

۲۲۲۳۰۱۷

به نام خدا

درآمد پایدار شهری، مکانیسم‌های قانونی

www.ketab.ir

مؤلف: مهدی مشهدی

|                     |   |                                                                              |
|---------------------|---|------------------------------------------------------------------------------|
| سرشناسه             | : | مشهدی، مهدی، ۱۳۵۳-                                                           |
| عنوان و نام پدیدآور | : | درآمد پایدار شهری، مکانیسم‌های قانونی/ مولف مهدی مشهدی؛ ویراستار حمید محمدی. |
| مشخصات نشر          | : | تهران: کهکشان علم، ۱۴۰۰.                                                     |
| مشخصات ظاهری        | : | ۱۵۳ ص.                                                                       |
| شابک                | : | 978-622-7674-28-6                                                            |
| وضعیت فهرست نویسی   | : | فیا                                                                          |
| موضوع               | : | شهرداری -- درآمد                                                             |
| موضوع               | : | Municipal revenue                                                            |
| موضوع               | : | شهرداری -- امور مالی                                                         |
| موضوع               | : | Municipal finance                                                            |
| موضوع               | : | توسعه پایدار شهری -- جنبه‌های اقتصادی                                        |
| موضوع               | : | Sustainable urban development -- Economic aspects                            |
| رده بندی کنگره      | : | ۷۹HC                                                                         |
| رده بندی دیویی      | : | ۹/۳۳۸                                                                        |
| شماره کتابشناسی ملی | : | ۸۴۳۰۵۶۰                                                                      |

www.ketab.ir

## انتشارات کهکشان علم

تهران، میدان انقلاب، بعد از خ منیری جاوید، پاساژ اندیشه، طبقه زیر همکف پ C10

۰۹۱۹۹۶۰۹۹۰۶

۰۲۱-۶۶۹۵۵۰۰۴

### درآمد پایدار شهری، مکانیسم‌های قانونی

مؤلف: مهدی مشهدی

ویراستار: حمید محمدی

نوبت چاپ: اول ۱۴۰۰

قیمت: ۶۰۰۰۰۰ ریال

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۷۶۷۴-۲۸-۶

کلیه حقوق چاپ محفوظ است

## فهرست مطالب

|    |                                         |
|----|-----------------------------------------|
| ۷  | پیش گفتار.....                          |
| ۷  | مقدمه:.....                             |
| ۹  | فصل اول: کلیات.....                     |
| ۹  | ۱- بیان مسئله.....                      |
| ۱۱ | ۱-۲ اهمیت موضوع.....                    |
| ۱۲ | ۱-۳ اهداف.....                          |
| ۱۲ | ۱-۴ چهارچوب نظری.....                   |
| ۱۳ | ۱-۵ روش.....                            |
| ۱۳ | ۱-۶ پیشینه پژوهش.....                   |
| ۱۵ | فصل دوم: مفاهیم و مبانی نظری پژوهش..... |
| ۱۵ | مقدمه.....                              |
| ۱۶ | ۲-۱ مفاهیم.....                         |
| ۱۶ | ۲-۱-۱ بودجه.....                        |
| ۱۶ | ۲-۱-۲ بودجه ریزی.....                   |
| ۱۶ | ۲-۱-۳ بودجه پیشنهادی.....               |
| ۱۷ | ۲-۱-۴ بودجه مصوب.....                   |
| ۱۷ | ۲-۱-۵ متمم بودجه.....                   |
| ۱۷ | ۲-۱-۶ تفریغ بودجه.....                  |
| ۱۷ | ۲-۱-۷ درآمد.....                        |
| ۱۸ | ۲-۱-۸ درآمد پایدار.....                 |
| ۱۹ | ۲-۱-۹ درآمد ناپایدار.....               |
| ۱۹ | ۲-۱-۱۰ تعریف شهر.....                   |
| ۲۰ | ۲-۱-۱۱ مفهوم شهرنشینی.....              |
| ۲۱ | ۲-۱-۱۲ انواع شهر.....                   |
| ۲۲ | ۲-۱-۱۳ طرح جامع درآمد.....              |
| ۲۳ | ۲-۱-۱۴ خدمات عمومی.....                 |
| ۲۳ | ۲-۱-۱۵ خدمات خصوصی.....                 |
| ۲۳ | ۲-۱-۱۶ انحصار طبیعی.....                |
| ۲۳ | ۲-۱-۱۷ خدمات شهری.....                  |

|    |                                                        |
|----|--------------------------------------------------------|
| ۲۴ | ۱۸-۱-۲ بهای خدمات شهری                                 |
| ۲۴ | ۱۹-۱-۲ شهرداری                                         |
| ۲۴ | ۲۰-۱-۲ عوارض                                           |
| ۲۴ | ۲۱-۱-۲ عوارض شهری                                      |
| ۲۵ | ۲۲-۱-۲ توسعه                                           |
| ۲۵ | ۲۳-۱-۲ توسعه شهری                                      |
| ۲۶ | ۲۴-۱-۲ توسعه پایدار شهری                               |
| ۲۷ | ۲-۲- نظریه های توسعه پایدار                            |
| ۳۰ | ۱-۲-۲ اهداف توسعه پایدار                               |
| ۳۰ | ۲-۲-۲ ابعاد توسعه پایدار                               |
| ۳۰ | ۳-۲-۲ سیاست های اصولی توسعه پایدار                     |
| ۳۰ | ۱-۳-۲ نظریات نسل اول تمرکز مالی                        |
| ۳۱ | ۲-۳-۲ نظریه نسل دوم تمرکز مالی                         |
| ۳۲ | ۳-۲-۳ توسعه پایدار                                     |
| ۳۲ | ۴-۲ بودجه شهر داری:                                    |
| ۳۳ | ۱-۴-۲ تعاریف عملیاتی                                   |
| ۳۳ | ۵-۲ مدیریت شهری:                                       |
| ۳۳ | ۶-۲ درآمد پایدار:                                      |
| ۳۵ | فصل سوم: شهرداری و منابع مالی                          |
| ۳۵ | مقدمه                                                  |
| ۳۵ | ۱-۳ وظایف شهرداری                                      |
| ۳۹ | ۱-۱-۳ منابع تامین درآمدی شهرداریها                     |
| ۳۹ | ۲-۱-۳ منابع درآمد داخلی:                               |
| ۳۹ | ۳-۱-۳ منابع درآمدی شهرداری های جهان                    |
| ۴۰ | ۴-۱-۳ منابع درآمد شهرداری های ایران                    |
| ۴۱ | ۵-۱-۳ طرح جامع درآمدهای پایدار                         |
| ۴۲ | ۶-۱-۳ منابع درآمدهای پایدار و ناپایدار                 |
| ۴۳ | ۷-۱-۳ اقلام درآمدی پایدار و ناپایدار                   |
| ۴۷ | ۲-۳ تامین مالی در شهرداری:                             |
| ۴۷ | ۱-۲-۳ تفاوت تامین مالی در شهرداری با تامین مالی دولتی: |
| ۴۸ | ۲-۲-۳ مکانب فکری امور مالی شهری:                       |
| ۵۰ | ۳-۲-۳ اصول جذب درآمد                                   |

|          |                                                                         |
|----------|-------------------------------------------------------------------------|
| ۶۳.....  | ۳-۳ چارچوب تحلیل مالی:                                                  |
| ۶۵.....  | ۳-۳-۱ افواید و کاربردهای تحلیل مالی:                                    |
| ۶۶.....  | ۳-۳-۲ طبقه بندی شهرداری‌ها از نظر مدیریت مالی:                          |
| ۶۷.....  | فصل چهارم: تجارب داخلی و خارجی                                          |
| ۶۷.....  | مقدمه                                                                   |
| ۶۷.....  | ۴-۱ جایگاه شهرداریها در شهرهای بزرگ دنیا:                               |
| ۶۹.....  | ۴-۲ بررسی منابع درآمدی در شهرهای بزرگ کشورهای پیشرفته:                  |
| ۷۴.....  | ۴-۳ تجارب جهانی نظام درآمدی پایدار شهرداریها                            |
| ۷۶.....  | ۴-۳-۱ شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها در ژاپن                    |
| ۷۸.....  | ۴-۳-۲ شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها در کانادا                  |
| ۸۰.....  | ۴-۳-۳ شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها در آلمان                   |
| ۸۳.....  | ۴-۳-۴ شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها در دانمارک                 |
| ۸۴.....  | ۴-۳-۵ شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها در آفریقای جنوبی           |
| ۸۶.....  | ۴-۳-۶ شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها در فیلیپین                 |
| ۹۱.....  | ۴-۳-۸ جمع بندی تجارب جهانی                                              |
| ۹۴.....  | ۴-۴ منابع درآمدی شهرداریها در ایران:                                    |
| ۹۵.....  | ۴-۴-۱ روشهای کسب درآمد:                                                 |
| ۹۶.....  | ۴-۴-۲ طبقه بندی درآمدهای شهرداری:                                       |
| ۹۷.....  | ۴-۴-۳ نگاهی به وضعیت درآمد شهرداریها در سالهای گذشته:                   |
| ۱۰۶..... | ۴-۴-۴ جمع بندی درآمد شهرداریها در ایران:                                |
| ۱۰۷..... | ۴-۵ "چالش‌های اساسی نظام درآمدی شهرداری تهران" (هاشمی و طاهرخانی، ۱۳۸۸) |
| ۱۰۷..... | ۴-۵-۱ اتکای شدید به درآمدهای ناشی از ساخت و ساز و ناپایدار:             |
| ۱۰۹..... | ۴-۵-۲ عدم تمایل شهروندان به پرداخت عوارض وجوه قانونی شهرداری            |
| ۱۰۹..... | ۴-۵-۳ ناکارآمدی نظام تشخیص و وصول درآمد شهرداری تهران                   |
| ۱۱۰..... | ۴-۵-۴ عدم دسترسی به بازارهای مالی                                       |
| ۱۱۰..... | ۴-۵-۴ عدم تنظیم و شفافیت روابط مالی دولت و شهرداری تهران                |
| ۱۱۱..... | ۴-۶ قوانین مالی در شهرداری:                                             |
| ۱۱۱..... | ۴-۶-۲ آئین نامه مالی شهرداری‌ها:                                        |
| ۱۱۳..... | ۴-۷ مشارکت:                                                             |
| ۱۱۴..... | ۴-۷-۱ سابقه مشارکت در جهان (اروپا):                                     |
| ۱۱۴..... | ۴-۷-۲ سابقه مشارکت در ایران:                                            |
| ۱۱۵..... | ۴-۷-۳ تقسیم بندی‌های مشارکت:                                            |

|          |                                                                                          |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۱۱۸..... | ۴-۷-۴ کارکردهای مشارکت                                                                   |
| ۱۱۹..... | ۴-۷-۵ تکنیکهای مشارکت مردمی                                                              |
| ۱۲۰..... | ۴-۷-۶ تبیین نظری مشارکت مردمی:                                                           |
| ۱۲۳..... | فصل پنجم: مکانیسم های قانونی درآمد پایدار شهری                                           |
| ۱۲۳..... | مقدمه                                                                                    |
| .....    | ۵-۱-۱ قوانین و مقررات اثرگذار بر شهرداری و مراجع قانون گذر (قوانین داخلی و تخصصی در حوزه |
| ۱۲۷..... | شهرداری ها)                                                                              |
| ۱۲۷..... | ۵-۱-۱-۱ قانون شهرداری                                                                    |
| ۱۲۷..... | ۵-۱-۱-۲ مجموعه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری                                        |
| ۱۲۹..... | ۵-۱-۱-۳ قوانین و مقررات مصوب سایر دستگاه ها، ارگان ها و سازمان ها                        |
| ۱۳۱..... | ۵-۲-بررسی مستندات قانونی درآمدهای رایج شهرداری                                           |
| ۱۳۲..... | ۵-۳-مجوز کلی کسب درآمد                                                                   |
| ۱۳۲..... | ۵-۴-مستندات اخذ عوارض توسط شهرداری ها                                                    |
| ۱۳۴..... | ۵-۵-مجوز قانونی اخذ عوارض شهری خاص                                                       |
| ۱۳۴..... | ۵-۵-۱ عوارض نوسازی                                                                       |
| ۱۳۶..... | ۵-۵-۲ عوارض دیگر                                                                         |
| ۱۴۱..... | ۵-۵-۳ سایر عوارض محلی                                                                    |
| ۱۴۳..... | ۵-۶-مستند قانونی اخذ بهای خدمات                                                          |
| ۱۴۴..... | ۵-۸-کسب درآمد از وجوه و اموال                                                            |
| ۱۴۵..... | ۵-۹-کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولت                                                |
| ۱۴۵..... | ۵-۱۰-هدایا و کمک های اشخاص و سازمان های خصوصی                                            |
| ۱۴۶..... | ۵-۱۱-جمع بندی                                                                            |
| ۱۴۷..... | منابع                                                                                    |

## پیش گفتار

یکی از مقوله‌های حائز اهمیت در نیل به توسعه شهری، درآمدهای پایدار می‌باشد که نقش بسیار تاثیرگذار و تاثیرپذیری در برنامه‌ریزی‌های شهری دارد. یکی از مهمترین منابع درآمد پایدار شهرداری‌ها عوارض شهری و مکانیسم قانونی می‌باشد. هدف این کتاب، بررسی درآمد پایدار شهرداری و نقش آن در توسعه شهری می‌باشد. جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها در این کتاب به روش اسنادی که شامل استفاده از آمار و اطلاعات مستند شهرداری مندرج در سالنامه آماری و اطلاعات مآخوذه می‌باشد. سپس به تجزیه و تحلیل شاخص‌های درآمد پایدار و شاخص‌های توسعه شهری در قالب جداول و نمودارها پرداخته شده است.

## مقدمه:

دولت‌ها برخی از وظایف کلاسیک خود را بر عهده شهرداران گذاشته‌اند و بر اساس قوانین و مقرراتی که برای شهرداری‌ها تدوین شده آنان موظف به ایجاد بسیاری از مولفه‌های زندگی شهر نشینی شدند. ارائه کالاها و خدمات عمومی، توسعه و عمران محدوده‌های شهری، ایجاد محیط‌های اجتماعی و فرهنگی سالم و غیره از جمله این مولفه‌ها هستند که انجام اینگونه فعالیت‌ها از عهده سازمان‌های خصوصی خارج است. با این وجود کمتر کسی منکر جایگاه ویژه شهرداری‌ها در زندگی امروزی بشر خواهد بود و امروزه همگان بر این باورند که زندگی شهر نشینی بدون یک نهاد مهم دولتی به نام شهرداری به هیچ وجه امکان پذیر نیست. برای موفقیت این نهاد مهم باید امکان کسب درآمدهای مختلف برای آن فراهم بوده و همچنین این نهاد از کمک‌های دولتی برخوردار باشد. (انتشارات سازمان شهرداریهای کشور- ۱۳۹۱) گستردگی فعالیت‌های شهرداری‌ها با توجه به شرح وظایف و شرایط کنونی آنها به گونه‌ای است که برای انجام هر یک از وظایف اصلی و فرعی نیازمند به سرمایه گذاری کلان می‌باشد به عنوان مثال حفاظت شهرها در مقابل سیل و حریق مستلزم صرف هزینه‌های سنگین

می‌باشد و همینطور نظافت شهر و ایجاد معبر جدید، بزرگراه‌ها، پلها، پارک‌ها، آسفالت معابر و صدها فعالیت دیگر شهرداری بدون در اختیار داشتن منابع درآمدی مستمر، مطمئن و بدون تبعات سوء باید به عنوان یکی از مهمترین مسائل اداره شهرها مورد توجه قرار گیرد البته در این زمینه شهرداریها در اثر شناخت خود و شرایط محلی و امکانات موجود به طرق مختلف سعی در کسب درآمد کرده‌اند ولی توجه کافی و مطالعات لازم و تحلیل کافی در جهت ایجاد درآمدهای مطمئن و موثر کمتر انجام گرفته است. لذا به رغم آنکه بسیاری از شهروندان از عوارض و پرداخت‌های مختلف به شهرداری ناراضی هستند مشکلات مالی شهرداریها جهت تامین بسیاری از هزینه‌های جاری و عمرانی به قوت خود باقی مانده است. منابع درآمد پایدار عنصر و حلقه مفقودای است که فقدان آن عملکرد مدیریت شهری را به شدت تحت تاثیر منفی قرار داده و این مدیریت را از برنامه‌ریزی حتی میان مدت خلع سلاح می‌سازد. تا قبل از سیاست خودکفایی شهرداریها در ایران (قانون بودجه سال ۱۳۶۲) بیشتر در آمد شهرداری‌ها مبتنی بر منابع دولتی بود، ولی در پی سیاست‌های تعدیل اقتصادی سهم پرداخت‌های مالی دولت به شهرداریها کاهش جدی یافت. در پی این روند شهرداریها برای تامین منابع مالی مورد نیاز به دنبال یافتن منابع جدیدی بودند، ولی متأسفانه تنها بازاری که شهرداریها توانستند به آن ورود پیدا کنند بازار مسکن شهری بود.