

بررسی منابع نوین درآمدی شهرداری‌ها

پریسا آل اسحاق * مهدی هداوند**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۷/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۷/۰۳

چکیده

امروزه دیگر در دنیا به شهرداری به عنوان پیمان‌کاری بزرگ که می‌بایست برخی از فعالیتهای عمرانی و خدماتی شهر را انجام دهد، نگریسته نمی‌شود. بلکه شهرداری مؤسسه‌ای مدنی و برخاسته از مردم است که وظیفه فعالیت به سمت توسعه پایدار شهری و توسعه انسانی را بر عهده دارد. به همین دلیل است که شهرداری‌ها باید در کنار فعالیتهای سنتی و مرسوم خود به فعالیتهای فرهنگی، بهیستی و زیست محیطی بپردازند. درکشورایران، شهرداری به عنوان نهاد محلی و برخاسته از متن مردم منطقه، متولی اصلی اداره امور خدماتی، عمرانی و نوسازی شهری، ناچار است درقبال ایفای وظایف قانونی خود، به دلیل عدم وابستگی مالی به دولت و بودجه عمومی، به طرق مختلف و برپایه قانون، عوایدی را کسب و به مصرف امور مورد نظر برساند. این در حالی است که این نهاد در عین استقلال مالی از لحاظ سیستم نظارتی، در وضعیت بینابینی قرار دارد و از استقلال کافی برخوردار نیست. موضوع درآمدهای شهرداری مقوله‌ی بسیار مهمی است چرا که اگر شهرداری درآمد داشته باشد خدمات بهتری می‌تواند ارائه دهد، و در نتیجه ارایه‌ی خدمات بهتر، استقلال شهرها از حکومت مرکزی اتفاق می‌افتد. اهمیت این موضوع در آن است که اساساً زمینه‌ای نیز برای تمرین دموکراسی باشد. تا قبل از سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در ایران مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۶۲، بیشتر درآمد شهرداری‌ها مبتنی بر منابع دولتی بود، ولی در پی سیاست‌های تعدیل اقتصادی، سهم پرداخت‌های مالی دولت به شهرداری‌ها کاهش جدی یافت. رشد سریع جمعیت شهری به همراه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها (که انتظار می‌رود در آینده وظایف بیشتری نیز به شهرداری‌ها واگذار شود)، موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرداری‌ها شده است. بخشی از این نیازها را از طریق مالیات‌های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی‌شان برآورده می‌کنند. اما این منابع درآمدی نمی‌توانند تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را پوشش دهند. از اینرو، در این روند شهرداری‌ها برای تأمین منابع مالی مورد نیاز به دنبال یافتن منابع جدیدی بودند ولی متأسفانه به علت اقتصاد ضعیف و بیمار ایران، چندان موفق نبودند ولی این مسأله مانع از روی آوردن شهرداری‌ها به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی به منظور تجهیز منابع مالی نشد. در مجموع این نهاد محلی تمام تلاش خود را برای کسب منابع جدید و عدم وابستگی به منابع سنتی به عمل آورد، می‌توان گفت در سال‌های اخیر، شهرداری‌ها ایران پا به عرصه‌ی نوینی در زمینه‌ی کسب منابع درآمدی گذاشته‌اند.

واژگان کلیدی: منابع مالی، شهرداری‌ها، حکومت محلی، منابع نوین، مدیریت، توسعه پایدار شهری

مقدمه

توسعه‌ی اقتصادی، هدف اصلی هر کشور در جهت بهبود سطح استانداردهای زندگی می‌باشد و توسعه‌ی شهرها به عنوان مجموعه‌ای که یک کشور را تشکیل می‌دهند، از منابع مهم توسعه محسوب می‌شود. شهرداری^۱ به عنوان، یکی از نهادهای مردمی است که وظیفه‌ی خدمت رسانی به شهرنشینان برای تأمین خواسته‌های اولیه زندگی شهرنشینانی و پس از آن تلاش برای رسیدن به شهری توسعه یافته را بر اساس ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها به عهده دارد. طی چند دهه‌ی اخیر، با توسعه سریع شهرها و رشد بیرویه جمعیت و بزرگ شدن محدوده‌های شهری، ابعاد و حجم وظایف شهرداری‌ها، چندین برابر شده است.

در واقع، امروزه شهرداری‌ها در اکثر کشورهای توسعه یافته به عنوان یکی از انواع دولت‌های محلی، در اداره‌ی شهرها و عرضه‌ی کالاها و خدمات عمومی محلی، نقش مهم و برجسته‌ای به عهده دارند.

معرفی منابع نوین درآمدی، می‌تواند در پایدار کردن توسعه‌ی شهری نقش مهمی را ایفا کند، که از مبانی مهم آن می‌توان به چگونگی تأمین درآمد شهرداری‌ها به عنوان رکن اصلی مدیریت شهری اشاره کرد. زندگی شهرنشینانی امروزی،

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات

** دکتری حقوق عمومی، استاد یار دانشگاه غیرانتفاعی ارشد دماوند

هزینه‌های بسیار بالایی برای شهرداری‌ها دارد و هر روز به آن افزوده می‌شود. اداره‌ی مطلوب شهرها و آرایه‌ی خدمات مناسب به شهروندان و هدایت پروژه‌های عمرانی مستلزم دستیابی به منابع درآمد پایدار و جدید است.

افزایش درآمد شهرداری‌ها در ایران، مستلزم افزایش کارایی در روش‌های فعلی کسب درآمد یا جستجوی منابع جدید درآمدی است. اگرچه از زمان تصویب قانون خودکفایی درآمدی شهرداری‌ها، تلاش‌هایی برای تأمین درآمد و استقلال آنها از دولت انجام شده است، ولی این تلاش‌ها چندان مؤثر نبوده است.

وجود بیش از ۶۰ درصد از جمعیت کشور در شهرها، بالاتر بودن نرخ رشد جمعیت شهری نسبت به نرخ رشد جمعیت ملی و اختصاص درصد بسیار بالایی از ارزش افزوده و اشتغال کشور به شهرها، نشان از جایگاه اقتصاد شهری در اقتصاد ایران دارد. رشد جمعیت مهاجر وارد شده به شهرها در کنار رشد طبیعی جمعیت، اهمیت شهرها در اقتصاد را روز به روز بیشتر می‌کند. ارتقای سطح انتظارات مردم از شهرداری‌ها، گسترش دامنه‌ی فعالیت دولتهای شهری و محلی و تشدید مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری مثل بیکاری، حاشیه نشینی، آلودگی‌های زیست محیطی، کمبود مسکن، معضلات ترافیکی و معضلات اجتماعی و اقتصادی، نیاز به گسترش منابع مالی شهرداری‌ها را بیشتر می‌کند. تأمین منابع مالی، راهی جز افزایش کارایی روش‌های قبلی و جستجوی منابع جدید درآمدی، پیشروی شهرداری‌ها نخواهد گذاشت. افزایش کارایی مستلزم گذشت زمان، تعامل با اقتصاد جهانی، استفاده از شیوه‌های مدرن تر و افزایش در نسبت نیروهای تخصصی کل نیروهای شهرداری است.

فقدان درآمد کافی برای شهرداری‌ها نه تنها امکان آرایه‌ی خدمات مناسب برای مدیریت شهری را کاهش می‌دهد، بلکه اساساً اجرای تمامی طرح‌ها و برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

اهمیت این موضوع زمانی بیشتر روشن می‌شود که بدانیم امروزه بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداری‌ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تأمین می‌شود و وابستگی شهرداری‌ها به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است.

"هر چند از بدو تأسیس بلدیة در سال ۱۲۸۶ (ه. ش) و به دنبال آن در قانون جدید شهرداری‌ها در سال ۱۳۰۹ (ه. ش)، قوانینی در زمینه‌ی تأمین هزینه‌های شهری وضع شده است، اما درآمد حاصل چندان زیاد نبوده و نظام شهری به کمک‌های دولتی بسیار متکی بوده است. در قانون بودجه‌ی سال ۱۳۶۲ خودکفایی شهرداری‌ها در یک دوره‌ی سه ساله مورد تصویب قرار گرفت و شمارش معکوس برای کاهش سهم آنها از بودجه‌ی دولت آغاز شد."^۲

پیشینه تحقیق

شهرداری تهران از سال ۱۳۸۷ به منظور آشنایی، طراحی و به کارگیری ابزارهای نوین تأمین مالی، استفاده از «قابلیت‌های مالی» نهادهای مالی کشور و طراحی الگوهای جذب منابع مالی سرمایه گذاران، هر ساله اقدام به برگزاری سلسله همایش‌هایی نموده است. مقالات آرایه شده در این همایش‌ها منبعی قابل توجه جهت محققین علاقه مند به «شهرداری، مشکلات و راهکارها» بررسی منابع درآمدی شهرداری‌های این موضوع می‌باشد. از کتب منتشر شده در این خصوص نیز می‌توان به تألیف مرتضی عزتی که به نام «توسعه منابع درآمدی شهرداری‌ها و تأمین مالی پروژه‌های عمرانی»^۳، کتاب «شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری‌ها» تألیف عبدالرضاعباسزاده و هم چنین

^۲. سیدعلی، پایتختی اسکویی، علی بشارت، مالی عمومی و دولت اقتصادی، نشر اختر، چاپ دوم ۱۳۸۷، ص ۶۸.

^۳. نشر نور علم، سال ۱۳۸۷

^۴. انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، سال ۱۳۹۰

کتاب «آشنایی بادرآمدوروش‌های افزایش آن در شهرداری‌ها»^۴ اشاره نمود. در یک پژوهش جامع و تخصصی قبل از ورود به موضوع اصلی، انجام بحث‌های مقدماتی از ملزومات می‌باشد. این پژوهش نیز از این مؤلفه‌ی اساسی مستثنی نمی‌باشد. در گام نخست آرایه‌ی بینش کلی نسبت به نظام درآمدی شهرداری، و در گام دوم رویارویی و مواجهه با چالش‌های پیش رو اعم از حقوقی و اجرایی و در واپسین مرحله‌ی بررسی عنصر اساسی تضمین کننده تأمین منابع نوین درآمدی شهرداری تحت عنوان استقلال شهرداری و در نهایت ورود به بحث منابع نوین درآمدی شهرداری خواهیم داشت.

۱. چهارچوب نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران

نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران در سه بخش اصلی خلاصه می‌شود:

الف) روابط مالی دولت و شهرداری: کمک‌های اعطایی و روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در قالب چند سرفصل اصلی می‌توان جمع بندی کرد.

- کمک‌ها از محل دوازده در هزار گمرکی؛

- سهم شهرداری از جوه متمرکز؛

- کمک به شهرداری در قالب ردیف‌های اضافی یاردیف‌های بودجه‌ای برای اجرای طرح‌های عمرانی؛

- کمک به سامانه ترابری همگانی.^۵

ب) وضع دریافت عوارض محلی به دست شوراها: شوراهای اسلامی شهرها با وجود تهدید اختیارات قانونی شان هم چنان تصمیم گیر اصلی در خصوص وضع و وصول عوارض محلی برابر تبصره یک ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده شمرده می‌شوند. نکته این جا است که آیا شوراها به عنوان مرجع تقنینی تصمیمات شهرداری تصمیماتشان تحت نظارت دیوان عدالت می‌باشد یا خیر. استدلالی که در دیوان برای پذیرش این صلاحیت شده، این است که چون این نهادها نهادهای تقنینی شهرداری‌ها هستند و در قانون دیوان عدالت اداری اشاره‌ای به شهرداری‌ها شده پس به تبع شهرداری‌ها تصمیمات شوراهای شهر را در صلاحیت دیوان میدانند.^۶

ج) امکان گرفتن بهای خدمات شهری از استفاده کنندگان: از اختیارات نهاد مدیریت شهری وضع و دریافت عوارض محلی و امکان قیمت گذاری بر بهای خدمات شهری می‌باشد. اما باید اذعان داشت که این نوع از عوارض شامل آن گروه اموال عمومی که تحت مدیریت و کنترل شهرداری‌ها است نمی‌گردد. وظیفه شهرداری حراست و مراقبت از این اموال است. مثلا میدانها، پارک‌ها، خیابانها و (به تعبیر قانون مدنی) مشترکات عمومی. شهرداری وظیفه‌ی حفاظت و مراقبت از این دارایی‌ها را دارد. این تفکیک اهمیت خیلی زیادی دارد چرا که برخی از شهرداری‌ها و جوهی را تحت عنوان عوارض حق الارض و غیره از باب استفاده مردم از اموال یا مشترکات عمومی اخذ می‌کنند این طور به نظر می‌رسد. اصولا درآمدهای حاصل از اجاره دادن مشترکات عمومی و اموال عمومی غیر قانونی است یکی از دلایل مراجعه‌ی شهرداری‌ها به این قبیل منابع درآمدی عدم وجود درآمدهای پایدار است.^۱

^۴ مهندسان مشاوره امونپاد، سال ۱۳۸۱

^۵ گروه مهندسان مشاوره امونپاد، «آشنایی بادرآمدوروش‌های افزایش آن در شهرداری‌ها»، سال ۱۳۸۱، ص ۲۷.

^۲ مهدی، هداوند، حقوق مالیه عمومی شهری، مصاحبه روزنامه شرق، سه شنبه ۲۸ آذر ۱۳۹۱

^۱ همان

در آمازنظرآیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۶۶/۴/۱۲ (بااصلاحات بعدی)، به شش طبقه به شرح ذیل تقسیم می‌شود:^۲

۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)؛ که البته قیداین نکته در خصوص عوارض اعم از عمومی و اختصاصی ضروری به نظر می‌رسد که عنوان عوارض را در هیچ کجای قانون اساسی نمی‌بینید و طبیعی است که اگر دولت بخواهد با توجه به اصل محترم بودن مالکیت خصوصی و قاعده تسلیط و با توجه به اصل رایگان بودن خدمات عمومی، مبالغی را از شهروندان دریافت کند اخذ عوارض نیازمند مجوز قانون اساسی خواهد بود. آن موضوعی که در قانون اساسی ایران وجود دارد فقط بحث مالیات است که با استناد به آن اخذ مالیات و معافیت‌های مالیاتی می‌بایست به موجب قانون باشد. شاید بتوان این گونه استدلال نمود که عوارض همان مالیات است بدین دلیل که شهر نیازمند درآمد شهری است و عوارض نوعی از مالیات است که به آن "مالیات شهری" می‌گویند. در واقع عوارض را می‌توان نوعی از مالیات‌های غیر مستقیم به شمار آورد.^۴

۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی؛

۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری؛

۴- درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری؛

۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی؛

۶- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمانهای خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد. که البته این قبیل درآمدها نیز به دلیل این که ممکن است تالی فساد باشند در بخش‌های اجرایی از جمله اموال شبهه ناک می‌باشند چرا که از سوی بسیاری از مراجع نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور محل ایراد می‌باشند.

در مجموع و برای مقایسه شاید به توان نظیر چنین تقسیم بندی را در چهارچوب نظام درآمدی سایر کشورها و حتی کشورهای پیشرفته نیز پیدا نمود ولی آن چه که حایز اهمیت می‌باشد کیفیت تقسیم بندی‌های مزبور می‌باشد. به عنوان مثال درآمدی نظیر کمک‌ها و عواید دولتی شاید در تمامی تقسیم بندی‌های منابع درآمدی شهرداری‌ها باشد ولیکن در کشور پیشرفته‌ای مانند انگلیس اعانات دولتی به میزان ۴۰ درصد می‌باشد ولی این میزان در کشور ایران بعد از اجرای سیاست خودکفایی به شدت سیر نزولی پیدا کرده است.

۲. چالشهای اساسی نظام درآمدی شهرداری‌ها

یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی مدیران شهری ناپایداری منابع درآمدی است. اگرچه از آغاز شکل‌گیری شهرداری‌ها، هیچگاه موضوع تأمین منابع مالی شهرداری‌ها در قالب نظام کلان اقتصادی کشور تعریف و تبیین نگردیده، اما باتصویب طرح سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در قالب بودجه‌ی سالیانه و هم چنین تأکید بر این موضوع در قالب قانون برنامه اول توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران، روند ناپایداری منابع درآمدی شهرداری شدت گرفت و گرایش به درآمدهای ناپایدار موردتوجه قرار گرفت.

^۲. حمید، یاری، مروری بر روش‌های تأمین مالی شهرداری‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ۱۳۹۰، ص ۱۳۳.

^۳. اصل پنجاه و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

^۴. مهدی، هداوند، پیشین

نکته‌ای که می‌بایست به آن توجه مبذول داشت عدم تمایل شهروندان به پرداخت عوارض و وجوه قانونی شهرداری می‌باشد در مواردی هم که پول‌های مورد نظر پرداخت می‌شود بیشتر به دلیل ناچاری است. شاید برخی از دلایل عمده این پدیده، نبود شفافیت و ارتباطی مناسب میان درآمدهای شهرداری و هزینه‌های انجام شده در شهر باشد.^۶

عدم دسترسی به بازارهای مالی: شهرداری‌ها به علت شکاف روزافزون میان منابع درآمد و مخارج، هم اکنون نیازمند تجهیز منابع مالی از راه، روی آوری به بازارهای مالی هستند. متأسفانه در کشورمان به دلیل توسعه نیافتگی بازارهای مالی، شهرداری‌ها تاکنون در اندیشه بهره‌گیری مناسب از امکانات بازارهای مالی نبوده‌اند.^۷

یکی از راهکارها در شرایط کنونی، ورود مستقیم شهرداری‌ها به بازارهای مالی و پولی و راه‌اندازی مؤسسه مالی و اعتباری یابانک است که امکان تجهیز منابع مالی مورد نیاز را برای شهرداری‌ها فراهم کند. هم چنین رجوع به بازارهای مالی خارجی و بهره‌جویی از اوراق مشارکت، موضوعاتی است که ذیلاً بدان خواهیم پرداخت.

۳. استقلال مالی شهرداری‌ها، تضمین کننده منابع جدید درآمدی

در طول یک دهه گذشته مسئولین نهادهای شهری کشورهای در حال توسعه با فشار روزافزون مشکلات مالی دست به گریبان بوده‌اند. این کشورها به دلیل رشد مداوم جمعیت شهرنشینی، در حال حاضر بارشده فزاینده نیاز به خدمات شهری مواجه‌اند، در حالیکه توان آنها در ارائه این خدمات و امکانات زیربنایی به علت کمبود منابع مالی به هیچ‌وجه کفایت نمی‌کند. در این راستا نهاد حاکمیت شهری تنها بپایه سازی دواستراتژی می‌تواند منابع مالی خود را تأمین کند. نخستین روش اجرای استراتژی تهاجمی است. در ایران تاکنون درآمد شهرداری برای محور استوار بوده است، که به طور قطع در این روش اثرگذاری بر سایر بخش‌ها در آن نادیده گرفته می‌شود.

روش دوم، استراتژی تدافعی است که بر محورهای ارتقای بهره‌وری، مدیریت هزینه‌ها و استفاده از پتانسیل بخش خصوصی پایه گذاری می‌شود. این استراتژی در مدیریت شهری ایران با آغاز به کار شوراهات محدودی عینیت یافته است؛ چراکه فرآیند مدیریت شهری ناشی از دورگه‌گذار اقتصادی - سیاست. شوراهاموتور محرک شهرداری‌ها در جهت بالا بردن توان مدیریتی، برنامه ریزی، فنی و اجرایی و سوق دادن آنها به سمت خودکفایی در شهرهای کشور هستند. خودکفایی شهرداری‌ها در ایجاد و تأمین منابع جدید درآمدی از طریق وصول عوارض قانونی و مالیات‌های محلی در محدوده شهرها امکانپذیر است. اغلب کارشناسان و محققین امور شهری به این نکته تأکید می‌کنند که حل مسایل شهری در کشورهای روبه رشد تنها از طریق تقویت سازمانهای محلی به ویژه شهرداری‌ها میسر است. یکی از محورهای اصلی در این ظرفیت سازی، استقلال شهرداری‌ها از نظر منابع مالی و عدم وابستگی آنها به بودجه‌های عمومی دولتی است.

استقلال مالی شهرداری‌ها ناشی از تقویت این تفکر است که نقش دولت‌ها در اجرای برنامه‌های عمران شهری باید تقلیل یافته و از تأمین کننده مستقیم نیازها و برطرف کننده کمبودها، به فراهم کننده شرایط و بستر مناسب برای گسترش فعالیت بخش خصوصی و مشارکت‌های مردمی تغییر یابد. نیاز به منابع مالی پایدار برای پاسخگویی به تقاضای ناشی از روند سریع شهرنشینی از یکسو و تأکید بر استقلال مالی شهرداری از سوی دیگر، موجب شده تا شناسایی منابع جدید برای افزایش درآمد شهرداری‌ها به عنوان یکی از محورهای استراتژیک مورد توجه کارشناسان و برنامه ریزان

^۶. جعفر، قادری، «ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران»، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۸۵، شماره ۳، ص ۲۲.

^۷. دانن، جلالی، «بررسی چالش‌های پیشروی نظام درآمدی شهرداری‌های جدید و راه‌کارهای رویارویی با آنها»، همایش مالیات شهری، ص ۵.

شهری قرار گیرد.

علیرغم آن که دولت همه ساله به منظور شتاب بخشیدن به اجرای طرح‌های توسعه شهری و فرآیند توسعه شهرها از محل اعتبارات استانی، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ردیف‌های قانون بودجه نسبت به اختصاص اعتبارات کمکی به شهرداری‌ها اقدام می‌نماید، لیکن بر اساس طرح خودکفایی و خودگردانی مالی، شهرداری‌ها به منظور انجام امور جاری و عمرانی خود در قالب برنامه‌های کوتاه مدت (بودجه‌ی یکساله) و میان مدت (برنامه‌ی ۵ ساله) نیازمند کسب درآمدهای محلی می‌باشند. وصول اینگونه درآمدها در شهرداری‌ها به گونه‌ای دارای اهمیت است که قانونگذار در تبصره (۱) ماده ۱ قانون شهرداری‌ها، اختیار انحلال شهرداری‌هایی که در محدوده آنها وصول عوارض تکافوی هزینه‌های شهرداری رانمی‌نماید، به وزارت کشور محول نموده است، ولی باید دانست که اتکا به این سیستم قوای شهرداری‌ها را در ارایی خدمات ضعیف می‌کند. پرواضح است که دستیابی به روش‌های جدید درآمدی و منابع مالی مطمئن و پایدار نقش بسیار مهم و مؤثری را در سرعت بخشیدن به توسعه و عمران محدوده‌های شهری، ایجاد شهرهای آباد، و نهایتاً جلب رضایت شهروندان ایفا می‌نماید.

۴. منابع نوین درآمد شهرداری

منابع نوین منابعی هستند که با گذشت زمان و با تحولات جامعه و بنا بر نیازهای روزافزون جامعه پدید می‌آیند، در واقع این دسته از منابع ابتکاری هستند. یعنی هنگامی که منابع سنتی تکافوی نیازهای جامعه رانمی‌کنند شهرداری‌ها اقدام به ایجاد منابع جدید می‌کنند. البته در ایران این مسأله کمتر جنبه‌ی ابتکار دارد و بیشتر تقلیدی است از تجارب کشورهای موفق در این زمینه، ولی نکته‌ی حایز اهمیت این است که منابع نوین بیشتر جنبه‌ی مشارکت خصوصی پیدا کرده‌اند، و حضور و سرمایه گذاری بخش خصوصی بسیار پررنگ و ویژه می‌باشد. این منابع دارای انواعی هستند که به ذکر آنها خواهیم پرداخت.

الف) قراردادهای B.O.T^۱

شهرداری‌ها بر پایه‌ی ماده ۱ قانون عمران و نوسازی مصوب ۱۳۴۷/۹/۷، متولی اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری هستند:

«نوسازی، عمران، اصلاحات اساسی، تأمین نیازمندی‌های شهری، احداث اصلاح و توسعه‌ی معابر، ایجاد پارک‌ها، پارکینگ‌ها، میدانها، حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود، تأمین دیگر تأسیسات مورد نیاز عمومی، نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌ها است و شهرداری‌ها در اجرای وظایف پیش گفته مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند» از دیگر سوا این پروژه‌ها در بطن خود از ویژگی‌هایی برخوردارند که می‌توان با تعریف مدل‌های جدید امکان سرمایه گذاری و مشارکت بخش خصوصی را در آن فراهم نمود.

یکی از دغدغه‌های اساسی مدیران شهری انجام پروژه‌های شهری است. ضرورت سرعت در انجام پروژه‌ها به دلیل ارتباط مستقیمی که با زندگی روزمره‌ی شهروندان پیدامی‌کنند، همواره محسوس و ملموس بوده است. اما متأسفانه به دلایل گوناگونی اجرای پروژه‌ها، بر مبنای زمان بندی و سرعت قابل قبول همواره دچار چالش‌های جدی بوده و از آن

^۱ Build (ساخت)، Operate (بهره برداری) و Transfer (انتقال).

چه که پیش بینی شده، زمانی بسیار طولانی‌تر هزینه‌ی انجام آن می‌گردد.

یکی از مهم‌ترین دلایل آن رامی‌توان عدم تأمین مالی و وجود جریان مناسب نقدینگی در پروژه نامبرد. توجه به سازوکارهای تأمین مالی پروژه‌های شهری، به واسطه‌ی ویژگی‌های حاکم بر آن اهمیت فراوانی دارد. بدین سان، بررسی جایگاه مشارکت در انجام پروژه‌ها و شیوه‌ی به تحقق آن، افزون بر فزونی جایگاه این عنصر مهم در فرآیندهای شهری، خواهد توانست پاسخی درخور برای چالش تأمین مالی پروژه‌های شهری بیابد.

B.O.T چیست؟

B.O.T از سه عنصر کلیدی درست شده است: **Build** (ساخت)، **Operate** (بهره برداری) و **Transfer** (انتقال).

در این روش باغلی بسته به نوع قرارداد، تأمین مالی، طراحی، ساخت، بهره برداری و گاهی مالکیت پروژه نیز به منبعی بیرون از سازمان کارفرما، واگذار می‌شود. اینگونه قراردادها با هدف انتقال وظایف دولت (وبخش عمومی) به بخش خصوصی و بهره برداری از منابع مالی این بخش در انجام پروژه‌های بزرگ و پیچیده، به خصوص پروژه‌های زیربنایی و تسهیلات رفاهی و همگانی پدید آمده‌اند.

B.O.T، هزینه‌ی سنگین سرمایه گذاری اولیه را از دوش دولت و بخش عمومی برداشته و به جای آن بخش خصوصی مسئولیت برآمده از مطالعات، طراحی، ساخت و بهره برداری و همچنین تأمین مالی همه‌ی مراحل رامی‌پذیرد.^۹

بنابراین زمانی یک پروژه، ظرفیت انجام بر مبنای B.O.T رامی‌یابد که دارای امتیازات و انحصاراتی باشد که بتواند در یک بازه‌ی زمانی معین، میزان سرمایه گذاری و سود حاصل از آن از برای سرمایه گذار تأمین نماید. برای نمونه، یکی از پروژه‌های اجرا شده با این روش، نیروگاه سد دز می‌باشد که «شرکت توسعه‌ی منابع آب و نیروی ایران» تصمیم به اجرای پروژه‌ی نیروگاه به روش B.O.T گرفته است.

ب) صکوک^۲

یکی از محدودیت‌های مهم در حل مسایل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی، فقدان منابع مالی کافی است. از جمله مهم‌ترین روش‌های تأمین مالی استفاده از ابزارهای جدید مالی اسلامی است. یکی از این ابزارها که جایگاه ویژه‌ای یافته صکوک می‌باشد. صکوک ابزاری برای تأمین مالی بانکها، مؤسسات مالی و اعتباری و بنگاه‌های اقتصادی از طریق تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها است.

"استاندارد شماره‌ی ۱۷ سازمان حسابداری و حسابرسی نهادهای مالی اسلامی صکوک را اینگونه تعریف نموده است: «گواهی‌های با ارزش اسمی یکسان که پس از اتمام عملیات پذیره نویسی، بیانگر پرداخت مبلغ اسمی مندرج در آن توسط خریدار به ناشر است و دارنده‌ی آن مالک یک مجموعه‌ای از دارایی‌ها، منافع حاصل از دارایی‌ها و یا ذینفع یک پروژه یا یک فعالیت سرمایه گذاری خاص می‌شود.» این استاندارد ۱۴ نوع صکوک برای تأمین مالی بنگاه‌های

^۹ سیدمصطفی، رسولی منش، «تأمین مالی پروژه‌های شهری با استفاده از روش B.O.T»، کارشناس ارشد مدیریت سیستم، همایش مالی‌ی شهری (مشکلات و راه کارها)

^۲ واژه "صک" به معنای کتاب، نامه و رسید دریافت پول و همچنین به معنای سند و سفته ترجمه شده است. این واژه معرب چک در فارسی است. اعراب این واژه را توسعه دادند و آن را بر تمامی انواع حواله‌ها و تعهدها به کار برده‌اند.

اقتصادی رامعرفی نموده است که عبارتند از: ^{۱۰}

- ۱- اوراق سهام.
- ۲- اوراق بهادار اسلامی قرض الحسنه
- ۳- اوراق بهادار اسلامی اجاره.
- ۴- اوراق بهادار اسلامی منفعت.
- ۵- اوراق بهادار اسلامی مشارکت.
- ۶- اوراق بهادار اسلامی استصناع.
- ۷- اوراق بهادار اسلامی مضاربه.
- ۸- اوراق بهادار اسلامی سلف.
- ۹- اوراق بهادار اسلامی مباحه.
- ۱۰- اوراق بهادار اسلامی مزارعه.
- ۱۱- اوراق بهادار اسلامی مسافات.
- ۱۲- صکوک مالکیت دارایی
- ۱۳- صکوک نماینده‌ی سرمایه گذاری

در قوانین جمهوری اسلامی ایران از مجموع اوراق بهادار سرمایه‌گذاری مالی اسلامی، فقط اوراق مشارکت تعریف شده است. باین وجود انتشار سایر اوراق نیز می‌تواند در قالب آن تنظیم شود. در این جابه ذکر مهم‌ترین اوراق صکوک خواهیم پرداخت.

ب-۱) اوراق سهام

به طور کلی ازدیدگاه اسلام فعالیت‌های اقتصادی انتفاعی پذیرفته شده است. این فعالیت‌ها اگر برخلاف قواعد حاکم بر بازار اسلامی نباشند مجاز تلقی می‌شوند. اگر بنگاه‌های اقتصادی بر اساس مشارکت مالی یا کاری دو یا چند نفر در فعالیت عمل کنند. شرکت تشکیل می‌شود. در شرکت هر شخص به تناسب آورده خود، سهم است. اگر آورده‌ها محاسبه و به تناسب آن برای هر فرد، سهمی در نظر گرفته شود، سهامی تشکیل می‌شود. بر اساس قانون تجارب جمهوری اسلامی ایران، شرکت سهامی، شرکتی است که سرمایه آن به سهام تقسیم شده و مسؤلیت صاحبان سهام، محدود به مبلغی اسمی سهام آنهاست. شرکت‌ها انواعی دارند. تضامنی (غیرسهامی)، تعاونی، سهامی خاص، سهامی عام، سهامی تعاونی و مانند اینها.

کاربرد خاص اوراق سهام برای تأمین مالی شهرداری‌ها:

- ۱- ایجاد شرکت‌های سهامی عام در جهت انجام وظایف قابل تجاری‌سازی شهرداری.
- ۲- ایجاد تأمین و مؤسسات مالی نظیر بانک، بیمه و مانند اینها برای تأمین نیازهای شهرداری و شهر.
- ۳- تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌های قابل تبدیل به شرکت سهامی در شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه.

ب-۲) اوراق بهادار قرض الحسنه

^{۱۰} جواد، حدادی، سید عباس، موسویان، محمد حسین، صبیحه، فلاح، حامد، «تأمین مالی پروژه‌های شهری با رویکرد پروژه محور اسلامی»، سومین همایش مالی‌های شهری، ص ۱۵.

تعریف اوراق قرض الحسنه: اوراق قرض الحسنه، اسنادبهداری است که بر مبنای قرارداد قرض بدون ربایوسود منتشر می‌شود و به موجب آن دارنده اوراق به مبلغ اسمی مندرج در آن از ناشر اوراق (حقیقی یا حقوقی) پذیرنده رسمی این دین، طلب کار است و باید در سررسید مندرج در اوراق، پرداخت شود.^{۱۱}

کاربردهای خاص اوراق قرض الحسنه برای تأمین مالی شهرداری‌ها:

باعنایت به فرهنگ اسلامی حاکم بر جامعه و باتوجه به ماهیت قرض الحسنه و اوراق قرض الحسنه و نیز باتوجه به نوع برخی وظایف شهرداری‌ها، مانند امور خیریه، بهداشت و نیز توسعه‌ی شهری و نظیر این‌ها می‌توان امید داشت مردم شهرها برای برخی امور عام المنفعه شهرداری‌ها (در صورت تبلیغ و ترویج مناسب) بتوانند با این روش برخی فعالیت‌های عام المنفعه را تأمین مالی کرد. از جمله کاربردهای آن برای شهرداری‌ها می‌تواند موارد ذیل باشد.

۱. تأمین مالی ایجاد و توسعه مؤسسات خیریه و انجام امور خیریه، بهداشت، توسعه شهری و نظیر این‌ها، باتوجه به فرهنگ مردم، می‌توان امید داشت شهرداری‌ها بتوانند (در صورت تبلیغ و ترویج مناسب) با این روش برخی فعالیت‌های عام المنفعه را تأمین مالی کنند.

۲. تأمین مالی ایجاد و توسعه مؤسسات خیریه و انجام امور خیر.

۳. ایجاد تأسیسات امکانات و مؤسسات مورد نیاز عامه (مانند بیمارستان، مدرسه، مسجد، مؤسسه‌ی فرهنگی و مانند این‌ها)

۴. تأمین مالی برخی طرح‌های ضروری شهری که شهرداری می‌تواند در آینده نزدیک وجوه آن را تأمین کند با هدف تسریع در احداث و بهره‌برداری.

ب-۳) اوراق بهادار اجاره

تعریف اوراق اجاره: اوراق اجاره اسنادی هستند که بر اساس آن دارنده اوراق مالک بخشی از یک دارایی (ملک یا کالای بادوام) است که بر اساس قرارداد اجاره به دیگری واگذار شده است. دارنده متناسب با سهم ارزشی اوراق تحت تملک خود از منافع اجازه دارایی مورد نظر بهره‌مند است و از مبلغ فروشی (در دوره بهره‌برداری یا زمان اسقاط) متناسب با سهم دارنده اوراق به او تعلق می‌گیرد.

انواع اوراق اجاره:

۱. اوراق اجاره عادی

۲. اوراق اجاره به شرط تملیک.

ب-۴) اوراق بهادار مضاربه

تعریف اوراق مضاربه: که از مهم‌ترین این اوراق هستند؛ اوراق مضاربه اسنادی است که دارنده آن در فعالیت‌های تجاری بنگاه اقتصادی ناشر از طریق مشارکت مالی سهام است و در پایان دوره‌ی مالی به تناسب ارزش مالی برگه از کل سرمایه مالی فعال در تجارب مورد نظر از سهم سرمایه (در مقابل سهام عامل به نسبتی که در برگه قید شده است) در سود فعالیت تجاری مورد نظر، سهام است.

انواع اوراق مضاربه: به صورت کلی می‌تواند دارای مختلفی باشد که بر اساس چند دسته ویژگی، طبقه‌بندی می‌شوند این طبقه‌بندی‌ها عبارتند از:

^{۱۱}. مهدی، نجفی، بررسی فرآیند تأمین مالی از طریق انتشار اوراق صکوک، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده‌ی معارف اسلامی و مدیریت دانشگاه امام صادق، ۱۳۸۵، ص ۷۶.

۱. «اوراق مضاربه‌ی خاص (مختص به فعالیت تجاری مشخص) در مقابل اوراق مضاربه‌ی عام (برای مجموعه‌ی فعالیت‌های بنگاه تجاری)

۲. اوراق مضاربه دارای سررسید معین در مقابل اوراق فاقد سررسید معین.

۳. اوراق مضاربه به دولتی در مقابل اوراق مضاربه به شرکتی.^{۱۲}

کاربردهای خاص اوراق مضاربه برای تأمین مالی شهرداری‌ها:

اوراق مضاربه فقط برای امر مضاربه قابل کار برد است. از این جهت شهرداری‌ها تنها می‌توانند از آن برای ایجاد و توسعه فعالیت فروشگاه‌های زنجیره‌ای و مانند آن استفاده کنند.

ب-۵) اوراق سلف

تعریف اوراق سلف: اوراق اسنادی است که به موجب آن دارنده‌ی برگه‌ی مالک مقدار مشخصی از کالا یا درآمد حاصل از فروش کالای مشخصی است که تولیدکننده معین در آینده معلوم تولید می‌کند.

-انواع اوراق سلف:

۱. دارنده اوراق مالک بخشی از کالای تولیدی است.

۲. دارنده‌ی اوراق مالک درآمد حاصل از فروش کالای تولیدی مؤسسه واسطی یا مؤسسه‌ی وکیل دارندگان اوراق است.

کاربردهای خاص اوراق سلف برای تأمین مالی شهرداری‌ها:

برخی از فعالیت‌هایی که شهرداری انجام می‌دهد قابل فروش به مردم است، اماممکن است اکنون نیازی به تأمین مالی فعالیت‌ها داشته باشد و محصول آن در آینده عرضه شود. ای فعالیت می‌تواند از طریق اوراق سلف تأمین مالی بشود.

از این جهت از جمله کاربردهای اوراق سلف برای شهرداری عبارت است از:

تأمین مالی تولید کالا و خدماتی که محصول آن در آینده توسط شهرداری و مؤسسات تابعه آن تولید می‌شود و شهروندان خریداران آن هستند. از این طریق می‌توان بسیاری از فعالیت‌های شهرداری را که محصول آن قابل فروش است تأمین مالی کرد.

ب-۶) اوراق مرابحه

اوراق مرابحه اسنادی است که نشان دهنده بدهی ناشر یا موکل ناشر ناشی از خرید کالا یا خدمت به ارزش و سررسید معین شده مندرج در هر برگه به دارنده آن است.

کاربردهای خاص اوراق مرابحه برای تأمین مالی شهرداری‌ها:

اوراق مرابحه برای خرید مایحتاج با پرداخت معوق مانند خرید اقساطی با خرید غیر نقد (نسیه) با پرداخت یکجا در آینده به کار می‌رود. به این علت می‌تواند برای تأمین مالی خرید بسیاری از نیازهای شهرداری‌ها به کار برده شود. از جمله:

۱. خرید ساختمانها و فضاهای مورد نیاز شهرداری و مؤسسات تابعه

^{۱۲} حجت الله، گودرزی، سعید، احمدی، «اوراق صکوک مضاربه موازی الگویی نوین در تأمین مالی شهرداری‌ها، همایش مالی‌ی شهری، ص ۱۷.

۲. خرید ساختمانها و فضاهای عمومی شهری.

۳. خرید ابزار، وسایل و تجهیزات اداری و لوازم مورد نیاز شهرداری و مؤسسات تابعه.

ب-۷) اوراق بهادار مزارعه

تعریف اوراق بهادار مزارعه: اوراق بهادار مزارعه اسنادی است که به موجب آن دارنده اوراق، مالک سهم مشاع معین از یک یا چند قطعه زمین زراعی است که براساس قرارداد مزارعه بر روی آن زراعت می‌شود. به طور معمول اوراق مزارعه توسط یک مؤسسه مالی منتشر می‌شود و وجوه حاصل از فروش اوراق، صرف خرید زمین (زمین‌های) زراعی می‌شود و پس از زمین (اغلب توسط مؤسسه‌ی ناشر به عنوان وکیل دارندگان) براساس قرارداد مزارعه به شخصی (اشخاصی) واگذار می‌شود تا پس از انجام زراعت سهم معین شده از محصول توسط وکیل گرفته می‌شود و بین دارندگان اوراق تقسیم می‌شود.^{۱۳}

کاربردهای خاص اوراق مزارعه برای تأمین مالی شهرداری‌ها:

باتوجه به تنوع اوراق موجود و با عنایت به ماهیت این اوراق نمی‌توان در شهرداری‌ها انتظار کار خاصی برای آنها داشت، مگر در شهرهایی که شهرداری دارای فعالیت کشاورزی و یا زمین‌های زراعی باشد.

ب-۸) اوراق بهادار مساقات

تعریف اوراق بهادار مساقات: اوراق بهادار مساقات اسنادی است که به موجب آن دارنده اوراق، مالک سهم مشاع معین از یک یا چند قطعه باغ است که براساس قرارداد مساقات از آن بهره‌برداری می‌شود به طور معمول اوراق مساقات توسط یک مؤسسه مالی منتشر می‌شود و وجوه حاصل از فروش اوراق صرف خرید باغ (باغ‌ها) می‌شود و سپس باغ (اغلب توسط مؤسسه‌ی ناشر به عنوان وکیل دارندگان) براساس قرارداد مساقات به شخص (اشخاص) واگذار می‌شود تا پس از رسیدن محصول، سهم معین شده از محصول توسط وکیل گرفته می‌شود و با کسر هزینه و کالت بین دارندگان اوراق تقسیم می‌شود.

کاربردهای خاص اوراق مساقات برای تأمین مالی شهرداری‌ها:

باتوجه به تنوع اوراق موجود و با عنایت به ماهیت این اوراق نمی‌توان در شهرداری‌ها انتظار کاربرد خاصی برای آنها داشت، مگر در شهرهایی که شهرداری دارای باغ‌های مثمر و فعالیت‌های باغ‌داری باشد.

ج) اوراق مشارکت

انتشار اوراق مشارکت، از دیگر شیوه‌های بهره‌گیری از کمک‌های مردمی است. فروش انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه‌های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین باز خرید این اوراق توسط بانکها و یا سازمانهای مالی گامی صحیح و مطلوب در جهت تأمین مالی شهرداری‌ها خواهد بود. آرایه‌ی این اوراق تقریباً در بیشتر کشورهای تجربه گردیده و نتایج موفقیت آمیزی را به همراه داشته است. "در ایران هم اوراق مشارکت طرح نواب توسط شهرداری تهران با مشارکت شبکه بانکی، انتشار اوراق مشارکت طرح حضرت عبدالعظیم و اوراق مشارکت طرح توسعه بازار غرب تبریز از مثال‌های مشارکت مردم و بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی شهرداری محسوب می‌گردد."^{۱۴}

^{۱۳}. سید عباس، موسویان، «ابزارهای مالی اسلامی (صکوک)» تهران، انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

^{۱۴}. سید علی، طباطبایی نژاد، سید محمد، طباطبایی نژاد، «آسیب شناسی حقوقی تأمین منابع مالی پروژه‌های عمران شهری»، چهارمین

دلیل رونق روزافزون استفاده از اوراق قرضه شهری، مزایای مختلف این فرآیند در مقایسه با سایر فرآیندهای تأمین مالی (مانند قرض گرفتن از بانکها) می‌باشد که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

ج-۱) قرض گرفتن شهرداری‌ها از بانک برای پروژه‌های بزرگ شهری، معمولاً با موانعی مانند تأمین وثیقه قابل قبول بانک مواجه است؛ ضمن آن که منابع مالی بسیاری از بانکها به اندازه این نیست که بتواند سرمایه مورد نیاز برای تأمین مالی پروژه‌های شهری بسیار بزرگ را تأمین نمایند.

ج-۲) تسریع در ساخت بسیاری از پروژه‌های شهری، دارای «اثرات جانبی مثبت» برای بخشی از شهروندان خواهد بود؛ مانند شهروندانی که املاکی در مجاورت بافت‌های فرسوده دارند و در اثر نوسازی این بافت‌ها افزایش ارزش املاک خود برخوردار خواهند شد.

ج-۳) تأمین مالی پروژه‌های شهری در چارچوب فروش اوراق قرضه شهری، به تقسیم بار مالی پروژه‌ها در طول زمان کمک نموده و به افزایش ثبات و پیشبینی پذیری در هزینه‌ها و درآمدهای شهرداری‌ها منجر می‌شود.

ج-۴) انتشار اوراق قرضه شهری و مدیریت موفق آن شامل نظم در پرداخت سود علی الحساب و اصل سرمایه و نیز ایجاد قابلیت نقدشوندگی مناسب برای این اوراق، می‌تواند اعتبار مالی شهرداری مربوطه را افزایش داده و باعث شود تا اوراق قرضه به پروژه‌های شهری بعدی، با استقبال بیشتر خریداران حقیقی و حقوقی مواجه گردد.

در مناطق مختلف دنیا، شهرداری‌ها با کسب اعتبار مالی مناسب برای اوراق مشارکت خود توانسته‌اند به انتشار این اوراق با تاریخ سررسیدهای بلند مدت دست بزنند که در برخی مواقع این مدت زمان به ۱۵ سال نیز بالغ می‌شود.

در ایران در این رابطه رعایت قوانین مختلفی از جمله قانون صدور اوراق مشارکت، قانون بورس و اوراق بهادار و قانون بانکی الزامی است. جدیدترین تجربه شهرداری تهران در زمینه نوسازی بافت‌های فرسوده پروژه‌ی امام علی (ع) است که در منطقه ۱۵ شهرداری تهران و با فروش اوراق مشارکت شهری به ارزش ۴ هزار میلیارد ریال تأمین اعتبار شد. ۲۵ درصد از این اوراق در دیماه سال ۱۳۸۸ و ۷۵ درصد باقی در سال آتی آن و با دوره سررسید سه ساله به فروش رسیده است. لازم است تا درآمد حاصل از این اوراق بلافاصله و به صورت مؤثر در پروژه هزینه شود تا موجب بلااستفاده ماندن از این درآمد مهمی نباشد.

د) خصوصی سازی

شهرداری‌ها اگرچه طبق قانون جزو نهادهای عمومی غیردولتی طبقه بندی می‌شوند و مشمول مقررات عام اصل ۴۴ نمی‌باشند، ولی دلایل اقتصادی متعددی وجود دارند که ضرورت واگذاری فعالیتهای شهرداری‌ها به بخش خصوصی را مورد تأکید قرار می‌دهد. علاوه بر این محیط حقوقی فراهم شده و در سال‌های اخیر از سوی نهاد مدیریت شهری شورای شهروندی به شدت از خصوصی سازی حمایت می‌کنند و برخی اقدامات اجرایی مربوط به این فرآیند نیز پیش بینی شده است.

"این مسأله می‌تواند یک رویکرد مثبت در تأمین منابع مالی برای خدمات شهری باشد. در این رویکرد هدف این است که خدمات مورد انتظار شهرداری‌ها به درستی انجام پذیرد و شهرداری‌ها صرفاً یک مدیریت عالی بر انجام این خدمات داشته باشند. حضور این مؤسسات خصوصی که بر پایه اصل سود و زیان فعالیت می‌کنند و عدم اتکاب نظام مالی شهرداری موجب این می‌شود تا این شرکت‌ها با یک مدیریت درست به سمت جذب درست منابع برای انجام

خدمات شهری روند.^{۱۵} در واقع هدف نهایی از تأمین مالی نظام شهری، اجرای خدمتی است که برای شهرداری تعریف شده است و اگر بتوان با یک میانبر به این هدف رسید، وضعیت مطلوب‌تری محقق خواهد شد. این مسأله علاوه بر این موجب کاهش هزینه معاملات نیز می‌گردد، زیرا به جای تزریق منابع به سیستم شهرداری و سپس هزینه کردن از طریق شرکت‌های ارایه دهنده خدمات، منابع مستقیماً به سمت ارایه دهندگان خدمات می‌رود و شهرداری صرفاً به عنوان ناظر بر اجرای خدمت مدیریت دارد. با این حال این رویه بایستی به درستی در قوانین و مقررات مورد توجه قرار گیرد. در واقع برای این منظور در ابتدا لازم است تا قوانین حوزه شهرداری‌ها به نوعی اصلاح و صراحتاً امکان انجام خدمات شهری از طریق شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی مورد پیشینی قرار گیرد.

ه) صندوق مشترک شهرداران

صندوق‌های توسعه شهرداری (MFDS) مؤسساتی دولتی هستند که به دولت‌های محلی برای سرمایه‌گذاری در تأسیسات زیربنایی وام می‌دهند. این صندوق‌ها که به عنوان پشتیبان در تأمین اعتبار شهرداری‌ها عمل می‌کنند، ابتدا به عنوان مؤسساتی دولتی تشکیل شدند و سپس به واسطه‌های مالی که فعالیت آنها بر اعتبارات شهرداری‌ها متمرکز است تبدیل شدند. این مؤسسات به حکومت‌های محلی و سایر مؤسسات سرمایه‌گذار در تأسیسات زیربنایی اعتبار می‌دهند و به عنوان ابزاری سنتی جهت ایجاد خودکفایی شهرداری‌ها عمل می‌کنند. تأمین بودجه این صندوق‌ها توسط بازارهای سرمایه بین المللی و داخلی صورت می‌گیرد.

"صندوق توسعه شهرداری‌ها سرمایه‌های خود را به پروژه‌های سرمایه‌گذاری حکومت‌های محلی اختصاص می‌دهند و روندی مشابه رند بانک جهانی و بانک‌های توسعه منطقه‌ای در وام‌های بین المللی برقرار است. تنها تفاوت آنها با مؤسسات مذکور این است که این صندوق‌ها بیشتر به حکومت‌های محلی وام داده و در پروژه‌های کوچکتر سرمایه‌گذاری می‌کنند."^{۱۶} «مهمت دومان» دبیر انجمن شهرهای متحد و دولت‌های محلی دفتر آسیای غربی با بیان این مطلب در نشست راهبردی منطقه‌ای «صندوق جهانی توسعه شهرها» در تاریخ ۱۸ اسفند ۱۳۸۹ مشهد، افزود: صندوق جهانی توسعه‌ی شهرهای ابتکار مهم برای دولت‌های محلی، شهرداری‌ها و شهرها است تا مهم‌ترین مسایل مالی خود را حل کنند و بتوانند خدمات مطلوب به شهروندان ارایه دهند.

این مقام مسؤول با تأکید بر اینکه «صندوق جهانی توسعه شهرها» می‌تواند فرصت‌های خوبی را در اختیار مسؤولان محلی قرار دهد، اظهار داشت: یکی از مهم‌ترین اهداف این صندوق این است که با ایجاد همکاری بین شهرها منابعی را که امروزه کمتر استفاده می‌شوند، از طریق ایجاد ارتباط میان توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و همبستگی به جریان بیندازد. «آلن لوسو» مدیر اجرایی صندوق جهانی توسعه شهرها نیز در این نشست با اشاره به اهمیت نقش شهروندان اظهار داشت: وقتی اقتصاد محلی مورد توجه است در حقیقت ساکنان شهرها مرکز توجه هستند، شهروندان عوامل اساسی شهرها بوده و اگر هیچ مشورتی با مردم نداشته باشیم موفق نخواهیم شد، چون این شهروندان هستند که هزینه‌های ما را می‌پردازند و نود و هشت‌ه‌ای شان سرمایه بانکها است.

وی تصریح کرد: باید تعریف جدیدی از پروژه‌ها را ارایه داد تا شهروندان در آن مشارکت داشته و پروژه‌های شهری

^{۱۵}. دانش، جعفری، سمانه، کریمی، «خصوصی سازی خدمات شهری روشی پایدار در تأمین مالی شهرداری‌ها»، اولین همایش مالی شهرداری. ص ۵.

^{۱۶}. ملیحه، آشنا، مریم، ذبیحی، محمدرضا، لطفعلی پور، «ابزار نوین اعتبار مالی در تأمین پروژه‌های شهری و تجارب جهانی مرتبط»، سومین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، ص ۹۵۰.

رابطون براساس نیازهای مردم انجام داد.

انواع MFD

اولین نوع MFD که در حال حاضر در کشورهای در حال توسعه متداول است به عنوان جانشینی برای کمک بلاعوض از محل سرمایه دولتی به حکومت محلی عمل می‌کند. این برنامه‌ها که سرمایه را از طریق MFD زیرنرخ بازار تأمین می‌کنند، اغلب وام‌های یارانه ای را با کمک‌های دولتی ادغام می‌کنند. این نوع MFD دروام دادن به بخش‌های شهرداری دارای یک حق انحصاری هستند. این قبیل MFD ها از شرایط مطلوب وام‌های شان بهره می‌گیرند تا استانداردهای دقیق تر را در آماده سازی پروژه‌ها بر مقامات محلی تحمیل نموده و اولویت‌های سرمایه گذاری دولتهای مرکزی را در تعیین پروژه‌هایی که نیازمند کمک مالی می‌باشند مدنظر قرار دهند.

دومین نوع MFD به عنوان پلی در بازار اعتباری خصوصی عمل می‌کند. آنها مؤسسات مالی را برای دادن وام‌های خصوصی به شهرداری‌ها آماده می‌کنند. این نوع MFD وام را با نرخ بهره بازار اعطا کرده و وام دهنده گان بخش خصوصی را ترغیب می‌کنند تا ریسک اعتباری وام‌های شهرداری را تقبل نمایند. شهرداری‌ها انتخاب و آماده سازی پروژه‌ها را بر عهده دارند و بانکهای تجاری تمام بررسی‌های اعتباری را انجام داده و کلیه‌ی خطرات بازپرداخت را می‌پذیرند.

نتیجه گیری

برای استفاده از منابع نوین در آمدی در شهرداری‌ها، آن چه که قبل از فراهم کردن منابع درآمدی حایز اهمیت می‌باشد، بستر سازی مناسب برای استفاده از این منابع است. همان طور که تجربه‌ی طرح خودکفایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲ به خاطر عدم آماده سازی سازمان و جامعه نشان دهنده‌ی این مقوله است، برای مطرح کردن طرح‌های جدید باید به تجارب ناموفق و موفق چه در ایران و چه در خارج ایران توجه شود. چرا که ممکن است استفاده از منبع نوینی در کشوری به دلایل مختلف موفق باشد ولی چه بسا همان منبع برای کشور ایران نه تنها کارآمد نباشد مضر هم باشد. در کشوری مثل ایران که شهرداری بعد از گذشت سالیان دراز از پیدایش موضوع مالیه شهری هنوز با چالش مالیات گریزی مردم روبه روست چه بسا که این منابع نوین هم، برای نهادینه شدن در سطح جامعه نیاز به مرور زمان داشته باشند. بنابراین تا زمانی که این منابع نوین در جامعه نهادینه نشده‌اند، شهرداری‌ها نباید به آنها به عنوان منابع جایگزین بنگرند، چرا که در صورت ناموفق بودن و عدم کسب این منابع، ممکن است از کارایی شهرداری‌ها در این فاصله کاسته شود. نکته دیگر به مربوط می‌شود به مورد غفلت واقع شدن شهرداری‌ها در مجلس شورای اسلامی. مجلس شورای اسلامی هیچ وقت به صورت تخصصی به این بحث ورود پیدا نکرده است. قانون شهرداری فعلی متعلق به سال ۱۳۳۴ می‌باشد و نکته حایز اهمیت این است که بیش از ۸۰ ماده از قانون مزبور منسوخ گردیده با وجود چنین شرایطی پیشنهاد می‌گردد گروهی نسبت به تشکیل قانون جدید و متناسب با وضعیت توسعه شهرها اقدام نمایند. چرا که وضعیت کنونی نه تنها به نفع شهرداری نمی‌باشد، بلکه به نفع شهروندان نیز نمی‌باشد. که نمونه‌ی آن تشکیل و ایجاد تعدادی شعبه دیگر در دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایت علیه شهرداری‌ها نشانگر وجود چالش و مشکلات عدیده در حوزه‌ی شهرداری است.

فهرست منابع

کتاب

۱. پایتختی اسکویی سیدعلی، بشارت علی مالیه عمومی و دولت اقتصادی، نشر اختر، چاپ دوم.
۲. مهندسان مشاوره امونپاد، «آشنایی با درآمدوروش‌های افزایش آن در شهرداری‌ها»، سال ۱۳۸۱
۳. عباسزاده عبدالرضا، آشنایی با درآمدوروش‌های افزایش آن در شهرداری‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۰.
۴. عزتی مرتضی، توسعه منابع درآمدی شهرداری‌ها و تامین مالی پروژه‌های عمرانی، نشر نورعلم، ۱۳۸۷.
۵. ولیانی علی محمد، روش‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری، نشر بیت الاحزان، قم، ۱۳۸۶.
۶. یاری حمید، مروری بر روش‌های تامین مالی شهرداری، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۶.

مقالات

۱. پورشهبابی وحید، سارانی سعیدرضا، شمسی دهمرده زاده، «بررسی منابع درآمدی شهرهای جدید استان سیستان و بلوچستان»، دومین همایش مالیه‌ی شهری.
۲. جاودانی، م، «بررسی چالش‌های درآمدی»، روزنامه شهرآرا، ش ۲۲۹، سال ۱۳۸۹
۳. جعفری دانش، کریمی سمانه، «خصوصی سازی خدمات شهری روشی پایدار در تامین مالی شهرداری‌ها»، اولین همایش مالیه‌ی شهری.
۴. جلالی، دامن، «بررسی چالش‌های پیشروی نظام درآمدی شهرداری‌های شهرهای جدید و آرایه‌ی راهکارهای رویارویی با آنها»، سومین همایش مالیه‌ی شهری.
۵. حدادی جواد، موسویان سیدعباس، صبیحه محمدحسین، فلاح حامد، «تأمین مالی پروژه‌های شهری با رویکرد پروژه محور اسلامی»، اولین همایش مالیه‌ی شهری.
۶. رسولی منش سیدمصطفی، «تأمین مالی پروژه‌های شهری با استفاده از روش B.O.T»، کارشناس ارشد مدیریت سیستم، همایش مالیه‌ی شهری (مشکلات و راهکارها)
۷. قادری جعفر، «ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران»، سال ۱۳۸۵.

۸. لطفعلی پورمحمدرضا، آشنا ملیحه، ذبیحی مریم، «ابزار نوین افزایش اعتبار مالی در تأمین بودجه‌ی پروژه‌های شهری و تجارب جهانی مرتبط»، سومین همایش مالی‌ی شهرداری، مشکلات و راه کارها»، چهارمین همایش مالی‌ی شهری.

۹. مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد، «صندوق‌های توسعه شهرداری»، ابتکاری در تأمین بودجه‌ی شهرداری، نشریه‌ی آشنایی با مدیریت شهری تجارب جهانی

۱۰. موسوی جعفر، «موانع دستیابی به درآمدهای پیشبینی شده شهرداری‌ها»، ماهنامه‌ی شهرداری‌ها، ۱۳۷۹، سال اول، شماره ۱۲.

۱۱. گودرزی حجت‌الله، احمدی سعید، «اوراق صکوک مضاربه موازی الگویی نوین در تأمین منابع مالی شهری»، چهارمین همایش مالی‌ی شهری.

۱۲. یگانگی دستگرددی وحید، «حرکت‌های جهانی در اقتصاد شهری در جهان» Urban Economics in the World، مجله‌ی اقتصاد شهر، ش ۱۰، ۱۳۹۰.

۱۳. هداوند مهدی، حقوق مالی‌ی عمومی شهری، مصاحبه روزنامه‌ی شرق، سه شنبه ۲۸ آذر ۱۳۹۱

پایان نامه

۱. قلعه دار، ح، «مقایسه منابع درآمد شهرداری‌ها در کلان شهرهای ایران و بررسی تأثیرات کالبدی آن»، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه شیراز، ۱۳۸۴.

۲. نجفی مهدی، «بررسی فرآیند تأمین مالی از طریق انتشار اوراق صکوک»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۵