

نگاهی بر پایداری منابع مالی در شهرداری‌ها

مهدي ناظمي هرندي

کارشناسی حسابداری، دانشگاه آزاد خوراسگان واحد زواره

چکیده

این پژوهش با هدف نگاهی بر پایداری منابع مالی در شهرداری‌ها انجام شد. روش تحقیق کتابخانه‌ای با استفاده از کتب، مقالات و پایان‌نامه‌ها بود. یافته‌ها نشان داد پایداری منابع مالی شهرداری‌ها یک ضرورت اساسی برای تحقق اهداف توسعه پایدار شهری است. با توجه به چالش‌های متعددی که شهرداری‌ها در تأمین منابع مالی مواجه هستند، ضروری است که راهکارهای نوینی برای تقویت این منابع مورد بررسی و اجرا قرار گیرد. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که تنوع در منابع درآمدی، استفاده از فناوری‌های نوین، مشارکت شهروندان و بخش خصوصی، و بهبود مدیریت مالی می‌تواند به پایداری مالی شهرداری‌ها کمک کند. و می‌توان در نهایت اساسی‌ترین راهکار شهرداری برای برون رفت از این تنگناها دستیابی به بازار مالی کارآمد و پویا و حاکمیت شرکتی دانست.

واژه‌های کلیدی: شهرداری، منابع مالی، پایداری

مقدمه

پایداری منابع مالی شهرداری‌ها یکی از موضوعات حیاتی در مدیریت شهری و توسعه پایدار به شمار می‌رود. با توجه به رشد سریع شهرنشینی، افزایش جمعیت و نیازهای متنوع شهروندان، شهرداری‌ها با چالش‌های جدی در تأمین منابع مالی مواجه هستند. این چالش‌ها ناشی از محدودیت‌های بودجه‌ای، وابستگی به منابع درآمدی ناپایدار و عدم تنوع در منابع مالی است. در بسیاری از کشورها، شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای محلی مسئول تأمین خدمات عمومی، زیرساخت‌ها و بهبود کیفیت زندگی شهروندان هستند. این نهادها برای انجام وظایف خود نیازمند منابع مالی کافی و پایدار هستند. از این رو، بررسی روش‌ها و استراتژی‌های تأمین مالی پایدار برای شهرداری‌ها امری ضروری است. در این پژوهش، به تحلیل وضعیت فعلی منابع مالی شهرداری‌ها، چالش‌های موجود و راهکارهای ممکن برای ایجاد پایداری در منابع مالی پرداخته می‌شود.

تعریف شهرداری

شهرداری معادل لغت انگلیسی Municipality است و به ناحیه‌ای اطلاق می‌شود که در آن یک انجمن مربوط به شهر دارای صلاحیت اعمال قدرت سیاسی بوده و خدمات دولتی محلی را مانند فاضلاب پیش‌گیری از جرم و جنایت و خدمات آتش‌نشانی به عموم ارائه می‌دهد (قادری، ۱۳۸۵). در ایران طرز تلقی عامه مردم از شهرداری‌ها با آنچه که این سازمان‌ها برای رسیدن به اهداف مورد نظر بوجود آمده اند بسیار متفاوت می‌باشد. از نظر عامه شهرداری نهادی خدماتی است و این موضوع، جایگاه آن را به سطح بسیار پایینی تنزل داده است. در نظر عامه شهرداری سازمانی است که خدمات شهری ارائه می‌دهد و بهای آن خدمات را دریافت می‌کند. در حقیقت در تعریف شهرداری می‌توان آن را سازمانی غیر دولتی و غیر انتفاعی و مردمی دانست که اداره و مسئولیت و مدیریت امور شهری را با مجوز دولت و با امکانات مردمی به دست آورده تا به منظور ایجاد و اداره کردن تأسیسات عمومی و وضع و اجرای نظامات شهری و تأمین نیازمندی‌های مشترک محلی فعالیت کند و هزینه خدماتی را که به آن واگذار گردیده با اسلوبی منطقی و عادلانه بین سکنه شهر و استفاده‌کنندگان از خدمات تقسیم نماید. تعریف کلی و اساسی شهرداری در ایران اینگونه می‌باشد شهرداری موسسه‌ای عمومی غیر دولتی و مستقل است که به موجب قانون در شهرها تشکیل می‌شود و عهده دار امور محلی و اداره خدمات به شهروندان و سکنه شهری می‌باشد. به موجب ماده ۳ قانون شهرداری شهرداری شخصیت حقوقی مستقلی دارد (کامیار، ۱۳۹۹). در ایران در سال ۱۲۸۶ شمسی نخستین قانون شهرداری به نام قانون بلدیه به تصویب رسید. در سال‌های ۱۳۲۸، ۱۳۰۸، ۱۳۰۹ و در نهایت ۱۳۳۴ اصلاحاتی در این قانون صورت پذیرفت و قانون مدون سال ۱۳۳۴ به عنوان آخرین قانون مورد استناد شهرداری‌ها قرار گرفت. طبق این قانون شهرداری مسئولیت تمامی امور شهری اعم از آموزش بهداشت آب برق و... را بر عهده داشت. متأسفانه به مرور زمان بخش‌هایی از وظائف مندرج در این قانون از شهرداری منتزع شد و به نهادهای دیگر واگذار گردید (مجله شهرداری‌ها، شماره ۲۴).

منابع درآمدی شهرداری

با توجه به ضرورت مداخله شهرداری‌ها در تولید کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان و همچنین رشد مخارج بدیهی است که بلافاصله مسئله چگونگی تأمین منابع مالی به منظور ارائه این خدمات مطرح می‌گردد؛ چرا که هزینه‌ها با رشد شهرنشینی به طور قطع افزایش می‌یابد اما اینکه درآمدها هم به همان اندازه رشد خواهد یافت چندان روشن نیست. در چنین شرایطی مداخله در نحوه تخصیص و بهینه‌سازی استفاده از امکانات شهری بدون دسترسی به منابع کافی توسط شهرداری‌ها امکان

پذیر نیست در یک تقسیم بندی کلی می توان منابع درآمدی داخلی و منابع درآمدی خارجی تقسیم بندی نمود منابع درآمد داخلی شامل دو گروه منابع درآمدی حاصل از عوارض یا مالیات و منابع غیر مالیاتی می باشد. عوارض نوسازی، عوارض نقل و انتقالات املاک و عوارض اتومبیل از جمله منابع درآمدی حاصل از مالیات و در آمد حاصل از فروش خدمات و جریمه ها از جمله درآمدهای غیر مالیاتی می باشند. منابع درآمد خارجی شامل دو گروه کمک های بلاعوض دولت و استقراض است. این منابع درآمدی درآمدهایی است که خارج از سازمان های شهرداری دریافت می گردد. با توجه به تقسیم بندی فوق می توان به طور اصولی چهار روش کلی را برای منظور تأمین منابع مالی شهرداری ها مطرح نمود. این چهار روش عبارتند از:

منابع درآمدی داخلی	فروش خدمات
	اخذ مالیات یا عوارض
منابع درآمدی خارجی	استقراض
	دریافت کمک های دولت

در روش اخذ عوارض رابطه مستقیمی بین پرداخت کننده عوارض و استفاده کننده خدمات وجود ندارد، اما در روش فروش خدمات عملاً خدمات شهرداری ها به کسانی ارائه می گردد که نسبت به پرداخت هزینه های لازم اقدام مینمایند منابع درآمدی خارجی بخصوص استقراض معمولاً برای جبران کسری بودجه کمک نماید، اما عموماً برای کاهش نابرابری منطقه ای توسط دولت در اختیار شهرداری ها قرار می گیرد. اما نکته حائز اهمیت این است که درآمدهای مذکور تا چه حد از یک استمرار نسبی برخوردار بوده بصورتی که شهرداری ها بتوانند همواره آنها را در بودجه های سنواتی خود منظور نموده و اطمینان داشته باشند که این اقلام تحت تأثیر شوک ها و بحران های اقتصادی کشور و شهری قرار نگرفته و همواره قابل حصول خواهند بود و تا چه حد کسب آنها می تواند در خدمت ایجاد خدمات شهری و حفظ ماهیت شهر به عنوان یک پدیده زنده باشد. به بیان دیگر درآمدهای شهرداری ها تا چه حد پایدارند؛ بدین منظور لازم است در ابتدا مفاهیم پایداری و درآمدهای پایدار مطرح و سپس چگونگی راه کارهای عملیاتی برای کسب درآمدهای پایدار ارائه گردد (شرزه ای و ماجد، ۱۳۹۰).

مفهوم توسعه پایدار شهری

کمیسیون برانت لند توسعه پایدار را چنین تعریف می نماید توسعه پایدار توسعه ای است که بتواند نیازهای نسل حاضر را بدون تخریب و یا آسیب رساندن به تأمین نیازها و خواسته های نسل های آینده تأمین نماید. به عبارت دیگر توسعه ای مورد نظر است که به همراه برآورده ساختن نیازهای نسل کنونی با منافع نسل های آینده سازگار و هماهنگ باشد. این تفکر در تعیین اهداف توسعه و اتخاذ سیاست های اقتصادی - اجتماعی

تأثیر تعیین کننده ای دارد. از مهمترین راهبردهای کلان این نظریه می توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱ - استفاده بهینه از منابع طبیعی و افزایش کارایی بهره برداری از آنها

۲ - بازیافت ضایعات تولیدی و کاهش آلاینده ها

۳ - حفظ تقدم در تولید نیازهای اولیه انسانی و جوامع محلی

۴ - تضمین برقراری عدالت بین نسلی

اما شرایط توسعه پایدار شهری را می‌توان در چهارچوب تدوین شده توسط کمیسیون جهانی شهرنشینی در قرن بیست و یکم که در کنفرانس بین‌المللی برلین در ژوئیه ۲۰۰۰ ارائه شد توجه نمائیم. بر مبنای چارچوب فوق شهری دارای دارای توسعه پایدار است که حداقل موارد زیر در آن وجود داشته باشد.

- دارای اقتصاد شهری پایدار باشد.

- جامعه شهری پایدار باشد یعنی از همبستگی و یکپارچگی اجتماعی برخوردار باشد.

- از محیط زیست شهری پایدار با حفظ اکوسیستم‌های باثبات برخوردار باشد.

در یک نگاه در می‌یابیم که شاخص‌های بالا یعنی شرایط توسعه پایدار شهری دقیقاً مانند شرایط توسعه پایدار اقتصادی است. اما قبل از اینکه به مقوله پایداری و ناپایداری در درآمدهای شهری پرداخته گردد. ضروری است که تعاریف درآمدهای پایدار ارائه گردد (شرزه ای و ماجد، ۱۳۹۰).

مفاهیم درآمدهای پایدار و ناپایدار

یکی از مهمترین مسائل شهرداری‌ها چگونگی و نحوه 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 کمک‌های دولت اضافه می‌نماید که بر اساس قوانین و مقررات هر کشور هر کدام از منابع چهارگانه فوق می‌تواند تقسیمات متعددی را شامل گردد و با کسب هر کدام از درآمدهای مذکور و اقلام زیر مجموعه‌ی آنها بر حسب شرایط خاص و با ضوابط قانونی معینی حاصل می‌شوند. نگرش جدید مدیریت شهری در جهان تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را به دست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند وضعیت شهرداری‌های کشور هم نمی‌تواند از این قانون مستثنی باشد و نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت نماید در تقسیم بندی جدید اقلام در آمدی شهرداری‌های کشور هفت قلم اساسی و بالغ بر ۱۰۰ قلم زیر مجموعه در آمدی وجود دارد که برخی از آنها پایدار و برخی ناپایدارند. از آنجایی که درآمدهای پایدار مستلزم وجود توسعه پایدار در اقتصاد است و همچنین توسعه پایدار در اقتصاد بستگی بسیار شدیدی به چگونگی استفاده از امکانات و خدمات زیست محیطی و حفاظت از این منابع از قبیل استفاده از هوا، آب، فضای سبز و کلیه امکانات و فضاهای شهری دارد این درآمدهای پایدار باید از دو خصیصه تداوم پذیری و حفظ کیفی محیط شهری برخوردار باشند که در طول زمان قابل اتکا بوده و برای دستیابی به آن بتوان برنامه ریزی‌های لازم را انجام داد. بنابراین کلیه اقلام در آمدی که به هر دلیل تحت تاثیر شوک‌ها بحران‌ها تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی قرار می‌گیرند قابل اتکا نبوده و خصیصه 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 عبارت دیگر مطلوب بودن و سالم بودن درآمد حائز اهمیت است (شرزه ای و قطمیری، ۱۳۹۰).

ماهیت هزینه و انواع آن

شهرداری ها نهادهای عمومی محلی هستند که به کار سرمایه گذاری در امور شهری پرداخته و کالاها و خدمات همگانی محلی و برخی از کالاها و خدمات خصوصی محلی وابسته با امور شهری را تولید و عرضه می کنند. روشن است که سرمایه گذاری و تولید و عرضه کالاها و خدمات به دست این نهادهای نیازمند تأمین منابع مالی است؛ بنابراین پرسشی که همواره در نوشتگان اقتصاد شهری مطرح می شود، این است که آیا هزینه های هر شهرداری را باید ساکنان خود شهر تأمین کنند یا اینکه دولت خود موظف به تأمین مالی شهرداری است؟ تقسیم بندی های مختلفی از درآمد شهرداری ها وجود دارد. در یک تقسیم بندی، درآمد شهرداری ها از دو منبع تأمین می شود منابع در آمد داخلی شامل دریافت های مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات اراضی و املاک و درآمد حاصل از عوارض غیر مستغلات و منابع در آمد خارجی شامل درآمدهایی است که خارج از سازمان شهرداری دریافت می شود؛ مانند عوارض دریافتی از آب، برق، تلفن و نیازمندی های شهری مشابه کارخانه ها و همچنین کمک های بلاعوض دولت (شهرکی و حسینی، ۱۳۹۲).

به نظر اولوو (۱۹۸۴) چهار روش برای تأمین هزینه های شهرداری وجود دارد -۱ مالیات های محلی ۲ - بهای خدمات، ۳ نقل و انتقال های دولتی و ۴ - استقراضه از بانک ها و دولت.

بررسی های انجام گرفته نشان می دهد که نقش و سهم هر یک از گروه های فوق بستگی به سیستم حکومتی کشور مربوط دارد. در کشورهایی که به نوعی ماهیت سوسیالیستی با حکومت مقتدر مرکزی دارند، معمولاً گروه نقل و انتقال ای دولتی رقم عمده را در منابع مربوطه تشکیل می دهد در کشورهای دارای حکومت غیر متمرکز بیشترین اتکای شهرداری ها بر مالیات های محلی بهای خدمات و عوارض تنظیم شده است و سهم منابع مربوط به نقل و انتقال های دولتی بسیار محدود است.

یکی از مهمترین روش های تأمین هزینه های شهرداری بهای کالاها و خدمات شهری می باشد. در چارچوب تحلیل اقتصادی انتظار می رود مالیات های محلی و کمک های بدون عوض دولت زمانی برای تأمین مالی هزینه های شهرداری مورد توجه قرار گیرند که به دلیل شکست بازار نتوان بهای خدمات شهری را از کسانی که از این خدمات برخوردار می شوند دریافت کرد. یکی دیگر از روش ها کمک های بلاعوض دولت به شهرداری ها است که به دو صورت انجام می شود کمک عمومی نامشروط، غیر انتخابی و کمک مشخص مشروط یا انتخابی کمک بدون عوض عمومی برای تأمین مالی انواع خدماتی به کار می رود که شهرداری ارائه می کند. این کمک ها نامشروط نامیده می شوند و از نمونه کمک های مشروط نیز می توان از کمک بدون عوض مشخص برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه های معین نام برد که این کمک تنها در مورد همان خدمات و یا پروژه هزینه کردنی است. کمک بدون عوض مشخص را می توان به صورت مبلغ مقطوع و یا درصدی از هزینه شهرداری پرداخت کرد. در حالت اخیر کمک مالی می تواند دارای سقف معین و یا نامحدود باشد. به همین ترتیب کمک های بدون عوض عمومی می تواند به صورت مقطوع باشد یا به میزان تلاش مالیاتی شهرداری وابسته شود. در این صورت هر اندازه درآمد مالیاتی شهرداری بیشتر باشد، کمک بدون عوض بیشتری از دولت دریافت خواهد کرد کمک بدون عوض عمومی نیز مانند کمک مشخص می تواند دارای سقف معین و یا نامحدود باشد کمک های بدون عوض عمومی را می توان برای محدود کردن مالیات محلی به ویژه در وضعیتی که شهرداری متکی بر یک مالیات واحد غیر تصاعدی است که به بخش کمی از ساکنان شهر تعلق می گیرد به کار برد پرداخت کمک به صورت همگانی این امکان را به شهرداری می دهد که در تخصیص منابع خود میان مصارف مختلف آزادی عمل بیشتری داشته باشد. مالیات به عنوان یکی از منابع اصلی در آمدی دولتها و راهی برای بهبود سطح زندگی مردم در اکثر کشورهای جهان بوده و از جایگاه ویژه ای در اقتصاد برخوردار است و بر همین اساس، مسئولان و قانون گذاران به خصوص در

کشورهای صنعتی و فراضعتی همواره برای اخذ مالیات با دقت فراوان و متناسب با درآمد افراد سعی و تلاش دارند؛ چرا که مالیات پربازده ترین منبع درآمدی در دولت ها است. امروزه در کلیه کشورها صاحب نظران مسائل اقتصادی بهترین منبع تأمین هزینه های دولت را مالیات می دانند مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته مالیاتی است که مقام محلی نرخ یا پایه آن را مشخص می سازد و عواید حاصل از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می دارد. این مالیات محلی برای تأمین مالی یارانه هایی به کار می رود که شهرداری ها در موارد زیر می پردازند. در مواردی که عرضه خدمات شهرداری با آثار خارجی مثبت در خور توجه همراه است؛ در مواردی که خدمات شهرداری به صورت کالای عمومی است و دریافت بهای آن از شهروندان امکان پذیر نیست. در مواردی که برخی از شهروندان توان مالی پرداخت بهای کالاها و خدمات شهری عرضه شده شهرداری را ندارند. در مواردی که خدمات عرضه شده از سوی شهرداری اصطلاحاً به صورت کالای ارزشمند است. اما شهروندان به دلیل کوتاه بینی آن را کمتر از واقع ارزش گذاری می کنند.

مالیات محلی را لزوماً مقام محلی گرد آوری نمی کند شهرداری ها به دلیل در اختیار داشتن اطلاعات ممیزی املاک بهتر از دولت مرکزی می توانند مالیات املاک را گردآوری کنند و این کار با صرفه اقتصاد همراه است. مالیات محلی و بهای خدمات از مردم و کسبه ای که در داخل قلمرو حکومت محلی با شهرداری زندگی می کنند، گرفته می شود. در میان منابع درآمدی فوق مالیات برای تأمین در آمد و تأمین خدمات عمومی بسیار اساسی است و یک موضوع پیچیده و حساس است که توجه عمومی را برای سال های زیادی به خود جلب کرده است. مالیات بر املاک قدیمی ترین و رایج ترین نوع مالیات و تأمین کننده درآمد برای دولت به ویژه دولت های محلی می باشد و همچنین به عنوان ابزاری برای هدایت برنامه ریزی کاربری اراضی و آماده سازی زمین است. این در حالی است که هنوز در بسیاری از کشورها مالیات بر املاک کوچک ترین منبع درآمد شهرداری ها به شمار می رود به عنوان مثال در کشورهای در حال توسعه مالیات بر املاک تنها ۰.۴ درصد از کل تولید ناخالص ملی و ۲ درصد از کل درآمدهای مالیاتی را در دهه ۱۹۹۰ تشکیل می دهد (شهرکی و حسینی، ۱۳۹۱).

شهرداری ها امروزه علاوه بر ناکافی بودن منابع درآمدی به مسأله ای به نام ناپایداری مواجه هستند. منابع درآمدی ناپایدار به آن دسته از درآمدهای شهرداری گفته می شود که به عملیات و فعالیت های جدید اقتصاد شهری وابسته بوده و در صورت نبود اشتغال زایی جدید و یا کاهش حجم داد و ستد اقتصادی و مبادلات نوین اقتصادی از حجم این منابع کاسته خواهد شد. در برابر منابع پایدار منابعی است که به صورت بالفعل وجود داشته و کسب آن نیازمند اقدام ویژه ای از سوی صاحبان آن منابع نمی باشد. به عبارت دیگر، منابع درآمدی پایدار وابسته به روند تولید و منابع ناپایدار وابسته به جریان مصرف هستند. در آمدزایی پایدار بدین معنا است که در آمد از منابعی و به گونه ای کسب شود که حقوق آیندگان پایمال نشود کیفیت زندگی کاهش نیابد و منابع حیاتی برای استفاده نسل های آتی از بین نرود. به نظر آلوکو (۲۰۱۵) چنانچه دولت های محلی و شهرداری ها بخواهند مسئولیت های سازمانی گسترده و در حال افزایش خود را به انجام برسانند، و استقلال کافی به دست بیاورند و یا تمایل به افزایش قدرت و اختیارات خود داشته باشند به منابع در آمدی قابل اتکا پایدار و اثبات نیاز دارند در آمد پایدار آن دسته از درآمدهای شهرداری است که از خصایص آن: ۱- تداوم پذیری دارای ثبات بودن و حداقل در کوتاه مدت دچار نوسانات شدید نشوند؛ بنابراین کلیه اقلام در آمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک بحران ها تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی هستند، قابل اتکا نبوده و خصیصه اول پایداری در آنها ضعیف خواهد بود؛ ۲- مطلوب بود کسب در آمد از آن محل موجب ارتقا رویکرد عدالت محوری شود و به ساختارهای زیست محیطی کالبدی اجتماعی و اقتصادی شهر لطمه ای وارد نیاورد؛ به عبارتی باید به گونه ای باشند که دستیابی به آنها شرایط کیفی شهر به عنوان یک پدیده زنده و پویا را در

معرض تهدید قرار ندهد؛ به عبارتی مطلوب بودن و سالم بودن در آمد حائز اهمیت است انعطاف پذیری زمانی که پایه در آمدی در طی زمان بزرگ شود و همپا با گسترش مخارج، گسترش یابد تا از مضيقه مالی اجتناب شود و برای وصول آن بتوان برنامه ریزیهای لازم را تعریف کرد.

بنابراین منابع درآمدی پایدار درآمدهایی است که تأثیر پذیری آن از عوامل بیرونی همچون بحران های اقتصادی، تحولات سیاسی مشکلات اجتماعی و غیره حداقل ممکن است به عبارتی پیش - بینی آنها برای چندین سال آینده به صورت مشخص و مستمر امکان پذیر بوده و مانند عوارض نوسازی و عمران شهری عوارض کسب و پیشه عوارض سالیانه خودرو که علاوه بر سهم ناچیز آنها مردم نیز در پرداخت آنها همکاری لازم را باید داشته باشند. در آمد پایدار لازمه توسعه پایدار شهری و همچنین بستگی به اعتماد و تحلیل هزینه ها و مشارکت مردمی خواهد داشت (شهرکی و حسینی، ۱۳۹۱).

درآمدهای شهرداری

اولین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی است. صاحب نظران مسائل مالییه عمومی معیارها و راهکارهای متفاوتی برای تامین منابع در آمدی شهرداری ها ارائه کردند. تجارب کشورهای مختلف نشان می دهد مهمترین منابع مالی شهرداری ها را مالیات و عوارض و بعد از آن کمک های دولتی در قالب بودجه های جاری حکومت های محلی و تاسیسات و تجهیزات محلی و نهایتا استقراض تشکیل می دهد (آیت الهی، ۱۳۹۷).

همچنین ترکیب بهینه منابع مالی شهرداری ها مجموعه ای از فروش کالا و خدمات شهری انواع مالیات و عوارض و کمک های مالی دولت مرکزی است. با مقایسه بین شهرداری شهر تهران و شهرداری های آمریکا می توان گفت که بیشترین منبع درآمدی شهرداری شهر تهران ناشی از بخش زمین و ساختمان فروش تراکم است و کمک های دولتی در صد خیلی کمی را تشکیل می دهد در حالی که درصد قابل ملاحظه ای از درآمدهای شهرداری های آمریکا از منبع کمک های دولتی است. نگرش جدید مدیریت شهری در جهان تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان در آمد مورد نیاز را به دست آورد نیست بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. وضعیت شهرداری های کشور هم نمی تواند از این قانون مستثنی باشد و نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت نماید (موسوی و باقری، ۱۳۹۰).

بنابراین در ارزیابی مالیات ها به عنوان یک منبع عمده در آمدی سه هدف عمده انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی توزیع منصفانه هزینه ها بین سطوح مختلف و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات ها ارائه شده است. در کشور ما شیوه های تامین منابع درآمدی شهرداری ها روش های کسب در آمد شامل فروش مستقیم خدمت اخذ مالیات محلی کمک های دولتی وام و استقراض باید از منظر معیارهای بهینگی و سپس عدالت مورد ارزیابی دقیق قرار گرفته تا کفایت آن منبع تامین مالیاتی مشخص شود که در این صورت می توان آن را ساده ترین و زودپایب ترین روش های کسب در آمد معرفی نمود (معزی مقدم، ۱۳۹۱). در نتیجه شهرداری ها برای تامین مخارج خود هم باید از منابع مالی داخلی و هم منابع مالی دولت بهره مند شوند ولی با بزرگتر شدن اندازه شهر سهم کمک های دولتی می تواند کاهش یابد. بررسی منابع درآمدی شهرداری ها روشن می سازد که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تامین مالی شهرداری ها دارند بنابراین در آمد شهرداری ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف های در آمدی شهرداری ها به منابع پایدار مستمر و قابل وصول بدهد. به گونه ای که مناسب ترین منبع درآمدی در حوزه اقتصاد شهری را می توان کار

آمد نمودن نظام تشخیص اقتصادی منابع دانست که زیربنای رشد اقتصادی را برای همه شهرداری‌ها فراهم می‌سازد و عواملی چون نیروی انسانی کار آمد ساختار سازمانی مناسب آموزش تخصصی و حرفه‌ای مدیران، ایجاد و توسعه بانک اطلاعات و ضوابط و آئین نامه‌ها و دستور کارهای اجرایی در حوزه درآمدی می‌تواند سبب کارآمدی این نظام گردد. در نهایت مالیات و وضع عوارض بر املاک و دارائی‌های غیر منقول - اعم از واحدهای صنعتی مسکونی تجاری تفریحی زمین و جزء این‌ها می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها باشد و شهرداری‌های ایران می‌توانند با استفاده از تجارب سایر کشورها در جهت چگونگی وصول این منبع درآمدی در جهت تامین منابع جدید در آمدی استفاده کنند (جمشید زاده زیاری، ۱۳۹۰).

اقدام درآمدي پايدار و ناپايدار

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی موظف به ارائه و تأمین کالاها و خدماتی هستند که مورد نیاز شهروندان می‌باشد. اما تأمین این کالاها و خدمات مستلزم وجود منابع مالی مناسب می‌باشد. شهرداری‌ها به صورت‌های مختلف قادر به تأمین منابع مالی هستند اما همه اقدام در آمدی دارای ویژگی‌های درآمدهای پایدار نیستند. بر اساس مطالب ارائه شده در بخش قبل کلیه اقدام در آمدی شهرداری‌ها از ویژگی‌های پایداری تبعیت نمی‌کنند. هر چند که کلیه اقدام در آمدی در افزایش قدرت تولیدی و خدماتی شهرها در کوتاه مدت مؤثر هستند، اما به حال برخی از آنها با توجه به مفاهیم و تعاریف ارائه شده پایدار و برخی ناپایدار هستند. برای روشن شدن بحث به صورت نمونه به چند قلم از منابع درآمدی شهرداری‌های کشور مورد تحلیل قرار می‌گیرند. همان طور که قبلاً مطرح گردید اقدام در آمدی شهرداری‌ها در یک تقسیم بندی کلی به چهار دسته اصلی عوارض و مالیات‌های دریافتی فروش خدمات استقرار و دریافت کمک‌های بلاعوض تقسیم بندی می‌گردند به منظور روشن شدن اینکه کدامیک از اقدام در آمدی شهرداری‌ها پایدار و کدام ناپایدار است کافی است که در یک نگرش کلی ماهیت چند قلم در آمدی را با مفهوم پایداری و ویژگی‌های آن محک زد. در صورتی که اقدام در آمدی بتواند خصیصه‌های مورد نظر را داشته باشد در حکم اقدام در آمدی پایدار ارزیابی خواهد گردید.

در ادامه به بررسی چند قلم در آمدی از این منظر پرداخته می‌شود:

- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

این عوارض متعدّدند و در میان آنها می‌توان به چند قلم به عنوان نمونه اشاره نمود؛ برای مثال عوارض ساختمان‌ها و اراضی شامل عوارض بر پروانه‌های ساختمانی عوارض بر مازاد تراکم و عوارض سطح شهر از نقطه نظر پایداری یکسان نیستند. هر چند رقم عوارض بر مازاد تراکم به خصوص در کلان شهرها قابل ملاحظه است که اتکاء به در آمد عوارض مازاد تراکم به معنی پذیرش تخریب فضای شهری و عدول شرایط و ضوابط یک شهر سالم است. تجربه سالیان اخیر در شهرهای بزرگ کشور مؤید این موضوع می‌باشد (اصفهانی و همکاران، ۱۳۹۶).

- عوارض حاصل از صدور پروانه‌های ساختمانی

هر چند می‌تواند این عوارض تحت تأثیر نوسانات بازار مسکن و همچنین تحت تأثیر قوانین و مقررات ساخت و ساز در شهرها قرار گیرد؛ اما به لحاظ وجود تقاضای مؤثر برای مسکن در شهرها از یک تداوم نسبی برخوردار است و چنانچه صدور پروانه‌های ساختمانی از ضوابط شهرسازی مدرن و اصولی و منطبق با نقشه‌های جامع شهری انجام گیرد در آمد حاصله از آن پایدار ارزیابی می‌گردد (شرزه‌ای و ماجد، ۱۳۹۰).

- عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل شامل عوارض بر شماره گذاری وسائط نقلیه و عوارض صدور پروانه تاکسی رانی عوارض بلیط مسافرت و باربری و عوارض بر معاملات وسائط نقلیه عوارضی هستند که می توان آنها را در یک نظام شهری درآمدهای مستمر قلمداد نمود زیرا که این عوارض متأثر از فعالیت هایی هستند که همواره در بدنه شهر ارائه میگردند. هر چند ممکن است برخی از آنها تحت تأثیر تحولات و نوسانات اقتصادی شهر دچار تغییر کردند اما به هر حال عمده این عوارض ضمن تأمین بخشی از نیازهای مالی شهرداری ها نه تنها باعث تخریب فضای شهری نمی گردند؛ بلکه در جهت افزایش کیفیت آن نیز می باشند که می توان برای مثال از عوارض معاینه فنی اتومبیل ها نام برد.

- عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد

عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد و جرائم تخلفات ساختمانی و شهری غرامت ها و درآمدهای حاصله از تغییر کاربری ها و عوارض حذف پارکینگ؛ این درآمدها به طور قطع در زمره درآمدهای ناپایدار جای دارند. هر چند آمار و ارقام درآمدهای شهرداری ها حاکی از رقم قابل ملاحظه این درآمدها هستند اما این چند قلم که فلسفه وجودی آنها بر مبنای بازدارندگی از عدول از برنامه های جامع شهری است و اعمال این عوارض سبب کاهش آسیب های شهری می گردد اما متأسفانه تجربه مطالعات در مورد درآمدهای شهری نشان می دهد که نگاه شهرداری های کشور به این اقلام نه بازدارندگی بلکه در آمد زایی آنها است. این موضوع سبب گردیده است که درآمدهای حاصله از جرائم تخلفات ساختمانی، تغییر کاربری ها، حذف پارکینگ و موارد مشابه کاهش نیابد و شهرداری ها از وجود و حتی افزایش این اقلام ناراضی نباشند. بدیهی است که چنین نگرشی به اتکاء بیشتر شهرداری های کشور به درآمدهای ناپایدار دامن زده و موجب کاهش کیفیت زندگی شهرها می گردد. نتایج حاصله از گسترش تخلفات ساختمانی و به تبع آن افزایش درآمدهای شهرداری ها باعث می گردد که شهر در همه ابعاد خود شامل محیط اجتماعی، نظام اقتصادی نظام دسترسی فرم کالبدی و منظر شهری دچار مشکل اساسی گردد. برای مثال در این زمینه می توان به درآمدهای حاصله از فعالیت های ساختمانی از قبیل عوارض بر ساختمان ها و اراضی، عوارض بر پروانه های ساختمانی عوارض تراکم عوارض تخلفات ساختمانی جرائم کمیسیون ماده صد در آمد حاصل از تغییر کاربری و جرائم حذف پارکینگ در مورد شهر تهران اشاره نمود. مجموع این درآمدها بین سال های ۱۳۷۱ تا ۱۳۸۵، ۷۵ درصد کل درآمدها را به خود اختصاص داده است. این در حالی است که در این کلان شهر سهم این درآمدها در برخی از سال ها به مرز ۹۰ درصد نیز رسیده است به طور مشخص تر سهم درآمدهای ناشی از عوارض عمومی در کل درآمدهای شهرداری تهران در سال ۱۳۸۹ به میزان ۷۸٫۹ درصد می باشد. این در حالی است سهم عوارض بر ساختمان ها و اراضی از کل درآمدهای این شهرداری به رقم ۷۳ درصد می رسد. این اعداد ناپایدار بودن درآمدهای شهرداری تهران را نشان می دهند. در چنین شرایطی نمی توان انتظار داشت که شهر تهران از یک توسعه پایدار و سالم برخوردار باشد در یک نگاه کلی می توان علت گسترش این قبیل درآمدهای ناپایدار را در تغییر رویکرد شهرداری ها به مسئله خودکفا شدن و کوشش جهت خودکفایی و خوداتکایی شهرداری ها در دهه های ۶۰ و ۷۰ به بعد دانست. این امر به همراه عدم امکان دست یابی به سایر اقلام در آمدی و عدم درک مشخصی از نظام در آمدی شهرداری ها و مبانی نظری مالیه شهری سبب گردید تا شهرداری ها از ساده ترین راه کسب در آمد یعنی پذیرش تخلف و توافق بر سر این مسئله با متخلف را انتخاب نمایند (شرزه ای و ماجد، ۱۳۹۰).

- عوارض نوسازی

به جرأت می‌توان بیان نمود که مهم‌ترین درآمد پایدار شهرداری‌های کشور که به دلایل مختلف مغفول مانده است، مبحث عوارض نوسازی است. عوارض نوسازی که در کشورهای جهان تحت عنوان مالیات بر دارایی‌های غیر منقول از آن نام برده می‌شود از اقلامی است که هر ساله می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن هم سلامت محیط زیست شهری را نه تنها دچار مخاطره نمی‌نماید بلکه پتانسیل در آمدی شهرداری‌ها را به صورت مستمر جهت افزایش توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش می‌دهد هر چند در سال‌های اخیر در شهرهای کشور این رقم نسبت به گذشته سهم خود را درآمدهای شهرداری‌ها افزایش داده اما سهم آن از کل درآمدهای شهرداری‌ها بسیار کوچک است (رضایی، ۱۳۹۸).

اضافه می‌نماید که در بحث عوارض نوسازی و عوارض مستغلات ظرفیت‌های قابل اتکاء پایدار و مطلوبی وجود دارد. به منظور دستیابی به درآمدهای قابل ملاحظه حاصل از عوارض نوسازی و استفاده از این عوارض بالقوه این منبع درآمدی پیش‌نیازهایی وجود دارد که در مبنای تعیین میزان و دریافت عوارض باید در نظر گرفت که عبارتند از:

- تعیین قیمت روز املاک و مستغلات

- ایجاد بانک اطلاعات املاک و مستغلات

- افزایش کارایی نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی؟

- شفاف سازی مبنای محاسبات تعاملی منطقی بین شهرداری‌ها و پرداخت کنندگان عوارض؛

- شفاف سازی میان درآمدهای شهرداری و هزینه‌های صورت گرفته در سطح شهر، و

- رفع بی‌اعتمادی از پرداخت کنندگان عوارض نوسازی و جلب مشارکت آنان در زمینه پرداخت به موقع عوارض.

لازم به ذکر است که در شرایط فعلی مبنای تعیین عوارض نوسازی قیمت‌های منطقه‌ای است که با قیمت‌های روز واقعی زمین و املاک تفاوت فاحش دارد. در این راستا تغییر نگرش تصمیم‌گیران شهری در جهت وضع نرخ عوارض نوسازی باید به تدریج از قیمت‌های منطقه‌ای به قیمت‌های روزی املاک و مستغلات تغییر جهت دهد (شرزه‌ای و ماجد، ۱۳۹۰).

- درآمد حاصل از پارکینگ

درآمد حاصل از پارکینگ شهری چه از طریق نصب پارکومتر و چه از طریق گماردن پارکبان از اقلام در آمدی پایدار محسوب می‌گردند. هر چند رقم مزبور در درآمدهای شهرداری‌های در حال حاضر سهم قابل توجهی ندارد؛ اما به لحاظ وجود تقاضای فزاینده برای فضای پارک و وسائط نقلیه در شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها و رشد شدید تعداد خودروها پتانسیل فعال شدن این قلم در آمدی را سبب می‌شود. لازم به ذکر است که به دلیل مستمر و همیشگی بودن این قلم وضع و برقراری این درآمد باعث کاهش ترافیک در مراکز پر ازدحام شهری کاهش آلودگی هوا و استفاده به‌بیشتر شهروندان از وسائط حمل و نقل عمومی خواهد گردید و بنابراین ویژگی‌های یک درآمد پایدار دیگری همچون عوارض سالیانه اتومبیل و وسائط نقلیه وجود دارد (شرزه‌ای و ماجد، ۱۳۹۰).

- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

یکی از روش‌هایی که از طریق آن می‌توان انتظار داشت شکاف بین درآمدها و هزینه‌های شهرداری کاهش یابد، استفاده از کمک‌های دولت مرکزی می‌تواند از طریق اعطای اعتبار پرداخت یارانه و یا سهم نمودن شهرداری‌ها در مالیات‌های دولت مرکزی صورت پذیرد البته این کمک‌ها در مواردی قابل قبول است که فعالیت‌های دولت محلی یا شهرداری‌ها دارای منافع

جانبی باشد؛ بدین معنی که فعالیت های شهرداری ها همراه با منافعی باشد که از طریق دریافت مستقیم از شهروندان امکان تأمین هزینه های آن وجود نداشته باشد. به عبارت دیگر هزینه های این قبیل فعالیت ها خارج از توان پرداخت عمومی باشد. بیشتر کالاهای تولید شده توسط شهرداری ها از جمله ایجاد فضای سبز احداث خیابان ها آسفالت معابر و نظافت شهر در زمره کالاهای عمومی هستند که صرف نظر از اینکه چه کسی پرداخت کننده هزینه های تولید این خدمات است. همه افراد قادرند که از این خدمات بهره برداری نمایند هر چند برای حمل و نقل وجوهی به عنوان هزینه های حمل و نقل بلیط اتوبوس و مترو از طرف مصرف کننده پرداخت می گردد ولی این هزینه ها در مقابل ارائه این خدمات توسط بخش خصوصی بسیار ناچیز است. چنانچه بخواهیم نظامی مبتنی بر کارایی داشته باشیم ضروری است که بهای این قبیل خدمات از مصرف کننده آن اخذ گردد. اما به هر حال به لحاظ آنکه محروم کردن افراد از استفاده رایگان از خدمات فوق امکان پذیر نیست به دلیل طبیعت خدمات که تقسیم پذیر نیستند و نه دولتها و شهرداری ها مایلند که افراد از استفاده از این خدمات به دلیل داشتن اثرات جانبی مثبت محروم گردند بدین لحاظ با توجه به ضرورت تولید این قبیل خدمات از یک طرف و عدم توانایی پرداخت کلیه شهروندان برای تأمین هزینه ها ضروری است که دولت مرکزی از طریق تخصیص کمک های بلاعوض به ارائه این خدمات کمک نمایند. علاوه بر این کمک های دولت به شهرداری ها در مواردی توصیه می شود که هدف از کمک کاهش نابرابری های منطقه ای و محلی باشد. به بیان دیگر دولت مرکزی موظف است که درآمدهای حاصله از مالیات عمومی و کشوری را به گونه ای ما بین مناطق و شهرها تخصیص دهند که تعادلی بین خدمات ارائه شده در سطح کشور برقرار گردد و علاوه بر این دولت برخی از وظایف خود را به صورت پروژه هایی ویژه به شهرداری ها واگذار نمایند و لذا در برابر آن باید کمک های مالی متناسب تخصیص دهند. اینکه آیا کمک های دولتی باید به شهرهای کوچک باشد یا به شهرهای بزرگ و کلان شهرها به نظر می رسد که به هر دو گروه از شهرها بنا به دلایلی که ذکر خواهد شد، این کمک ها باید صورت گیرد (شرزه ای و ماجد، ۱۳۹۰).

الف: شهرهای کوچک و متوسط در مورد شهرهای کوچک و متوسط می توان بیان داشت که در این شهرها به دلیل پایین بودن سطح جمعیت و ضعیف بودن نظام تولیدی در آنها امکان دسترسی به کالاهای مورد نیاز شهروندان بدون کمک های دولتی میسر نیست و شهرداری ها با کسب در آمد از سکنه قادر به تأمین نیازهای اولیه شهروندان نیستند. از طرف دیگر چنانچه شهرداری ها در این شهرها نتوانند خدمات مورد نیاز شهروندان را ارائه نمایند باید منتظر مهاجرت مردم این شهرها به شهرهای بزرگ تر که در این صورت مسئله و مشکلات نه تنها از بین نمی رود بلکه به سایر شهرها منتقل می شود؛ علاوه بر این چنانچه دولت مرکزی قائل به کاهش نابرابری های منطقه ای به ویژه در مورد مناطق شهری کوچک نسبت به شهرهای بزرگ باشد، چاره ای جز اعطای کمک های بلاعوض به شهرهای کوچک و متوسط نیست.

ب: شهرهای بزرگ و کلان شهرها هر چند در نگاه اول به نظر می رسد که شهرهای بزرگ و کلان شهرها به دلایل مختلف از جمله وسیع بودن فعالیت های تولیدی و خدماتی و تنوع در ارائه خدمات، گسترش و وسعت ساخت و ساز و سایر عوامل در آمدزا نیازی به کمک های دولت مرکزی ندارند، اما چنانچه به ساختار در آمد شهرداری های این شهرها و وظایف آنها در ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان نگاهی بیندازیم، لزوم کمک های بلاعوض دولت مرکزی را می توان دید دلایل متعددی برای این اقدام می توان برشمرد؛ اول اینکه در شهرهای بزرگ هم مانند شهرهای کوچک شهرداری ها اقدام به تولید کالاها و خدماتی می نمایند که ویژگی کالای عمومی را دارند و به همان دلایلی که قبلا ذکر گردید ضرورت کمک دولت وجود دارد. دوم اینکه بخشی از خدمات ارائه شده در کلان شهرها بلکه شهروندان سایر شهرها هم که به دلایل متعدد از قبیل مراجعه به نهادهای دولتی خرید گردشگری استفاده از خدمات پزشکی و غیره در آن کلانشهرها حضور می یابند، استفاده مینمایند وجود وزارت

خانه های سفارت خانه ها و یا دفاتر نمایندگی آنها، مراکز تجاری بزرگ مراکز و دفاتر صنایع نمایشگاه های کتابخانه ها سالن های تئاتر و نمایش پارک ها و امکانات تفریحی و سایر خدمات در کلان شهرها از یک طرف و ساختار سیاسی متمرکز کشور، از طرف دیگر سبب شده است که کلیه تصمیم گیریهای کلان در تهران و یا کلان شهرهای عمده صورت پذیرد تمرکزگرایی شدید؛ بنابراین در هر مقطعی از زمان کلان شهرها جمعیت قابل ملاحظه ای را از سایر شهرستان ها و حتی از سایر کشورها پذیرا هستند. لذا بخشی از خدمات ارائه شده در این شهرها در زمره خدمات ملی تلقی می گردد. به بیان دیگر تأمین مالی هزینه کلیه خدمات شهری توسط شهروندانی که در کلان شهرها سکنی گزیده اند نه امکان پذیر است و نه با مقوله عدالت سازگاری دارد لذا پرداخت کمک های دولت مرکزی به شهرداری های کلان شهرها و شهرهای بزرگ نیز کاملاً توجیه پذیر است. اما از سوی دیگر دلایلی نیز وجود دارد که کمک های دولت مرکزی به دولتهای محلی را در شرایط خاصی توصیه میکند از جمله این دلایل می توان به کاهش تلاش مسئولین محلی شهرداری ها برای افزایش در آمد از منابع محلی و در نتیجه اتکاء به کمک های دولتی اشاره نمود (حیدری و همکاران، ۱۴۰۲).

حال باید با توجه به ضرورت کمک های دولت مرکزی به شهرداری ها سوالاتی که مطرح می شود این است که چگونه می توان این کمک ها را به تلاش دولت محلی یا شهرداری ها برای کسب در آمدی محلی مرتبط ساخت به طور مشخص می توان کمک ها را در صورتی به شهرداری ها اعطاء نمود که تلاش محلی برای کسب در آمد کاهش نیابد و تنها با افزایش درآمدهای محلی به سطح معینی کمک دولت مرکزی به شهرداری قطع گردد. برای این منظور لازم است که یک سیاست تشویقی برای افزایش تلاش دولت محلی یا شهرداری برای کسب در آمد طراحی کرد. به بیان دیگر می توان برای مناطق محروم در ابتدا سطح معینی از کمک های دولتی را برای از بین بردن نابرابری منطقه ای تعیین و سپس برای تشویق مقامات محلی برای تلاش در جهت کسب در آمد محلی میزان کمک ها را تنها در صورت تحقق تلاش های محلی افزایش داد. اما به هر حال باید دقت داشت که هرگونه افزایشی در درآمدهای محلی به دور از ویژگی های درآمدهای پایدار نباشد. بررسی تجربیات شهرها در کشورهای مختلف گویای وجود کمک های بلاعوض دولتی به شهرداری ها می باشد. این کمک ها هم در شهرهای کشورهای توسعه یافته و هم در شهرهای کشورهای در حال توسعه قابل رویت است. به دلایلی که بر شمرده شد دولت نباید شهرداری ها را به سمت خود کفایی کامل سوق داده و از آنان بخواهد خود به طور کامل تأمین کننده منابع ملی خود باشند؛ اصرار بر این امر سبب می گردد که شهرها به سمت کسب درآمدهایی روی آورند که ضمانتی برای سالم نگه داشتن شهرها نداشته باشد. نمونه آن را در کلان شهرهای بزرگ کشور شاهد هستیم و همانطور که در صفحات قبل ارائه شد در حال حاضر بخش عظیمی از درآمد شهرداری های کشور متأثر از اقلامی هستند که تدارک کسب آنها بیشتر شهرها را در معرض تهدید و تخریب از جهات مختلف قرار می دهد؛ هر چند که شهرهای کشور صرف نظر از کوچک بودن یا بزرگ بودن به دلایل ذکر شده به کمک های اعطایی دولت نیازمندند اما باید توجه کرد که سیاست وزارت کشور طی دهه های اخیر به سمت و سوی خود کفایی شهرداری ها حرکت نموده است و سهم کلان شهرها از این کمک ها بسیار ناچیز و در بسیاری از مواقع تقریباً صفر بوده است و لذا شهرداری ها بر اساس شرایط موجود علی الأصول نمی توانند اطمینانی به افزایش یا ماندگاری این درآمدها داشته باشند و علی رغم اینکه پرداخت این اقلام هم از نظر مبانی نظری و هم از نظر علمی کاملاً توجیه دارد و دریافت این کمک ها در کشورهای دیگر جهان اعم از توسعه یافته و در حال توسعه صورت می پذیرد؛ اما در ایران با توجه به نگرش دولت به مبانی مالییه عمومی شهرها این درآمدها هم نمی توانند پایدار ارزیابی گردند (شرزه ای و ماجد، ۱۳۹۰).

چالش‌ها و مشکلات موجود در تأمین مالی شهرداری‌ها

شهرداری‌ها در پس از انقلاب اسلامی به یک نهاد عمومی غیر دولتی مبدل شدند و برابر با قانون خودکفایی‌ها که در سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید تأمین هزینه و درآمدها بدون دریافت کمک از دولت بر عهده شهرداری‌ها قرار گرفت. از آن زمان تا به امروز شهرداری به عنوان یک نهاد در آمد و هزینه در حال انجام فعالیت می‌باشند به این ترتیب که هر شهرداری بایستی برابر با بودجه مصوبی که در هر سال به تصویب شوراهای اسلامی شهرها می‌رسد به وصول عوارض و بهای خدمات عمده که سرفصل‌های درآمد را تشکیل می‌دهد مبادرت نموده و برابر با پروژه‌ها و هزینه‌هایی که در طرف مقابل بودجه تعریف گردیده، مبادرت به هزینه نمایند. در حال حاضر ۷۰ تا ۸۰ درصد از درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض و جریمه بخش ساختمانی صورت می‌گیرد و این نقطه اتکا به گونه‌ای است که اگر چنانچه کوچکترین ایراد و مشکلی در بخش ساخت و ساز و ساختمان سازی روی دهد در آمد شهرداری‌ها با مشکل روبرو خواهد شد. به طوری که در چند سال گذشته با توجه به کاهش صدور پروانه ساختمانی بیشتر شهرداری‌ها موفق به محقق ساختن ۱۰۰ بودجه هم نگردیده‌اند. به عبارت دیگر می‌توان گفت هم اکنون از ۱۰۰ درصد درآمد شهرداری‌ها، شاید ۱۰ درصد آن از محل درآمدهای پایدار می‌باشد که این مقدار هم از محل عوارض نوسازی و کسب و پیشه وسایل نقلیه و خرید و فروش می‌باشد بنابراین با پیگیرهای و مطالعات متعدد، لایحه درآمدهای پایدار شهرداری در وزارت کشور تدوین گردیده و در هیئت دولت در حال بررسی می‌باشد که در صورت تصویب مشکلات شهرداری‌ها در بحث درآمدهای پایدار تا حدودی راهگشا خواهد شد. اگرچه که بخش دیگری از درآمدهای شهرداری که از سال ۱۳۹۲ آغاز شده است در زمینه گرفتن عوارض از دریافت مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد زیرا از ۳ درصد مقدار مالیات بر ارزش افزوده ۱٫۵ درصد سهم شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است که این منبع یکی از منابع در آمدی پایدار شهری بشمار می‌آید (بخشی، ۱۳۹۳).

مهمترین مواردی چالش برانگیز که می‌توان به آن اشاره کرد عبارت است از:

۱- بحث تمرکز و وابستگی شهرداری به دولت و نبود استقلال همه جانبه در امور مدیریتی شهرداری‌ها
 ۲- عدم دسترسی به بازارهای مالی و عدم توسعه یافتگی این بازارها هر چه بخش مالی اقتصادی توسعه یافته تر و کامل تر باشد نقدینگی بخش سرمایه بیشتر بوده و روند رشد سرعت بیشتری به خود می‌گیرد. بخش بانکی و بازار سرمایه هر اقتصادی به مثابه دو بال یک پرنده اند که بدون هر یک از آنها پرواز ناممکن است. واقعیت‌های آماری نشان می‌دهند که ایران به عنوان کشوری در حال توسعه از عملکرد مناسبی در دستیابی به نرخ مطلوبی از تشکیل پس انداز و سرمایه در مقایسه با معیارهای جهانی برخوردار نبوده و سیستم مالی توسعه نیافته‌ای دارد بازار مالی ایران در حال حاضر بازاری کاملاً بانک محور است که دولت کنترل همه جانبه‌ای بر آن دارد و هنوز از ساختار مناسبی برخوردار نیست لذا این بازار از تخصیص بهینه منابع محروم می‌باشد. این خصایص نقش و دامنه عمل بازارهای مالی را در تجهیز پس اندازها و تأمین نیازهای مالی بخش مختلف اقتصادی با تنگناها و مشکلات جدی مواجه ساخته است.

۳- به روز نبودن قوانین و مقررات قوانین و مقررات موجود مربوط به نیم قرن گذشته می‌باشد و مقدار زیادی از فعالیت‌هایی که امروز شهرداری‌ها در حال انجام آن می‌باشند برای آنها قانون و مقررات خاصی نمی‌باشند. برای نمونه کلان شهرها هم اکنون در حوزه خدمات در حال انجام کار و فعالیت می‌باشند. ولی از اعتبار و نیز قوانین مربوط به آن بهره مند نمی‌باشند. در این راستا با تلاش‌ها و پیگیری‌های انجام شده در صدد تحقق مدیریت واحد شهری می‌باشیم یعنی اقدام به یک سری از فعالیت‌ها و کارها نماییم که شهرداری‌ها توانایی انجام آنها را دارند (ایراندوست و امینی، ۱۳۹۰)

۴- تمرکزگرایی در امور اجرایی و منابع بدون شک توسعه منطقه ای و سرزمینی پایدار در گرو توجه همه سو نگر به توان ها و قابلیت های متفاوت مناطق و نواحی است. در راستای نیل به حکمرانی خوب شهری یکی از اصلی ترین اقدامات و تلاش در جهت رفع تمرکزگرایی و قطبی شدن فعالیت ها در سطح سرزمین می باشد. رسیدن به ساختاری غیر متمرکز اقدامات زیر را می طلبد:

- ایجاد چارچوبی کارا برای ارزیابی و واگذاری تصدی مسئولیت ها از سطح ملی به سطوح شهری و از سطح شهر به سطح محلات

- تبادلات مالی و نظام در آمدی شفاف و قابل ارزیابی و حمایت از توسعه اداری فنی و افزایش توانمندی های مدیریتی

۵- نبود درآمدهای پایدار روی هم رفته با نگاه به تصویب لایحه درآمدهای پایدار شهرداری ها از سوی هیئت دولت ۳۰ درصد از همه هزینه های شهرداری از سوی مردم ۳۰ درصد از سوی دولت و ۳۰ درصد از راه منابع و دارایی های شهرداری از بخش مشارکت و سرمایه گذاری فراهم شود و این نقطه هدفی است که شهرداری ها باید در جهت وصول به آن حرکت نمایند (زمانی، ۱۴۰۱).

راهکارهای تأمین منابع مالی برای شهرداری ها

شهرداری به ابزارهای مهمی برای دستیابی به این مهم نیاز دارد اما مهمترین مشکل در این زمینه نبود مدیریت درست منابع موجود به دلیل فقدان سیستم مدیریتی مناسب و عدم رعایت اصول حاکمیت شرکتی و عدم دسترسی به بازارهای مالی توسعه یافته به خصوص بازار سرمایه می باشد برقراری حاکمیت شرکتی شهرداری را در جذب سرمایه جدید و جذب اعتماد آنها و دسترسی به بازارهای جدید سرمایه یاری می نماید. همچنین حضور حاکمیت شرکتی به دلیل برقراری شفافیت باعث جذب سرمایه خارجی می گردد. از سوی دیگر وجود یک بازار مالی توسعه یافته مخصوصا بازار سرمایه منجر به تخصیص بهینه منابع و تجهیزات با کمترین هزینه می گردد. همچنین حضور یک بازار مالی کارا می تواند به قطع وابستگی شهرداری از دولت و استقلال آن کمک نماید بنابراین به طور خلاصه می توان عنوان نمود که اساسی ترین راهکار شهرداری برای برون رفت از این تنگناها دستیابی به بازار مالی کار آمد و پویا و حاکمیت شرکتی دانست (قلی پور و همکاران، ۱۳۹۸).

منابع و مآخذ

۱. آیت اللهی، علیرضا (۱۳۹۹) منابع مالی سازمان‌های محلی فرانسه، همایش مالی شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، معاونت مالی و اداری، تهران: انتشارات شهرداری.
۲. ایراندوست، کیومرث و امینی، امین، ۱۳۹۰، ارزیابی چالش‌های مدیریت شهرهای کوچک اندام از دید گروه‌های ذی نفوذ، <https://civilica.com/doc/1370176>
۳. بخشی، حمید و صحرایی جویباری، احمد (۱۳۹۳) آسیب شناسی نظام تأمین منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها مطالعه موردی: شهرداری شهر جویبار، ششمین کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری با تأکید بر مولفه‌های شهر اسلامی، مشهد.
۴. جمشیدزاده، ابراهیم؛ غفاری، غلامرضا (۱۳۹۰) مشارکت‌های مردمی و امور شهری (بررسی موانع، مشکلات و راهکارهای توسعه مشارکت‌های مردمی، تهران: جامعه و فرهنگ، ص ۱-۲۳۱.
۵. حیدری اشکذری، محمد علی (۱۴۰۲) توانمندسازی مالی شهرداری‌ها برای انجام وظایف و مأموریت‌های عمرانی، هجدهمین کنفرانس ملی مهندسی عمران، معماری و شهرسازی، شیروان.
۶. زمانی، محمد (۱۴۰۱) برنامه ریزی مالی شهرداری‌ها با اهداف بهینه‌سازی، دومین کنفرانس بین‌المللی علوم انسانی، حقوق، مطالعات اجتماعی و روانشناسی.
۷. زنگنه شهرکی، سعید؛ حسینی، سیدعلی (۱۳۹۲) مدیریت اقتصادی شهر با تأکید بر مالیات محلی و متغیرهای مؤثر بر آن (مطالعه موردی شهر تهران).
۸. شرزده ای، غلامعلی؛ ماجد، وحید (۱۳۹۰) تأمین مالی پایدار شهر، چگونگی تممین مالی به منظور توسعه پایدار شهر. دوفصلنامه مدیریت شهری، شماره ویژه نامه بهار و تابستان، ۲۹۹-۳۱۶.
۹. قادری، جعفر (۱۳۸۵) ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران. فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، ۳ (۳)، ۲۲-۴۷.
۱۰. قلی‌پور؛ رحمت‌اله، درویش‌زاده؛ محمد مهدی، پیران‌نژاد؛ علی (۱۳۹۸) بررسی روش‌ها، منابع‌ها و مانع‌های دستیابی به درآمد پایدار شهری (مطالعه موردی: شهرداری ارومیه)، مدیریت دولتی (۱)، ۱۱، ۱۵۱-۱۷۸.
۱۱. قنبری، ابوالفضل، موسوی، میرنجف، سعیدآبادی، رشید، باقری کشکولی، علی، و حسینی امینی، حسن. (۱۳۹۰). راهکارهای توانمندسازی افزایش درآمد شهرداری‌ها در شهرهای کوچک (مطالعه موردی: شهر زارچ). جغرافیا و برنامه ریزی محیطی (مجله پژوهشی علوم انسانی دانشگاه اصفهان)، ۲۲ (۲)، ۴۲-۵۸.
۱۲. کاظمیان؛ غلامرضا، کامیار؛ غلامرضا، معصومی فر؛ امیرحسین. (۱۳۹۹). تأثیر روش‌های تأمین مالی مدیریت شهری بر حق‌برشهر در کلانشهر تهران. نشریه هنرهای زیبا: معماری و شهرسازی (۱)، ۲۵، ۱۷-۲۹.
۱۳. معزی مقدم، حسین (۱۳۸۱) شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.