

منابع تامین درآمدهای شهرداری و ارائه راهکار

برای افزایش درآمد پایدار

مینا شاهدی ملکی



کارشناس آمار و اطلاعات

مدیریت درآمد شهرداری تبریز

چکیده

با تشکیل بلدیة در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی در کشاکش حوادث مشروطیة در شهر تهران قدیم و به دنبال آن در سایر شهرهای کشور، کمتر کسی فکر می کرد در حدود یک قرن بعد شهر نشینی رشد سرسام آوری پیدا کند و نسبت روستا نشینی و شهر نشینی روند معکوسی در پیش بگیرد. اما امروزه شهرها بسیار توسعه یافته و پیچیده شده اند. بالطبع وظایف شهرداری ها نیز با توسعه شهرنشینی در خدمات رسانی فزونی یافته و ابعاد آن گسترده تر شده است. لذا برای پاسخگویی به نیازهای شهری و ارائه خدمات مختلف در حیطه وظایف شهرداری لزوم بررسی و تشخیص منابع مالی علی الخصوص درآمدهای پایدار بسیار ضروریست. بنابراین در این مطالعه به بررسی کدهای درآمدی شهرداریها ایران و برخی کشورهای پیشرفته راهکارهایی برای تامین منابع مالی و درآمدی شهرداریها پرداخته شده است.

واژگان کلیدی: شهرداری، عوارض شهرداری ها، منابع درآمدی، درآمدهای پایدار، شهرداری، درآمدهای ناپایدار، کدهای درآمدی

شهرداریها از جمله موسسات عمومی و غیر دولتی می باشند که هزینه های جاری و عمرانی خود را از محل درآمدهای وصولی از شهروندان، موسسات، کارخانجات و... تامین می نمایند. بنابراین بهتر است که شناخت مختصری از کدهای درآمدی شهرداری ها ارائه گردد تا تصمیمات لازمه در جهت بهبود درآمدها مخصوصاً "درآمدهای پایدار صورت پذیرد. یکی از خلأهای موجود در شناسایی درآمدهای پایدار برای شهرداری ها قانون شهرداری ها می باشد. این قانون در تاریخ ۱۱/۴/۱۳۳۴ هجری شمسی و متناسب با شرایط آن زمان تدوین شده است و تاکنون هم ملاک عمل شهرداری هاست. البته بعدها اصلاحاتی در آن صورت گرفته است ولی هنوز تا رسیدن به شرایط مطلوب امروزه فاصله طولانی دارد.

یکی از مسائل مهم شهرداری ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد و تامین هزینه خدمات شهری است. اما در حالت کلی کدهای درآمدی از نظر نحوه ی وصول آنها به دو منبع مهم می توان تقسیم بندی کرد که عبارت است از:

۱- منابع درآمدی داخلی

منابع درآمدی داخلی آن دسته از درآمدهایی هستند که مستقیماً توسط شهرداری ها و به صورت و بهای خدمات گوناگون که بیشتر مربوط به اراضی و املاک هستند وصول می گردند. مثلاً عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض نوسازی و...

۲- منابع درآمدی خارجی

آن دسته از درآمدهایی اطلاق می گردد که به جهت ارائه خدمت از طرف شهرداری وصول نمی شود؛ از جمله درآمدهای حاصل از سرمایه گذاری بخش خصوصی و مشارکت با شهرداری در اجرای پروژه های مختلف، فروش اوراق مشارکت، کمک های دولتی و ...

اما منابع مالی شهرداری های جهان را از دیدگاه نوع منابع درآمدی می توان در چهار گروه دسته بندی نمود که عبارتند از:

۱- مالیات های محلی

۲- بهای خدمات

۳- نقل و انتقال های دولتی

۴- استقراض از بانک ها و دولت

بررسی های انجام گرفته نشان می دهد که نقش و سهم هریک از گروه های فوق بستگی به سیستم حکومتی کشور مربوط دارد. در کشورهایی که به نوعی ماهیت سوسیالیستی با حکومت مقتدر مرکزی دارند، معمولاً گروه نقل و انتقال های دولتی رقم عمده را در منابع مربوطه تشکیل می دهد، اما در کشورهای دارای حکومت غیرمتمرکز، بیشترین اتکای شهرداری ها بر مالیات های محلی، بهای خدمات تنظیم شده است و سهم منابع مربوط به نقل و انتقال های دولتی بسیار محدود است اصولاً شهرداری های کشورهای پیشرفته با توجه به این که به صورت علمی منابع درآمدی خود را تعریف کرده اند و به صورت مدیریت واحد شهری اداره می شوند به ندرت با معضل و مشکل کمبود منابع مالی مواجه هستند. ضمن این که به دلیل عملکرد شفاف شهرداری ها در مدیریت هزینه، مشارکت شهروندان در پرداخت های قانونی بالا می باشد. علاوه برآن انتخاب شهرداران با رای مستقیم مردم، شهرداران منتخب را صرفاً وامدار مردم کرده و از تاثیر پذیری سایر عوامل تا حدود زیادی مصون می باشند. در این شرایط شهرداران به برنامه ریزی بلندمدت مبادرت ورزیده و با مشارکت و همیاری شهروندان برای رسیدن به اهداف طراحی شده اقدام می نمایند. منابع درآمدی شهرداری برخی کشورها پیشرفته به صورت موردی بررسی شده است:

فرانسه یکی از پویا ترین و موفق ترین کشورهای جهان در مدیریت از جمله مدیریت مالی شهری در ۲۵۰ سال اخیر شناخته شده است. یکی از مهم ترین و جدیدترین پویایی های این کشور اصلاح قانون اساسی فرانسه در سال ۲۰۰۳ بود که به منظور تامین خود مختاری مالی شهرداری ها بیان شد و هم چنین کاهش فشار مالی بر مردم در کنار افزایش چشم گیر بودجه و توانمندی های شهرداری ها، به خصوص شهرداری های کم توان نتیجه ی همین کوشش هاست.

منابع درآمدی شهرداری فرانسه به چهار دسته:

۱- مالیات ها

که به دو بخش مالیات های مستقیم و غیر مستقیم تقسیم می شوند، مالیات مستقیم که مربوط به بهره برداری از نوع ساختمان (مانند نوسازی در ایران) و بر زمین های بایر و دایرو همچنین بر پیشگان آزاد از هر گونه بنگاه اقتصادی. اما مالیات های غیر مستقیم که بیشتر متوجه کانون و بنگاه های اقتصادی است. در مجموع مالی بر شهروندان از سال ۱۹۹۷ به بعد ثابت مانده است.

۲- واگذاری اختیارات از دولت و کمک های برآمده از آن

این منبع دومین منبع مالی از نظر اهمیت است و موارد تفویض اختیار شده از سوی دولت به شهرداری ها و کمک دولت (یارانه) است. میزان یارانه های دولتی که در به شهرداریها تعلق می گیرد پیوسته افزایش می یابد.

۳- وام گیری

سومین منبع مالی شهرداریها و طور کلی مدیریت محلی و منطقه ای فرانسه را وام ها تشکیل می دهد که این منبع از سال ۱۹۹۷ پیوسته کاهش یافته است.

۴- سایر منابع

سایر منابع شامل:

الف) منابع تعرفه ای که درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات به مصرف کنندگان شهری بوده است

ب) درآمدهای میراث ملی مانند فروش چوب

ج) صندوق های نهادی که مهم ترین سهم اتحادیه اروپا را در کارهای مالی، محلی به عهده دارد و شهرها و مناطق از

این صندوق کمک دریافت می کنند.

در آمریکا بخش عمده درآمد ها در سطح محلی برای تعدادی از شهرها، از طریق مالیات از اراضی و املاک شامل عرصه و اعیان دریافت می گردد. در شهرهای مختلف این کشور، الگوهای متفاوتی از نظر میزان مالیات وجود دارد و بسیاری از سیاست های مرتبط با ساخت ابنیه و کاربری اراضی نیز از طریق همین مالیات ها اعمال می گردد. کمک های اعتباری دولت فدرال نیز در اجرای سیاست ها خاص به سازمان های محلی تعلق می گیرد. سهم عمده کمک های دولت مرکزی به کلان شهرها تعلق می گیرد. شهرداری های آمریکا در سال های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ حدود ۲۸ درصد از منابع درآمدی خود را از کمک دولت مرکزی، ۴۴ درصد را از انواع مالیات محلی و ۲۸ درصد را از انواع مستقیم و فروش خدمات تأمین نمود ه اند.

در کشور انگلیس که از کشورهای توسعه یافته می باشد منابع مالی حکومت های محلی (شهرداری ها) از سه منبع عمده تامین می شود:

۱ اعانات دولتی به میزان ۴۰ درصد

۲ - و مالیات های محلی به میزان ۳۰ درصد که توسط مالکان زمین و ساختمان پرداخت می شود.

۳ - مبالغ اجاره ای که از محل واحدهای مسکونی استیجاری که متعلق به حکومت های محلی است وصول می شود.

مالیات بر مسکن از جمله مواردی است که به طور ماهیانه و براساس ارزش زمین و میزان متراژ آن دریافت می گردد اصولاً یک پنجم از هزینه های حکومت های محلی از طریق استقراض تامین می شود.

کشور آلمان به عنوان کشوری توسعه یافته دارای ۱۶ هزار شهرداری می باشد که مخارج شهرداری ها به روش های گوناگونی تامین می شود. بودجه های نهادها و حکومت های محلی از دو بخش جاری و سرمایه ای تشکیل می شوند. محل تامین بودجه های جاری، درآمدهای جاری و محل تامین بودجه سرمایه ای، درآمدهای سرمایه ای هستند که از محل کمک های بلاعوض سرمایه گذاری از جانب دولت و نیز عواید حاصل از فروش تامین شده است (رعایت اصل تفکیک منابع) درآمدهای مالیاتی هم منبع درآمدی برای شهرداری ها هستند. درآمد شهرداری ها از کمک های بلاعوض، فروش خدمات، خالص قرض استقراض، تسهیلات بانکی و در مواردی از منابع دیگر تامین می شود.

در ایران همزمان با اتخاذ سیاست های تعدیل ساختاری از اواسط دهه ۱۳۶۰، سیاستی با این مضمون در دستور کار دولت قرار گرفت که ادارات دولتی و سازمان های عمومی باید حتی الامکان به صورت خود بسنده درآمد کسب کنند و به تأمین هزینه های خود بپردازند. بدین ترتیب کمک های دولتی به شهرداری ها رو به کاهش گذاشت و در شهرهای ایران به خصوص شهرهای بزرگ، سهم کمک های دولتی از حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۲۴ درصد در سال ۱۳۶۶ کاهش یافت

اما در ایران براساس ماده (۲۹) آئین نامه مالی شهرداریها درآمد شهرداریها به هفت طبقه کلی تقسیم می شوند:

۱- درآمدهای ناشی از عمومی (درآمدهای مستمر)

۲- درآمدهای ناشی از اختصاصی

۳- بهای خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری

۴- درآمدهای حاصله از وجوه اموال شهرداری

۵- کمکهای دولت و سازمانهای دولتی

۶- اعانات و کمکهای اهدایی اشخاص و سازمانهای خصوصی و اموال دارایی هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می گیرد.

۷- مورد هفتم مربوط به سایر منابع تامین اعتبار می باشد.

هر یک از این سرفصل های درآمدی شامل موارد متعددی به صورت زیر است

● زیر گروه های گروه اول به صورت زیر تقسیم بندی شده است

۱-۱ وصولی توسط سایر موسسات مثل اسناد رسمی، بلیط هواپیمایی و بر پایی نمایشگاهها

۱-۲ بر ساختمانها و اراضی مثل بر پروانه های ساختمانی، بر مازاد تراکم، بر معاملات غیر منقول، نوسازی و...

۱-۳ بر ارتباطات و حمل و نقل مثل شماره گذاری موتور سیکلت و سایر وسائط نقلیه، سالیانه خودروهای سواری، ثبت نام

رانندگی و....

۱-۴ بر پروانه های کسب فروش و خدماتی مثل بر پروانه های کسب و پیشه و حق صدور پروانه، بر قراردادها و...

❖ زیر گروه های گروه دوم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

۱-۲ وصولی توسط شهرداری و سایر موسسات مثل حق بیمه حریق و...

۲-۲ سهمیه از وصولی متمرکز مثل سهم شهرداری از وصولی متمرکز

❖ زیر گروه های گروه سوم آن به صورت زیر تقسیم بندی شده است

۱-۳ درآمد ناشی از بهای خدمات شهرداری مثل حق آسفالت و لکه گیری، حق کارشناسی و فروش نقشه و...

۲-۳ درآمد تاسیسات شهرداری مثل درآمد مراکز تفریحی، فروش گل و گیاه و...

❖ زیر گروه های گروه چهارم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

۱-۴ درآمد حاصل از وجوه شهرداری مثل درآمد حاصل از سرمایه گذاری در بخش عمومی یا خصوصی و...

۲-۴ درآمد حاصل از اموال شهرداری مثل مال الاجاره، درآمد حاصل از پارکینگ ها و ...

❖ زیر گروه های گروه پنجم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

۱-۵ کمک های اعطایی دولت و سازمانهای دولتی

❖ زیر گروه های گروه ششم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

۱-۶ اعانات و کمک های اهدائی اشخاص و سازمانهای خصوصی

۲-۶ کمک های و اعانات دریافتی از موسسات عمومی غیر دولتی

۳-۶ اموال و دارائی که به صورت اتفاقی یا بموجب قانون به شهرداری تعلق می گیرد مانند جریمه کمیسیون ماده صد، حق

تشریف، جریمه سد معبر و ...

❖ زیر گروه های گروه هفتم به صورت زیر تقسیم بندی شده است

۱-۷ وام های دریافتی

۲-۷ فروش اموال شهرداری

۳-۷ سایر منابع مثل اوراق مشارکت و پروژههای سرمایه گذاری مشارکتی

۴-۷ و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها

از نقطه نظر پایداری برخی از این منابع درآمدی، پایدار و برخی ناپایدار هستند. بخش عمده های از درآمدهای حاصله توسط

شهرداریهای کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می شوند. در حالی که

منابع پایدار همچون نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصله از فروش خدمات بطور نسبی مغفول مانده اند، تمرکز بر درآمدهای ناپایدار که حتی با تغییر فصل بر درآمد شهرداری تأثیرگذار است از جمله فروش تراکم، تخلفات ساختمانی و جرائم ماده صد سهم خود را در کل درآمدها افزایش داده اند این امر می تواند در بلند مدت اتکاء شهرداری ها به درآمدهای ناپایدار را نهادینه نماید که در اینصورت دستیابی به توسعه پایدار شهری را ناممکن می سازد. لذا ضروری است به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار ابتدا ماهیت و نحوه شکل گیری اقلام درآمدی تعریف و سپس آنها را با ملاک های پایداری سنجید سلامتی روحی و جسمی شهروندان و حفظ کیفیت محیط شهری و توسعه زیرساخت ها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان در بلندمدت نیاز به برنامه ریزی صحیح و دقیق در جهت کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سوی اتکاء به درآمدهای پایدار دارد. پس درآمد پایدار چه ویژگی باید داشته باشد؟ ۵ ویژگی زیر را می توان ملاک پایدار بودن درآمد در نظر گرفت

۱- منبع آن از بین رفتنی نباشد یا با ازبین رفتن آن جایگزینی داشته باشد

۲- به طور پیوسته قابل وصول باشد

۳- در دوره های مالی مختلف نوسان شدید نداشته باشد

۴- همراه با افزایش هزینه ها افزایش یابد

۵- موجب آسیب رساندن به توسعه شهری نشود

پس ضرورت شناسایی و بهبود وصول این درآمدها کاملاً مشخص می شود. برخی از این پیشنهادات در زیر ارائه شده است

۱- بازیافت زباله (طلای کثیف): در کشورهای پیشرفته دیگر خبری از دفن زباله نیست و به زباله به عنوان آشغال و مواد دور ریختنی نگاه نمی شود، بلکه از آن کالاهای اقتصادی تولید و روانه بازارگشته و باعث کسب درآمدهای سرشاری می گردد. پس فرهنگ سازی در خصوص تفکیک زباله توسط شهروندان و بازیافت آن از طریق شهرداری و همچنین استفاده مجدد از آسفالت های کندکاری شده باید به صورت کارشناسی مطالعه و بررسی قرار گیرد و به مرحله اجرا در آید.

۲- معافیت شهرداری ها و سازمان ها و شرکت های وابسته به آن باید از پرداخت مالیات معاف شوند.

۳- باید جریمه شرکت های بیمه درصدی از سود سالیانه خود را به شهرداری ها اختصاص دهند زیرا هرچه سطح آسفالت و گشایش و تعریض معابر توسط شهرداری ها افزایش یابد، از آن طرف غرامت جانی مالی بیمه های شخص ثالث و بدنه که به عهده شرکت ها است کاهش می یابد و در نتیجه سود آنها افزوده می گردد به جاست درصدی از آن را جهت تامین بخشی از هزینه های ترافیکی شهرداری ها پرداخت نمایند.

۴- گسترش برنامه های آموزشی و ترویجی و ایجاد زمینه تفاهم و همکاری بین مردم و شهرداریها در راستای جلب مشارکت عمومی فراهم گردد. و فرهنگ سازی در خصوص پرداخت به موقع عوارض شهرداری که به نوعی تبلور مشارکت مردمی در توسعه شهر خواهد بود. همچنین با داشتن نظامی کارآمد در راستای ایجاد اشتیاق و شوق در همیاری و مشارکت در پیشرفت و توسعه شهر توسط شهروندان باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

۵- احداث مجتمع توریستی تفریحی در مناطق دارای استعداد و پتانسیل طبیعی مانند ایجاد زمین های ورزشی از زمین های غیر قابل استفاده با کمترین هزینه، تولید انبوه گل و گیاه و نهال و گیاهان گلخانه ای و فروش آنها با توجه به

- اقلیم و آب و هوای منطقه ، ایجاد صنایعی تبدیلی چون بازیافت کاغذ و پلاستیک و احداث کارخانه سیمان با مشارکت بانکها و بخش خصوصی
- ۶- 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
- ۷- عوارض بر ارزش زمین را به عنوان منبع درآمد مطمئن و پایدار برای شهرداری ها که کمترین اثرات جانبی منفی را در بر دارد ، می توان در نظر گرفت. منظور از عوارض بر ارزش زمین عبارت از اخذ درصد ثابتی از ارزش زمین به صورت سالیانه می باشد. با وضع این عوارض ، هزینه ی بکارگیری زمین در موضوع غیر از کاربری بهینه افزایش می یابد و به دنبال آن افزایش عرضه ی زمین و کاهش قیمت زمین و مسکن را به دنبال خواهد داشت . همچنین از طریق کاهش انگیزه ی سوداگری، به ایجاد ثبات و آرامش در بازار زمین و مسکن کمک می کند .مزیت دیگر عوارض بر ارزش زمین، سادگی و کم هزینه بودن اجرای آن است . این امر باعث می شود تا اخذ عوارض بر زمین نسبت به انواع عوارض های دیگر، مشکلات اجرایی کمتری داشته باشد.

منابع:

- ۱- نصر اصفهانی رضا ، آخوندی نادر ، شهیدی آمنه ، شیری حامد ، تحلیل عملکرد شهرداری اصفهان از حیث درآمدهای پایدار و ناپایدار(۱۳۷۵-۱۳۸۸) همراه با ارائه راهکارهای جدید، دانشگاه اصفهان
- ۲- موسوی، سیروس، ۱۳۸۲ ، نوسازی : نگاهی دیگر، مجله شهرداری ها ، سازمان شهرداری ها، شماره ۴۵ ، ص ۸۸
- ۳- آیت اللهی، علی رضا، ۱۳۸۷، منابع مالی سازمان های محلی فرانسه (شهرداری ها، و...) اولین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف
- ۴- زاهدی، کریم، و میثم دهقان، ۱۳۸۹، مالیات بر ارزش زمین، روشی جهت تحقق درآمد پایدار شهری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، سومین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف
- ۵- دانش جعفری، داوود، و سمانه کریمی، ۱۳۹۰، خصوصی سازی خدمات شهری روشی پایدار درتأمین مالی شهرداریها مطالعه موردی شهرداری تهران، چهارمین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف
- ۶- زیاری کرامت اله، مهدی علی، مهدیان بهنمیری معصومه، مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری ها؛ مورد پژوهش؛ شهرداری شهر مهاباد، دانشگاه تهران، تهران، ایران
- ۷- شرزده ای غلامعلی، ماجد وحید، تأمین مالی پایدار شهر چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، تهران، ایران
- ۸- چگنی علی، مروری بر روش های تأمین مالی
- ۹- نوع خواه مریم، شهرداریها به درآمد پایدار نیاز دارند ، مدیریت درآمد شهرداری مشهد