم شهر بایستی منابع مالی گستردهای را در اختیار داشته باشند و از آنجا که تامین این خدمات نیازمند هزینههای هنگفتی است لذا جهت جبران کسری بودجه خود، پیوسته بدنبال تهیه منابع مالی جدید و راههای افزایش درآمد خود میباشند. در این میان، پژوهش حاضر، تنگناها و مشکلات شهرداریها را شناسایی کرده و راهکارهای افزایش منابع درآمدی شهرداریها را پیشنهاد داده است.

منابع و ماخذ

- ۲- سعیدنیا، احمد، مدیریت شهری، جلد یازدهم، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، تهران، ۱۳۸۲
- ۳- فرنج، درک و ساورد، هیتر (۱۳۷۱)، فرهنگ مدیریت، ترجمه محمد صائبی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران
- ۴- فرهنگ، منوچهر، فرهنگ بزرگ علوم اقتصادی، نشر البرز، تهران ۱۳۷۱
- ۵- مجموعه گزارشات تحولات ژاپن، سفارت جمهوری اسلامی ایران، توکیو ۱۳۶۹
- ۶- هیربدنیا، ابراهیم، حکومت محلی و مدیریت شهری، انتشارات اتحادیه شهرداریهای کشور، تهران ۱۳۸۵

- 8- Habitat, Training manual on urban local government finance for English- Speaking East and South African Countries, Nairobi,
- 9- Thodore, Reynolds, Smith & Ali Nani, A report covering on observation tour of Taiwan, Japan, United states, Italy, Regarding Tax administration systems, Research Center Of Tehran City,