

افزایش تأمین درآمد پایدار راهبرد مدیریت شهری در رسیدن به بهبود و ارتقاء بهره‌وری سازمانی

غلامرضا بیات: کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

فریدین نظافتی نمین: عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور

فاطمه ادیبی سعدی نژاد: دانشیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر، اسلامشهر، ایران

مجید شاهرودی: دانشجوی دکتری تخصصی جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر، اسلامشهر، ایران

hosseinzadeh.1986@yahoo.com

چکیده

نکته حائز اهمیت در بحث تأمین و اصلاح منابع مالی شهرداری‌ها پایداری منابع درآمدی است بطوریکه این درآمدها باید علاوه برداشتن قابلیت اتکا و استمرار پذیری تهدیدی برای توسعه پایدار شهری نیز نباشند. اگر شهر را به صورت یک موجود زنده تصور کنیم، این موجود زنده و بسیار پیچیده برای بقای خود به منابع گوناگونی احتیاج دارد، که یکی از مهم‌ترین و استراتژیک‌ترین این منابع، منبع اقتصادی است. اهمیت این منبع به اندازه‌ای است که در طرح جامع، طرح تفصیلی، برنامه‌های پنج ساله اول و دوم شهرداری و قانون شورای اسلامی اهدافی جهت دستیابی به منابع اقتصادی مطرح شده است و به دلیل اهمیت این منبع حیاتی، برای تأمین منابع اقتصادی یک شهر باید در ابتدا منابع درآمدزایی وجود داشته باشد، لازم است تا چالش «تأمین مالی شهرداری‌ها» به عنوان دغدغه اصلی مدیران شهری مورد توجه قرار گیرد. در ایران نیز کمک‌های دولت و نهادهای دولتی، درآمدهای حاصله از فروش اموال، درآمدهای حاصله از ارائه خدمات توسط موسسات انتفاعی شهرداری؛ درآمدهای مستمر شهرداری‌ها از محل عوارض و مالیات‌ها، کمک‌های اهدایی شهروندان و نهادهای خصوصی، فروش اوراق مشارکت و پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی از جمله اصلی‌ترین منابع درآمدی مدیریت شهری هستند. کسب درآمد از منابع پایدار در طول زمان موجب تقویت شهرداری می‌شود که این خود سبب می‌گردد شهرداری نقش فعال‌تر و مفیدتری در محیط شهری ایفا نماید و پاسخگویی مناسبی به نیازهای شهروندان در محیط شهری داشته باشد. بر همین اساس هدف اصلی پژوهش حاضر ارائه راهکارهای کسب درآمد پایدار و راهکار مدیریت شهری در افزایش تأمین درآمد پایدار در رسیدن به بهبود و ارتقاء بهره‌وری سازمانی با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی می‌باشد. نتیجه پژوهش نشان می‌دهد بهترین راه برای درآمد شهرداری، ایجاد درآمد پایدار از طریق افزایش مشارکت‌های مردمی است و شهرداری‌ها باید تا جایی که می‌تواند اتکای خود را به درآمدهای ناپایدار کمتر کند. همچنین قدیمی بودن قوانین شهرداری، نبود هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی با شهرداری، عدم ضمانت اجرایی جهت اجرای کامل قوانین، نداشتن جایگاه و منزلت عمومی شهرداری و شهرداران بر خلاف کشورهای پیشرفته از مهمترین تنگناها شهرداری‌ها می‌باشد.

واژگان کلیدی: تأمین درآمد پایدار، مدیریت شهری، بهره‌وری سازمانی

۱- مقدمه

در دهه های اخیر مدیریت شهری در ایران به طور فزاینده‌ای با چالش‌های فراوانی روبرو بوده است که این امر ناشی از عوامل گوناگون اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اجرایی، مالی و حقوقی متعددی است (معزی مقدم، ۱۳۸۱: ۳۶). رشد و توسعه سریع و شتابزده و غالباً بی‌رویه شهرها به واسطه رشد سریع جمعیت شهری، یکی از مسائلی که بر ابعاد مشکلات و معضلات حاضر افزوده است (معاونت عمرانی دفتر برنامه‌ریزی وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱۱). وجود بیش از ۶۰ درصد از جمعیت کشور در شهرها، بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به نرخ رشد جمعیت ملی و اختصاص درآمد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها، نشان از جایگاه اقتصاد شهری در ایران دارد (قادری، ۱۳۸۵: ۲۲). از دید اقتصاد شهری عواملی چون گسترش دامنه فعالیت‌های شهرداری‌ها و بالا بردن سطح انتظارات مردم از آنها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری نیاز به گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها را بیشتر می‌کند (قلعه دار، ۱۳۸۲: ۲).

بنابراین، در میان بخش‌های مختلف مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد. زیرا از یک سو کسب درآمد شهرداری‌ها تأثیر عمده‌ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می‌شود بلکه، اساساً اجرای تمامی طرح‌ها و برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت (جمشیدزاده، ۱۳۸۲: ۲۹). طرح موضوع خودکفایی و خوداتکایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲ش بی‌توجه به مبانی نظری حاکم بر روابط مالی دولت و شهرداری‌ها و ادامه این سیاست در سال‌های بعدی، شهرداری‌های کشور را در شرایط حادی قرار داد و شمارش معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه دولت آغاز شد. به دنبال کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت و با توجه به تشدید مسایل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت‌ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار کرده است (نجاریان بهنمیری، ۱۳۷۸: ۲).

بنابراین، عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی - حداقل برای پاسخگویی به هزینه‌های دایمی - برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها را مختل و با این روند منابع درآمدی فعلی جوابگوی هزینه‌های رو به تزاید شهرداری‌ها را در سال‌های آتی نخواهد کرد (قادری، ۱۳۸۵: ۲۳). در نتیجه امروزه برای شهرداری‌ها نیاز به توسعه فرآیند تصمیم‌گیری که بتواند امکان تدوین اجرای راهکارهای فعال در مقابله با شرایط متحول را فراهم نماید، شدیداً احساس می‌شود به گونه‌ای که از یک سو انتظار مردم افزایش یافته است و آنان خواهان انواعی از نظام‌های مدیریتی و برنامه‌ریزی شهری‌اند که در دسترس بوده و در مقابل نیازهای آنان پاسخگو و مسؤل باشند و از سوی دیگر منابع مالی و دیگر منابع شهرداری‌ها هر روز محدودتر می‌شود و نوآوری در فن‌آوری حیطه مداخله شهرداری‌ها را دچار تغییرات عدیده‌ای نموده است به گونه‌ای که مشکلات اجتماعی و کالبدی شهرها پیچیده‌تر شده و نیاز به هماهنگی در برنامه‌ریزی فزونی یافته است. امروزه شهرداری‌ها در اقصی نقاط جهان از لحاظ مدیریتی با شرایط متغیر و پیچیده‌ای رو به رو هستند به گونه‌ای که در برخی از کشورهای پیشرفته، شهرداری‌ها در مقاطعی از کمک‌های دولتی جهت اداره شهرها استفاده می‌کنند و بدون پشتوانه مالی دولت مرکزی در عمل با مشکلات عدیده‌ای روبرو می‌شوند (دفتر مطالعات برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۷۱: ۸۵).

تجربه ی شهرداری‌های کشورهای پیشرفته در زمینه شیوه کسب درآمد و تأمین هزینه‌های شهر حاکی از انجام مطالعات گسترده در زمینه دستیابی به راهکارهای کارآمد جهت تأمین منابع درآمدی جدیدی برای تأمین هزینه‌های شهر و شهرداری هستند. همچنین در تعدادی از شهرداری‌های کشورمان اولین محدودیت برای حل مسایل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی بوده است و از آنجایی که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند بنابراین، درآمد شهرداری‌ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد (علی‌آبادی، ۱۳۸۰: ۸). در همین راستا این مقاله با نگاهی به ساختار شهر و شهرداری زارچ با توجه به نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات راهکارهای جدیدی جهت تأمین منابع درآمدی جدید و پایدار برای شهرداری، جهت ارائه خدمات شهری مطلوب تر به شهروندان ارائه کرده است.

نگرش موردی و مقطعی به نظام درآمدی شهرداریها و عدم تعیین تکلیف آن در قالب یک نظام کلان اقتصادی، عدم شفافیت نظام بودجه و درآمد شهرداری تهران به همراه هدفمند نبودن شکل‌گیری و تأسیس سازمان‌های تابعه و توزیع نامناسب بعضی از درآمدها و نبود ساختار تشکیلات مناسب از دیگر چالش‌های درآمدی است. همچنین گستره شهر، جمعیت روزافزون و موضوعاتی نظیر ناهنجاریهای بصری و زیست محیطی، ترافیک، آلودگی هوا، ناپایداری و نالیمنی بنا و نارسایی در عرضه خدمات شهری، مدیریت شهری را در این مسیر قرار می‌دهد. حال مسئله این است که چگونه می‌توان عوامل مربوط به چالش‌های درآمدی شهرداری را شناسایی و حل نمود و به درآمدهای پایدار با حاشیه ایمنی قابل قبولی رسید. پس با توجه به اهمیت موضوع هدف اصلی پژوهش حاضر با مطالعه ساختار درآمدی شهرداری‌ها راهکارهای جدیدی را جهت تأمین منابع درآمدی پایدار و مستمر در این نهاد جهت ارائه خدمات مطلوب به شهروندان ارائه می‌دهد.

۲- پیشینه تحقیق

اولین محدودیت برای حل مسایل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی است. صاحب‌نظران مسایل مالی‌ه‌ی عمومی معیارها و راهکارهای متفاوتی برای تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها ارائه کردند. تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد مهمترین منابع مالی شهرداری‌ها را مالیات و عوارض و پس از آن کمک‌های دولتی در قالب بودجه‌های جاری حکومت‌های محلی و تأسیسات و تجهیزات محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می‌دهد (آیت‌اللهی، ۱۳۸۷: ۱۷). همچنین، ترکیب بهینه‌ی منابع مالی شهرداری‌ها مجموعه‌ای از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک‌های مالی دولت مرکزی را شامل می‌شود. با مقایسه بین شهرداری تهران و شهرداری‌های آمریکا می‌توان گفت که بیشترین منبع درآمدی شهرداری تهران ناشی از بخش زمین و ساختمان یعنی فروش تراکم است و کمک‌های دولتی درصد خیلی کمی را تشکیل می‌دهد در حالی که درصد قابل ملاحظه‌ای از درآمدهای شهرداری‌های آمریکا از منبع کمک‌های دولتی است (O, Sullivan, 2003: 451).

بنابراین در ارزیابی مالیات‌ها به عنوان یک منبع عمده درآمدی، سه هدف عمده؛ انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه‌ی هزینه‌ها بین سطوح مختلف، و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات‌ها ارائه شده است (Pechman, 1987: 131-135). در کشور ما شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها مشتمل بر روش‌های کسب درآمد شامل فروش مستقیم خدمت، اخذ مالیات محلی، کمک‌های دولتی، وام و استقراض می‌باشد که باید از منظر معیارهای بهینگی و

سپس عدالت مورد ارزیابی دقیق قرار گرفته تا کفایت آن منبع تأمین مالیاتی مشخص شود که در این صورت می‌توان آن را ساده‌ترین و زودبایب‌ترین روش‌های کسب درآمد معرفی نمود (معزی مقدم، ۱۳۸۱: ۷). در نتیجه شهرداری‌ها برای تأمین مخارج خود، هم باید از منابع مالی داخلی و هم منابع مالی دولت بهره‌مند شوند ولی با بزرگتر شدن اندازه شهر، سهم کمک‌های دولتی می‌تواند کاهش یابد (عابدین درکوش، ۱۳۸۲: ۹). بررسی منابع درآمدی شهرداری‌ها روشن می‌سازد که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند بنابراین درآمد شهرداری‌ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد (علی آبادی و معصوم، ۱۳۸۰: ۸). به گونه‌ای که مناسب‌ترین منبع درآمدی در حوزه اقتصاد شهری را می‌توان کارآمد نمودن نظام تشخیص اقتصادی منابع دانست که زیربنای رشد اقتصادی را برای همه‌ی شهرداری‌ها فراهم می‌سازد و عواملی چون نیروی انسانی کارآمد، ساختار سازمانی مناسب، آموزش تخصصی و حرفه‌ای مدیران، ایجاد و توسعه‌ی بانک اطلاعات و ضوابط و آیین‌نامه‌ها و دستور کارهای اجرایی در حوزه‌ی درآمدی می‌تواند سبب کارآمدی این نظام گردد (رزازیان، ۱۳۸۷: ۴۵).

در نهایت مالیات و وضع عوارض بر املاک و دارایی‌های غیر منقول - اعم از واحدهای صنعتی، مسکونی، تجاری، تفریحی، زمین و جزء اینها - می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها باشد و شهرداری‌های ایران می‌توانند با استفاده از تجارب سایر کشورها در جهت چگونگی وصول این منبع درآمدی در جهت تأمین منابع جدید درآمدی استفاده کنند (جمشیدزاده زیاری، ۱۳۸۰: ۵۷).

۳- اهداف پژوهش

باتوجه به اینکه درآمد شهرداری دارای سه اصل مطلوب بودن، انعطاف پذیر بودن و با ثبات بودن نمی‌باشد و همیشه در خطر کاهش عوارض ناشی از ساخت و ساز به دلایل مختلف هستیم، لذا ضروری است؛ نسبت به شناسایی عوامل مربوط به درآمدهای پایدار اقدام گردد، بر همین اساس هدف اصلی و کلی پژوهش حاضر ارائه مدلی از عوامل تأثیرگذار بر چالش‌های درآمدی شهرداری‌ها می‌باشد. به طور کلی هدف تحقیق حاضر ارائه راهبردهای تأمین منابع مالی پایدار در شهرداری‌ها می‌باشد.

۴- مبانی نظری پژوهش

۴-۱- درآمدهای شهرداری

شهرداری‌ها بخشی از این نیاز درآمدی‌شان را از طریق مالیات‌های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی‌شان برآورده می‌کنند. اما این منابع درآمدی نمی‌تواند تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را پوشش دهند. لذا یافتن منبع درآمدی مطمئن و پایدار به منظور تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت شهری از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. در این میان، روی آوردن شهرداری‌ها به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی به منظور تجهیز منابع مالی ضروری به نظر می‌رسد (آبگون، ۱۳۸۹: ۲۱۶). اولین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی است. صاحب نظران مسائل مالی عمومی معیارها و راهکارهای متفاوتی برای تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها ارائه کردند. تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد مهم‌ترین منابع مالی شهرداری‌ها را مالیات و عوارض و بعد از آن کمک‌های دولتی در قالب بودجه‌های جاری حکومت‌های محلی و تاسیسات و تجهیزات محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می‌دهد (آیت‌اللهی، ۱۳۸۷: ۱۷).

همچنین ترکیب بهینه منابع مالی شهرداری‌ها مجموعه‌ای از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک‌های مالی دولت مرکزی است. با مقایسه بین شهرداری ایران و شهرداری‌های آمریکا می‌توان گفت که بیشترین منبع درآمدی شهرداری‌های ایران ناشی از بخش زمین و ساختمان (فروش تراکم) است و کمک‌های دولتی درصد خیلی کمی را تشکیل می‌دهد در حالی که درصد قابل ملاحظه‌ای از درآمدهای شهرداری‌های آمریکا از منبع کمک‌های دولتی است (O.Sullivan, 2003P:451). نگرش جدید مدیریت شهری در جهان، تنها در پی یافتن بستری که بتوان درآمد مورد نیاز را به دست آورد نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. وضعیت شهرداری‌های کشور هم نمی‌تواند از این قانون مستثنی باشد و نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت نماید (موسوی و باقری، ۱۳۸۸: ۵). بنابراین در ارزیابی مالیات‌ها به عنوان یک منبع عمده درآمدی، سه هدف عمده انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه هزینه‌ها بین سطوح مختلف و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات‌ها ارائه شده است.

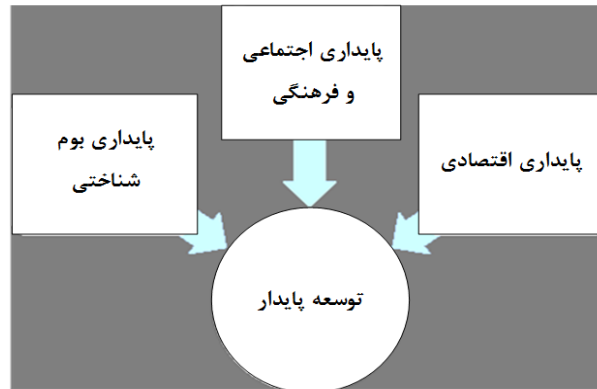
در کشور ما شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها روش‌های کسب درآمد شامل فروش مستقیم خدمت، اخذ مالیات محلی، کمک‌های دولتی، وام و استقراض باید از منظر معیارهای بهینگی و سپس عدالت مورد ارزیابی دقیق قرار گرفته تا کفایت آن منبع تأمین مالیاتی مشخص شود که در این صورت می‌توان آن را ساده‌ترین و زودبایب‌ترین روش‌های کسب درآمد معرفی نمود (معزی مقدم، ۱۳۸۱: ۷). در نتیجه شهرداری‌ها برای تأمین مخارج خود، هم باید از منابع مالی داخلی و هم منابع مالی دولت بهره‌مند شوند ولی با بزرگتر شدن اندازه شهر، سهم کمک‌های دولتی می‌تواند کاهش یابد (عابدین درکوش، ۱۳۸۲: ۹). بررسی منابع درآمدی شهرداری‌ها روشن می‌سازد که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند. بنابراین درآمد شهرداری‌ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد (علی آبادی و معصوم، ۱۳۸۰: ۸).

به گونه‌ای که مناسب‌ترین منبع درآمدی در حوزه اقتصاد شهری را می‌توان کارآمد نمودن نظام تشخیص اقتصادی منابع دانست که زیربنای رشد اقتصادی را برای همه شهرداری‌ها فراهم می‌سازد و عواملی چون نیروی انسانی کارآمد، ساختار سازمانی مناسب، آموزش تخصصی و حرفه‌ای مدیران، ایجاد و توسعه بانک اطلاعات و ضوابط و آیین‌نامه‌ها و دستور کارهای اجرایی در حوزه درآمدی می‌تواند سبب کارآمدی این نظام گردد (رزازیان، ۱۳۸۷: ۴۵). در نهایت مالیات و وضع عوارض بر املاک و دارایی‌های غیر منقول - اعم از واحدهای صنعتی، مسکونی، تجاری، تفریحی، زمین و جزء اینها - می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها باشد و شهرداری‌های ایران می‌توانند با استفاده از تجارب سایر کشورها در جهت چگونگی وصول این منبع درآمدی در جهت تأمین منابع جدید درآمدی استفاده کنند (جمشیدزاده، ۱۳۸۰: ۵۷). متأسفانه در ایران به دلیل توسعه نیافتگی بازارهای مالی از یکسو و فقدان بستر مناسب نهادی و قانونی لازم در این حوزه، شهرداری‌ها تا کنون قادر به بهره‌گیری مناسب از امکانات بازارهای مالی نبوده‌اند. با توجه به جوان بودن تجربه استفاده از بازارهای مالی در شهرداری‌های

کشور، بررسی تجارب شهرداری‌های سایر کشورها در این حوزه می‌تواند راهنما و راهگشا باشد که در ادامه به ارائه منابع درآمدی چند شهر از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه اشاره می‌شود و سپس راهکارهایی جهت حرکت به سوی درآمدهای پایدار جدید ارائه می‌گردد.

۴-۲- توسعه پایدار^۱

کمیسیون براندلند توسعه پایدار را برآوردن نیازهای کنونی بدون کاهش توانایی‌های نسل‌های آینده در برآوردن نیازهایشان تعریف نموده است و آن را بر سه عامل اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی استوار می‌داند شکل (۱).



شکل (۱) ابعاد مختلف توسعه پایدار (مورای، ۱۳۸۸ ص ۴۸۸)

عادلان و ایجاد مکانی مناسب برای زندگی افراد و سپس سایر اهداف نشان داده شده است.

اهداف اقتصادی: بهبود کارایی و رشد اقتصاد شهری

اهداف مالی: جلب سرمایه‌گذاری‌ها و انتقال ریسک

اهداف محیطی: بهبود کیفیت جوامع شهری

اهداف اجتماعی: رعایت عدالت در

تهیه و تدارک خدمات و بهبود وضعیت زندگی مردم

اهداف بنگاهی: افزایش ظرفیت‌های محلی و شهری برای مدیریت و اداره شهر

اهداف سیاسی: حفظ قدرت و توانایی در تخصیص منابع.

۴-۳- شهر پایدار^۲

به علت تمرکز پیوسته روبه رشد جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در مراکز شهری، به ویژه در کشورهای کمتر توسعه یافته، پایداری توسعه شهری بیشتر مورد توجه قرار گرفته است (drakakis-smit, 1995). شهر پایدار شهری است که به دلیل استفاده اقتصادی از منابع، اجتناب از تولید بیش از حد زایعات، بازیافت مواد زاید تا حد امکان قادر به ادامه حیات خود باشد. شهر پایدار جانشین موجه و معقول برای شهرسازی مخرب قرن بیست است و در آن به موازات توجه به مسائل زیست محیطی و مسائل اجتماعی و انسانی نظیر مسکن مناسب و زندگی حداقل نیز توجه می‌شود (بحرینی، ۱۳۷۶ ص ۲۸/۲۹). شهر پایدار شهری است که در آن سه شرط اساسی زیر درست باشد:

جدول (۲): اصول اساسی مولفه‌های اصلی توسعه پایدار شهری

اصول اساسی	مولفه‌های اساسی توسعه پایدار شهری
جلوگیری از تخریب محیط زیست	پایداری زیست محیطی
جلوگیری از گرم شدن زمین	
جلوگیری از آلودگی هوا	
جلوگیری از آلودگی صوتی	
جلوگیری از آلودگی آب	
استفاده بهینه در مصرف آب	
حفظ محیط زیست شهری	
توسعه فضای سبز شهری	
استفاده از انرژی تجدید پذیر	
کاهش حجم حمل و نقل شهری	
کاهش سهم انرژی در توسعه شهری	
عدالت اجتماعی و رفاه انسانی	

1 - sustainable development

2 - Sustainable City

افزایش کیفیت زندگی مشارکت شهروندان در تصمیم گیری کاهش فساد اداری و توزیع عادلانه فرصت ها سلامتی و بهداشت عمومی و ایجاد اشتغال کاهش معضلات اجتماعی دسترسی همگان به اطلاعات	پایداری اجتماعی
کاهش فقر، افزایش بهره بری، کاهش هزینه نبود فساد اقتصادی صرفه جویی در وقت و انرژی درآمد پایدار، امنیت اقتصادی، اقتصاد پویا	پایداری اقتصادی

مأخذ: (سرفرازی، معمارزاده، ۱۳۸۶، ص ۷)

۵- بررسی و شناخت درآمدهای شهرداریها

۵-۱- بررسی و شناخت درآمدهای ناپایدار شهرداری ها

- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (ناپایدار)

این عوارض متعدد هستند و در میان آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد: برای مثال عوارض ساختمان ها و اراضی شامل عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض بر مازاد تراکم و عوارض سطح شهر از نقطه نظر پایداری یکسان نیستند. هرچند رقم عوارض بر مازاد تراکم، به خصوص در کلان شهرها، قابل ملاحظه است اما جزو اقلام پایداری ارزیابی نمی گردند. 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 و گویای این موضوع می باشد (آخوندی، شهیدی و رشیدی، ۱۳۸۶).

- عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد (ناپایدار)

عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد و جرائم تخلفات ساختمانی و شهری، غرامت ها و درآمدهای حاصله از تغییر کاربری ها و عوارض حذف پارکینگ، این درآمدها به طور قطع در زمره درآمدهای ناپایدار جای دارند. هرچند آمار و ارقام درآمدهای شهرداری ها حاکی از رقم قابل ملاحظه این درآمدها هستند، اما این چند قلم که فلسفه وجودی آنها بر مبنای بازدارندگی از عدول برنامه های جامع شهری است و اعمال این عوارض سبب کاهش آسیب های شهری می گردد، اما متأسفانه تجربه مطالعات در مورد درآمدهای شهری نشان می دهد که نگاه شهرداری های کشور به این اقلام، نه بازدارندگی بلکه درآمدزایی آنها است. این موضوع سبب گردیده است که درآمدهای حاصله از جرائم تخلفات ساختمانی، تغییر کاربری ها، حذف پارکینگ و موارد مشابه کاهش نیابد و شهرداری ها از وجود و حتی افزایش این اقلام ناراضی نباشند. بدیهی است که چنین نگرشی به اتکاء بیشتر شهرداری های کشور به درآمدهای ناپایدار دامن زده و موجب کاهش کیفیت زندگی شهرها می گردد. نتایج حاصله از گسترش تخلفات ساختمانی و به تبع آن افزایش درآمدهای شهرداری ها باعث می گردد 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 می توان به درآمدهای حاصله از فعالیت های ساختمانی از قبیل عوارض بر ساختمان ها و اراضی، عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض تراکم، عوارض تخلفات ساختمانی، جرائم کمیسیون ماده صد، تغییر کاربری اراضی و... در شهر تهران اشاره نمود. مجموع این درآمدها تا سال ۸۵ درصد کل درآمدها را به خود اختصاص داده است. این در حالی است که در بعضی از سال ها به نود درصد نیز رسیده است. به طور مشخص تر سهم درآمدی ناشی از عوارض عمومی در کل درآمدهای شهرداری تهران در سال ۱۳۸۹ به میزان ۷۸/۹ درصد می باشد. این در حالی است سهم عوارض بر ساختمان ها و اراضی از کل درآمدهای این شهرداری به رقم ۷۳ درصد می رسد. این اعداد، ناپایدار بودن درآمدهای شهرداری تهران را نشان می دهد در چنین شرایطی نمی توان انتظار داشت که شهر تهران از یک توسعه پایدار و سالم برخوردار باشد. در یک نگاه کلی می توان علت گسترش این قبیل درآمدهای ناپایدار را در تغییر رویکرد شهرداری ها به مسأله خود کفا شدن و کوشش جهت خودکفایی و خود اتکایی شهرداری ها، در دهه های ۶۰ و ۷۰ به بعد دانست. این امر به همراه عدم امکان دست یابی به سایر اقلام درآمدی و عدم درک مشخصی از نظام درآمدی شهرداری ها از ساده ترین راه کسب درآمد، یعنی پذیرش تخلف و توافق بر سر این مسأله با متخلف را انتخاب نمایند.

- کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی (ناپایدار)

یکی از روش هایی که از طریق آن می توان انتظار داشت شکاف بین درآمدها و هزینه های شهرداری کاهش یابد، استفاده از کمک های مالی دولت مرکزی است. کمک های دولت می تواند از طریق اعطای اعتبار، پرداخت یارانه و یا سهم نمودن شهرداری ها در مالیات های دولت صورت پذیرد. البته این کمک ها در مواردی قابل قبول است که فعالیت های دولت محلی یا شهرداری ها دارای منافع جانبی باشد. یعنی فعالیت های شهرداری ها همراه با منفعی باشد که از طریق دریافت مستقیم از شهروندان امکان تامین هزینه های آن وجود نداشته باشد. در نتیجه این درآمد هم نمی تواند جزء درآمد پایدار تلقی گردد.

- استقراض و نقش بخش خصوصی در تامین مالی شهرها (ناپایدار)

استقراض از بانک ها و نهادهای مالی و موسسات اعتباری و همچنین مشارکت بخش خصوصی در تولید و تهیه زیر ساخت های مورد نیاز شهرها، از دیگر راهکارهای تامین مالی شهرداری ها است. همانطور که قبلاً نیز اشاره گردید با افزایش تقاضا برای خدمات عمومی و زیر ساخت ها در مناطق شهری و مسأله تامین مالی به منظور برآورده کردن نیازها از محدوده عوارض و فروش خدمات و کمک های دولتی فراتر می رود. دولت های محلی یا شهرداری ها مرتباً درصدد هستند تا طیف وسیع تر و کیفیت بیشتری از خدمات اجتماعی و زیر ساخت های کالبدی را در شهرها فراهم سازند. در عین حال دولت ها به رغم درآمد ناکافی و در پاره ای از موارد به دلیل سطح بالای بدهی ها، ناگزیرند این نیازها را برطرف نمایند. اما حجیم کردن بار دولت های مرکزی و محلی اغلب منجر به ناکار آمدی عرضه خدمات و زیر ساخت ها می شود و بسیاری از سازمان ها و شرکت های دولتی که در ارائه خدمات شهری فعال اند، به جای تولید درآمد برای دولت، تولید هزینه می کنند.

مشکلات ایجاد شده برای نظام های شهری و بخصوص در کشورهای در حال توسعه، سبب می گردد تا امکانات بالقوه دیگری را در ایفای نقش فعال تر در عرضه خدمات عمومی از قبیل بهداشت، آموزش و پرورش، حمل و نقل و همچنین زیر ساخت های کالبدی از جمله راه ها و خدمات برق، آب و تلفن، شبکه های فاضلاب و دفع مواد زائد را مورد ارزیابی قرار دهند، در این راستا استقراض یکی از راهکار های شناخته شده است، روش های استقراضی می تواند به صورت های مختلف صورت پذیرد.

مشارکت و سرمایه گذاری بخش خصوصی (ناپایدار)

در این روش بخش خصوصی از طریق سرمایه گذاری در زیر ساخت های شهری، فشار مالی را کاهش می دهد. هر چند بحث سودمندی و کارایی مشارکت بخش خصوصی در برخی از فعالیت های 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 سرمایه گذاری های بخش خصوصی، می تواند نقش مهمی را در گسترش خدمات و زیر ساخت های شهری ایجاد نماید. به طور خلاصه محدودیت های شدید مالی شهرداری ها از یک طرف و ناکارآمدی شرکت های سرمایه گذاری دولتی از سوی دیگر، ضرورت مشارکت بخش خصوصی، سازمان های غیر دولتی و بازارهای مالی را در کارایی ارائه خدمات برای شهرها توجیه می نماید. روش های استقراض و مشارکت در طرح های مورد نیاز شهرداری ها می تواند به صورت های زیر انجام گیرد:

مشارکت سرمایه گذاری بخش خصوصی و تشکل های غیر دولتی

انتشار اوراق مشارکت

استقراض از بانک ها و نهاد های مالی داخلی و خارجی

بانک های تخصصی شهرداری ها و صندوق های توسعه شهری (شرزه ای و قطمیری، ۱۳۸۲).

سرمایه گذاری و مشارکت بخش خصوصی، از دیگر راهکارهای تامین مالی شهرداری های کشور می باشد. عملکرد بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی، دارای ویژگی و خصوصیتی است که عمده ترین آن کارایی بالا و دسترسی به منابع متنوع است. تجارب ارزنده جهانی در زمینه استفاده شهرداری ها از ظرفیت های بخش خصوصی در جهت اجرای پروژه های خدمات شهری موید این موضوع می باشد. تشکل های غیر دولتی قادرند که در انجام پروژه های عمرانی و زیر ساختی شهرداری ها مشارکت نمایند. این تشکل ها به خاطر دارا بودن اطلاعات کافی و نفوذ قابل ملاحظه ای که در بین مردم به ویژه در مناطق محلی و بومی دارند، قادرند که کمک های شایانی در تهیه منابع مورد نیاز برخی از پروژه ها را ارائه نمایند، در ایران نیز پتانسیل ایجاد این تشکل ها وجود دارد. هرچند که به علت وجود پاره ای از مسائل و از جمله عدم وجود بسترهای قانونی مناسب، ضعف پاره ای مسائل فرهنگی مشارکت، این تشکل ها در حال حاضر فعالیت های قابل قبولی ندارند.

انتشار اوراق مشارکت (ناپایدار)

انتشار اوراق مشارکت، از دیگر شیوه های بهره گیری از کمک های مردمی است. در تعریف اوراق مشارکت می توان گفت که اوراق مشارکت ابزاری برای گردآوری وجوه از پس انداز کنندگان و سرمایه گذاران در طرح یا طرح هایی معین است. در واقع اوراق مشارکت شکلی از اوراق قرضه است که در چارچوب بانکداری غیربوی طراحی شده است. اوراق قرضه سابقه ای بسیار طولانی در بازارهای سرمایه جهان دارد و در طول سالیان دراز انواع بسیار متفاوتی از اوراق قرضه منتشر شده است. فروش انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین بازخرید این اوراق توسط بانک ها و یا سازمان های مالی، گامی صحیح و مطلوب در جهت تامین مالی شهرداری ها خواهد بود. ارائه این اوراق تقریباً در بیشتر کشورها تجربه گردیده و نتایج موفقیت آمیزی را به همراه داشته است. 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 مثال های مشارکت مردم و بخش خصوصی در طرح های زیر ساختی شهرداری محسوب می گردد.

استقراض از بانک ها و نهاد های مالی داخلی و خارجی (ناپایدار)

به طور کلی شهرداری ها به منظور انجام پروژه های زیر بنایی و زیر ساختی شهری، می توانند بخشی از وجوه مورد نیاز را به شکل وام از موسسات ملی به ویژه بانک های تجاری دریافت نمایند. این وجوه می تواند از بازارهای داخلی و بین المللی فراهم گردد. این نوع تسهیلات دارای دو مشخصه هستند؛ اول اینکه این قبیل وام ها بلند مدت می باشند و تنها می توانند از جریان وجوه حاصله از پروژه پرداخت گردند، لذا می باید موسسه وام دهنده از نظر مالی توانمند و از تجربه کافی در زمینه تامین منابع مالی پروژه هایی که دارای تعهدات وسیع هستند، برخوردار باشد. بدین ترتیب منابع مالی پروژه های شهرداری می تواند از طریق موسسات بین المللی و بانک های توسعه ای منطقه ای تامین گردند. لازم به ذکر است که دستیابی به بازارهای مالی فوق الذکر نیازمند به حمایت دولت خواهد بود تا امکان و ظرفیت چنین دسترسی را برای شهرداری ها فراهم سازد. هرچند که مقوله استقراض مشتمل بر دریافت تسهیلات از بانک ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی، انتشار اوراق مشارکت و مشارکت بخش خصوصی، می تواند در کاهش فشارهای مالی بر شهرداری ها موثر واقع شود و منابع مورد نیاز شهرداری ها را در حد معین تامین نماید، اما باید این موضوع را در نظر گرفت که شهرداری ها اصولاً در بلند مدت نمی توانند براین منابع درآمدی اتکالی قابل اطمینانی را داشته باشند. لذا پایدار بودن این اقلام در بلند مدت ضمانتی برای همیشگی بودن این اقلام وجود ندارد.

۵-۲- بررسی و شناخت درآمدهای پایدار شهرداری ها

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل (پایدار)

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، شامل عوارض بر شماره گذاری وسایل نقلیه و عوارض صدور پروانه تاکسی رانی، عوارض بلیط مسافرت و باربری و عوارض بر معاملات وسایل نقلیه عوارضی هستند که می توان آنها را در یک نظام شهری درآمدهای مستمر قلمداد نمود، زیرا که این عوارض متأثر از فعالیت هایی هستند که همواره در بدنه شهر ارائه می گردند. هر چند ممکن است برخی از آنها تحت تاثیر تحولات و نوسانات اقتصادی شهر دچار تغییر گردند، اما به هر حال عمده این عوارض ضمن تامین بخشی از نیازهای مالی شهرداری ها نه تنها باعث تخریب فضای شهری نمی گردند، بلکه در جهت افزایش کیفیت آن نیز می باشند، برای مثال عوارض معاینه فنی اتومبیل ها.

عوارض حاصل از صدور پروانه های ساختمانی (پایدار)

هرچند می تواند این عوارض تحت تاثیر نوسانات بازار مسکن و همچنین تحت تاثیر 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 پروانه های ساختمانی از ظوابط شهرسازی مدرن و اصولی و منطبق با نقشه های جامع شهری انجام گیرد درآمد حاصل از آن پایدار ارزیابی می گردد.

عوارض نوسازی (پایدار)

به جرأت می توان بیان نمود که مهم ترین درآمد پایدار شهرداری های کشور که به دلایل مختلف مغفول مانده است، مبحث عوارض نوسازی است. عوارض نوسازی که در کشورهای جهان تحت عنوان مالیات بر دارای های غیر منقول^۱ از آن نام برده می شود، از اقلامی است که هر ساله می تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن هم سلامت محیط زیست شهری را، نه تنها دچار مخاطره نمی نماید بلکه پتانسیل درآمدی شهرداری ها را به صورت مستمر جهت افزایش توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش می دهد. هر چند در سال های اخیر در شهرهای کشور این رقم نسبت به گذشته سهم خود را در درآمدهای شهرداری ها افزایش داده اما سهم آن از کل درآمدهای شهرداری ها بسیار کوچک است.

بهای خدمات شهری و درآمدهای موسسات انتفاعی (پایدار)

از دیگر منابع درآمدی شهرداری ها، فروش خدمات به شهروندان، سازمان و نهادهای موجود در شهر است. همان طور که مطرح گردید شهرداری ها وظیفه تولید و ارائه خدمات شهری و کالاهای عمومی محلی را به عهده دارند. بنابراین دریافت تعرفه و بهای این قبیل خدمات و کالاها می تواند منبع درآمدی برای شهرداری ها به شمار آید. البته اشکال اساسی در تعریف تعرفه و بهای خدمات شهری است. هر چند در آیین نامه و دستورالعمل های صادر شده توسط وزارت کشور و در فرم های بودجه ریزی شهرداری ها فصلی تحت عنوان بهاء خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری وجود دارد، ولی این امر نیز نارسایی های موجود در تدقیق موضوع و شیوه تعیین تعرفه را برطرف نمی سازد. اما از سوی دیگر موضوع عوامل موثر بر نیازهای مالی و خدماتی شهری رویکرد دیگری است که به عنوان پیش فرض های هرگونه محاسبه و تعیین بهای خدمات شهری می بایستی در نظر گرفته شود. چنانچه این عوامل را در دو بخش "جهت تقاضا" و "جهت عرضه" تقسیم بندی 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 قیمت نهادهای تولیدی، نرخ تورم، کارایی فنی و تخصصی شهرداری و سازمان ها و شرکت ها آن قرار می گیرند.

این عوامل در واقع موضوعاتی هستند که مهم ترین و اساسی ترین پایه ها 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 شهرداری ها با نارسایی های بنیادین مواجه هست. اگر شهرداری ها وظیفه تولید و ارائه خدمات و کالاهای عمومی محلی را بر عهده بگیرند، نظام درآمدی خود را بر این گونه خدمات پایه گذاری نمایند، به چهارچوبی نظام مند، پویا و مطلوب خواهد رسید و طبیعی است اگر مدیریت شهری به تعیین و تعریف دقیق آنها بپردازد و قلمرو وظایف خود را به گسترش غیرمطلوب و مداخله گرانه در حیطه وظایف دولت یا نهادهای دولتی و یا خصوصی افزایش ندهد، می توان امیدوار بود تا شرایط منطقی و نظام مندی در کسب درآمدهای پایدار داشته باشد. این درآمدها از خصیصه سالم بودن و تداوم پذیری نیز برخوردار هستند. از مهم ترین این خدمات می توان به خدمات ارائه شده به نهادهای محلی و دستگاه های 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 بخش های تجاری و بازرگانی نام برد.

درآمد حاصل از پارکینگ شهری (پایدار)

درآمد حاصل از پارکینگ شهری چه از طریق نصب پارکومتر و چه از طریق گماردن پارکبان، از اقلام درآمدی پایدار محسوب می گردد. هرچند رقم مزبور در درآمدهای شهرداری ها سهم قابل توجهی ندارد اما به لحاظ وجود تقاضای فزاینده برای فضای پارک وسایل نقلیه در شهرهای بزرگ و کلان شهرها و رشد شدید تعداد خودروها، پتانسیل فعال شدن این قلم درآمدی را سبب می شود، به دلیل مستمر و همیشگی بودن درآمد حاصل از پارکینگ این قلم درآمد پایدار می باشد. لازم به ذکر است درآمدهای حاصل از عوارض سالیانه اتومبیل نیز درآمد پایدار می باشد.

۶- راهبردهای تأمین منابع درآمدی و اقتصادی به منظور توسعه پایدار در شهرداری ها

ایجاد منابع درآمدی جایگزین روش های متداول موجود در شهرداری به جای افزایش و فروش تراکم و ...

- مشارکت با بخش خصوصی در راستای اجرای طرحهای عمرانی و خدماتی و فروش خدمات مناسب به متقاضیان
- اتخاذ روش های تشویقی و ایجاد زمینه مناسب در پرداخت عوارض از سوی شهروندان و تقویت سیستم مالیاتی
- استفاده مناسب و صحیح از املاک و مستغلات شهرداری در راستای افزایش درآمد شهرداری
- افزایش درآمد از طریق احداث کارخانجات تولیدی متناسب با وظایف شهرداری و فروش کالاها و مصالح تولیدی - استفاده از تجربیات کشورهای پیشرفته در جهت افزایش درآمد
- گسترش امر نظارت در امور مرتبط با طرح های عمران شهری

کنترل و بررسی درآمد حاصل از اجرای مالیات بر ارزش زمین

بررسی درآمدی مالیات بر ارزش زمین، از دو منظر قابل بررسی است منظر اول درآمدهای مستقیم این مالیات است که حاصل می شود منظر دوم به شکل کاهش هزینه های شهرداری نمایان می گردد (درآمدهای غیر مستقیم). به منظور بررسی امکان جایگزینی درآمد مالیات بر ارزش زمین، با درآمد حاصل از فروش

تراکم و صدور پروانه ساختمانی، نیازمند بررسی تخمینی درآمد این مالیات و مقایسه آن با درآمد فروش تراکم و صدور پروانه ساخت می باشیم.

– اختصاص بخشی از وجوه حاصل از اخذ جرائم راهنمایی و رانندگی به شهرداری ها

انجان هزینه‌هایی از قبیل خط کشی و نصب سرعت گیرها و علائم چراغ‌های راهنمایی و همچنین هوشمند سازی ترافیک به عهده شهرداری‌ها گذاشته شده، حق این است که درصد بالایی از کلیه وجوه حاصل از اخذ جرائم راهنمایی و رانندگی هر شهر به شهرداری همان محل اختصاص یابد تا در همین رابطه هزینه گردد به‌ویژه در زمینه ساخت پارکینگ های عمومی.

– اختصاص درصدی از درآمد ادارات خدمات رسان به شهرداری ها

نظر به اینکه کلیه تاسیسات و تجهیزات ادارات خدمات رسان مانند آب، فاضلاب، برق، گاز، مخابرات از معابر عمومی مربوطه به شهرداری عبور می‌کند و بعضی از مواقع از معضلات و هزینه های سنگین بر دوش شهرداری ها می‌گذرند، جا دارد درصدی از درآمدهای خویش را به شهرداری محل خدمت خود اختصاص دهند. در نهایت می‌توان بیان داشت به منظور برخورداری 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.

۷- منابع نوین درآمد در شهرداری ها

منابع نوین منابعی هستند که باگذشت زمان و با تحولات جامعه و بنابراین نیازهای روزافزون جامعه پدیدمی‌آیند، در واقع این دسته از منابع ابتکاری هستند. یعنی هنگامی که منابع سنتی تکافوی نیازهای جامعه را نمی‌کند شهرداری‌ها اقدام به ایجاد منابع جدید می‌کنند. البته نکته‌ی حایز اهمیت این است که منابع نوین بیشتر جنبه مشارکت خصوصی داشته و حضور سرمایه گذاری بخش خصوصی در آن بسیار پررنگ و ویژه می‌باشد، این منابع دارای انواعی هستند که به ذکر آنها خواهیم پرداخت:

۱) قراردادهای B.O.T: بسته به نوع قرارداد، تأمین مالی، طراحی، ساخت، بهره برداری و گاهی مالکیت پروژه نیز به منبعی بیرون از سازمان کارفرما، واگذار می‌شود. اینگونه قراردادها با هدف انتقال وظایف دولت (و بخش عمومی) به بخش خصوصی و بهره برداری از منابع مالی این بخش در انجام پروژه‌های بزرگ و پیچیده، به خصوص پروژه‌های زیربنایی و تسهیلات رفاهی و همگانی پدید آمده اند.

B.O.T: هزینه سنگین سرمایه گذاری اولیه را از دوش دولت و بخش عمومی برداشته و به جای آن بخش خصوصی مسئولیت برآمده از مطالعات، طراحی، ساخت و بهره برداری و همچنین تأمین مالی همه ی مراحل را می‌پذیرد. بنابراین زمانی یک پروژه، ظرفیت انجام بر مبنای T.O.B رامی یابد که دارای امتیازات و انحصاراتی باشد که بتواند در یک بازه زمانی معین، میزان سرمایه گذاری و سود حاصل از آن از برای سرمایه گذار تأمین نماید.

۲) صکوک

یکی از محدودیتهای مهم در حل مسایل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی، فقدان منابع مالی کافی است. از جمله مهمترین روش های تأمین مالی استفاده از ابزارهای جدید مالی اسلامی است. یکی از این ابزارها که جایگاه ویژه ای یافته صکوک می باشد. صکوک ابزاری برای تأمین مالی بانک ها، مؤسسات مالی و اعتباری و بنگاه های اقتصادی از طریق تبدیل به اوراق بهادار کردن داراییها است. "استاندارد شماره ۱۷ سازمان حسابداری و حسابرسی نهادهای مالی اسلامی صکوک را اینگونه تعریف نموده است: «گواهیهای بارز اسمی یکسان که پس از اتمام عملیات پذیره نویسی، بیانگر پرداخت مبلغ اسمی مندرج در آن توسط خریدار به ناشر است و دارندهی آن مالکیک مجموعه ای از دارایی ها، منافع حاصل از داراییها و یا ذینفعیک پروژه یا یک فعالیت سرمایه گذاری خاص میشود.» این استاندارد ۱۴ نوع صکوک برای تأمین مالی بنگاه های اقتصادی را معرفی نموده است که عبارتند از: ۱- اوراق سهام. ۲- اوراق بهادار اسلامی قرض الحسنه ۳- اوراق بهادار اسلام یا جاره. ۴- اوراق بهادار اسلامی منفعت. ۵- اوراق بهادار اسلامی مشارکت. ۶- اوراق بهادار اسلامی استصناع. ۷- اوراق بهادار اسلامیمضاربه. ۸- اوراق بهادار اسلامی سلف. ۹- اوراق بهادار اسلام بمرابحه. ۱۰- اوراق بهادار اسلامی مزارعه. ۱۱- اوراق بهادار اسلامی مسافات. ۱۲- صکوک مالکیت دارایی ۱۳- صکوک نمایندگی سرمایه گذاری در قوانین جمهوری اسلامی ایران از مجموع اوراق بهادار سرمایه گذاری مالی اسلامی، فقط اوراق مشارکت تعریف شده است.

۳) اوراق مشارکت انتشار اوراق مشارکت:

از دیگر شیوه های بهره گیری از کمک های مردمی است. فروش انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین باز خرید این اوراق توسط بانک ها و یا سازمان های مالی گامی صحیح و مطلوب در جهت تأمین مالی شهرداری ها خواهد بود. آرایه ای این اوراق تقریباً در بیشتر کشورهای تجربه گردیده و نتایج موفقیت آمیزی را به همراه داشته است. دلیل رونق روزافزون استفاده از اوراق قرضه شهری، مزایای مختلف این فرآیند در مقایسه با سایر فرآیندهای تأمین مالی (مانند قرض گرفتن از بانکها) می باشد که مهمترین آنها عبارتند از:

- قرض گرفتن شهرداریها از بانک برای پروژه های بزرگ شهری، معمولاً با موانعی مانند تأمین وثیقه قابل قبول بانک مواجه است؛ ضمن آن که منابع مالی بسیاری از بانکها به اندازه این نیست که بتواند سرمایه مورد نیاز برای تأمین مالی پروژه های شهری بسیار بزرگ را تأمین نمایند.
- (تسریع در ساخت بسیاری از پروژه های شهری، دارای «اثرات جانبی مثبت» برای بخشی از شهروندان خواهد بود؛ مانند شهروندانی که املاکی در مجاورت بافتهای فرسوده دارند و در اثر نوساز باین یافته از افزایش ارزش املاک خود برخوردار خواهند شد.
- تأمین مالی پروژه های شهری در چارچوب فروش اوراق قرضه شهری، به تقسیم بار مالی پروژه ها در طول زمان کمک نموده و به افزایش ثبات و پیش بینی پذیری در هزینه ها و درآمدهای شهرداریها منجر می شود.
- انتشار اوراق قرضه شهری و مدیریت موفق آن شامل نظم در پرداخت سود علی الحساب و اصل سرمایه و نیز ایجاد قابلیت نقد شوندگی مناسب برای این اوراق، میتواند اعتبار مالی شهرداری مربوطه را افزایش داده و باعث شود تا اوراق قرضه به پروژه های شهری بعدی، با استقبال بیشتر خریداران حقیقی و حقوقی مواجه گردد.

۴) خصوصی سازی:

شهرداری‌ها اگرچه طبق قانون جزو نهادهای عمومی غیردولتی طبقه بندی می‌شوند و مشمول مقررات عام اصل ۴۴ نمی‌باشند، ولی دلایل اقتصادی متعددی وجوددارند که ضرورت واگذاری فعالیت‌های شهرداری‌ها به بخش خصوصی را تأکید قرار می‌دهد. علاوه بر این محیط حقوقی فراهم شده و در سال‌های اخیر از سوی نهاد مدیریت شهری شورای شهر و شهرداری به شدت از خصوصی سازی حمایت می‌کنند و برخی اقدامات اجرایی مربوط به این فرآیند نیز پیش بینی شده است. این مسأله می‌تواند یک رویکرد مثبت در تأمین منابع مالی برای خدمات شهری باشد. در این رویکرد هدف این است که خدمات مورد انتظار شهرداری‌ها به درستی انجام پذیرد و شهرداری‌ها صرفاً یک مدیریت عالی برانجام این خدمات داشته باشند. حضور این مؤسسات خصوصی که برپایه اصل سود و زیان فعالیت می‌کنند و عدم اتکاب نظام مالی شهرداری موجب این می‌شود تا این شرکت‌ها با یک مدیریت درست به سمت جذب درست منابع برای انجام خدمات شهری روند در واقع هدف نهایی تعریف شده است و اگر بتوان با یک میانبره این هدف رسید، وضعیت مطلوب تری محقق خواهد شد. این مسأله علاوه از تأمین مالی نظام شهری، اجرای خدمتی است که برای شهرداری بر این موجب کاهش هزینه معاملات نیز می‌گردد، زیرا به جای تزریق منابع به سیستم شهرداری و سپس هزینه کردن آن از طریق شرکت‌های ارایه دهنده خدمات، منابع مستقیماً به سمت ارایه دهندگان خدمات می‌رود و شهرداری صرفاً عنوان ناظر بر اجرای خدمت مدیریت دارد. با اینحال این رویه بایستی به درستی در قوانین و مقررات مورد توجه قرار گیرد. در واقع برای این منظور در ابتدا لازم است تا قوانین حوزه شهرداری‌ها به نوعی اصلاح و صراحتاً امکان انجام خدمات شهری از طریق شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی مورد پیشبینی قرار گیرد.

۸- نتیجه گیری

نتایج پژوهش نشان می‌دهد به منظور افزایش درآمد شهرداری‌ها و ایجاد درآمدهای جدید پایدار، باید به محورهای بازنگری و اصلاح نظام درآمد، بازنگری و اصلاح نظام بودجه ریزی، بازنگری و اصلاح نظام مالی و حسابداری، بازنگری و اصلاح نظام مدیریت توجه اساسی شود. که در نهایت به صورت زیر جمع بندی شد:

در رابطه با ایجاد درآمدهای جدید باید موارد زیر مود توجه اساسی قرار بگیرد:

۱. بازنگری و اصلاح نظام درآمدها
۲. بازنگری و اصلاح نظام بودجه ریزی
۳. بازنگری و اصلاح نظام مالی و حسابداری
۴. بازنگری و اصلاح نظام مدیریت شهرداری‌ها

در رابطه با عوارض موارد زیر باید مدنظر قرار گیرد:

۱. تعیین قیمت روز املاک
۲. ایجاد بانک اطلاعات املاک
۳. بهینه سازی نظام تخصیص و وصول
۴. شفاف سازی مبنای محاسبات
۵. شفاف سازی درآمدها و هزینه های شهرداری

منابع

۱. پورشاهی وحید، سارانی سعیدرضا، شمسی دهمرده زاده، «بررسی منابع درآمدی شهرهای جدید استان سیستان و بلوچستان»، دومین همایش مالی ی شهری.
۲. جاودانی، م، «بررسی چالشهای درآمدی»، روزنامه شهرآرا، ش ۲۲۹، سال ۱۳۸۹.
۳. جلالی، دانن، «بررسی چالش های پیشروی نظام درآمدی شهرداریهای شهرهای جدید و آرایه ی راهکارهای رویارویی با آنها»، سومین همایش مالی شهری.
۴. رسولی منش سیدمصطفی، «تأمین مالی پروژههای شهری با استفاده از روش T.O.B»، «کارشناس ارشد مدیریت سیستم، همایش مالی شهری (مشکلات و راهکارها)
۵. قادری جعفر، «ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداریها در ایران»، سال ۱۳۸۵.
۶. پروژه های شهری و تجارب جهانی مرتبط»، سومین همایش مالی شهری، مشکلات و راه کارها»، چهارمین همایش مالی شهری.
۷. مرکز پژوهشهای شورای اسلامی شهر مشهد، «صندوق های توسعه شهرداری»، ابتکاری در تأمین بودجه ی شهرداری، نشریه ی آشنایی با مدیریت شهری تجارب جهانی .
۸. موسوی جعفر، «موانع دستیابی به درآمدهای پیشبینی شده شهرداریها»، ماهنامه ی شهرداریها، ۱۳۷۹، سال اول، شماره ۱۲.
۹. هداوند مهدی، حقوق مالی عمومی شهری، مصاحبه روزنامه شرق، سه شنبه ۲۸ آذر ۱۳۹۱.
۱۰. آیت الهی، علیرضا، (۱۳۸۷)، تأمین مالی شهرداری‌های فرانسه، چکیده ی همایش مالی شهرداری‌ها، تهران: انتشارات شهرداری تهران - معاونت مالی و اداری.
۱۱. پیرز، جان، ای و ریچارد بی رابینسون، (۱۳۸۳)، مدیریت راهبردی (برنامه ریزی، اجرا و کنترل)، مترجم: سید محمود حسینی، تهران: انتشارات سمت.
۱۲. جمشیدزاده ی زبازی، ابراهیم، (۱۳۸۰)، مالیات بر دارایی، مهمترین منبع درآمد شهرداری‌های جنوب آسیا، مجله شهرداری‌ها، دوره جدید، سال سوم، شماره ۳۱.

۱۳. جمشیدزاده، ابراهیم، (۱۳۸۲)، بررسی و تحلیل هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور طی سال‌های ۵۶-۵۰ و ۷۹-۷۱، فصلنامه پژوهشی مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سال چهارم، شماره ۱۳ (بهار)، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۱۴. رزایان، محسن، (۱۳۸۷)، کارآیی بخشی نظام تشخیص و وصول درآمد، چکیده همایش مالیه شهرداری‌ها «مشکلات و راهکارها»، تهران: انتشارات شهرداری تهران - معاونت مالی و اداری.
۱۵. صفری، عبدالحمید، (۱۳۸۳)، ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران، مجموعه مقالات همایش مسایل شهرسازی ایران، جلد دوم (مدیریت شهری)، شیراز: انتشارات دانشکده هنر و معماری دانشگاه شیراز، چاپ اول.
۱۶. عابدین درکوش، سعید، (۱۳۸۲)، مدیریت مالی شهر، فصلنامه، مدیریت شهری، سال چهارم، شماره ۱۳.
۱۷. علی‌آبادی، جواد و جلال معصوم، (۱۳۸۰)، چالش‌های مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداری‌ها، سال سوم، شماره ۳۵.
۱۸. قادری، جعفر، (۱۳۸۵)، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳.
۱۹. قلعه‌دار، حسام، (۱۳۸۲)، مقایسه منابع درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران و بررسی تأثیرات کالبدی آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز.
۲۰. مرکز آمار ایران، (۱۳۸۶)، سالنامه آماری کشور ۱۳۸۵، تهران: مرکز آمار ایران.
۲۱. معاونت عمرانی دفتر برنامه‌ریزی وزارت کشور، (۱۳۷۴)، درآمدی بر طرح مطالعاتی و شهری شهرداری‌ها، مهندسیین مشاور نقش جهان - پارس، کد طرح ۱۰-۲۸.
۲۲. معزی مقدم، حسین، (۱۳۸۱)، شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها، معاونت برنامه‌ریزی و توسعه، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۲۳. موسوی، میرنجف، (۱۳۸۸)، تحلیل کارکرد مرز بر ساختار فضایی شهرهای مرزی (مطالعه موردی: آذربایجان غربی)، رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه اصفهان، اصفهان.
۲۴. مهندسان مشاور هامونپاد، (۱۳۸۳)، شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۲۵. نجاریان بهنمیری، محمد، (۱۳۷۸)، بررسی درآمد و هزینه شهرداری‌های درجه ۷ استان مازندران و عوامل مؤثر بر آن طی سال‌های ۷۷-۱۳۶۷، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی، دانشگاه علوم و فنون مازندران، ساری.