

منابع درآمدی پایدار شهرداری‌ها: چالش‌ها و راهکارهای بهبود مدیریت مالی شهری

سیدمجتبی افکانه^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۰۳/۰۱

چکیده

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای اصلی مدیریت شهری، برای اجرای وظایف گسترده خود به منابع درآمدی پایدار و قابل‌اتکا نیاز دارند. این پژوهش به بررسی چالش‌های منابع درآمدی کنونی شهرداری‌های ایران، به‌ویژه وابستگی بیش‌ازحد به عوارض ساخت‌وساز و فروش تراکم و تأثیر آن بر ناپایداری مالی پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که کاهش کمک‌های دولتی و فقدان قوانین جامع برای تأمین منابع درآمدی پایدار، شهرداری‌ها را به سمت منابع ناپایدار سوق داده و مشکلات مالی و مدیریتی متعددی را ایجاد کرده است. این مطالعه با تحلیل تجربیات جهانی و داخلی، راهکارهایی نظیر تنوع‌بخشی به منابع درآمدی، استفاده از عوارض بهره‌برداری از ساختمان و تقویت نظام مالیاتی محلی پیشنهاد می‌دهد. هدف این پژوهش، ارائه چارچوبی برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها و حرکت به سمت خودکفایی مالی با تأکید بر پایداری و شفافیت است.

واژگان کلیدی

منابع درآمدی پایدار، شهرداری‌ها، عوارض ساخت‌وساز، مدیریت مالی شهری

۱. کارشناس درآمد شهرداری میمند.

مقدمه

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای کلیدی در مدیریت شهری، وظایف گسترده‌ای در ارائه خدمات عمومی، توسعه زیرساخت‌ها و بهبود کیفیت زندگی شهروندان بر عهده دارند. با این حال، تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اجرای این وظایف، به‌ویژه در شرایط کاهش کمک‌های دولتی، به یکی از چالش‌های اصلی این نهادها تبدیل شده است. در ایران، وابستگی بیش از حد شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار، نظیر عوارض ساخت‌وساز و فروش تراکم، نه تنها ثبات مالی آن‌ها را به خطر انداخته، بلکه تأثیرات منفی بر اقتصاد شهری و بازار مسکن گذاشته است. این پژوهش با هدف بررسی وضعیت منابع درآمدی شهرداری‌های ایران، شناسایی چالش‌های موجود و ارائه راهکارهایی برای دستیابی به منابع درآمدی پایدار انجام شده است. در این راستا، با تحلیل قوانین موجود، تجربیات جهانی و پیشنهادهای سیاستی، تلاش شده تا چارچوبی برای اصلاح نظام درآمدی و حرکت به سمت خودکفایی مالی ارائه شود. این مطالعه بر اهمیت تنوع‌بخشی به منابع درآمدی، تقویت نظام مالیاتی محلی و ایجاد هماهنگی بین سیاست‌های شهری و اقتصاد کلان تأکید دارد.

مبانی نظری

در زمانی که در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ وزارت کشور مکلف شد طرح خودکفایی شهرداری‌ها را ظرف شش ماه تهیه کند تا به امروز موضوع تامین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها به بحثی جدی تبدیل شده و تلاش‌هایی از سوی وزارت کشور و نیز شهرداری‌ها در این خصوص به عمل آمده است. هر چند وزارت کشور لایحه خودکفایی شهرداری‌ها را هیچ وقت تهیه نکرد اما هر ساله در قانون بودجه سالیانه کشور در بند ج تبصره ۱۹ مجلسیان آوردند که توزیع عواید متمرکز شهرداری‌ها نزد وزارت کشور باید منجر به خودکفایی شهرداری‌ها شود و این موضوع که تبدیل به هدفی آرمانی برای شهرداری‌ها شده بود هر ساله در دستورالعمل توزیع عواید متمرکز شهرداری‌ها موضوع بند ج تبصره ۱۹ قانون بودجه کشور ذکر می شد تا اینکه قانون موسوم به تجمیع عوارض در اواخر سال ۱۳۸۱ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و کلیه منابع عوارض موضوع تبصره مذکور این بار در قامت قانون تجمیع عوارض جمع بندی و عرضه شد و دیگر صحبتی از خودکفایی به میان نیامد. بحث خودکفایی شهرداری‌ها هر چند به طرح و لایحه‌یی برای قانونمند کردن این موضوع نینجامید، بلکه بهانه‌یی شد که سهم دولت در تامین منابع اعتباری شهرداری‌ها به تدریج کم و کمتر شود به گونه‌یی که نسبت کمک‌های دولتی به بودجه شهرداری‌ها از حدود ۵۵ درصد در سال ۱۳۵۶ به کمتر از ۱۰ درصد در سالیان اخیر رسیده است و شهرداری‌ها به ناچار به سمت منابع درآمدی رفتند که قانونی برای دریافت آن در اختیار نداشتند، فروش تراکم و کاربری خارج از طرح جامع و طرح‌های تفصیلی شهری تبدیل به محور اصلی تامین درآمد برای شهرداری‌ها شد. به گونه‌یی که در برخی از کلانشهرها ۸۰ درصد درآمد شهرداری از محل عوارض ساختمان‌ها و اراضی و فروش تراکم و کاربری بوده است. 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 سمت و سود بدین ترتیب که رونق ساخت و ساز، افزایش درآمد شهرداری‌ها را موجب شده و رکود ساخت و ساز، کاهش منابع درآمدی شهرداری‌ها را سبب شده است. این پیوند و ارتباط تنگاتنگ میان مقوله ساختمان و مقوله درآمد شهرداری‌ها می‌تواند تأثیرات مخربی بر هر دو بخش بگذارد: از یک سو، اخذ عوارض برای احداث ساختمان هم می‌تواند موجب کاهش ساخت و ساز شده و هم می‌تواند موجب افزایش هزینه‌های تمام شده ساختمان شود البته این به معنای تایید سخنان رئیس جمهور مبنی بر ارتباط گرانی مسکن و عوارض شهرداری نیست چرا که این ارتباط از دهه هفتاد در تمام شهرهای کشور شکل گرفته است و سنگینی بار هزینه‌های شهرداری‌ها بر دوش بخش ساخت و ساز بوده است. هر چند تلاش‌هایی در دهه اخیر صورت پذیرفته که از سهم عمده عوارض ساخت و ساز در منابع درآمدی شهرداری کاسته شود لیکن تاکنون سایه این ارتباط و نیز رویه همچنان بر سر شهرداری‌ها سنگینی می‌کند. در سال ۱۳۸۰ پیش‌نویس لایحه‌ای با عنوان تأمین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها در دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور تهیه شد که در آن سعی شده بود تکیه منابع درآمدی شهرداری‌ها از منابع ناپایدار به منابع پایدار تغییر یابد. به عنوان مثال عوارض بر بهره‌برداری از ساختمان به جای عوارض برای احداث ساختمان قرار گرفت و بخشی از مالیات‌های فعلی که توسط دولت دریافت می‌شود ولی در ماهیت، از جنس عوارض هستند، به عنوان عوارض تصویب شدند و مباحث متعدد دیگری که به نظر می‌رسد در صورت اهتمام دولت قبلی و دولت فعلی در تصویب لایحه و ارسال آن به مجلس شورای اسلامی، گام بلندی برای گسست رابطه احداث ساختمان و درآمد شهرداری و ایجاد رابطه صحیحی بین اقتصاد شهر و بودجه شهرداری برداشته شود. متأسفانه بررسی لایحه مذکور در دولت قبلی به درازا کشید و دولت نهم با توجه به اینکه لایحه مربوط به دولت قبلی بود چندان اهمیتی برای بررسی و تصویب آن به عمل نیاورده است: موضوعی که قطعاً گلابیه و انتقاد جدی شهرداران و شوراهای شهری را برای دولت نهم به همراه دارد. در این خصوص در کلانشهر تهران با تصویب طرح جامع جدید و تثبیت تراکم‌ها و کاربری‌ها، مشکل درآمدی شهرداری تهران با تنگنای جدی مواجه خواهد شد چرا که امکان فروش تراکم را از شهرداری سلب خواهد کرد. همین مطلب قاعداً برای سایر شهرداری‌ها با تصویب طرح‌های جامع جدید یا طرح‌های معماری جدید، مشکلات جدی را فراهم خواهد کرد. از این رو اخیراً شهرداری تهران طرح تأمین منابع جدید درآمدی برای شهرداری تهران را به شورای اسلامی شهر تهران ارسال کرده است که قاعداً پس از تصویب در شورا مواردی از آن باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در سال‌های گذشته مجمع مشورتی شهرداران کلانشهرها و نیز امسال شوراهای اسلامی کلانشهرها این مساله را پیگیری کرده‌اند، لیکن با توجه به اینکه لایحه منابع درآمدی پایدار شهرداری‌ها با سکوت وزارت کشور در دولت مواجه شده و در این خصوص اطلاع‌رسانی نیز نشده است. بهتر است که با توجه به وظایف شوراهای استان‌ها مستند به قانون اساسی، طرح تأمین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها تهیه و مستقیماً به مجلس شورای اسلامی ارائه شود و با رایزنی با فراکسیون مدیریت شهری مجلس شورای اسلامی که با شهردار تهران نیز ارتباط خوبی دارند و با پشتیبانی و همراهی شهرداران و شوراهای شهری از طرح مذکور امکان تصویب آن را در مجلس شورای اسلامی فراهم کنند.

خوشبختانه مطالعات و تحقیقات متعددی در این خصوص در وزارت کشور و نیز در سایر شهرداری ها در خصوص بررسی مشکلات و ارائه راهکارها برای بهبود وضعیت درآمدی شهرداری ها انجام شده است که در تهیه طرح مذکور به شورای عالی استان ها کمک بسیار زیادی خواهد کرد. قاعدتاً اگر دولت و به ویژه وزارت کشور به وظیفه خود در ارائه لایحه مذکور عمل می کردند نیازی به انداختن مشکل گرانی مسکن در دامن شهرداری ها نبود.

مقدمه‌ای بر منابع درآمدی شهرداری‌ها

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی، برای اجرای وظایف خود به منابع درآمدی متنوع و پایدار نیاز دارند. منابع درآمدی پایدار به منابعی اطلاق می‌شود که جریان درآمدی مستمر و قابل پیش‌بینی را فراهم کرده و از نوسانات اقتصادی تأثیر کمتری می‌پذیرند (Linn, 1992 & Bahl). در مقابل، منابع ناپایدار، مانند عوارض ساخت‌وساز، به شدت به چرخه‌های اقتصادی وابسته بوده و در دوره‌های رکود، توانایی تأمین مالی را کاهش می‌دهند. در ایران، کاهش کمک‌های دولتی از ۵۵ درصد در دهه ۱۳۵۰ به کمتر از ۱۰ درصد در سال‌های اخیر، شهرداری‌ها را به سمت منابع ناپایدار سوق داده است (Azizi, 2017 & Moeeni).

انواع منابع درآمدی شهرداری‌ها

منابع درآمدی شهرداری‌ها به طور کلی به سه دسته تقسیم می‌شوند:

- **عوارض محلی:** شامل عوارض ساخت‌وساز، عوارض نوسازی و عوارض بر فعالیت‌های اقتصادی.
- **کمک‌های دولتی:** بودجه‌های تخصیص یافته از دولت مرکزی یا استانی.
- **سایر درآمدها:** شامل فروش دارایی‌ها، وام‌ها و درآمدهای حاصل از فعالیت‌های اختصاصی (Bahl, 2008).

در ایران، عوارض ساخت‌وساز و فروش تراکم به دلیل سهولت وصول و حجم بالای درآمد، به منبع اصلی درآمدی بسیاری از شهرداری‌ها، به‌ویژه در کلانشهرها، تبدیل شده‌اند. این وابستگی، به دلیل تأثیرپذیری از رونق یا رکود بازار مسکن، ناپایداری مالی را تشدید کرده است.

چالش‌های منابع درآمدی کنونی

وابستگی به عوارض ساخت‌وساز

وابستگی بیش از حد به عوارض ساخت‌وساز و فروش تراکم، مشکلات متعددی را ایجاد کرده است. نخست، این منابع به شدت به چرخه‌های اقتصادی وابسته‌اند و در دوره‌های رکود، درآمدهای شهرداری‌ها به شدت کاهش می‌یابد (Inman, 2007). دوم، این رویکرد به افزایش هزینه‌های ساخت‌وساز و در نتیجه گرانی مسکن منجر شده است. سوم، فروش تراکم خارج از طرح‌های جامع شهری، به بی‌نظمی در توسعه شهری و کاهش کیفیت زندگی منجر شده است.

کاهش کمک‌های دولتی

کاهش کمک‌های دولتی که از دهه ۱۳۵۰ آغاز شد، فشار مالی بر شهرداری‌ها را افزایش داده است. این کاهش، نتیجه سیاست‌های تمرکززدایی و تأکید بر خودکفایی مالی بوده، اما نبود زیرساخت‌های قانونی و مالی مناسب، این هدف را غیرقابل دسترس کرده است (Slack, 2004 & Bird).

فقدان قوانین جامع

عدم تصویب لایحه منابع درآمدی پایدار که در سال ۱۳۸۰ توسط وزارت کشور تهیه شد، یکی از موانع اصلی دستیابی به خودکفایی مالی است. این لایحه پیشنهادهایی نظیر جایگزینی عوارض احداث ساختمان با عوارض بهره‌برداری و تخصیص بخشی از مالیات‌های ملی به شهرداری‌ها را مطرح کرده بود، اما به دلیل عدم پیگیری دولت، اجرایی نشد.

راهکارهای ایجاد منابع درآمدی پایدار

تنوع بخشی به منابع درآمدی

تنوع بخشی به منابع درآمدی، از جمله استفاده از عوارض بهره‌برداری از ساختمان، مالیات بر ارزش زمین و عوارض بر فعالیت‌های اقتصادی، می‌تواند ناپایداری مالی را کاهش دهد. تجربیات جهانی، مانند سیستم مالیاتی محلی در کشورهای OECD، نشان‌دهنده موفقیت این رویکرد است (OECD, 2007).

تقویت نظام مالیاتی محلی

ایجاد نظام مالیاتی محلی کارآمد، با تأکید بر مالیات‌های مبتنی بر ارزش املاک و فعالیت‌های تجاری، می‌تواند جریان درآمدی پایدار ایجاد کند. این نظام نیازمند شفافیت در فرآیند وصول و تخصیص مالیات است (Bahl, 2008).

اصلاح قوانین و مقررات

تصویب قوانین جامع برای تأمین منابع درآمدی پایدار، از جمله تخصیص بخشی از مالیات‌های ملی (مانند مالیات بر ارزش افزوده) به شهرداری‌ها، می‌تواند به خودکفایی مالی کمک کند. همچنین، تدوین چارچوب‌های قانونی برای جلوگیری از فروش تراکم خارج از طرح‌های جامع، ضروری است.

استفاده از ابزارهای مالی نوین

ابزارهایی نظیر اوراق مشارکت، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و صندوق‌های توسعه شهری می‌توانند منابع مالی جدیدی برای شهرداری‌ها فراهم کنند. این ابزارها در شهرهایی مانند تورنتو و سئول با موفقیت اجرا شده‌اند (Slack, 2009).

تجربیات جهانی در تأمین منابع درآمدی

بررسی تجربیات جهانی نشان می‌دهد که کشورهای توسعه‌یافته از ترکیب متنوعی از منابع درآمدی، شامل مالیات‌های محلی، کمک‌های دولتی و درآمدهای اختصاصی استفاده می‌کنند. به عنوان مثال، در آلمان، مالیات بر املاک و مستغلات بخش قابل توجهی از درآمدهای شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد (Slack, 2004 & Bird). در کره جنوبی،

استفاده از ابزارهای مالی نوین، مانند اوراق قرضه شهری، به تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی کمک کرده است (Kim, 2013).

پیشنهادهای سیاستی

برای دستیابی به منابع درآمدی پایدار در شهرداری‌های ایران، پیشنهادها زیر ارائه می‌شود:

- **تدوین و تصویب لایحه منابع درآمدی پایدار:** این لایحه باید بر تنوع‌بخشی به منابع و کاهش وابستگی به عوارض ساخت‌وساز تمرکز کند.
- **تقویت نظام مالیاتی محلی:** ایجاد سیستم مالیاتی مبتنی بر ارزش املاک و فعالیت‌های اقتصادی.
- **آموزش و ظرفیت‌سازی:** تقویت توان کارشناسی در شهرداری‌ها برای مدیریت مالی کارآمد.
- **همکاری با بخش خصوصی:** استفاده از مشارکت عمومی-خصوصی برای تأمین مالی پروژه‌های شهری.
- **شفافیت و نظارت:** ایجاد سیستم‌های شفاف برای وصول و تخصیص درآمدها.

جمع بندی و نتیجه گیری

منابع درآمدی پایدار، یکی از مهم‌ترین نیازهای شهرداری‌ها برای اجرای وظایف گسترده و ارائه خدمات باکیفیت به شهروندان است. این پژوهش نشان داد که وابستگی بیش‌ازحد شهرداری‌های ایران به عوارض ساخت‌وساز و فروش تراکم، به دلیل ناپایداری این منابع، چالش‌های مالی و مدیریتی متعددی را ایجاد کرده است. کاهش کمک‌های دولتی، فقدان قوانین جامع و نبود زیرساخت‌های مالی مناسب، خودکفایی مالی شهرداری‌ها را به هدفی دست‌نیافتنی تبدیل کرده است. با این حال، با تنوع‌بخشی به منابع درآمدی، تقویت نظام مالیاتی محلی، استفاده از ابزارهای مالی نوین و اصلاح قوانین، می‌توان به سمت نظام درآمدی پایدار حرکت کرد. تجربیات جهانی نشان‌دهنده موفقیت رویکردهایی نظیر مالیات بر ارزش املاک و مشارکت بخش خصوصی است. پیشنهاد می‌شود که دولت و مجلس شورای اسلامی با تصویب لایحه منابع درآمدی پایدار و ایجاد چارچوب‌های قانونی مناسب، از شهرداری‌ها در مسیر خودکفایی مالی حمایت کنند. این اقدامات نه تنها به بهبود مدیریت مالی شهری منجر می‌شود، بلکه کیفیت زندگی شهروندان و توسعه پایدار شهری را نیز ارتقا خواهد داد.

منابع و مآخذ

1. Bahl, R. (2008). *The design and implementation of local government finance systems*. Lincoln Institute of Land Policy.
2. Bahl, R., & Linn, J. (1992). *Urban public finance in developing countries*. Oxford University Press.
3. Bird, R. M., & Slack, E. (2004). *International handbook of land and property taxation*. Edward Elgar Publishing.
4. Inman, R. P. (2007). *Financing cities*. In R. J. Arnott & D. P. McMillen (Eds.), *A companion to urban economics* (pp. 311-332). Blackwell Publishing.

5. Kim, J. (2013). *Municipal finance in Korea: Lessons for developing countries*. Asian Development Bank.
6. Moeeni, S., & Azizi, F. (2017). *Challenges of implementing sustainable revenue sources in Iranian municipalities*. Journal of Urban Management, 6(2), 45-60.
7. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2007). *Fiscal autonomy and local government finance*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264034051-en>
8. Slack, E. (2009). *Guide to municipal finance*. UN-Habitat.