

### **Reviewing the Financing Challenges in Municipalities in Pursuit of Resilient Economy Policies**

*Ali Shokri Nodehi\**

*Received: 12/11/2016*

*Accepted: 18/11/2016*

The purpose of this study is to investigate the financing challenges in municipalities in pursuit of resilient economy policies. One of the main challenges in the field of urban management is the provision of financial and monetary resources, and the unsustainability of part of the municipal revenues on the one hand, and the reduction of the dependence of municipal revenues on the state and the escalation of urban problems as a result of population growth and migration, on the other hand. Has made it more difficult for urban management. Allocation of resources to finance the priority urban projects is one of the measures that will be effective in realizing resilient economy policies. Because in that case, priority projects will be avoided and resources will be diverted to priority projects. Such an approach would reduce the dreams of capital, in other words, the costs imposed on a project. This paper, with the aim of examining the financing challenges of municipalities in pursuit of the policies of the resistance economy, after explaining the definitions, importance and necessity of financing in the municipalities, has been researched according to the research background. In the end, sources of municipal revenues and modern financing patterns in municipalities have been introduced.

**Keywords:** Financing, Municipal Finance, Resistance Economics

---

\* Ph.D student in Cultural Management, Islamic Azad University, Tehran South Branch

## بررسی چالش‌های تأمین مالی در شهرداری‌ها در راستای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

علی شکری نودهی\*

دریافت: ۱۳۹۵/۰۸/۲۲

پذیرش: ۱۳۹۵/۰۸/۲۸

### چکیده

هدف این پژوهش، بررسی چالش‌های تأمین مالی در شهرداری‌ها در راستای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است. یکی از چالش‌های اساسی حوزه مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و پولی است و ناپایدار بودن بخشی از درآمدهای شهرداری‌ها از یک سو و کاهش وابستگی درآمدهای شهرداری‌ها به دولت و تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه افزایش جمعیت و مهاجرت، از سوی دیگر شرایط را برای مدیریت شهری دشوارتر کرده است. تخصیص منابع برای تأمین منابع مالی پروژه‌های اولویت‌دار شهری از اقداماتی است که در راستای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مؤثر خواهد بود؛ زیرا در این صورت از انجام پروژه‌های فاقد اولویت جلوگیری می‌شود و منابع به‌سمت پروژه‌های اولویت‌دار می‌رود. چنین رویکردی سبب می‌شود که خواب سرمایه و به عبارتی هزینه‌هایی که بر یک پروژه تحمیل می‌شود، کاهش یابد. این مقاله با هدف بررسی چالش‌های تأمین مالی در شهرداری‌ها در راستای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی پس از بیان تعاریف، اهمیت و ضرورت تأمین مالی در شهرداری‌ها، به‌مرور پیشینه تحقیق پرداخته است. در پایان، منابع تأمین درآمدهای شهرداری‌ها و الگوهای نوین تأمین مالی در شهرداری‌ها معرفی شده است.

### واژگان کلیدی

تأمین مالی، تأمین مالی در شهرداری، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

\* دانشجوی دکتری مدیریت فرهنگی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

#### مقدمه

وابستگی مالی شهرداری‌ها به شرایط بازار و عدم برخورداری از منابع درآمدی مستمر، برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها را دچار سردرگمی کرده است؛ لذا در شرایط کنونی که کشور در برخی بخش‌ها با مشکلات و مسائل اقتصادی فراوانی روبه‌روست، حوزه اقتصاد شهری به‌ویژه در کلان‌شهرها نیازمند بازنگری و ترسیم یک نقشه علمی و عملیاتی است و بدون شک با تبیین و بازشناسی موضوع و با مدیریت مالی مناسب و تلاش می‌توان به الگوی مدیریتی مناسب در حوزه شهری دست یافت. اقتصاد شهری ارتباط مستقیم با اقتصاد ملی دارد و هرگونه تلاش برای توسعه اقتصاد شهری از مسیر دستیابی به اقتصاد پویا میسر خواهد شد و زمانی می‌تواند به این هدف نائل آید که توسعه تجاری و اقتصاد شهری را با فراهم آوردن امکان سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف شهری مدنظر قرار دهد تا تحول اقتصادی به‌طور مطلوب صورت بگیرد. کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت، افزایش تقاضا برای بالا بردن بودجه شهرداری‌ها برای افزایش سطح رشد و توسعه اقتصادی شهرها به‌ویژه پس از استقرار شوراها، تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت به شهرها، ناپایداری درآمد شهرداری‌ها و وابستگی زیاد آن‌ها به ناپایدارترین منبع درآمدی یعنی عوارض ساختمانی، شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار کرده است؛ به عبارت دیگر، وابستگی مالی شهرداری‌ها به شرایط رکودی و تورمی بازار و عدم برخورداری از منابع مالی مستمر درآمدی، دست‌کم برای پاسخگویی به هزینه‌های دائمی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ای میان‌مدت و بلندمدت شهرداری‌ها را مختل می‌کند (قادری، ۱۳۸۵).

بر مبنای چارچوب ارائه‌شده توسط کمیسیون جهانی شهرنشینی در قرن بیست و یکم که در اجلاس بین‌المللی برلین در ژوئیه ۲۰۰۰ ارائه شد، شهری دارای توسعه پایدار است که دست‌کم موارد زیر در آن وجود داشته باشد (شرزه‌ای و ماجد، ۱۳۹۰).

- دارای اقتصاد شهری پایدار باشد.
- جامعه شهری پایدار باشد؛ یعنی از همبستگی و یکپارچگی اجتماعی برخوردار باشد.
- دارای سرپناه شهری پایدار باشد؛ بدین مفهوم که برای مردم شهر خانه‌سازی شایسته در استطاعت همه وجود داشته باشد.

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

در یک نگاه درمی‌یابیم 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 ۳ ارائه گردد. از نظر هیکس ۴ درآمد پایدار عبارت است از حداکثر درآمد قابل دستیابی در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان میزان درآمد در دوره آینده با در نظر گرفتن محدودیت‌های منابع، نیروی کار و سرمایه‌های تولیدی (یاری، ۱۳۹۰، ص ۱۳)؛ به عبارت دیگر، آن دسته از کدهای درآمدی شهرداری که از دو خصیصه تداوم‌پذیری و مطلوب بودن برخوردار باشند و برای دستیابی به آن بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم را صورت داد، درآمد پایدار محسوب می‌گردند. تداوم‌پذیری ارقام درآمدی، یعنی اینکه به گونه‌ای باشند که در طول زمان قابل اتکاء باشند. تداوم‌پذیری مربوط به درآمدهایی می‌باشند که برحسب قانون به صورت سالانه و یا ماهیانه و یا منافع حاصل شده وجود دارد؛ بنابراین، کلیه ارقام درآمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک، بحران‌ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی‌اند، قابل اتکاء نبوده و خصیصه اول پایداری در آن‌ها ضعیف خواهد بود (عندلیب و ثابت مقدم، ۱۳۸۸، ص ۸۵). پایدار بودن منابع درآمدی برای شهرداری‌ها از این حیث اهمیت دارد که برای برنامه‌ریزی‌های شهری به برآورد دقیق از میزان و زمان تحقق درآمدها نیاز است؛ لذا شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌های فنی و عمرانی خود نیاز به جذب درآمد قابل توجهی دارند. در مسیر جذب درآمدهای پایدار شهری بهره‌مندی از تجربه‌های موفق دیگر کلان‌شهرها و یا سایر کشورهای موفق در این زمینه‌ها می‌تواند سازنده باشد. تجربه شهرداری‌های کشورهای پیشرفته در زمینه شیوه کسب درآمد و تأمین هزینه‌های شهر حاکی از انجام مطالعات گسترده در زمینه دستیابی به راهکارهای کارآمد جهت تأمین منابع درآمدی جدیدی برای تأمین هزینه‌های شهر و شهرداری هستند. همچنین، در تعدادی از شهرداری‌های کشورمان اولین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات‌رسانی به شهروندان ناشی از نبود منابع مالی کافی بوده است و از آنجاکه منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند؛ بنابراین، درآمد شهرداری‌ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی

ناپایدار، جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد (علی‌آبادی و معصوم، ۱۳۸۰، ص ۲). افزایش گرایش اتکای منابع مالی شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از تخلفات و دریافت جرائم، و قانونی کردن فعالیت‌های عمرانی مغایر با اهداف و محتوای طرح‌های مصوب و قانونی و اولویت دادن به معیارهای اقتصادی در اجرای طرح‌های توسعه شهری، معماری و شهرسازی و به‌طور کلی، پایداری توسعه شهری را با معضلات جدی مواجه کرده است؛ از این رو، بحث این است که از یک سو با یک نظام درآمدی ضعیف، نامناسب و ناپایدار مواجه هستیم و از سوی دیگر، در هزینه‌ها یک وزنه تعادل‌بخشی برای تعدیل‌ها وجود ندارد. نتیجه این وضع از دید مالی، انباشت بدهی‌ها، فروش دارایی‌ها و گرفتار شدن در تنگناهای مالی است. از دید شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری، نتیجه چنین وضعی کاهش کارایی شهر، کاهش ایمنی شهر و به خطر افتادن سلامت شهروندان است که قابل تداوم نیست (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹)؛ به همین دلیل شهرداری‌ها در تأمین درآمدهای پایدار و در راستای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی در حوزه مدیریت شهری، طوری برنامه‌ریزی نمایند که عدم تعادل‌های موجود میان سهم وصول درآمدهای ناپایدار مانند درآمدهای حاصل از فروش تراکم در منابع درآمدی کلان‌شهرهای کشور را با جایگزینی منابع درآمدی پایدار جبران نمایند. بررسی آثار منابع درآمدی شهرداری‌ها، با توجه به ضوابط و مقررات شهرسازی نشان می‌دهد که اتکای منابع درآمدی شهرداری‌ها به ضوابط و مقررات شهرسازی و ساختمان به سه شکل رواج دارد (شورجه و شاکری، ۱۳۹۲، ص ۵۰):

- درآمد حاصل از تخلفات و صدور جرائم؛

- صورت قانونی بخشیدن به ساخت‌وسازهای مغایر با اهداف و آرمان‌های شهرسازی

و طرح‌های مصوب؛

- و کسب درآمد از محل پروژه‌های درآمدزا از طریق اولویت‌بندی اجرای طرح‌های

توسعه شهری با معیارهای اقتصادی مالی.

درآمد حاصل از فروش تراکم در بخش ساخت‌وساز شهری، هرچند می‌تواند به

نوسازی شهری کمک شایانی بکند، ولی به دلیل هزینه بالای نگهداشت شهری عملاً هزینه

فروش تراکم در شهر و در بخش ارائه خدمات صرف می‌شود و در بخش توسعه عمران با کمبود و کسری بودجه و اعتبار مواجه می‌شود.

دستیابی به الگوی پایدار منابع مالی برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی شهر، از مهم‌ترین عوامل پایداری شهری است که امکان سرمایه‌گذاری در نظام زیرساخت‌های توسعه‌ای شهر را فراهم می‌کند. گسترش دامنه فعالیت‌های مدیریت شهری و تشدید مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهرنشین مانند حاشیه‌نشینی، بیکاری، کمبود مسکن، آلودگی‌های زیست‌محیطی، معضلات ترافیکی و حمل‌ونقل درون‌شهری و سایر معضلات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، بر اهمیت تأمین منابع مالی مدیریت شهری می‌افزاید. شناخت نقاط قوت و ضعف سیستم‌های کنونی درآمدی شهرداری‌ها می‌تواند موانع و فشارهای موجود بر مدیریت شهری را کاسته و سبب بهبود عملکرد متولیان و مدیران شهری گردد. اتکای شهرداری‌ها به عوارض حاصل از صدور پروانه ساخت‌وساز و فروش تراکم، علاوه بر بی‌ثباتی و ناتوانی در برنامه‌ریزی صحیح منابع درآمدی، باعث بروز نوساناتی در دوران رونق و رکود مسکن می‌گردد و افزایش قیمت‌ها را به دلیل افزایش انگیزه‌های سوداگری در بر خواهد داشت.

با توجه به نقش کلیدی شهرداری‌ها در اقتصاد شهری، برنامه‌ریزی صحیح اقتصادی با محوریت توجه به درآمدهای پایدار، عامل مهمی برای کاهش سوداگری و سودجویی خواهد بود و لذا تبیین برنامه‌ای جامع و بلندمدت با در نظر گرفتن شاخص‌هایی نظیر توجه به اقتصاد شهری و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی می‌تواند شهرداری‌ها را در تولید و ارائه خدمات مطلوب‌تر یاری رساند؛ یکی از این رویکردها، حرکت به سمت تقویت درآمدهای پایدار به‌ویژه عوارض نوسازی و بهره‌مندی از ابزارهای جدید تأمین منابع مالی نظیر جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی است که موفقیت شهرداری‌ها در این عرصه نیازمند قوانین و مقررات و حمایت‌های قانونی از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط و جلب اعتماد سرمایه‌گذاران و شهروندان است. به‌منظور جذب منابع مالی و اعتباری بخش خصوصی و غیرخصوصی و بهبود امور سرمایه‌گذاری و مشارکت و بهینه‌سازی چرخه اجرایی آن، هماهنگی و ایجاد زمینه مناسب در جهت استفاده از منابع موجود شهرداری، دستورالعمل نحوه فعالیت و دفاتر مشاوره خدمات سرمایه‌گذاری و تعیین سرفصل‌هایی از اقدامات شهرداری‌ها در

بخش‌های زیرساختی برای استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی ضروری است. این امر می‌تواند با تقویت کمیسیون‌های اقتصادی شوراها برای جلب مشارکت سرمایه‌گذاران و برون‌سپاری امور شهر به آنان و اتخاذ تدابیر مناسب در قانون شوراها و آیین‌نامه‌های اجرایی شهرداری‌ها به‌منظور اعطای معافیت‌های مالیاتی برای سرمایه‌گذاران و تشویق آنان برای سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته شهر محقق گردد.

علاوه بر این موارد با اولویت‌بندی طرح‌ها و انتظارات جهت سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و زیربنایی در شهرها و تلاش و برنامه‌ریزی برای افزایش امنیت سرمایه‌گذاران از طریق ثبات در سیاست‌ها و قوانین اجرایی و همچنین، رفع موانع سرمایه‌گذاری از طریق اجرای کامل سیاست‌های خصوصی‌سازی و فعالیت بانک‌ها و شرکت‌های بیمه خصوصی در سطح گسترده می‌توان گام‌های مؤثری در رفع موانع سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیربنایی برداشت؛ لذا در همین راستا، ضرورت تهیه طرح جامع شناسایی قابلیت‌ها و ظرفیت‌های شهرداری جهت مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به‌منظور معرفی الگوهای نوین سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی در اجرای پروژه‌های عمرانی شهر ضروری به نظر می‌رسد.

در حال حاضر، تنها زیرساخت قانونی کشورمان در خصوص مباحث اقتصادی و سرمایه‌گذاری منحصر به «شیوه‌نامه سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها» است که اولین بار در سال ۱۳۸۵ توسط شهرداری تبریز تدوین و در شورای اسلامی این شهر تصویب و به مدت دو سال و به‌صورت آزمایشی اجرایی شد. با مشخص شدن آثار مفید آن، تعدادی از کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها آن را در شوراها خود تصویب و اجرایی کردند و در نهایت در اردیبهشت سال ۹۰ وزارت کشور نسخه دیگری تدوین و به شهرداری‌های کشور ابلاغ کرد. در فروردین سال ۹۳ شیوه‌نامه کامل‌تری از سوی کمیته سرمایه‌گذاری کلان‌شهرهای کشور تهیه شد که نیاز است وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نسبت به تهیه، تدوین و تصویب قانون جامع سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی در شهرداری‌های کشور اقدام کنند؛ لذا به نظر می‌رسد تصویب جایگاه سازمانی مشخص برای فعالیت‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری،

مشارکت و بهره‌مندی از شیوه‌های نوین تأمین مالی در شهرداری‌ها خواهد توانست در تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نقش سازنده‌ای را ایفا کند.

حال سؤالی که مطرح می‌شود این است که عوامل مؤثر بر الگوی تأمین مالی در شهرداری‌ها کدام‌اند؟ در پاسخ به این سؤال اساسی و با توجه به مطالعات اولیه محقق در این رابطه به نظر می‌رسد عناصری از قبیل «عوارض نوسازی، توجه به اقتصاد شهری و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، برنامه‌ریزی صحیح اقتصادی با محوریت توجه به درآمدهای پایدار، استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و همین‌طور جذب منابع مالی و اعتباری بخش خصوصی و غیرخصوصی و بهبود امور سرمایه‌گذاری و مشارکت و بهینه‌سازی چرخه اجرایی آن» می‌تواند زمینه‌ساز الگوی تأمین مالی در شهرداری‌ها باشد.

#### پیشینه تحقیق

قربانی و عظیمی (۱۳۹۴)، در تحقیق خود با عنوان «الگوسازی و رتبه‌بندی معیارها در تأمین مالی مطلوب برای بخش عمومی با استفاده از روش MCDM (کلان‌شهر مشهد)» و با استفاده از روش کتابخانه‌ای، تحلیلی و مقایسه‌ای معیارها و گزینه‌های اثرگذار در الگوی مطلوب تأمین مالی برای بخش عمومی یا همان شهرداری‌ها (مورد: مشهد) رتبه‌بندی کرده و سپس، به صورت شماتیک این الگو را ارائه دهند. بدین منظور ۲۳ نفر از مدیران و کارشناسان اقتصادی شهرداری مشهد جهت تکمیل پرسشنامه انتخاب شدند. سپس بر اساس روش تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) و به‌کارگیری نرم‌افزار اکپرت چویس<sup>۱</sup> داده‌های پرسشنامه مورد پردازش و تحلیل قرار گرفتند. در نهایت پس از وزن‌دهی و اولویت‌بندی ملاک‌ها و گزینه‌های تصمیم‌گیری، الگوی مطلوب تأمین مالی برای شهرداری مشهد در سه سطح کلان، میانی و محلی ارائه شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد عوارض بر نوسازی، عوارض بر ساختمان و اراضی (به غیر از عوارض بر تراکم)، عوارض ارزش‌افزوده و بهای خدمات شهری، به ترتیب مهم‌ترین اولویت‌های سیاست‌گذاری در زمینه پایدارسازی درآمدهای شهرداری به شمار می‌روند.

اکبری‌نسب (۱۳۹۴)، در پژوهش خود با عنوان «تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری با رویکرد اقتصاد مقاومتی» آورده است که نبود کارایی شهرداری‌ها در



جذب منابع قابل وصول و سیاست‌های مقطعی و موردی باعث وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار از جمله عوارض ساخت‌وساز و فروش تراکم شده است و این عوامل مدیریت شهری را در رسیدن به توسعه پایدار شهری با چالش‌هایی مواجه کرده است. تکیه بیش از اندازه شهرداری‌ها به الگوی کنونی تأمین منابع درآمدی ناپایدار اقتصاد شهری را در برداشته است. در رویکرد نوین اقتصاد شهری، مباحث نوینی پا به عرصه تئوری و اجرا گذاشته است که هدف عمده آن‌ها، شناسایی سازوکارهای ارتقاء و بهبود منابع پایدار برای تأمین هزینه‌ها در حوزه مدیریت شهری است؛ از این رو، راه‌حل پیشنهادی این پژوهش دستیابی به الگوی پایدار درآمدی منطبق با رویکرد اقتصاد مقاومتی از جمله تسهیل و شفاف‌سازی در زمینه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، استفاده از ظرفیت‌های نهادهای مالی و توجه ویژه به عوارض نوسازی به‌عنوان منبع درآمدی مستمر و پایدار است که از جمله الزامات اقتصادی مقاومتی در حوزه مدیریت شهری است.

قربانی و عظیمی (۱۳۹۳)، در تحقیق خود با عنوان «بررسی تأثیر ساختار درآمدی شهرداری بر روند توسعه شهری با استفاده از فن ضریب همبستگی و تحلیل عاملی؛ مطالعه موردی مشهد» معتقدند که توسعه پایدار شهری در قالب نگرش فرایندمحور، برنامه‌های متعدد اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و کالبدی را در فضاهای شهری در بر گرفته و به‌منظور اجرای آن، شناسایی و طراحی درآمدهای پایدار به‌عنوان پشته‌ای برای تحقق برنامه‌های توسعه شهری، امری ضروری قلمداد می‌شود. با این نگرش در پژوهش حاضر، سنجش الگوی تأمین مالی شهر به لحاظ پایداری و ناپایداری و آثار آن بر روند پایداری توسعه شهر (برای کلان‌شهر مشهد) موردنظر بوده است. بدین جهت با استفاده از روش تحلیلی-مقایسه‌ای و نیز انجام مطالعات کتابخانه‌ای، ابتدا با بهره‌گیری از ضریب همبستگی اسپیرمن، درجه همبستگی میان متغیر درآمد و متغیرهای مربوط به توسعه پایدار شهری محاسبه شد. سپس به‌منظور سنجش سطح توسعه پایدار در مناطق شهری مشهد، ۴۳ متغیر در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست‌محیطی به تفکیک مناطق ۱۳گانه شناسایی و برای انجام تحلیل عاملی و تلفیق آن با تاکسونومی عددی با استفاده از نرم‌افزار اسپ‌اس‌اس (ویرایش ۱۸) موردنظر قرار گرفتند. نتایج محاسبات حاکی از آن است که رابطه و همبستگی بالایی (۸۶/۳ درصد) میان متغیر درآمد و شاخص‌های توسعه

پایدار شهری (هزینه‌های مرتبط با توسعه پایدار شهری) وجود دارد؛ بدین معنی که پایداری یا ناپایداری درآمدهای شهری مشهود اثر مستقیم بر وضعیت توسعه پایدار شهری دارد. طبق محاسبات انجام شده، سهم درآمدهای ناپایدار شهر مشهد طی سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۹۱، ۷۵/۰۷ درصد و سهم درآمدهای پایدار ۲۴/۹۳ درصد است؛ یعنی درآمدهای ناپایدار بیش از ۳ برابر درآمدهای پایدار در این ۲۰ سال بوده است؛ از سوی دیگر، نتایج تحلیل عاملی و تاکسونومی عددی مؤید آن ادعاست که ۶۱/۵ درصد از مناطق شهری مشهد، به لحاظ شاخص‌های توسعه پایدار شهری، در وضعیت مطلوبی بسر نمی‌برند. حال با توجه به همبستگی بالا میان ساختار درآمدی و شاخص‌های توسعه پایدار شهر می‌توان گفت: ساختار ناپایدار درآمدهای شهرداری بر تعمیق و شدت ناپایداری در توسعه شهری مشهد اثرگذار بوده است.

دانش جعفری و دیگران (۱۳۹۳)، در تحقیق خود با عنوان «ارزیابی پایداری منابع مالی و درآمدی شهرداری تهران» معتقدند که یکی از مسائل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان، کسب درآمد پایدار برای تأمین هزینه خدمات شهری است. اتکای بیش از حد بسیاری از شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار، شهرداری را با مشکلات مالی مواجه ساخته است. مطالعه منابع درآمدی پایدار شهرداری‌های جهان و استفاده از تجارب شهرهایی که ساختاری مشابه با شهر تهران دارند، تا حدودی می‌تواند راهگشای مشکلات شهرداری تهران باشد. روش پژوهش حاضر، کمی و پیمایشی-مقطعی بوده و هدف اصلی آن، شناسایی منابع مالی و درآمدی پایدار شهرداری تهران بر اساس مطالعات تطبیقی و میدانی است. در این پژوهش، پس از بررسی روش‌های کسب درآمد و تأمین مالی شهرداری‌های دنیا، پرسشنامه استاندارد برای تحلیل پایداری منابع درآمدی، مورد مطالعه و قابلیت اجرای آن‌ها در شهر تهران، تهیه شد و در میان اعضای شورای شهر، استادان صاحب‌نظر دانشگاه، مدیران، معاونان، مشاوران و کارشناسان مالی شهرداری، مدیران و کارشناسان درآمد مناطق، صاحب‌نظران مالیه شهرداری و کارشناسان تشخیص درآمد، توزیع گردید. داده‌ها در نرم‌افزار اسپاس وارد شد و فرضیات پژوهش با استفاده از آزمون‌های t و فریدمن مورد آزمون قرار گرفت. نتایج نشان داد پایدارترین درآمد قابل استفاده در تهران، مالیات انتقالی از دولت به شهرداری، چه در قالب مالیات بر ارزش افزوده و چه به صورت انتقال

درصدی از مالیات ملی است. دریافت بهای خدمات و انواع عوارض محلی نیز سایر منابع درآمدی پایدار قابل استفاده می‌باشند.

مرادی افشاری و ملکی (۱۳۹۳)، در تحقیق خود با عنوان «بررسی شیوه‌های تأمین هزینه‌های خدمات‌رسانی شهری در شهرداری‌ها از طریق انتشار اوراق مشارکت شهری» معتقدند که امروزه با رشد روزافزون شهرنشینی و اهمیت تأمین نیاز شهروندان و ارائه خدمات شهری مناسب، شهرداری‌ها بیش‌ازپیش با چالش‌های تأمین نیازها و خدمات مذکور روبه‌رو هستند؛ از طرفی با توجه به کمبود منابع مالی در بیشتر شهرداری‌های کشور از یک سو و همچنین هزینه‌های بالای خدمات شهری از سوی دیگر، مجموعه مدیریت شهری در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های خود جهت برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های شهری با مشکلات فراوانی روبه‌روست؛ حال در چنین شرایطی جستجوی شیوه‌های مناسب و کارآمد در جهت تأمین هزینه‌های خدمات‌رسانی شهری علاوه بر مفید به فایده بودن، ضروری نیز می‌کند؛ یکی از این شیوه‌ها، انتشار اوراق مشارکت شهری بین شهروندان است. تاکنون استفاده از شیوه مذکور در جهت تأمین هزینه‌های پروژه‌های شهری و خدمات‌رسانی مناسب به شهروندان، در شهرداری‌های ایران، در حجم بالایی صورت نگرفته و به‌جز شهرداری شهرهایی همچون تهران، تبریز و مشهد، شهرداری‌های دیگر نقاط کشور گام مثبتی در این جهت برنداشته‌اند؛ این در حالی است که انتشار و توزیع اوراق مشارکت شهری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین منابع تأمین مالی هزینه‌های خدمات شهری در بیشتر شهرداری‌های، شهرهای مختلف جهان محسوب می‌گردد. در مقاله حاضر سعی بر آن است تا با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی، به توضیح در مورد اوراق مشارکت شهری و چگونگی تأمین هزینه‌های مالی خدمات شهری، در شهرداری‌ها پرداخته شود؛ چراکه با گسترش انتشار و توزیع اوراق مشارکت شهری بین شهروندان در اصل هزینه‌های اجرای پروژه‌های شهری از شهروندان قرض گرفته می‌شود و علاوه بر پیشبرد پروژه‌های موردنیاز شهر، بستری مناسب جهت استقلال مالی شهرداری‌ها فراهم می‌گردد.

دیاریان و وجدانی درستکار (۱۳۹۲)، در تحقیق خود با عنوان «بررسی نظام درآمدی شهرداری‌ها و ارائه پیشنهادهایی جهت درآمدزایی پایدار (نمونه موردی: شهر بیضاء)» معتقدند که امروزه یکی از بحث‌های اساسی در مدیریت شهری در تمامی کشورها،

به‌خصوص کشورهای در حال توسعه، تأمین منابع درآمدی شهرداری‌هاست. موضوع منابع مالی پایدار و مستمر از یک سو و از سوی دیگر، خودکفایی شهرداری‌ها، تلاش و توجه مدیران و برنامه‌ریزان شهری را در جهت شناسایی و ارائه منابع درآمدی جدید و پایدار برمی‌انگیزاند. عمده منابع درآمدی شهرداری‌های کشور، ناپایدار و اتکاناپذیر بوده و در درازمدت دیگر چندان پاسخگو نخواهند بود؛ درحالی‌که برخی امکانات و فرصت‌های درآمدزای شهرهای کشور توسط مدیریت شهری به‌خوبی شناسایی نگردیده است. این مقاله پیشنهاداتی برای تأمین درآمد پایدار شهرداری تازه‌تأسیس شهر بیضاء ارائه می‌کند؛ به‌گونه‌ای که مانع کسب درآمد از روش‌های غیراصولی چون تخلفات ساختمانی، تراکم‌فروشی و... که موجب توسعه ناموزون شهر است، گردد. بدین منظور از روش کتابخانه‌ای و مطالعه اسناد، مدارک و مصاحبه با کارشناسان بهره گرفته شده است و در نهایت با گذری بر وضعیت مالی شهرداری بیضاء در یک بازه زمانی هفت‌ساله، راهکارهایی چون تأسیس شرکت‌های جانبی در راستای فعالیت‌های شهرداری، استفاده از فرصت‌های سرمایه‌گذاری و تبلیغ در شناساندن و مشاوره جهت جذب سرمایه، ایجاد و راه‌اندازی کاربری‌های خدماتی- تجاری درآمدزا، استفاده از نیروی متخصص، متفکر و خلاق در حوزه هزینه‌ها و درآمدهای شهرداری و... پیشنهاد گردیده است.

قائم‌نیک (۱۳۹۲)، در تحقیق خود با عنوان «بررسی برخی از روش‌های تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های شهری با تأکید بر روش سهام پروژه و بررسی نمونه موردی سهام پروژه مجد مشهد» معتقد است که رشد سریع شهرنشینی و ایجاد مناطق حاشیه‌ای و مشکل بازسازی بافت‌های فرسوده شهری به‌عنوان بزرگ‌ترین مشکلات متولیان مسائل شهری در دو دهه اخیر در شهرهای مختلف بوده است. در کنار نیاز به بسیج عمومی برای حل مشکلات فوق نیاز به احداث پروژه‌های الگو و اصلاح برخی بافت‌های شهری از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم کاملاً ملموس بوده است. در همین راستا، طرح‌ها و پروژه‌هایی در ابعاد ملی تعریف شد و تلاش برای اجرای این پروژه‌ها، یکی از بزرگ‌ترین دغدغه‌های مسئولان گردید. با عنایت به محدودیت سرمایه‌گذاری دولت و توجه به خصوصی‌سازی، نیاز به استفاده از راه‌هایی برای تأمین منابع لازم برای این طرح‌ها را دوچندان کرد. روش‌هایی که اولاً مبتنی بر شرع و قوانین جمهوری اسلامی باشد؛ ثانیاً متکی بر سرمایه‌های

خرد مردمی باشد و ثالثاً با مشارکت حداکثری مردم و مالکان به انجام برسد. با عنایت به این نیاز بررسی برخی از روش های موجود مفید فایده خواهد بود. در این تحقیق به معرفی دو روش تأمین مالی پروژه محور، که در مراحل مختلف انجام شده و دارای وجاهت قانونی می باشد، پرداخته شده است. ابزار صکوک به عنوان یک ابزار مالی - اسلامی دارای شقوق مختلفی است. شاید بتوان صکوک استصناع را یکی از مناسب ترین ابزارها برای تأمین مالی طرح ها و پروژه های شهری به حساب آورد. در کنار آن روش سهام پروژه که ابتکاری است، با الهام از ماده ۱۰ قانون مدنی و مشارکت افراد حقیقی و حقوقی ایجاد شده و در پروژه های مختلف مورد استفاده قرار گرفته، نیز بررسی و معرفی شده است. این دو روش تا حدود زیادی دارای شباهت هایی هستند و دارای خصوصیات مربوط به روش های تأمین مالی پروژه محور می باشند. با استفاده از روش سهام پروژه تاکنون پروژه های زیادی در سطح کشور به انجام رسیده است که می توان به سه مورد پروژه عظیم سارا و ایمان، طرح مجد مشهد و طرح زعفرانیه تربت حیدریه اشاره کرد. این طرح ها در قالب طرح های مصوب شهری در شهرهای مشهد و تربت حیدریه و با همت شرکت عمران و مسکن سازان منطقه شرق به انجام رسیده است. بر اساس این روش هزاران نفر از کارکنان دولت، عموم مردم، پیمانکاران و صاحبان حقوق در قالب سهام پروژه در این فرایند دخیل و شریک می باشند. در ادامه نمونه موردی سهام پروژه مجد مورد بررسی قرار می گیرد. شایان ذکر است با وجود اینکه از این روش تاکنون در پروژه های شهری به ویژه در بافت فرسوده استفاده شده است، اما این قابلیت را دارد که در هر پروژه دیگری که دارای توجیه اقتصادی و امکان عملیاتی شدن است، به کار گرفته شود.

نصیری (۱۳۹۲)، در تحقیق خود با عنوان «ابزارها و نهادهای مالی در تأمین مالی پروژه های شهری» معتقد است که سرعت توسعه شهری و گسترش نیازهای شهرنشینی از یک طرف و ضعف بنیة مالی شهرداری ها در تأمین منابع مالی، موجب عقب ماندگی زیرساخت های شهری شده است. این موضوع زمینه مشارکت و همکاری مشترک بخش خصوصی و عمومی را در توسعه زیرساخت های شهری با استفاده از تخصص و منابع مالی بخش خصوصی مهیا کرده است؛ لیکن شکل دهی مشارکت بخش خصوصی و عمومی و استفاده وسیع از سایر منابع مالی نیازمند سازوکاری است که خواسته های بخش عمومی

(شهرداری‌ها) را تأمین کند و به شرایط بخش خصوصی نیز نزدیک باشد. در بیشتر کشورهای جهان از جمله کشورهای در حال توسعه با ایجاد نهاد تأمین مالی شهری سعی در جذب منابع بخش خصوصی شده و به نوعی مدیریت منابع مالی را در شهرداری‌ها بهبود بخشیده است. در این مقاله، ضمن مطرح کردن دیدگاه‌های نظری مربوط به واسطه‌های مالی، تجربه کشورهای در حال توسعه و الگوی مناسب نهاد تأمین مالی برای شهرداری‌های ایرانی پیشنهاد شده است.

لطفعلی‌پور و دیگران (۱۳۹۱)، در تحقیق خود با عنوان «شیوه‌های نوین تأمین مالی پروژه‌های توسعه شهری در هند»، منابع مالی، تجارب نهادهای دولتی و روش‌های تأمین مالی پروژه‌های توسعه شهری در هند را بررسی می‌کند و برخی روش‌های اخیر افزایش منابع مالی نهادهای شهری و اصلاحات لازم سیستم مالی را مطرح می‌کند. در هند شهرداری‌ها به‌طور سنتی بر ترکیبی از منابع مالی داخلی و خارجی تکیه می‌کنند. منابع داخلی شامل مالیات‌ها و درآمدهای غیرمالیاتی مثل درآمد حاصل از خدمات شهری است. منابع غیرسنتی از جمله کاربرد تجاری زمین و بازار اوراق قرضه در سیستم تأمین مالی بر پایه بازار، دستیابی نهادهای شهری را به بازار سرمایه افزایش داده است. همچنین، در سال‌های اخیر روش ادغام منابع مالی نهادهای محلی کوچک و مشارکت عمومی-خصوصی رواج یافته است؛ اما با وجود این روش‌های جدید تأمین مالی همچنان در بازار سرمایه هند کمبود منابع مالی بلندمدت وجود دارد. بدین دلیل برخی مؤسسات و نهادها، از جمله شرکت مالی زیرساختی هند، نهادهای مالی جهانی، صندوق توسعه شهری، صندوق مالی ادغام شده و به‌طور کلی، روش‌های افزایش اعتبارات منابع مالی پروژه‌ها، برای پر کردن این شکاف مالی به کار گرفته شده است. گرچه زیرساخت‌های مالی در هند مناسب نیست، این وضعیت در حال تغییر است و سرمایه‌های مالی از بازارهای داخلی و خارجی بر پایه تضمین دولتی در حال افزایش است.

### منابع تأمین درآمدهای شهرداری‌ها

شهرداری‌ها از جمله مؤسسات عمومی و غیردولتی می‌باشند که هزینه‌های جاری و عمرانی خود را از محل درآمدهای وصولی از شهروندان، مؤسسات، کارخانه‌ها و... تأمین می‌کنند؛

بنابراین، بهتر است که شناخت مختصری از کدهای درآمدی شهرداری‌ها ارائه گردد تا تصمیمات لازمه در جهت بهبود درآمدها مخصوصاً درآمدهای پایدار صورت پذیرد. یکی از خلأهای موجود در شناسایی درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها قانون شهرداری‌هاست. این قانون در تاریخ ۱۱/۴/۱۳۳۴ شمسی و متناسب با شرایط آن زمان تدوین شده است و تاکنون هم ملاک عمل شهرداری‌هاست. البته بعدها اصلاحاتی در آن صورت گرفته است ولی هنوز تا رسیدن به شرایط مطلوب امروزه فاصله طولانی دارد.

یکی از مسائل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد و تأمین هزینه خدمات شهری است؛ اما در حالت کلی کدهای درآمدی را می‌توان از نظر نحوه وصول آن‌ها به دو منبع مهم تقسیم‌بندی کرد که عبارت است از:

#### **یک. منابع درآمدی داخلی**

منابع درآمدی داخلی آن دسته از درآمدهایی هستند که مستقیماً توسط شهرداری‌ها و به‌صورت و بهای خدمات گوناگون که بیشتر مربوط به اراضی و املاک هستند، وصول می‌گردند؛ مثلاً عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض نوسازی و....

#### **دو. منابع درآمدی خارجی**

آن دسته از درآمدهایی اطلاق می‌گردد که به جهت ارائه خدمت از طرف شهرداری وصول نمی‌شود؛ از جمله درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و مشارکت با شهرداری در اجرای پروژه‌های مختلف، فروش اوراق مشارکت، کمک‌های دولتی و.... اما منابع مالی شهرداری‌های جهان را از دیدگاه نوع منابع درآمدی می‌توان در چهار گروه دسته‌بندی کرد که عبارت‌اند از:

مالیات‌های محلی؛

بهای خدمات؛

نقل و انتقال‌های دولتی؛

و استقراض از بانک‌ها و دولت.

بررسی‌های انجام‌گرفته نشان می‌دهد که نقش و سهم هریک از گروه‌های فوق بستگی به سیستم حکومتی کشور مربوط دارد. در کشورهایی که به‌نوعی ماهیت سوسیالیستی با حکومت مقتدر مرکزی دارند، معمولاً گروه نقل و انتقال‌های دولتی رقم عمده را در منابع مربوطه تشکیل می‌دهد، اما در کشورهای دارای حکومت غیرمتمرکز، بیشترین اتکای شهرداری‌ها بر مالیات‌های محلی، بهای خدمات تنظیم شده است و سهم منابع مربوط به نقل و انتقال‌های دولتی بسیار محدود است، اصولاً شهرداری‌های کشورهای پیشرفته با توجه به اینکه به‌صورت علمی منابع درآمدی خود را تعریف کرده‌اند و به‌صورت مدیریت واحد شهری اداره می‌شوند، به‌ندرت با معضل و مشکل کمبود منابع مالی مواجه هستند. ضمن اینکه به‌دلیل عملکرد شفاف شهرداری‌ها در مدیریت هزینه، مشارکت شهروندان در پرداخت‌های قانونی بالاست. علاوه بر آن انتخاب شهرداران با رأی مستقیم مردم، شهرداران منتخب را صرفاً وامدار مردم کرده و از اثرپذیری سایر عوامل تا حدود زیادی مصون می‌باشند. در این شرایط شهرداران به برنامه‌ریزی بلندمدت مبادرت ورزیده و با مشارکت و همیاری شهروندان برای رسیدن به اهداف طراحی‌شده اقدام می‌نمایند. منابع درآمدی شهرداری برخی کشورهای پیشرفته به‌صورت موردی بررسی شده است:

فرانسه یکی از پویاترین و موفق‌ترین کشورهای جهان در مدیریت از جمله مدیریت مالی شهری در ۲۵۰ سال اخیر شناخته شده است. یکی از مهم‌ترین و جدیدترین پویایی‌های این کشور، اصلاح قانون اساسی فرانسه در سال ۲۰۰۳ بود که به‌منظور تأمین خودمختاری مالی شهرداری‌ها بیان شد و همچنین، کاهش فشار مالی بر مردم در کنار افزایش چشم‌گیر بودجه و توانمندی‌های شهرداری‌ها، به‌خصوص شهرداری‌های کم‌توان، نتیجه همین کوشش‌هاست.

#### چهار دسته منابع درآمدی شهرداری فرانسه

##### یک. مالیات‌ها

مالیات‌ها به دو بخش مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شوند؛ مالیات مستقیم که مربوط به بهره‌برداری از نوع ساختمان (مانند نوسازی در ایران) و بر زمین‌های بایر و دایر و همچنین بر پیشگان آزاد از هرگونه بنگاه اقتصادی.



اما مالیات‌های غیرمستقیم که بیشتر متوجه کانون و بنگاه‌های اقتصادی است. در مجموع مالی بر شهروندان از سال ۱۹۹۷ به بعد ثابت مانده است.

### دو. واگذاری اختیارات از دولت و کمک‌های برآمده از آن

این منبع دومین منبع مالی از نظر اهمیت است و موارد تفویض اختیار شده از سوی دولت به شهرداری‌ها و کمک دولت (یارانه) است. میزان یارانه‌های دولتی که به شهرداری‌ها تعلق می‌گیرد، پیوسته افزایش می‌یابد.

### سه. وام‌گیری

سومین منبع مالی شهرداری‌ها و به‌طور کلی مدیریت محلی و منطقه‌ای فرانسه را وام‌ها تشکیل می‌دهند که این منبع از سال ۱۹۹۷ پیوسته کاهش یافته است.

### چهار. سایر منابع

الف. منابع تعرفه‌ای که درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات به مصرف‌کنندگان شهری بوده است.

ب. درآمدهای میراث ملی، مانند فروش چوب.

ج. صندوق‌های نهادی که مهم‌ترین سهم اتحادیه اروپا را در کارهای مالی، محلی بر عهده دارد و شهرها و مناطق از این صندوق کمک دریافت می‌کنند.

در آمریکا بخش عمده درآمدها در سطح محلی برای تعدادی از شهرها، از طریق مالیات از اراضی و املاک شامل عرصه و اعیان دریافت می‌گردد. در شهرهای مختلف این کشور، الگوهای متفاوتی از نظر میزان مالیات وجود دارد و بسیاری از سیاست‌های مرتبط با ساخت ابنیه و کاربری اراضی نیز از طریق همین مالیات‌ها اعمال می‌گردد. کمک‌های اعتباری دولت فدرال نیز در اجرای سیاست‌های خاص به سازمان‌های محلی تعلق می‌گیرد. سهم عمده کمک‌های دولت مرکزی به کلان‌شهرها تعلق می‌گیرد. شهرداری‌های آمریکا در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ حدود ۲۸ درصد از منابع درآمدی خود را از کمک دولت مرکزی، ۴۴ درصد را از انواع مالیات محلی و ۲۸ درصد را از انواع مستقیم و فروش خدمات تأمین کرده‌اند.

در کشور انگلیس، از کشورهای توسعه‌یافته، منابع مالی حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) از سه منبع عمده تأمین می‌شود:

۱. اعانات دولتی به میزان ۴۰ درصد؛

۲. مالیات‌های محلی به میزان ۳۰٪ که توسط مالکان زمین و ساختمان پرداخت می‌شود؛

۳. مبالغ اجاره‌ای که از محل واحدهای مسکونی استیجاری که متعلق به حکومت‌های

محلی است، وصول می‌شود.

مالیات بر مسکن از جمله مواردی است که به‌طور ماهیانه و بر اساس ارزش زمین و میزان مساحت آن دریافت می‌گردد. اصولاً یک‌پنجم از هزینه‌های حکومت‌های محلی از طریق استقراض تأمین می‌شود.

کشور آلمان، کشوری توسعه‌یافته، دارای ۱۶ هزار شهرداری است که مخارج شهرداری‌ها به روش‌های گوناگونی تأمین می‌شود. بودجه‌های نهادها و حکومت‌های محلی از دو بخش جاری و سرمایه‌ای تشکیل می‌شوند. محل تأمین بودجه‌های جاری، درآمدهای جاری و محل تأمین بودجه سرمایه‌ای، درآمدهای سرمایه‌ای هستند که از محل کمک‌های بلاعوض سرمایه‌گذاری از جانب دولت و نیز عواید حاصل از فروش تأمین شده است (رعایت اصل تفکیک منابع) درآمدهای مالیاتی هم منبع درآمدی برای شهرداری‌ها هستند. درآمد شهرداری‌ها از کمک‌های بلاعوض، فروش خدمات، خالص قرض استقراض، تسهیلات بانکی و در مواردی از منابع دیگر تأمین می‌شود.

در ایران هم‌زمان با اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری از اواسط دهه ۱۳۶۰، سیاستی با این مضمون در دستور کار دولت قرار گرفت که ادارات دولتی و سازمان‌های عمومی باید حتی‌الامکان به‌صورت خودبسنده درآمد کسب کنند و به تأمین هزینه‌های خود پردازند. بدین ترتیب کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها رو به کاهش گذاشت و در شهرهای ایران به‌خصوص شهرهای بزرگ، سهم کمک‌های دولتی از حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۲۴ درصد در سال ۱۳۶۶ کاهش یافت.

اما در ایران بر اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها درآمد شهرداری‌ها به هفت طبقه کلی تقسیم می‌شوند:

۱. درآمدهای ناشی از عمومی (درآمدهای مستمر)؛

۲. درآمدهای ناشی از اختصاصی؛
  ۳. بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری؛
  ۴. درآمدهای حاصل شده از وجوه اموال شهرداری؛
  ۵. کمک‌های دولت و سازمان‌های دولتی؛
  ۶. اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به‌موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد؛
  ۷. مورد هفتم مربوط به سایر منابع تأمین اعتبار است.
- هر یک از این سرفصل‌های درآمدی شامل موارد متعددی به‌صورت زیر است:
- یک. زیرگروه‌های گروه اول به‌صورت زیر تقسیم‌بندی شده است:
    - ۱-۱. وصولی توسط سایر مؤسسات مثل اسناد رسمی، بلیت هواپیمایی و برپایی نمایشگاه‌ها؛
    - ۲-۱. بر ساختمان‌ها و اراضی مثل بر پروانه‌های ساختمانی، بر مازاد تراکم، بر معاملات غیرمنقول، نوسازی و...؛
    - ۳-۱. بر ارتباطات و حمل‌ونقل مثل شماره‌گذاری موتورسیکلت و سایر وسایل نقلیه، سالیانه خودروهای سواری، ثبت‌نام رانندگی و...؛
    - ۴-۱. بر پروانه‌های کسب فروش و خدماتی مثل بر پروانه‌های کسب و پیشه و حق صدور پروانه، بر قراردادها و...؛
  - دو. زیرگروه‌های گروه دوم به‌صورت زیر تقسیم‌بندی شده است:
    - ۱-۲. وصولی توسط شهرداری و سایر مؤسسات مثل حق بیمه حریق و...؛
    - ۲-۲. سهمیه از وصولی متمرکز مثل سهم شهرداری از وصولی متمرکز.
  - سه. زیرگروه‌های گروه سوم آن به‌صورت زیر تقسیم‌بندی شده است:
    - ۳-۱. درآمد ناشی از بهای خدمات شهرداری مثل حق آسفالت و لکه‌گیری، حق کارشناسی و فروش نقشه و...؛
    - ۳-۲. درآمد تأسیسات شهرداری مثل درآمد مراکز تفریحی، فروش گل و گیاه و...؛
    - چهار. زیرگروه‌های گروه چهارم به‌صورت زیر تقسیم‌بندی شده است:

۴-۱ درآمد حاصل از وجوه شهرداری مثل درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در بخش عمومی یا خصوصی و...؛

۴-۲ درآمد حاصل از اموال شهرداری مثل مال‌الاجاره، درآمد حاصل از پارکینگ‌ها

و....

پنج. زیرگروه‌های گروه پنجم به صورت زیر تقسیم‌بندی شده است:

۵-۱. کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی.

شش. زیرگروه‌های گروه ششم به صورت زیر تقسیم‌بندی شده است:

۶-۱. اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی؛

۶-۲. کمک‌ها و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیردولتی؛

۶-۳. اموال و دارایی که به صورت اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد؛

مانند جریمه کمیسیون ماده صد، حق تشریف، جریمه سد معبر و....

هفت. زیرگروه‌های گروه هفتم به صورت زیر تقسیم‌بندی شده است:

۷-۱. وام‌های دریافتی؛

۷-۲. فروش اموال شهرداری؛

۷-۳. سایر منابع مثل اوراق مشارکت و پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی؛

۷-۴. درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها.

از نظر پایداری برخی از این منابع درآمدی، پایدار و برخی ناپایدار هستند. بخش عمده‌ای از درآمدهای حاصل شده توسط شهرداری‌های کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می‌شوند؛ درحالی‌که منابع پایدار همچون نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصل شده از فروش خدمات به طور نسبی مغفول مانده‌اند، تمرکز بر درآمدهای ناپایدار که حتی با تغییر فصل بر درآمد شهرداری اثرگذار است؛ از جمله فروش تراکم، تخلفات ساختمانی و جرائم ماده صد سهم خود را در کل درآمدها افزایش داده‌اند. این امر می‌تواند در بلندمدت اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار را نهادینه کند که در این صورت دستیابی به توسعه پایدار شهری را ناممکن می‌سازد؛ لذا ضروری است به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار ابتدا ماهیت و نحوه شکل‌گیری اقلام درآمدی تعریف و سپس آن‌ها را با ملاک‌های پایداری سنجید.

سلامتی روحی و جسمی شهروندان و حفظ کیفیت محیط شهری و توسعه زیرساخت‌ها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان در بلندمدت نیاز به برنامه‌ریزی صحیح و دقیق در جهت کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سوی اتکاء به درآمدهای پایدار دارد. پس درآمد پایدار چه ویژگی‌ای باید داشته باشد؟ پنج ویژگی زیر را می‌توان ملاک پایدار بودن درآمد در نظر گرفت:

۱. منبع آن از بین رفتنی نباشد یا با از بین رفتن آن جایگزینی داشته باشد؛
۲. به‌طور پیوسته قابل وصول باشد؛
۳. در دوره‌های مالی مختلف نوسان شدید نداشته باشد؛
۴. همراه با افزایش هزینه‌ها افزایش یابد؛
۵. موجب آسیب رساندن به توسعه شهری نشود.

پس ضرورت شناسایی و بهبود وصول این درآمدها کاملاً مشخص می‌شود. برخی از این پیشنهادات در زیر ارائه شده است:

۱. بازیافت زباله (طلای کثیف): در کشورهای پیشرفته دیگر خبری از دفن زباله نیست و به زباله به‌مثابه آشغال و مواد دورریختنی نگاه نمی‌شود بلکه از آن کالاهای اقتصادی تولید و روانه بازار گشته و باعث کسب درآمدهای سرشاری می‌گردد. پس فرهنگ‌سازی در خصوص تفکیک زباله توسط شهروندان و بازیافت آن از طریق شهرداری و همچنین، استفاده مجدد از آسفالت‌های کنده‌کاری شده باید به‌صورت کارشناسی مطالعه و بررسی قرار گیرد و به مرحله اجرا درآید.

۲. شهرداری‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن باید از پرداخت مالیات معاف شوند.

۳. باید جریمه شرکت‌های بیمه درصدی از سود سالیانه خود را به شهرداری‌ها اختصاص دهند؛ زیرا هرچه سطح آسفالت و گشایش و تعریض معابر توسط شهرداری‌ها افزایش یابد، از آن طرف غرامت جانی- مالی بیمه‌های شخص ثالث و بدنه که بر عهده شرکت‌هاست، کاهش می‌یابد و در نتیجه سود آن‌ها افزوده می‌گردد، به‌جاست درصدی از آن را برای تأمین بخشی از هزینه‌های ترافیکی شهرداری‌ها پرداخت نمایند.

۴. گسترش برنامه‌های آموزشی و ترویجی و ایجاد زمینه تفاهم و همکاری بین مردم و شهرداری‌ها در راستای جلب مشارکت عمومی فراهم گردد و فرهنگ‌سازی در خصوص پرداخت به‌موقع عوارض شهرداری که به‌نوعی تبلور مشارکت مردمی در توسعه شهر خواهد بود؛ همچنین، با داشتن نظامی کارآمد در راستای ایجاد اشتیاق و شوق در همیاری و مشارکت در پیشرفت و توسعه شهر توسط شهروندان باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

۵. احداث مجتمع گردشگری تفریحی در مناطق دارای استعداد و ظرفیت طبیعی مانند ایجاد زمین‌های ورزشی از زمین‌های غیرقابل استفاده با کمترین هزینه، تولید انبوه گل و گیاه، نهال و گیاهان گلخانه‌ای و فروش آن‌ها با توجه به اقلیم و آب و هوای منطقه، ایجاد صنایعی تبدیلی چون بازیافت کاغذ و پلاستیک و احداث کارخانه سیمان با مشارکت بانک‌ها و بخش خصوصی.

۶. افزایش درآمد از طریق احداث کارخانجات تولیدی متناسب با وظایف شهرداری و فروش کالاها و مصالح تولیدی، استفاده از تجربیات کشورهای پیشرفته در جهت افزایش درآمد. ۷. عوارض بر ارزش زمین را به‌عنوان منبع درآمد مطمئن و پایدار برای شهرداری‌ها که کمترین اثرهای جانبی منفی را در بر دارد، می‌توان در نظر گرفت. منظور از عوارض بر ارزش زمین عبارت از اخذ درصد ثابتی از ارزش زمین به‌صورت سالیانه است. با وضع این عوارض، هزینه به‌کارگیری زمین در موضوع غیر از کاربری بهینه افزایش می‌یابد و به دنبال آن افزایش عرضه زمین و کاهش قیمت زمین و مسکن را به دنبال خواهد داشت. همچنین، از طریق کاهش انگیزه سوداگری، به ایجاد ثبات و آرامش در بازار زمین و مسکن کمک می‌کند. مزیت دیگر عوارض بر ارزش زمین، سادگی و کم‌هزینه بودن اجرای آن است. این امر باعث می‌شود تا اخذ عوارض بر زمین نسبت به انواع عوارض دیگر، مشکلات اجرایی کمتری داشته باشد.

#### الگوهای نوین تأمین مالی در شهرداری‌ها

درصد قابل توجهی از درآمد شهرداری‌ها از طریق فروش تراکم و صدور پروانه ساخت حاصل می‌شود و در دوره‌های رکود و رونق نوسان می‌یابد. شهرداری‌ها، بخشی از نیاز درآمدی‌شان را از طریق مالیات‌های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع

درآمدی برآورده می‌کنند؛ اما این منابع درآمدی نمی‌توانند تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را پوشش دهند؛ بنابراین، یافتن منابع درآمدی پایدار به‌منظور تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت شهری، اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. در این میان ضروری به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها به‌منظور تجهیز منابع مالی به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی روی آورند (آبگون، ۱۳۸۹).

در تمامی نظریات و الگوهای رشد اقتصادی، سرمایه به‌عنوان موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی شهرها معرفی شده است و لذا اتخاذ تدابیر مناسب جهت جذب سرمایه کافی برای تأمین منابع مالی طرح‌های اقتصادی از مهم‌ترین اهداف مدیریت شهری است. این امر و ناکافی بودن منابع پایدار درآمدی به‌ویژه در کلان‌شهرها جذب سرمایه‌های داخلی را اجتناب‌ناپذیر کرده است. منطبق مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی محلی، بهبود کارایی و اثربخشی خدمات است. همچنین شهرداری‌ها در برخی موارد به این دلیل سمت بخش خصوصی رفته‌اند که خودشان اجازه ندارند از بازار سرمایه استقراض کنند یا نمی‌خواهند این کار را انجام دهند. مزیت اصلی مشارکت عمومی-خصوصی این است که شهرداری‌ها از انجام مسئولیت‌های مالی در مورد هزینه‌های سرمایه‌ای آتی خلاصی می‌یابند و این امکان را به دست می‌آورند که بدون ایجاد بدهی برای شهرداری، تسهیلاتی را ایجاد کنند. ایجاد تسهیلات و پیگیری برنامه‌ها توسط بخش خصوصی مخارج عملیاتی شهرداری را کاهش داده و ممکن است شهرداری را قادر کند درآمد بیشتری کسب کند (یاری، ۱۳۹۰، صص ۱۱-۱۲). دلیل رونق و افزایش روزافزون استفاده از سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی این است که هم پژوهشگران اقتصادی و هم مدیران شهری، روزبه‌روز بیشتر به مزایا و تبعات مثبت حاصل از سرمایه‌گذاری‌های مذکور پی می‌برند. کاهش هزینه‌ها و تخصیص بهتر ریسک‌ها، استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی و به دنبال آن خلاقیت و ارائه فناوری‌های جدید به‌منظور کاهش هزینه‌های اجرایی پروژه‌ها، انتقال فناوری از شرکت مجری پروژه به نیروهای داخلی و انجام سریع‌تر خدمت و فعالیت‌ها در بخش‌های عمومی از مزایای مرتبط با اجرای صحیح و مناسب مشارکت بخش عمومی-خصوصی ۵ است (شایگان، ۱۳۸۹)؛ از طرف دیگر با توجه به اینکه در این الگو شریک خصوصی تا مدت زیادی پس از راه‌اندازی پروژه، مسئولیت بهره‌برداری از آن را بر

عاهده دارد و در طول این مدت کلیه مخارج مربوط به تعمیرات و نظایر آن بر عهده خودش است؛ لذا در طول ساخت پروژه، سعی در ارتقای هر چه بیشتر کیفیت ساخت خواهد داشت تا به این ترتیب بتواند در مخارج آتی مربوط به تعمیرات، صرفه‌جویی کند (Grahame, 2003).

بر اساس تجارب بین‌المللی در صورت وجود ساختارهای ارتباطی شفاف و دقیق و پیش‌بینی و تحلیل صحیح ریسک‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نیز فنی این پروژه‌ها، چنین پروژه‌هایی خواهند توانست افزایش تزریق سرمایه بخش خصوصی به پروژه‌های زیرساختی مختلف را به همراه داشته و به این ترتیب کیفیت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی را افزایش دهند. با این اوصاف به نظر می‌رسد که شهرهای ایران به‌ویژه کلان‌شهرها، می‌توانند از این روش، با توجه به استفاده فراگیر و گسترده آن در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته و تجربیات گوناگون و متنوع موجود در انجام پروژه‌های مختلف شهری به‌ویژه در بخش حمل‌ونقل عمومی، احیای بافت‌های فرسوده، گسترش زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، ایجاد فضای اوقات فراغت و تفریحی، معابر، بزرگراه‌های شهری و امثال آن‌ها استفاده نمایند؛ اما با توجه به اجزای یک مشارکت بخش خصوصی و عمومی موفق، تحلیل پیامدها و ایجاد زمینه‌ها و بسترهای قانونی و اجتماعی مربوطه ضرورتی کلیدی دارد. یکی از دلایلی که می‌توان برای کاهش هزینه این پروژه‌ها بیان کرد، حساسیت بسیار زیاد بخش خصوصی بر سودهای سرمایه‌گذاری‌هاست و طبیعتاً یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه‌گذاری‌ها، تلاش برای کاهش هزینه تمام شده است؛ اما تفاوتی کلیدی بین پروژه‌های مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی، صرفاً در ساخت یک پروژه عمرانی و سپس تحویل آن به بخش عمومی) و پروژه‌های مشارکتی (مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی در تأمین مالی، ساخت، بهره‌برداری و کسب درآمد از بابت راه‌اندازی پروژه) وجود دارد. علی‌رغم اینکه در پروژه‌های مناقصه‌ای نیز، بخش خصوصی انگیزه زیادی برای کاهش هزینه‌ها دارد، اما ممکن است در چنین شرایطی کاهش هزینه‌های ساخت و تکمیل پروژه، همراه با کاهش شدید کیفیت پروژه و در نتیجه افزایش چشمگیر هزینه‌های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده همراه باشد. در واقع در پروژه‌های مناقصه‌ای، با توجه به اینکه پیمانکار خصوصی



پس از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می‌کند و پس از آن هم دیگر کاری با پروژه مذکور ندارد، لذا حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به کیفیت پروژه و همچنین هزینه‌های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری آن خواهد داشت (موسوی، ۱۳۸۹).

در پژوهش مفصلی که توسط دپارتمان مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه ملبورن صورت گرفته و نتایج نهایی آن در دسامبر ۲۰۰۸ منتشر شده است، اکثریت قریب به اتفاق پروژه‌های عمرانی که در استرالیا به صورت سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های عمومی و خصوصی انجام شده‌اند، دارای هزینه متوسط کمتری نسبت به پروژه‌های مشابهی بوده‌اند که به صورت سنتی و بدون مشارکت بخش خصوصی یا صرفاً با مشارکت دادن بخش خصوصی در مناقصه مربوط به فرآیند ساخت پروژه انجام شده‌اند. پروژه‌های مشارکتی مورد بررسی در پژوهش مذکور، در زمینه زیرساخت‌های عمرانی، حمل‌ونقل، بازیافت زباله، گسترش فناوری اطلاعات، تأمین آب و انرژی بوده‌اند و برآورد شده است که در اثر سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی به‌طور میانگین ۲۸ درصد در هزینه تمام‌شده این پروژه‌ها صرفه‌جویی شده است. جالب اینکه تحقیق مذکور برآورد می‌کند هزینه تمام‌شده پروژه‌های مشارکتی با بخش خصوصی حتی نسبت به پروژه‌های مناقصه‌ای هم به‌طور بسیار محسوسی پایین‌تر است. همچنین گزارش پژوهشی انستیتوی صنایع ساخت ایالات متحده ۶، پس از بررسی ۳۵۱ پروژه عمرانی مربوط به بخش حمل‌ونقل در آمریکا که بین سال‌های ۹۲ - ۹۷ م. به بهره‌برداری رسیده‌اند، تخمین می‌زند پروژه‌هایی که با شراکت بخش عمومی و خصوصی اجرا شده‌اند، مدت‌زمان ساخت آن‌ها به‌طور متوسط ۳۳ درصد کمتر از پروژه‌های مشابهی بوده است که با روش مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی صرفاً در ساخت پروژه) انجام شده‌اند (هاشم‌خانی و قادری، ۱۳۹۲).

رویکردهای نوین تأمین مالی در کشورمان چند سالی است که در برخی از کلان‌شهرها مورد استفاده قرار گرفته است و شهرداری تهران در این زمینه پیشرو بوده است. در سال ۱۳۸۸ کمیته مالی و سرمایه‌گذاری شهرداری تهران (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی) پروژه پژوهشی «طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه‌های شهر تهران با رویکرد استفاده از خدمات بانکی، بیمه‌ای و بورسی» را پیشنهاد و تصویب کرد و اجرای آن را به مرکز

مطالعات فناوری دانشگاه صنعتی شریف واگذار کرد. هدف از انجام پروژه فوق، بررسی و پیشنهاد گزینه‌های مناسب جهت تأمین مالی پروژه‌های شهری و کمک به ارتقای دانش مالی شهرداری تهران بوده است. به‌طور کلی در این پروژه پژوهشی مطالعات نظری و میدانی در چهار حوزه ارائه شده که عبارت است از: بررسی انواع الگوها و نهادهای تأمین منابع مالی و مبانی نظری مرتبط با آن، بررسی ساختارها و فرایندهای تأمین مالی و مشارکت در شهرداری تهران، بررسی و دسته‌بندی انواع پروژه‌ها و مأموریت‌های شهرداری و در نهایت امکان‌سنجی‌های قانونی، فنی و حقوقی ابزارها، الگوها و نهادهای مرتبط با تأمین مالی پروژه‌های شهری (موسوی، ۱۳۹۰).

به نظر می‌رسد با عنایت به نیمه‌تمام ماندن بسیاری از پروژه‌های زیربنایی و عمرانی کشور که به دلایل گوناگون نظیر تغییر مدیران و مسئولان ذی‌ربط، کمبود بودجه، تغییر اولویت‌های برنامه‌های مسئولان و غیره روی داده است، نگاه ویژه به الگوهای نوین تأمین مالی نظیر مشارکت بخش عمومی - خصوصی می‌تواند دولت و نهادهای عمومی و به‌ویژه شهرداری‌ها را در اتمام و بهره‌برداری پروژه‌های فوق یاری رساند. رویکرد شراکت بین دولت‌های محلی و شهرداری‌ها با بخش خصوصی در ساخت و بهره‌برداری از پروژه‌های مختلف شهری، می‌تواند به کاهش زمان ساخت و قیمت تمام‌شده و بهبود کیفیت پروژه‌های عمرانی شهرها منجر گردد.

### جمع‌بندی

مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را در ۲۴ بند ابلاغ کرده‌اند. آنچه ضرورت دارد این است که مسئولان و سیاست‌گذاران باید در قالب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برنامه‌های عملیاتی خود را پیاده‌سازی نمایند که مدیریت شهری از این امر مستثنا نبوده و باید متناسب با سیاست‌های اقتصادی مقاومتی برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام دهد. در این خصوص، دو رویکرد بسیار مهم در مباحث اقتصاد شهری قابل طرح است: یکی استراتژی افزایش منابع درآمدی پایدار و دیگری مدیریت هزینه‌هاست؛ از این‌رو، لازم است مدیریت شهری، علاوه بر نگاه به درآمدها، به موارد هزینه‌ای و مدیریت آن‌ها نیز توجه کرده و استراتژی افزایش درآمد را در کنار کنترل هزینه، طراحی و اجرا کند؛ برای نمونه، می‌توان به

اقدام شهرداری تهران در خصوص ایجاد کمیته مدیریت هزینه شهرداری تهران اشاره کرد که به‌عنوان یکی از کارگروه‌های ستاد عالی بهبود منابع و کارایی مالی، از سال ۱۳۸۴ فعالیت خود را به‌طور رسمی آغاز کرد و سیاست‌گذاری تعدیل و متناسب‌سازی هزینه‌ها را در دستور کار خود قرار داد که از آن جمله می‌توان به ساماندهی خودروهای ملکی و استیجاری شهرداری، ساماندهی انبارها و اموال مناطق، استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی ۲ در مدیریت شهری، بهسازی روال برگزاری مناقصات و مدیریت پروژه‌های شهرداری، ساماندهی تحقیقات، معافیت‌ها و کمک‌های اعطایی شهرداری و استقرار سامانه مدیریت معابر شهری اشاره کرد (معصوم‌زاده، ۱۳۸۹)؛ از این رو، با مدیریت کاهش هزینه‌ها و شفاف‌سازی فعالیت‌های مالی و اقتصادی می‌توان در جهت اقتصاد مقاومتی گام برداشت و با توجه به اینکه دامنه فعالیت‌های شهری بسیار زیاد بوده و این فعالیت‌ها با درآمدها و هزینه‌ها رابطه مستقیم دارد؛ بنابراین، هرگونه توجه به کاهش صحیح هزینه‌ها در هر بخش، می‌تواند ضمن جلوگیری از اتلاف منابع مالی به پیشبرد صحیح برنامه‌ریزی‌های شهری کمک شایانی کند. شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصادی نیز از جمله بندهایی است که مدیریت شهری می‌تواند در این خصوص اقدامات مؤثری داشته باشد. در این راستا در بخش مدیریت بهینه تأمین و تخصیص اعتبارات مرتبط با برنامه عملیاتی شهرداری اقداماتی نظیر استقرار حسابداری تعهدی و تدوین لایحه تنظیم مقررات مالی به‌منظور ایجاد شفافیت و رفع هرگونه ابهام در ساختار مالی توسط شهرداری مفید خواهد بود. یکی از مهم‌ترین مسائلی که در حال حاضر اقتصاد ایران را دچار مشکل کرده، طولانی بودن اجرای پروژه‌های عمرانی شهر به لحاظ زمانی و در نتیجه، تحمیل هزینه‌های سنگین بر اقتصاد شهرهاست.

مالیات و عوارض، از مهم‌ترین منابع بهینه شهرداری‌ها در کشورهای پیشرفته جهان است که بابت اداره شهر از درآمدها، اموال، دارایی‌ها و مصارف اشخاص حقیقی و حقوقی دریافت می‌گردد و صرف خدمات شهری مانند احداث، و بازسازی بلوارها، خیابان‌ها، کوچه‌ها، پل‌ها و ایستگاه‌های آتش‌نشانی، مجاری آب، نهاد کتابخانه‌های عمومی، پارک‌ها، بوستان‌های عمومی، مناسب‌سازی گذرگاه‌ها و ساماندهی معابر و... می‌شود که نقش محوری در جهت بالا بردن کیفیت زندگی در محیط‌های شهری، فراهم‌کننده امکانات، و ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کند. بر اساس تئوری فدرالیسم مالی، تنها مالیات مناسب برای

دولت‌های محلی و شهرداری‌ها، مالیات‌های است که مدیریت آن‌ها به صورت محلی آسان بوده و مشمول سکنه محلی شده و مسائلی در زمینه هماهنگ‌سازی یا رقابت بین دولت‌های محلی و منطقه‌ای یا بین دولت‌های محلی منطقه‌ای و ملی ایجاد نکند (Bird, 2001). هر کشوری فارغ از نظام حکومتی خود، یکی از سه منبع مالیاتی را در سلسله‌مراتب حکومتی، دریافت می‌کند (جمشیدزاده، ۱۳۸۷):

- مالیات بر درآمد به دست حکومت مرکزی یا فدرال؛

- مالیات بر مصرف به دست حکومت ایالتی یا مرکزی؛

- مالیات بر دارایی به دست حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها).

از میان سه منبع اصلی مالیاتی (مالیات بر درآمد، مالیات بر مصرف و مالیات بر دارایی)، مالیات بر اموال و دارایی‌های غیرمنقول، بیش از دو منبع مالیاتی دیگر به عدالت مالیاتی و عدالت اجتماعی نزدیک‌تر است. با ملاحظه تجربیات جهانی، برای وضع مالیات و عوارض سه سطح محلی، ایالتی و ملی می‌توان در نظر گرفت و از این حیث که چه نوع مالیاتی به کدام سطح تعلق می‌گیرد، در کشورهای مختلف متفاوت است. در برخی از کشورها، برخی مالیات‌ها از سطحی به سطح دیگر با هدف بازتوزیع سرمایه‌ها برای تحقق عدالت اجتماعی، گاهی در تنگناها و ابهامات دیوان‌سالاری، از اهداف اصلی خود منحرف شده و یا اینکه سطحی را به شدت وابسته به سطوح دیگر می‌کند. سطح مالیاتی در برخی از کشورها از هم تفکیک شده و مانع از تداخل آن‌ها در هم می‌گردند. همچنین، زمانی که سطوح بالاتر اموری را به سطوح پایین‌تر واگذار می‌کنند، لازم است تأمین مالی مناسب با آن مشخص گردد (Friedrich et al., 2003).

بی‌تردید تمرکز جمعیت فراوانی از کشورهای توسعه‌یافته در نقاط سکونت‌گاهی محدود، چالش‌های زیادی را پیش روی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری می‌گذارد و یکی از مهم‌ترین این چالش‌ها، چگونگی تأمین مالی پایدار و ارائه خدمات عمومی کافی به شهروندان است. این چالش از این جهت به وجود آمده که با افزوده شدن تعداد جمعیت شهرنشین، نیازهای متعددی شکل گرفته است که برآورده ساختن بخش زیادی از آن‌ها در چارچوب وظایف مدیران شهری قرار می‌گیرد؛ اما منابع مالی ناکافی و غیرمستمر پاسخگوی حجم بالای تقاضا برای ارائه خدمات شهری نیست. باید توجه داشت که تأمین

مالی شهرداری‌ها از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار است؛ از یک سو، متولیان شهری باید درآمد موردنیاز خود را از نظام شهر و شهروندان تأمین کنند و از سوی دیگر، منبع درآمدی باید به گونه‌ای باشد که فرایند مدیریت شهری به سمت توسعه پایدار شهری را با خطر مواجه نساخته و فرصت زندگی برای نسل‌های حال و آینده را نیز حفظ کند؛ به بیان دیگر، منابع درآمدی باید از خصلت پایداری برخوردار باشد. به منظور مقابله با شکاف مالی، تلاش‌های زیادی صورت گرفته است تا از طریق اعمال سیاست‌های توسعه منطقه‌ای، روند مهاجرت به شهرهای بزرگ متوقف شده تا از حادثر شدن مشکلات در شهرهای بزرگ جلوگیری شود. با این همه، به رغم انجام برنامه‌های گسترده توسعه منطقه‌ای، شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه، روندی پرشتاب داشته و برنامه‌های مذکور نتوانسته است موفقیت زیادی داشته باشند.

در مقابل این دیدگاه، نظریه جدیدی تحت عنوان «تطبیق‌گرا» به وجود آمده که اعتقاد دارد مشکلات موجود در شهرهای بزرگ، ناشی از ناتوانی برای یافتن روش‌های مناسب جهت اداره تأمین مالی رشد شهری است (Gibson, Hildreath & Hwunderlich, 1966). اینان بر این باورند که راه‌حل مسائل شهری متوقف ساختن مهاجرت نیست، بلکه یافتن راهکارهای مناسب برای رویارویی با رشد شهری است که در آینده نزدیک تداوم خواهد یافت. مسئله اساسی در این شیوه نگرش، آن است که چگونه می‌توان خدمات شهری در کشورهای توسعه‌یافته را تأمین مالی کرد و به طور خاص از مزایای شهرنشینی برای افزایش عرضه خدمات بهره برد. چنین به نظر می‌رسد که دیدگاه حاضر، شهرنشینی را پدیده‌ای منفی ندانسته و اعتقاد دارد به دلیل وجود مزایای اقتصادی - اجتماعی بالا در شهرها لازم است که از این پدیده حمایت گردد؛ از این رو، آن‌ها یکی از محورهای اصلی در این ظرفیت‌سازی را استقلال شهرداری‌ها از نظر منابع مالی، عدم وابستگی آن‌ها به بودجه‌های عمومی دولت و ایجاد درآمدهای پایدار می‌دانند (Roy & Linn, 1998, p.52).

شایان ذکر است که کشورهای موفق در زمینه پایدارسازی درآمدهای شهری، میان «درآمدزایی» و «درآمدزایی پایدار» تفاوت‌هایی را قائل می‌شوند؛ بدین معنی که در درآمدزایی پایدار نمی‌توان از هر منبعی برای شهر درآمد کسب کرد بلکه درآمد باید از منابعی کسب شود که حقوق آیندگان پایمال نشده، کیفیت زندگی در شهر کاهش نیابد و

منابع حیاتی برای استفاده نسل‌های آتی از بین نرود. به این ترتیب مشاهده می‌شود که مقوله پایداری درآمدهای شهرداری، رابطه تنگاتنگی با مفهوم توسعه پایدار شهری دارد؛ چراکه توسعه پایدار شهری به دنبال ساختن یک شهر به نسبت ایدئال و آرمانی است که در آن هم شهروندان معاصر از یک زندگی مطلوب برخوردار شوند و هم توانایی‌های نسل آینده برای برآورده ساختن نیازهایشان به مخاطره نیفتد (نوابخش و ارجمند سیاه‌پوش، ۱۳۸۸). بررسی اسناد موجود نشان می‌دهد که در اغلب کشورهای در حال توسعه، به دلیل وجود دولت متمرکز در سطح ملی، هنوز مناطق زیادی نمی‌توانند منابع خود را اداره کرده و ضعف جدی در سیستم‌های مالیاتی آن‌ها دیده می‌شود (طرح جامع درآمد پایدار شهرداری تهران، ۱۳۸۶)؛ از این روست که ناپایداری درآمدهای شهری به یکی از ویژگی‌های اصلی تأمین مالی شهرها در کشورهای در حال توسعه بدل شده است.

## یادداشت‌ها

### 1. Expert Choice

#### کتابنامه

- آبگون، امید (۱۳۸۹). «بررسی تطبیقی شیوه‌های تأمین مالی و مشارکت بخش خصوصی؛ مطالعه موردی شهرهای مختلف»، گروه مدیریت مالی سرمایه‌گذاری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راه‌کارها، دانشگاه صنعتی شریف.
- آیت‌اللهی، علیرضا (۱۳۸۷). «منابع مالی سازمان‌های محلی فرانسه (شهرداری‌ها و...)»، اولین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راه‌کارها، تهران: مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
- اکبری نسب، سیدیوسف (۱۳۹۴). «تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری با رویکرد اقتصاد مقاومتی»، پایگاه مقالات علمی مدیریت.
- نصیری، کریم (۱۳۹۲). «ابزارها و نهادهای مالی در تأمین مالی پروژه‌های شهری»، مجموعه مقالات کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران، تهران: ششمین کنفرانس توسعه نظام مالی در ایران.

- جمشیدزاده، ابراهیم (۱۳۸۷). «جایگاه عوارض نوسازی در تأمین مالی شهرداری‌ها»، اولین همایش مالی شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران: دانشگاه صنعتی شریف.
- چگنی، علی (۱۳۸۸). «مروری بر روش‌های تأمین مالی»، دومین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
- دانش جعفری، داوود و کریمی، سمانه (۱۳۹۰). «خصوصی‌سازی خدمات شهری، روشی پایدار در تأمین مالی شهرداری‌ها؛ مطالعه موردی شهرداری تهران»، چهارمین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران: مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
- دیاریان، نیره و وجدانی درستکار، نازنین (۱۳۹۲). «بررسی نظام درآمدی شهرداری‌ها و ارائه پیشنهادهایی جهت درآمدزایی پایدار (نمونه موردی: شهر بیضاء)»، همایش ملی شناسایی و تبیین راهکارهای تحقق جهاد اقتصادی در شهرداری‌ها، شیراز، شهرداری شیراز.
- زاهدی، کریم و دهقان، میثم (۱۳۸۹). «مالیات بر ارزش زمین، روشی جهت تحقق درآمد پایدار شهری»، سومین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران: مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
- زیاری کرامت‌الله؛ مهدی، علی و مهدیان بهنمیری، معصومه (۱۳۹۲). «مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری‌ها؛ مورد پژوهش، شهرداری شهر مهاباد»، مدیریت شهری، شماره ۳۱.
- شایگان، ایمان (۱۳۸۹). «شهرداری‌ها و مشارکت‌های عمومی - خصوصی»، سومین همایش مالی شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، دانشگاه صنعتی شریف.
- شرزهای، غلامعلی، ماجد وحید (۱۳۹۰). «تأمین مالی پایدار شهر چگونگی تأمین مالی به‌منظور توسعه پایدار شهری»، مدیریت شهری، شماره ویژه‌نامه.
- شورجه، محمود و شاکری، فاطمه (۱۳۹۲). «معضلات موجود در نظام تأمین مالی شهرداری‌های ایران با تأکید بر ابعاد فضایی»، اقتصاد شهر، شماره ۱۹.
- علی‌آبادی، جواد و معصوم، جلال (۱۳۸۰). «چالش‌های مدیریت شهری در ایران»، شهرداری‌ها، شماره ۳۵.
- عندلیب، علی‌رضا (۱۳۸۸). «نقش درآمدهای پایدار توسعه شهری در برنامه‌ریزی فضایی کالبد شهر»، هویت شهر، شماره ۵.
- قادری، جعفر (۱۳۸۵). «ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران، بررسی‌های اقتصادی»، شماره ۳.

قائم‌نیک، علی‌نقی (۱۳۹۲). «بررسی برخی از روش‌های تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های شهری با تأکید بر روش سهام پروژه و بررسی نمونه موردی سهام پروژه مجد مشهد»، شهرسازی و معماری هفت شهر، شماره ۴۳ و ۴۴.

قربانی، رسول و عظیمی، میترا (۱۳۹۳). «بررسی تأثیر ساختار درآمدی شهرداری بر روند توسعه شهری با استفاده از تکنیک ضریب همبستگی و تحلیل عاملی؛ مطالعه موردی مشهد»، پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، شماره ۱۸.

قربانی، رسول و عظیمی، میترا (۱۳۹۴). «الگوسازی و رتبه‌بندی معیارها در تأمین مالی مطلوب برای بخش عمومی با استفاده از روش MCDM (کلان‌شهر مشهد)»، مدل‌سازی اقتصادی، شماره ۲۹.

لطف‌علی‌پور، محمدرضا؛ آشنا، ملیحه و ذبیحی، مریم (۱۳۹۱). «شیوه‌های نوین تأمین مالی پروژه‌های توسعه شهری در هند»، مدیریت شهری، شماره ۲۹.

مرادی‌افشاری، محمدجواد؛ ملکی‌علیرضا و ملکی‌محمدرضا (۱۳۹۳). «بررسی شیوه‌های تأمین هزینه‌های خدمات رسانی شهری در شهرداری‌ها از طریق انتشار اوراق مشارکت شهری»، اولین کنفرانس ملی شهرسازی، مدیریت شهری و توسعه پایدار، تهران: مؤسسه ایرانیان، انجمن معماری ایران.

معصوم‌زاده، جعفر (۱۳۸۹). «مروری بر تجربیات شهرداری تهران در حوزه کاهش هزینه‌ها»، بین‌المللی اقتصاد شهر، شماره ۷.

موسوی، سیدمصطفی (۱۳۹۰). «طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه‌های شهر تهران با رویکرد استفاده از خدمات بانکی، بیمه‌ای و بورس»، اقتصاد شهر، شماره ۹.

موسوی، سیروس (۱۳۹۲)، «نوسازی: نگاهی دیگر»، شهرداری‌ها، شماره ۴۵.  
نصراصفهانی، رضا؛ آخوندی، نادر؛ شهیدی، آمنه و شیرینی، حامد (۱۳۸۹). «تحلیل عملکرد شهرداری اصفهان از حیث درآمدهای پایدار و ناپایدار (۱۳۷۵-۱۳۸۸) همراه با ارائه راهکارهای جدید، سومین همایش ملی شهرسازی، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.

نوابخش، مهرداد و ارجمند سیاه‌پوش، اسحق (۱۳۸۸)، مبانی توسعه پایدار شهری، تهران: جامعه‌شناسان.

نوع‌خواه، مریم (۱۳۹۵). «شهرداری‌ها به درآمد پایدار نیاز دارند»، مشهد: کنفرانس مدیریت درآمد شهرداری مشهد.



- هادی‌زنوز، بهروز (۱۳۸۱). «اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران»، تهران: معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
- هاشم‌خانی، میثم و قادری، محسن (۱۳۹۲). «مزایای مشارکت عمومی خصوصی در پروژه‌های زیربنایی»، *اقتصاد ترابری ایران*، شماره ۱۱۴.
- یاری، حمید (۱۳۹۰). «مروری بر روش‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری‌ها»، معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، گروه مالی و سرمایه‌گذاری، شهرداری سقز.
- Bird, R. M. (2001). Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance. *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, 113-128.
- Friedrich, P., Gwiazda, J., & Nam, C. (2003). Development of Local Public Finance in Europe.
- Gibson, J. Hildreath, R.J. Hwunderlich (1966). *Value of Predictors of Uncontrolled Factors in Response Functions*, University of New England.
- Grahame, A. (2003). *House of Commons, Economic Policy and Statistics Section*, ISSN 1363-8456, UK.
- Roy, W. B. & Jonnes, F. L. (1998). *The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth*, University of Maryland at College Park.