**نظام درآمدی ناپایدار شهرها در ایران و راهکار خروج از آن**

در آغاز قرن بیست و یکم، جمعیت جهان از مرز ۶ میلیارد نفر فراتر رفت، در حالی که در سال ۲۰۰۱، حدود ۴۷ درصد از جمعیت جهان در مناطق شهری زندگی می کرد. در سال ۲۰۰۷ این رقم به بیش از ۵۰ درصد رسید. جالب اینکه تقریبا نزدیک به ۹۰ درصد این جمعیت به مناطق شهری کشورهای در حال توسعه تعلق دارد: در این میان شهرهای آسیا و آفریقا با رشد 2.4 درصد، بیشترین رشد را تجربه می کنند، این در حالی است که جمعیت روستایی رشد بسیار محدودی دارد و به سوی ثبات پیش می رود .یکی از مشخصه های چنین رشدی الگوی نامتوازنی است که در آن علاوه بر اینکه سهم کشورهای جنوب از رشد بالاست، همزمان سهم فزاینده شهرهای میلیونی در کشورهای در حال توسعه از این رشد است که با شکل گیری و رشد یک یا دو شهر بزرگ در راس سلسله مراتب شهری همراه است. برای نمونه، در حالی که در سال ۱۹۷۰ از ۴۰ کلانشهر با جمعیت بیش از ۵ میلیون نفر در جهان، ۱۱ مورد در کشورهای در حال توسعه قرار داشت، اما در سال ۲۰۰۰، از مجموع ۴۵ کلانشهر از این دست، ۳۴ مورد در کشورهای در حال توسعه قرار داشته است (عظیمی،1389).

این افزایش چشمگیر جمعیت در چند دهه اخیر در شهرها(علی الخصوص) مشکلات گوناگونی از نظر اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی در شهرها ایجاد کرده است. این مشکلات در کشور ما نیز همانند دیگر کشورها(علی الخصوص کشورهای در حال توسعه) وجود دارد. کلانشهرهای بزرگ ایران نظیر تهران،مشهد، اصفهان و... با جذب جمعیت فراوان دچار مشکلات مختلفی در سال های اخیر شده اند. مشکلاتی نظیر آلودگی هوا ،تخریب محیط زیست طبیعی ، انفجار جمعیتی ، معضلات اجتماعی و اقتصادی شده است.

همانطور که گفته شد شهرها را میتوان از ابعاد متفاوت مورد بررسی و ارزیابی قرار داد. اما هدفی که نوشتار حاضر در نظر دارد آن را بررسی نماید بررسی بعد اقتصادی شهرها است. شهرها و علی الخصوص کلانشهرها موتور اقتصادی کشورها هستند. در ادامه سعی میشود تا حدودی مفهوم اقتصاد شهری معرفی گردد و در ادامه ابر مسئله اقتصاد شهری در ایران از دیدگاه نویسنده این متن مورد تبیین قرار گیرد.

علم اقتصاد (Economics)، شاخه‌ای از علوم اجتماعی است که به تحلیل تولید، توزیع و مصرف کالاها و خدمات می‌پردازد. کانون توجه دانش اقتصاد بر این است که عوامل اقتصادی چگونه رفتار و تعامل می‌کنند و اقتصادهای مختلف چگونه کار می‌کنند. در این راستا، یک تقسیم‌بندی اولیه کتاب‌های پایه‌ای اقتصاد، اقتصاد خرد در برابر اقتصاد کلان است(ویکی پدیا).هدف از این پژوهش بررسی اقتصاد شهری است که بخشی از اقتصاد خرد است.

علم اقتصاد شهرى به مطالعه­ى اقتصادى مناطق شهرى میپردازد. در اين رشته، از ابزارهاى علم اقتصاد براى تجزيه و تحليل مسائل مربوط به مكانيابى بنگاهها و خانوارها در شهر(كاربرى اراضى شهرى)، مسكن شهرى، ترابرى شهرى، زيرساختها و تسهيلات شهرى، ماليه شهرى و فقر و حاشيه نشينى در شهر استفاده میشود. به عبارت دقیقتر، علم اقتصاد شهرى شاخ هاى از اقتصاد خُرد است كه در آن ساختار فضايى شهر و مكان گزينى خانوارها و مؤسسات اقتصادى مطالعه مى شود.(بهروز هادی زنوز)

در اقتصاد شهري سعی می شود، مسائل تخصیص عوامل تولید و توزیع درآمد واقعی (کالاو خدمات ) در داخل و بین مناطق شهري به طور علمی بررسی و توضیح داده شود. به عبارتی در این حوزه علمی، با استفاده از ابزارهاي اقتصادي، مسائل و مشکلات یک منطقه شهري را مورد ارزیابی قرار می دهند.(زنگنه شهرکی و حسینی،1392)

در سه دهه اخیر، اقتصاد شهری در ایران، همچون اقتصاد شهرهای آن، راه زوال را پیموده؛ زیرا به درستی یا به طور ماهوی درباره آن فکر نشده است. البته این راه زوال، به طور یکنواخت رو به سراشیبی نبوده بلکه فراز و فرود زیادی داشته است. انتشار نشریه «اقتصاد شهر» که شهرداری تهران آن را منتشر می کند، بیانگر این واقعیت است که این شهر در پی گریز از فرود خود با فکر کردن به اقتصاد می باشد. شهرداری کلان شهرها، بر خلاف دولت که وابسته به درآمد نفت است، منبع درآمدی جز اقتصاد شهر نداشته و بقای سازمان و خدماتشان وابسته به پویایی و پایایی اقتصاد آن است، اما به نظر نمی آید که هنوز اندیشه ماهوی را آموخته باشد. (اطهاری، 1389)

با توجه به تعریف های بالا اکنون به بررسی بزرگترین مشکل اقتصاد شهری کشور خواهیم پرداخت. همانطور که ابعاد علم اقتصاد شهری در بالا بررسی شد، علم اقتصاد شهری ابعاد متنوعی را بر میگیرد. اما با توجه به نظر شخصی نگارنده مهمترین مسئلیی که در اقتصاد شهری ایران وجود دارد، مبحث درآمد پایدار شهرداری ها و بودجه های مالی است که در شهر صرف میشود. منابع درآمدی نقش بسیار مهمی در توسعه شهرها دارند. تکیه بر منابع درآمدی ناپایدار در یک شهر میتواند در دراز مدت مشکلات بسیار فراوانی برای شهرها ایجاد کند به گونه ای که در گذر زمان ارائه راه حل ها عملا غیر ممکن شود و شهرها بجای رسیدن به پایداری دچار مشکلات پیچیده تری خواهند شد؛ بنابراین در این نوشتار کوتاه سعی میگردد وضعیت درآمدی شهرداری ها مورد ارزیابی قرار گیرد و در انتها پیشنهاداتی برای بهبود و برون رفت از این مشکل تعیین گردد.

رشد سریع جمعیت شهری به همراه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری ها موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرداریها شده است. وظایف شهرداری ها روز به روز گسترده تر میشود و شهرداری ها به عنوان نهادهای مدنی، محلّی، عمومی و غیرانتفاعی، وظایف بیشتری را بر عهده میگیرند. به این ترتیب و به منظور پاسخگویی به وظایف محوله، نظام تأمین مالی شهرداریها نیز به مرور تغییر یافته و پیشرفته تر شده است. همواره درآمد شهرداری ها به این دلیل که درصد قابل توجهی از آن از طریق فروش تراکم و صدور پروانه ساخت حاصل میشود، در دوره های رکود و رونق دچار نوسان شده و در دوره رکود به کسری بودجه شهرداری میانجامد. در دهه های اخیر مدیریت شهری در ایران به طور فزاینده ای با چالش های فراوانی روبرو بوده است که ناشی از عوامل گوناگون اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اجرایی، مالی و حقوق متعددی است (معزی مقدم ، 1381). از دید اقتصاد شهری عواملی چون گسترش دامنه فعالیت های شهرداری ها و ارتقای سطح انتظارات مردم از آن ها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری نیاز به گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداری ها را بیشتر می کند. بنابراین در میان بخش های مختلف مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و درآمدی شهرداری ها اهمیت ویژه ای دارد.زیرا از یک سو کسب درآمد شهرداری ها تأثیر عمده ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافى نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضرورى در شهر مى شود بلکه اساسا اجراى تمامى طرح ها و برنامه هاى شهرى را با مشکل مواجه خواهد ساخت (جمشیدزاده ، 1382).

اولین و مهمترین محدودیت برای حل مسائل روز افزون شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی بویژه در شهرهای ملل در حال توسعه از جمله ایران فقدان منابع مالی پایدار و مستمر، نظام ناکارآمد مدیریت و برنامه ریزی هزینه است که در نهایت به عدم موفقیت چشم اندازهای پیش بینی شده شهری و نارضایتی شهروندان منتهی میشود. بنابراین ضرورت مطالعات بیشتر در این زمینه از اهمیت بالایی جهت پایداری درآمد و ایجاد کیفیت مناسب زندگی برای شهروندان برخوردار است که در این مسیر نگاه نو به منابع درآمدى پایدار در شهرداریها متضمن آینده روشن براى شهرها جهت توسعه و تحقق شهر ایده آل میباشد(زیاری و همكاران 1392 ، 107).

یكی از مسائل مهم شهرداریها در سراسر جهان کسب درآمد پایدار جهت تأمین هزینه خدمات شهری است. اتكای بیش از حد بسیاری از شهرداریها به درآمدهای ناپایدار شهرداری را با مشكلات مالی مواجه ساخته است(عباسی و دیگران،1397).اهمیت موضوع زمانى روشن مى شود که بدانیم بیش از 95 درصد از منابع مالى شهردارى ها از محل درآمدهاى محلى درون شهرها تامین مى شود و وابستگى به کمک هاى بلاعوض دولتى کمتر از 5 درصد است. اگر چه از ابتداى تاسیس بلدیه در سال 1286 و به دنبال آن در قانون جدید شهردارى ها در سال 1309 هجری شمسی قوانینى در زمینه تامین هزینه هاى شهرى وضع شده است اما درآمد حاصل چندان زیاد نبوده و نظام شهرى به کمک هاى دولتى بسیار متکى بوده است (صفری ، 1383 ). طرح موضوع خودکفایى و خوداتکّایى شهردارى ها در سال 1362 بى توجه به مبانى نظرى حاکم به روابط مالى دولت و شهردارى ها و ادامه این سیاست در سال هاى بعدى، شهردارى هاى کشور را در شرایط بغرنجى قرار داده و شماره معکوس براى کاهش سهم آن ها از بودجه دولت آغاز شد. به دنبال کاهش وابستگى درآمدى شهردارى ها به دولت و با توجه به تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت ها، حجم زیاد تقاضا براى خدمات شهرى و اتکاى شهردارى ها به درآمدهاى ناپایدار شرایط کار را براى متولیان امور در شهردارى ها دشوار کرده است. بنابراین عدم برخوردار از منابع مستمر درآمدى حداقل براى پاسخگویى به هزینه هاى دائمى برنامه ریزى مالى و بودجه اى شهردارى ها را مختل و با این روند منابع درآمدى فعلى جوابگوى هزینه هاى رو به تزاید شهردارى ها را در سال هاى آتى نخواهد کرد(قادری ، 1385).

بنابراین شهرداری ها به لحاظ ارائه خدمات به شهروندان که هزینه هاى زیادى را مى طلبد نیازمند به منابع درآمدى جدید و پایدارى مى باشند. شهر تهران با جمعیتی حدود 5 / 8 میلیون نفر، یک شهر با چند خیابان و دروازه کوچک و بزرگ نیست که بتوان آن را با هزینه های کم اداره کرد و خدمات مناسبی به شهروندانش ارائه داد. ساماندهی ترافیک، جمع آوری زباله، رفت و روب معابر و فعالیت های عمرانی از جمله نیازهایی هستند که هر کدام از آن ها با هزینه های سرسام آوری در تهران اجرایی می شوند. واقعیت موضوع این است که تهران را دیگر نمی توان با دستورالعمل و بخشنامه های موردی راهبری کرد و تصمیم گیری پیرامون شهر را دچار روزمرگی کرد. در سال های اخیر به جهت فقدان منابع مالی مناسب و ضرورت خدمات که اگر مدیریت شهری بخواهد در چهارچوب اصول توسعه پایدار حرکت کند، باید متکی به درآمدهای پایدار باشد که از جمله مهم ترین آن عوارض نوسازی و عمران شهری است. این همان چیزی است که شهردار تهران هم با انتقاد از آن 75 درصد درآمدهای شهرداری تهران را متکی بر ساخت و ساز می داند و با ناپایدار دانستن این درآمدها، از کاهش درآمدهای پایدار شهری درطول 45 سال گذشته از 40 درصد به زیر 20 درصد ابراز نگرانی کرده است.

بی تردید تمرکز جمعیت فراوانی از کشورهای توسعه یافته در نقاط سکونتگاهی محدود، چالش های زیادی را پیش روی سیاستگزاران و برنامه ریزان شهری می گذارد و یکی از مهمترین این چالش ها چگونگی تأمین مالی پایدار و ارایه خدمات عمومی کافی به شهروندان می باشد. این چالش از این جهت بوجود آمده که با افزوده شدن تعداد جمعیت شهرنشین، نیازهای متعددی شکل گرفته که برآورده ساختن بخش زیادی از آن ها در چهارچوب وظایف مدیران شهری قرار می گیرد اما منابع مالی ناکافی و غیرمستمر پاسخگوی حجم بالای تقاضا جهت ارایه خدمات شهری نمی باشد. باید توجه داشت که تأمین مالی شهرداری ها از پیچیدگی های خاصی برخوردار است. از یک سو متولیان شهری باید درآمد مورد نیاز خود را از نظام شهر و شهروندان تأمین کنند و از سوی دیگر منبع درآمدی باید بگونه ای باشد که فرآیند حرکت شهر به سمت توسعه پایدار شهری را با خطر مواجه نساخته و فرصت زندگی برای نسل های حال و آینده را نیز حفظ نماید. به بیان دیگر، منابع درآمدی می باید از خصلت پایداری برخوردار باشد. به منظور مقابله با آنچه که شکاف مالی خوانده می شود، تلاش های زیادی صورت گرفته است تا از طریق اعمال سیاست های توسعه منطقه ای، روند مهاجرت به شهرهای بزرگ متوقف شده تا از حادتر شدن مشکلات در شهرهای بزرگ جلوگیری شود. با این وجود علیرغم انجام برنامه های گسترده توسعه منطقه ای، شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه، روندی پرشتاب داشته و برنامه های مذکور نتوانسته اند موفقیت زیادی داشته باشند. در مقابل این بوجود آمده که اعتقاد دارد مشکلات موجود در شهرهای بزرگ ناشی از عدم « تطبیق گرا » دیدگاه، نظریه جدیدی تحت عنوان توانایی برای یافتن روش های مناسب جهت اداره تأمین مالی رشد شهری است. اینان باور دارند که راه حل مسائل شهری متوقف ساختن مهاجرت نیست بلکه یافتن راهکارهای مناسب جهت رویارویی با رشد شهری است که در آینده نزدیک تداوم خواهد یافت. مسئله اساسی در این شیوه نگرش، آن است که چگونه می توان خدمات شهری در کشورهای توسعه یافته را تأمین مالی کرد و بطور خاص از مزایای شهرنشینی جهت افزایش عرضه خدمات بهره برد. چنین بنظر می رسد که دیدگاه حاضر، شهرنشینی را پدیده ای منفی ندانسته و اعتقاد دارد به دلیل وجود مزایای اقتصادی– اجتماعی در شهرها لازم است که این پدیده مورد حمایت قرار گیرد. از این رو آن ها یکی از محورهای اصلی در این ظرفیت سازی را، استقلال شهرداری ها از نظر منابع مالی، عدم وابستگی آن ها به بودجه های عمومی دولت و ایجاد درآمدهای پایدار می دانند. شایان ذکر است که تفاوت هایی را قائل « درآمدزایی پایدار » و « درآمدزایی »کشورهای موفق در زمینه پایدارسازی درآمدهای شهری، میان می شوند. بدین معنی که در درآمدزایی پایدار نمی توان از هر منبعی برای شهر درآمد کسب کرد. بلکه درآمد می باید از منابعی کسب شود که حقوق آیندگان پایمال نشده، کیفیت زندگی در شهر کاهش نیابد و منابع حیاتی برای استفاده نسل های آتی از بین نرود. به این ترتیب مشاهده می شود که مقوله پایداری درآمدهای شهرداری، رابطه تنگاتنگی با مفهوم توسعه پایدار شهری دارد چرا که توسعه پایدار شهری به دنبال ساختن یک شهر به نسبت ایده آل و آرمانی است که در آن هم شهروندان معاصر از یک زندگی مطلوب برخوردار شوند و هم توانایی های نسل آینده برای برآورده ساختن نیازهایشان به مخاطره نیفتد.

نگرش موردی و مقطعی به نظام درآمدی شهرداری ها و عدم تعیین تکلیف آن در قالب یک نظام کلان اقتصادی، عدم شفافیت نظام بودجه و درآمد شهرداری تهران به همراه هدفمند نبودن شکل گیری و تأسیس سازمان های تابعه و توزیع نامناسب بعضی از درآمدها و نبود ساختار تشکیلات مناسب از دیگر چالش های درآمدی است. همچنین گستره شهر، جمعیت روزافزون و موضوعاتی نظیر ناهنجاری های بصری و زیست محیطی، ترافیک، آلودگی هوا، ناپایداری و ناایمنی بنا و نارسایی در عرصه خدمات شهری، مدیریت شهری را در این مسیر قرار می دهد. حال مسئله این است که چگونه می توان عوامل مربوط به چالش های درآمدی شهرداری را شناسایی و حل نمود و به درآمدهای پایدار با حاشیه ایمنی قابل قبولی رسید.

**راهکار :**

پس از معرفی درآمد ناپایدار شهرداری ها به عنوان معضل اصلی اقتصاد شهرهای ایران اکنون برای راه حل آن باید چاره اندیشی نمود. بدین منظور در ادامه با بررسی ساختار درآمد پایدار و بررسی درآمدهای ناپایدار و پایدار از چند منبع و با استفاده از دانش نگارنده به بررسی موضوع میپردازیم و در انتها نیز جمع بندی از کل بحث ها انجام خواهد پذیرفت.

درآمدها در صورتی پایدار تلقی می شوند که حداقل از دو خصیصه (تدوام پذیری و حفظ کیفیت محیط زیست و فضای شهری) برخوردار باشند. تدوام پذیری بدین مفهوم است که اقلام درآمدی باید به گونه ای باشند که در زمان های مختلف قابل اتکاء بوده و بتوان برای دست یابی به آن برنامه ریزی های لازم را صورت داد. ویژگی دوم درآمد های پایدار در ارتباط با حفط کیفیت محیط زیست شهر به عنوان یک پدیده زنده می باشد. درآمد های پایدار آن دسته اقلام درآمدی می باشند که کسب آن ها شرایط کیفی و زیستی شهر را دچار نقصان یا تخریب نماید و یا به عبارتی مطلوب بودن و سالم بودن درآمد حائز اهمیت است(شرزه­ای ، 1390،303)

پنج ویژگی زیر را می توان ملاک پایدار بودن درآمد در نظر گرفت :

١ - منبع آن از بین رفتنی نباشد یا با از بین 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 کاملا مشخص می شود.(شاکری، 1395)

برای حل این مسئله باید ابتدا به شناخت انواع درآمدهای ناپایدار و پایدار پرداخته شود.در این راستا با استفاده از منابع مختلف این منابع شناسایی شدند.

**درآمدهای ناشي از عوارض عمومي**

این عوارض متعدد هستند و در میان آن ها 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 کلانشهرها، قابل ملاحظه است اما جزو اقلام پایداری ارزیابی نمی گردند. اتکاء به درآمد عوارض مازاد تراکم به معنی پذیرش تخریب فضای شهری و پایین آمدن از شرایط و ضوابط یک شهر سالم است. تجربه سالیان اخیر در شهرهای بزرگ کشور موید و گویای این موضوع می باشد.

**عوارض ناشي از اجرای جريمه کميسيون ماده صد**

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 آن ها بر مبنای بازدارندگی از عدول برنامه های جامع شهری است و اعمال این عوارض سبب کاهش آسیب های شهری می گردد، اما متاسفانه تجربه مطالعات در مورد درآمدهای شهری نشان می دهد که نگاه شهرداری های کشور به این اقلام، نه بازدارنده بلکه درآمدزا 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 کلانشهرها اشاره نمود.

**کمک های اعطايي دولت و سازمان های دولتي**

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 سهیم نمودن شهرداری ها در مالیات های دولت صورت پذیرد. البته این کمک ها در مواردی قابل قبول است(مانند پروژه های ملی نظیر مترو و...)

**درآمدهای حاصل از فروش اموال شهری و وصولی در مقابل خدمات**

فروش اموال غیر منقول، منقول، فروش زباله ، حق آسفالت و لکه گیری ، درآمد حاصل از فروش محصولات محلی، درآمد حاصل از کرایه ماشین آلات، حق کارشناسی و فروش نقشه و.... .(حنایی و آقامیری ،1398 )

**کمک های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی های دوره قبل**

منابع بسیار کارا در توانمندسازی شهرداری ها توسط کمک های بلاعوض دولتی به منظور مناسب سازی محیط زیست ، توسعه و تجهیز تأسیسات شهری ، عمران شهرها ، حفظ میراث و هم چنین در موقع اضطراری و خرید اتوبوس از طریق وزارت کشور می باشد. کمک های بلاعوض از سایر موسسات یا هدایای دریافتی از شهروندان و هم چنین مازاد درآمد بر هزینه دوره های قبل نیز جزءِ این منبع درآمدی است.(حنایی و آقامیری ،1398 )

موارد بالا از جمله درآمدهای ناپایدار در حوزه شهر هستند.

درآمد پایدار مستلزم آن است که اولاً این اقلام از استمرار نسبى برخوردار باشند و ثانیاً حصول این درآمدها شرایط کیفى شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. از این رو دستیابى به روش هاى جدید تأمین منابع درآمدى پایدار، مطمئن و بدون تبعات ناگوار اقتصادى، اجتماعى و سیاسى نقش بسیار موثرى در رضایت جامعه شهرى، سرعت بخشیدن به توسعه و عمران محدوده هاى شهرى و در نهایت مدیریت مطلوب شهرها خواهد داشت. براى اداره مطلوب امور شهرها با توجه به تجارب کشورهاى توسعه یافته و همچنین نظرات کارشناسان به ارائه راهکارهاى جدید تامین منابع پایدار براى شهرداری های کشور پرداخته است. (عباسى کشکولى، 19۸3)

**جمع بندی بحث و ارائه راهکارهای عملی**

با افزایش جمعیت و مهاجرت به شهرها و مشکلات شهرنشینی که سبب افزایش حجم تقاضا برای خدمات شهری شده است واحدهای شهرداری را با مشکلات مالی روبرو نموده است که لزوم دارا بودن درآمدهای پایدار شهری را برای اداره شهرداری ها بیش از پیش نشان می دهد. در سال های اخیر که اتکای درآمد شهرداری ها به دولت با کاهش چشمگیری مواجه بوده است و بیشتر درآمد از فروش تراکم در شهرها تأمین اعتبار شده است از درآمد ناپایدار به شمار میآید. این نوع درآمدها مقطعی است و استمرار ندارد و حتی با تغییر فصل بر درآمد شهرداری تأثیرگذار است. هدف اقتصاد سرمایه داری انحصار کشورهای صاحب منابع است به خصوص کشوری مانند ایران که دارای استقلال مالی و منابع متعدد انرژی و ذخایر زیرزمینی است، از طرفی عدم ساختار مناسب اقتصادی و تهدیدات و تحریم های چندین ساله اخیر موجب شکستگی اقتصاد کشور و برخی تبعات حاصل از آن شده است. با توجه به اینکه بخش عمده درآمد شهرداری ها و دهیاری ها حاصل از عوارض و جریمه ساخت و ساز است که مهمترین مشکل این منابع درآمدی، وابسته بودن آن ها به شرایط اقتصادی شهروندان و تقاضاهای آن ها برای صدور پروانه ساخت است. اما امروزه تجارب جهانی بسیاری از کشورها نیز نشان می دهد که سهم شهرداری ها از درآمدهای عمومی می تواند به مراتب بیشتر بوده و دولت ها در کشورهای پیشرفته تلاش می کنند تا ضمن اعمال نظارت های لازم بر عملکرد این نهاد عمومی، کمک های مالی مورد نیاز برای ارائه خدمات شهری را از طریق افزایش سهم شهرداری ها از منابع درآمدهای عمومی افزایش دهند.

به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار ابتدا ماهیت و نحوه شکل گیری اقلام درآمدی تعریف و سپس آن ها 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 در آمدهای ناپایدار و حرکت به سوی اتکاء به درآمدهای پایدار دارد. از نقطه نظر پایداری برخی از این منابع درآمدی ، پایدار و برخی ناپایدار هستند. بخش عمده ای از درآمدهای حاصله توسط شهرداری های کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می شوند. نتایج پژوهش نشان می دهد به منظور افزایش درآمد شهرداری ها و ایجاد درآمدهای جدید پایدار، باید به محورهای بازنگری و اصلاح نظام درآمدها، بازنگری و اصلاح نظام بودجه ریزی، بازنگری و اصلاح نظام مالی و حسابداری، بازنگری و اصلاح نظام مدیریت شهرداری توجه اساسی شود. هم اکنون تعدادی از منابع درآمدی که میتواند برای شهرداری ها مورد استفاده قرار گیرد در زیر بیان میشود :

* **عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل**

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، شامل عوارض بر شماره گذاری وسایل نقلیه و عوارض صدور پروانه تاکسیرانی، عوارض بلیط مسافرت و باربری و عوارض بر معاملات وسایل نقلیه عوارضی هستند که می توان آن ها را در یک نظام شهری درآمدهای مستمر قلمداد نمود، زیرا که این عوارض متاثر از فعالیت هایی هستند که همواره در بدنه شهر ارائه می گردند. هرچند ممکن است برخی از آن ها تحت تاثیر تحولات و نوسانات اقتصادی شهر دچار تغییر گردند، اما به هر حال عمده این عوارض ضمن تأمین 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 ساختماني**

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 ضوابط شهرسازی مدرن و اصولی و منطبق با نقشه های جامع شهری انجام گیرد درآمد حاصل از آن پایدار ارزیابی می گردد.

* **عوارض نوسازی**

به جرأت می توان بیان نمود که مهمترین 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 دارایی های غیر منقول 3 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. هرچند 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 انتفاعي**

از دیگر منابع درآمدی شهرداری ها، فروش خدمات به شهروندان، سازمان و نهادهای موجود در شهر است. همانطور 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. هرچند 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 مهمترین 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 آن ها 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 مهمترین 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 پارکينگ شهری**

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 کلانشهرها 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.

* **بازیافت زباله ها**

که از آن به عنوان طلای کثیف یاد میکنند. امروزه بازیافت زباله برای شهرداری های دنیا دارای سودکلان است اما متاسفانه در کشورما به این مورد توجه چندانی نمیشود.

**منابع**

1. اطهاری،کمال( 1389) ، اقتصادی شهری و اقتصاد شهر در ایران، مجله اقتصاد شهر، شماره 7 ، 57-65
2. جمشید زاده، ابراهیم ( 1382) ، بررسى و تحلیل هزینه ها و اعتبارات شهردارى هاى کشور، 71- 50 و 79 - طى سالهاى 56 فصلنامه پژوهشى مدیریت و برنامه ریزى کشور، سال چهارم، شماره 13
3. زنوز ، بهروز ، 1388 ، درآمدی بر اقتصاد شهر ، مجله اقتصاد شهر ، شماره اول ، 4-15
4. عظیمی، آزاده ، 1390 ، آسیب شناسی اقتصاد شهر و فقر شهری ، مجله شوراها ، شماره 57 ، 18-22
5. تکتم حنایی ، سید امید اقا میری (1398) ، کاهش درآمدهای ناپایدار با تأکید بر رویکرد شهر پایدار مطالعه موردی : شهرداری مشهد ، چهارمین کنگره بین المللی توسعه کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست و گردشگری ایران
6. شرزه ای، غلامعلی، 1390 ، تامین مالی پایدار شهر، چگونگی تامین مالی به منظور توسعه پایدار شهری، فصلنامه مدیریت شهری.
7. زنگنه شهرکی ، سعید ، حسینی ، علی ، 1392 ، مدیریت اقتصادی شهر با تأکید بر مالیات محلی و متغیرهای مؤثر بر آن (مطالعه موردی شهر تهران) ، مجله اقتصاد و مدیریت شهری ، سال اول ، شماره دوم ، 87-107
8. زیاری ، کرامت اله ، مهدی، علی، مهدیان بهنمیری، معصومه ( 1392 ) ، "مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری ها" ، مدیریت شهری ، شماره 31 دوره 1 ، 107 -124 .
9. عباسى کشکولى، محمد على، 1389 ، راههاى تامین درآمد پایدار براى شهردارى هاى کشور، شماره 3۸ ، سال دهم
10. مرتضوی، کامران، 1395 ، اقتصاد شهری و درآمدهای پایدار، فصلنامة پژوهش اجتماعی، سال هفتم، شماره سی و پنج.
11. معزّى مقدم، حسین ( 1381 ) ، شیوه هاى تامین منابع درآمدى شهردارى ها، معاونت برنامه ریزى و توسعه، انتشارات سازمان شهردارى هاى کشور، تهران.
12. صفرى، عبدالحمید (1383 ) ، ساختار و ترکیب درآمدى شهردارى ها در کلانشهرهاى ایران، مجموعه مقالات همایش مسایل شهرسازى ایران، جلد دوم (مدیریت شهرى)، شیراز: انتشارات دانشکده هنر و معمارى دانشگاه شیراز.
13. قادرى، جعفر ( 1385 )، ارزیابى نظام مالى و درآمدى شهردارى ها در ایران، فصلنامه بررسى هاى اقتصادى، دوره سوم، شماره 3 . قاسمی،شمسی و شاهمرادی، اکبر ) 1382 (، مطالعه تطبیقی بودجه دولت با تأکید بر کسری، بودجه دولت در سال 1382 تهران: انتشارات مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
14. شاکری ، نادره (1398) ، بررسی تامين درآمدهاي شهرداري و ارائه راهكار براي افزايش درآمد ، پنجمین کنفرانس بین المللی علوم مدیریت و حسابداری
15. عباسی, علی؛ محمدرضا غریبی؛ مجتبی خراجی و رجبعلی حیدری، ۱۳۹۷، عوامل موثربردرآمدهای پایدار شهرداری اراک، کنفرانس ملی اندیشه های نوین و خلاق در مدیریت،حسابداری مطالعات حقوقی و اجتماعی، خوی، دانشگاه آزاد اسلامی زرقان - آموزش عالی علامه خویی وابسته به وزارت علوم تحقیقات و فناوری