

# چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی ملی و محلی در پرتو اصول حکمرانی مطلوب

(مقاله علمی-پژوهشی)

فاطمه سلطانی\*

مهدی شعبان نیا منصور\*\*

علی دشتی\*\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۱۱

## چکیده

با گسترش روزافزون شهرها و افزایش صلاحیت مدیران شهری و عدم هم‌خوانی صلاحیت‌ها و وظایف با اختیارات مالی آنها، مدیران شهری با یکسری چالش‌ها در وصول حقوق مالی و توزیع عادلانه این حقوق در حوزه ملی و محلی روبه‌رو شده‌اند. مدیران شهری برای تأمین هزینه‌های اجرایی و پروژه‌های شهری خود مجبور به فروش تراکم و استفاده از منابع مالی ناپایدارند تا هزینه‌ها و بدهی‌های حاصل از پروژه‌های شهری را تأمین و جبران نمایند. در همین راستا سیستم مدیریت شهری به لحاظ وظایف عملی خود موظف به برنامه‌ریزی توسعه و عمران شهری و اجرای برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های مربوطه است. این سیستم با شناخت چالش‌های مالی و شهری می‌تواند به ارائه راهکار مناسب بپردازد؛ به همین منظور به بررسی این چالش‌ها و موانع پرداختیم تا راهکاری مناسب در جهت تأمین منابع و نحوه وصول حقوق مالی محلی با توجه به تجارب موفق سایر کشورها در این حوزه ارائه دهیم. براساس تجارب بسیاری از کشورها تمرکززدایی مالی می‌تواند باعث رشد اقتصادی سریع و کاهش فقر شهری و منجر به ایجاد شفافیت، برابری و توزیع عادلانه مالی و طراحی مالی مناسب در حوزه محلی شود. مدیران شهری در ایران با استفاده از این تجارب می‌توانند منابع مالی را با ترجیحات محلی سازگار کنند و کارایی و عملکرد رقابتی را در بخش عمومی ارتقا دهند.

## کلید واژگان:

مدیریت شهری، مدیریت مالی شهری، عوارض ملی، عوارض محلی، حکمرانی مطلوب.

\* دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)  
f.soltanii86@gmail.com

\*\* استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران  
mehdi.shabannia@yahoo.com

\*\*\* استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران  
ali.dashti@iauctb.ac.ir



Copyright: © 2023 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## مقدمه

نظام مدیریت شهری در سال‌های اخیر با تغییرات زیادی روبه‌رو بوده است؛ به طوری که این نظام در این سال‌ها سعی کرده است حرکت تدریجی از مدیریت متمرکز دولتی به سمت مدیریت غیرمتمرکز و مشارکتی داشته باشد. این روند از زمانی آغاز شد که علاقه به شهرها در سراسر جهان افزایش یافت و از پی عدم تمرکز مالی و جهانی شهرها صورت گرفت؛ در پی گسترش روند شهرنشینی و افزایش نرخ جمعیت شهری دولت‌های مرکزی که تصور می‌شد به‌تنهایی قادر به سیاست‌گذاری و اجرا هستند با مشکلات و چالش‌هایی همچون پاسخگویی و افزایش روزافزون مطالبات از سوی شهروندان مواجه شد که تمامی این عوامل به تغییر رویکرد مدیریتی در شهرها انجامید و از پی این چالش‌ها نظریه‌های نوین مدیریت شهری و حکمرانی مطلوب شهری مطرح شد. جهانی شدن موجب شد تا نحوه مدیریت شهرها در صحنه بین‌المللی مهم جلوه کند و حکمرانی مطلوب شهری و مدل مدیریت شهرها به امری رقابتی تبدیل شوند و مدیران شهری در این ساختار رقابتی نه تنها باید به خدمات و زیرساخت‌های لازم برای جذب کسب و کار را فراهم آورند، بلکه باید مالیات‌های نسبتاً پایینی مقرر کنند تا کسب و کارها حفظ شوند؛ به طوری که در موقعیت رقابتی آنها تأثیر منفی نداشته باشد. در تمامی کشورهای پیشرفته یکی از عوامل مهم این است که شهرها دارای موقعیت و ساختار قوی مالی باشند؛ زیرا ساختارهای مالی برکمیت و کیفیت خدمات تأثیر می‌گذارد و منجر به کارایی و ارائه خدمات بهتر می‌شود.<sup>۱</sup> هدف حکمرانی در رویکرد جدید خود توسعه مدیریت شهری و حکمرانی شهری مناسب به منظور بهبود رفاه ملی و ایجاد الگوی حکمرانی مطلوب به منظور مقابله با فقر شهری و ترویج اقتصادی است. در همین راستا توجه به نیازهای مالی شهرداری‌ها برای ارائه خدمات بهتر به شهروندان امری ضروری به نظر می‌رسد. در سال‌های اخیر مدیریت شهری در ایران به طور فزاینده‌ای با چالش‌های فراوانی روبه‌رو می‌باشد که ناشی از عوامل گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی است. در این بین توجه به نیازهای مالی شهرداری‌ها برای ارائه خدمت به

۱. مشکینی، ابوالفضل، رضا شعبان زاده نمینی و مرضیه خیرخواه، راهنمای تأمین منابع مالی شهرداری‌ها، چ ۱، نشر هبیتات، ۱۳۹۶، ص ۱۴۵.

آنها در حال تغییر و گسترش است و شناسایی و نحوه وصول درآمدهای پایدار امری ضروری به نظر می‌رسد. شاید با ارزیابی و سنجش مهم‌ترین چالش‌های درآمدی و برنامه‌ریزی اصولی و مطالعه و تحلیل و تبیین شاخص‌های حکمرانی مطلوب و ارتباط معنادار آن با متغیرهای جذب و رضایت‌مندی شهروندان و رونق گرفتن درآمدهای پایدار شهرداری‌ها بتوان به افزایش احترام بین دولت‌های محلی و شهروندان و افزایش هم‌افزایی ملی و محلی رسید و با ارائه راهکارهای مناسب بتوانیم با تنگناها و معضلات مدیریت شهری مقابله کرد و به شاخص‌های حکمرانی مطلوب دست یافت. هدف از انجام پژوهش، دستیابی به الگو پایدار منابع مالی برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی شهر، کنترل و کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم در راستای مدیریت مطلوب شهری که موجب پایدارسازی زیرساخت‌های توسعه شهری و حکمرانی مطلوب می‌شود. الگوی حکمرانی مطلوب با ویژگی پاسخگویی، شفافیت و حق اظهارنظر سبب شگل‌گیری مدیریت شهری کارآمد و شفاف خواهد شد و با افزایش انعطاف‌پذیری و فعال کردن نهادهای محلی و عمومی توان پاسخگویی به نیازهای اقتصادی و اجتماعی شهروندان افزایش پیدا خواهد کرد. ایجاد بسترسازی و تسهیل تأمین مالی شهرداری‌ها با تمرکززدایی مالی که مبتنی بر انتقال و تفویض قدرت در جهت کسب درآمد، با تعریف طرح‌های درآمدزا در راستای توسعه و گسترش خدمات شهری و با تخصیص اعتبارات به‌طور یکسان و کاهش نقاط ضعف، مدیریت شهری مطلوب محقق می‌شود. مطالعه و تبیین شاخص‌های حکمرانی مطلوب و ارتباط معنادار آن با متغیرهای مدیریت شهری و رونق گرفتن درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با هدف افزایش احترام بین دولت محلی و شهروندان و هم‌افزایی ملی و محلی انجام می‌شود. این تحقیق با روشی تحلیلی- تجویزی و با استفاده از مطالعه کتابخانه‌ای- تطبیقی به دنبال پاسخ به این پرسش بود که چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی ملی محلی در پرتو اصول حکمرانی مطلوب چیست؟ در همین راستا با بررسی گزارش‌های منتشره از سوی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران بین سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ می‌خواهیم به بررسی و تبیین این چالش‌ها بپردازیم.

الگوی حکمرانی مطلوب شهری یک فرایند مشارکتی - توسعه‌ای است که باعث می‌شود همه ذی‌نفعان شهری شامل حکومت، بخش خصوصی، شهروندان و حکومت محلی در فراهم آوردن ابزارها و هم در حل معضلات شهری دخیل باشند. هدف حکمرانی در رویکرد جدید خود

توسعه مدیریت شهری و حکمرانی شهری مناسب در راستای بهبود رفاه ملی و ایجاد الگوی حکمرانی مطلوب به منظور مقابله با فقر شهری و ترویج اقتصادی است. در بررسی ابعاد شش‌گانه حکمرانی مطلوب، کنترل فساد و کمیت قوانین و مقررات تأثیر معناداری بر رفاه ملی داشته است؛ به طوری که این دو متغیر توانسته باعث تأثیر ۹۰ درصدی در تغییرات رفاه ملی شود.<sup>۱</sup> شهرداری‌ها به‌عنوان یک نهاد عمومی که مسئولیت اداره و مدیریت امور شهری را برعهده دارند، برای ارائه خدمات بهتر در قبال نیاز شهروندان در زمینه شهری نیازمند منابع مالی پایدار و مستمر می‌باشند تا بتوانند وظایف و صلاحیت‌های خود را در محدوده شهری به درستی سامان دهند و به ویژگی‌های حکمرانی مطلوب نزدیک شوند. در این راستا بودجه شهرداری‌ها به دو صورت تأمین می‌گردد: ۱- از طریق دریافت عوارض محلی که حدود ۸۰ درصد بودجه شهرداری را به خود اختصاص می‌دهند که در ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها انواع عوارض محلی و نحوه دریافت این نوع عوارض احصا شده است؛ ۲- عوارض ملی که حدود ۲۰ درصد منابع مالی شهرداری‌ها را به خود اختصاص می‌دهد که از طریق کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها تأمین می‌شود که سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش‌افزوده از دی ماه ۱۴۰۰ از ۳ درصد به ۴ درصد رسیده است<sup>۲</sup> و در مواد ۳۷-۳۹ قانون مالیات بر ارزش‌افزوده نحوه اختصاص این بودجه و توزیع این درآمد در بین شهرداری‌های کل کشور احصا شده است. با گسترش روزافزون شهرها و افزایش صلاحیت‌های شهرداری‌ها و عدم هم‌خوانی صلاحیت‌ها و وظایف شهرداری‌ها با اختیارات مالی آنها، شهرداری‌ها با یک‌سری چالش‌ها در انجام وظایف و وصول حقوق مالی و توزیع عادلانه این حقوق مالی در بین شهرداری‌ها در حوزه ملی و محلی روبه‌رو شده‌اند. این درحالی است که شهرداری‌ها برای تأمین هزینه‌های اجرایی و پروژه‌های شهری خود مجبور به فروش تراکم و استفاده از منابع مالی ناپایدار شده‌اند تا هزینه‌ها و بدهی‌های حاصل از پروژه‌های شهری را تأمین و جبران کنند؛ از جمله این منابع ناپایدار می‌توان به جرایم ماده ۱۰۰ به عنوان منبع درآمدی اشاره کرد که شهرداری‌ها برای تأمین کسری بودجه خود استفاده می‌کنند؛

۱. کریم پور، سید عیسی، صمد عابدینی و عزیز خانی اقباله، «مطالعه نقش کیفیت حکمرانی خوب در رفاه عمومی (مطالعه موردی: کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اسلامی و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)»، *مطالعات جامعه‌شناسی*، سال ۱۳، شماره ۵۱، تابستان ۱۴۰۰، ص ۲۷.

۲. رضوی، میر حیدر، مدیر کل امور مالیاتی استان زنجان، خبرگزاری ایسنا، ۱۴ بهمن ۱۴۰۰، کد خبر ۱۴۰۰۱۱۱۴۱۰۷۵۹.

در حالی که این ماده به منظور جلوگیری و پیشگیری از تخلف مصوب شده است نه تأمین کسری بودجه شهرداری‌ها. از دیگر چالش‌ها و ضعف‌های شهرداری‌ها در حوزه وصول عوارض ملی می‌توان به ماده ۵۰ مالیات بر ارزش افزوده اشاره کرد که شورای شهر حق وضع و مصوب نمودن عوارض در حوزه‌ای را که دولت عوارض دریافت می‌کند، ندارد<sup>۱</sup> و در صورت وضع مصوبه توسط شورای شهر، مصوبه توسط دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد. در اینجا مشاهده می‌شود که عملاً شهرداری‌ها حق کسب درآمد به‌طور مستقل را ندارند؛ به‌عنوان مثال می‌توان به اخذ عوارض گمرکی اشاره کرد که توسط دولت اخذ می‌شود و براساس تشخیص دولت درصدی اندک به حساب شهرداری‌ها واریز می‌گردد. براساس مواد ۳۷-۳۹ مالیات بر ارزش افزوده تمامی درآمد حاصل از وصول و توزیع عوارض ملی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز می‌شود و وزارت کشور این وجوه را در بین شهرداری‌ها بر اساس شاخص جمعیت تقسیم می‌کند که عبارت‌اند از کلان‌شهرها ۱۲ درصد، سایر شهرها ۵۳ درصد و دهیاری‌ها ۳۵ درصد<sup>۲</sup> که این امر نشان‌دهنده این امر است که شهرداری‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی به معنای واقعی نبوده و دولت که به‌عنوان مقام ناظر بر عملکرد شهرداری‌ها عملاً دخالت زیادی بر حوزه وصول و توزیع درآمدهای مالی شهرداری‌ها را داراست و اجازه نمی‌دهد که شورای شهر یک‌سری از منابع مالی را تصویب کند و بین امور ملی و محلی تفکیکی قائل نمی‌باشد. نداشتن الگوی مناسب نظام مالی در شهرداری‌ها از جمله چالش مهم دیگری است که شهرداری‌ها با آن روبه‌رو هستند و شهرداری‌ها با ارائه یک الگوی مناسب به بحث قانون مدیریت شهری و ساختار نظام مالی شهرداری‌ها سامان بخشند. در کشور ما نظام وصول حقوق مالی ملی و محلی از حیث قوانین و مقررات و عملکرد دارای نقاط ضعف متعددی است که در این راستا نیازمند بررسی ساختاری در حوزه وصول و توزیع در سطح ملی و محلی است. با ارزیابی و سنجش مهم‌ترین چالش‌ها در حوزه وصول حقوق مالی ملی و محلی و با بررسی دیدگاه متخصصان این امر که گروهی از آنان معتقد به اصلاح کلی ساختار و اساس قوانین و قواعد مربوط در این حوزه بودند و از نظر آنان باید با افزایش کمک‌های مقطعی دولت و افزایش درآمدهای پایدار آمادگی‌های لازم را برای استقلال و خودکفایی شهرداری‌ها ایجاد کرد؛ به‌عنوان نمونه در انگلستان حدود ۴۰ درصد از منابع مالی

۱. ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰.

۲. بند ب ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰.

حکومت‌های محلی از طریق اعانات دولتی تأمین می‌گردند<sup>۱</sup> تا شهرداری‌ها بتوانند توانایی لازم برای اداره امور شهری را کسب کنند که این امر منجر به کاهش خدمات عمومی شهری، افزایش سطح تولید در خدمات شهری، افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات خصوصی و عمومی و کاهش نرخ عوارض شده است. در کشورهای در حال توسعه OECD نیز حدود ۶۰ درصد مخارج دولت‌های محلی توسط دولت مرکزی تأمین می‌شود. این نوع تأمین مالی برای کشورهای عضو OECD حدود یک سوم کل مخارج است. در این کشورها طی بیست سال، فاصله مالیات و مخارج دولت‌های محلی افزایش یافته است.<sup>۲</sup> گروهی دیگر معتقدند قواعد، قوانین و ساختار موجود کافی است و منابع به اندازه کافی وجود دارد و دولت در سال‌های اخیر با افزایش سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده توانسته کمک شایانی به تأمین بودجه شهرداری‌ها کند و این شهرداری‌ها هستند که باید از هزینه‌سازی دست بردارند و با مدیریت منابع موجود به اداره امور شهری بپردازند. با بررسی این دیدگاه‌ها و چالش‌ها و ارائه الگوی مناسب در حوزه مدیریت شهری و مطالعه و سنجش این موضوعات با شاخص‌های حکمرانی مطلوب و ارتباط معنادار آنها با متغیرهای جذب و رضایت‌مندی شهروندان نسبت به ارائه خدمات شهری می‌توان به افزایش احترام بین دولت محلی و شهروندان و افزایش هم‌افزایی ملی در حوزه محلی شد و با ارائه راهکارهای مناسب به حل تنگناها و معضلات مدیریت شهری پرداخت و به شاخص‌های حکمرانی مطلوب دست پیدا کرد.

## ۱. چارچوب نظری

### ۱.۱. مدیریت مالی شهری

توسعه شهرها نوعی اقتصاد جدید شهری را پدید آورده است. عموماً در اقتصاد شهری به‌عنوان یکی از شاخه‌های تخصصی علم اقتصاد، چگونگی تولید و توزیع کالاها و خدمات، نه تنها در داخل و محدوده یک شهر، بلکه بین شهرها و مناطق شهری مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد؛ همچنین در علم اقتصاد شهری سعی بر آن است که برای تبیین مسائل و مشکلات

۱. انجمن علمی اقتصادی شهری ایران، بانک اطلاعات مدیریت شهری کشور انگلستان، [www.iuea.ir](http://www.iuea.ir).

۲. یارمحمدیان، ناصر و احسان آقاجانی معمار، «بررسی انواع کمک‌های بودجه‌ای دولت به شهرداری‌ها (دولت محلی) در ایران»، برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۲، صص ۱۷۴-۱۷۵.

شهری از ابزارهای اقتصادی استفاده شود نه اینکه شهر را در مطالعات اقتصادی وارد کنند. هریک از افراد و ساکنان شهر به تنهایی قادر نیستند تمامی نیازهای زندگی شهری خویش را به صورت مستقل تأمین کنند یا هزینه تأمین انفرادی آن نیازها بسیار سنگین و از عهده افراد خارج است و مقرون به صرفه نیست. به علاوه مردم شهر به معابر عمومی، پارک‌ها و گردشگاه‌های عمومی، نظافت و زیبایی شهر و وسایل حمل و نقل عمومی و بسیاری از تسهیلات دیگر نیاز دارند که غیرممکن است بتوانند به طور مستقل آنها را تأمین کنند؛ زیرا زندگی ماشینی که در تمام زوایای حیات شهری نفوذ کرده است، اثری عمیق بر جای می‌گذارد و کمتر به مردم فرصت می‌دهد به این امور بپردازند.<sup>۱</sup> امروزه بسیاری از شهرداری‌ها به‌ویژه در شهرهای کشورهای در حال توسعه به شدت با کمبود منابع مالی و ضعف در مدیریت هزینه‌های شهری مواجه‌اند و به کمک‌های مالی برای تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و توسعه شهری نیاز دارند. دلایل این امر را می‌توان ناشی از میراث باقیمانده از سیاست‌ها و برنامه‌ریزی ناکارآمد حکومت مرکزی، نبود ظرفیت‌های فنی محلی، تمرکز بر تعداد محدودی از خدمات عمومی، عدم استقلال مالی شهرداری‌ها و عدم تقبل سهم دولت مرکزی و شهروندان از هزینه‌های شهری متناسب با انتفاعشان از خدمات و امکانات شهری برشمرد. مع الوصف اخذ بهای خدمات شهری می‌تواند کارکردهای گوناگونی نظیر افزایش درآمد، پوشش هزینه‌ها، برآورده ساختن اهداف مالی، کنترل بی‌رویه از خدمات شهری، هدفمند کردن یارانه‌ها و تعقیب هدف عدالت توزیعی داشته باشد.<sup>۲</sup> شهرداری‌ها به‌عنوان مرجع اصلی مدیریت شهری و بازوی اجرایی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری برای اجرای پروژه‌ها و طرح‌های خود نیازمند به منابع درآمدی هستند.<sup>۳</sup>

در همین راستا مدیران شهری با تجزیه و تحلیل، برنامه‌ریزی، اجرا و کنترل فعالیت‌های مالی طرح‌ریزی شده به مدیریت مالی شهر پرداخته تا به اهداف سازمانی شهر دست پیدا کنند.<sup>۴</sup> بر این

۱. حسن‌زاده، رحیم، «بررسی و شناسایی راهکارهای دسترسی به منابع درآمدی پایدار شهرداری‌ها با تأکید بر سرمایه‌گذاری مشارکتی (مطالعه موردی: شهرداری سنندج)»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه کردستان، دانشکده هنر و معماری گروه شهرسازی، بهمن ۱۳۹۹، ص ۱۵.

۲. هادی زور، بهروز، «مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها»، فصلنامه اقتصاد شهر، شماره ۲، ۱۳۸۸، ص ۴.

۳. زنگنه شهرکی، سعید و علی حسینی، «مدیریت اقتصادی شهر با تأکید بر مالیات محلی و متغیرهای اصلی آن (مطالعه موردی شهر تهران)»، اقتصاد و مدیریت شهری، شماره ۲، ۱۳۹۲، ص ۸۷.

۴. نمازی، وحید، «تبیین سهم بهره‌وران طرح‌های توسعه شهری از تأمین منابع طرح جامع ۸۶ تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، پردیس هنرهای زیبا پژوهشکده فرهنگ و هنر دانشکده شهرسازی، ۱۳۹۴.

مبنا دو رکن اصلی مدیریت مالی شهر، شامل اهداف حکومت محلی (شهرداری) در ارائه خدمات و کالاهای عمومی و تشخیص میزان و نوع کالاها و خدمات عمومی ارائه شده به ساکنان شهر است؛ بنابراین مدیریت مالی شهر در واقع نوعی عمل بهینه‌یابی است که با تعیین اهدافی برای عرضه کالاها و خدمات شهری، به بحث درباره منابع درآمدی و چگونگی هزینه‌کرد آنها می‌پردازد.<sup>۱</sup> مدیریت مالی شهر نیز همانند بسیاری از فعالیت‌های محلی از مبانی و اصول اولیه‌ای برخوردار است که باید مورد توجه مدیران و متصدیان اجرایی شهری قرار گیرد. این اصول که در طراحی، اجرا و ارزیابی روش‌های مالی شهری مورد استفاده قرار می‌گیرند عبارت‌اند از: بهره‌وری اقتصادی؛ بهره‌وری در علم مدیریت معادل کارایی (انجام درست کارها) به‌علاوه اثربخشی (انجام دادن کارهای درست) است. اما بهره‌وری در علم اقتصاد زمانی به دست می‌آید که کارمزد استفاده (عوارض) به ازای هر واحد خدمت عرضه شده با هزینه اضافی آخرین واحد مصرف شده (هزینه نهایی) برابر باشد. عوارض یا کارمزد بیانگر آن است که مصرف‌کنندگان به پرداخت هزینه برای دریافت کالاها یا خدمات تمایل دارند و هزینه نهایی، قیمت منابع مصرف شده در تأمین خدمات را اندازه‌گیری می‌کند. برابری، مبتنی بر توانایی پرداخت افراد است و بر پرداخت مبلغ مشابه برای دریافت خدمات برای افراد دارای قدرت مالی مشابه (برابری افقی) و پرداخت متفاوت برای افراد با قدرت مالی متفاوت تأکید دارد (برابری عمودی). پاسخگویی، چگونگی مصرف عوارض و درآمدهای کسب‌شده باید برای مردم و پرداخت‌کنندگان شفاف و روشن باشد. کفایت و دوام، درآمدهای پیش‌بینی شده باید به اندازه کافی باشد و براساس قاعده منظمی برآورد شوند. بدین ترتیب زمانی که درآمدها قابل پیش‌بینی و پایدارند، شهرداری‌ها می‌توانند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی خود را به درستی انجام دهند. استقلال، به معنای آن است که حکومت‌های محلی از جمله شهرداری‌ها دارای استقلال و انعطاف‌پذیری لازم برای تنظیم اولویت‌های کاری موردنظر خود هستند. بدین منظور لازم است تا وابستگی آنها به منابع درآمدی سطوح دیگر حکومت مرکزی کاهش یابد. در بیشتر کشورها، کمک‌های حکومت مرکزی سهم قابل توجهی در درآمد حکومت‌های محلی دارد و به کاهش شکاف میان درآمد و هزینه‌های شهرداری کمک شایانی می‌کند. شیوه‌های کمک حکومت مرکزی معمولاً به صورت سهم کردن شهرداری‌ها در

۱. عابدین در کوش، سعید، درآمدی بر اقتصاد شهری، چ ۳، نشر دانشگاهی، ۱۳۹۰.



مالیات‌های حکومت مرکزی، پرداخت یارانه، اعطای اعتبار کمک‌های مالی مستقیم به پروژه‌های شهری است.<sup>۱</sup> سهولت در اجرا و نظارت، زمان و منابع مالی تخصیص داده‌شده برای ارزیابی، جمع‌آوری و حسابرسی درآمدها باید تا حد ممکن کاهش یابد تا از اتلاف وقت و هزینه‌های اضافی جلوگیری شود.<sup>۲</sup>

## ۱.۲. استقلال مالی واحدهای محلی

در عصر حاضر، عقیده عمومی بر این است که تمرکززدایی مالیاتی کارایی و پاسخگویی بخش عمومی را در ارائه خدمات عمومی افزایش می‌دهد؛ نتیجه‌ای که سبب توسعه روزافزون اقتصادی می‌شود و به کاهش تبعیض‌ها و تفاوت‌های مناطق مختلف یک کشور کمک شایانی می‌کند. امروزه کشورهای مختلف به منظور ایجاد نظام غیرمتمرکز مالیاتی، گستره مختلفی از اختیارات مالیاتی، از اعطای اختیار وصول قسمتی از سهم مالیاتی تا قدرت قانون‌گذاری مالیاتی برای تعیین پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی را به حکومت‌های محلی تفویض می‌کنند. به تبع این اختیارات سطح و شدت تمرکززدایی مالیاتی نیز از پایین‌ترین سطوح آن، یعنی صرف دریافت اعتبار دولتی یا تسهیم مالیاتی بین دولتی تا بالاترین سطوح آن، یعنی اعطای اختیار تعیین پایه و نرخ مالیاتی تشخیص و وصول آن، طراحی نظام اداری و حل و فصل اختلاف‌های مالیاتی توسط حکومت‌های محلی متغیر است. از دیدگاه حقوق عمومی تمرکززدایی مالیاتی، به افزایش مشارکت همگانی، ارائه بهتر خدمات عمومی منطبق با نیازها و اولویت‌های مردم محل استمرار خدمات عمومی برابری شهروندان و ارتقای کارایی و شفافیت منجر می‌شود. به منظور نیل به مزیت‌های ذکرشده، با توجه به نظام سیاسی و مشخصه‌های تاریخی فرهنگی و جغرافیایی هر کشور سازوکارهای مختلفی به کار گرفته می‌شود.<sup>۳</sup> استقلال مالی واحدهای محلی وقتی به کمال می‌رسد که واحد غیرمتمرکز از درآمد و منابع مالی کافی برخوردار باشد و بتواند به عملیات موردنظر پردازد. واحدهای غیرمتمرکز که درآمد و عواید کافی ندارند یا فقط از کمک

۱. نمازی، وحید، منبع پیشین.

۲. حسن‌زاده، رحیم، منبع پیشین، صص ۱۸-۱۹.

۳. رستمی، ولی و مهدی بهرامی، «مبانی حقوق عمومی و سازوکارهای تمرکززدایی مالیاتی در دولت-کشورهای غیرمتمرکز»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۹، ص ۱۷.

مالی دولت استفاده می‌کنند، از استقلال و آزادی عمل لازم برخوردار نیستند. لذا میزان استقلال حکومت‌های محلی تا حد زیادی بستگی به کمک‌های مالی حکومت مرکزی دارد. به طوری که سازمان‌هایی که قدرت مالی کافی ندارند و متکی به کمک‌های مالی حکومت مرکزی می‌باشند، به تدریج استقلال خود را از دست می‌دهند و به صورت یکی از نمایندگی‌های حکومت مرکزی درخواهند آمد؛ بنابراین وجود شخصیت حقوقی و به تبع آن استقلال مالی موجب می‌شود که واحدهای محلی بتوانند مدیریت بر درآمدها، حفظ و ادارهٔ اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهر یا روستا مانند ساختمان‌ها، اماکن همگانی، خرید ساختمان‌های مورد نیاز، مدیریت، حفظ و واگذاری زمین‌های متعلق به شهر و روستا را انجام دهند.<sup>۱</sup>

### ۱.۳. حکمرانی مطلوب

حکمرانی مطلوب واژه‌ای چالش‌برانگیز و پیچیده است. حکمرانی درخصوص تعامل میان دولت‌ها و سایر نهادها و سازمان‌های اجتماعی و همچنین چگونگی ارتباط آنها با شهروندان و سیاست‌گذاری درخصوص اتخاذ تصمیم صحبت می‌کند. به همین دلیل حکمرانی فرایندی است که به موجب آن جوامع یا سازمان‌ها می‌توانند تصمیم‌های مهمشان را بگیرند و معلوم کنند که چه کسانی در فرایند مربوط شرکت کنند. در فرهنگ آکسفورد، حکمرانی این گونه معنا شده است: فعالیت یا ابزار اعمال قدرت. حکمرانی، مفهومی وسیع‌تر از حکومت دارد و اذعان به این موضوع است که قدرت در درون و بیرون از اختیارات و نهادهای رسمی حکومت وجود دارد.<sup>۲</sup> حکمرانی به‌طور سنتی به مثابه فرایندی تعریف شده است که نظام سیاسی قادر است از طریق آن، به ارزش‌هایی مثل پاسخگویی، مشارکت، گشودگی (شفافیت) و احترام به نقش قانون و بنابراین، فرایند بوروکراتیک مورد نظر دست یابد.<sup>۳</sup> صفت مطلوبیت متصل به حکمرانی که نشان‌دهندهٔ توجه به

۱. ناصحی، میثم، علی فقیه حبیبی و کیوان صداقتی، «تاملی بر استقلال واحدهای محلی از منظر آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۹، زمستان ۱۴۰۰، ص ۴۸.

۲. حبیبی، مسعود، «بررسی نهادی حکمرانی شهری در شهر تهران با تأکید بر نظارت همگانی»، رساله دکتری، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۵.

۳. قهرمانی افشار، یاسر، مهدی شعبان‌نیا و منصور علی دشتی، «حکمرانی الکترونیک خوب و نظریه دولت باز: رویکرد حقوقی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۵، تابستان ۱۴۰۲، ص ۲۷۰.

کیفیت ارائه خدمات است، اتحادیه اروپا، حکمرانی خوب را مدیریت شفاف و پاسخگویی منافع در یک کشور با هدف تضمین نمودن توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و عادلانه تعریف کرده است. بانک جهانی طی گزارشی که در سال ۱۹۹۲ با نام (حکمرانی و توسعه) ارائه کرد، حکمرانی خوب را به‌عنوان روشی که به مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی کشورها در راستای توسعه اختصاص داده می‌شود، تعریف کرده است.<sup>۱</sup>

از دیدگاه بانک توسعه آسیا چهار اصل حکمروایی خوب بیان شده است که شامل: پاسخگویی، شفافیت، قابل‌پیش‌بینی بودن و مشارکت است. در بررسی‌های دیگر مشخص می‌شود، حکمرانی خوب مشخصاتی دارد که شامل برابری شهروندان، مشارکت شهروندان، شفافیت و پاسخگویی نگاه راهبردی و شراکت عمومی و خصوصی است.<sup>۲</sup> سازمان ملل نیز در چارچوب فعالیت‌های خود به منظور استقرار حکمروایی شهری در شهرهای جهان و در قالب برنامه ابتکار عمل حکمروایی شهری در بیانیه‌ای که می‌توان آن را منشور حکمروایی شهری نامید، اصول نه‌گانه زیر را به‌عنوان معیارها و ویژگی‌های حکمروایی خوب برشمرده است:<sup>۳</sup>

- مشارکت<sup>۴</sup>
- قانون‌مندی<sup>۵</sup>
- شفافیت<sup>۶</sup>
- پذیرا بودن و پاسخ‌ده بود<sup>۷</sup>
- جهت‌گیری توافقی<sup>۸</sup>

۱. اسماعیلی، میترا، منوچهر توسلی نائینی و علی رادان جبلی، «نظام حقوقی حاکم بر پیمانهای دولتی در ایران در پرتو اصول حکمرانی مطلوب»، پژوهش‌های نوین حقوق‌داری، شماره ۷، تابستان ۱۴۰۰، ص ۴۵.  
 ۲. مرتضوی، مهدی، مدیریت محلی و حکمرانی شهری با نگاهی به ساختار مدیریت شهری ژاپن، کره جنوبی، ترکیه و فرانسه، چ ۱، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲، ص ۸۲.  
 ۳. خسروی، سعید، حمید احمدی و گارینه کشیشیان سیرکی، «واکاوی شاخص‌های مؤثر بر حکمرانی خوب شهری در شهر زاهدان»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال سوم، شماره ۱ (پیاپی ۹)، بهار ۱۳۹۹، صص ۲۵۰-۲۵۱.

4. Participation  
 5. Rule of Law  
 6. Transparency  
 7. Responsiveness  
 8. Consensus Orientation

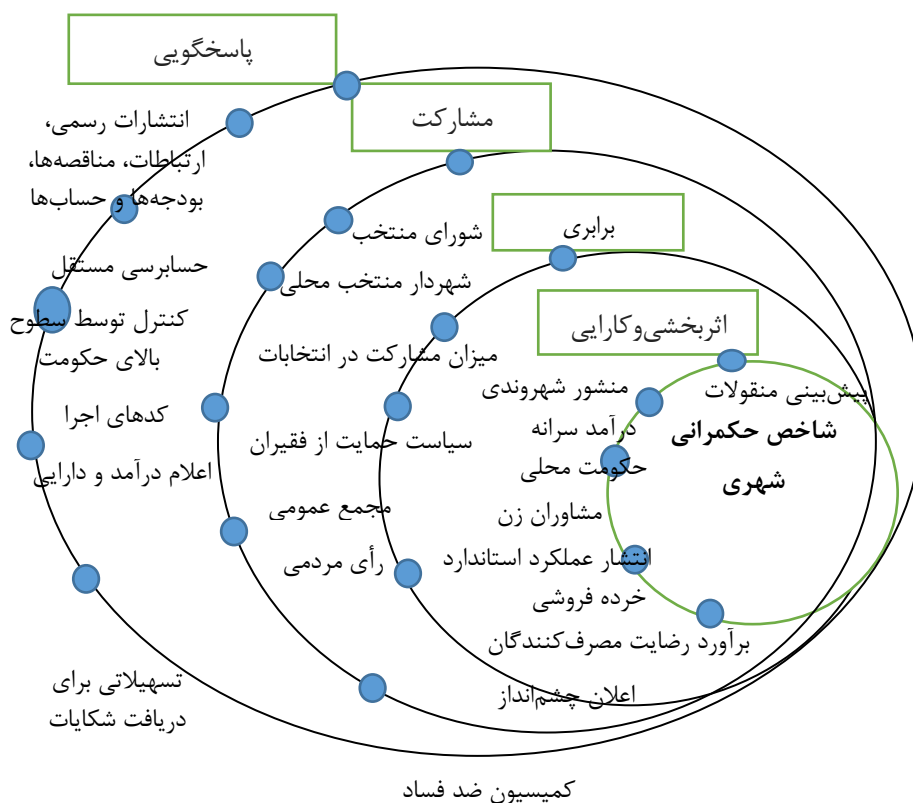
- عدالت<sup>۱</sup>
- اثربخشی و کارایی<sup>۲</sup>
- مسئولیت و پاسخگویی<sup>۳</sup>
- بینش راهبردی<sup>۴</sup>

با توجه به شاخص‌هایی که به آن اشاره شد، باید گفت که حکمروایی خوب شهری یک نقطه ایدئال است که تحقق آن بسیار دشوار به نظر می‌رسد و تاکنون تعداد اندکی از جوامع به معیارهای آن نزدیک شده‌اند.<sup>۵</sup> اما با تحقق حکمرانی خوب، این نوع حکمرانی می‌تواند در طولانی‌مدت اثرات مثبت و سازنده‌ای را بر کیفیت حکمروایی یک کشور داشته باشد و اهمیت این موضوع تا حدی است که مردم‌سالاری و توسعه اقتصادی از اهدافی است که باید به وجهی پایدار تبدیل شوند و این امر بدون تحقق حکمروایی خوب امکان‌پذیر نمی‌باشد.<sup>۶</sup>

1. Equity
2. Efficiency & Effectiveness
3. Accountability
4. Strategic Vision

۵. محمدی آلمانی، پیمان، مهدی شعبان نیا منصور، «نقش و جایگاه شهردار در حکمرانی خوب شهری (مطالعه موردی در کلان شهر تهران)»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۵، زمستان ۱۳۹۸، ص ۲۰۸.

۶. احمد اصفهانی، مسیح اله، «چالش‌های شهرسازی در ایران»، پژوهش‌های علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی، دوره ۴، شماره ۳۵، ۱۴۰۰.

نمودار شاخص حکمرانی شهری<sup>۱</sup> UGI

## ۲. روش‌های وصول حقوق مالی محلی

### ۲.۱. روش کسب درآمد و وصول حقوق محلی براساس تجارب جهانی

در سیستم شهرداری‌های سراسر جهان مهم‌ترین مسئله تأمین منابع کافی برای ارائه خدمات شهر است. مدیران شهری سعی می‌کنند با تهیه طرح‌ها و برنامه‌های جدید و کارآمد، روند افزایشی برای تأمین منابع خود ایجاد کنند. در نظام‌های نامتمرکز حکومت‌های محلی با سه شیوه سعی در تأمین منابع خود دارند: شیوه نخست، هر سطح از حکومت جداگانه مالیات وضع و

۱. میکایلی نمینی سارا، «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران با تأکید بر شهر تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبایی دانشکده علوم اجتماعی، شهریور ۱۳۹۲، ص ۲۲.

دریافت می‌کند. به‌عنوان مثال در برزیل، مطابق قانون اساسی، درآمد مالیاتی ناشی از واردات، صادرات، درآمد، تولید صنعتی، عملیات اعتباری، معادلات ارزی، بیمه، انتقال اوراق قرضه، همچنین مالیات اراضی روستایی و مستغلات بزرگ سهم حکومت مرکزی و درآمدهای مالیات بر ارث، اتومبیل و خدمات متعلق به حکومت ایالتی (استانی) و عوارض مستغلات و املاک شهری، انتقال خانه و زمین، مالیات بر سوخت و برخی از خدمات دیگر سهم شهرداری‌هاست. این روش مالیات‌گیری را تسهیم به نسبت درآمد مالیاتی می‌گویند که با روش خزانه‌داری مکمل انجام می‌شود. شیوه دوم، در این روش حکومت‌های ایالتی یا محلی از مالیات سطح ملی مالیات می‌گیرند یا به زبان دیگر، عوارضی بر مالیات‌های وضع شده توسط دولت مرکزی می‌افزایند و به خود اختصاص می‌دهند. مثلاً در برزیل دولت ایالتی بر مالیات‌های حکومت مرکزی عوارض می‌بندد یا در ونزوئلا استانداران حق دارند تا درصد معینی بر مالیات وضع شده توسط حکومت مرکزی بیفزایند و در منطقه خود خرج کنند. در کشورهای غیرفدرال هم پیش‌بینی‌هایی برای عوارض شهرداری‌ها یا عوارض مناطق خود مختار شده است. این نوع مالیات‌گیری را «مالیات مشترک» می‌نامند و آن را با روش خزانه‌داری مضاعف گردآوری می‌کنند. شیوه سوم، شالوده اصلی این روش تسهیم شدن شهرداری در درآمدهای مالیاتی ملی است؛ یعنی دریافت سهمی از درآمدهای مالیاتی دولت مرکزی بر مبنای محل اخذ مالیات. مثلاً در برزیل ۵۰ درصد دریافت‌های حکومت ملی از بابت مالیات اراضی روستایی داخل مرزهای هر شهرستان، ۵۰ درصد دریافت‌های حکومت ملی از بابت مالیات بر وسایل نقلیه موتوری که در آن شهرستان شماره شده‌اند و ۲۵ درصد دریافت‌های دولت از مالیات انتقال دارایی‌ها، حمل و نقل و مخابرات بین استان‌ها و شهرستان‌ها به فرمانداری‌ها تعلق می‌گیرد. در اینجا خزانه‌داری متمرکز است، اما بخشی از آن به خزانه معین برمی‌گردد.<sup>۱</sup>

البته باید به این امر نیز اشاره کرد که حکومت‌های محلی در تمامی کشورها با استفاده از شش منبع استاندارد می‌توانند کسب درآمد کنند؛ منبع اولیه درآمدهای حکومت‌های محلی

۱. عباس زاده و همکاران، آشنایی با حوزه فعالیت مالی شهرداری‌ها، مرکز مطالعات و خدمات اجتماعی شهری و روستایی پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی، جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۵، صص ۸-۹.

می‌تواند از طریق کمک‌های مستقیم یا انتقالی جبرانی دولت مرکزی باشد که البته این نوع درآمد بسیار ناچیز و کم است و براساس فرایند تمرکززدایی مالی نیز کاهش نقش دولت مرکزی است؛ این منبع کمک شایانی در تمرکززدایی خواهد داشت. این نوع درآمد حکومت محلی و منطقه‌ای را قادر خواهد ساخت تا از حداقل امکانات مالی خود استفاده کند و به همان میزان به خود متکی شود. سومین منبع پرداخت‌های مردمی است که تاکنون درصد کوچکی از درآمدهای محلی یا استانی را به خود اختصاص داده است. منبع چهارم وام‌هایی است که واحدهای حکومتی پایین‌تر از حکومت ملی از سایر مؤسسات داخلی یا خارجی دریافت می‌کنند. در کشورهای صنعتی (مثلاً کشورهای بازار مشترک اروپا) می‌توانند به میل خود از مؤسسات داخلی و خارجی وام بگیرند و به اعتبارات عمران شهری دسترسی دارند و به کار خرید و فروش اوراق قرضه و سهام و غیره بپردازند. اما معمولاً در کشورهای درحال توسعه ندرتاً برای واحدهای محلی حکومتی چنین اختیاراتی پیش‌بینی شده است. در بیشتر کشورهای درحال توسعه حکومت مرکزی منبع، شرایط و میزان وام را تعیین می‌کند. البته شرکت‌های دولتی آزادی عمل بیشتری دارند، اما در بسیاری از کشورهای درحال توسعه محدود کردن اعتبارات و وام، بخشی از برنامه‌های تثبیت مالی دولت است. منبع پنجم، مشارکت پولی است برای حکومت‌های محلی در پاره‌ای از کشورهای درحال توسعه و فقیر که هنوز منابع نقدی کمیاب است و خودکفایی و مبادلات غیرپولی برقرار است و بخش سنتی و غیررسمی اهمیت قابل‌توجهی دارد. این منبع مالی که عمدتاً به صورت کار مجانی بروز می‌کند می‌تواند اثربخش باشد. این مسئله در کشورهای آفریقایی سابقه دارد و در مناطق روستایی بسیاری از کشورهای درحال توسعه تحت عنوان‌هایی مثل «خودیاری» عمل می‌کند. ششمین منبع انتقال منابع مالی میان حکومت محلی یا منطقه‌ای است که یکی از روش‌های مهم ایجاد برابری و توازن میان مناطق است. هدف از این راهکارها انتقال منابع از غنی‌ترین مناطق به فقیرترین آنها است تا حداقلی از خدمات عمومی در همه مناطق موجود باشد. مثلاً صندوق مشترک میان فرمانداری‌ها در شیلی امکان انتقالات وسیعی را فراهم می‌کند تا درآمد شهرستان‌ها یا دهستان‌ها غنی به شهرستان‌ها یا دهستان‌ها فقیر جریان یابد، یا سازمان همیاری شهرداری‌ها در ایران نقش مهمی در حمایت از شهرداری‌ها فقیر دارد. شرکت‌های عمران مناطق نیز که سال‌های اخیر

ظهور کرده‌اند، می‌توانند نظامی برای انتقال منابع بین استان‌های یک منطقه به وجود آورند. در حال حاضر چهار شیوه شناخته شده در اقتصاد شهری برای تأمین خدمات عمومی وجود دارد: فروش مستقیم خدمات، اخذ مالیات محلی، استفاده از کمک‌های دولتی و استقراض شهرداری‌ها. شهرداری‌ها در ایران کامل‌ترین سازمان محلی محسوب می‌شوند. در بریتانیا نیز نحوه تأمین منابع مالی پرداخت هزینه خدماتی که شهرداری انجام می‌دهد، عمدتاً بر عهده مردم شهر و مخصوصاً کسانی است که در حوزه شهر، دارای مالکیت زمین، ساختمان، کار و کسب یا منفعتی باشند. لذا اگر دولت از محل درآمدهای عمومی و عمرانی سهمی به شهرداری‌ها پرداخت کند، این وجوه جنبه فرعی و استثنایی دارد و قسمت عمده درآمد شهرداری‌ها باید از ساکنان شهر به صورت عوارض و یا بهای خدمات تأمین گردد. وجوهی که دولت و شهرداری‌ها برای تأمین هزینه‌ها دریافت می‌کنند، تحت عنوان مالیات و عوارض وصول است.<sup>۱</sup> بخش بزرگی از بودجه واحدهای محلی در بریتانیا، از طریق روشی معروف به فرمول بارنت تأمین می‌شود. این فرمول، سازوکاری است که وزارت خزانه‌داری بریتانیا برای تنظیم خودکار میزان منابع مالی تخصیص یافته به ایرلند شمالی، اسکاتلند و ولز به کار می‌برد تا تغییرات در سطوح منابع تخصیص یافته به خدمات عمومی در انگلستان یا در برخی موارد، انگلستان و ولز که وزارتخانه‌های بریتانیا در آنجا فعالیت می‌کنند، مشخص شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که فرمول بارنت یک روش تخصیص بودجه منحصر به فرد در دنیای توسعه یافته است و هیچ دولتی جز بریتانیا از چنین شیوهایی برای تخصیص بودجه به دولت‌های محلی استفاده نمی‌کند. روش رایج، همان روش نیازسنجی است که براساس آن، تخصیص سطوح منابع به هر واحد محلی بر مبنای سنجش و ارزیابی نیازها صورت می‌گیرد، نه براساس تغییرات هزینه‌ای در جایی (ایالت، دولت و منطقه) دیگر. استفاده از فرمول بارنت در بریتانیا موجب وابستگی شدید دولت‌های محلی به منابع و کمک‌های مالی تخصیص یافته از سوی دولت مرکزی شده است. با این حال، ویژگی اصلی نظام تأمین مالی در بریتانیا همین جا مشخص می‌شود؛ چون واحدهای محلی با وجود این وابستگی، همچنان در قیاس با بسیاری از

۱. عسگری ده آبادی، امیر و عرفان شمس، «برداشت بریتانیایی از تمرکززدایی»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱، ص ۱۰۷.



دولت‌های توسعه‌یافته از نظر مالی، درجه‌ی بالایی از خودگردانی را دارند. این امر به ویژه در اسکاتلند نمود بیشتری دارد؛ چون اسکاتلند در وضع و جمع‌آوری مالیات‌های گوناگون برای خود اختیارات گسترده دارد که روزبه‌روز بر میزان آن افزوده می‌شود و این امر، دست دولت و مجلس اسکاتلند را برای اعمال سیاست‌های محلی خود باز می‌گذارد.<sup>۱</sup>

## ۲.۲. روش‌ها، اقدامات و چالش‌ها در وصول حقوق مالی شهرداری تهران ۱۳۹۶-۱۴۰۰

با افزایش جمعیت شهری، علاوه‌بر توجه به امور اجتماعی، فرهنگی و عمرانی، بحث اقتصاد شهری بیش از پیش مورد توجه قرار می‌گیرد؛ چراکه مدیران شهری باید در راستای حصول درآمد بیشتر به سمت منابع درآمدی پایدار حرکت کند و این امر منجر به فعال شدن نقش مدیران شهری و پاسخگویی مطلوب‌تر این نهادها خواهد شد؛ البته مدیران شهری برای کسب درآمدهای پایدار با یک‌سری چالش‌ها در حوزه‌ی محلی روبه‌رو خواهند شد، از جمله چالش‌های عمده در بخش محلی عبارت‌اند از: افزایش پیوسته هزینه‌های مدیریت شهری، پایان‌پذیر بودن فروش اموال و دارایی‌های شهر و صدور پروانه‌های ساخت‌وساز؛ مدیران شهری را در برابر ضرورت توسعه‌ی سرمایه‌گذاری و مراجعه به بازارهای مالی قرار داده است. این امر همچنین موجب انضباط مالی و شفافیت ناشی از الزام رعایت ضوابط قانونی بازارهای مالی از سوی شهرداری‌ها شده است؛ از دیگر چالش‌هایی که مدیران شهری و شهرداری تهران با آن روبه‌رو بوده‌اند (سال ۱۳۹۶-۱۴۰۰) به این شرح ذیل است:<sup>۲</sup>

- افزایش بدهی‌ها ناشی از سود و جرائم بانکی و جهش نرخ ارز؛
- پرداخت مطالبات پیمانکاران؛
- عدم همکاری دستگاه‌های دولتی، فقدان اسناد و اطلاعات کافی، دسته‌بندی شده و رسمی از مطالبات از دولت، دستگاه‌های دولتی و ارگان‌های نظامی؛
- سهم اندک درآمدهای پایدار در منابع درآمدی؛
- عدم اجرای به موقع پروژه ممیزی به عنوان یکی از مکانیزم‌های کسب منابع درآمدی؛

۱. همان منبع، صص ۱۰۸-۱۰۹.

۲. پاورپوینت «مسائل اساسی و دستاوردها در بخش مالی و اقتصادی شهری»، با توجه به گزارش معاونت مالی و اقتصادی شهری ۱۴۰۰، دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی اقتصادی شهرداری تهران.

- موانع موجود در بخش سرمایه‌گذاری، عدم سرمایه‌گذاری خارجی، عدم وجود سازوکار تسهیل‌گری در فرایند سرمایه‌گذاری، فقدان مکانیزمی جهت پوشش ریسک‌ها، وجود تحریم‌ها، شرایط پاندمی کرونا و ...؛
- پاندمی کرونا ویروس، افزایش هزینه‌ها و کاهش منابع درآمدی شهرداری (عدم‌النتفع)؛
- ابهام در بهره‌برداری از املاک و منابع غیرنقد؛
- شکاف منفی میان آرا علیه و له شهرداری در محاکم قضایی؛
- ضرورت کارآمدسازی، شفافیت و استفاده از ظرفیت‌های دیجیتال و فناوری‌های ارتباطات و اطلاعات (IT و ICT)؛
- ضرورت دسترسی به بازار سرمایه و مدیریت بهینه دارایی؛
- کاهش وابستگی صندوق بازنشستگی به بودجه‌های نهادهای عمومی و کفایت مزایا برای دریافت‌کنندگان مستمری؛
- خلأ ساختار اقتصادی در معاونت مالی و اقتصاد شهری، اقدامات و راهکارهای شهرداری تهران درخصوص حل این چالش‌ها به این شرح ذیل است: استفاده از ظرفیت قانونی ماده ۳۱ سند برنامه پنج‌ساله سوم توسعه شهر تهران درخصوص تأمین مالی شهرداری با کمترین هزینه و مخاطرات قابل‌تحمل با استفاده از اسناد خزانه، برات کارت، تهاتر بدهی‌ها با دولت و انتشار اوراق مشارکت از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ به مبلغ ۳۵۰۰ میلیارد تومان که مقدار ۱۷۵۰ میلیارد تومان در تعهد دولت است و در سال ۱۴۰۰ مبلغ ۲۳۰۰ میلیارد تومان آماده‌سازی شده است.

جدول میزان بدهی شهرداری به تفکیک (میلیارد تومان)<sup>۱</sup>

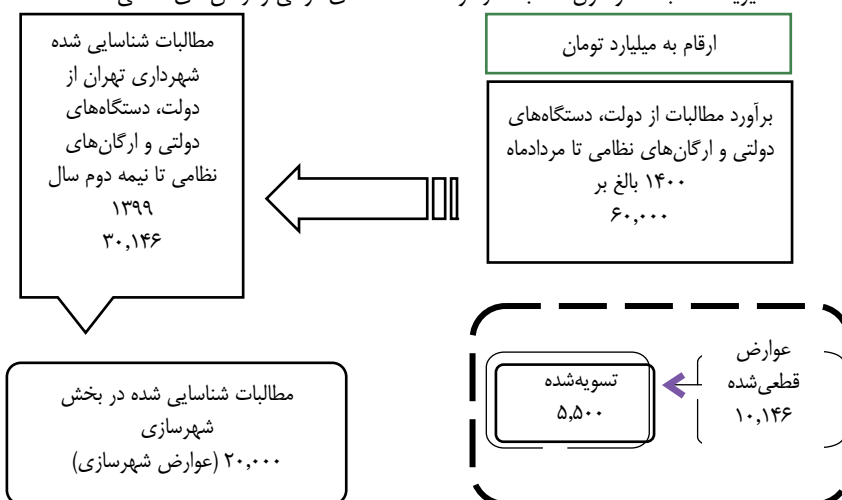
عنوان	منتهی به شهریور ۱۳۹۶	منتهی به سال ۱۳۹۹
اوراق مشارکت	۹۴۷	۲۴۶۵
پیمانکاران مناطق	۵۹۲۰	۷۵۴۴
پیمانکاران سازمان‌ها و شرکت‌ها	۲۳۴۲	۴۴۰۸
تسهیلات	۱۹۴۰۸	۵۰۶۸۳
سایر	۵۳۰۰	۱۳۰۰
مجموع	۳۳۹۱۷	۶۶۴۰۰

۱. همان منبع، ص ۱۲.

جدول میزان بدهی‌ها و بازپرداخت آنها در دوره پنجم مدیریت شهری - میلیارد تومان<sup>۱</sup>

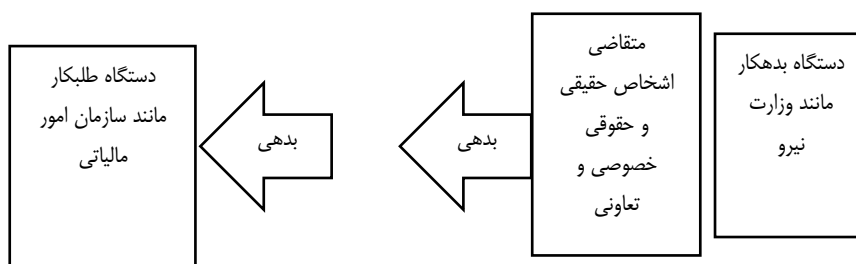
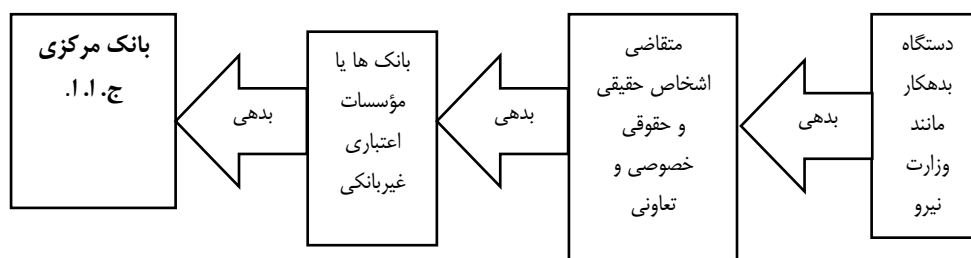
تسهیلات دریافت شده		تسهیلات بازپرداخت شده	
وام (تسهیلات)	۴۰۲۸	بازپرداخت وام‌ها	۹۶۹۲
اوراق مشارکت (از ۳۵۰۰ میلیارد تومان اوراق مشارکت دریافتی)	۱۷۵۰	جمع	۹۶۹۲
جمع	۵۷۵۸	با عنایت به موارد مذکور مشاهده می‌شود که ۴۰۰۰ میلیارد تومان، از بدهی‌های ادوار گذشته تسویه شده است.	

استفاده از ظرفیت قانونی مواد برنامه پنج‌ساله سوم توسعه شهر تهران، تبصره ۴ بودجه سال ۱۳۹۸ و مصوبه شورای اسلامی شهر تهران (یکصد و نود و هشتمین جلسه علنی) در خصوص لایحه صدور مجوز برات کارت تا سقف ۲۰ هزار میلیارد ریال، حل معضل تجمعات اعتراضی پیمانکاران و پرداخت مطالبات معوق آنها (۵۸۰ فقره برات کارت به مبلغ ۱۵۰۰ میلیارد تومان). بهره‌گیری از ظرفیت قانونی بند «و» تبصره «۵» قانون بودجه کل کشور در صورت وقوع طلب قطعی نهادهای عمومی غیردولتی از دولت (دولت، دستگاه‌های دولتی و ارگان‌های نظامی)، این مطالبات قابلیت تهاتر از طریق اسناد خزانه را خواهند داشت. برآورد ۶۰ هزار میلیارد تومان، شناسایی ۳۰ هزار میلیارد تومان از مطالبات دولت و وصول (تسویه) ۵۵۰۰ میلیارد تومان از مطالبات قطعی شده.

مدیریت مطالبات - وصول مطالبات از دولت، دستگاه‌های دولتی و ارگان‌های نظامی<sup>۲</sup>

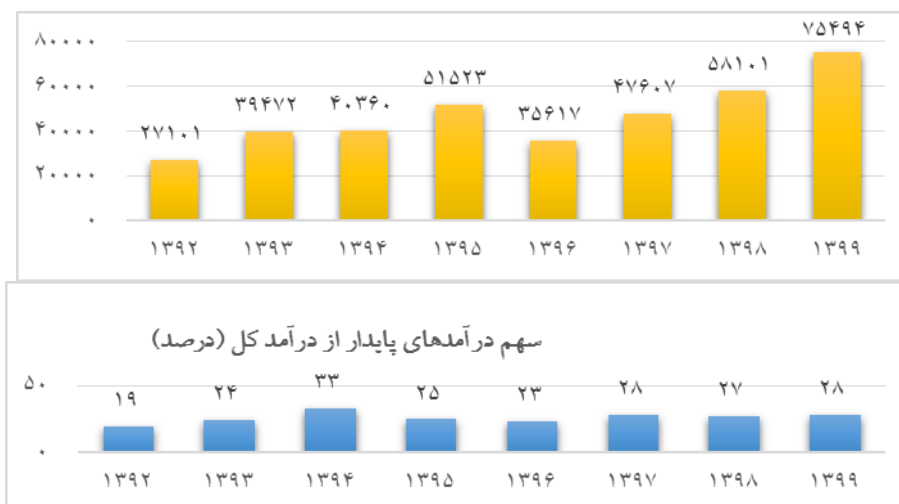
۱. همان منبع، ص ۱۳.

۲. همان منبع، ص ۱۸.

جدول تهاتر بدهی‌ها از طریق اسناد تسویه خزانه نوع اول<sup>۱</sup>جدول تهاتر بدهی‌ها از طریق اسناد تسویه خزانه نوع دوم و تبدیل بدهی اولیه به بدهی دولت به بانک مرکزی<sup>۲</sup>

استفاده از ظرفیت قانونی ماده ۲۴ سند برنامه پنج‌ساله سوم توسعه شهر تهران درخصوص افزایش سهم درآمدهای پایدار به میزان ۴۵ درصد از درآمد کل با استفاده از عناوین درآمدی مهم و تاثیرگذار عوارض نوسازی، عوارض سالیانه خودرو، عوارض پروانه کسب و پیشه و عوارض پسماند، میانگین رشد سالانه سهم درآمدهای پایدار از درآمد کل در ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۶ حدود ۲۸ درصد.

۱. بخشنامه به تمام دستگاه‌های اجرایی (وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی) موضوع: اجرای بند «و» تبصره (۵) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به منظور تسویه و تهاتر بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی با بدهی اشخاص یادشده به دولت یا بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، سازمان برنامه و بودجه کل کشور ۱۳۹۹/۷/۱۵، ص ۱.  
 ۲. همان منبع.



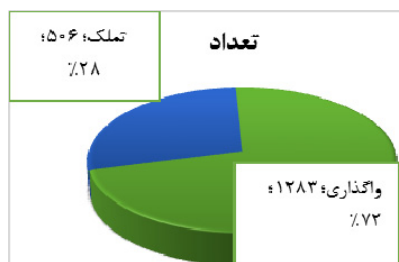
سهم درآمدهای پایدار از کل درآمدهای شهرداری تهران در سال ۱۳۹۶ نسبت به ۱۳۹۲ رشد ۱۷ درصدی داشته است. سهم درآمدهای پایدار از کل درآمدهای شهرداری تهران در سال ۱۳۹۹ نسبت به ۱۳۹۶ رشد ۲۱ درصدی داشته است.

#### نمودار درآمدهای پایدار<sup>۱</sup>

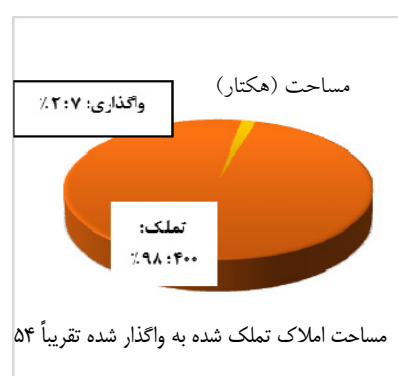
اصلاح و تکمیل بانک اطلاعات، شناسایی واحدهای غیرمسکونی دارای تخلف و بدون پروانه ساختمانی، شناسایی تخلفات ساختمانی، شناسایی واحدهای خالی از سکنه، شناسایی معابر بی‌نام، انجام ممیزی واحدهای راسته‌های تجاری و اداری به تعداد ۲۶،۰۰۰ فرم و تأیید نهایی ۴،۰۰۰ فرم از واحدهای ممیزی شده تدقیق ۷۰ درصد بلوک‌های مربوط به سطح شهر تهران و انجام اصلاحات لازم بر روی نقشه‌ها و اعمال نرخ‌های آخرین دفترچه ارزش معاملاتی در سامانه. تدوین و تصویب سند جامع سرمایه‌گذاری و ابلاغ دستورالعمل اجرایی، توجه به چالش‌های بخش سرمایه‌گذاری و رفع موانع با رعایت اسناد بالادستی، تشکیل شورای راهبری سرمایه‌گذاری و مشارکت، امکان استفاده از ابزار تسهیل‌گر مشارکت در چرخه پیدایش فرصت سرمایه‌گذاری تا عقد قرارداد، اقدامات لازم برای تشکیل صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری به همراه نیازهای قانونی و ساختاری به منظور پوشش ریسک‌ها، تسهیل تشریفات عقد قرارداد با سرمایه‌گذاران صاحب ایده. تدوین، تصویب و اجرای لوایح اول و دوم بسته محرک اقتصادی در شرایط کرونا و ویروس،

۱. همان منبع، ص ۲۱.

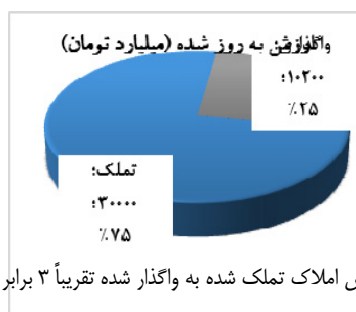
تعریف مشوق‌های مالی در قالب لوایح مذکور و ایجاد رونق نسبی در بخش مباحث درآمدی شهرسازی، با توجه به ابلاغ بسته محرک در پانزدهم اردیبهشت ماه ۱۳۹۹ و اجرایی شدن آن از خرداد ماه، دو آیت‌م حوزه شهرسازی (به‌ویژه تثبیت) و اسناد برگشتی بیش از سایر آیت‌های درآمدی تحت‌تأثیر آن قرار گرفتند. در مجموع اثر درآمدی بسته محرک از تاریخ اجرا تا پایان سال ۱۳۹۹، حدود مبلغ ۱۰۰۰ میلیارد تومان برآورد شده است. سامان‌دهی واگذاری حق بهره‌برداری املاک، اراضی و اموال غیرمنقول شهرداری تهران به اشخاص حقیقی، حقوقی و مؤسسات عمومی غیردولتی؛ معاضدت و جلوگیری از تضییع حقوق شهرداری در پروژه هزار و یک شهر (تنظیم و امضای دو فقره الحاقیه به قرارداد اصلی که در هر دو الحاقیه سهم شهرداری تهران از کل پروژه افزایش یافت)، انتقال اسناد مالکیت به نام شهرداری تهران در سال ۱۳۹۹ (اخذ ۳۸۶ فقره سند مالکیت به متر اژ ۲۵۰ هکتار) آزادسازی اراضی (۱۶۵ هکتار اراضی شهری آزاد شده است)، رشد ۱۸ برابری اخذ آرا له شهرداری تهران در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۶ برسد.



بخش قابل توجهی از واگذاری املاک مربوط به املاک ریزدانه (گذرهای متروکه) بوده و تملك مربوط اراضی و املاک واقع در طرح‌ها بوده است.



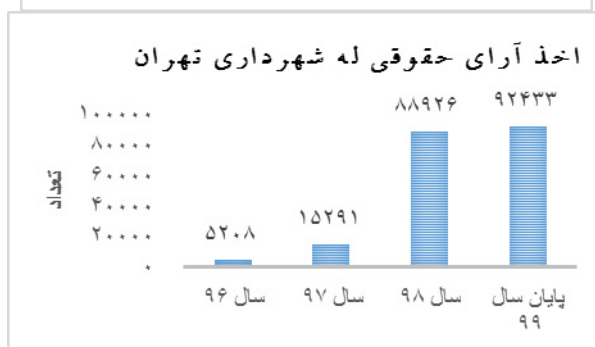
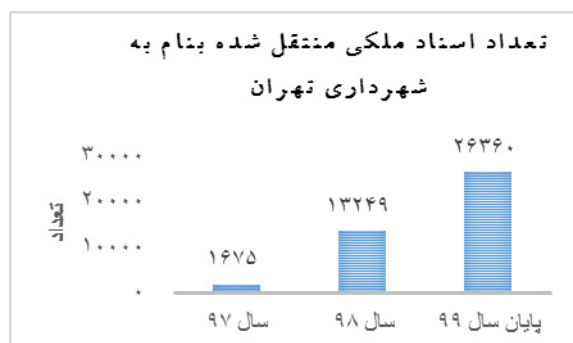
مساحت املاک تملك شده به واگذار شده تقریباً ۵۴



ارزش املاک تملك شده به واگذار شده تقریباً ۳ برابر

نمودارهای عملکرد تملك و واگذاری املاک و مستغلات از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ تا پایان ۱۳۹۹<sup>۱</sup>

۱. همان منبع، ص ۳۱.

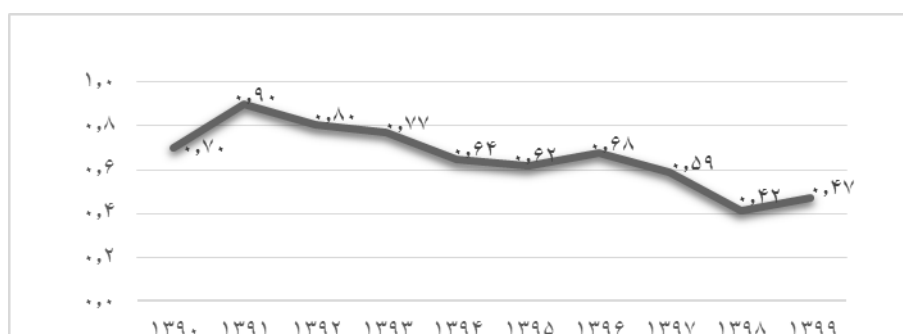


نمودار اخذ آرای حقوقی له شهرداری تهران، نمودار تعداد اسناد ملکی منتقل شده<sup>۱</sup>

یکپارچگی اطلاعات و اجرای فرایندها در شهرداری، دسترسی آنلاین و به موقع به اطلاعات معاملات شهرداری، دسترسی یکسان به اطلاعات معاملات شهرداری برای همه متقاضیان شرکت در معاملات و افزایش سرعت انجام معاملات، دسترسی یکسان ذی‌نفعان به اطلاعات، کاهش هزینه‌ها، درآمدزایی و کاهش فساد و رانت، نقل و انتقال املاک قابل انتقال به شرکت، تعیین و تکلیف مطالبات شهروند از شهرداری تهران و واحدهای تابعه، تعیین و تکلیف تسهیلات بانکی شهروند مربوط به شهرداری تهران، انتقال اسناد مالکیت دفتر مرکزی شرکت شهروند، ابلاغ قرارداد اجاره یازده طبقه از فروشگاه‌های در اختیار به صورت اجاره و... شرکت خدمات کالای شهروند در آستانه برگزاری جلسه پذیرش، ارزش‌گذاری سهام، درج نماد و عرضه اولیه سهام قرار دارد. کاهش وابستگی صندوق بازنشستگی به بودجه شهرداری برای پرداخت مستمری ماهانه و کاهش وابستگی از ۹۱ درصد به ۴۷ درصد، افزایش دریافتی مستمری‌بگیران متناسب با

۱. همان منبع، ص ۳۴.

حقوق و دستمزد شاغلین، ارتقای میانگین دریافتی ماهانه بازنشستگان شهرداری تهران به حدود ۹ میلیون و ۳۰۰ هزار تومان در خرداد ۱۴۰۰. استفاده از ظرفیت قانونی تبصره ذیل ماده ۱۱۲ قانون استخدام کشوری مصوب ۳۱/۰۳/۱۳۴۵ و از محل ادغام ادارات کل حسابرسی و امور مجامع و سازمان‌ها، تأسیس «دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی امور اقتصادی» با هدف تقویت بخش اقتصادی در ساختار معاونت مالی و اقتصاد شهری.



نمودار نسبت پوشش دهی کمک شهرداری در خصوص پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان تحت پوشش<sup>۱</sup>

۱. همان منبع، ص ۴۳.



## نتیجه‌گیری

امروزه به دلیل اجرای سیاست‌های عدم تمرکز در ایران و جهان، روابط مالی دولت مرکزی با سطوح پایین‌تر دولت اهمیت فراوانی یافته است. نظام درآمدی شهرداری‌های کشور به تدریج و طی زمان طولانی از طریق اصلاحات موردی و مقطعی قوانین تاکنون نتوانسته بنیانی استوار نظری و سازگاری لازم با اهداف و نیازهای مالی نوین شهرداری را به دست آورد و شهرداری‌ها همچنان در معرض بحران‌های مالی مزمن قرار گرفته‌اند. نکته حائز اهمیت که وجود دارد ضرورت ارائه خدمات مابه‌ازای دریافت عوارض است. حال به شکل هم‌زمان یا مسبوق بر دریافت عوارض و یا در فواصل زمانی بعد از اخذ عوارض که جملگی این موارد حاکی از این است که مجوز اخذ عوارض با ضابطه ارائه خدمات صرفاً در این فرض ممکن است؛ ابتدا اینکه متقابلاً و یا هم‌زمان ارائه خدماتی صورت بگیرد و دوم اینکه در صورت عدم تقارن زمانی، امکان و نیاز به ارائه خدمات متصور باشد؛ یعنی نسبت به موضوعی که اخذ عوارض صورت می‌گیرد، ارائه خدمات متقابل و به شکل مستقیم با همان موضوع و محل، توسط شهرداری‌ها متصور باشد. عوارض مصوب‌شده از سوی شوراهای محلی با توجه به تکالیف عدیده شهرداری‌ها در مدیریت امور شهری اخذ می‌گردد و با حقوق اقتصادی و اجتماعی عامه شهروندان در ارتباط است و به‌عنوان مهم‌ترین منبع درآمدی شهرداری‌ها محسوب می‌شود.<sup>۱</sup> مطالعات جهانی گویای آن است که عملکرد مؤثر دولت محلی نه به واسطه اندازه آن، بلکه از طریق طراحی آن تعیین می‌شود و نمی‌توان در توضیح مسئولیت‌های بین دولت مرکز و دولت‌های محلی یک شیوه بهینه و قطعی را تعریف و توصیف کرد. به عبارت دیگر، دولت‌های محلی می‌توانند کوچک باشند و فقط مسئولیت‌های اصلی محلی را بر عهده گیرند یا می‌توانند بسته به نقش آنها در ارائه خدمات بزرگ باشند، برنامه‌های اجتماعی می‌توانند از تصمیم‌گیری‌های محلی منتج شوند. اما این برنامه‌ها معمولاً شامل سرریزها و اثرات بازتوزیعی هستند که درگیر شدن دولت مرکزی را اجتناب‌ناپذیر می‌کنند. در نتیجه مسئولیت خدمات شهری و رفاهی اغلب بین سازمان‌های محلی و سطوح بالاتر دولت تقسیم شده‌اند و تقسیم وظایف به برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی در

۱. رستمی، ولی، سید محمد مهدی غمامی و امیرحسین اصل زعیم، «رهیافتی بر مفهوم و ماهیت عوارض مصوب شوراهای محلی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۱۹، پاییز ۱۴۰۱، صص ۱۸-۱۹.

چهارچوب هزینه‌ای میان مدت تصویب شده است. علاوه بر این ابعاد سیاسی مسئله بسیار قوی است. توسعه احزاب سیاسی کثرت‌گرا، تقویت قانون‌گذاران و نظارت و کنترل بر اعمال مأموران دولتی ترغیب گروه‌های ذی‌نفع مؤثر جامعه مدنی در سطح محلی از آن جمله است. تجربه جهانی گویای آن است که قائل شدن به یک نقش قدرتمند برای دولت‌های محلی در زمینه توسعه اقتصاد محلی می‌تواند به ارائه خدمات نوین کمک کند. در کشور چین سهم بالای دولت‌های محلی در تأمین هزینه‌های عمومی به ترغیب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بهبود کارایی در تخصیص منابع عمومی و رشد اقتصاد سریع و کاهش فقر منجر شده است؛ در این میان افزایش قدرت اقتصادی و سیاسی در زمینه جمع‌آوری مالیات و عوارض توسعه بنگاه‌های خصوصی و اصلاح بنگاه‌های دولتی را تسریع کرده است و باعث شفافیت، برابری و توزیع عادلانه مالی و طراحی نظام مالی مناسب در حوزه محلی شده است. در چند سال اخیر در ایران نیز شهرداری‌ها به توسعه اقتصادی محلی جلب شده‌اند، اما عدم توجه به نیاز به ارتباط تصمیمات هزینه‌ای و مالیاتی برای اطمینان از ایجاد تعادل میان مطالبات بخش عمومی و خصوصی در اقتصاد چندان مورد تأکید قرار نگرفته و اثرات توزیعی سیاست‌های مالی دولت‌های محلی نادیده گرفته شد. در همین راستا به ارائه پیشنهادها و راهکارهایی در جهت حل این چالش‌ها خواهیم پرداخت: در زمینه انجام برنامه عمران شهری در بودجه دولت توسط شهرداری‌ها، به نظر می‌رسد اگر کمک بلاعوض دولت برای عمران شهری و روستایی در هر استان توسط شورای برنامه‌ریزی استان میان شهرستان‌ها و در هر شهرستان توسط شورای شهرستان توزیع شود و آنگاه این کمک‌ها مستقیماً در اختیار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها قرار گیرد تا صرف امور عمرانی گردد، وضعیت تخصیص منابع بهبود یابد؛ چراکه در هر شهر و روستا اعضای شورای شهر و شهردار و دهیار بهتر از فرمانداری نسبت به اولویت نیازهای عمرانی آگاهی دارند. ضمناً شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تحت نظارت شوراهای اسلامی شهر و ده و فارغ از بوروکراسی دولتی می‌توانند با کارایی بیشتری از منابع مالی استفاده نمایند.<sup>۱</sup>

۱. هادی زنور، بهروز، شفق مهر آذین و محمد ستاری‌فر، **بازیابی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها**، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران، ج ۲، ۱۳۹۲، ص ۴۴۰.

در زمینه پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری‌ها؛ پرداخت انتقالی دولت به شهرداری‌ها برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری مترو و اتوبوسرانی پرداخت انتقالی دولت به شهرداری‌ها برای تأمین بخشی از هزینه‌های جاری مترو و اتوبوسرانی یارانه بلیط اتوبوس و مترو، پرداختی دولت به شهرداری‌ها برای جبران تخفیف عوارض تراکم و پروانه ساختمانی در بافت‌های فرسوده شهری پرداختی دولت به شهرداری‌ها بابت احداث و تعمیر مدارس آموزش و پرورش پرداخت دولت به شهرداری‌ها بابت احداث و اداره درمانگاه‌های مخصوص افراد بی‌بضاعت مراکز تنظیم خانواده و مراکز ترک اعتیاد پرداختی دولت به شهرداری‌های کلان‌شهرها بابت پلیس راهنمایی معادل تفاوت هزینه پلیس راهنمایی و درآمد حاصل از جریمه و صدور گواهی رانندگی و مالیات شماره‌گذاری و نقل و انتقال خودرو، پرداختی دولت به شهرداری‌ها بابت اعتبارات فصل عمران شهری بودجه استانی، پرداخت برابر ساز دولت به شهرداری‌های شهرهای کوچک به منظور جبران پایه مالیاتی ضعیف این شهرها.<sup>۱</sup> در زمینه توزیع درآمدهای نفتی میان استان‌ها به منظور تأمین مالی: طرح‌های عمرانی، بودجه عمرانی مربوط به طرح‌ها و پروژه‌های ملی از محل درآمدهای نفتی در بودجه عمومی، دولت تأمین مالی شود. تأمین مالی کسری بودجه جاری دولت، بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌های دولت، توزیع باقیمانده درآمدهای نفتی بودجه عمومی میان استان‌ها به ترتیبی که مجموع درآمد سرانه، استان‌ها از محل مالیات‌ها و درآمدهای نفتی یکسان شود.<sup>۲</sup> در زمینه دارایی‌های تملک سرمایه‌ای عمرانی دولت: پالایش وظایف دولت در انجام پروژه‌های عمرانی بخشی از وظایف دولت در زیرساخت‌های اقتصادی، فیزیکی زیربنایی می‌تواند و باید در اختیار بخش غیردولتی بخش خصوصی و بازار قرار گیرد. آن دسته از پروژه‌هایی که انجام آنها در اختیار دولت است، باید براساس موازین فنی توانایی انجام، وظیفه حوزه عمل و ملاحظات جمعیتی و سرزمینی مورد سطح‌بندی قرار گیرد. پروژه‌های عمرانی با اثرگذاری در سطح ملی همچون سد‌ها، نیروگاه‌ها... پروژه‌های عمرانی با اثرگذاری بین منطقه‌ای و چند استانی (فرااستانی) همانند راه‌آهن راه... پروژه‌های عمرانی با اثرگذاری در سطح استان، بیمارستان مراکز آموزشی و مطالعه پروژه‌های عمرانی در سطح مدیریت شهری، پروژه‌های

۱. همان منبع، ص ۴۵۳.

۲. همان منبع، ص ۴۵۱.

عمرانی در سطح مدیریت محلی و روستایی<sup>۱</sup> در زمینه فرایند وضع و وصول عوارض محلی: عوارض سیگار و انواع فراورده‌های نفتی به‌درستی در سطح ملی و به موجب قانون مالیات ارزش افزوده تعیین شده است. نرخ عوارض شماره‌گذاری، گذرنامه، صدور گواهینامه رانندگی، قراردادهای و عوارض نوشابه‌ها لازم است در سطح ملی و به‌صورت یکسان تعیین شود. اما توصیه می‌شود نرخ عوارض سالانه خودروها در کلان‌شهرها بیشتر از شهرهای بزرگ و در شهرهای بزرگ بیشتر از شهرهای متوسط و کوچک باشد. سقف هریک را وزارت کشور می‌تواند تعیین کند؛ اما شوراهای شهر باید اختیار داشته باشند نرخ موردنظر خود را در زیر سقف مذکور انتخاب کنند. عوارض صید و شکار باید به صورت محلی و توسط شوراهای اسلامی تعیین شود. با توجه به وصول مالیات بر ارزش افزوده در سطح دولت مرکزی و افزایش سهم شهرداری‌ها از آن تا پایان دوره برنامه پنجم به سطح ۳ واحد درصد وصول عوارض کالاها در سطح محلی موجه نیست. می‌توان با روزآمد کردن قیمت مستغلات شهری میزان وصولی از عوارض نوسازی را بهبود بخشید. این موضوع را تجربه چند سال اخیر شهرداری تهران به‌وضوح نشان می‌دهد. می‌توان با تهیه لایحه قانونی در زمینه عوارض برنامه‌ریزی شهری وضع عوارض محلی را که امروزه براساس مصوبات شوراهای اسلامی شهرها تحت عنوان عوارض تراکم تغییر کاربری و پذیره وضع و وصول می‌شود، سامان بخشید. شوراهای اسلامی شهر می‌توانند در مواردی که توسط قانون مالیات بر ارزش افزوده و آیین‌نامه اجرایی مواد ۷۱ و ۷۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی شهر و دهستان منع نشده، نسبت به وضع عوارض محلی اقدام کنند. در تعدادی از کلان‌شهرها، از جمله تهران، شوراهای اسلامی شهر در این راستا گام‌هایی برداشته‌اند.<sup>۲</sup> در زمینه طراحی پرداخت‌های انتقالی یا کمک‌های بلاعوض: کارایی اگر کمک اعطایی نسبت به تصمیمات دولت محلی در مورد تخصیص منابع به فعالیت‌های مختلف خنثی باشد، کارایی حاصل خواهد شد. استثنای این مسئله در مواردی است که کمک اعطایی انحراف در امور هزینه‌ای را تصحیح می‌کند. به طور مثال شهرداری‌ها انگیزه‌ای در ارائه سطحی از خدمات که منافع آن به ساکنان حوزه‌های فعالیت اداری دیگر می‌رسد، ندارند. یک کمک مالی می‌تواند در ایجاد انگیزه

۱. همان منبع، ص ۴۵۴.

۲. همان منبع، ص ۴۵۹.

برای افزایش هزینه‌ها به یک سطح بهینه مؤثر باشد. عدالت، برابری؛ برابری به این معنی است که همه شهرداری‌ها بتوانند سطح معقولی از خدمات را بدون توسل به نرخ‌های مالیاتی بسیار بالا فراهم کنند. برای دستیابی به این هدف پرداخت‌های انتقالی به شهرداری‌ها باید دقیقاً متناسب با نیازها و ظرفیت‌های مالی آنها باشد؛ به این ترتیب که هرچه نیاز مالی یک شهرداری بیشتر باشد، میزان پرداخت انتقالی به آن بیشتر و هرچه ظرفیت مالی یک شهرداری کمتر باشد، میزان کمک‌ها به آن شهرداری کمتر باشد. در اینجا منظور از ظرفیت مالی، ظرفیت افزایش درآمد از منابع خود شهرداری است. اهداف روشن و واضح اهداف کمک‌های مالی باید به‌وضوح و به‌دقت مشخص شوند. پاسخگویی دولت اعطاکننده کمک باید در قبال طراحی و عملکرد برنامه کمک مالی پاسخگو باشد. دولت محلی دریافت‌کننده کمک نیز باید درمورد نحوه و زمینه استفاده از وجوه در قبال شهروندان و دولت اهداکننده کمک پاسخگو باشد. شفافیت این اصل درواقع بسطیافته اصل پاسخگویی است. شفافیت زمانی افزایش می‌یابد که دولت محلی دریافت‌کننده کمک و شهروندان مالیات‌دهندگان به اطلاعات مربوط به فرمول اهدای کمک و تخصیص وجوه دسترسی داشته باشند. ثبات و قابلیت پیش‌بینی درآمدها باید پایدار و قابل پیش‌بینی باشند؛ به طوری که شهرداری‌ها بتوانند برای هزینه‌های آینده خود بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی کنند. کفایت درآمد دولت‌های شهری باید برای تسویه مسئولیت‌های هزینه‌ای درآمد کافی داشته باشند. استقلال رأی شهرداری‌ها برای تعیین ارجحیت‌های خود باید از استقلال و انعطاف‌پذیری برخوردار باشند و نباید توسط این کمک‌ها محدود شوند. واکنش‌پذیری فرمول اهدای کمک مالی باید به اندازه‌ای انعطاف‌پذیر باشد که به شهرداری‌ها اجازه دهد در برابر تغییرات شرایط اقتصادی واکنش نشان دهند. سادگی فرمول کمک مالی باید براساس عوامل عینی طراحی شوند که حکومت‌های محلی نظارت خود را بر آنها متمرکز کرده‌اند. در عین حال این فرمول باید ساده و فهم آن برای همه آسان باشد.<sup>۱</sup> در زمینه اصلاح کاستی‌های کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها؛ اگر پیشنهادها قبلی درمورد پرداخت‌های بلاعوض دولت مرکزی به استان‌ها پذیرفته شود، پرداخت‌های بلاعوض دولت مرکزی به شهرداری‌ها باید متوقف شود و این کمک‌ها اعم از کمک‌های مشخص و عمومی از طریق دولت استانی به شهرداری‌ها صورت گیرد. از آنجا که

۱. همان منبع، ص ۴۷۴.

شهرهای با جمعیت ۵۰ هزار نفر و کمتر فاقد تنوع فعالیت هستند و پایه‌های مالیاتی ضعیفی دارند. این شهرها باید مشمول کمک عمومی برابر ساز استان‌ها قرار گیرند. سهم جمعیت این شهرها در سرشماری سال ۱۳۸۵ از کل جمعیت نقاط شهری کشور ۱۹،۹ درصد بود. بنابراین لازم است ماده ۳۶ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اصلاح شود. در توزیع کمک برابر ساز استانی ملاک باید تفاوت درآمد سرانه شهرداری‌های شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر با درآمد سرانه شهرهای استان در سال قبل باشد. اگر کمک بلاعوض دولت برای عمران شهری و روستایی در هر استان توسط شورای برنامه‌ریزی استان میان شهرستان‌ها و در هر شهرستان توسط شورای شهرستان توزیع شود و آنگاه این کمک‌ها مستقیماً در اختیار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها قرار گیرد تا صرف امور عمرانی نمایند. وضعیت تخصیص منابع بهبود می‌یابد. زیرا در هر شهر و روستا اعضای شورای شهر و شهردار و دهیار بهتر از فرمانداری نسبت به اولویت نیازهای عمرانی آگاهی دارند. ضمناً شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تحت نظارت شوراهای اسلامی شهر و ده و فارغ از بوروکراسی دولتی می‌توانند با کارایی بیشتری از منابع مالی استفاده نمایند. نظارت مالی حکم می‌کند که گزارش عملکرد شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از طریق فرمانداری‌ها جمع‌آوری شود و به اطلاع شورای استان برسد. ماده ۳۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت کمک استانی به ساخت و تعمیر مدارس توسط شهرداری‌ها بر اساس موافقت‌نامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها به امضا می‌رسد. کمک استانی به ساخت و اداره درمانگاه‌ها مراکز تنظیم خانواده و مراکز ترک اعتیاد بر اساس موافقت‌نامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها به امضا می‌رسد. کمک استانی به تأمین هزینه‌های مسکن استیجاری خانواده‌های فقیری که سرپرست آنها ۶۵ سال سن و بیشتر دارند، بر اساس موافقت‌نامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها به امضا می‌رسد. هزینه‌های پلیس راهنمایی در کلان‌شهرها توسط شهرداری‌ها پرداخت خواهد شد، هزینه‌های پلیس راهنمایی استان توسط فرماندهی ناجا در استان پرداخت خواهد شد، بخشی از این هزینه‌ها از محل اخذ جرایم رانندگی، درآمد حاصل از صدور گواهینامه و مالیات شماره‌گذاری خودروها در استان تأمین خواهد شد و بقیه از طریق کمک دولت استانی به پلیس ناجا در تدوین چارچوب نظارت مالی دولت مرکزی بر نحوه خرج کردن

کمک‌های بلاعوض عمومی و مشخص توسط استان، شهرداری‌ها، سهم قابل توجهی از کمک‌های بلاعوض به شهرداری‌ها باید براساس میزان تلاش‌های آنها در افزایش منابع اعطا شود.<sup>۱</sup> در زمینه اجرای استقراض شهرداری‌ها از بازارهای مالی: یک لایحه جامع در زمینه مقررات ناظر بر استقراض شهرداری‌ها توسط وزارت کشور تهیه و برای تصویب به هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی ارائه و قانون فوق پس از تصویب توسط شهرداری‌ها اجرا شود. سازمان شهرداری‌ها کمک‌های فنی و آموزشی مورد نیاز را در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد. محدودیت استقراض برای ادارات مختلف شهرداری در هر استان می‌تواند با توصیه‌ها و پیشنهادهای شورای برنامه‌ریزی استان تنظیم شود. ادارات شهری باید برای استقراض بدون ضمانت‌های دولتی تشویق شوند. البته برای شهرداری‌های کوچک باید روش‌های تأمین مالی گروهی توسط دولت استانی برقرار شود. ظرفیت شهرداری‌ها برای اداره الزامات مالی و حقوقی استقراض مسئولانه باید ارتقا یابد.<sup>۲</sup>

---

۱. همان منبع، ص ۴۷۷.

۲. همان منبع، ص ۴۹۹.

## فهرست منابع

### الف) منابع فارسی

#### کتاب

۱. عباس‌زاده و همکاران، **آشنایی باحوزه فعالیت مالی شهرداری‌ها**، مرکز مطالعات و خدمات اجتماعی شهری و روستایی پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۵.
۲. عابدین در کوش، سعید، **درآمدی بر اقتصاد شهری**، چ ۳، نشر دانشگاهی، ۱۳۹۰.
۳. مرتضوی، مهدی، **مدیریت محلی و حکمرانی شهری با نگاهی به ساختار مدیریت شهری ژاپن، کره جنوبی، ترکیه و فرانسه**، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲.
۴. هادی زنور، بهروز، شفق مهر آذین و محمد ستاری فر، **بازیابی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها**، ج ۲، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲.
۵. مشکینی، ابوالفضل، رضا شعبان زاده نمینی و مرضیه خیرخواه، **راهنمای تأمین منابع مالی شهرداری‌ها**، چ ۱، نشر هبیتات، ۱۳۹۶.

#### مقاله

۶. احمد اصفهانی، مسیح اله، «چالش‌های شهرسازی در ایران»، *پژوهش‌های علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی*، دوره ۴، شماره ۳۵، ۱۴۰۰.
۷. اسماعیلی، میترا، منوچهر توسلی نائینی و علی رادان جبلی، «نظام حقوقی حاکم بر پیمانهای دولتی در ایران در پرتو اصول حکمرانی مطلوب»، *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، شماره ۷، تابستان ۱۴۰۰، صص ۳۹-۵۸.
۸. خسروی، سعید، حمید احمدی و گارینه کشیشیان سیرکی، «واکاوی شاخص‌های مؤثر بر حکمرانی خوب شهری در شهر زاهدان»، *جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، سال سوم، شماره ۱ (پیاپی ۹)، بهار ۱۳۹۹، صص ۲۴۳-۲۷۵.



۹. رستمی، ولی، سید محمد مهدی غمامی و امیر حسین اصل زعیب، «رهیافتی بر مفهوم و ماهیت عوارض مصوب شوراهای محلی»، *مجله حقوقی دادگستری*، دوره ۸۶، شماره ۱۱۹، پاییز ۱۴۰۱، صص ۱-۲۲.
۱۰. رستمی، ولی و مهدی بهرامی، «مبانی حقوق عمومی و سازوکارهای تمرکززدایی مالیاتی در دولت-کشورهای غیرمتمرکز»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۹، شماره ۱، ۱۳۹۸.
۱۱. زنگنه شهرکی، سعید و علی حسینی، «مدیریت اقتصادی شهر با تاکید بر مالیات محلی و متغیرهای اصلی آن (مطالعه موردی شهر تهران)»، *اقتصاد و مدیریت شهری*، شماره ۲، ۱۳۹۲، صص ۸۷-۱۰۶.
۱۲. عسگری ده‌آبادی، امیر و عرفان شمس، «برداشت بریتانیایی از تمرکززدایی»، *فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، سال چهارم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱، صص ۱۱۷-۱۴۲.
۱۳. قهرمانی افشار، یاسر، مهدی شعبان نیا و منصور علی دشتی، «حکمرانی الکترونیک خوب و نظریه دولت باز: رویکرد حقوقی»، *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، شماره ۱۵، تابستان ۱۴۰۲، صص ۲۶۷-۲۹۶.
۱۴. کریم پور، سید عیسی، صمد عابدینی و عزیز خانی اقباله، «مطالعه نقش کیفیت حکمرانی خوب در رفاه عمومی (مطالعه موردی: کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اسلامی و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)»، *مطالعات جامعه‌شناسی*، سال ۱۳، شماره ۵۱، تابستان ۱۴۰۰، صص ۲۷-۴۷.
۱۵. محمدی آلمانی، پیمان، مهدی شعبان نیا منصور، «نقش و جایگاه شهردار در حکمرانی خوب شهری (مطالعه موردی در کلان شهر تهران)»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، شماره ۶۵، زمستان ۱۳۹۸، صص ۱۹۹-۲۳۵.
۱۶. ناصحی، میثم، علی فقیه حبیبی و کیوان صداقتی، «تاملی بر استقلال واحدهای محلی از منظر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، شماره ۹، زمستان ۱۴۰۰، صص ۳۹-۶۴.
۱۷. هادی زور، بهروز، «مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها»، *فصلنامه اقتصاد شهر*، شماره ۲، ۱۳۸۸.

۱۸. یارمحمدیان، ناصر و احسان آقاجانی معمار، «بررسی انواع کمک‌های بودجه‌ای دولت به شهرداری‌ها (دولت محلی) در ایران»، برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۲، صص ۱۶۹-۱۹۶.

#### پایان‌نامه

۱۹. حبیبی، مسعود، «بررسی نهادی حکمرانی شهری در شهر تهران با تأکید بر نظارت همگانی»، رساله دکتری، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۵.

۲۰. حسن‌زاده، رحیم، «بررسی و شناسایی راهکارهای دسترسی به منابع درآمدی پایدار شهرداریها با تأکید بر سرمایه‌گذاری مشارکتی (مطالعه موردی: شهرداری سنندج)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده هنر و معماری، گروه شهرسازی رشته برنامه‌ریزی شهری دانشگاه کردستان، ۱۳۹۹.

۲۱. میکایلی نمینی، سارا، «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران با تأکید بر شهر تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی، دانشکده علوم اجتماعی برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، ۱۳۹۲.

۲۲. نمازی، وحید، «تبیین سهم بهره‌وران طرح‌های توسعه شهری از تأمین منابع طرح جامع ۸۶ تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران پردیس هنرهای زیبا پژوهشکده فرهنگ و هنر دانشکده شهرسازی، ۱۳۹۴.

#### اسناد

۲۳. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ مجلس شورای اسلامی.

۲۴. آیین‌نامه اجرایی جزءهایی از بند (ز) تبصره ۵ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور موضوع نحوه تسویه برخی از بدهی‌ها و مطالبات دولت از طریق صدور اسناد خزانه.

۲۵. بخشنامه به تمام دستگاه‌های اجرایی (وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی) موضوع: اجرای بند «و» تبصره (۵) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به منظور تسویه و تهاتر بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی با بدهی اشخاص یادشده به دولت یا بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، سازمان برنامه و بودجه کل کشور ۱۳۹۹/۷/۱۵.

۲۶. پاورپوینت «مسائل اساسی و دستاوردها در بخش مالی و اقتصادی شهری»، با توجه به گزارش معاونت مالی و اقتصادی شهری ۱۴۰۰ دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی اقتصادی شهرداری تهران.

#### سایت

۲۷. انجمن علمی اقتصادی شهری ایران، بانک اطلاعات مدیریت شهری کشور انگلستان، [www.iuea.ir](http://www.iuea.ir).

۲۸. خبرگزاری ایسنا، ۱۴ بهمن ۱۴۰۰، کد خبر ۱۴۰۰۱۱۱۴۱۰۷۵۹ [www.isna.ir](http://www.isna.ir).

## **Challenges of Urban Management in Collecting National and Local Financial Dues in Light of Good Governance Principles**

**Fatemeh SOLTANI** (PhD student of Public Law, Islamic Azad University, Central Tehran Branch)

**Mehdi SHABANNIA MANSOUR** (Assistant Professor of Law, Islamic Azad University, Central Tehran Branch)

**Ali DASHTI** (Assistant Professor of Law, Islamic Azad University, Central Tehran Branch)

### **Abstract**

With the ever-increasing expansion of cities and their managers' authority increases beside the existing inconsistency in their financial powers and duties, these authorities have faced challenges in collecting financial dues and its fair distribution in national and local level. Executive expenses funding and urban projects financing requirements have forced city managers to sell density and use unstable financial resources to cover costs and debts. Therefore the urban management system is supposed to plan for city development and its construction to implement programs, plans and projects. This system can provide appropriate solutions by recognizing financial and urban challenges. For this purpose, we addressed these challenges and obstacles to provide a suitable solution for supplying resources and collecting local financial dues regarding other countries successful experiences. Accordingly financial decentralization can cause rapid economic growth and urban poverty reduction which will lead to transparency, equality and fair financial distribution as well as appropriate financial planning in local area. By using these experiences, urban managers in Iran can adapt financial resources to local preferences and improve efficiency and competitive performance in public sector.

### **Keyword:**

Urban Management, Urban Financial Management, National Charges, Local Charges, Good Governance