



## تبیین رابطه نظام تأمین منابع مالی مدیریت شهری تهران با سازمانیابی کالبدی-فضایی آن

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۲/۶/۲۶ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۳/۳/۳۰

منیژه لاله پور

استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه مراغه [m.lalehpour@gmail.com](mailto:m.lalehpour@gmail.com)

### چکیده

یکی از مهمترین دغدغه‌های مدیران و برنامه ریزان شهری، هدایت و کنترل نظام مند توسعه کالبدی-فضایی شهرها است. این موضوع مستلزم منابع و ابزارهایی از جمله وجود منابع مالی کافی است. اما نکته حائز اهمیت در بحث تأمین منابع مالی شهرداریها، پایداری و نیز مطلوبیت منابع درآمدی است. بطوریکه این درآمدها باید علاوه بر داشتن قابلیت اتکاء و استمرار پذیری، تهدیدی برای توسعه کالبدی-فضایی با برنامه و نظام مند شهری نیز نباشند. با آگاهی از این موضوع، مقاله حاضر ترکیب منابع درآمدی مدیریت شهری تهران و تأثیرات آن در کیفیت توسعه کالبدی-فضایی تهران را مورد بررسی قرار داده است. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی می باشد، که از طریق مطالعه کتابخانه ای-اسنادی و با رجوع به آمارها و منابع موجود انجام گرفته است. یافته‌های تحقیق نشان می دهد، که رها شدگی مدیریت شهری در کسب منابع مالی، منجر به اتکاء مالی شهرداری تهران به درآمدهای ناپایدار ناشی از عوارض ساختمانها و اراضی و بخصوص فروش تراکم مازاد ساختمانی، شده است. بررسی آمارها نشان می دهد، که این رویه در کسب منابع مالی متکی به نقض قوانین و ضوابط طرحهای کالبدی تهران بوده و این موضوع باعث عدم تحقق پیشنهادات طرح جامع تهران و در نتیجه توسعه عمودی ناموزون شهر و گسیختگی هر چه بیشتر در سازمان فضایی- کالبدی آن شده است. در پایان پیام مطالعه حاضر این است که حفظ کیفیت محیط شهری و توسعه زیرساخت ها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان در بلند مدت نیاز به برنامه ریزی صحیح و دقیق در جهت کاهش وابستگی مدیریت شهری به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سوی اتکاء به درآمدهای پایدار دارد.

**واژگان کلیدی:** مدیریت شهری، نظام تأمین منابع مالی، رانت زمین و ساختمان، سازمانیابی کالبدی-فضایی، تهران

## ۱- مقدمه

مدیریت شهری، فرایندی از مسئولیتها و اقدامات مرتبط شامل سیاستگذاری، برنامه ریزی، سازماندهی، اجراء، نظارت و کنترل است که، برای نیل به اهداف عملیاتی خاص در سطح جوامع شهری تنظیم شده است. شکل گیری این فرایند و تحقق اهداف عملیاتی آن نیازمند یک سری منابع و ابزارها، از آنجمله منابع مالی قابل دسترس و کافی به لحاظ کمیت و کیفیت برای اعمال مدیریت می باشد. بدون فراهم سازی تمهیدات مناسب برای تأمین مالی هزینه های توسعه شهری و اداره شهر، طراحی و اجرای برنامه های توسعه شهری معنا و مفهوم نخواهد داشت.

منابع مالی در تمام سیستم های مدیریت شهری جهان اهمیت فزاینده ای یافته است. این اهمیت فوق العاده نسبت به سایر سیستم های مدیریتی ناشی از ماهیت محلی و عمومی مدیریت شهری است که ایجاب می کند تا منابع و درآمدهای مالی سیستم از منابع محلی و با روشهای غیرخصوصی و در عین حال غیردولتی تأمین شوند. در این میان، استفاده هدفمند از نظامهای اخذ مالیات و وضع عوارض در بسیاری از موارد، به عنوان ابزارهای برنامه ریزی و اجرای سیاست های شهری مطرح می گردد.

در ایران شهرداریها از زمان تشکیل آنها به سبک جدید یعنی از زمان رضاشاه، نظام مالی خود را بر اساس پول نفت و اعتبارات و بودجه دولتی تنظیم کرده بودند، بنابراین هیچ گاه ضرورت نداشته است به چگونگی تأمین مالی و بازتاب های اقتصادی توسعه شهری توجه شود (کامروا، ۱۳۸۶: ۱۳۴). اما با کاهش درآمدهای نفتی دولت در اوایل دهه ۶۰ در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ موضوع خوداتکایی و خودکفایی شهرداریها مطرح شد. این سیاست در برنامه اول توسعه بعد از انقلاب اسلامی (مندرج در تبصره ۵۰ قانون برنامه اول توسعه) مورد تأکید قرار گرفت و در سالهای بعد نیز ادامه یافت. در شرایط ایران، سیاست خودکفایی شهرداریها، منجر به طراحی و بازآرایی مجدد روابط مالی دولت مرکزی و شهرداریها نگردید. "رها شدگی شهرداریها" در جستجوی منابع درآمدی جدید از آثار اعمال این سیاست بود. تغییر در ترکیب منابع درآمدی شهرداریها و کاهش شدید سهم کمک های بدون عوض دولت، شهرداریها را به سوی تأمین منابع درآمدهای محلی کشانید؛ اما چون این تغییر ساختاری، بدون مطالعه و بسترسازی لازم و فراهم نکردن تمهیدات قانونی مورد نیاز انجام شد، شهرداریهای

کشور و بویژه شهرداری تهران را با مشکلات بسیاری روبه رو نمود که مورد معروف آن فروش تراکم و تغییر کاربری برای تأمین منابع مالی شهرداری است. پیامد این تغییر ساختاری شکل گیری نظام مالیه شهری بر اساس سه خصوصیت ناپایداری، بی هدفی و غیر شفافیت است، که همچنین منجر به بی ارزش شدن ضوابط و مقررات ساخت و ساز در فرایند توسعه شهر می شود. عدم اجرای پیشنهادات طرحهای شهری و عدم تحقق پیش بینی های شهری از جمله نتایج گسترده این شیوه از تأمین منابع مالی مدیریت شهری می باشد.

با آگاهی از اهمیت منابع مالی در فرایند توسعه شهری و مسأله چگونگی تأمین منابع درآمدی شهرداریها در ایران و بویژه شهرداری تهران، هدف از انجام پژوهش حاضر بررسی نظام تأمین منابع مالی شهرداری تهران و نیز تأثیرات آن در الگوی سازمانیابی عناصر کالبدی و فضایی تهران بوده است.

در این راستا سؤال اصلی تحقیق این بوده است که چگونه شهرداری تهران از طریق نظام تأمین منابع مالی خود الگوی توسعه عناصر کالبدی-فضایی شهر تهران و از آن طریق، کیفیت محیط شهری را تحت تأثیر قرار داده است؟ همچنین فرضیه پایه پژوهش بدین ترتیب صورت بندی شده است که: نظام تأمین منابع مالی مدیریت شهری تهران منجر به عدم انسجام و توسعه عمودی ناموزون آن شده است. منظور از انسجام در توسعه کالبدی شهر اینست که عناصر شهری بصورت هماهنگ در یک نظم فضایی و عملکردی مناسب قرار داشته باشند. به طوری که اجزاء و عناصر بتوانند به طور موثری با یکدیگر ارتباط برقرار سازند، که این موضوع از طریق بررسی تحقق کاربریهای شهری پیشنهاد شده در طرحهای توسعه شهری قابل پی گیری است.

## ۲- روش پژوهش

روش انجام تحقیق توصیفی-تحلیلی بوده است. مراحل و روش تحقیق بدین ترتیب بوده است، که در گام نخست برای دستیابی به اهداف و پاسخ به فرضیه پژوهش، مفاهیم و رویکردهای نظری در زمینه چگونگی تأمین منابع مالی مدیریت شهری و نیز نقش مؤثر آن در اجرای ضوابط و مقررات برنامه ریزی در فرایند توسعه کالبدی-فضایی شهرها، مورد بحث قرار گرفته است. سپس از طریق مطالعه کتابخانه ای-اسنادی و با رجوع به آمارها و منابع موجود در زمینه درآمدهای شهرداری تهران به بررسی حجم، ترکیب و چگونگی منابع درآمدی

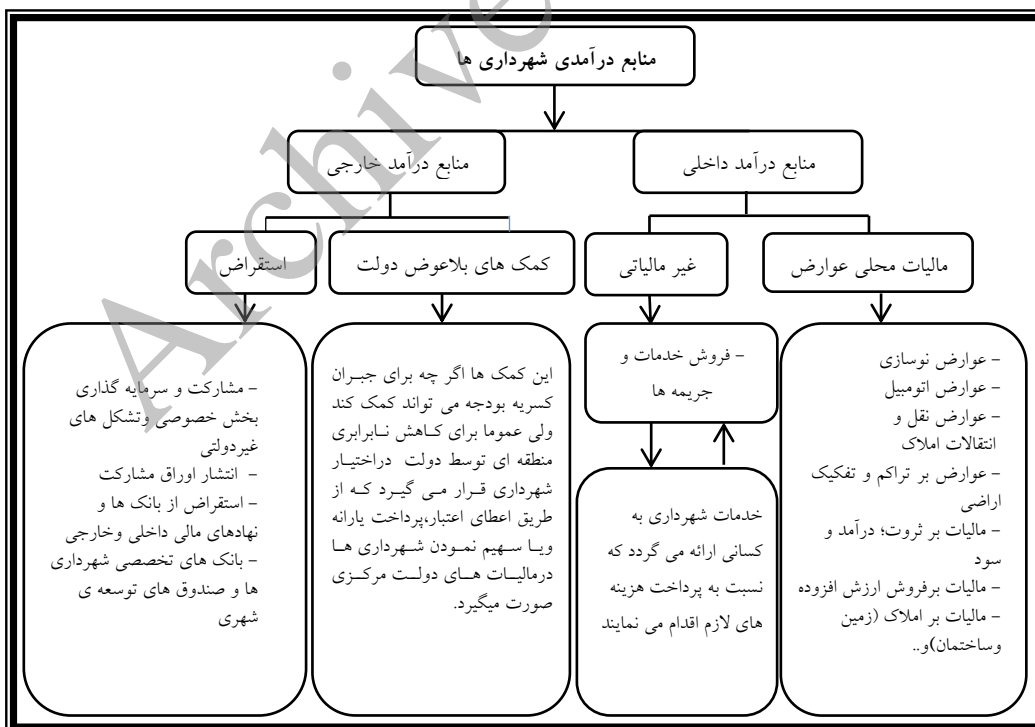
به آن بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم را صورت داد، بنابراین کلیه ارقام درآمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک، بحران‌ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی‌اند، قابل اتکاء نبوده و خصیصه اول پایداری در آنها ضعیف خواهد بود. مطلوب بودن درآمدهای پایدار یعنی اینکه به گونه‌ای باشند که دستیابی به آنها شرایط کیفی شهر به عنوان یک پدیده زنده و پویا را در معرض تهدید قرار ندهد.

یعنی اگر درآمدهای حاصله توسط مدیریت شهری سبب کاهش شرایط کیفی زندگی در شهر گردند به عنوان درآمدهای پایدار تلقی نمی‌گردند (عندلیب و ثابت قدم، ۱۳۸۸: ۹۰). اصولاً در سطح همه کشورها شهرداریها به چهار منبع اصلی تأمین درآمد وابسته هستند: مالیاتها و درآمدهای ملی، عوارض، مجوزها و مالیاتهای شهری، تلاش برای جذب سرمایه گذاری مستقیم و غیر مستقیم بخش خصوصی و نهایتاً مشارکت مردم با استفاده از اهرم واگذاری امر احداث تأسیسات و ارائه خدمات شهری (یزدانی، ۱۳۸۳: ۱۷۹). در شکل شماره ۱ روشهای مختلف تأمین منابع درآمدی شهرداریها به تفصیل ارائه شده است.

شهرداری تهران پرداخته شده است. سرانجام با تلفیق و تطبیق مبانی نظری و ویژگیهای نظام درآمدی شهرداری تهران، رابطه و نیز پیامدها آن در سازمانیابی کالبدی-فضایی کلانشهر تهران استنتاج گردیده است. در بررسی تأثیرات نظام درآمدی شهرداری تهران در سازمانیابی کالبدی-فضایی آن به منابع، اسناد و طرحهای کالبدی-فضایی تهران رجوع شده و در نهایت جمع‌بندی و پیشنهادات لازم در ارتباط با نظام مطلوب تأمین منابع درآمدی مدیریت شهری ارائه شده است.

### ۳- چارچوب نظری تحقیق

۳-۱- مدیریت شهری و روشهای تأمین منابع مالی یکی از ابزارهای مهم پشتیبان مدیریت شهری، درآمدهای پایدار است. شناسایی و طراحی درآمدهای پایدار به عنوان پشتوانه‌ای جهت تحقق وظایف و مسئولیتهای مدیریت شهری و از آنجمله، تحقق برنامه‌های کالبدی-فضایی شهر خواهد بود. بر اساس نظریه-های اقتصادی، درآمدهای پایدار توسعه شهری باید خصیصه تداوم پذیری و سالم بودن (مطلوب بودن) را دارا باشند. تداوم‌پذیری ارقام درآمدی یعنی اینکه به گونه‌ای باشند که در طول زمان قابل اتکاء باشند و برای دستیابی



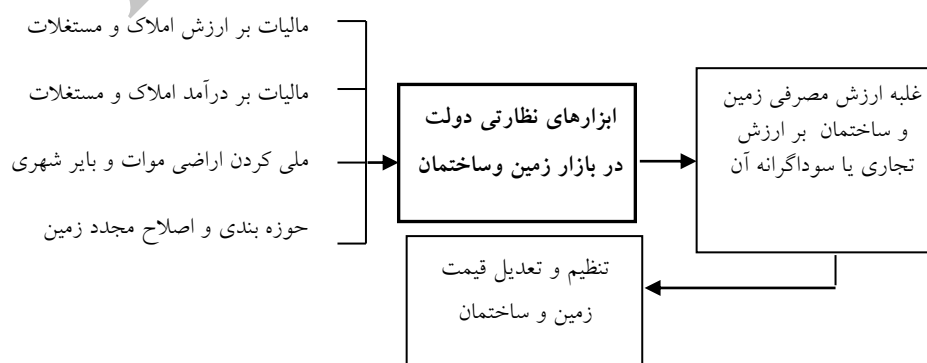
شکل شماره ۱: روشهای مختلف تأمین منابع درآمدی در شهرداریها (تدوین و تنظیم از نگارنده)

در بازار نصیب عرضه کننده آن می شود. این ارزش اضافی یا رانت، تفاوت ارزش افزوده واقعی عامل تولید کمیاب در شرایط عادی و یا هزینه تولید محصول مورد نظر با بهای عرضه در شرایط کمیابی است. اقتصاددانان کلاسیک رئالیستی دریافته اند که در مقام مقایسه، کمیابی زمین بدلیل ویژگی ذاتی نسبت به سایر عوامل که به طور معمول قابل دستیابی اند، همچون نیروی کار و سرمایه؛ بهره کامل ایجاد می کند. در بحث منابع طبیعی و زمین که هزینه ای برای تولید آن صرف نشده است و قیمت عرضه آن صفر است، کل درآمد حاصل از آن مازاد اقتصادی یا رانت اقتصادی است (لگزیان و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۵۹-۱۵۰). همین موضوع زمینه ای جهت کسب سود بیشتر و بروز سوداگری در زمین و ساختمان را فراهم می سازد. با توجه به مطالب ذکر شده، دولت ناگزیر از دخالت در بازار زمین و ساختمان است. به همین دلیل دولت ها در سطوح ملی و محلی به سمت تدوین سیاست‌های مناسب به منظور اختصاص بهینه این منبع کمیاب گام برداشته اند. اصولاً نبود سیاستگذاری صحیح در بخش زمین و ساختمان در یک کشور منجر به بروز تقاضاهای سوداگرانه در این بخش و بروز مشکلات متعدد در توسعه شهری خواهد شد. در شکل شماره ۲، این رابطه تشریح شده است.

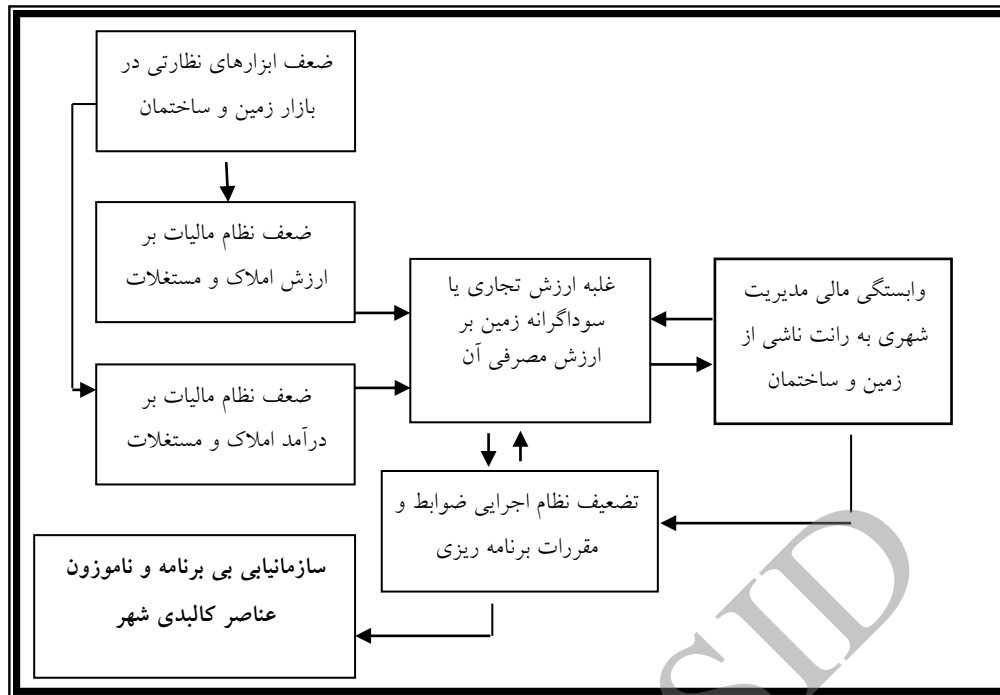
غلبه ارزش تجاری زمین و ساختمان بر ارزش مصرفی آن سرمایه گذاران را به این بخش هدایت خواهد کرد. بیشترین سود و با کمترین ریسک اقتصادی خصیصه این بخش از اقتصاد است. در این شرایط نهادهای مدیریت شهری هم از این اضافه ارزش سهم خواهند برد. در اینجا یکی از راهکارهای کسب درآمد مدیریت شهری، ایجاد یک دستگاه تولید و توزیع مازاد سودهای ناشی از ساخت و سازها و بهره‌مندی از این کار،

در ارتباط با عوارض و مالیاتهای محلی، دولت‌های محلی باید بیشتر به مالیات‌هایی اتکا کنند که با سود حاصل از کالاهای عمومی محلی پیوند دارد. از آنجمله است مالیات بر مستغلات و دریافت بهای خدمات شهری. در این جا مالیات‌ها مانند قیمت‌هایی تلقی می شوند که خانوارها در برابر مصرف کالاهای عمومی محلی می پردازند (زنوز، ۱۳۸۷: ۶). انواع مالیات محلی عبارتند از مالیات‌های محلی بر درآمد-سود و ثروت، مالیات محلی بر فروش، مالیات محلی بر املاک، مالیات بر ارزش زمین<sup>۱</sup> (SVR)، مالیات بر عمران اراضی شهری<sup>۲</sup> (DLT)، مالیات بر ارزش افزوده در مورد مستغلات شهری<sup>۳</sup> (VAT) (عندلیب و ثابت قدم، ۱۳۸۸: ۹۱). نکته قابل توجه این است که استفاده از این ابزارها می‌بایستی به صورتی هدفمند صورت گیرد. به این معنی که به منابع حاصل از اعمال ابزارهای فوق تنها به عنوان ابزار کسب درآمد نگریسته نمی‌شود؛ بلکه این ابزارها می‌بایستی به عنوان ابزارهای سیاست‌گذاری شهری نگریسته شود (یزدانی، ۱۳۸۳: ۸۰۷۷). استفاده هدفمند از نظام‌های اخذ مالیات و وضع عوارض در بسیاری از موارد، به عنوان ابزارهای برنامه ریزی و اجرای سیاست‌های شهری مطرح می گردد. مدیریت شهری می تواند با وضع عوارض مناسب نسبت به حصول به اهداف متفاوتی مانند پالایش عملکردی کالبدی و یا کنترل تقاضای خدمات شهری ناائل آید. همچنین چگونگی اخذ درآمد شهرداری ها و همچنین چگونگی صرف هزینه آن موجب تغییرات اساسی در تخصیص منابع اقتصادی در سطح شهر و تعیین سمت و سوی رشد اقتصادی شهر خواهد شد.

۲-۳- رانت زمین و ساختمان و سوداگری در این بخش رانت، مازاد ارزشی است که در شرایط کمیابی مطلق یا نسبی یک عامل تولید یا یک محصول نسبت به تقاضا



شکل ۲: تبیین رابطه ابزارهای مالیاتی با تنظیم قیمت زمین و ساختمان (تدوین و تنظیم از نگارنده)



شکل ۳: چارچوب مفهومی تحقیق (تدوین و تنظیم از نگارنده)

شهری کاهش در سال ۱۳۴۶ در خصوص منابع درآمدی شهرداری‌ها صورت گرفت، وجود ندارد. طبق بررسی مذکور، در سال ۱۳۴۴ کمک‌های دولت به شهرداری‌ها- اعم از کمک‌های وزارت کشور و وصولی شهرداری‌ها از مالیات محلی، معادل ۴۸/۹ درصد از کل درآمد آنها بوده است. بررسی منابع درآمدی شهرداری‌های کشور در این مقطع مبین اتکای شدید شهرداری‌ها به کمک‌های دولت است. بخش ساخت و ساز در این دوره بخش بسیار اندکی از درآمد شهرداری‌ها را شامل می‌شده است. این مقدار ۵/۹ درصد در شهرداری‌های کشور و ۱۱/۶ درصد در شهرداری تهران بود (جدول شماره ۱).

جدول ۱: سهم هر یک از منابع درآمدی از کل درآمد

شهرداری تهران در سال ۱۳۴۴

| اقلام درآمدی | نقل و انتقالات عوارض ساخت و ساز محلی |            | سایر درآمدهای جمع |     |
|--------------|--------------------------------------|------------|-------------------|-----|
|              | دولتی <sup>۴</sup>                   | و ساز محلی | محلی              | کل  |
|              | ۳۶،۵                                 | ۱۱،۶       | ۵۱،۹              | ۱۰۰ |

ماخذ: طاهر خانی، ۱۳۸۰: ۱۶

با کاهش درآمدهای نفتی دولت در اوایل دهه ۶۰ در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ موضوع خوداتکایی و خودکفایی شهرداری‌ها مطرح شد. این سیاست در برنامه اول توسعه بعد از انقلاب اسلامی (مندرج در تبصره ۵۰ قانون برنامه اول توسعه) مورد تأکید قرار گرفت و در سالهای بعد از

به صورت فروش ضوابط و مقررات برنامه‌ریزی خواهد بود (یزدانی، ۱۳۸۳: ۱۷۷). شهرداری‌ها با تولید مازاد سود (رانت) برای مالکان زمین‌های شهری بخشی از این رانت را تصاحب کرده و در امور جاری و عمرانی شهر هزینه می‌کنند. ایجاد یک دستگاه تولید و توزیع رانت و بهره‌مندی از این کار توسط شهرداری‌ها، به دلیل ماهیت غیر برنامه‌ای و نامطلوب آن و خصیصه ناپایداری، می‌تواند توسعه‌های کالبدی خودبخودی، بی برنامه و ناموزونی برای شهرها بدنبال داشته باشد (شکل شماره ۳). عملکرد نظام مالیه شهری در تهران و فروش تراکم و تغییر کاربری‌ها را می‌توان نمونه‌ای از این تأثیرات دانست، که در ادامه مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

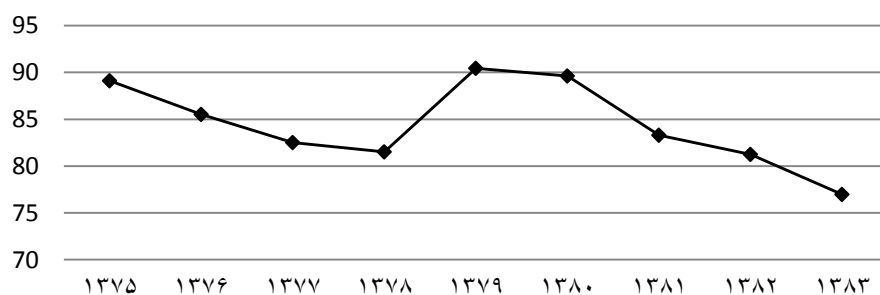
#### ۴- ساختار منابع مالی مدیریت شهری تهران

نظام درآمدی شهرداری را می‌توان از ابعاد و زوایای مختلف مد نظر قرار داد. در پژوهش حاضر روند تحول حجم منابع درآمد شهرداری و ترکیب منابع مالی آن اساس مطالعه خواهد بود. مطالعات انجام گرفته نشان می‌دهد که پیش از انقلاب ۱۳۵۷، نزدیک به ۴۰ درصد از درآمد شهرداری تهران از بودجه کشور (وزارت دارایی و وزارت کشور) تأمین می‌شد. اطلاع دقیقی از میزان و نسبت‌های درآمدی شهرداری‌های کشور قبل از سال ۱۳۴۴، که بررسی‌هایی به وسیله گروه مشاوران مسائل

درآمدی شهرداری تهران است نزدیک به ۸۳ درصد از کل درآمدهای دریافتی شهرداری تهران را به خود اختصاص داده است. روند اتکا به این منبع درآمدی در طول دوره ۱۳۷۶-۸۰ روندی صعودی داشته است و اگرچه در سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ درمقایسه با ۱۳۷۶ از میزان این اتکا کاسته شده اما مجدداً از سال ۱۳۷۹ سیر صعودی به خود گرفته است. طی سالهای ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ می توان گفت ۹۰٪ درآمدهای شهرداری تهران وابسته به درآمدهای ناشی از ساخت و ساز بوده است. در این سالها تنها ۱۰٪ از درآمدهای شهرداری از سایر منابع درآمدی کسب شده است. زیر بخشهای این ردیف درآمدی حکایت از این دارد که نزدیک به ۹۹ درصد از درآمدهای این ردیف تنها وابسته به عوارض پروانههای ساختمانی یا به عبارتی فروش تراکم می باشد و تنها یک درصد مربوط به دیگر گونه های عوارض بوده است (جدول شماره ۲ و ۳).

نسبت بالای اتکای درآمدهای شهرداری تهران به منبع درآمدی فروش مازاد تراکم و ساخت و ساز، تصمیم گیری صحیح و مبتنی بر اصول و ضوابط شهرسازی در این زمینه را با مشکل جدی مواجه ساخته است. به این ترتیب، وابستگی به این منبع درآمدی سدی را در مقابل اجرای قواعد و اصول برنامه های کالبدی شهر ایجاد کرده است. نکته دیگر اینکه، منابع مالی شهرداری تهران علاوه بر ناکارآمدی آن در وابستگی به عوارض ساختمان و فروش تراکم که زمینه ساز تعدی از ضوابط برنامه ریزی است، با ناپایداری شدیدی هم مواجه است. بطوریکه در زمانهای رونق ساخت و ساز درآمدهای شهرداری هم بالا بوده و در دوره های رکود ساخت و ساز درآمد شهرداری هم کاهش یافته است.

آن، هر چند با افزایش درآمدهای نفتی دولت، ادامه یافت. وزارت کشور موظف گردید که در طول اجرای برنامه اول، طرح های درآمدی لازم را به منظور کسب درآمدهای جدید برای شهرداری ها با هدف جایگزین کردن درآمد موضوع این تبصره تهیه کند، به نحوی که شهرداری ها در پایان اجرای برنامه اول به این منبع درآمدی نیازی نداشته باشند. اما برنامه اول توسعه به پایان رسید و هیچ طرح درآمدزایی تصویب نشد. نگاه دولت در طی برنامه دوم توسعه نیز به موضوع منابع درآمدی شهرداری تغییر نیافت. در خط مشی های اساسی و سیاست های بخش عمران شهری، ایجاد و تامین منابع درآمدی برای شهرداری ها از طریق وصول عوارض قانونی و مالیات های محلی در محدوده هر شهر و تقویت شهرداری ها در جهت خود اتکایی و خودکفایی نسبی ذکر گردید، ولی هیچ گاه به ماده یا تبصره قانونی تبدیل نشد و عملاً در طول برنامه دوم توسعه و برنامه های توسعه بعد از آن نیز هیچ اتفاق قابل ذکری از لحاظ درآمدی برای شهرداری های کشور رخ نداد. بررسی عملکرد شهرداری تهران طی سال های ۱۳۶۰ تا ۱۳۶۷ نشان می دهد که درآمد شهرداری تهران از ۱۸/۲ میلیارد ریال تنها به ۴۱ میلیارد ریال رسیده بود که به قیمت ثابت حتی تنزل نیز نشان می دهد. اما در خصوص سالهای ۱۳۶۹ و ۷۰ در هر یک به ترتیب ۲۰۷/۸ درصد و ۱۱۵/۳ درصد افزایش یافت، تا در سال ۱۳۷۰ به رقم ۳۵۹/۷ میلیارد ریال رسید (طاهرخانی، ۱۳۸۰: ۱۷). جدول شماره ۲ درآمد شهرداری تهران را به تفکیک کدهای نه گانه درآمدی بین سالهای ۱۳۷۵ تا ۸۳ نشان می دهد. بررسی عملکرد درآمد شهرداری تهران طی این سالها حاکی از این موضوع است که درآمدهای برآمده از دریافت عوارض بر ساختمانها و اراضی که مهمترین منبع



شکل شماره ۴: سهم درآمد ناشی از عوارض بر ساختمانها و اراضی از کل درآمد شهرداری تهران

فزاینده خرج نگهداری شهر و خدمات جاری در آن گشته است. زیرا در سال ۱۳۷۵ مخارج مربوط به توسعه عمران ۶/۱ درصد، نگهداری ۳۵/۸ درصد و خدمات جاری ۲۸/۱ درصد از کل هزینه‌های شهرداری را در بر می گرفته است، اما در سال ۱۳۷۹ سهم هزینه‌های مذکور به ترتیب ۱۸/۵ درصد، ۴۱/۳ درصد و ۴۰/۳ درصد بوده است.

یعنی در این سال ۵۸/۱ درصد از درآمدها از تولید و آن هم عمدتاً بخش ساختمان (حاصل آمده اما تنها ۱۸/۵ درصد صرف توسعه امکانات گشته است. نتیجه این روند تشویق به ساخت و ساز و گسترش کالبدی هر چه بیشتر شهر و ایجاد انحراف در تخصیص فضاها در نتیجه ی دریافت نکردن عوارض از جریان مصرف می باشد. این امر بطور مسلم بر معضلات شهری تهران می افزاید.

وابستگی شهرداری به منابع مالی ناشی از ساختمان باعث می شود تا شهرداری خود ساخت و سازهای بیشتر و تولید بیشتر فضاها را به جای استفاده از فضاها موجود شهری تشویق نماید. در حالیکه، بنگاهها و خانوارها در ازاء خدماتی که از شهرداری دریافت می کنند پول اندک می پردازند و گاه رایگان بهره می گیرند. مجانی بودن خدماتی چون جمع آوری زباله و حجم اندک عوارض نوسازی و عمران شهری نشان می دهد که شهرداری تهران به جای اخذ عوارض به میزان بهره مندی مردم از خدمات شهری، کوشیده است از رونق بورس مسکن در تهران برای کسب درآمد استفاده کند. این درحالیست که، همان طور که در جدول شماره ۴، نتایج محاسبه ای موردی در سالهای ۱۳۷۵ و ۱۳۷۹ نشان می دهد، درآمدهای شهرداری بطور عمده و

جدول ۲: درآمد شهرداری تهران به تفکیک کدهای نه گانه درآمدی (در سالهای ۱۳۷۵-۸۳) (میلیون ریال)

| کد درآمدی | عنوان درآمد                                     | ۱۳۷۵    | ۱۳۷۶    | ۱۳۷۷    | ۱۳۷۸    | ۱۳۷۹    | ۱۳۸۰    | ۱۳۸۱    | ۱۳۸۲    | ۱۳۸۳     | جمع کل   |
|-----------|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| ۲۰        | عوارض توأم با مالیات وصولی در محل               | ۱۰۶۷۰   | ۷۵۰۱    | ۱۲۶۱۵   | ۲۱۶۱۰   | ۲۴۳۷۸   | ۳۷۰۵۷   | ۲۱۱۲۵۷  | ۸۷۹۸۵   | ۲۰۹۱۰    | ۴۴۳۹۸۳   |
| ۳۰        | عوارض بر ساختمانها و اراضی                      | ۲۱۰۸۱۶۶ | ۱۶۲۵۹۵۲ | ۱۵۴۳۲۸۱ | ۲۲۲۲۲۷۳ | ۳۸۵۹۷۳۸ | ۴۴۶۹۶۹۴ | ۴۷۲۰۴۵۵ | ۷۷۲۲۴۷۴ | ۸۳۰۱۹۰۵  | ۳۶۵۷۷۹۳۸ |
| ۴۰        | عوارض ارتباطات و حمل و نقل                      | ۳۷۴۴۳   | ۲۸۴۶۰   | ۳۷۲۰۲   | ۵۹۷۳۳   | ۴۸۲۰۵   | ۴۵۹۰۱   | ۶۳۶۶۶   | ۹۲۳۳۳   | ۱۶۵۴۹۴   | ۵۸۸۳۳۷   |
| ۵۰        | عوارض بر پروانه‌های کسب و فروش و خدمات          | ۷۱۸۱۵   | ۹۱۴۲۷   | ۱۰۱۹۸۵  | ۱۳۳۳۵۶  | ۱۳۷۹۹۶  | ۱۷۲۰۲۰  | ۲۰۷۷۱۱  | ۷۴۲۰۸۵  | ۹۳۷۴۱۲   | ۲۵۸۵۸۰۵  |
| ۶۰        | درآمدهای حاصل از فروش و وصولی در مقابل خدمات    | ۸۶۹۸۱   | ۸۴۸۸۹   | ۹۰۳۸۸   | ۱۷۱۶۳۲  | ۹۸۵۴۲   | ۱۳۱۹۸۱  | ۳۰۱۳۲۳  | ۴۸۷۷۶۸  | ۶۹۷۵۴۶   | ۲۱۵۰۸۵۰  |
| ۷۰        | درآمد تأسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات          | ۴۶۶۹۳   | ۴۷۲۱۷   | ۶۶۸۴۰   | ۱۲۰۹۱۷  | ۸۹۱۱۶   | ۱۱۴۴۹۴  | ۱۲۷۰۳۲  | ۱۶۲۰۰۱  | ۲۴۵۷۴۱   | ۱۰۲۹۰۴۷  |
| ۸۰        | درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری              | ۵۶۴۳    | ۵۶۷۴    | ۱۷۵۷۸   | ۷۲۰۳    | ۱۰۸۷۶   | ۱۶۲۶۵   | ۱۹۱۵۸   | ۱۴۱۵۰   | ۹۸۶۶۲    | ۳۱۹۶۹    |
| ۹۰        | کمک‌های بدون عوض؛ هدایا و استفاده از موجودی قبل | ۱۱۲۳    | ۲۳      | ۱۵۹     | ۲۳      | ۴       | ۰       | ۱۷۰۰۰   | ۶۹۷۲۵   | ۲۹۹۹۳۱   | ۳۸۷۹۹۸   |
|           | جمع کل  | ۲۲۴۵۴۳۳ | ۱۹۰۱۱۵۱ | ۱۸۶۷۹۴۸ | ۲۷۳۱۷۴۷ | ۴۲۶۸۸۵۴ | ۴۹۸۷۴۴۲ | ۵۶۶۷۵۰۲ | ۹۵۰۵۸۲۰ | ۱۰۷۸۶۶۰۰ | ۴۴۰۸۳۴۹۷ |

منبع: اداره کل درآمد شهرداری تهران، جمشیدزاده، ۱۳۸۷: ۷

جدول ۳: سهم درآمد ناشی از عوارض بر ساختمانها و اراضی از کل درآمد شهرداری تهران (۱۳۷۵-۸۳)



| کد درآمدی | عنوان درآمد                    | ۱۳۷۵    | ۱۳۷۶    | ۱۳۷۷    | ۱۳۷۸    | ۱۳۷۹    | ۱۳۸۰    | ۱۳۸۱    | ۱۳۸۲    | ۱۳۸۳     | جمع کل   |
|-----------|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| ۳۰        | عوارض بر ساختمانها و اراضی     | ۲۱۰۸۱۶۶ | ۱۶۲۵۹۵۳ | ۱۵۴۲۲۸۱ | ۲۲۲۷۲۲۳ | ۳۸۵۹۷۳۸ | ۴۶۶۹۶۹۴ | ۴۷۲۰۴۵۵ | ۷۷۲۳۴۷۴ | ۸۳۰۱۹۰۵  | ۳۶۵۷۷۹۳۸ |
|           | جمع کل                         | ۲۳۶۵۴۳۳ | ۱۹۰۱۱۵۱ | ۱۸۶۸۹۴۸ | ۲۳۳۱۷۴۷ | ۴۲۶۸۸۵۴ | ۴۹۸۷۴۴۲ | ۵۶۶۷۵۰۲ | ۹۵۰۵۸۲۰ | ۱۰۷۸۶۶۰۰ | ۴۴۰۸۳۴۹۷ |
|           | سهم عوارض بر ساختمانها و اراضی | ۸۹۰۱۲   | ۸۵۵۳    | ۸۲۵۲    | ۸۱۵۳    | ۹۰۴۲    | ۸۹۶۲    | ۸۳۰۲۹   | ۸۱۰۲۴   | ۷۶۰۹۶    | ۸۲۰۹۷    |

منبع: جمشیدزاده، ۱۳۸۷: ۷

جدول شماره ۴: منشاء درآمدها و موضوع هزینه‌های شهرداری تهران ۱۳۷۹-۱۳۷۵ (قیمت ثابت ۱۳۷۵)

| سال  | درآمد               |          |      | هزینه          |         |            |
|------|---------------------|----------|------|----------------|---------|------------|
|      | تولید فضا           | مصرف فضا | کل   | توسعه (عمرانی) | نگهداری | خدمات جاری |
| ۱۳۷۵ | ۱۹۹۱                | ۲۷۳      | ۲۳۶۵ | ۸۵۶            | ۸۴۸     | ۶۶۶        |
|      | مبلغ (میلیارد ریال) |          |      |                |         |            |
| ۱۳۷۹ | ۱۴۴۰                | ۲۵۲      | ۱۶۹۲ | ۲۹۳            | ۶۵۳     | ۶۳۷        |
|      | مبلغ (میلیارد ریال) |          |      |                |         |            |
|      | ۸۵،۱                | ۱۴،۹     | ۱۰۰  | ۱۸،۵           | ۴۱،۳    | ۴۰،۳       |
|      | سهم (درصد)          |          |      |                |         |            |

ماخذ: معاونت اداری-مالی شهرداری تهران، ۱۳۸۲، یزدانی، ۱۳۸۲.

بر اساس یافته‌های فوق، طی دو دهه گذشته رویه شهرداری در تأمین منابع مالی خود به ترتیب زیر بوده است:

۱- صدور مجوز تراکم مازاد و از آن طریق تولید رانت برای مالکان و تصاحب بخشی از آن توسط شهرداری. رویه ای که از طریق توافق بین مالک و شهرداری و در نقض ضوابط مصوب طرح جامع انجام می‌گیرد؛

۲- تغییر کاربری زمینهای با کاربری خدماتی در طرح جامع به کاربریهای انتفاعی نظیر مسکونی، تجاری و اداری، که بر اساس توافق انجام گرفته بین مالک و شهرداری (۶۰ تا ۷۰ درصد سهم شهرداری) انجام می‌گیرد؛

۳- خرید زمینهای با کاربری خدماتی از مالکان و ساخت فضاهای تجاری یا پارکینگ و... و درآمد زایی برای شهرداری؛

۴- عوارض ناشی از صدور مجوز احداث بناهای جدید شهری؛ که خود به دلیل وابستگی درآمد شهرداری به درآمدهای ساخت و ساز و تولید فضاهای جدید شهری، مشوق توسعه افقی شهر بوده است

۵- تبیین رابطه نظام تأمین منابع مالی مدیریت شهری تهران با سازمانیابی کالبدی-فضایی آن

نتایج بررسی نظام تأمین مالی شهرداری تهران و تأثیرات آن در سازمانیابی کالبدی-فضایی تهران به شرح زیر می‌باشد:

- وابستگی مالی مدیریت شهری به دولت. شهرداری تهران، نظیر سایر شهرداریهای کشور، از زمان تشکیل خود تا پیروزی انقلاب اسلامی، منابع





براساس آن تراکم ساختمانی متوسط تهران از ۷۵ درصد به ۱۳۱ درصد افزایش می‌یافت. بر مبنای این پیش‌بینی، تراکم متوسط ساختمانی در مناطق شمالی شهر عموماً کمتر از ۱۰۰ درصد تعیین شد، در حالی که در مناطق میانی نظیر مناطق ۹ و ۱۰ و برخی مناطق جنوبی شهر (مناطق ۱۹ و ۲۰) به بالای ۳۰۰ درصد افزایش یافت (شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۷). این امر با گرایشهای حاکم بر بازار مسکن و ابعاد اقتصادی تراکم ساختمانی سازگار نبود و در عمل نیز تحقق نیافت. مقایسه تراکم ساختمانی مناطق مختلف تهران با تراکم پیشنهادی طرح جامع دوم نشان می‌دهد که در مناطق شمالی‌تر شهر که ساخت و ساز در آنها رونق داشته، تراکم‌های ساختمانی بیشتر از تراکم‌های پیشنهادی بوده است (جدول شماره ۵).

جدول ۵: مقایسه تراکم‌های پیشنهادی طرح جامع با تراکم‌های ساختمانی موجود در مناطق شمالی تهران

| مناطق | تراکم ساختمانی (۱۳۶۵ درصد) | تراکم پیشنهادی (۱۳۷۵ درصد) | تراکم ساختمانی (۱۳۸۲ درصد) |
|-------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| ۱     | ۳۶                         | ۹۲                         | ۹۹                         |
| ۲     | ۶۰                         | ۶۲                         | ۱۲۴                        |
| ۳     | ۵۵                         | ۱۰۶                        | ۱۳۶                        |
| ۵     | ۲۷                         | ۸۱                         | ۹۰                         |
| ۶     | ۱۱۵                        | ۱۲۲                        | ۱۴۶                        |

مأخذ: بر مبنای اطلاعات اخذ شده از: مرکز تحقیقات معماری و شهرسازی، ۱۳۸۵

چهره ناموزون برج‌های واقع در شمال تهران با سازمان فضایی منطقه نیز پیامد این ساخت و سازهای بی‌برنامه می‌باشد. بدیهی است که در شرایط عدم پیروی تراکم‌های مذکور از پیشنهادات طرح جامع تهران، و فروش تراکم به متقاضیان خرید تراکم مازاد ساختمانی، تراکم مذکور حاصل اختلاف قیمت زمین از یک طرف و اختلاف قیمت فروش مسکن و هزینه تولید بنا از طرف دیگر است. در مقابل تراکم‌های ساختمانی موجود در مناطق جنوبی و مرکزی شهر که در آنها قیمت زمین و مسکن هم ارزانتر بوده، از تراکم‌های پیشنهادی طرح جامع پایین‌تر بوده است (جدول شماره ۶). پیامد این رویه آزاد نشدن زمین برای ایجاد فضاهای عمومی در این مناطق و کمبود زمین برای ایجاد تسهیلات و خدمات شهری بوده است.

مالی خود را از طریق دولت مرکزی تأمین کرده است. در این میان بتدریج از حجم منابع محلی درآمدهای شهرداری کاسته شده و با افزایش درآمدهای نفتی دولت مرکزی، سهم دولت در تأمین منابع مالی شهرداری افزایش یافته است.

#### - بی‌قدرتی و رها شدگی مدیریت شهری در تأمین

**منابع مالی.** بعد از انقلاب و با تصمیم حکومت در راستای خودکفایی مالی شهرداریها، سهم دولت در تأمین منابع مالی مدیریت شهری قطع شد. اما جایگزین نشدن منبع مالی جدید برای شهرداری و محدودیت اختیارات شهرداری در کسب عوارض و مالیات از منابع محلی، شهرداری را به سمت فروش تراکم و عوارض ساخت و ساز سوق داد. بطوریکه سهم دولت در تأمین منابع مالی شهرداری تهران، به صفر رسیده و در عوض سهم بخش ساختمان بین ۸۰ تا ۹۰ درصد درآمدهای شهرداری تهران را به خود اختصاص داده است. سهم درآمدهای ناشی از استفاده از فضا در حدود ۱۵ درصد از درآمدهای شهرداری را تشکیل داده و سهم درآمدهای ناشی از تولید فضا نزدیک ۸۵ درصد از درآمدهای شهرداری را به خود اختصاص داده است.

#### - وابستگی مالی مدیریت شهری به بخش

**خصوصی.** قطع سهم دولت در تأمین منابع مالی شهرداری و وابستگی مالی مدیریت شهری به عوارض ناشی از ساخت و سازهای ساختمانی باعث شده، تا دولت مثل سابق نتواند بر اجرای برنامه‌های خود توسط شهرداری پافشاری کند. در عوض ساخت و سازگران ساختمان تصمیمات خود را بر مدیریت شهری تحمیل کرده‌اند. این در حالیست که خواسته‌های این بخش خارج از ضوابط طرح جامع بوده و مدیریت شهری هم به دلیل اتکاء مالی به تک محصول ساختمان به خواسته‌های آنها تن داده است. در ادامه تأثیرات این شیوه از تأمین منابع مالی مدیریت شهری در الگوی شکل‌گیری عناصر کالبدی شهر تهران با استناد به میزان تحقق پیشنهادات طرح جامع تهران تشریح شده است.

#### - توسعه عمودی ناموزون تهران. طرح جامع دوم

قصد داشت از تراکم ساختمانی به عنوان ابزار افزایش ظرفیت سکونت همزمان با کاهش سطوح مسکونی سود جوید. تراکم ساختمانی مناطق از ۶۲ درصد در منطقه ۲ تا ۳۱۷ درصد در منطقه ۲۰ نوسان داشت و

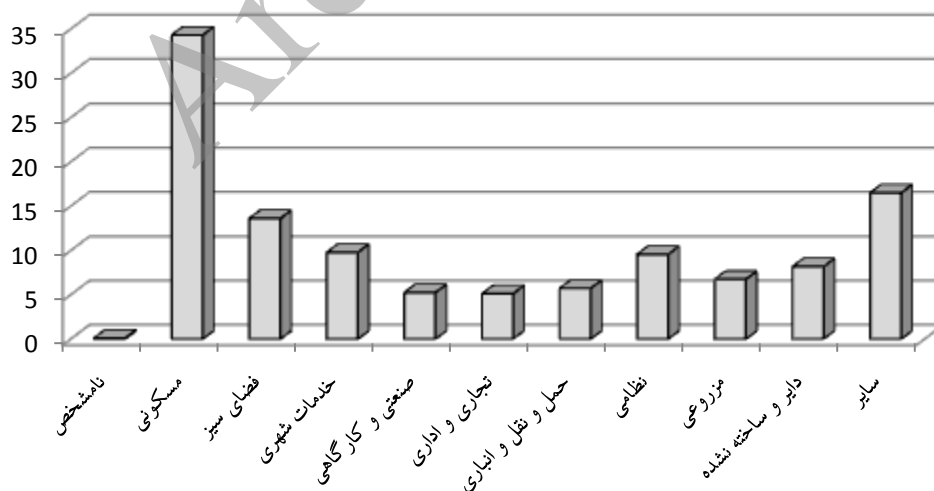
**تعمیق گسیختگی در سازمان فضایی-کالبدی تهران.** اقدام شهرداری در تشویق ساخت و ساز و کسب درآمد از ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری‌های شهری، خارج از ضوابط طرح جامع، منجر به کنترل و هدایت تحولات کالبدی درونی شهر مغایر با پیشنهادات طرح جامع و تعمیق عدم انسجام در سازمان فضایی آن شده است. بررسی تغییر کاربریهای صورت گرفته در کمیسیون ماده ۵ شهرداری تهران نیز حاکی از تغییر کاربریهای خدماتی و فضای سبز پیشنهادی طرح جامع به کاربریهای انتفاعی به ویژه کاربریهای مسکونی می باشد. تنها در سال ۱۳۸۴ در حدود ۷۹۱۲۲ مترمربع از کاربری فضای سبز به کاربری مسکونی تغییر یافته است. مقایسه میزان کاربری‌های ورزشی و تفریحی تغییر یافته و تصویری در طول دوره ۸۴-۱۳۷۸ نیز حاکی از کاهش مساحت این کاربری‌ها به نفع سایر کاربری‌های شهری است (۱۷/۳ هکتار تغییر کاربری در مقابل ۱۲/۲ هکتار تصویری جدید). در ارتباط با کاربری فضای سبز نیز در طی دوره ۷ساله مذکور ۱/۴۴ کیلومتر مربع از فضای سبز تهران به کاربری‌های دیگر تغییر یافته است. این در حالی است که تنها ۷۱/۶ هکتار از سایر کاربری‌های شهری به فضای سبز تغییر یافته است (لاله پور ۱۳۸۸: ۸۸-۱۸۶). نمودار شماره ۲ سهم هر یک از کاربری‌های شهری را از مساحت شهر تهران نشان می‌دهد که حاکی از سهم بالای کاربری‌های مسکونی و سهم پایین کاربریهای خدماتی از مساحت شهر تهران است.

جدول ۶: مقایسه تراکم‌های ساختمانی مناطق جنوبی-

تر تهران با تراکم‌های پیشنهادی طرح جامع

| مناطق تراکم ساختمانی (درصد) | تراکم پیشنهادی | تراکم ساختمانی |
|-----------------------------|----------------|----------------|
| ۱۳۶۵                        | ۱۳۷۵           | ۱۳۸۲           |
| ۷                           | ۱۵۲            | ۱۳۷            |
| ۸                           | ۱۶۲            | ۱۳۴            |
| ۹                           | ۵۷             | ۶۳             |
| ۱۰                          | ۱۸۶            | ۱۳۰            |
| ۱۲                          | ۷۷             | ۱۱۸            |
| ۱۳                          | ۸۹             | ۱۰۱            |
| ۱۴                          | ۱۶۹            | ۱۲۹            |
| ۱۵                          | ۱۳۵            | ۸۵             |
| ۱۶                          | ۹۵             | ۱۲۳            |
| ۱۷                          | ۱۲۹            | ۱۲۸            |
| ۱۸                          | ۳۲             | ۶۳             |
| ۱۹                          | ۳۱             | ۹۷             |
| ۲۰                          | ۶۷             | ۸۰             |

مأخذ: بر مبنای اطلاعات اخذ شده از: مرکز تحقیقات معماری و شهرسازی، ۱۳۸۵



شکل ۵: سهم هر یک از کاربریها از مساحت شهر تهران در سال ۱۳۸۱ (لاله پور، ۱۳۸۸: ۱۷۶).

جدول ۷: وضعیت سرانه کاربری‌های خدماتی شهر تهران (وضعیت موجود (۱۳۸۱) و سرانه‌های پیشنهادی)

| کاربری             | وضعیت موجود (۱۳۸۱) |                     |                     | سرانه پیشنهادی<br>طرح جامع اول<br>طرح ساماندهی (دوم) |
|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--|
|                    | مساحت              | درصد به کل<br>خدمات | سرانه (متر<br>مربع) |  |
| آموزشی             | ۷۱۳۸۲۳۶            | ۵/۷۵                | ۰/۹۶                | ۱/۷۶   |
| آموزش عالی         | ۹۸۲۴۸۷۵            | ۷/۹۱                | ۱/۳۳                | ۱/۱۲   |
| فضای سبز           | ۸۱۰۰۲۷۹۸           | ۶۵/۲۵               | ۱۰/۹۲               | ۹/۱۲   |
| مذهبی              | ۳۳۲۷۵۲۰            | ۱/۸۷                | ۰/۳۱                | ۰/۳۵   |
| فرهنگی             | ۳۵۶۸۴۱۴            | ۲/۰۷                | ۰/۳۵                | ۰/۵۳   |
| تفریحی/ورزشی       | ۱۰۰۴۷۰۶۱           | ۸/۰۹                | ۱/۳۶                | ۱/۸۲   |
| جهانگردی و پذیرایی | ۶۴۷۸۹۹             | ۰/۵۲                | ۰/۰۹                | ۰/۱۹۹  |
| تأسیسات و تجهیزات  | ۵۷۸۶۱۴۵            | ۴/۶۶                | ۰/۷۸                | ۲/۴۳۱  |
| خدمات عمومی        | ۹۷۲۵۹۰             | ۰/۷۸                | ۰/۱۳                | ۰/۰۵   |
| درمانی و بهداشتی   | ۳۸۲۴۶۰۶            | ۳/۰۸                | ۰/۵۲                | ۱/۵۲   |
| کل خدمات           | ۱۲۴۱۴۰۱۵۴          | ۱۰۰                 | ۱۶/۷۴               | ۱۸/۱۹  |

مأخذ: بوم سازگان پایدار، ۱۳۸۵: ۸۶

این بررسی نشان داد که مدیریت شهری تهران از یک ساختار مالی وابسته به دولت مرکزی در پیش از انقلاب وارد مرحله‌ای از بی‌قدرتی و نهایتاً رها شدگی در تأمین منابع مالی توسعه شهری شده است. در این شرایط، بررسی آمارها نشان می‌دهد که، طی دهه‌های ۷۰ و ۸۰ به طور میانگین ۸۳٪ از درآمد شهرداری تهران ناشی از عوارض ساختمان‌ها و اراضی بوده است که ۹۹٪ درآمدهای ناشی از این ردیف نیز وابسته به میزان فروش تراکم است. تقاضا برای تراکم مزاد ساختمانی، باعث شده تا مدیریت شهری نیز با تبعیت از قواعد بازار آزاد زمین، اقدام به فروش تراکم بی ضابطه در کل شهر کند. رویه‌ای که نه تنها کمکی به افزایش تراکم ساختمانی در مناطق پرتراکم شهر نکرده، بلکه به توسعه عمودی ناموزون شهر بویژه در مناطق شمالی شهر، دامن زده است. در این میان، رویه توافق شهرداری با مالکان در راستای تغییر کاربری‌های خدماتی و فضای سبز به کاربری‌های انتفاعی نظیر کاربری‌های مسکونی و تجاری نیز محملی برای دریافت مزاد سود (رانت) از مالکان بوده است. این اقدام مدیریت شهری باعث شده تا سرانه کاربری‌های خدماتی پیش‌بینی شده در طرح جامع مصوب تهران تحقق نیافته و در عوض به سهم کاربری‌های مسکونی و تجاری در سطح شهر افزوده شود. بدین ترتیب اگرچه به دلیل افزایش تراکم‌های ساختمانی، توسعه شهر در داخل محدوده آن شدت یافته است، اما این توسعه از برنامه‌ها و طرح‌های مصوب تهران پیروی نکرده و در نتیجه فروش تراکم، تغییر کاربری، تبدیل اراضی غیرمسکونی به اراضی مسکونی؛ ساخت و سازهای

ارقام مربوط به سرانه کاربری‌های شهری در سال ۱۳۸۱ و مقایسه آن با پیشنهادات طرح جامع دوم تهران (طرح ساماندهی) نیز حاکی از اثبات این موضوع است (جدول شماره ۷). سرانه خدمات عمومی از ۶/۲۳ متر مربع در سال ۱۳۶۵ به ۲۴ متر مربع در سال ۱۳۸۱ رسیده است، که با سرانه پیشنهادی (۳۸/۱) فاصله زیادی دارد. در حدود ۱۴/۱ متر مربع کمبود در این زمینه وجود دارد. سرانه ناخالص جمع کاربری‌های شهری از ۹۴/۵ متر مربع در سال ۶۵ به ۸۲/۸ متر مربع در سال ۸۱ کاهش یافته است، که نشانگر کاهش سهم هر تهرانی از شهر در نتیجه توسعه بی‌رویه و بی‌برنامه شهر طی سالهای اخیر بوده است. این در حالیست که، به دلیل تبدیل اراضی غیرمسکونی به اراضی مسکونی و عدم کنترل بر تعداد مجاز واحدهای مسکونی در ساختمانهای مسکونی و فروش تراکم اضافی ساختمانی، مساحت مسکونی شهر از ۱۶۳۰۰ هکتار در سال ۱۳۶۵ به ۱۷۷۳۵ هکتار در سال ۱۳۸۱ افزایش یافته است، که از مساحت پیشنهادی طرح جامع (۱۴۲۸۶/۸۸) در حدود ۴۰۰۰ هکتار بیشتر است (لاله‌پور ۱۳۸۸: ۱۷۸). پیامد این رویه تداوم و تعمیق هر چه بیشتر گسیختگی و ناکارآمدی و ناپایداری در سازمان فضایی تهران است.

#### ۶- جمع‌بندی و پیشنهادات

در این مقاله نظام تأمین منابع مالی مدیریت شهری تهران و تأثیرات آن در سازمانیابی کالبدی-فضایی کلانشهر تهران مورد بررسی قرار گرفت. در مجموع نتایج

- تمرکززدائی از اختیارات دولت مرکزی و اعطای اختیارات لازم به تصمیم‌گیرندگان محلی ( شورای شهر) در چارچوب شرح وظائف به منظور طراحی و دستیابی به منابع درآمدی پایدار

#### در سطح محلی و شهرداریها

- تشکیل بانک عامل شهرداری‌ها که می‌تواند به عنوان تضمین اخذ وام‌های داخلی و خارجی اقدام کرده ضمن آنکه با جمع‌آوری وجه مردم و بازپرداخت سود، مردم را شریک در توسعه و عمران شهرها نمایند.

- تصویب قانونی در خصوص ارزش افزوده ملک (حق مرغوبیت زمین)، با توجه به اجرای طرحهای شهری مانند راه‌سازی و ... برخی املاک دارای ارزش افزوده - ای می‌گردند که این ارزش افزوده و حق مرغوبیت باید بین شهرداری و مالک تقسیم شود زیرا که از خدمات شهری استفاده می‌کند.

- تدوین یکپارچه ضوابط و مقررات طرحهای کالبدی- فضایی و ضوابط و مقررات درآمدی. در این رویه علاوه بر اینکه، محل تأمین هزینه‌های مالی اجرای پروژه‌های شهری تعیین می‌شود، بلکه درآمدها و سود حاصل از اجرای پروژه نیز برای مدیریت شهری تعیین خواهد شد.

- اخذ بهای خدمات شهری با توجه به قیمت تمام شده. مشکلی که در حال حاضر در رابطه با برخی از عوارض شهرداری‌ها وجود دارد، عدم همپوشانی بین عوارض دریافتی از شهروندان و فعالیتهای اقتصادی (عوارض کسب و پیشه) با هزینه تمام شده ارائه خدمت به آنها می‌باشد. در حقیقت شهرداری‌ها باید بر مبنای اخذ بهای خدمات از قیمت تمام شده دارای استقلال مالی باشند.

- استفاده بهینه از قانون عوارض نوسازی و عمران شهری (مصوب سال ۱۳۴۷) به عنوان منبع درآمدی پایدار. برخلاف برخی از منابع مهم درآمدی شهرداری، این منبع درآمدی منحصراً مربوط به شهرداری‌هاست که موجبات افزایش استقلال شهرداری را فراهم می‌نماید. با تشکیل بانک اطلاعات املاک و مستغلات برای پوشش املاک مشمول قانون نوسازی و عمران شهری می‌توان بخش قابل توجهی از منابع مالی را تأمین کرد. منبعی که در حال حاضر تنها بین ۳ تا ۵ درصد بودجه شهرداری‌ها را تأمین می‌نماید.

مسکونی شدت یافته که به افزایش ظرفیت سکونتی شهر و افزایش بی‌رویه جمعیت شهر منجر گردیده است. بطوریکه خطر افزایش جمعیت از ۷/۵ میلیون نفر فعلی به بیش از ۱۱ میلیون نفر در صورت تداوم فروش تراکم وجود دارد. بدین ترتیب، اتکاء مالی مدیریت شهری به مازاد سود ناشی از ساخت و سازهای جدید شهری، که در راستای نقض ضوابط و اصول طرح‌های کالبدی مصوب تهران بوده است، فضای شهری تهران را به محل سودورزی و کسب درآمد مدیریت شهری از رانت ناشی از زمین و ساختمان مبدل ساخته است. پیامد این رویه تداوم هر چه بیشتر گسیختگی و ناکارآمدی در سازمان فضایی-کالبدی تهران بوده است.

بدین ترتیب فرضیه تحقیق مبنی بر اینکه نظام تأمین منابع مالی مدیریت شهری تهران در عدم انسجام و توسعه عمودی ناموزون آن تأثیر داشته است، تأیید می‌شود. بدین ترتیب که، در غیاب اجرای قوانین و ضوابط مؤثر کنترل و نظارت بر بازار زمین، در کنار وابستگی مدیریت شهری به سودهای ناشی از زمین و ساختمان در اساس گرایش مکان‌گزینی قاعده مند فعالیت‌ها، خدمات و مسکن جای خود را به روندهای ناشی از تشویق سوداگری در زمین و ساختمان داده است، پیامد این رویه، پراکنده رویی در شکل‌گیری عناصر کالبدی شهر، گسیختگی و عدم انسجام کالبدی آن و کاهش کیفیت زیست شهری بوده است.

تولید یک سازمان فضایی منسجم و زیست‌پذیر نیازمند منابع مالی پایدار و کارآمد است، تا مدیریت شهری با برنامه ریزی مالی هماهنگ با الزامات فضایی خود، به اهداف بلند برنامه ریزی و مدیریت توسعه شهری نائل آید. اصلی که مدیریت شهری تهران از آن بی‌بهره بوده است. در این ارتباط پیشنهاداتی به شرح زیر ارائه می‌شود:

#### در سطح دولت مرکزی

- در سطح دولت قواعدی شفاف و روشن جهت تقسیم درآمد مالیات‌ها بین سطوح مختلف دولت تدوین شود. دولت ملی، استانداردها و شهرداریها هر کدام تضمین‌کننده جریان رشد اقتصاد ملی و عرضه‌کننده کالاها و خدمات عمومی هستند. بر این اساس می‌بایستی درآمد مالیاتی به تناسب ایفای سهم هر کدام در رشد اقتصاد ملی بین این سه سطح تقسیم شود (یزدانی، ۱۳۸۳: ۱۸۶).

## منابع و مأخذ

- بوم‌سازگان پایدار. (۱۳۸۵). طرح جامع تهران، گزارش نهایی (جمع بندی نتایج و دستاوردهای طرح).
- جمشیدزاده، ابراهیم. (۱۳۸۷). نقش عوارض ناشی از ساخت و ساز بر قیمت مسکن (نمونه موردی شهر تهران)، اولین همایش ملی شهرداری، تهران.
- جمشیدزاده، ابراهیم. (۱۳۸۲). بررسی هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۳.
- حسن‌زاده، علی و پرویز خسروشاهی. (۱۳۸۷). الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری‌های کلانشهرها، اولین همایش ملی شهرداری، تهران.
- سازمان شهرداری‌های کشور. (۱۳۸۱). گزارش اقتصاد شهری و شهرداریها.
- شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری. (۱۳۷۷). چکیده طرح ساماندهی تهران.
- شرزه ای، غلامعلی و وحید ماجدی. (۱۳۹۰). تأمین مالی پایدار شهر، فصلنامه مدیریت شهری، ویژه نامه شماره بهار و تابستان.
- طاهرخانی، حبیب‌الله. (۱۳۸۲). بررسی و تحلیل اتکالی شهرداری‌ها به درآمد فروش مازاد تراکم، ضمیمه شماره ۵۰ ماهنامه شهرداریها، ویژه نامه شماره ۸.
- طباطبائی‌نژاد، سید محمود و سید علی طباطبائی‌نژاد. (۱۳۹۰). آسیب شناسی حقوقی تأمین منابع مالی در پروژه‌های عمرانی شهری، سومین همایش ملی شهرداری، تهران.
- عندلیب، علیرضا و محمئی علی ثابت قدم. (۱۳۸۸). نقش درآمدهای پایدار توسعه شهری در برنامه‌ریزی فضایی-کالبدی، هویت شهر، سال سوم، شماره ۵.
- عابدین درکوش، سعید. (۱۳۸۲). مدیریت مالی شهر، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۳.
- عزیزی، محمد مهدی. (۱۳۸۲). تراکم در شهرسازی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- کامروا، محمدعلی. (۱۳۸۶). مقدمه‌ای بر شهرسازی معاصر ایران، انتشارات دانشگاه تهران.
- لاله‌پور، منیژه. (۱۳۸۸). مدیریت شهری و سازمانیابی کالبدی-فضایی کلانشهر تهران، رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تربیت معلم تهران (خوارزمی).
- مهربانی، فاطمه. (۱۳۸۹). کارکرد ابزارها و نهادهای مالی در تأمین مالی پروژه‌های شهری، سومین همایش ملی شهرداری، تهران.
- معاونت شهرسازی شهرداری تهران. (۱۳۸۲). گزارشات تلفیقی طرح بررسی مسائل توسعه شهری مناطق تهران، مطالعات اقتصادی - اجتماعی.
- مرکز تحقیقات معماری و شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی. (۱۳۸۵). مجموعه گزارش‌های مطالعات پایه و فرادست طرح جامع تهران.
- معاونت اداری- مالی شهرداری تهران. (۱۳۸۲). مطالعات اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران، پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی.
- هادی زوز، بهروز. (۱۳۷۸). مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها، اولین همایش ملی شهرداری، تهران.
- یزدانی، فردین. (۱۳۸۲). مالیه شهری، مجموعه مقالات کارگاه تخصصی تدوین سیاستهای راهبردی برای توسعه آتی شهر تهران، سازمان ایرانی مجامع بین-المللی.
- یزدانی، فردین. (۱۳۸۲). تولید رانت گرانیگاه نظام درآمدی شهرداری‌ها، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۳.
- Akihidi, Hirashima (2004). Decentralization in japan Tokyo: International affairs for local Authorities-Ministry of Public Management, Home Affair Posts & Telecommunications.
- Anderson, N (2000). Review of the Structure and Characteristics of the Main Public Municipal Funding Agencies, Municipality Financing. New York: Paly rave.
- Bahl, R.W. and Linn J, F (1992). Urban Public Financing in Developing Countries. Oxford: Oxford University Press.
- Solow, R. M (1974). Intergenerational Equity and Exhaustible Resources Review of Economic Studies.
- SACP. (2006), public-private Partnerships: The Challenges for Local Government, <http://sacp.org.za/docs/start-conf/ppps.htm>.

## یادداشت‌ها

<sup>1</sup> SVR=SITE Value Rating

<sup>2</sup> DLT=Development Land Tax

<sup>3</sup> VAT=Value- Added Tax

<sup>۴</sup> نقل و انتقالات دولتی شامل کمکهای دولتی و وزارت کشور، وصولی شهرداریها از وجوه متمرکز و بخشی دولتی و وامهای دریافتی است.