

## تأمین مالی پایدار شهر؛ چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری

غلامعلی شروزه‌ای\* - دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
وحید ماجد - دانشجوی دکتری اقتصاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، تهران، ایران.

### چکیده

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های مدیران و برنامه‌ریزی شهر، دست‌یابی به توسعه پایدار شهری است. با توجه به رشد شدید شهرنشینی، تقاضا برای کالاها و خدمات در شهرها از افزایش قابل ملاحظه‌ای برخوردار است و در این راستا تأمین نیازهای شهروندان خود مستلزم وجود منابع مالی کافی است. اما نکته حائز اهمیت در بحث تأمین و اصلاح منابع مالی شهرداری‌ها، پایداری منابع درآمدی است؛ به طوری که این درآمدها باید علاوه بر داشتن قابلیت اتکاء و استمرارپذیری، تهدیدی برای توسعه پایدار شهری نیز نباشند. در این مقاله ابتدا پس از ارائه علل عدم توانایی شهرداری‌ها در عرضه خدمات عمومی شهری، به مفاهیم توسعه پایدار شهری و درآمدهای پایدار پرداخته شده و سپس منابع درآمدی شهرداری‌ها از نقطه نظر پایداری مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج تحلیل حاکی از آن است که بخش عمده‌ای از درآمدهای حاصله توسط شهرداری‌های کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می‌شوند. در حالی که منابع پایدار همچون عوارض نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصله از فروش خدمات بطور نسبی مغفول مانده‌اند، تمرکز بر درآمدهای ناپایدار از جمله عوارض فروش تراکم، عوارض تخلیفات ساختمانی و جرائم ماده صد سهم خود را در کل درآمدها افزایش داده‌اند. این امر می‌تواند در بلندمدت اتکاء شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار را نهادینه نماید که در اینصورت 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.

واژگان کلیدی: توسعه پایدار شهری، تأمین منابع مالی، درآمدهای پایدار.

### Sustainable financing of the city, how to finance sustainable development in urban

**Abstract:** One of the main concerns of managers and city planning, urban development is sustainable. Given the strong growth of urbanization, the demand for goods and services in cities has increased considerably. In this regard the needs of its citizens require adequate financial resources are. The results suggest that the major portion of its revenues by municipalities, are not consistent with the concepts of sustainability and desirability. This can be institutionalized in long-term reliance on unstable revenues to municipalities, which then makes it impossible to achieve sustainable urban development. Maintain the quality of urban environment and infrastructure development in the long term planning needs to move toward reliance on stable revenues.

**Keywords:** Sustainable urban development, financing, sustainable revenue

اشاره به منابع درآمدی شهرداری‌ها، مفاهیم پایداری در درآمدها و توسعه پایدار را ارائه می‌نماید. در پایان چگونگی اقلام درآمدی شهرداری‌ها از نقطه نظر پایداری مورد بررسی قرار گرفته است. نتیجه‌گیری نهایی و ارائه سیاست‌های مناسب جهت کسب و اتکاء به درآمدهای پایدار، بخش پایانی مقاله می‌باشد.

### علل عدم توانایی شهرداری‌ها در ارائه خدمات عمومی و شهری

مشاهدات کلی از وضعیت شهرها در کشورهای در حال توسعه حاکی از کمبود قابل ملاحظه خدمات شهری است. گرچه در کشورهای پیشرفته نیز به خصوص در شهرهای بزرگ مشکل ارائه خدمات شهری مشاهده می‌شود، اما وضعیت کمبود در شهرهای کشورهای در حال توسعه از نظر کمی و کیفی با وضعیت شهرهای کشورهای پیشرفته قابل مقایسه نمی‌باشد. این کمبودها در کشورهای در حال توسعه بخصوص در زمینه‌های زیرساخت‌های اولیه شهری، مانند سیستم حمل و نقل، توسعه معابر عمومی و خیابان‌ها، خدمات بهداشتی و آموزشی، فراهم نمودن فضای سبز و محیط زیستی مناسب، فاضلاب شهری و غیره قابل ملاحظه است.<sup>۱</sup> بررسی‌ها نشان می‌دهد که میزان خدمات ارائه شده به شهروندان در قالب کالاها و خدمات عمومی شهری، کمتر از میزان مطلوب و سطح کارایی آن است. علت این عدم کارایی را می‌توان در موارد زیر دانست:

- ۱- ناتوانی سیستم اداری شهری در اخذ مالیات یا عوارض به گونه‌ای که بتوان منابع بیشتری را به ارائه خدمات عمومی تخصیص داد؛
- ۲- نبود قوانین مناسب برای وضع مالیات یا عوارض به اندازه‌ای که ارائه خدمات عمومی را در حداقل قابل قبول و مطلوب امکان‌پذیر سازد؛
- ۳- فقدان یا ناقص بودن قوانین لازم برای استقراض به گونه‌ای که شهرداری‌ها بتوانند منابع مالی لازم به اندازه کافی را برای ارائه خدمات عمومی در حد مطلوب تجهیز نمایند؛
- ۴- عدم تخصیص منابع مالی به اندازه کافی توسط دولت

افزایش جمعیت شهرها و گسترش پدیده شهرنشینی در قرن بیست و یکم سبب گردید که نه تنها شهرهای موجود را با گسترش فیزیکی و کالبدی مواجه سازد، بلکه تبدیل و دگرگونی سکونت‌گاه‌های روستایی به شهری را نیز در بر گرفت. تغییرات در نظام تولیدی، صنعتی شدن فعالیت‌های کشاورزی، گسترش بخش خدمات و ایجاد مراکز و قطب‌های اقتصادی در شهرها سبب گردید تا این مراکز تبدیل به نقاطی جهت جلب مهاجرین و شهروندان گردیده و نتیجه‌ای جز بزرگ شدن شهرها و ایجاد کلان‌شهرها را نداشته باشد. در دهه‌های اخیر به همراه گسترش جمعیت شهری در جهان تقاضا برای خدمات و کالاهای مورد نیاز در شهرها اضافه گردیده است. هرچند که نظام تولیدی در شهرها و حواشی آنها به شدت رشد نمودند اما تولید کالاهای عمومی و خدمات شهری که باید توسط متولیان و نهادهای عمومی شهری مهیا و ارائه گردد، نتوانست از سرعت و رشد مناسب برخوردار گردد. این عدم کارایی نه تنها ریشه در مسائل محیطی از جمله نبود ظرفیت‌های لازم برای تولید کالاهای عمومی و شهری دانست، بلکه کمبود منابع مالی شهرداری‌ها و عدم توانایی آنها برای دستیابی به یک نظم مالی قدرتمند از عوامل اصلی این ناکارآمدی تلقی می‌گردد. از سوی دیگر تأمین مالی شهرداری‌ها دارای پیچیدگی‌های خاص خود می‌باشد. از یک طرف متولیان شهری باید درآمد مورد نیاز خود را از نظام شهر و شهروندان تأمین و از سوی دیگر منبع درآمدی باید به گونه‌ای باشد که فرآیند حرکت شهر به سمت توسعه پایدار شهری را با خطر روبرو نساخته و فرصت زندگی برای نسل‌های حال و آینده را نیز حفظ نماید. به بیان دیگر منابع درآمدی شهرها باید با مبانی نظری توسعه پایدار شهری همراه بوده و منابع درآمدی از خصلت و ویژگی‌های پایداری برخوردار باشد. اما کلیه منابع درآمدی شهرداری‌ها درآمدهای پایدار نیستند و شهرداری‌ها نمی‌توانند در بلندمدت به این درآمدها تکیه نمایند. مقاله حاضر، ابتدا به علل عدم توانایی شهرداری‌ها در ارائه خدمات عمومی پرداخته و سپس با

۱. برای اطلاعات بیشتر به منابع زیر رجوع نمایید: (Anderson (2000), Moreno (2000) and Sullivan (2004).

به شهرداری‌ها؛

۵- نبود ظرفیت‌های لازم برای تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی از نظر فنی و تکنیکی؛ و

۶- کارا نبودن تولید کالاها و خدمات.

عامل ششم، از یک نقطه نظر مهم و با موارد قبلی متفاوت است. در موارد قبلی، فرض بر این است که کارایی لازم در تولید کالاها عمومی وجود دارد و یا به عبارت دیگر امکان بالقوه برای استفاده مطلوب از منابع در راستای تولید کالاها عمومی توسط شهرداری‌ها وجود دارد، اما موانع قانونی، محدودیت‌های مالی یا فنی دسترسی به سطح بهینه ارائه خدمات و کالاها را ممکن نمی‌سازد؛ اما چنانچه کارایی لازم برای بهره‌گیری از امکانات در جهت توسعه و گسترش کالاها و خدمات عمومی وجود نداشته باشد، این بدان معنی است که توان تولیدی (منحنی امکانات تولید) در شرایط پایین‌تر از آن چه که می‌تواند باشد، است که این موضوع در نتیجه ناکارا بودن نظام تولید کالاها و خدمات عمومی بوجود می‌آید. بدیهی است که در چنین شرایطی اقدامات زیر می‌تواند در افزایش کارایی عملکرد شهرداری‌ها چاره‌ساز باشد:

- استفاده از مدیریت کارآمد؛

- استفاده از تکنولوژی مناسب؛

- استفاده از توان بخش خصوصی برای تولید کالاها و خدماتی که شهرداری‌ها خود قادر به ایجاد آن نبوده یا در تولید آنها مزیت نسبی ندارند؛ و

- اقدام به استقراض از منابع داخلی و خارجی.

لازم به ذکر است گرچه هر یک از عوامل شش‌گانه فوق می‌توانند به عنوان توجیه نامطلوب بودن وضعیت ارائه خدمات و کالاها عمومی توسط شهرداری‌ها مطرح باشند، اما واقعیت آن است که ترکیبی از این عوامل در شکل‌گیری وضعیت موجود نقش دارند. نکته مهم‌تری که از بحث فوق می‌توان نتیجه‌گیری نمود، این است که باید بین نیازهای مالی که برای ارائه خدمات و کالاها در سطح بهینه لازم است و نیازهای مالی برای ارائه آنچه که عملاً

توسط شهرداری‌ها ارائه می‌شود تمیز قائل شد. گرچه شهرداری‌ها ممکن است برای ارائه خدمات در سطح موجود با کسری روبرو نباشند، اما برای ارائه خدمات در سطح مطلوب به احتمال قوی، کسری وجود خواهد داشت و این علی‌رغم این واقعیت است که شهرداری‌ها همواره بارشد بودجه مواجه بوده‌اند. این موضوع زمانی بیشتر مسأله ساز می‌گردد که تأمین نیازهای مالی از یک ضابطه پایداری در درآمدها برخوردار نباشد؛ بنابراین لازم است که پس از نگاهی اجمالی به منابع درآمدی شهرداری‌ها، شاخص‌های پایداری در درآمدها مورد بررسی قرارگیرد.

#### منابع درآمدی شهرداری‌ها

با توجه به ضرورت مداخله شهرداری‌ها در تولید کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان و همچنین رشد مخارج، بدیهی است که بلافاصله مسأله چگونگی تأمین منابع مالی به منظور ارائه این خدمات مطرح می‌گردد؛ چراکه هزینه‌ها بارشد شهرنشینی بطور قطع افزایش می‌یابد اما اینکه درآمدها هم به همان اندازه رشد خواهد یافت، چندان روشن نیست. در چنین شرایطی مداخله در نحوه تخصیص و بهینه‌سازی استفاده از امکانات شهری بدون دسترسی به منابع کافی توسط شهرداری‌ها امکان‌پذیر نیست. در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان منابع درآمدی شهرداری‌ها را به دو گروه کلی منابع درآمدی داخلی و منابع درآمدی خارجی تقسیم بندی نمود. منابع درآمد داخلی شامل دو گروه منابع درآمدی حاصل از عوارض یا مالیات و منابع غیرمالیاتی می‌باشد. عوارض نوسازی، عوارض نقل و انتقالات املاک و عوارض اتومبیل از جمله منابع درآمدی حاصل از مالیات، و درآمد حاصل از فروش خدمات و جریمه‌ها، از جمله درآمدهای غیرمالیاتی می‌باشند. منابع درآمد خارجی شامل دو گروه کمک‌های بلاعوض دولت و استقراض است. این منابع درآمدی درآمدهایی است که خارج از سازمان‌های شهرداری

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management

ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان ۱۳۹۰

۳۰۱

(منابع درآمدی داخلی)

۱. فروش خدمات

۲. اخذ مالیات یا عوارض

(منابع درآمدی خارجی)

۳. استقراض

۴. دریافت کمک‌های دولت

دریافت می‌گردد. با توجه به تقسیم‌بندی فوق می‌توان به طور اصولی چهار روش کلی را برای منظور تأمین منابع مالی شهرداری‌ها مطرح نمود. این چهار روش عبارتند از:

در روش اخذ عوارض، رابطه مستقیمی بین پرداخت‌کننده عوارض و استفاده‌کننده خدمات وجود ندارد، اما در روش فروش خدمات، عملاً خدمات شهرداری‌ها به کسانی ارائه می‌گردد که نسبت به پرداخت هزینه‌های لازم اقدام می‌نمایند. منابع درآمدی خارجی، بخصوص استقراض، معمولاً برای جبران کسری بودجه مطرح می‌شوند، در حالی که کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی گرچه می‌تواند برای جبران کسری بودجه کمک نماید، اما عموماً برای کاهش نابرابری منطقه‌ای توسط دولت در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. اما نکته حائز اهمیت این است که درآمدهای مذکور تا چه حد از یک استمرار نسبی برخوردار بوده بصورتی که شهرداری‌ها بتوانند همواره آنها را در بودجه‌های سنواتی خود منظور نموده و اطمینان داشته باشند که این اقلام تحت تأثیر شوک‌ها و بحران‌های اقتصادی کشور و شهری قرار نگرفته و همواره قابل حصول خواهند بود و تا چه حد کسب آنها می‌تواند در خدمت ایجاد خدمات شهری و حفظ ماهیت شهر به عنوان یک پدیده زنده باشد. به بیان دیگر درآمدهای شهرداری‌ها تا چه حد پایدارند؛ بدین منظور لازم است در ابتدا مفاهیم پایداری و درآمدهای پایدار مطرح و سپس چگونگی راهکارهای عملیاتی برای کسب درآمدهای پایدار ارائه گردد.

#### — مفهوم توسعه پایدار شهری

«کمسیون برانت‌لند»<sup>۲</sup> توسعه پایدار را چنین تعریف می‌نماید: توسعه پایدار توسعه‌ای است که بتواند نیازهای نسل حاضر را بدون تخریب و یا آسیب رساندن به تأمین نیازها و خواسته‌های نسل‌های آینده تأمین نماید. به عبارت دیگر توسعه‌ای مورد نظر است که به همراه برآورده ساختن نیازهای نسل کنونی با منافع نسل‌های آینده سازگار و هماهنگ باشد. این تفکر در تعیین اهداف

توسعه و اتخاذ سیاست‌های اقتصادی-اجتماعی تأثیر تعیین‌کننده‌ای دارد. از مهم‌ترین راهبردهای کلان این نظریه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- استفاده بهینه از منابع طبیعی و افزایش کارایی بهره‌برداری از آنها؛
- ۲- بازیافت ضایعات تولیدی و کاهش آلاینده‌ها؛
- ۳- حفظ تقدم در تولید نیازهای اولیه انسانی و جوامع محلی؛ و

#### ۴- تضمین برقراری عدالت بین نسلی.

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

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

در یک نگاه در می‌یابیم که شاخص‌های بالا یعنی شرایط توسعه پایدار شهری، دقیقاً مانند شرایط توسعه پایدار اقتصادی است. اما قبل از اینکه به مقوله پایداری و ناپایداری در درآمدهای شهری پرداخته گردد، ضروری است که تعاریف درآمدهای پایدار ارائه گردد. بررسی متون اقتصادی حاکی از آن است که محققین متعددی در زمینه پایداری و درآمدهای پایدار، مطالب ارزشمندی را به رشته تحریر درآورده‌اند. در این بررسی می‌توان به تعریف هیکس از درآمدهای پایدار اشاره کرد.

بر مبنای تعریف «هیکس»، «درآمد پایدار»<sup>۳</sup>، عبارتست از: حداکثر درآمد قابل دسترس در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان سطح درآمد در دوره آینده در شرایطی که نظام اقتصادی با محدودیت‌های منابع،

2. Brundtlan Commission (WCED 1987)

3. Sustainable Income

نیروی کار، سرمایه‌های تولیدی توسط بشر و سرمایه‌های طبیعی مواجه است. تعاریف دیگری از سوی اقتصاددانان نئوکلاسیک ارائه شده است که در آن درآمد پایدار عبارتست از حداکثر میزان مخارج مصرفی در یک دوره بدون اینکه سبب کاهش در مخارج مصرفی واقعی در دوره‌های بعد گردد. لازم به ذکر است که در متون اقتصادی مقوله درآمدهای پایدار، مستقل از توسعه پایدار نیست و شرط توسعه پایدار، وجود درآمدها و منافع پایدار است. علاوه بر این توسعه پایدار، در اقتصاد شهری تابعی است از میزان و چگونگی استفاده از منابع طبیعی شهر، حفاظت از اکوسیستم شهری و حفاظت از منابعی از قبیل آب، هوا و فضای سبز شهری. به بیان دیگر با جمع‌بندی از تعاریف مختلفی که از درآمد پایدار می‌شود، می‌توان چنین نتیجه گرفت که استمرار در افزایش درآمد و تولید کالاها و خدمات در آینده، باید به گونه‌ای باشد که کیفیت محیط زیست شهری حفظ گردد و رفاه مردم و شهروندان کاهش نیابد. به عبارت دیگر درآمدهای شهرداری‌ها در صورتی پایدار تلقی خواهند شد که حداقل از دو خصیصه «تداوم‌پذیری و حفظ کیفیت محیط زیست و فضای شهری» برخوردار باشند. تداوم‌پذیری بدین مفهوم است که اقلام درآمدی باید به گونه‌ای باشند که در زمانهای مختلف قابل اتکاء بوده و بتوان برای دست‌یابی به آن برنامه‌ریزی‌های لازم را صورت داد. آن دسته از اقلام درآمدی شهرداری‌ها که تحت تأثیر شرایط اقتصادی شهر از قبیل بحرانی‌های مالی، نوسانات شدید اقتصادی و تغییر قوانین و مقررات قرار گرفته و اطمینانی در جهت وصول آن در آینده وجود ندارد را می‌توان اقلام فاقد خصیصه پایداری دانست. ویژگی دوم درآمدهای پایدار در ارتباط با حفظ کیفیت محیط زیست شهر به عنوان یک پدیده زنده می‌باشد. درآمدهای پایدار آن دسته اقلام درآمدی می‌باشند که کسب آنها شرایط کیفی و زیستی شهر را دچار نقصان یا تخریب ننماید و یا به عبارتی مطلوب بودن و سالم بودن درآمد حائز اهمیت است.

چنین نگرشی به درآمدهای شهری در واقع همان نگرش اساسی است که محققین در طی قرن بیستم سعی در تاکید بر آن در اقتصادهای ملی داشته‌اند. بدیهی است که

حفظ کیفیت فضای زیستی شهر از قبیل هوا، آب در واقع همان خمیرمایه نظریه اقتصاددان برجسته «سولو» (۱۹۷۴) می‌باشد؛ که حالت پایدار را شرایطی می‌داند که در آن معیار مناسبی برای عدالت بین نسلی وجود داشته باشد. بدیهی است که حفظ فضاهای کالبدی شهر و تلاش در جهت نگهداری محیط زیست شهر شرایط مناسبی برای رفاه و زندگی بهتر برای آیندگان را فراهم می‌آورد. تجربیات جهانی در ارتباط با حصول و کسب درآمدهای پایدار در شهرداری‌های کشورهای مختلف حاکی از آن است که هر چند کسب درآمد و افزایش بنیه مالی این نهادها به منظور تولید کالاها و خدمات شهری، از اهداف اصلی جامعه شهری می‌باشد اما هرگاه حصول درآمدهای شهری سبب کاهش کیفیت زندگی گردیده و شرایط زندگی در زیستگاه‌های شهری را در معرض خطر قرار داده در زمره درآمدهای سالم یا مطلوب ارزیابی نمی‌گردد. بنابراین هرگونه کوشش جهت افزایش درآمد در شهرها و تأمین منابع مالی شهری باید با توجه به دو ویژگی مطرحه، یعنی امکان تداوم در طول زمان و مطلوب (سالم) بودن در چهارچوب ضوابط علمی شهرسازی صورت پذیرد.

#### — تحلیل اقلام درآمدی شهرداری‌ها در ارتباط با پایدار یا ناپایدار بودن

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی موظف به ارائه و تأمین کالاها و خدماتی هستند که مورد نیاز شهروندان می‌باشد. اما تأمین این کالاها و خدمات مستلزم وجود منابع مالی مناسب می‌باشد. شهرداری‌ها به صورت‌های مختلف قادر به تأمین منابع مالی هستند، اما همه اقلام درآمدی دارای ویژگی‌های درآمدهای پایدار نیستند.

#### اقلام درآمدی پایدار و ناپایدار

بر اساس مطالب ارائه شده در بخش قبل کلیه اقلام درآمدی شهرداری‌ها از ویژگی‌های پایداری تبعیت نمی‌کنند. هر چند که کلیه اقلام درآمدی در افزایش قدرت تولیدی و خدماتی شهرها در کوتاه مدت موثر هستند، اما بهر حال برخی از آنها با توجه به مفاهیم و تعاریف ارائه شده پایدار و برخی ناپایدار هستند. برای روشن شدن

بحث به صورت نمونه به چند قلم از منابع درآمدی شهرداری‌های کشور، مورد تحلیل قرار می‌گیرند. همان طور که قبلاً مطرح گردید ارقام درآمدی شهرداری‌ها در یک تقسیم‌بندی کلی به چهار دسته اصلی عوارض و مالیات‌های دریافتی، فروش خدمات، استقراض و دریافت کمک‌های بلاعوض تقسیم‌بندی می‌گردند. به منظور روشن شدن اینکه کدامیک از ارقام درآمدی شهرداری‌ها پایدار و کدام ناپایدار است، کافی است که در یک نگرش کلی ماهیت چند قلم درآمدی را با مفهوم پایداری و ویژگی‌های آن محک زد. در صورتی که ارقام درآمدی بتواند خصیصه‌های مورد نظر را داشته باشد، در حکم ارقام درآمدی پایدار ارزیابی خواهد گردید. در ادامه به بررسی چند قلم درآمدی از این منظر پرداخته می‌شود.

#### درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

این عوارض متعدّدند و در میان آنها می‌توان به چند قلم به عنوان نمونه اشاره نمود؛ برای مثال عوارض ساختمان‌ها و اراضی شامل عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر مازاد تراکم و عوارض سطح شهر از نقطه نظر پایداری یکسان نیستند. هر چند رقم عوارض بر مازاد تراکم، به خصوص در کلان‌شهرها، قابل ملاحظه است اما جزو ارقام پایدار ارزیابی نمی‌گردند. لازم به ذکر است که اتکاء به درآمد عوارض مازاد تراکم به معنی پذیرش تخریب فضای شهری و عدول از شرایط و ضوابط یک شهر سالم است. تجربه سالیان اخیر در شهرهای بزرگ کشور موید این موضوع می‌باشد (شرزهای، ۱۳۸۵؛ اصفهانی، آخوندی، شهیدی و رشیدی ۱۳۸۶).

#### عوارض حاصل از صدور پروانه‌های ساختمانی

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

#### عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، شامل عوارض بر شماره‌گذاری وسائط نقلیه و عوارض صدور پروانه تاکسی‌رانی، عوارض بلیط مسافرت و باربری و عوارض بر معاملات وسائط نقلیه عوارضی هستند که می‌توان آنها را در یک نظام شهری درآمدهای مستمر قلمداد نمود، زیرا که این عوارض متأثر از فعالیت‌هایی هستند که همواره در بدنه شهر ارائه می‌گردند. هر چند ممکن است برخی از آنها تحت تأثیر تحولات و نوسانات اقتصادی شهر دچار تغییر گردند، اما بهر حال عمده این عوارض ضمن تأمین بخشی از نیازهای مالی شهرداری‌ها نه تنها باعث تخریب فضای شهری نمی‌گردند؛ بلکه در جهت افزایش کیفیت آن نیز می‌باشند که می‌توان برای مثال از عوارض معاینه فنی اتومبیل‌ها نام برد.

#### عوارض ناشی از اجرای جریمه کمسیون ماده صد

عوارض ناشی از اجرای جریمه کمسیون ماده صد و جرائم تخلفات ساختمانی و شهری، غرامت‌ها و درآمدهای حاصله از تغییر کاربری‌ها و عوارض حذف پارکینگ؛ این درآمدها بطور قطع در زمره درآمدهای ناپایدار جای دارند. هر چند آمار و ارقام درآمدهای شهرداری‌ها حاکی از رقم قابل ملاحظه این درآمدها هستند، اما این چند قلم که فلسفه وجودی آنها بر مبنای بازدارندگی از عدول از برنامه‌های جامع شهری است و اعمال این عوارض سبب کاهش آسیب‌های شهری می‌گردد، اما متأسفانه تجربه مطالعات در مورد درآمدهای شهری نشان می‌دهد که نگاه شهرداری‌های کشور به این ارقام، نه بازدارندگی بلکه درآمدزایی آنها است. این موضوع سبب گردیده است که درآمدهای حاصله از جرائم تخلفات ساختمانی، تغییر کاربری‌ها، حذف پارکینگ و موارد مشابه کاهش نیابد و شهرداری‌ها از وجود و حتی افزایش این ارقام ناراضی نباشند. بدیهی است که چنین نگرشی به اتکاء بیشتر شهرداری‌های کشور به درآمدهای ناپایدار دامن زده و موجب کاهش کیفیت زندگی شهرها می‌گردد. نتایج حاصله از گسترش تخلفات ساختمانی و به تبع آن افزایش درآمدهای شهرداری‌ها باعث می‌گردد که شهر در همه ابعاد خود

شامل محیط اجتماعی، نظام اقتصادی، نظام دسترسی، فرم کالبدی و منظر شهری دچار مشکل اساسی گردد. برای مثال در این زمینه می‌توان به درآمدهای حاصله از فعالیت‌های ساختمانی از قبیل عوارض بر ساختمانها و اراضی، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض تراکم، عوارض تخلفات ساختمانی، جرائم کمسیون ماده صد، درآمد حاصل از تغییر کاربری و جرائم حذف پارکینگ در مورد شهر تهران اشاره نمود. مجموع این درآمدها بین سال‌های ۱۳۷۱ تا ۱۳۸۵، ۷۵ درصد کل درآمدها را به خود اختصاص داده است. این در حالی است که در این کلان‌شهر سهم این درآمدها در برخی از سال‌ها به مرز ۹۰ درصد نیز رسیده است. بطور مشخص تر سهم درآمدهای ناشی از عوارض عمومی در کل درآمدهای شهرداری تهران در سال ۱۳۸۹ به میزان ۷۸/۹ درصد می‌باشد. این در حالی است سهم عوارض بر ساختمانها و اراضی از کل درآمدهای این شهرداری به رقم ۷۳ درصد می‌رسد. این اعداد، ناپایدار بودن درآمدهای شهرداری تهران را نشان می‌دهند. در چنین شرایطی نمی‌توان انتظار داشت که شهر تهران از یک توسعه پایدار و سالم برخوردار باشد. در یک نگاه کلی می‌توان علت گسترش این قبیل درآمدهای ناپایدار را در تغییر رویکرد شهرداری‌ها به مساله خودکفا شدن و کوشش جهت خودکفایی و خوداتکایی شهرداری‌ها، در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ به بعد دانست. این امر به همراه عدم امکان دست‌یابی به سایر اقلام درآمدی و عدم درک مشخصی از نظام درآمدی شهرداری‌ها و مبانی نظری مالیه شهری، سبب گردید تا شهرداری‌ها از ساده‌ترین راه کسب درآمد، یعنی پذیرش تخلف و توافق بر سر این مساله با متخلف، را انتخاب نمایند.

#### عوارض نوسازی

به جرأت می‌توان بیان نمود که مهم‌ترین درآمد پایدار شهرداری‌های کشور که بدلائل مختلف مغفول مانده است، مبحث عوارض نوسازی است. عوارض نوسازی که در کشورهای جهان، تحت عنوان «مالیات بر دارایی‌های غیرمنقول»<sup>۴</sup> از آن نام برده می‌شود، از اقلامی است که هر

ساله می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن هم سلامت محیط زیست شهری را، نه تنها دچار مخاطره نمی‌نماید، بلکه پتانسیل درآمدی شهرداری‌ها را بصورت مستمر جهت افزایش توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش می‌دهد. هر چند در سال‌های اخیر در شهرهای کشور این رقم نسبت به گذشته سهم خود را درآمدهای شهرداری‌ها افزایش داده اما سهم آن از کل درآمدهای شهرداری‌ها بسیار کوچک است.

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

- تعیین قیمت روز املاک و مستغلات؛
- ایجاد بانک اطلاعات املاک و مستغلات؛
- افزایش کارایی نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی؛
- شفاف‌سازی مبنای محاسبات (تعاملی منطقی بین شهرداری‌ها و پرداخت‌کنندگان عوارض)؛
- شفاف‌سازی میان درآمدهای شهرداری و هزینه‌های صورت گرفته در سطح شهر؛ و
- رفع بی‌اعتمادی از پرداخت‌کنندگان عوارض نوسازی و جلب مشارکت آنان در زمینه پرداخت به موقع عوارض. لازم به ذکر است که در شرایط فعلی مبنای تعیین عوارض نوسازی قیمت‌های منطقه‌ای است که با قیمت‌های روز واقعی زمین و املاک تفاوت فاحش دارد. در این راستا تغییر نگرش تصمیم‌گیران شهری در جهت وضع نرخ عوارض نوسازی باید به تدریج از قیمت‌های منطقه‌ای به قیمت‌های روزی املاک و مستغلات تغییر جهت دهد. جدول زیر سهم عوارض نوسازی که تحت عنوان مالیات بر دارایی یا بخشی از مالیات محلی تلقی می‌گردد را در برخی از شهرهای منتخب جهان نشان می‌دهد.

## مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان ۱۳۹۰

۳۰۵

جدول ۱. سهم عوارض نوسازی از درآمدهای شهرداری‌های چند شهر منتخب (درصد): ماخذ: شهرداری شهر مشهد.

شهر	سال	سهم عوارض نوسازی از درآمدهای شهرداری
مادرید	۲۰۰۳	۱۲
تورنتو	۲۰۰۷	۴۱.۵
بمبئی	۲۰۰۸	۱۹
کیپ‌تاون	۲۰۰۸	۲۵.۴
سئول	۲۰۰۵	۶۳
مشهد*	۱۳۸۸	۹.۶
مشهد*	۱۳۸۹	۹.۵

Source: United Nations Human Settlements Program 2009: "Guide to Municipal Finance"

بررسی جدول فوق حاکی از آن است که در شهرهای دنیا سهم منبع درآمدی پایدار عوارض نوسازی بسیار بالاست در حالی که سهم منبع درآمدی مذکور در شهرهای کشور، به دلایلی که شمرده شد، پایین است و این موضوع برای کلان‌شهر مشهد با سهم کمتر از ۳ درصد در جدول فوق مشهود است.

**کامک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی**

یکی از روش‌هایی که از طریق آن می‌توان انتظار داشت شکاف بین درآمدها و هزینه‌های شهرداری کاهش یابد، استفاده از کمک‌های مالی دولت مرکزی است. کمک‌های دولت مرکزی می‌تواند از طریق اعطای اعتبار، پرداخت یارانه و یا سهام نمودن شهرداری‌ها در مالیات‌های دولت مرکزی صورت پذیرد. البته این کمک‌ها در مواردی قابل قبول است که فعالیت‌های دولت محلی یا شهرداری‌ها دارای منافع جانبی باشد؛ بدین معنی که فعالیت‌های شهرداری‌ها همراه با منفعی باشد که از طریق دریافت مستقیم از شهروندان امکان تأمین هزینه‌های آن وجود نداشته باشد. به عبارت دیگر هزینه‌های این قبیل فعالیت‌ها خارج از توان پرداخت عمومی باشد. بیشتر کالاهای تولید شده توسط شهرداری‌ها از جمله ایجاد فضای سبز، احداث خیابان‌ها، آسفالت معابر و نظافت شهر در زمره کالاهای عمومی هستند که صرف نظر از اینکه چه کسی پرداخت‌کننده هزینه‌های تولید این خدمات است، همه افراد قادرند که از این خدمات بهره‌برداری نمایند. هرچند برای حمل و نقل، و جوهی به عنوان هزینه‌های حمل و نقل (بلیط اتوبوس و مترو) از طرف مصرف‌کننده پرداخت

بررسی جدول فوق حاکی از آن است که در شهرهای دنیا سهم منبع درآمدی پایدار عوارض نوسازی بسیار بالاست در حالی که سهم منبع درآمدی مذکور در شهرهای کشور، به دلایلی که شمرده شد، پایین است و این موضوع برای کلان‌شهر مشهد با سهم کمتر از ۳ درصد در جدول فوق مشهود است.

**درآمد حاصل از پارکینگ شهری**

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

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management

ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان ۱۳۹۰

۳۰۶

۵. سهم درکل درآمدهای نقدی و غیر نقدی از محل کدهای تخصیصی

۶. سهم درکل درآمدهای نقدی و غیر نقدی از محل کدهای تخصیصی



می‌گردد، ولی این هزینه‌ها در مقابل ارائه این خدمات توسط بخش خصوصی بسیار ناچیز است. چنانچه بخواهیم نظامی مبتنی بر کارایی داشته باشیم، ضروری است که بهای این قبیل خدمات از مصرف‌کننده آن اخذ گردد. اما بهر حال به لحاظ آنکه محروم کردن افراد از استفاده رایگان از خدمات فوق امکان‌پذیر نیست (به دلیل طبیعت خدمات که تقسیم‌پذیر نیستند) و نه دولت‌ها و شهرداری‌ها مایلند که افراد از استفاده از این خدمات به دلیل داشتن اثرات جانبی مثبت محروم گردند. بدین لحاظ با توجه به ضرورت تولید این قبیل خدمات از یک طرف و عدم توانایی پرداخت کلیه شهروندان برای تأمین هزینه‌ها، ضروری است که دولت مرکزی از طریق تخصیص کمک‌های بلاعوض به ارائه این خدمات کمک نمایند. علاوه بر این کمک‌های دولت به شهرداری‌ها در مواردی توصیه می‌شود که هدف از کمک، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و محلی باشد. به بیان دیگر دولت مرکزی موظف است که درآمدهای حاصله از مالیات عمومی و کشوری را به گونه‌ای مابین مناطق و شهرها تخصیص دهند که تعادلی بین خدمات ارائه شده در سطح کشور برقرار گردد و علاوه بر این دولت برخی از وظایف خود را بصورت پروژه‌های ویژه به شهرداری‌ها واگذار نمایند و لذا در برابر آن باید کمک‌های مالی متناسب تخصیص دهند. اینکه آیا کمک‌های دولتی باید به شهرهای کوچک باشد یا به شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها، به نظر می‌رسد که به هر دو گروه از شهرها بنابه دلایلی که ذکر خواهد شد، این کمک‌ها باید صورت گیرد:

**الف) «شهرهای کوچک و متوسط»:** در مورد شهرهای کوچک و متوسط می‌توان بیان داشت که در این شهرها به دلیل پایین بودن سطح جمعیت و ضعیف بودن نظام تولیدی در آنها امکان دسترسی به کالاهای مورد نیاز شهروندان بدون کمک‌های دولتی میسر نیست و شهرداری‌ها با کسب درآمد از سکنه شهر قادر به تأمین نیازهای اولیه شهروندان نیستند. از طرف دیگر چنانچه شهرداری‌ها در این شهرها نتوانند خدمات مورد نیاز شهروندان را ارائه نمایند، باید منتظر مهاجرت مردم این شهرها به شهرهای بزرگ‌تر بود که در این صورت مساله و

مشکلات نه تنها از بین نمی‌رود بلکه به سایر شهرها منتقل می‌شود؛ علاوه بر این چنانچه دولت مرکزی قائل به کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای بویژه در مورد مناطق شهری کوچک نسبت به شهرهای بزرگ باشد، چاره‌ای جز اعطای کمک‌های بلاعوض به شهرهای کوچک و متوسط نیست.

**ب - «شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها»:** هر چند در نگاه اول به نظر می‌رسد که شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها به دلایل مختلف از جمله وسیع بودن فعالیت‌های تولیدی و خدماتی و تنوع در ارائه خدمات، گسترش و وسعت ساخت و ساز و سایر عوامل درآمدزا نیازی به کمک‌های دولت مرکزی ندارند، اما چنانچه به ساختار درآمد شهرداری‌های این شهرها و وظایف آنها در ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان نگاهی بیاندازیم، لزوم کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی را می‌توان دید. دلایل متعددی برای این اقدام می‌توان برشمرد؛ اول اینکه در شهرهای بزرگ هم مانند شهرهای کوچک، شهرداری‌ها اقدام به تولید کالاها و خدماتی می‌نمایند که ویژگی کالای عمومی را دارند و به همان دلایلی که قبلاً ذکر گردید ضرورت کمک دولت وجود دارد. دوم اینکه بخشی از خدمات ارائه شده در کلان‌شهرها مانند کلان‌شهرهای تهران و مشهد، خدماتی هستند که نه تنها شهروندان این کلان‌شهرها بلکه شهروندان سایر شهرها هم که به دلایل متعدد از قبیل مراجعه به نهادهای دولتی، خرید، گردشگری، استفاده از خدمات پزشکی و غیره در آن کلان‌شهرها حضور می‌یابند، استفاده می‌نمایند. وجود وزارت‌خانه‌ها، سفارت‌خانه‌ها و یا دفاتر نمایندگی آنها، مراکز تجاری بزرگ، مراکز و دفاتر صنایع، نمایشگاه‌ها، کتابخانه‌ها، سالن‌های تئاتر و نمایش، پارک‌ها و امکانات تفریحی و سایر خدمات در کلان‌شهرها از یک طرف و ساختار سیاسی متمرکز کشور، از طرف دیگر سبب شده است که کلیه تصمیم‌گیری‌های کلان در تهران و یا کلان‌شهرهای عمده صورت پذیرد (تمرکزگرایی شدید)؛ بنابراین در هر مقطعی از زمان کلان‌شهرها جمعیت قابل ملاحظه‌ای را از سایر شهرستان‌ها و حتی از سایر کشورها پذیرا هستند. لذا بخشی از خدمات ارائه شده در این شهرها در زمره خدمات ملی تلقی می‌گردد. به بیان دیگر

## مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان ۱۳۹۰

جدول ۲. سهم کمک‌های دولتی در تأمین مالی هزینه‌های برخی شهرهای منتخب جهان (درصد)

شهر	سهم کمک‌های دولتی	شهر	سهم کمک‌های دولتی
استانبول	۶۸	کپنهاگ	۲۱
وین	۶۷	پراگ	۲۱
لندن	۵۵	پوسان	۱۸
بارسلون	۴۶	مونترال	۱۴
آمستردام	۴۶	توکیو	۱۰
برلین	۳۹	ملبورن	۹
آتن	۳۲	سئول	۵
بوداپست	۳۰	هلسینکی	۴
تورنتو	۲۴	استکهلم	۴

Financial year: Tokyo, Seoul, Budapest (2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelona, Copenhagen (2004), Athens, Berlin, Helsinki, Melbourne, Stockholm (2005), Amsterdam, Vienna (2006)  
Source: OECD (2006), Competitive Cities in a Global Economy, OECD Publishing, Paris.

را برای از بین بردن نابرابری منطقه‌ای تعیین و سپس برای تشویق مقامات محلی برای تلاش در جهت کسب درآمد محلی میزان کمک‌ها را تنها در صورت تحقق تلاش‌های محلی افزایش داد. اما به هر حال باید دقت داشت که هرگونه افزایشی در درآمدهای محلی به دور از ویژگی‌های درآمدهای پایدار نباشد.

بررسی تجربیات شهرها در کشورهای مختلف گویای وجود کمک‌های بلاعوض دولتی به شهرداری‌ها می‌باشد. این کمک‌ها هم در شهرهای کشورهای توسعه یافته و هم در شهرهای کشورهای در حال توسعه قابل رویت است. جدول شماره ۲ سهم منابع مختلف درآمدی شهرداری‌ها، شامل کمک‌های بلاعوض دولتی به شهرداری‌های را در چند شهر منتخب بصورت مقایسه‌ای به نمایش گذاشته است.

همان طوری که در جدول شماره ۲ مشاهده می‌گردد، ارقام اعطایی دولت به شهرداری‌های شهرهای منتخب، بسیار قابل ملاحظه می‌باشد و در این راستا پدیده‌ای تحت عنوان خودکفایی یا خوداتکایی، یا پذیرفته شده نیست و یا دلیلی برای عدم کمک‌های دولتی نیست. لذا به دلایلی که برشمرده شد دولت نباید شهرداری‌ها را به سمت خودکفایی کامل سوق داده و از آنان بخواهد خود

تأمین مالی هزینه کلیه خدمات شهری توسط شهروندانی که در کلان‌شهرها سکنی گزیده‌اند نه امکان‌پذیر است و نه با مقوله عدالت سازگاری دارد؛ لذا پرداخت کمک‌های دولت مرکزی به شهرداری‌های کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ نیز کاملاً توجیه‌پذیر است. اما از سوی دیگر دلایلی نیز وجود دارد که کمک دولتی مرکزی به دولت‌های محلی را در شرایط خاصی توصیه می‌کند. از جمله این دلایل، می‌توان به کاهش تلاش مسئولین محلی (شهرداری‌ها) برای افزایش درآمد از منابع محلی و در نتیجه اتکاء به کمک‌های دولتی اشاره نمود. حال باید با توجه به ضرورت کمک‌های دولت مرکزی به شهرداری‌ها، سوالاتی که مطرح می‌شود این است که چگونه می‌توان این کمک‌ها را به تلاش دولت محلی یا شهرداری‌ها برای کسب درآمدی محلی مرتبط ساخت. بطور مشخص، می‌توان کمک‌ها را در صورتی به شهرداری‌ها اعطاء نمود که تلاش محلی برای کسب درآمد کاهش نیابد و تنها با افزایش درآمدهای محلی به سطح معینی، کمک دولت مرکزی به شهرداری قطع گردد. برای این منظور لازم است که یک سیاست تشویقی برای افزایش تلاش دولت محلی یا شهرداری برای کسب درآمد طراحی کرد. به بیان دیگر می‌توان برای مناطق محروم در ابتدا سطح معینی از کمک‌های دولتی

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان ۱۳۹۰

۳۰۸

بطور کامل تأمین‌کننده منابع ملی خود باشند؛ اصرار بر این امر سبب می‌گردد که شهرها به سمت کسب درآمدهایی روی آورند که ضمانتی برای سالم نگه داشتن شهرها نداشته باشد. نمونه آن را در کلان شهرهای بزرگ کشور شاهد هستیم و همانطور که در صفحات قبل ارائه شد در حال حاضر بخش عظیمی از درآمد شهرداری‌های کشور متأثر از اقلامی هستند که تدارک کسب آنها، بیشتر شهرها را در معرض تهدید و تخریب از جهات مختلف قرار می‌دهد؛ هر چند که شهرهای کشور صرف نظر از کوچک بودن یا بزرگ بودن به دلایل ذکر شده به کمک‌های اعطایی دولت نیازمندند، اما باید توجه کرد که سیاست وزارت کشور، طی دهه‌های اخیر به سمت و سوی خودکفایی شهرداری‌ها حرکت نموده است و سهم کلان شهرها از این کمک‌ها بسیار ناچیز و در بسیاری از مواقع تقریباً صفر بوده است و لذا شهرداری‌ها بر اساس شرایط موجود علی‌الاصول نمی‌توانند اطمینانی به افزایش یا ماندگاری این درآمدها داشته باشند و علی‌رغم اینکه پرداخت این اقلام هم از نظر مبنای نظری و هم از نظر عملی کاملاً توجیه دارد و دریافت این کمک‌ها در کشورهای دیگر جهان اعم از توسعه یافته و در حال توسعه صورت می‌پذیرد؛ اما در ایران با توجه به نگرش دولت به مبنای مالیه عمومی شهرها، این درآمدها هم نمی‌توانند پایدار ارزیابی گردند.

**استقراض و نقش بخش خصوصی در تأمین مالی شهرها**  
استقراض از بانک‌ها و نهادهای مالی و مؤسسات اعتباری و همچنین مشارکت بخش خصوصی در تولید و تهیه زیرساخت‌های مورد نیاز شهرها از دیگر راه‌کارهای تأمین مالی شهرداری‌ها است. همانطور که قبلاً نیز اشاره گردید با افزایش تقاضا برای خدمات عمومی و زیرساخت‌ها در مناطق شهری و مسأله تأمین مالی به منظور برآورده کردن نیازها از محدوده عوارض و فروش خدمات و کمک‌ها دولتی فراتر می‌رود. دولت‌های محلی یا شهرداری‌ها مرتباً درصدد هستند تا طیف وسیع‌تر و کیفیت بیشتری از خدمات اجتماعی و زیرساخت‌های کالبدی را در شهرها فراهم سازند. در عین حال دولت‌ها به رغم درآمد ناکافی و در پاره‌ای از موارد به دلیل سطح

بالای بدهی‌ها، ناگزیرند این نیازها را برطرف نمایند. اما حجم کردن بار دولت‌های مرکزی و محلی اغلب منجر به ناکارآمدی عرضه خدمات و زیرساخت‌ها می‌شود و بسیاری از سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی که در ارائه خدمات شهری فعال‌اند، بجای تولید درآمد برای دولت، تولید هزینه می‌کنند. مشکلات ایجاد شده برای نظام‌های شهری و بخصوص در کشورهای در حال توسعه، سبب می‌گردد تا امکانات بالقوه دیگری را در ایفای نقش فعال‌تر در عرضه خدمات عمومی از قبیل بهداشت، آموزش و پرورش، حمل و نقل و همچنین زیرساخت‌های کالبدی از جمله راه‌ها و خدمات برق، آب و تلفن، شبکه‌های فاضلاب و دفع مواد زائد را مورد ارزیابی قرار دهند. در این راستا اسقراض یکی از راه‌کارهای شناخته شده است. روش‌های استقراضی می‌تواند به صورت‌های مختلف صورت پذیرد.

#### مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی

در این روش بخش خصوصی از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری فشار مالی را کاهش می‌دهد. هرچند بحث سودمندی و کارایی مشارکت بخش خصوصی در برخی از فعالیت‌های عمومی و زیربنایی دارای موافقین و مخالفان متعددی است، اما با این حال بسیاری از شواهد دال بر این است که در شرایط مناسب سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی، می‌تواند نقش مهمی را در گسترش خدمات و زیرساخت‌های شهری ایجاد نماید؛ بطور خلاصه محدودیت‌های شدید مالی شهرداری‌ها از یک طرف و ناکارآمدی شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی از سوی دیگر، ضرورت مشارکت بخش خصوصی، سازمان‌های غیر دولتی و بازارهای مالی را در کارایی ارائه خدمات برای شهرها توجیه می‌نماید. روش‌های استقراض و مشارکت در طرح‌های مورد نیاز شهرداری‌ها می‌تواند به صورت‌های زیر انجام گیرد:

- مشارکت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تشکل‌های غیردولتی؛
- انتشار اوراق مشارکت؛
- استقراض از بانک‌ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی؛

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان ۱۳۹۰

- بانک‌های تخصصی شهرداری‌ها و صندوق‌های توسعه شهری (شرزه‌ای و قطمیری، ۱۳۸۲).

سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی، از دیگر راهکارهای تأمین مالی شهرداری‌های کشور می‌باشد. عملکرد بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی، دارای ویژگی و خصوصیات است که عمده‌ترین آن‌کارایی بالا و دسترسی به منابع متنوع است. تجارب ارزنده جهانی در زمینه استفاده شهرداری‌ها از ظرفیت‌های بخش خصوصی در جهت اجرای پروژه‌های خدمات شهری موید این موضوع می‌باشد.<sup>۷</sup>

تشکل‌های غیردولتی قادرند که در انجام پروژه‌های عمرانی و زیرساختی شهرداری‌ها مشارکت نمایند. این تشکل‌ها به خاطر دارا بودن اطلاعات کافی و نفوذ قابل ملاحظه‌ای که در بین مردم بویژه در مناطق محلی و بومی دارند، قادرند که کمک‌های شایانی در تهیه منابع مورد نیاز برخی از پروژه‌ها را ارائه نمایند. در ایران نیز پتانسیل ایجاد این تشکل‌ها وجود دارد هرچند که به علت وجود پاره‌ای از مسائل و از جمله عدم وجود بسترهای قانونی مناسب همچنین ضعف پاره‌ای مسائل فرهنگی مشارکت، این تشکل‌ها در حال حاضر فعالیت‌های قابل قبولی ندارند.

#### انتشار اوراق مشارکت

انتشار اوراق مشارکت، از دیگر شیوه‌های بهره‌گیری از کمک‌های مردمی است. فروش انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه‌های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین بازخرید این اوراق توسط بانک‌ها و یا سازمان‌های مالی گامی صحیح و مطلوب در جهت تأمین مالی شهرداری‌ها خواهد بود. ارائه این اوراق تقریباً در بیشتر کشورها تجربه گردیده و نتایج موفقیت‌آمیزی را به همراه داشته است.<sup>۸</sup> در ایران هم اوراق مشارکت طرح

نواب توسط شهرداری تهران با مشارکت شبکه بانکی، انتشار اوراق مشارکت طرح حضرت عبدالعظیم و اوراق مشارکت طرح توسعه بازار غرب تبریز از مثال‌های مشارکت مردم و بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی شهرداری محسوب می‌گردد.

#### استقراض از بانک‌ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی

بطور کلی شهرداری‌ها به منظور انجام پروژه‌های زیربنایی و زیرساختی شهری، می‌توانند بخشی از وجوه مورد نیاز را به شکل وام از مؤسسات ملی بویژه بانک‌های تجاری دریافت نمایند. این وجوه می‌تواند از بازارهای داخلی و بین‌المللی فراهم گردد. این نوع تسهیلات دارای دو مشخصه هستند؛ اول اینکه این قبیل وام‌ها بلندمدت می‌باشند و تنها می‌توانند از جریان وجوه حاصله از پروژه پرداخت گردند، لذا می‌باید مؤسسه وام‌دهنده از نظر مالی توانمند و از تجربه کافی در زمینه تأمین منابع مالی پروژه‌های که دارای تعهدات وسیع هستند برخوردار باشد.<sup>۹</sup> بدین ترتیب منابع مالی پروژه‌های شهرداری می‌تواند از طریق مؤسسات بین‌المللی و بانک‌های توسعه‌ای منطقه‌ای تأمین گردند. برای مثال می‌توان به «بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه» (IBRD)<sup>۱۰</sup>، «مؤسسه توسعه بین‌المللی» (IDA)<sup>۱۱</sup>، «مؤسسه مالی بین‌المللی» (IFC)<sup>۱۲</sup>، «بانک توسعه آسیا» (ADB)<sup>۱۳</sup> و «بانک توسعه اسلامی» (IDB)<sup>۱۴</sup> به عنوان نهادهای تأمین‌کننده مالی برای تولید زیرساخت‌های شهری اشاره نمود.

لازم به ذکر است که دست‌یابی به بازارهای مالی فوق‌الذکر نیازمند به حمایت دولت خواهد بود تا امکان و ظرفیت چنین دسترسی را برای شهرداری‌ها فراهم سازد. بدیهی است که بسترسازی قانونی و ایجاد امکانات دسترسی به بازارهای مالی توسط دولت بسیار چاره‌ساز

7. Hirashima (2004), Anderson (2000), Bahl (1992) and Seigh(2000)

8. Public Private Partnership (2001)

9. Angelis, Johnson & Kaczmariski (2002)

10. International Bank for Reconstruction and Development

11. International Development Association

12. International Finance Corporation

13. Asian Development Bank

14. Islamic Development Bank

می‌باشد. هر چند این امکان برای شهرهای کوچک و متوسط به دلایل ضعف و ناتوانی ساختارهای اقتصادی این شهرها اندک است، اما شهرهای بزرگ و کلان شهرهای کشور قادرند که با ورود به بازارهای مالی جهانی به سرمایه‌های مورد نیاز خود دسترسی پیدا نمایند. بهر حال وسیع‌تر نمودن دایره شمول این موضوع به شهرهای دیگر و ایجاد انگیزه در شهرداری‌ها برای مبادرت به اخذ تسهیلات از بازارهای مالی داخل و خارج از کشور یک سیاست مطلوب ارزیابی می‌گردد.

هرچند که مقوله استقرار مشتمل بر دریافت تسهیلات از بانک‌ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی، انتشار اوراق مشارکت و مشارکت بخش خصوصی، می‌تواند در کاهش فشارهای مالی بر شهرداری‌ها مؤثر واقع شود و منابع مورد نیاز شهرداری‌ها را در یک حد معین تأمین نماید، اما باید این موضوع را در نظر گرفت که شهرداری‌ها اصولاً در بلندمدت نمی‌توانند بر این منابع درآمدی اتکای قابل اطمینانی را داشته باشند چراکه تحت تأثیر شرایط خاص اقتصادی و یا بحران‌های مالی و با شرایط سیاسی امکان حذف و یا کاهش این منابع مالی فراهم است. لذا پایدار بودن این ارقام در بلندمدت تا حدودی قابل تأمل است و شهرداری‌ها که از این خدمات استفاده می‌نمایند، باید به این موضوع توجه کنند که ضمانتی برای همیشگی بودن این ارقام وجود ندارد.

#### بهای خدمات شهری و درآمدهای مؤسسات انتفاعی

از دیگر منابع درآمدی شهرداری‌ها، فروش خدمات به شهروندان، سازمان و نهادهای موجود در شهر است. همان‌طور که مطرح گردید شهرداری‌ها وظیفه تولید و ارائه خدمات شهری و کالاهای عمومی محلی را به عهده دارند. بنابراین دریافت تعرفه و بهای این قبیل خدمات و کالاها می‌تواند منبع درآمدی برای شهرداری‌ها به شمار آید. البته اشکال اساسی در تعریف تعرفه و بهای خدمات شهری است. هر چند در آیین‌نامه و دستورالعمل‌های صادر شده توسط وزارت کشور و در فرم‌های بودجه‌ریزی شهرداری‌ها فصلی تحت عنوان بهاء خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری وجود دارد، ولی این امر نیز نارسایی‌های موجود در تدقیق موضوع و شیوه

تعیین تعرفه را برطرف نمی‌سازد. اما از سوی دیگر موضوع عوامل مؤثر بر نیازهای مالی و خدماتی شهری رویکرد دیگری است که به عنوان پیش‌فرض‌های هرگونه محاسبه و تعیین بهای خدمات شهری می‌بایستی در نظر گرفته شود. چنانچه این عوامل را در دو بخش «جهت تقاضا» و «جهت عرضه» تقسیم‌بندی موضوعی نماییم، در بخش «جهت تقاضا» اندازه رشد جمعیت، قلمرو جغرافیایی شهر، سطح توزیع درآمد خانوارها، نظام حمل و نقل شهری، نظام کاربری اراضی و در بخش «جهت عرضه» نیز قلمرو شهرداری، پوشش جمعیتی و خدمات شهری، استانداردهای خدمات شهری، سطح قیمت‌نهاددهای تولیدی، نرخ تورم، کارایی فنی و تخصصی شهرداری و سازمان‌ها و شرکت‌ها آن قرار می‌گیرند. این عوامل در واقع موضوعاتی هستند که مهم‌ترین و اساسی‌ترین پایه‌ها نظری و عملی اثرگذار بر تعیین نوع و بهای خدمات شهری خواهند بود. موضوعی که در حال حاضر به دلیل فضای حاکم بر محدوده و قلمرو وظایف شهرداری‌ها با نارسایی‌های بنیادین مواجه هست.

اگر شهرداری‌ها وظیفه تولید و ارائه خدمات و کالاهای عمومی محلی را بر عهده بگیرند، نظام درآمدی خود را بر این گونه خدمات پایه‌گذاری نمایند، به چهارچوبی نظام‌مند، پویا و مطلوب خواهد رسید و طبیعی است اگر مدیریت شهری به تعیین و تعریف دقیق آنها پردازد و قلمرو وظایف خود را به گسترش غیرمطلوب و مداخله‌گرانه در حیطه وظایف دولت یا نهادهای دولتی یا خصوصی افزایش ندهد، می‌توان امیدوار بود تا شرایط منطقی و نظام‌مندی در کسب درآمدهای پایدار داشته باشد. این درآمدها از خصیصه سالم بودن و تداوم‌پذیری نیربرخوردار هستند. از مهم‌ترین این خدمات می‌توان به خدمات ارائه شده به نهادهای محلی و دستگاه‌های اجرایی، خدمات ارائه شده به بخش مسکن و زمین، خدمات ارائه شده به بخش حمل و نقل، خدمات ارائه شده در جهت ارتقای کیفیت زندگی شهری و خدمات ارائه شده به بخش‌های تجاری و بازرگانی نام برد.

## مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management

ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان ۱۳۹۰

## نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

شهرها، به عنوان مراکز مبادلات تجاری و مرکز تحولات اجتماعی و تقسیم کار می‌باشند. در شهرها مناسبات تولیدی شکل‌های متفاوتی از فعالیت‌ها و ساماندهی اقتصادی را تکامل می‌بخشند. به بیان دیگر اقتصاد شهری در ارتباط تنگاتنگ با اقتصاد ملی است؛ که این رابطه طی قرن بیستم و بیست و یکم از اهمیت و نقش بیشتری برخوردار گردیده است. وجود زیرساخت‌های شهری از قبیل شبکه گسترده حمل و نقل، شبکه آبرسانی، مخابرات و توسعه معابر عمومی و همچنین مراکز اصلی تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و وجود سایر مراکز مهم، عواملی هستند که در اقتصاد ملی و رشد آن تأثیر قابل ملاحظه‌ای دارند. گسترش شهرها ضمن ایجاد امکانات مناسب برای زندگی شهروندان و ایجاد بسترهای مناسب در زمینه تولید و مبادله کالاها و خدمات مشکلات بسیاری را به همراه داشته است. با گسترش جمعیت شهرها، وسیع‌تر شدن ابعاد جغرافیایی آن، افزایش قابل ملاحظه‌ای در تقاضا برای خدمات شهری و کالاها، عمومی ایجاد می‌گردد و در نتیجه بخش بسیار بزرگی از منابع مالی صرف توسعه زیرساخت‌های شهری (خیابان‌ها، معابر عمومی، فضای سبز، حمل و نقل عمومی، پارک‌ها و غیره) می‌گردد. اما شهرداری‌ها معمولاً قادر به تأمین منابع مالی لازم برای پاسخگویی به نیازها و تقاضاهای روزافزون شهروندان نیستند. نکته حائز اهمیت در بحث تأمین مالی و اصلاح منابع مالی شهرداری‌ها، پایداری منابع درآمدی است. بر اساس نظریه‌های اقتصادی درآمدهای پایدار شهری، باید از دو خصیصه تداوم‌پذیری و سالم (مطلوب) بودن برخوردار باشند. تداوم‌پذیری بدین مفهوم است که اقلام درآمدی باید در طی زمان قابل حصول (اتکاء) بوده و برای دستیابی آن بتوان برنامه ریزی‌های لازم را انجام داد. به بیان دیگر پایه اصلی ایجاد کننده این قبیل درآمد باید طی زمان از ثبات نسبی برخوردار بوده تا بتوان اطمینان یافت که در سال‌های آتی این درآمدها قابل حصول هستند. چنانچه به هر دلیلی از قبیل تحولات اقتصادی، بحران‌ها، رکود، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی این درآمدها حاصل

نگردند، قابل اتکاء نبوده و خصیصه اول پایداری را ندارند. ویژگی دوم که برای درآمدها پایدار می‌توان متصور شد، سالم و یا مطلوب بودن آنها است. این ویژگی بدین مفهوم است که حصول و کسب این درآمدها سبب تخریب فضای شهری نگردد. لذا اقلامی که وصول آنها همراه با کاهش شرایط کیفی شهر است شرایط زندگی را برای شهروندان با تهدید مواجه می‌سازند و جزو اقلام درآمدی پایدار محسوب نمی‌گردد. در بررسی مالیه شهرداری‌ها چه در کشورهای توسعه یافته و چه در کشورهای در حال توسعه اقلام درآمدی متعددی وجود دارد که برخی پایدار و برخی ناپایدار می‌باشند. متأسفانه مطالعات انجام شده حاکی از آن است که در بیشتر کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، سهم درآمدهای ناپایدار قابل ملاحظه است. دلایل متعددی برای این موضوع وجود دارد که از جمله می‌توان به کاهش کمک‌های دولت مرکزی، حرکت به سوی خوداتکایی شهرداری‌ها، ضعف بنیه نهادها و تشکل‌های مالی، عدم وجود سازمان‌ها و تشکل‌های خصوصی علاقه‌مند به تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی و شهری، عدم وجود مشارکت مردمی، ضعف مدیریت شهرداری‌ها در دریافت عوارض نوسازی و مالیات بر مستغلات و زمین‌های شهری، ناکارآمد بودن قوانین و مقررات شهرداری‌ها و سهل الوصول بودن عوارض ساختمانی و جرائم اشاره نمود. در صورت اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار که نمونه‌های آن اشاره گردید، دور از انتظار نیست که در بلندمدت شهرها با معضلات بسیاری در زمینه‌های فضای شهری، محیط زیست شهری و ارائه خدمات و کالاها، عمومی شهری روبرو گردد؛ بطوری که در پاره‌ای از موارد حل این مشکلات بسیار غامض، هزینه‌بر بوده و خسارت زیادی به شهروندان وارد می‌سازد که جبران ناپذیر خواهند بود. مهم‌ترین آثار زیان بار این نوع نگرش و کسب درآمد ناپایدار را می‌توان در تراکم، ساخت و ساز و آلودگی شهرها از جمله در شهر تهران و سایر کلان‌شهرهای کشور مشاهده نمود. به منظور تولید کالاها و خدمات مورد نیاز شهروندان، شهرداری‌ها نیاز به منابع مالی قابل ملاحظه‌ای دارند که بطور کلی به چهار روش عوارض

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان ۱۳۹۰

۳۱۲

(مالیات)، فروش خدمات، استقراض و کمک‌های دولتی قابل حصول است. مهم‌ترین مولفه برای شهرداری‌ها این است که با یک برنامه‌ریزی منسجم و در چهارچوب نقشه جامع شهر و پیش‌بینی گسترش تقاضاهای شهری به سوی کسب ترکیب مجموعه‌ای از درآمدهای پایدار حرکت نماید. اکثر قریب به اتفاق شهرداری‌ها کشور در تنظیم بودجه‌های سنواتی خود صرفاً بر درآمدهای ناشی از عوارض ساخت و ساز و جریمه‌ها بصورت درآمدی مستمر تکیه دارند و بقیه منابع درآمدی خود را در رده‌های بعدی قرار می‌دهند. همانطوری که اشاره گردید متأسفانه در دو دهه اخیر تکیه شهرداری‌ها بر درآمدهای اتفاقی چون جرائم، کمیسیون ماده صد، وجوه حاصل از جرائم و تخلفات ساختمانی و درآمدهای حاصل از تغییر کاربری افزایش یافته است. دلیل چنین روندی در فضای حاکم بر درآمدهای شهرداری‌ها در اصل به تنگناهای موجود در تدوین و تصویب عوارض عمومی و عدم تأمین نیازهای مالی شهر با چنین منابعی برای شهرداری‌هاست. در زمینه دریافت کمک‌ها از وزارت کشور و دولت مرکزی، باید گفت که هر چند دولت در مواردی بویژه در طرح‌های حمل و نقل شهری اقدام به اعطاء کمک به شهرهای بزرگ و کلان شهرها می‌نماید، اما نگرش کلی حرکت به سمت و سوی استقلال مالی و خوداتکایی شهرداری‌ها است. بطور کلی شهرداری‌ها خود قادر به تغییر این قلم درآمدی نیستند و افزایش این کمک و پایداری آن منوط به نگرش وزارت کشور و دولت است. بهر حال به دلایل ذکر شده این منبع درآمدی نمی‌تواند پایدار تلقی گردد و تأکید شهرداری‌ها بر این منبع درآمدی در شرایط فعلی چندان چاره‌ساز نیست. سرمایه‌گذاری و مشارکت مردمی از دیگر راه‌های تأمین منابع مالی شهرداری‌ها می‌باشد. عملکرد بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی دارای خصوصیات است که عمده‌ترین آن کارایی بالا و دسترسی به منابع مالی متنوع است. مشارکت بخش خصوصی در تولید خدمات شهری و انجام پروژه‌های زیربنایی قادر است که خدمات زیرساختی مورد نیاز را با هزینه کمتر و سرعت بیشتر در اختیار شهروندان قرار دهد. استفاده از تسهیلات بانک‌های خارجی گزینه دیگری در جهت

تأمین منابع مالی جدید می‌باشد. این امر که با حمایت دولت و با معرفی طرح‌های درآمدزا و اقتصادی امکان ایجاد فرصت‌های مالی را برای شهرداری‌ها فراهم می‌سازد و از دیگر گزینه‌های دسترسی به بازارهای مالی می‌باشد. شهرداری‌های بزرگ و کلان‌شهرهای بزرگ قادرند که با ورود به بازارهای مالی جهانی به سرمایه‌های مالی مورد نیاز خود دست یابند. اما باید این موضوع را در نظر گرفت که شهرداری‌ها اصولاً در بلندمدت نمی‌توانند بر این منابع درآمدی اتکاء داشته باشند؛ چرا که تحت شرایط اقتصادی و بحران‌های مالی و یا تحت شرایط سیاسی امکان حذف یا کاهش این منابع وجود دارد، لذا پایدار بودن این منبع درآمدی تا حدودی قابل تأمل است. شهرداری‌ها، خدمات متعددی را در شهر ارائه می‌کنند و از فروش آنها نیز می‌توانند درآمدی کسب نمایند. البته موضوع قابل طرح در ارتباط با فروش خدمات چگونگی تعیین قیمت (تعرفه) این قبیل خدمات است. موضوع تعیین تعرفه به عوامل متعددی از جمله رشد جمعیت، چگونگی توزیع درآمد در بین خانوارها (توانمندی مالی خانوارها)، قلمرو جغرافیایی شهرها، قیمت نهاده‌های تولید، نرخ تورم و استانداردهای خدمات تولیدی بستگی دارد. این عوامل در واقع اساسی‌ترین پایه‌های نظری و عملی تعیین بهای خدمات شهری است. با توجه به مطالب ارائه شده و تجربیات جهانی در این زمینه می‌توان پیشنهادات و راهکارهای اجرایی زیر را مورد تأکید قرار داد:

۱- به منظور افزایش درآمد شهرداری‌ها و ایجاد درآمدهای جدید پایدار، باید به محورهای اساسی زیر توجه اساسی داشت:

- بازنگری و اصلاح نظام درآمدها؛

- بازنگری و اصلاح نظام بودجه‌ریزی؛

- بازنگری و اصلاح نظام مالی و حسابداری؛ و

- بازنگری و اصلاح نظام مدیریت شهرداری‌ها.

۲- در زمینه قابلیت‌های افزایش درآمد شهرداری‌ها از طریق وضع عوارض، ابتدا باید به مبانی نظام‌مند و اصول اولیه وضع عوارض از قبیل رعایت عدالت، اصل صرفه‌جویی، اصل کفایت و اصل ثبات (پایداری) در درآمد توجه نمود. این موارد مبانی تدوین و وضع عوارض

## مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management

ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان ۱۳۹۰

محلی است که در گام اول باید توسط مدیران شهری لحاظ گردد. مهم‌ترین این عوارض ظرفیت‌هایی هستند که در ماهیت قانون نوسازی وجود دارد و می‌توان انتظار داشت که شهرداری‌ها بدون عدول از مقررات طرح‌های توسعه و عمران شهری، با وصول این عوارض به افزایش درآمدهای خود نائل آید. اضافه می‌گردد که در مبحث عوارض نوسازی و عوارض مستغلات ظرفیت‌های قابل اتکاء پایدار و مطلوبی وجود دارد. به منظور دست‌یابی به درآمدهای قابل ملاحظه حاصله از عوارض نوسازی و استفاده از ظرفیت‌های بالقوه این منبع درآمدی پیش‌نیازهایی وجود دارد که در مبنای تعیین میزان عوارض باید مد نظر قرار گیرد که عبارتند از:

- تعیین قیمت روز املاک؛
- ایجاد بانک اطلاعات املاک و مستغلات؛
- بهینه‌سازی نظام تخصیص و وصول؛
- شفاف‌سازی مبنای محاسبات؛ و
- شفاف‌سازی درآمدهای و هزینه‌های شهرداری‌ها.

۳- به منظور تأمین منابع مالی طرح‌های زیرساختاری شهرداری‌ها، سرمایه‌گذاری‌های مناسبی باید صورت گیرد. ایجاد نهادهای مالی همچون صندوق‌های مشترک شهرداری‌ها و بانک‌های تخصصی می‌تواند در این زمینه در دستور کار قرار گیرد. این نهادهای مالی قادر خواهند بود در جهت تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها، انتشار اوراق مشارکت به منظور تأمین مالی طرح‌ها، تضمین تسهیلات شهرداری‌ها از نظام بانکی و مدیریت وجوه مالی شهرداری‌ها تلاش نمایند. فروش اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه‌های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین بازپرداخت وجوه این اوراق توسط نهادهای مالی، گامی صحیح و مطلوب در جهت تأمین منابع مالی شهرداری‌ها خواهد بود. این موضوع که با همکاری بانک‌ها و شهرداری‌ها صورت می‌پذیرد، در تجربیات جهانی نیز بصورت فراوان وجود دارد.

۴- بر اساس تجربیات جهانی می‌توان بیان داشت که به منظور افزایش مشارکت‌های بخش خصوصی در پروژه‌های شهری در گام اول باید اصلاحات اساسی در وضعیت مالی شهرداری‌ها صورت گیرد. به بیان دیگر به

منظور دست‌یابی به وضعیت مالی مناسب باید سطح کیفی حساب‌ها تا سطح استانداردهای ملی و بین‌المللی ارتقاء یابد (یک نظام حسابداری پاسخگو). در مرحله دوم باید اقدام به ارائه پروژه‌هایی نمود که معیارهای مورد نظر تأمین‌کنندگان سرمایه را نیز برآورده می‌سازد.

۵- شهرداری‌ها باید نظام درآمدی خود را علاوه بر موارد فوق بر مبنای فروش خدمات نیز پایه‌گذاری نمایند و سعی در گسترش این نوع خدمات داشته باشند، در این صورت می‌توان امیدوار بود که شرایط منطقی و نظام‌مند کسب درآمدهای پایدار بوجود آید. این درآمدها از خصیصه تداوم و سالم بودن برخوردار هستند. از مهم‌ترین این خدمات می‌توان به خدمات ارائه شده به نهادهای محلی، دستگاه‌های اجرایی، خدمات ارائه شده به بخش مسکن و زمین، خدمات ارائه شده به بخش حمل و نقل، خدمات ارائه شده در جهت ارتقای کیفیت زندگی شهری و خدمات ارائه شده به بخش‌های تجاری و بازرگانی نام برد.

۶- در نهایت می‌توان بیان داشت که منظور بر خور داری از درآمدهای پایدار ضروری است که ابتدا ماهیت و نحوه شکل‌گیری اقلام درآمدی تعریف و سپس آنها را با ملاک‌های پایداری سنجید. سلامت 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 سمت اتکاء به درآمدهای پایدار می‌باشد.

#### منابع و ماخذ

ایزدی خرامه، ح. (۱۳۸۰) تبدیل روستا به شهر و نقش آن در توسعه روستایی مورد مطالعه استان فارس، رساله دوره دکترای جغرافیا و برنامه ریزی روستایی، دانشگاه تربیت مدرس.

سرخیلی، ا. و رفعیان، م. (۱۳۸۹) آسیب شناسی درآمدهای حاصل از تخلفات ساختمانی در شهر تهران، مجموعه مقالات سومین همایش مالیه شهرداری، مهرماه ۸۹ تهران.

شرزه‌ای، غ. قطمیری، م. (۱۳۷۶) مبانی نظری هزینه‌ها و روش‌های تأمین منابع مالی شهرداری‌ها: مطالعه موردی ساختار مناطق مالی شهرداری شیراز، مجموعه مقالات



Akihidi, Hirashima (2004). Decentralization in Japan Tokyo: International affairs for local Authorities-Ministry of Public Management, Home Affairs Posts & Telecommunications.

Anderson, N.(2000). Review of the Structure and Characteristics of the Main Public Municipal Funding Agencies, Municipality Financing. Newyork: Palyrave.

Bahl, R.W. and Linn J,F.(1992).Urban Public Finance in Developing Countries. Oxford: Oxford University Press.

Hicks, J. R. (1974). Value and Capital, Third Edition Oxford Univ. Press.

OECD (2006), Competitive Cities in a Global Economy, OECD Publishing, Paris

Perman, Roger et.al.(1999). Natural Resource and Environmental Economics. Second Edition, Prentice Hall.

Peterson, G.E (1996). Using Municipal Funds to Build Municipal Credit Market. London: Prentice-Hall.

- SACP. (2006) ,Public-Private Partnerships: The Challenges for Local Government, <http://sacp.org.za/docs/strat-conf/ppps.htm>

Samuelson, P. (1955), "The pure theory of public expenditure", Economic and Statistic, Vol 35.

Solow, R. M (1974). Intergenerational Equity and Exhaustible Resources Review of Economic Studies.

Sullivan, A.(2004).Urban Economics. Fifth Edition. New York: McGraw Hill.

UN (2009), "Guide to Municipal Finance", United Nations Human Settlements Program 2009.

همایش مدیریت فضای شهری.

شرزه‌ای، غ. قطمیری، م. (۱۳۸۰) مطالعه روش‌های تأمین منابع مالی شهرداری شیراز، طرح تحقیقاتی شهرداری شیراز.

شرزه‌ای، غ. (۱۳۸۲) امکان سنجی ایجاد بانک تخصصی شهرداری‌ها کشور، طرح تحقیقاتی پژوهشکده پولی و بانکی.

شرزه‌ای، غ. (۱۳۸۵) اصلاح و تأمین منابع درآمدی شهرداری‌های کشور، پژوهشکده پولی و بانکی.

شرزه‌ای غ. (۱۳۸۷) «شناخت و تحلیل پایداری اقلام درآمدی شهرداری‌های کشور»، فصل‌نامه مدیریت شهری، سال ششم، شماره ۲۰، ۲۳-۳۷.

شرزه‌ای، غ. ماجد، و. (۱۳۸۷) بررسی تجربیات جهانی تأمین مالی پروژه‌های ورزشی و تفریحی شهری: رهیافت‌هایی برای شهر تهران، مجموعه مقالات اولین کنفرانس تأمین مالی پروژه‌های شهری، تهران.

نصرافهانی، ر. آخوندی، ن. شهیدی، آ. و شیرینی، ح. (۱۳۸۹) تحلیل عملکرد شهرداری اصفهان از حیث درآمدهای پایدار و ناپایدار (۱۳۷۵-۱۳۸۵) همراه با ارائه راهکارهای جدید، مجموعه مقالات سومین همایش مالی شهرداری، مهرماه ۸۹ تهران.

نوذرپور، ع. (۱۳۷۳) مروری بر روند برنامه‌ریزی فصل عمران شهری در برنامه پنج‌ساله دوم، تهران، وزارت کشور.

هاشمی، م. و طاهرخانی، ح. (۱۳۸۹) ایجاد پایداری در منابع درآمدی شهرداری تهران، مجموعه مقالات سومین همایش مالی شهرداری، مهرماه ۸۹ تهران.

یاوری، ع. و نصری اقدم، ع. (۱۳۸۹) آثار هدفمندسازی یارانه‌ها بر نظام مالی شهرداری‌ها: مطالعه موردی شهرداری تهران، مجموعه مقالات سومین همایش مالی شهرداری، مهرماه ۸۹ تهران.