

شناسایی منابع مالی و تامین درآمدهای پایدار شهری (مورد مطالعه: شهرداری نهاوند)

مهدی طلائی

معاونت سازمان حمل و نقل همگانی، شهرداری نهاوند، نهاوند، ایران stumm642017@gmail.com

چکیده

زمینه و هدف: یکی از مسائل مهم شهرداری ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد جهت تامین هزینه خدمات شهری است. بدین منظور کسب درآمد پایدار از دغدغه های اصلی مدیران شهری می باشد. این درآمدها موقتی بوده، منجر به تضييع حقوق نسل های آینده و تخریب محیط زیست گشته و متاثر از عوامل اقتصادی است. در ایران اتکای بیش از حد بسیاری از شهرداری ها به ویژه نهاوند به درآمدهای ناپایدار ناشی از بخش مسکن، علاوه بر تاثیر آن در افزایش قیمت مسکن، شهرداری را در مقاطع زمانی مختلف با مشکلات مالی مواجه ساخته است. مطالعه درخصوص منابع درآمدی و درآمدهای پایدار شهرداری های جهان و استفاده از تجارب آنهايي که ساختاری مشابه با نهاوند دارند، تا حدودی می تواند راهگشای مشکلات شهرداری باشد.

روش تحقیق: روش پژوهش توصیفی و پیمایشی- مقطعی و هدف اصلی آن شناسایی منابع مالی و درآمدی پایدار برای شهرداری نهاوند براساس مطالعات تطبیقی و میدانی بوده است. در این پژوهش پس از بررسی درخصوص روش های درآمدی و تامین مالی شهرداری های دنیا، پرسشنامه استاندارد جهت تحلیل پایداری منابع درآمدی مورد مطالعه و مشکلات ناشی از درآمدهای ناپایدار تهیه شد و در میان اعضای شورای شهر، اساتید صاحب نظر دانشگاه، مدیران، معاونان، مشاوران و کارشناسان مالی شهرداری، مدیران و کارشناسان درآمد و صاحب نظران مالی شهرداری توزیع شد. داده ها در نرم افزار SPSS وارد شد و فرضیات پژوهش با استفاده از آزمون های تی استودنت، تحلیل واریانس و فریدمن مورد آزمون قرار گرفت. یافته ها: یافته ها نشان داد برای دستیابی به منابع پایدار درآمدی برای شهرداری نهاوند، بایستی از سهم مناسبی از مالیات ملی به شهرداری، دریافت بهای خدمات، انواع عوارض شهری و مالیات بر املاک و دارایی (عوارض نوسازی) استفاده کرد.

واژه های کلیدی: منابع مالی، تامین مالی، شهرداری، درآمد پایدار، درآمد ناپایدار

مقدمه

شهرها امروزه بسیار پیچیده شده اند، مشکلات متعددی همچون آلودگی هوا، آلودگی صوتی، تولید انبوه زباله، دفن زباله های تولیدی، توسعه معابر و آسفالت، فضای سبز، بهداشت، فرهنگی و... شهرها را احاطه کرده اند به طوری که شهروندان را خسته کرده است؛ یکی از مسائل مهم شهرداری ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی در آمد و تامین هزینه خدمات شهری است. در ایران در دهه های اخیر مدیریت شهری به طور فزاینده ای با چالشهای فراوانی روبه رو بوده است که ناشی از عوامل گوناگون اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اجرایی، مالی و حقوقی متعددی است. یکی از مشکلات و معضلات عصر حاضر رشد و توسعه سریع و شتابزده و بی رویه شهرها به واسطه رشد سریع جمعیتی است، که سبب ناپایداری و نایمینی در عرصه خدمات شهری می شود. مدیریت شهری را در این مسیر قرار می دهد که راهکارهایی برای دستیابی به توسعه پایدار اتخاذ کند، مهم ترین عامل، منابع پایدار شهری است، که از جمله مهمترین آن عوارض نوسازی و عمران شهری است. از دید اقتصاد شهری و با افزایش جمعیت شهری و ارتقاء انتظارات مردم نیاز به گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداریها بیشتر می کند.

بنابراین در میان بخشهای مختلف مدیریت شهری، تامین منابع مالی و درآمدی شهرداری ها اهمیت ویژه ای دارد زیرا از یک سو کسب در آمد شهرداری ها تاثیر عمده ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می شود، بلکه اساسا اجرای تمامی طرحها و برنامه های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت. اهمیت موضوع زمانی روشن می شود که بیش از ۹۰ درصد منابع مالی شهرداری ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تامین می شود و وابستگی به کمکهای بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. به دنبال کاهش وابستگی در آمدی شهرداری ها به دولت و با توجه به تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکا شهرداری ها به درآمدهای ناپایدار شرایط کار را برای مجریان امور شهرداری ها دشوار کرده است. بنابر این عدم برخورداری از منابع درآمدی پایدار، برنامه ریزی مالی و بودجه ای شهرداری ها را مختل و با این روند منابع درآمدی فعلی جوابگوی هزینه های رو به افزایش شهرداری ها را در سال های آتی نخواهد کرد. بنابر این شهرداری ها به لحاظ ارائه خدمات به شهروندان، نیازمند در آمدی جدید و پایدار می باشند (عباسی کشکولی و باقری، ۱۳۸۷).

ایجاد شهرها و پیدایش شهر نشینی در ایران پیشینه ای طولانی دارد، ولی سابقه اداره شهرها توسط سازمانهای محلی (شهرداری ها) که مبتنی بر قوانین مکتوب و مشخص باشد به کمتر از یک قرن می رسد. به دلیل شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و بر پایه تفکرات و سیاستهای متخذه، شکل گیری و توسعه شهرها دست خوش فراز و نشیب شده است. افزایش رشد جمعیت شهری و گسترش مهاجرت از روستا به شهر و از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ از یک طرف بر جمعیت شهرها افزوده و از طرف دیگر باعث افزایش تعداد شهرها شده است. تحولات جمعیتی، اعم از مهاجرتها و افزایش میزان زاد و ولد و کاهش میزان مرگ و میر، مستقیما بر شهرها و به تبع آن، بر شهرداری ها تاثیر گذاشته و شهرداری ها را در جهت انجام وظایف اصلی خود یعنی توسعه و اداره شهرها و ارائه خدمات گوناگون - با مشکلات عدیده ای مواجه کرده است. بدیهی است اداره مطلوب شهرها، ارائه خدمات مناسب و به موقع، کنترل و هدایت پروژههای عمرانی، علاوه بر اعمال مدیریت صحیح توسط شهرداران، مستلزم داشتن منابع درآمدی لازم و کسب اعتبارات مکانی و هزینه صحیح آن می باشد.

کسب درآمد در شهرداری ها از اموری است تاثیر عمده ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان دارد. اگر شهرداری ها نتوانند درآمدی کافی و پایدار به دست آورند، نخواهند توانست تاسیسات ضروری در شهر ایجاد و اداره کنند. هر چند که منابع مالی شهرداری ها به صور مختلف قابل حصول است اما همه آنها از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند. پایداری در درآمدها مستلزم آن است که اولاً این اقلام از استمرار ارنسی برخوردار باشند و ثانيا حصول این درآمدها شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. از این رو دستیابی به روش های جدید تامین در آمدی پایدار و مطمئن و بدون تبعات ناگوار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نقش بسیار موثری در رضایت جامعه شهری خواهد داشت.

مبانی نظری

با تصویب قانون شهرداری ها در سال ۱۳۰۹ و واگذاری شهرداری ها به وزارت کشور، عملاً بودجه و منابع مالی شهرداری ها به دولت و بودجه ملی گره خورد. این وابستگی مالی تا بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و تا دهه ۶۰ ادامه داشت. در دهه ۶۰ که با تصمیم دولت کلیه شهرداری ها به سمت خودکفایی سوق داده شدند، متأسفانه این تصمیم باعث ایجاد مشکلات عدیده ای برای مدیران شهری شد. قطع کمک های مالی بدون تعریف منابع جدید مالی، شهرداران را به یافتن راه های جدید درآمدی رهنمون کرد. شهرداران و در راس آنها شهردار نیاوند تصمیم به فروش شهر (فروش تراکم) برای اداره شهر گرفتند. تصمیمی که متأسفانه در کوتاه مدت تامین کننده منابع مالی شهرداری ها شد و باعث شد شهرداری ها به رتق و فتق امور شهر بپردازند و تا حدودی هم چهره شهرها را تغییر دادند (سعیدی مهر آباد، منصوری منش، ۱۳۹۸).

درآمد حاصل از عوارض ساخت و ساز و عوارض مزاد تراکم (فروش شهر) در واقع درآمدهای ناپایداری هستند. به عبارتی این درآمدها کوتاه مدت بوده، به شدت تحت تاثیر وضعیت اقتصادی کشور قرار داشته و حقوق نسل های آینده را تضییع می کنند. بنابراین، از پایداری لازم برخوردار نیستند. با توجه به اینکه سیاست کلان کشور و به تبع آن شهرداری ها دست یافته به توسعه پایدار می باشد، این روش کسب درآمد مشکلات جدی در اداره شهر و رسیدن به توسعه پایدار شهری ایجاد می کند.

در حقیقت در درآمدزایی پایدار نمی توان از هر منبعی کسب درآمد کرد و نگاه شهرداری به موضوع درآمدزایی نگاهی بلندمدت و زیربنایی است. درآمدزایی پایدار بدین معناست که در آمد از منابع و به گونه ای کسب شود که حقوق آیندگان پایمال نشود، کیفیت زندگی کاهش نیابد و منابع حیاتی برای استفاده نسل های آتی از بین نرود و شامل ۲ بخش کسب درآمد بیشتر و کاستن از بار هزینه ها است (یوسفیان، ۱۳۹۸). در حالی که عوارض ناشی از ساخت و ساز و فروش تراکم هیچ یک از این ویژگی ها را ندارند. در بسیاری از کشورها، دولت بودجه نسبتاً کلانی را به شهرداری های مختلف اختصاص می دهد اما با این حال هزینه های شهری آنقدر بالاست که این بودجه کفاف نمی دهد و شهرداریها مجبورند از روشهای مختلف کسب درآمد کنند. برخلاف شهر نیاوند، یکی از اصلی ترین منابع درآمدی شهر های مدرن جهان، مالیات و عوارض پرداختی توسط شهروندان است. در این شهرها، شهروندان مسئولان را خادمان خود می دانند و اگر کاستی در کار وجود داشته باشد از آنها بازخواست می کنند. با این رویکرد شهرهای بزرگی در دنیا پدید آمده که زندگی در آنها بسیار راحت و آرام به نظر می رسد (یوسفیان، ۱۳۹۸).

به طور کلی درآمد شهرداری ها از دو منبع تامین می شود: الف) منابع درآمد داخلی: شامل دریافتی های مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات (اراضی و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیر مستغلات است. ب) منابع درآمد خارجی: شامل درآمدهایی است که خارج از سازمان های شهرداری دریافت می گردد. مانند عوارض آب، برق، تلفن و نیازمندی های شهری مشابه، کارخانجات و کمک های بلاعوض دولت (سعیدی مهرآباد، منصوری منش، ۱۳۹۸).

ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداری ها، درآمد شهرداری ها را به طبقات زیر تقسیم می کند:

۱. درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
 ۲. درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
 ۳. بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری
 ۴. درآمدهای حاصل از وجوه اموال شهرداری
 ۵. کمک های اعطائی دولت و سازمان های دولتی (آیین نامه مالی شهرداری های ایران، مصوب ۱۳۴۶).
- یکی از مهم ترین مسائل اداره شهرها، تأمین منابع درآمدی مکفی برای اداره شهرها و اعمال مدیریت شهری کارا و مستمر می باشد. در این خصوص، شهرداری ها بر اثر شناخت خود و با شرایط محلی و امکانات موجود، و به منظور اداره شهر به هر طریقی سعی در کسب درآمدهای مختلفی بوده است (نخعی، ۱۳۹۰).

سهم کمک های دولتی در سال های قبل از ۱۳۹۲، سیر صعودی داشته است. ولی بر اساس طرح خودکفایی شهرداری ها در قانون بودجه مصوب سال ۱۳۹۲، مقرر گردید شهرداریها طی یک برنامه ریزی سه ساله به خودکفایی برسند. از آن پس سهم

این کمک ها از ناحیه دولت سیر نزولی را آغاز کرده است. خودکفایی شهرداری ها و حرکت در جهت کاهش وابستگی آنها به منابع اعتباری دولتی، از سیاست ها و خط مشی های اساسی در برنامه های اول، دوم و سوم کشور بوده است. همزمان با کاهش کمک های دولت به شهرداری ها و اعمال سیاست های خودکفایی سازمان های محلی، شهرداری ها جهت تأمین هزینه های شهری به شیوه های مختلفی متوسل شدند. در یک تقسیم بندی کلی می توان منابع درآمدی داخلی و منابع خارجی تقسیم بندی نمود. منابع درآمد داخلی شامل دو گروه منابع درآمدی حاصل از عوارض یا مالیات و منابع غیرمالیاتی می باشد. عوارض نوسازی، عوارض نقل و انتقالات املاک و عوارض اتومبیل از جمله منابع درآمدی حاصل از مالیات، و درآمد حاصل از فروش خدمات و جریمه ها، از جمله درآمدهای غیر مالیاتی می باشند. منابع درآمد خارجی شامل دو گروه کمک های بلاعوض دولت و استقراض است. بیشترین و اصل ترین منبع درآمدی شهرداری ها متعلق به درآمدهای ناشی از عوارض عمومی می باشد. مهم ترین این عوارض شامل عوارض بر پروانه ساختمان، مازاد تراکم، تفکیک اراضی و ساختمان، بالکن و پیشامدگی، معاملات غیر منقول، عوارض بر ارتباطات و حمل - ونقل، عوارض بر پروانه کسب و فروش و خدمات تفریحی، همچنین وصولی سایر مؤسسات مانند عوارض مواد نفتی، اسناد رسمی، گذرنامه، گاز و آب بهای تلفن می باشد. از بین موارد فوق به ترتیب عوارض بر مازاد تراکم پروانه های ساختمانی و تفکیک اراضی بیشترین سهم را در بین سایر عوارض دارند.

طبق بررسی های انجام شده منابع درآمدی پایدار شهرداری نهادند کمتر از ۳۰ درصد بودجه شهر را تشکیل می دهد که این خود باعث می شود که برنامه ریزان شهری در هنگام محاسبه و ارزش گذاری ریالی برنامه ها با شک و تردید نسبت به تأمین منابع مالی طرح ها مواجه شوند. اخیر شهرداری های کشور هر کدام به فراخور حال خود در صدد بافتن منابع مالی درآمد جدیدی برای خود می باشند و با توجه به رکود پیش آمده در بخش ساخت و ساز مسکن در سال های اخیر که موجب محقق نشدن درصد بالایی از بودجه های پیش بینی شده، گردیده است، عزم خود را بیشتر جزم کرده اند تا هر چه بیشتر از وابستگی به منابع مالی فروش تراکم و عوارض ساختمانی بکاهند. در کشورهای توسعه یافته با استفاده از روش های علمی همواره منابعی را برای کسب درآمد انتخاب کرده که به اتکای آن می توانند در ارائه بهتر خدمات شهری اقدام نمایند. متأسفانه شهرداری های ایران فاقد چنین پشتوانه های مناسبی برای کسب درآمد می باشند. در حال حاضر بیش از ۷۰ درصد درآمدهای شهرداری کشور ناپایدار بوده و مربوط به فعالیت های ساخت و ساز ساختمانی می باشد. این درآمدها شامل مواردی چون فروش تراکم مازاد، عوارض پروانه های ساختمانی و موارد مشابه می باشد که درآمدهایی ثابت و پایدار نبوده و متاثر از سایر عوامل اقتصادی می باشند (سعیدی مهر آباد، منصوری منش، ۱۳۹۸).

بررسی منابع درآمد شهرداری ها در کشورهای مختلف در درجه اول مستلزم بررسی کیفیت و کمیت خدماتی است که به عهده شهرداری ها و سایر سازمانهای محلی و همچنین سازمان ها و حکومت های منطقه ای محول شده است. به طور نمونه در کشور آلمان به عنوان کشوری توسعه یافته که دارای ۱۶۰۰۰ شهرداری می باشد حدود ۲۷٪ مخارج شهرداری ها توسط دولت تأمین می شود. این امر گواهی بر اهمیت شهرداری ها در ساختار این کشور است. ۸۸٪ از کارکنان بخش عمومی را هم نیروی به کار گرفته شده در شهرداری ها تشکیل می دهند، به این دلیل که بیشتر فعالیت های اجرایی را که دولت موظف به انجام آن است، شهرداری انجام می دهد. بودجه نهادها و حکومت های محلی در این کشورها از دو بخش جاری و سرمایه ای تشکیل می شوند. محل تأمین بودجه های جاری، درآمدهای جاری و محل تأمین بودجه سرمایه ای، درآمدهای سرمایه ای است که از محل کمک های بلاعوض سرمایه گذاری از جانب دولت و نیز عواید حاصل از فروش تأمین می شود (رعایت اصل تفکیک منابع درآمدهای مالیاتی هم منبع درآمدی برای شهرداری ها هستند. درآمد شهرداری ها از کمک های بلاعوض، فروش خدمات، استقراض، تسهیلات بانکی و در مواردی از منابع دیگر تأمین می شود (مزینی، ۱۳۹۹).

همان طور که نوع خدماتی که شهرداری ها در کشورهای مختلف عهده دار انجام آن می باشند بسیار متفاوت است، نوع درآمد نیز در مورد هر یک از آنها اختلاف زیادی دارد. در برخی از کشورها مانند ایالات متحده آمریکا، کانادا، انگلیس و آفریقای جنوبی تکیه عمده در آمد شهرداری ها بر مالیات و دارائی غیر منقول (مشابه عوارض نوسازی در ایران) قرار دارد، حال اینکه کشورهایی از قبیل فنلاند و سوئد نسبت مهمی از درآمد خود را با دریافت سهمی از مالیات اشخاص و شرکت ها تأمین می

نمایند. در کشورهای اتریش و آلمان قسمت مهمی از درآمد شهرداری ها از محل عوارض دریافتی از موسسات انتفاعی و محل های کسب و کار وصول می شود، حال آنکه تکیه عمده بر روی عوارض غیر مستقیم در ایتالیا تامین کننده بخش اعظم درآمد شهرداری های آن کشور می باشد (عیسائی خوش، ۱۳۷۹). نمونه های موفق جهانی نشان می دهد که درآمدزایی پایدار بیش از آنکه به ساخت و ساز، فروش زمین یا مواردی از این دست وابسته باشد به ارائه خدمات نوین وابسته است. هرچه اعتماد مردم به شهرداری بیشتر شود امکان درآمدزایی پایدار شهر نیز افزایش می یابد. دولت های محلی - شهرداری ها در اکثر کشورهای دنیا به دنبال منابع درآمدی هستند که دارای ویژگی های خاصی مانند پایداری، قابل وصول و ارزیابی بودن، تناسب کمی با هزینه های شهری و دارا بودن حداقل آثار منفی بر اقتصاد.

می توان گفت چالش اساسی در خصوص نظام مالی شهرداریهای کشور در این نکته نهفته است که در خصوص شهرداریها هیچگاه ملازمه و رابطه هماهنگ میان وظایف و مسئولیت ها، با تقسیم منابع مالی برقرار نبوده و همواره تلاش گردیده تا موضوع تأمین مالی در آمدی شهرداریها در خارج از چارچوب اقتصادی بخش عمومی تعیین تکلیف شود (پیشگفتار مجموعه مقالات سومین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، ۱۳۸۹).

شهرداریها در سطح محلی از عناصر اصلی تصمیم گیری به شمار می روند و مهم ترین نقش را در مدیریت شهری بر عهده دارند. در شرایط فعلی شهرداریها در ایران با مشکلات، تنگناها و حتی تهدیدهای متعددی مواجه اند. اما دست کم می توان گفت که از ملموس ترین این تنگناها، همانا مشکلات و نارسایی های مالی و منابع مالی پایدار برای اداره امور شهر است. با پیروزی انقلاب اسلامی و دگرگونی در ارکان تصمیم گیری و برنامه ریزی کشور، دولت در سیاستهای مالی خود نسبت به شهرداریها، حرکت به سوی استقلال مالی و خودکفائی آنها را آغاز کرد و کمکهای خود را به شهرداریها کاهش داد. این امر موجب شد، شهرداریها به فکر تأمین در آمد پایدار، برای خود بیفتند. واقعیت ها در حوزه منابع درآمد شهرداریهای کشور نشان می دهد با اینکه منابع درآمد شهرداریها در طی سالهای گذشته روندی افزایشی داشته است و در برخی از مقاطع از رشد، بودجه عمومی دولت نیز بیشتر بوده است (ماهنامه پژوهشی، آموزشی، اطلاع رسانی برنامه ریزی و مدیریت شهری شهرداریها ۱۳۸۳). اما ترکیب این درآمدها بسیار نگران کننده است. بخش اعظم این درآمدها از محل کدهای در آمدی ناپایدار و گاه ناسالم تأمین شده است. در گذشته، شهرداری های کشور از نظر تأمین در آمد، اتکای شدیدی به کمکهای دولت داشته اند، به طوریکه این کمکها در حدود نیمی از کل در آمد آنها را در بر می داشت. همزمان با آغاز سیاست های تعدیل ساختاری از اواسط دهه ۱۳۶۰، شعاری با این مضمون در دستور کار دولت قرار گرفت که شهرداریها باید حتی الامکان به صورت خودکفا، در آمد کسب کنند و به تأمین هزینه هایشان بپردازند. بدین ترتیب طی دهه ۷۰ کمک های دولتی به شهرداری ها به میزان قابل توجهی رو به کاهش گذاشت. آنچه در این اقدام پر شتاب چندان مورد توجه قرار نگرفت، راهکارهای جایگزینی منابع جدید در آمدی به جای کمکهای دولتی بود. نتیجه این سیاست آن شد که شهرداریها به منظور تأمین در آمد خود به روشهای غیر متعارفی همچون فروش تراکم، جریمه تغییر کاربری، جریمه خلاف کسر پارکینگ و نظایر اینها، روی بیاورند. ادامه این وضعیت نه تنها منطقی نیست، بلکه نتایج ناگواری را برای زیر ساخت های کالبدی - اقتصادی - اجتماعی شهرها به دنبال خواهد داشت (منابع و موانع درآمد پایدار شهر، ۱۳۸۳، ۸۹).

روش تحقیق

روش پژوهش حاضر، کمی و پیمایشی - مقطعی بوده و هدف اصلی آن، شناسایی منابع مالی و درآمدی پایدار شهرداری نهبوند براساس مطالعات تطبیقی و میدانی است. در این پژوهش، پس از بررسی روشهای کسب درآمد و تأمین مالی شهرداریهای دنیا، پرسشنامه استاندارد جهت تحلیل پایداری منابع درآمدی، مورد مطالعه و قابلیت اجرای آنها در شهر نهبوند، تهیه شد و در میان اعضای شورای شهر، استادان صاحب نظر دانشگاه، مدیران، معاونان، مشاوران و کارشناسان مالی شهرداری، مدیران و کارشناسان درآمد مناطق، صاحب نظران مالی شهرداری و کارشناسان تشخیص درآمد، توزیع گردید. دادهها در نرم افزار SPSS وارد شد و فرضیات پژوهش با استفاده از آزمونهای t و فریدمن مورد آزمون قرار گرفت.

یافته‌ها

یافته‌های تحقیق یافته‌های حاصل از مطالعات کتابخانه‌ای و تطبیقی منابع درآمدی شهرداریهای مختلف جهان، مبانی نظری و تجارب جهانی نظام درآمدی پایدار شهرداریها، چهار شیوه در اقتصاد شهری برای تأمین مالی خدمات عمومی، شناخته شده است:

۱. فروش مستقیم خدمات (اخذ بهای خدمات شهری)

۲. اخذ مالیات و عوارض محلی

۳. استفاده از کمکهای دولتی (انتقالهای دولتی)

۴. استقراض و انتشار اوراق قرضه شهری (استفاده از بازارهای مالی به عنوان مکمل نظام درآمدی)

جهت تعیین پایداری یا عدم پایداری منابع مورد مطالعه، از آزمون تی استیودنت استفاده شد که نتایج این آزمون در جدول ۱ آمده است. با توجه به این که مقدار P برای مالیات بر املاک و دارایی، عوارض مختلف، در نظر گرفتن سهم مناسبی از مالیات دولت برای شهرداری، دریافت بهای خدمات و خصوصی سازی خدمات، کمتر از ۰/۰۵ می باشد؛ این منابع درآمدی، منابع پایداری هستند.

عوارض ساخت و ساز و مزاد تراکم، درآمد تخلفات شهری و ساختمانی، کمکهای بالعوض، مشارکت بخش غیردولتی و تأمین مالی از طریق صندوق سرمایه گذاری شهر، منابع درآمدی ناپایداری هستند که در جدول ۱ بیان شده اند. در جدول ۲ طبق آزمون فریدمن، رتبه ناپایداری آنها مشخص شده است.

جدول ۱- آزمون تی استیودنت جهت سنجش وضعیت پایداری کلی منابع مالی و درآمدی مورد بررسی

منابع درآمدی مورد بررسی	t	(value-p)
مالیات یا عوارض بر املاک و دارایی	۷/۷۱۷	۰/۰۰۰
سایر عوارض محلی (به جز عوارض ساخت و ساز)	۱۰/۸۴۸	۰/۰۰۰
مالیات انتقالی از دولت به شهرداری	۸/۶۱۶	۰/۰۰۰
درآمد حاصل از دریافت بهای خدمات ارائه شده به شهروندان	۶/۶۳	۰/۰۰۰
عوارض ساخت و ساز و مزاد تراکم، تخلفات شهری و ساختمانی	-۴/۸۵۱	۰/۰۷
کمک‌های بلاعوض	-۲/۴۵۴	۰/۰۸
خصوصی سازی خدمات و زیرساخت‌های شهر	۶/۴۸۶	۰/۰۰۰
مشارکت بخش غیردولتی (عمومی و خصوصی)	-۰/۴۱۹	۰/۶۷۶
صندوق سرمایه گذار شهر	۱/۲۸۶	۰/۲۰۲

جدول ۲ - آزمون فریدمن جهت اثبات فرض یکسان بودن پایداری منابع مالی و درآمدی و رتبه بندی پایداری آنها

میانگین رتبه	منابع درآمدی مورد بررسی
۵/۲۷	مالیات یا عوارض بر املاک و دارایی
۵/۶۸	سایر عوارض محلی (به جز عوارض ساخت و ساز)
۶/۵۱	مالیات انتقالی از دولت به شهرداری
۶	درآمد حاصل از دریافت بهای خدمات ارائه شده به شهروندان
۵/۷۹	عوارض ساخت و ساز و مزاد تراکم، تخلفات شهری و ساختمانی

۳/۰۴	کمک‌های بلاعوض
۳/۵۹	خصوصی سازی خدمات و زیرساخت‌های شهر
۴/۲۸	مشارکت بخش غیردولتی (عمومی و خصوصی)
۴/۸۶	صندوق سرمایه‌گذار شهر

جدول ۳- آزمون فریدمن جهت فرض یکسان بودن قابلیت اجرای منابع مورد مطالعه در نهبوند و رتبه بندی آنها

میانگین رتبه	منابع درآمدی مورد بررسی
۵/۰۵	مالیات یا عوارض بر املاک و دارایی
۴/۸۴	سایر عوارض محلی (به جز عوارض ساخت و ساز)
۵/۵۹	مالیات انتقالی از دولت به شهرداری
۶/۵۱	درآمد حاصل از دریافت بهای خدمات ارائه شده به شهروندان
۵/۰۹	عوارض ساخت و ساز و مازاد تراکم، تخلفات شهری و ساختمانی
۳/۲۸	کمک‌های بلاعوض
۵/۶۳	خصوصی سازی خدمات و زیرساخت‌های شهر
۴/۲۵	مشارکت بخش غیردولتی (عمومی و خصوصی)
۴/۷۶	صندوق سرمایه‌گذار شهر

همچنین بسیاری از این درآمدها جزء منابع درآمدی دولت هستند و منبع درآمد محلی، محسوب نمیشوند (مانند سازمانهای بیمه، حفظ محیط زیست شهر، آمادگی در برابر وقایع غیرمترقبه و غیره). متفاوت بودن وظایف شهرداری نهبوند با سایر شهرداری های دنیا نیز از دیگر دلایل عدم امکان بهکارگیری این گونه منابع درآمدی میباشد.

نتیجه گیری

تأمین منابع مالی از مهم ترین وظایف شهرداری هاست و درآمدزایی پایدار یکی از دغدغه هایی است که شهرداری ها در سال های اخیر با آن روبه رو هستند. بنابراین شهرداری ها به عنوان یک نهاد عمومی که مسئولیت مدیریت و اداره شهرها را بر عهده دارد با استفاده از تجارب کشورهای توسعه یافته باید اتکای خود به درآمدهای ناپایدار کم کرده و از طریق افزایش سهم درآمدهای پایدار در اقلام در آمدی خود به ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان مبادرت ورزد و در غیر این صورت در دراز مدت با چالش های متعددی در مدیریت شهری مواجه خواهد بود؛ امروزه دستیابی به روش های جدید و پیش بینی منابع درآمدی مطمئن و پایدار و تعدیل هزینه های شهرداری دغدغه اصلی مدیران و برنامه ریزان امور شهری از جمله شوراهای اسلامی شهرها و شهرداران می باشد. یکی از بزرگترین فاکتورهای درآمدی پایدار که در اکثر کشورهای اروپایی و تعدادی از کشورهای آسیایی برای شهرداری ها وجود دارد، اختصاص درصدی از مالیات اخذ شده (۱۵ تا ۳۰ درصد) همان شهر به شهرداری می باشد که متأسفانه این موضوع در ایران چندان اجرایی نمی شود، بنابراین جهت حل مشکلات ناشی از درآمدهای پایدار، استفاده از این نوع درآمد پیشنهاد می شود. به عبارتی، مانند مالیات بر ارزش افزوده، سهمی از سایر مالیات های دولت (مانند مالیات بر دارایی های افراد و سازمان ها، معاملات اقتصادی و اوراق بهادار به شهرداری پرداخت شود. در واقع درآمدزایی شامل دو بخش است: اولاً کسب درآمد بیشتر، ثانياً کاستن از بار هزینه ها. کسب درآمد بیشتر برای شهرداری به کمک افزایش منابع درآمدی، ارائه خدمات جدیدتر و متنوع تر توسط شهرداری و بهره برداری کارآمدتر از منابع انجام پذیر است. کاستن از هزینه ها نیز به کمک حذف دوباره کاری ها، کاهش هزینه های مربوط به مراسم ها، جوان سازی بدنه شهرداری، افزایش پویایی سازمانی و ایجاد هسته های خلاق و نوآور صورت می گیرد. براساس مطالعات پیشین در کلانشهرهای دنیا مالیات بر املاک و دارایی پایدار ترین نوع درآمد است.

نتایج تحقیق نشان داد پایدارترین نوع درآمد برای شهر نه‌اوند که قابلیت اجرایی نیز دارد "دریافت سهم مناسبی از مالیاتهای دولت چه در قالب مالیات بر ارزش افزوده و چه به صورت انتقال درصدی از مالیاتهای ملی به عنوان سهم شهرداری" میباشد. پس از آن، پایدارترین منابع درآمدی و مالی قابل استفاده به ترتیب درجه پایداری؛ عبارتند از: درآمد حاصل از دریافت بهای خدمات ارائه شده به شهروندان (خدمات حملونقل، حق پارک، ورودیه به مراکز تفریحی و سرگرمی متعلق به شهرداری، اجاره‌بهای تأسیسات شهرداری و ...)، تأمین مالی از طریق خصوصیسازی خدمات و زیرساختهای شهری (مترو، جمع آوری پسماندهای شهری، احداث پارکینگهای طبقاتی و مراکز تفریحی و سینما) جهت کاهش هزینههای شهری، انواع عوارض محلی (شهری) به استثنای عوارض ساختوساز و مزاد تراکم و عوارض املاک و نوسازی و سپس انواع عوارض بر املاک و دارایی مانند عوارض نوسازی.

یافته‌ها نشان داد برای دستیابی به منابع پایدار درآمدی برای شهرداری نه‌اوند، بایستی از سهم مناسبی از مالیات ملی به شهرداری، دریافت بهای خدمات، انواع عوارض شهری و مالیات بر املاک و دارایی (عوارض نوسازی) استفاده کرد. همه این روش‌ها در شهرداری نه‌اوند قابل اجرا بوده‌اند. از این میان مالیات انتقالی از دولت به شهرداری (تخصیص سهم مناسبی از مالیات ملی به شهرداری) (مالیات مشترک) چه در قالب مالیات بر ارزش افزوده و چه به صورت انتقال درصدی از مالیاتهای ملی به عنوان سهم شهرداری به آن شهر، پایدارترین نوع درآمد برای شهر نه‌اوند در نظر گرفته شد. این درآمد حتی پایدارتر از عوارض نوسازی است. منابع درآمدی و تأمین مالی به ترتیب امکان و سهولت اجرایی شدن در شهرداری نه‌اوند، بدین صورت قرار گرفته‌اند: دریافت بهای خدمات از شهروندان، تأمین مالی از طریق خصوصی سازی (برون سپاری) خدمات و زیرساخت های شهری (توسعه مترو، جمع آوری پسماندها، احداث پارکینگ های طبقاتی و مراکز تفریحی مانند سینما و تئاتر)، تخصیص سهم مناسبی از مالیات های ملی به شهرداری، عوارض نوسازی (مالیات بر املاک)، درآمد ناشی از تخلفات و عوارض مزاد تراکم و ساخت و ساز، عوارض شهری مختلف (عوارض کسب و پیشه، عوارض بر نوشیدنیها، عوارض بر قراردادهای، عوارض آب- برق و تلفن، عوارض نقل و انتقال زمین- اموال و املاک، عوارض جمع آوری زباله، فاضلاب خانگی و منابع آلاینده، عوارض بر بزرگراه ها و جاده ها و عوارض بر آگهی ها و نصب تابلوهای تبلیغاتی بر دیوارها، عوارض ایجاد پسماند در ساختمان های تجاری و ...، عوارض بابت استفاده از خدمات ویژه شهری و ...). نتایج نشان داد بهتر است درصد کمی از درآمدهای شهر از طریق صندوق های سرمایه گذاری و کمکهای بلاعوض دولتی (کمک متناسب با افزایش تورم، کمک متناسب با نیازهای جدید پروژه های عمرانی شهر و پرداخت بهای کلیه معافیت های مالیاتی مصوب توسط دولت) تأمین شود. همچنین اتکا به درآمدهای ساخت و ساز و مزاد تراکم و تخلفات شهری و ساختمانی منجر به بروز مشکلات اقتصادی، زیست محیطی، اجتماعی (شهروندی) و فضایی برای شهر و شهروندان گردیده است.

منابع

۱. عباس کشکولی، محمدعلی و باقری کشکولی، علی، راههای تأمین درآمد پایدار برای شهرداری های کشور، ۱۳۸۸، ماهنامه شهرداری ها، سال دهم، شماره ۹۸
۲. سعیدی مهر آباد، محمد، و منصوری منش، جعفر. (۱۳۹۸). ضرورتی به نام ایجاد درآمدهای پایدار برای شهرداری ها. دانشگاه علم و صنعت ایران.
۳. مزینی، منوچهر. (۱۳۹۹). شهرسازی بی برنامه یا با برنامه. ماهنامه شهرداریها، شماره ۱۱، فروردین ۹۹
۴. نخعی، مهدیه (۱۳۹۰) پایداری درآمد شهرداری و ها توسعه پایدار شهرهای میانی (نمونه موردی: شهر مراغه او) لین کنگره علمی پژوهشی افقهای نوین در حوزه مهندسی عمران، معماری، فرهنگ و مدیریت شهری ایران

1. Akihide, Hirashima. (2004). Decentralization in Japan Tokyo: International Affairs Division for Local Authorities. Ministry of Public Management, Home Affairs Posts & Telecommunications, (MPHPT)- February 13,2004.

2. Anderson ,N. (2000). A Review of the Structure and Characteristics of Main Public Municipal Funding Agencies. Municipality Financing, Plc.
3. Bird, Richard M, and Slack, Enid.(2002). Land and Property Taxation around the World: A Review.
4. Bshi, R and Linn, J.F. (2002).Urban Public Finance in Development Countries .Axford university Press.
5. Budget Guide 2010:A report to citizens from the City of London.(January 2010).
6. Council of Europe, UN ESCAP, Human settlement. (1997). Country Reports on Local Government systems. reproduced with permission of the Council of Europe.
7. Federation of Canadian Municipalities. (2010).
8. Local Government Association Financial Sustainability Program.(2007). Australia
9. Moreno, Carbs. (2002). Municipal Fiscal Performance in Mexico: The role of Federal Transfers. Mexico city: Muric: Palcredit Research.
10. Public Finances in Sweden. (2006). 11Municipalities, County councils and municipal associations. . Sullivan, O .(2004) . Urban Economics. Fifth Edition.New York: McGraw Hill.
12. Swedish Association of Local Authorities and Regions.(2004). Statistik om halso-och sjukvard samt regional utveckling.
13. Toronto Board Of Trade & VoteToronto.com. (2010). Taming the (Municipal Budget) Beast: A Survey of How North American Cities are Balancing Their Budgets.
14. Violeta ,Somera Seva, and Senior, Advisor.(2007). Challenges in Financing Local Infrastructure in Makati City. Philippines Office of the Mayor Makati City, Philippines.Meeting of The UCLG Committee on Local Finance and Development (CLFD), Barcelona, Spain.11 - 12 June
15. Qiao, Baoyun & Anwar, Shah. (2006). Local Government Organization and Finance in China. In Anwar Shah, editor, Local Governance in Developing Countries, Washington DC: World Bank.
16. Youngman Joan & Malme, Jane. (1994). An International Survey of Taxes on Land and Building.
- 17 .Zhuanyizhifu, Zhongwai. (2002). Budgeting Committee, National People’s Congress. Discussion on Fiscal Transfers by Experts home and abroad