

## تبیین اهمیت منابع درآمدی برای موفقیت تمرکززدایی؛ پیشنهاداتی برای موفقیت نهادهای محلی در ایران حسن کریمی فرد<sup>۱</sup>

دکترای سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۵/۷ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۹/۲۰

### چکیده

تمرکززدایی و تشکیل حکومت محلی فرآیندی پیچیده و طولانی است که جهت افزایش مشارکت تمامی افراد یک جامعه در فرایند توسعه بر اساس ظرفیت‌ها، توانمندی‌ها و منابع محل عمل می‌کند. در تمرکززدایی، دولت مرکزی اختیار تصمیم‌گیری را به نهادهای محلی که متصدیان آن‌ها توسط مردم همان محل انتخاب شده‌اند، واگذار می‌کند اما عملکرد آن‌ها تحت کنترل و نظارت حکومت مرکزی است. به عبارتی بهتر تمرکززدایی به اختیار عمل نسبی دولت‌های محلی در زمینه تعیین اهداف، تدارک منابع و اداره و اجرای سیاست‌های عمومی اشاره دارد. یکی از پیش‌شرط‌های موفقیت و پایداری حکومت محلی، پیش‌بینی منابع درآمدی متناسب با وظایف و مسئولیت‌هاست. در ایران اتخاذ سیاست استقلال مالی از دولت بدون تعریف منابع مالی جدید موجب شد تا مشکلات و چالش‌های عديده‌ای برای نهادهای محلی به وجود آید. پژوهش حاضر بر آن است تا ضمن مطالعات مقایسه‌ای، به بررسی مشکلات شوراها و شهرداری‌ها در زمینه منابع درآمدی پردازد و در نهایت نیز راهکارهایی را در این باره ارائه نماید. از جمله این راهکارها ارتقای شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، افزایش سهم شهرداری‌ها از محل عواید حاصل از قانون مالیات بر ارزش افزوده، ایجاد نظام پایدار درآمد شهری مبتنی بر عوارض نوسازی و بهره‌گیری از کسب‌وکارهای کوچک اقتصاد محلی اشاره کرد.

**واژگان کلیدی:** حکومت محلی، شوراهای اسلامی، شهرداری، منابع درآمدی.

## مقدمه

توسعه‌ی نهادهای محلی یکی از ویژگی‌های حکمرانی در قرن حاضر است و سیاست‌گذاری و مدیریت شهرها بدون مشارکت مردم و به‌کارگیری روش‌های نوین امکان‌پذیر نیست. تدبیر نهادهای محلی بدان جهت بوده است که با شناخت وسیع و گسترده‌ای که از مقتضیات، مسائل و معضلات محل مربوط به خود دارند، بتوانند اولاً؛ به نحو احسن و بهینه در حل و فصل این امور اقدام نمایند و ثانیاً؛ نظر مردم محل را در مدیریت امور و مسائل خودشان دخالت دهند. در واقع جنبه‌ای از تمرکززدایی که عموم مردم به آن توجه می‌کنند و برای‌شان از اهمیت بیشتری برخوردار است، فاصله گرفتن دولت مرکزی از تجربیات زندگی شهروندان و مسائل و مشکلات روزمره آن‌هاست. بنابراین فارغ از اینکه یک دولت بر اساس چه شیوه‌ای حکمرانی می‌کند، مردم یک کشور آن دولتی را شناخته و برایش ارزش قائل‌اند که در خدمت‌رسانی و رفع مشکلات آنان بشتابد. همین عوامل موجب شده تا در طول سال‌های گذشته، بسیاری از کشورها (چه توسعه‌یافته و چه در حال توسعه) دست به پیاده‌سازی و اجرای سیاست تمرکززدایی بزنند.

در ایران نیز با وقوع انقلاب مشروطه، قوانین و مقررات خاصی برای اداره امور شهرها وضع شد. مهم‌ترین قانون در این باره، قانون بلدیة مصوب نخستین دوره مجلس شورای مشروطه است که بر اساس آن شهرداری در ۱۹ خرداد سال ۱۲۸۶ ه. ش به صورت رسمی ایجاد شد. با روی کار آمدن رضاخان و تأکید بر تمرکزگرایی، قوانین دیگری تصویب شد که اختیارات و وظایف چندانی به واحدهای محلی واگذار نمی‌کرد و عمدتاً در راستای کاهش اختیارات انجمن‌های شهر بود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، تشکیل واحدهای محلی بلافاصله مورد توجه جدی برخی مقامات سیاسی قرار گرفت. از مهم‌ترین این افراد باید به آیت‌الله سید محمود طالقانی اشاره کرد که نقش مهمی در ورود ایده محلی شدن اداره امور به ساختارهای حقوقی و اداری نظام جدید داشت. طالقانی، شورا را یک اصل مترقی می‌دانست و بر این اعتقاد بود که از منظر اسلام باید نهادی شورایی در هر دهکده و شهری وجود داشته باشد (Mirabolghasemi, 2004: 191). از این رو یکی از تحولات مهم در عرصه سیاسی- اجتماعی کشور بعد از وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، تأسیس شوراهای اسلامی بود که بلافاصله پس از پیروزی انقلاب و قبل از تصویب قانون اساسی استقرار یافت، اما برگزاری اولین انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۷۷ بود. در واقع اجرایی شدن فصل هفتم قانون اساسی، با وقفه‌ای حدوداً ۲۰ ساله مواجه گردید و بدین ترتیب می‌توان گفت نسبت به مشکلات پیش روی شوراهای شهر و روستا، شاید بتوان نویناد بودن و جدیدالتأسیس بودن این نهاد را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین علل ساختاری بعضی از ضعف‌ها و ناکارآمدی‌های این نهاد در نظر گرفت.

دو پایه حکومت‌های محلی در ایران شوراهای اسلامی شهر و شهرداری می‌باشند. وظایف مهم شورای شهر مطابق ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران<sup>۱</sup>، انتخاب شهردار

<sup>۱</sup> - برای رعایت اختصار به‌جای استفاده از عنوان «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» از عنوان قانون شوراها استفاده می‌شود.

نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی، نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری، نظارت بر حساب درآمد و هزینه شهرداری، تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری، تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری در هر شش ماه، همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری، نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و ... است.

با گذشت پنج دوره از فعالیت شوراهای اسلامی شهر و نهاد تحت نظارت آن یعنی شهرداری‌ها، ارزیابی‌های مختلفی درباره عملکرد، قابلیت‌ها و کاستی‌های این دو نهاد مهم مدیریت شهری صورت گرفته است. اگرچه تمرکز کمتری بر روی بررسی چالش مالی دو نهاد شوراها و شهرداری‌ها صورت گرفته است. لذا اقدام در این راستا می‌تواند موجب افزایش شناخت و آگاهی شده و به تقویت عملکرد مطلوب نهادهای محلی و توسعه متوازن کشور کمک نماید. در این پژوهش، ضمن بررسی تمرکززدایی و الزامات آن به اهمیت پیش‌بینی منابع درآمدی و نحوه هزینه‌کردها و تجربه کشورهای مختلف جهان در این‌باره پرداخته شده است. سپس عدم استقلال مالی شوراها و ناسالم بودن درآمد شهرداری‌ها توضیح داده شده و در نهایت نیز با بررسی ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها در قوانین موضوعه کشور، پیشنهادهایی برای اصلاح و تقویت منابع درآمدی در راستای ارتقای عملکرد ارائه شده است. این پژوهش بر اساس ماهیت و روش، توصیفی-تحلیلی است که از منظر حقوقی با توجه به حقوق اساسی و اداری نگاشته شده است. همچنین اطلاعات موردنیاز به شیوه اسنادی و با مراجعه به منابع معتبری چون کتب و مقالات جدید گردآوری شده است.

با مرور مطالعات صورت گرفته درباره حکومت محلی و شوراها در ایران می‌توان گفت پژوهش‌های فراوانی در این زمینه صورت گرفته که اکثریت آن‌ها بر واکاوی دلایل و اهمیت شکل‌گیری نهادهای محلی و ضعیف بودن عملکرد شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها تأکید داشته‌اند. به‌عنوان نمونه در این‌باره می‌توان به اصلاح قانون نوسازی و عمران شهری با رویکرد نقش شهرداری و شورای شهر، تعیین نرخ عوارض نوسازی با توجه به موقعیت اقتصادی و اجتماعی هر شهر و با نظر شورای شهر، به رسمیت شناختن حضور شهرداری و شورای شهر در ارزیابی و تعیین بهای زمین‌های شهری، مکانیزه شدن بانک اطلاعات املاک و استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی برای ممیزی و بروز کردن اطلاعات املاک (Hadi Zanouz, 2002)، فرهنگ استبدادزده، قبیله‌ای-عشیره‌ای و روحیات و خلیقاتی از قبیل انتقادناپذیری، قانون‌گریزی، خودمحوری، سیاست‌زدگی، غوغاسالاری (Mohammadi et al., 2003)، عدم واگذاری وظایف محلی به شوراها که منجر به عدم مشارکت مردم در امور مربوط به خود شده است (Chupani, 2003)، عدم نهادینه شدن سیستم تمرکززدایی در میان نمایندگان دولت مرکزی، نبود روحیه مناسب مشارکتی در میان شهروندان، ضعف اعضای شورای شهر در اداره علمی و منطقی شهر، نبود برنامه‌های مشخص

برای اداره شهر و برخی بازی‌های سیاسی و جناحی (Habibnejad, 2009)، افزایش نرخ عوارض بر ارزش زمین، شیوه‌های تأمین مالی و پولی به‌عنوان یک منبع دریافتی شهرداری، کمک‌های دولت و نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری برای چالش درآمدهای پایدار (محمودی و دیگران، ۱۳۹۰)، ناپایداری و عدم مطلوبیت بخش عمده‌ای از درآمدهای حاصله توسط شهرداری‌ها و مغفول ماندن منابع پایداری همچون عوارض نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصله از فروش خدمات به‌طور نسبی (Sharzei and Majed, 2012)، عدم شفافیت در روابط مالی میان دولت و شهرداری و تخصیص‌های ناکافی ( Yarmohammadian and Aghajani Memar, 2014)، تأکید سیاست‌گذاران در زمینه پایدارسازی درآمدهای شهرداری بر عوارض نوسازی، عوارض بر ساختمان و اراضی (به‌غیر از عوارض بر تراکم)، عوارض ارزش‌افزوده و بهای خدمات شهری (Ghorban and Azimi, 2016)، فروش تراکم، جریمه تغییر کاربری ساختمان، جریمه حذف پارکینگ و جریمه تخلفات ساختمانی به‌عنوان سیستم تأمین درآمدی ناپایدار و ناسالم شهرداری در وضع موجود و لزوم تأکید بر کنترل، کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم (Mozaffari et al., 2016)، پایداری بیشتر منابع درآمدی عوارض گاز، تلفن، برق و آب‌بهای مشترکین؛ مالیات بر ارزش‌افزوده؛ عوارض بر تولید یا فروش محصولات تولیدی؛ سهم شهرداری از عوارض وصولی متمرکز؛ عوارض گذرنامه؛ عوارض جرائم رانندگی، عوارض ثبت‌نام آزمایش رانندگی و عوارض بر قراردادهای (Mesgari et al., 2018) اشاره کرد.

در مورد پیشینه خارجی موضوع موردبحث نیز مطالعاتی صورت گرفته که بیشتر بر عوامل موفقیت حکومت‌های محلی، درآمدهای سالم و پایدار و مزایا و منافع نهادهای محلی تأکید داشته‌اند. این پژوهش‌ها بیشتر بر موضوعاتی همچون کاهش فساد و رشد اقتصادی در کشورهای مختلف با تأکید بر انجام صحیح تمرکززدایی (Fisman, 2002)، پذیرش استراتژی عملیاتی کردن سیاست عدم تمرکز برای دستیابی به توسعه در کشورهای صنعتی (Barankay, 2007)، نظام اداری غیرمتمرکز مستلزم داشتن اختیار و صلاحیت در سه حوزه قانون‌گذاری، خرید کالا و خدمات و مدیریت منابع انسانی و نیز دارا بودن سازوکارهایی برای پاسخگو نگه‌داشتن حکومت در استفاده صحیح از این اختیارات و صلاحیت‌ها (Aslem et al., 2010)، انباشتگی بدهی‌های حکومت‌های محلی به دلیل سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و تمایل به استفاده از درآمدهای ناپدیدار شهری (Tsui, 2011)، اهمیت تنظیم روابط بین حکومت محلی و مرکزی و میزان کنترل و نظارت بر حکومت محلی (Agranoff, 2013)، نظام اخذ مالیات ضعیف، عدم مشارکت شهروندان در تأمین هزینه‌های شهر و به‌طورکلی سیستم اقتصادی ناکارآمد و مبتنی بر اقتصاد غیررسمی و بالتبع آن شکل‌گیری منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم برای شهرداری‌ها (Adoracion and Lianto, 2014) تأکید داشته‌اند. در جمع‌بندی پژوهش‌های صورت گرفته می‌توان گفت مطالعات داخلی به‌صورت کلی به بحث شورا و شهرداری و ناکارآمدی‌های آن تأکید داشته‌اند. مطالعات خارجی نیز بیشتر بر مؤلفه‌های موفقیت نهادهای محلی مانند شفافیت، پاسخگویی، تعیین محدوده دقیق وظایف و اختیارات و ... تأکید داشته‌اند. اما مقاله حاضر تلاش می‌کند با کمک گرفتن از مبانی نظری تمرکززدایی، سازوکار ایجاد حکومت محلی توانمند را شناسایی نماید و مبتنی بر تجربه

زیسته شده در ایران، پیشنهادهایی را جهت موفقیت حکومت محلی در زمینه منابع درآمدی ارائه دهد.

### تمرکززدایی و الزامات آن

امروزه، بحث حکومت‌های محلی یا شوراهای محلی در همه کشورها با سیاست‌های مربوط به تمرکززدایی در زمره اولویت دولت‌ها قرار گرفته و مطالعه نهادهای محلی تنها منحصر به یک‌رشته علمی نیست، بلکه موضوعی مشترک میان حقوق، علوم سیاسی، اقتصاد و سیاست‌گذاری عمومی است. در دوران معاصر، تأکید بر حکومت محلی و تمرکززدایی بیانگر مردمی شدن اداره شهرهاست و پایداری و تثبیت این شیوه حکمرانی، انعکاس تحول الگوی تمرکزگرا به مدیریت مشارکتی است.

تمرکززدایی، تقسیم بهتر کار در مدیریت امور عمومی را تسهیل می‌کند، ایجاد حکومت‌های محلی قوی با ظرفیت مدیریت مؤثر امور محلی، حکومت مرکزی را قادر می‌کند بر کارکردهای سطح بالاتر تمرکز کند. همچنین تمرکززدایی که در یک سبک مشارکتی حکمرانی محلی تجلی می‌یابد، انسجام و ثبات محلی بیشتری فراهم می‌کند و گروه‌های ذی‌نفع محلی را باهم سازگار می‌کند و منافع مشترک آن‌ها را به هم نزدیک می‌کند.

مفهوم تمرکززدایی<sup>۱</sup> از قدیم در اندیشه‌های اقتصادی و سیاسی مورد توجه بوده اما از نیم‌قرن پیش به‌طور ویژه در محافل دانشگاهی و سازمان‌های بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته است. نخستین بار در سال ۱۹۶۱، کنفرانسی در دانشگاه کمبریج برای بررسی این مفهوم برگزار شد و هم‌زمان در سازمان ملل متحد نیز برای بررسی آن یک کارگروه تشکیل شد. با گسترش و رشد مفهوم تمرکززدایی، این اصل، معانی، اهداف و اشکال متنوع‌تری به خود گرفته است. اولین موج فکری در ارتباط با تمرکززدایی در دوران بعد از جنگ جهانی دوم، در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ بر روی تفکیک و تقسیم ساختار سلسله‌مراتبی دولت و بوروکراسی تمرکز داشت. موج دوم تمرکززدایی که در اواسط دهه ۱۹۸۰ آغاز گردید این مفهوم را تا آنجا گسترش داد که اشتراک‌گذاری قدرت سیاسی، دموکراسی و آزادسازی بازار را نیز در برمی‌گرفت که این امر در نتیجه دامنه و محدوده را تا تصمیم‌گیری بخش خصوصی توسعه می‌داد (Cheema and Rondinelli, 2007:7).

اما با وجود گذشت زمان طولانی از اجرا و به‌کارگیری سیاست‌های تمرکززدایی، هنوز تصویر و تعریف درستی از این مفهوم ارائه نشده است. دیانا کانیرز<sup>۲</sup> (۱۹۸۶) یکی از معروف‌ترین محققان تمرکززدایی در این باره می‌گوید زبانی که در مطالعات مربوط به این مفهوم به‌کاررفته، مبهم و چندپهلوی است و به سردرگمی، درک نادرست و اختلاف نظر می‌انجامد؛ چراکه هنوز هیچ اجماع نظری درباره وجوه و مفاهیم متکثر تمرکززدایی وجود ندارد. از این رو تا زمانی که اتفاق نظر کاملی میان کارشناسان، دانشگاهیان و تصمیم‌گیرندگان ارشد دولتی بر سر این مفهوم حاصل نشود، نمی‌توان مطالعات تطبیقی و تجربی درستی در این زمینه انجام داد و به‌طریق‌اولی برنامه‌های اصلاحی دقیقی پیاده کرد. در کشورهای مختلف بسته به نوع ساختار، تمرکززدایی انواع و درجات مختلفی به خود گرفته است. بر همین اساس، تعاریف و تعابیر مختلفی از تمرکززدایی ارائه شده است. به‌گونه‌ای که این تعاریف به دلیل ماهیت پیچیده و

<sup>۱</sup> - Decentralization

<sup>۲</sup> - Diana Conyers

گسترده مفهوم تمرکززدایی از تنوع بسیار برخوردار شده است. باین‌همه تلاش‌هایی برای ارائه تعریف دقیق در این زمینه انجام شده است؛ به‌گونه‌ای که حداقل در میان آثار انگلیسی‌زبان رفته‌رفته اتفاق‌نظری درباره این مفهوم در حال شکل‌گیری است.

راندینلی<sup>۱</sup> (۱۹۸۰) تمرکززدایی را به انتقال یا تفویض اختیارات در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و یا مدیریت از طرف مقامات دولت مرکزی به مقامات محلی تعریف می‌کند. کالینس و گرین<sup>۲</sup> (۱۹۹۴) تمرکززدایی را به‌صورت انتقال اختیار تصمیم‌گیری، انجام وظایف و مسئولیت‌های مدیریتی و استفاده از منابع در بخش دولتی به واحدهای محلی نظیر حکومت‌های محلی، واحدهای اجرایی محلی، ارگان‌های تخصصی و سازمان‌های محلی تعریف می‌کند. میلر<sup>۳</sup> تمرکززدایی را تعریف مجدد ساختارها، رویه‌ها و شیوه‌های حکمرانی جهت نزدیک‌تر کردنشان به شهروندان توصیف کرده است (Miller, 2002: 3).

درواقع حکومت محلی به نهادها یا هویت‌های خاصی اشاره دارد که به‌واسطه قانون اساسی (برزیل، دانمارک، فرانسه، هند، ایتالیا، ژاپن، سوئد)، قانون ایالتی (استرالیا، ایالات‌متحده)، قوانین عادی مصوب، سطح بالاتری از حکومت مرکزی (نیوزیلند، بریتانیا و اغلب کشورها) یا فرمان اجرایی (چین) تأسیس می‌شود تا مجموعه‌ای از خدمات ویژه را به اهالی یک منطقه عرضه کند. این منطقه به لحاظ جغرافیایی نسبتاً محدود است (Anvar shah and Sana shah, 2006: 1).

در دنیای امروز این مسئله یک امر قبول‌شده است که سیستم متمرکز قوای دولتی به مصلحت جامعه و اداره امور عمومی نیست. در اینجا منظور از قوای دولتی مجموع ظرفیت‌های دولت برای اعمال قدرت است که از طرف یک اجتماع سیاسی خاص برای امر حکومت اعمال می‌شود (Danesh Khoshboo, 1970: 37). به همین جهت به نهادهایی از سوی قانون‌گذار اختیاراتی اعطا می‌شود تا بر اساس آن اختیار تصمیم‌گیری و اجرای آن به‌وسیله خود و یا عوامل خود را داشته باشند که به این سازوکار، نظام عدم تمرکز یا تمرکززدایی اطلاق می‌گردد.

موضوع مهم این است که نباید تصور کرد حکومت محلی به‌عنوان رده‌ای از حکومت است که در انتهای سلسله‌مراتب قدرت قرار گرفته و دارای کمترین اختیارات است؛ بلکه حکومت محلی به‌عنوان بخشی از دولت و یا یک عضو هماهنگ‌کننده برنامه‌های ملی است که در قلمرو معین محلی فعالیت می‌کند. حکومت‌های محلی باید دارای درجه‌ای از خودمختاری ذاتی باشند و نباید به‌عنوان شعبه یا شاخه‌ای از دولت مرکزی نگریسته شوند. در حقیقت حکومت محلی به دنبال تعادل قدرت در برابر حکومت مرکزی است (Veysi, 2013: 71). به‌عبارتی دیگر حکومت‌های محلی هرچند یک‌نهاد عمومی و غیردولتی محسوب می‌شوند، اما در طول دولت قرار دارند و نه در عرض آن؛ زیرا این نهادها بر اساس قوانین ملی تشکیل می‌گردند و از سوی حکومت مرکزی به رسمیت شناخته می‌شوند. حکومت‌های محلی در اداره امور محلی از استقلال نسبی برخوردارند، اما خودمختاری کامل به حدی که

<sup>۱</sup> -Rondinelli

<sup>۲</sup> - Collins and Green

<sup>۳</sup> -Miller

بتوانند قوانین اساسی و سایر قوانین لازم‌الاتباع کشور را نقض نمایند، ندارند. حکومت‌های محلی برای تأمین منابع خود قاعداً باید بیشتر بر درآمدهای محلی اتکا داشته باشند و کمتر از منابع ملی بهره‌جویند. شهرداری، معادل حکومت محلی نیست، اما هسته مرکزی حکومت محلی را تشکیل می‌دهد و وظیفه هدایت، نظارت، راهبری و جلب مشارکت سایر عوامل مؤثر بر مدیریت شهری را بر عهده دارد (Habibnejad, 2009: 118-119).

با توجه به این تعاریف، ویژگی‌های اصلی حکومت محلی را می‌توان انتخابی بودن، سازمانی با هدف‌های چندگانه، فعالیت در مقیاس محلی، ساختار تعریف‌شده تابعیت از اقتدار ملی، خودگردانی و سیستم نرخ‌گذاری مالیاتی برشمرد (Moghimi, 2008: 342). در واقع برخورداری از استقلال مالی، اداری و هنجار گذاری از شرایط تمرکززدایی به معنای دقیق کلمه است (Hosseinipour Ardakani, 2011: 2-7).

یک برنامه تمرکززدایی خوب طراحی شده باید حاوی عناصر هر چهار نوع تمرکززدایی باشد. تمرکززدایی سیاسی بدون تمرکززدایی اجرایی امکان‌پذیر است اما احتمالاً غیر مؤثر است. تفویض اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری اجرایی و سیاسی به ردیف‌های پایین‌تر حکومت، بدون قدرت و مرجعیت مالی درست به احتمال زیاد عمر کوتاهی خواهد داشت. در نهایت، تمرکززدایی اقتصادی مهم است؛ زیرا بخش خصوصی معمولاً در یافتن راه‌های کارآمد و پربازده برای تولید و تهیه یک کالا یا خدمات خاص کارا تر از نهادهای دولتی است و این باعث می‌شود تهیه چنین کالاها یا خدماتی توسط دولت به استفاده ناکارآمد و بی‌بازده از منابع منجر شود (Boko, 2002: 5). بنابراین شورا و شهرداری‌ها زمانی به موفقیت می‌رسند که به ملزومات تشکیل حکومت محلی دست یابند؛ دولت مرکزی اراده واقعی برای واگذاری بخشی از وظایف و اختیارات خود را به نهادهای محلی داشته باشد، جایگاه حکومت محلی مشخص باشد و امکان درآمدزایی و ایجاد منابع مالی برای خودگردانی محلی برقرار باشد.

### ترتیبات نهادی مالی برای موفقیت نهادهای محلی

بدون شک یکی از چالش‌برانگیزترین مسائل در تشکیل حکومت محلی، توانایی مقامات محلی برای کسب درآمد و نحوه هزینه این درآمدهاست. بررسی‌های مختلف از وضعیت حکومت‌های محلی در کشورهای جهان سوم نشان می‌دهد که این حکومت‌ها به سبب نداشتن منابع مالی کافی و همچنین نداشتن اختیارات لازم برای افزایش درآمد در انجام وظایف ناموفق بوده‌اند. به‌طور کلی درآمدهای ناکافی حکومت‌های محلی، یکی از عوامل مهم بازدارنده در انجام مؤثر خدمات عمومی است؛ اما این مشکل به دو طریق تشدید شده است: اول از طریق فشارهای سیاسی که گاهی حکومت‌های محلی را ناچار به اجرای برنامه‌های جاه‌طلبانه می‌کند، به‌طوری‌که اعتبارات دریافتی تکافوی این‌گونه برنامه‌ها را نمی‌دهد. دوم وجود گونه‌ای سوء مدیریت در حکومت‌های محلی به‌ویژه در مسائل مالی که باعث اختلاس و فساد مالی شده است. این پدیده نه تنها سلامت حکومت‌های محلی را به خطر انداخته بلکه سبب کاهش اعتماد عمومی شده و در نتیجه ارزش و اعتبار آن‌ها را زیر سؤال برده است (Qalibaf, 2007: 99-100).

در تحقیقی میدانی که در مورد آسیب‌شناسی دولت‌های محلی در کلان‌شهرهای ایران صورت گرفته است یکی از مؤلفه‌های مهم، نبود استقلال مالی عنوان شده که خود شامل دو متغیر است: نبود منابع درآمد مستقل و مداوم شوراها

و شهرداری‌ها؛ مخدوش شدن استقلال شوراها و شهرداری‌ها به دلیل وابستگی بودجه‌ای به حکومت مرکزی که باعث تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های تعیین شده به وسیله مرکز می‌شود (Veysi, 2013: 27). از آثار و نتایج عملی استقلال مالی، آزادی عمل در نحوه هزینه کردن و کسب درآمد و تصمیم‌گیری راجع به امور مالی و داشتن بودجه و حسابداری مخصوص به خود می‌باشد که مستقل از بودجه و حسابداری حکومت مرکزی یا سایر مراجع است (Hosseinipour Ardakani, 2011: 11).

درآمذزایی و الگوهای تعیین مالیات و مصرف درآمدها - سیاست مالی - با تقویت و ترویج مردم‌سالاری محلی پیوندی درونی دارند. بدون وجود منابع مناسب - چه منابعی که توسط حکومت محلی تولید شده و چه منابعی که از دولت مرکزی یا استانی ارائه می‌شوند - مردم‌سالاری محلی نمی‌تواند به حیات خود ادامه دهد. وقتی مسئولیت‌ها تفویض می‌شوند، منابع مالی نیز باید چنین شوند. تأمین مالی درون دولتی پیوند وثیقی با تمرکززدایی دارد؛ زیرا اکثر دولت‌ها بیش از یک سطح یا لایه دارند و لایه‌های پایین‌تر دولت به ندرت از نظر تأمین مالی مستقل هستند. البته شایان ذکر است که ایده استقلال مالی تمام‌عیار برای حکومت‌های محلی نیز نوعی توهم است. حتی ثروتمندترین کشورها از طریق نقل و انتقال درآمدها حداقل نیمی از هزینه‌های حکومت‌های محلی را پوشش می‌دهند (World Bank, 2008: 142-148).

به لحاظ نظری، این اختیارات و مسئولیت‌هاست که سطح منابع موردنیاز برای پوشش دادن هزینه‌های مربوطه را تعیین می‌کند. البته نوع عملکرد نهادهای محلی نیز بر میزان منابع مالی واگذار شده به آن‌ها تأثیرگذار است. تأمین مالی مبتنی بر عملکرد<sup>۱</sup> سازوکاری است که به واسطه آن دولت مرکزی یا منطقه‌ای می‌تواند حکومت‌های محلی را پاسخگو نگه دارد. بر اساس این سازوکار، دولت مرکزی یا استانی تأمین مالی پروژه حکومت محلی را منوط به اجرای معیارهای از پیش تعیین شده می‌نماید. برای مثال، در شیلی، تأمین مالی نظام‌های بهداشتی محلی، خودکار نیست و پس از ارزیابی توسط خدمات بهداشت منطقه‌ای منابع مالی بین آن‌ها توزیع می‌شود. به همین ترتیب، در اوگاندا نیز بر اساس برنامه کمک توسعه محلی تنها آن دسته از حکومت‌های محلی که از حداقل معیارهای حکمرانی محلی برخوردار باشند (برای مثال، ظرفیت مناسب برای مدیریت مالی) می‌توانند به سرمایه‌های مربوط به پروژه‌های بزرگ توسعه دسترسی داشته باشند. درحالی‌که بیست درصد مناطق صدر جدول با بهترین عملکرد (اداری)، برای سال مالی بعد بیست درصد بیشتر سرمایه دریافت می‌کنند، بودجه حکومت‌هایی که عملکرد ضعیفی دارند برای سال مالی بعد با هدف جریمه آن‌ها، بیست درصد کاهش می‌یابد. شواهدی وجود دارند که نشان می‌دهند سازوکار کمک توسعه محلی در اوگاندا و سازوکارهای مشابه در دیگر کشورها، با موفقیت چشمگیری همراه بوده‌اند و برنامه‌ریزی، مدیریت مالی، پاسخگویی و شفافیت در پروژه‌های توسعه را ارتقا بخشیده‌اند (World Bank, 2009: 41).

<sup>۱</sup>- Performance Based Financing



قواعد کلی که در طراحی مناسبات مالی بین بخش‌های مختلف دولت (دولت مرکزی و دولت‌های محلی) باید رعایت شود عبارت‌اند از:

**خودمختاری:** واحدهای دولت محلی باید در تعیین اولویت‌های مخارج خود کاملاً مستقل و مختار باشند و بتوانند تا حدودی کل مخارج خود را برحسب نیاز کم یا زیاد کنند.

**کفایت درآمدی:** واحدهای دولت محلی باید از منابع درآمدی کافی برای تأمین تعهدات مالی خود برخوردار باشند. **تناسب:** اعتباراتی که در اختیار واحدهای دولت محلی قرار داده می‌شود باید متناسب با نیازهای مناطق افزایش یا کاهش یابد و به میزانی که این واحدها توان کسب درآمد مالیاتی داشته باشند، اعتبارات تخصیص یافته به آنها کاهش یابد.

**قابلیت پیش‌بینی:** واحدهای دولت محلی باید بتوانند میزان درآمدی را که در اختیارشان قرار خواهد گرفت پیش‌بینی کنند، خواه این درآمد از دولت مرکزی به آنها منتقل شود و خواه از درآمد مالیاتی مشترک با دولت مرکزی تأمین شود.

**تخصیص منابع:** با هدف حصول حداکثر کارایی، نحوه انتقال درآمد از دولت مرکزی به دولت‌های محلی نباید ارتباطی با تصمیم دولت محلی در نحوه تخصیص منابع به بخش‌ها یا فعالیت‌های مختلف داشته باشند. در واقع دولت مرکزی نباید اعتبارات را به شرط مصرف شدن در بخش یا فعالیت خاصی در اختیار دولت محلی قرار دهد؛ این امر با هدف تمرکززدایی مغایرت دارد.

**سادگی:** ترتیب و نحوه تقسیم درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی باید تا حد امکان ساده و شفاف باشد و با میزان مهارت دولت‌های محلی در جلب کمک‌ها و مساعدت‌های دولت مرکزی ارتباطی نداشته باشد.

**نظام انگیزشی:** باید مکانیسمی وجود داشته باشد که دولت‌های محلی و مقامات مسئول را در قبال مدیریت صحیح امور مالی و استفاده از روش‌های کارآمد مورد تشویق قرار دهد.

**تضمین اهداف دولت مرکزی:** دولت مرکزی باید قادر به اعمال کنترل‌هایی باشد که متضمن تأمین مقاصد خود از ارائه کمک‌های مالی به دولت‌های محلی باشد. این کار از راه نظارت مستقیم، تشکیل جلسات مشترک بررسی عملکرد، کمک‌های فنی و کارشناسی و نظایر آن صورت می‌گیرد (Boko, 2002: 5).

البته مشکلی که در سیاست‌های تمرکززدایی پیش می‌آید این است که وقتی دولت مرکزی بخش اعظم اختیارات خود را در مورد مخارج و درآمدها به دولت‌های محلی تفویض می‌کند، توانایی تثبیت کلان اقتصادی را از دست می‌دهد. در این باره بین صاحب‌نظران درباره اینکه حفظ ثبات کلان اقتصادی باید بر عهده دولت مرکزی باشد، اجماع کاملی وجود دارد. در این ارتباط سه قاعده وجود دارد:

**قاعده اول:** کلیه دولت‌های محلی باید بودجه خود را متوازن نگه‌دارند و بدانند که دولت مرکزی به هیچ‌وجه بدهی‌های برنامه‌ریزی نشده آنها را بر عهده نخواهد گرفت.

**قاعده دوم:** میزان استقراض دولت‌های محلی باید محدود باشد. به‌علاوه کسری بودجه یا بدهی دولت‌های محلی نباید با انتشار پول تأمین شود. استقراض در سطح محلی فقط باید محدود به مخارج عمرانی باشد و نباید از بانک‌های دولتی و با نرخ‌های ترجیحی و با استفاده از یارانه صورت پذیرد.

**قاعده سوم:** مسئولیت‌های اصلی در حوزه مالیات‌ها و مخارج عمده باید در اختیار دولت مرکزی باشد. اگر تمام مسئولیت‌ها خردشده و بین دولت‌های محلی و ایالتی توزیع شود، دولت مرکزی اهرمی برای تثبیت اقتصادی در دست نخواهد داشت (Ibid: 9).

همچنین برخی از اصلی‌ترین اصول سیاست مالی را به می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:

انصاف در جمع‌آوری و توزیع منابع ملی؛

آگاهی از تأثیرات زیست‌محیطی استخراج منابع طبیعی - مانند معادن یا نفت - بر سکنه محل و پیشگیری از آن‌ها؛ شفافیت در جمع‌آوری و هزینه منابع؛

پاسخگویی به‌منظور تضمین مصرف سرمایه‌های عمومی به نفع جامعه؛

مشارکت اجتماعی در فرایند بودجه‌بندی؛

برابری در بین شهرها در مورد نرخ مالیات و سرانه هزینه‌ها؛ و

کمک فنی به مقامات محلی برای مساعدت در مدیریت منابع مالی عمومی (International IDEA Handbook, 2001:47-48). به عبارتی بهتر برای موفقیت نهادهای محلی ضرورت دارد در سطح کلان اصول چهارگانه‌ای بر برنامه‌های مالی آن‌ها حکم‌فرما باشد تا در بلندمدت عملکردشان موفقیت‌آمیز باشد:

**شهروندمداری:** نهادهای محلی می‌باید سیاست‌های منطقی مبتنی بر ترجیحات شهروندان برای اداره امور محلی وضع کنند.

**مسئولیت‌پذیری:** نهادهای محلی می‌باید از منابع و درآمدهای مالی به شکل صحیحی استفاده کنند و تلاش کنند بهترین برنامه‌ها و سیاست‌ها را اجرایی کنند تا رضایت شهروندان حاصل شود.

**پاسخگویی:** نهادهای محلی باید در برابر شهروندان پاسخگو باشند. از این‌رو ضرورت دارد تدابیری جهت نظارت‌های اجتماعی و قانونی در مقررات پیش‌بینی شود.

**شفافیت:** نهادهای محلی باید در زمان‌های مشخص عملکرد خود را به‌صورت شفاف و دقیق در اختیار شهروندان قرار دهند تا بر مبنای آن، ارزیابی و نظارت امکان‌پذیر شود.

**تجربه حکومت‌های محلی برای تأمین منابع درآمدی**

در کشورهای پیشرفته‌ای که حکومت‌های محلی رشد و نمو یافته‌اند، منابع درآمدی آن‌ها کاملاً مشخص است. معمولاً منابع مالی حکومت‌های محلی سه دسته می‌باشند: مالیات‌های مشترک با دولت مرکزی، کمک‌های دولت مرکزی و مالیات‌های محلی. در اکثر دولت‌های اروپایی، درآمدهای مالیاتی حکومت‌های محلی بخش اعظم مالیات‌های مشترک را شکل می‌دهند؛ مالیات‌هایی که مقامات مرکزی اختیار تعیین آن‌ها را دارند. اما تنها درآمدی که

معمولاً حکومت‌های محلی اختیارات کافی در مورد آن‌ها دارند و به آن‌ها اجازه می‌دهد تا از طریق تصمیم‌گیری مستقیم درباره آن‌ها میزان منابع خود را تغییر دهند، درآمدهای مالیاتی خودشان و درآمدهای ناشی از عرضه خدمات عمومی محلی پولی است.

درآمدهای مالیاتی، مالیات بر دارایی‌ها و دریافت هزینه خدمات مهم‌ترین منابع درآمد برای حکومت‌های محلی است. در بلژیک، فنلاند، آلمان، ایسلند، ژاپن، لوکزامبورگ، نروژ، سوئد و دانمارک بیش از ۸۰ درصد درآمدهای مالیاتی از مالیات بر درآمدهای فردی و شرکتی تأمین می‌شود. برعکس در استرالیا، کانادا، ایرلند، هلند، نیوزیلند، بریتانیا و ایالات متحده، مالیات بر دارایی بیش از ۸۰ درصد درآمدهای مالیاتی را به خود اختصاص می‌دهد. اتریش، فرانسه، یونان، ایتالیا، پرتغال و اسپانیا بر ترکیبی از منابع مالیاتی محلی تکیه‌دارند و از این میان اسپانیا حدود ۴۰ درصد درآمدهای مالیاتی خود را از محل مالیات بر فروش به دست می‌آورد. به‌طور کلی در اتحادیه اروپا، درآمدهای مالیاتی مسلط می‌باشند و مالیات بر دارایی، مالیات بر فروش و دریافت هزینه خدمات در رتبه‌های بعدی قرار می‌گیرند. به‌طور متوسط در کشورهای صنعتی ۵۰ درصد درآمدهای محلی از محل مالیات، ۲۰ درصد از محل دریافت هزینه از کاربران و ۳۰ درصد از محل نقل و انتقالات از سطوح بالاتر تأمین می‌شود (Anwar Shah, 2006: 31-32).

در آمریکای شمالی، دولت بخش زیادی از مسئولیت‌های مرتبط با تأمین مالی فعالیت‌ها را به سطح محلی منتقل کرده و اغلب حمایت‌های مالی از بالا را قطع کرده‌اند. این تغییرات با اعطای اختیاراتی اساسی و نیز الزامات رویه‌ای جدیدی در مورد پاسخگویی همراه بوده‌اند. نسبت به مناطق دیگر نظارت کمتری بر حکومت‌های محلی اعمال می‌شود و از طریق خصوصی‌سازی و مشارکت بخش‌های خصوصی و دولتی، شیوه‌های جدیدی از عرضه خدمات به کار گرفته شده است (Campbell, 2008: 286).

در ترکیه، قانون اساسی و قوانین عادی دولت مرکزی را مکلف می‌کنند تا تأمین مالی فعالیت‌های محلی را بر عهده بگیرد. سرمایه‌گذاری دولتی کمی بیش از ۵۰ درصد بودجه شهرداری‌ها را تأمین می‌کند؛ ۵۵ درصد از این سرمایه دولتی معادل ۶ درصد مالیات‌های دریافت شده توسط دولت مرکزی است که به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها توزیع می‌شود. بعلاوه، شهرداری‌های کلان‌شهرها ۱/۴ درصد از مالیات‌هایی که در منطقه خودشان جمع‌آوری شده را دریافت می‌کنند، درآمدهایی که به‌نوبه خود بین شهرداری کلان‌شهر (۵۵ درصد) و شهرداری‌های مناطق (۳۵ درصد) توزیع می‌شود. ۱۰ درصد باقیمانده برای عرضه خدمات آب و فاضلاب هزینه می‌گردد. بعلاوه، ۱۵ درصد بودجه شهرداری به شکل یارانه توسط ادارات مختلف تأمین می‌شود. نقل و انتقالات و یارانه‌های دولت مرکزی تضمین می‌کند که منابع مالی بین حکومت‌های محلی در سراسر کشور به شکل متوازن‌تری توزیع شود. سهم مالیات‌های محلی که در قلمرو خود شهرداری‌ها جمع‌آوری می‌شوند، به رقم ناچیز ۱۲/۴ درصد می‌رسد. مالیات‌های مختلفی که به شهرداری‌ها پرداخت می‌شود از جمله مالیات بر دارایی، فعالیت‌ها و نمایش‌های عمومی و نیز مصرف گاز و برق را باید به آن افزود (Adib, 2008: 212-214).

### چالش مالی نهادهای محلی در ایران

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و استقرار نظام جمهوری اسلامی، فصل نوینی در تاریخ اداری ایران گشوده می‌شود. اصل هفتم قانون اساسی، شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور قلمداد می‌کند و فصل هفتم (از اصل ۱۰۰ تا ۱۰۷) نیز به‌طور کامل به شوراها اختصاص یافته است. اما شوراها زمانی در عرصه عمل به جایگاهی که در قانون اساسی برای آن‌ها در نظر گرفته شده خواهند رسید که به ملزومات تشکیل نهادهای محلی دست یابند که یکی از آن‌ها استقلال نسبی مالی است. بنابراین از مسائل مهم در سیستم عدم تمرکز و تشکیل نهادهای محلی، استقلال مالی شوراها و همچنین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها است.

### - عدم استقلال مالی شوراها و اسلامی

یکی از مسائل بسیار مهم در مورد شوراها، استقلال مالی شوراهاست؛ به این معنا که شوراها برای انجام امور مربوط به خود حسابداری، بودجه و خزانه مستقل داشته باشند و اختیار داشته باشند درآمد خود را افزایش دهند. این نکته اساسی است که نهادهای عدم تمرکز بدون استقلال نسبی مالی توان تعقیب اهداف خود و عمل به رسالت‌های خویش را ندارند. البته استقلال مطلق مالی نیز امکان‌پذیر نبوده و برای دولت مرکزی خوشایند نیست. بدین ترتیب استقلال نسبی مالی شوراها به‌عنوان نهاد عدم تمرکز بسیار حیاتی است. توجه به خودگردانی مالی شوراها و تأمین بودجه لازم و ضروری است؛ به‌خصوص آن‌که برخی از وظایف و اختیارات شوراها از جنس حاکمیتی است که به‌نوعی می‌توان گفت شوراها به نیابت از دولت مرکزی به انجام آن‌ها اقدام می‌کنند. باوجود این اهمیت اما درباره مسائل مالی شوراها دو نکته اساسی قابل توجه است:

الف) شوراها و شهر اموال مستقل ندارند، بلکه اموال شهرداری به‌طور امانت در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد. «نیازهای مالی و تدارکاتی شورا بر اساس بودجه مصوب شورا از راه درآمدهای بودجه شهرداری تأمین خواهد شد.»<sup>۱</sup> «همه اموال شورا اعم از منقول و غیرمنقول که در اختیار شورا قرار می‌گیرد، متعلق به شهرداری است و باید طی صورت‌مجلسی توسط ذی‌حسابان شهرداری تحویل رئیس و خزانه‌دار شورا شود.»<sup>۲</sup>

ب) هرچند شورای شهر طبق ماده (۸۶) قانون شوراها اختیار تصویب عوارض و بهای خدمات را دارد و طبق این ماده می‌تواند «نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی، به‌منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی موردنیاز شهر و روستا طبق آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران اقدام کند»، ولی این اختیار با مشکلات و محدودیت‌هایی روبرو است:

اولاً، مطابق تبصره همان ماده «وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید». بدین ترتیب این اختیار شورا با توجه به این تبصره تقریباً گسترده و عام با مشکلات زیادی روبرو است.

<sup>۱</sup> - تبصره «۲» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراها و امور مالی شوراها و امور مالی شوراها، مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱.

<sup>۲</sup> - ماده (۲۰) آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراها و امور مالی شوراها، مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱.

ثانیاً، در آرای متعددی از سوی دیوان عدالت اداری، وضع و اخذ عوارض از سوی شورای شهر ممنوع و یا محدود شده است؛ در این باره می‌توان به ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر تعیین عوارض سالیانه ارضی و املاک بلااستفاده، خالی و متروکه و مصوبه شورای اسلامی شهر تهران درباره دریافت عوارض اماکن فرهنگی، ورزشی، استخرهای روباز و سرپوشیده اشاره کرد. بنابراین مشخص می‌شود که استقلال نسبی شوراها در جذب درآمد و خوداتکایی مالی تحت تأثیر مقررات قانونی و تفاسیر تحدیدکننده از آن‌ها، فرآیند نامطمئن تصویب، رویه نامناسب قضایی و حتی مسائل جناحی و سیاسی قرار گیرد و این در حالی است که وجود منافع مشترک برای تأمین نیازهای شهری برای دولت مرکزی و شوراها باید این فضا را تعدیل کند و اختیارات شوراها در این زمینه توسعه کمی و کیفی یابد (Habibnejad, 2009: 111-131).

به دلیل محدودیت و عدم استقلال مالی از شهرداری است که بسیاری شوراها را شورای شهرداری می‌نامند. در این صورت انجام نظارت بر عملکرد شهرداری اگر نگوییم غیرممکن ولی بسیار سخت می‌شود. از این رو باید گفت یکی از پایه‌های شکل‌گیری حکومت محلی پایدار، مستقل و توانمند، پیش‌بینی صحیح راه‌های کسب درآمد و بودجه‌های لازم برای مدیریت امور شهری است که در ایران این قاعده و اصل وجود ندارد.

#### – رانتی بودن درآمد شهرداری‌ها

عرصه سیاست‌گذاری مدیریت شهری ایران از دو دهه گذشته تغییر و تحولات متفاوت و مهمی را پشت سر گذاشت. در تمام سال‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۷۷ می‌توان دو دوره در مدیریت شهرها تشخیص داد: یکی مدیریت غیرفعال متکی به بودجه نفتی دولت و دوم؛ دوره فعال‌تر شدن مدیریت شهری و تلاش شهرداری‌ها برای خودکفا شدن و اداره امور شهرها در سطح محلی.

در ایران از آغاز قرن چهاردهم شمسی، اقتصاد سیاسی به شدت تحت تأثیر عواید ناشی از فروش نفت قرار گرفت و درآمد حاصل از فروش منابع طبیعی سهم مهمی در انباشت سرمایه و بازتولید فزاینده در فرایند اقتصادی کشور ایفا کرد. تصاحب این مازاد عظیم نفتی به دولت امکان نقش‌آفرینی سیاسی و اقتصادی گسترده‌ای در سطوح مختلف اعطا نمود. قدرت حاصل از این نقش‌پذیری گسترده مستقیماً بر شکل‌دهی فضا و الگوی کارکردی نظام شهری مؤثر واقع شد؛ به عبارتی دولت با تخصیص فضایی و بخشی مازاد ملی تا حد بسیار زیادی بر الگوهای کالبدی و کارکردی نظام شهری در ایران تأثیرگذار بوده است.

بررسی تاریخی تحولات جمعیت شهری در ایران نشان می‌دهد که افزایش جمعیت شهری به صورتی ناگهانی و با هجوم جمعیت به برخی از شهرها صورت گرفته است که یکی از مهم‌ترین دلایل این امر جایگزین شدن تدریجی درآمد حاصل از فروش نفت به جای درآمد حاصل از مالیات زراعی بود. پرویز پیران در مقاله‌ای با عنوان «توسعه برون‌زا و شهر؛ مورد ایران» عنوان می‌کند که تحولات جمعیتی و کالبدی شهرها غیر از تهران تا سال ۱۳۴۵ به سود شهرهای میانی و کوچک بود، لیکن از دهه ۱۳۴۰ با سرازیر شدن درآمدهای نفتی، روند توسعه شهری به سود شهرهای بزرگ و متوسط دگرگون شد و مراکز استان‌ها بیشترین درصد افزایش جمعیت را از آن خود کردند

به‌نحوی که فاصله تهران با سایر شهرهای کشور و فاصله مراکز استان‌ها با سایر شهرهای هر استان افزایش یافت (Piran, 1989: 94-95).

تغییرات جمعیتی در ایران و افزایش تعداد شهرها در این دوران نیز بیان‌گر تأیید این موضوع است. چنانچه بر اساس برخی بازسازی‌های جمعیتی، جمعیت ایران در آغاز قرن بیستم، حدود ۹ میلیون و ۸۶ هزار نفر بود که ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار نفر یا حدود ۲۰ درصد آنان در ۹۹ نقطه شهری زندگی می‌کردند (Bharier, 1984: 339). این‌که بیش از ۷۹ درصد جمعیت کشور در جوامع روستایی یا کوچنده زندگی می‌کردند ریشه در قدرت عمل بردارهای اقتصاد ملی، یعنی بخش کشاورزی داشت اما با استخراج نفت به تدریج زمینه‌های تغییر در بردارهای اقتصاد ملی فراهم شد. اقتصاد متکی به نفت و درآمدهای ناشی از آن، اقتصاد شهرها را از وابستگی به مبادله محصولات کشاورزی رها کرد و آن‌ها را به بازارهای جهانی پیوند زد (Rahnamaei and Shah Hosseini, 2004: 112).

از سوی دیگر برخلاف کشورهای پیشرفته صنعتی که بخش خصوصی در پاسخگویی به نیازهای روزافزون شهری (اعم از زیرساختی و غیر زیرساختی) نقش فعالی دارند، در ایران به دلیل عدم اتکای شهرنشینی به مازاد اقتصاد تولیدی (اعم از کشاورزی یا صنعتی) بعد از کشف نفت و تمرکز این مازاد در دست دولت، رشد بخش خصوصی موقوف به اعتبارات و حمایت‌های دولتی بوده و مشارکت فعالی در عمران و آبادانی شهر ندارد (Hesamian et al., 1992: 67-68). دولت با این‌همه دخالت و درگیری‌های مدیریتی، حاکمیتی، کارگزاری و کارفرمایی در جامعه شهری، عملاً بخش خصوصی را به فعالیت‌های سطح پایین و آن‌هم وابسته به موقعیت کارفرمایی خویش رانده و عرصه را در زمینه فعالیت‌های اقتصادی مهم برای آن‌ها بسیار محدود ساخته است. بدین ترتیب نهادهای حاکمیتی و کارگزاری و کارفرمایی دولت در شهرها، چهره‌پرداز اصلی منظر، سیما و عملکرد شهری می‌باشند (Rahnamaei, 2009: 159-160). دولتی نیز که پس از انقلاب اسلامی به وجود آمد، در اصل شهر محور بود. این دولت شهرمدار، خواسته یا ناخواسته به سمت‌وسوی تقویت شهرنشینی کشانده شد. تفاوت این دوره با دوره قبل از مشروطیت از نظر جریان ثروت و سرمایه در این است که در دوره جدید، سرمایه از بالا به پایین جریان می‌یابد. سرمایه انباشت شده در خزانه دولت میان استان‌ها تقسیم و برای تأمین بودجه واحدهای سیاسی-اداری هر استان ارسال می‌شود (Rahnamaei, 1994: 22-23).

بعد از اتمام جنگ و در اوایل دهه ۷۰ دوره فعال‌تر شدن مدیریت شهری و تلاش شهرداری‌ها برای خودکفا شدن و اداره امور شهرها در سطح محلی است. از این‌رو اجرای سیاست فروش تراکم مازاد را می‌توان مهم‌ترین و تأثیرگذارترین سیاست‌ها از نظر ساختاری تلقی کرد. مثلاً در مورد شهر تهران باید گفت در اواسط دهه ۱۳۷۰ با قطع کمک دولت، شهرداری دو گزینه متفاوت را برای کسب درآمد پیش‌رو داشت:

وضع مالیات‌ها و عوارض مختلف؛

یا ایجاد یک دستگاه تولید و توزیع رانت و بهره‌مندی از این کار به‌صورت فروش مجوز تراکم؛

شهرداری در صورت انتخاب گزینه اول، می‌بایست هزینه‌های مدیریتی و اجتماعی زیادی را تحمل کند؛ ضمن آن‌که سیاست سوق دادن هزینه‌های اجتماعی به سمت دستگاه کلان سیاست‌گذاری کشور، شرط ناگزیر انتخاب این گزینه بود. در مقابل در گزینه دوم شهرداری می‌توانست با فروش مجوز تراکم و تولید رانت برای مالکان زمین‌های شهری بخشی از این رانت را تصاحب کند. با استفاده از این رویکرد شهرداری می‌توانست درآمد موردنیاز خود را به صورتی سهل‌الوصول‌تر و با هزینه‌های کمتر مدیریتی کسب کند. وجود مجموعه‌ای از شرایط، انتخاب گزینه دوم را در آن زمان مناسب‌تر ساخت. در شرایطی که از یک سو سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به‌عنوان ضرورت مطرح بود و از طرف دیگر دولت مرکزی تأکید زیادی بر قطع کمک به شهرداری‌ها داشت، سرمایه‌داری مستغلاتی خود را به‌عنوان جانشینی مطمئن و کم‌دردر به‌جای دولت در سبد مالی شهرداری‌ها مطرح کرد (Yazdani, 2013).

فروش فضا در سطح شهر اگرچه منابع مالی فراوانی در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌داد اما باید گفت جزء منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم به‌حساب می‌آید که پیامدهای منفی و عوارض آن آسیب‌های فراوانی بر بافت و ساختار شهر تحمیل می‌کند. از جمله این تبعات می‌توان به فاصله گرفتن مبنای اقتصادی شهر از اقتصاد پویای تولیدی به اقتصاد سوداگری، رواج دلال‌بازی زمین و مسکن، به‌هم‌ریختگی سیمای شهری، گسترش ساخت‌وسازها حتی بر روی گسل‌های زلزله و مناطق پرخطر، از بین رفتن ایمنی شهرها، عدم تناسب گسترش فیزیکی شهر با زیرساخت‌های موجود، نقض اصول معماری اسلامی- ایرانی و ... اشاره کرد.

اما بازدهی نسبتاً خوب در این بخش به شکوفایی فعالیت‌های ساختمانی انجامید که نتیجه آن ساخت‌های فضایی موجود در سیمای شهرهای ایران است (Rahnamaei, 1992: 300). بنابراین در دو دهه اخیر اولاً میزان وابستگی شهرداری‌ها به درآمد حاصل از فروش تراکم به‌شدت افزایش‌یافته است و ثانیاً در طی این دوره سهم رانتی که بورژوازی مستغلات از آن بهره‌برده افزایش و سهم رانت تعلق‌یافته به شهرداری بر اثر فروش تراکم کاهش‌یافته است. همچنین قدرت‌یابی سرمایه‌داری مستغلات در عمل موجب افزایش هزینه‌های مکان برای فعالیت اقتصادی و همچنین خانوارها شده و عملاً فعالیت‌پذیری شهرها را مختل خواهد کرد. این تحولات در بلندمدت به مانعی بر سر راه رشد پایدار اقتصاد شهری تبدیل می‌شود (Yazdani, 2013).

با این توضیحات باید گفت دو نهاد مدیریت محلی یعنی شورا و شهرداری به لحاظ مالی و منابع درآمدی با مشکلات عدیده‌ای به لحاظ تاریخی مواجه بوده‌اند. از این‌رو برای تقویت نهادهای محلی ضرورت دارد تغییر و تحول جدی در قوانین جهت نیل به پایدارسازی منابع درآمدی آن‌ها صورت گیرد.

#### اعتبارات شهرداری‌ها در قوانین موضوعه کشور

در قوانین موضوعه مختلف، اعتباراتی برای تأمین مالی شهرداری‌ها یا طرح‌های مرتبط با آن‌ها در حوزه شهری مقرر شده است. برخی از این قوانین باهدف تأمین مالی بخشی از هزینه‌های شهرداری‌ها و برخی جهت بهبود زیرساخت‌ها و تقویت مدیریت شهری است. مطابق ماده (۲۹) آیین‌نامه مالی شهرداری، درآمد شهرداری‌ها به شش طبقه به شرح زیر تقسیم می‌شود:

- ۱ - درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
- ۲ - درآمدهای ناشی از عوارض اجتماعی
- ۳ - بهاء خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری
- ۴ - درآمدهای حاصله 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 به‌طور اتفاقی یا به‌موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.

برای نخستین بار در سال ۱۳۶۱، درآمدهای پایدار در تقویم قانون‌گذاری موضوعیت یافت. بدین شکل که در بند (ب) تبصره ۵۲ بودجه سال ۱۳۶۲ آورده شد: دولت موظف است حداکثر ظرف ۶ ماه لایحه‌ای به مجلس تقدیم نماید که به‌موجب آن شهرداری‌های کشور طی یک برنامه‌ریزی ۳ ساله به خودکفایی کامل برسند. در ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) نیز اشاراتی به‌نظام درآمدهای پایدار صورت گرفت<sup>۱</sup>. با وجود این قوانین و مقررات، یکی از مهم‌ترین چالش‌های اصلی شهرداری‌ها در حال حاضر، فقدان درآمد پایدار است.

به عبارتی بهتر دو خصیصه مهم که کمترین سطوح از درآمدهای پایدار را میسر می‌سازد قابل انطباق بر الگوی درآمدزایی فعلی شهرها نیست:

درآمد باثباتی ندارند و به همین دلیل در کوتاه‌مدت دچار نوسان است و استمرار ندارد.

مطلوب نیست؛ بدین معنی که وجه دریافتی از آن منبع به ساختارهای زیست‌محیطی و کالبدی شهر لطمه وارد می‌کند.

یکی دیگر از مهم‌ترین آسیب‌هایی که گریبان شهرداری‌ها را گرفته به ابهام در ماهیت و میزان نقش و اثرگذاری مراجع قانون‌گذاری در خصوص عوارض مرتبط است؛ هرچند در این‌باره مجلس شورای اسلامی نقش تعیین‌کننده‌ای دارد ولی مصوبات هیئت وزراء، شوراهای شهر و آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مؤثر می‌باشند. همچنین

---

<sup>۱</sup> - شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظف‌اند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نماید:  
الف - کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌بردار از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش‌افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری  
ب - تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل‌ونقل

ج - تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات

د - تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها

ه - افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیرمشجر با سطح اشغال بیشتر

و - تقویت سازوکارهای مدیریت و نظارت بر هزینه کرد شهرداری

ز - برون‌سپاری وظایف قابل‌واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آن‌ها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرایی.



در موضوع عوارض مانند مالیات، قانون منسجمی وجود ندارد و مواد قانونی نیز به طور مستمر در حال تغییر و اصلاح می‌باشند؛ به گونه‌ای که تشتت آراء و پراکندگی قانونی ایجاد شده است (جدول شماره ۱).

جدول ۱. مهم‌ترین قوانین پرداخت اعتبار از بودجه عمومی به شهرداری‌ها

ردیف	قانون	مفاد مرتبط
۱	مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷) اعتباراتی که در قانون مالیات بر ارزش افزوده برای شهرداری‌ها در نظر گرفته شده عوارض شهرداری است و جنبه پرداخت از بودجه عمومی را ندارد، اما به لحاظ اهمیت آن در منابع شهرداری و در درج آن در بودجه اشاره شده است	مواد ۳۸، ۴۱ و ۴۳
۲	برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)	مواد ۳۶، ۳۸ و ۳۸
۳	رسیدگی به تخلفات رانندگی (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸)	ماده ۲۲
۴	حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲)	ماده ۱۲
۵	اصلاح قانون احداث تونل مشترک شهری مصوب ۱۳۷۲ مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۵	ماده ۵
۶	هدفمند کردن پارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵	بند ج و د ماده ۸
۷	فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها (مصوب ۱۳۸۸/۶/۱)	ماده ۶
۸	ساماندهی و حمایت و تولید عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵	ماده ۱۶
۹	توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸	مواد ۱۰ و ۱۱
۱۰	حمایت از سامانه‌های حمل‌ونقل ریلی شهری و حومه (مصوب ۱۳۸۵/۱۵/۲۲)	ماده ۵
۱۱	مدیریت پسماندها (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰)	ماده ۲۱
۱۲	تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (کمک دولت به شهرهای زیر ۳۰ هزار نفر جمعیت و کمک به تأسیسات زیربنایی شهرهای کوچک)	ماده ۳۶
۱۳	تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (کمک سرمایه‌ای به مترو و اتوبوس‌رانی)	ماده ۳۷
۱۴	تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (کمک جاری به مترو و اتوبوس‌رانی)	
۱۵	تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (تخصیص ۱۰ درصد هزینه شماره‌گذاری خودروها در شهرهایی که سیستم قطار شهری آن‌ها به مرحله اجرا یا بهره‌برداری می‌رسد)	ماده ۴۰

Source: Research findings, 2020

### نتیجه‌گیری و دستاورد علمی پژوهشی

در کشورهای توسعه‌یافته، حکومت‌های محلی علاوه بر وظایف خدماتی، اقتصادی و اجتماعی، دارای وظیفه سیاسی، انتظامی و امنیتی نیز هستند و در تمامی فرایندهای سیاست‌گذاری؛ تشخیص، تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و بازخورد در امور محلی نقش ایفا می‌کنند. اما در کشورهایی با حکومت‌های محلی ضعیف، قلمرو وظایف آن‌ها به امور خدماتی و عمرانی سطحی محدود می‌شود و به لحاظ فرایندی نیز در امور در حد تشخیص، پیشنهاد به سازمان‌های حکومتی، تصمیم‌گیری مشروط و نظارت بر پروژه‌ها با هماهنگی دولت مرکزی فعالیت می‌کنند. نهادهای محلی در صورتی به تمرکززدایی کمک می‌کنند که واقعاً نهادهای تصمیم‌گیر باشند (در حدود دامنه وظایف و قلمرو نفوذشان هر قدر که محدود باشد). اگر این نهادها صرفاً جنبه تشریفاتی داشته و فقط نقش مشورتی برای مقامات حکومتی استان و شهر ایفا کنند و یا هیچ اختیاری جز گرفتن مالیات از مردم نداشته باشند تأثیری بر تمرکززدایی نخواهند داشت.

یکی از ملزومات شکل‌گیری و ماندگاری حکومت‌های محلی تعریف منابع درآمدی پایدار برای انجام و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها است اما میزان موردنیاز منابع مالی برای یک حکومت محلی بستگی به وظایف و اختیاراتی است که در قانون و از طرف دولت مرکزی به آن‌ها واگذار می‌شود. به عبارتی منابع باید با هزینه‌های ناشی از

وظایفی که قانون به نهادهای محلی محول کرده هماهنگ باشند. البته نهادهای محلی باید برای تعیین سطحی از منابع خود اختیارات روشنی داشته باشند و قادر باشند بدون محدودیت منابع تخصیصی خود را هزینه کنند. در ایران، اتخاذ سیاست استقلال مالی شهرداری‌ها از دولت و منابع رانته نفت بدون تعریف منابع مالی جدید باعث شد تا مسئولین این نهاد مدیریت شهری به فروش شهر (تراکم) برای تأمین بودجه موردنیاز خود جهت اداره شهر اقدام کنند. این فرایند سرمایه‌داری مستغلاتی را در سطح شهرها رونق بخشیده و با ایجاد تغییرات گسترده نامطلوب در فضاهای شهری، چالش‌های جدی در ابعاد مختلف به‌ویژه زیست‌محیطی را خلق کرده است.

برای تغییر شرایط فعلی جهت نیل به منابع درآمدی پایدار برای مدیریت شهرها ضرورت دارد اقداماتی در دو سطح کلان و خرد صورت پذیرد. در سطح کلان می‌باید ابتدا قانون شورا و شهرداری به‌گونه‌ای تغییر یابد تا تعهد و پایداری به شفافیت، پاسخگویی و تسهیل مشارکت مردم در فرایندهای سیاستی تضمین شود. همچنین می‌باید تأمین مالی شوراها و شهرداری‌ها مبتنی بر عملکرد شود تا تضمین شود به شکلی مؤثر و منصفانه به وظایف خود عمل می‌کنند. از سوی دیگر سیاست خودکفایی و استقلال شهرداری منجر به مداخلات بخشی، تعدد و تشتت قوانین و مقررات برای تأمین منابع مالی شهرها شده است. این در حالی است که می‌باید وزارت کشور، فهرست پیشنهادی از عوارض مجاز و قانونی متناسب با شرایط محلی را به شورای عالی استان‌ها ابلاغ نماید تا بر اساس آن شوراها و اسلامی شهر و روستا مبادرت به تصویب و وضع عوارض نمایند.

در سطح خرد نیز می‌باید نهادهای محلی به میزان مشخصی استقلال لازم را برای تعیین مالیات، نحوه هزینه و قانون‌گذاری در این باره را داشته باشند. کمک‌های دولت مرکزی نیز باید به‌موقع و قابل پیش‌بینی باشد. از سوی دیگر نظارت دولت و شوراها و اسلامی بر مدیریت امور مالی شهرداری در حین سال و حسابرسی‌های بعدی با تأکید بر احتمال بازنگری مخارج و درآمدهای محلی حائز اهمیت است. اگر این تغییرات در دو سطح خرد و کلان صورت پذیرد می‌توان امیدوار بود که نهاد مدیریت شهری به سمت استفاده از منابع درآمدی پایدار جهت داده شود.

## References

- Adib, M. 2009. Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments 2008. The World Bank, March.
- Adoracion, N., Lianto, G. 2014. Financing Infrastructure in the Philippines: Fiscal Landscape and Resources Mobilization. Discussion Paper Series, 01, Philippine Institute for Development Studies.
- Agranoff, R. 2013. Local Governments in Multilevel Systems: Emergent Public Administration Challenges. American Review of Public Administration. Vol 44, July.
- Aslam, G., Yalmaz, S., Gurkan, A. 2010. How To Note: A Framework for the Assessment of Fiscal Decentralization System. World Bank, Washington, DC, February.
- Barankay, I. 2007. Decentralization and The Productive Efficiency of
- Bharier, J. 1984. Iran's economy. First Edition, Tehran: Audit Publications of the National Industries Organization and the Program Organization. (In Persian).
- Boko, S. 2002. Decentralization and Reform in Africa. Edition 1, Springer-Verlag New York.
- Campbell, T. 2008. Decentralization and Democracy: A Global Perspective in 2007. First Global Report by United Cities and Local Governments, The World Bank, March.
- Cheema, S., Rondinelli, D. 1983. Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries. The Journal of Developing Areas, Vol. 19, No. 1, October.

- Chupani, M. 2003. Legal-Political Status of Councils in the Islamic Republic of Iran. First Edition, Tehran: Islamic Revolution Documentation Center. (In Persian).
- Danesh khoshboo, Y. 1970. Local Organizations. Tehran: Publications of the Faculty of Administrative Sciences and Business Management, University of Tehran. (In Persian).
- Fishman, R., Robertaa, G. 2002. Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. Journal of Public Economics, Vol, 83, Issue 3.
- Ghorbani,R., Azimi, M. 2016. Modeling and Ranking of Criteria in Optimal Financing for the Public Sector Using the MCDM Method (Mashhad Metropolis). Quarterly Journal of Economic Modeling, Volume 9, Number 1 (29), Spring. (In Persian).
- Habibnejad, A.2009. Legal Study of Islamic Councils of the City in the Light of the Principles of Decentralization. Journal of Jurisprudence and Law, Fifth Year, No. 20, Spring. (In Persian).
- Hadi Zanouz, B. 2002. Reform of Tehran Municipality Revenue System. Deputy of Coordination and Planning of Tehran Municipality. (In Persian).
- Hesamian, F., Etemad, G., Haeri, M. 1992. Urbanization in Iran. Second Edition, Tehran: Agah Publications. (In Persian).
- Hosseiniipour Ardakani, Mojtaba. 2011. Status and Jurisdiction of Islamic Councils in the Constitutional Law System of the Islamic Republic of Iran. Parliamentary Research Center, Office of Legal Studies, Serial Number: 11055, Fall. (In Persian).
- International IDEA Handbook. 2001. Democracy At The Local Level.The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance.
- Mahmoudi, M., Zomordian, Gh., Aghaei, M. 2003. Study of Factors Related to Sustainable Revenues of Tehran Municipality and Their Prioritization. Quarterly Journal of Urban Management, Spring and Summer, Volume 9. (In Persian).
- Mesgari, S., Naimi Siddiq, A., AbdulShah, M.2018. Study of Factors Affecting Municipal Revenues and Providing Appropriate Strategies for Creating Sustainable Income. Geographical Research Quarterly, Summer, Volume 33, Number 2. (In Persian).
- Miller, K. 2002. Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization. A Presentation to the Caribbean Conference on Local Government and Decentralization. Georgetown, Guyana, June.
- Mirabolghasemi, M.2004. Taleghani A Cry in Silence: A Short Journey in the Life and Long Thoughts of Ayatollah Taleghani. First Edition, Tehran: Anteshar Co. (In Persian).
- Moghimi, M. 2008. Local Government Office. Second Edition, Tehran: Samt Publications. (In Persian).
- Mozaffari, Gh., Papli Yazdi, M., Vosoughi, F., Hataminejad, H. 2016. Presenting a Model For Stabilizing the Revenue System and Providing Financial Resources to Municipalities (Case Study: Tehran Municipality). Geographical Research Quarterly, Winter, No. 4. (In Persian).
- Piran, P.1989. Exogenous and Urban Development: The Case of Iran. Journal of Political-Economic Information. No. 30, August and September. (In Persian).
- Portal of the Administrative Court of Justice.2019. The Need to legalize the Collection of Municipal Taxes. 6 August. News ID: 2016, Available at: <http://divan-edalat.ir/print/1395>. (In Persian).
- Qalibaf, M.2007. Local Government or Spatial Distribution Strategy of Political Power in Iran. First Edition, Tehran: Amirkabir Publications. (In Persian).
- Rahnamaei, M. 1992. Iran Environmental Capabilities. First Edition, Tehran: Center for Urban Planning and Architecture Studies and Research. (In Persian).
- Rahnamaei, M. 2009. Government and Urbanism, Principles and General Principles of the Theory of Government and Urbanization in Iran. Quarterly Journal of Geography and Regional Planning, Fall and Winter Issue, Payame Noor University. (In Persian).
- Rahnamaei, M., Shah Hosseini, P. 2004. Urban planning process in Iran. First Edition, Tehran: Samat Publishing, Winter. (In Persian).

- Rahnamaei, M.1994. Government and Urbanization: A Critique of the Theory of Old Urban Elements and Capitalism by Hans Bobek. Geographical Research Quarterly, No. 32, Bahar, Astan Quds, Mashhad. (In Persian).
- Shah, A., Shah, S.2006. The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. Public Sector Governance and Accountability Series, Washington DC: World Bank.
- Shah,A.2006. A Comparative Institutional Framework for Responsive. Responsible and Accountable Local Governance, World Bank.
- Sharzei, G., Majed, V. 2012. Sustainable Financing of the City; How to Finance for Sustainable Urban Development. Urban Management Quarterly, Spring and Summer, Volume 9. (In Persian).
- Tsui, K. 2011. China's Infrastructure Investment Boom and Local Debt Crisis. Eurasian Geogr Econ, 52 (5).
- Veysi, H.2012. Revenue on local government. First Edition, Tehran: Samt Publications. (In Persian).
- World Bank.2008. Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governmen. A Co-Publication of the World Bank and United Cities and Local Governments, Washington, DC.
- World Bank. 2009. Local Government Discretion and Accountability: Application of a Local Governance Framework. Economic and Sector Work Report No. 49059-GLB, Social Development Department, Washington, D.C.
- Yarmohammadian, N., Aghajani Memar, E.2014. Study of Various Types of Government Budget Assistance to Municipalities (Local Governments) In Iran. Quarterly Journal of Planning and Budgeting, Year 19, Issue 125, Summer. (In Persian).
- Yazdani, F.2013. Political Economy of Municipal Revenue System. Contemporary Iranian Architecture and Urban Planning Site (Memarnet). (In Persian).

**Explain the importance of revenue sources for decentralization success;  
Suggestions for the success of local institutions in Iran**

**Hassan Karimifard\***

Ph.D. in Public Policy, University of Tehran, Tehran, Iran

---

---

**Abstract**

Decentralization and local government formation is a complex and long process that works to increase the participation of all members of a community in the development process based on local capacities, capabilities and resources. In decentralization, the central government delegates decision-making power to local institutions whose managers are elected by the local people, but whose operation is under the control and supervision of the central government. In other words, decentralization refers to the relative authority of local governments to set goals, provide resources, and administer and implement public policies. One of the prerequisites for the success and sustainability of local government is the provision of revenue sources commensurate with the duties and responsibilities. In Iran, the adoption of a policy of financial independence from the government without defining new financial sources has created many problems and challenges for local institutions. The present study intends to study the problems of councils and municipalities in the field of revenue sources in addition to comparative studies, and finally to provide solutions in this regard. These include promoting transparency, accountability and accountability, increasing the share of municipalities in revenues from the VAT law, creating a sustainable municipal revenue system based on renovation tolls, and exploiting small businesses in the local economy.

**Keywords: local government, Islamic councils, municipality, revenue sources.**

---

---

---

\* (Corresponding Author) [hasan.karimifard@gmail.com](mailto:hasan.karimifard@gmail.com)