

Research Paper

Evaluating the role of good governance in improving the revenue system of municipalities: A study in the context of Iranian urban management

Fatemeh Soltani¹, Mehdi Shabannia Mansour^{*2}, Ali Dashti³

1. PhD Student, Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
2. Assistant Professor, Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
3. Assistant Professor, Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

ARTICLE INFO

PP: 615-637

Use your device to scan and
read the article online



Keywords: *Urban management, good governance, sustainable urban revenues, local and national financial rights, financial decentralization*

Abstract

Urban management in Iran faces serious challenges in sustainable and efficient financing, especially in the area of collecting national and local financial rights. This article, using an analytical-descriptive approach, examines the structural and institutional obstacles facing municipalities in securing the financial resources needed to provide public services and achieve sustainable urban development. The theoretical framework of the research is based on the principles of good governance - including transparency, accountability, justice, efficiency, and participation - and an attempt has been made to analyze the relationship between these indicators and the quality of the municipal revenue system. The findings show that the disproportion between the powers and responsibilities of local governments, the concentration of power and resources at the national level, weaknesses in the laws related to the imposition and collection of local taxes and duties, and the lack of sustainable revenue models are among the main challenges in urban financial management. Also, a case study of the situation of Tehran Municipality during the years 1396-1400 shows that heavy reliance on unstable revenues such as density sales is in conflict with the principles of good governance and a threat to the right to the city and public trust. This article emphasizes the need to review the financial structure of municipalities, target financial decentralization, and enhance transparency and accountability in urban revenue generation processes so that urban management can approach good governance indicators.

Citation: Soltani, F., Shabannia Mansour, M. and Dashti, A. (2024). **Evaluating the role of good governance in improving the revenue system of municipalities: A study in the context of Iranian urban management.** *Geography (Regional Planning)*, 14(57), 615-637.

DOI: 10.22034/jgeoq.2025.483129.4144

*** Corresponding author:** Mehdi Shabannia Mansour, **Email:** mehdi.shabnnia@gmail.com

Copyright © 2024 The Authors. Published by Qeshm Institute. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Extended Abstract

Introduction

In recent decades, extensive demographic, economic, and social developments in Iranian cities have made the role of urban management more prominent than ever. The rapid growth of the urban population, the increasing need for public infrastructure and urban services, and the requirements of sustainable development have confronted urban systems with serious challenges in the area of financial resources. In the meantime, municipalities, which play a key role in managing city affairs as local executive institutions, are facing chronic bottlenecks in securing sustainable resources to provide public services and fulfill their legal missions. The revenue structure of municipalities in Iran mainly relies on unstable resources such as density sales, land use changes, and construction fees; while such resources, in addition to being non-sustainable, are in conflict with the principles of sustainable development and social justice, and exacerbate spatial injustice and reduce the quality of urban life. In a situation where the central government has also gradually withdrawn from direct financial support, the need to redefine the financing mechanisms of municipalities within the framework of good governance is increasingly felt. The principles of good urban governance, such as transparency, accountability, public participation, effectiveness, and efficiency, can be considered as an analytical framework for evaluating and improving the performance of urban financial management. In fact, the lack of alignment between the legal powers of municipalities and the amount of financial resources at their disposal has caused financial imbalances and reduced the ability of local institutions to respond to citizens' demands. On the one hand, this issue has weakened the legitimacy of local institutions and, on the other hand, has increased the distance between the government and the nation at the local level. One of the basic strategies for overcoming this crisis is to move towards financial decentralization and delegating revenue authority to local governments; but this approach, without establishing a transparent and legal system for collecting and allocating resources, can itself lead to

corruption and inequality. Also, a review of international experiences in developed countries shows that good governance is a necessary condition for success in managing urban revenues and achieving sustainable local development. Accordingly, this research seeks to analyze the structural and legal challenges in the field of collecting national and local financial rights, and to analyze the position of good governance principles in solving these problems. The basic question is how can we move towards strengthening the financial independence of local governments and improving the efficiency of urban management in Iran by reforming the financial processes of municipalities and establishing good governance?

Methodology

The present study is applied in terms of nature and purpose and qualitative-analytical in terms of approach, and was conducted using a descriptive-analytical method and relying on documentary and secondary data. The aim of this research is to identify and analyze structural and institutional challenges in collecting local and national financial revenues of municipalities in Iran, with an emphasis on the principles of good governance, and to provide corrective solutions. In the theoretical part of the research, data were collected through library study and review of domestic and foreign scientific literature, including books, research articles, legal documents, and official reports. Qualitative content analysis and document review were also used to analyze the data in order to examine various aspects of the subject, such as legal inadequacies, structural problems of the revenue system, and indicators of good governance. In the empirical part, a case study was conducted on the financial performance of Tehran Municipality between 2017 and 2021. In this regard, budget data, financial reports, and municipal program documents were extracted and analyzed to assess the degree of reliance of the urban financial system on stable and unstable sources and its impact on desirable governance indicators. The validity of the findings was achieved through the comparison of multiple sources and the simultaneous analysis of legal, financial, and institutional data. Also, for reliability, the method of

reviewing sources using inter-document comparison and data review was used.

Results and Discussion

The financial system of Iranian municipalities faces deep institutional and structural challenges that have made it difficult to achieve financial sustainability and good urban governance. Dependence on unstable revenues such as congestion sales, construction fines, and land use changes is one of the most important challenges that has caused budget fluctuations, weakened service justice, and destroyed the urban landscape. This dependence is the result of fiscal centralization, weakness in the local tax system, inefficiency in collecting fees, and lack of sufficient authority for local institutions. Municipalities face legal restrictions on the imposition of fees, weak financial transparency, lack of an independent audit system, and inefficient internal organizational structures. As a result, their financial independence has been weakened, long-term planning is not possible, and the ground has been prepared for corruption and public distrust. To improve this situation, it is suggested that the municipal financial system be reviewed at three levels: structural and legal (delegation of taxing powers, revision of toll laws), institutional and cultural (improving transparency, accountability, and training of managers), and technical and managerial (establishing smart financial systems, performance-based budgeting). Also, developing sustainable revenues through land value taxes, real service prices, participation bonds, public-private partnerships, and access to capital markets can play an important role in increasing the financial resilience of municipalities. The success of these reforms depends on national determination, support from the ruling powers, citizen participation, and institutionalization of good governance principles such as transparency, efficiency, and participation.

Conclusion

In this study, the challenges of urban management in collecting national and local financial rights were examined and analyzed with an emphasis on the principles of good governance. The findings show that the

financial system of municipalities in Iran suffers from chronic structural and institutional problems that are rooted in the inadequacy of the powers and responsibilities of local institutions, the financial centralization of the central government, the lack of a coherent and transparent legal framework, and excessive reliance on unstable resources such as the sale of congestion and change of use. Good urban governance, as an efficient model in urban management, can create a fundamental transformation in the revenue system of municipalities. In Iran, given the structural challenges in the financial system of municipalities, the establishment of good governance principles can be an effective solution to overcome financial crises. Municipalities in Iran mainly face problems such as dependence on unstable revenues, lack of financial transparency, inefficiency of the local tax system, and weakness in the supervisory system. These challenges are rooted in traditional urban management structures that have failed to create a sustainable revenue model by focusing on ad hoc revenues such as building fees and density sales. Good governance can transform this situation by relying on six key principles: citizen participation, rule of law, transparency, accountability, justice-centeredness, and effectiveness. Implementing these principles will lead municipalities to move toward sustainable revenues such as land value tax, targeted local fees, and private sector participation. Financial transparency, as one of the main pillars of good governance, can pave the way for reforming the local tax system by reducing corruption and increasing public trust. Also, the participation of stakeholders and the private sector in the decision-making process will lead to the design of revenue mechanisms tailored to local needs. The experience of successful countries has shown that good urban governance can increase the productivity of existing resources by creating a balance between revenues and costs. In Iran, combining this model with local capacities and local laws can lead to the creation of a sustainable revenue system. Ultimately, achieving this requires managerial determination, reforming urban laws, strengthening regulatory institutions, and building a culture at the community level.

Only then can we achieve efficient, accountable, and financially independent municipalities that are capable of providing quality urban services. In the current situation, municipalities are forced to use financing methods that often conflict with the principles of good governance, including transparency, accountability, social justice, and environmental sustainability, in order to respond to the growing needs of citizens and implement development projects. This situation, while weakening public trust, has reduced the legitimacy of local institutions and hindered citizen participation in urban governance processes. A case study of Tehran Municipality in 2017-2019 showed that a significant portion of this institution's revenues came from unstable and non-permanent sources, such as congestion sales, construction fines, and change of use. This is while the share of sustainable revenues, including value-added tax, public service charges, and participatory investments, is not in a desirable state and requires structural reform and legal strengthening. From a theoretical perspective, the analysis of the issue, relying on the theory of political economy of space and network governance, showed that urban financing patterns are a reflection of power relations and institutional relationships between the government, the market, and civil society. Any reform in the financial system of municipalities requires redefining the position of local institutions in the governance structure, strengthening

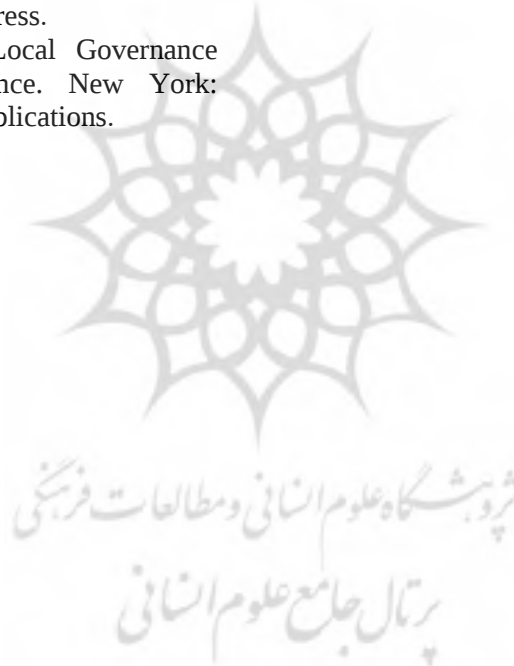
participatory mechanisms, and increasing their financial independence. In this regard, financial decentralization as one of the main axes of desirable governance should be placed on the agenda of policymakers, especially through the delegation of authority in the field of levying taxes, utilizing public assets, and designing diverse and fair revenue models. Therefore, reforming the urban financial rights collection system is not possible without changing the legal, legislative, and administrative structure of local institutions. The formulation of the "Sustainable Municipal Revenues Law" along with the enhancement of human and technological capacities in local financial management, can be an important step in this direction. Finally, this article emphasizes the necessity of moving from command and centralized governance towards interactive and participatory governance; a governance in which the central government, local institutions, the private sector and civil society play a role as the main actors in the process of sustainable urban development. Such governance requires transparency, tax justice, accountability of local institutions, and synergy between the national and local governments. Only in this way can we achieve the strengthening of social capital, the improvement of the quality of urban life, and the systematic development of urban financial resources.

References

1. Jamshidzadeh, Mohammad Reza. (2009). Comparative Study of Sustainable Revenue Sources in Urban Management, Tehran: Danesh Novin Publishing House.
2. Hassanzadeh, Mehdi. (2010). Revenue Structure of Municipalities in Iran, Tehran: Municipalities Organization Publications.
3. Hosseini, Seyed Reza. (2011). Municipal Supervisory System, Mashhad: Ferdowsi University Publications.
4. Zernour, Hadi; Mehrazin, Shahla; Sattarifard, Mohammad. (2013). Recovery of Financial Relations between the Government and Municipalities, Tehran: Tehran City Studies and Planning Center.
5. Zarei, Ahmad. (2011). Urban Economy and Sustainable Revenue Management, Tehran: Tehran University Publications.
6. Saeedi, Ali. (2012). Urban Governance and Financial Management, Tehran: Shahid Beheshti University Publications.
7. Isfahan Municipality. (2012). Land Value Tax Pilot Project Implementation Report, Isfahan: Isfahan Municipality Publications.
8. Mashhad Municipality. (2012). Report on Financial Reforms of Mashhad Municipality, Mashhad: Mashhad Municipality Publications.

9. Meshkini, Abolfazl; Shabanzadeh Nemini, Hossein; Khairkhah, Mohammad. (2017). Guide to Securing Municipal Financial Resources, Tehran: National Organization of Municipalities and Rural Areas.
10. Moezzi-Moghaddam, Hossein. (2002). New Methods of Securing Municipal Revenue Resources, Tehran: National Organization of Municipalities and Rural Areas.
11. Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (1400). Analysis of the Financial System of Iranian Municipalities, Tehran: Majles Publications.
12. Center for Studies and Planning of Tehran City. (1400). Optimal Model for Sustainable Urban Revenue Generation, Tehran: Tehran Municipality Publications.
13. Center for Studies of Tehran Municipality. (1402). Report on Financial Performance of Tehran Municipality, Tehran: Tehran Municipality Publications.
14. Norouzi, Ali. (2019). Laws and Regulations of Municipalities, Tehran: Khorsandi Publications.
15. World Bank (1401), Guide to Reforming the Municipal Finance System (Translation: Economic Affairs Research Institute), Tehran: Eqtesad Publications
16. Hosseini, Seyyed Morteza; Ghadiri, Reza; Mohammadi, Ali. (2012). A Study of Revenue Challenges of Iranian Metropolitan Municipalities, Journal of Urban Management, 12(3), 10-25.
17. Rahmani, Maryam; Alavian, Morteza; Ghasemi, Abolfazl. (1401). Obstacles to Realizing the Good Urban Governance Paradigm in Iran. Strategic Research on Iranian Social Issues, 10(34), 117-141.
18. Rafiei, Mohammad. (1401). Local Taxes and Sustainable Urban Development. Journal of Urban Economics, 15(3), 75-92.
19. Shafii, Maryam. (1402). The Role of Financial Transparency in Reducing Urban Corruption. Journal of Urban Management Studies, 8(1), 60-75.
20. Ghasemi, Abolfazl; Alavian, Morteza; Lotfi, Sedighe; Rahmani, Maryam. (1400). Analysis of the themes of good urban governance in the development programs of the Islamic Republic of Iran. Strategic Research on Social Issues of Iran, 10(34), 117-141.
21. Gholipour, Rahmatullah; Darvishzadeh, Mohammad Mehdi; Piranejad, Ali. (2019). Study of methods and obstacles to achieving sustainable urban income. Government Management, 11(1), 151-178.
22. Kazemian, Masoud; Masoumifar, Hamid. (2019). The impact of urban management financing methods on the city in Tehran metropolis. Quarterly Journal of City and Region Studies, 7(2), 45-67.
23. Karimi, Ali; Parsa, Neda. (2012). Theoretical explanation of good urban governance: determining indicators and components. Journal of Urban Governance, 3(1), 32-50.
24. Mikaeili-Namini, Hamid Reza. (2013). Structural analysis of the revenue system of municipalities. Urban Management Quarterly, 10(3), 65-72.
25. Milani, Alireza; Pejouyan, Jamshid; Hosseini, Seyed Mohsen; Ghaffari, Mahmoud. (2010). Studying the Effect of Local Tax on Income Distribution in Selected O. E. C. D. Countries. Journal of Economic Research, 15(2), 112-130.
26. Economic Affairs Research Institute. (2000). Local Tax System in Iran: Challenges and Solutions. Tehran: Research Institute Publication.
27. Organization of Municipalities and Rural Settlements of the Country. (2001). Comprehensive Plan for Reforming the Municipal Revenue System. Tehran: Organization of Municipalities Publications.
28. Statistics Center of Iran. (2002). Statistical Yearbook of Municipalities of the Country. Tehran: Statistics Center of Iran Publications.

29. UN-Habitat. (2010). The Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
30. Hendriks, F. (2014). Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values. *Urban Affairs Review*, 50(4), 553–576.
31. Harvey, D. (1989). *The Urban Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
32. Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372–396.
33. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
34. UNDP. (2020). *Local Governance and Urban Finance*. New York: United Nations Publications.
35. World Bank. (2021). *Municipal Finance Reform in Developing Countries*. Washington: World Bank Publications.
36. OECD. (2022). *Fiscal Decentralization and Urban Governance*. Paris: OECD Publishing.
37. UNDP. (2021). *Local Governance and Urban Finance Reform*. New York: United Nations Publications.
38. World Bank. (2022). *Municipal Finance Reform Toolkit*. Washington: World Bank Publications.
39. OECD. (2021). *Local Public Finance in Emerging Countries*. Paris: OECD Publishing





انجمن ژئوپلیتیک ایران

فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه ای)

دوره ۱۴، شماره ۵۷، زمستان ۱۴۰۳

شاپا چاپی: ۶۴۶۲-۲۲۲۸ شاپا الکترونیکی: ۲۱۱۲-۲۷۸۳

Journal Homepage: <https://www.jgeoqeshm.ir/>



مقاله پژوهشی

ارزیابی نقش حکمرانی مطلوب در بهبود نظام درآمدی شهرداری‌ها: مطالعه‌ای در بستر مدیریت شهری ایران

فاطمه سلطانی: دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
مهدی شعبان نیا منصور*: استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
علی دشتی: استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

چکیده	اطلاعات مقاله
مدیریت شهری در ایران با چالش‌های جدی در تأمین مالی پایدار و کارآمد روبروست، به‌ویژه در حوزه وصول حقوق مالی ملی و محلی. این مقاله با رویکردی تحلیلی-توصیفی به بررسی موانع ساختاری و نهادی پیش‌روی شهرداری‌ها در تأمین منابع مالی مورد نیاز برای ارائه خدمات عمومی و تحقق توسعه شهری پایدار می‌پردازد. چارچوب نظری پژوهش بر مبنای اصول حکمرانی مطلوب - از جمله شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت، کارآمدی و مشارکت - بنا شده و تلاش شده است تا رابطه این شاخص‌ها با کیفیت نظام درآمدی شهرداری‌ها تحلیل شود. یافته‌ها نشان می‌دهد که عدم تناسب بین اختیارات و مسئولیت‌های دولت‌های محلی، تمرکز قدرت و منابع در سطح ملی، ضعف در قوانین مربوط به وضع و وصول عوارض و مالیات محلی، و نبود الگوهای پایدار درآمدی، از جمله چالش‌های اصلی در مدیریت مالی شهری هستند. همچنین، تحلیل موردی وضعیت شهرداری تهران طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که اتکای زیاد به درآمدهای ناپایدار مانند فروش تراکم، در تعارض با اصول حکمرانی مطلوب و تهدیدی برای حق بر شهر و اعتماد عمومی است. این مقاله بر لزوم بازنگری در ساختار مالی شهرداری‌ها، تمرکززدایی مالی هدفمند، و ارتقاء شفافیت و پاسخ‌گویی در فرآیندهای درآمدزایی شهری تأکید دارد تا مدیریت شهری بتواند به شاخص‌های حکمرانی مطلوب نزدیک شود.	شماره صفحات: ۶۳۷-۶۱۵ از دستگاه خود برای اسکن و خواندن مقاله به صورت آنلاین استفاده کنید  واژه‌های کلیدی: مدیریت شهری، حکمرانی مطلوب، درآمدهای پایدار شهری، حقوق مالی محلی و ملی، تمرکززدایی مالی

استناد: سلطانی، فاطمه، شعبان نیا منصور، مهدی و دشتی، علی. (۱۴۰۳). ارزیابی نقش حکمرانی مطلوب در بهبود نظام درآمدی شهرداری‌ها: مطالعه‌ای در بستر مدیریت شهری ایران. فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه ای)، ۱۴(۵۷)، ۶۱۵-۶۳۷

DOI:10.22034/jgeoq.2025.483129.4144

* نویسنده مسئول: **مهدی شعبان نیا منصور**. ایمیل: mehdi.shabnnia@gmail.com

Copyright © 2024 The Authors. Published by Qeshm Institute. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

در دهه‌های اخیر، تحولات گسترده جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی در شهرهای ایران، نقش مدیریت شهری را بیش از پیش برجسته ساخته است. رشد شتابان جمعیت شهرنشین، نیاز روزافزون به زیرساخت‌های عمومی و خدمات شهری، و الزامات توسعه پایدار، نظام‌های شهری را با چالش‌های جدی در حوزه منابع مالی مواجه کرده‌اند. در این میان، شهرداری‌ها که به عنوان نهادهای اجرایی محلی نقش اساسی در اداره امور شهر دارند، در تأمین منابع پایدار برای ارائه خدمات عمومی و تحقق مأموریت‌های قانونی خود با تنگناهای مزمن روبه‌رو هستند (کاظمیان و معصومی‌فر، ۱۳۹۹). ساختار درآمدی شهرداری‌ها در ایران عمدتاً متکی به منابع ناپایدار همچون فروش تراکم، تغییر کاربری اراضی و عوارض ساخت‌وساز است؛ این در حالی است که چنین منابعی علاوه بر عدم تداوم، با اصول توسعه پایدار و عدالت اجتماعی در تضاد بوده و موجب تشدید بی‌عدالتی فضایی و کاهش کیفیت زندگی شهری می‌شود (مشکینی، ۱۳۹۶). در شرایطی که دولت مرکزی نیز به تدریج از حمایت‌های مالی مستقیم عقب‌نشینی کرده، نیاز به بازتعریف سازوکارهای تأمین مالی شهرداری‌ها در چارچوب حکمرانی مطلوب بیش از پیش احساس می‌شود. اصول حکمرانی مطلوب شهری، نظیر شفافیت، پاسخ‌گویی، مشارکت مردمی، اثربخشی و کارآمدی، می‌توانند به عنوان چارچوبی تحلیلی برای ارزیابی و اصلاح عملکرد مدیریت مالی شهری مورد توجه قرار گیرند (UN-Habitat, 2010). در واقع، نبود هم‌سویی میان اختیارات قانونی شهرداری‌ها و میزان منابع مالی در اختیار، موجب ناترازی مالی و کاهش توان نهادهای محلی در پاسخ‌گویی به مطالبات شهروندان شده است. این مسأله از یک سو مشروعیت نهادهای محلی را تضعیف و از سوی دیگر، فاصله میان دولت و ملت در عرصه محلی را افزایش داده است (میلانی و همکاران، ۱۳۹۹). یکی از راهبردهای اساسی برای عبور از این بحران، حرکت به سوی تمرکززدایی مالی و تفویض اختیارات درآمدی به حکومت‌های محلی است؛ اما این رویکرد بدون استقرار نظامی شفاف و قانون‌مند در وصول و تخصیص منابع، خود می‌تواند زمینه‌ساز فساد و نابرابری شود (علویان و همکاران، ۱۴۰۱). همچنین بررسی تجارب بین‌المللی در کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که حکمرانی مطلوب، شرط لازم برای موفقیت در مدیریت درآمدهای شهری و تحقق توسعه پایدار محلی است (Hendriks, 2014).

بر این اساس، این پژوهش در پی آن است تا با واکاوی چالش‌های ساختاری و قانونی موجود در زمینه وصول حقوق مالی ملی و محلی، جایگاه اصول حکمرانی مطلوب در حل این معضلات را تحلیل نماید. پرسش اساسی آن است که چگونه می‌توان از رهگذر اصلاح فرآیندهای مالی شهرداری‌ها و استقرار حکمرانی مطلوب، به سوی تقویت استقلال مالی حکومت‌های محلی و ارتقای کارآمدی مدیریت شهری در ایران حرکت کرد؟

جدول ۱. پیشینه پژوهش

ردیف	عنوان پژوهش	نویسنده/گان	سال	روش تحقیق	محور اصلی	یافته‌ها
۱	بررسی نقش شهرداری‌ها در تأمین حقوق شهروندی	کاویان‌پور، آرم	۱۴۰۱	توصیفی-تحلیلی	پیوند میان مدیریت شهری و حقوق شهروندی	تأکید بر ضرورت قانون‌مداری در رابطه بین شهروندان و نهادهای اداره‌کننده شهر

۲	موانع تحقق پارادایم حکمرانی خوب شهری در ایران	علویان، قاسمی، رحمانی	۱۴۰۱	نظریه داده بنیاد	بررسی موانع نهادی، ارزشی و ساختاری حکمرانی شهری	سه دسته موانع: نهادی، ایده‌ای و بازیگران (دولت رانتی، جامعه مدنی ضعیف، خاص‌گرایی)
۳	تحلیل مضامین حکمرانی خوب شهری در برنامه‌های توسعه ایران	قاسمی، علویان، لطفی، رحمانی	۱۴۰۰	تحلیل مضمون	حکمرانی شهری در سیاست‌های توسعه	۷ مضمون کلان: کارآمدی، تمرکززدایی، برابری، شفافیت، مشارکت، امنیت و سلامت
۴	تأثیر روش‌های تأمین مالی بر حق بر شهر	کاظمیان، معصومی‌فر	۱۳۹۹	کیفی (تحلیل محتوای جهت‌دار)	تأمین مالی شهرداری‌ها و عدالت فضایی	اخذ بهای خدمات بهترین و عوارض بر پروانه‌های ساختمانی بدترین روش تأمین مالی شناخته شد
۵	راه‌های تأمین درآمد پایدار برای شهرداری‌ها	شعوری، نوعهدی	۱۳۹۷	توصیفی-تحلیلی	بررسی منابع مالی شهرداری‌ها	ضرورت تقویت درآمدهای پایدار و کاهش وابستگی به منابع ناپایدار مانند عوارض تراکم

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۴۰۳

رویکرد نظری

تحلیل چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی ملی و محلی بدون تبیین مفاهیم کلیدی و چارچوب نظری منسجم، فهم دقیق مسئله را دچار نقصان می‌کند. از این رو، این بخش با تمرکز بر مفاهیم بنیادین «حکمرانی مطلوب»، «مدیریت شهری»، و «درآمدهای پایدار محلی» به تشریح زمینه نظری پژوهش می‌پردازد.

۱- حکمرانی مطلوب^۱

حکمرانی مطلوب یکی از مفاهیم کلیدی در سیاست‌گذاری عمومی و مدیریت شهری است که در دهه‌های اخیر، به‌ویژه پس از دهه ۱۹۹۰، در ادبیات جهانی توسعه به شکل گسترده‌ای مطرح شده است. این رویکرد بر مجموعه‌ای از اصول همچون شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت، مشارکت مردمی، کارآمدی، اثربخشی و حاکمیت قانون استوار است (UN-Habitat, 2010). این اصول، بستری برای توزیع متوازن قدرت میان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی فراهم می‌کنند و نقش مؤثری در بهبود کارکرد نهادهای عمومی دارند. در بستر شهری، حکمرانی مطلوب نه تنها به معنای مدیریت منابع مالی و انسانی، بلکه به معنای ایجاد سازوکارهای پاسخ‌گو، مشارکت‌محور و پایدار برای تأمین رفاه عمومی و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان است (Hendriks, 2014). فقدان این شاخص‌ها در نظام مدیریت شهری ایران، به‌ویژه در حوزه تأمین منابع مالی، زمینه‌ساز کاهش مشروعیت نهادهای محلی، اتکای بیش از حد به درآمدهای ناپایدار، و افزایش شکاف دولت-شهروند شده است (علویان و همکاران، ۱۴۰۱).

۲- مدیریت شهری و اقتصاد سیاسی شهر

مدیریت شهری به مجموعه‌ای از سازوکارها و نهادهایی اشاره دارد که مسئول برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و نظارت بر امور شهر هستند. این سازوکارها در کشورهای مختلف بسته به سطح تمرکز یا تمرکززدایی، نقش‌های متفاوتی ایفا می‌کنند. در ایران، تمرکز قدرت در سطح ملی، و نبود اختیارات مالی کافی برای شهرداری‌ها، باعث ناکارآمدی ساختار مدیریت شهری شده است (مرتضوی، ۱۳۹۲). از منظر اقتصاد سیاسی شهر، شیوه تأمین مالی شهرداری‌ها نشان‌دهنده مناسبات

^۱ . Good Governance

قدرت میان بازیگران مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. اتکای بیش از حد به منابع ناپایدار مانند فروش تراکم و تغییر کاربری، به‌نوعی واگذاری حقوق جمعی شهروندان به منافع کوتاه‌مدت مالی تعبیر می‌شود (کاظمیان و معصومی‌فر، ۱۳۹۹). این فرآیندها اغلب در تعارض با عدالت فضایی و حق بر شهر قرار دارند و نشانه‌ای از ضعف ساختاری در مدیریت منابع شهری هستند.

۳- تمرکززدایی مالی و حکمرانی محلی

تمرکززدایی مالی یکی از پیش‌نیازهای حکمرانی خوب در سطوح محلی است. این مفهوم به معنای انتقال منابع مالی، اختیارات درآمدی و استقلال بودجه‌ای از سطوح بالاتر حاکمیتی به نهادهای محلی مانند شهرداری‌هاست (اصغری‌پور، ۱۳۹۳). با وجود تصریح اصول قانون اساسی درخصوص جایگاه شوراهای نظام مالی محلی در ایران همچنان به شدت متمرکز بوده و شهرداری‌ها در تأمین منابع، اجرای طرح‌های توسعه‌ای و تعیین بهای خدمات، استقلال محدودی دارند. تجارب جهانی نشان می‌دهد که تمرکززدایی زمانی موفق خواهد بود که با اصول حکمرانی مطلوب پیوند بخورد؛ به عبارت دیگر، تنها با واگذاری قدرت بدون ایجاد سازوکارهای شفاف، پاسخ‌گو و مشارکت‌محور نمی‌توان به توسعه محلی پایدار دست یافت (UNDP, 2007). ترکیب نظریه اقتصاد سیاسی فضا با نظریه حکمرانی شبکه‌ای به پژوهشگر این امکان را می‌دهد تا به‌جای نگاهی تکنوکراتیک، از دریچه‌ای ساختاری و تعاملی به موضوع بنگرد. چنین تلفیقی، ابعاد پنهان قدرت، نابرابری، و ناکارآمدی در نظام مالی شهری را در پیوند با ضعف حکمرانی مطلوب آشکار می‌سازد و مسیر تحلیل منسجم‌تری را فراهم می‌کند. در تحلیل مسائل مالی و نهادی مدیریت شهری، به‌ویژه در زمینه وصول درآمدهای محلی و ملی، نمی‌توان تنها به ابعاد حقوقی یا فنی اکتفا کرد؛ بلکه باید ساختارهای قدرت، روابط بین دولت و نهادهای محلی، و نحوه توزیع منابع را در بستری سیاسی- اجتماعی مورد بررسی قرار داد. نظریه اقتصاد سیاسی فضا در کنار نظریه حکمرانی شبکه‌ای این امکان را فراهم می‌آورند که تحلیل جامعی از پویای نهادهای، تعارض منافع، و تأثیر ساختارهای قدرت بر تأمین منابع شهری ارائه شود.

- نظریه اقتصاد سیاسی فضا^۱

اقتصاد سیاسی فضا بر این اصل استوار است که فضای شهری نه صرفاً کالبد فیزیکی، بلکه بازتابی از مناسبات قدرت اقتصادی و سیاسی است (Harvey, 1989). در این رویکرد، تأمین مالی شهری و شیوه‌های وصول درآمد، بازتابی از تعاملات میان دولت، بازار و گروه‌های ذی‌نفوذ بوده و اغلب در جهت منافع خاص و نه منافع عمومی شکل می‌گیرند. برای مثال، اتکای شهرداری‌ها بر فروش تراکم و عوارض ساخت‌وساز، نه از منظر توسعه پایدار، بلکه به‌عنوان نتیجه محدودیت نهادی در نظام بودجه‌ای و ضعف در استقلال مالی قابل تحلیل است (کاظمیان و معصومی‌فر، ۱۳۹۹). این نظریه کمک می‌کند تا درک کنیم چگونه وابستگی شهرداری‌ها به منابع ناپایدار می‌تواند منجر به نابرابری فضایی، تضییع حقوق شهروندی و کاهش کیفیت زندگی شود.

- نظریه حکمرانی شبکه‌ای^۲

^۱ . Political Economy of Urban Space

^۲ . Network Governance Theory

نظریه حکمرانی شبکه‌ای بر اهمیت تعامل میان دولت، بخش خصوصی، جامعه مدنی و نهادهای محلی تأکید دارد. در این رویکرد، حکمرانی نه صرفاً به معنای فرمانروایی دولت، بلکه به معنای مدیریت از طریق شبکه‌ای از کنشگران با منافع و اهداف متفاوت است (Rhodes, 1997). این نظریه با تأکید بر اصل مشارکت، شفافیت و پاسخ‌گویی، ابزار مناسبی برای تحلیل ساختارهای غیرمتمرکز حکمرانی محلی در بستر شهری است. در زمینه مدیریت درآمدهای شهری، این نظریه بیان می‌دارد که بدون هم‌افزایی میان نهادهای رسمی (شهرداری، شورا، دولت مرکزی) و غیررسمی (بخش خصوصی، شهروندان، نهادهای مدنی)، امکان طراحی سازوکارهای درآمدی پایدار و عادلانه وجود نخواهد داشت (Pierre, 1999).

روش پژوهش

پژوهش حاضر از نظر ماهیت و هدف، کاربردی و از نظر رویکرد، کیفی-تحلیلی است که با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی و با اتکا بر داده‌های اسنادی و ثانویه انجام گرفته است. هدف از این تحقیق، شناسایی و تحلیل چالش‌های ساختاری و نهادی در وصول درآمدهای مالی محلی و ملی شهرداری‌ها در ایران، با تأکید بر اصول حکمرانی مطلوب، و ارائه راهکارهای اصلاحی است. در بخش نظری پژوهش، داده‌ها از طریق مطالعه کتابخانه‌ای و بررسی ادبیات علمی داخلی و خارجی شامل کتاب‌ها، مقالات پژوهشی، اسناد قانونی و گزارش‌های رسمی گردآوری شده است. برای تحلیل داده‌ها نیز از روش تحلیل محتوای کیفی و بررسی اسنادی^۱ استفاده شده تا بتوان ابعاد گوناگون موضوع مانند نارسایی‌های حقوقی، مشکلات ساختاری نظام درآمدی، و شاخص‌های حکمرانی مطلوب را بررسی کرد. در بخش تجربی، مطالعه‌ای موردی بر عملکرد مالی شهرداری تهران در بازه زمانی ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ صورت گرفته است. در این راستا، داده‌های بودجه‌ای، گزارش‌های مالی و اسناد برنامه‌ای شهرداری استخراج و تحلیل شده تا میزان اتکای نظام مالی شهری به منابع پایدار و ناپایدار و تأثیر آن بر شاخص‌های حکمرانی مطلوب ارزیابی شود. اعتبارپذیری (روایی) یافته‌ها از طریق تطبیق منابع متعدد و تحلیل هم‌زمان داده‌های حقوقی، مالی و نهادی انجام شده است. همچنین برای پایایی از روش بازبینی منابع با استفاده از مقایسه بین اسنادی و مرور مجدد داده‌ها بهره گرفته شده است.

چالش‌های نهادی درآمدزایی در شهرداری‌های ایران

شهرداری‌های ایران به عنوان نهادهای محلی مسئول ارائه خدمات شهری، برای انجام وظایف خود نیازمند منابع درآمدی پایدار هستند، اما با چالش‌های نهادی متعددی در این زمینه مواجهند. وابستگی شدید به درآمدهای ناپایدار مانند فروش تراکم و عوارض ساختمانی، ناپایداری مالی را برای شهرداری‌ها به همراه داشته است (زارعی، ۱۴۰۰: ۴۵). نظام نهادی حاکم بر شهرداری‌ها از کارایی لازم برای ایجاد درآمدهای پایدار برخوردار نیست و این مسئله برنامه‌ریزی بلندمدت را با مشکل مواجه کرده است (قدیری و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۲). در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، درآمدهای پایدار بخش عمده‌ای از منابع شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد، در حالی که در ایران سهم درآمدهای ناپایدار غالب است (رحیمی، ۱۴۰۱: ۵۶). یکی از اصلی‌ترین چالش‌ها، ضعف نظام مالیات‌های محلی است که موجب وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای

^۱ . Document Analysis

مقطعی شده است (محمدی، ۱۳۹۷: ۳۴). در حالی که در سایر کشورها شهرداری‌ها از طریق مالیات بر املاک و درآمدهای محلی تأمین مالی می‌شوند، این سازوکار در ایران به درستی تعریف نشده است. از سوی دیگر، درآمدهایی مانند فروش تراکم اگرچه در کوتاه‌مدت سودآور هستند، اما در بلندمدت مشکلاتی مانند گسترش بی‌رویه شهرها را ایجاد می‌کنند (کریمی، ۱۳۹۹: ۹۱). سیستم وصول عوارض نیز از کارایی لازم برخوردار نیست و فرار مالیاتی در این بخش به ویژه در حوزه مشاغل شهری بالاست (علوی، ۱۴۰۰: ۶۷). علاوه بر این، تغییرات پی‌درپی قوانین و مقررات، ثبات مالی را از شهرداری‌ها گرفته و برنامه‌ریزی بلندمدت را دشوار کرده است (نوروزی، ۱۳۹۸: ۱۱۲). برای بهبود این وضعیت، تقویت مالیات‌های محلی از طریق تفویض اختیارات بیشتر به شهرداری‌ها، تنوع‌بخشی به درآمدها با توسعه منابع پایدار، اصلاح نظام عوارض و کاهش فرار مالیاتی، و ایجاد ثبات قانونی در نظام درآمدی پیشنهاد می‌شود. در نهایت، رفع چالش‌های نهادی درآمدزایی شهرداری‌ها نیازمند اصلاحات ساختاری در نظام مالی محلی، افزایش استقلال مالی و کاهش وابستگی به درآمدهای مقطعی است تا بتوان به درآمدزایی پایدار و بهبود مدیریت شهری دست یافت.

یکی از بنیادی‌ترین مشکلات، نبود تناسب میان وظایف و مسئولیت‌های محوله به شهرداری‌ها با اختیارات قانونی و منابع مالی آن‌هاست. این عدم توازن نهادی، عملاً شهرداری‌ها را به سمت منابع درآمدی ناپایدار مانند فروش تراکم، جریمه‌های ساختمانی و تغییر کاربری سوق داده است که نه تنها باعث تضعیف پایبندی به اصول حکمرانی مطلوب می‌شود، بلکه به بی‌اعتمادی شهروندان و گسترش بی‌نظمی شهری نیز می‌انجامد. شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، از نظر قانونی موظف به تأمین منابع مالی لازم برای اداره شهرها و اجرای پروژه‌های توسعه‌ای هستند؛ اما چارچوب نهادی موجود، اختیارات لازم را برای وصول و اعمال سیاست‌های مالی مستقل به آنان نمی‌دهد. برای مثال، شوراها اسلامی شهر در وضع عوارض و تعرفه‌ها با محدودیت‌های قانونی و ناهماهنگی میان قوانین ملی و محلی مواجه‌اند. این مسئله در قالب «ضعف مدیریت مالی و نهادی» در نظام مدیریت شهری ایران قابل تحلیل است. یکی از مهم‌ترین چالش‌های نهادی، تمرکزگرایی مالی است. دولت مرکزی سهم عمده‌ای از مالیات‌ها را در اختیار دارد و با وجود تعهد به واگذاری بخشی از منابع ملی به شهرداری‌ها، فرآیند تخصیص آن‌ها اغلب با تأخیر، عدم شفافیت و بی‌ثباتی همراه است. این وابستگی مالی شهرداری‌ها به دولت، مانع از استقلال عملکردی آن‌ها در برنامه‌ریزی و توسعه شهری می‌شود (همان، ص ۷۶). در همین راستا، شهرداری‌ها معمولاً ناچار به اتخاذ روش‌هایی چون استقراض یا فروش اموال و دارایی‌ها می‌شوند که در بلندمدت پایداری مالی شهری را تهدید می‌کند. افزون بر آن، بسیاری از شهرداری‌ها فاقد زیرساخت‌های حقوقی، اجرایی و انسانی لازم برای اجرای مؤثر نظام درآمدی هستند. به بیان دیگر، ضعف در منابع انسانی متخصص، ضعف در نظام اطلاعاتی مالی و عدم وجود سیستم‌های پایش عملکرد، باعث شده است که حتی منابع موجود نیز به درستی شناسایی و وصول نشوند. از نگاه اقتصاد سیاسی شهری، این وضعیت در نتیجه مداخله ناکارآمد ساختارهای حاکمیتی در عرصه محلی و نبود مشارکت واقعی شهروندان در سیاست‌گذاری‌های مالی و شهری است. در واقع، عدم شفافیت و پاسخگویی در نظام مالی شهری، زمینه‌ساز فساد، بی‌اعتمادی عمومی و ناکارآمدی نهادی شده است. برای غلبه بر این چالش‌ها، باید ساختار نهادی مدیریت مالی شهری اصلاح شود. این امر نیازمند تمرکززدایی مالی، تفویض اختیارات بیشتر به شهرداری‌ها، به‌روزرسانی قوانین مربوط به وضع عوارض، تقویت ظرفیت‌های انسانی و فناورانه، و استقرار نظام مالی شفاف و

پاسخگوست. همچنین تقویت ارتباط میان شاخص‌های حکمرانی مطلوب - چون مشارکت عمومی، پاسخگویی، کارآمدی و شفافیت - با فرآیندهای درآمدزایی می‌تواند نقش مهمی در پایداری مالی شهرداری‌ها ایفا کند.

نظام مالی شهرداری‌های ایران طی سال‌های گذشته با مشکلات ساختاری و نهادی گسترده‌ای روبه‌رو بوده است؛ مشکلاتی که تأثیر مستقیمی بر ناپایداری منابع درآمدی و کاهش کارایی عملکرد شهرداری‌ها در ارائه خدمات عمومی داشته‌اند. در بسیاری از تحلیل‌ها، عدم تطابق اختیارات و مسئولیت‌های شهرداری‌ها، ضعف استقلال مالی، محدودیت در وضع و وصول عوارض محلی و تمرکزگرایی در تصمیمات کلان، به‌عنوان مهم‌ترین چالش‌های نهادی شناسایی شده‌اند (فقیهی و سالارزهی، ۱۳۸۴؛ قاسمی و همکاران، ۱۴۰۰). یکی از مسائل کلیدی، وابستگی بیش‌ازحد شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار نظیر فروش تراکم، تغییر کاربری، جرائم ساختمانی و سایر منابع حاصل از ساخت‌وساز است. این منابع که در ادبیات مدیریت شهری به عنوان «درآمدهای تهدیدکننده پایداری مالی» شناخته می‌شوند، هم متغیر و ناپایدار هستند و هم آثار نامطلوبی بر سیمای شهری، محیط‌زیست و عدالت اجتماعی برجای می‌گذارند (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۸). نکته قابل‌تأمل آن است که در بسیاری از موارد، شهرداری‌ها از ابزارهای قانونی کافی برای وصول مؤثر عوارض نیز برخوردار نیستند. برای نمونه، قانون مالیات بر ارزش افزوده که از سال ۱۳۸۷ اجرایی شده است، بسیاری از اختیارات شوراهای اسلامی شهر را در وضع و وصول عوارض محلی سلب کرده و نظام توزیع منابع در آن به‌گونه‌ای است که وابستگی به دولت مرکزی افزایش یافته است (زنور، ۱۳۸۵: ۲۶). از سوی دیگر، نبود یک الگوی واحد و بومی‌شده برای برنامه‌ریزی مالی و اقتصادی شهری نیز موجب شده تا شهرداری‌ها به صورت سلیقه‌ای، مقطعی و گاه متعارض با اصول حکمرانی مطلوب عمل کنند. این وضعیت، به ضعف شفافیت مالی، پاسخگویی محدود و کاهش مشارکت مردمی در فرآیندهای سیاست‌گذاری منجر شده است (اصغری‌پور، نصیب‌پرست و مرادی، ۱۳۹۳). مطالعات تطبیقی نیز نشان داده‌اند که در بسیاری از کشورها، موفقیت شهرداری‌ها در تأمین مالی پایدار، به تفویض اختیارات مالیاتی، دسترسی به بازار سرمایه، تدوین قوانین منعطف محلی و ارتقای ظرفیت‌های نهادی بستگی دارد. به بیان دیگر، ساختارهای نهادی ناکارآمد، فارغ از میزان منابع موجود، مانعی اساسی در تحقق درآمدزایی پایدار محسوب می‌شوند (فقیهی و سالارزهی، ۱۳۸۴؛ قبادی، ۱۳۹۱). افزون بر این، مطالعات نشان می‌دهند که تمرکزگرایی مالی و نبود تناسب میان مسئولیت‌ها و منابع مالی شهرداری‌ها، علاوه بر ناکارآمدسازی فرآیندهای خدمات‌رسانی شهری، موجب بروز نابرابری‌های منطقه‌ای و وابستگی مزمن به دولت مرکزی شده است. در نتیجه، نه تنها استقلال مالی محلی تضعیف شده، بلکه شهرداری‌ها از ایفای نقش توسعه‌گرایانه خود نیز بازمانده‌اند (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۴۷).

اصلاح ساختار مالی شهرداری‌ها با تأکید بر حکمرانی مطلوب

شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی نقش محوری در توسعه پایدار شهری ایفا می‌کنند، اما ساختار مالی ناکارآمد و عدم تحقق حکمرانی مطلوب، چالش‌های اساسی در مسیر ایفای این نقش ایجاد کرده است (سعیدی، ۱۴۰۲: ۳۴). اصلاح ساختار مالی شهرداری‌ها مستلزم بازنگری در مبانی نظری و رویه‌های عملیاتی با تأکید بر اصول حکمرانی مطلوب شامل پاسخگویی، شفافیت، مشارکت‌پذیری و حاکمیت قانون است (UNDP, 2020). در این راستا، نظام درآمدی شهرداری‌ها نیازمند تحولی اساسی است که بر سه محور اصلی استوار است: نخست، تنوع‌بخشی به منابع درآمدی

پایدار از طریق توسعه مالیات‌های محلی هدفمند (مانند مالیات بر ارزش زمین) و عوارض خدمات واقعی (رفیعی، ۱۴۰۱: ۷۸). دوم، ایجاد نظام یکپارچه مالی و حسابداری مبتنی بر استانداردهای بین‌المللی که شفافیت مالی و امکان نظارت مؤثر را فراهم می‌آورد (موسوی، ۱۳۹۹: ۱۱۲). سوم، استقرار سازوکارهای نظارتی چندلایه شامل نظارت مردمی، نهادهای مدنی و دستگاه‌های ناظر دولتی که ضامن تحقق پاسخگویی مالی می‌شود (World Bank, 2021).

تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که شهرداری‌های موفق در کشورهای در حال توسعه، توانسته‌اند از طریق اصلاحات نهادی مبتنی بر حکمرانی مطلوب، وابستگی به درآمدهای ناپایدار را به کمتر از ۳۰ درصد کاهش دهند (OECD, 2022). در ایران نیز تحقق این هدف مستلزم اتخاذ راهبردهای کلان است: تدوین سند راهبردی مالی شهرداری‌ها با افق ۱۰ ساله، ایجاد صندوق‌های توسعه شهری با مشارکت بخش خصوصی، استقرار نظام ارزیابی عملکرد مالی شفاف، و تقریب ساختار مالی شهرداری‌ها به استانداردهای بین‌المللی گزارشگری مالی بخش عمومی^۱ (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰). همچنین، تقویت نقش شوراهای شهر در نظارت بر فرآیندهای مالی و ایجاد بانک اطلاعاتی یکپارچه مالیاتی می‌تواند گام مؤثری در جهت کاهش فساد مالی و افزایش کارایی نظام درآمدی باشد (شفیعی، ۱۴۰۲: ۶۵).

با این حال، موانع ساختاری متعددی پیش روی این اصلاحات وجود دارد: تعدد قوانین و مقررات متناقض، مقاومت ذینفعان در برابر شفاف‌سازی مالی، ضعف نظام نظارتی و فقدان سیستم یکپارچه اطلاعات مالی (حسینی، ۱۴۰۱: ۹۳). برای غلبه بر این چالش‌ها، ضروری است اصلاحات به صورت تدریجی و در چارچوب یک برنامه زمان‌بندی شده اجرا شود. ابتدا در کلان‌شهرها و سپس در سایر شهرها، با اولویت‌بندی اقدامات اصلاحی از ساده به پیچیده. تجربه شهرهای پیشرو مانند تهران و اصفهان در اجرای نظام مالیات بر ارزش زمین نشان می‌دهد که این رویه می‌تواند تا ۴۰ درصد درآمد پایدار شهرداری‌ها را افزایش دهد (مرکز مطالعات شهرداری تهران، ۱۴۰۲). در نهایت، موفقیت اصلاحات مالی شهرداری‌ها در گرو عزم ملی، همراهی قوای سه‌گانه و مشارکت فعال شهروندان است که تنها در سایه حکمرانی مطلوب شهری محقق می‌شود.

ساختار مالی شهرداری‌ها به‌عنوان بخش مهمی از نظام حکمرانی شهری، نقشی کلیدی در تأمین منابع لازم برای مدیریت امور شهری، اجرای پروژه‌های عمرانی و پاسخگویی به نیازهای روبه‌رشد شهروندان ایفا می‌کند. با این حال، در ایران این ساختار با چالش‌های متعددی مواجه است که اصلاح آن مستلزم توجه جدی به اصول حکمرانی مطلوب است. حکمرانی مطلوب مجموعه‌ای از اصول نظیر پاسخگویی، شفافیت، مشارکت شهروندی، کارآمدی و عدالت را دربرمی‌گیرد که می‌تواند به‌عنوان چارچوبی برای اصلاح نهادهای مالی در شهرداری‌ها مورد بهره‌برداری قرار گیرد (کریمی و پارسا، ۱۳۹۱). به‌ویژه اصل پاسخگویی و شفافیت که از اساسی‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب هستند، در ساختار مالی شهرداری‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند، زیرا امکان نظارت مردمی بر عملکرد مالی و کاهش فساد را فراهم می‌کنند (مرتضوی، ۱۳۹۲: ۸۲).

بررسی‌ها نشان می‌دهد که ساختار مالی فعلی شهرداری‌ها به شدت وابسته به منابع ناپایدار مانند فروش تراکم، عوارض ساخت‌وساز و تغییر کاربری است. این منابع نه تنها ناپایدار و پریسک‌اند، بلکه با اهداف توسعه پایدار شهری نیز در تعارض

قرار دارند. برای اصلاح این وضعیت، ایجاد منابع پایدار و قانونی مبتنی بر مالیات‌های محلی، عوارض شهری، خدمات شهری و توسعه ابزارهای تأمین مالی همچون اوراق مشارکت ضروری است (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۸). همچنین، تحلیل مضمون حکمرانی مطلوب در اسناد بالادستی توسعه شهری ایران نشان می‌دهد که مفاهیمی همچون کارآمدی، تمرکززدایی، شفافیت، برابری، مشارکت و امنیت از ارکان اصلی حکمرانی خوب شهری هستند. بنابراین، برای اصلاح ساختار مالی شهرداری‌ها باید این مفاهیم در طراحی سیاست‌ها و ساختارهای مالی مورد توجه قرار گیرند (قاسمی و همکاران، ۱۴۰۰). از سوی دیگر، تجربه کشورهای موفق در حوزه حکمرانی شهری نشان می‌دهد که اصلاح ساختار مالی شهرداری‌ها بدون تقویت نهادهای دموکراتیک محلی، استقلال مالی، ارتقاء ظرفیت نهادی و نظارت مستمر امکان‌پذیر نیست. برای نمونه، در نظام حکمرانی شهری فرانسه، تفکیک سطوح تصمیم‌گیری محلی از دولت مرکزی و واگذاری اختیارات مالی به شهرداری‌ها نقش مهمی در ارتقاء کارایی و اثربخشی ایفا کرده است. در همین راستا، قبادی (۱۳۹۱) بر ضرورت بازطراحی روابط مالی دولت مرکزی و شهرداری‌ها تأکید کرده و پیشنهاد داده است که قوانین مالی شهرداری‌ها به نحوی بازنگری شود که شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری و عدالت در توزیع منابع بین سطوح مختلف حاکمیت محلی رعایت شود. بنابراین، اصلاح ساختار مالی شهرداری‌ها با رویکرد حکمرانی مطلوب باید در سه سطح پیگیری شود:

۱. ساختاری و قانونی: تدوین قوانین جامع مالی برای شهرداری‌ها، تفویض اختیارات محلی در وضع عوارض، و اصلاح سازوکار توزیع منابع.
۲. فرهنگی و نهادی: ارتقاء شفافیت، پاسخگویی و مبارزه با فساد از طریق نهادسازی و آموزش مدیران.
۳. فنی و مدیریتی: استقرار سامانه‌های هوشمند مالی، طراحی بودجه‌های مبتنی بر عملکرد، و تقویت مشارکت شهروندی در فرآیند بودجه‌ریزی.

بحران درآمدی مدیریت شهری و راهکارهای نهادی

مدیریت شهری در ایران با بحران ساختاری در نظام درآمدی مواجه است که ریشه در وابستگی شدید به منابع ناپایدار مانند فروش تراکم و عوارض ساختمانی دارد (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۲: ۱۵). این وضعیت منجر به ناپایداری مالی، کاهش کیفیت خدمات شهری و توسعه نامتوازن شهرها شده است. مطالعات نشان می‌دهد بیش از ۶۰ درصد درآمد شهرداری‌های کلانشهر ایران از محل درآمدهای ناپایدار تأمین می‌شود که این میزان در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی بسیار بالاست (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۴۰۱: ۴۵). یکی از اصلی‌ترین چالش‌های نهادی، فقدان نظام مالیاتی محلی کارآمد است که ناشی از عدم تفویض اختیارات لازم به شهرداری‌ها در وضع و وصول مالیات‌های محلی می‌باشد (بانک جهانی، ۲۰۲۱: ۷۸). همچنین ناکارآمدی نظام عوارض شهری و تعدد مراجع تصمیم‌گیر موجب تشدید این بحران شده است. راهکارهای نهادی پیشنهادی برای خروج از این بحران شامل استقرار نظام مالیات بر ارزش زمین^۱، توسعه پایه‌های مالیاتی محلی مانند مالیات بر املاک تجاری و تبلیغات، و ایجاد صندوق‌های توسعه شهری با مشارکت بخش خصوصی است (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۴۰۰: ۱۱۲). تجربه شهر اصفهان در اجرای مالیات بر ارزش افزوده محلی نشان داده است که این روش می‌تواند تا ۳۵ درصد درآمدهای پایدار

شهرداری را افزایش دهد (همان: ۱۱۵). با این حال، موانع ساختاری مهمی از جمله مقاومت ذینفعان در برابر شفاف‌سازی مالی، تعدد و تعارض قوانین، و ضعف فرهنگ مالیاتی محلی، اجرای این راهکارها را با چالش مواجه کرده است. برای غلبه بر این موانع، نیازمند تحول نهادی در سه سطح هستیم: اصلاح نظام درآمدی با محوریت درآمدهای پایدار، بازتعریف ساختار حکمرانی شهری، و ارتقای شفافیت و پاسخگویی مالی. این تحولات زمانی می‌تواند موفق باشد که با مشارکت فعال نهادهای محلی، شوراهای شهر و نظارت مستمر نهادهای ناظر همراه شود (سعیدی، ۱۴۰۲: ۶۷). در نهایت، خروج از بحران درآمدی مدیریت شهری مستلزم عزم ملی و برنامه‌ریزی بلندمدت با در نظر گرفتن شرایط بومی هر شهر است.

شهرداری‌ها، به عنوان نهادهای اصلی اداره شهر، با اتکا به درآمدهای ناپایدار نظیر فروش تراکم ساختمانی، عوارض ناشی از تخلقات ساخت‌وساز و تغییر کاربری زمین، در وضعیت مالی ناپایداری قرار گرفته‌اند که ادامه آن تهدیدی جدی برای تحقق توسعه پایدار شهری محسوب می‌شود. به زعم کارشناسان، این بحران بیش از آن که ناشی از فقر منابع باشد، ریشه در ضعف‌های نهادی و ساختارهای معیوب درآمدزایی دارد. عدم تفکیک مناسب وظایف و اختیارات دولت مرکزی و دولت‌های محلی، فقدان نظام پایدار عوارض‌گیری، و نبود سیاست‌گذاری مالیاتی منسجم از جمله چالش‌های کلیدی در این زمینه هستند (هادی ز نور و همکاران، ۱۳۹۲). در این چارچوب، راهکارهای نهادی مختلفی برای برون‌رفت از بحران مالی مدیریت شهری پیشنهاد شده است. یکی از راه‌حل‌های اصلی، تقویت استقلال مالی شهرداری‌ها و اصلاح روابط مالی آن‌ها با دولت مرکزی است. در کشورهای توسعه‌یافته، شهرداری‌ها بخشی از مالیات‌های محلی و درآمدهای پایدار را در اختیار دارند که به آن‌ها اجازه می‌دهد برنامه‌ریزی بلندمدت داشته باشند (قاسمی و همکاران، ۱۴۰۰). از سوی دیگر، توسعه مشارکت عمومی و خصوصی و بهره‌گیری از الگوهایی چون BOT و انتشار اوراق مشارکت می‌تواند راهی برای تجهیز منابع مالی شهرداری‌ها باشد. بانک شهر، نمونه‌ای از این تلاش‌ها در تهران است که به منظور ورود شهرداری‌ها به بازار سرمایه و تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی راه‌اندازی شده است. در کنار این اقدامات، استفاده از ابزارهای نوین دیجیتال، ارتقاء شفافیت مالی، پیاده‌سازی سیستم‌های حسابداری مستقل و دسترسی عمومی به اطلاعات بودجه‌ای شهرداری‌ها از الزامات نوسازی نهادی در حوزه مدیریت مالی شهری محسوب می‌شوند. بر اساس پیشنهادات پژوهشگران، الزامی کردن افشای گزارش‌های مالی، تدوین شاخص‌های ریسک اعتباری، و تدوین سقف مجاز استقراض برای شهرداری‌ها از جمله گام‌های کلیدی برای افزایش اعتماد عمومی و اعتبار شهرداری‌ها در بازارهای سرمایه است. از دیگر اقدامات نهادی مؤثر، بازطراحی ساختار اداری و مالی معاونت اقتصادی شهرداری‌ها و تأسیس دفاتر برنامه‌ریزی و هماهنگی اقتصادی به منظور کاهش وابستگی به منابع غیرنقدی، بهبود بهره‌برداری از املاک عمومی، و هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به سمت پروژه‌های درآمدزای بلندمدت پیشنهاد شده است. همچنین، پژوهش‌ها نشان می‌دهد که عدم وجود سازوکار مشخص در تعامل بانک مرکزی با شهرداری‌ها برای اعطای تسهیلات، یکی از موانع مهم در تأمین منابع مالی است. پیشنهاد می‌شود با تدوین مقررات شفاف در این زمینه، زمینه دسترسی شهرداری‌ها به منابع ارزان‌قیمت و تسهیلات بین‌المللی مانند بانک جهانی فراهم شود. در نهایت، بحران درآمدی شهرداری‌ها تنها با اصلاحات مقطعی قابل حل نیست، بلکه نیازمند بازسازی نهادی، سیاست‌گذاری یکپارچه در سطح ملی و محلی، و استقرار نظام حکمرانی مالی پاسخگو و

مشارکت‌پذیر است. تنها در این صورت می‌توان امید داشت که مدیریت شهری به سطحی از تاب‌آوری مالی و اعتماد عمومی دست یابد که زمینه‌ساز توسعه‌ای فراگیر و پایدار گردد.

درآمدهای محلی شهرداری و موانع حکمرانی مؤثر

درآمدهای محلی شهرداری‌ها نقش محوری در تأمین منابع مالی پایدار برای اداره شهرها و ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کنند. با این حال، در ایران ساختار نهادی و سیاست‌گذاری مالی شهری با موانعی مواجه است که مانع تحقق حکمرانی مؤثر در مدیریت این درآمدها شده است.

درآمدهای محلی شهرداری‌ها در ایران با چالش‌های ساختاری متعددی روبروست که کارایی نظام حکمرانی شهری را تحت تأثیر قرار داده است. بر اساس آمارهای رسمی، سهم درآمدهای پایدار در بودجه شهرداری‌های کلانشهر کمتر از ۳۰ درصد است (سازمان شهرداری‌ها، ۱۴۰۱: ۲۳) که این امر ناشی از موانع متعدد حکمرانی می‌باشد. یکی از اصلی‌ترین مشکلات، نظام ناکارآمد مالیات‌های محلی است که به دلیل عدم تفکیک صحیح اختیارات بین دولت مرکزی و حکومت‌های محلی شکل گرفته است (پژوهشکده امور اقتصادی، ۱۴۰۰: ۵۶). از سوی دیگر، پراکندگی و عدم شفافیت در نظام وصول عوارض شهری موجب کاهش کارایی این منبع درآمدی شده است. مطالعات میدانی نشان می‌دهد که نرخ وصول عوارض شهری در برخی کلانشهرها به کمتر از ۴۰ درصد می‌رسد (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۲: ۸۹). موانع نهادی نیز سد راه تحول نظام درآمدی شده‌اند؛ از جمله می‌توان به تداخل وظایف نهادهای مختلف، نبود سیستم یکپارچه اطلاعات مالی، و مقاومت ذینفعان در برابر شفافیت مالی اشاره کرد (صندوق توسعه ملل متحد، ۲۰۲۱: ۴۵). در عین حال، تجارب موفق برخی شهرها مانند اصفهان در اجرای طرح مالیات بر ارزش زمین نشان داده است که با اصلاحات نهادی می‌توان به بهبود قابل توجه درآمدهای پایدار دست یافت (شهرداری اصفهان، ۱۴۰۱: ۱۲). راهکارهای پیشنهادی برای غلبه بر این چالش‌ها شامل استقرار نظام مالیات محلی هدفمند، ایجاد سامانه یکپارچه مالیاتی، تقویت نقش نظارتی شوراهای شهر، و افزایش مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های شهری است (بانک جهانی، ۲۰۲۲: ۷۸). با این وجود، موفقیت این راهکارها منوط به ایجاد اصلاحات ساختاری در نظام حکمرانی شهری و ارتقای سطح پاسخگویی مالی است.

این موانع، به‌ویژه در حوزه شفافیت، پاسخگویی، ساختارهای نظارتی و مشارکت عمومی نمایان هستند. در نظام مدیریت شهری ایران، درآمدهای محلی عمدتاً شامل عوارض نوسازی، ارزش افزوده، بهای خدمات، فروش املاک، صدور مجوزها و کمک‌های دولتی است. اما سهم درآمدهای پایدار مانند مالیات‌های محلی و بهای خدمات واقعی نسبت به درآمدهای ناپایدار بسیار پایین است. اتکای بیش از حد به فروش دارایی‌ها و مجوزهای ساخت‌وساز نه تنها باعث ناپایداری مالی شده، بلکه زمینه‌ساز فساد، بی‌اعتمادی عمومی و ناکارآمدی خدمات شهری نیز بوده است. از دیدگاه حکمرانی مطلوب، ضعف شفافیت در نحوه وصول، مصرف و گزارش‌دهی این درآمدها یکی از چالش‌های اصلی است. در حال حاضر بسیاری از شهرداری‌ها گزارش‌های مالی روشنی منتشر نمی‌کنند و حسابرسی مستقل بر عملکرد مالی آنان صورت نمی‌گیرد. این در حالی است که شفافیت مالی و پاسخگویی از ارکان حکمرانی خوب به شمار می‌رود و موجب افزایش اعتماد عمومی و مشارکت شهروندان می‌شود. مسئله دیگر، عدم تعریف سازوکارهای نظارتی دقیق برای کنترل فساد و سوءاستفاده در نظام مالی شهرداری‌هاست. ضعف در اجرای قوانین موجود، عدم اجرای منظم ممیزی‌های مالی، و نبود نهادهای نظارتی مستقل

و مؤثر باعث شده است که فرآیند هزینه‌کرد منابع با ابهام و بی‌نظمی همراه باشد. حتی شورای شهر نیز در اغلب موارد فاقد ابزار مؤثر برای پیگیری و اصلاح رویه‌های مالی شهرداری‌هاست. از سوی دیگر، نظام تصمیم‌گیری درخصوص منابع درآمدی محلی بسیار متمرکز و غیرمنعطف است. دولت مرکزی با تعیین حدود و ساختار درآمدی شهرداری‌ها، استقلال مالی این نهادها را محدود کرده است. شهرداری‌ها برای وضع هرگونه عوارض جدید باید از مراجع فرادست اجازه بگیرند که این امر با اصول تمرکززدایی و خودگردانی محلی در تضاد است. راهکارهای رفع این موانع از منظر حکمرانی مطلوب به شرح زیر قابل طرح است:

۱. شفاف‌سازی فرآیندهای مالی شهرداری‌ها از طریق سامانه‌های آنلاین اطلاع‌رسانی، انتشار عمومی بودجه‌ها، و اجرای حسابرسی‌های منظم مستقل.
 ۲. افزایش مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری مالی و تصمیم‌گیری‌های درآمدی محلی، از جمله مشارکت در تدوین بودجه شهری.
 ۳. تقویت اختیارات شوراهای شهر در اعمال نظارت و بازخواست از شهرداری و نهادهای خدمات‌رسان.
 ۴. استقرار نظام یکپارچه حسابداری و ممیزی شهری برای نظارت دقیق‌تر بر درآمدها و هزینه‌ها.
 ۵. تمرکززدایی مالی از دولت مرکزی به نفع شهرداری‌ها و تجدیدنظر در قوانین ناظر بر وضع عوارض محلی.
- تحقق حکمرانی مؤثر در حوزه درآمدهای محلی، پیش‌شرطی برای پایداری مالی، ارتقاء خدمات شهری، کاهش فساد و افزایش رضایتمندی شهروندان است. بدون این اصلاحات، نظام مالی شهرداری‌ها همچنان در چرخه ناکارآمدی، ناپایداری و بی‌اعتمادی باقی خواهد ماند.

تحلیل ساختاری نظام مالی شهرداری‌ها در ایران

تحلیل ساختاری نظام مالی شهرداری‌ها در ایران نشان‌دهنده شکاف عمیق بین الگوی موجود و الگوی مطلوب حکمرانی مالی محلی است. بر اساس مطالعات تطبیقی، ساختار کنونی دارای ویژگی‌های منحصر به فردی است که آن را از نمونه‌های بین‌المللی متمایز می‌سازد (زارعی و همکاران، ۱۴۰۰: ۴۵). در هسته مرکزی این نظام، سه تناقض ساختاری قابل شناسایی است: نخست، تناقض بین تمرکزگرایی اداری و انتظارات محلی از شهرداری‌ها که منجر به ناهماهنگی در سیاست‌گذاری مالی شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱: ۲۳). دوم، تناقض میان ماهیت عمومی-خدماتی شهرداری‌ها و الزامات درآمدزایی که کیفیت خدمات شهری را تحت تأثیر قرار داده است (رفیعی، ۱۳۹۹: ۶۷). سوم، تناقض بین کوتاه‌مدت‌نگری مالی و نیازهای بلندمدت توسعه شهری که در قالب وابستگی به درآمدهای مقطعی تجلی یافته است (او. ایی. سی. دی، ۲۰۲۱: ۸۹).

در لایه دوم تحلیل، نظام مالی شهرداری‌ها از پنج مؤلفه کلیدی تشکیل شده که هر یک دارای نقاط ضعف ساختاری هستند: (۱) نظام درآمدی که مبتنی بر درآمدهای ناپایدار (۷۲ درصد) و فاقد تنوع لازم است (سازمان شهرداری‌ها، ۱۴۰۲: ۱۵)؛ (۲) نظام هزینه‌ای که از استانداردهای تخصیص بهینه منابع تبعیت نمی‌کند؛ (۳) نظام نظارتی که به جای پیش‌کننده

بودن، ماهیت پس‌کننده دارد (حسینی، ۱۴۰۰: ۱۱۲)؛ (۴) نظام گزارشگری مالی که فاقد شفافیت کافی است؛ و (۵) نظام برنامه‌ریزی که از انسجام عمودی و افقی برخوردار نیست.

راهکارهای اصلاحی این نظام نیازمند مداخله در سه سطح است: در سطح کلان، بازتعریف جایگاه حقوقی-مالی شهرداری‌ها در نظام بودجه‌ریزی کشور؛ در سطح میانی، استقرار نظام مالیات‌های محلی کارآمد و اصلاح سازوکار عوارض شهری؛ و در سطح خرد، ارتقای ظرفیت‌های فنی و مدیریت مالی شهرداری‌ها. تجربه شهرهای پیشرو نشان می‌دهد که ترکیب این راهکارها می‌تواند تا ۴۰ درصد بهره‌وری نظام مالی را افزایش دهد (شهرداری مشهد، ۱۴۰۱: ۵۶). با این حال، موفقیت این اصلاحات منوط به رفع موانع ساختاری از جمله تعدد قوانین، ضعف هماهنگی بین‌سازمانی و مقاومت ذینفعان است.

نظام مالی شهرداری‌ها در ایران به‌مثابه ستون فقرات عملکرد نهاد مدیریت شهری، از ابعاد مختلف ساختاری، نهادی و سیاستی دچار آسیب‌ها و ناکارآمدی‌هایی است که در بلندمدت پایداری توسعه شهری و عدالت خدماتی را تهدید می‌کند. این نظام به‌طور عمده متکی بر منابع ناپایدار، فاقد استقلال ساختاری، و آمیخته با تمرکزگرایی سیاسی-اقتصادی است که بر عملکرد مالی شهرداری‌ها تأثیر منفی گذاشته است. مطابق با تحلیل‌های موجود، نظام مالی شهرداری‌ها بر پایه دو منبع اصلی تعریف می‌شود: درآمدهای پایدار مانند عوارض نوسازی، بهای خدمات، و مالیات بر ارزش افزوده، و درآمدهای ناپایدار نظیر فروش تراکم، تغییر کاربری، جرائم ساختمانی و واگذاری اموال. با این حال، نسبت درآمدهای پایدار به ناپایدار در بسیاری از شهرها به نفع منابع ناپایدار است که موجب نوسان در بودجه، نابرابری در توزیع خدمات و تضعیف زیرساخت‌های شهری شده است (جمشیدزاده، ۱۳۸۸: الف). یکی از چالش‌های ساختاری، وابستگی مزمن شهرداری‌ها به عوارض و درآمدهای ناشی از فعالیت‌های ساخت‌وساز شهری است. این وضعیت که ناشی از محدود بودن عرصه‌های قانونی درآمدزایی برای شهرداری‌هاست، آن‌ها را به سوی استفاده حداکثری از ابزارهای ناپایدار مانند فروش تراکم سوق داده است (میکائیلی نمینی، ۱۳۹۲: ۶۹). از سوی دیگر، نبود ساختار اقتصادی منسجم در درون شهرداری‌ها، به‌ویژه در حوزه معاونت مالی، یکی دیگر از نارسایی‌های ساختاری محسوب می‌شود. برای مثال، خلأ ساختار اقتصادی در معاونت مالی شهرداری تهران، موجب شده است تا برنامه‌ریزی اقتصادی بلندمدت، جذب سرمایه‌گذار و اصلاح سیاست‌های مالی با چالش جدی مواجه شوند. همچنین، استفاده ناکارآمد از ابزارهای مالی مدرن نظیر اوراق مشارکت، به دلیل عدم شفافیت مالی و نبود بستر قانونی و اعتباری مناسب، یکی دیگر از مشکلات ساختاری است. در بسیاری از موارد، شهرداری‌ها از ابزار استقراض برای تأمین کسری بودجه جاری استفاده می‌کنند، در حالی که در سطح بین‌المللی، استقراض محلی صرفاً برای سرمایه‌گذاری‌های عمرانی مشروعیت دارد (معزی‌مقدم، ۱۳۸۱: ۶؛ مهرآذین، ۱۳۹۲: ۳۳۷). از منظر سیاست‌گذاری، نبود چارچوب قانونی جامع برای تأمین درآمد پایدار و نیز وجود موانع نهادی بین شهرداری‌ها و دولت مرکزی، مانع استقرار یک نظام مالی مستقل، پاسخ‌گو و شفاف شده است. بسیاری از کارشناسان بر این باورند که تخصیص قدرت مالیاتی به شهرداری‌ها باید در چارچوب وظایف هزینه‌ای آن‌ها صورت گیرد، در غیر این صورت شکاف میان نیازهای مالی و درآمدهای قابل دسترس استمرار خواهد داشت. راهکارهای پیشنهادی برای اصلاح ساختاری نظام مالی شهرداری‌ها در ایران عبارت‌اند از:

۱. بازطراحی چارچوب قانونی و شفاف‌سازی اختیارات مالیاتی شهرداری‌ها در سطوح محلی.

۲. تقویت ساختار اقتصادی درون‌سازمانی، به‌ویژه در معاونت مالی و اقتصاد شهری.
۳. توسعه نظام بودجه‌ریزی عملکرد محور و سامانه‌های حسابداری شفاف.
۴. کاهش اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار و تقویت سهم مالیات‌های محلی و بهای خدمات.
۵. ایجاد نهادهای واسطه تأمین مالی شهری و تسهیل دسترسی شهرداری‌ها به بازار سرمایه.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش، چالش‌های مدیریت شهری در وصول حقوق مالی ملی و محلی با تأکید بر اصول حکمرانی مطلوب مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظام مالی شهرداری‌ها در ایران از مشکلات ساختاری و نهادی مزمنی رنج می‌برد که ریشه در عدم تناسب اختیارات و مسئولیت‌های نهادهای محلی، تمرکزگرایی مالی دولت مرکزی، نبود چارچوب حقوقی منسجم و شفاف، و اتکای بیش‌ازحد به منابع ناپایدار مانند فروش تراکم و تغییر کاربری دارد. حکمرانی مطلوب شهری به عنوان الگویی کارآمد در مدیریت شهری، می‌تواند تحولی اساسی در نظام درآمدی شهرداری‌ها ایجاد کند. در ایران، با توجه به چالش‌های ساختاری موجود در سیستم مالی شهرداری‌ها، استقرار اصول حکمرانی خوب می‌تواند راهکاری مؤثر برای خروج از بحران‌های مالی باشد. شهرداری‌ها در ایران عمدتاً با مشکلاتی مانند وابستگی به درآمدهای ناپایدار، فقدان شفافیت مالی، ناکارآمدی نظام مالیاتی محلی و ضعف در سیستم نظارتی مواجه هستند. این چالش‌ها ریشه در ساختارهای سنتی مدیریت شهری دارد که با تمرکز بر درآمدهای مقطعی مانند عوارض ساختمانی و فروش تراکم، نتوانسته‌اند الگوی پایدار درآمدی ایجاد کنند. حکمرانی مطلوب با تکیه بر شش اصل کلیدی می‌تواند این وضعیت را متحول کند: مشارکت شهروندان، حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، عدالت محوری و اثربخشی. اجرای این اصول موجب می‌شود شهرداری‌ها به سمت درآمدهای پایدار مانند مالیات بر ارزش زمین، عوارض محلی هدفمند و مشارکت بخش خصوصی حرکت کنند. شفافیت مالی به عنوان یکی از ارکان اصلی حکمرانی مطلوب، می‌تواند با کاهش فساد و افزایش اعتماد عمومی، زمینه را برای اصلاح نظام مالیاتی محلی فراهم کند. همچنین، مشارکت ذی‌نفعان و بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری، منجر به طراحی مکانیسم‌های درآمدی متناسب با نیازهای محلی خواهد شد. تجربه کشورهای موفق نشان داده است که حکمرانی خوب شهری می‌تواند با ایجاد تعادل بین درآمدها و هزینه‌ها، بهره‌وری منابع موجود را افزایش دهد. در ایران نیز، تلفیق این الگو با ظرفیت‌های محلی و قوانین بومی می‌تواند به خلق نظام درآمدی پایدار منجر شود. در نهایت، تحقق این امر مستلزم عزم مدیریتی، اصلاح قوانین شهری، تقویت نهادهای نظارتی و فرهنگ‌سازی در سطح جامعه است. تنها در این صورت می‌توان به شهرداری‌هایی کارآمد، پاسخگو و مالیاً مستقل دست یافت که قادر به ارائه خدمات شهری باکیفیت باشند. در شرایط کنونی، شهرداری‌ها برای پاسخ‌گویی به نیازهای روبه‌رشد شهروندان و اجرای طرح‌های توسعه‌ای، ناگزیر به استفاده از روش‌هایی برای تأمین مالی شده‌اند که اغلب با اصول حکمرانی مطلوب - از جمله شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت اجتماعی، و پایداری زیست‌محیطی - در تعارض است. این وضعیت، ضمن تضعیف اعتماد عمومی، مشروعیت نهادهای محلی را کاهش داده و مشارکت شهروندان در فرآیندهای حکمرانی شهری را با مانع مواجه ساخته است. مطالعه موردی شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰

نشان داد که بخش قابل توجهی از درآمدهای این نهاد از منابع ناپایدار و غیردائم مانند فروش تراکم، جریمه‌های ساختمانی، و تغییر کاربری تأمین شده است. این در حالی است که سهم درآمدهای پایدار، از جمله مالیات بر ارزش افزوده، عوارض خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی، در وضعیت مطلوبی قرار ندارد و نیازمند اصلاح ساختاری و تقویت قانونی است. از منظر نظری، تحلیل موضوع با تکیه بر نظریه اقتصاد سیاسی فضا و حکمرانی شبکه‌ای نشان داد که الگوهای تأمین مالی شهری بازتابی از مناسبات قدرت و روابط نهادی میان دولت، بازار و جامعه مدنی هستند. هرگونه اصلاح در نظام مالی شهرداری‌ها، مستلزم بازتعریف جایگاه نهادهای محلی در ساختار حکمرانی، تقویت سازوکارهای مشارکتی، و افزایش استقلال مالی آنهاست. در همین راستا، تمرکززدایی مالی به عنوان یکی از محورهای اصلی حکمرانی مطلوب باید در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گیرد، به‌ویژه از طریق تفویض اختیارات در زمینه وضع عوارض، بهره‌برداری از دارایی‌های عمومی، و طراحی الگوهای درآمدی متنوع و عادلانه. بنابراین، اصلاح نظام وصول حقوق مالی شهری، بدون تغییر در ساختار حقوقی، تقنینی و اداری نهادهای محلی ممکن نیست. تدوین «قانون درآمدهای پایدار شهرداری‌ها» در کنار ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و فناوری در مدیریت مالی محلی، می‌تواند گام مهمی در این مسیر باشد. در پایان، این مقاله بر ضرورت حرکت از حکمرانی دستوری و متمرکز به سمت حکمرانی تعاملی و مشارکت‌محور تأکید دارد؛ حکمرانی‌ای که در آن دولت مرکزی، نهادهای محلی، بخش خصوصی و جامعه مدنی به عنوان کنشگران اصلی در فرایند توسعه پایدار شهری ایفای نقش می‌کنند. چنین حکمرانی‌ای مستلزم شفافیت، عدالت مالیاتی، پاسخ‌گویی نهادهای محلی، و هم‌افزایی میان دولت ملی و محلی است. تنها در این صورت می‌توان به تقویت سرمایه اجتماعی، ارتقاء کیفیت زندگی شهری، و توسعه نظام‌مند منابع مالی شهری دست یافت.

منابع

- جمشیدزاده، محمدرضا. (۱۳۸۸). بررسی تطبیقی منابع درآمدی پایدار در مدیریت شهری، تهران: مؤسسه نشر دانش نوین.
- حسن‌زاده، مهدی. (۱۳۹۹). ساختار درآمدی شهرداری‌ها در ایران، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها.
- حسینی، سیدرضا. (۱۴۰۰). نظام نظارتی شهرداری‌ها، مشهد: انتشارات دانشگاه فردوسی.
- زرنور، هادی؛ مهرآذین، شهلا؛ ستاری‌فر، محمد. (۱۳۹۲). بازیابی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- زارعی، احمد. (۱۴۰۰). اقتصاد شهری و مدیریت درآمدهای پایدار، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- سعیدی، علی. (۱۴۰۲). حکمرانی شهری و مدیریت مالی، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- شهرداری اصفهان. (۱۴۰۱). گزارش اجرای طرح پایلوت مالیات بر ارزش زمین، اصفهان: انتشارات شهرداری اصفهان.
- شهرداری مشهد. (۱۴۰۱). گزارش اصلاحات مالی شهرداری مشهد، مشهد: انتشارات شهرداری مشهد.
- مشکینی، ابوالفضل؛ شعبان‌زاده نمینی، حسین؛ خیرخواه، محمد. (۱۳۹۶). راهنمای تأمین منابع مالی شهرداری‌ها، تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

- معزی‌مقدم، حسین. (۱۳۸۱). شیوه‌های نوین تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها، تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۰). تحلیل نظام مالی شهرداری‌های ایران، تهران: انتشارات مجلس.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. (۱۴۰۰). الگوی بهینه درآمدزایی پایدار شهری، تهران: انتشارات شهرداری تهران.
- مرکز مطالعات شهرداری تهران. (۱۴۰۲). گزارش عملکرد مالی شهرداری تهران، تهران: انتشارات شهرداری تهران.
- نوروزی، علی. (۱۳۹۸). قوانین و مقررات شهرداری‌ها، تهران: انتشارات خرسندی.
- بانک جهانی (۱۴۰۱)، راهنمای اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها (ترجمه: پژوهشکده امور اقتصادی)، تهران: نشر اقتصاد
- حسینی، سیدمرتضی؛ قدیری، رضا؛ محمدی، علی. (۱۳۹۹). بررسی چالش‌های درآمدی شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران، مجله مدیریت شهری، ۱۲(۳)، ۲۵-۱۰.
- رحمانی، مریم؛ علویان، مرتضی؛ قاسمی، ابوالفضل. (۱۴۰۱). موانع تحقق پارادایم حکمرانی خوب شهری در ایران. پژوهش‌های راهبردی مسائل اجتماعی ایران، ۱۰(۳۴)، ۱۱۷-۱۴۱.
- رفیعی، محمد. (۱۴۰۱). مالیات‌های محلی و توسعه پایدار شهری. فصلنامه اقتصاد شهری، ۱۵(۳)، ۹۲-۷۵.
- شفیعی، مریم. (۱۴۰۲). نقش شفافیت مالی در کاهش فساد شهری. مجله مطالعات مدیریت شهری، ۸(۱)، ۶۰-۷۵.
- قاسمی، ابوالفضل؛ علویان، مرتضی؛ لطفی، صدیقه؛ رحمانی، مریم. (۱۴۰۰). تحلیل مضامین حکمرانی خوب شهری در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران. پژوهش‌های راهبردی مسائل اجتماعی ایران، ۱۰(۳۴)، ۱۱۷-۱۴۱.
- قلی‌پور، رحمت‌الله؛ درویش‌زاده، محمدمهدی؛ پیران‌نژاد، علی. (۱۳۹۸). بررسی روش‌ها و موانع دستیابی به درآمد پایدار شهری. مدیریت دولتی، ۱۱(۱)، ۱۷۸-۱۵۱.
- کاظمیان، مسعود؛ معصومی‌فر، حمید. (۱۳۹۹). تأثیر روش‌های تأمین مالی مدیریت شهری بر حق بر شهر در کلان‌شهر تهران. فصلنامه مطالعات شهر و منطقه، ۷(۲)، ۶۷-۴۵.
- کریمی، علی؛ پارسا، ندا. (۱۳۹۱). تبیین نظری حکمرانی خوب شهری: تعیین شاخص‌ها و مؤلفه‌ها. مجله حکمرانی شهری، ۳(۱)، ۵۰-۳۲.
- میکائیلی نمینی، حمیدرضا. (۱۳۹۲). تحلیل ساختاری نظام درآمدی شهرداری‌ها. فصلنامه مدیریت شهری، ۱۰(۳)، ۶۵-۷۲.
- میلانی، علیرضا؛ پژوهیان، جمشید؛ حسینی، سیدمحسن؛ غفاری، محمود. (۱۳۹۹). بررسی تأثیر مالیات محلی بر توزیع درآمد در کشورهای منتخب او. ای. سی. دی. مجله پژوهش‌های اقتصادی، ۱۵(۲)، ۱۳۰-۱۱۲.

پژوهشکده امور اقتصادی. (۱۴۰۰). نظام مالیاتی محلی در ایران: چالش‌ها و راهکارها. تهران: نشر پژوهشکده. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. (۱۴۰۱). طرح جامع اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها. مرکز آمار ایران. (۱۴۰۲). سالنامه آماری شهرداری‌های کشور. تهران: انتشارات مرکز آمار ایران.

UN-Habitat. (2010). *The Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper*.

Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

Hendriks, F. (2014). *Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values*. *Urban Affairs Review*, 50(4), 553–576.

Harvey, D. (1989). *The Urban Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372–396.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

UNDP. (2020). *Local Governance and Urban Finance*. New York: United Nations Publications.

World Bank. (2021). *Municipal Finance Reform in Developing Countries*. Washington: World Bank Publications.

OECD. (2022). *Fiscal Decentralization and Urban Governance*. Paris: OECD Publishing.

UNDP. (2021). *Local Governance and Urban Finance Reform*. New York: United Nations Publications.

World Bank. (2022). *Municipal Finance Reform Toolkit*. Washington: World Bank Publications.

OECD. (2021). *Local Public Finance in Emerging Countries*. Paris: OECD Publishing

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی