

بررسی روش های تامین منابع مالی شهرداری ها در توسعه و عمران شهری

پرویز گل محمدی فرح

کارشناسی حقوق ثبتی، دانشگاه علمی کاربردی هرد

چکیده

این پژوهش با هدف بررسی روش های تامین منابع مالی شهرداری ها در توسعه و عمران شهری انجام شد. روش تحقیق کتابخانه ای با استفاده از کتب، مقالات و پایان نامه و... انجام گرفت. اولین و مهم ترین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی در بیشتر شهرها در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران ناشی از فقدان منابع مالی کافی، نظام ناکارآمد مدیریت و برنامه ریزی هزینه است. امروزه اولویت های اداره شهرها به خصوص شهرهای بزرگ در دنیا تغییر زیادی کرده که یکی از این اولویت ها، تامین منابع مالی پایدار شهرداری هاست. با مقایسه ای به نحوه اداره شهرهای بزرگ دنیا به این نتیجه می رسیم که تنها منبع پایدار درآمد برای اداره بهینه شهر مشارکت شهروندان در اداره شهر می باشد، اما در این زمینه نیاز است که شهرداری ها فرهنگ سازی کرده و با در نظر گرفتن مشوق ها و تخفیف های ویژه جایگاه مشارکت مالی شهروندان را نهادینه نمایند.

واژه های کلیدی: تامین مالی، شهرداری، توسعه شهری، عمران شهری

مقدمه

شهرداری بعنوان یک نهاد عمومی عهده دار مدیریت شهری و تامین کننده خدمات و نیازهای اساسی شهروندان می باشد. شهرداری ها جهت دستیابی به این اهداف تشکیل و وظایف مختلفی براساس قانون به عهده آنها گذاشته شده است. بر این مبنا شهرداری سازمانی است محلی که طبق اصل عدم تمرکز اداری به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادی، بهداشت شهر و رفاه شهروندان و ساکنان آن تأسیس می شود. شهرداری، نوعی سیستم اداره شهر است و از دو واحد به نام شورای شهر و اداره شهرداری تشکیل شده است که اولی قوه ناظر و تصمیم گیرنده در شهر و دومی مجری آن است؛ به عبارت دیگر صفت بارز این سیستم آن است که تعیین خط مشی و سیاست کلی امور شهر در دست هیأتی به نام شورای شهر قرار می گیرد و اجرای نظریات و سیاست کلی مزبور به عهده مأموری به نام شهردار واگذار می شود و شهردار در مقابل شورای شهر مسئول و جوابگوی عملیات اداره شهرداری یعنی دستگاه اجرایی تحت نظر خود است. اگر شهرداری در انجام وظایف خود تخلف و یا قصوری کرد، به وسیله نمایندگان منتخب اهالی و ساکنان شهر که در شورای شهر هستند، استیضاح می شود و اگر مورد تأیید نبود با رأی آنها برکنار میگردد. 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 یک رویکرد اساسی در تأمین و مصرف منابع مالی خود استفاده کند. درآمد برای شهرداریها یکی از چالشهای این بنیاد شهری در شهرهای مختلف اعم از بزرگ و کوچک می باشد. از سوی دیگر شهروندان هر شهری با توجه به رشد روزافزون نیازهای خود و نیاز به بالا رفتن سطح خدمات مختلف شهری خواستار ارائه خدمات متنوع و مناسب از سوی شهرداریها هستند که این امر نیز وجود درآمدهای پایدار برای شهرداریها حتی در مقیاس کوچکتر و برنامه ریزی اصولی و مدون براساس این درآمدها را به امری لازم و ضروری در مدیریت شهری و جلب رضایت شهروندان تبدیل کرده است. مطالعات در زمینه تجارب کشورها در زمینه ی دستیابی به درآمدهای شهری جدید و اصلاح آن ها همگی بر این موضوع اتفاق نظر دارند که کسب درآمد و تامین منابع مالی شهری به منظور ایجاد کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان، ضمن اینکه یکی از اهداف اساسی هر جامعه شهری است، چنانچه این گونه درآمدها سبب کاهش شرایط کیفی زندگی گردیده و کیفیت زیستگاههای انسانی (شهرها) را به خطر بیندازد، به عنوان درآمدهای پایدار و درآمدهای سالم (مطلوب) تلقی نمی گردند. هرگونه تلاش جهت فعال کردن درآمدها و ایجاد منابع مالی جدید باید به دو مقوله ی مطروحه یعنی تداوم داشتن در طول زمان و مطلوب بود آن ها در چهارچوب ضوابط شهرسازی صورت پذیرد. (شرزه ای، ۱۳۸۷، ص ۲۴). نگرش موردی و مقطعی به نظام درآمدی شهرداریها و عدم تعیین تکلیف آن در قالب یک نظام کلان اقتصادی، عدم شفافیت نظام بودجه و درآمد شهرداریها 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. با توجه به تمامی مسایل مذکور باید راه های درآمدی در جهت کاهش هزینه ها مورد توجه مدیران شهری باشد تا تمام ابعاد درآمدی چه از منظر جایگاه قانونی، چه مکانیزم های دولتی و هم سهمی که از دولت و وزارت کشور به شهرداری پرداخت می شود و در نهایت مشارکت مردمی در قالب عوارض از برنامه های آتی، آینده روشنی را برای شهرها رقم بزند. عبور از حوزه فعالیت های خرد به فعالیت های کلان تر همچون مشارکت در پروژه های چند منظوره، فرصت پرداختن مدیریت شهری به دیگر بخش هایی را فراهم می آورد که جز با اعمال مدیریت مستقیم، سامان نمی یابد. تامین درآمدهای غیرنقدی که با مهندسی مجدد فرآیندها به دست می آید، کارآمدی منابع غیرنقدی را در بعضی حیطه ها تضمین کرده است. در حالی که بعضی کارشناسان تنها منبع درآمد شهرداریها را دریافت عوارض، عنوان کرده و از این رو این نهادها را نیازمند کمک دولت می نامند، این خود شهرداری

ها هستند که باید با مطالعات عملی و تقویت پشتوانه های مدیریت اندیشه - عمل، از وابستگی به دولت بکاهند و از استانداردهای روش های دستیابی به درآمدهای پایدار بهره ببرند. با مقایسه ای بسیار سطحی و گذرا و مقایسه کشورهای آلمان، اندونزی، انگلیس، فرانسه و تایلند که نمونه ای از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته هستند و نیز شهر تهران که کلانشهری رو به توسعه است می توان دریافت که درآمدهای ناپایدار کنونی شهرداری ها که بیش از همه به فروش تراکم وابسته است نمی تواند متضمن رشد منطقی در این کلانشهر باشد و در واقع بدون داشتن درآمدهای پایدار نمی توان انگیزه زیادی برای اجرای پروژه های طولانی و کلیدی ایجاد کرد. تامین منابع مالی یکی از مهم ترین وظایف نهادهای عمومی از قبیل شهرداری هاست. هرچند که منابع مالی شهرداری ها به صورت مختلف قابل حصول است اما همه آن ها از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند. پایداری در درآمدها مستلزم آن است که اولاً این اقلام از یک استمرار نسبی برخوردار باشند. و باید به گونه ای باشند که در طول زمان قابل اتکا بوده ثانیاً حصول این درآمدها شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. با توجه به مطالب فوق مطالعه بررسی روش های تامین منابع مالی شهرداری ها بخصوص روش های ایجاد منابع مالی پایدار در شهرداری ها جهت توسعه و عمران شهری ضروری بنظر می رسد. این پژوهش به بررسی روش های تامین منابع مالی شهرداری ها در توسعه و عمران شهری پرداخته است.

بررسی مفهوم شهرداری و مدیریت شهری

واژه شهردار معادل لغت انگلیسی Municipality می باشد. این لغت از ریشه لاتین Municipality به مفهوم جمیع سکنه یک محل که به خاطر منافع مشترک خود دور هم جمع شده اند، قابل اقتباس شده است. لغت Municipality به دو معنی بکار می رود: ۱- شهر ۲- شهرداری. بنابراین این واژه هم به حوزه مورد عمل شهرداری و هم به مجموعه اداری شهرداری اشاره دارد. منظور از حوزه عمل شهرداری، ناحیه ای است که به وسیله مرزهای اداری معین مشخص شده و ویژگی مسلط شهری دارد، معمولاً توسط یک مجموعه از ماموران برگزیده محلی اداره می شود و در یک واحد حکومتی بالاتر از فرمانداری یا بخشداری قرار دارد.

تاریخچه شهرداری

شهرداری از نظر لغوی از دو کلمه «شهر» و «داری» تشکیل گردیده که «داری» به معنی اداره و مدیریت و «شهر» پس از ۱۳۶۲ به جایی که دارای شهرداری باشد اطلاق می گردید. بنابراین از نظر لغوی شهرداری را میتوان سازمان اداره شهر دانست و در اصطلاح، شهرداری به واحدی گفته می شود که به منظور اداره امور محلی و ارائه خدمات عمومی موردنیاز شهروندان در یک مرکز جمعیتی با خصایص شهری تشکیل می شود. در اواخر قرن سوم (ه ق) به منظور انجام و اداره امور شهری دایره احتسابیه با دو شعبه احتساب و تنظیم تشکیل شد، اما سازمان شهرداری با مفهوم امروزی از زمان تشکیل حکومت مشروطه (دوران قاجار) با تصویب قانون بلدیة مصوب ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ ه ق (۱۲۸۶ ش) پا به عرصه وجود نهاد. این قانون در ۵ فصل و ۱۰۸ ماده تنظیم و تصویب شده بود که در فصل چهارم، چگونگی سازمان بلدیة، تقسیم کار، وظایف و حدود اختیارات اعضای انجمن و واحدهای سازمانی تابعه، نحوه اعمال نظارت و مداخله حاکم را در امور بلدیة تعیین نموده بود و در ماده ۹۳ آن بر لزوم و وجود شخصی به عنوان کلانتر (شهردار)، که اداره امور بلدیة را به عهده بگیرد اشاره شده است. با نسخ قانون مذکور در سال ۱۳۰۹ ه ش قانون دیگری با ضوابط جدید و متناسب با افزایش اعتبارات و امکانات مالی شهرداری ها تصویب

شد و وزارت کشور، سرپرستی ادارات بلدیة را بر عهده گرفت. و در سال ۱۳۱۲ هـ ش وزارت کشور برای اینکه اصلاحات شهری به خوبی انجام شود و کلیه امور فنی و شهرسازی شهرها زیر نظر مهندسين مجرب و با برنامه صحیح انجام گیرد با تقدیم لایحه ای به مجلس شورای ملی موجبات تشکیل اداره کل فنی را در وزارتخانه فراهم نمود و بعد از سال ۱۳۲۰ هـ ش اداره مزبور به اداره کل امور شهرداریها تبدیل گردید. سپس بر اساس قانون ۱۳۲۸ (هـ ش) با اعطای اختیاراتی به انجمن شهر، از نظر سیاسی و اجتماعی تحولاتی در وضع شهرها بوجود آمد. به دنبال گسترش شهرها و افزایش جمعیت و به تبع آن تنوع نیازها و احتیاجات شهروندان، وظایف و فعالیت شهرداریها نیز تنوع و گسترش بیشتری یافت، به گونه ای که امروزه از شهرداریها به عنوان بزرگترین و متنوع ترین سازمان خدماتی شهری نام می برند. شایان ذکر است نخستین شهرداری در ایران در سال ۱۲۸۶ (هـ ش) در تهران تأسیس گردیده و در مجموع تا پیش از انقلاب اسلامی تعداد ۴۵۳ شهرداری در کشور تأسیس گردید که بیشترین تعداد شهرداری، در استانهای اصفهان و مازندران (هر کدام ۴۶ شهرداری) و کمترین تعداد شهرداری در استان کهگیلویه و بویر احمد (۴ شهرداری) وجود داشت و در حال حاضر بیش از ۱۰۰۰ شهرداری در کشور فعال هستند.

مجموعه اداری شهرداری نیز سازمانی محلی و غیر دولتی است که به منظور اداره امور محلی و ارائه خدمات لازم با هدف مدیریت و توسعه کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در محدوده تعریف شده از سوی قانون گذار که معمولاً شهر و اطراف آن می باشد، به فعالیت می پردازد. شهرداری سازمانی منتخب است که مشروعیتش از انتخاب کنندگان می باشد از استقلال نسبی در چارچوب قانون برخوردار است و تشکیل آن از حاکمیت ملی نشأت می گیرد. قدرت شهرداری ناشی از قانون اساسی یا قوانین عادی و تصویب نامه ها و آیین نامه های قوه مجریه می باشد.

مجموعه اداری شهرداری از دو جزء تشکیل شده است.

الف - شوراهای یا انجمن شهر که قوه مقننه و ناظر بر عملکرد بخش اجرایی شهرداری است. شوراهای یا انجمن شهر به طور مستقیم به وسیله مردم انتخاب می شوند.

ب- دستگاه اجرایی شهرداری که وظیفه اجرای مصوبات شورای شهر و انجام سایر وظایفی را بر عهده دارد که به موجب قانون برعهده شهرداری می باشد. مسئولیت اجرایی شهرداری، بر عهده شهردار است که به صورت مستقیم یا غیر مستقیم (توسط شورای شهر) برگزیده مردم می باشد.

از آن جا که طبق تعریف، شهرداری مسئول مدیریت شهر می باشد، در ادامه به منظور تدقیق فضای مفهومی شهرداری، مفهوم واژه مدیریت شهری مورد بررسی قرار می گیرد.

مدیریت شهری از تنوع و تا حدی ابهام مفهومی برخوردار است. گاه مدیریت شهری همان اجرای سیاست یا مدیریت عمومی در عرصه شهر تلقی شده و زمانی دیگر به کلیه فعالیت‌هایی اطلاق شده است که برای نیل به توسعه شهر انجام می شود. از دیدگاه بانک جهانی، مدیریت شهری؛ رهیافتی تجاری مانند می باشد که ممکن است استفاده از وامها را کارآمد و موثرتر کند.

از نظر (UNCHS) مدیریت شهری به طور کلی به عنوان الگویی برای مدیریت و توسعه سکونتگاه‌های شهری، اعم از شهرهای کوچک و بزرگ و مادر شهرها مطرح می شود و همه بازیگران فعال در امور شهری نظیر شرکت‌های خصوصی، مجامع غیر دولتی، مجامع مدنی و دیگر افراد و گروههایی که در شهر، کار و زندگی می کنند را در بر می گیرد.

نظام مدیریت شهری از دیدگاه سیستمی عبارتست از: «یک سازمان گسترده متشکل از تمام عناصر و اجزای رسمی و غیر رسمی ذی ربط و موثر در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهر با هدف اداره، هدایت، کنترل و توسعه همه جانبه و پایدار شهر مربوطه»

در این مفهوم، مدیریت شهری از نوع سیستم‌های باز و بسیار پیچیده انسانی و اجتماعی است که با عناصر و روابط بسیار متنوع و متعدد مواجه است. داده‌های این سیستم خواسته‌های دولتی و شهروندان است و ستاده‌های آن توسعه کمیت و کیفیت زندگی شهری... مدیریت شهری باید تمام سیستم‌های شهری اعم از فضای کالبدی و عملکردی آن را تحت پوشش قرار دهد و لذا دارای ماهیت سازمانی توأمان چند عملکردی (سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرا) چند سطحی است. (کاظمیان و رضوانی نوید، ۱۳۸۱، صص ۵۳-۵۵)

علی‌رغم تنوع مفهومی مدیریت شهری که ناشی از تنوع نگرش‌های موجود است، می‌توان اصول زیر را از این تعاریف استخراج نمود:

- ۱- گستردگی و پیچیدگی مفهوم مدیریت شهری آن چنان است که به هیچ وجه نمی‌توان شهرداری را معادل مدیریت شهری دانست. مدیریت شهری مترادف است با همه بازیگران عرصه شهر و نقش شهرداری به عنوان هسته مرکزی مدیریت شهر، هدایت، نظارت، راهبری و جلب مشارکت سایر بازیگران.
 - ۲- مدیریت شهری، جامع‌نگر است و تمام عرصه‌های عملکردی و کالبدی شهر را در بر می‌گیرد.
 - ۳- اهداف توسعه شهر معرف مهم‌ترین مسائل و فرصت‌های مورد توجه مدیریت شهری می‌باشد. این اهداف برای ارزیابی کارایی و اثر بخشی مدیریت نیز کاربرد دارد و از سوی دیگر تعیین‌کننده وظایف مدیریت شهری و شهرداری است. به عنوان مثال، اگر توسعه اقتصادی، اجتماعی در اولویت باشد، اقدام‌های اصلی که باید برای بهبود شرایط زندگی شهروندان بر مبنای این هدف انجام شود، از زمانی که توسعه کالبدی در اولویت باشد، متفاوت خواهد بود.
 - ۴- مدیریت شهری تنها در پی دست‌یابی به اهداف نیست؛ بلکه مستلزم انجام اقدام‌های لازم برای تداوم و استمرار اثرات دستیابی به اهداف نیز می‌باشد.
- مدیریت شهری می‌تواند موجب اجرای اقدام‌هایی معین در جهت توسعه شهری توسط دیگران باشد. در این جا مجبور سازی یا کنترل دیگران منظور نیست، بلکه انگیزه دادن، راهنمایی، هدایت و جلب مشارکت ابزارهای مدیریت شهری برای تحقق اهداف است. (کاظمیان و رضوانی نوید، ۱۳۸۱، ص ۵۷)

مفهوم تامین مالی شهر

پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که کدام یک از خدمات عمومی باید توسط یک حکومت شهری کارآمد فراهم شود؟ شهرهای موفق نیازمند خدمات عمومی و زیرساخت‌هایی هستند که مکمل سرمایه‌های خصوصی و نیروی کار تولیدی بوده و موجب ایجاد محیط اجتماعی و کالبدی مناسب از دید ساکنان شهر می‌گردد. هرگونه فعالیتی در شهرها مستلزم کسب درآمد و صرف هزینه‌هاست که طبیعتاً پیش‌نیاز آن تعادل‌بخشی بین هزینه‌های مصرفی و منابع درآمدی است. به طور کلی قانون توازن بین درآمد و هزینه یک اصل منطبق بر ویژگی‌های طبیعت و نشأت گرفته از آن می‌باشد به گونه‌ای که در اکثر سیستم‌های طبیعی و مصنوعی، عدم تعادل بین ورودی سیستم یا منابع درآمد و خروجی سیستم یا هزینه‌ها منجر به از بین رفتن پایداری آن سیستم می‌گردد (بصیرت، ۱۳۸۸، ص ۶۱). بررسی اجمالی مخارج شهرداری‌ها چه در ایران و چه در سایر کشورها حاکی از رشد مخارج در سال‌های متعددی می‌باشد. در عین حال شهرداری‌ها همواره با مشکل تأمین مالی به منظور ارائه خدمات در یک سطح مطلوب روبرو می‌باشند. از مواردی که بر رشد بودجه شهرداری‌ها اثر گذار هستند می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

تأثیر افزایش جمعیت و رشد شهرنشینی

افزایش نیاز به خدمات عمومی در فرآیند شهرنشینی همراه با رشد جمعیت به عنوان یک عامل مهم در رشد هزینه های شهرداری مطرح میگردد. از جمله موارد عینی افزایش تقاضا برای خدمات عمومی ناشی از افزایش درآمد به افزایش میزان زباله ایجاد شده با افزایش تقاضا برای اتومبیل و در نتیجه خیابان و جاده اشاره نمود. بدیهی است که با رشد درآمد سرانه در شهرها تقاضا برای خدمات و کالاهای عمومی افزایش م ییابد و در نتیجه افزایش هزینه های عمومی را طلب می نماید.

اثرات انتظاری و تظاهری^۱

عامل دیگری که در افزایش تقاضا برای خدمات شهری مؤثر است افزایش انتظارات جامعه شهری برای بر خورداری از خدمات عمومی مناسب تر می باشد که این خود تحت تأثیر افزایش آگاهی جامعه شهری در کشورهای در حال توسعه از وضعیت و کیفیت خدمات ارائه شده در کشورهای پیشرفته می باشد، این آگاهی که در ادبیات توسعه به اثر تظاهری شناخته می شود و موجب گردیده است که مسئولین شهری در کشورهای در حال توسعه برای افزایش و بهبود کیفیت خدمات شهری تحت فشار قرار گرفته و در نتیجه هزینه ها افزایش یابد. قابل توجه است که این عوامل در برخی از زمینه ها مانند استفاده از اتومبیل شخصی به طور نسنجیده افزایش یابد و در نتیجه فشار زیادی بر بودجه شهرداری ها برای ارائه خدمات جنبی و مکمل آن مانند احداث پارکینگ و خیابان و پلها وارد شود.

افزایش قیمت ها و هزینه ارائه خدمات

عامل دیگری که در رشد بودجه شهرداری ها می تواند مؤثر باشد افزایش سطح عمومی قیمت ها یا به عبارت دیگر تورم و همچنین افزایش هزینه تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی باشد. بدیهی است که در شرایط تورمی، شهرداری ها بدون افزایش بودجه از ارائه خدمات موجود ناتوان خواهند بود. اما اینکه با افزایش شهرنشینی هزینه ارائه خدمات افزایش یابد موضوعی است که باید با دقت بیشتری مورد مطالعه قرار گیرد. در ارتباط با افزایش هزینه لازم است که به بهره وری نیروی کار شاغل در بخش عمومی نیز توجه نمود چنانچه بهره وری نیروی کار شاغل در بخش عمومی و از جمله شهرداری ها به میزان بهره وری نیروی کار در بخش خصوصی در طول زمان افزایش نیابد اما دستمزدهای پرداختی همانند بخش خصوصی افزایش یابد نتیجه ای به جز افزایش هزینه ها در بخش عمومی را به دنبال نخواهد داشت. در چنین شرایطی است که بودجه شهرداری ها با کسری مواجه خواهد گردید که باید بر آن چاره اندیشی نمود.

نقش درآمدها در افزایش هزینه

برخی استدلال می نمایند که افزایش هزینه ها عملاً تحت تأثیر درآمدها قراردادها بوده و دولتها در جریان توسعه با دریافت مالیات بیشتر، هزینه های بیشتر را امکان پذیر نموده اند. حال اینکه این عامل تا چه اندازه افزایش هزینه شهرداری ها را توجیه می نماید بستگی زیادی به چگونگی تخصیص بودجه توسط دولت مرکزی به شهرداری ها دارد می توان گفت که این عامل در جهت افزایش هزینه شهرداری ها عمل می نماید. البته تفویض اختیارات قانونی، شهرداری ها برای عوارض جدید می تواندامکانات افزایش هزینه توسط شهرداری ها را در این راستا فراهم سازد. (حسن زاده، ۱۳۸۵، ص ۱۳)

^۱ Expectations and Demonstration Effects

منابع درآمد شهرداری

-قیمت گذاری خدمات شهری یا فروش خدمات

فروش خدمات را اصولاً در مورد کالاهای اجتماعی که در مورد آنها منع پذیری امکان پذیر است، می توان به کار گرفت. در این رابطه برای مثال می توان به ورود یه پارک های تفریحی اشاره نمود. مزیت این روش در درجه اول این است که کارایی استفاده از منابع را تأمین می نماید به عبارت دیگر مانع اسراف در نحوه استفاده از کالا می گردد. علاوه بر این، در این روش با استفاده از اطلاعات موجود می توان نسبت به ارزیابی سطح تقاضا و پیش بینی میزان مطلوب ارائه آن اقدام نمود. اما اشکال این روش این است که تنها در مواردی کارایی را حفظ خواهد نمود که هزینه نهایی ارائه آن ناچیز نباشد. در غیر این صورت بهتر خواهد بود که، از نظر حفظ کارایی کالا به صورت رایگان ارائه شود. علاوه بر این و مهمتر از اشکال فوق باید به غیر عادلانه بودن این روش اشاره نمود. چرا که افراد کم درآمد نیز باید مبلغی همانند افراد پر درآمد جهت استفاده از این کالاها و خدمات بپردازند. البته اشکال مربوط به غیر عادلانه بودن زمانی مطرح است که قیمت گذاری خدمات با هدف درآمد زدایی یا پوشاندن هزینه ها انجام گرفته باشد. در مواردی که شهرداری ها به دلالی از قبیل وجود منافع جنبی ناچار به پرداخت سوبسید باشند این اشکال لزوماً مطرح نخواهد بود.

-قیمت گذاری خدمات عمومی و نقش آن در کارایی

شاید قیمت گذاری خدمات عمومی بیشتر از نقطه نظر مالی و اجرائی و عدالت مورد توجه سیاستگذاران قرار داشته باشند، اما از بعد کارایی نیز قیمت گذاری حائز اهمیت است. توجه به جنبه کارایی قیمت گذاری از این جهت از نظر اقتصاد دانان حائز اهمیت است که با توجه به محدودیت منابع یک سیاست صحیح که تأثیر آن بر کارایی استفاده از منابع در آن لحاظ شده باشد، منجر به استفاده حداکثری از این منابع محدود خواهد گردید.

- قاعده قیمت گذاری بر اساس هزینه نهایی به منظور حفظ کارایی

چنانچه قیمت یک کالا بر اساس هزینه نهایی و یا به عبارت دیگر هزینه آخرین واحد کالای تولید نشده تعیین شود در آن صورت می توان گفت که از منابع موجود در جهت تولید آن کالا بهترین استفاده به عمل آمده است و در نتیجه این قیمت گذاری می توان انتظار داشت که رفاه جامعه حداکثر باشد.

انگیزه تعیین قیمت بر اساس هزینه نهایی خدمات و کالاهای عمومی در کشورهای پیشرفته عمدتاً از دو عامل ناشی می شود. اول جلوگیری از تخصیص بیش از حد مطلوب منابع به این خدمات و کالاها از طریق محدود کردن میزان تقاضای جامعه و دوم جلوگیری از آسیب های زیست محیطی به خصوص آلودگی... به گونه ای که با سیاست قیمت گذاری مناسب از منابع استفاده مطلوب به عمل آید. اما این سیاست در کشورهای در حال توسعه بیشتر با هدف تأمین منابع مالی برای ادامه گسترش ارائه این خدمات توصیه می شود.

-قیمت گذاری خدمات و کالاهای عمومی در صورت وجود منافع جنبی

مصرف خدمات و کالاهای عمومی می تواند با منافع جنبی برای دیگران همراه باشد. برای مثال استفاده از وسایل حمل و نقل عمومی می تواند به روانتر شدن ترافیک در سطح شهر کمک نماید و بنابراین هزینه ها را برای کسانی که از حمل و نقل عمومی استفاده نمی نمایند کاهش دهد. این کاهش در واقع اثر مثبت جنبی مصرف خدمات عمومی است.

ابعاد توزیع درآمدی قیمت گذاری خدمات عمومی

انتظار می رود که سیاست های توزیع درآمدی از طریق دولت های مرکزی و با استفاده از سیاست های مالیاتی به طور مؤثرتری دنبال گردد، اما علی رغم این واقعیت بررسی ها نشان می دهد که سیاست های قیمت گذاری در ارائه خدمات شهری از جمله استفاده از حمل و نقل عمومی به جنبه های توزیع درآمدی و توانایی پرداخت توسط افراد کم درآمد نیز توجه شده است. موضوع توزیع درآمد از طریق سیاست مخارج و به طور مشخص پرداخت سوبسید به منظور پائین نگه داشتن نرخ خدمات عمومی و در نتیجه کمک به اقشار کم درآمد به طور جدی تر مطرح است بدین ترتیب بحث کارایی و استفاده مطلوب از منابع می تواند تحت الشعاع اهداف سیاست های توزیع درآمدی قرار گیرد.

روش اخذ عوارض

اگر استفاده از کالاها از نظر سیاستگذاران مطلوب تشخیص داده شود، علاوه بر این باید توجه داشت که انتخاب بین روش های فوق می توان تحت تأثیر عواملی از قبیل تعداد مصرف کنندگان و وضعیت توزیع درآمدی نیز قرار داشته باشند. چون میزان عوارض دریافتی هم به مبنا و هم به نرخ عوارض بستگی دارد و حجم فعالیت های اقتصادی تأثیر زیادی بر ظرفیت عوارض قابل وصول دارد، این امکان وجود دارد که عوارض وصولی تا اندازه زیادی از کنترل شهرداری ها خارج باشد مگر آنکه بتوانند با تجدیدنظر در نرخ ها و یا نحوه ارزیابی مبنای مالیاتی از قبیل قیمت منطقه بندی املاک میزان عوارض وصولی را کنترل نمایند.

قانون مالیات بر ارزش افزوده

نزدیک به یک قرن از طرح اولیه ایده مالیات بر ارزش افزوده (VAT) برای اولین بار در کشور فرانسه می گذرد و آن به تدریج در دیگر کشورهای اروپایی و چند کشور آسیایی مورد استفاده قرار می گیرد. اما در کشور ما، قانون مالیات بر ارزش افزوده از نیمه دوم سال ۸۷ به اجرا در آمد و قانون تجمیع عوارض که مبنای عمل شهرداری ها برای وصول برخی خدمات و کالاها بود ملغی و این قانون جایگزین قانون اصلاح موادی از قانون برنامه دوم توسعه موسوم به تجمیع عوارض شد. قانون مالیات بر ارزش افزوده، یک دریافتی از نهادهای دولتی به صورت دو بخشی بوده به این صورت که یک بخش از آن مالیات ۱/۵ درصد بود و بخش دیگر عوارض بود که مؤسسات محلی مانند شهرداری ها و دهیاری ها به میزان ۱/۵ درصد اخذ می کنند که در مجموع معادل ۳ درصد در نظر گرفته می شود. قانون تجمیع عوارض مقرر می کرد که تولید کننده، چه کسی که ماده اولیه را تولید می کند چه کسی که کالا یا خدمات نهایی را ۱/۵ درصد بابت شهرداری ها و ۱/۵ درصد بابت عوارض سایر نهادهای دولتی به سازمان امور مالیاتی بپردازد، قانون مالیات بر ارزش افزوده پرداخت ۱/۵ درصد شهرداری ها را به حالت قبلی گذاشته و دریافت ۱/۵ درصد سهم دولت را به عهده فروشنده نهایی قرار داده است. (سایت اداره کل امور مالیاتی سمنان، ۱۳۸۹)

معیارهای عوارض یا مالیات مطلوب

اصولاً عوارض و مالیات ها را می توان با استفاده از معیارهای زیر مورد ارزیابی قرارداد:

- تأثیر مالیات بر کارایی
- هزینه اداری دریافت مالیات یا عوارض
- عدالت اقتصادی
- میزان استقلال دولت محلی برای وضع مالیات یا عوارض (حسن زاده، ۱۳۸۵، ص ۱۴).

منابع درآمدی خارجی شهرداری

-روش استقراض

به طور اصولی روش استقراض زمانی مطرح می گردد که هماهنگی لازم بین زمان دریافت درآمدها و پرداخت هزینه ها توسط شهرداری وجود نداشته باشد. شهرداری ها به دو منظور می توانند از روش استقراض استفاده نمایند، تأمین مخارج جاری و تأمین مخارج سرمایه ای. با توجه به مبنای نظری استقراضی باید توجه داشت که جهت مخارج جاری لازم است از منابع پولی کوتاه مدت و به منظور تأمین مخارج سرمایه ای باید از منابعی که بازپرداخت آنها بلند مدت باشد استفاده شود. مزیت اصلی این روش کاهش بحران های مالی شهرداری ها به علت ناهماهنگ بودن زمان دریافت درآمدها و پرداخت هزینه ها می باشد. اما باید توجه داشت که چنانچه شهرداری فاقد یک مدیریت مناسب به منظور نظارت بر نحوه استقراض و موارد استفاده آن باشد و به طور مشخص این روش را به عنوان جانشین برای سایر روش های تأمین منابع مالی به کار گیرد، روش استقراض خود می تواند منشأ بحران های مالی شدیدتری برای شهرداری در دوره های بعد باشد. به عبارت دیگر اصولاً استقراض را باید به صورت مکمل سایر روش های تأمین مالی بکار گرفت. (حسن زاده، ۱۳۸۵، ص ۱۶)

-روش استفاده از کمک های بلاعوض دولت:

حداقل سه دلیل برای ضرورت کمک های بلاعوض دولت به بودجه شهرداری ها مطرح می گردد:

- **وجود پدیده منابع جنبی:** ممکن است مقامات محلی منافع جنبی اجرای پروژه ها را در نظر نداشته باشند و در نتیجه منابع مالی به اندازه کافی به فعالیت های مورد نظر، مانند احداث خیابان اختصاص داده نشود. در این شرایط کمک های بلا عوض دولت می تواند به تولید و ارائه کالاهای مورد نظر کمک نماید.
- **غیر کافی بودن عوارض دریافتی:** ممکن است تعیین «نرخ مطلوب» جهت دریافت عوارض چندان ساده نباشد. به عبارت دیگر ممکن است حجم عوارض دریافتی، علی رغم تعیین تعرفه با نرخ های مورد نظر به میزان مطلوب تحقق نیابد.
- **کاهش نابرابری های منطقه ای:** استفاده از کمک های بلاعوض می تواند منجر به کاهش نابرابری های موجود بین مناطق مختلف در سطح کشور گردد. بدیهی است که توانایی های اقتصادی موجود در مناطق مختلف کشور کاملاً متفاوت بوده و بنابراین ظرفیت اخذ عوارض و یا تأمین مالی شهرداری از طرف دیگر محدود می باشد. حال چنانچه کاهش نابرابری ها در سطوح مختلف در اولویت سیاست های دولت قرار داشته باشد، لازم است که در جهت اجرای آن در بودجه عمومی کشور پیش بینی لازم انجام شود و تا آنجا که به وظایف شهرداری ها مربوط می شود به منظور از میان برداشتن این نابرابری ها، به بودجه آنها کمک لازم به عمل آید. (حسن زاده، ۱۳۸۵، ص ۱۷)

بررسی مفهوم درآمدهای پایدار و ناپایدار

یکی از مهم ترین مسایل شهرداری ها چگونگی و نحوه ی تامین منابع مالی به منظور ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان است. منابع اصلی تامین مالی عبارتند از وجوه حاصله از عوارض، درآمدهای ناشی از فروش خدمات، استقراض و کمک های دولت. براساس قوانین و مقررات هر کشور هر کدا از منابع چهارگانه ی فوق می تواند تقسیمات متعددی را شامل گردد و یا کسب هر کدام از درآمدهای مزبور و اقلام زیر مجموعه ی آن ها بر حسب شرایط خاص و با ضوابط قانونی معینی حاصل می شوند. نگرش جدید مدیریت شهری در جهان تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را بدست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. در تقسیم بندی جدید درآمدی شهرداری های کشور ۷ قلم اساسی و بالغ بر ۱۰۰ قلم زیر مجموعه درآمدی وجود دارد که برخی از آنها درآمدهای پایدار و برخی ناپایدارند. در بررسی متون اقتصادی، تعاریف متعددی از درآمدهای پایدار ارائه گردیده است. برای اولین بار «Hicks» در اثر ارزشمند خود « ارزش و سرمایه» به بحث پیرامون سرمایه می پردازد. براین اساس تعریف درآمد پایدار، عبارتست از: « حداکثر درآمد قابل دسترس در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان سطح درآمد در دوره آینده با فرض محدودیت های منابع، نیروی کار، سرمایه های تولیدی توسط بشر و سرمایه های طبیعی». بنابراین درآمد ارتباط مستقیمی به سطح تولید دارد که به انسان و همچنین به سرمایه های طبیعی نیز وابسته است.

در نگرش اقتصاددانان نئوکلاسیک به موضوع پایداری، در آمد پایدار عبارتست از حداکثر میزان مخارج مصرفی در یک دوره بدون این که سبب کاهش در مخارج مصرفی واقعی در دوره های بعد گردد. در شرایط مواجهه شدن با تغییرات قیمت و تغییر در نرخ بهره در طول زمان، این تعریف مناسب ترین تعریف از درآمد پایدار است. تعریف دیگری از درآمدهای پایدار که با تعریف فوق قرابت و نزدیکی دارد تعریف درآمدهای پایدار در نظریه قانون اختصاص کارآیی زمانی منابع طبیعی « هتلینگ » است. به اعتقاد هتلینگ، قیمت یک منابع طبیعی فنا پذیر (کالاهای زیست محیطی) باید متناسب با نرخ واقعی بهره افزایش ابد. تفسیر این نظریه و کاربرد آن در نظریه بهره برداری از منابع پایدار، کوششی است جهت برقراری این موضوع که چگونه مخارج مصرفی واقعی مبتنی بر استفاده از منابع طبیعی باید در طول زمان ثابت بماند. ثابت ماندن مخارج مصرفی واقعی در طول زمان مستلزم نگهداری و حفاظت از نهادهای تولید شامل سرمایه های تولید شده توسط بشر، منابع طبیعی، تکنولوژی و سطح آموزش (سرمایه انسان) است. در متون و نظریه های اقتصادی درآمدهای پایدار در یک اقتصاد صرف نظر از اینکه اقتصاد ملی مدنظر باشد یا اقتصاد شهری، مستقل از مقوله ی توسعه پایدار نیستند و اصولاً درآمدهای پایدار مستلزم وجود توسعه ی پایدار در یک اقتصاد است از طرف دیگر توسعه پایدار در اقتصاد شهری، بستگی بسیار شدید به چگونگی استفاده از امکانات و خدمات زیست محیطی و حفاظت از این منابع از قبیل استفاده از آب و هوا، آب، فضای سبز و کلیه امکانات و فضاهای شهری دارد. (شرزه ای، ۱۳۸۷، ص ۲۴)

مراجعه به ادبیات موجود، ما را با تعاریف بسیاری از توسعه پایدار مواجه می سازد. هر یک از این تعاریف، بر جهتی از توسعه پایدار تأکید بیشتری کرده است؛ البته وجود دیدگاه های متفاوت در این زمینه نیز سبب شده است برخی از تعاریف با هم مغایر باشند؛ برای مثال از دیدگاه اقتصاد محوری، اکولوژیست های بسیار متعصب با سیاست های توسعه که براساس استفاده پایدار از مواهب طبیعی باشد مخالفند. از دید آن ها فقط راهبردی که با حداقل توسعه همراه باشد، از لحاظ اخلاقی قابل حمایت است. برخلاف آن ها در دیدگاه فن محوری، سایر تحلیلگران معتقدند که مفهوم پایداری سهم اندکی در نظریه و خط مشی اقتصاد فعلی ایفا می کند. از دیدگاه جهانی، حفظ راهبرد رشد پایدار در درازمدت فقط به صرف هزینه کافی بستگی دارد. در یک نگاه

کلی می توان تعاریف و مفاهیم متعددی برای پایداری در متون جدید اقتصادی یافت که به طور مختصر در زیر به آنها اشاره می گردد:

- متداول ترین تعریف از پایداری، تعریفی است که کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه (WCED ۱۹۸۷) ارائه داده است. توسعه ای که نیازمندی های نسل حاضر را بدون لطمه زدن به توانایی نسل های آتی در تأمین نیازهای خود برآورده می کند.

- کمیته توسعه پایدار سازمان ملل نیز تعریف خود را این گونه ارائه می دهد:

افزایش پایدار در تولید و مصرف کالاها و خدماتی که به نیازهای اولیه مربوط بوده، کیفیت زندگی را ارتقاء می دهند. این کار باید همزمان با کاهش بهره برداری از منابع طبیعی و مواد سمی و پراکندن زباله ها و آلاینده ها در چرخه زندگی باشد تا نیازهای نسل های آینده را دچار مخاطره نسازد. (فراهانی، ۱۳۸۴، ص ۱۲)

- وضعیت پایدار وضعیتی است که در آن مطلوبیت و مصرف در طول زمان رو به کاهش نباشد.

- وضعیت پایدار وضعیتی است که منابع و امکانات (غیر طبیعی و دست ساز انسان) به نحوی مورد بهره برداری قرار گیرند که فرصت تولید برای آیندگان حفظ شود.

- وضعیت پایدار وضعیتی است که ذخایر سرمایه های طبیعی در طول زمان رو به کاهش نباشد.

- وضعیت پایدار وضعیتی است که منابع به نحوی مورد بهره برداری قرار گیرد که درآمد پایدار از به کارگیری امکانات حفظ شود.

- وضعیت پایدار وضعیتی است که حداقل شرایط پایداری برای ثبات اکوسیستم ها با شوک ها را در طول زمان فراهم نماید. همان طوری که ملاحظه شد تعاریف متعددی از شرایط پایداری مطرح میگردد. اما وجوه اشتراک این تعاریف در این موضوع نهفته است که استمرار در افزایش درآمد و تولید درآینده و بهره گیری از امکانات باید با حفظ کیفیت محیط زیست و شرایط زندگی مردم همراه شود. بر همین اساس «رابرت سولو» اقتصاددان معاصر در یک مقاله برجسته در سال ۱۹۷۴ حالت پایدار را شرایطی می داند که در آن معیار مناسبی برای عدالت بین نسلی وجود داشته باشد.

بر اساس تحلیل فوق و تعاریف ارائه شده، می توان به این نتیجه رسید که در اقتصاد شهری، درآمدهای پایدار باید از دو خصیصه ی مداوم پذیری و حفظ کیفی محیط شهری برخوردار باشد. مداوم پذیری بدین مفهوم است که اقلام درآمدی باید به گونه ای باشند که در طول زمان قابل اتکا بوده و برای دستیابی به آن بتوان برنامه ریزی های لازم را انجام داد و بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تاثیر شوک ها، بحران، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی قرار می گیرند. قابل اتکا نبوده و خصیصه ی اول پایداری را ندارند. از طرف دیگر درآمدهای پایدار باید به گونه ای تعریف شوند که دستیابی به آنها شرایط کیفی شهر را به عنوان یک پدیده زنده در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. به عبارتی دیگر مطلوب بودن و سالم بودن درآمد حائز اهمیت است. چنین نگرشی به درآمدهای شهری در واقع همان نگرشی اساسی است که اقتصاددانان در طی قرن بیستم بر آن در اقتصادهای ملی تاکید ورزیده اند.

مطالعات در زمینه تجارب کشورها در زمینه ی دستیابی به درآمدهای شهری جدید و اصلاح آن ها همگی بر این موضوع اتفاق نظر دارند که کسب درآمد و تأمین منابع مالی شهری به منظور ایجاد کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان، ضمن اینکه یکی از اهداف اساسی هر جامعه شهری است، چنانچه این گونه درآمدها سبب کاهش شرایط کیفی زندگی گردیده و کیفیت زیستگاه های انسانی (شهرها) را به خطر بیندازد، به عنوان درآمدهای پایدار و درآمدهای سالم (مطلوب) تلقی نمی گردند. هرگونه تلاش جهت فعال کردن درآمدها و ایجاد منابع مالی جدید باید به دو مقوله ی مطروحه یعنی مداوم داشتن در طول زمان و مطلوب بودن آن ها در چهارچوب ضوابط شهرسازی صورت پذیرد. (شرزه ای، ۱۳۸۷، ص ۲۴)

وظایف شهرداری‌ها

بر طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۵۵ وظایفی را به شهرداری‌ها محول نموده است که به مرور زمان به موجب قوانین و مقررات گوناگون، این وظایف به سازمان‌ها و شرکت‌های دیگر واگذار شده است. عمده اقدامات شهرداری‌ها درآمدی عاید نمی‌کند بلکه هزینه‌های بسیاری نیز در بردارد. از سوی دیگر ناهماهنگی‌هایی موجود در بین شهرداری‌ها و سایر مراکز ارائه دهنده خدمت شهری که هر یک در بخشی از دولت مستقر هستند مشکلاتی را در شهرها ایجاد کرده است و اقدامات این مراکز از هیچ سیاست و برنامه هماهنگی پیروی نمی‌کند. به هر صورت وظایف شهرداری‌ها به موجب قانون به شرح ذیل است که بخشی از این وظایف بر اساس مقررات جدید به سازمان‌ها و نهادهای دیگر محول گردیده است.

- ۱- ایجاد خیابان‌ها و کوچه‌ها و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه.
- ۲- تنظیف و نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی به وسائل ممکنه.
- ۳- مراقبت و اهتمام کامل در نصب برگه قیمت بر روی اجناس و اجرای تصمیمات انجمن نسبت به ارزانی و فراوانی خواربار و مواد مورد احتیاج عمومی و جلوگیری از فروش اجناس فاسد و معدوم نمودن آنها.
- ۴- مراقبت در امور بهداشت ساکنین شهر و تشریک مساعی با موسسات وزارت بهداشتی در آبله‌کوبی و تلقیح واکسن و غیره برای جلوگیری از امراض ساریه.
- ۵- جلوگیری از گدائی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره.
- ۶- اجرای تبصره یک ماده ۸ قانون تعلیمات اجباری و تأسیس مؤسسات فرهنگی و بهداشتی و تعاونی مانند بنگاه حمایت مادران و نوانخانه و پرورشگاه و درمانگاه و بیمارستان و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی و کودکستان و باغ کودکان و امثال آن در حدود اعتبارات مصوب و همچنین کمک به این قبیل مؤسسات و مساعدت مالی به انجمن تربیت بدنی و پیشاهنگی و کمک به انجمن‌های خانه و مدرسه و اردوی کار.
- شهرداری در این قبیل موارد و همچنین در مورد موزه‌ها و خانه‌های فرهنگی و زندان با تصویب انجمن شهر از اراضی و ابنیه متعلق به خود با حفظ مالکیت به رایگان و یا با شرایط معین به منظور ساختمان و استفاده به اختیار مؤسسات مربوط خواهد گذاشت.
- ۷- حفظ و اداره کردن دارائی منقول و غیرمنقول شهرداری و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری.
- ۸- برآورد و تنظیم بودجه و متمم بودجه و اصلاح بودجه و تفریغ بودجه شهرداری و تنظیم پیشنهاد برنامه ساختمانی و اجرای آن پس از تصویب انجمن شهر یک نسخه از بودجه مصوب و برنامه ساختمانی به وسیله فرماندار یا بخشدار به وزارت کشور ارسال می‌شود.
- ۹- انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول و مقاطعه و اجاره و استیجاره پس از تصویب انجمن شهر با رعایت صلاح و صرفه و مقررات آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها پیش‌بینی شده در این قانون.
- ۱۰- اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهر با تصویب انجمن.
- اعانات پرداختی به شهرداری یا موسسات خیریه از طرف وزارت دارائی جزء هزینه قابل قبول اعانه‌دهندگان پذیرفته می‌شود و اعانه دهنده نسبت به مبلغ اعانه‌ای که داده است از مالیات بر درآمد معاف می‌باشد.
- ۱۱- نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها.

- ۱۲- تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالید و متوفیات
- ۱۳- ایجاد غسلخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها.
- ۱۴- اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل وحریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پرکردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد.
- ۱۵- جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام این‌گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشت و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آنها و دورنگاهداشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلا به امراض ساریه بوده و یا در شهر بلاصاحب و مضر هستند.
- ۱۶- تهیه مقررات صنفی و پیشنهاد آن به انجمن شهر و مراقبت در امور صحتی اصناف و پیشه‌وران.
- ۱۷- پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم و تعیین قیمت عادلانه اراضی و ابنیه متعلق به اشخاص که مورد احتیاج شهر باشد بر طبق قانون توسعه معابر و تأمین محل پرداخت آن و ایجاد و توسعه معابر و خیابان‌ها و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و تهیه اراضی مورد احتیاج برای لوله‌کشی و فاضلاب اعم از داخل یا خارج شهر و همچنین تهیه اراضی لازم برای ساختمان مخزن و نصب دستگاه تصفیه و آبیگری و متعلقات آنها بر طبق قانون توسعه معابر.
- ۱۸- تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسائط نقلیه و غیره.
- ۱۹- تهیه و تدوین آئین‌نامه برای فراوانی و مرغوبیت و حسن اداره فروش گوشت و نان شهر و اجرای آن پس از تصویب انجمن شهر.
- ۲۰- جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها- کارگاه‌ها- گاراژهای عمومی و تعمیرگاه‌ها و دکان‌ها و همچنین مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اصطبل چارپایان و مراکز دامداری و به طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هائی که ایجاد مزاحمت و سروصدا کنند یا تولید دود و یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران نماید جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک‌پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت اقدام نماید و با نظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسائط نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد می‌کند از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگاه تأسیسات مذکور فوق قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشد آنها را تعطیل کند و اگر لازم شود آنها را به خارج از شهر انتقال دهد.
- ۲۱- احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز محل از قبیل رختشویخانه و مستراح و حمام عمومی و کشتارگاه و میدان‌ها و باغ کودکان و ورزشگان مطابق اصول صحتی و فنی و اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر.
- ۲۲- تشریح مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره.
- ۲۳- اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگاهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی.
- ۲۴- صدور پروانه برای کلیه ساختمانی‌هائی که در شهر می‌شود.

- ۲۵- ساختن خیابان‌ها و اسفالت کردن سواره روها و پیاده‌روهای معابر و کوچه‌های عمومی و انهار و جدول‌های طرفین از سنگ اسفالت و امثال آن به هزینه شهرداری هر محل.
- ۲۶- پیشنهاد برقراری یا القاء عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان عوارض اعم از کالاهای وارداتی و صادراتی کشور و محصولات داخلی و غیره و ارسال یک نسخه از تصویب‌نامه برای اطلاع وزارت کشور.
- ۲۷- وضع مقررات خاصی برای نامگذاری معابر و نصب لوحه نام آنها و شماره‌گذاری اماکن و نصب تابلوی الصاق اعلانات و برداشتن و محو کردن آگهی‌ها از محل‌های غیرمجاز و هرگونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر موثر باشند.
- ۲۸- صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه‌وران. کلیه اصناف و پیشه‌وران مکلفند برای محل کسب خود از شهرداری محل پروانه کسب دریافت دارند.

سازمان شهرداری‌ها

طرح موضوع تشکیل سازمان شهرداری‌های کشور، سابقه ای در حدود چند دهه دارد، در سال ۱۳۶۵ بنابر پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت دولت و به استناد ماده ۶۲ قانون شهرداری‌ها (که در ذیل آمده است) ایجاد سازمانی با عنوان سازمان شهرداری‌های کشور به صورت سازمان وابسته به وزارت کشور زیر نظر وزیر کشور تصویب شد. این سازمان در سال ۱۳۸۱ تأسیس شده است و قبل از آن وظایف این سازمان بر اساس تفویض اختیار بر عهده معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارتخانه یاد شده بود. در قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱) ماده ای با شماره ۶۲ آمده است که: «به منظور راهنمایی و ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها در سازمان وزارت کشور، اداره ای به نام اداره کل امور شهرداری‌ها موظف است سازمان فنی خود را تکمیل و همواره مهندسان تحصیل کرده که دارای مدرک علمی در رشته های مختلف فنی و تخصصی باشند، در اختیار داشته باشد، تا به منظور بازرسی شهرداری‌ها و تهیه برنامه اصلاحات شهری و ساختمانی شهرها مورد استفاده قرار گیرند. چنانچه از طرف شهرداری یا انجمن شهر تقاضای اعزام مامور فنی شود با هزینه شهرداری به محل اعزام می گردند». هدف آن راهنمایی و ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌هاست. این ماده قانونی بدون شک در زمینه تغییر و تحولات اجتماعی و اقتصادی و رشد شهر نشینی بوده که در آن زمان در کشور در حال وقوع بوده است. به منظور روشن نمودن منابع مالی ماده ۶۲ در ماده ۶۳ مطرح شده که منابع درآمدی این ماده از محل ۲ درصد وصولی و یا اعتبار منظور در بودجه شهرداری‌ها تامین خواهد شد. برای مشخص نمودن نحوه هزینه و سقف پرداختی و برای جلوگیری از فشار به شهرداری‌های کوچک نیز ماده ۸۲ مطرح شده است.

ماده ۸۲: شهرداری‌هایی که در آمد سالیانه آنها از یک میلیون ریال متجاوز باشد، موظف اند برای تامین اعتبار وظایف فنی سازمان مذکور در ماده ۶۲ صدی دو از درآمد مستمر و جاری خود را در آخر هر ماه به سازمان مزبور بپردازند، لیکن هزینه کارکنان اداری سازمان مزبور هیچ گاه از ۳۵ درصد کل درآمد حاصل از این طریق تجاوز نخواهد کرد.

تبصره: از محل فوق به اشخاصی که مستقیماً در خدمت سازمان مذکور نباشند و یا خدمت معینی برای آن سازمان انجام نداده اند، به هیچ عنوان پاداشی نمی توان پرداخت و به کارمندان و کارکنان سازمان مزبور بیش از میزان پاداشی که به کارمندان دولت داده می شود پرداخت نخواهد شد.

هدف اصلی سازمان شهرداری‌های کشور عبارتند از:

- ۱- انجام اقدام‌های اصولی و اساسی برای بهبود وضع شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها از طریق آموزش و بهبود مدیریت و راهنمایی و ایجاد هماهنگی در زمینه‌های مختلف اداری و مالی و توجه هرچه بیشتر و بهتر به منظور حداکثر
- ۲- ایجاد هماهنگی فی مابین شهرداری‌های کشور و فراهم نمودن زمینه‌های هماهنگی شهرداری‌ها با کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، موسسه‌های عمومی و خصوصی، شوراهای اسلامی و نیز سازمان‌های مشابه بین‌المللی
- ۳- انجام مطالعات و تحقیقات در کلیه امور مربوطه
- ۴- اعمال نظارت‌ها و کنترل‌های محول شده به وزارت کشور در خصوص حسن اجرای وظایف شهرداری‌ها
- ۵- اهتمام در تحقق خودکفایی نسبی شهرداری‌ها (کاظمیان و رضوانی نوید، ۱۳۸۱، ص ۷۹).

تعریف بخش‌های مختلف اقتصادی (خدمات، کشاورزی و صنعت)

-خدمات

عبارتست از کلیه فعالیت‌های اقتصادی غیر فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی خدمات شامل: خدمات برتر، خدمات پس از فروش، خدمات ترویج کشاورزی، خدمات راهنمایی و خدمات صنعتی که عبارتست از کارهای کنتراتی، تعمیرات جزئی ساختمان، ماشین‌آلات، تجهیزات اداری و وسایل نقلیه و نصب و راه اندازی کالاهای تولید شده. (مدرسی، ۱۳۸۴، ص ۱۲۴)

بررسی تعریف زیربخش‌های مختلف خدمات در اقتصاد کشور، بحث در مورد سهم این زیربخش‌ها در تولید و اشتغال کل کشور را آسانتر خواهد ساخت:

- گروه بازرگانی، رستوران و هتلداری

بازرگانی: ارزش تولید بخش بازرگانی به تفکیک دو زیربخش عمده‌فروشی و خرده‌فروشی برآورد می‌شود. بنا به تعریف، عمده‌فروشی عبارتست از: «فروش مجدد و بدون تغییر شکل کالا به شبکه توزیع به خرده‌فروشان، مصرف‌کنندگان صنعتی و تجاری، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و سایر عوامل توزیع و فروش». ارزش تولید عمده‌فروشی یا به عبارتی سود ناخالص عمده‌فروشی از تفاوت فروش عمده فروش و خرید خرده فروش بدست می‌آید.

-رستوران و هتلداری

بخش رستوران در برگیرنده فعالیت کلیه کارگاه‌هایی است که به امر فروش نوشابه و اغذیه آماده برای مصرف‌کننده نهایی اشتغال داشته باشند. همچنین هتلداری شامل خدمات هتل‌ها، مسافرخانه‌ها، اردوگاه‌ها و تسهیلات جهانگردی و نیز خدمات تدارک اتاق‌های کرایه‌ای با تسهیلات لازم است که در مقابل پرداخت وجه صورت می‌گیرد.

-حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات

گروه حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات کلیه فعالیت‌های مربوط به جابجایی مسافر، کالا، نگهداری انبارها و سردخانه‌ها اعم از خصوصی و عمومی و فعالیت ارتباطات مربوط به پست، تلگراف، تلفن و مخابرات را شامل می‌شود. محاسبات و برآوردهای مربوط به این گروه بطور کلی در پنج بخش حمل و نقل زمینی، دریایی، هوایی و انبارداری و ارتباطات انجام می‌شود. بخش ارتباطات، خدمات ارائه شده توسط مراکز ارتباطی نظیر پست، تلگراف و تلفن و همچنین خدمات مربوط به مخابره و دریافت

پیام‌های شخصی را شامل می‌شود. بخش انبارداری نیز خدمات مربوط به نگهداری کالاهای مختلف در سردخانه‌ها و انبارهای عمومی و اختصاصی را شامل می‌شود.

-خدمات مؤسسات مالی و پولی

بنا به تعریف سیستم حساب‌های ملی سازمان ملل متحد خدمات مؤسسات مالی و پولی مشتمل بر خدمات حاصل از فعالیت بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، نظیر شرکت‌های پس‌انداز و وام، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های سرمایه‌گذاری است. بر این اساس فعالیت کلیه مؤسسات و شرکت‌هایی که بگونه‌ای به امر واسطه‌گری مالی بین عرضه‌کنندگان وجوه و تقاضاکنندگان پول و سرمایه اشتغال دارند، در چارچوب این تعریف قرار می‌گیرد. در نظام حساب‌های ملی ایران گروه خدمات مؤسسات مالی و پولی از دو بخش عمده بانکداری و بیمه‌گری تشکیل شده است. در نظام حساب‌های ملی ایران عملیات بانکی شامل فعالیت کلیه بانک‌ها اعم از بانک‌های مرکزی، بانک‌های تجاری و بانک‌های تخصصی می‌باشند. بخش بیمه‌گری نیز شامل فعالیت کلیه شرکت‌های بیمه و نمایندگی‌های شرکت‌ها و آژانس‌های بیمه در زمینه انواع متداول بیمه می‌باشد و محاسبات مربوط به آن همچون محاسبات بخش بانکداری از دو روش تولید و درآمد صورت می‌گیرد.

-خدمات مستغلات و خدمات حرفه‌ای و تخصصی

بخش مستغلات از سه زیربخش واحدهای مسکونی، واحدهای غیرمسکونی و خدمات دلان مستغلات تشکیل شده است. هزینه‌های واسطه در زیربخش واحدهای مسکونی عمدتاً شامل هزینه‌های تعمیرات، مسکن شخصی و اجاری، هزینه‌های بیمه و هزینه‌های محضر و دلالی برای اجاره و خرید و فروش واحدهای مسکونی می‌باشد. بخش خدمات حرفه‌ای و تخصصی شامل فعالیت‌های خدماتی متعددی نظیر خدمات حقوقی، خدمات وکلای دادگستری، خدمات دفاتر اسناد رسمی، خدمات دفترداری و حسابداری، خدمات مهندسی، خدمات تبلیغاتی و تجاری و بالاخره کرایه ماشین‌آلات و وسائل می‌باشد.

-خدمات عمومی

در حساب‌های ملی ایران گروه خدمات عمومی مجموعه فعالیت خدماتی در سطح دولت مرکزی، دولت محلی (شهرداری‌ها) و سازمان تأمین اجتماعی را پوشش می‌دهد. این گروه از فعالیت‌ها طیف وسیعی از فعالیت‌های خدمات دولت در زمینه های دفاع، امور اداری، امنیت و نظم عمومی، آموزش، بهداشت، رفاه و مسکن و خدمات تفریحی و تأمین اجتماعی را شامل می‌شود.

-خدمات اجتماعی، شخصی و خانگی

بخش خدمات اجتماعی از شش زیربخش تشکیل شده است که عبارتست از: خدمات آموزش خصوصی، خدمات بهداشتی و درمانی خصوصی، خدمات مؤسسات تحقیقاتی و علمی، خدمات خیریه و مذهبی، خدمات تفریحی و بالاخره خدمات انجمن های حرفه‌ای و کارگری.^۲

-صنعت

² <http://hesabdari-andisheh.blogfa.com>

صنعت شامل مجموعه فعالیت هایی است که منجر به تغییر شکل فیزیکی یا شیمیایی مواد مختلف و تبدیل آنها به محصولات جدید می شود، اعم از اینکه این تغییرات به وسیله دست یا ماشین، در کارگاه و یا منزل انجام شود (مدرسی؛ ۱۳۸۴، ص ۲۲۸). صنعت معمولاً شامل تولید، تغییر شکل دادن، و اتصال قطعات تغییر شکل یافته با یکدیگر به منظور تولید یک قطعه مشخص و در نهایت مونتاژ این قطعات در جهت آماده نمودن تولید نهایی می باشد. صنعت را به لحاظ پیدایش می توان به دو گروه بزرگ صنایع قدیمی (دستی) و صنایع نوین تقسیم کرد. طبقه بندی دیگر صنایع، مبتنی بر سطح فن شناسی (تکنولوژی) است. بر این پایه صنایع به سه دسته «صنایع دستی» با فن شناسی ساده سنتی «صنایع ماشینی» با تکنولوژی نوین و «صنایع پیشرفته» با تکنولوژی پیشرفته تقسیم می شوند. در طبقه بندی دیگر صنایع به دو گروه صنایع سبک یا مصرفی و صنایع سنگین یا مادر تقسیم می شوند. (رزاقی، ۱۳۸۰، ص ۱۴۸)

-کشاورزی

کشاورزی فعالیتی است که در جریان آن گیاهان یا حیوانات اهلی با هدف تولید اقتصادی محصول، پرورش داده می شود (مدرسی، ۱۳۸۴، ص ۲۹۰). کشاورزی به فعالیت اقتصادی عمده ای گفته می شود که مبتنی بر زراعت، پرورش دام و مرغان و باغداری است. بر این پایه می توان کشاورزی را در برگیرنده مجموعه ای از فعالیت های اقتصادی خواند که هدف از آن تهیه نیازهای خوراکی جامعه و تولید اولیه کشاورزی برای دیگر بخش های تولیدی از جمله صنعت است. در زمینه گسترده تر، بخش کشاورزی علاوه بر موردهای پیش گفته، جنگلداری، زنبورداری، ماهیگیری، پرورش ماهی و میگو را نیز در بر می گیرد. (رزاقی، ۱۳۸۰ ص ۱۲۲)

منابع و ماخذ

- ۱- بصیرت، میثم (مترجم)؛ اینمان، رابرت. پی (نویسنده)؛ "تامین مالی شهرها"، فصلنامه اقتصاد شهر؛ شماره ۶۱، پاییز ۱۳۸۸
- ۲- رزاقی، ابراهیم؛ آشنایی با اقتصاد ایران؛ نشر نی، سال ۱۳۸۰
- ۳- حسن زاده، مهرآبانی "روش های تامین مالی اسلامی پروژه های شهری" مقالات دومین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها. ۱۳۸۵
- ۴- شرزه ای، غلامعلی. "شناخت و تحلیل پایداری اقلام درآمدی شهرداری های کشور". مجله مدیریت شهری شماره ۲۰، ۱۳۸۷-
- ۵- فراهانی فرد، سعید. "توسعه پایدار بر محور عدالت" فصلنامه اقتصادی، بهمن ۱۳۸۴
- ۶- مدرسی، منصور؛ فرهنگ توصیفی واژگان برنامه ریزی و توسعه؛ انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، دفتر توسعه و هماهنگی امور استان ها؛ سال ۱۳۸۴
- ۷- نجاتی حسینی، سید محمود؛ "برنامه ریزی و مدیریت شهری، مسائل نظری و چالش های تجربی" مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها، ۱۳۸۱