

بررسی راهکارهای تنوع‌بخشی به منابع درآمدهای پایدار شهرداری‌ها و کاهش وابستگی به

عوارض ساخت‌وساز

علیرضا خدری^{*۱}

۱- کارشناسی رشته حسابداری، دانشگاه علمی کاربردی اهرم. (کارشناس درآمد).

چکیده

تأمین مالی پایدار و کارآمد، یکی از چالش‌های بنیادین مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران است. شهرداری‌ها طی دهه‌های گذشته به دلایل مختلف، به‌ویژه ساختار سنتی بودجه‌ریزی و محدودیت در منابع، وابستگی شدیدی به عوارض نوسانی صدور پروانه ساختمانی، فروش تراکم و درآمدهای ناپایدار ناشی از بازار زمین و مسکن پیدا کرده‌اند. این وابستگی مفرط، نه تنها سلامت مالی شهرداری‌ها را در دوران رکود اقتصادی با بحران مواجه ساخته و موجب ناپایداری جریان‌های نقدی شده، بلکه تبعات منفی کالبدی، زیست‌محیطی و فضایی متعددی را به همراه داشته است. هدف اصلی این پژوهش، بررسی جامع راهکارهای تنوع‌بخشی به منابع درآمدهای پایدار شهرداری‌ها و تبیین سازوکارهای کاهش وابستگی مدیریت شهری به عوارض ساخت‌وساز است. این مطالعه با بهره‌گیری از رویکردی مروری و تحلیلی، ضمن آسیب‌شناسی ساختار کنونی درآمدی شهرداری‌ها، قوانین و ظرفیت‌های حقوقی اخیر (همچون قانون درآمد پایدار مصوب ۱۴۰۱ و ظرفیت‌های قانون مالیات بر ارزش افزوده)، تجارب تطبیقی کلان‌شهرهای جهان در حوزه‌های مالیات بر املاک، بهای تمام‌شده خدمات و ابزارهای زیست‌محیطی را واکاوی کرده و الگوهای نوین مالی مانند مشارکت‌های عمومی-خصوصی (PPP)، صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات (REITs) و اقتصاد دیجیتال را بررسی نموده است. یافته‌های تحلیل نشان می‌دهد که خروج از تله «شهرفروشی» نیازمند یک تحول ساختاری در سه حوزه است: نخست، ارتقای نظام ممیزی املاک و استفاده از سامانه‌های اطلاعات مکانی (GIS) برای فعال‌سازی درآمدهای دارایی‌محور؛ دوم، پیاده‌سازی حسابداری بهای تمام‌شده و استقرار اصل «استفاده‌کننده می‌پردازد» در ارائه خدمات شهری؛ و سوم، بهره‌گیری از ابزارهای نوین بازار سرمایه و مدیریت مولد دارایی‌ها. در نتیجه، دستیابی به استقلال و تاب‌آوری مالی در شهرداری‌ها مستلزم گذر از رویکرد سنتی و انفعالی به حکمرانی داده‌محور، کارآفرینانه و ایجاد سبدهای متنوع و کم‌ریسک از درآمدهای مستمر است.

واژگان کلیدی: درآمدهای پایدار شهرداری، عوارض ساخت‌وساز، تنوع‌بخشی مالی، ممیزی املاک، حسابداری

بهای تمام‌شده

مقدمه

مدیریت شهری در جهان معاصر، بیش از هر زمان دیگری با مسئله تأمین مالی پایدار، قابل اتکا و منطبق با نیازهای روزافزون شهروندان روبه‌رو است. شهرداری‌ها به‌عنوان مهم‌ترین نهادهای اجرایی در اداره امور محلی، وظیفه ارائه طیف وسیعی از خدمات عمومی از جمله نگهداشت معابر، توسعه حمل‌ونقل شهری، مدیریت پسماند، ایجاد و حفظ فضاهای سبز، ساماندهی ساخت‌وساز، ارتقای ایمنی شهری و پاسخ‌گویی به نیازهای اجتماعی و زیست‌محیطی شهر را بر عهده دارند. انجام این وظایف بدون برخورداری از منابع مالی پایدار، منظم و پیش‌بینی‌پذیر، عملاً با اختلال مواجه می‌شود و کیفیت حکمرانی شهری را با کاهش محسوس روبه‌رو می‌سازد. در ایران، اگرچه شهرداری‌ها در ظاهر از استقلال نسبی مالی برخوردارند، اما در عمل ساختار درآمدی آنان طی دهه‌های گذشته به‌صورت چشمگیری به عوارض ناشی از ساخت‌وساز، صدور پروانه، تراکم و سایر درآمدهای مرتبط با بازار زمین و مسکن وابسته شده است؛ موضوعی که نه تنها از منظر اقتصادی و حسابداری عمومی ناپایدار تلقی می‌شود، بلکه از دیدگاه برنامه‌ریزی شهری و عدالت فضایی نیز آثار منفی عمیقی به همراه داشته است (جمراسی، قربانپور، و صلواتچی، ۱۴۰۱؛ محمود ذوالفقاری، ۱۴۰۲).

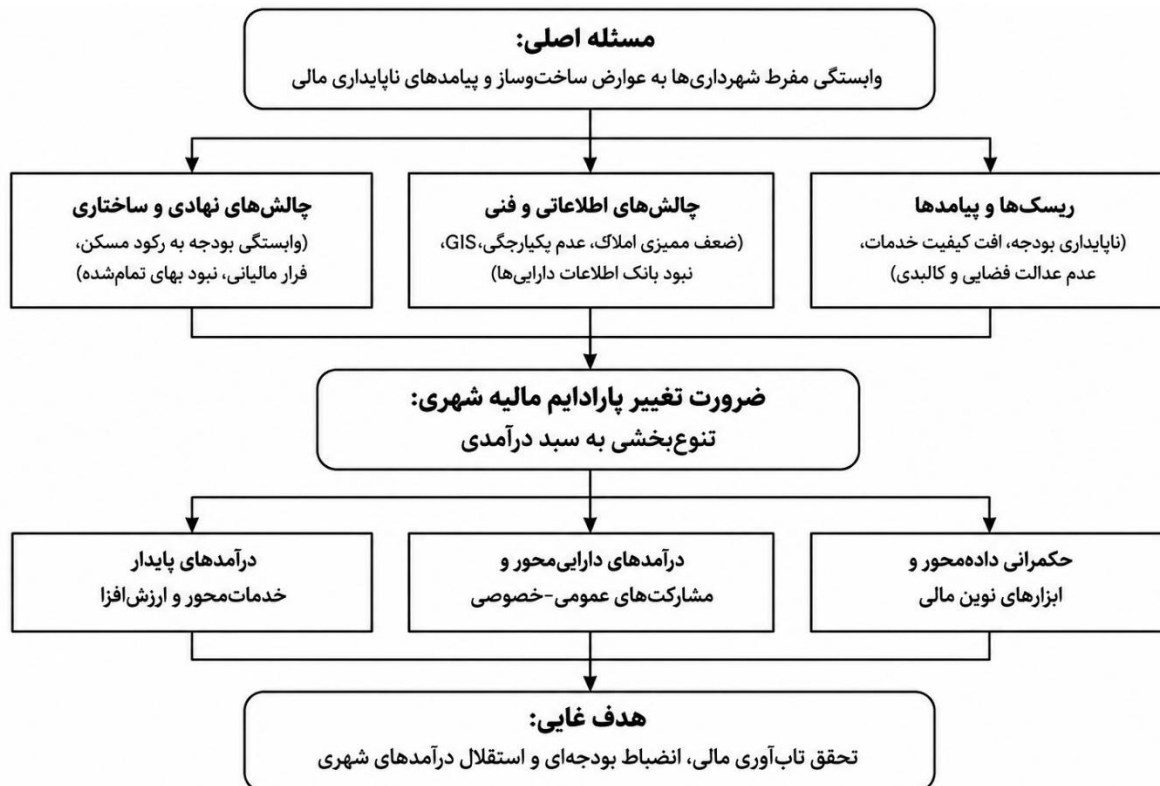
درآمد پایدار شهری را می‌توان درآمدی دانست که دارای ویژگی‌هایی نظیر استمرار، قابلیت پیش‌بینی، اتکاپذیری در دوره‌های مالی مختلف، تناسب با هزینه‌های جاری و عمرانی شهر، و حداقل وابستگی به شوک‌های بیرونی و نوسانات ادواری باشد. در مقابل، درآمدهای ناپایدار معمولاً ماهیتی اتفاقی، مقطعی، وابسته به شرایط بازار و غیرقابل اتکا برای برنامه‌ریزی بلندمدت دارند. در شهرداری‌های ایران، بخش مهمی از منابع مالی از محل درآمدهایی تأمین می‌شود که به رونق ساخت‌وساز وابسته‌اند و در شرایط رکود بازار مسکن، به شدت افت می‌کنند. این مسئله موجب شده است که برنامه‌ریزی بودجه‌ای، تخصیص منابع و اجرای پروژه‌های شهری تابع وضعیت بازار املاک شود، نه تابع نیازهای واقعی شهر و شهروندان. از این‌رو، موضوع تنوع‌بخشی به منابع درآمدی شهرداری‌ها و فاصله گرفتن از الگوی سنتی «شهرفروشی» به یکی از اساسی‌ترین دغدغه‌های پژوهشگران، مدیران شهری و سیاست‌گذاران مالی تبدیل شده است (رجبی، فیضی‌توتکله، کاظمی‌لاکسار، ۱۴۰۰؛ گل‌آرا صالح قصاب محله، ۱۴۰۱ الف).

بررسی ادبیات موجود نشان می‌دهد که ضعف در تنوع‌بخشی به منابع درآمدی شهرداری‌ها تنها یک مسئله مالی ساده نیست، بلکه به‌طور هم‌زمان ابعاد حقوقی، نهادی، مدیریتی، اطلاعاتی و حتی فرهنگی دارد. از یک سو، محدودیت در اختیارات درآمدی شهرداری‌ها، نارسایی برخی قوانین و وابستگی تاریخی نظام تأمین مالی شهری به بخش ساخت‌وساز، امکان اصلاحات ساختاری را دشوار کرده است؛ از سوی دیگر، نبود نظام جامع اطلاعات شهری، ضعف در ممیزی املاک، ناکارآمدی در شناسایی پایه‌های درآمدی جدید، و فقدان رویکرد علمی در قیمت‌گذاری خدمات شهری باعث شده است بسیاری از ظرفیت‌های درآمدی پایدار یا شناسایی نشوند یا در مرحله وصول با ناکامی مواجه گردند. در این میان، برخی مطالعات تأکید دارند که مدیریت علمی منابع مالی، تقویت نظام‌های اطلاعاتی، اصلاح فرآیندهای درآمدی و استفاده از مدل‌های نوین تأمین مالی می‌تواند زمینه‌ساز عبور شهرداری‌ها از درآمدهای ناپایدار به سمت درآمدهای پایدار و مولد باشد (مویدفر، کریمی، و نسرین، ۱۳۹۵؛ نظری‌زاده‌دهکردی، عسگریان‌پور، و اسلامیان‌فارسانی، ۱۳۹۸).

اهمیت این موضوع زمانی دوچندان می‌شود که تحولات اقتصادی کشور، تورم مزمن، کاهش قدرت خرید شهروندان، نوسان‌های شدید در بازار زمین و مسکن، و گسترش هزینه‌های اداره شهرها نیز مدنظر قرار گیرد. در چنین شرایطی، هرگونه وابستگی بیش از حد به عوارض ساختمانی، عملاً شهرداری را در معرض ناپایداری مالی مستمر قرار می‌دهد. به بیان دیگر، ممکن است

در دوره‌ای کوتاه و به دنبال رونق ساخت‌وساز، درآمد شهرداری افزایش یابد، اما این افزایش نه تنها پایدار نیست، بلکه چه بسا به تشویق سیاست‌های نادرست کالبدی، اعطای مجوزهای مازاد، و توسعه نامتوازن شهری منجر شود. در مقابل، در دوره رکود ساخت‌وساز، همان شهرداری با بحران نقدینگی، کاهش توان پرداخت هزینه‌های جاری و تأخیر در اجرای پروژه‌های ضروری روبه‌رو می‌شود. این چرخه معیوب نشان می‌دهد که اتکای صرف به درآمدهای ساختمانی نه فقط یک انتخاب مالی، بلکه نوعی آسیب ساختاری برای مدیریت شهری است که باید از طریق اصلاحات بنیادین کنترل شود (تفضلی، دالمن پور، امامی میبدی، و رحیم‌زاده، ۱۴۰۲؛ گل‌آرا صالح قصاب محله، ۱۴۰۱).

از منظر حسابداری و مدیریت مالی عمومی نیز، وابستگی به منابع درآمدی نوسانی، ارزیابی عملکرد مالی شهرداری را با دشواری همراه می‌کند. زمانی که بخش عمده‌ای از تحقق بودجه سالانه به صدور پروانه و دریافت عوارض ساختمانی وابسته باشد، برآوردهای درآمدی با عدم اطمینان بالا روبه‌رو می‌شوند و این امر بر قابلیت اتکای بودجه، کنترل مالی، نظارت بر هزینه‌ها و حتی گزارشگری مالی اثر منفی می‌گذارد. در نتیجه، شهرداری‌ها به جای حرکت در مسیر بودجه‌ریزی عملیاتی و بهای تمام‌شده خدمات، به درآمدهایی چشم می‌دوزند که ماهیتاً خارج از کنترل مدیریتی مستقیم و تابع شرایط کلان اقتصادی هستند. در چنین فضایی، حتی بهترین الگوهای حسابداری و کنترلی نیز بدون اصلاح پایه‌های درآمدی نمی‌توانند کارایی مورد انتظار را ایجاد کنند. پژوهش‌های مرتبط با مدیریت منابع مالی شهرداری نیز بر همین نکته تأکید دارند که ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری مالی، مستلزم تنوع‌بخشی به درآمدها، کاهش تمرکز بر منابع پرریسک و حرکت به سمت درآمدهای خدمات‌محور، دارایی‌محور و ارزش‌افزا است (رجبی، فیضی توتکله، و کاظمی لاکسار، ۱۴۰۱؛ علی یارمحمدی، ۲۰۲۲). از سوی دیگر، تجارب جهانی نیز نشان می‌دهد که شهرداری‌های موفق معمولاً ترکیبی از منابع درآمدی را به کار می‌گیرند که شامل مالیات‌ها و عوارض محلی پایدار، بهای خدمات، درآمدهای مبتنی بر دارایی، عواید سرمایه‌گذاری، سهم مناسب از مالیات‌های عمومی، و سازوکارهای تأمین مالی پروژه‌ای است. مقایسه درآمد شهرداری‌های ایران با سایر کشورها نشان می‌دهد که سهم درآمدهای پایدار و مبتنی بر مالیات‌های محلی، خدمات شهری و بهره‌وری دارایی‌ها در بسیاری از کشورها بیشتر از الگوی رایج در ایران است؛ در حالی که در ایران سهم درآمدهای ناشی از مجوزهای ساختمانی و ساخت‌وساز، به مراتب برجسته‌تر است. این تفاوت بیانگر آن است که مسئله درآمد شهرداری در کشور صرفاً به کمبود منابع مربوط نیست، بلکه به نحوه سازماندهی، شناسایی، مدیریت و تنوع‌بخشی به این منابع بازمی‌گردد (محمود ذوالفقاری، ۱۴۰۲؛ تفضلی و همکاران، ۱۴۰۲).



شکل ۱. چارچوب مفهومی مسئله وابستگی شهرداری‌ها به عوارض ساخت‌وساز و مسیر پیشنهادی تنوع‌بخشی به درآمدهای پایدار

در این میان، شناسایی پایه‌های نوین درآمدی نیز جایگاه ویژه‌ای دارد. در پژوهش‌های مختلف، ظرفیت‌هایی همچون به‌روزرسانی نظام عوارض نوسازی، تقویت بهای خدمات شهری، استفاده از مشارکت عمومی-خصوصی، بهره‌برداری اقتصادی از دارایی‌های شهری، توسعه فعالیت‌های کارآفرینانه، سرمایه‌گذاری در پروژه‌های درآمدزا، و اصلاح فرآیند وصول مطالبات به‌عنوان محورهای کلیدی افزایش درآمد پایدار معرفی شده‌اند. برخی مطالعات حتی نشان داده‌اند که توسعه رویکردهای کارآفرینانه در مدیریت شهری می‌تواند به شکل معناداری بر درآمد پایدار شهرداری اثر بگذارد و از وابستگی به درآمدهای سنتی بکاهد (نجفی، باغبان سعدآبادی، و منجذب، ۱۴۰۱؛ نظری‌زاده‌دهکردی و همکاران، ۱۳۹۸). همچنین، توجه به مکان‌یابی بهینه فعالیت‌های خدماتی و تجاری در شهر، بهره‌گیری از تحلیل‌های مکانی و استفاده از ظرفیت‌های GIS می‌تواند به افزایش دقت در شناسایی فرصت‌های اقتصادی و بهبود بهره‌وری دارایی‌های شهری منجر شود؛ موضوعی که اگرچه در ظاهر برنامه‌ریزی فضایی تلقی می‌شود، در عمل آثار مستقیمی بر درآمد پایدار شهری دارد (فکری‌زاد، و وثوقی، ۱۳۹۶؛ مرتضوی، سین‌دخت، و سیف‌برقی، ۱۴۰۳).

یکی از مسائل کلیدی در این میان، ضعف داده‌های پایه و نظام‌های اطلاعاتی درآمدی در شهرداری‌ها است. بدون برخورداری از بانک اطلاعاتی دقیق از املاک، کاربری‌ها، ارزش نسبی دارایی‌ها، وضعیت بهره‌برداری از اموال شهری و الگوهای مصرف خدمات، امکان طراحی یک نظام عادلانه و کارآمد برای اخذ عوارض و بهای خدمات وجود ندارد. مطالعات انجام‌شده در زمینه ممیزی املاک شهری و پیاده‌سازی سامانه‌های GIS نشان می‌دهد که استقرار نظام اطلاعات مکانی دقیق، علاوه بر ارتقای

شفافیت و ساماندهی دارایی‌ها، می‌تواند پایه‌ای برای افزایش درآمد پایدار، کاهش فرار از پرداخت عوارض و بهبود فرایندهای وصول فراهم آورد (مدرس‌زاده برزکی، و سرور، ۱۳۹۶؛ فضلی، دلاور، محمودرضا، و ملک، ۱۳۹۶). بنابراین، مسئله درآمد پایدار در شهرداری‌ها صرفاً به تدوین مقررات جدید محدود نمی‌شود، بلکه به ظرفیت اجرایی شهرداری‌ها در تولید و مدیریت داده‌های مالی و مکانی نیز بستگی دارد.

همچنین باید توجه داشت که تکیه بیش از اندازه بر ساخت‌وساز، از منظر ریسک نیز آسیب‌زا است. پروژه‌ها و بازارهای ساختمانی ذاتاً در معرض انواع ریسک‌های اقتصادی، حقوقی، مدیریتی و محیطی قرار دارند و این ریسک‌ها به صورت مستقیم بر تحقق درآمدهای وابسته به ساخت‌وساز اثر می‌گذارند. هرچه شهرداری سهم بیشتری از درآمد خود را به این حوزه گره بزند، آسیب‌پذیری مالی آن در برابر رکود، توقف پروژه‌ها، کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و حتی تحولات مقرراتی بیشتر می‌شود. این مسئله در ادبیات مدیریت پروژه و ریسک ساخت‌وساز نیز مورد تأکید قرار گرفته و مؤید آن است که هرگونه اتکای افراطی به درآمدهای مرتبط با این بخش، از منظر پایداری مالی، تصمیمی پرریسک محسوب می‌شود (مهرداد خلیفه، ۱۴۰۵؛ یعقوب علیپور، و محمدحسن جوادی، ۱۴۰۰). بر این اساس، مسئله اصلی پژوهش حاضر آن است که چرا شهرداری‌های ایران همچنان وابستگی بالایی به عوارض ساخت‌وساز دارند و چه راهکارهایی برای عبور از این وابستگی و حرکت به سوی تنوع‌بخشی به منابع درآمدی پایدار وجود دارد. اهمیت این پرسش در آن است که بدون پاسخ‌گویی علمی و سیاست‌محور به آن، مدیریت شهری همچنان در چرخه‌ای از ناپایداری مالی، فشار برای تولید درآمدهای کوتاه‌مدت و تضعیف کیفیت خدمات عمومی باقی خواهد ماند. در همین راستا، پژوهش حاضر با رویکردی مروری و تحلیلی می‌کوشد ضمن تبیین ابعاد مسئله، مهم‌ترین آسیب‌های ساختار فعلی درآمدی شهرداری‌ها را بررسی کند و زمینه نظری لازم را برای ارائه راهکارهای تنوع‌بخشی به درآمدهای پایدار فراهم آورد.

۲. آسیب‌شناسی نظام فعلی درآمدی و پیامدهای وابستگی مفرط به ساخت‌وساز

ساختار درآمدی شهرداری‌های ایران در دهه‌های اخیر به گونه‌ای شکل گرفته است که بخش قابل‌توجهی از منابع مالی آن‌ها از محل عوارض صدور پروانه ساختمانی، فروش تراکم، تغییر کاربری، جرایم ساختمانی و دیگر اقلام مرتبط با فعالیت‌های ساختمانی تأمین می‌شود. هرچند این منابع در دوره‌های رونق ساخت‌وساز می‌توانند درآمدهای چشمگیری را برای شهرداری‌ها ایجاد کنند، اما اتکای بالا به آن‌ها سبب شده است که نظام مالی مدیریت شهری از بنیانی ناپایدار و متأثر از شرایط بازار برخوردار باشد. یکی از مهم‌ترین اشکالات این ساختار آن است که منطق تأمین مالی شهرداری را از «ارائه خدمت مستمر و اخذ درآمد متناسب با آن» به «بهره‌برداری از رونق مقطعی بازار زمین و ساختمان» تغییر داده است. در نتیجه، به جای آنکه منابع مالی شهر بر پایه خدمات پایدار، عوارض منظم، مالیات‌های محلی و بازدهی دارایی‌ها استوار شود، به درآمدهایی وابسته شده که نه تنها تکرارپذیر نیستند، بلکه در بسیاری از موارد با تبعات کالبدی و اجتماعی نامطلوب نیز همراهاند (علی یارمحمدی، ۲۰۲۲؛ جمراسی و همکاران، ۱۴۰۱).

یکی از اصلی‌ترین پیامدهای این وابستگی، نوسان شدید در تحقق درآمدها و کاهش قابلیت پیش‌بینی‌پذیری بودجه‌ای است. وقتی درآمد شهرداری به شرایط بازار مسکن وابسته باشد، هر تغییر در نرخ ساخت‌وساز، قیمت زمین، میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی یا قدرت خرید خانوارها می‌تواند مستقیماً بر منابع مالی شهرداری اثر بگذارد. در دوره‌های رکود ساختمانی، شهرداری با افت محسوس درآمد مواجه می‌شود و این افت می‌تواند به توقف پروژه‌های عمرانی، تأخیر در پرداخت تعهدات، کاهش کیفیت خدمات عمومی و حتی افزایش بدهی‌های انباشته بینجامد. در مقابل، در دوره‌های رونق، افزایش ناگهانی

درآمدهای ساختمانی ممکن است نوعی توهم ثبات مالی ایجاد کند و مدیران را از ضرورت اصلاح ساختاری منابع درآمدی غافل سازد. این چرخه نوسانی، مدیریت مالی شهری را از برنامه‌ریزی بلندمدت و مبتنی بر اصول حرفه‌ای دور می‌کند و آن را به تصمیم‌گیری‌های کوتاه‌مدت و بعضاً واکنشی سوق می‌دهد (مویدفر، کریمی، و نسرین، ۱۳۹۵؛ تفضلی و همکاران، ۱۴۰۲).

از منظر برنامه‌ریزی شهری، وابستگی به ساخت‌وساز در بسیاری از موارد زمینه‌ساز شکل‌گیری رویکرد «درآمدزایی از طریق توسعه کالبدی» شده است؛ رویکردی که می‌تواند منافع مالی کوتاه‌مدت را بر ملاحظات توسعه متوازن، ظرفیت زیستی شهر، حفظ سرانه‌های خدماتی و کیفیت محیط شهری ترجیح دهد. زمانی که شهرداری از صدور مجوزهای ساختمانی و تراکم‌فروشی منتفع می‌شود، این احتمال افزایش می‌یابد که فشار برای گسترش ساخت‌وساز حتی در مناطقی که از نظر زیرساختی، زیست‌محیطی یا ترافیکی کشش کافی ندارند، بیشتر شود. به عبارت دیگر، منبع درآمدی ناپایدار نه تنها بودجه را متزلزل می‌کند، بلکه ممکن است بر جهت‌گیری‌های کالبدی و مدیریتی شهر نیز اثر بگذارد و تصمیمات توسعه‌ای را از معیارهای فنی و عدالت‌محور دور سازد. این مسئله در ادبیات اقتصاد شهری و مدیریت درآمدهای شهرداری به عنوان یکی از خطرناک‌ترین پیامدهای اتکای افراطی به درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز مورد اشاره قرار گرفته است (گل‌آرا صالح قصاب محله، ۱۴۰۱؛ محمود ذوالفقاری، ۱۴۰۲).

آسیب دیگر این ساختار، کاهش انگیزه نهادی برای فعال‌سازی سایر پایه‌های درآمدی پایدار است. زمانی که درآمدهای ساختمانی به صورت نسبی آسان‌تر، پرحجم‌تر و سریع‌الوصول‌تر از سایر منابع در دسترس باشند، طبیعی است که بخشی از ظرفیت مدیریتی شهرداری‌ها به جای اصلاح نظام ممیزی، تقویت وصول عوارض نوسازی، به‌روزرسانی بانک اطلاعات املاک، طراحی بهای تمام‌شده خدمات یا بهره‌برداری بهینه از دارایی‌های شهری، صرف پیگیری همان منابع سنتی ساختمانی شود. در چنین شرایطی، حتی ظرفیت‌های قانونی و اجرایی موجود برای توسعه درآمدهای پایدار نیز کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرند. در حالی که پژوهش‌های مختلف نشان داده‌اند اولویت‌بندی و شناسایی منابع مالی پایدار در شهرداری‌ها امکان‌پذیر است و اگر این منابع با رویکردی نظام‌مند شناسایی و مدیریت شوند، می‌توانند سهم معناداری در تأمین مالی شهری داشته باشند (نظری‌زاده‌دهکردی، عسگریان‌پور، و اسلامیان‌فارسانی، ۱۳۹۸؛ رجبی، فیضی‌توتکله، و کاظمی‌لاکسار، ۱۴۰۰).

در همین چارچوب، ضعف در ممیزی املاک شهری یکی از مهم‌ترین موانع توسعه درآمدهای پایدار محسوب می‌شود. بسیاری از شهرداری‌ها به دلیل نبود اطلاعات دقیق، به‌روز و مکان‌محور از املاک، مستحقات، کاربری‌ها و تحولات کالبدی، قادر نیستند عوارض نوسازی، بهای خدمات، عوارض مشاغل و سایر درآمدهای مرتبط با دارایی‌های شهری را به صورت عادلانه و کامل شناسایی و وصول کنند. این ضعف اطلاعاتی باعث می‌شود بخشی از ظرفیت واقعی درآمدی شهر پنهان بماند یا به دلیل خطا و عدم شفافیت، وصول آن با مقاومت و مناقشه همراه شود. پژوهش‌های انجام‌شده درباره ممیزی املاک و سامانه‌های اطلاعات جغرافیایی نشان می‌دهد که استفاده از GIS و استانداردسازی فرایند گردآوری و به‌هنگام‌سازی داده‌ها، می‌تواند تحول چشمگیری در شناسایی ظرفیت‌های درآمدی و کاهش اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ساختمانی ایجاد کند (مدرس‌زاده برزکی، و سرور، ۱۳۹۶؛ فضلی و همکاران، ۱۳۹۶).

مسئله مهم دیگر، اختلال در منطق حسابداری و بودجه‌ریزی شهرداری‌ها است. بودجه زمانی می‌تواند کارکرد واقعی خود را ایفا کند که بر پایه درآمدهای قابل اتکا، برآوردپذیر و تکرارپذیر تنظیم شود. اما در نظامی که بخش غالب درآمد آن وابسته به ساخت‌وساز است، برآورد بودجه به شدت تحت تأثیر پیش‌بینی‌های نامطمئن از وضعیت بازار قرار می‌گیرد. در نتیجه، انحراف عملکرد از بودجه مصوب افزایش می‌یابد و فرآیندهای کنترل مالی، نظارت، ارزیابی عملکرد و تخصیص بهینه منابع دچار اختلال می‌شود. از سوی دیگر، ممکن است برای جبران کسری ناشی از عدم تحقق درآمدهای ساختمانی، فشار بر روش‌های

غیرکارآمد یا حتی ناسازگار با اصول مدیریت شهری افزایش یابد. این وضعیت نه تنها سلامت مالی شهرداری را تهدید می کند، بلکه اعتبار گزارشگری مالی و تصمیم گیری حسابداری را نیز کاهش می دهد. به همین دلیل، برخی مطالعات بر این باورند که مدیریت منابع مالی شهرداری بدون اصلاح ساختار درآمدی و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار، به نتیجه مطلوب نخواهد رسید (رجبی، فیضی توتکله، و کاظمی لاکسار، ۱۴۰۱؛ مویدفر، کریمی، و نسرین، ۱۳۹۵).

از منظر اقتصادی نیز، وابستگی به عوارض ساخت و ساز نوعی انتقال ریسک از بازار مسکن به نظام مالی شهرداری محسوب می شود. بازار ساخت و ساز به طور طبیعی با ریسک های متعددی نظیر تورم مصالح، تغییرات قیمت زمین، رکود سرمایه گذاری، تأخیر در پروژه ها، تغییرات مقررات، کاهش تقاضا و مخاطرات اجرایی روبه رو است. هنگامی که شهرداری درآمد خود را به این بازار پیوند می زند، عملاً این ریسک ها را به درون سیستم مالی خود منتقل می کند. در چنین شرایطی، هرگونه رکود یا آشفتگی در بخش ساختمان می تواند به کاهش ناگهانی نقدینگی شهرداری منجر شود. این مسئله وقتی جدی تر می شود که هزینه های شهرداری ماهیتی مستمر و اجتناب ناپذیر دارند؛ یعنی حتی اگر درآمدهای ساختمانی کاهش یابند، هزینه های جمع آوری پسماند، نگهداشت معابر، خدمات ایمنی، فضای سبز و حقوق کارکنان متوقف نمی شود. از این رو، میان ماهیت ناپایدار درآمد و ماهیت مستمر هزینه ها نوعی ناهماهنگی ساختاری شکل می گیرد که یکی از ریشه های اصلی بحران مالی در مدیریت شهری است (مهرداد خلیفه، ۱۴۰۵؛ یعقوب علیپور، و محمدحسن جوادی، ۱۴۰۰).

پیامد منفی دیگر این وابستگی، تضعیف عدالت مالی و توزیعی در شهر است. درآمدهای پایدار معمولاً بر مبنای استفاده از خدمات، مالکیت دارایی، سطح بهره مندی یا مشارکت در هزینه های عمومی تعریف می شوند و امکان توزیع عادلانه تر بار مالی را فراهم می کنند. اما درآمدهای ساختمانی، به ویژه هنگامی که سهم بزرگی از کل منابع را تشکیل دهند، ممکن است رابطه منطقی میان استفاده از خدمات شهری و پرداخت هزینه آن ها را برهم زنند. در این وضعیت، شهروندانی که به طور مستمر از خدمات شهری بهره مند می شوند، الزاماً سهم متناسبی در تأمین هزینه ها نمی پردازند و در عوض، بخش زیادی از بودجه شهر از محل فعالیت هایی تأمین می شود که ذاتاً مقطعی و محدود هستند. این امر می تواند به کاهش حس مشارکت مالی شهروندان، ضعف در فرهنگ پرداخت عوارض محلی و استمرار نابرابری در توزیع بار مالی منجر شود (گل آرا صالح قصاب محله، ۱۴۰۱؛ جمراسی و همکاران، ۱۴۰۱). علاوه بر این، اتکال بالا به ساخت و ساز باعث می شود ظرفیت های درآمدی مرتبط با کارآفرینی شهری، مدیریت دارایی ها و سرمایه گذاری های مولد کمتر مورد توجه قرار گیرد. پژوهش ها نشان داده اند که استراتژی های کارآفرینانه در مدیریت شهری می توانند فرصت های متنوعی برای خلق ارزش اقتصادی و درآمدهای پایدار فراهم آورند؛ از جمله توسعه فضاهای خدماتی، تجاری و گردشگری، فعال سازی دارایی های راکد، طراحی مشارکت های اقتصادی با بخش خصوصی و ایجاد جریان های درآمدی غیرمنتکی به صدور مجوز ساختمانی. با این حال، تا زمانی که درآمدهای سنتی ساخت و ساز نقش غالب را در بودجه ایفا کنند، انگیزه و فوریت لازم برای گذار به این الگوهای نوین کمتر شکل می گیرد (نجفی، باغبان سعدآبادی، و منجذب، ۱۴۰۱؛ گل آرا صالح قصاب محله، ۱۴۰۱).

همچنین، بهینه سازی تأمین مالی شهرداری ها مستلزم آن است که تصمیم گیری درآمدی بر پایه ارزیابی چندمعیاره، امکان سنجی اقتصادی و تحلیل بلندمدت انجام شود، نه بر مبنای جذابیت کوتاه مدت برخی منابع. نتایج برخی مطالعات که از روش های تصمیم گیری چندمعیاره و برنامه ریزی خطی برای بررسی تأمین مالی شهرداری استفاده کرده اند، نشان می دهد که می توان با ترکیب بهینه ای از منابع مالی، سطح پایداری درآمدها را ارتقا داد و ریسک وابستگی را کاهش داد. این یافته ها به خوبی نشان می دهد که وابستگی مفرط به ساخت و ساز نه یک ضرورت اجتناب ناپذیر، بلکه تا حد زیادی حاصل ضعف در طراحی و مدیریت سبد درآمدی شهرداری است (مویدفر، کریمی، و نسرین، ۱۳۹۵؛ نظری زاده دهکردی و همکاران، ۱۳۹۸).

در مجموع، آسیب‌شناسی نظام فعلی درآمدی شهرداری‌ها نشان می‌دهد که وابستگی مفرط به عوارض ساخت‌وساز، مجموعه‌ای از پیامدهای مالی، مدیریتی، برنامه‌ریزی، اطلاعاتی و اجتماعی را به دنبال دارد. این وابستگی از یک سو پایداری بودجه و قابلیت اتکای مالی شهرداری را تضعیف می‌کند و از سوی دیگر، زمینه بروز اختلال در توسعه متوازن شهری، تداوم ضعف در شناسایی پایه‌های پایدار درآمدی، و کاهش کارآمدی نظام مالی مدیریت شهری را فراهم می‌آورد. بنابراین، هرگونه اصلاح واقعی در نظام مالیه شهری باید با پذیرش این واقعیت آغاز شود که درآمدهای ساختمانی، هرچند ممکن است در کوتاه‌مدت جذاب باشند، اما نمی‌توانند ستون اصلی اداره پایدار شهر باشند. عبور از این وضعیت نیازمند بازنگری در فلسفه تأمین مالی شهرداری، نوسازی زیرساخت‌های اطلاعاتی، ارتقای کیفیت ممیزی و وصول، و حرکت به سمت سبدي متنوع از منابع درآمدی پایدار و کم‌ریسک است.

۳. بازخوانی ظرفیت‌های حقوقی و قانونی اخیر در نظام مالیه شهری

۳.۱. تحلیل قانون درآمد پایدار و هزینه‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (مصوب ۱۴۰۱): فرصت‌ها، تکالیف و ابهامات

قانون «درآمد پایدار و هزینه‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» (مصوب ۱۴۰۱) را می‌توان یکی از مهم‌ترین تلاش‌های تقنینی سال‌های اخیر برای سامان‌دهی نظام مالیه شهری در ایران دانست؛ زیرا این قانون در پی آن است که هم «منابع درآمدی» و هم «قواعد هزینه‌کرد» را در یک چارچوب منسجم‌تر قرار دهد و از وابستگی مزمن شهرداری‌ها به منابع ناپایدار، به‌ویژه عوارض ساختمانی، بکاهد. این قانون از منظر سیاست‌گذاری مالی، حامل این پیام است که پایداری مالی شهرداری‌ها صرفاً با افزایش وصولی‌ها محقق نمی‌شود، بلکه نیازمند تعریف روشن منابع مجاز، تقویت انضباط مالی و شفاف‌سازی ارتباط میان درآمدها و تکالیف هزینه‌ای است. در واقع، اهمیت قانون ۱۴۰۱ در آن است که برای نخستین بار تلاش می‌کند «سبد درآمدی شهرداری» را به‌صورت رسمی‌تر تعریف کند و از حالت پراکندگی و تکیه بر رویه‌های محلی نامتوازن تا حدی فاصله بگیرد؛ امری که در ادبیات مدیریت مالی شهرداری‌ها به‌عنوان مقدمه ضروری افزایش درآمد پایدار شناخته می‌شود (جمراسی، قربانپور، و صلواتچی، ۱۴۰۱؛ رجبی، فیضی‌توتکله، و کاظمی‌لاکسار، ۱۴۰۰).

از جمله فرصت‌های این قانون، امکان ایجاد ثبات نسبی در تعریف پایه‌های درآمدی و فراهم کردن پشتوانه قانونی برای برخی درآمدهای خدماتی و دارایی‌محور است. بسیاری از پژوهش‌ها بر این نکته تأکید کرده‌اند که تنوع‌بخشی منابع درآمدی به‌شرطی قابل تحقق است که «مشروعیت قانونی» و «قابلیت اجرا» برای اخذ آن منابع ایجاد شود و شهرداری بتواند به پشتوانه قانون، نظام وصول خود را طراحی کند و در برابر مقاومت‌های احتمالی ذی‌نفعان نیز از حمایت حقوقی کافی برخوردار باشد (نظری‌زاده‌دهکردی، عسگریان‌پور، و اسلامیان‌فارسانی، ۱۳۹۸؛ گل‌آرا صالح قصاب محله، ۱۴۰۱ ب). همچنین قانون ۱۴۰۱، از حیث گفتمان‌سازی، به تقویت نگاه «درآمد-هزینه» کمک می‌کند؛ یعنی اینکه شهرداری‌ها به‌جای اتکا به درآمدهای اتفاقی و پرنوسان، به سمت تعریف درآمدهای مستمر و مبتنی بر خدمت یا دارایی حرکت کنند، و در هزینه‌کرد نیز به سمت اولویت‌بندی و جلوگیری از تعهدزایی بدون پشتوانه پایدار متمایل شوند.

با این حال، تکالیف و ابهامات قانون نیز قابل توجه است. نخست، بخشی از ظرفیت‌های قانون زمانی بالفعل می‌شود که شهرداری‌ها از زیرساخت‌های اطلاعاتی و اجرایی لازم برخوردار باشند. به بیان دیگر، اگرچه قانون می‌تواند اجازه یا تکلیف ایجاد کند، اما تحقق آن به توان شهرداری در شناسایی پایه‌ها، ممیزی، صدور قبض، مدیریت مطالبات، پیگیری حقوقی و نهایتاً وصول بستگی دارد. در بسیاری از شهرها، ضعف داده‌های ملکی و نبود ممیزی دقیق مانع بزرگ تحقق درآمدهای پایدار است؛ بنابراین حتی با وجود قانون، در عمل امکان اخذ کامل عوارض نوسازی یا برخی درآمدهای دارایی‌محور محدود می‌ماند.

(مدرس زاده برزکی، و سرور، ۱۳۹۶؛ فضلی، دلاور، محمودرضا، و ملک، ۱۳۹۶). دوم، برخی احکام قانونی ممکن است در مرحله اجرا با تعارضات نهادی روبه‌رو شود؛ برای مثال، تداخل وظایف دستگاه‌های مختلف (شورای شهر، شهرداری، استانداری، وزارت کشور و سایر مراجع) می‌تواند سبب کندی اجرای آیین‌نامه‌ها، اختلاف در تفسیر و در نتیجه تأخیر در تحقق اهداف قانون گردد. سوم، تجربه نشان داده است که «قانون‌گذاری بدون طراحی ابزارهای انگیزشی و کنترلی» می‌تواند به کاهش اثربخشی منجر شود؛ مثلاً اگر نظام تشویق و تنبیه برای وصول عوارض یا برای انضباط هزینه‌ای روشن نباشد، قوانین در سطح متن باقی می‌مانند و اجرا درگیر ملاحظات کوتاه‌مدت می‌شود (رجبی، فیضی توتکله، و کاظمی لاکسار، ۱۴۰۱).

۳.۲. ظرفیت‌های قانون مالیات بر ارزش افزوده (سهم شهرداری‌ها و نحوه تسهیم آن)

قانون مالیات بر ارزش افزوده، به‌ویژه در نسخه‌های اصلاحی سال‌های اخیر، از منظر مالیه شهری یک ظرفیت کلیدی برای ایجاد جریان درآمدی نسبتاً پایدار محسوب می‌شود؛ زیرا این منبع برخلاف درآمدهای ساختمانی، ماهیتاً به «سطح مبادلات اقتصادی» وابسته است و در بسیاری از کشورها نیز از ابزارهای مهم تأمین مالی دولت‌های محلی و شهری به‌شمار می‌رود. سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده، اگر با سازوکار تسهیم شفاف و به‌موقع همراه باشد، می‌تواند بخشی از هزینه‌های جاری و حتی بخشی از برنامه‌های عمرانی را پشتیبانی کند و نقش ضربه‌گیر را در دوره‌های رکود ساخت‌وساز ایفا نماید. در ادبیات پژوهشی مرتبط با درآمدهای پایدار شهرداری، این نکته مورد تأکید قرار گرفته که افزایش سهم منابع با «پایه گسترده» و «وصول سراسری» می‌تواند ریسک درآمدی شهرداری را کاهش دهد و وابستگی به بازار زمین و ساختمان را کم کند (تفضلی، دالمن‌پور، امامی میبدی، و رحیم‌زاده، ۱۴۰۲؛ محمود ذوالفقاری، ۱۴۰۲).

با وجود این ظرفیت، چالش اصلی در کارکرد مالیات بر ارزش افزوده برای شهرداری‌ها به «نحوه تسهیم» و «قابلیت پیش‌بینی‌پذیری جریان نقدی» مربوط است. اگر سهم شهرداری‌ها با تأخیر طولانی پرداخت شود یا در طول سال دستخوش تغییرات تصمیمی و بودجه‌ای گردد، شهرداری در برنامه‌ریزی و مدیریت نقدینگی دچار مشکل می‌شود و این منبع نمی‌تواند نقش پایدار خود را ایفا کند. از سوی دیگر، شاخص‌های تخصیص و توزیع بین شهرداری‌ها نیز اهمیت جدی دارد؛ زیرا اگر سازوکار توزیع صرفاً بر مبنای جمعیت یا تقسیمات سیاسی باشد، ممکن است تفاوت‌های واقعی در هزینه‌های اداره شهر، میزان مهاجرت روزانه، سطح خدمات، یا فشار گردشگری و تردد را منعکس نکنند. بنابراین، از منظر عدالت مالی شهری، بهتر است تسهیم این درآمد با شاخص‌های چندگانه و قابل دفاع همراه شود تا شهرهای با بار خدمت‌رسانی بیشتر، سهم متناسب‌تری دریافت کنند. تأکید پژوهش‌ها بر «ترکیب منابع درآمدی» نیز مؤید آن است که مالیات بر ارزش افزوده باید به‌عنوان یک ستون مکمل دیده شود، نه جایگزین کامل سایر درآمدهای محلی؛ زیرا اتکای افراطی به آن نیز می‌تواند وابستگی جدیدی ایجاد کند (جمراسی و همکاران، ۱۴۰۱؛ مویدفر، کریمی، و نسرین، ۱۳۹۵).

۳.۳. عوارض نوسازی، عمران شهری و پسماند: علل عدم تحقق کامل و ضرورت به‌روزرسانی ممیزی املاک و بهای تمام‌شده خدمات

عوارض نوسازی و عمران شهری، در کنار عوارض مدیریت پسماند، در منطق مالیه شهری باید از پایدارترین منابع درآمدی شهرداری‌ها تلقی شوند؛ زیرا هم به دارایی‌های نسبتاً ثابت (املاک) متکی‌اند و هم با ماهیت خدمات مستمر شهری (نظافت، جمع‌آوری و دفع پسماند، نگهداشت زیرساخت‌ها) ارتباط دارند. با این حال، واقعیت اجرایی بسیاری از شهرداری‌ها نشان می‌دهد که این اقلام درآمدی غالباً کمتر از ظرفیت واقعی تحقق می‌یابند و سهم آن‌ها در بودجه به‌ویژه در برخی شهرها

به مراتب کمتر از حد انتظار است؛ موضوعی که سبب می شود شهرداری ها برای جبران کسری، مجدداً به منابع ناپایدار ساختمانی یا روش های کوتاه مدت درآمدزایی متوسل شوند (گل آرا صالح قصاب محله، ۱۴۰۱ الف؛ رجبی و همکاران، ۱۴۰۰).

علل عدم تحقق کامل این عوارض را می توان در چند محور مهم خلاصه کرد. محور نخست، «ضعف ممیزی املاک» و نارسایی بانک های اطلاعاتی است. وقتی اطلاعات املاک ناقص، قدیمی یا غیرمکان مند باشد، محاسبه عوارض با خطای بالا انجام می شود، بخشی از املاک از شمول محاسبه خارج می ماند، و امکان پیگیری مؤثر مطالبات نیز کاهش می یابد. پژوهش های ممیزی شهری نشان داده اند که استفاده از سامانه های GIS و استانداردسازی فرایند جمع آوری و به هنگام سازی داده ها می تواند دقت شناسایی املاک، تفکیک کاربری ها، ثبت تغییرات و در نهایت عدالت در محاسبه عوارض را بهبود دهد؛ در نتیجه میزان تحقق عوارض نوسازی و عمران شهری افزایش می یابد (مدرس زاده برزکی، و سرور، ۱۳۹۶؛ فضلی و همکاران، ۱۳۹۶). محور دوم، «پذیرش اجتماعی و فرهنگ پرداخت» است. چنانچه شهروندان ارتباط مستقیمی میان پرداخت عوارض و کیفیت خدمات مشاهده نکنند، انگیزه پرداخت کاهش می یابد و هزینه وصول بالا می رود. محور سوم، «نرخ گذاری و بهای خدمات» است. در بسیاری از موارد، نرخ های عوارض و بهای خدمات به دلایل مختلف از جمله ملاحظات اجتماعی یا ضعف در محاسبات حرفه ای، کمتر از هزینه واقعی ارائه خدمت تعیین می شود و این موضوع سبب می گردد درآمد حاصل نتواند حتی هزینه های همان خدمت را پوشش دهد.

در این نقطه، ضرورت به کارگیری حسابداری بهای تمام شده خدمات شهری برجسته می شود. اگر شهرداری بتواند با اتکا به نظام بهای تمام شده، هزینه واقعی خدماتی مانند پسماند، حمل و نقل، فضای سبز و نگهداشت معابر را به صورت علمی محاسبه کند، امکان طراحی تعرفه های منطقی و دفاع پذیر فراهم می شود؛ همچنین می توان نشان داد که پرداخت شهروندان دقیقاً صرف چه خدماتی می شود و از این طریق هم شفافیت افزایش می یابد و هم پذیرش اجتماعی تقویت می گردد. ادبیات پژوهشی حوزه مدیریت منابع مالی شهرداری نیز بر استفاده از روش های علمی برای افزایش درآمدهای پایدار و اصلاح فرایندهای وصول تأکید دارد و ممیزی دقیق املاک را یکی از کلیدهای اصلی فعال سازی این درآمدها معرفی می کند (رجبی، فیضی توتکله، و کاظمی لاکسار، ۱۴۰۱؛ جمراسی و همکاران، ۱۴۰۱).

۴. ۳. قوانین و مقررات مربوط به بسترهای سرمایه گذاری و مشارکت عمومی - خصوصی (PPP)

یکی از مسیرهای مهم در کاهش فشار بر منابع جاری شهرداری و ایجاد درآمدهای مستمر، توسعه سرمایه گذاری شهری و مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) است. هرچند «PPP» صرفاً یک روش تأمین مالی نیست و بیشتر یک مدل حکمرانی پروژه و تقسیم ریسک و منافع بین شهرداری و بخش خصوصی محسوب می شود، اما از منظر مالیه شهری می تواند امکان اجرای پروژه های درآمدزا و زیرساختی را بدون تحمیل بار سنگین بر بودجه عمومی فراهم کند. در بسیاری از شهرها، پروژه هایی مانند پارکینگ های طبقاتی، مجتمع های ایستگاهی و TOD، بازارچه ها و مراکز خدمات شهری، پروژه های پسماند (تفکیک و بازیافت)، بهره برداری از فضاهای تبلیغاتی و حتی برخی تأسیسات حمل و نقلی، با مدل های مشارکتی اجرا می شوند و بخشی از درآمد پایدار شهر از محل بهره برداری آن ها تأمین می گردد. در این زمینه، مطالعات مرتبط با رویکردهای تأمین مالی شهرداری ها نشان داده اند که تنوع بخشی ابزارهای تأمین مالی و استفاده از مدل های مشارکتی، در کنار اصلاح ساختار درآمدی، می تواند به پایداری مالی کمک کند (تفضلی و همکاران، ۱۴۰۲؛ مویدفر و همکاران، ۱۳۹۵).

با این حال، چالش PPP در ایران غالباً نه در نبود ایده، بلکه در بستر حقوقی-اجرایی، کیفیت قراردادهای تضمین بازگشت سرمایه، شفافیت مناقصات، و توان مدیریت ریسک پروژه ها است. هرچه قراردادهای مشارکتی مبهم تر باشد، ریسک حقوقی

برای طرفین افزایش می‌یابد و یا سرمایه‌گذار وارد نمی‌شود یا هزینه سرمایه بالا می‌رود. همچنین اگر پروژه‌های مشارکتی بدون مطالعات امکان‌سنجی دقیق (مالی، اقتصادی، حقوقی و مکانی) انتخاب شوند، احتمال شکست و ایجاد تعهدات سنگین برای شهرداری افزایش می‌یابد. در ادبیات تصمیم‌گیری چندمعیاره نیز تصریح می‌شود که انتخاب پروژه‌ها و مکان‌یابی و اولویت‌بندی آن‌ها، باید با مدل‌های علمی انجام شود تا هم بازدهی اقتصادی افزایش یابد و هم منابع محدود شهری به پروژه‌های کم‌اثر تخصیص نیابد (مویدفر و همکاران، ۱۳۹۵؛ فکری زاد، و وثوقی، ۱۳۹۶). بنابراین، توسعه PPP نیازمند ترکیب سه مؤلفه است: مقررات شفاف و پایدار، ظرفیت مدیریتی و قراردادی شهرداری، و نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر داده.

۴. تجارب تطبیقی بین‌المللی در تنوع‌بخشی به درآمدهای شهری

۴.۱. مالیات بر دارایی و املاک (Property Tax): ساختار، پایه‌ها و نرخ‌گذاری در کلان‌شهرهای توسعه‌یافته

در بسیاری از نظام‌های مالی شهری در جهان، مالیات بر دارایی و املاک یکی از اصلی‌ترین ستون‌های درآمد پایدار شهرداری‌ها محسوب می‌شود. منطق این ابزار آن است که ارزش دارایی‌های ملکی در شهر تا حد زیادی از زیرساخت‌ها، خدمات عمومی، امنیت، دسترسی‌ها و کیفیت محیط شهری ناشی می‌شود؛ بنابراین پرداخت سهمی از این ارزش به مدیریت شهری برای تأمین هزینه‌های عمومی، هم از منظر کارایی اقتصادی و هم از منظر عدالت مالی قابل دفاع است. ویژگی مهم مالیات بر املاک، ثبات نسبی آن در مقایسه با درآمدهای وابسته به ساخت‌وساز است. حتی اگر ساخت‌وساز جدید کاهش یابد، پایه مالیاتی (یعنی مجموعه املاک موجود) همچنان وجود دارد و شهرداری می‌تواند درآمدی نسبتاً منظم داشته باشد. به همین دلیل، بسیاری از شهرهای توسعه‌یافته برای پوشش هزینه‌های جاری و نگهداشت زیرساخت‌ها به این پایه مالیاتی اتکا می‌کنند و آن را با نظام ممیزی دقیق و به‌روزرسانی دوره‌ای ارزش املاک همراه می‌سازند (محمود ذوالفقاری، ۱۴۰۲؛ فضل‌ی و همکاران، ۱۴۰۲).

برای موفقیت این مدل، چند شرط کلیدی وجود دارد: نخست، نظام ارزیابی و ممیزی عادلانه و شفاف؛ دوم، نرخ‌گذاری منطقی و پلکانی متناسب با توان پرداخت و سیاست‌های شهری؛ و سوم، سازوکارهای اجرایی وصول و کاهش فرار. نقطه اتصال این تجربه جهانی با مسئله ایران آن است که بدون ممیزی دقیق املاک و یک بانک داده قابل اتکا، حتی ظرفیت‌های داخلی مانند عوارض نوسازی نیز به‌درستی محقق نمی‌شود، چه برسد به حرکت به سمت الگوهای پیشرفته‌تر مالیات بر دارایی. در نتیجه، تجربه بین‌المللی در این حوزه به‌طور غیرمستقیم بر اهمیت GIS، ممیزی دقیق و استانداردسازی داده‌های مکانی در نظام درآمدی شهری تأکید می‌کند (مدرس زاده برزکی، و سرور، ۱۳۹۶؛ فضل‌ی و همکاران، ۱۳۹۶).

۴.۲. مالیات‌ها و عوارض زیست‌محیطی و مدیریت ترافیک: اخذ بهای تردد، مالیات کربن شهری و عوارض آلاینده‌گی

یکی دیگر از محورهای مهم تنوع‌بخشی درآمدی در شهرهای توسعه‌یافته، استفاده از عوارض و مالیات‌های مرتبط با محیط‌زیست و مدیریت تقاضای سفر شهری است. منطق این ابزارها عمدتاً بر پایه «درونی‌سازی هزینه‌های بیرونی» است؛ یعنی فعالیت‌هایی مانند تردد خودروها در مناطق پرترافیک یا تولید آلاینده‌گی، هزینه‌هایی به شهر تحمیل می‌کند (آلودگی هوا، ترافیک، فرسایش زیرساخت، افزایش بیماری‌ها و هزینه سلامت) و بخشی از این هزینه باید از عامل ایجادکننده دریافت و در بهبود همان حوزه هزینه شود. ابزارهایی مانند Congestion Charge (عوارض ازدحام)، عوارض ورود به محدوده‌های خاص، عوارض آلاینده‌گی، و حتی مدل‌های مالیات کربن شهری در برخی کشورها، علاوه بر اثرگذاری رفتاری و کاهش فشار

بر شبکه معابر، به ایجاد یک جریان درآمدی پایدار برای سرمایه‌گذاری در حمل‌ونقل عمومی و زیرساخت‌های پاک کمک می‌کند (تفضلی و همکاران، ۱۴۰۲؛ محمود ذوالفقاری، ۱۴۰۲).

درس کلیدی این تجربه برای ایران آن است که بسیاری از «بحران‌های شهری» می‌توانند به «پایه‌های درآمدی پایدار» تبدیل شوند؛ البته به شرط آنکه طراحی ابزارها دقیق، شفاف و دارای پشتوانه اجتماعی باشد. به بیان دیگر، اگر شهروندان اطمینان یابند که درآمد حاصل از عوارض ترافیکی صرف توسعه حمل‌ونقل عمومی، بهبود کیفیت هوا و افزایش ایمنی می‌شود، احتمال پذیرش اجتماعی افزایش می‌یابد. همچنین اجرای چنین ابزارهایی نیازمند سامانه‌های هوشمند ثبت تردد، داده‌های مکانی و زیرساخت اجرایی است؛ امری که بار دیگر نقش فناوری و داده را در پایداری درآمد شهری برجسته می‌کند، مشابه آنچه در ادبیات ممیزی و GIS نیز مطرح شده است (فضلی و همکاران، ۱۳۹۶؛ مدرس زاده برزکی، و سرور، ۱۳۹۶).

۴.۳. بهای تمام‌شده خدمات مبتنی بر اصل «استفاده‌کننده می‌پردازد» (User-Pay Principle)

یکی از اصول رایج در مالیه شهری، اصل «استفاده‌کننده می‌پردازد» است؛ بدین معنا که هر کس از خدمتی بیشتر استفاده می‌کند، سهم بیشتری از هزینه ارائه آن را نیز پرداخت کند. این اصل به‌ویژه در خدماتی مانند پسماند، پارکینگ، حمل‌ونقل عمومی، استفاده از برخی فضاهای شهری و خدمات خاص شهری کاربرد دارد. مزیت اصلی این رویکرد آن است که هم عدالت استفاده‌ای را تقویت می‌کند و هم به مدیریت تقاضا کمک می‌نماید؛ زیرا با واقعی‌تر شدن قیمت خدمات، مصرف بی‌رویه کاهش می‌یابد و منابع به شکل کارآمدتری تخصیص می‌یابد. تحقق این رویکرد در عمل، به یک پیش‌نیاز مهم وابسته است: محاسبه دقیق بهای تمام‌شده خدمات و طراحی تعرفه‌ها بر مبنای هزینه واقعی و سیاست‌های حمایتی (برای گروه‌های کم‌درآمد). در بسیاری از شهرداری‌ها، نبود حسابداری بهای تمام‌شده باعث می‌شود تعرفه‌ها یا بسیار پایین و غیرپوشش‌دهنده باشند یا بدون منطق روشن افزایش یابند و موجب مقاومت اجتماعی شوند (جمراسی و همکاران، ۱۴۰۱؛ گل‌آرا صالح قصاب محله، ۱۴۰۱ الف). در این چارچوب، تجربه ایران نیز نشان داده است که یکی از دلایل عدم تحقق کامل عوارض پسماند، فقدان یک نظام روشن در قیمت‌گذاری و ارتباط شفاف بین هزینه خدمت و مبلغ دریافتی است؛ ضمن آنکه ضعف در ممیزی املاک و شناسایی ذی‌نفعان، وصول عادلانه را مختل می‌کند. بنابراین، الگوی User-Pay در ایران بیش از آنکه یک ایده صرف باشد، نیازمند بازطراحی اجرایی است: تکمیل بانک‌های اطلاعاتی، اتصال قبض‌ها به شناسه ملک/واحد، شفاف‌سازی خدمات ارائه‌شده، و ایجاد نظام‌های تشویقی برای پرداخت به‌موقع. ادبیات مدیریت منابع مالی شهرداری نیز همین مسیر را برای افزایش درآمد پایدار توصیه می‌کند (رجبی و همکاران، ۱۴۰۱؛ جمراسی و همکاران، ۱۴۰۱).

۴.۴. درس‌آموخته‌های تطبیقی قابل بومی‌سازی برای مدیریت شهری در ایران

جمع‌بندی تجارب تطبیقی نشان می‌دهد که تنوع‌بخشی درآمدی در شهرهای موفق، بر سه ستون اصلی استوار است: (۱) پایه‌های نسبتاً پایدار مانند مالیات/عوارض دارایی، (۲) درآمدهای خدماتی مبتنی بر بهای تمام‌شده و اصل استفاده‌کننده می‌پردازد، و (۳) ابزارهای تنظیم‌گر (مانند عوارض ترافیکی و زیست‌محیطی) که هم رفتار را اصلاح می‌کنند و هم درآمد پایدار ایجاد می‌نمایند. در کنار این ستون‌ها، یک عنصر مشترک دائماً دیده می‌شود: «حکمرانی داده‌محور» و «شفافیت اجرایی». بدون ممیزی دقیق، نظام اطلاعات مکانی، استانداردسازی داده‌ها و گزارشگری مالی شفاف، تقریباً هیچ‌یک از این ابزارها به نتیجه مطلوب نمی‌رسد؛ زیرا یا پایه درآمدی درست شناسایی نمی‌شود یا عدالت در اخذ رعایت نمی‌گردد یا هزینه وصول بیش از حد بالا می‌رود (مدرس زاده برزکی، و سرور، ۱۳۹۶؛ فضلی و همکاران، ۱۳۹۶).

برای ایران، بومی سازی این درس آموخته ها باید با توجه به ملاحظات حقوقی، ظرفیت اجتماعی و توان اجرایی شهرداری ها انجام شود. به عنوان مثال، حرکت به سمت درآمدهای دارایی محور و خدمات محور، مستقیماً با کیفیت ممیزی املاک و شفافیت بهای تمام شده خدمات پیوند دارد؛ همان حوزه های که پژوهش های داخلی نیز آن را به عنوان گلوگاه افزایش درآمد پایدار معرفی کرده اند (رجبی و همکاران، ۱۴۰۰؛ نظری زاده دهکردی و همکاران، ۱۳۹۸). همچنین استفاده از ابزارهای مشارکت عمومی- خصوصی و تأمین مالی نوین، زمانی موفق خواهد بود که پروژه ها درست انتخاب شوند، مکان یابی و امکان سنجی دقیق داشته باشند، و ریسک ها به شکل حرفه ای مدیریت شوند؛ موضوعی که برخی مطالعات تصمیم گیری و برنامه ریزی نیز بر اهمیت آن تأکید کرده اند (مویدفر و همکاران، ۱۳۹۵؛ فکری زاد، و وثوقی، ۱۳۹۶). نهایتاً تجربه تطبیقی نشان می دهد که کاهش وابستگی به عوارض ساخت و ساز، یک اقدام تک بعدی نیست، بلکه پروژه های چند ساله و چند سطحی است که هم اصلاح نهادی و قانونی می خواهد و هم تحول اطلاعاتی و مدیریتی.

۵. راهکارهای عملیاتی و الگوهای نوین تنوع بخشی به درآمدهای پایدار

گذار از وابستگی ساختاری به عوارض صدور پروانه ساختمانی و تراکم فروشی نیازمند بازآفرینی بنیادین در مدل های درآمدزایی مدیریت شهری و حرکت به سوی الگوهای نوینی است که بر بهره وری دارایی ها، همگرایی با بازارهای مالی و گسترش اقتصاد دیجیتال استوار باشند. نخستین محور عملیاتی در این تحول، مدیریت هوشمندانه دارایی های غیرمولد و توسعه مشارکت های عمومی - خصوصی از طریق الگوهای قراردادی پیشرفته نظیر ساخت، بهره برداری و واگذاری، ساخت، تملک و بهره برداری و بازسازی، بهره برداری و انتقال است. در شرایط کنونی، شهرداری ها حجم قابل توجهی از املاک، اراضی و مستحقات را در اختیار دارند که به صورت راکد یا با حداقل بهره وری اقتصادی نگهداری می شوند؛ این در حالی است که تبدیل این دارایی ها به پشته های سرمایه گذاری انتفاعی در حوزه هایی چون مجتمع های چندمنظوره خدماتی، پایانه های نوین لجستیکی، پارکینگ های مکانیزه هوشمند و مراکز تفریحی و فرهنگی می تواند جریان نقدی سالانه و مستمری برای مدیریت شهری ایجاد کند. تفاوت بنیادین این رویکرد با فروش خام دارایی ها یا عوارض ساخت و ساز در این است که شهرداری مالکیت بلندمدت و انتفاع مستمر از جریان های نقدینگی حاصل از خدمات آن زیرساخت ها را برای خود حفظ می کند و نه تنها از منابع پایدار جدید بهره مند می شود، بلکه ارزش دارایی های پایه شهری را نیز در بلندمدت متناسب با تورم حفظ می نماید. این فرایند اگر با رعایت اصول شفافیت و قراردادهای منعطف مشارکتی همراه شود، ریسک مالی و اجرایی پروژه ها را به بخش خصوصی منتقل ساخته و توان سرمایه گذاری بخش عمومی را چند برابر می کند.

محور عملیاتی دوم، فعال سازی ظرفیت های بازارهای سرمایه و ابزارهای نوین مالی مبتنی بر اصول شریعت اسلامی است که به شهرداری ها امکان می دهد تأمین مالی طرح های توسعه ای و پروژه های بزرگ شهری را از بودجه جاری و منابع ناپایدار جدا کنند. انتشار اوراق مالی اسلامی مانند صکوک مرابحه، صکوک استصناع و صکوک منفعت، راهکاری کارآمد برای تجمیع نقدینگی بخش خصوصی در تأمین زیرساخت های حمل و نقل ریلی، توسعه ناوگان اتوبوس رانی و سامانه های مدیریت پسماند محسوب می شود؛ زیرا بازپرداخت این اوراق معمولاً از محل عواید مستقیم بهره برداری از همان پروژه ها برنامه ریزی می شود و هیچ گونه فشار مضاعفی بر درآمدهای جاری مدیریت شهری تحمیل نمی کند. در سطحی پیشرفته تر، تأسیس صندوق های سرمایه گذاری املاک و مستغلات با همکاری سازمان بورس و اوراق بهادار، این فرصت تاریخی را در اختیار دوایر املاک و سرمایه گذاری شهرداری قرار می دهد تا دارایی های تجاری و اداری پراکنده خود را تجمیع و در قالب واحدهای سرمایه گذاری خرد به شهروندان و سرمایه گذاران عرضه نمایند. این راهکار افزون بر ایجاد ارزش افزوده و نقدشوندگی سریع دارایی های

منجمد، منبعی پایدار و بدون وقفه از محل سود تقسیمی سالانه و کارمزدهای مدیریتی برای شهرداری ایجاد کرده و حس تعلق و مشارکت شهروندان در توسعه فیزیکی و اقتصادی شهر را به طور چشمگیری تقویت می‌سازد.

محور سوم و کمتر دیده شده در درآمدهای سنتی، بهره‌برداری نظام‌مند از اقتصاد دیجیتال، ظرفیت‌های شهر هوشمند و ارزش کلان داده‌های شهری است که با تحول دیجیتال در خدمات عمومی شهری پیوند خورده است. زیرساخت‌های فیزیکی تحت نظارت مدیریت شهری—از قبیل حریم دکل‌های مخابراتی، کانال‌های زیرزمینی فیبر نوری، تابلوهای شهری هوشمند، فضاهای تبلیغات محیطی مبتنی بر فناوری‌های تعاملی و ایستگاه‌های سنجش آلودگی و هواشناسی—بسترهای کم‌نظیری برای عقد قراردادهای تجاری پایدار با اپراتورهای شبکه، شرکت‌های فناوری اطلاعات و مؤسسات تبلیغاتی بزرگ هستند. فراتر از زیرساخت‌های فیزیکی، داده‌های حرکتی، الگوهای تردد شهروندان، تقاضاهای لجستیکی و تراکنش‌های خرد شهری پس از گمنام‌سازی و رعایت الزامات حریم خصوصی، قابلیت پردازش و ارائه در قالب پلتفرم‌های تحلیل داده برای کسب و کارهای خصوصی، فروشگاه‌های زنجیره‌ای و ناوگان‌های پخش مویرگی را دارند که این امر موجب شکل‌گیری پایه‌های درآمدی بی‌سابقه، دانش‌بنیان، دوست‌دار محیط‌زیست و بی‌ارتباط با ساخت‌وسازهای فیزیکی در شهرداری‌ها خواهد شد.

محور چهارم، بازنگری اساسی در نظام درآمدی خدمات شهری بر مبنای طراحی و پیاده‌سازی حسابداری بهای تمام‌شده و اصلاح منطق تعرفه‌گذاری است. در ساختار سنتی، مبالغی که به عنوان بهای خدمات پسماند، خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، سد معبر، نگهداری فضای سبز و عوارض کسب و پیشه وصول می‌شوند، عمدتاً بر اساس ارقام تاریخی، غیرواقعی و بسیار پایین‌تر از هزینه‌های واقعی عملیات تعیین می‌گردند که نتیجه مستقیم آن ایجاد شکاف عمیق هزینه‌ای و ناچار شدن شهرداری به جبران آن از محل عوارض ناشی از تراکم و پروانه‌های ساختمانی است. استقرار نظام بهای تمام‌شده به مدیران درآمد امکان می‌دهد مراکز هزینه را به دقت تفکیک کرده، هزینه‌های سربار، ماشین‌آلات، نیروی انسانی و مواد مصرفی را شناسایی نموده و نرخ واقعی هر واحد خدمت را استخراج کنند. پس از این مرحله، شهرداری می‌تواند با لحاظ کردن اصول عدالت اجتماعی، نظام تعرفه‌گذاری پلکانی، هدفمند و هوشمندی را به تصویب مراجع قانونی برساند؛ به گونه‌ای که واحدهای تجاری پرمصرف، کاربری‌های آلاینده و مصرف‌کنندگان فراتر از الگوهای استاندارد، هزینه واقعی بار تحمیلی به شبکه خدمات شهری را بپردازند. چنین تحولی نه تنها جریان نقدی ورودی به خزانه‌داری شهرداری را چند برابر و مستمر می‌سازد، بلکه بار هزینه‌های غیرضروری را نیز با مدیریت رفتار مصرف شهروندان و اصناف کاهش می‌دهد.

۶. مدل مفهومی پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی - اجرایی

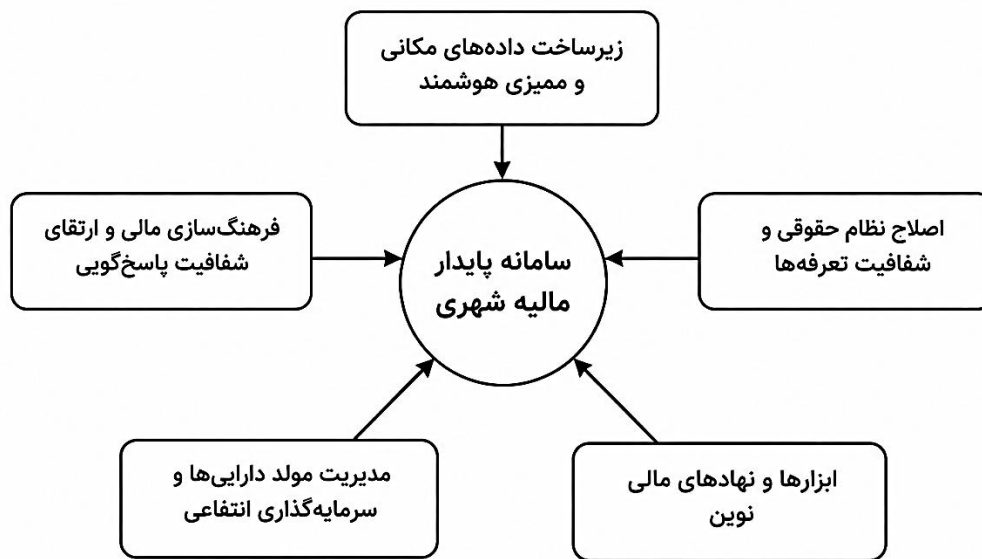
گذار اثربخش و کم‌تنش از وضعیت کنونی—که متکی بر ناپایداری، فروش فضاهای کالبدی و ریسک‌های ناشی از رکود بخش مسکن است—به یک سامانه پایدار و چندلایه، نیازمند صورت‌بندی یک مدل مفهومی یکپارچه است. این مدل بر پنج رکن پیوسته و هم‌افزا استوار است: رکن نخست «زیرساخت داده‌های مکانی و ممیزی هوشمند» است که اطلاعات ملکی، ابعادی و کاربری شهر را به روز و شفاف می‌سازد؛ رکن دوم «اصلاح نظام حقوقی و شفافیت تعرفه‌ها» است که پشتوانه اخذ عوارض و بهای خدمات را بر پایه عدالت و بهای تمام‌شده تعریف می‌کند؛ رکن سوم «ابزارها و نهادهای مالی نوین» است که شهرداری را از کانال بانک‌محور سنتی به بازارهای سرمایه و ابزارهای مشارکتی متصل می‌سازد؛ رکن چهارم «مدیریت مولد دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری انتفاعی» است که زمین‌ها و ابنیه را که به جریان‌های درآمدی پایدار تبدیل می‌کند؛ و رکن پنجم «فرهنگ‌سازی مالی و ارتقای شفافیت پاسخ‌گویی» است که اعتماد شهروندان را نسبت به صرف درآمدهای وصولی در

پروژه‌های ملموس محلی افزایش می‌دهد. این ارکان پنج‌گانه، همچون حلقه‌های متصل یک زنجیره ارزش عمل می‌کنند و ناتوانی یا کم‌کاری در هر یک از آن‌ها موجب آسیب به تعادل کل ساختار درآمدی پایدار خواهد شد.

برای تحقق عملیاتی این مدل مفهومی، لازم است نقشه‌راه اجرای آن در سه افق زمانی تفکیک و پیاده‌سازی شود. در فاز کوتاه‌مدت، اولویت اول دواير درآمد شهرداری‌ها باید تمرکز بر وصول مطالبات معوق، بازنگری سریع پرونده‌های مالیاتی و عوارضی کمیسیون‌های مواد ۷۷ و ۱۰۰، و پیاده‌سازی سازوکارهای ممیزی املاک با استفاده از تصاویر ماهواره‌ای و سامانه‌های موجود شهری باشد. اتصال سامانه‌های درآمد شهرداری به درگاه‌های پرداخت برخط، حذف قبوض کاغذی، و فعال‌سازی تخفیف‌های هدفمند جایزه خوش‌حسابی برای مودیانی که عوارض سالانه نوسازی و بهای خدمات پسماند خود را در مواعد مقرر واریز می‌نمایند، اثرات نقدینگی سریعی در کمتر از یک سال مالی به همراه خواهد داشت و تنش‌های بودجه‌ای ناشی از رکود ساخت‌وساز را تا حد معناداری تعدیل می‌نماید. در همین بازه زمانی، شناسایی دقیق دارایی‌های منجمد، ثبت مالکیت‌های بلاتکلیف و ایجاد بانک جامع املاک و اراضی شهرداری باید به‌طور قاطع به سرانجام برسد تا بسترهای فازهای بعدی بدون معارضات ملکی فراهم آید.

در فاز میان‌مدت، محور اقدامات باید بر بازمهندسی نظام تعرفه‌گذاری مبتنی بر بهای تمام‌شده، ساماندهی قراردادهای واگذاری و اجاره اموال شهرداری و ورود رسمی به بازار سرمایه متمرکز گردد. در این مرحله، مدیریت شهری باید با همکاری شوراهای اسلامی شهر، الگوهای سنتی عوارض کسب‌وپیشه و مشاغل را با الگوهای نوین مبتنی بر درآمد، ارزش مکانی فعالیت و میزان ترافیک‌زایی یا بار آلاینده‌ی بازطراحی کند تا تعادل میان هزینه‌های تحمیلی کسب‌وکارها و مبالغ پرداختی آنان ایجاد شود. هم‌زمان، اجرای نخستین بسته‌های مشارکتی در قالب قراردادهای بخش عمومی و خصوصی و انتشار اولین سری اوراق مالی اسلامی برای تکمیل زیرساخت‌های درآمدزای نیمه‌تمام، گام‌هایی الزامی است که ریسک مالی اجرای پروژه‌های عمران شهری را به‌طور بنیادی بازتوزیع می‌کند. در کنار این موارد، استقرار کامل سیستم‌های ره‌گیری هوشمند درآمد و گزارشگری مالی برخط در شهرداری به مدیران اجازه می‌دهد پیش‌بینی‌های بودجه‌ای خود را بر مبنای داده‌های تحلیلی واقعی و نه حدسیات غیرمستند بنا کنند.

در فاز بلندمدت، دگرگونی بنیادین در مدل عملیاتی مالیه شهری رخ می‌دهد که نشانگر استقرار کامل مدل مفهومی است. در این افق، سهم عوارض ساخت‌وساز در بودجه مصوب و وصولی شهرداری به زیر ۳۰ درصد کاهش یافته و وزن اصلی درآمدها به سببی متشکل از مالیات‌های محلی بر املاک، درآمدهای پایدار ناشی از سهم مالیات بر ارزش افزوده، بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها و صندوق‌های ملکی، بهای تمام‌شده عادلانه خدمات، و درآمدهای حاصل از زیرساخت‌های شهر هوشمند منتقل می‌گردد. در سطح توصیه‌های سیاستی، پیشنهاد می‌شود کارگروه‌های تخصصی بین‌دستگاهی میان شهرداری‌ها، سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان امور مالیاتی و شرکت‌های خدمات‌رسان آب، برق و گاز شکل گیرد تا از طریق تبادل الکترونیکی برخط داده‌های مالکیتی و مصرفی، امکان فرار مودیان از پرداخت عوارض شهری به صفر برسد و وصول عوارض به‌طور خودکار در مبادی تراکنش‌های اقتصادی و نقل‌وانتقالات ثبت شود. علاوه بر این، ارتقای شفافیت عمومی از طریق انتشار گزارش‌های شفاف عملکردی درباره محل مصرف هر ریال از عوارض دریافتی در وب‌سایت‌های عمومی شهرداری، پذیرش اجتماعی را برای پرداخت داوطلبانه عوارض پایدار تضمین خواهد کرد.



شکل ۲: مدل مفهومی یکپارچه تنوع‌بخشی به درآمدهای پایدار شهرداری‌ها و نقشه راه استقرار سه مرحله‌ای

شکل ۲ نشان‌دهنده ارکان پنج‌گانه تحول در نظام مالی شهری (شامل: زیرساخت داده‌های مکانی و ممیزی هوشمند، اصلاح نظام حقوقی و شفافیت تعرفه‌ها، ابزارها و نهادهای مالی نوین، مدیریت مولد دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری مشارکتی، و فرهنگ‌سازی مالی و ارتقای شفافیت) به همراه نقشه راه تحقق عملیاتی آن در سه افق کوتاه‌مدت (تثبیت جریان نقدینگی و وصول معوقات)، میان‌مدت (نهادسازی مالی و استقرار بهای تمام‌شده) و بلندمدت (کاهش وابستگی به عوارض ساخت‌وساز به زیر ۳۰ درصد و دستیابی به پایداری کامل مالی) است.

نتیجه‌گیری

بررسی جامع ساختار مالی شهرداری‌ها آشکار می‌سازد که تکیه تاریخی بر عوارض ناشی از ساخت‌وساز، صدور پروانه‌های ساختمانی، فروش تراکم مازاد و درآمدهای مرتبط با تخلفات ساختمانی، بزرگ‌ترین تله سیاستی در مدیریت شهری به شمار می‌رود. این الگوی تأمین مالی نه تنها منابع اداره شهر را در گرو چرخه‌های رونق و رکود ادواری و نوسانات غیرقابل کنترل بخش املاک و مستغلات قرار داده و تاب‌آوری مالی شهرداری‌ها را در مواجهه با تکانه‌های کلان اقتصادی تضعیف نموده است، بلکه با برهم‌زدن تعادل کالبدی، تخریب محیط‌زیست، افزایش تراکم جمعیتی فراتر از توان زیرساختی و تعمیق بی‌عدالتی فضایی، هزینه‌های بلندمدت اداره شهر را به صورت تصاعدی افزایش داده است؛ هزینه‌هایی که مجدداً مدیران شهری را برای تأمین منابع مالی به سمت استمرار همان سیاست‌های آسیب‌زای تراکم‌فروشی سوق داده و یک چرخه معیوب خودتخریب‌گر را در حیات شهری تثبیت کرده است. خروج از این بن‌بست مزمن ساختاری، اگرچه با مقاومت‌های اجرایی، اداری و اقتصادی روبه‌روست، اما بر اساس دستاوردهای تحلیلی و شواهد اجرایی، امری کاملاً امکان‌پذیر و ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای بقای نهاد مدیریت شهری است. راهکار اساسی در این گذار، ایجاد تنوع بنیادین در پایه‌های درآمدی از طریق گسترش هم‌زمان منابع دارایی‌محور، خدمات‌محور و سرمایه‌محور است. اتکا به ظرفیت‌های قانونی جدید، استقرار سامانه‌های داده‌محور ممیزی مبتنی بر فناوری‌های جغرافیایی، تعیین تعرفه‌های بهای خدمات بر مبنای منطق حسابداری بهای تمام‌شده و هدایت رفتار شهروندان از طریق اعمال اصل استفاده‌کننده می‌پردازد، پایه‌های محکمی را پدید می‌آورند که جریان درآمدی پیش‌بینی‌پذیر، مستمر و

عادلانه‌ای را در خزانهداری شهری ایجاد می‌کنند. در کنار این سازوکارها، تبدیل دارایی‌های منجمد به ابزارهای مولد مالی از مسیر مشارکت با بخش خصوصی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری بورس، شهر را از یک مصرف‌کننده صرف عوارض به یک نهاد توسعه‌گر ارزش‌آفرین ارتقا می‌دهد. نقطه آغازین و پیش شرط قطعی برای پیاده‌سازی این راهبردها، تحول در نگرش کارشناسان و مدیران دوایر درآمد و مالی شهرداری‌ها است. گذار از تفکر سنتی و انفعالی که در انتظار مراجعه مالکان برای صدور پروانه یا پرداخت جرایم تخلفات ساختمانی می‌نشیند، به سمت یک رویکرد فعال، داده‌محور، کارآفرینانه و مبتنی بر مدیریت علمی ریسک‌های مالی، نیاز مبرم سازمان‌های خدماتی امروز است. با پیاده‌سازی گام‌به‌گام و منسجم مدل مفهومی پیشنهادی، تقویت انضباط در تخصیص مصارف، انسداد مبادی فرار عوارض از طریق یکپارچه‌سازی سامانه‌ها با نهادهای حاکمیتی و ارتقای شفافیت در پاسخ‌گویی به افکار عمومی، مدیریت شهری می‌تواند پس از دهه‌ها وابستگی پرخطر به ساخت‌وساز، به استقلال، سلامت و پایداری همه‌جانبه مالی دست یافته و مسیر دستیابی به شهرهایی زیست‌پذیر، تاب‌آور و توسعه‌یافته را برای نسل‌های کنونی و آینده هموار سازد.

منابع

- نظری‌زاده‌دهکردی، عسگریان‌پور، اسلامیان‌فارسانی. (۱۳۹۸). ارائه مدلی جهت شناسایی و اولویت بندی منابع مالی و درآمدی پایدار در شهرداری‌ها (مطالعه موردی: شهرداری‌های استان چهارمحال و بختیاری). مطالعات مدیریت و حسابداری، ۲۰(۵)، ۴۴-۲۲.
- یعقوب‌علیپور، محمدحسن جواد. (۱۴۰۰). بررسی تأثیر و ارائه مدل مناسب مدیریت دانش در کاهش حوادث و خطرات در صنعت ساخت‌وساز. ارتقای ایمنی و پیشگیری از مصدومیت‌ها، ۹(۲)، ۱۵۲-۱۴۴.
- نجفی، باغبان سعدآبادی، منجذب. (۱۴۰۱). تأثیر توسعه استراتژی‌های کارآفرینی بر درآمد پایدار شهرداری (مورد مطالعه: شهرداری تهران). فصلنامه علمی اقتصاد و مدیریت شهری، ۱۰(۳۸)، ۵۲-۳۵.
- فکری‌زاد، وثوقی. (۱۳۹۶). اولویت‌بندی پهنه‌های مناسب توسعه اکوتوریسم در شهرستان تالش با GIS و AHP. برنامه ریزی فضایی، ۶(۴)، ۱۰۱-۱۲۴.
- علی یارمحمدی. (۱۴۰۱). مقدمه ای بر منابع تأمین درآمد شهرداری. نشریه علمی رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۶(۲۲)، ۵۶۹-۵۸۸.
- رجبی، فیضی‌توتکله، کاظمی‌لاکسار. (۱۴۰۰). شیوه‌های مدیریت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای افزایش درآمد شهرداری. رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ۷۹(۵)، ۸۸-۹۶.
- مدرس زاده برزکی، سرور. (۱۳۹۶). ممیزی املاک شهری و پیاده‌سازی سامانه اطلاعات جغرافیایی (GIS) مطالعه موردی: شهر نوش‌آباد. فصلنامه علمی-پژوهشی اطلاعات جغرافیایی «سپهر»، ۲۶(۱۰۲)، ۹۹-۱۱۰.
- مویدفر، رزیتا، کریمی، نسرین. (۱۳۹۵). بهینه سازی روش های تامین مالی شهرداری ایلام: رهیافت MCDM و برنامه ریزی خطی. اقتصاد شهری، ۱۱(۱)، ۹۵-۱۱۶.
- تفضلی، دالمن‌پور، امامی‌مبیدی، رحیم‌زاده. (۱۴۰۲). تأثیر رویکردهای تأمین مالی شهرداری بر درآمد شهرداری‌ها (مطالعه موردی: شهرداری‌های تهران، بریتیش کلمبیا و کانادا). اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۴(۲)، ۱۱۴-۱۳۳.
- مرتضوی، سین‌دخت، سیف‌برقی. (۱۴۰۳). مکان‌یابی فروشگاه‌های زنجیره‌ای خرده‌فروشی با استفاده از روش ترکیبی AHP-TOPSIS بر پایه مجموعه‌های فازی شهودی بازه‌ای (مورد مطالعه: فروشگاه‌های زنجیره‌ای افق کوروش). چشم انداز مدیریت صنعتی، ۵۳(۱۴)، ۱۳۷-۱۵۹.
- جمراسی، داوود، قربانپور، صلواتچی. (۱۴۰۱). بررسی تأمین درآمد پایدار شهرداری‌ها برای مدیریت شهری. جغرافیا و روابط انسانی، ۴(۴)، ۲۲۳-۲۴۱.

- محمود ذوالفقاری. (۱۴۰۲). مقایسه درآمد شهرداری های ایران با سایر کشور ها. نشریه علمی رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۷(۲۵)، ۱۹۰۱-۱۹۱۰.
- زهرا رجبی، زهره فیضی توتکله، حسین کاظمی لاکسار. (۱۴۰۱). شیوه های مدیریت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای افزایش درآمد شهرداری. نشریه علمی رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۵(۱۸)، ۸۸-۹۶.
- فضلی، دلاور، محمود رضا، ملک. (۱۳۹۶). استاندارد سازی و بهبود فرایند جمع آوری و به هنگام سازی داده های ممیزی املاک شهری، با استفاده از سامانه اطلاعات مکانی همراه بافت آگاه و بر مبنای استانداردهای مکانی ISO. نشریه سنجش از دور و GIS ایران، ۹(۱)، ۶۵-۹۲.
- گل آرا صالح قصاب محله. (۱۴۰۱). گفتاری بر درآمد شهرداری ها با رویکرد اقتصاد شهری. نشریه علمی رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۶(۲۱)، ۱۸۶۱-۱۸۶۶.
- مهرداد خلیفه. (۱۴۰۵). تحلیل ریسک پروژه های ساختمانی با روشهای تصمیم گیری چندمعیاره. نشریه علمی رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۱۰(۳۶)، ۲۶۲-۲۷۷.
- گل آرا صالح قصاب محله. (۱۴۰۱). نوشتاری بر راهکارهای افزایش درآمد شهرداری ها. نشریه علمی رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۶(۲۰)، ۲۷۰۹-۲۷۱۸.