

بررسی تطبیقی منابع درآمدی شهرداری‌ها در ایران و جهان

محمد وصالی آذر شریانی*¹

1- محمد وصالی آذر شریانی، دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت امور شهری دانشکده مدیریت و حسابداری پردیس فارابی دانشگاه تهران، mohammad.vesalii@outlook.com

چکیده

امروزه یکی از مسائل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد و تامین هزینه خدمات شهری است. هر چند که منابع درآمدی شهرداری‌ها به طرق مختلف قابل وصول است اما همه‌ی آنها از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند. پایداری در درآمدها مستلزم آن است که اولاً این اقلام از یک استمرار نسبی برخوردار باشند و ثانیاً دستیابی به این درآمدها نباید شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار دهد. در این تحقیق نگارنده در پی آن بوده است که با بررسی پیشینه تحقیق و مطالعه نمونه‌های گوناگون و عقاید صاحب‌نظران به شناخت منابع درآمدی شهرداری‌ها پرداخته، سپس منابع درآمدی پایدار در شهرهای مختلف دنیا را بررسی نموده و به دنبال مقایسه منابع درآمدی شهرداری‌ها در ایران و جهان می‌باشد. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که با در نظر گرفتن منابع درآمدی پایدار و توجه به نتیجه بررسی اختلاف ساختار درآمدی شهرداری‌ها در تمامی کشورهای توسعه یافته و کشورهای تازه صنعتی شده دنیا، درآمدهای مالیاتی منبع اصلی درآمدهای شهرداری‌ها هستند. بنابر نتایج این تحقیق، پایدارترین نوع درآمد برای شهرداری‌ها که قابلیت اجرایی نیز دارد دریافت سهم مناسبی از مالیات‌های دولت چه در قالب مالیات بر ارزش افزوده و چه به صورت انتقال درصدی از مالیات‌های ملی به عنوان سهم شهرداری می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: منابع درآمدی شهرداری‌ها، تأمین منابع درآمدی پایدار، کمک‌های بلاعوض، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای ناپایدار.



مقدمه

کسب درآمد در شهرداری‌ها از اموری است که تاثیر عمده‌ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان دارد. اگر شهرداری‌ها نتوانند درآمد کافی و پایدار به دست آورند، نخواهند توانست تاسیسات ضروری در شهر را ایجاد و اداره کنند. هر چند که منابع مالی شهرداری‌ها به صورت مختلف قابل حصول است اما همه آنها از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند [1].

در میان بخشهای مختلف مدیریت شهری، تامین منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد زیرا یک سو کسب درآمد شهرداری‌ها تاثیر عمده‌ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می‌شود بلکه اساسا اجرای تمامی طرح‌ها و برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت [2].

در ایران شهرداری‌ها از ارگان‌های وابسته به دولت هستند که بسیاری از خدمات عمومی جزء وظایفشان است. از آنجا که منافع ناشی از ارائه خدمات شهری هر شهر مورد استفاده شهروندان آن شهر است، لذا خود آنها می‌بایستی هزینه‌های آن را پرداخت کنند، از طرف دیگر درآمد ساکنان بسیاری از شهرهای کوچک و میانه به دلیل نداشتن فعالیت‌های اقتصادی پایه، محدود است و امکانات محدودی را برای پرداخت هزینه‌های شهرداری شهر خود را دارند. بین شهرهای بزرگ و این گونه شهرها از نظر تنوع و کیفیت و کمیت خدمات شهری تفاوت وجود دارد [1].

متوسط درآمد سرانه‌ی شهرداری‌های کلانشهرهای ایران در سال 1385 معادل 798 هزار ریال بوده است که این میزان 3/7 برابر درآمد سرانه‌ی دیگر شهرها است [3].

کلانشهرهای ایران در سال 1375، با یک سوم جمعیت شهری (38 درصد) 60 درصد درآمد شهرداری‌ها را به خود اختصاص می‌دهند [4].

شهرداری‌ها به لحاظ ارائه خدمات به شهروندان که هزینه‌های زیادی را می‌طلبند، نیازمند به منابع درآمدی جدید و پایداری می‌باشند. بررسی منابع درآمدی شهرداری‌ها روشن می‌سازد که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تامین مالی شهرداری‌ها در ایران 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 [5].

تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد مهم‌ترین منابع مالی شهرداری‌ها را مالیات و عوارض و بعد از آن کمک‌های دولتی در قالب بودجه‌های جاری حکومت‌های محلی و تاسیسات و تجهیزات محلی و نهایتا استقراض تشکیل می‌دهد [6]. در مقاله حاضر سعی بر این است که با در نظر گرفتن منابع درآمدی پایدار و توجه به نتیجه بررسی اختلاف ساختار درآمدی شهرداری‌ها در تمامی کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای تازه صنعتی شده دنیا، پایدارترین منابع درآمدی برای شهرداری‌ها را که قابلیت اجرایی نیز دارد، شناسایی کند.

روش تحقیق

مطالعه حاضر با بررسی و مرور پیشینه تحقیق و نمونه‌های گوناگون و عقاید صاحب‌نظران در تلاش است به شناخت منابع درآمدی شهرداری‌ها پرداخته، سپس منابع درآمدی پایدار در شهرهای مختلف دنیا را بررسی نموده و به دنبال مقایسه منابع درآمدی شهرداری‌ها در ایران و جهان می‌باشد.



ساختار درآمدی شهرداری های ایران از آغاز تاکنون

از تاسیس بلدیة در سال 1286 ه.ش تا تصویب قانون جدید شهرداری در سال 1309 ه.ش هر چند در زمینه تامین هزینه های شهری، قوانینی وضع گردید اما درآمد حاصل از آنها درصد زیادی از بودجه شهرداری ها را شامل نمی شد و بیشتر اتکای آنها بر روی کمک های دولت بود. قانون مالیات بلدی بر وسائط نقلیه، قانون تعیین مقبره نادرشاه، قانون مالیات مستغلات و ... که در مجلس شورای ملی وقت به تصویب رسیدند، مبین آن است که ضوابط ثابت و مستمر برای تامین درآمد شهرداری ها وجود نداشته و دولت به صورت موضعی سعی در حل مشکلات آنها نموده است [7].

از سال 1309 تا سال 1334 نیز به دلیل وابستگی شدید شهرداری ها به مرکز و وزارت کشور کوچکترین گامی جهت اصلاحات اساسی در سیستم و روش های مالی، اداری و خدماتی شهرداری ها برداشته نشد. شاید بتوان گفت اولین سیاست در جهت حرکت به سمت خودکفایی شهرداری ها در برنامه هفت ساله دوم (41-1334) مطرح شد و مقرر گردید در صورتی که شهرداری ها 50 درصد هزینه اجرای یک طرح را تامین کنند، 50 درصد بقیه به صورت بلاعوض از محل اعتبارات عمرانی کشور تامین و پرداخت شود. اما عدم تامین 50 درصد هزینه اجرای طرح از سوی بسیاری از شهرداری ها، اجرای این طرح را ناموفق ساخت، به طوری که در برنامه سوم این قانون مورد تجدیدنظر قرار گرفت و با دسته بندی شهرداری ها در چهار گروه مقرر گردید قسمت عمده کمک ها به صورت وام به آنها پرداخت گردد و کمک های بلاعوض جنبه استثنایی داشته باشد. سهم شهرداری ها در اجرای طرح ها در این قانون نیز از صفر درصد در شهرهای طبقه چهارم تا 50 درصد در شهرهای طبقه اول متغیر بوده است. این اقدام نیز عملاً به اصلاح امور مالی شهرداری ها کمکی ننمود و به دلیل جذب کمک های بلاعوض، کلیه شهرداری ها کوشیدند در طبقه بندی جزء شهرداری های درجه 3 و 4 منظور شوند. این وضعیت که حاکی از ناتوانی سیستم شهرداری ها در زمینه جذب درآمدهای محلی بود، وابستگی شدید آنها به منابع دولتی را مشخص تر می ساخت. در برنامه های عمرانی بعدی نیز اقدامی جز پرداخت کمک های بلاعوض یا وام به شهرداری ها صورت نگرفت و اتکای آنها به دولت را بیشتر و بیشتر ساخت. نتیجه این امر مشکلات به وجود آمده برای شهرداری ها جهت اتکا به منابع محلی در سال های بعدی بود. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی سیاست خودکفایی شهرداری ها به طور جدی در دستور کار قرار گرفت و در قانون بودجه سال 1362 مقرر گردید شهرداری ها طی یک برنامه ریزی سه ساله به خودکفایی برسند. به دنبال آن سهم بودجه شهرداری ها از اعتبارات دولتی از بیش از 50 درصد به حدود 20 درصد در سال 1367 و به کمتر از 1 درصد در سال 1385 کاهش یافت. در حال حاضر منابع درآمدی شهرداری ها به 9 کد درآمدی تقسیم می شود که هر چند از سال 1376 تاکنون به 7 کد درآمدی تقلیل یافته است، اما این تغییر تنها در دسته بندی آن بوده و در زیرکدهای درآمدی تغییر خاصی حاصل نگردیده است. این کدهای درآمدی شامل سهمیه شهرداری از پرداخت های وزارت کشور، عوارض توام با مالیات وصولی در محل، عوارض بر ساختمان ها و اراضی، عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، عوارض بر پروانه های کسب، فروش و تفریحات، درآمدهای حاصل از فروش و خدمات، درآمدهای تاسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات، درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری و کمک های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی های دوره قبل می باشد. از منابع مالی ذکر شده، در طی سال های 1371 تا 1385 بیشترین سهم درآمد شهرداری ها را درآمد حاصل از عوارض ساختمان ها و اراضی (شامل عوارض نوسازی، عوارض بر ساختمان ها و اراضی در سطح شهر، عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض بر تراکم و تفکیک اراضی، عوارض حذف پارکینگ، عوارض بر بالکن و پیش آمدگی، عوارض بر معاملات غیرمنقول، عوارض قطع اشجار، 80 درصد عوارض و درآمدهای وصولی و عوارض حق تشرف) که میانگین 49 درصد داشته است [8].

مفاهیم درآمدهای پایدار و ناپایدار

مفاهیم درآمدهای پایدار و ناپایدار یکی از مهم ترین مسائل شهرداری ها که چگونگی و نحوه ی تامین منابع مالی به منظور ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان است. نگرش جدید مدیریت شهری در جهان، تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را به دست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. وضعیت شهرداری های کشور هم نمی تواند از این قانون مستثنی باشد و نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت نماید. در تقسیم بندی جدید اقلام درآمدی شهرداری های کشور هفت قلم اساسی و بالغ بر 100 قلم زیر مجموعه درآمدی وجود دارد که برخی از آن ها پایدار و برخی ناپایدارند [9].

از آن جایی که درآمدهای پایدار مستلزم وجود توسعه پایدار در اقتصاد است و همچنین توسعه پایدار در اقتصاد بستگی بسیار شدیدی به چگونگی استفاده از امکانات و خدمات زیست محیطی و حفاظت از این منابع از قبیل استفاده از هوا، آب، فضای سبز و کلیه امکانات و فضاهای شهری دارد، این درآمدهای پایدار باید از دو خصیصه تداوم پذیری و حفظ کیفی محیط شهری برخوردار باشند که در طول زمان قابل اتکا بوده و برای دستیابی به آن بتوان برنامه ریزی های لازم را انجام داد. بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تاثیر شوک ها، بحران ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی قرار می گیرند قابل اتکا نبوده و خصیصه اول پایداری را ندارند. از طرف دیگر درآمدهای پایدار باید به گونه ای تعریف شوند که دستیابی به آنها شرایط کیفی شهر را به عنوان یک پدیده زنده در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. به عبارت دیگر مطلوب بودن و سالم بودن درآمد حائز اهمیت است [10].

منابع درآمدی پایدار

همچنین درآمد پایدار، به درآمدهایی گفته می شود که دارای 5 ویژگی باشد، منبع آن از بین رفتنی نباشد یا با از بین رفتن آن جایگزینی داشته باشد؛ به طور پیوسته قابل وصول باشد؛ در دوره های مالی مختلف نوسان شدید نداشته باشد؛ همراه با افزایش هزینه ها افزایش یابد و موجب آسیب رساندن به توسعه شهری نشود [11].

مهم ترین منابع درآمدی پایدار شهرداری ها، درآمدهای حاصل از عوارض نوسازی، عوارض پسماند، عوارض سطح شهر، عوارض کسب و پیشه، مالیات بر مستغلات (در حال حاضر دولت آن را وصول می کند)، عوارض سالانه اتومبیل، عوارض تلفن و گاز، مالیات بر ارزش زمین و بهای خدمات ناشی از بهره برداری خدمات عمومی شهری می باشند [12].

مطابق مبانی نظری و تجارب جهانی نظام درآمدی پایدار شهرداری ها، چهار شیوه در اقتصاد شهری برای تأمین مالی خدمات عمومی، شناخته شده است:

1- فروش مستقیم خدمات (اخذ بهای خدمات شهری). 2- اخذ مالیات و عوارض محلی. 3- استفاده از کمک های دولتی (انتقال های دولتی، استقراض و- انتشار اوراق قرضه شهری). 4- استفاده از بازارهای مالی به عنوان مکمل نظام درآمدی [4].

منابع درآمدی ناپایدار

درآمدهای ناپایدار، درآمدهایی هستند که به طور مقطعی و براساس فعالیت های خاص، نصیب شهرداری می شوند که با حذف آن فعالیت، این درآمد مکتسبه نیز حذف خواهد شد. حتی ممکن است عواید حاصل از این درآمد، بسیار بالا باشد. درآمد ناشی از عوارض مازاد تراکم و درآمد ناشی از تخلفات ساختمانی، عوارض اسناد رسمی، عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض بر زمینهای بایر، عوارض فروش کارخانه ها و غیره، درآمدهای غیرمستمر یا ناپایدار هستند [7].

درآمد حاصل از عوارض ساخت و ساز و عوارض تراکم (فروش شهر) در واقع درآمدهای ناپایداری هستند. به عبارتی این درآمدها کوتاه مدت بوده، به شدت تحت تاثیر وضعیت اقتصادی کشور قرار داشته و حقوق نسل های آینده را تضییع می کنند. بنابراین، از پایداری لازم برخوردار نیستند. با توجه به اینکه سیاست های کلان کشور و به تبع آن شهرداری ها در دستیابی به توسعه پایدار می باشد، این روش کسب درآمد مشکلات جدی در اداره شهر و رسیدن به توسعه پایدار شهری ایجاد می کند. در حقیقت در درآمدزایی پایدار نمی توان از هر منبعی کسب درآمد کرد و نگاه شهرداری به موضوع درآمدزایی نگاهی بلندمدت و زیربنایی است. درآمدزایی پایدار بدین معناست که درآمد از منابع به گونه ای کسب شود که حقوق آیندگان پایمال نشود، کیفیت زندگی کاهش نیابد و منابع حیاتی برای استفاده نسل های آتی از بین نرود و در حالی که عوارض ناشی از بخش کسب درآمد بیشتر و کاستن از بار هزینه ها است. ساخت و ساز و فروش تراکم هیچ یک از این ویژگی ها را ندارند [13].

منابع درآمدی شهرداری ها از دیدگاه صاحب نظران

منابع اصلی تامین مالی عبارتند از وجوه حاصله از عوارض، درآمدهای ناشی از فروش خدمات، استقراض و کمک های دولتی است که بر اساس قوانین و مقررات هر کشور، هر کدام از منابع چهارگانه فوق می تواند تقسیمات متعددی را شامل گردد و یا کسب هر کدام از درآمدهای مذکور و اقلام زیر مجموعه ای آنها بر حسب شرایط خاص و با ضوابط قانونی معینی حاصل می شوند [9].

صاحب نظران مسائل مالی عمومی، معیارها و راهکارهای متفاوتی برای تأمین منابع پایدار درآمدی شهرداری ها ارائه کردند. برابر بررسی های انجام داده به این نتیجه رسیده اند که مهم ترین منابع مالی شهرداری های فرانسه را مالیات و عوارض و بعد از آن کمک های دولتی در قالب بودجه های جاری حکومت های محلی و تاسیسات و تجهیزات محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می دهد [6].

بعضی دیگر نیز بر این باورند که ترکیب بهینه منابع مالی شهرداری ها مجموعه ای از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک های مالی دولت مرکزی است. همچنین با مقایسه ای که بین شهرداری شهر تهران و شهرداری های آمریکا انجام گرفته به این نتیجه رسیدند که بیشترین منبع درآمدی شهرداری شهر تهران ناشی از بخش زمین و ساختمان (فروش تراکم) است و کمک های دولتی درصد خیلی کمی را تشکیل می دهد در حالی که درصد قابل ملاحظه ای از درآمدهای شهرداری های آمریکا از منبع کمک های دولتی است [14].

یچمن در ارزیابی مالیات ها به عنوان یک منبع عمده درآمدی، سه هدف عمده انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه هزینه ها بین سطوح مختلف، و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات ها را ارائه کرده است [15]. روش های کسب درآمد شامل فروش مستقیم خدمات، اخذ مالیات محلی، کمک های دولتی، وام و استقراض را از منظر معیارهای بهینگی و سپس عدالت مورد ارزیابی دقیق قرار داده و سپس به کفایت آن منبع تأمین مالیاتی توجه کرده و آنها را ساده ترین و زودپایب ترین روش های کسب درآمد معرفی نموده است [16].

شهرداری ها برای تامین مخارج خود، هم باید از منابع مالی داخلی و هم منابع مالی دولت بهره مند شوند ولی بزرگتر شدن اندازه شهر، سهم کمک های دولتی می تواند کاهش یابد [1].

منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری ها دارند. بنابراین درآمد شهرداری ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف های درآمدی شهرداری ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد [5].

مناسب ترین منبع درآمدی در حوزه اقتصاد شهری، کارآمد نمودن نظام تشخیص اقتصادی منابع است که زیربنای رشد اقتصادی را برای همه شهرداری ها فراهم می سازد و عواملی چون نیروی انسانی کارآمد، ساختار سازمانی مناسب،



آموزش تخصصی و حرفه‌ای مدیران، ایجاد و توسعه بانک اطلاعات و ضوابط و آئین نامه‌ها و دستورکارهای اجرایی در حوزه درآمدی می‌تواند سبب کارآمدی این نظام گردد [16].

در بسیاری از کشورها، دولت بودجه نسبتاً کلانی را به شهرداری‌های مختلف اختصاص می‌دهد اما با این حال هزینه‌های شهری آن قدر بالاست که این بودجه کفاف نمی‌دهد و شهرداری‌ها مجبورند از روش‌های مختلف کسب درآمد کنند. به طور کلی درآمد شهرداری‌ها از دو منبع تامین می‌شود:

الف) منابع درآمد داخلی: شامل دریافتی‌های مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات (اراضی و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیر مستغلات است.

ب) منابع درآمد خارجی: شامل درآمدهایی است که خارج از سازمان‌های شهرداری دریافت می‌گردد. مانند عوارض آب، برق، تلفن و نیازمندی‌های شهری مشابه، کارخانجات و کمک‌های بلاعوض دولت [17].

مقایسه ساختار درآمدی شهرداری‌ها

منابع درآمدی شهرهای مختلف دنیا

عمده منابع درآمدی شهرهای آمریکای شمالی (تورنتو، اتاوا، بوستون و...) از مالیات بر دارایی (املاک) و مبادلات مالی بین دولتی؛ شامل مالیات بر فروش (از دولت ایالتی) و مالیات بر درآمد (از دولت مرکزی) به دست آمده و مالیات بر دارایی، بر اموالی مانند زمین، قایق، ماشین‌آلات و دستگاه‌ها، کالاهای لیست شده در یک کار تجاری و دارایی‌هایی مانند اوراق رهن، وام و ... تعلق می‌گیرد [18].

عمده منابع درآمدی شهرهای آمریکای لاتین مکزیک و برزیل (از کمک‌های بلاعوض) سالانه درصد قابل توجهی از درآمد ناخالص دولت به دولت‌های محلی، اختصاص می‌یابد و پس از آن، مالیات بر اموال و دارایی‌ها، فروش خدمات، انتشار اوراق قرضه و عوارض و جرائم، تامین می‌شود [18].

بیشترین درآمد شهرهای استرالیا (سیدنی و ملبورن) از محل عوارض (۶ درصد)، درآمد مربوط به تعرفه‌ها، فروش خدمات و جرایم (۹۱ درصد)، امتیازها (کمک‌های عمومی و خاص تامین می‌گردد) [19].

مهم‌ترین منبع درآمد شهرهای اروپایی (انگلیس، فرانسه، آلمان، سوئد، اسپانیا، نروژ و...)، از مالیات‌های محلی و پس از آن فروش خدمات، فروش اوراق قرضه، وام و تسهیلات بانکی است [20].

در شهرهای پیشرفته آسیایی مانند شهرهای ژاپن، چین و کره جنوبی، مالیات بر ساکنین، املاک و مستغلات و مالیات بر برنامه‌ریزی شهری، مالیات بر مصرف توتون و تنباکو و سایر مالیات‌های عادی شهرداری شامل مالیات بر وسائط نقلیه موتوری و مالیات بر معاملات اوراق بهادار، بیشترین درآمد شهر را تامین می‌کنند [20].

در شهرهای آسیایی در حال توسعه (شهرهای فیلیپین، هند، مالزی و اندونزی) نیز کمک‌های بلاعوض و پس از آن درآمدهای مالیاتی؛ به ویژه مالیات بر اموال و دارایی‌ها، فروش خدمات، انتشار اوراق قرضه و عوارض و جرایم، درآمدهای اصلی شهر می‌باشند [21].

مهمترین اقلام درآمدی در شهرهای آفریقایی شامل مالیات بر اموال و دارایی، فروش خدمات و تعرفه‌ها، جریمه‌ها، سهم منصفانه منابع بودجه سرمایه‌ای؛ شامل منابع خارجی استفاده از تسهیلات مالی، انتشار اوراق قرضه و کمک‌های بلاعوض دولت می‌باشند [18].

بررسی منابع درآمدی شهرهای بزرگ کشورهای پیشرفته

در اکثر شهرهای کشورهای پیشرفته بر اساس هزینه و بودجه‌ای که به تأیید و تصویب نمایندگان مردم شهر در شهرداری‌ها رسیده است میزان و وصول مالیات‌های مربوط به شهر انجام می‌گیرد و تصویب این مالیات‌ها، مقدار درآمدی شهرداری را در طی سال به طور یقین مشخص می‌کند، زیرا سامانه‌های مالیاتی به گونه‌ای است که همه‌ی شهروندان موظف و ناگزیر به پرداخت آن در موعد مقرر می‌باشند. این مالیات‌ها بر بسیاری از اجناس و کالاهای مصرفی، خدمات و زمین و مسکن و همچنین دریافت هزینه‌های مربوط به تنظیف شهر و مواردی از این قبیل وضع می‌گردد و مردم نیز خود را موظف به پرداخت به موقع آن می‌دانند. در تعدادی از این شهرها از جمله مواردی در آلمان، شهرداری‌ها به دلیل آن که از طریق درآمدهای محلی خود قادر به تأمین کلیه هزینه‌های شهر و شهرداری نمی‌باشند، در مقاطعی از کمک‌های دولتی استفاده می‌نمایند و در برابر آن سیاست‌های دولت مرکزی در قبال نحوه اداره شهرها نیز اعمال می‌گردد. بخش عمده درآمد در سطح محلی تعدادی از شهرها در ایالات متحده آمریکا از راه گرفتن مالیات از اراضی و املاک شامل عرصه و اعیان دریافت می‌گردد. در شهرهای مختلف ایالات متحده آمریکا الگوهای متفاوت از نظر مقدار مالیات وجود دارد و بسیاری از سیاست‌های مرتبط با ساخت ابنیه و یا کاربری اراضی نیز از طریق همین نوع مالیات‌ها اعمال می‌گردد. کمک‌های اعتباری دولت فدرال نیز در اجرای سیاست‌های خاصی به سازمان‌های محلی تعلق می‌گیرد. یکی از شرایط اصلی بهره‌مندی از کمک‌های دولت فدرال این است که برنامه مورد نظر از جامعیت کافی برخوردار باشد و در ارتباط با سایر برنامه‌ها اجرا شود. دیگر این که اجرای چنین برنامه‌ای به نفع طبقه کم‌درآمد و متوسط باشد. بیش از 10 درصد از این اعتبارات را نمی‌توان در مواردی غیر از آنچه که در برنامه مطرح می‌شود به کار برد. بخش عمده اعتبارات دولت مرکزی به سازمان‌های محلی، به مادرشهرها و مقدار کمی از آن به دیگر شهرها تعلق می‌گیرد. بخشی از این کمک‌ها نیز صرف اجرای برنامه‌های ملی و اضطراری می‌شود که گرفته این اعتبارات نیز مبتنی بر طرح‌ها و پروژه‌های مشخص و گزارش‌های توجیهی کامل است. از دیگر موارد کمک‌های بلاعوض دولت به سازمان‌های محلی، کمک‌های مربوط به برقراری نظام برنامه‌ریزی جامع و تهیه طرح‌های شهری است. طبق اطلاعات اخذ شده از یکی از شهرداری‌های سوئد درباره‌ی نحوه اداره آن شهر، کمک‌های دولت به شهرداری در چارچوب برنامه‌های خاص بوده و دولت در زمینه سیاست‌های کلان و نحوه اداره شهر مبتنی بر سیاست‌های کلان کشور در زمینه توسعه شهر، دستور کار لازم را به شهرداری‌ها صادر می‌نماید. برای نمونه در سال 1990 از طرف مجلس به کلیه شهرداری‌ها قانونی ابلاغ شد که بر اساس آن شهرداری‌ها می‌بایست برنامه‌ی راهبردی خود را در رابطه با پسماندهای صنعتی و غیرصنعتی مشخص نمایند و از شروع سال 1991 به اجرا گذارند. این برنامه شامل مواردی چون به حداقل رساندن مقدار پسماندهای شهری، بازیافت و تبدیل مجدد آن و تولید انرژی از زباله بود. بر اساس این برنامه فقط میزان کاغذ تحویلی توسط مردم در شهر لوند سوئد برای بازیافت رقمی معادل 56/6 کیلوگرم به ازای هر نفر بود که صرفه اقتصادی ناشی از آن قابل توجه می‌باشد. ساکنان شهر یاد شده با پرداخت سالیانه 31 درصد مالیات بر درآمدشان که حدود 1/8 میلیارد کرون می‌باشد بخش اعظم درآمد شهرداری را تأمین می‌کنند. مالیات‌های گرفته شده از شهروندان شهر پیشگفته، رقمی معادل 59 درصد درآمد شهرداری آن شهر را تأمین می‌کند و بقیه بودجه شهرداری از راه‌هایی چون پرداخت مستقیم هزینه‌های شهری توسط مردم (4 درصد)، کمک‌های دولت (13 درصد)، فروش خدمات شهری (2 درصد)، وام (1 درصد) و سایر (1 درصد) تأمین می‌شود. در نتیجه باید گفت شهرداری‌ها و شهرداران در بسیاری از کشورهای پیشرفته جهان از اختیار و منزلت اجتماعی خاصی برخوردارند و توانایی و امکان لازم را از لحاظ مختلف در اداره امور شهر دارند و در نتیجه کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری و بخش خصوصی و مردم از دستورالعمل‌های شهرداری تبعیت می‌کنند. منزلت، اختیار و قدرت شهردار و شهرداری ناشی از آرای مردم در انتخاب انجمن‌ها و شوراهای شهر و شهردار و پشتوانه سیاسی و حمایتی دولت می‌باشد که در چنین شرایطی امکان تأمین هزینه‌های شهر در چارچوب قوانین و مقرراتی که ضمانت‌های اجرایی لازم را دارند با سهولت بیشتری امکان پذیر می‌باشد و پذیرش و رعایت دستورالعمل‌های شهرداری در زمینه‌های مختلف

توسط شهروندان از مهمترین عواملی هستند که در بسیاری از موارد، هزینه های شهرداری را به مقدار قابل توجهی کاهش می دهد. ضمن آن که تقبل شهروندان برای پرداخت حقوق و عوارض قانونی خود به شهرداری در زمان معین، از جمله موارد بسیار موثر در تامین به موقع درآمدهای لازم جهت اداره شهر می باشد. در عین حال شهرداری ها در مواقع خاص و در صورت ضرورت از کمک های دولت نیز بهره مند می گردند. به رغم آنکه موارد بالا در بسیاری از شهرداری های کشورهای پیشرفته مصداق پیدا می کند ولی صرفاً به این معنی نیست که شهرداری های مورد اشاره فاقد هرگونه مشکلات مالی بوده و یا کلیه ساکنان شهر به طور کامل کلیه دستورات عملی شهرداری ها را رعایت می کنند. در همین شهرها و در پیشرفته ترین آنها نیز مشاهده می گردد که برخی افراد به اصول مورد اشاره کاملاً بی اعتنا بوده و با شهرداری در تعارض هستند. این گروه افراد درصد بسیار محدودی از سکنه شهر را تشکیل می دهند و به هیچ وجه عمومیت ندارند. از سویی برخی از همین شهرداری ها در مواردی بدون پشتوانه های مالی دولت مرکزی در عمل با مشکلاتی برای تامین هزینه های شهر روبه رو می شوند. در نتیجه باید گفت در شیوه اداره شهرهای کشورهای جهان چون شهروندان نقش اصلی در انتخاب اعضای انجمن شهر و شهردار دارند، لذا در عمل همه گونه مشارکت و همکاری را در تامین هزینه های شهر، پرداخت عوارض و مالیات ها که نقش عمده و اساسی در کاهش هزینه های شهرداری ها دارند می نمایند [22].

مقایسه میان ساختار منابع درآمدی شهرداری ها در ایران و جهان

ماده 29 آیین نامه مالی شهرداری ها، درآمد شهرداری ها را به طبقات زیر تقسیم می کند:

1- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر). 2- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی. 3- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری. 4- درآمدهای حاصل از وجوه اموال شهرداری. 5- کمک های اعطائی دولت و سازمان های دولتی [23].

طبق بررسی های انجام شده منابع درآمدی پایدار شهرداری تهران کمتر از 30 درصد بودجه شهر را تشکیل می دهد که این خود باعث می شود که برنامه ریزان شهری در هنگام محاسبه و ارزش گذاری ریالی برنامه ها با شک و تردید نسبت به تامین منابع مالی طرح ها مواجه شوند. اخیراً شهرداری های کشورهای هر کدام به فراخور حال خود در یافتن منابع مالی درآمد جدیدی برای خود می باشند و با توجه به رکود پیش آمده در بخش ساخت و ساز مسکن در سال های اخیر که موجب محقق نشدن درصد بالایی از بودجه های پیش بینی شده، گردیده است، عزم خود را بیشتر جزم کرده اند تا هر چه بیشتر از وابستگی به منابع مالی فروش تراکم و عوارض ساختمانی بکهند. در کشورهای توسعه یافته با استفاده از روش های علمی همواره منابعی را برای کسب درآمد انتخاب کرده که به اتکالی آن می توانند در ارائه بهتر خدمات شهری اقدام نمایند. متأسفانه شهرداری های ایران فاقد چنین پشتوانه های مناسبی برای کسب درآمد می باشند. در حال حاضر بیش از 70 درصد درآمدهای شهرداری کشور ناپایدار بوده و مربوط به فعالیت های ساخت و ساز ساختمانی می باشد. این درآمدها شامل مواردی چون فروش تراکم مازاد، عوارض پروانه های ساختمانی و موارد مشابه می باشد که درآمدهایی ثابت و پایدار نبوده و متأثر از سایر عوامل اقتصادی می باشند [17].

بررسی منابع درآمد شهرداری ها در کشورهای مختلف در درجه اول مستلزم بررسی کیفیت و کمیت خدماتی است که به عهده شهرداری ها و سایر سازمان های محلی و همچنین سازمان ها و حکومت های منطقه ای محول شده است. به طور نمونه در کشور آلمان به عنوان کشوری توسعه یافته که دارای 16000 شهرداری می باشد حدود 27٪ مخارج شهرداری ها توسط دولت تامین می شود. این امر گواهی بر اهمیت شهرداری ها در ساختار این کشور است. 88٪ از کارکنان بخش عمومی را هم نیروی به کار گرفته شده در شهرداری ها تشکیل می دهند، به این دلیل که بیشتر فعالیت های اجرایی را که دولت موظف به انجام آن است، شهرداری انجام می دهد. بودجه نهادها و حکومت های محلی در این کشورها از دو بخش جاری و سرمایه ای تشکیل می شوند. محل تامین بودجه های جاری، درآمدهای جاری و محل تامین بودجه سرمایه ای، درآمدهای سرمایه ای است که از محل کمک های بلاعوض سرمایه گذاری از جانب دولت و نیز عواید حاصل



از فروش تامین می شود. رعایت اصل تفکیک منابع درآمدهای مالیاتی هم منبع درآمدی برای شهرداریها هستند. درآمد شهرداریها از کمکهای بلاعوض، فروش خدمات، استقراض، تسهیلات بانکی و در مواردی از منابع دیگر تامین می شود [23].

همان طور که نوع خدماتی که شهرداریها در کشورهای مختلف عهده دار انجام آن می باشند بسیار متفاوت است، نوع درآمد نیز در مورد هر یک از آنها اختلاف زیادی دارد. در برخی از کشورها مانند ایالات متحده آمریکا، کانادا، انگلیس و آفریقای جنوبی تکیه عمده درآمد شهرداریها بر مالیات و دارائی غیرمنقول (مشابه عوارض نوسازی در ایران) قرار دارد، حال اینکه کشورهایی از قبیل فنلاند و سوئد نسبت مهمی از درآمد خود را با دریافت سهمی از مالیات اشخاص و شرکتها تامین می نمایند. در کشورهای اتریش و آلمان قسمت مهمی از درآمد شهرداریها از محل عوارض دریافتی از موسسات انتفاعی و محل های کسب و کار وصول می شود، حال آنکه تکیه عمده بر روی عوارض غیرمستقیم در ایتالیا تامین کننده بخش اعظم درآمد شهرداریهای آن کشور می باشد [19].

ساختار درآمدی شهرداریهای ایران را در سه دسته عوارض، فروش خدمات و کمکهای بلاعوض می توان تقسیم بندی نمود. ساختار درآمدی شهرداریها در سایر کشورهای دنیا را نیز می توان تحت عنوان همین سه دسته بعلاوه استقراض مورد مطالعه قرار داد [24].

با مقایسه سرفصل های درآمدی شهرداریها در کلانشهرهای ایران با متوسط سرفصل های درآمدی شهرداریهای کشورهای در حال توسعه در می یابیم که حدود 85 درصد درآمد شهرداری در شهرهای کشورهای در حال توسعه منتخب از سه منبع اصلی درآمد یعنی عوارض، فروش خدمات و کمک های بلاعوض حاصل می شود که همان منبع اصلی درآمد در شهرداریهای ایران هستند. یعنی در ساختار درآمدی به طور کلی تفاوتی دیده نمی شود. آنچه به عنوان تفاوت قابل بررسی است، مربوط به ترکیب منابع درآمدی شهرداریها در ایران و سایر کشورهاست. سهم بسیار ناچیز کمک های بدون عوض در بودجهی شهرداری کلانشهرهای ایران باعث بالا رفتن سهم عوارض و فروش خدمات گردیده است. البته تفاوت ذکر شده تنها در ترکیب سه منبع اصلی مذکور خلاصه نمی گردد، بلکه تفاوت اصلی و عمده در اجرای تشکیل دهنده هر 47/27 درصد از کل عوارض در شهرهای کشورهای در حال توسعه از مالیات املاک و مستغلات به دست می آید که در کلانشهرهای ایران تحت عنوان عوارض نوسازی تنها حدود 2 درصد از کل عوارض دریافتی را شامل می شود در حالیکه نزدیک به 80 درصد کل عوارض از عوارض بر ساختمانها و اراضی به دست می آید که در منابع درآمدی سایر کشورها چندان جایگاهی ندارد [25].

نتیجه گیری

شهرداریها به عنوان یک نهاد عمومی که مسؤلیت مدیریت و اداره شهرها را بر عهده دارد. با استفاده از تجارب کشورهای مختلف توسعه یافته باید سعی در کم کردن اتکای خود به درآمدهای ناپایدار و از طریق افزایش سهم درآمدهای پایدار در اقلام درآمدی خود به ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان مبادرت ورزد در غیر این صورت در دراز مدت با چالش های عدیده ای در مدیریت شهری مواجه خواهد بود و فضای کالبدی دچار تخریب و آسیب فراوانی خواهد شد. بنابراین دریافت سهم مناسبی از مالیات های دولت خصوصاً در قالب مالیات بر ارزش افزوده برای شهرداری، پایداری بیشتری نسبت به عوارض نوسازی دارد؛ از این جهت که در حال حاضر، دریافت عوارض نوسازی از شهروندان با مشکلاتی همراه است؛ مثلاً قیمت منطقه ای ملک به درستی تعیین نشده یا برخی شهروندان از نظر اقتصادی قادر به پرداخت آن نمی باشند. گرچه در سایر کلانشهرهای دنیا، مالیات بر املاک و دارایی، پایدارترین نوع درآمد است. نتایج نشان می دهد شهرها و مدیریت شهری ایران اغلب متأثر از فقدان تجربه مشارکت مردمی در اداره امور محلی می باشند. تجربه سایر کشورها، هم در این مطالعه و هم در سایر مطالعات انجام شده در این زمینه نشان داده است که استفاده از منابعی همچون سهم قابل ملاحظه ای از مالیات های دولت به شهرداری و دریافت عوارض و مالیات های محلی، در صدر قرار دارد.



همچنین منابعی همچون دریافت بهای خدمات، استفاده از صندوق‌ها یا کمک‌های تخصصی و دریافت کمک‌های بلاعوض دولتی، از عمده‌ترین منابع درآمدی شهرداری‌های جهان هستند. علاوه بر موارد فوق، شهرداری‌ها باید از طریق خصوصی‌سازی برخی خدمات از جمله حمل و نقل شهری و در نتیجه افزایش کارایی، نسبت به کاهش هزینه‌ها اقدام کنند. شهرداری‌ها در ایران، با ارائه استدلال‌های لازم، سهم خود را از مالیات‌های دریافتی دولت بابت ارائه خدمات به شهروندان، در قالب مالیات‌های مشترک یا کمک‌های بلاعوض، دریافت می‌کنند که مطالعات پیشین نیز آن را تأیید می‌نمایند.

پیشنهاد

یکی از بزرگترین ضرایب درآمدی پایدار که در اکثر کشورهای اروپایی و تعدادی از کشورهای آسیایی برای شهرداری‌ها وجود دارد، اختصاص درصدی از مالیات اخذ شده همان شهر به شهرداری می‌باشد که متأسفانه این موضوع در ایران چندان اجرایی نمی‌شود. همانطور که نتایج پژوهش نشان می‌دهد این درآمد، پایدارترین درآمد است و قابلیت اجرا در شهرداری‌ها را دارد؛ بنابراین جهت حل مشکلات ناشی از درآمدهای پایدار، استفاده از این نوع درآمد که معادل مالیات مشترک در کلانشهرهای دنیا می‌باشد، پیشنهاد می‌شود. به عبارتی، مانند مالیات بر ارزش افزوده، سهمی از سایر مالیات‌های دولت (مانند مالیات بر دارایی‌های افراد و سازمان‌ها، معاملات اقتصادی و اوراق بهادار) به شهرداری پرداخت شود.

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته اعمال راهکارهای زیر تا حدودی می‌تواند درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها ایجاد کند. این راهکارها عبارتند از:

- حرکت در جهت ایجاد درآمد پایدار بیشتر با استفاده از اعتبارات عمرانی و تعریف پروژه‌های درآمدزا در ابعاد مختلف صنعتی، خدماتی و ...؛
- اصلاح ساختار درآمدی شهرداری‌ها؛
- بهبود سیستم مدیریت و برنامه‌ریزی شهری؛
- جلب مشارکت‌های مردمی در اداره امور شهرها؛
- دستیابی شهرداری‌ها به اطلاعات به روز از املاک و اراضی شهرها و درآمدهای ناشی از آن؛
- وضع عوارض محلی بر توان‌های تولیدی شهرها؛
- متولی زمین‌های شهری (در محدوده قانونی شهر) خود شهرداری‌ها باشد؛
- حذف ادارات تصمیم‌گیرنده مدیریت شهری و موازی با شهرداری‌ها و تشکیل مدیریت واحد شهری؛
- توسعه توریسم و گردشگری با انجام تبلیغات موثر؛
- بهبود و اعمال مدیریت مطلوب شهری؛

مراجع

- [1] عابدین درکوش، س. مدیریت مالی شهر، فصلنامه مدیریت شهری، سال چهارم، شماره 13، تهران، 1382.
- [2] جمشید زاده، الف. بررسی و تحلیل هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور 56-50 و 79-71، مجله پژوهشی مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سال چهارم، شماره 13، تهران، 1382.
- [3] عربشاهی، ز. بررسی تحولات سرانه درآمد شهرداری‌های کلانشهرهای کشور 81-75، فصلنامه مدیریت شهری، سال چهارم، شماره 17، تهران، 1385.



- [4] دانش جعفری، د، باباخانی، ج، کریمی اسبویی، س. ارزیابی پایداری منابع مالی و درآمدی شهرداری تهران، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره 7، تهران، 1393.
- [5] علی آبادی، ج، معصوم، ج. چالش های مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداریها، سازمان شهرداری های کشور، سال سوم، شماره 35، تهران، 1380.
- [6] آیت الهی، ع. تامین مالی شهرداری های فرانسه، انتشارات شهرداری تهران - معاونت اداری و مالی، تهران، 1387.
- [7] مهندسین مشاور هامونپاد. شیوه های افزایش درآمد و کاهش هزینه های شهرداریها، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، تهران، 1383.
- [8] بهاروند، م. مدیریت درآمد و هزینه شهرداری نیازمند تقویت از درون و پشتیبانی از برون، مجله شهرداریها، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، سال پنجم، شماره 56، تهران، 1382.
- [9] شرزهای، غ. شناخت و تحلیل پایداری اقلام درآمدی شهرداری های کشور، فصلنامه مدیریت شهری، شماره 20، تهران، 1387.
- [10] شرزهای، غ، قمطیری، م. مطالعه روش های تامین منابع مالی شهرداری ها، مجموعه مقالات همایش مدیریت فضای شهری، شیراز، 1380.
- [11] رجب صلاحی، ح. ساختار حکومت محلی و شهرداری، برنامه ریزی و مدیریت شهری، انتشارات شهرداری ها، تهران، 1381.
- [12] حسن زاده، ع، خسروشاهی، پ. الگوی تامین مالی کارآمد برای شهرداری های کلانشهرها، پژوهشکده پولی و مالی بانک مرکزی، تهران، 1388.
- [13] موسوی، ض. برنامه ریزی راهبردی درآمدهای شهرداری ها، رسانه مایاتی ایران (سامان)، 1388.
- [14] Sullivan, A. Mc Graw-Hill Education (5th ed.): Urban Economic; 2003.
- [15] Pechman, J. The brooking institution: Washington DC: Federal Tax Policy; 1987.
- [16] معزی مقدم، ح. شیوه های تامین منابع درآمدی شهرداری ها، معاونت برنامه ریزی و توسعه، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، تهران، 1381.
- [17] سعیدی مهرآباد، م، منصوری منش، ج. ضرورتی برای ایجاد درآمدهای پایدار برای شهرداری ها، دانشگاه علم و صنعت، تهران، 1388.
- [18] شرزهای، غ، مجتهد، الف. پروژه اصلاح و تامین منابع درآمدی شهرداری های کشور، پژوهشکده پولی و مالی بانک مرکزی، تهران، 1385.
- [19] عیسایی خوش، الف. ارزیابی مبنای نقدی و شناخت درآمد مناطق 20 گانه شهرداری تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حسابداری و مدیریت، دانشگاه علامه طباطبایی، 1379.
- [20] امامی، الف، آگون، الف. بررسی وضعیت تطبیقی درآمدها و مالیه شهرداری ها در شهرداری های منتخب دنیا، دومین همایش مالیه شهرداری تهران، تهران، 1388.
- [21] مستندات طرح جامع درآمدهای پایدار شهرداری تهران - تجارب جهانی، اداره کل تشخیص و وصول درآمد شهرداری تهران، تهران، 1385.
- [22] جدیدی میاندشتی، م. بررسی ساختار منابع درآمدی شهرداری های کشور طی سال های 79-71، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، تهران، 1381.
- [23] سعیدنیا، الف. کتاب سبز شهرداری: جلد مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، تهران، 1382.



سومین کنفرانس سالانه پژوهش های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری

The third annual conference for research in architecture, urban planning and urban management



[24] صفری، ع. ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران، مجموعه مقالات همایش شهرسازی ایران، جلد دوم، شیراز، 1383.

[25] عباسی کشکولی، م، باقری کشکولی، ع. راه‌های تامین درآمد پایدار برای شهرداری‌های کشور، مجله شهرداریها، سال دهم، شماره 98، تهران، 1391.