

نظام مدیریت مالی شهرداری تهران: آسیب‌شناسی و راهکارها در پرتو مطالعه تطبیقی ده شهر لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، توکیو، دوبی و استانبول^۱

سحر کریم‌نیا^۲

چکیده

شهرداری به عنوان یک نهاد اجرایی عمومی و غیردولتی محلی وظایف متعددی اعم از وظایف عمرانی، خدماتی، نظارتی و حفاظتی، رفاهی و... بر عهده دارد. به طور قطع مهمترین موضوع در حوزه‌ی مسائل شهرداری، نحوه‌ی مدیریت مالی در این نهاد است چرا که ظهور مشکل در نظام مالی ارتباط مستقیمی با انجام سایر وظایف شهرداری داشته و موجب بروز کاستی‌های قابل توجه در این خصوص خواهد شد و موجبات خسارت فراوان به شهر را فراهم می‌آورد. در سراسر دنیا به ویژه کلان شهرهای جهان، نظام مدیریت مالی صحیح، می‌تواند دستیابی به اهداف پیش‌رو را تحقق بخشیده و کلان‌شهر را به سوی توسعه‌یافتگی، همگام با سایر نقاط جهان سوق دهد. آسیب‌شناسی نظام مدیریت مالی شهرداری تهران گویای نواقص و کاستی‌های قابل توجهی است که در مطالعات تطبیقی با سایر شهرهای جهان اعم از لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، دوبی و استانبول بیش از پیش ضرورت تحقیق و تعمق را آشکار می‌سازد. پژوهش حاضر با تکیه بر رویکردی توصیفی-تحلیلی و روش کتابخانه‌ای به دنبال یافتن پاسخ این پرسش‌های اساسی است که در راستای مطالعات تطبیقی نظام مدیریت مالی سایر شهرهای جهان، شهرداری تهران اکنون با چه چالش‌هایی رو به رو است؟ و راهکار رسیدن به یک چهارچوب سازمان یافته چیست؟ در راستای پاسخ به سوالات مذکور در وهله‌ی اول به دنبال آسیب‌شناسی وضع موجود و در مراحل بعدی ارائه‌ی راهکارهای مناسب جهت سازماندهی نظام مالی خواهیم بود. عدم سازماندهی مناسب منابع مالی و درآمدهای ناپایدار و غیر ثابت شهرداری تهران، لزوم خودکفایی مالی شهرداری بدون در نظر گرفتن زیرساخت‌های مناسب و عدم تکافوی مالی شهرداری، از جمله مهمترین عواملی است که وضعیت کنونی را به وجود آورده که حل آن‌ها نیازمند ساز و کارهای علمی و راهبردی است.

واژگان کلیدی: آسیب‌شناسی، نظام مالی، شهرداری، راهکارها، مطالعه تطبیقی.

^۱ مقاله حاضر، مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان بررسی تطبیقی قوانین اصلی (مادر) مدیریت شهری کلان شهر تهران درحوزه شوراها و شهرداری‌ها با قوانین کلان‌شهرهای لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، توکیو، دوبی و استانبول است که به سفارش و با حمایت مادی و معنوی مرکز مطالعات شهرداری تهران و توسط پژوهشکده حقوقی شهر دانش انجام گرفته است.

^۲ دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی.

Tehran Municipality Financial Management System: Zemiology and Solutions in the Light of a Comparative Study of Ten Cities: London, Zurich, New York, Toronto, Auckland, Vienna, Beijing, Tokyo, Dubai and Istanbul

Sahar Karimniya¹

The municipality, as a local public and non-governmental executive institution, has various duties, including civil affairs, services, monitoring and protection, welfare, and so on. Definitely the most important issue in municipal area refers to financial management, because problems in the financial system have direct effects on other municipal duties and will cause significant deficiencies. In addition it causes a lot of damage to the city. All over the world, especially in the world's metropolises, the appropriate financial management system can create an atmosphere for achieving goals and lead to development. The survey of Tehran Municipality's financial management system based on comparative studies with other cities of the world, including London, Zurich, New York, Toronto, Auckland, Vienna, Beijing, Dubai and Istanbul, indicates significant deficiencies and reveals the necessity of more studies. The present research, relying on a descriptive-analytical approach and library method, seeks to find appropriate answer of these questions that, what is the most important challenges in Tehran municipality for achieving organized financial management system based on comparative study with other metropolises in the world and what is the solution for achieving organized framework? In order to answer the above questions, in the first step, we will study current situation and in the next stage, we will provide appropriate solutions for organizing the financial system. Lack of proper organization of financial resources and unstable revenues of Tehran Municipality, the need for financial self-sufficiency of the municipality without considering the appropriate infrastructure and lack of financial adequacy of the municipality are the most important factors that have created the current situation And current situation needs scientific and strategic work.

Keywords: Zemiology, financial system, municipality, solutions, comparative study.

¹. Ph.D. in criminal law and criminology.

در شهرها، برای زندگی بهتر هنوز فضاهای فراوانی وجود دارد که فضا- زمان انسان‌ها نمی‌باشند، بلکه فضا- زمان قدرت و سرمایه هستند.^۱ امروزه دیگر در دنیا به شهرداری به عنوان پیمان‌کاری بزرگ که می‌بایست برخی از فعالیتهای عمرانی و خدماتی شهر را انجام دهد، نگرسته نمی‌شود. بلکه شهرداری موسسه‌ای مدنی و برخاسته از مردم است که وظیفه فعالیت به سمت توسعه پایدار شهری و توسعه انسانی را بر عهده دارد. به همین دلیل است که شهرداری‌ها باید در کنار فعالیتهای سنتی و مرسوم خود به فعالیتهای فرهنگی، بهزیستی و زیست محیطی بپردازند. در کشور ایران، شهرداری به عنوان نهاد محلی و برخاسته از متن مردم منطقه، متولی اصلی اداره امور خدماتی، عمرانی و نوسازی شهری، ناچار است در قبال ایفای وظایف قانونی خود، به دلیل عدم وابستگی مالی به دولت و بودجه عمومی، به طرق مختلف و بر پایه قانون، عوایدی را کسب و به مصرف امور مورد نظر برساند. این در حالی است که این نهاد در عین استقلال مالی از لحاظ سیستم نظارتی، در وضعیت بینابینی قرار دارد و از استقلال کافی برخوردار نیست. موضوع درآمدهای شهرداری مقوله بسیار مهمی است چرا که اگر شهرداری درآمد داشته باشد خدمات بهتری می‌تواند ارائه دهد، و در نتیجه ارائه خدمات بهتر، استقلال شهرها از حکومت مرکزی اتفاق می‌افتد. اهمیت این موضوع در آن است که اساساً زمینه‌ای نیز برای تمرین دموکراسی باشد. دموکراسی را می‌توان همچون دستور کار برای مجموعه‌ای قابل قبول از نهادها، یا شیوه‌ای از زندگی، که در آن روح دموکراسی دست کم به مثابه‌ی ویژگی نهادها اهمیت می‌یابد، در نظر آورد.^۲

مطالعه در نظام تأمین مالی شهرداری تهران جدا از ترتیبات قانونی تأمین مالی شهرداری‌های کشور نیست و معمولاً گزاره‌های ناظر به شهرداری‌های کشور ناظر به شهر تهران هم هست. نظام مالی شهرداری‌ها در کشور ما به درستی شکل نگرفته و لایحه درآمد پایدار شهری نیز با گذشت چندین سال هنوز به تصویب نرسیده است و همین امر موجب شده زیرساخت‌های شهری در طول زمان از بین برود. در کشور ما که دارای سیستم اقتصادی ناکارآمد است نظام مالی شهرداری‌ها عمدتاً به سمت منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم کشیده می‌شود. از سوی دیگر در ایران بعد از اجرای سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در دهه ۱۳۶۰ و عدم پیش‌بینی بودجه شهرداریها در قانون بودجه کشور شهرداری‌ها به اصطلاح خودکفا شده‌اند در حالیکه این خودکفایی شهرداری‌ها را دچار مشکلات فراوان در راستای تأمین منابع مالی نموده است به طوری که در حال حاضر شهرداری‌ها به دنبال کسب درآمد بیشتر جهت جبران هزینه‌های جاری خود می‌باشند و از وظیفه اصلی خود که همان مدیریت شهرداری است بعضاً فاصله گرفته و از آن دور شده‌اند و این امر سبب بروز خسارات فراوان برای شهر شده که جبران آن بعضاً غیرممکن است. در حال حاضر اتکای بیش از حد شهرداری‌های کشور و در موضوع مورد مطالعه ما شهرداری تهران جهت کسب درآمد از طریق درآمدهای ناپایدار بوده که عمدتاً در قوانین بودجه پیش‌بینی شده یا در مصوبات شورای اسلامی شهر عینیت پیدا می‌کند که منجر به بروز اصطلاحات منفی همچون شهرفروشی در ادبیات شهری می‌گردد. به عنوان مثال فروش تراکم و اخذ جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری از جمله این درآمدها می‌باشد که در قبال آن از اصطلاح شهرفروشی استفاده می‌گردد. از این رو لازم است تا این ساختار اصلاح گردد.

با عنایت به اهداف پژوهش حاضر با اتکا بر مطالعات تطبیقی تلاش شده است آسیب‌شناسی مناسب از وضعیت موجود محقق و راهکارهای علمی مناسب در راستای حل چالش‌های فراروی نظام مدیریت مالی شهرداری تهران ارائه شود. ذکر این نکته ضروری است که با مطالعه در نظام‌های حقوقی مدیریت شهری و تدقیق در مبانی آنها، روشن می‌شود که این نظام‌ها تابعی از فرهنگ سیاسی و اجتماعی این جوامع و خواه ناخواه متأثر از شرایط ویژه آنها هستند. اما نکته‌ای که شایسته توجه است این که هر یک از

^۱ عبدالوهاب احمدی، مترجم، مدرنیته سیاسی، (تهران: نشرآگه، ۱۴۰۰)، ۱۱۰.

^۲ پویا ایمانی، مترجم، دموکراسی، (تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۷)، ۲۴ و حسن فشارکی، مترجم، درباره دموکراسی، (تهران: شیرازه، ۱۳۷۸).

این شهرها به رغم تفاوت‌ها در ساحت فرهنگ و نظام سیاسی، با بهره‌گیری از الگوهای جهان شمول، هر یک به نوبه خود، مفهومی از توسعه را در معنای مدرن آن عرضه کرده‌اند که به رشد و رونق و شکوفایی و موفقیت این شهرها در ابعاد مختلف و در سطح جهانی انجامیده است. تعمق در نحوه‌ی مدیریت مالی کلان شهرهای مدنظر نیز نکاتی ارزشمند از تجربه مدیریتی شهرهای مهم جهان ارائه می‌نماید که در نهایت می‌تواند در اتخاذ سیاست‌های کلان مدیریت شهرداری تهران با رعایت شرایط و اقتضائات بومی تاثیرگذار واقع شود.

۱- تامین مالی شهر تهران

به طور قطع برای دستیابی به یک نظام مدیریت مالی منسجم لازم است دو عامل مهم مدنظر قرار گیرد در این راستا نخست راه-های دستیابی کلان شهرها به یک درآمد ثابت و مناسب و سیاست مالی پایدار مورد نظر است و از دیگر سوی تنظیم برنامه‌ای متقن جهت بهره بردن از منابع مالی در راستای اهداف معین، امری مهم تلقی می‌شود. از این رو جهت آسیب‌شناسی دقیق نظام مدیریت مالی شهرداری تهران بررسی نحوه‌ی تامین مالی شهر تهران و چالش‌های فراروی آن حائز اهمیت فراوان بوده و در ادامه‌ی بحث حاضر، ما را در یافتن راهکارهای مقتضی یاری خواهد رساند.

۱-۱- خودکفایی و عدم تکافوی هزینه‌ها

با اعمال سیاست خودکفایی تامین مالی شهر تهران، بزرگترین چالش فراروی نظام مالی، تکافوی هزینه‌ها است. بر اساس ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶/۱۲/۲۹ کمیسیون مشترک مجلسین، درآمد شهرداری‌ها به شش طبقه به شرح زیر تقسیم می‌شود:

۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

۲- درآمدهای ناشی از عوارض اجتماعی.

۳- بهاء خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری.

۴- درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری.

۵- کمکهای اعطایی دولت و سازمانهای دولتی.

۶- اعانات و کمکهای اهدایی اشخاص و سازمانهای خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.

این منابع درآمدی در زمان تصویب شاید راهگشای مشکلات مالی شهرداری‌ها بوده است و لیکن در حال حاضر به هیچ وجه تکافوی هزینه‌های جاری و عمرانی شهرداری نمی‌شود و با توجه به گسترش شهرها و همچنین تغییر وظایف ذاتی شهرداری و افزایش هزینه‌های جاری و گسترش زیرساختهای جدید برای رفاه شهروندان در سطح شهر ایجاد یک نظام مالی پایدار و مدرن برای شهرداری‌ها یک ضرورتی انکارناپذیر است. تا قبل از سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در ایران مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۶۲، بیشتر درآمد شهرداری‌ها مبتنی بر منابع دولتی بود، ولی در پی سیاست‌های تعدیل اقتصادی، سهم پرداخت‌های مالی دولت به شهرداری‌ها کاهش جدی یافت. رشد سریع جمعیت شهری به همراه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها (که انتظار می‌رود در آینده وظایف بیشتری نیز به شهرداری‌ها واگذار شود)، موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرداری‌ها شده است.

بخشی از این نیازها را از طریق مالیات‌های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدیشان برآورده می‌کنند. اما این منابع درآمدی نمی‌توانند تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را پوشش دهند. از این‌رو، در این روند شهرداری‌ها برای تأمین منابع مالی موردنیاز به دنبال یافتن منابع جدیدی بودند ولی متأسفانه به علت اقتصاد ضعیف و بیمار ایران، چندان موفق نبودند، ولی این مسأله مانع از روی آوردن شهرداری‌ها به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی به منظور تجهیز منابع مالی نشد. در مجموع این نهاد محلی تمام تلاش خود را برای کسب منابع جدید و عدم وابستگی به منابع سنتی به عمل آورد، می‌توان گفت در سال‌های اخیر، شهرداری‌ها ایران پا به عرصه نوینی در زمینه کسب منابع درآمدی گذاشته‌اند.^۱

تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد مهمترین منابع مالی شهرداری‌ها را مالیات و عوارض و پس از آن کمک‌های دولتی در قالب بودجه‌های جاری حکومت‌های محلی و تأسیسات و تجهیزات محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می‌دهد.^۲ همچنین، ترکیب بهینه‌ی منابع مالی شهرداری‌ها مجموعه‌ای از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک‌های مالی دولت مرکزی را شامل می‌شود. با مقایسه‌ی بین شهرداری تهران و شهرداری‌های آمریکا می‌توان گفت که بیشترین منبع درآمدی شهرداری تهران ناشی از بخش زمین و ساختمان یعنی فروش تراکم است و کمک‌های دولتی درصد خیلی کمی را تشکیل می‌دهد در حالی که درصد قابل ملاحظه‌ای از درآمدهای شهرداری‌های آمریکا از منبع کمک‌های دولتی است.^۳ بنابراین در ارزیابی مالیات‌ها به عنوان یک منبع عمده‌ی درآمدی، سه هدف عمده؛ انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، توزیع منصفانه‌ی هزینه‌ها بین سطوح مختلف، و افزایش رشد اقتصادی برای مالیات‌ها ارایه شده است.^۴ عمده منابع درآمدی شهرهای آمریکای شمالی (تورنتو، اتاوا، بوستون) از مالیات بر دارایی (املاک) و مبادلات مالی بین دولتی؛ شامل مالیات بر فروش (از دولت ایالتی) و مالیات بر درآمد (از دولت مرکزی) به دست آمده و مالیات بر دارایی، بر اموالی مانند زمین، قایق، ماشین آلات و دستگاهها، کالاهای لیست شده در یک کار تجاری و دارایی‌هایی مانند اوراق رهن، وام و... تعلق می‌گیرد^۵ در شهرهای پیشرفته آسیایی مانند شهرهای ژاپن، چین و کره جنوبی، مالیات بر ساکنین، املاک و مستغلات و مالیات بر برنامه‌ریزی شهری، مالیات بر مصرف توتون و تنباکو و سایر مالیات‌های عادی شهرداری شامل مالیات بر وسایل نقلیه موتوری و مالیات بر معاملات اوراق بهادار، بیشترین درآمد شهر را تأمین می‌کنند.^۶

۱-۲- عدم ثبات و پایداری منابع مالی

علل اصلی عدم ثبات و پایداری منابع مالی در شهرداری ناشی از عدم استقلال مالی شهرداری‌ها، عدم وجود مرز مشخص بین اصطلاح مالیات و عوارض، فقدان یک نظام مالیاتی جامع و کامل، عدم وجود الگوی مناسب برای نظام مالی شهرداری‌ها، فقدان قانون و اجرای ناقص سیستم عدم تمرکز محلی در کشور است.

از سال ۳۴ که قانون شهرداری‌ها و قوانین نوسازی یا آئین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب و لحاظ شد، همواره مبحث درآمدزایی شهرداری‌ها مطرح بوده است. شهرداری‌های نسل اول زیر مجموعه مستقیم دولت بودند و دولت بخشی از درآمدهای به دست آمده را به حساب شهرداری‌ها واریز می‌کرد و شهرداری‌ها درآمد چندانی از طریق اخذ عوارض‌ها نداشتند اما بعد از انقلاب و به خصوص در دهه هفتاد، جهت‌گیری شهرداری‌ها به سمت تحقق درآمدهای مبتنی بر اخذ عوارض شهری رفت. در برابر مالیات و عوارضی که

^۱ پریسا آل اسحاق، مهدی هداوند، «بررسی منابع نوین درآمدی شهرداری‌ها»، مجله تحقیقات حقوقی آزاد ۲۲، (۱۳۹۲)، ۱.

^۲ علیرضا آیت الهی، تأمین مالی شهرداری‌های فرانسه، (تهران: انتشارات شهرداری تهران - معاونت اداری و مالی، ۱۳۸۷)، ۱.

^۳ Arthur O'Sullivan, Urban Economics (New York: McGraw-Hill/Irwin, 2006), 2.

^۴ Joseph A. Pechman, Federal Tax Policy (Washington, DC, The brooking institution, 1987).

^۵ غلامعلی شرزهای، احمد مجتهد، اصلاح و تأمین منابع درآمدی شهرداری‌های کشور، (تهران: پژوهشکده پولی و مالی بانک مرکزی، ۱۳۸۵)، ۳۰۷.

^۶ امیرعباس امامی‌الهام آنگون، «بررسی وضعیت تطبیقی درآمدها و مالیات شهرداری‌ها در شهرداری‌های منتخب دنیا» (مقاله ارائه شده در دومین همایش مالیات شهرداری، تهران، ۱۳۸۸).

شهروندان می پردازند، دولت موظف به تامین مطالبات و امکانات رفاهی مطلوب برای زندگی آنهاست.^۱ شهرداری تهران اولین شهرداری بود که تراکم فروشی را مطرح کرد و از این طریق توانست درآمد بسیار خوبی کسب کند و چرخ پروژه‌های عمرانی را به حرکت درآورد. از سوی دیگر عمده عوارض وصولی در سطح ملی تحت عنوان مالیات از افراد اخذ و به حساب خزانه واریز می‌گردد و عملاً شهرداری‌ها سهمی در آن ندارند. اگر چه در قوانین و مقررات جاری کشور به بحث استقلال شهرداری‌ها اشاره شده است و لیکن مشخصه‌ها و ابزارهای لازم در خصوص این استقلال به شهرداری‌ها اعطا نگردید و همچنان شهرداری‌ها خود وابسته به دولت هستند. یکی از مسائل مهمی که از بدو تأسیس بلدیة از سال ۱۲۸۶ تاکنون به آن توجه جدی نشده است موضوع استقلال مالی شهرداریها به عنوان نهاد محلی است. در تاریخ ۱۱۰ ساله تأسیس این نهاد همواره دولت مرکزی تمایل به کنترل اعتبارات و به نوعی اعمال حاکمیت متمرکز بر شهرداری‌ها در ایران بوده است. در سال ۱۳۶۲ با توجه به شرایط مالی دولت به یکباره بدون بررسی ابعاد و شرایط تأمین مالی شهرداریها و همچنین مبانی نظری مالیه شهرداریها، موضوع استقلال مالی شهرداریها در مجلس به تصویب رسید. بررسی موضوع نشان میدهد دولت بعد از قانون تجمیع عوارض تمایل به متمرکز کردن برخی موضوعات در تخصیص منابع به شهرداریها داشته است.^۲ به عنوان مثال در ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه دولت در تخصیص منابع مالی به شهرداریها همچنان معتقد به تخصیص منابع مالی به شهرداری‌ها به صورت متمرکز می‌باشد^۳ این مصوبه با استقلال مالی شهرداری، خودکفایی آنها و کوچکتر شدن دولت و بخش خصوصی مغایرت دارد. متأسفانه در چنین شرایطی دولت چابک نشده و تا حدودی برای شهرداری‌ها این موضوع ایجاد مشکل می‌کند، ضمن اینکه اختیارات شورا و شهرداری را محدود می‌کند؛ همچنین نمی‌توان در چنین شرایطی مشخص کرد که پول چه زمانی به حساب شهرداری‌ها واریز می‌شود. در شهرهای مختلف جهان یکی از مهمترین دغدغه‌های شهرداری تعبیه‌ی راهکارهایی برای اطمینان از دستیابی به درآمد ثابت و پایدار است. به عنوان مثال شهر لندن با در نظر گرفتن کمیسیون‌های خاص مالی و تقویت و رونق حداکثری کسب و کار و اقتصاد شهر لندن که به طور مستقیم و غیر مستقیم بر درآمد شهرداری نیز تاثیرگذار است تلاش حداکثری خود را جهت رسیدن به این مهم به کار گرفته است.

شهر لندن به ۲۵ بخش تقسیم شده و ۱۲۵ عضو انجمن شهر این بخش‌ها را نمایندگی می‌کنند؛ ۱۰۰ عضو متعلق به شورای عوام^۴ و ۲۵ عضو متعلق به شورای ریش‌سفیدان یا اعیان^۵ هستند. شورایاران^۶ لندن طیف وسیعی از حِرَف و علائق شهری را نمایندگی می‌کنند و وظیفه تصمیم‌گیری‌های استراتژیک بزرگ برای اداره شهر به عهده آنها است. شورایاران در کمیسیون‌های مختلفی فعالیت دارند که مدیریت عملکردهای مختلف سازمان را بر عهده دارند و به روی عموم باز هستند.^۸ کمیسیون‌ها به دو دسته اصلی تقسیم می‌شوند؛ نخست کمیسیون متشکل از یک عضو از هر بخش از شهر به انضمام اعضای سابق (عضویت به دلیل داشتن پست

^۱ رضا اسلامی، فرانک علیزادگان، حق بر شهر، (تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۹)، ۱۰۹.

^۲ اظهار نظر کارشناسی درباره طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

^۳ ب - عوارض موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۷/۲/۱۳۸۷ و بندهای آن و نیز عوارض آلاینده‌ی موضوع تبصره (۱) ماده مذکور و عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره‌گذاری خودروها به شرح زیر در مورد بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده مذکور توسط سازمان امور مالیاتی کشور توزیع می‌گردد. عوارض وصولی بند (الف) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، با رعایت ترتیبات قانونی و پس از کسر وجوه مقرر در قانون مذکور و واریز به حساب تمرکز وجوه آن استان نزد خزانه‌داری کل کشور از طریق حساب رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد، به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرها و سی درصد (۳۰٪) روستاها و مناطق عشایری و براساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری به حساب فرمانداری‌های شهرستان مربوط واریز می‌گردد تا با مشارکت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در همان روستاها و مناطق عشایری هزینه شود. تبصره - عوارض وصولی موضوع این جزء نیاز به طی مراحل تخصیص نداشته و حداکثر تا پانزدهم ماه بعد با تخصیص صد درصد (۱۰۰٪) به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد.

^۴ Common Councilors

^۵ Aldermen

^۶ <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/voting-elections>

^۷ Councilors

^۸ "City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

یا نقش خاص) و دوم، کمیسیون متشکل از اعضای که مستقیماً توسط شورای عوام^۱ انتخاب می‌شوند و به همراه اعضای سابق، به ارائه خدمات می‌پردازند. این اعضا بر اساس مبانی سیاسی غیرحزبی انتخاب شده و حقوقی دریافت نمی‌کنند.^۲

شورای عوام، نخستین مجمع تصمیم‌گیری مشترک شهر است که معمولاً هر چهار هفته یک بار تشکیل جلسه می‌دهد. فعالیت اصلی این شورا بر گزارش کمیسیون‌ها، پرسش‌ها و پیشنهادهای اعضا متمرکز است. این شورا از طریق کمیسیون‌ها فعالیت می‌کند و وجه تمایز آن نسبت به مقامات محلی دیگر این است که غیرحزبی است. اعضای این شورا هر چهار سال توسط بخش‌های شهر^۳ انتخاب می‌شوند. هر بخش به نسبت جمعیت حوزه انتخابی، بین ۲ تا ۱۰ کاندید را انتخاب می‌نماید.^۴

اعضای شورای اعیان ۲۵ نفر هستند که هر کدام از یک بخش لندن انتخاب شده‌اند. این اعضا هر سال، هشت بار جلسه دارند که ریاست این جلسات با شهردار^۵ است. انتخابات اعضای شورای اعیان هر شش سال یک بار انجام می‌شود.^۶

شورای اعیان دو کمیسیون دارد: کمیسیون انتصابات و کمیسیون اهداف عمومی. کمیسیون انتصابات بر ترتیبات ارزیابی اعضای شورا نظارت دارد و نهاد تصمیم‌ساز در خصوص انتخاب کلانترها و شهردار است که هر سال در مجمع عمومی انجام می‌شود. کمیسیون اهداف عمومی، مسئول موضوعات مالی و اجرایی عمارت^۷ و دادگاه کیفری مرکزی^۸، انتصابات کمیسیون‌های شورای عوام و نظارت بر برنامه اشتغال شهردار و ترقی شهر است.^۹

- کمیسیون مالی:

یکی از وظایف اصلی این کمیسیون این است که اطمینان حاصل کند که شهر لندن در تمام فعالیت‌های خود به پول دست پیدا می‌کند. این کار نیازمند نظارت دقیق بر بودجه و کنترل تعداد فعالیت‌ها و راه‌های ممکن برای انجام آن است که اهمیت حیاتی برای لندن دارند.^{۱۰}

- کمیسیون فرعی بهره‌وری و اجرای مالی:

کمیسیون فرعی بهره‌وری و اجرای مالی در آوریل ۲۰۱۱ ایجاد شد و وظیفه اجرای بهتر وظایف کمیسیون مالی در زمینه‌های بهره‌وری و اجرا را بر عهده دارد.^{۱۱}

- کمیسیون سرمایه‌گذاری:

کمیته سرمایه‌گذاری مسئول نظارت راهبردی بر اجرای سرمایه‌گذاری‌های شهر است که از طریق سه هیأت جداگانه مدیریت می‌شود؛ هیأت سرمایه‌گذاری مالی، هیأت سرمایه‌گذاری اموال و هیأت سرمایه‌گذاری اجتماعی.^{۱۲}

^۱. the Court of Common Council

^۲. "City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

^۳. the wards of the City

^۴. "City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

^۵. the Lord Mayor

^۶. "City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

^۷. the Mansion House

^۸. the Central Criminal Court

^۹. "Committee details" last modified May 18, 2022, [Committee details - Court of Aldermen - Modern Council \(cityoflondon.gov.uk\)](https://www.cityoflondon.gov.uk/Committee%20details)

^{۱۰}. "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=145>

^{۱۱}. "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=245>

^{۱۲}. "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=176>

- هیأت سرمایه‌گذاری مالی:

این کمیسیون فرعی بر همه جنبه‌های مربوط به ترتیبات سرمایه‌گذاری غیرملکی صندوق‌های اصلی شهر و عملیات مدیریت خزانه-داری نظارت می‌کند.^۱

شهردار لندن در رشد اقتصاد و رشد مناسب آن نقش حیاتی دارد. استراتژی توسعه اقتصادی^۲ یک رویکرد تازه برای رشد ارائه داده است. بر این اساس، نابرابری اجتناب‌ناپذیر نیست و رشد ضرورتاً به ضرر محیط‌زیست تمام نمی‌شود. در این استراتژی، شهردار چگونگی ایجاد شهری عادلانه‌تر، فراگیر و پایدار با اقتصادی که برای همه مردم لندن فعالیت می‌کند را مشخص کرده است. او این کار را از طریق ایجاد استانداردهای «رشد خوب»^۳ انجام می‌دهد. این بدان معناست که تلاش می‌شود تا لندن از فضای کاری برای مشاغل، حمل و نقل حمایتی، زیرساخت‌های اجتماعی و وسیع‌تر (مانند خدمات آب و برق و دیجیتال)، محیط طبیعی با کیفیت بالا، مسکن مقرون به صرفه و مهارت‌هایی که اقتصاد برای رشد پایدار و مولد نیاز دارد، بهره‌مند شود. شهردار به جهت‌دهی نوآوری-های آینده کمک می‌کند تا نیازهای مردم لندن و لندنی‌ها را بهتر برآورده سازد و مشارکت بیشتر گروه‌های مختلف و بخش‌های کم‌ارزش‌تر را افزایش دهد. شهردار با هدایت سرمایه‌گذاری، ایجاد همکاری مناسب و نشان دادن نقاط قوت لندن برای جذب سرمایه-گذاری بیشتر، به شکوفایی نوآوری‌ها در کل اقتصاد یاری می‌رساند. او محیطی تجاری ایجاد می‌کند که نه تنها از نظر سرمایه‌گذاری و رشد جذاب و موردپسند است، بلکه بسیار منصفانه است؛ به این معنی که همه شرکت‌ها در آن ملزم به رعایت قوانین هستند و همه لندنی‌ها از آن سود می‌برند.^۴ شهردار سخت تلاش می‌کند تا از مشاغل در لندن حمایت و اقتصاد لندن را تقویت کند. روش-های حمایت از مشاغل در لندن به شرح زیر است:

- شهردار جلسات منظمی را با وزیر امور خارجه برای خروج از اتحادیه اروپا برگزار می‌کند تا درباره مسائل مربوط به برگزیت که بر لندن تأثیر می‌گذارد، بحث و تبادل نظر کند. او پنل مشورتی خود را تشکیل داده و با آنها در خصوص محافظت از اقتصاد و مشاغل لندن در سال‌های آینده همکاری می‌کند.^۵

شهردار می‌خواهد اطمینان حاصل کند که مردم لندن از آموزش و مهارت‌های مناسب برای موفقیت برخوردارند و مشاغل با مهارت‌های مورد نیاز برای ایجاد شغل و ثروت برای لندن، به نیروی کار دسترسی دارند. برنامه جدید مهارت برای لندن‌نشینان^۶، با مشاغل، مردم لندن و ارائه‌دهندگان آموزش همکاری می‌کند تا این امر اتفاق بیفتد.^۷ استراتژی مهارت‌های شهردار^۸ برای مردم لندن، برنامه‌های شهردار را برای ایجاد یک سیستم آموزش و مهارت‌های فنی و حرفه‌ای پس از ۱۶ سالگی دربردارد که نیازهای مردم لندن و مشاغل را برآورده می‌کند.^۹ سه اولویت اصلی در مرکز استراتژی وجود دارد:

به همه مردم لندن امکان دسترسی به آموزش و مهارت‌های مشارکت در جامعه و پیشرفت در آموزش و کار ارائه شود؛

^۱ "Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=248>

^۲ Economic Development Strategy

^۳ Good Growth

^۴ "Economic development strategy" modified December, 2022, [The Mayor's Economic Development Strategy for London](https://www.cityoflondon.gov.uk/what-we-do/skills-and-employment-1/skills-londoners/strategy-and-research)

^۵ "What is the Mayor doing to boost London's economy?" modified 2 May, 2017, <https://www.london.gov.uk/city-hall-blog/what-mayor-doing-boost-londons-economy>

^۶ The Mayor's new skills for Londoners program

^۷ "What is the Mayor doing to boost London's economy?" modified 2 May, 2017, <https://www.london.gov.uk/city-hall-blog/what-mayor-doing-boost-londons-economy>

^۸ The Mayor's Skills for Londoners Strategy

^۹ "Mayor of London?", <https://www.london.gov.uk/what-we-do/skills-and-employment-1/skills-londoners/strategy-and-research>

آموزش‌ها پاسخگوی نیازهای اقتصاد و کارفرمایان لندن در حال حاضر و در آینده باشد؛

مهارت‌های استراتژیک فنی در سطح شهر ارائه شود و به بزرگسالان آموزش داده شود.^۱ دستیابی به یک سیاست مالی پایدار از مهم‌ترین چالش‌های اداره شهر است. مدیریت خوب بودجه برای اطمینان از اینکه شهر می‌تواند وظایف خود را انجام دهد بسیار مهم است. سیاست مالی از این نوع به خودی خود یک هدف نیست، بلکه در خدمت دستیابی به اهداف بالاتر است. اهداف راهبردی شورای شهر تنها در صورتی قابل دستیابی است که فضای مالی کافی برای اقدامات متناسب در دسترس باشد.^۲

امروزه، شهرها از دو جنبه مهم هستند: یکی به عنوان مرکز تجمع گروه عظیمی از شهروندان، دیگری به عنوان بازیگر اصلی نقش‌های اقتصادی در کل اقتصاد ملی.^۳ برخی از کلان‌شهرهای دیگر دنیا نیز با تعبیه و پیروی از یک استراتژی قوی اقتصادی به دنبال رونق اقتصادی در شهر می‌باشند که در نهایت در افزایش درآمد ثابت شهرداری نیز موثر واقع خواهد شد. در این راستا شهر اوکلند قابل توجه است. طبق استراتژی اقتصادی، شهر از کسب‌وکارهای بزرگ و کوچک اوکلند حمایت خواهد کرد: از کسب‌وکارهای بزرگ‌تر شهر مثل بیمارستان‌ها و سازمان‌های حمل و نقل، شرکت‌های اجتماعی و تولیدی‌های محلی، فروشندگان و از دسترسی به استعدادهای محلی حمایت می‌شود. بخش‌های صنعتی نوظهور پشتیبانی می‌شوند و به کارآفرینان، به‌ویژه زنان کمک خواهد شد تا بنیان‌گذاران کسب‌وکار شوند و سرمایه‌گذاری را جذب و رشد کنند. این طرح‌ها همراه با سرمایه‌گذاری شهر در مسکن، حمل و نقل، زیرساخت‌ها و فضاهای عمومی به اوکلند کمک می‌کند تا سرمایه‌گذاری تجاری و مشاغل و درآمد مالیاتی را که این سرمایه‌گذاری ایجاد می‌کند، حفظ و جذب کند.^۴

شهر زوریخ نیز یک سیاست مالی پایدار را دنبال می‌کند تا مالیه عمومی شهر را در بلندمدت پایدار و متعادل نگه دارد و تضمین کند که امکان مانور سیاسی برای نسل‌های آینده حفظ می‌شود. شهر برای ارتقای رقابت‌پذیری و در نتیجه حفظ ارزش کسب‌وکارها در بازارهای آزاد (برق، گاز، مراقبت‌های بهداشتی، مراقبت از سالمندان) سخت کار می‌کند. به این منظور، سرمایه‌گذاری در تمام جنبه‌های زیرساخت‌ها و اقداماتی که ماهیت بلندمدت دارند و برای آینده شهر حیاتی هستند، مهم است؛ حوزه آموزش می‌تواند یک مثال باشد.^۵ دفتر توسعه شهری زوریخ (STEZ)^۶ از چهار زیرمجموعه تشکیل شده است: واحد توسعه اجتماعی - فضایی، توسعه اقتصادی، امور خارجی و دفتر ایجاد اتحاد و یکپارچگی.

دفتر توسعه اقتصادی، اهداف و وظایف زیر را دنبال می‌کند:

ایجاد یک محیط تجاری سالم؛

تمرکز بر شرکت‌های موجود، جدید و نوظهور؛

توسعه استراتژی‌هایی برای ایجاد ساختار صنعتی متنوع با کسب‌وکارهای پایدار؛

^۱ "Mayor of London?", <https://www.london.gov.uk/what-we-do/skills-and-employment-1/skills-londoners/strategy-and-research>

^۲ "Stadt Zürich" last modified December 12, 2021, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/en/index/stadtentwicklung/wirtschaftsfoerderung.html>.

^۳ مجید ابراهیم پور، «حق به شهر: حق به فضای عمومی شهر یا حق به زندگی»، مجله انسان‌شناسی و فرهنگ، ۱، (۱۳۹۳). و برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به:

Attoh, Kafui A, "What kind of right is the right to the city?" Sage Journal, 5(2011):669-685.

^۴ "City of Oakland Economic Development Strategy", last modified April 17, 2021, City of Oakland | Economic Development Strategy (oaklandca.gov)

^۵ "Stadt Zürich" last modified December 12, 2021, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/en/index/stadtentwicklung/wirtschaftsfoerderung.html>.

^۶ The Office for Urban Development

معرفی زوریخ به عنوان یک مکان تجاری بین‌المللی؛

اطلاع‌رسانی به شرکت‌هایی که علاقه‌مند به فعالیت و حضور در زوریخ هستند (اطلاع‌رسانی در مورد شهر به عنوان یک مکان تجاری، یافتن خدمات مشاوره کمک به دریافت مجوزهای تجاری)؛

دفاع از منافع تجاری در حدود اختیارات اداری؛

اطلاع‌رسانی به کسب‌وکارها در مورد مکان‌های داخل شهر.^۱

در نظام مالیه کشور مرز مشخصی فی مابین مفهوم عوارض و مالیات وجود ندارد اگر چه در علم مالیه فی مابین اصطلاح عوارض و مالیات تفاوت بنیادین وجود دارد ولیکن در کشور ما مصادیق این دو مورد به روشنی مشخص نشده است و به نظر می‌رسد کشور ما دولت از عوارض بیشتر به منظور کسری بودجه و منبع درآمدی خود استفاده می‌کند و در وهله بعدی به دنبال ایجاد منبع در آمدی برای شهرداریها می‌باشد. به عنوان مثال در عوارض ملی موضوع ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده سهم وصولی دولت از این منابع به مراتب بیشتر از شهرداری‌های کشور می‌باشد و سهم درآمدی شهرداری کمتر می‌باشد. از طرف دیگر در قوانین و مقررات جاری کشور در خصوص این دو مفهوم و تفاوت آن دو با هم هیچ اشاره نشده است.

مسئله اساسی در این زمینه فقدان استراتژی ملی مدیریت جامع شهری در کشور است، درحالی‌که این امر در بیشتر کشورهای جهان به‌عنوان یک اصل در نظام شهری مورد توجه قرار می‌گیرد. بنابراین پیشنهاد کلی در این بخش، تهیه و تدوین برنامه مدیریت جامع شهری است^۲ در واقع منابع مالی شهرداری‌ها در حال حاضر موردی و به صورت موقت بعضاً در قوانین بودجه سالانه کشور و آن هم به صورت متمرکز تأمین می‌گردد در حالیکه هیچ‌گونه الگو و ساختار مشخصی در این میان تعریف نشده است به عنوان مثال در برهه‌ی زمانی نه چندان دور شهرداریها امکان انتشار اوراق مشارکت در قانون بودجه داشتند که سالیانه و موقت می‌باشد.

علی‌رغم صراحت قانونی در ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم تاکنون قانون جامعی در خصوص مدیریت شهری به تصویب مجلس نرسیده است و از سوی دیگر تا کنون قوانین تصویبی صرفاً در خصوص منبع درآمدی شهرداری‌ها به صورت موردی سخن گفته شده است و در خصوص نحوه مدیریت و مصارف حکمی وضع نشده است. درمان ریشه‌ای مشکلات مالی شهرداری‌ها به سرانجام رسیدن لایحه درآمدهای پایدار شهری می‌باشد. تاریخچه این لایحه به سال ۶۲ می‌رسد زمانی که دولت هنگام ارائه بودجه سالانه به مجلس تصمیم گرفت شهرداری‌ها را خودکفا اعلام کند، تصمیمی که در بند ب ماده ۵۲ قانون بودجه آن سال به تصویب مجلس رسید و وزارت کشور موظف شد ظرف شش ماه لایحه خودکفایی شهرداری‌ها را برای تصویب به مجلس ارائه کند. لایحه‌ای که اکنون در سال ۱۴۰۰ هنوز در مجلس به تصویب نرسیده است و در کمیسیون‌های مجلس در حال بررسی است.

علی‌رغم اینکه در دکترین حقوقی کشور از سیستم عدم تمرکز سخن‌ها گفته شده است اما در عمل و اجرا و حتی در قوانین مصوب سیستم عدم تمرکز حداقل در استقلال مالی به نحو مطلوب اجرا نمی‌شود. «عدم تمرکز محلی از مهم‌ترین فنون مدیریت نظام‌های سیاسی بسیط و یکی از ابزارهای مهم برای مشارکت مردم در امور محلی بوده و عبارت است از اعطای شخصیت حقوقی به واحدها یا تقسیمات سرزمینی و شناسایی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی توسط شوراهای منتخب. اهمیت این اصل به حدی است که برخی از قوانین اساسی مانند قانون اساسی فرانسه بر آن تأکید کرده‌اند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به

^۱. "Stadt Zürich" last modified December 12, 2021, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/en/index/stadtentwicklung/wirtschaftsfoerderung.html>.

^۲. سید محمد مقیمی، اداره امور حکومت‌های محلی (مدیریت شوراها و شهرداری‌ها) (تهران: انتشارات صحت، ۱۳۸۲)، ص ۲۵۵.

این اصل اشاره نشده است. نگاهی به نظام شوراهای اسلامی در ایران و مقایسه ی آن با فرانسه نیز نشان می دهد با آنکه دو شورای شهر و روستا در ایران به طور مستقیم توسط مردم محل انتخاب می شود، واحدهای سرزمینی همچون شهر، شهرستان و استان فاقد شخصیت حقوقی اند و صلاحیت عام تصمیم گیری در امور محلی نیز ندارند. در نتیجه دو عنصر از عناصر سه گانه عدم تمرکز محلی در نظام حقوقی ایران مورد پذیرش واقع نشده است.^۱ در همین راستا شوراها و شهرداری ها در ایجاد منابع مالی پایدار معطوف به صلاحیتهای اعطایی توسط دولت و قوه مقننه می باشند.

۲- راهکارهای اصلاح نظام مدیریت مالی شهرداری تهران

با تکیه بر چالش های طرح شده، تجربیات سایر کلان شهرهای جهان و مقتضیات داخلی جهت اصلاح نظام مدیریت مالی شهرداری تهران لازم است مجموعه ای از اقدامات ذیل مد نظر قرار گیرد:

۲-۱- اصلاح سیستم تأمین درآمدهای شهرداری

در حال حاضر بر اساس ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداری ها منابع درآمدی شهرداری ها به ۶ طبقه تقسیم بندی شده اند که به هیچ وجه منجر به جبران هزینه های ناشی از ارایه خدمات شهری نمی گردد. از سوی دیگر در قوانین و مقررات پراکنده یکسری منابع درآمدی برای شهرداری ها در نظر گرفته شده است که سهم آنها را یا بسیار ناچیز در نظر گرفته است یا اینکه موقتی بوده و وصول آن هم بر عهده شهرداری نمی باشد که منجر به بروز درآمدهای ناپایدار شده است. در همین راستا لازم است منابع نوین شهری شناسایی و در واقع منابع مالی شهرداری ها به روز گردد. در این بین لازم است سیستم درآمدی شهرداری ها تغییر نماید و از حالت متمرکز دولتی به سمت شناسایی اقتصاد محلی حرکت کند. در این سیستم منابع مالی شهرداریها از طریق شناسایی ظرفیتهای مالی موجود در سطح شهر مشخص می گردد. در این حالت مالیاتهای محلی از دریافت کنندگان خدمات شهری در محدوده قلمرو جغرافیایی دریافت می گردد. به نظر می رسد با شناسایی اقتصاد محلی در نظام حقوق شهری ایران با شناختی که مدیران شهری از ظرفیتهای موجود شهری ضمن ارائه خدمات نوین در چارچوب نیازهای شهری منابع درآمدی خود را بر اساس مالیات محلی تأمین می نمایند.

همچنین باید توجه داشت که در شهرهای پیشرفته جهان برای رسیدن به منبع درآمدی پایدار به هر شیوه ای متوسل نخواهند شد به عنوان مثال در امارات متحده عربی تأمین مالی شهرداری باید تداوم پذیر باشد و به نوسانات بازار و تحریم های اقتصادی وابسته نباشد، همچنین مطلوب بودن از سایر ویژگی های آن است چرا که تخریب محیط زیست، آسیب به کیفیت زندگی شهروندان و ... حتی اگر باعث درآمد زیاد و پایدار و متداوم برای شهرداری بشود، راه مطلوبی نیست و در میان مدت آثار بسیار سویی بر زندگی شهروندان خواهد داشت، همچنین از دیگر ویژگی های درآمد شهرداری انعطاف پذیری است به این معنا که باید هم زمان با بالا رفتن مخارج، درآمد شهرداری نیز افزایش یابد و در آخر باید درآمد شهرداری با مشارکت شهروندان بالا برود.^۲

از دیگر سو جهت اصلاح سیستم تأمین درآمدها شهرداری باید به مساله ی کم کردن هزینه ها توجه کافی داشت. در کشور ما در مصوبه «لایحه اصلاح نظام درآمد پایدار شهرداری ها و دهیاری ها» در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، یکی از طرق چهارگانه تأمین مالی شهرداری درآمد حاصل از جرایم، تخلفات و دیرکرد آنها معین شده بود که این راه بدترین راه ممکن

^۱ . مسلم آقایی طوق، «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۷(۱۳۹۶)، ص ۶۵.

^۲ . منا سادات نفوی، فرزانه حیدرپور، «تاثیر پایدارسازی نظام درآمدی در تأمین مالی شهرداری ها»، مجله نخبگان علوم و مهندسی، ۴(۱۳۹۷)، ۱۴.

است و باید بودجه شهرداری تا حد زیادی با کم کردن هزینه‌ها تأمین شود چرا که در آن صورت نفع شهرداری در تخلف کردن شهروندان است و عزم مبارزه با تخلف وجود نخواهد داشت.

ب) افزایش کمک های دولتی

شاید این تصور به ایجاد شود که استقلال مالی شهرداری ها به این معنا می باشد که شهرداری ها نباید از هیچ منبع درآمدی دولت استفاده کنند که به نظر در حال حاضر صحیح نمی باشد زیرا :

اولاً؛ شهرداری های ما در حال حاضر توانایی مالی لازم در راستای تأمین هزینه های خود را ندارند و به منظور تأمین هزینه های جاری خود نیازمند کمکهای دولتی می باشند.

ثانیاً؛ تجارب کشورهای مختلف نشان می دهد مهمترین منابع مالی شهرداری ها را مالیات و عوارض و پس از آن کمک های دولتی در قالب بودجه های جاری حکومت های محلی و تأسیسات و تجهیزات محلی و نهایتاً استقراض تشکیل می دهد.

«به عنوان مثال درآمدی نظیر کمک ها و عواید دولتی شاید در تمامی تقسیم بندی های منابع درآمدی شهرداری ها باشد و لیکن در کشور پیشرفته ای مانند انگلیس اعانات دولتی به میزان ۴۰ درصد می باشد ولی این میزان در کشور ایران بعد از اجرای سیاست خودکفایی به شدت سیر نزولی پیدا کرده است»^۱.

همچنین به دستور قانون شهرداری مادر نیویورک در ماده ۱۱۹-P، تأمین مالی شهرداری اصولاً از مالیات بر اموال غیرمنقول انجام می شود، همچنین بدین وسیله هر شرکت شهرداری مجاز به پذیرش و پرداخت کمک های مالی عمومی یا خصوصی یا سایر کمک هایی است که توسط ایالت یا دولت فدرال برای چنین اهدافی پرداخت شده یا در دسترس قرار می گیرد، در کشور ما مالیات بر اموال غیرمنقول تنها در مواردی از خانه های خالی اخذ می شود.

در مواردی نظیر تصفیه آب و فاضلاب، شهرداری نیویورک می تواند طبق بند U ماده ۱۲۰ همان قانون، اقدام به استقراض به مبالغ مشخصی کند.

شهرداری نیویورک می تواند برای بعضی از امور خود اقدام به استقراض از بانک فدرال کند، اما در ادامه باید به این مسأله اشاره کرد که حسب ماده ۵۰۸ همان قانون، در صورتی که شهرداری نتواند بدهی های خود را پرداخت کند، بانک فدرال می تواند طلب خود را از مطالبات شهرداری کسر کند.

همچنین شهرداری نیویورک می تواند از دولت ایالات متحده آمریکا به استناد ماده ۸۶۸ همان قانون، اوراق قرضه تهیه کند، اما اوراق قرضه در کشور ما، علی رغم اینکه از جمله ابزارهای مفید نهادهاست برای تأمین مالی^۲ خصوصیتی غیرشرعی دارد و قابل اصدار نیست.^۳

^۱ آل اسحاق، هداوند، پیشین، ۴.

^۲ احمد عالی نژاد، «اوراق قرضه شرکتی، ابزاری مناسب برای تأمین مالی»، نشریه بورس، ۶۳ (۱۳۸۶)، ۱۸.

^۳ سارا میرحسینی، «بررسی حقوقی و اقتصادی اوراق قرضه در بانکداری اسلامی»، مطالعات نوین بانکی، ۲ (۱۳۹۸)، ۲۱۱.

در کشور ما، تأمین بودجه شهرداری از طریق استقراض تقریباً ممنوع است و حتی می‌تواند عنوان مجرمانه نیز داشته باشد، در واقع در کشور ما بودجه ارتباط تنگاتنگی با مقادیر حسابداری شده و تعیین شده از پیش دارد^۱ و تأمین مالی به هر روشی به جز روش‌های مصرح در قانون جرم‌انگاری شده است و مرتکب می‌تواند به مجازات «تصرف غیرقانونی در اموال دولتی» محکوم شود.

اما نسبت به تأمین مالی شهرداری با اخذ مالیات از اموال غیرمنقول، می‌توان گفت که این سیاست که در نیویورک به کار می‌رود سیاست درستی نیست، مالیات اصولاً برای بالا رفتن سطح رفاه و دوری از معضلات اجتماعی اخذ می‌شود^۲، این در حالی است که اگر دولت اولویت مالیات را آن قدر بالا ببرد که با عدم تأمین مالی در راه‌های ساده‌تر، مجبور به بالا بردن سخت‌گیری خود در اخذ مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم شود، این کار توالی فاسد زیادی خواهد داشت و کمترین آن محدود کردن حقوق شهروندی از طریق محدود کردن حق احترام به مالکیت مشروع خواهد بود.

تأمین مالی از طریق تسهیم در مالیات در هر حال نوع رایجی است و به عنوان مثال دولت ترکیه نیز از این راه برای تأمین مالی شهرداری کلان‌شهر استانبول استفاده می‌کند و درصد خاصی از مالیات‌های خاصی را برای این کار در بودجه خود در نظر می‌گیرد.

یک کتاب درسی دبیرستان ژاپن توضیح می‌دهد که دولت‌های محلی تنها ۳۰ درصد از خودمختاری را دارند^۳ زیرا به حمایت مالی دولت مرکزی وابسته هستند. در مقابل، دولت مرکزی با انتقال صلاحیت ملی به صلاحیت محلی، مانند صدور گذرنامه، اعطای مجوز برای افتتاح رستوران‌ها، مدیریت راه ملی، برخی از کارهای دولت ملی را به دولت محلی واگذار می‌کند. خدمات جیره‌بندی، ثبت خانواده، دفع زباله، و کمک‌های مردمی مختص به این کار توسط کارگزاری بیان می‌شود.^۴

سیستم خودگردانی محلی ژاپن بر دو اصل اصلی بنا شده است اول اینکه، حق ایجاد نهادهای عمومی محلی خودمختار را فراهم می‌کند که تا حدی مستقل از دولت ملی باشند. و دوم آنکه از طریق آن ساکنان این مناطق محلی به درجات مختلف در فعالیت‌های نهادهای عمومی محلی مشارکت دارند و به آنها رسیدگی می‌کنند. بر همین اساس به موجب قانون اساسی ژاپن پارلمان محلی حق وضع قوانین را در حوزه حکومت خود دارند.^۵

۲-۲-۲- اعطای صلاحیت به شوراهای شناسایی منابع مالی پایدار و تصویب آن

«با انجام تمرکززدایی و اعطای اختیارات مالی به دولت‌های محلی که از آن با عنوان فدرالیسم مالی یاد می‌شود، آنها مقدار بهینه‌ای از کالاهای عمومی را متناسب با نیازهای خود در محدوده قلمرو جغرافیایی عرضه می‌دارند تا منافع آنها شامل حال ساکنان شود»^۶ در همین راستا هرگونه قانون‌گذاری در حیطه درآمدهای پایدار و موضوع عوارض و بهای خدمات در شهرها و روستاها نباید باعث تغییر ساختار و صلاحیت تصویب عوارض شورای شهرها شود و شوراهای با محدودیت صلاحیت در تصویب عوارض مواجه شوند. به عنوان مثال قانون مالیات بر ارزش افزوده در عمل منجر به حذف اختیار شوراهای در تصویب عوارض محلی و وانهادن آن به دولت است که این مساله منجر به محدود نمودن شوراهای در تصویب عوارض محلی بر اساس اقتصاد محلی شده است.

^۱ سعید اقدامیان، «تحولات بودجه‌ای شهرداری تهران»، اقتصاد شهر ۹ (۱۳۹۰) ۱۱۱.

^۲ Maria A Cabrera Escobar., Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis, BMC Public health, 13(3013), 2.

^۳ "Ministry of International Affairs and Cooperation" last modified 2022, Ministry of International Affairs and Cooperation (MIAC) | Government of Botswana

^۴ Yuichiro Tsuji, Local Autonomy and Japanese Constitution, KLRI Journal of Law and Legislation, 8(2018), 43-68.

^۵ ماده ۹۴ قانون اساسی ژاپن: سازمانهای عمومی محلی حق دارند که اداره اموال، امور و تشکیلات اداری خود را به عهده بگیرند و در محدوده قانون برای موارد فوق اقدام به وضع مقررات نمایند.

^۶ Wallace.E.Oates, An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature.37 (1999):1120-1149. 24.

باید بدین نکته توجه داشت که تجربه سایر کشورهای جهان نشان می دهد که به هر روی با اعمال هرگونه سیاست خودکفایی، دولت مرکزی به طرق مختلف در تامین بودجه حمایت خود را اعمال می نماید به عنوان مثال کلان شهر پکن در این راستا قابل بررسی است. بدین توضیح که مسؤولیت پذیری دولت مرکزی در برابر تأمین مالی شهرداریها در چین بسیار قابل توجه است. این مسئله به حکومت های استانی محلی کمک کرده تا با داشتن حداقل دغدغه مالی به ارائه خدمات عمومی به بهترین شیوه بپردازند.

در سیستم انتقالات مالی بین حکومت مرکزی چین و محلی پکن چند نکته بسیار مهم وجود دارد: نخست اینکه در نظام ارتباطات مالی با دولت مرکزی پایتخت و کلان شهرها از جایگاه متفاوتی نسبت به سایر شهرها قرار دارند، پکن و ۳ منطقه کلان شهری شانگهای، تیانجین و جان گکینگ در رده استانی از نظر انتقالات مالی قرار می گیرند.

نکته دوم اینکه، تفویض مسؤولیت های بیشتر همراه با منابع مالی به حکومت های محلی و شهرداریها جزء سیاست های اصلی حکومت چین است. این موضوع، مؤید این است که نهادهای محلی در ارائه خدمات محلی کارایی بیشتری نسبت به سطح ملی از خود نشان داده اند. نکته سوم اینکه، نظام انتقالات مالی دولت مرکزی به حکومت های استانی و محلی به گونه ای است که هدف عدالت توزیعی در مغایرت با رونق اقتصادی این شهرها قرار نمی گیرد. نهایتاً تجربه کشورهای با نظام اقتصادی بازار آزاد و تجربه مذکور (چین) با نظام سوسیالیستی نشان می دهد که یک جمع بندی و توافق کلی بین نظام های مختلف اقتصادی در تفویض مسؤولیت ها و منابع مالی بیشتر به نهادهای محلی و شهرداریها برای شکل دادن به توسعه شهری پایدار و افزایش کارایی در ارائه خدمات مشاهده می شود.^۱ در کشور ژاپن نیز علی رغم آن که نهادهای محلی دارای اختیار اداره امور مالی خودشان خواهند بود و منابع درآمد آنها به روش های مختلف تضمین گردیده است. حمایت های دولتی نیز پابرجا است به گونه ای که عمده منابع درآمدی حکومت های محلی شامل مالیات های محلی، مالیات اختصاصی محلی، کمک های دولتی و استقراضات محلی است.^۲

۲-۳- تصویب قانون مدیریت شهری

فقدان مدیریت یکپارچه شهری منجر به بروز مشکلات شهری و ناهماهنگی میان ارگان ها و نهادهای خدمت رسان در انجام امور است. در ماده ۱۳۶ برنامه سوم به دولت اجازه داده شد با توجه به توانایی های شهرداری ها، آن گروه از تصدی های مربوط به دستگاه های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذیربط به شهرداری ها واگذار کند. در همین راستا در برنامه چهارم و برنامه پنجم در ماده ۱۷۳ در قالب مدیریت هماهنگ شهری دولت مجاز گردید در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی های دستگاه های دولتی به بخش های خصوصی و تعاونی و شهرداری ها، بازنگری و به روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری ها و ارتقاء جایگاه شهرداریها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به عمل آورد. تصویب طرح مدیریت شهری که نتیجه آن می تواند به معنای افزایش بودجه شهرداری ها و النهایه نتیجه آن هزینه شدن بودجه براساس نیاز هر شهر و تشخیص معتمدان محلی و شهری است و این موضوع نتیجه ای جز مدیریت اثربخش و کارای بودجه نیست. علی رغم اینکه از منظر مبانی قانونی و اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم انداز، قوانین برنامه توسعه و سیاست های کلی نظام اداری کشور، ضرورت ایجاد سیاست مالی غیر متمرکز در اداره امور شهری به عنوان یک اصل و رویکرد کلی مورد توافق

^۱.Ran Tao, Justin Yifu Lin, Rural taxation and government regulation in China, Agricultural Economics, 31 (2004),160.

^۲. مجتبی همتی، «بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن»، فصلنامه حقوق اداری (۱۳۹۷)، ۱۴۰.

قرار گرفته و به عنوان یک تکلیف قانونی ابلاغ گردیده است ولی تاکنون الگوی مدیریتی مشخصی برای عملیاتی کردن تکالیف و راهبردهای مذکور طراحی و ارائه نشده است.

شورای شهر تهران اقدام به تصویب طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ نموده است. اما این گام کافی و وافی به مقصود نیست و به ویژه آن که به صراحت اصل ۵۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وضع عوارض و مالیات ها نیاز به قانون مصوب مجلس شورای اسلامی دارد و به طور کلی در قلمرو تأمین مالی احکام با تقنین از ضمانت اجرای کامل برخوردار می گردند. همچنان که در پژوهش حاضر نیز ملاحظه گردید بسیاری از کلانشهرهای مورد مطالعه دارای قانون مادر مدیریت شهری هستند و تدوین و نگارش چنین قانونی به ویژه در بخش تأمین و منابع مالی برای کلانشهر تهران ضرورتی مبرم است.

۲-۴- اصلاح نظام بودجه ریزی شهرداری ها

بر اساس ماده ۲۳ آیین نامه مالی شهرداری های ایران (مصوب تیر ۱۳۴۶) بودجه شهرداری عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام شود، همراه با پیش بینی برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه آنها که پس از تصویب انجمن شهر قابل اجرا است. در بند ۱۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب خرداد ۱۳۷۵) تصویب بودجه، «اصلاح بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری، با رعایت آیین نامه مالی شهرداری ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر» به عنوان یکی از وظایف شورای شهر تعیین شده است. در ماده ۲۵ آیین نامه مالی شهرداری ها مقرر شده است: «بودجه شهرداری ها باید بر اساس برنامه ها و وظایف و فعالیت های مختلف و هزینه هر یک از آنها تنظیم شود، البته نحوه تنظیم برنامه و بودجه و تفریغ بودجه و نحوه تفکیک وظایف و فعالیت ها و انطباق بودجه با برنامه و همچنین طرز برآورد درآمد و هزینه به موجب دستورالعملی خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تصویب و ابلاغ خواهد شد. ملاحظه می گردد که بودجه شهرداری باید بر مبنای برنامه (بودجه برنامه ای) تنظیم شود و به اجرا درآید و دستورالعمل های مربوط به تنظیم و اجرای برنامه و بودجه باید توسط وزارت کشور تدوین و تصویب و برای اجرا به شهرداری ها ابلاغ شود. اصلاح نظام بودجه بندی مستلزم کارآمد کردن نظام برنامه ای و بودجه ای می باشد که این کار آمی نیازمند شفاف کردن فرآیندهای تخصیص منابع، رعایت انضباط مالی و ... است. همچنین ارتقاء کارایی و اثربخشی نظام بودجه بندی در شهرداری ها منوط به ایجاد ارتباط منطقی و نظام مند میان نظام سیاست گذاری، برنامه ریزی و تخصیص منابع است که می تواند در قالب بودجه تحقق یابد. در حالیکه در حال حاضر این برنامه ریزی در قالب بخشنامه بودجه و متحدالشکل توسط وزارت کشور صورت می گیرد و نشان از همان متمرکز کردن امور مالی در حوزه شهری توسط دولت دارد. در صورتی که اولویتهای شهر باید با توجه به ضرورت های نظام اقتصادی، اجتماعی و خواسته های شهروندان تعیین و در برنامه ریزی برای بودجه اعلام شود.

۲-۵- ایجاد دیوان محاسبات شهر

با توجه به وجود پارلمان محلی در نظام مدیریت شهری و نظارت آن بر حسن اجرای امور به ویژه در حوزه مالی و محاسباتی در شهرداری به سازمانی شبیه به دیوان محاسبات کشور نیاز است. دیوان محاسبات شهر بازوی نظارتی مالی شوراها بر عملکرد شهرداری و سازمانهای وابسته به آن خواهد بود. دیوانی که وظیفه اصلی آن نظارت بر عملکرد مدیریت شهری و برخورد با تخلفات است. شیوه فعلی نظارت بر عملکرد شهرداری و سازمانهای وابسته بسیار ناقص و روند مطلوبی ندارد. البته برای نیل به این موضوع مستلزم قانونگذاری توسط مجلس شورای اسلامی می باشد و زیر ساختهای آن نیز لازم است فراهم گردد. سایر شهرهای دنیا نیز به

نحوی از این راهکار بهره برده اند. به عنوان مثال به موجب بند ۷۳ اساسنامه شهر وین دیوان محاسبات شهر وین بخشی از اداره شهر وین است. مدیر آن توسط شورای شهر وین به مدت پنج سال به پیشنهاد شهردار منصوب می‌شود و ممکن است پس از پایان دوره پنج ساله مجدداً منصوب شود. مدیر دیوان محاسبات شهر وین فقط با اکثریت واجد شرایط (یعنی دو سوم) شورای شهر وین فراخوانده می‌شود و هیچ‌گونه راهنمایی در مورد میزان و ماهیت ممیزی‌ها ندارد.

دیوان محاسبات شهر وین وظیفه حسابرسی عملیاتی (بر اساس بند ۵۷۳ اساسنامه شهر وین) و ممیزی ایمنی را بر عهده دارد. حسابرسی عملیاتی به این معنی است که کلیه عملیات مدیریتی توسط اداره شهر وین یا صندوق‌ها، بنیادها با شخصیت حقوقی و سایر مؤسسات یا تأسیسات که توسط دستگاه‌های اداره شهر وین اداره می‌شود به درستی، با نظم خوب و مطابق با اصول اقتصاد، کارایی و اثربخشی است. وظایف حسابرسی بیشتر بر اساس مقررات قانونی فوق است.

دیوان محاسبات شهر وین موظف است گزارش سالانه‌ای از فعالیت‌های خود را به شورای شهر وین ارائه دهد. علاوه‌براین، هر دو ایالت فدرال و استان‌ها حق دارند مالیات جدید وضع کنند. شهرداری‌ها حق دارند از طریق فرمان، عوارض یا مالیات خاصی را اخذ کنند. این بخشی از «حق قطعنامه‌های مستقل» است که توسط قانون فدرال یا استان به شهرداری‌ها اعطا شده است.

آسیب شناسی نظام مدیریت مالی شهرداری تهران، گویای وضعیت مطلوب و مناسبی از وضعیت کنونی نمی‌باشد. این امر به ویژه با انجام مطالعات تطبیقی و بررسی وضعیت سایر کلان شهرهای جهان وضوح بیش‌تری می‌یابد و لزوم بحث و بررسی دقیق در این حوزه را بیش از پیش آشکار می‌نماید. به طور قطع یکی از مهمترین دغدغه‌های کنونی کلان شهر تهران مرتبط با نظام مدیریت مالی است،

چرا که تحقق سایر اهداف شهرداری اعم از امنیت، رفاه، نظارت، پیشرفت و توسعه شهری همگام با سایر شهرهای جهان و... در گرو نظام مالی منسجم، پایدار و کارآمد است. همچنین باید بدین نکته توجه داشت که نواقص موجود در نظام مالی کنونی و به ویژه عدم تکافوی هزینه‌ها، آثار منفی بسیار زیادی را به دنبال خواهد داشت. بروز اصطلاحات منفی همچون شهرفروشی در ادبیات شهری از جمله‌ی این آثار است که در کشور در قالب فروش تراکم و اخذ جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ظهور یافته است. وضعیت کنونی ریشه در مسائل مختلفی همچون ناپایداری و شرایط اقتصادی نامطلوب کشور و عدم تکافوی هزینه‌های مالی شهرداری، انعطاف ناپذیر بودن نظام مدیریت مالی شهرداری، کارایی و اثر بخشی نامناسب، نظارت‌های ناکافی و به ویژه نقص قانونی و در مواردی نبود قانون مقتضی دارد.

به هر روی با مطالعه‌ی نظام حاکم بر کلان شهرهای لندن، زوریخ، نیویورک، تورنتو، اوکلند، وین، پکن، دوی و استانبول و تطبیق آن با نظام داخلی حاکم، لازم است مجموعه‌ای از راهکارهای ذیل جهت سازماندهی نظام مدیریت مالی شهرداری تهران مورد توجه قرار گیرد:

اصلاح سیستم تامین درآمدهای شهری و به روز رسانی آن در قالب یک قانون منسجم امری حائز اهمیت است. در حال حاضر بر اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری ها منابع درآمدی شهرداری ها به ۶ طبقه تقسیم بندی شده‌اند که به هیچ وجه منجر به جبران هزینه‌های ناشی از ارائه خدمات شهری نمی‌گردد. از سوی دیگر قوانین پراکنده‌ای در این خصوص موجود است که علاوه بر ایجاد سردرگمی سهم آنها بسیار ناچیز بوده و یا آن که به صورت موقتی درآمدی را برای شهرداری ایجاد می‌نماید ضمن آن که وصول منابع درآمدی مذکور بر عهده‌ی شهرداری نمی‌باشد. فلذا در نهایت آنچه مطرح شد منجر به بی‌ثباتی و عدم پایداری درآمدهای شهرداری و عدم تکافوی هزینه‌ها شده که یکی از عوامل مهم بروز مشکلات کنونی است. در این راستا ضمن تعبیه‌ی قانونی یکپارچه و منسجم و به روز مطابق نیازهای شهرداری جهت تعیین منابع درآمدی شهرداری، تکیه بر معیارهای ذیل در این قانون باید مورد توجه قرار گیرد. نخست آن که تأمین مالی شهرداری باید تداوم‌پذیر باشد و به نوسانات بازار و تحریم‌های اقتصادی وابسته نباشد، همچنین مطلوب بودن از سایر ویژگی‌های آن است چرا که تخریب محیط‌زیست، آسیب به کیفیت زندگی شهروندان و ... حتی اگر باعث درآمد زیاد و پایدار و متداوم برای شهرداری بشود، راه مطلوبی نیست و در میان مدت آثار بسیار سویی بر زندگی شهروندان خواهد داشت، فلذا توسل به هر روشی برای تأمین درآمد قطعا منشاء بروز مشکلات شهری خواهد بود. کشورهایی همچون امارات متحده‌ی عربی به این اصول بسیار پایبند می‌باشند، تاکید بر اقتصاد محلی شهری و رونق کسب کارها و به ویژه جذب سرمایه‌گذاری و حمایت از کسب و کارهای کوچک به شیوه‌های مختلفی که در شهرهای لندن و زوریخ نیز بدان اشاره شد به ویژه از طریق ارائه آموزش‌های لازم به شهروندان، لازم است مد نظر قرار گیرد.

از سوی دیگر حمایت‌های مالی دولتی به منظور مدیریت هزینه‌ها و عدم توسل شهرداری به راهکارهای مخربی همچون تراکم فروشی حائز اهمیت است. این نوع حمایت‌های مالی دولتی در اغلب کلان شهرهای جهان از جمله توکیو، نیویورک و تورنتو مورد توجه قرار گرفته است. باید بدین نکته توجه داشت که تجربه سایر کشورهای جهان نشان می‌دهد که به هر روی با اعمال هرگونه سیاست خودکفایی، دولت مرکزی به طرق مختلف در تأمین بودجه حمایت خود را اعمال می‌نماید به عنوان مثال مسؤولیت‌پذیری

دولت مرکزی در برابر تأمین مالی شهرداری‌ها در چین بسیار قابل توجه است. این مسئله به حکومت‌های استانی محلی کمک کرده تا با داشتن حداقل دغدغه مالی به ارائه خدمات عمومی به بهترین شیوه پردازند.

اعطای صلاحیت به شوراهای برای شناسایی منابع مالی پایدار و تصویب آن با انجام تمرکززدایی و اعطای اختیارات مالی به دولت‌های محل^۴ از جمله اقداماتی است که باید اجرایی شود. در همین راستا هرگونه قانون‌گذاری در حیطه درآمدهای پایدار و موضوع عوارض و بهای خدمات در شهرها و روستاها نباید باعث تغییر ساختار و صلاحیت تصویب عوارض شورای شهرها شود و شوراهای با محدودیت صلاحیت در تصویب عوارض مواجه شوند. به عنوان مثال قانون مالیات بر ارزش افزوده در عمل منجر به حذف اختیار شوراهای در تصویب عوارض محلی و وانهادن آن به دولت است که این مساله منجر به محدود نمودن شوراهای در تصویب عوارض محلی بر اساس اقتصاد محلی شده است.

تصویب طرح مدیریت شهری از الزامات دیگری است که به معنای افزایش بودجه شهرداری‌ها و النهایه نتیجه آن هزینه شدن بودجه بر اساس نیاز هر شهر و تشخیص معتمدان محلی و شهری است و این موضوع نتیجه ای جز مدیریت اثربخش و کارای بودجه نیست. علی‌رغم اینکه از منظر مبانی قانونی و اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، قوانین برنامه توسعه و سیاست‌های کلی نظام اداری کشور، ضرورت ایجاد سیاست مالی غیر متمرکز در اداره امور شهری به عنوان یک اصل و رویکرد کلی مورد توافق قرار گرفته و به عنوان یک تکلیف قانونی ابلاغ گردیده است ولی تاکنون الگوی مدیریتی مشخصی برای عملیاتی کردن تکالیف و راهبردهای مذکور طراحی و ارائه نشده است.

اصلاح نظام بودجه‌بندی اقدام مهم دیگری است که باید در دستور کار قرار گیرد. این اصلاح مستلزم کارآمد کردن نظام برنامه‌ای و بودجه‌ای می باشد که این کار آمدی نیازمند شفاف‌کردن فرآیندهای تخصیص منابع، رعایت انضباط مالی و... است. همچنین ارتقاء کارایی و اثربخشی نظام بودجه‌بندی در شهرداری‌ها منوط به ایجاد ارتباط منطقی و نظام مند میان نظام سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تخصیص منابع است که می‌تواند در قالب بودجه تحقق یابد. در حال حاضر این برنامه ریزی در قالب بخشنامه بودجه و متحدالشکل توسط وزارت کشور صورت می‌گیرد و نشان از همان متمرکز کردن امور مالی در حوزه شهری توسط دولت دارد. در صورتی که اولویتهای شهر باید با توجه به ضرورت‌های نظام اقتصادی، اجتماعی و خواسته‌های شهروندان تعیین و در برنامه ریزی برای بودجه اعلام شود.

نظارت سازنده همگام با اقداماتی که پیش از این توضیح داده شد رکنی اساسی محسوب می‌شود و در شهرهای پیشرفته ای همچون وین این نوع نظارت در قالب ایجاد دیوان محاسبات شهر شکل گرفته است. دیوان محاسبات شهر وین موظف است گزارش سالانه‌ای از فعالیت‌های خود را به شورای شهر وین ارائه دهد. علاوه‌براین، هر دو ایالت فدرال و استان‌ها حق دارند مالیات جدید وضع کنند. شهرداری‌ها حق دارند از طریق فرمان، عوارض یا مالیات خاصی را اخذ کنند. این بخشی از «حق قطعنامه‌های مستقل» است که توسط قانون فدرال یا استان به شهرداری‌ها اعطا شده است. در کشور ما نیاز به این مهم مشهود است. در واقع با توجه به وجود پارلمان محلی در نظام مدیریت شهری و نظارت آن بر حسن اجرای امور به‌ویژه در حوزه مالی و محاسباتی در شهرداری به سازمانی شبیه به دیوان محاسبات کشور نیاز است. دیوان محاسبات شهر بازوی نظارتی مالی شوراهای بر عملکرد شهرداری و سازمانهای وابسته به آن خواهد بود. دیوانی که وظیفه اصلی آن نظارت بر عملکرد مدیریت شهری و برخورد با تخلفات است. شیوه فعلی نظارت بر عملکرد شهرداری و سازمانهای وابسته بسیار ناقص و روند مطلوبی ندارد. البته برای نیل به این موضوع مستلزم قانونگذاری توسط مجلس شورای اسلامی می باشد و زیر ساختهای آن نیز لازم است فراهم گردد.

در نهایت شفافیت و پاسخ‌گویی و بهره‌گیری و ارتباط مداوم با شهروندان جهت شناسایی نیازها و استفاده از نظرات در تمامی کلان‌شهرهای دنیا به شیوه‌های گوناگون مورد توجه قرار گرفته است. باید بدین نکته توجه داشت که شهر متعلق به شهروندان است و مهمترین وظیفه‌ی شهرداری پاسخ به نیازهای اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، رفاهی، امنیتی شهروندان است که در بستر یک شهر پیشرفته و مطلوب محقق خواهد شد، فلذا به طور قطع شفافیت و پاسخ‌گویی به شهروندان و استفاده از راهکارهای متفاوت برای مشارکت حداکثری شهروندان در امور شهری و نظرسنجی از آنان در حوزه‌های مختلف، از عوامل توفیق شهرداری در مدیریت شهر و رفع ایرادات نظام مالی است. در کشورهای مختلف جهان جهت تحقق این امر روش‌های مختلفی به کار گرفته شده است. در شهر لندن جلسات پرسش مردم (PQT) به مردم لندن این شانس را می‌دهد که از شهردار و مجمع لندن در مورد برنامه‌ها، اولویت‌ها و سیاست‌های خود برای لندن سؤال کنند. شهرداری میزبان جلسات منظمی است که در آن اولویت‌ها و برنامه‌های شهردار مورد بحث قرار می‌گیرد. این جلسات به صورت زنده در وبسایت پخش می‌شوند و در آینده در دسترس قرار می‌گیرند. پخش‌های بایگانی شده در وب معمولاً ظرف چند ساعت پس از پایان جلسه در دسترس قرار می‌گیرند.

در وین مجمع شهروندان نمونه بارزی از مشارکت مستقیم مردم شهر وین در اداره شهر می‌باشد که در بند ۱۰۴ بدین صورت پیش‌بینی گردیده است:

مدیر منطقه^۱ و اعضای شورای منطقه می‌توانند در صورت درخواست شفاهی یا کتبی مردم منطقه پیشنهاد تشکیل مجمع عمومی شهروندان را ارائه نمایند. زمان و مکان جلسه توسط مدیر منطقه به اطلاع عموم مردم خواهد رسید. مدیر منطقه باید گزارش درخواست‌ها، پیشنهادها و شکایات مردم منطقه را به شورای منطقه ارائه نماید و می‌تواند در این جهت کمیسیونی را نیز جهت بررسی بیشتر موضوع تشکیل دهد تا گزارش را تهیه نماید.

همچنین شهرداری کلانشهر نیویورک و سایر تاسیسات تقنینی محلی در روند تقنین خود از مشارکت مردم استفاده میکنند و یکی از نموده‌های این مشارکت "جلسات اظهار نظر عمومی" می‌باشد،^۲ در واقع جلساتی علنی توسط شهرداری برای مردم برگزار میشود که اشخاص دغدغه مند حق حضور در آنها و اظهار نظرات خویش در خصوص تقنین و یا راهبرد در شهرداری را دارند.

در کشور ما لزوم ایجاد چهارچوبی مشخص و قانونی برای مشارکت مستقیم و هر چه بیش تر مردم در تمامی امور شهر که به طور قطع در تنظیم نظام مالی شهرداری نیز تاثیر خواهد گذاشت ضروری است. لازم به ذکر است که اگرچه در کشور ما هم اکنون مشارکت و استفاده از نظرات مردم به طور مستقیم و غیر مستقیم در امور شهری مورد توجه است اما نیاز به استفاده از روش‌های مکمل و متفاوت و به روز دیگری به ویژه در مقایسه با کشورهای دیگر جهان، به طور کامل احساس می‌شود.

^۱. District

^۲. "Empowering local governments" Last Modified: September 21, 2022, 2022. <https://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Governance/Offices-and-Officers/Roles-and-Responsibilities.aspx>.

- آل اسحاق، پریسا، هداوند، مهدی، «بررسی منابع نوین درآمدی شهرداری‌ها»، مجله تحقیقات حقوقی آزاد ۲۲، (۱۳۹۲): ۲۸-۱.
- آقای طوق، مسلم «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۷، (۱۳۹۶): ۶۵-۴۵.
- آیت الهی، علیرضا، تامین مالی شهرداری‌های فرانسه، تهران: انتشارات شهرداری تهران - معاونت اداری و مالی، ۱۳۸۷.
- احمدی، عبدالوهاب، مترجم، مدرنیته سیاسی، تهران: نشر آگه، ۱۴۰۰.
- ایمانی، پویا، مترجم، دموکراسی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۷.
- امامی، امیرعباس، آبگون، الهام، «بررسی وضعیت تطبیقی درآمدها و مالیه شهرداری‌ها در شهرداری‌های منتخب دنیا» (مقاله ارائه شده در دومین همایش مالیه شهرداری، تهران، ۱۳۸۸).
- ابراهیم پور، مجید، «حق به شهر: حق به فضای عمومی شهر یا حق به زندگی»، مجله انسان‌شناسی و فرهنگ، ۱، (۱۳۹۳).
- اسلامی، رضا، علیزادگان، فرانک، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۹.
- اقدامیان، سعید «تحولات بودجه‌ای شهرداری تهران»، *اقتصاد شهر* ۹، (۱۳۹۰)، ۱۱۲-۱۰۹.
- شریزهی، غلامعلی مجتهد، احمد، اصلاح و تامین منابع درآمدی شهرداری‌های کشور، تهران: پژوهشکده پولی و مالی بانک مرکزی، ۱۳۸۵.
- عالی‌نژاد، احمد، «اوراق قرضه شرکتی، ابزاری مناسب برای تامین مالی»، نشریه بورس، ۶۳، (۱۳۸۶): ۲۵-۱۶.
- فشارکی، حسن، مترجم، درباره دموکراسی، تهران: شیرازه، ۱۳۷۸.
- نفوی، مناسادات، حیدرپور، فرزانه، «تاثیر پایدارسازی نظام درآمدی در تامین مالی شهرداری‌ها»، *مجله نخبگان علوم و مهندسی*، ۴، (۱۳۹۷)، ۳۴-۱۲.
- میرحسینی، سارا، «بررسی حقوقی و اقتصادی اوراق قرضه در بانکداری اسلامی»، مطالعات نوین بانکی، ۲، (۱۳۹۸)، ۲۲۰-۲۰۱.
- مقیمی، سید محمد، اداره امور حکومت‌های محلی (مدیریت شوراها و شهرداری‌ها)، تهران: انتشارات صحت، ۱۳۸۲.
- همتی، مجتبی «بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن»، فصلنامه حقوق اداری ۵، (۱۳۹۷)، ۱۵۶-۱۲۵.

Kafui A, Attoh, "What kind of right is the right to the city?" Sage Journal, 5(2011):669-685.

O'Sullivan ,Arthur, Urban Economics .New York: McGraw-Hill/Irwin, 2006.

Pechman, Joseph A , Federal Tax Policy .Washington, DC, The brooking institution, 1987.

Tao, Ran , Yifu Lin Justin , Rural taxation and government regulation in China, Agricultural Economics, 31 (2004).

Escobar, Maria A Cabrera, Veerman, J Lennert ,M Tollman, Stephen, Y Bertram, Melanie, J Hofman, Karen, Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis, BMC Public health,13(3013).

Tsuji, Yuichiro , Local Autonomy and Japanese Constitution, KLRI Journal of Law and Legislation, 8(2018): 43-68.

Oates, Wallace. E, An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature.37 (1999):1120-1149.

ج) سایتها

"City of London" last modified May 18, 2022, <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings>.

"Committee details" last modified May 18, 2022, [Committee details - Court of Aldermen - Modern Council \(cityoflondon.gov.uk\)](https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings/committee-details)

"Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=145>

"Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=245>

"Committee details" last modified May 18, 2022, <https://democracy.cityoflondon.gov.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=176>

"Economic development strategy" last modified December, 2022, [The Mayor's Economic Development Strategy for London](https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/councillors-committees-meetings/economic-development-strategy) "Empowering local governments" Last Modified September 21, 2022, <https://mrcs.org/Home/Explore-Topics/Governance/Offices-and-Officers/Roles-and-Responsibilities.aspx>.2022 -and-Officers/Roles-and-Responsibilities.aspx.

"Ministry of International Affairs and Cooperation" last modified 2022, Ministry of International Affairs and Cooperation (MIAC) | Government of Botswana.

"Stadt Zürich" last modified December 12, 2021, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/en/index/stadtentwicklung/wirtschaftsfoerderung.html>.

"City of Oakland Economic Development Strategy", last modified April 17, 2021, City of Oakland | Economic Development Strategy (oaklandca.gov).

"What is the Mayor doing to boost London's economy? " modified 2 May, 2017, <https://www.london.gov.uk/city-hall-blog/what-mayor-doing-boost-londons-economy>

"Mayor of London?", <https://www.london.gov.uk/what-we-do/skills-and-employment-1/skills-londoners/strategy-and-research>