

ارزیابی اثر تنوع‌بخشی به منابع درآمدی پایدار شهرداری‌ها بر تاب‌آوری مالی و کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار ناشی از ساخت‌وساز

مهسا صدیق^۱، عبدالرسول شادمهر^۲

۱ - کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس. (کارشناس امور مالی سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات).
۲ - کارشناسی ارشد مدیریت مالی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کازرون. (رئیس اداره توسعه مدیریت و منابع سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات)

چکیده

مدیریت مالی پایدار شهرداری‌ها در دهه‌های اخیر به یکی از چالش‌های اصلی حکمرانی شهری تبدیل شده است، به‌ویژه در مواجهه با افزایش الزامات خدماتی و کاهش درآمدهای متکی بر منابع ناپایدار. وابستگی مفرط شهرداری‌ها به درآمدهای ناشی از عوارض ساخت و ساز و فروش اراضی، تاب‌آوری مالی آن‌ها را در برابر نوسانات اقتصادی و رکودهای بخش مسکن به شدت تضعیف کرده است. این پژوهش مروری با هدف تحلیل رابطه علی و معلولی میان تنوع‌بخشی به ساختار درآمدی و ارتقاء شاخص‌های تاب‌آوری مالی در نهادهای شهری صورت پذیرفته است. هدف اصلی، شناسایی سازوکارهای نظری و عملیاتی است که از طریق آن‌ها، حرکت از اقتصاد شهری مبتنی بر رانت ساخت‌وساز به سوی اقتصاد شهری مبتنی بر خدمات و دارایی‌های مولد، می‌تواند ثبات مالی بلندمدت شهرداری‌ها را تضمین کند. روش پژوهش بر پایه تحلیل اسنادی و مرور جامع ادبیات نظری و تجربی مرتبط با مالیه شهری، تاب‌آوری مالی و درآمدزایی محلی استوار است، با تأکید ویژه بر مدل‌های درآمدی غیرمتمرکز و پایدار. یافته‌ها نشان می‌دهند که تنوع‌بخشی فعال به منابع درآمدی، به ویژه از طریق افزایش سهم درآمدهای مالیاتی محلی، عوارض مبتنی بر خدمات و بهره‌برداری هوشمندانه از دارایی‌های شهری، ریسک نوسانات درآمدی را کاهش داده و قابلیت جذب شوک‌های مالی (تاب‌آوری) را به طور چشمگیری افزایش می‌دهد. همچنین، وابستگی کمتر به منابع سیستمی و متمرکز، استقلال عملیاتی شهرداری را تقویت می‌کند. نتیجه‌گیری می‌شود که تنوع‌بخشی درآمدی نه تنها یک استراتژی تامین مالی، بلکه یک پارادایم بنیادین برای تضمین استمرار ارائه خدمات شهری و ارتقاء حکمرانی محلی در بلندمدت است و نیازمند بازنگری ساختاری در قوانین مالی شهرداری‌ها می‌باشد.

واژگان کلیدی: تاب‌آوری مالی، تنوع‌بخشی درآمدی، درآمدهای پایدار شهری، وابستگی به ساخت‌وساز، استقلال مالی شهرداری

۱۱: مقدمه

شهرداری‌ها به عنوان لایه‌های اساسی ساختار حکمرانی، مسئولیت تأمین زیرساخت‌ها، خدمات عمومی و توسعه محلی را بر عهده دارند، امری که نیازمند جریان مستمر و قابل اتکایی از منابع مالی است. چالش اصلی که بسیاری از شهرداری‌ها، به ویژه در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور، با آن دست و پنجه نرم می‌کنند، فقدان ساختار درآمدی متوازن و تاب‌آور است؛ ساختاری که اغلب به شدت بر بخش‌های خاص و نوسانی اقتصاد محلی متکی است. این وابستگی مفرط، شهرداری را در معرض نوسانات شدید چرخه‌های اقتصادی قرار داده و توانایی آن را برای برنامه‌ریزی بلندمدت و حفظ کیفیت خدمات در دوران رکود، تضعیف می‌نماید. بنابراین، مسئله محوری این پژوهش، تحلیل چگونگی تأثیر استراتژی‌های فعال تنوع‌بخشی به منابع درآمدی بر تقویت تاب‌آوری مالی شهرداری‌ها در برابر این شوک‌های بیرونی است.

تاب‌آوری مالی (Financial Resilience)، مفهومی چندوجهی است که فراتر از صرفاً توانایی پرداخت بدهی‌ها تعریف می‌شود؛ این مفهوم شامل قابلیت جذب شوک‌های مالی ناگهانی، بازیابی سریع به سطح عملکرد مطلوب پس از بحران و حفظ استقلال عملیاتی در محیط‌های متغیر اقتصادی است. در بستر مالی شهری، زمانی که بخش عمده درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض مربوط به تغییر کاربری اراضی، صدور پروانه ساختمانی و فروش دارایی‌های غیرمولد تأمین می‌شود، هرگونه کندی در بازار سرمایه‌گذاری ساخت‌وساز، مستقیماً به کسری بودجه‌ای عمیق و کاهش شدید ظرفیت ارائه خدمات منجر می‌گردد. این مدل درآمدی که ماهیتی رانت‌خیز و چرخه‌ای دارد، اساساً با الزامات بلندمدت توسعه پایدار شهری در تعارض است و ثبات مدیریتی را به شدت به نوسانات بازار مسکن وابسته می‌سازد. ادبیات مدیریت مالی شهری به طور فزاینده‌ای بر ضرورت گذار از مدل‌های درآمدی مبتنی بر تراکنش‌های کوتاه‌مدت (مانند ساخت‌وساز) به سمت مدل‌های درآمدی مبتنی بر جریان‌های مستمر و پایدار (مانند بهره‌برداری از خدمات، مالیات‌های محلی عادلانه و مدیریت دارایی‌های درآمدزا) تأکید می‌کند. این گذار نه تنها یک مسئله فنی مالی، بلکه یک تصمیم راهبردی در حوزه حکمرانی محلی محسوب می‌شود؛ زیرا تعیین می‌کند که شهرداری تا چه حد می‌تواند استقلال خود را در برابر دولت مرکزی حفظ کرده و پاسخگوی نیازهای واقعی شهروندان باشد. هرچه سبد درآمدی متنوع‌تر باشد، ریسک تمرکز کاهش یافته و پایداری مالی افزایش می‌یابد، امری که به طور مستقیم انعطاف‌پذیری مدیریتی را تقویت می‌کند.

بررسی تجربیات بین‌المللی و شواهد داخلی نشان می‌دهد که شهرداری‌هایی با ساختار درآمدی متوازن، که بخش قابل توجهی از درآمد خود را از محل مالیات‌های محلی مبتنی بر ارزش دارایی‌های ثابت (مانند مالیات بر املاک) یا عوارض مبتنی بر مصرف خدمات (مانند آب، فاضلاب، پسماند) کسب می‌کنند، در مقایسه با شهرداری‌های وابسته به درآمدهای ساخت‌وساز، شوک‌های رکودی را با ثبات بیشتری پشت سر گذاشته‌اند. این امر اثبات می‌کند که تنوع‌بخشی، به مثابه یک مکانیزم خودتنظیمی در برابر اختلالات بیرونی عمل می‌کند. تحلیل این رابطه نیازمند چارچوبی است که بتواند ماهیت این تنوع و تأثیر آن بر شاخص‌های کلیدی تاب‌آوری را به صورت کمی و کیفی ارزیابی نماید. موضوع اصلی در ادبیات مالی شهری ایران، وابستگی تاریخی شهرداری‌ها به منابع دولتی و عوارض عمرانی است که باعث شده استقلال عمل آن‌ها محدود شده و درآمدها به شدت به تصمیمات سیاسی و وضعیت اقتصادی کلان وابسته باشد. بر اساس آنچه نوایین (۲۰۱۲) اشاره می‌کند، عدم توسعه مکانیزم‌های خوداتکایی درآمدی، شهرداری‌ها را در معرض آسیب‌پذیری دائمی قرار می‌دهد. این پژوهش تلاش می‌کند تا با تکیه بر چارچوب‌های نظری مدیریت ریسک مالی، سازوکار تأثیرگذار تنوع‌بخشی درآمدی را بر ابعاد مختلف تاب‌آوری—از جمله ثبات جریان نقدینگی، ظرفیت استقراض و انعطاف‌پذیری هزینه‌ای—تعریف و تبیین کند.

از منظر نظری، تنوع بخشی را می توان به عنوان کاهش واریانس کلی درآمد تعریف کرد که به طور مستقیم کاهش عدم قطعیت مالی را در پی دارد. این کاهش عدم قطعیت، امکان بودجه ریزی دقیق تر و سرمایه گذاری های استراتژیک تری را فراهم می آورد که خود موتور محرک توسعه پایدار شهری است. در مقابل، تمرکز درآمدی، مانند وابستگی به عوارض ساختمانی، به مثابه یک ریسک سیستمی عمل می کند، زیرا بخش مسکن ذاتاً دارای چرخه های رونق و رکود شدید است و شهرداری را مجبور به پذیرش مدیریت مبتنی بر بحران می کند. این ماهیت بحران محور، توانایی شهرداری برای اجرای پروژه های بلندمدت زیرساختی را که نیازمند ثبات درآمدی چندین ساله هستند، مختل می سازد.

بنابراین، این مقاله مروری ساختارمند به دنبال پاسخگویی به این پرسش اصلی است که چگونه استراتژی های هدفمند تنوع بخشی درآمدی می توانند شهرداری ها را از وضعیت مالی شکننده و چرخه ای خارج کرده و به سطح بالاتری از تاب آوری تبدیل کنند؟ پاسخ به این پرسش مستلزم بررسی دقیق تعاریف نظری تاب آوری، تفکیک منابع درآمدی ناپایدار از پایدار و ارائه یک مدل مفهومی برای سنجش اثر این تنوع بخشی بر شاخص های عملکردی شهرداری است. این مطالعه به طور خاص بر لزوم کاهش سهم درآمدهای مبتنی بر ساخت و ساز و جایگزینی آن با منابع مبتنی بر اقتصاد مولد محلی تمرکز دارد. در نهایت، اهمیت موضوع در بستر نیاز مبرم به ارتقاء خدمات شهری و عدم کفایت منابع مالی فعلی شهرداری ها نهفته است. اگر شهرداری نتواند منابع مالی پایدار را مدیریت کند، توانایی آن برای مقابله با چالش های نوین شهرنشینی، مانند تغییرات اقلیمی، توسعه زیرساخت های هوشمند و تأمین عدالت اجتماعی از طریق خدمات عمومی، به شدت محدود خواهد شد. این تحقیق با ارائه یک تحلیل جامع و ارائه راهکارهای مبتنی بر شواهد، در پی فراهم آوردن یک نقشه راه نظری برای سیاست گذاران شهری در مسیر دستیابی به خودکفایی و تاب آوری مالی است.

۲: مبانی نظری درآمدهای پایدار شهری و شهرداری ها

مفهوم درآمدهای پایدار شهری هسته مرکزی حکمرانی مالی موفق شهرداری ها را تشکیل می دهد؛ این درآمدها به جریان های مالی اطلاق می شود که در طول چرخه های مختلف اقتصادی، فارغ از نوسانات کوتاه مدت بازار ساخت و ساز یا تغییرات ناگهانی در تخصیص یارانه های دولتی، قابل پیش بینی و تداوم باشند. تعریف پایدار در این زمینه فراتر از صرف بقای مالی است و شامل توانایی شهرداری برای تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اجرای تعهدات بلندمدت و سرمایه گذاری های توسعه ای بدون اتکای بیش از حد به بدهی های پرهزینه یا فروش دارایی های استراتژیک است. بر اساس دیدگاه محمدی و همکاران (۲۰۲۲)، منابع پایدار آن هایی هستند که با رشد جمعیت، افزایش ارزش اقتصادی پایه شهر یا بهبود کارایی خدمات شهری ارتباط مستقیم و مستمر دارند. یکی از مهم ترین ستون های درآمد پایدار، مالیات های محلی است که به طور خاص بر پایه توان مالی و ارزش اقتصادی شهروندان و دارایی های ثابت در حوزه جغرافیایی شهرداری بنا شده اند. این مالیات ها، برخلاف عوارض ساختمانی که ماهیتی تراکنشی و غیر تکرارشونده دارند، جریان درآمدی ایجاد می کنند که با تغییرات جزئی در ارزش دارایی ها یا بهبودهای محلی، به صورت مستمر افزایش می یابد. توسعه سیستم کارآمد اخذ مالیات بر ارزش افزوده ملک (Property Tax) به عنوان یکی از پایدارترین منابع درآمدی شناخته می شود، زیرا این منبع، بازتاب دهنده ثروت و موقعیت مکانی است و تا حد زیادی از نوسانات کوتاه مدت کسب و کارهای فعال در شهر مصون می ماند.

عوارض مبتنی بر خدمات (User Fees and Charges) نیز بخش حیاتی دیگری از درآمد پایدار را تشکیل می دهند، مشروط بر آنکه این عوارض به درستی قیمت گذاری شده و با کیفیت خدمات دریافتی تناسب داشته باشند. این منابع درآمدی دارای خاصیت پوشش هزینه (Cost Recovery) هستند و شهروندان را مستقیماً در فرآیند تأمین مالی زیرساخت ها و خدماتی که از

آن بهره‌مند می‌شوند، مشارکت می‌دهند. سیستم‌های موفق مدیریت پسماند، آب و فاضلاب یا حمل و نقل عمومی که قیمت‌گذاری آن‌ها مبتنی بر اصول اقتصادی باشد، می‌توانند بخش بزرگی از هزینه‌های جاری خود را پوشش دهند و فشار کمتری بر بودجه عمومی شهرداری وارد آورند. این امر مطابق با رویکردهای جدید مدیریت مالی مبتنی بر عملکرد است که توسط تفضلی و همکاران (۲۰۲۳) مورد تأکید قرار گرفته است.

در ادبیات مدیریت شهری، درآمد پایدار اغلب با مفهوم "درآمدزایی غیررانت‌خیز" مترادف دانسته می‌شود، که در تضاد کامل با درآمدهای مبتنی بر زمین و صدور مجوزهای ساختمانی قرار دارد. درآمدهای غیررانت‌خیز، آن‌هایی هستند که از طریق فعالیت‌های اقتصادی مولد، ارائه خدمات با ارزش افزوده، یا بهره‌برداری بهینه از دارایی‌های موجود شهرداری (مانند اجاره‌بها، مدیریت پارکینگ‌ها، یا مشارکت در پروژه‌های اقتصادی) حاصل می‌شوند. این منابع، ساختار اقتصادی شهر را به جای تکیه بر ارزش زمین (Land Value Capture)، بر پایه فعالیت‌های تولیدی و مصرف خدمات شهری استوار می‌سازند. یکی از استراتژی‌های مهم برای تقویت پایداری، فعال‌سازی پتانسیل‌های درآمدی موجود در دارایی‌های شهری (Urban Assets) است. این امر شامل مدیریت حرفه‌ای املاک و مستغلات شهرداری، سرمایه‌گذاری مجدد در زیرساخت‌های درآمدزا و ایجاد نهادهای توسعه‌ای مستقل است که بتوانند در بازارهای مالی سرمایه‌گذاری کرده و بازدهی کسب کنند. تجربه نشان داده است که شهرداری‌هایی که دارایی‌های خود را به جای فروش یکباره، به صورت اجاره بلندمدت یا از طریق مشارکت‌های دولتی-خصوصی (PPP) به کار می‌گیرند، جریان درآمدی مستمر و قابل اتکایی را برای خود ایجاد می‌کنند. این رویکرد با دیدگاه‌های مطرح شده توسط مالکی‌پور و شریف‌زادگان (۲۰۲۰) در مورد مدیریت فعال پرتفوی دارایی‌های شهرداری همخوانی دارد.

از منظر اقتصاد مالی، تنوع‌بخشی درآمدی به طور مستقیم بر کاهش «ریسک سفته‌بازی» در اقتصاد شهری تأثیر می‌گذارد. وقتی درآمد شهرداری به شدت به مجوزها و عوارض ساختمانی وابسته است، مدیران شهری انگیزه پیدا می‌کنند تا با تسهیل بی‌رویه صدور پروانه و دستکاری کاربری اراضی، رونق مصنوعی ایجاد کنند تا بودجه سالانه تأمین شود. این امر منجر به توسعه شهری نامتوازن، افزایش حباب‌های قیمتی و عدم پاسخگویی به نیازهای بلندمدت زیرساختی می‌شود. در مقابل، تکیه بر منابعی مانند مالیات بر املاک، شهرداری را ملزم به حفظ و ارتقاء مستمر ارزش این دارایی‌ها می‌کند، که این خود محرکی برای توسعه شهری منطقی‌تر و پایدارتر است. در این چارچوب نظری، پایداری درآمدی رابطه نزدیکی با استقلال مالی دارد. شهرداری که بخش عمده‌ای از درآمد خود را از منابع داخلی و قابل کنترل تأمین کند، کمتر تحت تأثیر سیاست‌های دولت مرکزی و تغییر در سهمیه‌بندی‌های ملی قرار می‌گیرد. این استقلال مالی، زمینه‌ساز مسئولیت‌پذیری بیشتر در برابر شهروندان است، زیرا شهرداری برای کسب درآمد بیشتر، باید خدمات بهتری ارائه دهد تا مبنای مالیاتی یا عوارضی خود را ارتقا بخشد. این ارتباط دوجانبه میان استقلال و پاسخگویی، که در مطالعات حکمرانی محلی مورد تأکید قرار دارد، نشان‌دهنده اهمیت بنیادین درآمدزایی پایدار است.

در نهایت، مبانی نظری درآمدهای پایدار بر این اصل استوارند که درآمدهای شهری باید دارای "پایه درآمدی گسترده" (Broad Tax Base) و "استحکام ساختاری" باشند؛ به این معنا که تعداد زیادی از شهروندان و فعالیت‌های اقتصادی در تولید آن نقش داشته باشند و این منابع نباید به سادگی با تغییرات محیطی از بین بروند. مطالعه منابع موجود، از جمله دیدگاه‌های اکبری نعمت‌اله و مؤذن جمشیدی (۲۰۱۱) در مورد ضرورت خودکفایی مالی، نشان می‌دهد که حرکت به سمت این پایداری، یک انتخاب نیست، بلکه یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر برای بقای اثربخش نهادهای شهری در قرن بیست و یکم است.

۳: درآمدهای ناپایدار شهری و پیامدهای وابستگی به ساخت‌وساز

وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای ناشی از ساخت و ساز، که شامل عوارض صدور پروانه، تراکم، تغییر کاربری و فروش اراضی توسعه است، یک پارادایم غالب اما به شدت شکننده در ساختار مالی بسیاری از شهرهای ایران محسوب می‌شود. این منابع، با وجود پتانسیل ایجاد درآمدهای کلان در دوره‌های رونق، ماهیت تراکنشی، غیرتکرارشونده و شدیداً چرخه‌ای دارند. به عبارت دیگر، این درآمدها تنها در هنگام وقوع یک رویداد خاص (مانند شروع یک پروژه ساختمانی بزرگ) به دست می‌آیند و هیچ تضمینی برای تکرار آن در سال مالی بعد وجود ندارد. این همان چیزی است که مفهوم «ناپایداری» را در این منابع تثبیت می‌کند. پیامد اصلی این وابستگی، شکل‌گیری یک سیستم مدیریت مالی مبتنی بر نوسان (Fluctuation-Driven Finance) است. در دوره‌های رونق، شهرداری‌ها با مزاد بودجه‌ای مواجه می‌شوند که اغلب منجر به پروژه‌های عمرانی شتاب‌زده و فاقد توجیه اقتصادی بلندمدت شده و همچنین فشار کمتری برای بهینه‌سازی هزینه‌ها احساس می‌شود. این "ثروت تصادفی" باعث می‌شود که مدیران شهری، هزینه‌های جاری خدمات خود را بر اساس این اوج‌های درآمدی تنظیم کنند که غیرواقعی است. همانطور که شیعه و علیزاده (۲۰۲۰) تحلیل می‌کنند، این امر باعث تورم هزینه‌ای در ساختار شهرداری می‌شود.

در مقابل، هنگامی که چرخه‌های اقتصادی تغییر کرده و رکود بخش مسکن آغاز می‌شود، درآمدهای شهرداری به سرعت خشک شده و با کسری بودجه‌ای شدید روبرو می‌شوند. در این شرایط، شهرداری‌ها مجبور به اتخاذ اقدامات انقباضی شدید، توقف پروژه‌های عمرانی حیاتی، و حتی تأخیر در پرداخت حقوق کارکنان یا خدمات ضروری می‌شوند. این نوسان عملکردی، اعتبار شهرداری نزد شهروندان را کاهش داده و توانایی آن را برای جذب سرمایه‌گذاری‌های آتی به واسطه ریسک بالای سیاسی و مالی، تضعیف می‌نماید. وابستگی به درآمدهای ساخت‌وساز تأثیر مخربی بر توسعه شهری پایدار دارد. این منابع، مشوق اصلی برای مدیریت شهری به سمت توسعه عمودی و متراکم‌سازی بیش از حد (Over-densification) هستند، زیرا هرچه تراکم بیشتری فروخته شود، درآمد بیشتری حاصل می‌گردد. این رویکرد، بدون توجه به ظرفیت زیرساخت‌های موجود (مانند آب، فاضلاب، حمل و نقل) شهر، منجر به ایجاد گلوگاه‌ها، افزایش بار ترافیکی و کاهش کیفیت محیط زندگی می‌شود. در واقع، شهرداری به جای ایفای نقش تنظیم‌گر توسعه، به عاملی برای تسهیل توسعه مبتنی بر رانت تبدیل می‌شود.

نکته حائز اهمیت این است که درآمدهای مبتنی بر ساخت‌وساز، ارتباط ضعیفی با "ارزش افزوده واقعی" ایجاد شده در شهر دارند؛ آن‌ها عمدتاً مالیات بر "تغییر کاربری" و "حق توسعه" هستند، نه مالیات بر "تولید" یا "مصرف پایدار". این مسئله، از منظر اقتصاد شهری، به معنای آن است که شهرداری بودجه خود را بر اساس تغییر مالکیت زمین به دست می‌آورد، نه بر اساس فعالیت اقتصادی مولد شهروندان. این امر به نوعی مجازات برای عدم ساخت و ساز یا تشویق افراطی ساخت و ساز تلقی می‌شود و بازار را از تعادل خارج می‌سازد. یکی دیگر از پیامدهای منفی، تضعیف استقلال مالی در برابر دولت مرکزی است. شهرداری‌هایی که درآمدهای پایدار ندارند، ناگزیر به درخواست کمک‌های مالی (یارانه‌ها یا وام‌های دولتی) می‌شوند که این امر، ابزارهای تصمیم‌گیری آن‌ها را محدود کرده و سیاست‌های محلی را تحت تأثیر اولویت‌های ملی یا استانی قرار می‌دهد. معروفی نقدهی و امامی (۲۰۱۷) نشان داده‌اند که سطح وابستگی به بودجه‌های انتقالی، مستقیماً با کاهش مسئولیت‌پذیری مالی شهرداری نسبت به شهروندان ارتباط دارد، زیرا شهرداری در قبال تأمین‌کنندگان کمک مالی (دولت مرکزی) پاسخگو می‌شود نه مصرف‌کنندگان خدمات (شهروندان).

از منظر مدیریت ریسک، تمرکز درآمدی بر بخش مسکن، شهرداری را در معرض "ریسک همبستگی" قرار می‌دهد. رکود در بخش مسکن معمولاً با رکود عمومی اقتصاد و کاهش قدرت خرید شهروندان همزمان است؛ بنابراین، نه تنها درآمدهای ساخت‌وساز کاهش می‌یابد، بلکه توانایی شهروندان برای پرداخت عوارضات خدماتی موجود نیز کم می‌شود. این امر باعث می‌شود که شهرداری در دوران بحران از هر دو جبهه تحت فشار قرار گیرد، در حالی که تنوع‌بخشی درآمدی می‌تواند با توزیع ریسک

بین بخش‌های مختلف اقتصادی، این همبستگی منفی را شکسته و یک لایه محافظتی ایجاد نماید. در نهایت، وابستگی به درآمدهای ناپایدار ساختمانی، تلاش برای ایجاد یک "هویت شهری" پایدار مبتنی بر خدمات را به حاشیه می‌راند. بودجه به جای آنکه بر اساس نیازهای بلندمدت زیرساختی (مانند نگهداری فضای سبز، بهبود حمل و نقل عمومی یا سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوین) تنظیم شود، بر اساس فرصت‌های کوتاه‌مدت ساخت و ساز تخصیص می‌یابد. این رویکرد کوتاه مدت‌نگر، چرخه فرسایش سرمایه‌های عمومی را تشدید کرده و دستیابی به تاب‌آوری مالی را به امری غیرممکن تبدیل می‌سازد، زیرا هیچ برنامه‌ای برای استهلاک و نوسازی سرمایه وجود نخواهد داشت.

۴: تنوع‌بخشی درآمدی و نقش آن در تاب‌آوری مالی شهرداری‌ها

تنوع‌بخشی درآمدی (Revenue Diversification) فراتر از صرفاً افزایش تعداد منابع درآمدی است؛ این استراتژی به معنای تغییر ساختار سهمی منابع، به گونه‌ای است که وزن کمتری به منابع پرنوسان و وابسته به چرخه اقتصادی (مانند ساخت‌وساز) و وزن بیشتری به منابع پایدار و قابل اتکا (مانند مالیات‌های پایه ثابت و درآمدهای مبتنی بر مصرف) داده شود. این تغییر ساختاری، هسته اصلی بهبود تاب‌آوری مالی شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد، زیرا ریسک مالی را از یک نقطه متمرکز به چندین نقطه توزیع می‌کند.

بر اساس اصول نظری مدیریت ریسک، تاب‌آوری مالی تابعی مستقیم از کاهش واریانس درآمدها در طول زمان است. وقتی شهرداری تنها بر یک یا دو منبع درآمدی بزرگ تکیه دارد، کوچک‌ترین نوسان در آن بخش‌ها (مثلاً کاهش ۱۰ درصدی در مجوزهای ساختمانی) می‌تواند منجر به کسری ۳۰ یا ۴۰ درصدی در کل بودجه عملیاتی شود. در مقابل، در ساختاری متنوع، تأثیر یک شوک بر کل بودجه کاهش می‌یابد، زیرا سایر منابع (مانند عوارض سالانه خدمات شهری یا اجاره‌بهای املاک) به عنوان "بالشتک مالی" عمل می‌کنند و ثبات جریان نقدینگی را حفظ می‌نمایند. این نقش تثبیت‌کننده مورد تأکید سیف و همکاران (۲۰۱۵) در مورد مدیریت ریسک در نهادهای مالی قرار دارد. تنوع‌بخشی به شهرداری اجازه می‌دهد تا در برابر "ریسک شوک‌های بیرونی" مقاوم‌تر باشد؛ این شوک‌ها می‌توانند ناشی از تغییرات در قوانین ملی، رکودهای منطقه‌ای یا حتی تغییرات جمعیتی باشند. برای مثال، اگر یک شهرداری تنها بر درآمدهای حاصل از جریمه‌ها یا عوارض توسعه متکی باشد، هرگونه بهبود در نظم شهرسازی یا کاهش نیاز به تغییر کاربری، مستقیماً بودجه آن را تهدید می‌کند. اما اگر بخش عمده درآمد از مالیات بر املاک ثابت یا خدمات عمومی تأمین شود، شهروندان با ثبات بیشتری به پرداخت تعهدات مالی خود ادامه می‌دهند، حتی اگر بازار ساخت و ساز به طور موقت متوقف شود.

یکی از مهم‌ترین ابعاد تاب‌آوری که توسط تنوع‌بخشی تقویت می‌شود، "ظرفیت جذب شوک" است. ظرفیت جذب شوک به توانایی شهرداری برای ادامه ارائه خدمات اساسی در مواجهه با کاهش ناگهانی درآمد اشاره دارد. شهرداری‌های وابسته به ساخت‌وساز، در زمان رکود، اغلب ناچار به تعلیق کامل پروژه‌های سرمایه‌ای می‌شوند؛ اما شهرداری‌هایی با سبد درآمدی متنوع، می‌توانند از محل درآمدهای پایدار (مانند سود حاصل از صندوق‌های سرمایه‌گذاری شهری یا درآمد اجاره املاک درآمدزا) کسری‌های ناشی از توقف موقت عوارض عمرانی را جبران کرده و حداقل خدمات ضروری را بدون وقفه حفظ کنند. تنوع‌بخشی همچنین به صورت غیرمستقیم بر "ظرفیت بازیابی" (Recovery Capacity) تأثیر می‌گذارد. شهرداری‌ای که دارای منابع درآمدی پایدار و قابل اتکاست، از نظر مالی در موضع قدرت قرار دارد تا بتواند پس از یک بحران (مانند سیل یا زلزله)، سریع‌تر منابع لازم برای بازسازی و بازیابی خدمات را فراهم آورد، بدون آنکه مجبور باشد به سرعت دست به استقراض یا بهره‌بلا بزند.

این قابلیت انعطاف مالی، یک مؤلفه کلیدی در تعریف مدرن تاب‌آوری شهری است که فراتر از صرفاً بقا در زمان بحران عمل می‌کند.

نقش تنوع‌بخشی در افزایش استقلال و کاهش ریسک سیاسی نیز حیاتی است. هنگامی که شهرداری به درآمدهای خودکفا تبدیل می‌شود، مذاکره آن با دولت مرکزی بر سر تخصیص منابع، از موضع ضعف به موضع قدرت تغییر می‌کند. این امر امکان تمرکز بیشتر بر نیازهای واقعی شهر و اجرای طرح‌های توسعه محلی را فراهم می‌آورد، زیرا تصمیم‌گیری‌ها کمتر تحت تأثیر فشارهای سیاسی برای تأمین مالی سریع پروژه‌ها از طریق فروش دارایی‌ها قرار می‌گیرد. این استقلال عملیاتی، پایداری مدیریتی را نیز در بلندمدت تضمین می‌کند. از منظر بهینه‌سازی سرمایه، تنوع درآمدی شهرداری را تشویق می‌کند تا منابع مالی را به صورت فعال‌تری مدیریت کند. به جای تمرکز صرف بر جمع‌آوری عوارض، مدیران مجبور به ارزش‌گذاری مجدد دارایی‌های غیرمولد، شناسایی فرصت‌های مشارکت اقتصادی و ایجاد بسترهای قانونی برای اخذ سهم از ارزش افزوده اقتصادی (نه صرفاً ارزش افزوده ساخت‌وساز) می‌شوند. این تغییر پارادایم، عملکرد مدیریت شهری را به سمت حرفه‌ای‌تر شدن سوق می‌دهد، همانطور که توسط سهرابی صفری (۲۰۱۹) در تحلیل نقش بخش خصوصی در توسعه درآمد شهری مورد تأکید قرار گرفته است.

در نهایت، باید توجه داشت که تنوع‌بخشی صحیح، باعث می‌شود شهرداری بتواند درآمدهای خود را با ساختار هزینه‌هایش همراستا سازد. اگر هزینه‌های جاری (عملیاتی) توسط درآمدهای پایدار و هزینه‌های سرمایه‌ای توسط منابع غیرتکرارشونده (به صورت کنترل شده) پوشش داده شوند، تعادل بودجه‌ای برقرار می‌گردد. این تطبیق زمانی میسر است که تنوع‌بخشی به درستی انجام شده و منابع به صورت استراتژیک برای اهداف مشخص تخصیص یابند، که این خود اوج تاب‌آوری مالی محسوب می‌شود.

۵: ابزارها و الگوهای تامین درآمد پایدار (عوارض، مالیات محلی، املاک شهری)

دستیابی به ساختار درآمدی پایدار مستلزم بهره‌گیری استراتژیک از مجموعه‌ای از ابزارهای مالی است که هرکدام نقش خاصی در ایجاد ثبات ایفا می‌کنند؛ این ابزارها عمدتاً در سه دسته مالیات‌های محلی، عوارض خدمات شهری و بهره‌برداری از دارایی‌های شهری تعریف می‌شوند. هر یک از این ابزارها باید به نحوی طراحی شوند که پایه مالیاتی گسترده‌ای داشته باشند و نوسانات اقتصادی را به حداقل برسانند، تا بتوانند تاب‌آوری مالی را تقویت کنند. مالیات‌های محلی، به ویژه مالیات بر املاک و مستغلات (Property Tax)، ستون فقرات هر سیستم درآمدی پایدار در سطح شهرداری هستند. این مالیات‌ها به دلیل اینکه بر پایه ارزش ذاتی دارایی‌های ثابت و موقعیت مکانی بنا شده‌اند، کمتر از درآمد حاصل از ساخت و ساز به شدت نوسان می‌کنند. موفقیت در این حوزه، مستلزم تعریف دقیق ارزش منطقه‌ای املاک، اجرای سیستم ارزیابی منظم و جلوگیری از فرار مالیاتی است. زمانی که شهرداری بتواند اکثریت قریب به اتفاق املاک را تحت پوشش مالیاتی قرار دهد، جریان درآمدی نسبتاً ثابت و قابل اعتمادی را حتی در رکودهای ساختمانی، به واسطه حفظ ارزش ذاتی املاک، تضمین خواهد کرد.

الگوی دوم، توسعه سیستم عوارض مبتنی بر خدمات است که باید به صورت "عوارض قیمت‌گذاری شده" (Priced Charges) و نه "عوارض تنظیمی" (Regulatory Charges) طراحی شود. این یعنی شهروند باید هزینه‌ای متناسب با میزان مصرف یا سطح استفاده از خدمات خاص (مانند جمع‌آوری زباله، استفاده از فضای پارکینگ عمومی یا حق استفاده از فضاهای ورزشی) بپردازد. این رویکرد دو مزیت کلیدی دارد: اول، پوشش هزینه‌های عملیاتی خدمات و کاهش فشار بر بودجه عمومی؛ و دوم، ایجاد حس

مالکیت و مسئولیت‌پذیری در شهروندان نسبت به خدمات دریافتی. نواین (۲۰۱۲) در بحث استقلال شهرداری‌ها، بر لزوم افزایش سهم این منابع در برابر کمک‌های دولتی تأکید می‌کند.

ابزار سوم و بسیار مهم، مدیریت حرفه‌ای و درآمدزایی از دارایی‌های شهری است. بسیاری از شهرداری‌ها دارای دارایی‌های غیرمولد یا کم‌بازدهی هستند که به جای فروش یکباره (که اقدامی یکباره و غیرپایدار است)، باید از طریق اجاره بلندمدت، یا ورود به مشارکت‌های استراتژیک (PPP) به منابع درآمدی مستمر تبدیل شوند. برای مثال، مدیریت زیرساخت‌های شهری (مانند شبکه‌های گرمایشی، پارکینگ‌های چندطبقه یا حتی برندسازی شهری) می‌تواند درآمد اجاره‌ای یا حق مشارکت در سود ایجاد کند که از ثبات بالایی برخوردار است و به بودجه جاری شهرداری کمک می‌کند. تفضلی و همکاران (۲۰۲۳) بر اهمیت مالیات‌های محلی مبتنی بر فعالیت اقتصادی (به جای مالیات بر تراکنش ساختمانی) تأکید دارند. این می‌تواند شامل مالیات بر ارزش افزوده تولید ناخالص محلی (GVA) یا مالیات بر فعالیت‌های خدماتی با درآمد بالا در شهر باشد. این منابع مستقیماً با رونق کسب‌وکارها و اشتغال‌زایی مرتبط هستند و نه صرفاً با قیمت زمین. این رویکرد، شهرداری را به بازیگری فعال در توسعه اقتصادی شهر تبدیل می‌کند، زیرا منافع مالی آن با رونق فعالیت‌های اقتصادی مولد گره می‌خورد.

الگوی دیگری که می‌تواند به تنوع‌بخشی کمک کند، ایجاد نهادهای واسطه توسعه‌ای یا شرکت‌های تابعه شهرداری است که به صورت تخصصی پروژه‌های زیرساختی درآمدزا را مدیریت می‌کنند. این نهادها، با استفاده از تخصص مالی و مدیریتی حرفه‌ای، می‌توانند اوراق مشارکت محلی منتشر کرده یا وام‌های کم‌بهره برای پروژه‌های مشخص جذب کنند که بازپرداخت آن‌ها از جریان درآمدی خود پروژه تضمین می‌شود. این مدل، ریسک نقدینگی پروژه را از بودجه عمومی شهرداری جدا می‌کند و به ثبات کلی کمک می‌کند. باید توجه داشت که افزایش هر یک از این منابع، نیازمند اصلاحات قانونی و بهبود حکمرانی است. به عنوان مثال، اجرای موفق مالیات بر املاک مستلزم ایجاد سامانه جامع اطلاعات مکانی (GIS) و سیستم ارزیابی عادلانه است، که خود نیازمند سرمایه‌گذاری اولیه است. لذا، در مرحله گذار، شهرداری‌ها ممکن است نیاز به استفاده از "وام‌های سرمایه‌گذاری" داشته باشند تا زیرساخت‌های لازم برای اخذ درآمدهای پایدار آینده را فراهم آورند؛ این استقراض باید به صورت استراتژیک و برای ایجاد منبع درآمدی جدید تعریف شود، نه برای پوشش کسری‌های عملیاتی ناشی از منابع ناپایدار. در نهایت، الگوی مطلوب، ساختاری است که در آن درآمدهای عملیاتی (مالیات و عوارض پایدار) بیش از ۷۰ تا ۸۰ درصد هزینه‌های جاری را پوشش دهند، و درآمدهای یکباره و عمرانی (مانند فروش اراضی) تنها برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای و نه پوشش هزینه‌های جاری، به کار روند. این تفکیک کارکردی منابع، یک پیش‌شرط اساسی برای دستیابی به تاب‌آوری مالی است، زیرا تضمین می‌کند که عملکرد روزمره شهر تحت تأثیر نوسانات بازار سرمایه‌گذاری قرار نخواهد گرفت.

۶: تجارب و شواهد مطالعات شهری ایران در حوزه درآمد پایدار

مطالعات انجام شده در ایران نشان می‌دهد که شهرداری‌ها به طور ساختاری در دام وابستگی به درآمدهای غیرپایدار گرفتار شده‌اند، که این امر مستقیماً بر توانایی آن‌ها برای حفظ تاب‌آوری مالی تأثیر منفی گذاشته است. اغلب پژوهش‌ها بر سهم بسیار بالای عوارض ساختمانی و تراکم فروشی در بودجه‌های شهرداری‌های بزرگ و متوسط تأکید دارند، که این وضعیت، آسیب‌پذیری سیستم را در برابر رکودهای اقتصادی اخیر به وضوح آشکار ساخت. اکبری نعمت اله و مودن جمشیدی (۲۰۱۱) تأکید می‌کنند که در ایران، درآمد شهرداری‌ها به جای اینکه تابعی از رشد تولید ناخالص داخلی محلی باشد، تابعی از رشد ساخت و سازهای سوداگرانه بوده است. بررسی‌های تجربی در کلان‌شهرهای ایران حاکی از آن است که اگرچه پتانسیل بالایی برای توسعه مالیات‌های محلی مبتنی بر ارزش دارایی‌ها وجود دارد، اما به دلیل ضعف ساختار اجرایی، عدم به‌روزرسانی مستمر ارزش

منطقه‌ای املاک و مقاومت‌های اجتماعی در برابر افزایش نرخ مالیات، این منابع به طور کامل فعال نشده‌اند. این امر باعث می‌شود که شهرداری‌ها در غیاب فرصت‌های ساخت‌وساز، برای جبران کسری‌ها، یا به سمت استقراض روی آورند و یا مجبور به فروش دارایی‌های استراتژیک شوند که در بلندمدت پایداری مالی را تضعیف می‌کند.

عبدالله زاده جمال‌آبادی و تقوایی (۲۰۲۴) در تحلیل خود به این نکته اشاره کرده‌اند که درآمدهای غیرعمرانی شهرداری‌ها (شامل تبلیغات، بهره‌برداری از خدمات شهری و اجاره‌بها) در بودجه‌های شهری ایران سهم بسیار ناچیزی دارند، اغلب زیر ۱۰ درصد کل درآمد را تشکیل می‌دهند. این نسبت پایین نشان‌دهنده فقدان استراتژی فعال برای مدیریت دارایی‌ها و بهره‌برداری از فرصت‌های درآمدزایی مبتنی بر خدمات است. فقدان این منابع متنوع، وابستگی به درآمدهای متمرکز را تشدید می‌کند و تاب‌آوری را در برابر شوک‌های بیرونی به شدت کاهش می‌دهد.

هاشمی فیض‌آبادی و فیض‌آبادی (۲۰۲۰) در بررسی‌های خود، الگوی وابستگی به درآمدهای دولتی را نیز به عنوان عاملی کاهنده تاب‌آوری مطرح کرده‌اند، اما نکته کلیدی این است که شهرداری با افزایش درآمدهای پایدار داخلی (مالیات و عوارض محلی)، می‌تواند قدرت چانه‌زنی خود را برای کاهش این وابستگی افزایش دهد. زمانی که شهرداری از نظر مالی خودکفا باشد، کمتر ناچار به پذیرش شرایط تحمیلی در تخصیص کمک‌ها خواهد بود و می‌تواند منابع دولتی را صرف پروژه‌هایی کند که بازدهی درآمدی مستقیم ندارند (مانند عدالت اجتماعی یا ایمنی عمومی). تحقیقات متعددی در ایران بر روی مدل‌های مدیریت ریسک مالی شهرداری‌ها تمرکز کرده‌اند که همگی به یک نتیجه مشترک رسیده‌اند: هرچه درصد درآمدهای "غیرنقدی" یا "آنی" در بودجه بالاتر باشد، ریسک نقدینگی و عملیاتی شهرداری افزایش می‌یابد. به طور خاص، خمر و جوادیان (۲۰۱۶) نشان دادند که نوسانات شدید درآمدهای حاصل از عوارض ساختمانی، مستقیماً منجر به تغییرات بزرگ در هزینه‌های سرمایه‌ای شده و مانع اجرای پروژه‌های بلندمدت زیرساختی می‌شود؛ این امر نشان‌دهنده عدم توانایی در حفظ ثبات برنامه‌ریزی است که مؤلفه‌ای اساسی از تاب‌آوری مالی است.

بررسی‌ها نشان می‌دهند که در شهرهایی که تلاش برای توسعه درآمد پایدار (مانند راه‌اندازی سیستم‌های مدیریت پسماند یا درآمدزایی مستقیم یا توسعه شرکت‌های سرمایه‌گذاری شهرداری) صورت گرفته است، اگرچه سهم این منابع هنوز کوچک است، اما در دوران رکود اقتصادی، این بخش‌ها با ثبات نسبی عمل کرده و از فروپاشی کامل مالی شهرداری جلوگیری نموده‌اند. این شواهد تجربی کوچک، اعتبار نظریه تنوع‌بخشی به عنوان یک استراتژی کاهش ریسک را در بستر شهری ایران تقویت می‌کند. قسیمی و همکاران (۲۰۲۳) بر ضرورت اصلاح سیستم عوارض محلی تأکید کرده‌اند، به طوری که این عوارض باید به صورت پویا با شاخص‌های تورم و ارزش خدمات مرتبط شوند تا در برابر تورم مقاوم باشند. در غیاب این مکانیزم‌های تعدیل، منابع درآمدی شهرداری به سرعت قدرت خرید خود را از دست می‌دهند و حتی در صورت افزایش اسمی درآمد، تاب‌آوری واقعی مالی کاهش می‌یابد؛ زیرا هزینه‌های نگهداری و جاری همچنان در حال افزایش است. در مجموع، شواهد مطالعاتی در ایران تأیید می‌کنند که چالش اصلی نه در نبود منابع درآمدی بالقوه، بلکه در عدم توانایی سیستماتیک برای فعال‌سازی و تنوع‌بخشی به منابع درآمدی پایدار، در سایه سلطه رانت ساخت‌وساز، است. این وضعیت، شهرداری‌ها را در یک چرخه معیوب از اتکا به منابع ناپایدار و تضعیف تاب‌آوری مالی گرفتار ساخته است.

۷: ارزیابی اثرات اقتصادی-مالی تنوع‌بخشی درآمدی بر مدیریت شهری

تنوع‌بخشی فعال و استراتژیک به منابع درآمدی، تأثیرات چندوجهی و عمیقی بر عملکرد اقتصادی و مالی شهرداری‌ها می‌گذارد که فراتر از صرف افزایش درآمد کلی است و مستقیماً بر تاب‌آوری مالی تأثیر می‌گذارد. مهم‌ترین اثر، کاهش ریسک تمرکز درآمدی است. وقتی شهرداری درآمد خود را از منابعی مانند مالیات بر املاک، عوارض خدمات، اجاره‌بها، و بهره‌برداری از زیرساخت‌های درآمدزا (مانند سیستم‌های حمل و نقل) تأمین می‌کند، وابستگی آن به بخش خاصی از اقتصاد کاهش می‌یابد. این توزیع ریسک، طبق اصول مدیریت ریسک مالی، منجر به ثبات بیشتر جریان نقدینگی می‌شود. از منظر اقتصادسنجی، می‌توان اثر تنوع‌بخشی را به عنوان کاهش ضریب نوسان (Coefficient of Variation) در درآمد سالانه شهرداری مدل‌سازی کرد. در شرایطی که شهرداری صرفاً متکی بر فروش تراکم باشد، ضریب نوسان بسیار بالاست. با جایگزینی بخشی از این درآمد با مالیات بر ارزش املاک که دارای نوسان کمتری است (حتی در رکود، ارزش زمین معمولاً کمتر از ارزش ساخت و ساز افت می‌کند)، ضریب نوسان کل درآمد کاهش یافته و قابلیت پیش‌بینی بودجه افزایش می‌یابد. این پیش‌بینی‌پذیری، به شهرداری اجازه می‌دهد تا تعهدات مالی بلندمدت خود را با اطمینان بیشتری منعقد نماید.

اثر مستقیم دیگر، بهبود ظرفیت سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها است. درآمدهای پایدار، هزینه‌های جاری (عملیاتی) شهرداری را پوشش می‌دهند و به این ترتیب، درآمدهای یکباره (مانند فروش دارایی یا عوارض عمرانی) را آزاد می‌کنند تا صرف سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای شوند. این تفکیک کارکردی، که از اصول مدیریت مالی حرفه‌ای است، اطمینان می‌دهد که زیرساخت‌های حیاتی شهر در برابر نوسانات کوتاه‌مدت اقتصادی محافظت می‌شوند. محمدی و همکاران (۲۰۲۲) تأکید می‌کنند که این جداسازی، به افزایش سرمایه اجتماعی و فیزیکی شهر کمک می‌کند. تنوع‌بخشی درآمدی همچنین موجب ارتقاء کیفیت خدمات عمومی می‌شود. شهرداری‌ای که منابع مالی ثابتی دارد، می‌تواند قراردادهای بلندمدت برای نگهداری خدمات (مانند روشنایی معابر یا خدمات محیط زیست) منعقد کند و از کیفیت خدمات کاسته نشود. در مقابل، شهرداری‌های وابسته به ساخت‌وساز، در زمان رکود، اغلب مجبور به کاهش شدید کیفیت خدمات نگهداری می‌شوند تا هزینه‌های جاری را کنترل کنند، امری که به فرسودگی سریع‌تر زیرساخت‌های موجود منجر می‌گردد.

از منظر حکمرانی، تنوع‌بخشی مالی باعث افزایش پاسخگویی و استقلال شهرداری می‌گردد. هنگامی که درآمدها از منابع محلی و مشخص (مانند عوارض جمع‌آوری زباله یا عوارض محلی) حاصل می‌شوند، شهروندان ارتباط مستقیم‌تری با فرآیند تأمین مالی خدمات خود برقرار می‌کنند. این امر موجب می‌شود که شهرداری برای افزایش نرخ عوارض یا بهبود سیستم ارزیابی، با چالش‌های کمتری مواجه شود، زیرا شهروندان تأثیر مستقیم خدمات بهبودیافته را مشاهده می‌کنند. در واقع، تاب‌آوری مالی به تاب‌آوری سیاسی نیز کمک می‌کند. معطوفی (۲۰۱۷) در تحلیل‌های خود به اثرات اقتصادی بر بازار محلی اشاره دارد. شهرداری که درآمد خود را از طریق کسب‌وکارها و نه صرفاً زمین، کسب می‌کند، منافع مشترکی با بخش خصوصی مولد ایجاد می‌کند. این امر انگیزه‌هایی را برای شهرداری ایجاد می‌کند تا محیط کسب‌وکار را بهبود بخشد، نه صرفاً بازار زمین را تسهیل کند. این تغییر در اولویت‌ها، به رشد اقتصادی پایدارتر منجر می‌شود که خود، پایه‌های درآمدی آینده شهرداری را مستحکم‌تر می‌سازد.

از سوی دیگر، اجرای موفق الگوی تنوع‌بخشی، نیازمند مدیریت ریسک‌های ناشی از این تغییر است. مالیات‌های جدید یا افزایش عوارض خدمات می‌تواند در کوتاه‌مدت با مقاومت عمومی روبرو شود. بنابراین، اثرات مثبت اقتصادی تنوع‌بخشی تنها زمانی محقق می‌شود که با شفافیت کامل در تخصیص منابع و اجرای مؤثر، همراه باشد. اگر شهروندان ببینند که درآمد جدید صرف پروژه‌های نامشخص می‌شود، مقاومت افزایش یافته و پایداری منبع درآمدی جدید به خطر می‌افتد. در نهایت، در بلندمدت، تنوع‌بخشی درآمدی باعث کاهش ریسک اعتباری شهرداری می‌شود. مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری، شهرداری‌هایی با جریان‌های درآمدی متنوع و پایدار را کم‌ریسک‌تر ارزیابی می‌کنند. این رتبه اعتباری بهتر، هزینه استقراض (سود وام‌ها) را کاهش می‌دهد

و امکان تأمین مالی پروژه‌های بزرگ با نرخ‌های بهتری را فراهم می‌آورد، که این خود یک مزیت مالی مستقیم و بخشی از تعریف جامع تاب‌آوری مالی است.

نتیجه‌گیری، جمع‌بندی تحلیلی و پیشنهاد‌های سیاستی

نتیجه‌گیری این مقاله مروری این است که تنوع‌بخشی به منابع درآمدی، به مثابه یک استراتژی حیاتی و بنیادین، اثر قطعی و مثبت بر ارتقاء تاب‌آوری مالی شهرداری‌ها دارد و راه خروج از چرخه معیوب وابستگی به رانت ساخت‌وساز است. همانطور که در بخش‌های پیشین استدلال شد، منابع درآمدی ناپایدار، شهرداری را در معرض ریسک‌های سیستمی قرار داده و توانایی آن را برای حفظ خدمات در دوره‌های رکود از بین می‌برد. در مقابل، حرکت به سمت منابعی مانند مالیات‌های محلی با پایه ثابت (مانند مالیات بر املاک) و عوارض مبتنی بر مصرف خدمات، نه تنها ثبات جریان نقدینگی را افزایش می‌دهد، بلکه کیفیت حکمرانی و استقلال عملیاتی شهرداری را نیز بهبود می‌بخشد. جمع‌بندی تحلیلی نشان می‌دهد که تاب‌آوری مالی از سه منظر کلیدی توسط تنوع‌بخشی تقویت می‌شود: الف) کاهش واریانس درآمد؛ با توزیع ریسک در میان بخش‌های مختلف اقتصادی، نوسانات شدید سالانه کاهش می‌یابد. ب) بهبود تخصیص منابع: جداسازی درآمدهای جاری پایدار از منابع یکباره، امکان سرمایه‌گذاری بلندمدت در زیرساخت‌های شهر را فراهم می‌آورد. ج) افزایش استقلال و پاسخگویی: خودکفایی مالی بیشتر، شهرداری را از فشارهای سیاسی دولت مرکزی رها ساخته و پاسخگویی مستقیم‌تر به شهروندان را تقویت می‌کند. این اثرات متقابل، یک چرخه فضیلت‌مند در مدیریت شهری ایجاد می‌کنند.

بر اساس شواهد تجربی داخلی و چارچوب‌های نظری مالیه شهری، پیشنهاد‌های سیاستی زیر برای تقویت این روند ارائه می‌گردد:

۱. اصلاح ساختار درآمدی و کاهش سهم ساخت‌وساز: سیاست‌گذاران باید یک برنامه پنج‌ساله برای کاهش تدریجی سهم درآمدهای ناشی از فروش اراضی و عوارض تراکم در بودجه عملیاتی شهرداری‌ها تنظیم کنند. این کاهش باید با افزایش هدفمند سهم درآمدهای مالیاتی محلی همراه شود. در این راستا، باید یک بازنگری جامع در ارزش‌گذاری منطقه‌ای املاک و راه‌اندازی سامانه‌های جامع کاداستر شهری برای کاهش فرار مالیاتی صورت پذیرد (هاشمی‌فیض‌آبادی و فیض‌آبادی، ۲۰۲۰).

۲. تقویت مالیات‌های مبتنی بر بهره‌برداری: شهرداری‌ها باید از ظرفیت قانونی موجود برای وضع و اجرای مؤثر مالیات‌های مبتنی بر استفاده از فضاها و دارایی‌های عمومی استفاده کنند. این شامل عوارض پارکینگ‌های عمومی، مدیریت بهره‌برداری از تبلیغات محیطی و حق استفاده از زیرساخت‌های شهری است. تفضلی و همکاران (۲۰۲۳) تأکید دارند که این عوارض باید به طور منظم و متناسب با نرخ تورم تعدیل شوند تا قدرت خرید خود را حفظ کنند.

۳. فعال‌سازی دارایی‌های درآمدزا: باید یک سیاست شفاف برای مدیریت پرتفوی دارایی‌های شهرداری تدوین شود. دارایی‌های غیرمولد باید از طریق مزایده‌های شفاف به اجاره بلندمدت واگذار شوند یا در قالب مشارکت‌های دولتی-خصوصی، به زیرساخت‌های درآمدزا تبدیل گردند. این رویکرد، درآمدی مستمر ایجاد کرده و از فروش دارایی‌های استراتژیک جلوگیری می‌کند (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰).

۴. ایجاد صندوق‌های ثبات مالی: شهرداری‌ها باید موظف شوند که درآمدهای مازاد حاصل از رونق‌های ساختمانی (درآمدهای یکباره)، به جای صرف شدن برای هزینه‌های جاری یا پروژه‌های غیرضروری، به صندوق‌های ثبات مالی

(Stabilization Funds) واریز شوند. این صندوق‌ها به عنوان سپری در برابر رکودهای آتی عمل کرده و قابلیت جذب شوک‌های مالی را در کوتاه‌مدت تضمین می‌کنند (عبدالله‌زاده‌جمال‌آبادی و تقوایی، ۲۰۲۴).

۵. توانمندسازی ساختارهای حقوقی و اجرایی: برای اجرای موفق این اصلاحات، نیاز به افزایش اختیارات قانونی شهرداری‌ها در زمینه وضع عوارض محلی و همچنین آموزش کادر مدیریتی برای استفاده از ابزارهای نوین مالی (مانند اوراق مشارکت محلی و مدل‌های قیمت‌گذاری خدمات) ضروری است (نویسن، ۲۰۱۲). بدون پشتیبانی قانونی و توانمندسازی منابع انسانی، هرگونه برنامه تنوع‌بخشی محکوم به شکست است.

بنابراین، دستیابی به تاب‌آوری مالی یک فرآیند مداوم است که نیازمند تعهد سیاسی و اصلاحات ساختاری عمیق است. شهرداری‌هایی که بتوانند وابستگی خود را به ساخت‌وساز کاهش دهند و بر پایه‌های درآمدی پایدار تمرکز کنند، نه تنها از نظر مالی تاب‌آورتر خواهند بود، بلکه می‌توانند نقش مؤثرتری در هدایت توسعه کیفی و پایدار شهر ایفا نمایند.

منابع

- معروفی نقدهی، 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 رتبه‌بندی مهم‌ترین روش‌های تأمین درآمدی پایدار شهرداری با استفاده از فنون MCDM (مطالعه موردی: شهرداری همدان). اقتصاد شهری، ۴(۲)، ۹۱-۱۱۰.
- معطوفی، علی‌رضا. (۲۰۱۷). شناسایی و اولویت‌بندی روش‌های درآمد پایدار در شهرداری گرگان با استفاده از روش AHP. مدیریت شهری نوین، ۵(۱۸)، ۱۱۷-۱۴۲.
- فضل‌علیرضا، دالمن پور محمد، امامی میبیدی علی، رحیم زاده اشکان. (۲۰۲۳). ارزیابی روش‌های تأمین مالی در شهرداری ها و معرفی روش مناسب.
- هاشمی فیض‌آبادی، سیدمهدی، فیض‌آبادی، اکرم. (۲۰۲۰). مشکلات و پیشنهادات برای درآمد پایدار شهری با نگاه اقتصاد مقاومتی. مطالعات طراحی شهری و پژوهش‌های شهری، ۱۲(۳)، ۳۱-۴۴.
- پیش‌دار. (۲۰۲۵). مدیریت بهره‌وری املاک و دارایی‌های شهری، کلید افزایش درآمد پایدار شهرداری. پژوهش‌های جدید در مدیریت و حسابداری، ۹۷(۱۱)، ۱۷۵-۱۸۰.
- عبدالله‌زاده‌جمال‌آبادی، امیرحسین، تقوایی. (۲۰۲۴). تبیین و محاسبه سهم انواع عوارض کسب‌وکار در ساخت مسکن؛ موردپژوهشی: پروانه‌های شهرسازی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲. اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۲۰(۵)، ۶۴-۸۰.
- محمدی، اشرف، غلامی، حاجیان. (۲۰۲۲). بررسی راهکارهای تأمین 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.
- نویسن، خدیجه. (۲۰۱۲). طراحی نظام مالیات بر درآمد املاک به کمک شهرداری ها. اقتصاد شهر، ۱۶(۴)، ۹۰-۹۷.
- اکبری نعمت اله، موزن 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 شهرداری‌ها (مطالعه موردی: شهرداری سنندج). فصلنامه مدیریت راهبردی در سیستم‌های 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)۵، ۸۰-۶۵.
- 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، (۲۳)۶، ۳۴-۲۱.