

به نام خدا

شناسایی روش های تامین منابع در آمدي پایدار برای شهرداری و چگونگی توزیع آن

مؤلف :

مهدی قاهری

انتشارات ارسطو

(سازمان چاپ و نشر ایران - ۱۴۰۴)

نسخه الکترونیکی این اثر در سایت سازمان چاپ و نشر ایران و اپلیکیشن کتاب رسان موجود می باشد

Chaponashr.ir

سرشناسه : قاهری، مهدی، ۱۳۵۶
عنوان و نام پدیدآور : شناسایی روش های تامین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری و چگونگی توزیع آن / مولف: مهدی قاهری
مشخصات نشر : انتشارات ارسطو (سازمان چاپ و نشر ایران)، ۱۴۰۴.
مشخصات ظاهری : ۱۰۲ص.
شابک : ۹۷۸-۶۲۲-۱۱۷-۷۴۰-۰
وضعیت فهرست نویسی : فیبا
یادداشت : کتابنامه.
موضوع : شناسایی روش های تامین منابع - درآمدی پایدار برای شهرداری و چگونگی توزیع آن
رده بندی کنگره : TP ۹۸۳
رده بندی دیویی : ۶۶۸/۵۵
شماره کتابشناسی ملی : ۹۹۷۶۵۸۸
اطلاعات رکورد کتابشناسی : فیبا

نام کتاب : شناسایی روش های تامین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری و چگونگی توزیع آن

مولف : مهدی قاهری

ناشر : انتشارات ارسطو (سازمان چاپ و نشر ایران)

صفحه آرای، تنظیم و طرح جلد : پروانه مهاجر

تیراژ : ۱۰۰۰ جلد

نوبت چاپ : اول - ۱۴۰۴

چاپ : زبرجد

قیمت : ۱۳۲۰۰۰ تومان

فروش نسخه الکترونیکی - کتاب رسان :

<https://:chaponashr.ir/ketabresan>

شابک : ۹۷۸-۶۲۲-۱۱۷-۷۴۰-۰

تلفن مرکز پخش : ۰۹۱۲۰۲۳۹۲۵۵

www.chaponashr.ir



انتشارات ارسطو

چاپ و نشر ایران
Chaponashr.ir

موسسه زند

فهرست

۷	فصل اول:مقدمه
۱۳	فصل دوم:تعاریف و مفاهیم
۱۳	بررسی مفهوم شهرداری
۱۳	تاریخچه شهرداری
۱۸	مفهوم مدیریت شهری
۱۹	درآمد شهرداری
۲۱	مفهوم تامین مالی شهر
۲۴	مفهوم شهر پایدار
۲۸	بررسی مفهوم درآمدهای پایدار و ناپایدار
۳۵	فصل سوم:شناسایی روشهای تامین منابع درآمدی برای شهرداری
۳۵	اهمیت درآمد در بودجه شهرداری
۳۶	منابع درآمدی شهرداریهای جهان
۳۶	منابع عمده درآمد شهرداری های ایران
۳۷	منابع درآمد شهرداری
۳۷	قیمت گذاری خدمات شهری یا فروش خدمات
۳۸	قیمت گذاری خدمات عمومی و نقش آن در کارائی
۳۸	قاعده قیمت گذاری بر اساس هزینه نهایی به منظور حفظ کارائی
۳۹	قیمتگذاری خدمات و کالاهای عمومی در صورت وجود منافع جنبی
۳۹	ابعاد توزیع درآمدی قیمت گذاری خدمات عمومی
۳۹	روش اخذ عوارض

- ۴۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده
- ۴۱ شناسایی درآمدهای ناپایدار شهرداریها
- ۴۱ درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (ناپایدار)
- ۴۱ عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد (ناپایدار)
- ۴۳ کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی (ناپایدار)
- ۴۳ استقراض و نقش بخش خصوصی در تامین مالی شهرها (ناپایدار)
- ۴۴ مشارکت و سرمایه گذاری بخش خصوصی (ناپایدار)
- ۴۵ انتشار اوراق مشارکت (ناپایدار)
- ۴۶ استقراض از بانک ها و نهاد های مالی داخلی و خارجی (ناپایدار)
- ۴۷ شناسایی درآمدهای پایدار شهرداریها
- ۴۷ عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل (پایدار)
- ۴۷ عوارض حاصل از صدور پروانه های ساختمانی (پایدار)
- ۴۷ عوارض نوسازی (پایدار)
- ۴۸ بهای خدمات شهری و درآمدهای موسسات انتفاعی (پایدار)
- ۴۹ درآمد حاصل از پارکینگ شهری (پایدار)
- ۵۰ منابع درآمدی خارجی شهرداری
- ۵۰ روش استقراض
- ۵۱ روش استفاده از کمکهای بلاعوض دولت:
- ۵۲ نگاهی به منبع درآمدی بعضی از کشورها
- ۵۳ تجارب کشورهای جهان
- ۵۳ مدیریت شهری در کشور آلمان
- ۵۵ مشارکت مردم با شهرداری در آلمان

۵۶	..... شهرداران در آلمان
۵۷	..... مدیریت شهری در کشور تایلند
۵۹	..... مدیریت شهری در کشور انگلیس
۶۲	..... مدیریت شهری در کشور فرانسه
۶۶	..... منابع درآمدی شهرداری فرانسه
۶۷	..... درآمدهای میراث ملی مانند فروش چوب
۶۸	..... مدیریت شهری در کشور اندونزی
۶۹	..... منابع درآمدی مقرر شده شراکتی:
۷۳	..... فصل چهارم: چگونگی توزیع درآمد شهرداری
۷۳	..... ساختار سازمانی شهرداریهای ایران
۷۴	..... وظایف شهرداریها
۷۹	..... سازمان شهرداریها
۸۱	..... تعریف بخشهای مختلف اقتصادی (خدمات، کشاورزی و صنعت)
۸۳	..... خدمات مستغلات و خدمات حرفه‌ای و تخصصی:
۸۴	..... خدمات اجتماعی، شخصی و خانگی
۸۷	..... فصل پنجم: نقش حراست در پیشگیری از وقوع تخلف ها
۸۷	..... حراست و پیشگیری از جرم
۸۸	..... نقش حراست شهرداری در سلامت سازمان
۹۱	..... نقش حراست در مدیریت بحرانها و چالشها
۹۳	..... جلوگیری از بروز انواع فساد اداری
۹۳	..... ریشه‌یابی برخی عوامل سازمانی در ترویج فساد
۹۵	..... نحوه برخورد حراست با تخلفات و رفتارهای مشکوک در سازمان

نتیجه گیری..... ۹۷

منابع ۹۹

فصل اول

مقدمه

اگرچه ایجاد شهرها و پیدایش شهرنشینی دارای سابقه طولانی در ایران می‌باشد ولی سابقه اداره شهرها به تاسیس بلدیه در سال (۱۲۸۶.ه.ش) برمی‌گردد. با افزایش جمعیت و بخصوص جمعیت شهری بدلیل گسترش مهاجرت از روستا به شهر به وضوح بر افزایش جمعیت شهرها تاثیر گذاشته است. این افزایش جمعیت باعث افزایش مشکلات عدیده به شهر و شهرداری‌های کشور شده است. پس برای پاسخگویی به نیازها و رفع مشکلات شهری، ارائه خدمات مختلف در حیطه وظایف شهرداری‌ها است. از آنجا که اداره مطلوب شهرها و ارائه خدمات مناسب و انجام پروژه‌های شهری نیاز به اعتبارات کافی و هزینه می‌باشند، لذا شهرداری‌ها جهت انجام وظایف خود بایستی از امکانات مناسب مالی بخصوص درآمدهای پایدار مناسبی برخوردار بوده تا بتوانند در رفع مشکلات شهری کوشا باشند.

مهمترین و اساسی ترین اهداف فعالیت های اقتصادی هر کشور، شامل مواردی مانند تخصیص بهینه منابع و توزیع عادلانه درآمد، رشد اقتصادی، افزایش اشتغال، ثبات اقتصادی، حفظ سطح عمومی قیمت ها، تجارت بین الملل و تراز پرداخت ها میباشد. مجریان اقتصادی، برای انجام این امور و رسیدن به اهداف والای اقتصادی در هر کشور، باید هزینه های بسیار سنگینی را پرداخت کنند و برای تأمین مالی این مخارج لازم است تا منابع درآمدی مختلفی ایجاد شود.

درآمد دولت ها به دو گروه درآمدهای مالیاتی و درآمدهای غیرمالیاتی تقسیم می شود. نقش و جایگاه درآمدهای مالیاتی در مقایسه با درآمدهای غیرمالیاتی و سایر منابع درآمدی، در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، اهمیت بیشتری دارد. به عبارتی دیگر، زمانی که ما این منبع مهم را با سایر منابع درآمدی مقایسه می کنیم، به این نتیجه می رسیم که هر چه سهم مالیات ها در تأمین مخارج دولت بیشتر باشد، آثار نامطلوب اقتصادی کمتر خواهد شد. مالیات بر ارزش افزوده از جمله مالیات های نوینی است که پس از جنگ جهانی دوم در کشورهای اروپایی وضع شد. این نوع مالیات، رایج ترین و پذیرفته ترین مالیاتی است که دولت و شهرداری ها، برای تأمین هزینه های خود دریافت می کنند و نوعی مالیات بر مصرف است. قانون مالیات بر ارزش افزوده که توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد، گامی برای حرکت شهرداری ها، به سوی درآمدهای مالی پایدار و همچنین شفاف سازی نظام اقتصادی کشور خواهد بود. بیتربید کیفیت زندگی و چگونگی خدمات رسانی در شهر، رابطه معناداری با پویایی اقتصادی آن دارد و این پویایی نیز در تعامل منابع مالی پایدار جریان می یابد. شهرداری ها در فرایند مدیریت توسعه شهری و ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان، با معضلات متعددی در زمینه های مختلف روبرو هستند. یکی از مهم ترین این معضلات، پایدار نبودن منابع درآمدی می باشد. امید است با اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده، مسیر شهرداری ها برای کسب درآمدهای پایدار هموارتر گردد و روزه های امید برای این نهاد عمومی به منظور کسب درآمد پایدار به وجود آید. بررسی های انجام شده و تجربه اجرای این نوع مالیات در کشورهای مختلف جهان نشان می دهد که اجرای آن در حال حاضر، برای برطرف کردن برخی مشکلات فعلی نظام مالیاتی مانند درآمد مالیاتی، شناسایی مؤدیان و برطرف کردن کمبود اطلاعات درباره آن ها، کاهش وقفه زمانی پرداخت مالیات، کاهش فرار مالیاتی و غیره میتواند راهگشا باشد. هم اکنون مالیات بر ارزش افزوده در بیش از ۱۳۵ کشور دنیا اجرا می شود و به دلیل

رشد سریع و هماهنگی ویژگی‌های این مالیات با اهداف توسعه‌ای کشورها، از آن به عنوان یک مالیات مدرن یاد می‌کنند (کین، ۱۳۸۴).

بدیهی است که یکی از مسائلی که بر ابعاد مشکلات و معضلات حاضر افزوده، رشد و توسعه سریع و شتابزده و غالباً بر رویه شهرها به واسطه رشد سریع جمعیت شهری بوده است (معاونت عمرانی دفتر برنامه ریزی وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۱۱). وجود بیش از ۶۰ درصد از جمعیت کشور در شهرها، بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به نرخ رشد جمعیت ملی و اختصاص درآمد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها، نشان از جایگاه اقتصاد شهری در ایران دارد (قادری، ۱۳۸۵: ۲۲). از دید اقتصاد شهری عواملی چون گسترش دامنه فعالیت‌های شهرداری‌ها و ارتقای سطح انتظارات مردم از آنها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری نیاز به گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداریها را بیشتر می‌کند (قلعه دار، ۱۳۸۲: ۲). بنابراین در میان بخش‌های مختلف مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد زیرا از یک سو کسب درآمد شهرداری‌ها تأثیر عمده‌ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می‌شود بلکه اساساً اجرای تمامی طرح‌ها و برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت (جمشیدزاده، ۱۳۸۲: ۲۹). اهمیت موضوع زمانی روشن می‌شود که بدانیم بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداری‌ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تأمین می‌شود و وابستگی به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. اگر چه از ابتدای تاسیس بلدیة در سال (۱۳۸۶.ش) و به دنبال آن در قانون جدید شهر داری‌ها در سال (۱۳۰۹.ش) قوانینی در زمینه تأمین هزینه‌های شهری وضع شده است؛ اما درآمد حاصل چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک‌های دولتی بسیار متکی بوده است (صفری، ۱۳۸۳: ۳۳۱). طرح موضوع خودکفایی و خوداتکایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲ بی‌توجه به مبانی نظری حاکم به روابط مالی دولت

و شهرداری ها و ادامه این سیاست در سال های بعدی، شهرداری های کشور را در شرایط بغرنجی قرار داده و شماره معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه دولت آغاز شد. به دنبال کاهش وابستگی درآمدی شهرداری ها به دولت و با توجه به تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکای شهرداری ها به درآمدهای ناپایدار شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری ها دشوار کرده است بنابراین عدم برخورداری (نجاریان بهنمیری، ۱۳۷۸: ۲). از منابع مستمر درآمدی - حداقل برای پاسخگویی به هزینه های دائمی برنامه ریزی مالی و بودجه ای شهرداری ها را مختل و با این روند منابع درآمدی فعلی جوابگوی هزینه های رو به تزاید شهرداری ها رادر سال های آتی نخواهد کرد (قادری، ۱۳۸۵: ۲۳). به گونه ای که برخی نظیر پیتر مارتین معتقد است که مهمترین چالش مدیریت شهری در هزاره سوم حول هزینه ها متمرکز خواهد بود و تحصیل درآمد، کانون سیاست گذاری ها و برنامه ریزی ها در سطح مدیریت محلی (شهری) قرار خواهد گرفت (مارتین ۱، ۱۹۷: ۱۰۳). بنابراین شهرداری ها به لحاظ ارائه خدمات به شهروندان که هزینه های زیادی را می طلبد نیازمند به منابع درآمدی جدید و پایداری می باشند. شهر تهران با جمعیتی حدود ۵/۸ 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 آنها 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. درسال های

اخیر به جهت فقدان منابع مالی مناسب و ضرورت خدمات که اگر مدیریت شهری بخواهد درچارچوب اصول توسعه پایدار حرکت کند، باید متکی به درآمدهای پایدار باشد که از جمله مهمترین آن عوارض نوسازی و عمران شهری است. این همان چیزی است که شهردار تهران هم با انتقاد از آن ۷۵ درصد درآمدهای شهرداری تهران را متکی برساخت و ساز می داند و با ناپایدار دانستن این درآمدها، از کاهش درآمدهای پایدار شهری درطول ۴۵ سال گذشته از ۴۰ درصد به زیر ۲۰ درصد ابراز نگرانی کرده است. نگرش موردی و مقطعی به نظام درآمدی شهرداری‌ها و عدم تعیین تکلیف آن در قالب یک نظام کلان اقتصادی، عدم شفافیت نظام بودجه و درآمد شهرداری تهران به همراه هدفمند نبودن شکل‌گیری و تأسیس سازمان‌های تابعه و توزیع نامناسب بعضی از درآمدها و نبود ساختار تشکیلات مناسب از دیگر چالش‌های درآمدی است. همچنین گستره شهر، جمعیت روزافزون و موضوعاتی نظیر ناهنجاری‌های بصری و زیست محیطی، ترافیک، آلودگی هوا، ناپایداری و نایمندی بنا و نارسایی درعرضه خدمات شهری، مدیریت شهری را در این مسیر قرار می‌دهد. حال مسئله این است که چگونه می‌توان عوامل مربوط به چالش‌های درآمدی شهرداری را شناسایی و حل نمود و به درآمدهای پایدار با حاشیه ایمنی قابل قبولی رسید. پس باتوجه به اهمیت موضوع هدف اصلی پژوهش حاضر با مطالعه ساختار درآمدی شهرداری‌ها راهکارهای جدیدی را جهت تامین منابع درآمدی پایدار و مستمر در این نهاد جهت ارائه خدمات مطلوب به شهروندان ارائه می‌دهد.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، این کتاب قصد دارد به بررسی و شناسایی روش‌های تامین

منابع درآمدی پایدار

برای شهرداری و چگونگی توزیع آن بپردازد.

فصل دوم

تعاریف و مفاهیم

بررسی مفهوم شهرداری

واژه شهردار معادل لغت انگلیسی Municipality می باشد. این لغت از ریشه لاتین Municipal به مفهوم جمیع سکنه یک محل که به خاطر منافع مشترک خود دور هم جمع شده اند، قابل اقتباس شده است. لغت Municipality به دو معنی بکار می رود:

شهر

شهرداری.

بنابراین این واژه هم به حوزه مورد عمل شهرداری و هم به مجموعه اداری شهرداری اشاره دارد. منظور از حوزه عمل شهرداری، ناحیه ای است که به وسیله مرزهای اداری معین مشخص شده و ویژگی مسلط شهری دارد، معمولاً توسط یک مجموعه از ماموران برگزیده محلی اداره می شود و در یک واحد حکومتی بالاتر از فرمانداری با بخشداری قرار دارد.

تاریخچه شهرداری

در اواخر قرن سوم (ه. ق) به منظور اداره امور شهری دایره احتسابیه با دو شعبه احتساب و تنظیف تشکیل شد. اما شهرداری با مفهوم امروزی از زمان تشکیل حکومت مشروطه (دوران قاجار) با تصویب قانون بلدیة مصوب ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ (ه. ق) (۱۲۸۶ ش) پا به عرصه وجود نهاد. این قانون در ۵ فصل و ۱۰۸ ماده تنظیم و تصویب شده بود که در

فصل چهارم، چگونگی سازمان بلديه، تقسيم كار، وظايف و حدود اختيارات اعضاي انجمن و واحدهای سازمانی تابعه، نحوه اعمال نظارت و مداخله حاکم را در امور بلديه تعیین نموده بود و در ماده ۹۳ آن بر لزوم و وجود شخصی به عنوان کلانتر (شهردار)، که اداره امور بلديه را به عهده بگیرد اشاره شده است.

با نسخ قانون مذکور در سال ۱۳۰۹ هـ. ش قانون دیگری با ضوابط جدید و متناسب با افزایش اعتبارات و امکانات مالی شهرداری ها تصویب شد و وزارت کشور، سرپرستی ادارات بلديه را بر عهده گرفت. و در سال ۱۳۱۲ (هـ. ش) وزارت کشور برای اینکه اصلاحات شهری به خوبی انجام شود و کلیه امور فنی و شهرسازی شهرها زیر نظر مهندسين مجرب و با برنامه صحیح انجام گیرد با تقدیم لایحه ای به مجلس شورای ملی موجبات تشکیل اداره کل فنی را در وزارتخانه فراهم نمود و بعد از سال ۱۳۲۰ هـ. ش اداره مزبور به اداره کل امور شهرداریها تبدیل گردید. سپس بر اساس قانون ۱۳۲۸ (هـ. ش) با اعطای اختیاراتی به انجمن شهر، از نظر سیاسی و اجتماعی تحولاتی در وضع شهرها بوجود آمد. به دنبال گسترش شهرها و افزایش جمعیت و به تبع آن تنوع نیازها و احتیاجات شهروندان، وظايف و فعالیت شهرداریها نیز تنوع و گسترش بیشتری یافت، به گونه ای که امروزه از شهرداریها به عنوان بزرگترین و متنوعترین سازمان خدماتی شهری نام می برند. شایان ذکر است نخستین شهرداری در ایران در سال ۱۲۸۶ (هـ. ش) در تهران تأسیس گردیده و در مجموع تا پیش از انقلاب اسلامی تعداد ۴۵۳ شهرداری در کشور تأسیس گردید که بیشترین تعداد شهرداری، در استانهای اصفهان و مازندران (هر کدام ۴۶ شهرداری) و کمترین تعداد شهرداری در استان کهگیلویه و بویر احمد (۴ شهرداری) وجود داشت و در حال حاضر ۷۰۰ شهرداری در کشور فعال هستند.

شهرداری از نظر لغوی از دو کلمه «شهر» و «داری» تشکیل گردیده که «داری» به معنی اداره و مدیریت و «شهر» پس از ۱۳۶۲ به جایی که دارای شهرداری باشد اطلاق می گردید. بنابراین از نظر لغوی شهرداری را می توان سازمان اداره شهر دانست و در اصطلاح، شهرداری به واحدی گفته می شود که به منظور اداره امور محلی و ارائه خدمات عمومی موردنیاز شهروندان در یک مرکز جمعیتی با خصایص شهری تشکیل می شود.

شهرداری ها بر اساس مدیریت شهری، ارائه خدمات و رفع نیازمندیهای شهروندان تشکیل شده اند و از آنجا که شهروندان و ساکنان هر محل بیش از سایرین، امکان تشخیص و درک نیازها، امکانات و احتیاجات آن شهر یا محل را دارند، لذا می بایست با مشارکت یکدیگر و با انتخاب فرد یا افرادی که مسئولیت رفع این نیازها را بر عهده می گیرد به تأسیس شهرداری اقدام نمایند.

مجموعه اداری شهرداری نیز سازمانی محلی و غیر دولتی است که به منظور اداره امور محلی و ارائه خدمات لازم با هدف مدیریت و توسعه کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در محدوده تعریف شده از سوی قانون گذار که معمولاً شهر و اطراف آن می باشد، به فعالیت می پردازد. شهرداری سازمانی منتخب است که مشروعیتش از انتخاب کنندگان می باشد از استقلال نسبی در چارچوب قانون برخوردار است و تشکیل آن از حاکمیت ملی نشأت می گیرد. قدرت شهرداری ناشی از قانون اساسی یا قوانین عادی و تصویب نامه ها و آیین نامه های قوه مجریه می باشد.

مجموعه اداری شهرداری از دو جزء تشکیل شده است.

الف - شوراها یا انجمن شهر که قوه مقننه و ناظر بر عملکرد بخش اجرایی شهرداری است. شوراها یا انجمن شهر به طور مستقیم به وسیله مردم انتخاب می شوند.