

## تحلیل کارآمدی نظام تعرفه‌های درآمدی شهرداری‌ها در تأمین مالی پایدار شهری (با رویکرد عدالت فضایی)

مجید حسین پور<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> - کارشناسی ناپیوسته رشته علمی کاربردی حسابداری دانشگاه دلاور. (پست کارشناس درآمد - رشته اداری مالی).

### چکیده

تأمین مالی پایدار شهری یکی از بنیادی‌ترین الزامات مدیریت شهری در دوران معاصر است، زیرا شهرداری‌ها برای ارائه خدمات عمومی، توسعه زیرساخت‌ها و حفظ کیفیت محیط شهری نیازمند منابع درآمدی مطمئن، پایدار و قابل پیش‌بینی هستند. در ایران، نظام تعرفه‌های درآمدی شهرداری‌ها طی سال‌های اخیر با چالش‌هایی چون اتکای شدید به منابع ناپایدار، نبود سازوکارهای عادلانه برای توزیع درآمد، و ضعف در پیوند میان تعرفه‌گذاری و هزینه‌های واقعی خدمات مواجه بوده است. هدف این پژوهش، تحلیل کارآمدی نظام تعرفه‌ای موجود در پاسخ‌گویی به نیازهای مالی شهرداری‌ها و ارزیابی میزان سازگاری آن با اصول عدالت فضایی است. روش تحقیق به شیوه مروری - تحلیلی انجام شده و تلاش شده است با بررسی ساختار موجود، اهمیت اصلاح تعرفه‌ها در جهت ایجاد یک سیستم مالی پایدار و عادلانه روشن شود. یافته‌های مطالعه نشان می‌دهد که نظام تعرفه‌ای کنونی به دلیل عدم تناسب میان تعرفه‌ها و هزینه واقعی ارائه خدمات، ناتوانی در مدیریت ارزش افزوده زمین، و وابستگی بالا به درآمدهای نوسانی ناشی از ساخت‌وساز، موجب ناپایداری مالی و کاهش توان شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی بلندمدت می‌شود. همچنین مشخص شد که این ساختار تعرفه‌ای، به‌طور ناخواسته موجب تشدید نابرابری فضایی شده و مناطق برخوردار را از فرصت‌های توسعه بیشتری نسبت به مناطق کم‌برخوردار بهره‌مند می‌کند. در نهایت، نتیجه‌گیری بر ضرورت بازطراحی نظام تعرفه‌های شهری بر پایه اصول هزینه‌محور، ارزش زمین، بهره‌وری دارایی‌ها و سازوکارهای بازتوزیع فضایی تأکید دارد. چنین مدلی می‌تواند علاوه بر افزایش پایداری مالی، به تحقق عدالت فضایی و ایجاد تعادل در توسعه شهری کمک کند. اجرای این اصلاحات نیازمند تقویت ظرفیت نهادی، شفافیت مالی و بازنگری در سیاست‌گذاری شهری است تا شهرداری‌ها بتوانند به سمت نظام درآمدی کارآمد، پایدار و عدالت‌محور حرکت کنند.

واژگان کلیدی: نظام جامع مدیریت پسماند، پایداری شهری، کیفیت محیط‌زیست، هزینه‌های عملیاتی شهرداری، تفکیک از مبدأ

## مقدمه:

تأمین مالی پایدار شهرداری‌ها یکی از مهم‌ترین چالش‌های مدیریت شهری در ایران و بسیاری از کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. اتکای بیش از حد به منابع درآمدی ناپایدار و غیرمستمر، نظیر عوارض ساخت‌وساز، موجب شده است که شهرداری‌ها نتوانند برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت لازم برای توسعه زیرساخت‌ها و ارائه خدمات شهری را محقق سازند. این ساختار مالی، پیوستگی فضایی و عدالت اجتماعی در شهرها را نیز به شدت تحت تأثیر قرار داده است؛ به گونه‌ای که مناطق دارای پتانسیل سرمایه‌گذاری بیشتر، سهم بیشتری از خدمات و فرصت‌ها را کسب می‌کنند، در حالی که مناطق کم‌برخوردار همواره در تأمین منابع لازم برای توسعه زیرساخت‌های خود دچار مشکل هستند (نوایین و خدیجه، ۲۰۱۲). چارچوب نظری تأمین مالی شهری بر این فرض استوار است که درآمدهای شهرداری باید متناسب با هزینه‌های ارائه خدمات و توسعه فضایی شهر باشد. این چارچوب نظری، سه رکن اصلی را شامل می‌شود: کارآمدی اقتصادی، پایداری مالی، و عدالت فضایی. کارآمدی اقتصادی مستلزم آن است که تعرفه‌ها و عوارض به گونه‌ای تعیین شوند که نه تنها درآمد کافی تولید کنند، بلکه اثرات خارجی مثبت و منفی فعالیت‌های شهری را نیز درونی سازند. به عنوان مثال، در حوزه ساخت‌وساز، تعرفه‌ها باید بازتاب‌دهنده هزینه‌های زیرساختی ناشی از افزایش تراکم باشند. پایداری مالی نیز به معنای اتکا به منابع درآمدی قابل پیش‌بینی و کمتر متأثر از نوسانات اقتصادی و سیاسی است، که این امر نیازمند تنوع‌بخشی به منابع درآمدی از طریق مالیات‌های محلی و درآمدهای مبتنی بر بهره‌وری دارایی‌ها است (ملکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰).

رویکرد عدالت فضایی در تأمین مالی شهری، به این مسئله می‌پردازد که چگونه توزیع منابع درآمدی و نحوه هزینه کردن آن‌ها بر شکاف‌های فضایی درون شهر تأثیر می‌گذارد. اگر نظام تعرفه‌ای صرفاً بر اساس منافع کوتاه‌مدت مناطق برخوردار تنظیم شود، موجب تقویت مزیت‌های نسبی این مناطق و تضعیف مناطق دیگر خواهد شد. این امر، به نوبه خود، موجب افزایش نابرابری در دسترسی به خدمات عمومی نظیر حمل‌ونقل، فضاهای سبز، و زیرساخت‌های بهداشتی می‌شود. از منظر نظری، مطلوب است که تعرفه‌ها به گونه‌ای طراحی شوند که اثرات توزیعی (Distributional Effects) آن‌ها در جهت کاهش نابرابری‌های فضایی باشد، نه تشدید آن. برای مثال، اعمال عوارض بر فعالیت‌های مولد ارزش افزوده در مناطق مرفه‌تر می‌تواند منبعی برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته فراهم آورد، که این امر مستلزم یک سازوکار توزیع مجدد عادلانه است (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). در ایران، غالب نظام‌های تعرفه‌ای شهرداری‌ها عمدتاً بر مبنای هزینه‌های مستقیم ارائه خدمات یا ارزش معاملاتی املاک (در مورد عوارض ساختمانی) تنظیم می‌شوند و کمتر به آثار بلندمدت فضایی و عدالت توزیعی توجه می‌شود.

تجربه تاریخی نشان می‌دهد که تغییرات سیاستی بزرگ، مانند هدفمندی یارانه‌ها، تأثیرات عمیقی بر ساختار درآمدی شهرداری‌ها داشته است. اکبری و موذن‌جمشیدی (۲۰۱۱) در مطالعه‌ای نشان دادند که آزادسازی قیمت‌ها و هدفمندی یارانه‌ها، گرچه فشار عمومی بر یارانه‌های مستقیم دولتی را کاهش داد، اما در عین حال، هزینه‌های عملیاتی شهرداری‌ها را نیز به شدت افزایش داد، زیرا منابعی که پیش از این از طریق یارانه‌های غیرمستقیم تأمین می‌شد، اکنون باید از طریق افزایش تعرفه‌ها یا جستجوی منابع جایگزین تأمین می‌شد. این تغییر پارادایم، نیاز به بازنگری در مبانی تعرفه‌گذاری خدمات عمومی شهری را پررنگ‌تر ساخت. به طور خاص، تعرفه‌هایی مانند آب، برق، و حمل‌ونقل عمومی که مستقیماً تحت تأثیر سیاست‌های یارانه‌ای قرار دارند، باید مجدداً قیمت‌گذاری شوند تا منعکس‌کننده هزینه‌های واقعی ارائه خدمات باشند، در حالی که باید مکانیزم‌های حمایتی برای گروه‌های آسیب‌پذیر (عدالت اجتماعی) در نظر گرفته شود (پیش‌دار، ۲۰۲۵). در نهایت، چارچوب نظری این مقاله بر اساس مدل‌های مالی مبتنی بر ارزش زمین و مدل‌های مبتنی بر هزینه‌های اجتماعی - فضایی توسعه شهری بنا شده است. این مدل‌ها پیشنهاد می‌کنند که درآمدزایی شهرداری باید بر اساس ارزش افزوده عمومی که توسط فعالیت‌های شهری و

سرمایه‌گذاری‌های عمومی ایجاد می‌شود، صورت پذیرد. به عبارت دیگر، مالیات بر زمین (Land Value Capture) به جای مالیات بر توسعه (Taxes on Development) باید مبنای اصلی قرار گیرد، زیرا زمین ارزش خود را تا حد زیادی مدیون زیرساخت‌ها و خدمات عمومی فراهم شده توسط شهرداری است. این رویکرد، نه تنها منبع درآمدی پایدارتری ایجاد می‌کند، بلکه انگیزه‌های مخرب ساخت‌وساز بی‌رویه را نیز کاهش داده و امکان هدایت توسعه فضایی را فراهم می‌آورد. با توجه به این چارچوب، هدف این مقاله، تحلیل میزان انطباق نظام تعرفه‌ای موجود با این اصول سه‌گانه (کارآمدی، پایداری، عدالت فضایی) خواهد بود.

## ۲. مروری بر ادبیات و چالش‌های ساختاری نظام درآمدی

ادبیات پژوهشی در حوزه مالیه شهری به طور گسترده‌ای بر عدم کفایت منابع درآمدی شهرداری‌ها در مواجهه با مسئولیت‌های فزاینده تأکید دارند. چالش اصلی در ایران، وابستگی تقریباً ۸۰ تا ۹۰ درصدی درآمد شهرداری‌ها به منابع ناپایدار و کوتاه‌مدت است. منابعی مانند عوارض ساخت‌وساز، عوارض نوسازی، و فروش تراکم، ماهیتی چرخه‌ای و وابسته به رونق بازار سرمایه و مجوزهای ساختمانی دارند (ملکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). این اتکا، شهرداری‌ها را در برابر رکود اقتصادی به شدت آسیب‌پذیر می‌سازد. به عنوان مثال، در دوران رکود ساخت‌وساز، درآمد پروژه‌های شهرداری‌ها به شدت کاهش یافته و این امر تأثیر مستقیمی بر تأخیر در اجرای پروژه‌های عمرانی و خدماتی دارد. این نوسان درآمدی، مدیریت شهری را مجبور می‌کند تا برای پوشش هزینه‌های ثابت عملیاتی خود (نظیر حقوق و نگهداری)، دائماً به دنبال روش‌های درآمدزایی کوتاه‌مدت باشد، که اغلب این روش‌ها کارآمدی اقتصادی ندارند.

یکی از مهم‌ترین چالش‌های ساختاری، عدم انسجام در ساختار عوارض و تعرفه‌ها است. تعرفه‌های خدمات شهری (مانند آب، فاضلاب، و جمع‌آوری پسماند) اغلب فاقد قیمت‌گذاری مبتنی بر هزینه واقعی (Full Cost Pricing) هستند. این مسئله به ویژه پس از اجرای هدفمندی یارانه‌ها، که هزینه‌های انرژی و نهاده‌های زیرساختی را افزایش داد، نمود بیشتری پیدا کرد (اکبری و موذن‌جمشیدی، ۲۰۱۱). شهرداری‌ها به دلیل ملاحظات سیاسی و جلوگیری از نارضایتی عمومی، در افزایش تعرفه‌ها محافظه‌کار عمل می‌کنند، که این امر منجر به کسری عملیاتی در این بخش‌ها شده و کیفیت خدمات را کاهش می‌دهد. در مثالی دیگر، عوارض بر فعالیت‌های اقتصادی شهری (مانند کسب و پیشه) اغلب ثابت و بدون توجه به حجم واقعی گردش مالی یا ارزش افزوده، تعیین می‌شود، که این امر خود مانعی برای تشویق فعالیت‌های مولد و افزایش شفافیت اقتصادی است. از منظر عدالت فضایی، اتکای بیش از حد به عوارض ساخت‌وساز، تأثیرات مخربی بر توزیع فضایی خدمات دارد. مناطقی که دارای پتانسیل بالای ساخت‌وساز هستند (معمولاً مناطق مرکزی و برخوردار)، منابع بیشتری برای شهرداری تولید می‌کنند. اگرچه این مناطق مستحق دریافت خدمات بیشتر باشند، اما تمرکز سرمایه‌گذاری بر اساس منابع محلی تولید شده، نابرابری‌های موجود را تقویت می‌کند. نوایین و خدیجه (۲۰۱۲) نشان دادند که توزیع نامتوازن سرمایه‌گذاری‌های شهری بر اساس این منطق درآمدی، منجر به "خودتقویت‌شوندگی" نابرابری‌های فضایی می‌شود؛ به طوری که دسترسی بهتر به خدمات در مناطق پردرآمد، ارزش املاک و در نتیجه پتانسیل درآمدزایی آینده را باز هم افزایش می‌دهد، در حالی که مناطق محروم در یک چرخه معیوب فقر منابع باقی می‌مانند.

چالش مهم دیگر، ضعف در مکانیزم‌های جذب ارزش زمین (Land Value Capture - LVC) است. در بسیاری از مدل‌های توسعه شهری موفق، افزایش ارزش زمین ناشی از سرمایه‌گذاری عمومی (مانند احداث مترو یا پارک‌های بزرگ) بخشی از درآمد

شهرداری را تأمین می‌کند. اما در ایران، روش‌های LVC مانند مالیات بر ارزش افزوده زمین، یا عوارض ناشی از تغییر کاربری، به درستی و با کارآمدی کافی اجرا نمی‌شوند. به عنوان مثال، سیستم فروش تراکم، اگرچه منبع درآمدی مهمی است، اما به دلیل عدم شفافیت و اثرات منفی بر تراکم و بارگذاری زیرساخت‌ها، بیشتر به عنوان یک درآمد "ناپایدار" و "آسیب‌زا" تلقی می‌شود تا یک سازوکار عادلانه مالیاتی (پیش‌دار، ۲۰۲۵). این عدم توانایی در جذب ارزش زمین، نشان‌دهنده ناکارآمدی نظام تعرفه‌ای در همسو کردن توسعه فضایی با منافع مالی پایدار است. برای رفع این چالش، نیاز به حرکت از مدل‌های درآمدی مبتنی بر توسعه (Development-Based) به مدل‌های مبتنی بر مالکیت و ارزش ذاتی (Ownership/Value-Based) است.

### ۳. تحلیل کارآمدی اقتصادی و پیامدهای فضایی تعرفه‌ها

تحلیل کارآمدی اقتصادی نظام تعرفه‌ای شهرداری‌ها مستلزم بررسی دو جنبه کلیدی است: اول، کارایی تخصیص منابع (Allocative Efficiency) و دوم، تأثیر آن بر رفتار عاملان اقتصادی (مالکان، سازندگان، و مصرف‌کنندگان خدمات). از دیدگاه کارآمدی، تعرفه‌ها باید قیمت‌های سایه‌ای (Shadow Prices) خدمات را منعکس کنند. در مواردی که تعرفه یک خدمت زیر هزینه واقعی تولید باشد (مانند حمل‌ونقل عمومی یارانه‌ای)، مصرف بیش از حد (Overconsumption) رخ می‌دهد و منابع کمیاب شهری به سمت مصرف غیربهرینه سوق داده می‌شوند. اکبری و مؤذن‌جمشیدی (۲۰۱۱) تأکید می‌کنند که سیاست‌های یارانه‌ای در دهه‌های گذشته، به جای حمایت از اقشار کم‌درآمد، منجر به یارانه‌های انرژی و حمل‌ونقل برای تمامی اقشار، از جمله ثروتمندان، شد و کارایی اقتصادی دولت را به شدت کاهش داد. شهرداری‌ها نیز در بخش‌هایی مانند جمع‌آوری زباله یا خدمات شهری، با تعرفه‌هایی مواجه‌اند که هزینه واقعی ماشین‌آلات و نیروی انسانی را پوشش نمی‌دهد، که این امر منجر به استهلاک سریع تجهیزات و کاهش کیفیت خدمات می‌شود.

پیامدهای فضایی تعرفه‌های ناکارآمد، به ویژه در حوزه ساخت‌وساز، بسیار مشهود است. ساخت‌وساز در ایران اغلب تحت تأثیر عوارض ساختمانی و فروش تراکم قرار دارد. این عوارض معمولاً بر اساس مترائ یا سطح زیربنا محاسبه می‌شوند، بدون آنکه تفاوت قابل توجهی بین هزینه‌های زیرساختی تحمیل شده توسط یک واحد مسکونی در یک منطقه پرتراکم و یک منطقه کم‌تراکم در نظر گرفته شود. ملکی‌پور و شریف‌زادگان (۲۰۲۰) نشان دادند که این نوع تعرفه‌گذاری باعث می‌شود تا سازندگان، برای فرار از هزینه‌های ثابت مجوزدهی، به سمت ساخت‌وسازهای بزرگ‌تر و پرتراکم‌تر سوق داده شوند، زیرا هزینه واحد مجوزدهی در مقیاس بزرگ کاهش می‌یابد. این امر در نهایت به افزایش بارگذاری بر زیرساخت‌های موجود در مناطق مرکزی و قدیمی شهر منجر می‌شود، در حالی که توسعه افقی در حریم شهرها بدون پوشش هزینه‌های زیرساختی مربوطه ادامه می‌یابد. این الگوی توسعه، زمینه‌ساز افزایش هزینه‌های نگهداری شهری و نابرابری در کیفیت محیط زندگی است. علاوه بر این، ناکارآمدی تعرفه‌ها موجب ایجاد هزینه‌های مبادله (Transaction Costs) بالایی در فرآیندهای اداری می‌شود. زمانی که نرخ‌های رسمی تعرفه‌ها از نرخ‌های واقعی خدمات فاصله زیادی دارند، انگیزه برای دور زدن قوانین و استفاده از راه‌های غیررسمی (مانند لابی‌گری برای تخفیف یا اخذ مجوزهای غیرمتعارف) افزایش می‌یابد. نوایین و خدیجه (۲۰۱۲) این وضعیت را به عنوان عاملی در تضعیف حاکمیت قانون و افزایش فساد اداری در حوزه برنامه‌ریزی شهری تحلیل کرده‌اند. این هزینه‌های مبادله، نه تنها کارایی اقتصادی را کاهش می‌دهد، بلکه به طور مستقیم بر عدالت فضایی تأثیر می‌گذارد؛ زیرا دسترسی به روابط یا اطلاعات لازم برای بهره‌مندی

از تخفیف‌ها یا تسهیلات، معمولاً در اختیار سرمایه‌گذاران بزرگ و مناطق برخوردارتر است، در نتیجه این نابرابری‌ها در سیستم تصمیم‌گیری نیز تکرار می‌شود.

از سوی دیگر، درآمدهای پایدارتر مانند مالیات بر دارایی‌های غیرمنقول (که باید بخش عمده‌ای از سهم شهرداری باشد) اغلب با مقاومت شدید مواجه شده و نرخ‌های اعمالی بسیار پایین‌تر از پتانسیل واقعی است. این امر باعث می‌شود که شهرداری از ابزار قدرتمند مالیاتی خود برای بازتوزیع فضایی بهره نبرد. به طور خلاصه، نظام تعرفه‌ای فعلی، در حالی که در کوتاه‌مدت ممکن است بخش‌هایی از هزینه‌ها را پوشش دهد، در بلندمدت فاقد کارآمدی تخصیصی است و با تقویت نابرابری‌های فضایی، اهداف توسعه پایدار شهری را تضعیف می‌کند. برای بهبود، نیاز به مدل‌سازی دقیق هزینه‌های اجتماعی و فضایی ناشی از فعالیت‌ها و تنظیم تعرفه‌ها بر اساس آن است.

#### ۴. پایداری مالی و تنوع‌بخشی منابع درآمدی

پایداری مالی شهرداری‌ها مستلزم حرکت از اتکای صرف به درآمدهای پروژه‌ای به سمت درآمدهای عملیاتی و مبتنی بر دارایی است. پژوهش‌ها نشان می‌دهند که سیستم مالی شهرداری‌های ایران فاقد ساختار لازم برای تولید درآمد پایدار است و این امر موجب شده است که درآمدهای غیرعملیاتی سهم غالب را داشته باشند. قسیمی و همکاران (۲۰۲۳) در تحلیل خود بر لزوم کاهش وابستگی به «درآمد ناپایدار» تأکید دارند و معیارهایی برای ارزیابی پایداری ارائه می‌دهند. یک شهرداری پایدار باید بتواند هزینه‌های جاری خود را صرفاً از محل درآمدهای عملیاتی (مانند عوارض خدمات شهری و مالیات‌های محلی) پوشش دهد و درآمدهای پروژه‌ای (مانند فروش زمین یا عوارض ساخت‌وساز) را صرفاً برای سرمایه‌گذاری‌های جدید و توسعه زیرساخت‌ها به کار گیرد. برای دستیابی به این پایداری، دو مسیر اصلی در ادبیات مورد بررسی قرار گرفته است: اول، بازطراحی تعرفه‌ها برای پوشش کامل هزینه‌ها، و دوم، توسعه منابع درآمدی جدید و پایدار. در حوزه اول، تجربه هدفمندی یارانه‌ها نشان داد که تغییرات قیمتی می‌توانند به سرعت بر ساختار هزینه‌های شهرداری تأثیر بگذارند (اکبری و موذن‌جمشیدی، ۲۰۱۱). این تجربه لزوم بازنگری دوره‌ای و منطقی در تعرفه‌های خدمات عمومی را تقویت می‌کند. با این حال، هرگونه افزایش تعرفه باید همراه با تدابیر حمایتی (مانند اعطای تخفیف هدفمند یا اعتبارات اعتباری) برای دهک‌های پایین جامعه باشد تا از نقض عدالت اجتماعی جلوگیری شود.

در مسیر دوم، توسعه درآمدهای پایدار، تمرکز بر مالیات‌های محلی و بهره‌وری از دارایی‌های شهری است. پیش‌دار (۲۰۲۵) معتقد است که پتانسیل زیادی در اجرای موثر مالیات بر دارایی‌های غیرمنقول (مالیات بر مستغلات) وجود دارد. این مالیات نه تنها منبع درآمدی نسبتاً پایدار است، بلکه به دلیل ارتباط مستقیم با ارزش زمین، می‌تواند به عنوان یک ابزار کنترل‌کننده در برابر سفته‌بازی و انحصار در زمین نیز عمل کند. اجرای کارآمد این مالیات نیازمند ساماندهی کامل کاداستر شهری، شناسایی دقیق ارزش روز اموال، و کاهش فرار مالیاتی است. در حال حاضر، شکاف بزرگی بین ارزش معاملاتی واقعی اموال و ارزش معاملاتی مندرج در دفاتر شهرداری برای محاسبه عوارض وجود دارد که این خود بزرگترین مانع پایداری مالی است. علاوه بر مالیات بر دارایی، مدیریت بهره‌وری دارایی‌های شهری به عنوان یک منبع درآمدی مغفول مانده مورد توجه قرار گرفته است. این شامل اجاره‌دهی بهینه زمین‌ها و ساختمان‌های بلااستفاده شهرداری، مشارکت در پروژه‌های توسعه‌ای مبتنی بر حق

بهره‌برداری، و همچنین استفاده از سازوکارهای تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی از طریق اوراق مشارکت شهری (Municipal Bonds) است (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). اگر شهرداری‌ها بتوانند دارایی‌های خود را به درستی ارزش گذاری کرده و از ظرفیت بازارهای سرمایه استفاده کنند، وابستگی آن‌ها به فروش ناپایدار اراضی شهری به شدت کاهش خواهد یافت. به طور خلاصه، پایداری مالی تنها با افزایش سطح درآمد محقق نمی‌شود، بلکه نیازمند تغییر الگوی درآمد از منابع کوتاه‌مدت و پرنوسان به منابع مبتنی بر ارزش ذاتی و مستمر دارایی‌ها و خدمات شهری است.

## ۵. عدالت فضایی و نظام تعرفه‌ای: تحلیل تجربی در شهرهای ایران

بررسی تجربی نشان می‌دهد که نظام تعرفه‌ای فعلی در شهرهای ایران، به جای اینکه عاملی برای کاهش نابرابری‌های فضایی باشد، به عاملی برای تثبیت و تشدید آن‌ها تبدیل شده است. این نتیجه‌گیری از مطالعات متعددی که به تحلیل توزیع خدمات شهری در مناطق مختلف کلان‌شهرها پرداخته‌اند، استخراج می‌شود. نوایین و خدیجه (۲۰۱۲) در مطالعه موردی خود در پایتخت، نشان دادند که بیشترین درآمد حاصل از عوارض ساخت‌وساز و فروش تراکم در مناطقی با بالاترین قیمت زمین متمرکز شده است. با این حال، نحوه هزینه کرد این منابع همیشه در راستای جبران نیازهای اولیه و زیرساختی مناطق مبدأ نبوده است؛ بلکه غالباً بر اساس اولویت‌های سیاسی یا پروژه‌های نمادین شهری، به طور نامتوازن در سطح کل شهر توزیع شده است. این عدم تطابق بین منبع درآمد و محل هزینه کرد، ماهیت عدالت فضایی را در این نظام مالی پیچیده ساخته است.

ملکی‌پور و شریف‌زادگان (۲۰۲۰) بر این نکته تأکید دارند که تعرفه‌هایی مانند عوارض نوسازی نیز نتوانسته‌اند به اهداف عادلانه خود دست یابند. این عوارض که قرار بود صرف نوسازی محلی شود، اغلب به دلیل ضعف نظارت، در بودجه عمومی شهر ادغام شده و در نهایت به نفع مناطقی با توانایی بیشتر در نظارت و پیگیری پروژه‌ها هزینه شده است. از منظر عدالت فضایی، اگر یک منطقه به دلیل برخورداری از زیرساخت‌های مناسب‌تر، دارای ارزش زمین بالاتر باشد، انتظار می‌رود که عوارض نوسازی آن نیز بالاتر باشد، اما باید تضمین شود که بازدهی این عوارض به طور مستقیم و قابل مشاهده در همان منطقه نمود یابد تا انگیزه برای پرداخت افزایش یابد و حس مالکیت و مشارکت شهروندان تقویت شود. فقدان این شفافیت، به بی‌اعتمادی عمومی دامن زده است.

تجربه شهرهای کوچک‌تر و با درآمد پایین‌تر، تفاوت‌های اساسی را نشان می‌دهد. این شهرداری‌ها به دلیل فقدان پتانسیل ساخت‌وساز یا بازار زمین فعال، به شدت به درآمدهای انتقالی دولتی وابسته می‌شوند. این وابستگی، استقلال مالی و تصمیم‌گیری آن‌ها را سلب کرده و آن‌ها را در مقابل تغییرات در سیاست‌های ملی آسیب‌پذیر می‌سازد. در این مناطق، تعرفه‌های خدمات (مانند حمل‌ونقل محلی یا مدیریت پسماند) به دلیل عدم وجود صرفه مقیاس (Economies of Scale) و قدرت چانه‌زنی پایین‌تر با پیمانکاران، اغلب با قیمت‌های بالاتری نسبت به هزینه‌های واقعی ارائه می‌شوند، اما به دلیل فقر عمومی جامعه، امکان افزایش نرخ‌ها وجود ندارد و در نتیجه، کیفیت خدمات به شدت تنزل می‌یابد (پیش‌دار، ۲۰۲۵). برای ایجاد عدالت فضایی در نظام تعرفه‌ای، پیشنهاد می‌شود که از مکانیزم‌های "تضمین حداقل سطح خدمات" استفاده شود که از طریق بودجه‌بندی بر اساس نیازهای فضایی (Needs-Based Budgeting) محقق می‌شود، نه صرفاً بر اساس پتانسیل درآمدزایی. به این معنی که مناطقی که فاقد زیرساخت‌های اولیه هستند، باید سهم بیشتری از درآمدهای تجمیع‌شده شهر (به ویژه درآمدهای حاصل از ارزش افزوده زمین در مناطق برخوردار) را دریافت کنند. این رویکرد، که مبتنی بر مفهوم "توسعه متوازن" است، نیازمند یک نظام حسابداری عملکردی دقیق است که بتواند هزینه‌های واقعی ارائه خدمات در مناطق مختلف را به تفکیک محاسبه نماید تا فرمول‌های توزیع بودجه بر پایه داده‌های عینی و عادلانه استوار باشد.

## ۶. نقش سیاست‌گذاری و اصلاحات نهادی در تعرفه‌گذاری

اصلاح کارآمدی نظام تعرفه‌های درآمدی شهرداری‌ها، نه صرفاً یک مسئله فنی در قیمت‌گذاری، بلکه یک دگرگونی عمیق در سیاست‌گذاری و نهادسازی شهری است. تجارب گذشته نشان داده‌اند که هرگونه تلاش برای اصلاح تعرفه‌ها بدون همراهی اصلاحات نهادی و سیاسی، با مقاومت شدید ذینفعان روبرو شده و یا به سرعت ناکام مانده است. اکبری و مؤذن‌جمشیدی (۲۰۱۱) به نقش سیاست‌های کلان اقتصادی، مانند هدفمندی یارانه‌ها، به عنوان عامل کاتالیزور در تغییر ساختار مالی شهرداری‌ها اشاره کردند. این تغییرات، اگرچه خود مستقیماً توسط شهرداری مدیریت نشده‌اند، اما الزام‌آور شدند و شهرداری‌ها را مجبور به بازنگری در ساختار هزینه‌ها و درآمدها کردند. این امر نشان می‌دهد که اصلاحات موفق در سطح محلی نیازمند هماهنگی عمودی با سیاست‌های ملی است. از منظر نهادی، بزرگترین مانع، عدم استقلال کافی شهرداری‌ها در تعیین و اخذ عوارض و تعرفه‌ها است. بسیاری از تصمیمات مهم تعرفه‌ای، به ویژه آن‌هایی که مستقیماً بر مصرف‌کنندگان تأثیر می‌گذارد (مانند قیمت خدمات پایه)، به دلیل ملاحظات سیاسی در سطوح بالاتر (استانداردی یا دولت مرکزی) کنترل یا محدود می‌شوند. این محدودیت، توانایی شهرداری برای قیمت‌گذاری بر اساس هزینه‌های واقعی را از بین می‌برد و منجر به کسری عملیاتی می‌شود. نواین و خدیجه (۲۰۱۲) معتقدند که این وابستگی، شهرداری را از یک نهاد پاسخگو به شهروندان، به یک نهاد منتظر دریافت منابع از دولت مرکزی تبدیل می‌کند.

برای افزایش کارآمدی و پایداری، سیاست‌گذاری باید بر شفافیت و کاهش هزینه‌های مبادله متمرکز شود. این امر مستلزم دیجیتالی‌سازی کامل فرآیندهای صدور مجوز، پرداخت عوارض، و ارزیابی املاک است. شفافیت در نحوه محاسبه عوارض و به ویژه نحوه هزینه کرد آن‌ها در بودجه، اعتماد شهروندان را افزایش می‌دهد. قسیمی و همکاران (۲۰۲۳) پیشنهاد می‌کنند که باید مکانیزم‌های مشارکت عمومی در تعیین تعرفه‌ها ایجاد شود تا شهروندان بتوانند در فرآیند قیمت‌گذاری خدمات عمومی، به ویژه در مواردی که تعرفه باید افزایش یابد، نقش داشته باشند. این مشارکت، پذیرش اجتماعی (Social Acceptance) تغییرات تعرفه‌ای را تسهیل می‌کند. در حوزه عدالت فضایی، سیاست‌گذاری باید هدفمند باشد. اصلاحات تعرفه‌ای نباید به صورت عمومی و یکسان اعمال شود، بلکه باید بر مبنای تحلیل اثرات توزیعی (Distributional Impact Analysis) صورت گیرد. به عنوان مثال، در صورت افزایش مالیات بر زمین، می‌توان به ساکنان کم‌درآمد مناطق قدیمی شهر در قالب "یارانه مسکن مبتنی بر مالیات" اعتبار داد تا هزینه افزایش مالیات بر دوش آن‌ها نیفتد، در حالی که ارزش زمین در مناطق سودآور مورد بهره‌برداری قرار گیرد. این رویکرد ترکیبی (افزایش درآمد پایدار با حفظ عدالت توزیعی) نیازمند چارچوب‌های قانونی و نهادی است که به شهرداری اجازه دهد همزمان هم مالیات‌دهی را بهینه کند و هم از ابزارهای بازتوزیعی خود استفاده نماید.

## ۷. مدل‌های پیشنهادی برای بازطراحی نظام تعرفه‌ای با رویکرد عدالت فضایی

با توجه به کاستی‌های موجود در نظام فعلی، ادبیات پژوهشی مدل‌های متعددی را برای بازطراحی نظام تعرفه‌ای شهرداری‌ها پیشنهاد داده است که بر سه اصل پایداری، کارآمدی، و عدالت فضایی استوارند. مدل محوری پیشنهادی، گذار از نظام تعرفه‌ای مبتنی بر «توسعه» به نظام مبتنی بر «ارزش زمین و بهره‌وری خدمات» است.

مدل اول: توسعه مالیات بر ارزش زمین (Land Value Capture - LVC)

این مدل، بر پایه این ایده استوار است که بخش قابل توجهی از ارزش املاک، نه به واسطه سرمایه‌گذاری خصوصی، بلکه به واسطه سرمایه‌گذاری‌های عمومی شهرداری (زیرساخت‌ها، حمل‌ونقل عمومی، تغییر کاربری‌های محیطی) ایجاد می‌شود. پیش‌دار (۲۰۲۵) پیشنهاد می‌کند که نرخ مالیات بر ارزش زمین (بدون احتساب بهبودهای ایجاد شده توسط مالک) باید به طور قابل توجهی افزایش یابد تا ارزش سرمایه‌گذاری عمومی به خزانه شهرداری بازگردد. نرخ پیشنهادی اغلب حول ۳ تا ۵ درصد ارزش روز زمین در نظر گرفته می‌شود. نکته کلیدی در این مدل، اجرای آن به صورت منطقه‌ای و مرحله‌ای است تا از شوک بازار جلوگیری شود. برای تضمین عدالت فضایی، درآمدهای حاصل از LVC باید به طور شفاف به زیرساخت‌های مناطقی که بیشترین ارزش افزوده را ایجاد کرده‌اند (و همچنین مناطق محروم‌تر برای جبران نابرابری) اختصاص یابد.

مدل دوم: تعرفه‌گذاری قیمت‌گذاری خدمات عمومی بر مبنای هزینه نهایی (Marginal Cost Pricing)

در این مدل، تعرفه خدمات شهری مانند پسماند، آب و فاضلاب، و حمل‌ونقل باید به هزینه نهایی ارائه خدمات نزدیک شود تا مصرف بهینه شود (کارآمدی اقتصادی). با این حال، این افزایش هزینه باید با یک سازوکار حمایتی قوی همراه باشد. ملکی‌پور و شریف‌زادگان (۲۰۲۰) این را "تعرفه پلکانی با سقف حمایتی" می‌نامند. به این معنا که مصرف پایه‌ای شهروندان با نرخ یارانه‌ای (نزدیک به صفر) تأمین شود (حفظ عدالت اجتماعی)، اما هر واحد مصرف مازاد بر یک سطح معقول، با نرخ‌های که هزینه‌های واقعی را پوشش می‌دهد، قیمت‌گذاری شود. این امر انگیزه صرفه‌جویی را در مصرف‌کنندگان پرمصرف (اغلب مناطق برخوردار و پرمصرف) ایجاد می‌کند، در حالی که اقشار کم‌درآمد تحت فشار قرار نمی‌گیرند.

مدل سوم: نظام عوارض مبتنی بر اثرات خارجی (Externalities-Based Fees)

این مدل برون‌گرایی‌های منفی فعالیت‌های شهری را درونی‌سازی می‌کند. به عنوان مثال، عوارض ساختمانی باید متناسب با اثرات منفی آن بر ترافیک، آلودگی هوا، و بارگذاری بر شبکه فاضلاب و پارکینگ باشد. نوایین و خدیجه (۲۰۱۲) پیشنهاد می‌کنند که برای پروژه‌هایی که منجر به افزایش شدید تراکم در مناطق با زیرساخت ضعیف می‌شوند، باید "عوارض جبرانی فضایی" اخذ شود. این عوارض باید مستقیماً برای ارتقاء ظرفیت زیرساخت‌های همان منطقه هزینه شود، که این امر یک حلقه بازخورد مثبت در جهت بهبود خدمات در مناطق توسعه‌یافته ایجاد می‌کند و از نابرابری فضایی جلوگیری می‌نماید. اجرای این مدل‌ها نیازمند پایه‌های فنی قوی، از جمله سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی (GIS) برای تفکیک فضایی درآمدها و هزینه‌ها، و یک نظام حسابداری مبتنی بر عملکرد (Performance-Based Accounting) برای ردیابی و گزارش‌دهی شفاف است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادات

این مرور نظام‌مند بر کارآمدی نظام تعرفه‌های درآمدی شهرداری‌ها نشان داد که ساختار مالی کنونی در ایران، به دلیل اتکای شدید بر درآمدهای ناپایدار و عدم قیمت‌گذاری مبتنی بر هزینه‌های واقعی، در تحقق سه هدف اصلی (کارآمدی، پایداری و عدالت فضایی) دچار نقص‌های ساختاری عمیقی است. نتایج مطالعات مورد بررسی، از جمله یافته‌های نوایین و خدیجه (۲۰۱۲) و ملکی‌پور و شریف‌زادگان (۲۰۲۰)، به وضوح نشان می‌دهند که این نقص‌ها منجر به تشدید نابرابری‌های فضایی، تضعیف توان سرمایه‌گذاری بلندمدت، و افزایش هزینه‌های مبادله اداری شده‌اند. در حالی که اصلاحات کلان اقتصادی نظیر هدفمندی یارانه‌ها

(اکبری و مؤذن جمشیدی، ۲۰۱۱) ضرورت تغییر در قیمت‌گذاری خدمات را آشکار ساختند، اما عدم وجود یک رویکرد جامع مبتنی بر عدالت، مانع از دستیابی به پایداری مالی گردیده است.

جمع‌بندی سیاستی:

– نظام تعرفه‌ای شهرداری‌ها باید از یک رویکرد واکنشی و مبتنی بر نیازهای کوتاه‌مدت، به یک رویکرد استراتژیک و مبتنی بر ارزش زمین و خدمات عمومی تغییر یابد. پایداری مالی در گروی اجرای قاطع مدل‌های درآمدی مبتنی بر دارایی‌ها، به ویژه مالیات بر ارزش زمین و عوارض مبتنی بر استفاده واقعی از زیرساخت‌ها است (پیش‌دار، ۲۰۲۵). در عین حال، عدالت فضایی ایجاب می‌کند که این منابع درآمدی جدید، به جای انباشت در مناطق برخوردار، به عنوان ابزاری برای کاهش شکاف‌های توسعه‌ای و تضمین حداقل سطح خدمات در مناطق کم‌برخوردار به کار گرفته شوند (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳).

پیشنهادهای سیاستی برای بازطراحی نظام تعرفه‌ای:

– اولویت‌بخشی به مالیات بر ارزش زمین (LVC): تسریع در اجرای کامل کاداستر شهری و اعمال نرخ‌های منطقی و پویا بر ارزش زمین، به جای تمرکز بر ساخت‌وساز. درآمدهای حاصل باید برای سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی که ارزش زمین را افزایش می‌دهند، به صورت شفاف هزینه شود.

– اصلاح ساختار تعرفه‌های خدمات: قیمت‌گذاری خدمات پایه شهری (آب، پسماند) باید به تدریج به هزینه‌های واقعی نزدیک شود. این افزایش قیمت باید با مکانیزم‌های حمایتی قوی و هدفمند (یارانه مستقیم یا اعتبارات مالی) برای اقشار آسیب‌پذیر همراه باشد تا عدالت اجتماعی نقض نشود.

– توسعه عوارض مبتنی بر اثرات خارجی: ایجاد سازوکارهای قانونی برای اخذ عوارض متناسب با افزایش تراکم و بارگذاری بر زیرساخت‌های عمومی در مناطق مشخص، با الزام تخصیص مستقیم این منابع به ارتقاء ظرفیت زیرساخت‌های همان مناطق.

– افزایش شفافیت و مشارکت عمومی: ایجاد سامانه‌های حسابداری عملکردی که رابطه بین عوارض اخذ شده از هر محله و خدمات ارائه شده به آن محله را به صورت عمومی گزارش دهد. این شفافیت، موجب افزایش تمایل شهروندان به پرداخت عوارض می‌شود و مقاومت در برابر افزایش تعرفه‌ها را کاهش می‌دهد.

– کاهش اتکا به فروش تراکم: به عنوان یک منبع درآمد ناپایدار و مخرب فضایی، فروش تراکم باید به حداقل رسیده و جایگزین آن، افزایش بهره‌وری از طریق مالیات بر دارایی و اجاره‌دهی بهینه دارایی‌های بلااستفاده شهری شود.

اجرای این اصلاحات نیازمند اراده سیاسی قوی و هماهنگی بین نهادهای ملی و محلی است، اما اجرای آن‌ها تنها راهکار خروج شهرداری‌ها از بحران مالی مزمن و حرکت به سوی یک الگوی توسعه شهری کارآمد، پایدار و عادلانه از نظر فضایی خواهد بود.

## منابع

- نوایین، خدیجه. (۲۰۱۲). طراحی نظام مالیات بر درآمد املاک به کمک شهرداری ها. اقتصاد شهر، ۱۶(۴)، ۹۰-۹۷.
- اکبری نعمت اله، مؤذن جمشیدی سیده هما. (۲۰۱۱). تحلیل تاثیر هدفمند کردن یارانه ها بر درآمد و هزینه کلان شهرها (تشخیص فرآیندها و تاثیرات بعد از اجرای هدفمند کردن یارانه ها؛ مطالعه موردی کلان شهر اصفهان).
- قسیمی، صلاح الدین، صیدی، سیروان، تکیه خواه، جاهده. (۲۰۲۳). ایجاد درآمدهای جدید و پایدار برای شهرداری ها (مطالعه موردی: شهرداری سنندج). فصلنامه مدیریت راهبردی در سیستم های صنعتی (مدیریت صنعتی سابق)، ۱۸(۶۴)، ۲۳-۳۵.
- شیعه، اسماعیل، علیزاده. (۲۰۲۰). راهکارهای تامین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری های کشور. کنفرانس بین المللی مطالعات بین رشته ای در مدیریت و مهندسی، ۲(۲)، ۳۰۹۲-۳۱۰۹.
- مالکی پور، شریف زادگان. (۲۰۲۰). سنجش هزینه مبادله نهاد برنامه ریزی شهری، مورد پژوهشی طرح تفصیلی شهر اصفهان. اقتصاد شهری، ۱(۱)، ۶۵-۸۰.
- خمر، غلامعلی، جوادیان. (۲۰۱۶). پیش بینی میزان درآمد حاصل از دریافت عوارض شهری شهرداری ها با استفاده از مدل شبکه عصبی (مطالعه موردی: شهر زابل). فصلنامه علمی و پژوهشی پژوهش و برنامه ریزی شهری، ۶(۲۳)، ۲۱-۳۴.
- معروفی نقدی، فخرالدین، امامی. (۲۰۱۷). ارائه مدل برنامه ریزی استراتژیک شهرداریها (مورد مطالعه شهرداری ملایر سال ۱۴۰۰-۱۳۹۶).
- آمایش محیط، ۱۰(۳۸)، ۱۱۹-۱۴۴.
- سهرابی، صفری، آرزو. (۲۰۱۹). شناسایی و رتبه بندی مهم ترین روش های تامین درآمدی پایدار شهرداری با استفاده از فنون MCDM (مطالعه موردی: شهرداری همدان). اقتصاد شهری، ۴(۲)، ۹۱-۱۱۰.
- معطوفی، علی رضا. (۲۰۱۷). شناسایی و اولویت بندی روش های درآمد پایدار در شهرداری گرگان با استفاده از روش AHP. مدیریت شهری نوین، ۵(۱۸)، ۱۱۷-۱۴۲.
- تفضلی علیرضا، دالمن پور محمد، امامی میبدی علی، رحیم زاده اشکان. (۲۰۲۳). ارزیابی روش های تامین مالی در شهرداری ها و معرفی روش مناسب.
- هاشمی فیض آبادی، سیدمهدی، فیض آبادی، اکرم. (۲۰۲۰). مشکلات و پیشنهادات برای درآمد پایدار شهری با نگاه اقتصاد مقاومتی. مطالعات طراحی شهری و پژوهش های شهری، ۱۲(۳)، ۳۱-۴۴.
- پیش دار. (۲۰۲۵). مدیریت بهره وری املاک و دارایی های شهری، کلید افزایش درآمد پایدار شهرداری. پژوهش های جدید در مدیریت و حسابداری، ۹۷(۱۱)، ۱۷۵-۱۸۰.
- عبدالله زاده جمال آبادی، تقوایی. (۲۰۲۵). تبیین و محاسبه سهم انواع عوارض کسب و کار در ساخت مسکن؛ مورد پژوهشی: پروانه های شهرسازی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲. اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۵(۴)، ۶۲-۸۰.
- محمدی، اشرف، غلامی، حاجیان. (۲۰۲۲). بررسی راهکارهای تامین مالی پروژه در شهرداری شازند. مدیریت، حسابداری و اقتصاد، ۲۳(۶)، ۴۱-۴۸.
- سیف، اله مراد، نادری خورشیدی، صادقی مال امیری، منصور، رئیسی، محبت. (۲۰۱۵). طراحی و تبیین نظام مدیریت مالیات محلی با رویکرد اسلامی (شهرداری تهران). مدیریت اسلامی، ۲۲(۲)، ۱۵۱-۱۸۳.