

فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال سی و یکم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۵، شماره پیاپی ۱۲۳

G.Mozaffari

Dr. M. H. Papoli Yazdi

Dr. F. Vossughi

Dr. H. Hataminejad

mozafari149@yahoo.com

غلامحسین مظفری، دانشجو دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، پژوهشگاه شاخص پژوه، اصفهان

دکتر محمدحسین پاپلی یزدی، استاد بازنشسته دانشگاه تربیت مدرس، تهران

دکتر فاطمه وثوقی، دانشیار گروه شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی مشهد

دکتر حسین حاتمی نژاد، دانشیار، جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران

ارائه الگوی پایدار سازی نظام درآمدی و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها (مطالعه موردی: شهرداری تهران)

چکیده

در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران که دارای سیستم اقتصادی ناکارآمد، نظام‌های مالیاتی ضعیف و فاقد مکانیزم‌های مشارکت شهروندان در تأمین هزینه‌های شهرها هستند، سیستم تأمین درآمد شهرداری‌ها عمدتاً به سمت منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم کشیده می‌شود. این مسأله در ایران بعد از اجرای سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در دهه ۱۳۶۰ بیشتر نمود پیدا کرد و به ویژه در شهر تهران شدیدتر از سایر شهرها اتفاق افتاد. هم اکنون، دو چالش عمده سیستم تأمین درآمد شهرداری تهران عبارت است از: ناپایدار و ناسالم بودن این نظام و عدم توفیق شهرداری در دستیابی به بازارهای مالی و پولی برای تأمین هزینه‌های سنگین احداث زیرساخت‌های شهری. از این رو لازم است تا این ساختار اصلاح گردد. بدین منظور در پژوهش حاضر دو الگوی پیشنهادی برای برون‌رفت از این دو چالش ارائه گردید. جمع‌آوری داده‌های پژوهش برای دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۲ صورت گرفت. همچنین از یک مصاحبه ساختاریافته و یک مصاحبه نیمه ساختاریافته با ۳۰ نفر از خبرگان متخصص در زمینه موضوع تحقیق استفاده گردید. الگو شماره ۱ در دو محور با عنوان «کنترل، کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم» و «مدیریت، بهبود و افزایش نقش منابع درآمدی پایدار» موجب پایدارسازی نظام درآمدی در دو بازه میان‌مدت و بلندمدت خواهد شد. الگو شماره ۲ نیز بر ارائه روش‌های جدید جهت ورود شهرداری‌ها به بازارهای مالی و پولی تأکید دارد.

واژگان کلیدی: نظام تأمین مالی، درآمد پایدار، توسعه پایدار، شهرداری تهران

مقدمه

چگونگی تأمین منابع مالی پایدار شهری یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی سیاست‌مداران و برنامه‌ریزان شهری است. با افزایش نیاز به خدمات عمومی در شهرها و محدودیت‌های مالی شهرداری‌ها از سوی دیگر، این چالش روزبه‌روز بیشتر می‌شود (Khmel & Zhao, 2015). بر مبنای تعریف UN-HABITAT، درآمد پایدار عبارت است 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، نیروی کار، سرمایه‌های تولیدی و سرمایه‌های طبیعی مواجه است (UN, 2009). بر همین اساس، دستیابی به الگوی پایدار منابع مالی برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی شهر، از مهم‌ترین عوامل پایداری شهری است که امکان سرمایه‌گذاری در نظام زیرساخت‌های

ارائه الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها/۲۵

توسعه‌ای شهر را فراهم می‌کند (دانش‌جعفری و همکاران، ۱۳۹۳؛ زیاری و همکاران، ۱۳۹۲؛ شرزهای و ماجد، ۱۳۹۰؛ فرجی ملائی و عظیمی، ۱۳۹۰؛ شرزهای، ۱۳۸۷).

کشورهایی که دارای سیستم اقتصادی ناکارآمد و مبتنی بر اقتصاد غیررسمی، نظام‌های مالیاتی ضعیف و فاقد مکانیزم‌های مشارکت شهروندان در تأمین هزینه‌های شهرها هستند، سیستم تأمین درآمد شهرداری‌ها عمدتاً به سمت منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم کشیده می‌شود (Antón et.al, 2016; Navarro & Llanto, 2014; Chetan & Hitesh, 2011; Govinda & Bird, 2010; Mohanty et.al, 2007; Wong & Bird, 2006; Venkatachalam, 2005; ۱۳۹۱؛ نادی قمی، ۱۳۹۱؛ هاشمی و همکاران، ۱۳۹۱؛ شرزهای و ماجد، ۱۳۹۰؛ یگانگی دستگردی، ۱۳۹۰). مشکلات تأمین مالی برای احداث زیرساخت‌های شهری نیز از دیگر مسائل کشورهای جهان سوم است که عموماً به دلیل بهره‌وری پایین و موانع نهادی و سازمانی می‌باشد (Wu, 1999: 2263; Bird, 2005: 3; Liu, 2005: 12). به عقیده تسو (۲۰۱۱) میزان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها شهری با میزان انباشتگی بدهی‌های محلی ارتباط معکوس داشته و انباشتگی این بدهی‌ها، موجب تمایل مدیریت شهری به سمت درآمدهای ناپایدار می‌شود (Tsui, 2011: 686).

شهرداری‌های ایران تا اواخر دهه ۱۳۵۰ از شیوه‌های سنتی تأمین مالی (متکی بر بودجه دولت مرکزی) استفاده می‌کردند. سهم کمک‌های دولتی در سال‌های قبل از ۱۳۶۳ سیر صعودی داشت. ولی بر اساس طرح خودکفایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۳، مقرر گردید شهرداری‌ها طی یک برنامه‌ریزی سه ساله به خودکفایی برسند. از آن پس سهم کمک‌های دولتی کاهش یافت (اکبری و مؤذن‌جمشیدی، ۱۳۹۲: ۳). همزمان با اعمال سیاست خودکفایی، شهرداری‌ها جهت تأمین هزینه‌های خود به شیوه‌های مختلفی متوسل شدند که مهم‌ترین آن‌ها، وضع عوارض جدید یا گسترش عوارض موجود بود. مانند عوارض ساختمان‌ها، فروش تراکم، جریمه تغییر کاربری اراضی، جریمه افزایش تعداد طبقات ساختمان، جریمه حذف پارکینگ از ساختمان و جریمه کمپسون ماده صد یا تخلفات ساختمانی (اکبری و یارمحمدیان، ۱۳۹۱: ۱۰۴). به همین دلیل شهرداری‌ها به تدریج به درآمدهای ناپایدار و ناسالم متوسل شدند، بدون آنکه به تبعات سوء این درآمدها توجه کنند (بصیری‌پارسا و اکبری، ۱۳۸۹: ۱). این مسأله در تهران شدیدتر از سایر شهرهای کشور اتفاق افتاد و به ناپایداری نظام درآمدی و تأمین مالی شهر تهران روزه‌روز بیشتر دامن زد.

بررسی‌ها در این تحقیق نشان می‌دهد دو چالش عمده سیستم تأمین درآمدی شهرداری تهران عبارت است از:

- ناپایدار و ناسالم بودن نظام تأمین درآمدی شهرداری تهران در وضعیت کنونی
- عدم توفیق شهرداری تهران در دستیابی به بازارهای مالی و پولی

از این رو، لازم است تا وضعیت کنونی سیستم درآمد شهرداری‌ها اصلاح گردد. همچنین شهرداری‌ها باید چگونگی دستیابی به منابع بخش خصوصی و بازارهای مالی و سرمایه‌ای را نیز یاد بگیرند (موسوی، ۱۳۹۱: ۱). البته هیچ الگوی منحصر به فردی وجود ندارد که همه شهرداری‌ها از آن استفاده کنند. بلکه اصول و رهنمون‌های اقتصادی هر سیستم حکومتی منجر به طراحی این سیستم می‌گردد (Ebel & Vaillancourt, 2004: 131). پژوهش حاضر الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین مالی شهرداری تهران را ارائه می‌کند.

۱- فروش تراکم را می‌توان به عنوان یک کشف نامید که منبع لایزالی را در اختیار مدیران شهری قرار داد. این منبع از یک سو راحت‌ترین روش کسب درآمد تلقی شد و از سوی دیگر درآمد بسیار بالایی آن با هیچ یک از تجربیات کسب درآمد شهرداری قابل مقایسه نبود. به عبارتی، سهل‌ترین و پردرآمدترین راه کسب درآمد شهرداری به کار گرفته شد.

پژوهش های صورت گرفته نیز حاوی نکات مهمی است که در ارائه این الگو موثر بوده است. چتان ویدی و هیتش ویدی^۱ (۲۰۱۱) به روش های تامین مالی خلاق زیرساخت های شهری در هند بر اساس مشارکت عمومی و خصوصی پرداخته و از مالیات به عنوان ابزار اساسی در شکل دهی بازار تامین مالی شهرداری نام می برند. از نظر گویندا و برد^۲ (۲۰۱۰) روند رو به رشد نیاز به خدمات عمومی شهری ایجاب می کند تا از منابعی مانند قرض از بانک ها، هزینه های توسعه فیزیکی؛ فروش زمین؛ و مشارکت بخش خصوصی استفاده شود. ونکاتاچالام^۳ (۲۰۰۵) نقش سازمان های شهری محلی (ULB)^۴ را در تامین مالی پروژه های شهری هند از طریق روش های خلاقانه بسیار موثر می داند. این روش ها عبارتند از: انواع مالیات ها و عوارض محلی، مالیات های سبز، وام های بلاعوض بانک های بین المللی، جلب مشارکت بخش خصوصی و دولتی به طور همزمان برای سرمایه گذاری.

زنوز (۱۳۸۱) اصلاح قانون نوسازی و عمران شهری با رویکرد نقش شهرداری و شورای شهر، تعیین نرخ عوارض نوسازی با توجه به موقعیت اقتصادی و اجتماعی هر شهر و با نظر شورای شهر، به رسمیت شناختن حضور شهرداری و شورای شهر در ارزیابی و تعیین بهای زمین های شهری، اصلاح آیین نامه های مرتبط بر اساس قوانین خاص و عام شهرسازی، مکانیزه شدن بانک اطلاعات املاک و استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی برای ممیزی و بروز کردن اطلاعات املاک را پیشنهاد کرده است. حبیب نیا و شاه مرادی (۱۳۸۸) به مسأله صندوق های سرمایه گذاری مشترک پرداخته اند. حسن زاده و خسرو شاهی (۱۳۸۸) الگویی پیشنهاد کرده اند که شامل مالیات محلی بر زمین ها و مستغلات بهای کالاها و خدمات، کمک های بلاعوض دولت، وام و استقراض، اعانات و کمک های اشخاص حقیقی و حقوقی و درآمدهای اتفاقی می باشد. موسوی و همکاران (۱۳۸۹) نظام تامین مالی شهر تفت را ضعیف و ناکارآمد ارزیابی کرده و راهکارهایی چون استفاده از سیستم مدیریت شهری نوین، تعریف پروژه های درآمدزا، توسعه خدمات شهری، تخصیص اعتبارات عمرانی به صورت برابر برای تمام سرفصل های بودجه ای ارائه کرده اند. همچنین دانش جعفری و کریمی (۱۳۹۰) موارد زیر را جزو درآمدهای پایدار شهرداری ها ارزیابی کرده اند: عوارض پسماند، عوارض سطح شهر، کسب و پیشه، مالیات بر مستغلات (که در حال حاضر دولت آن را وصول می کند)، عوارض سالانه اتومبیل، عوارض تلفن و گاز، مالیات بر ارزش زمین و بهای خدمات شهری.

بر اساس نتایج پژوهش شرزهی و ماجد (۱۳۹۰) نیز بخش عمده ای از درآمدهای شهرداری های کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می شوند. در حالی که منابع پایدار همچون عوارض نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصله از فروش خدمات به طور نسبی مغفول مانده اند. یگانگی دستگردی (۱۳۹۰) به نقش پراهمیت آژانس های توسعه شهری در این زمینه تأکید دارد. قمی (۱۳۹۱) یکی از چالش های اساسی نظام درآمدی شهرداری ها را به روزآوری و جستجوی منابع جدید برای تامین هزینه های پروژه های بزرگ شهری معرفی کرده است. هاشمی و همکاران (۱۳۹۱) برای ارائه الگو، شش اصل پایداری و ادامه دار بودن، منعطف بودن، حکمروایی شهری، همبستگی با توسعه اجتماعی، همبستگی با توسعه اقتصادی و همبستگی با توسعه محیطی را معرفی کرده است.

از دیگر مطالعات مرتبط، می توان به پژوهش زنگنه شهرکی و حسینی (۱۳۹۲) اشاره کرد که یک الگوی پیشنهادی بر اساس درآمدهای مبتنی بر مالیات های محلی ارائه داده اند. عباسی (۱۳۹۲) از اصطلاح سرمایه گذاری جمعی نام می برد. یعنی تامین مالی یک پروژه با استفاده از گروهی از افراد به صورت جمعی به جای استفاده از بانک ها یا موسسات اعتباری. همچنین دانش جعفری و همکاران (۱۳۹۳)، پایدارترین درآمد قابل استفاده در تهران را مالیات انتقالی از دولت به شهرداری، به دو صورت مالیات بر ارزش افزوده و انتقال درصدی از مالیات ملی می دانند.

1- Chetan vaidy & Hitesh Vaidya
2- Govinda & Bird
3- Venkatachalam
4- Urban local bodies (ULBs)

ارائه الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها/۲۷

با توجه به مبانی نظری و پیشینه تحقیق می‌توان گفت، یک سیستم تأمین مالی پایدار باید دارای ۵ ویژگی به شرح جدول ۱ باشد.

جدول ۱- معیارهای یک سیستم پایدار تأمین درآمد شهرداری

معیارهای اصلی	تعریف	زیرمعیارها
تداوم‌پذیری	یعنی ارقام درآمدی در طول زمان مستمر بوده و تحت تأثیر شوک بازار قرار نگیرد	مستمر و همیشگی بودن عدم وابستگی به نوسانات بازار و تحریم‌های اقتصادی
مطلوبیت	یعنی درآمدها به گونه‌ای باشند که دستیابی به آن‌ها شرایط کیفی شهر به عنوان یک پدیده زنده و پویا را تهدید نکند، به عبارتی کسب درآمد موجب ارتقاء رویکرد عدالت محوری شده و به ساختارهای زیست محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر آسیب نزنند.	عدم تخریب محیط زیست و ایجاد انواع آلودگی‌ها عدم تخریب ساخت فضایی کالبدی شهر عدم آسیب‌رسانی به سیما و منظر شهری عدم تخریب ساختارهای اقتصادی شهر عدم آسیب‌رسانی به کیفیت زندگی شهروندان در طولانی مدت برخوردار بودن تمام شهروندان از منابع و ثروت‌های عمومی شهر سهم‌بری از خدمات شهر بر اساس میزان مشارکت در پرداخت عوارض
انعطاف‌پذیری	پایه درآمدی در طی زمان بزرگ شده و همپا با گسترش مخارج افزایش یابد.	اشتغال‌زایی و کارآفرینی پایدار افزایش توان تولیدی جامعه در طولانی مدت ایجاد رقابت در بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری نوآوری در ارائه طرح اقتصادی
مشارکت‌پذیری	مشارکت شهروندان، نهادهای ملی و بین‌المللی در تأمین مالی شهرداری بیشتر شود تا به تدریج شهرداری‌ها تبدیل به سازمان‌هایی جامعه‌محور و مردم‌نهاد گردند.	افزایش مشارکت مالی بانک‌ها افزایش مشارکت بخش خصوصی افزایش مشارکت بخش بین‌المللی واگذاری تصمیم‌گیری‌ها و کارها به مردم
محل‌پذیری	هر کد درآمدی به تدریج منجر به کاهش حوزه‌ها و فضاهای مدیریتی، افزایش نقش شوراهای محله، انجمن‌های محله‌ای و شهردار در درآمدزایی شود.	کاهش حوزه‌ها و فضاهای مدیریتی افزایش نقش شوراهای محله در درآمدزایی افزایش نقش شهردار محله در درآمدزایی افزایش نقش انجمن‌های محله‌ای در درآمدزایی

منبع: (معاونت مالی و اداری اداره کل تشخیص و وصول درآمد، ۱۳۸۶؛ ۳؛ نگارندگان)

به طور کلی دو محور زیر ضرورت و اهمیت پژوهش حاضر و نوآوری در این زمینه را نشان می‌دهند:

- لزوم تأمین مالی پایدار برای پروژه‌های شهری: هزینه شهرداری‌ها از چند بخش عمده تشکیل می‌شود که اجرای پروژه‌های شهری از اساسی‌ترین وظایف و از جمله رئوس هزینه‌ها در شهرداری‌هاست و تأمین منابع مالی این پروژه‌ها، یکی از موضوعات حساس و مؤثر در اجرای طرح‌های شهری است (طباطبایی‌نژاد، طباطبایی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۲۴۰). اصولاً دو نوع پروژه شهری از نظر ماهیت وجود دارد. دسته اول پروژه‌هایی که دارای خاصیت برگشت‌پذیری سرمایه هستند و دسته دوم پروژه‌هایی که فاقد این

خاصیتند که لزوم تأمین مالی برای پروژه‌های گروه دوم را ایجاب می‌کند.

• **نبود الگوی جامع برای نظام درآمدی شهرداری‌های ایران به ویژه شهرداری تهران:** همان گونه که مرور سوابق موضوع نشان داد، هر کدام از پژوهش‌های صورت گرفته در زمینه نظام درآمدی و تأمین مالی شهرداری‌ها، تنها به بخشی از پتانسیل‌های درآمدزایی شهرداری‌ها پرداخته‌اند. به عنوان مثال، برخی پژوهش‌ها صرفاً بر روی مالیات‌ها تمرکز داشته و برخی دیگر استفاده از انواع عوارض را توصیه کرده‌اند. طبق بررسی‌های انجام شده در بین پژوهش‌های داخلی، پژوهشی که نسبت به پیشنهاد و ارائه الگوی جامعی برای تأمین درآمدی شهرداری‌ها اقدام کرده باشد به دست نیامد و عمده پژوهش‌ها به ارزیابی این سیستم با معیارهای پایداری پرداخته و به این نتیجه رسیده‌اند که این سیستم پایدار نیست. در حالی که در پژوهش حاضر نه تنها این الگوی جامع، ارائه شده است، و در این الگو تمامی راه‌هایی که می‌تواند به عنوان پتانسیل برای درآمدزایی شهرداری تهران از راه‌های سالم و پایدار تلقی شود، در نظر گرفته شده است.

محدوده پژوهش

محدوده این پژوهش از نظر مکانی شهر تهران بوده و از نظر زمانی دوره ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ را شامل می‌شود.

داده‌ها و روش پژوهش

این پژوهش از نظر هدف کاربردی و از نظر شیوه انجام، توصیفی تحلیلی است. گردآوری داده‌ها بر اساس روش کتابخانه‌ای و پیمایشی انجام گردید. بدین صورت که پس از مشخص شدن چهارچوب موضوع، اطلاعات مربوط به ویژگی‌های نظام درآمدی شهرداری‌های کشور از منابع مختلف استخراج شده و داده‌های درآمد شهرداری تهران برای دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۲ از شهرداری تهران اخذ شد. در بخش پیمایشی، اقدام به مصاحبه از کارشناسان خبره گردید. جامعه آماری تحقیق، شامل حجم نمونه برابر با ۳۰ نفر در قالب ۴ گروه می‌باشد (Powell, 2003: 379; Landeta, 2006: 470). روش نمونه‌گیری استفاده شده، روش هدفمند از نوع گلوله برفی است. تجزیه و تحلیل اطلاعات با استفاده از آزمون تی (T) تک نمونه‌ای، طیف مطلوبیت و دلفی انجام شد. با ارزیابی از منابع درآمدی شهرداری تهران در وضع موجود، میزان پایداری هر کد درآمدی سنجیده شد و درآمدهای ناپایدار توسط کارشناسان خبره شناسایی گردید. سپس الگوی پیشنهادی بر اساس مرور مبانی تئوریک موضوع، نتایج بدست آمده از ارزیابی خبرگان ارائه شده و تأیید کارشناسان خبره رسید.

یافته‌های پژوهش

برای شناخت منابع درآمدی شهرداری تهران، از اسناد موجود سازمان شهرداری‌ها، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران و نظرات گروه کارشناسان استفاده گردید. منابع شهرداری تهران شامل ۷ گروه کد درآمدی عمده، ۱۸ گروه کد فرعی و ۱۷۸ ریز کد بوده و شیوه تأمین اعتبارات به دو صورت نقدی و غیرنقدی می‌باشد. کدهای اصلی عبارتند از: درآمدهای ناشی از عوارض عمومی، درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری، درآمدهای بدست آمده از وجوه و اموال شهرداری، کمک‌های دولتی، اعانات، هدایا، دارایی‌ها و سایر منابع (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۳: ۱۲۱).

در ابتدا برای تعیین میزان پایداری هر کدام از کدهای درآمدی، پرسشنامه محقق ساخته‌ای با طیف ۵ درجه‌ای لیکرت طراحی و در اختیار کارشناسان قرار داده شد. در طی پنج جلسه جداگانه، از کارشناسان خواسته شد تا هر کدام از ۱۸ کد درآمدی را از نظر شاخص‌های پنج‌گانه پایداری ارزیابی کرده و به هر کد امتیازی بین ۱ (کمترین حد پایداری) تا ۵ (بیشترین حد پایداری)

ارائه الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها/۲۹

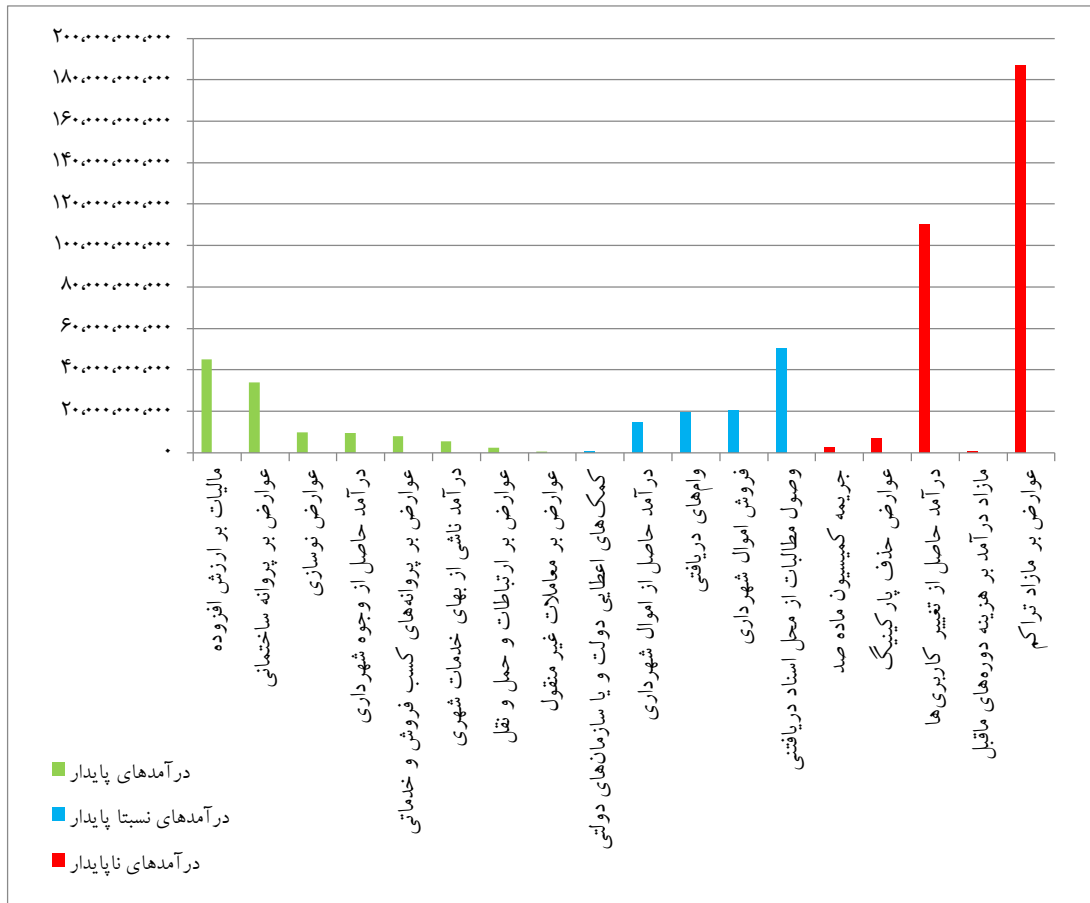
دهند. میانگین مقیاس برای هر کد، عدد ۳ (در طیف ۵ گزینه‌ای) بود. کدهای با میانگین بالاتر از عدد ۳ از نظر معیارهای پایداری بالاتر از متوسط و کدهای پایین‌تر از ۳ نیز در وضعیت زیر متوسط قرار گرفتند. از طریق محاسبه مجموع امتیازهای بدست آمده، میانگین نهایی هر کد بدست آمد. سپس برای مشخص کردن وضعیت پایداری هر کد، از روش طیف مطلوبیت (بازرگان و دیگران، ۱۳۸۶: ۱۰۲) استفاده شد. بدین صورت که میانگین نهایی هر کد، به صورت یک عدد معین در طیف پیشنهادی زیر قرار گرفته و درجه پایداری آن سنجیده شد: چنانچه امتیاز یک کد معین بین ۱ تا ۲,۳۳ باشد وضعیت آن درآمد ناپایدار، امتیاز بین ۲,۳۳ تا ۳,۶۶ باشد وضعیت نسبتاً پایدار و امتیاز بین ۳,۶۶ تا ۵ باشد وضعیت پایدار ارزیابی می‌گردد (بازرگان و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۰۳). جدول ۲ زیر نتایج نهایی ارزیابی را نشان می‌دهد:

جدول ۲- نتایج ارزیابی میزان پایداری کدهای درآمدی عمده شهرداری تهران

نتایج ارزیابی طیف مطلوبیت		میانگین هر معیار بر اساس آزمون T						کدهای درآمدی
رتبه از نظر پایداری	وضعیت پایداری	امتیاز نهایی	محل پذیرش	مشارکت پذیرش	انعطاف پذیری	مطلوب بودن	تداوم پذیری	
۳	پایدار	۴,۰۷	۳,۵۲	۴,۳۳	۴,۵۲	۴,۱۸	۳,۸۲	عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده
۵	پایدار	۳,۸۳	۳,۶۴	۳,۸۴	۴,۸۵	۳,۴۵	۳,۴۱	عوارض بر پروانه ساختمانی
۱۵	ناپایدار	۱,۹۹	۱,۲۴	۲,۱۲	۲,۵۶	۱,۰۸	۲,۹۸	عوارض بر مازاد تراکم
۱۱	نسبتاً پایدار	۳,۰۲	۱,۸۵	۳,۶۲	۲,۲۶	۳,۷۲	۳,۶۹	عوارض بر معاملات غیر منقول
۲	پایدار	۴,۲۲	۴,۵۴	۳,۹۵	۳,۹۲	۴,۹۶	۳,۷۴	عوارض نوسازی
۱	پایدار	۴,۲۴	۳,۵۲	۴,۳۵	۴,۶۹	۴,۳۶	۴,۳۲	عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل
۷	پایدار	۳,۶۸	۳,۳۱	۳,۳۶	۳,۹۲	۴,۱۲	۳,۷	عوارض بر پروانه‌های کسب فروش و خدماتی
۱۸	ناپایدار	۱,۶۸	۱,۱۱	۲,۵۶	۱,۴۷	۲,۰۶	۱,۲۱	عوارض حذف پارکینگ
۱۳	نسبتاً پایدار	۲,۵۷	۲,۵۷	۲,۸۶	۱,۴۶	۳,۵۲	۲,۴۷	کمک‌های اعطایی دولت و یا سازمان‌های دولتی
۴	پایدار	۴,۰۳	۳,۹۵	۳,۸۹	۴,۱۳	۳,۷۴	۴,۴۴	درآمد ناشی از بهای خدمات شهری
۶	پایدار	۳,۷۰	۳,۵۸	۳,۴۱	۴,۷۵	۳,۱۱	۳,۶۸	درآمد حاصل از وجوه شهرداری
۱۲	نسبتاً پایدار	۲,۹۳	۲,۵۹	۳,۳۳	۳,۵۷	۲,۸۵	۲,۳۳	درآمد حاصل از اموال شهرداری
۱۷	ناپایدار	۱,۷۷	۱,۵۰	۱,۶۲	۱,۹۰	۱,۶۳	۲,۲	جریمه کمیسیون ماده صد
۱۶	ناپایدار	۱,۸۳	۱,۵۴	۲,۲۹	۱,۰۲	۲,۱۷	۲,۱۳	درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها
۸	نسبتاً پایدار	۳,۴۵	۳,۵۲	۳,۳۵	۳,۷۴	۴,۵۴	۲,۱	وام‌های دریافتی
۱۰	نسبتاً پایدار	۳,۰۶	۳,۸۵	۳,۵۲	۲,۶۲	۳,۲۳	۲,۱۱	فروش اموال شهرداری
۱۴	ناپایدار	۲,۱۹	۲,۲۵	۲,۱۸	۲,۱۱	۲,۴۰	۲,۰۱	مازاد درآمد بر هزینه دوره‌های ماقبل
۹	نسبتاً پایدار	۳,۰۷	۲,۶۳	۲,۸۵	۳,۷۲	۲,۹۶	۳,۲۱	وصول مطالبات از محل اسناد دریافتی

همان‌گونه که نتایج جدول ۲ نشان می‌دهد، از میان ۱۸ کد درآمدی ارزیابی شده، در مجموع تنها ۷ ردیف درآمدی، از معیارهای پایداری برخوردار بودند. ۶ کد درآمدی دارای پایداری نسبتاً مطلوب و ۵ کد نیز به عنوان درآمدهای کاملاً ناپایدار ارزیابی شدند.

در مرحله بعد، بر اساس نتایج ارزیابی فوق، مجموع درآمد شهرداری تهران از هر کد در دوره زمانی ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ محاسبه گردید. با توجه به شکل ۱، در دوره مورد مطالعه حدود ۵۸ درصد از درآمدهای شهرداری تهران از محل منابع ناپایدار تأمین شده است. ۲۰ درصد، از منابع نسبتاً پایدار و تنها ۲۲ درصد آن از منابع پایدار بوده است. بنابراین، سیستم تأمین درآمدی شهرداری تهران کاملاً ناپایدار و ناسالم است.



شکل ۱- میزان درآمد شهرداری تهران در دوره ۹۲-۱۳۸۷ بر حسب میزان پایداری آن‌ها (هزار ریال)

مشکل دیگر سیستم درآمدی شهرداری تهران، صفر بودن رقم درآمد بسیاری از کدها است. این مسأله ضعف عمده‌ای برای سیستم محسوب می‌شود. به عنوان مثال در سال ۱۳۹۲ حدود ۶۲ ریزکد وجود داشته است که از آن‌ها هیچ درآمدی عاید شهرداری نشده است (همان: ۱۷۵). این در حالی است که اقلام درآمدی بسیار مهمی در بین این کدها وجود دارد^۱. همچنین نتایج نشان داد آن دسته از کدهایی که در راستای افزایش پایداری زیست محیطی و توسعه پایدار تهران است، دارای رقم پایینی بوده و یا کلاً رقم آن‌ها صفر است. مانند: عوارض بر ایجاد پسماند در ساختمان‌های تجاری، رستوران‌ها، بازارهای میوه و تره بار، بیمارستان‌ها.

۱- مواردی مانند: عوارض بر پروانه‌های ساختمانی (اراضی بایر)، عوارض شماره‌گذاری وسایل نقلیه، عوارض ذبح دام و طیور، عوارض میدین میوه و تره‌بار، کمک به اجرای طرح‌های توسعه عمرانی و خدمات شهری، درآمد حاصل از خدمات بازرگانی، درآمد حاصل از خدمات آماده‌سازی، درآمد ناشی از ارائه خدمات مینی‌بوس‌رانی و تاکسیرانی، درآمد اتوبوسرانی و مینی‌بوس‌رانی، درآمد پارک‌ها، درآمد حاصل از فروش محصولات کارخانجات شهرداری، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در بخش عمومی، مال‌الاجاره ساختمان‌ها و تاسیسات، درآمد حاصل از پارکینگ و پارکومترها، خودیاری شهروندان و هدایای دریافتی، وام دریافتی از وزارت کشور و فروش حقوق انتفاعی شهرداری.

ارائه الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها/۳۱

عوارض پارکینگ، عوارض نوسازی که پتانسیل بالایی جهت درآمدزایی پایدار دارند. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به (مظفری، ۱۳۹۵: ۱۷۵).

الگوی پیشنهادی

پس از شناخت وضعیت موجود سیستم تأمین درآمدی شهر تهران، الگوی پیشنهادی تأمین منابع مالی ارائه گردید. در این مرحله، از روش غربالگری و حذف شد. بدین صورت که با ارزیابی از تمامی روش‌های ممکن تأمین مالی که شهرداری از آن استفاده نموده و یا تاکنون قابلیت استفاده را نداشته است، روش‌های ناپایدار حذف شده و تنها روش‌هایی که معیارهای پایدار را در آینده داشته باشند وارد الگو شده‌اند. همچنین در ارائه الگوی پیشنهادی، نتایج ارزیابی پایدار درآمد‌ها (که در مرحله قبل انجام شده بود) نیز مورد توجه قرار گرفت. برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های الگوی پیشنهادی عبارتند از:

- برآمده از مرور نتایج سوابق موضوع، پژوهش‌های پیشین و نتایج پژوهش حاضر
- توجه به دو چالش عمده سیستم تأمین درآمدی شهرداری تهران به طور همزمان
- تغییر ساختار درآمدی شهرداری‌ها در طول زمان (بازه میان مدت بین ۱۰ تا ۱۵ سال)
- توجه به روش‌های جدید و خلاقانه تأمین منابع مالی و درآمدی
- بروز بودن راهکارهای ارائه شده
- دارای قابلیت ارزیابی، پایش و نظارت و بازخورد گرفتن از سیستم

ساختار الگو

الگوی پیشنهادی، دارای دو وجه یا دو بعد اصلی است:

- **بعد نخست (با محوریت بهینه‌سازی و سالم‌سازی منابع درآمدی شهرداری تهران):** استراتژی‌هایی به منظور سوق دادن شهرداری به سمت استفاده کمتر از درآمد‌های ناپایدار و استفاده بیشتر از درآمد‌های پایدار
- **بعد دوم (با محوریت تأمین مالی برای پروژه‌های شهری):** ارائه استراتژی‌هایی جهت ابداع روش‌های خلاقانه و جدید کسب درآمد‌های پایدار، یافتن منابع مالی جدید و دستیابی به بازار سرمایه.

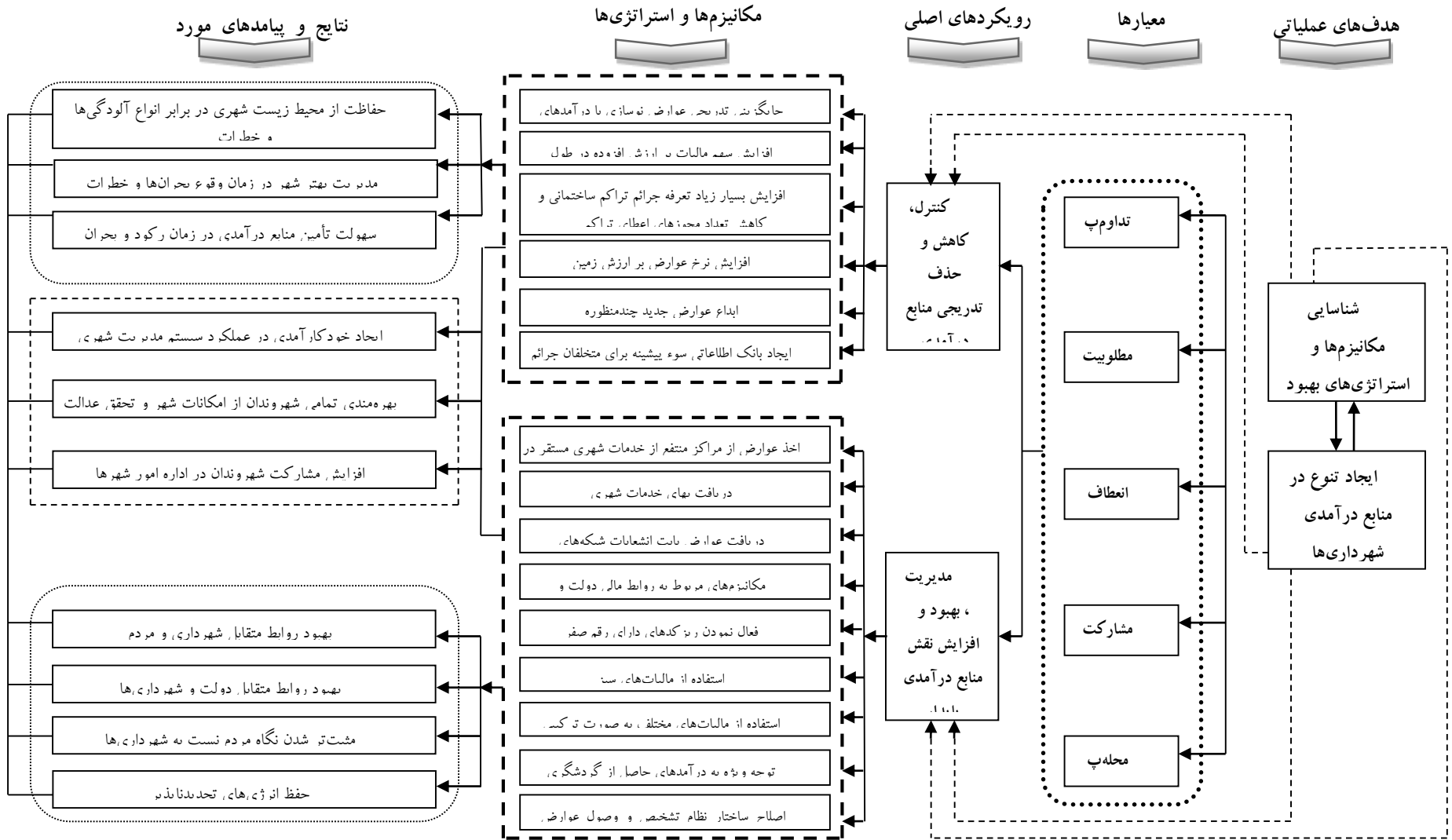
در واقع ساختار الگو شامل دو بخش اصلی است. بخش نخست، نحوه حرکت مدیریت شهری تهران از درآمد‌های ناسالم و ناپایدار به سمت افزایش منابع پایدار و سازگار با معیارهای توسعه پایدار و عدالت اجتماعی را نشان می‌دهد (حرکت از وضع موجود به سمت وضع مطلوب). اما در محور دوم، ارائه روش‌های خلاقانه و ابتکاری جهت یافتن منابع درآمدی جدید و چگونگی ورود به بازار سرمایه مدنظر می‌باشد. هدف از ارائه بخش دوم الگو، عمدتاً تأمین مالی برای پروژه‌های شهری به ویژه پروژه‌های عام‌المنفعه است. همچنین تأکید این بخش بر روی ابزارهای نوین تأمین مالی می‌باشد. الگوی پیشنهادی مبتنی بر ۵ مرحله ذکر شده در جدول ۳ است.

جدول ۳- اصول حاکم بر طراحی و آرایه الگوی پیشنهادی

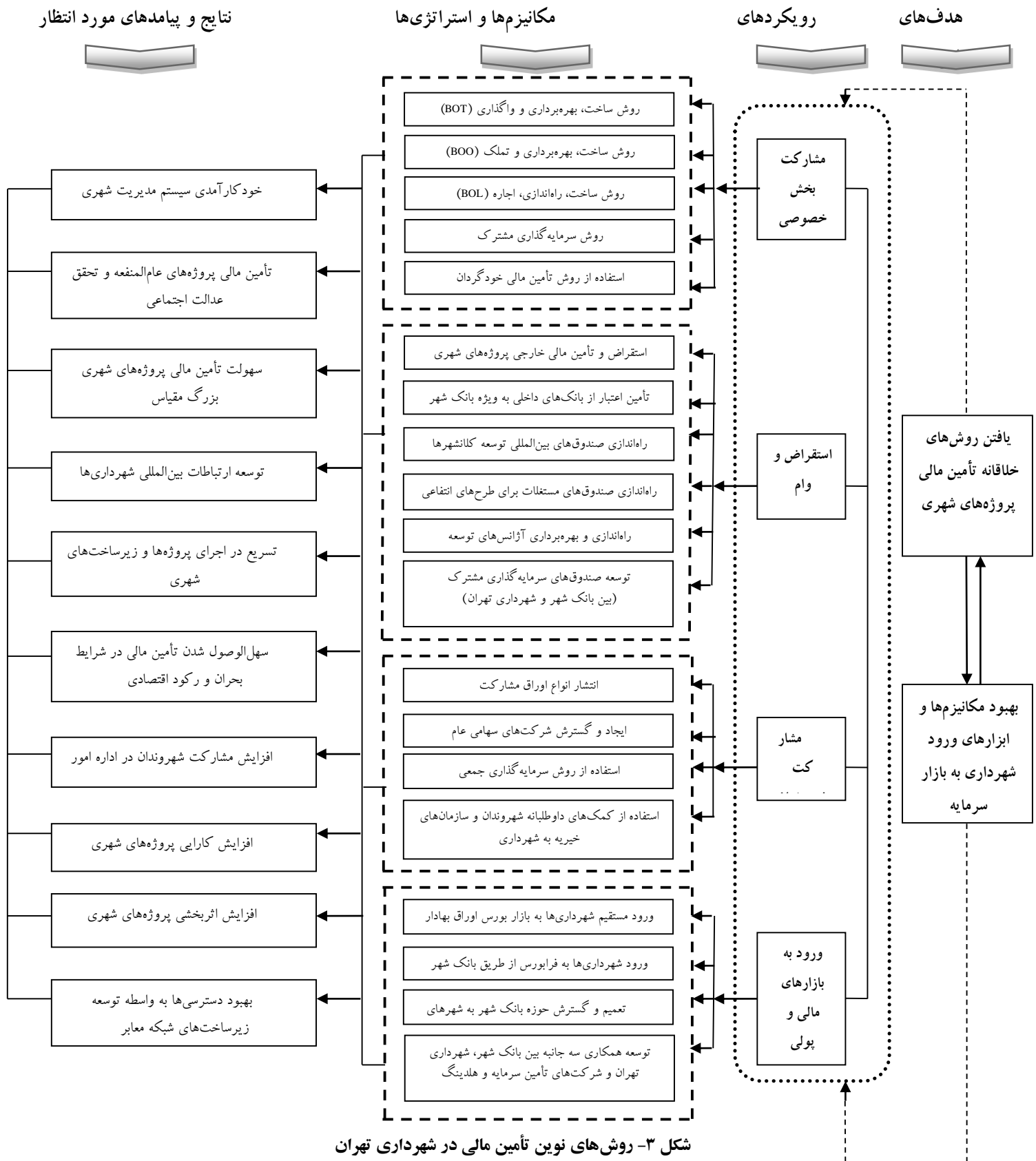
مراحل طراحی	شرح	ویژگی‌های اصلی
تعریف اهداف	شامل اهداف کلان و عملیاتی است که شهرداری تهران باید در طول زمان بدان‌ها نائل شود	هدف‌های کلان (اصلی) تحقق توسعه پایدار در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی تحقق عدالت اجتماعی در بهره‌مندی تمام شهروندان از خدمات شهری هدف‌های عملیاتی شناسایی مکانیزم‌ها و استراتژی‌های بهبود درآمد شهرداری‌ها بر اساس معیارهای پایداری ایجاد تنوع در منابع درآمدی شهرداری تهران یافتن روش‌های خلاقانه تأمین مالی برای پروژه‌های شهری عام‌المنفعه بهبود مکانیزم‌ها و ابزارهای ورود شهرداری‌ها به بازار سرمایه
تعریف معیارها	شاخص‌های عدالت اجتماعی و توسعه پایدار درآمد شهرداری‌ها	مستمر بودن، مطلوب بودن، سالم بودن، مشارکت‌پذیری، محله‌پذیری
تعریف رویکردهای اصلی	نوع نگاه و نحوه برخورد با چالش و ضعف سیستم موجود را نشان می‌دهد	کنترل، کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم مدیریت، بهبود و افزایش نقش منابع درآمدی پایدار مشارکت بخش خصوصی استقراض و وام مشارکت شهروندان ورود به بازارهای مالی و پولی
پیشنهاد استراتژی‌ها و مکانیزم‌ها ارزیابی پیامدها و نتایج مورد انتظار از الگو	راهکارهایی که از طریق اجرای آن به اهداف مورد نظر می‌رسیم. نتایجی که پس از اجرای الگو برای شهرداری تهران متصور است و پاسخگوی اهداف مورد نظر خواهد بود.	شامل ۳۴ استراتژی اصلی در قالب دو الگوی پیشنهادی حفاظت از محیط زیست شهری در برابر انواع آلودگی‌ها و خطرات، سهولت تأمین مالی پروژه‌های شهری عام‌المنفعه، سهل‌الوصول شدن تأمین مالی در شرایط بحران و رکود اقتصادی، ایجاد خودکارآمدی در عملکرد سیستم مدیریت شهری، بهره‌مندی تمامی شهروندان از امکانات و خدمات شهر و تحقق عدالت اجتماعی، افزایش مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، بهبود روابط متقابل شهرداری و مردم، بهبود روابط متقابل دولت و شهرداری‌ها مثبت‌تر شدن دید مردم نسبت به شهرداری‌ها

در صورت تأیید قابلیت تکرارپذیری و تعمیم‌پذیری آن از سوی کارشناسان و صاحب‌نظران مدیریت شهری، استراتژی‌های مزبور می‌توانند به کل سیستم تأمین درآمدی شهرداری‌های کشور تعمیم داده شوند.

الگوهای پیشنهادی شماره ۱ و ۲ در قالب شکل‌های زیر ارائه شده است. توضیحات مربوط به راهکارهای هر الگو در ادامه شرح داده خواهد شد.



شکل ۲- ارائه الگوی پایداری درآمدی درآمدهای شهرداری تهران



شکل ۳- روش‌های نوین تأمین مالی در شهرداری تهران

تشریح راهکارهای پیشنهادی در خصوص الگوی شماره ۱

الف- کنترل، کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم

همان‌گونه که در بخش‌های پیش عنوان شد، برخی از درآمدها، گذشته از ناپایداری، گذشته از ناپایداری، جزء درآمدهای ناسالم نیز شمرده می‌شوند. عوارض فروش مازاد تراکم، عوارض حذف پارکینگ و جرایم کمیسیون ماده صد از این گونه درآمدها هستند. راهکارهای لازم برای کنترل، کاهش و حذف منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم به صورت زیر می‌توانند به کار گرفته شوند:

۱- جایگزینی عوارض نوسازی با درآمدهای ناپایدار و ناسالم در طول زمان: عوارض نوسازی در ایران از پایدارترین منابع درآمدی است که امتیازاتی مانند: عمومیت در شمول، امکان تشخیص علی‌الراس و تنظیم اوراق ممیزی در صورت عدم همکاری مالکان، لحاظ جریمه تاخیر، جایزه خوش حسابی و ضمانت اجرایی در وصول دارد (دانش‌جعفری، همکاران، ۱۳۹۳؛ زیاری، همکاران، ۱۳۹۲؛ دانش‌جعفری، کریمی، ۱۳۹۰؛ شرزهی‌ای، ماجد، ۱۳۹۰؛ شرزهی‌ای، ۱۳۸۷). راه‌حل پیشنهادی مطالعه حاضر، جایگزینی عوارض نوسازی با درآمدهای حاصل از جرائم و تخلفات ساختمانی است. به دلیل پایداری قابل توجه و همخوانی نسبتاً کامل عوارض نوسازی و عوارض سطح شهر با اصول علمی مالیات‌بندی محلی و در نتیجه کارآمدی بالای آن، این عوارض اصلی‌ترین و عمده‌ترین مالیات محلی برای تأمین مالی هزینه‌های شهرداری تهران در نظر گرفته شده و رفته رفته در یک بازه زمانی میان مدت (در حدود ۱۰ تا ۱۵ سال) جایگزین عوارض بر پروانه‌های ساختمانی و عوارض مازاد تراکم در منابع درآمدی شهرداری تهران شوند. به گونه‌ای که سهم این عوارض در کل درآمدهای شهرداری تهران به بیش از ۵۰ درصد برسد. اثر مهمی که پیشنهاد مذکور دارد، کاهش قابل توجه قیمت زمین و لذا مسکن است. در واقع روش پیشنهادی به نفع شهرداری و شهروندان و به طور کلی به نفع اقتصاد شهر خواهد بود چرا که در این صورت، اولاً مشکل شهرداری‌ها از جهت وابستگی شدید به یک درآمد ناپایدار تا حدود زیادی مرتفع خواهد شد، ثانیاً هزینه تهیه مسکن برای شهروندان کاهش می‌یابد؛ با کاهش تعرفه عوارض مازاد تراکم، قیمت زمین و مسکن کاهش یافته و لذا قدرت خرید مسکن برای شهروندان افزایش می‌یابد. در این صورت به جای اینکه شهروندان به صورت یکجا بخواهند مبلغ بالایی را در قالب عوارض تراکم متحمل شوند، به مرور زمان، عوارض نوسازی خود را پرداخت خواهند نمود. همچنین روش فوق، بهبود در سیمای ظاهری شهر را نیز به دنبال خواهد داشت.

۲- افزایش سهم مالیات بر ارزش افزوده در طول زمان: مالیات بر ارزش افزوده نوعی مالیات بر مصرف است که هم اکنون در اغلب کشورهای جهان به اجرا درآمده است. مبنای محاسبه این مالیات، کالا و خدماتی است که در داخل تولید شده یا به کشور وارد می‌شود و فروشندگان و ارائه‌کنندگان خدمات برای آن‌ها صورت حساب صادر می‌کنند (افشاری، ۱۳۹۱: ۲۷). در قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۸۷/۲/۱۷) علاوه بر نرخ‌های مالیات تعیین شده برای کالاها و خدمات مختلف که متعلق به دولت می‌باشد، نرخ عوارض نیز تعیین شده که متعلق به شهرداری‌هاست و وصول بخشی از آن به شهرداری‌ها و وصول بخشی نیز به سازمان امور مالیاتی واگذار شده است. با توجه به اهمیت این مالیات به عنوان دومین منبع درآمدی پایدار بعد از عوارض نوسازی، لازم است که سهم این منبع نیز در درآمدهای شهرداری تهران در بازه میان‌مدت (۱۰ تا ۱۵ سال) افزایش پیدا کند. بدین صورت که رفته رفته از سهم تخلفات ساختمانی و درآمدهای ناپایدار دیگر کاسته شده و سهم درآمدهای حاصل از مالیات بر ارزش افزوده بیشتر گردد تا در طول زمان این روش نیز در سیستم مدیریت شهری کشور جایگزین روش‌های ناسالم گردد. این نسبت برای ۵ سال اجرای طرح می‌تواند به میزان ۲۰ ال ۲۵ درصد از کل درآمدهای شهرداری باشد.

۳- افزایش بسیار زیاد تعرفه جرائم تراکم ساختمانی و کاهش تعداد مجوزهای اعطای تراکم: از طریق این روش، به دلیل افزایش خاصیت بازدارندگی جریمه مذکور، تعداد جرائم کمتر شده و همان مقدار درآمد پیشین با تعداد جرائم کمتری به دست

می‌آید. همچنین به مرور زمان قدرت و تسلط رانت‌جویان و سوداگران زمین و مسکن در برابر مدیریت شهری کمتر و کمتر می‌شود. البته این روش برای کوتاه مدت و تا زمان انتقال به دوره تأمین مالی پایدار ضروری است و در مجموع بایستی این روش تأمین درآمدی به دلیل ناسالم و ناپایدار بودن کمرنگ شود.

۴- **ابداع عوارض جدید چندمنظوره:** گرفتن عوارض سنگین بر تقاضاهای تخریب و نوسازی واحدهای مسکونی بادوام، سوق دادن سرمایه‌گذاری‌ها به بافت‌های فرسوده، گرفتن عوارض سنگین بر تقاضاهای سوداگران خرید واحدهای مسکونی برای محدود ساختن تقاضای کاذب مسکن و کنترل قیمت می‌تواند راه‌حل دیگری در این زمینه باشد.

۵- **ایجاد بانک اطلاعاتی سوء پیشینه برای متخلفان جرائم ساختمانی:** محدود نشدن به جریمه و ایجاد بانک اطلاعاتی سوء پیشینه تخلفات ساختمانی برای ندادن پروانه ساختمانی جدید برای متخلفان راه‌حل دیگری است که باید مدنظر قرار گیرد.

۶- **افزایش نرخ عوارض بر ارزش زمین:** از آنجایی که زمین یک دارایی غیرمنقول است بنابراین به راحتی قابل شناسایی است. همین امر سبب می‌گردد تا اخذ عوارض بر ارزش زمین نسبت به انواع عوارض دیگر مشکلات اجرایی کمتری داشته باشد. این عوارض از نظر هزینه وصول برای شهرداری دارای صرفه اقتصادی است. پیشنهاد می‌گردد به مرور نرخ عوارض بر ارزش زمین افزایش داده شود. به دلیل جایگزینی این عوارض با درآمد فروش تراکم و صدور پروانه‌های ساختمانی، هزینه خرید تراکم و هزینه صدور پروانه عملاً کاهش یافته و منجر به کاهش هزینه‌های ساخت و در نتیجه افزایش حجم ساخت و ساز می‌گردد. از طرفی، با افزایش عوارض بر ارزش زمین، هزینه نگهداری زمین و مسکن بلا استفاده بیشتر شده و انگیزه‌های غیرتولیدی در بازار زمین و مسکن کاهش می‌یابد. لذا اجرای صحیح این سیاست موجب افزایش زمین‌های بلا استفاده و خانه‌های خالی در بازار می‌شود. مالکان با توجه به اینکه می‌بینند نرخ عوارض بر ارزش زمین نسبت به عوارض بر ارزش ساختمان بیشتر شده است اقدام به ساخت زمین‌های خود می‌کنند که همین موجب رونق ساخت و ساز، افزایش واحدهای خالی و کاهش قیمت ملک در شهر می‌گردد. همچنین بدلیل ترغیب مالکان به سرمایه‌گذاری در ملک خود، هزینه‌های شهرداری به منظور بازسازی بافت‌های فرسوده کاهش می‌یابد.

تشریح راهکارهای مدیریت، بهبود و افزایش نقش منابع درآمدی پایدار

در محور دوم از الگوی شماره ۱ شهرداری تهران بایستی برای افزایش نقش منابع درآمدی پایدار، این راهکارها را دنبال کند:

۱- **اخذ عوارض از مراکز منتفع از خدمات شهری مستقر در شهرها:** شهرداری باید از بسیاری از مراکز بزرگ مستقر در شهرهای بزرگ به سبب بهره‌مندی این مراکز از خدمات شهری، عوارض دریافت نماید. ترمینال‌های مسافری، بانک‌ها، راه آهن، فرودگاه از جمله مراکزی هستند که بهره‌مندی فراوانی از خدمات شهری می‌برند. احداث ایستگاه‌ها و پارک‌سوارهای مربوط به سیستم حمل و نقل عمومی در کنار این مراکز، اتخاذ تدابیر مناسب جهت کنترل ترافیک در محدوده این مراکز، نصب تجهیزات رفاهی از قبیل پل هوایی، پل‌های روگذر و زیرگذر و ... از جمله بهره‌مندی‌هایی هستند که شهرداری باید در قبال ارائه این خدمات، عوارض دریافت کند.

۲- **دریافت بهای خدمات شهری:** شهرداری می‌تواند در قبال ارائه خدمات شهری به، نهادهای دولتی و غیردولتی به نسبت بهره‌مندی آن‌ها از خدمات شهری، عوارض دریافت نماید. از ویژگی‌های این عوارض عبارت است که دریافت قانونی بهای خدمات شهری در محل ارائه خدمات، مشخص بودن محل مصرف عوارض برای پرداخت‌کنندگان. یعنی مؤدیان این عوارض می‌دانند که در ازای چه خدمتی، عوارض پرداخت می‌کنند و این عوارض در چه راهی صرف می‌گردد. این ویژگی باعث به وجود آمدن اعتماد عمومی به شهرداری و تسهیل در امر تأمین اعتبار پروژه‌ها در آینده می‌شود.

ارائه الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها/۳۷

۳- دریافت عوارض بابت انشعابات شبکه‌های زیربنایی شهری: خدمات زیربنایی شهری شامل آب، فاضلاب، برق، گاز و تلفن از جمله مهم‌ترین نیازهای شهروندان در واحدهای مسکونی، تجاری، اداری، صنعتی و ... است. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و ایجاد ابنیه و تأسیسات زیربنایی و خطوط انتقال برای ارائه خدمات فوق‌الذکر توسط شرکت‌های مربوطه، همراه با انواع از هزینه‌ها برای شهرداری‌ها است که به طور مستقیم و یا غیرمستقیم برعهده آن‌ها قرار می‌گیرد. همچنین شرکت‌های فوق از خدمات و آماده‌سازی‌های انجام گرفته قبلی در سطح شهر (خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان، پارکینگ‌ها، ... و) بهره‌مند می‌گردند. حتی در حالی که شرکت‌ها فوق مسئولیت بازسازی حفاری‌های مربوط به وصل انشعابات در محلات، خیابان‌ها و کوچه‌ها را به عهده دارند، مازاد هزینه‌ای بر عهده شهرداری قرار می‌گیرد که در صورت محاسبه دقیق و کامل آن میزان کمی نخواهد بود.

۴- افزایش روابط مالی دولت و شهرداری: یکی از ردیف‌های درآمدی که در ایران و سایر کشورها وجود دارد، کمک‌های بلاعوض دولت می‌باشد. در شهرهای بزرگ ایران این کد درآمدی عملاً به صفر رسیده است. درحالی که در کشورهای صنعتی این رقم به ۱۲ درصد می‌رسد. بنابراین با اجرای راهکارهای زیر می‌توان سهم این کد را افزایش داد:

- **افزایش سهم شهرداری از مالیات‌های دریافتی دولت در قالب کمک بدون عوض:** با توجه به اینکه دولت مالیات‌هایی را برای ارائه خدمات به شهروندان در شهرها دریافت کرده و بدون اینکه آن را در اختیار شهرداری بگذارد، خود آن را هزینه می‌کند، بنابراین شهرداری با ارائه استدلال‌های لازم، سهم خود را از مالیات‌های دریافتی دولت در قالب کمک بدون عوض دولت طلب نمایند.

- **افزایش کمک‌های دولتی به دلیل افزایش قیمت حامل‌های انرژی:** افزایش قیمت حامل‌های انرژی نظام مالی شهرداری تهران را از دو کانال اصلی (درآمدها و هزینه‌ها) متأثر می‌کند. در بخش درآمدها، عوارض ساخت و ساز به عنوان مهم‌ترین قلم درآمدی با کاهش مواجه خواهد شد. زیرا با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، قیمت تمام شده مواد اولیه افزایش یافته و سبب کاهش تعداد پروانه ساختمانی و در نهایت کاهش عوارض شهرداری می‌گردد. همچنین با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، هزینه مترو و هزینه عمرانی با افزایش چشمگیری همراه است. لذا پیشنهاد می‌گردد دولت نسبت به جبران این هزینه‌ها اقدامات لازم را برنامه‌ریزی و اجراء نماید.

- **حذف بعضی از قوانین دست و پاگیر توسط دولت:** حذف بعضی از قوانین دست و پاگیر باعث می‌شود تا بانک‌ها بتوانند در عرصه بازارهای پولی رقابت نمایند.

- **کمک‌های میان‌حکومتی:** با توجه به تجارب جهانی، کمک‌های میان‌حکومتی امری ضروری برای شهرداری‌هاست. زیرا بعضی از افراد از شهرهای مختلف وارد شهر موردنظر شده و از امکانات آن استفاده می‌کنند اما عوارض آن را به شهرداری نمی‌دهند و دولت از آن‌ها مالیات اخذ می‌کند. مالیات‌های دولت بر مبنای درآمدهاست و دارای رشد سریعت و قدرت نقدینگی بالاتری نسبت به عوارض است. اما عمده عوارض‌های شهرداری‌ها از محل دارایی‌هاست. لذا بدلیل افزایش هزینه‌های شهر، باید کمک‌های میان‌حکومتی در ایران نیز جز درآمدهای شهرداری محسوب شود.

۵- فعال نمودن ریزکدهای دارای رقم صفر: طبق بررسی‌های انجام شده، شهرداری به صورت قانونی می‌تواند از ۷۲ نوع عوارض استفاده کند که در حال حاضر تنها چهار مورد از آن‌ها در کدهای اصلی منابع درآمدی مورد بهره‌برداری قرار گرفته است، با مدیریت صحیح می‌توان از این پتانسیل‌های قانونی جهت افزایش درآمدهای پایدار شهرداری استفاده نمود.

۶- استفاده از مالیات‌های سبز: برقراری انواع مالیات‌های محلی نظیر عوارض و مالیات سبز از سوخت مصرفی اتومبیل‌ها راه حل دیگری است که مزایای بسیاری از جمله حفظ محیط‌زیست از آلودگی‌ها، بهبود و حفظ انرژی‌های تجدیدناپذیر دارد.

۷- **استفاده از مالیات‌های مختلف به صورت ترکیبی:** با توجه به فرهنگ مالیات‌گریزی که در بین برخی شهروندان اتکا به یک نوع مالیات کافی نبوده و بایستی تا حد امکان از تمام مالیات‌های موجود استفاده کرد. طراحی یک الگوی استفاده ترکیبی از مالیات‌ها می‌تواند مهم باشد. نکته مهمی که باید مدنظر قرار گیرد، میزان توجه به عدالت افقی و عدالت عمودی در پرداخت مالیات توسط شهروندان است.

۸- **توجه ویژه به درآمدهای حاصل از گردشگری شهری:** یکی از مهم‌ترین اقدامات عملی برای پایدارسازی درآمدهای شهرداری‌ها به ویژه در کلان‌شهرها، استفاده از پتانسیل‌ها و توان‌های گردشگری است. شهرداری‌ها با توجه به اثرگذاری فراوانی که توسعه گردشگری در روند کاری آن‌ها دارد؛ در قبال این توسعه، دو وظیفه برعهده دارند؛ اول، مداخله و مشارکت این سازمان‌ها در برنامه‌ریزی و مدیریت گردشگری و دوم، سرمایه‌گذاری مستقیم شهرداری‌ها در ارائه خدمات گردشگری. انجام این مسئولیت‌ها، علاوه بر تأمین اهداف اجتماعی، منبع مناسبی در ارتقای مالی شهرداری‌ها ایجاد می‌کند.

۹- **اصلاح ساختار نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری تهران:** یکی از مشکلات شهرداری‌ها به ویژه شهرداری تهران در وضع موجود، ناکارآمدی نظام تشخیص و وصول عوارض است که در صورت حرکت شهرداری به سمت درآمدهای ناشی از عوارض، بایستی این ساختار نیز اصلاح گردد. لذا پیشنهادات زیر داده می‌شود:

۱- از مشکلات موجود در زمینه وصول عوارض شهر تهران، عدم دریافت آموزش‌های لازم برای پرسنل نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری می‌باشد، آموزش می‌تواند در جهت توانمندسازی کارکنان نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری در امر شناسایی و وصول عوارض تأثیر انکارناپذیری داشته باشد.

۲- کارگروهی در جهت شناسایی توان نهفته شهر تهران در قالب جذب منابع درآمدی تشکیل و اقدام به شناسایی درآمدهای جدید، آسیب‌شناسی و پیاده‌سازی موارد منفعت-هزینه در خصوص درآمدهای مورد استفاده گردد.

۳- با توجه به اهمیت به روز بودن بانک اطلاعات املاک شهرداری تهران و نقش آن در اخذ عوارض، پیشنهاد می‌شود ستادهای ممیزی به جای هر ۴ سال ۱ بار، هر ساله اقدام به ممیزی املاک و شناسایی موارد مشمول عوارض نمایند.

۴- با توجه به آنکه شهرداری تهران از سال ۱۳۸۹ اقدام به تغییر کدبندی نظام درآمدی خود نموده و از کدینگ وزارت کشور استفاده می‌کند، پیشنهاد می‌گردد شهرداری تهران اقدام به اصلاح کدبندی درآمدی شهر تهران مبتنی بر استانداردهای جهانی و شهرداری‌های موفق در جهان نماید.

تشریح راهکارهای پیشنهادی الگوی شماره ۲

۱- **ایجاد صندوق بین‌المللی توسعه کلان‌شهرها:** یکی از راهکارهایی که می‌توان برای پایدارسازی نظام تأمین مالی شهرداری‌ها انجام داد، ایجاد صندوقی با عنوان صندوق توسعه کلان‌شهرها است که تاکنون چنین اقدامی در کشور انجام نشده است. با توجه به تجربیات جهانی همانند بانک گرامین، بانک توسعه آسیا و موارد دیگر، شهرداری تهران با مشارکت بانک شهر و نهادهای ذیربط در این زمینه می‌تواند چنین صندوقی را برای ارائه وام و تأمین منابع مالی برای اجرای پروژه‌های شهری به ویژه پروژه‌های عام‌المنفعه ایجاد نماید. صندوق‌های بین‌المللی در سطح جهانی به ارائه خدمات وام در حوزه‌های مختلف می‌پردازند. بنابراین، ایجاد چنین صندوقی در ایران نیازمند همکاری سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی برای راه‌اندازی است. در مرحله نخست می‌توان این صندوق را با همکاری بانک‌های داخلی مانند بانک شهر ایجاد نمود و در سطح شهر تهران از مزایای آن بهره‌مند گشت. سهام داران اصلی این صندوق در جهان، شهرداری‌های کلان‌شهرها همراه با بانک‌ها و موسسات مالی می‌باشند. برخی از کارکردهای مهم و اهداف پیشنهادی برای صندوق بین‌المللی توسعه کلان‌شهرها عبارتند از:

- تخصیص اعتبار برای پروژه‌های عام‌المنفعه شهری.
- تخصیص اعتبار ویژه و وام‌های بلاعوض برای مبارزه با مشکلات زیست محیطی کلان شهرها
- ارائه وام‌های با بهره پایین برای توانمندسازی ساکنان بافت‌های فرسوده جهت نوسازی مساکن
- کمک به زیرساخت‌های حمل و نقل در کلان شهرهای عضو: در خصوص رفع معضل ترافیک و حمل و نقل در قالب وام‌ها و تسهیلات اعطایی به کلان شهرها از طریق صندوق بین‌المللی توسعه کلان شهرها، گام‌های اساسی برداشته شود، ایجاد و توسعه حمل و نقل عمومی (مترو و بی آر تی) ایجاد مسیرهای دوچرخه و همچنین ایجاد و گسترش مسیرهای مناسب پیاده‌راه‌ها از جمله اقدامات اساسی در این زمینه است.
- کمک به رفع مشکل آلودگی هوا در کلان شهرها.
- تخصیص اعتبار جهت تبدیل پسماندهای شهری به انرژی‌های نو، تولید برق از زباله و سایر اقدامات لازم
- تقویت فرهنگ شهرنشینی، تشویق به مشارکت شهروندان و پرداختن به آموزش‌های شهروندی.
- با این حال موانعی نیز بر سر راه تأسیس صندوق‌های توسعه و سرمایه‌گذاری وجود دارد که عبارتند از:
- نبود قوانین و مقررات لازم جهت تصویب یا به رسمیت شناختن صندوق‌های توسعه و سرمایه‌گذاری در کلان شهرها
- از نظر ساختار حاکمیتی شهرداری‌های کشور در کنترل دولت بوده و در بکارگیری این روش استقلال ندارند.
- نداشتن ضمانت اجرایی لازم، عدم همکاری نهادهای دولتی جهت مشارکت و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری

۲- متنوع‌سازی اوراق بهادار و استفاده گسترده‌تر از آن‌ها؛ یکی از مهمترین عوامل کارآمد شدن بازارهای مالی، وجود اوراق

بهادار متنوع در بازار است. اگر در بازار سرمایه انواع مختلف اوراق بهادار وجود داشته باشد، قسمت اعظم مازاد نقدینگی افراد جامعه جذب واحدهای اقتصادی می‌شود. تنوع ابزارهای مالی از یک سو، گزینه‌های مختلف سرمایه‌گذاری را در اختیار دارندگان وجوه بازار قرار می‌دهد و از طرف دیگر شیوه‌های تأمین مالی شرکت‌ها را تنوع بخشیده و تأمین مالی پروژه‌ها را تسهیل می‌کند. وجود اوراق بهادار متنوع، این امکان را فراهم می‌آورد که خطرپذیری و سود واحد اقتصادی به صورت نامساوی بین سرمایه‌گذاری‌ها و متناسب با خطرپذیری و سلیقه آن‌ها تقسیم شود. این کار، امکان مشارکت طیف وسیعی از افراد جامعه را در سرمایه‌گذاری فراهم می‌آورد.

انواع مختلف اوراق مشارکت از جمله اوراق قرضه، در کلان شهرهای دنیا از جمله منابع درآمدی پایدار محسوب می‌شوند. اوراق قرضه در کنار مزایای بسیار خود، دارای دو عیب بزرگ است که تاکنون مانع استفاده گسترده شهرداری‌های کشور از این ابزار نوین بوده است. مهمترین عیب آن، هم برای صادرکننده و هم برای خریدار، خطر ورشکستگی بنگاه به دلیل ناتوانی در بازپرداخت اصل و بهره قرض است. دومین عیب آن نیز مربوط به کشورهای اسلامی و مخصوصاً ایران است که در آن قانون بانکداری بدون ربا اعمال می‌شود. این مشکل ماهیت و عملکرد اوراق قرضه را زیر سؤال برده و آن را به طور کلی نفی می‌کند. بدین منظور پیشنهاد می‌شود انتشار اوراق قرضه به صورت شاخص‌گذاری شده بر اساس نرخ تورم باشد که برای نخستین بار در سیستم تأمین مالی آمریکا بکار گرفته شده است (وان دیک، ۱۳۸۲: ۲۱). این نوع قرضه ریسک سرمایه‌گذار را به کمترین حد می‌رساند. پروژه‌های تأمین آب، فاضلاب، راه، توسعه زمین و بهداشت را می‌توان با استفاده از اوراق قرضه تأمین سرمایه کرد. پیشنهاد می‌شود شهرداری تهران در مناطقی که در مرحله ایجاد و تکمیل زیرساخت‌های شهری هستند (مانند منطقه ۲۲) و یا پروژه‌هایی که نتیجه آن به نسل‌های آینده خواهد رسید، از اوراق قرضه استفاده کنند.

۳- استفاده از پتانسیل شرکت‌های تأمین سرمایه؛ از جمله نهادهای مالی تأثیرگذار در تسهیل تأمین مالی در بازار سرمایه،

شرکت‌های تأمین سرمایه می‌باشند. در کشورهای توسعه یافته این شرکت‌ها به طور خاص و هلدینگ خدمات مالی به طور عام

نقش اصلی را در تأمین مالی پروژه‌های شهری بر عهده دارند. در ایران نیز با استمرار روند خصوصی‌سازی و شکل‌گیری رقابت در میان صنایع و شرکت‌ها و به تبع آن تکاپو برای تأمین مالی ارزان‌تر و سریع‌تر، شرکت‌های تأمین سرمایه به تدریج جایگاه مناسب خود را یافته و تثبیت خواهند نمود. به‌طور کلی درآمدهای عمده این شرکت‌ها عبارتند از: درآمد تعهد پذیره‌نویسی، درآمدهای مربوط به خدمات مشاوره عرضه و پذیرش، درآمدهای مربوط به خدمات بازارگردانی اوراق بهادار، مدیریت دارایی‌ها و سایر درآمدها.

پیشنهاد‌های پژوهش حاضر در زمینه ارتباط بیشتر با شرکت‌های تأمین سرمایه در سه محور زیر خلاصه می‌گردد:

- این شرکت‌ها بدلیل سهم پایین انتشار اوراق بهادار با درآمد ثابت دارای مجوز از سازمان بورس و نیز سهم بالای تخصیص ظرفیت به تعهد پذیره‌نویسی اوراق بهادار با درآمد ثابت منتشره با مجوز بانک مرکزی (۶۰ درصد) همواره جهت درآمدزایی به سمت انتشار اوراق بهادار در بازار پول متمایل می‌شوند. پیشنهاد می‌گردد این شرکت‌ها با طراحی ابزارهای جدید تأمین مالی و با در نظر گرفتن ویژگی‌های بنگاه‌های اقتصادی، ضمن ترغیب بیشتر این بنگاه‌ها به تأمین مالی از طریق بازار سرمایه و همکاری با شهرداری تهران، موجب بهبود فضای کسب و کار، تأمین مالی برای شهرداری و سودآوری برای خودشان گردند.
- عمده سهامداران شرکت‌های تأمین سرمایه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم بانک‌ها هستند. بنابراین پتانسیل خوبی برای این شرکت‌ها به منظور استفاده از فرصت‌های سیستم بانکی وجود دارد. پیشنهاد می‌گردد بانک شهر به توسعه ارتباطات خود با شرکت‌های تأمین سرمایه توجه بیشتری نشان دهد و از طرفی، این شرکت‌ها نیز از پتانسیل سیستم بانکی به ویژه بانک شهر در جهت توسعه تأمین مالی از طریق بازار سرمایه استفاده نمایند.
- شرکت‌های تأمین سرمایه بنا به دلایلی، تمایل بسیار زیادی به تأسیس صندوق سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار با درآمد ثابت دارند. با توجه به بهره‌گیری شرکت‌های تأمین سرمایه از کارشناسان خبره بازار سرمایه، پیشنهاد می‌گردد این شرکت‌ها در تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری مابین شهرداری و بانک شهر و همکاری‌های سه‌جانبه در سهام فعال‌تر ظاهر گردند.

۴- بهره‌گیری از پتانسیل‌های بخش خصوصی در تأمین منابع مالی: بدین جهت می‌توان شاهد افزایش کارایی و کیفیت خدمات ارائه شده به شهروندان بود. همچنین باعث می‌شود تا شهرداری‌ها فارغ از تصدی‌گری‌های معمول صرفاً به امر نظارت به اجرای امور بپردازند. برخی از مهم‌ترین انواع روش‌های خصوصی‌سازی خدمات شهری می‌تواند شامل توسعه خطوط مترو، جمع‌آوری پسماندهای شهری، احداث پارکینگ‌های طبقاتی و احداث مراکز تفریحی و سینما (پردیس‌های سینمایی) باشد. پیشنهاد می‌گردد شهرداری تهران با پیاده‌سازی اصول حاکمیت شرکتی، نسبت به جلب اعتماد بخش خصوصی در پروژه‌های شهری اقدام نماید و از این توان بالقوه نهایت استفاده را ببرد.

۵- بهره‌گیری از پتانسیل‌های مشارکت شهروندان در تأمین منابع مالی: در بحث مشارکت شهروندان در تأمین منابع مالی لازم برای اداره کلان شهرها مسأله اساسی، توجه به توزیع عدالت منابع درآمدی شهروندان است. یعنی کسانی که استفاده بیشتر و گسترده‌تر از خدمات شهری دارند، قاعدتاً بایستی پول بیشتری نیز به شهرداری بپردازند و بالعکس. این میزان کم و زیادی را در هر صورت شهروندان بایستی بپذیرند و بدان تمکین کنند. برای مثال شهروندی که زباله تولید می‌کند، بایستی به میزان زباله‌ای که تولید می‌کند، عوارض بپردازد، حال آنکه فعلاً این گونه نیست.

۶- استقرار از بانک‌ها و موسسات مالی داخلی و خارجی: شهرداری‌ها به منظور انجام پروژه‌های زیربنایی و زیرساختی شهری، می‌توانند بخشی از وجوه موردنیاز را به شکل وام از مؤسسات مالی داخلی و خارجی دریافت نمایند. شهرداری تهران با رجوع به این بازارها اقدام به اخذ وام جهت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری نماید و پشتوانه قوی برای پروژه‌های عظیم شهر تهران فراهم آورد. از جمله مهم‌ترین مؤسسات مالی می‌توان به بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، مؤسسه توسعه بین‌المللی، بانک

ارائه الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها/۴۱

توسعه آسیا، بانک توسعه اسلامی و در ایران بانک شهر اشاره کرد. استقراض از بانک‌ها یک منبع نسبتاً پایدار برای شهرداری فراهم می‌کند. زیرا دو معیار تداوم‌پذیری و کمک به محیط زیست شهری در آن‌ها وجود دارد.

۷- بهره‌برداری بیشتر از پتانسیل‌های بانک شهر برای تأمین مالی پروژه‌های شهری: با گسترش تعداد شعبات بانک شهر در سطح تهران، قدرت نقدینگی شهرداری افزایش پیدا می‌کند و از این طریق می‌تواند برای پروژه‌های عام‌المنفعه شهری تأمین اعتبار کند. همچنین یکی از راهکارهای مهم، گسترش شعبه‌های بانک شهر به شهرهای میانی می‌باشد. از این طریق شهرداری‌های سایر شهرها نیز می‌توانند به تدریج دارای خودکارآمدی شده و برای تأمین منابع مالی زیرساخت‌های شهری در تنگنا قرار نگیرند.

الزامات نهادی، قانونی و نظارتی برای دستیابی به سیستم درآمدی و تأمین مالی پایدار

فقدان الزامات قانونی، نهادی و نظارتی، یکی از مهم‌ترین ابعاد مشکل‌ساز نظام تأمین مالی شهرداری‌های ایران تاکنون بوده است. زیرا نظام حقوقی و نهادی ناظر بر تأمین مالی شهرداری‌ها در بسیاری از موارد ناکار و ضعیف است. همچنین قوانین و ضوابط مدون شده در این زمینه، دارای ابهام فراوان می‌باشد. جهت تحقق‌پذیری راهکارهای ارائه شده در الگوی پیشنهادی، دو اقدام اساسی بایستی در نظام تأمین مالی شهرداری‌های کشور صورت گیرد. اولی «تعریف سیستم اجرایی تأمین درآمدهای پایدار» و دومی «تدوین لایحه و آیین‌نامه اجرای صحیح تأمین درآمدهای پایدار» است که در ادامه به هر دو مورد اشاره می‌گردد.

تعریف سیستم اجرایی تأمین درآمدهای پایدار

تدوین لایحه و آیین‌نامه نحوه اجرای صحیح تأمین درآمدهای پایدار به عنوان مهم‌ترین اقدام: طرح جامع درآمدهای پایدار شهرداری، گام مثبتی در زمینه پایدارسازی نظام تأمین درآمد شهرداری‌ها بود که به دلیل نداشتن ضمانت و قدرت اجرایی لازم، در سیستم مدیریت شهری کشور نادیده گرفته شد و شهرداری‌ها همچنان با روش‌های ناپایدار قبلی کسب درآمد می‌کنند. به همین جهت، تعریف مکانیزم‌هایی برای اجرای راهکارهای طرح جامع، ضروری است.

زمینه‌های اصلی جهت تعریف سیستم اجرایی تأمین درآمدی و مالی پایدار عبارتند از:

- شناسایی و طراحی سیاست‌ها، استراتژی‌ها و ابزارهای جدید مدیریت شهری با هدف بهبود کارایی، اثربخشی و تساوی در سیستم‌های تأمین مالی شهری
- شناسایی و طراحی چارچوب‌های رسمی و قانونی که سازمان‌های مبتنی بر اجتماع، سازمان‌های غیردولتی، شخصی و خانگی و بخش خصوصی را قادر به همکاری در تأمین مالی در راستای توسعه شهری و مسکن می‌نماید.
- انجام مطالعات و ارزیابی ابزارها و سیستم‌های تأمین مالی شهری
- انجام اصلاحات و تغییرات سیاستی جهت تنظیم ارتباطات مالی بین دولتی برای ایجاد تعادل بین مسئولیت‌های شهرداری با منابع آن‌ها
- تأمین خدمات مشاوره‌ای فنی جهت توسعه ظرفیت تأمین مالی و قدرت بخشیدن به سیستم‌های تأمین مالی شهری.

تعریف سیستم نظارتی تأمین درآمدهای پایدار

علاوه بر تعریف سیستم اجرایی درآمدهای پایدار، تعریف سیستم نظارت بر اجرای آن نیز ضروری است تا اطمینان از اجرای صحیح این قانون و امکان نظارت و پایش بر این فرایند فراهم شود، این اقدام می‌تواند در دو بخش زیر صورت گیرد:

- تأسیس سازمانی با عنوان سازمان نظارت بر تأمین مالی پایدار شهرداری‌ها، این سازمان می‌تواند به کلیه موارد ناشی از تخلف شهرداری‌ها از اجرای صحیح قانون تأمین درآمد پایدار نظارت داشته باشد.

- تدوین لایحه و آیین‌نامه نظارت بر اجرای صحیح تأمین درآمدهای پایدار؛ این آیین‌نامه بایستی زیر نظر شهرداری و سازمان نظارت بر تأمین مالی پایدار شهرداری‌ها تدوین شده ولی برای اجرا به سازمانی غیر از شهرداری واگذار شود تا امکان نظارت بر آن فراهم باشد. پیشنهاد می‌شود که آیین‌نامه فوق به سازمان نظارت بر تأمین مالی پایدار شهرداری‌ها واگذار گردد.

نتیجه‌گیری

منابع مختلف نظری و تجربی، گویای یک موضوع مشترک در مسائل تأمین مالی شهری هستند و این موضوع آن است که همه شهرداری‌ها از یکسو دغدغه افزایش درآمدها و کنترل هزینه‌های خود را دارند و از سوی دیگر به دلیل محدودیت درآمدها، امکان تأمین مالی بسیاری از پروژه‌های شهری را ندارند. بنابراین، باید به دنبال یافتن ابزارها و الگوهای تأمین مالی برای تهیه منابع لازم جهت انجام سرمایه‌گذاری‌های شهری باشند. دومین چالش سیستم این است که این نظام زمانی مطلوب خواهد بود که در شرایط نوسانات منابع شهرداری‌ها یا منابع دولتی، تأمین درآمد شهرداری‌ها برای کارکردها و مصارف مختلف، تحت تأثیر این تحولات قرار نگیرند. به منظور برون‌رفت از این دو چالش، بایستی مدلی پیشنهاد می‌شد که جوابگوی نیازهای مالی شهرداری‌ها بوده و به تدریج بتواند زمینه پایداری درآمدها و منابع تأمین مالی پروژه‌های شهری را فراهم آورد. این کار در پژوهش حاضر برای شهرداری تهران صورت گرفت. بدین صورت که ابتدا به ارزیابی نظام درآمدهای و تأمین مالی شهرداری تهران در وضع موجود پرداخته شد. سپس الگوی مطلوب پایداری این نظام در قالب دو مدل پیشنهادی ارائه گردید.

نتایج ارزیابی از وضعیت موجود کدهای درآمدی شهرداری تهران نشان داد که در دوره زمانی مورد مطالعه (۱۳۸۷-۱۳۹۲) شهرداری تهران به میزان ۵۸ درصد از منابع ناپایدار و ناسالم، ۲۰ درصد از منابع نسبتاً پایدار و تنها ۲۲ درصد از منابع سالم و پایدار کسب درآمد کرده است. از این رو سیستم تأمین درآمدی شهرداری در وضع موجود کاملاً ناپایدار و مبتنی بر شیوه‌های ناسالمی همچون فروش تراکم، جریمه تغییر کاربری ساختمان، جریمه حذف پارکینگ و جریمه تخلفات ساختمانی است. الگوی اول شامل دو رویکرد «کنترل، کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم» و «مدیریت، بهبود و افزایش نقش منابع درآمدی پایدار» بود. الگوی دوم نیز بر ارائه روش‌های جدید جهت ورود شهرداری‌ها به بازارهای مالی و پولی تأکید داشت.

منابع و مآخذ

- آخوندی، فریدون (۱۳۹۱)، نقش پایداری درآمد شهرداری‌ها در تحقق اهداف توسعه شهری. اقتصاد شهر، سال چهارم، شماره ۱۶، صص ۷۰-۷۳.
- افشاری، محمد (۱۳۹۱). ویژگی‌های اساسی مالیات بر ارزش افزوده به عنوان منبع درآمد قابل اتکا برای شهرداری‌ها، اقتصاد شهر، شماره ۱۴، صص ۲۶-۳۵.
- اکبری، نعمت‌الله، مؤذن جمشیدی، هما (۱۳۹۲)، مالیات بر ارزش افزوده منبع درآمدی پایدار برای مدیریت شهرها (مطالعه موردی کلان شهر اصفهان)، پنجمین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد.
- اکبری، نعمت‌الله، یارمحمدیان، ناصر (۱۳۹۱)، محاسبه میزان پایداری درآمد شهرداری در صورت تقسیط عوارض ساختمانی (مطالعه موردی: شهرداری اصفهان)، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره اول، صص ۱۱۵-۱۰۳.
- بازرگان، عباس، حجازی یوسف، اسحاقی، فاخته (۱۳۸۶)، فرآیند اجرای ارزیابی درونی، تهران، نشر دوران.
- بصیری پارسا، نیره، اکبری، نعمت‌الله... (۱۳۸۹)، پایداری درآمد شهرداری‌ها و توسعه شهری پایدار: مطالعه موردی شهر همدان، نخستین همایش توسعه شهری پایدار، تهران.
- بنا، شکرالله (۱۳۹۲)، تأمین مالی خارجی پروژه‌های شهری و کارآیی خدمات شهری (مطالعه موردی: شهرداری تهران)، رساله دکتری، رشته علوم اقتصادی، دانشگاه پیام نور، تهران.
- حبیب‌نیا، علی، شاه‌مرادی، هارمونی (۱۳۸۸)، صندوق سرمایه‌گذاری مشترک ابزاری کمکی برای سرمایه‌گذاران کوچک، مجموعه مقالات کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام مالی در ایران.

ارائه الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها/۴۳

- حسن‌زاده، علی، خسروشاهی، پرویز (۱۳۸۸)، الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری‌های کلانشهرها (مطالعه موردی شهرداری تهران)، پژوهشکده پولی و بانک مرکزی، همایش مالی شهرداری.
- دانش جعفری، داود، کریمی، سمانه (۱۳۹۰)، مطالعه تطبیقی منابع درآمدی و تأمین مالی شهرداری تهران با تعدادی از شهرهای مهم جهان. اقتصاد شهر، شماره ۱۱، صص ۲۴-۳۸.
- دانش جعفری، داود، باباجانی، جعفر، کریمی اسبویی، سمانه (۱۳۹۳)، ارزیابی پایداری منابع مالی و درآمدی شهرداری تهران، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره ۷، صفحات ۱۵-۳۴.
- زنگنه شهرکی، سعید، حسینی، سیدعلی (۱۳۹۲)، مدیریت اقتصادی شهر با تأکید بر مالیات محلی و متغیرهای مؤثر بر آن (مطالعه موردی شهر تهران)، اقتصاد و مدیریت شهری، سال اول، شماره ۲، صص ۸۷-۱۰۷.
- زیاری، کرامت اله، مهدی، علی، معصومه مهدیان بهنمیری (۱۳۹۲)، مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری‌ها، مورد پژوهش شهرداری شهر مهاباد، مدیریت شهری، دو فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۳۱، صص ۱۰۷-۱۲۴.
- شرزهای، غلامعلی (۱۳۸۷)، شناخت و تحلیل پایداری اقلام درآمدی شهرداری‌های کشور، دو فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۰، صص ۲۳-۳۷.
- شرزهای، غلامعلی، ماجد، وحید (۱۳۹۰)، تأمین مالی پایدار شهر، چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهر، دو فصلنامه مدیریت شهری، شماره ویژه‌نامه بهار و تابستان، صص ۲۹۹-۳۱۶.
- طباطبائی‌نژاد، سیدمحمد، طباطبائی‌نژاد، سیدعلی (۱۳۹۰)، آسیب شناسی حقوقی منابع مالی در پروژه‌های عمرانی شهری، مجموعه مقالات چهارمین همایش مالی شهرداری. مشکلات و راهکارها، تهران.
- عباسی، سهیل (۱۳۹۲)، تأمین مالی از طریق سرمایه‌گذاری جمعی: روش‌ها، بسترها و انگیزه‌ها، مجموعه مقالات ششمین کنفرانس توسعه نظام تأمین مالی در ایران.
- فرجی ملائی، امین، عظیمی، آزاده (۱۳۹۰)، تحلیلی بر درآمدهای پایدار شهرداری‌ها (نمونه موردی شهر بوئین زهرا)، اقتصاد شهر، شماره ۱۲، صص ۵۹-۷۲.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران (۱۳۹۳)، پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری، شهرداری تهران.
- معاونت مالی و اداری اداره کل تشخیص و وصول درآمد (۱۳۸۶)، طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران، مصوبه شصت و چهارمین، شصت و هشتمین جلسات رسمی-علنی فوق‌العاده و عادی شورای اسلامی شهر تهران، دوره سوم، تهران.
- موسوی، سید مصطفی (۱۳۹۱)، روندها و ساختار مالی شهرداری‌ها، مجموعه مقالات پنجمین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها (با رویکرد اقتصاد مقاومتی)، تهران.
- موسوی، میرنجف، سعیدآبادی، رشید، باقری کشکولی، علی (۱۳۸۹)، راهکارهای مدیریت مالی شهرداری‌ها با استفاده از مدل SWOT مطالعه موردی: شهر تفت، فصلنامه جغرافیا و مطالعات محیطی، سال دوم، شماره ۵، صص ۱-۱۶.
- نادق قمی، ولی (۱۳۹۱)، مروری بر روش‌های تأمین مالی شهرداری‌ها با نگاهی به ابزارهای جدید تأمین مالی، مجموعه مقالات پنجمین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها (با رویکرد اقتصاد مقاومتی)، تهران.
- هادی نوز، بهروز (۱۳۸۱)، برنامه‌ریزی راهبردی شهر تهران، طرح مطالعاتی اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
- هاشمی، سیدمناف، بصیرت، میثم، مظلومی، مهرداد (۱۳۹۱)، راهکارهای دستیابی به نظام درآمدی مطلوب کلان شهرها با جهت‌گیری تحقق توسعه پایدار شهری، مجموعه مقالات پنجمین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها (با رویکرد اقتصاد مقاومتی)، تهران.
- وان دیک، ماین پیتر (۱۳۸۲)، مدیریت مالی شهر: دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای سرمایه ملی و بین‌المللی برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری، ترجمه محمد رضا معینی، مدیریت شهری، شماره ۱۳، صص ۱۸-۲۷.
- یگانگی دستگردی، وحید (۱۳۹۰)، نگاهی به نقش آژانس‌های توسعه شهری در تأمین منابع مالی شهرداری‌ها، مجله اقتصاد شهر، شماره ۱۲، صص ۴۷-۵۸.

- Antón, A., Boyd, Roy, E., Alejandra, I., María E. (2016), Universal social insurance for Mexico: Modeling of a financing scheme, *Economic Modelling*, 52, pp.838-850.

- Babbie, E.R. (2011), *The Basics of Social Research*, Cengage Learning, Belmont.

- Bird, Richard M. (2005), Getting it Right: Financing Urban Development in China, Working Paper for the International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L Rotman School of Management, University of Toronto.
- Chetan, V., Hitesh, V. (2011), Creative Financing of Urban Infrastructure In India Through Market – based Financing and Public Private Partnership Options. University of Toronto, new Delhi National Institute of Public Finance and Policy new Delhi, No.3-7.
- Ebel, R., Vaillancourt, F. (2004), Revenue sources of local governments: Nature and determinants, 131-144 in Freire, Mila and Belinda Yuen (eds), Enhancing urban management in East Asia, England: Ashgate, Publishing Limited.
- Govinda, R. M., Bird, R.M. (2010), Urban Governance and Finance India, University of Toronto, new Delhi National Institute of Public Finance and Policy, new Delhi, No 7-9.
- Khmel, V., Zhao, S. (2015), Arrangement of financing for highway infrastructure projects under the conditions of Public-Private Partnership, IATSS Research, Article In Press, Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/j.iatssr.2015.05.002>
- Landeta, J. (2006), Current validity of the Delphi method in social sciences, Technological Forecasting and Social Change; 73 (5), pp.467-482.
- Liu, Z. (2005), Planning and Policy Coordination in China's Infrastructure Development, Background Paper Prepared for an East Asia and Pacific Infrastructure Flagship Study Commissioned by ADB-JBIC-World Bank, The World Bank, Washington D.C. Ministry of Land Resources of China.
- Mohanty. P. K et al (2007), Municipal Finance In India: An assessmen, Department of Economic Analysis and Policy Reserve Bank of India Mumbai, Development Research Group, No 26.
- Navarro, A. M., Llanto, G.M. (2014), Financing Infrastructure in the Philippines: Fiscal Landscape and Resources Mobilization, Discussion Paper Series, 01, Philippine Institute for Development Studies
- Powell, C. (2003), The Delphi technique: myths and realities. J Adv Nurs, 41 (4), pp.376-382.
- Tsui, Kai Yuen, (2011), China's infrastructure investment boom and local debt crisis, Eurasian Geogr Econ, 52 (5), pp.686–711.
- UN (2009), Guide to Municipal Finance, United Nations Human Settlements Program, 2009.
- Venkatachalam, Pritha (2005), Innovative Approaches to Municipal Infrastructure Financing a case study on Tamil Nadu, India, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, London.
- WECD (1987), Our common future, Oxford university press.
- Wong, Christine P-W. Bird, R. M (2006), China's Fiscal System: A Work in Progress, University of Washington and University of Toronto.
- Wu, Weiping, (1999), Reforming China's institutional environment for urban infrastructure provision, Urban Stud, 26 (13), pp. 2263–2282.