



محسن نظریور

واحد ریاست، دانشگاه خواجه نصیرالدین طوسی



علیرضا شمس کیانی

گروه مدیریت اجرایی (MBA)، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه پیام نور



علیرضا بابایی

گروه مدیریت اجرایی، دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب

### مقدمه

افزایش جمعیت شهرها و گسترش پدیده شهرنشینی در قرن ۲۱ سبب گردید که نه تنها شهرهای موجود با گسترش فیزیکی و کالبدی مواجه شوند، بلکه سکونتگاه‌های روستایی نیز دچار دگرگونی جدی شوند. 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 گردیده و نهایتاً منجر به بزرگتر شدن شهرها و ایجاد کلان شهرها شود. در دهه‌های اخیر به همراه گسترش جمعیت شهری در جهان، تقاضا برای خدمات و کالاهای مورد نیاز شهرنشینان شدت یافته است. در این خصوص هر چند که نظام تولیدی در شهرها و حواشی آن‌ها بطور قابل ملاحظه‌ای توسعه یافت؛ اما تولید کالاهای

عمومی و خدمات شهری که باید توسط متولیان و نهادهای عمومی شهری مهیا و ارائه می‌شد؛ نتوانست با سرعت و رشد مناسبی توسعه یابد. این عدم کارایی نه تنها ریشه در مسائل محیطی از جمله نبود ظرفیت‌های لازم برای تولید کالاهای عمومی و شهری داشت، بلکه کمبود منابع مالی شهرداری‌ها و عدم توانایی

آن‌ها برای دستیابی به یک نظم مالی قدرتمند از عوامل اصلی این ناکارآمدی تلقی می‌گردد.

در کنار تمام موارد ذکر شده، تأمین مالی شهرداری‌ها دارای پیچیدگی‌های خاص خود می‌باشد. از یک طرف متولیان شهری باید درآمد مورد نیاز خود را از نظام شهری و شهروندان تأمین و از سوی دیگر منبع درآمدی باید به گونه‌ای باشد که فرایند حرکت شهر به سمت توسعه پایدار شهری را با خطر روبرو نکرده و فرصت زندگی برای نسل‌های حال و آینده را نیز حفظ نماید. به بیان دیگر منابع درآمدی باید با مبانی نظری توسعه پایدار شهری هماهنگ باشند.

این درحالی است که همه منابع درآمدی شهرداری پایدار نبوده و شهرداری نمی‌تواند در بلندمدت به این درآمدها تکیه کند. [۱] از این رو در دهه‌های اخیر، مدیریت شهری در ایران به طور فزاینده‌ای با چالش‌های فراوانی روبرو شده است که ناشی از عوامل گوناگون اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اجرایی، مالی و حقوقی متعددی است. در حال حاضر رکود ساخت و ساز در کشور و کاهش شدید درآمدهای شهرداری‌ها ناشی از عوارض ساخت و ساز، بخصوص شهرداری‌های کلانشهرهایی همچون تهران، باعث شده تا بودجه‌های عملیاتی شهرداری‌ها انقباضی شده و حجم فعالیت‌های عمرانی کاهش یابد. متعاقب این مسأله، شهرداری‌ها در اکثر موارد به نگهداشت شهر بسنده کرده و به دلیل کسری درآمد از توسعه شهر ناتوان مانده‌اند.

در عین حال وجود بیش از ۶۰ درصد جمعیت کشور در شهرها، باعث بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به رشد جمعیت ملی و همچنین اختصاص درآمد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها می‌باشد که نشان از جایگاه اقتصاد شهری در ایران دارد. [۲] مقاله حاضر ابتدا به علل عدم توانایی شهرداری‌ها در ارائه خدمات عمومی پرداخته و سپس با اشاره به منابع درآمدی شهرها، مفاهیم پایداری در درآمدها و توسعه پایدار را ارائه نموده و راهکارهای پیشنهادی جهت افزایش درآمدهای پایدار را ارائه می‌نماید.

### علل ناتوانایی شهرداری‌ها در ارائه خدمات عمومی و شهری

مشاهدات کلی از وضعیت

شهرها در کشورهای در حال توسعه حاکی از کمبود قابل توجه خدمات شهری است. اگرچه در کشورهای پیشرفته و خصوصاً در شهرهای بزرگ این کشورها نیز مشکلات مربوط به ارائه خدمات شهری مشاهده می‌شود، اما وضعیت این کمبودها در کشورهای در حال توسعه از نظر کمی



و کیفی با وضعیت کشورهای پیشرفته قابل مقایسه نمی‌باشد. این کمبودها در کشورهای در حال توسعه به خصوص 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 ... قابل ملاحظه است. [۳] بررسی‌ها نشان داده 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 موارد زیر دانست:



ارائه این خدمات مطرح می‌گردد چرا که هزینه‌ها با رشد شهرنشینی به طور قطع افزایش می‌یابد، در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان منابع درآمدی شهرداری‌ها را به دو گروه کلی منابع درآمدی داخلی و منابع درآمدی خارجی تقسیم‌بندی نمود. منابع درآمدی 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. [۴]

منابع درآمد خارجی شامل دو گروه کمک‌های بلاعوض دولت و استقراض است. این منابع درآمدی درآمدهایی است که از خارج از سازمان شهرداری دریافت می‌گردد.

منابع درآمدی داخلی	۱. فروش خدمات ۲. اخذ مالیات یا عوارض
منابع درآمدی خارجی	۱. استقراض ۲. دریافت کمک‌های بلاعوض دولت

با توجه به تقسیم‌بندی فوق می‌توان به طور اصولی چهار روش کلی را به منظور تأمین منابع مالی شهرداری‌ها مطرح نمود. در روش اخذ عوارض، رابطه مستقیمی بین پرداخت کننده عوارض و استفاده کننده 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 به خصوص استقراض، معمولاً برای جبران کسری بودجه مطرح می‌شود، 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، به صورتی که شهرداری‌ها بتوانند همواره آن‌ها را در بودجه‌های سنواتی خود منظور نموده و اطمینان داشته باشند. به بیان دیگر درآمدهای شهرداری‌ها تا چه حد پایدارند. بدین منظور لازم است درآمدهای

◀ ناتوانی سیستم اداری شهری در اخذ مالیات یا عوارض به گونه‌ای که بتوان منابع بیشتری را به ارائه خدمات عمومی اختصاص داد.  
 ▶ نبود قوانین مناسب برای وضع مالیات یا عوارض، به گونه‌ای که ارائه خدمات را در حد قابل قبول و مطلوب امکان‌پذیر سازد.  
 ▶ فقدان یا نقصان قوانین لازم برای استقراض به گونه‌ای که شهرداری‌ها بتوانند منابع لازم را برای ارائه خدمات عمومی در حد مطلوب تهیه کنند.

◀ عدم تخصیص منابع مالی کافی توسط دولت به شهرداری‌ها  
 ▶ نبود ظرفیت‌های لازم برای تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی از نظر فنی و تکنیکی  
 ▶ کارا نبودن تولید کالاها و خدمات

از میان موارد ذکر شده در بالا، عامل آخر، از یک نقطه نظر مهم با موارد قبلی متفاوت است. در موارد قبلی، فرض بر این است که کارایی لازم در تولید کالاها و خدمات عمومی وجود دارد و یا به عبارت دیگر امکان بالقوه برای استفاده مطلوب از منابع در راستای تولید کالاها و خدمات عمومی توسط شهرداری‌ها وجود دارد، اما موانع قانونی و 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 پایین‌تری از آنچه که می‌تواند باشد، است که این موضوع در نتیجه ناکارآمد بودن نظام تولید کالاها و خدمات عمومی به وجود می‌آید، بدیهی است که در چنین شرایطی اقدامات زیر می‌تواند در افزایش کارایی عملکرد شهرداری‌ها چاره ساز باشد.

◀ استفاده از مدیریت کارآمد  
 ▶ استفاده از تکنولوژی مناسب  
 ▶ استفاده از توان بخش خصوصی برای تولید کالاها و خدماتی که شهرداری خود قادر به ایجاد آن نبوده و یا تولید آن‌ها مزیت نسبی ندارد.

◀ اقدام به استقراض از منابع داخلی و خارجی  
 گرچه شهرداری‌ها ممکن است برای ارائه خدمات در سطح موجود با کسری روبه‌رو نباشند، اما برای ارائه خدمات در سطح مطلوب به احتمال قوی کسری وجود خواهد داشت و این علی‌رغم این واقعیت است که شهرداری‌ها همواره با رشد بودجه مواجه بوده‌اند، این موضوع بیشتر زمانی مسأله ساز می‌گردد که تأمین نیازهای ملی از ضابطه پایدار در درآمدها برخوردار نباشد بنابراین لازم است که پس از نگاه اجمالی به منابع درآمدی شهرداری‌ها، شاخصه‌های پایداری در درآمدها مورد بررسی قرار گیرد. [۳]

### 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 شهرداری‌ها به منظور

پایدار مطرح و سپس چگونگی راهکارهای عملیاتی برای کسب درآمدهای پایدار ارائه گردد. [۳]

### اقلام درآمدی پایدار و ناپایدار

بر اساس مطالب ارائه شده در بخش قبل کلیه اقسام درآمدی شهرداری‌ها از ویژگی‌های درآمدهای پایدار تبعیت نمی‌کنند. هر چند که کلیه اقسام درآمدی در افزایش قدرت تولیدی و خدماتی شهرها در کوتاه مدت موثر است، اما به هر حال برخی از آن‌ها پایدار و برخی ناپایدار است. برای روشن شدن بحث به صورت نمونه چند قلم از منابع درآمدی شهرداری‌های کشور مورد تحلیل قرار می‌گیرند.

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

این عوارض متعددند و در میان آن‌ها می‌توان به چند قلم به عنوان نمونه اشاره نمود، برای مثال عوارض ساختمان‌ها و اراضی شامل عوارض بر پروانه‌های ساختمانی و عوارض بر مازاد تراکم و عوارض سطح شهر، از نقطه نظر پایداری یکسان نیستند. هر چند رقم عوارض بر مازاد تراکم، به خصوص در کلان شهرها، قابل ملاحظه است

اما جزء اقسام پایدار، ارزیابی نمی‌گردد. 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 مؤید این موضوع می‌باشد.

### عوارض حاصل از صدور پروانه‌های ساختمانی

هر چند می‌توان این عوارض 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 و سائط نقلیه و عوارض صدور پروانه تاکسیرانی، عوارض بلیط مسافرت و باربری و عوارض بر معاملات و سائط نقلیه، عوارضی هستند که می‌توان آن‌ها را در یک نظام شهری، از دسته درآمدهای مستمر قلمداد نمود، زیرا که این عوارض متأثر از فعالیت‌هایی هستند که همواره در بدنه شهر ارائه می‌گردند.

### عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد

عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد و جرائم تخلفات ساختمانی و شهری، غرامت‌ها و درآمدهای حاصله از تغییر

کاربری‌ها و عوارض حذف پارکینگ به طور قطع در زمره درآمدهای ناپایدار جای دارند؛ هر چند آمار و ارقام درآمدهای شهرداری‌ها حاکی از رقم قابل ملاحظه این درآمدها است. همچنین اگرچه فلسفه وجودی این چند قلم بر مبنای بازدارندگی از عدول برنامه‌های جامع شهر است و اعمال آن‌ها سبب کاهش آسیب‌های شهری می‌گردد؛ اما متأسفانه تجربه مطالعات در مورد درآمدهای شهری نشان می‌دهد که نگاه شهرداری‌های کشور به این اقسام نه بازدارندگی بلکه درآمدزایی 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 اقسام ناراضی نباشند.

### عوارض نوسازی

به جرأت می‌توان گفت که مهم‌ترین درآمد پایدار شهرداری‌های کشور که به دلایل مختلف مغفول مانده است، مبحث عوارض نوسازی است.

عوارض نوسازی که در کشورهای جهان تحت عنوان «مالیات بر

دارایی‌های غیر منقول» از آن نام برده می‌شود، از اقلامی است که هر ساله می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن نه تنها سلامت محیط زیست شهری را دچار مخاطره نمی‌نماید، بلکه پتانسیل درآمدی شهرداری‌ها را به صورت مستمر جهت افزایش



توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش می‌دهد.

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 گرفته شوند و 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 پرداخت کنندگان عوارض)
- ◀ شفاف‌سازی میزان درآمدهای شهرداری و هزینه‌های صورت گرفته در سطح شهر
- ◀ رفع بی‌اعتمادی از پرداخت کنندگان عوارض نوسازی و جلب مشارکت آنان در زمینه پرداخت به موقع عوارض



هر چند برای حمل و نقل، و جوهی به عنوان هزینه‌های حمل و نقل (بلیط اتوبوس و مترو) از طرف مصرف کننده پرداخت 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 مصرف کنندگان آن اخذ گردد. اما به هر حال به لحاظ آنکه محروم کردن افراد از استفاده رایگان از خدمات فوق امکان‌پذیر نیست (به دلیل طبیعت خدمات که تقسیم پذیر نیستند) و نه دولت‌ها و شهرداری‌ها می‌توانند تا 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 نماید. 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 ما بین مناطق و شهرها تخصیص دهد که تعادلی بین خدمات ارائه شده در سطح کشور برقرار گردد و علاوه بر این، دولت برخی از وظایف خود را به صورت پروژه‌های ویژه به شهرداری‌ها واگذار نماید و لذا در برابر آن باید کمک‌های مالی متناسب تخصیص دهد؛ زیرا بخشی از خدمات ارائه شده در کلان شهرها در زمره خدمات ملی تلقی می‌گردد.

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 ۲ سهم منابع مختلف درآمدی شهرداری‌ها، شامل کمک‌های بلاعوض دولتی به شهرداری‌ها را در چند شهر منتخب به صورت مقایسه‌ای به نمایش گذاشته است. همانطور که در جدول ۲ مشاهده می‌گردد، ارقام اعطایی دولتی به شهرداری‌های شهرهای منتخب، بسیار قابل ملاحظه می‌باشد و در این راستا پدیده‌ای تحت عنوان خودکفایی یا خود اتکایی، یا پذیرفته شده نیست و یا دلیلی برای عدم کمک‌های دولتی نیست. لذا شهرداری‌ها بر اساس شرایط موجود، علی‌الاصول نمی‌توانند

لازم به ذکر است که در شرایط فعلی مبنای تعیین عوارض نوسازی قیمت‌های منطقه‌ای است که با قیمت روز واقعی زمین و املاک تفاوت فاحشی دارد و باید به تدریج از قیمت‌های منطقه‌ای به قیمت‌های روز املاک و مستغلات تغییر جهت دهد.

جدول شماره ۱ 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.

بررسی جدول حاکی از آن است که در شهرهای دنیا سهم منبع درآمدی مذکور در شهرهای کشور، به دلایلی که بر شمرده شد، پایین بوده و این موضوع برای کلان شهر مشهد با سهم کمتر از ۳ درصد در جدول فوق مشهود است.

### درآمد حاصل از پارکینگ‌های شهری

درآمد حاصل از پارکینگ‌های شهری چه از طریق نصب پارکومتر و چه از طریق گماردن پارکبان، از اقلام درآمد پایدار محسوب می‌گردند. هر چند رقم مزبور در درآمدهای شهرداری در حال حاضر سهم قابل توجهی ندارد، اما به لحاظ وجود تقاضای فزاینده برای فضای پارک و سانس نقلیه در شهرهای بزرگ و کلانشهرها و رشد بالای تعداد خودروها، پتانسیل فعال شدن این قلم درآمدی وجود دارد.

### کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

یکی از روش‌هایی که از طریق آن می‌توان انتظار داشت شکاف بین درآمدها و هزینه‌های شهرداری کاهش یابد، استفاده از کمک‌های مالی دولت مرکزی است. کمک‌های دولت مرکزی می‌تواند از طریق اعطای اعتبار، پرداخت یارانه و یا سهم نمودن شهرداری‌ها در مالیات 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 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 پرداخت کننده هزینه‌های تولید این خدمات است، همه افراد قادرند که از این خدمات بهره‌برداری نمایند.

جدول ۱ - سهم عوارض نوسازی از درآمدهای شهرداری‌های چند شهر منتخب (درصد): [۱۳]

شهر	سال	سهم عوارض نوسازی از درآمدهای شهرداری (درصد)
مادرید	۲۰۰۳	۱۲
تورتو	۲۰۰۷	۴۱/۵
بمبئی	۲۰۰۸	۱۹
کیپ تاون	۲۰۰۸	۲۵.۴
سنول	۲۰۰۵	۶۳
مشهد	۱۳۸۸	۲/۶
مشهد	۱۳۸۹	۱/۵





اطمینانی به افزایش یا ماندگاری این درآمدها داشته باشند و علی رغم اینکه پرداخت این اقلام هم از نظر مبانی نظری و هم از نظر 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 مبانی مالی عمومی شهرها، این درآمدها هم نمی‌توانند پایدار ارزیابی گردند. [۱]

### استقراض و 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. مسأله تأمین مالی به منظور برآورده کردن نیازها از محدوده عوارض و فروش

خدمات و کمک‌های دولتی فراتر می‌رود. در این راستا استقراض 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 زیر بنایی 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 زیر ساخت‌های شهری ایجاد نماید. روش استقراض و مشارکت در طرح‌های مورد نیاز شهرداری‌ها می‌تواند به صورت‌های زیر انجام شود:

◀ مشارکت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تشکل‌های غیردولتی  
◀ انتشار اوراق مشارکت

◀ استقراض از بانک‌ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی

◀ بانک‌های تخصصی شهرداری‌ها و صندوق‌های توسعه شهری  
**سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی؛** از دیگر راهکارهای تأمین مالی شهرداری‌های کشور می‌باشد. عملکرد بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی، دارای ویژگی و خصوصیتی است که عمده‌ترین آن کارایی بالا و دسترسی به منابع متنوع است. تجارب ارزنده جهانی در زمینه استفاده شهرداری‌ها از ظرفیت بخش خصوصی در جهت اجرای پروژه‌های خدمات شهری مؤید این موضوع می‌باشد.

**انتشار اوراق مشارکت؛** از دیگر شیوه‌های بهره‌گیری از کمک‌های مردمی است. فروش و انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه‌های

تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین باز خرید 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. در ایران هم انتشار اوراق مشارکت طرح نواب توسط شهرداری تهران با مشارکت شبکه بانکی از مثال‌های مشارکت مردم و بخش خصوصی در طرح‌های زیر ساختی شهرداری محسوب می‌گردد. [۷]

**استقراض از بانک‌ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی؛** به طور کلی شهرداری‌ها به منظور انجام پروژه‌های زیربنایی و زیر ساختی شهری، می‌توانند بخشی از وجوه مورد نیاز را به شکل وام از مؤسسات مالی به ویژه 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 بلند مدت می‌باشد و تنها می‌تواند از جریان وجوه حاصله از پروژه پرداخت گردند، لذا می‌بایست مؤسسه وام دهنده از نظر مالی توانمند و از تجربه کافی در



زمینه تأمین منابع مالی پروژه‌هایی که دارای تعهدات وسیع هستند برخوردار باشد.

هرچند که مقوله استقراض 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 در یک حد معین تأثیر داشته باشد، اما باید این موضوع را در نظر گرفت که شهرداری‌ها اصولاً در بلند مدت نمی‌توانند بر این منابع درآمدی اتکالی قابل اطمینانی را داشته باشند چرا که تحت تاثیر شرایط خاص اقتصادی و بحران‌های

جدول ۲ - سهم کمک‌های دولت در تأمین مالی هزینه‌های برخی از شهرهای منتخب جهان (درصد) [۴۱]

شهر	سهم کمک‌های دولتی (درصد)	شهر	سهم کمک‌های دولتی (درصد)
استانبول	۶۸	کپنهاگ	۲۱
وین	۶۷	پراگ	۲۱
لندن	۵۵	پوسان	۱۸
بارسلون	۴۶	موترا توکیو	۱۴
آمستردام	۴۶	توکیو	۱۰
برلین	۳۹	ملبورن	۹
آتن	۳۲	سنول	۵
بوداپست	۳۰	هلسینکی	۴
تورتو	۲۴	استکهلم	۴



عهده دارند که شاید در میان سایر سازمان‌ها و ارگان‌ها بی‌نظیر باشند.

#### نحوه تأمین اعتبار

شهرداری‌ها با توجه به خودکفایی مالی می‌بایست برای تأمین بودجه مورد نیاز خود به صورت مستقل کسب درآمد نمایند.

#### وابستگی مالی شهرداری‌ها به شرایط جامعه

علی‌رغم اینکه شهرداری‌ها دارای سیستم بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی هستند ولی از آنجائی که بیشترین سهم در درآمد شهرداری‌ها مربوط به عوارض ساختمانی است لذا درآمد آن‌ها تحت تأثیر تغییرات اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و سیاسی روز می‌باشد که موجب عدم اجرای برنامه‌های از پیش تعیین شده در توسعه شهری می‌گردد.

#### وظایف فوری و ضروری

یکی از ویژگی‌های مهم شهرداری‌ها ماهیت اضطراری و فوریت برخی از وظایف آن‌هاست. از جمله نظافت سطح شهر، جمع‌آوری زباله، آبیاری فضای سبز و رفع موانعی که بعضاً در سطح شهر ایجاد می‌شوند و این وظایف را نمی‌توان به تأخیر انداخت. زیرا موجب برهم خوردن نظم و زیبایی و سلامت شهری می‌گردند. [۴]

در نمودار ۱ روند رشد صدور پروانه شهرداری تهران [۹] به عنوان نمونه با روند رشد تورم مقایسه گردیده است. [۱۰] با نظر به نمودار و آمار ارائه شده مشاهده می‌کنیم که رکود شدید بخش مسکن، در تهران به عنوان نمونه کلاتشهرهای ایران باعث عقب ماندگی ۱۵۰ درصدی این بخش در دوره ۱۳ ساله از تورم شده است.

#### راه‌های افزایش درآمد پایدار شهرداری‌ها

با دقت نظر در آنچه تا این جا بیان شد درآمد شهرداری‌ها وابستگی قابل توجهی به ساخت و ساز در سطح شهر دارد، لذا از این رو قوانینی جهت بررسی و تصویب در دستور کار قرار دارد تا از وابستگی شهرداری به درآمدهای ناپایدار بکاهد مانند قانون مالیات بر ارزش افزوده که می‌تواند به عنوان یکی از راهکارهای ممکن در این خصوص مطرح باشد و با توجه به افزایش مالیات بر ارزش

نمودار ۱ - مقایسه رشد صدور پروانه با رشد تورم



مالی یا شرایط سیاسی امکان حذف و یا کاهش این منابع مالی فراهم است. لذا پایدار بودن این اقسام در بلند مدت تا حدودی قابل تأمل بوده و شهرداری‌ها که از این خدمات استفاده می‌نمایند، باید به این موضوع توجه کنند که ضمانتی برای همیشگی بودن این اقسام وجود ندارد. [۸]

#### 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. اگر شهرداری‌ها وظیفه تولید و ارائه خدمات و کالاهای عمومی محلی را بر عهده بگیرند و نظام درآمدی خود را بر این گونه خدمات پایه‌گذاری نمایند، به چهارچوبی نظام‌مند، پویا و مطلوب خواهند رسید و می‌توان امیدوار بود تا شرایط منطقی و نظام‌مندی در کسب درآمدهای پایدار داشته باشد. [۱]

#### فعالیت‌های شهرداری‌ها

فعالیت‌های شهرداری‌ها ویژگی‌های خاصی را دارد که به برخی از آن‌ها به صورت تیتروار اشاره می‌نماییم:

#### گسترده‌گی وظایف

شهرداری‌ها وظایف مختلف، گوناگون و حتی گاهی متضاد را بر



افزوده از ۳ درصد به ۹ درصد می توان بخشی از آن را به شهرداری‌ها اختصاص داد و درصد قابل توجهی از درآمدهای مالیاتی در هر شهر باید به عنوان مالیات محلی به شهرداری‌ها تخصیص و پرداخت گردد. [۲]

از جمله راهکارهای دیگری که می توان در تحقق درآمدهای پایدار بدان اشاره نمود: [۲]

۱- استفاده از منابع درآمد شهرداری‌ها به جهت سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف می‌باشد. شهرداری می‌تواند با استفاده از امکانات و ابزارهایی که در اختیار دارد در زمینه‌های مختلفی سرمایه‌گذاری نماید.

۲- از دیگر اقدامات، وصول مطالبات شهرداری‌ها از ادارات دولتی خواهد بود که در واقع پرداخت آن‌ها به نوعی پرداخت حقوق مردم محسوب می‌گردد؛ زیرا شهرداری‌ها نهادهایی مردمی هستند که با اخذ درآمد از مردم به اداره شهر می‌پردازند. [۲]

۳- نصب بنرهای تبلیغاتی برای معرفی جاذبه‌های گردشگری زیر مجموعه شهرداری و جذب شهروندان به بازدید و آشنایی با شهر خود و ایجاد درآمد برای شهرداری. [۲]

۴- افزایش درصد حق مشرفیت فعلی (مرغوبیت قبلی) برای شهرداری در مورد املاکی که در اثر تعریض معابر باقیمانده اراضی ارزش افزوده‌ای پیدا می‌نمایند؛ زیرا در اکثر مواقع شهرداری‌ها بابت تعریض‌ها غرامت سنگینی را به مالکین پرداخت می‌نمایند در صورتیکه مبلغ حق مشرفیت بسیار کمی بابت آن کسر می‌گردد. [۴]

۵- معابری که تعریض آن‌ها از یک سمت انجام می‌گیرد برای املاک مقابل حق مرغوبیت (مشرفیت) در نظر گرفته شود به گونه‌ای که در پرونده نوسازی آن‌ها لحاظ گردد و در اولین مراجعه به شهرداری از آنان وصول شود. [۲]

۶- پروژه‌هایی که باید شهرداری آن‌ها را اجرا نماید توسط بخش خصوصی ساخته و بابت هزینه انجام شده با واگذاری املاک به آن‌ها و یا به ازای صدور پروانه‌های ساختمانی برای طرح‌های دیگرشان تهاتر گردد. [۲]

۷- اخذ اجاره بهاء بابت حق عبور خطوط آب، برق، گاز و تلفن و فاضلاب در معابر از دستگاه‌های ذیربط با توجه به اینکه در کشورهای پیشرفته ادارات آب و برق گاز و مخابرات زیر مجموعه مدیریت یکپارچه شهری هستند و در ایران این‌طور نیست. [۲]

۸- افزایش عوارض ساختمانی و کسب و پیشه و بازیافت با توجه به اینکه مبلغ کنونی در مقایسه با کلانشهرهای کشورهای دیگر

کم است. [۲]

۹- نظر به این که بار سنگین مشکلات شهری بر عهده شهرداری‌ها می‌باشد تخصیص درصدی از درآمدهای عمومی بودجه کل کشور به این نهاد عمومی، کمترین حق قانونی آن‌ها و رافع معضلاتی می‌تواند باشد که شهرداری‌ها با آن درگیرند. [۲]

۱۰- نظر به اینکه اکثر ادارات برای جابجایی تأسیسات خود در معابر و طرح‌های عمومی و عمرانی مانند انتقال تیرها و ترانس‌های برق، از شهرداری وجه زیادی مطالبه می‌نمایند و این مسأله منطقی نمی‌باشد، لذا باید مصوبه‌ای جهت معافیت شهرداری‌ها از پرداخت هرگونه خسارات و عوارض بابت تغییر مکانی تأسیسات شهری از دولت اخذ و ابلاغ شود. [۲]

۱۱- از آنجایی که حساب‌های شهرداری‌ها متعلق به عموم مردم است مراجع قضایی و اجرائیات حق مسدود کردن و برداشت از این حساب‌ها را نداشته و یا تمهیدی اندیشیده شود که این امر به دشواری انجام گیرد. [۲]

۱۲- با توجه به حجم زیاد ورود خودروها به ناوگان شهری و

نیاز به هزینه‌های زیاد شهرداری برای تعریض معابر و با توجه به اخذ مبلغ بالایی از هر خودرو و تحت عناوین مختلف، مبلغی نیز به عنوان کمک هزینه شهرداری‌ها از قیمت فروش هر نوع وسایل نقلیه و عوارض شماره‌گذاری آن‌ها اخذ گردد. [۲]

۱۳- با توجه به اینکه واحدهای آتش نشانی

شهرداری‌ها کمک شایان توجهی به جلوگیری و یا کاهش پرداخت خسارت بیمه حریق ایفا می‌نمایند، شرکت‌های بیمه درصدی از سود سالیانه خود را به عنوان عوارض به شهرداری‌ها اختصاص دهند. [۱۱]

۱۴- بازنگری قانون شهرداری‌ها با توجه به شرایط موجود و تدوین قانون جدید با هدف تفویض اختیارات کافی به شهرداری‌ها

۱۵- استفاده از مدیریت کارآمد به معنای بکارگیری موثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل ساختار شهرداری‌ها به منظور نیل به اهداف سازمانی و درآمد پایدار. [۱۲]

۱۶- در نظر گرفتن نقش ایده‌های خلاقانه پرسنل و منابع انسانی شهرداری در حصول درآمدهای جدید و پایدار. [۱۲]

۱۷- حرکت به سمت ایجاد درآمد پایدار بیشتر با استفاده از اعتبارات عمرانی و تعریف پروژه‌های درآمدزا در ابعاد مختلف صنعتی و خدماتی و ...





پایدار در اقلام درآمدی خود به ارائه کالا و خدمات مورد نیاز مبادرت ورزد.

لذا با توجه به پیشنهادات ارائه شده جهت کسب درآمد پایدار، بررسی و استفاده از موارد مذکور با توجه به خصوصیات شهرها و سیستم‌های مدیریتی شهرداری‌ها می‌تواند تا حد زیادی این مسأله را برطرف نماید.

#### منابع:

شرزه‌ای، غ و ماجد، و. (۱۳۹۰) «تأمین مالی پایدار شهر؛ چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری» دوفصلنامه مدیریت شهری، ویژه نامه بهار و تابستان ۱۳۹۰، ۲۹۹-۳۱۵.

عباسی کشکولی، م.ع و باقری کشکولی، ع، «راه‌های تأمین درآمد پایدار برای شهرداری‌های کشور» ماهنامه شهرداری‌ها، سال دهم، شماره ۹۸، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی. فروردین ۸۹، ۲۷-۱۸.

Anderson, N. (2000). Review Of The Structure & Characteristic Of The Mail Public Financing. Newyork: Playrave.

نوع خواه، م. «شهرداری‌ها به درآمد پایدار نیاز دارند» بخش مقالات، پرتال مدیریت درآمدهای عمومی شهرداری مشهد.

#### آیین نامه مالی شهرداری‌ها

شرزه‌ای، غ (۱۳۸۵) «شناخت و تحلیل اقلام درآمدی شهرداری‌های کشور» دوفصلنامه مدیریت شهری، سال ششم، شماره ۲۰، ۲۳-۳۷. شرزه‌ای، غ. (۱۳۸۵) «اصلاح و تأمین منابع درآمدی شهرداری‌های کشور»، پژوهشکده پولی و بانکی.

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

آمار صدور پروانه شهرداری تهران، سامانه پروانه‌های، پرتال داخلی شهرداری تهران.

سری زمانی (از ۱۳۱۵ تاکنون) شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (شاخص تورم) ۱۰۰=۱۳۹۰، آمارهای اقتصادی، آمار و داده‌ها، پرتال بانک مرکزی جمهوری اسلامی.

پزشکپور، ع، «جمع بندی منابع درآمد پایدار برای شهرداری‌ها توسط کمیسیون اداری، مالی و حقوقی شورای اسلامی شهر گرگان و ارسال برای تمامی شوراهای مراکز استان‌ها کشور» سایت شخصی علیرضا پزشکپور، ۱۳۸۴.

نظریور، م. و بیات، ز. (۱۳۸۸) «مدیریت نوین سازمانی»، انتشارات صفار

United Nations Human Settlements Program 2009: "Guide to Munibipal Finance"

Financial year: Tokyo, Seoul, Budapest (2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelona, Copenhagen (2004) Athens, Berlin, Helsinki, Melbourne, Stockholm (2005), Amsterdam, Vienna (2006)

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

۱۸- استفاده از پتانسیل‌های مردمی در تعریف پروژه‌های توسعه‌های درآمدزا

۱۹- اصلاح ساختار درآمدی شهرداری‌ها

۲۰- بهبود سیستم مدیریت و برنامه‌ریزی شهری

۲۱- جلب مشارکت‌های مردمی در اداره شهرها

۲۲- حذف ادارات تصمیم گیرنده مدیریت شهری و موازی با شهرداری‌ها

۲۳- متولی زمین‌های شهری (در محدوده قانونی شهر) خود شهرداری‌ها باشند.

۲۴- تبدیل زمین‌های وقف به احسن و استفاده بهینه از آن‌ها که سبب درآمد برای اداره اوقاف و شهرداری‌ها باشد [۲]

۲۵- ارائه تخفیف ۱۰۰ درصد به عوارض سالانه ساختمان‌هایی که روی بام منازل خود روف‌گاردن ساخته‌اند، بابت ترویج این امر که منجر به زیباسازی شهر و افزایش سرانه فضای سبز می‌شود. ضمن اینکه هزینه نگهداشت آن را شهروندان تأمین می‌نمایند و می‌تواند سرانه فضای سبز را تأمین کرده و در هزینه‌های ایجاد و نگهداشت فضاهای سبز بیشتر صرفه‌جویی نماید.

همچنین ایده‌های جدیدی از این دست به صورت پیشنهادات محلی و منطقه‌ای قابل ارائه به شهرداری‌ها می‌باشد.

#### نتیجه‌گیری

تأمین منابع مالی یکی از مهم‌ترین وظایف نهادهای عمومی مانند شهرداری‌هاست. هر چند که منابع مالی شهرداری‌ها به صورت مختلف قابل وصول است اما همه آن‌ها از خصوصیات درآمد پایدار برخوردار نیستند. پایداری 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. بنابراین شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی که مسئولیت مدیریت و اداره شهر 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







## آینده بازار مسکن

گفت و گو با دکتر مهدی روانشادینیا

عضو هیئت مدیره سازمان نظام مهندسی ساختمان استان تهران

همین افراد نیز به دو گروه افسردگی صلاح که دارای پروانه نظام مهندسی هستند و افراد غیر صلاح که سوداگردان بازار مسکن هستند؛ تقسیم می‌شوند.

در سال ۱۳۹۲ بازار ساخت و ساز به سمت رکود رفت؛ زیرا سودهای بانکی بالا عملاً ساخت و ساز را غیر قابل توجیه کرده است. به عنوان مثال کسی که یک ساختمان می‌سازد باید چند سال زمان بگذارد تا بتواند تمام واحدهای آن را به فروش برساند؛ اما اگر پول همین ساختمان را در بانک بگذارد؛ سود بیشتری در یک سال کسب خواهد کرد. از سوی دیگر بعد خانوار از ۳/۵ در حدود سال ۷۵ به ۲/۱ در سال ۹۵ رسیده و نرخ رشد جمعیت از ۴ در زمان انقلاب به ۱/۶۲ در سال ۸۵ و ۱/۲۴ در سال ۹۵ رسیده است. بنابراین نیاز جدید به مسکن کاهش خواهد یافت؛ در حالی که هنوز سازندگان ما نسبت به این موضوع آگاهی ندارند و در ساخت مسکن بدون تقاضا، اقدام به عرضه مسکن با متراژ بالا می‌کنند. این کار موجب شده که متراژ متوسط مسکن در شهرها به ۱۲۶ متر مربع برسد. به علت کاهش بعد خانوار و کاهش رشد جمعیت و کاهش توان مالی، حدود ۷۰ درصد از معاملات مسکن برای واحدهای زیر

در سال‌های اخیر، شهر تهران با کاهش ساختمان‌سازی مواجه بوده است و بازار مسکن رکودی نسبی را تجربه می‌نماید. با نیم‌نگاهی به این مسأله، سازیران با دکتر مهدی روانشادینیا، عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران و عضو هیئت مدیره سازمان نظام مهندسی ساختمان استان تهران گفت و گو نموده است که در ادامه از نظر می‌گذرد.

▲ به نظر می‌رسد در سال‌های اخیر قسمت زیادی از سرمایه بخش خصوصی از چرخه اقتصادی مسکن خارج شده و در بخش‌های دیگری به کار افتاده است که یکی از دلایل رکود بازار مسکن است. این موضوع را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

در سال‌های گذشته با رونق بازار مسکن، سرمایه‌گذاران اصلی از بیرون از حوزه مهندسی وارد ساخت و ساز شده‌اند. به عنوان مثال افرادی که تخصص مهندسی نداشتند و صرفاً سرمایه‌گذار بودند، بدون در نظر گرفتن نیاز بازار اقدام به ساخت مسکن یا انبوه‌سازی کردند. چندین گروه هستند که سرمایه‌گذاری می‌نمایند، یکی از این گروه‌ها افراد حرفه‌مند هستند که شغل آن‌ها ساخت و ساز است،

