

## مدیریت تأمین مالی شهر و اقتصاد سیاسی شهری جدید (مطالعه موردی: کلانشهر مشهد)<sup>۱</sup>

غلامرضا کاظمیان (دانشیار گروه مدیریت شهری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران، نویسنده مسئول)

kazemian@atu.ac.ir

اسماعیل علی اکبری (استاد گروه جغرافیا، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران)

aliakbariesmaeil@yahoo.com

مصطفی طالشی (دانشیار گروه جغرافیا، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران)

taleshi\_mo@yahoo.com

منیره حداد حسن آبادی (دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران)

mon\_hadad@yahoo.com

تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۰۲/۱۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۰۵

صص ۲۰۹-۲۲۹

### چکیده

افزایش جمعیت شهری و گسترش سطح انتظارات مردم، نیازمند خدمت‌رسانی مناسب شهرداری به شهروندان و بالتبع گسترش منابع مالی و درآمدی شهرداری‌هاست. تغییر شیوه‌های سستی تأمین مالی و قطع کمک‌های دولتی به شهرداری کلانشهرهای کشور بر اساس طرح خودکفایی شهرداری‌ها و پس از آن اجرای سیاست تعدیل اقتصادی و کوچک‌سازی دولت در اوایل دهه ۱۳۷۰، منجر به روی‌آوری شهرداری‌ها به درآمد حاصل از فروش مازاد تراکم گشت. شهرداری مشهد نیز با حضور سالانه حدود ۲۷ میلیون نفر زائر در کنار جمعیت ۳/۵ میلیونی شهر برای خدمت‌رسانی، نیازمند تأمین مالی هزینه‌های ماهانه (جاری- عمرانی) چند صد میلیاردی شهر می‌باشد که بدان جهت، همچون دیگر کلانشهرهای ایران به درآمدهای ناپایداری نظیر فروش تراکم و عوارض ساختمانی وابسته است. هدف این پژوهش بررسی نظام تأمین منابع مالی شهرداری مشهد و اقتصاد سیاسی جدید ناشی از آن است. روش تحقیق توصیفی - تحلیلی است، داده‌های نظام مالی و درآمدی با روش اسنادی و مؤلفه‌های اقتصاد سیاسی ناشی از آن با روش شبه دلفی (مصاحبه با خبرگان و نخبگان) تهیه شده و میزان اثرگذاری و شدت تاثیرپذیری با مدل دیمتل پردازش شده است. نتایج تحقیق نشانگر اتکا مالی شهرداری مشهد به درآمدهای ناپایدار ناشی از عوارض ساختمانی و زمین بخصوص فروش تراکم مازاد ساختمانی است. تحلیل اقتصاد سیاسی این پدیده نشانگر ایجاد اقتصاد سیاسی جدید مبتنی بر اعطای مجوزهای رانتهی به زمین‌های شهری بعنوان پایه اصلی درآمدی شهرداری‌های کشور شده است، بگونه‌ای که فروش مازاد تراکم را می‌توان به مثابه توزیع رانت اقتصادی در نظر گرفت.

**کلیدواژه‌ها:** اقتصاد سیاسی شهری، تأمین مالی شهرداری، شهرداری مشهد، درآمدهای پایدار، عوارض ساختمان.

۱. این مقاله مستخرج از رساله دکتری نویسنده چهارم به راهنمایی نویسنده اول و دوم و مشاوره نویسنده سوم است.

## ۱. مقدمه

شهرداری‌ها در ایران بعنوان کامل‌ترین سازمان محلی پیشینه صدساله و مقارن با آغاز نهضت مشروطیت دارند. اولین قانون شهرداری در ایران در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی با عنوان قانون بلدیة تصویب شد (صامتی، ۱۳۸۹، ص.۳). با شروع دهه ۱۳۴۰ شمسی و رشد شتابان جمعیت، شهر و شهرنشینی اهمیت فراوانی پیدا کرد و توسعه اقتصادی ناشی از تمرکزگرایی شدید موجب شد که در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰، راهکار تمرکزگرایانه برای رفع مشکلات شهری بکارگرفته شود. درآمدهای ناشی از فروش نفت و شروع جنگ تحمیلی نیز این مشکلات را شدت بخشید و کمبودها و مشکلات مالی زیادی برای شهرداری‌ها ایجاد کرد. طرح خودکفایی و بی‌توجهی دولت به ساماندهی امور مالی شهرداری‌ها نیز بدلیل ضرورت‌های اجتماعی و سیاسی و نه شرایط اقتصادی و امکانات شهری ایجاد گردید.

درآمد بعنوان بخش پایه‌ای بودجه یا دخل آن است، زیرا مخارج بودجه مبتنی بر مقدار درآمد ناشی از وصول وجوهی که به تملک واصل کننده درمی‌آید، (پورعلی، ۱۳۹۱، ص.۲۲) خواهد بود. در تأمین مالی شهرداری‌ها از یک طرف متولیان شهری باید درآمد مورد نیاز خود را از نظام شهر و شهروندان تأمین و از سوی دیگر منبع درآمدی باید به گونه‌ای باشد که فرایند حرکت شهر به سمت توسعه پایداری شهری را با خطر روبرو نسازد. مدیریت و تأمین مالی شهرداری تابعی از مدیریت مالی - اقتصادی شهر بوده و مستقیماً تحت تاثیر پتانسیل‌ها و محدودیت‌های ناشی از آن قرار می‌گیرد (کاظمیان و سعیدی رضوانی؛ ۱۳۸۳، ص.۲۵). بطور کلی منابع درآمدی شهرداری‌های جهان را می‌توان در چهار دسته‌ی عوارضی که شهرداری‌ها راساً دریافت می‌کنند، بهای خدمات انجام شده، کمک دولت از بودجه عمومی و در آخر هدایا و کمک‌های نقدی که به شهرداری می‌پردازند، تقسیم کرد (فهراری، ۱۳۶۲، ص.۱۲۱). تجارب کشورهای مختلف نشانگر آنست که از بین منابع درآمدی، مهمترین منابع مالی شهرداری‌ها را مالیات و عوارض و پس از آن کمک‌های دولتی در قالب بودجه‌های جاری حکومت‌های محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می‌دهد (قلندری، ۱۳۹۷، ص.۵۰).

مهمترین مشکل و محدودیت منابع مالی شهرداری‌های کشورهای توسعه‌یافته به مبنای نظری مالیه محلی در طراحی نظام درآمدی شهرداری (زنور، ۱۳۸۸، ص.۴) و عدم همخوانی وظایف و مسئولیت‌های دولت محلی با اختیارات و منابع تأمین مالی آنهاست. مهمترین مفهوم متناظر با تأمین مالی دولت‌های محلی در ایران، بحث تمرکززدایی مالی از دولت مرکزی به محلی است که بستر قانونی این موضوع تاکنون بصورت مستقیم مورد توجه قرار نگرفته است.

در خصوص وظایف بخش عمومی در چارچوب روابط درون دولتی تئوری‌های سستی، سه کارکرد اصلی را برای بخش عمومی در نظر می‌گیرند: ثبات اقتصاد کلان، توزیع درآمد و تخصیص منابع.

بنابراین طبق این تئوری کارکردهای اول و دوم در سطح ملی و کارکرد سوم به دولت‌های محلی اختصاص دارد. لذا مدل فدرالیسم مالی یا غیرمتمرکز بر اهمیت دولت‌های محلی در تخصیص منابع بدلیل درک بهتر نیازها تاکید می‌کند.

کند (قبادی، ۱۳۹۱، ص. ۵۹) که در نتیجه تمرکززدایی برنامه‌های محلی اثربخش‌تر، دسترسی به منابع کافی راحت‌تر و پاسخگویی به خواسته‌های ساکنان محلی بدلیل دسترسی بهتر دولت‌های محلی به مردم، بهتر خواهد شد (جانسون، ۱۹۷۵، ص. ۶۴).

تاریخچه قوانین مربوط به منابع اصلی درآمدی شهرداری در ایران به ترتیب شامل: قانون بلدییه (مصوب ۱۲۸۶) که در آن بودجه دولت مرکزی، منبع اصلی تأمین مالی شهرداری‌ها بود، برنامه دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴-۴۱) که برای اولین بار سیاست حرکت به سمت خودکفایی شهرداری‌ها مطرح گردید، قانون شهرداری و اصلاحات و الحاق (مصوب ۱۳۴۴) که در آن درآمدهای شهرداری در قالب عوارض و سایر درآمدها خلاصه شده و آیین نامه مالی شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۱۲) که بر اساس ماده ۲۹ آن درآمدهای شهرداری به شش طبقه تقسیم گردید، قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷) که شهرداری مکلف شده عوارض وصولی این قانون را منحصر صرف نوسازی و عمران شهری کنند، دستورالعمل‌های ابلاغی از طرف وزارت کشور، تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که اعتبارات ماده ۳۸ این قانون بمنظور توانمندسازی شهرهای کوچک و حمایت از شهرهای متوسط و برخی از پروژه‌های شهرهای بزرگ در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) قرار گرفته، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (مصوب ۱۳۷۵)، برنامه سوم توسعه کشور که در ماده ۱۳۶ قانون به واگذاری بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های مرتبط با مدیریت شهری به شهرداری‌ها اشاره دارد، قانون تجمیع عوارض (مصوب ۱۳۸۱) با هدف رفع تعدد مراجع وصول عوارض و مالیات، ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷) که عملاً محدودیت جدی بر وضع عوارض توسط شوراهای شهر اعمال شده است، برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵) که به منظور برابری مالی، نحوه توزیع عایدات ناشی از مالیات مشترک ارزش افزوده و عوارض سوخت را به زیان کلانشهرها تغییر داده است (آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها با اصلاحیه بعدی، ۱۳۴۶؛ قانون شهرداری و اصلاحات و الحاقات بعدی، ۱۳۴۴؛ قانون ارزش افزوده؛ برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی؛ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ۱۳۷۵؛ هاشمی، ۱۳۸۷).

علاوه بر موارد فوق از سال ۱۳۶۷ تاکنون، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی مهمترین منبع درآمدی شهرداری‌های کشور بوده، به گونه‌ای که حدود ۴۶ درصد درآمد شهرداری‌های کشور طی این سال‌ها از این ردیف تأمین شده است (جمشیدزاده، ۱۳۸۲، ص. ۳۰). عوارض ساختمان‌ها و اراضی بیشترین سهم و عوارض توام با مالیات کمترین سهم را از منابع درآمدی با ثبات دارا می‌باشند (مقیم، ۱۳۸۶، ص. ۱۰۲). اقتصاد سیاسی شهری در دهه ۱۹۷۰ و به منظور تحلیل کلانشهرهای مدرن پا به عرصه گذاشت (کیوز، ۲۰۰۵، ص. ۳۵۴) و بدنبال آنست که نحوه شکل‌گیری سیاست‌های عمومی محلی تحت نهادهای محلی را ارزیابی کند. منظور از نهادها قواعد ساخته بشر است که ساختار

تعاملات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را شکل می‌دهد (نورث<sup>۱</sup>، ۱۹۹۱، ص. ۹۷). اقتصاد سیاسی ایران، شهر بشدت تحت تاثیر مستقیم عواید ناشی از فروش نفت قرار گرفته و موجب وابستگی کل نظام اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به میزان و چگونگی تخصیص هزینه‌های دولت گردیده است. این مساله باعث می‌شود که دولت‌های رانتی، بطور فزاینده خودمختار و مستقل باشند (احمدی پور و لشگری، ۱۳۹۱، ص. ۱۸) و شهرها بازتابی از شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظام‌های حاکم و تفکرات و تصمیمات آنها باشند. بر اساس الگوهای مرسوم اقتصادی، کوچک‌سازی دولت تنها راه کاهش تولید رانت محسوب می‌شود و برای اعمال این سیاست در ایران طرح خودکفایی شهرداری‌ها تصویب و ابلاغ گردید، در حالیکه کوچک‌سازی دولت در شرایط حاکمیت توسعه غیرمشارکتی به ناکارآمدی اقتصادی و افزایش رانت منجر می‌شود (یزدانی، ۱۳۸۲، ص. ۱۳؛ صامتی، ۱۳۸۹، ص. ۴).

نتایج بررسی تحقیقات انجام شده بیانگر آنست که غالب مطالعات در قالب سه دسته کلی شامل بررسی و تحلیل نظام درآمدی شهرداری‌ها و مشکلات مربوط، بررسی پایداری منابع مالی و نهایتاً بررسی تجارب و ارائه پیشنهادات کاربردی جهت دستیابی به منابع مطلوب و پایدار شهری می‌باشد.

در دسته اول، مطالعه حسینی دهاقانی و بصیرت در سال ۱۳۹۵ مبین آنست که درآمد حاصل از فروش مازاد تراکم و بعبارتی اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری، پایه اصلی درآمد شهرداری‌های کلانشهرهای کشور را تشکیل داده و تحقیق لاله‌پور در سال ۱۳۹۳ نیز بیانگر آنست که ره‌اشدگی مدیریت شهری در کسب منابع مالی، باعث اتکا مالی شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایداری ناشی از عوارض ساختمان‌ها و اراضی بخصوص فروش تراکم مازاد ساختمانی شده است. نتایج بررسی صامتی و بخشایش در سال ۱۳۹۱ مبین آن است که ساختار درآمدی شهرداری مبتنی بر ظرفیت اقتصادی شهر نیست و در عوض متکی به ساختارهای درآمدی رانتی است. بررسی‌های ایزی در سال ۱۳۸۸ در تهران نیز نشانگر عدم ثبات و تبعات سوء ناشی از درآمدهای حاصل از ساخت و ساز تحت تاثیر شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی می‌باشد. قادری در سال ۱۳۸۴ در مقاله‌ای، نظام درآمدی شهرداری‌ها را با ملاک‌هایی چون کارایی اقتصادی، عدالت افقی و عمودی، عایدی مالیاتی، پذیرش اجتماعی، ثبات درآمدی، قابلیت اجرا، قانونی بودن و سازگاری با برنامه استراتژیک ارزیابی می‌کند و کاظمیان و یزدانی نیز در سال ۱۳۸۲، ایجاد انحرافات ساختاری ناشی از فروش تراکم و اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری و نهادینه شدن آن را مطرح کردند.

در دسته دوم، قلی پور، درویش زاده و پیران نژاد در سال ۱۳۹۸ در شهرداری ارومیه در مطالعه‌ای به ارائه ده مضمون روش‌ها، شش مضمون منابع و هشت مضمون موانع دستیابی به درآمد پایدار شهری پرداخته است. اسدپور در سال ۱۳۹۶ در پژوهشی به روش‌های جدید تأمین منابع درآمد پایدار و دانش جعفری، باباجانی و کریمی در سال ۱۳۹۳ به معرفی منابع درآمدی پایدار شهرداری پرداخته‌اند. نتیجه مطالعه شرزهای و ماجد در سال ۱۳۹۰ نیز بیانگر آنست که بخش عمده درآمد شهرداری‌های کشور، از منابع ناپایدار کسب می‌شوند.

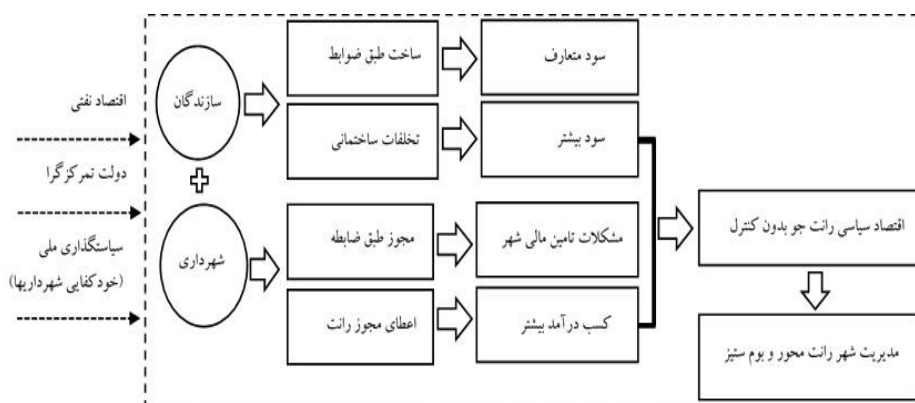
در دسته سوم مطالعاتی شامل: مطالعه نصرافهانی ۱۳۹۵ نشان داد که تأمین مالی مناسب مخارج توسعه شهری یکی از ارکان مقاوم سازی اقتصادی شهرهاست. مطالعه زنور در سال ۱۳۸۸ که معیارهای مناسب نظام مطلوب تأمین مالی شهرداری را بیان نموده است. نتیجه پژوهش یاناشکوا<sup>۱</sup> و سوبوتوویچووا<sup>۲</sup> در سال ۲۰۱۹ به نقش برجسته درآمد ناشی از مالیات بر زمین در کشورهای عضو اتحادیه اروپا و مالیات بر دارایی در بودجه شهرداری اشاره دارد. نتایج مطالعه التچ<sup>۳</sup> و بهنیچ<sup>۴</sup> در سال ۲۰۱۷ به نقش مهم مالیات در بودجه شهرداری‌های آلمان دارد. پژوهش میلنکوسکی<sup>۵</sup>، کوزوهارو<sup>۶</sup> و رستوسکا<sup>۷</sup> در سال ۲۰۱۶ به پیشنهاد عوارض و جریمه‌هایی برای تأمین منابع مالی اشاره کرده و مطالعه اینمان<sup>۸</sup> در سال ۲۰۰۵ به کسب درآمد در چارچوب قانونی و کمک‌های دولت مرکزی مبتنی بر شکل-گیری ساختاری و قوانین حکمروایی محلی اشاره کرده است.

جمع‌بندی نتایج مطالعات نظری نشانگر آنست که الزام شهرداری‌ها به خودکفایی مالی بدلیل استیصال مالی و همچنین بی‌توجهی دولت و مجلس به محدودیت‌های مالی، الزامات مالیه عمومی و عدم تصویب قانون جامع نظام درآمدی شهرداری‌ها تاکنون، به مشکلات تأمین مالی و بودجه در شهرداری‌ها، بالاخص در کلانشهرهای کشور دامن زده است.

کلانشهر مشهد از طرفی همواره مقصد مسافران و مهاجران زیادی بوده و از سوی دیگر سال به سال خدمات عمومی ارائه شده دارای تنوع بیشتری بوده و رشد کرده است. این شرایط مستلزم هزینه‌های گسترده‌ای برای مدیریت شهری است. علیرغم ابزارهای متنوعی که برای تأمین مالی مدیریت شهری در سراسر جهان وجود دارد، لیکن شهرداری مشهد (چون سایر شهرداری‌های ایران)، برای تأمین مالی و درآمدی به منابع ناپایدار وابسته شده است.

این شیوه تأمین مالی مبتنی بر ساخت و ساز و تخلفات ساختمانی راحت‌ترین روش کسب درآمد تلقی شده در حالیکه اقدامی غیرمنطقی و مخالف برنامه‌ریزی بوده و با هیچ اصل و معیار شهرسازی تطابق ندارد. بر مبنای آنچه در مفهوم‌پردازی نظام درآمدی شهرداری و اقتصاد سیاسی مبتنی بر رانت آمد، تبیین ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های مفهومی تشکیل دهنده و روابط بین آنها در شکل زیر ملاحظه می‌شود.

1. Janoušková
2. Sobotovičová
3. Ultsch
4. Behnisch
5. Milenkovski
6. Kozuharov
7. Ristovska
8. Inman



شکل ۱. مدل مفهومی نظام تأمین مالی و اقتصاد سیاسی جدید

این مدل بیانگر اثری است که روش کنونی تأمین مالی در مدیریت شهری برجای می‌گذارد. در این مدل متغیر مستقل نظام درآمدی شهرداری مشهد و متغیر وابسته اقتصاد سیاسی جدید مبتنی بر رانت می‌باشد.

اقتصادی سیاسی فضا در این پژوهش به ویژگی‌های ساختارهای نظام‌های اقتصادی-اجتماعی بعنوان نیروهای تاثیرگذار بر فضای شهری دلالت دارد و منظور از رانت نیز سود غیرتولیدی است که بدنبال کمیابی‌های طبیعی یا ساختگی و فرصت‌های انحصاری ناشی از آن فراهم شود و منشاء ایجاد درآمد اضافی برای گروه‌های خاص شود. به لحاظ اهمیت با توجه به نقش کلانشهرها بعنوان موتورهای رشد و توسعه اقتصاد ملی و همچنین جایگاه فراملی، ملی و منطقه‌ای کلانشهر مشهد، بررسی و تحلیل منابع درآمدی شهرداری و مشکلات و بازتاب‌های منتج شده از آن ضرورت دارد، در این رابطه پرسش‌های اصلی پژوهش اینست که:

۱. مهمترین منابع مالی شهرداری مشهد در یک دهه گذشته چه بوده است؟

۲. چه رابطه‌ای بین تأمین مالی شهرداری و ایجاد اقتصاد سیاسی رانتی وجود دارد؟

## ۲. متدولوژی

پژوهش حاضر به روش توصیفی-تحلیلی و به لحاظ هدف کاربردی می‌باشد. داده‌های نظری با روش اسنادی و داده‌های تجربی برای تحلیل اقتصاد سیاسی جدید در نمونه مطالعاتی (کلانشهر مشهد) با روش شبه دلفی بر اساس نظرات ۱۵ نفر از کارشناسان و مدیران مرتبط با حوزه درآمد در شهرداری طی سه راند تهیه و غربالگری و سپس با تکنیک دیمتل تحلیل شده است.

## جدول ۱. توصیف مصاحبه‌شوندگان بر اساس شاخص‌های دموگرافیک

گروه	فراوانی	درصد	جنسیت	فراوانی	درصد	مدرک تحصیلی	فراوانی	درصد
کارشناس	۵	۳۳/۳۳	زن	۳	۲۰	کارشناسی	۲	۳۳/۱۳
مدیر	۱۰	۶۶/۶۶	مرد	۱۲	۸۰	کارشناسی ارشد و دکترا	۱۳	۸۶/۶۶

مأخذ: (یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۹)

این پژوهش بر اساس مطالعه ۱۸ معیار (شاخص) انجام شده است که جدول شماره ۲ آنها را نشان می‌دهد.

## جدول ۲. شاخص‌های تحقیق

شاخص	مهمترین نکات مرتبط
درآمد ناشی از فروش تراکم	- رابطه بین فروش تراکم و درآمدهای شهرداری مشهد
اقتصاد سیاسی رانتی	- اقتصاد نفتی و غیرمولد - دولت رانتیر و توزیع سیاسی رانت‌ها - بازتولید رانت و ساختار رانتی
ایجاد ارزش اضافی و سود	- رانت انحصاری در مسکن شهری
کالایی شدن فضا	- ثابت بودن عرضه زمین - افزایش تقاضا عامل رانت زمین
بورژوازی مستغلات (ساخت و ساز بی رویه)	- عامل سود زمینه رانت طلبی و رفتارهای سوداگرانه
دولت رانت جو و نفتی	- افزایش نقدینگی ناشی از درآمدهای نفتی - تورم در بخش زمین و مسکن - مطمئن بودن سرمایه‌گذاری در مسکن و نهایتاً تمایل به رفتارهای سوداگرانه
نقض قوانین	- عدم مقابله با تخلفات و رانت در سیستم مدیریت شهری - نقض قوانین با هدف کسب سود و ایجاد فسادهایی چون رشوه خواری
سیاست غیرپاسخگو و ناشفاف	- سیاست غیرپاسخگو و رانت خوار - افزایش زمینه رانت جویی با عدم شفافیت اطلاعاتی و کاهش آگاهی عمومی
صدور مجوزهای رانتی	- تغییر کاربری‌ها و صدور مجوزهای خلاف ضابطه با هدف سوددهی و تأمین درآمد
تجاوز به بیت المال و نقض حقوق شهری و شهروندی	- تخریب کاربری سبز، باغات و طبیعت مانند کوه و مسیل و ... - عدم انسان محوری در سیاستگذاری‌های مدیریتی
اخلال در پیش بینی برنامه های طرح ها	- تغییر کاربری‌ها و ...
تضییع خدمات	- تضییع دسترسی‌ها و فاصله تا خدمات تجاری، آموزشی، پارک و ...
قطبیت‌گرایی	- شکاف طبقاتی و فضایی

شاخص	مهمترین نکات مرتبط
	- تفکیک اسکان گروه‌های خاص اجتماعی از سایر گروه‌ها (گتوسازی محلات غنی و فقیر)
حذف کمک‌های دولتی	- قانون خودکفایی شهرداری‌ها - فقدان ارائه راه حل جایگزین - وابستگی نظام تأمین مالی به منابع ناپایدار
رتبه بندی درآمدی مناطق	- ارزیابی عملکرد مناطق مبتنی بر تأمین درآمد
ضعف سیستم مالیاتی	- فقدان سیستم مالیاتی کارآمد - افزایش تمایل به رفتارهای سوداگرانه و رانت زمین
مشکلات طرح‌های جامع و تفصیلی	- تعیین جهات توسعه و کاربری‌های شهری و تراکم ساختمانی مناطق شهری - افزایش و کاهش ارزش اراضی شهری - تاثیر طرح‌ها در ایجاد رانت و ارزش افزوده
حجم تقاضا برای خدمات	- افزایش جمعیت و افزایش تقاضا

مأخذ: (یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۹)

محدوده مطالعه کلانشهر مشهد می باشد، بر اساس آخرین سرشماری در سال ۱۳۹۵ شهر مشهد مرکز استان خراسان رضوی دارای ۳۴،۳۴۵ هکتار مساحت و ۳،۰۶۲،۲۴۲ نفر جمعیت می باشد، به لحاظ جمعیتی این شهر بیش از ۴۷ درصد از جمعیت استان خراسان رضوی و حدود ۴ درصد از جمعیت کشور را در خود جای داده است. این کلانشهر بعنوان دومین کلانشهر کشور مراحل رشد و توسعه خود را بسیار سریع تر از آهنگ طبیعی طی نموده است، بگونه ای که طی ۴۰ سال گذشته (۱۳۵۵-۱۳۹۵) جمعیت شهر نزدیک به ۴/۵ برابر و مساحت شهر نیز از ۷۸۰۰ هکتار به ۳۴،۳۴۵ هکتار افزایش یافته است.

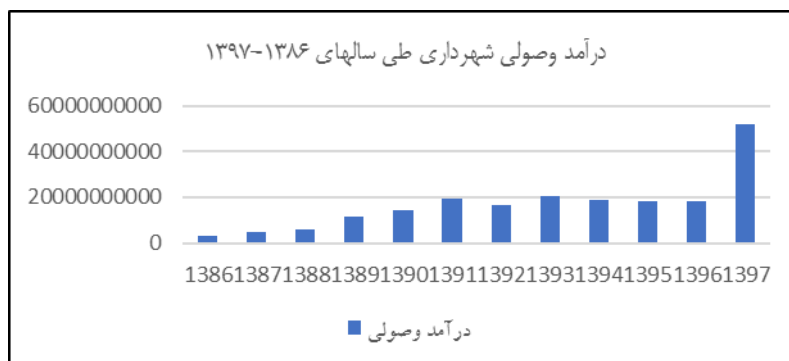
این رشد و توسعه سریع و پرشتاب طی دهه‌های اخیر، سازمان فضایی شهر را درهم شکسته و گرفتار ساختاری متخلخل و ناموزون نموده است. بگونه ای که هجوم سوداگران و ساخت و سازهای غیرمجاز ضمن نابودی مساعدترین اراضی کشاورزی و سرمایه‌های طبیعی شهر، موجب نابسامانی شدید بافت و کالبد حاشیه شهر گردیده است.

### ۳. یافته‌ها

#### ۳.۱. بررسی ساختار منابع درآمدی مدیریت شهری مشهد از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۷

بررسی نظام درآمدی شهرداری نشانگر آنست که سهم درآمد حاصل از ساخت و ساز در شهرداری‌های دیگر جهان معمولاً کمتر از ۵ درصد است (عباسی کشکولی و باقری کشکولی، ۱۳۸۹، ص ۱۹). در حالی که در مشهد این درآمد که بسیار ناپایدار است و بطور متوسط طی بیش از یک دهه، بیشتر از ۶۰ درصد می باشد.





شکل ۲. روند رشد درآمدها در شهرداری مشهد در طی سالهای ۱۳۸۶-۱۳۹۷ (هزار ریال)

جدول ۳. نسبت (درصد) گروه‌های اصلی درآمدی شهرداری مشهد از کل درآمدهای وصول شده طی سال‌های

۸۶-۹۷

میانگین ۱۲ ساله	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	گروه‌های اصلی درآمدی
۳۱/۹۳	۲۸/۸۹	۴۲/۹۹	۴۰/۱۴	۴۳/۱۵	۴۴/۳۵	۳۶/۷۱	۳۰/۹۳	۳۸/۹۱	۲۰/۰۹	۳۱/۹۱	۴۲/۳۵	۴۲/۴۱	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی درآمدهای مستمر
۳/۸۶	۱/۳۵	۵/۳۳	۷/۲۷	۴/۴۷	۵/۳۴	۳/۹۵	۳/۰۹	۳/۶۸	۳/۶۱	۴/۹۱	۴/۹۴	۶/۰۶	درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
۲/۹۸	۱/۷۹	۶/۸۵	۵/۳۵	۴/۵۱	۳/۵۸	۲/۱۷	۴/۲۰	۳/۲۷	۱/۷۱	۳/۳۳۰	۱/۸۱	۲/۴۸	بهاء خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهری
۶/۹۹	۱/۵۱	۴/۷۳	۵/۷۱	۳/۳۹	۲/۶۱	۲/۸۳	۱۷/۳۹	۱۶/۶۰	۳۶/۸۴	۳/۳۵	۰/۵۴	۰/۶۴	درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری
۹/۳۴	۱/۲۱	۳/۴۴	۳/۴۱	۶/۷۰	۶/۲۵	۶/۳۸	۲/۰۹	۱۰/۷۱	۸/۲۵	۲۴/۱۲	۲۹	۰/۷۵	کمک‌های اعطائی دولت و سازمان‌های دولتی
۳۳/۰۱	۶۵/۲۲	۳۶/۶۴	۳۸/۰۹	۳۷/۷۵	۳۷/۸۴	۴۷/۹۲	۴۲/۲۶	۲۶/۸۰	۲۹/۴۷	۳۲/۳۵	۲۱/۳۲	۱۵/۳۶	اعانات و هدایا و دارائی‌ها

مأخذ: (یافته‌های پژوهش با استفاده از تفریح بودجه شهرداری مشهد طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۷)

همان‌طور که در جدول شماره ۲ می‌بینیم، گروه عمده منابع درآمدی شهرداری مشهد در طی یازده سال بطور ثابت درآمدهای ناشی از عوارض عمومی با میانگین تقریبی ۳۲٪ می‌باشد. که از این میزان بخش قابل توجهی ناشی از ریز کد درآمدی عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی (عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر مازاد و تراکم، عوارض بر تفکیک اراضی و ساختمانی، عوارض بر بالکن و پیش آمدگی و نوسازی و ...) می‌باشد.

همچنین درآمدهای ناشی از اعانات و هدایا و دارائی‌ها با میانگین ۳۳٪ می‌باشد. که بخش قابل توجهی از آن ناشی از اموال و دارائی‌هایی که بطور اتفاقی یا بموجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد (شامل جریمه کمیسیون ماده صد، جرایم تخلفات ساختمانی و شهری و غرامت‌ها، ضبط سپرده‌های معاملات شهرداری، حق تشریف، جریمه قطع اشجار شهری و غرامت‌ها، جریمه سد معبر، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها و ...) می‌باشد.

جدول شماره ۴ سهم درآمدهای ناشی از کدهای ساختمانی نسبت به کل درآمدهای وصولی در طی سال‌های ۱۳۸۶ - ۱۳۹۷ را به تفکیک نشان می‌دهد.

با توجه به جدول زیر (جدول شماره ۴) بطور میانگین حدود ۶۱٪ درصد درآمدهای شهرداری از منابع درآمدی ناپایدار (ساختمانی) به دست آمده است.

جدول ۴. سهم درآمدهای ساختمانی از کل درآمدهای شهرداری مشهد در سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۷

متوسط ۱۲ ساله	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	سال
۶۱٪	۸۷٪	۶۱٪	۵۸٪	۶۶٪	۶۷٪	۷۲٪	۶۶٪	۵۸٪	۴۲٪	۵۴٪	۵۶٪	۴۳٪	سهم درآمدهای ساختمانی از کل درآمدها

مأخذ: (یافته‌های پژوهش با استفاده از تفریح بودجه شهرداری مشهد طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۷)

از بین درآمدهای ساختمانی شهرداری مشهد که طی دوازده سال بیش از ۶۱ درصد را شامل می‌شود، بیشترین حجم درآمدها مربوط جرایم ناشی از تخلفات ساختمانی، شهری و غرامت‌ها می‌باشد.

بمنظور رتبه‌بندی ریزکدهای درآمدی شهرداری مشهد، میانگین درصد هر یک از ریزکدهای درآمدی طی دوازده سال محاسبه شد. با توجه به جدول شماره ۵ مشاهده می‌شود که از بین همه ریزکدهای درآمدی شهرداری مشهد، درآمدهای حاصل از فروش اموال غیرمنقول، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها، اولین رتبه‌ها را داشته‌اند و لذا بیشتر هزینه‌های شهرداری از محل این گونه درآمدها پوشش داده شده است.

جدول ۵. رتبه‌بندی ریزکدهای درآمدهای شهرداری مشهد در سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۷

رتبه درآمدهای	میانگین ۱۲ ساله	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)					درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی	
		عوارض بر اساس اجاره‌ها و اراضی	عوارض بر ارتباطات حمل و نقل	عوارض بر فروش و کسب و خدمات	عوارض بر پروانه‌های وصولی توسط شهرداری و ساد مومسبات	سهیمه از عوارض وصولی	متعدد	
۱	۶۳/۵	۳۵/۸	۶۰/۸۸	۳۸/۰	۶۱/۳	۲۸/۸	۳۳/۳	
۲	۵۰/۸۱	۳۲/۸۱	۷۸/۱۸	۷۸/۰	۷۳/۳	۶۳/۱	۵۳/۳	
۳	۴۷/۱۱	۵۷/۶۵	۱۳/۰	۳۲/۱	۳۰/۸	۳۰/۸	۱۳/۳	
۴	۳۳/۰۱	۷۷/۳۳	۸۸/۰	۵۷/۰	۲۰/۸	۳۳/۳	۱۳/۳	
۵	۳۷/۵	۳۷/۳۵	۲۸/۰	۳۱/۱	۳۳/۸	۵۶/۰	۵۶/۰	
۶	۶/۶	۰/۱۶۶	۱۳/۰	۰/۱/۱	۵۰/۸	۰/۶/۱	۰/۶/۱	
۷	۷۰/۵	۴۳/۳۱	۲۸/۰	۳۳/۱	۰/۶/۱	۱۷/۱	۱۷/۱	
۸	۸/۵	۷۵/۱۳	۰/۲/۰	۶۳/۱	۳۱/۸	۳۵/۱	۳۵/۱	
۹	۷۷/۳۱	۶۷/۳۱	۳۳/۳۱	۳۳/۱	۰/۶/۱	۱۷/۱	۱۷/۱	
۱۰	۱۰/۰	۷۱/۶۳	۶۵/۰	۷۳/۳	۶۳/۱	۵۳/۳	۵۳/۳	
۱۱	۶۷/۳	۵۶/۸۸	۳۳/۰	۰/۷/۳	۶۷/۸	۱۷/۸	۱۷/۸	
۱۲	۳۵/۸	۶۰/۸۸	۳۳/۰	۵۷/۱	۵۲/۸	۳۳/۸	۳۳/۸	

رتبه درآمدی	۶	۵	۴	۳	۲	۱	
عنوان اصلی	بهاء خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری	درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری	کمک‌های اعطائی دولت و سازمان‌های دولتی	اعانات و هدایا و دارائی‌ها	عنوان فرعی	خدمات شهرداری	درآمد ناشی از بهاء خدمات شهرداری
۶۷۸۱	۷۴/۲	۵/۸/۰	۸۳/۰	۶۳/۵۱	۳۵/۰/۰	۰	۷۴/۲
۸۷۸۱	۱۷/۱	۰/۳/۰	۳۱/۰	۶۲	۸۳/۰/۰	۰	۱۷/۱
۷۷۸۱	۳۳۳/۸	۱۹/۲	۳۳/۰	۲۱/۳۹	۸۳/۰/۰	۵۰۰/۰	۳۳۳/۸
۶۷۸۱	۱۷/۱	۰/۶/۳۸	۳۹/۰	۵۹/۷	۸۰/۰/۰	۶۲۰۰/۰	۱۷/۱
۰۶۹۱	۶۲/۸	۱۵/۶/۱	۶۰/۰	۱۷/۰/۱	۷۰۰/۰	۶۰۰/۰	۶۲/۸
۱۶۹۱	۶۱/۳	۶۱/۸/۱	۳۱/۰	۶۰/۲	۶۰۰/۰	۷۰۰/۰	۶۱/۳
۳۶۹۱	۳۳/۸	۲۳/۲	۷۳/۸	۷۳/۶	۳۰۰/۰	۳۲/۰	۳۳/۸
۵۶۹۱	۷۵/۳	۵۱/۳	۶۵/۱	۱۳/۲	۸۷/۰	۸۷/۰	۷۵/۳
۶۶۹۱	۱۱/۶	۶۰/۲	۳۳/۸	۳۳/۳	۳۳/۰/۰	۳۳/۰	۱۱/۶
۸۶۹۱	۵۳/۱	۳۸/۰	۷۸/۰	۱۲/۱	۳۰/۰/۰	۳۳/۰	۵۳/۱
میانگین ۱۲ ساله	۳۱۷/۸	۸۳/۸	۷۲/۰	۳۸/۶	۳۵۰/۰	۳۱۷/۸	۳۱۷/۸
رتبه درآمدی	۶	۵	۴	۳	۲	۱	رتبه درآمدی



رتبه	R-J	رتبه	R+J	رتبه	J	رتبه	R	مرتب سازی عناصر
۱۱	-۰/۲۴۱۲۳	۸	۳/۸۲۱۵۹	۹	۲/۰۳۱۴۱	۹	۱/۷۹۰۱۸	کلایی شدن فضا
۱۰	-۰/۱۵۵۴۱	۵	۴/۱۳۹۵۲	۷	۲/۱۴۷۴۷	۶	۱/۹۹۲۰۵	بورژوازی مستغلات (ساخت و ساز بی رویه)
۱	۲/۵۲۰۵۳	۱۱	۲/۵۲۰۵۳	۱۸	۰	۱	۲/۵۲۰۵۳	دولت رانت جو و نفتی
۱۴	-۰/۶۹۸۹۳	۷	۳/۹۰۱۲۷	۳	۲/۳۰۰۱	۱۰	۱/۶۰۱۱۷	نقض قوانین
۱۳	-۰/۳۴۹۳۱	۱۵	۱/۸۷۹۱۲	۱۲	۱/۱۱۴۲۲	۱۴	۰/۷۶۴۹۱	سیاست غیرپاسخگو و ناشفاف
۸	۰/۲۵۰۰۷	۱	۴/۷۷۲۵۷	۵	۲/۲۶۱۲۵	۲	۲/۵۱۱۳۲	صدور مجوزهای رانتی
۱۷	-۱/۸۶۰۳۸	۶	۴/۰۱۹۵۱	۱	۲/۹۳۹۹۵	۱۳	۱/۰۷۹۵۶	تجاوز به بیت المال و نقض حقوق شهری و شهروندی
۱۵	-۱/۱۳۹۱۵	۱۶	۱/۷۹۳۲۴	۱۱	۱/۴۶۶۱۹	۱۸	۰/۳۲۷۰۴	اخلال در پیش بینی برنامه‌های طرح‌ها
۱۸	-۱/۹۷۱۷	۱۰	۳/۰۵۶۸۹	۲	۲/۵۱۴۳	۱۶	۰/۵۴۲۶	تضییع خدمات
۱۶	-۱/۴۴۵۴۵	۱۲	۲/۵۱۴۳۱	۱۰	۱/۹۷۹۸۸	۱۷	۰/۵۳۴۴۳	قطبیت گرایی
۲	۱/۷۲۹۷۸	۱۴	۱/۹۲۶۰۶	۱۶	۰/۰۹۸۱۴	۸	۱/۸۲۷۹۲	حذف کمک‌های دولتی
۴	۱/۰۲۸۸۸	۹	۳/۰۶۸۳۲	۱۳	۱/۰۱۹۷۲	۵	۲/۰۴۸۶	رتبه بندی درآمدی مناطق
۳	۱/۲۵۴۴	۱۷	۱/۴۳۶۶۴	۱۷	۰/۰۹۱۱۲	۱۱	۱/۳۴۵۵۲	ضعف سیستم مالیاتی
۵	۰/۵۵۲۳۳	۱۸	۰/۸۴۰۰۸	۱۵	۰/۱۴۳۸۷	۱۵	۰/۶۹۶۲۱	مشکلات طرح‌های جامع و تفصیلی
۷	۰/۳۳۷۸۵	۱۳	۲/۲۲۶۳۷	۱۴	۰/۹۴۴۲۶	۱۲	۱/۲۸۲۱۱	حجم تقاضا برای خدمات

مأخذ: (یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۹)

مؤلفه‌های شناسایی شده در سلسله مراتب پایانی، توسط ستون‌های معیارهای تاثیرگذار و بیانگر اثرگذاری هر عامل بر مجموعه عوامل دیگر (R-J) و معیارهای شدت تاثیرگذار و بیانگر مجموع تاثیرگذاری و تاثیرپذیری (R+J) مشخص شده است (جدول شماره ۶).

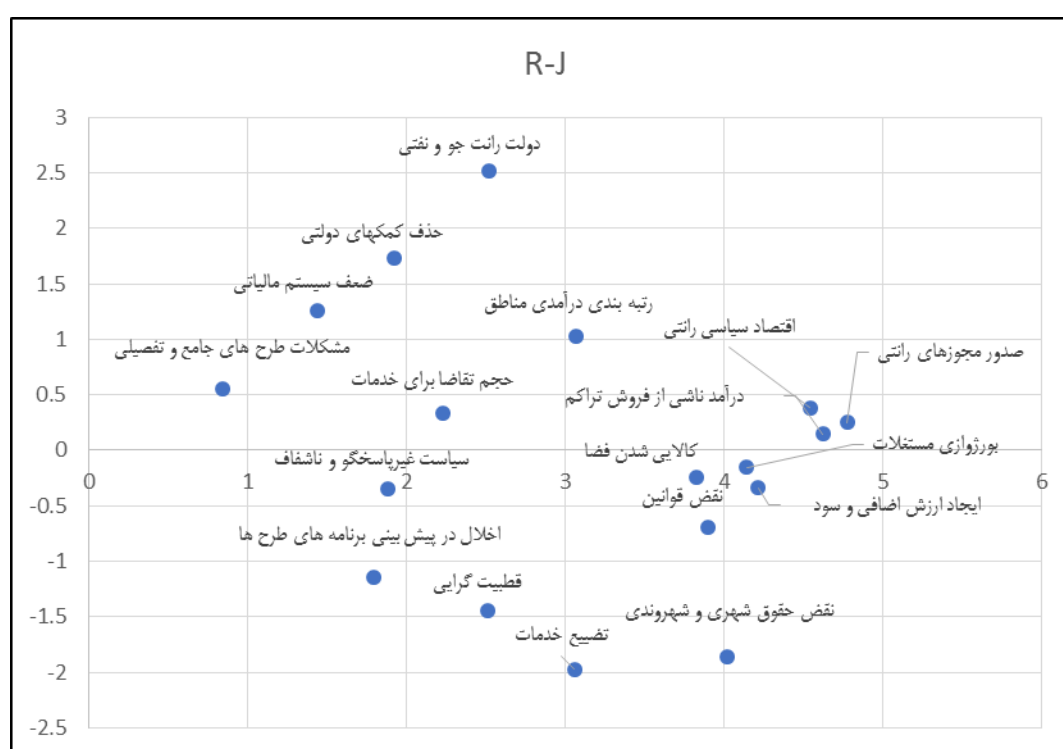
معیارهای تاثیرگذار (R-J) نشانگر موقعیت یک معیار است که در صورت مثبت بودن نمایانگر علت بودن معیار و در صورت منفی بودن نمایانگر معلول بودن معیار می‌باشد. بزرگترین عدد موثرترین عامل و کمترین عدد تاثیرپذیرترین عامل است.

همچنین معیارهای شدت تاثیرگذار (R+J) نشان دهنده مجموع شدت یک شاخص هم از نظر علت و هم از نظر معلول می‌باشد. بزرگترین عدد آن نمایانگر بیشترین تعامل و کمترین عدد نمایانگر کمترین تعامل آن گزینه با بقیه گزینه‌ها است. R به تنهایی نشانگر تاثیرگذاری و J به مفهوم تاثیرپذیری می‌باشد.

کلانشهر مشهد به واسطه رشد شتابان شهرنشینی و جمعیت مهاجران و به فراخور آن تقاضای بالای خدمات بعنوان دومین شهر در نظام شهری کشور، نیازمند منابع درآمدی کافی جهت تأمین خدمات و مدیریت شهر می‌باشد. این موضوع بعلاوه دولت تمرکزگرا و فقدان توجه به مبانی نظری مالیه محلی در طراحی نظام درآمدی شهرداری و

همچنین فقدان تمرکززدایی مالی به دولت‌های محلی در کنار سیاستگذاری‌های ملی چون سیاست‌های تعدیل اقتصادی با محوریت سیاست کوچک‌سازی دولت منجر به ایجاد اقتصادی سیاسی جدید مبتنی بر رانت ناشی از تراکم فروشی گردیده است. بگونه‌ای که شهر بعنوان کالایی در خدمت تأمین مالی ناپایدار و اقتصاد رانتهی گردیده است.

بر همین اساس، ۱۸ شاخص شناسایی و میزان اثرگذاری و اثرپذیری آنها از نظام تأمین مالی مورد سنجش قرار گرفت و نتیجه بصورت گراف نهایی ترتیب نفوذ عوامل بر یکدیگر گردید.



شکل ۳. گراف ترتیب نفوذ عوامل بر یکدیگر

نتایج تحلیل نشانگر آنست که مؤلفه‌های دولت رانت جو و نفتی، حذف کمک‌های دولتی و ضعف ابزارهای کنترل مالی (سیستم‌های مالیاتی) با کسب امتیازهای ۲/۵۲۰، ۱/۷۲۹ و ۱/۲۵۴ در جایگاه اول تا سوم واقع شده‌اند و بعنوان مولفه‌ها یا علت‌های اصلی با دامنه تاثیرگذاری بالا و تاثیرپذیری کم در اقتصاد سیاسی جدید هستند.

همچنین مؤلفه‌های ایجاد ارزش اضافی و سود، کالایی شدن فضا، بورژوازی مستغلات، نقض قوانین، سیاست غیرپاسخگو و ناشفاف، نقض حقوق شهری و شهروندی، اخلال در پیش‌بینی برنامه‌های طرح‌ها، تضییع خدمات و قطبیت‌گرایی بعنوان معلول و پیامدهای اصلی اقتصاد سیاسی جدید ناشی از نظام تأمین مالی کلانشهر مشهد می‌باشند.

نتایج این امر نشانگر آنست که نظام تأمین مالی موجود، ضمن خدشه‌دار نمودن مدیریت شهر، کالبد و سازمان فضایی شهر را نیز دچار نابسامانی می‌کند. بگونه‌ای که همانطور که اشاره شد علل اصلی نظام تأمین مالی فعلی که شامل دولت رانت جو و نفتی، حذف کمک‌های دولتی و موضوع خودکفایی مالی شهرداری‌ها، ضعف سیستم مالیاتی و رتبه بندی مناطق شهرداری مشهد بر اساس درآمد مکتسبه منجر به تولید اقتصاد سیاسی رانتی مبتنی بر صدور مجوزهای رانتی و کسب درآمد ناشی از فروش تراکم گردیده است.

عوامل فوق و سیاستگذاری ملی مبنی بر قطع کمک‌های دولتی، عملاً منجر به چالش‌های مالی شهرداری کلانشهر مشهد گردید و نتیجه آن کسب درآمد از طریق تولید رانت شد. در این اقتصاد سیاسی نو، شهرداری بعنوان تولید کننده رانت و بساز و بفروش‌ها بعنوان بهره‌مندان از رانت مطرح می‌شوند و در این میان شهروندان بعنوان متضررین رانت هستند.

در فرایند اشاره شده یا بعبارت بهتر بازی ایجاد شده، دستگاه مدیریت شهری مجوزهای رانتی به متقاضیان اعطا می‌کند و در مقابل درصدی از آن را بعنوان درآمد دریافتی به خود اختصاص می‌دهد تا هم متقاضی با بیشترین سود و کمترین ریسک اقتصادی به هدف خود برسد و هم شهرداری به اهداف تأمین مالی خود دست یابد.

نتیجه و پیامد اقتصاد سیاسی مبتنی بر رانت، نهادینه شدن تخلف، کالایی شدن فضا، نقض قوانین، بورژوازی مستغلات و بسیاری پیامدهای دیگر گردیده که عملاً منجر به نقض حقوق شهر و شهروندی، اخلال در پیش بینی برنامه‌های طرح‌ها، قطعی‌گرایی و تضييع خدمات گردیده است.

این نتایج منجر به فاصله گرفتن شهرداری از جایگاه اصلی خود بعنوان حامی حقوق شهر و شهروندی گردیده است و از فروش ضوابط و مقررات و توزیع رانت، هزینه‌های مدیریت شهر را کسب می‌نماید. در نتیجه، حق تولید شهر و اداره آن در اختیار اقلیت و عده محدودی قرار گرفته است که شهر را می‌سازند و منافع ناشی از آن را به جهت مشخصی سرازیر می‌کنند.

در شکل‌بندی جدید، کیفیت زندگی شهری مفهومی کالایی یافته و با پول خریداری می‌شود. لذا گروه‌های کم برخوردار در عمل به این کیفیت دسترسی نخواهند داشت و عملاً نظام برنامه ریزی شهری بجای خدمتگزاری، تبدیل به دلالی بروکراتیک شده است.

#### ۴. بحث

مدیریت مالی شهرداری‌ها شامل سه جزء اصلی، نظام درآمدی، نظام بودجه بندی و بودجه ریزی و دیگری نظام گزارش‌دهی مالی و مدیریت مالی است. تا جایی که به نظام درآمدی شهرداری مربوط می‌شود در دوره صد ساله مدیریت شهری از بلدیة تاکنون، آنچه بعنوان تأمین مالی شهرداری می‌بینیم بخشی بنام عوارض است که از مردم وصول می‌شود و بخش دیگر کمک‌های دولتی بوده است که با توجه به سیاست خودکفایی به حداقل ممکن رسیده است. پژوهش‌های زیادی در خصوص بررسی روش‌های تأمین مالی و میزان پایداری آن انجام شده و مطالعات



محدودی در خصوص تبعات ناشی از تأمین مالی و نظام درآمدی شهرداری‌ها تهیه گردیده است. نتایج به دست آمده از پژوهش‌های خارجی جملگی بیانگر آنست که شهرداری‌ها در هیچ جای دنیا خودکفا نبوده و درصد قابل توجهی از هزینه‌ها را دولت تأمین می‌کند در حالی که این کمک در کشور ما بسیار اندک است و روابط و مناسبات مالی بین دولت محلی و مرکزی نامشخص و غیرشفاف می‌باشد. اکثر نویسندگان توافق دارند که مالیات منبع خوبی برای درآمد دولت محلی است (آندلسون<sup>۱</sup>، دی<sup>۲</sup> و انگلند<sup>۳</sup>، ۲۰۰۹؛ اینگرام<sup>۴</sup> و هونگ<sup>۵</sup>، ۲۰۱۰) و می‌تواند نوسانات کمک‌های دولتی را نیز جبران کند که متأسفانه در ایران اجرایی نشده است.

نتایج این پژوهش با مطالعات ایزی در سال ۱۳۸۸ و شرزهای و ماجد در سال ۱۳۹۰ مبنی بر عدم ثبات و ناپایداری غالب درآمدهای شهرداری مطابقت دارد. از نقاط اشتراک پژوهش حاضر با مطالعات اسلامبولچی در سال ۱۳۹۶، وابستگی درآمد شهرداری‌ها به فروش تراکم و جرایم مربوط به کمیسیون ماده صد و فقدان چشم‌انداز بلندمدت جهت تأمین درآمد پایدار شهرداری‌ها می‌باشد. بررسی درآمدی شهرداری مشهد در طی سال‌های ۸۶-۹۷ بر مبنای مستندات تفریح بودجه شهرداری مشهد نشانگر آنست که، عمده‌ترین منبع درآمدی شهرداری مربوط به کدهای ساختمانی به میزان بیش از ۶۱ درصد بوده است و بیانگر آنست که درآمدهای شهرداری مشهد در طی سالیان اخیر به شدت ناپایدار بوده است.

همچنین نتایج پژوهش کاظمیان و یزدانی در سال ۱۳۸۲ در ارتباط با انحرافات ساختاری درآمد ناشی از فروش تراکم در اعطای مجوزهای رانتی و نهادینه شدن آن مورد تایید این پژوهش است. مشهد بعنوان دومین کلانشهر کشور همواره آماج مهاجرت‌های گسترده بوده است، لذا در عمل هزینه‌های اداره شهر هر سال گرانتر شده و به درآمد بیشتری نیاز دارد که جبران این هزینه‌ها و برقراری توازن میان درآمدها و هزینه‌ها کارساده‌ای نیست. در این پژوهش نظام درآمدی شهرداری مشهد مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت و نتایج حاکی از آنست که درآمدها تحت تأثیر شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی می‌باشد.

بدین ترتیب شهرداری مشهد برای کسب درآمد به تولید رانت و ارائه مجوز برای زمین‌های شهری روی آورده که نتیجه این فرایند باعث بروز پدیده تناقض آمیزی بوده که کاهش مداخله تصدی‌گرایانه دولت با هدف کاهش توزیع رانت عملاً موجب کاهش رانت نشده، بلکه منجر به اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری توسط مدیران شهری به عنوان نقطه اتکای تأمین مالی گردیده است.

از جمله امتیازات پژوهش حاضر نسبت به سایر پژوهش‌ها، تحلیل بلندمدت نظام درآمدی شهرداری مشهد و تبیین بازتاب‌ها و تبعات ناشی از آن است که اهمیت موضوع و نتایج اقتصادی-سیاسی ناشی از این روش تأمین مالی را به مسئولین و تصمیم‌گیران متذکر می‌شود.

1. Andelson
2. Dye
3. England
4. Ingram
5. Hong

## ۵. نتیجه گیری

نتایج پژوهش نشانگر آنست که بخش زیادی از مشکلات سیستم درآمد شهرداری وابسته به تصمیمات دولت مرکزی و مربوط به نارسایی‌های کلان در سطح ملی و مواردی چون اقتصاد نفتی، نظام مالیاتی، اختیارات محدود شوراها و فقدان مالیات محلی تحت اختیار دولت محلی می‌باشد که اقتصاد سیاسی جدیدی را بهمراه داشته است. اقتصاد رانتی دولت، بر نحوه اداره شهر اثر می‌گذارد و مدیریت شهری نیز به سویی می‌رود که نظام درآمدی آن خارج از فرایند ارائه خدمات، و بیشتر در حوزه ساخت و ساز می‌باشد. پیامد این نوع اقتصاد در حوزه اقتصاد شهری، منجر به کالایی شدن مسکن و همچنین انحصار شهرداری می‌شود. انحصار شهرداری نیز منجر به توزیع رانت‌هایی به بخش خصوصی توسط مدیران این بخش برای کسب درآمد می‌شود. رانت‌هایی که از طرفی، در اغلب موارد با قوانین شهری در تضادند و کیفیت زندگی شهروندان را تحت تاثیر قرار می‌دهد و از طرف دیگر منجر به عدم پاسخگویی و شفافیت مدیریت شهری می‌شود.

بررسی‌ها نشان می‌دهند که فروش ضوابط شهرسازی در ساختار تأمین مالی مدیریت شهری، منجر به ایجاد اقتصادی سیاسی جدید انحراف سرمایه‌گذاری از فرایندهای تولیدی به سمت مستغلات و همچنین تولید و توزیع رانت به سازندگان توسط نهاد مدیریت شهری بعنوان آسان‌یاب ترین منبع کسب درآمد گردیده است. برخی از مهمترین نتایج بررسی و تحلیل نظام درآمدی شهرداری مشهد که قابل تسری به تمامی بالاخص کلانشهرهای کشور است، بشرح ذیل می‌باشد:

- کسب درآمد از طریق فروش تخلفات منجر به استقبال مالکان و متقاضیان ساخت و ساز به کاربری‌های با انتفاع بیشتر و منتج به کاهش فضاهای عمومی و باز در شهر گردیده است.
- تبدیل زمین و مسکن به کالای سرمایه‌ای بجای مصرفی منجر به توسعه قارچ گونه شهر و نهایتاً افزایش هزینه‌های مدیریت شهر خواهد شد.
- افزایش قیمت جریمه‌های تخلفات ساختمانی عملاً بازدارنده تخلفات نبوده و بالعکس موجب توزیع رانت ناشی از ایجاد تراکم اقتصادی توسط شهرداری گردیده که نتیجتاً مدیریت شهری را از وظیفه اصلی حمایت از حق شهر و شهروندان دور می‌سازد.
- اصلی‌ترین پیشنهادات کاربردی- پژوهشی جهت رفع مشکلات ذکر شده شامل موارد زیر می‌باشد.
- بازنگری سیاست‌های ملی ارزش زمین و مسکن که زمینه‌ساز سودجویی افراد می‌باشد.
- اخذ عوارض مرغوبیت و ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری
- بازنگری در قانون خودکفایی و کمک‌های دولت به شهرداری بالاخص در خصوص خدماتی که اثرات سرریز قابل توجهی دارد.
- تدوین چارچوب شفاف و روشن روابط مالی دولت و شهرداری و تقسیم درآمد مالیات‌ها بین سطوح مختلف دولت

- دادن اختیارات لازم به تصمیم‌گیرندگان محلی (تمرکززدایی) جهت کسب منابع درآمدی پایدار
- رفع خلاءهای قانونی نظام درآمدی شهرداری از طریق ظرفیت موجود در شورای عالی استان‌ها با ارائه لایحه و طرح در مجلس شورای اسلامی
- واگذاری اختیارات و ایجاد نگرش اقتصادی و درآمدزایی پایدار به بخش گردشگری شهری (بالاخص در حوزه سلامت و مذهبی) در شهرداری مشهد
- تهیه بسته‌های اقتصادی و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی با تعریف فرصت‌های سرمایه‌گذاری ساختمانی به روی زمین‌های متعلق به شهرداری مشهد و انعقاد قرارداد مشارکت مدنی که موجب کسب درآمد و ایجاد ارزش افزوده برای دارایی‌های شهرداری و تأمین بخشی از هزینه‌های مدیریت شهر می‌شود.
- بهره‌گیری از جایگاه کلانشهر مشهد و روابط سیاسی و اقتصادی منطقه‌ای جهت سرمایه‌گذاری و مشارکت در پروژه‌های شهری بالاخص پروژه‌های تفریحی و گردشگری
- با توجه به نقش مهم مالیات‌ها از نظر تأمین منابع درآمد پایدار برای شهرداری‌ها در کشورهای پیشرفته، در مطالعات آینده پیشنهاد می‌گردد، مبانی مالیاتی مناسب برای شهرداری‌ها بمنظور صدور قوانین حمایتی و جلوگیری از تبعات و کارکرد همراه با فساد ناشی از عدم پاسخگویی شهرداری، بررسی شود.

#### کتاب‌نامه

۱. احمدی‌پور، ز.، و لشگری، ا. (۱۳۹۱). برهمکنش فرایندهای تاریخی و اقتصاد سیاسی شهر مطالعه موردی: نظام شهری ایران پس از انقلاب مشروطه. فصلنامه علمی- پژوهشی اطلاعات جغرافیایی «سپهر»، ۲۱(۸۱)، ۲۱-۱۵.
۲. اسدپور، ا. ع. (۱۳۹۶). واكوی درآمد پایدار شهرداری‌ها با رویکرد توسعه پایدار شهری مطالعه موردی در شهر بندرعباس. مجله مدیریت شهری، ۱۶(۴۶)، ۹۷-۱۱۲.
۳. ایزی، س. (۱۳۸۸). تجزیه و تحلیل نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران مورد مطالعه: کلانشهر تهران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی: دانشکده مدیریت و حسابداری.
۴. پورعلی، ج. (۱۳۹۱). تحلیلی بر چالش‌های مدیریت شهری با تأکید بر تأمین منابع مالی مطالعه موردی: شهرداری منطقه سه شهر تبریز. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. تبریز: دانشگاه تبریز، دانشکده پردیس بین‌الملل ارس.
۵. جمشیدزاده، ا. (۱۳۸۲). بررسی هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور. فصلنامه مدیریت شهری، ۱۳(۱)، ۲۸-۳۷.
۶. حسینی دهاقانی، م.، و بصیرت، م. (۱۳۹۵). رهیافت نظریه بازی در تحلیل بازی‌های قدرت شهری: تحلیلی بر فرایندهای ساخت و ساز در کلانشهر تهران. نشریه هنرهای زیبا، معماری و شهرسازی، ۲۱(۱)، ۹۱-۱۰۰.
۷. دانش جعفری، د.، باباجانی، ج.، و کریمی اسبویی، س. (۱۳۹۳). ارزیابی پایداری منابع مالی و درآمدی شهرداری تهران. فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، ۷(۷)، ۳۴-۱۵.
۸. زنوز، ب. ه. (۱۳۸۸). مبانی نظری تأمین مالی شهرداری‌ها. ویژه‌ی فصلنامه‌ی اقتصاد شهر، ۲(۲)، ۲۷-۴.

۹. سعیدفرد، ف.، رضویان، م.، و قورچی، م. (۱۳۹۷). تبیین بازتاب اقتصاد رانته بر سازمان فضایی کلانشهرها نمونه موردی: منطقه ۱ تهران. پژوهش‌های دانش زمین، ۹(۲)، ۱۶۴-۱۴۵.
۱۰. شرزهای، غ.، ماجد، و. (۱۳۹۰). تأمین مالی پایدار شهر. دو فصلنامه مدیریت شهری ویژه‌نامه، ۹(۲۷)، ۲۹۹-۳۱۶.
۱۱. صامتی، م. (۱۳۸۹). بررسی زمینه‌های رانت جویی در ساختار درآمد- هزینه‌های بودجه شهرداری‌ها (مورد مطالعه: شهرداری اصفهان). پایان نامه کارشناسی ارشد. اصفهان: دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی، دانشکده علوم اداری و اقتصاد.
۱۲. صامتی، م.، بخشایش، ا. (۱۳۹۱). تحلیلی از شکل‌گیری رانت در ترکیب درآمدها در بودجه شهرداری اصفهان با تأکید بر فروش تراکم. پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار. ۱۲(۳)، ۶۶-۴۷.
۱۳. عباسی کشکولی، م.، ع.، و باقری کشکولی، ع. (۱۳۸۹). راه‌های تأمین درآمد پایدار برای شهرداری‌های کشور. شهرداری‌ها، ۱۰(۹۸)، ۲۷-۱۸.
۱۴. قادری، ج. (۱۳۸۴). ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران. فصلنامه بررسی‌های اقتصادی (اقتصاد مقداری)، ۳(۳)، ۲۱-۴۷.
۱۵. قبادی، ن. (۱۳۹۱). چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی و راهکارهای مقابله با آن مطالعه موردی: دولت‌های محلی در ایران. دو ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، ۱۲(۱۱ و ۱۲)، ۸۲-۵۳.
۱۶. قلندری، ح. (۱۳۹۷). ساختار درآمدی شهرداری‌ها با تأکید بر تولید فضای شهری رانته مطالعه موردی: منطقه یک شهرداری تهران. تهران: پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین.
۱۷. قلی‌پور، ر.، درویش‌زاده، م.، م.، و پیران‌نژاد، ع. (۱۳۹۸). بررسی روش‌ها، منابع‌ها و مانع‌های دستیابی به درآمد پایدار شهری مطالعه موردی: شهرداری ارومیه. فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۱(۱)، ۱۷۸-۱۵۱.
۱۸. کاظمیان، غ.، و سعیدی رضوانی، ن. (۱۳۸۳). امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، ج. چهارم: تحلیل وظایف شهرداری‌ها در ایران. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۱۹. لاله‌پور، م. (۱۳۹۳). تبیین رابطه نظام تأمین منابع مالی مدیریت شهری تهران با سازمان‌یابی کالبدی- فضایی آن. فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، ۶(۱۹)، ۲۹-۱۷.
۲۰. مقیمی، م. (۱۳۸۶). اداره امور حکومت‌های محلی، مدیریت شوراها و شهرداری‌ها. تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران و سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۲۱. نصر اصفهانی، ر. (۱۳۹۵). نقد شیوه کنونی تأمین مالی شهرداری‌ها ارائه الگوی تأمین مالی توسعه شهری بر مبنای اصول اقتصاد مقاومتی. پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی. ویژه‌نامه اقتصاد مقاومتی، ۱۶۸-۱۴۵.
۲۲. هاشمی، س. م. (۱۳۸۷). مجموعه قوانین و مقررات مالی اداری و منابع درآمدی شهرداری‌ها با آخرین اصلاحات و اهم آنچه مدیران شهری باید بدانند. تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
۲۳. یزدانی، ف. (۱۳۸۲). تولید رانت؛ گرانیگاه نظام درآمدی شهرداری‌ها. فصلنامه مدیریت شهری، ۱۳، ۱۲-۱۷.
۲۴. یزدانی، ف. (۱۳۸۲). مالیه شهری. مجموعه مقالات کارگاه تخصصی تدوین سیاست‌های راهبردی برای توسعه آتی شهر تهران. تهران: سازمان ایرانی مجامع بین‌المللی.

25. Andelson, R. V. (2000). Land -Value Taxation Around the World. *The American journal of economics and sociology*, 59(5), xix-xlii.
26. Caves, R. W. (2005). *Encyclopedia of the City*. London: Routledge.
27. Dye, R. F. & England, R. W. (2009). *Land value Taxation: Theory, Evidence and practice*. Cambridge, Massachusetts: Lingoln Institute.
28. Eslambulchi, A., Emami, A., Jozei, N., & Maroufi, F. (2018). Prioritization of municipalities' strategies for sustainable income and financing resources. *Revista Gestão & Tecnologia*, 18(2), 7-27.
29. Ingram, G.K. & Hong, Y. (2010). *Municipal revenue options in a time of financial crisis*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
30. Inman, R. P. (2005). *Financing cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
31. Janoušková, J. & Sobotovičová, Š. (2019). Fiscal autonomy of municipalities in the context of land taxation in the Czech Republic. *Land Use Policy*, 82, 30-36.
32. Johnson, J. A. (1975). The municipal quest for additional revenues: Implications for urban growth and urban government In Canada. *Local Government Studies*, 1(1), 63-75.
33. Milenkovski, A., Kozuharov, S., & Ristovska, N. (2016). Financing possibilities of the local government. *UTMS Journal of Economics*, 7(1), 1-11.
34. North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
35. Ultsch, A., & Behnisch, M. (2017). Effects of the payout system of income taxes to municipalities in Germany. *Applied geography*, 81, 21-31.