



راهنمای مالیه شهرداری

تألیف: انید اسلک

با حمایت: مؤسسه اسکان بشر سازمان ملل متحد

ترجمه: اکرم عبدی، سیده سمانه غیور باغبانی

ویرایش علمی: دکتر محمدعلی باقرپور ولاشانی

به کوشش: مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد

مرشناسه	: اسلک، ناومی انید، ۱۹۵۱ - م.
	(Slack, N. E. (Naomi Enid
عنوان و نام پدیدآور	: راهنمای مالیه شهرداری / مولف انید اسلک؛ با حمایت برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد؛ مترجم اکرم عبدی، سمانه غیورباغبانی؛ به کوشش مرکز پژوهش های شورای اسلامی شهر مشهد.
مشخصات نشر	: مشهد : شورای اسلامی شهر مشهد، مرکز پژوهشها، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری	: ۱۳۲ ص.: جدول، نمودار.
شابک	: 978-600-92676-4-4
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: عنوان اصلی: Guide to municipal finance, ۲۰۰۹.
یادداشت	: کتاب حاضر نخستین بار تحت عنوان «راهنمای مالیه شهری» با ترجمه حسین محمدپورزند و سیدمحسن طباطبایی مزدآبادی توسط سازمان مدیریت صنعتی در سال ۱۳۹۱ فیبا گرفته است.
یادداشت	: کتابنامه.
عنوان دیگر	: راهنمای مالیه شهری.
موضوع	: شهرداری - امور مالی
شناسه افزوده	: عبدی، اکرم، ۱۳۶۱ - مترجم
شناسه افزوده	: غیور، غبغبی، سمانه، ۱۳۶۲ - مترجم
شناسه افزوده	: سازمان ملل متحد. برنامه اسکان بشر
شناسه افزوده	: Programme United Nations . Human Settlements
شناسه افزوده	: شورای اسلامی شهر مشهد. مرکز پژوهشها
رده بندی کنگره	: ۷۹۱.۵HJ / الف ۷۹۱.۵۳۹۱
رده بندی دیویی	: ۳۵۵/۴۲۱۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۰۰۲۷۳۰



کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران

راهنمای مالیه شهرداری

تألیف: انید اسلک؛ با حمایت برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد

ترجمه: اکرم عبدی، سیده سمانه غیورباغبانی

ویرایش علمی: دکتر محمدعلی باقرپور ولاشانی

به کوشش: مرکز پژوهش های شورای اسلامی شهر مشهد

ناشر: انتشارات مرکز پژوهش های شورای اسلامی شهر مشهد

وزیری، ۱۳۲ صفحه، ۱۰۰۰ نسخه، چاپ اول ۱۳۹۲

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۲۶۷۶-۴-۴

قیمت: ۳۳۰۰ تومان

فهرست مطالب

۹	مقدمه
۱۰	پیشگفتار
۱۱	فصل اول: تعریف مالیه شهرداری و اهداف کتاب راهنما
۱۱	تعریف مالیه شهرداری
۱۲	اهداف کتاب راهنما
۱۲	رنوس کلی کتاب راهنما
۱۵	فصل دوم: مسائل، چالش‌ها و گرایش‌های مالیه شهرداری
۱۵	وضعیت مالیه شهرداری‌ها
۲۱	مسائل و چالش‌ها
۲۱	شهرنشینی سریع
۲۴	چالش‌های "مناطق بزرگ کلان‌شهری"
۲۵	جهانی شدن
۲۶	اهداف توسعه هزاره
۲۷	هزینه‌های "پراکندگی شهری"
۲۷	درآمدهای ناکافی برای تامین نیازهای هزینه‌ای
۲۸	گرایش‌های اخیر در مالیه شهرداری
۲۹	تمرکززادایی مالی
۳۱	تأکید بر مالیات‌بندی بر زمین و دارایی
۳۲	مشارکت‌های عمومی - خصوصی
۳۲	مسئولیت‌پذیری در بودجه‌بندی
۳۳	مدیریت مالی بهبود یافته

۳۵	فصل سوم: اصول مالیه شهرداری
۳۵	نقش دولت محلی در اقتصاد
۳۶	وظایف اصلی شهرداری
۳۶	مدل منفعت مالیه دولت محلی
۳۷	خدمات با ویژگی های کالای خصوصی
۳۸	خدمات با ویژگی های کالای عمومی
۳۸	خدمات همراه با سرریز
۳۸	خدماتی که با توزیع دوباره درآمد همراهند
۳۹	اصول مالیه عمومی
۴۱	فصل چهارم: درآمدهای شهرداری
۴۱	منابع درآمد شهرداری
۴۳	ویژگی های یک مالیات محلی خوب
۴۴	مالیات ها
۴۴	مالیات بر دارایی
۴۶	ویژگی های منحصر بفرد مالیات بر دارایی
۴۸	ساز و کار مالیات بر دارایی
۴۸	شناسایی دارایی ها
۴۹	مبنای ارزیابی
۵۲	نرخ های مالیاتی
۵۳	جمع آوری مالیات
۵۴	نقاط ضعف مالیات بر دارایی
۵۵	مالیات بر درآمد شخصی
۵۶	مالیات بر درآمد شرکت
۵۷	مالیات بر حقوق و دستمزد
۵۷	مالیات بر مصرف عمومی
۵۸	مالیات غیر مستقیم
۵۸	مالیات خودرو
۵۹	مالیات بر سکونت در هتل
۶۰	عوارض بهره برداری

۶۰	بهای خدمات.....
۶۱	قیمت‌های عمومی.....
۶۲	مالیات بر منافع.....
۶۲	بهره‌وری عوارض بهره‌برداری.....
۶۳	مشکلات قیمت‌گذاری.....
۶۴	انتقالات بین دولتی.....
۶۴	انواع انتقالات.....
۶۵	منطق انتقالات.....
۶۶	عدم توازن مالی عمودی (شکاف مالی).....
۶۷	عدم توازن مالی افقی.....
۶۷	اثرات خارجی (سرریزها).....
۶۸	علل سیاسی.....
۶۹	طراحی انتقالات.....
۶۹	مشکلات مربوط به انتقالات.....
۷۱	اجرا و مدیریت درآمدهای شهرداری.....
۷۳	فصل پنجم: تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌ای.....
۷۴	سرمایه‌های حاصل از درآمدهای عملیاتی.....
۷۴	انتقالات بین دولتی.....
۷۵	بسیج سرمایه خصوصی.....
۷۶	استقراض شهرداری.....
۷۹	مشارکت‌های عمومی - خصوصی.....
۸۰	عوارض توسعه.....
۸۷	تأمین مالی از راه افزایش مالیات.....
۹۲	مالیات بر تصرف ارزش زمین.....
۹۷	فصل ششم: بودجه شهرداری، گزارش‌دهی مالی و حسابرسی.....
۹۷	هزینه‌ها در سطح محلی.....
۹۸	بودجه‌بندی شهرداری.....
۹۸	بودجه‌های عملیاتی و سرمایه‌ای.....

۱۰۰	فرایند بودجه‌بندی
۱۰۱	مراحل فرایند بودجه‌بندی
۱۰۲	مشارکت شهروندان
۱۰۴	گزارش‌دهی مالی و حسابرسی
۱۰۵	استانداردهای حسابداری
۱۰۵	مفاهیم حسابداری
۱۰۷	حسابرسی
۱۰۸	سنجش عملکردمحور
۱۱۱	فصل هفتم: استقراض شهرداری و دسترسی به بازار سرمایه
۱۱۱	نقش استقراض شهرداری
۱۱۲	بازارهای سرمایه
۱۱۳	ادغام بدهی شهرداری
۱۱۴	ابزارهای استقراض
۱۱۶	رتبه‌بندی اعتباری
۱۲۱	فصل هشتم: نکات پایانی
۱۲۳	منابع
۱۲۹	پیوست

فهرست جداول، نمودارها و قاب‌ها

جداول

- جدول ۱- توزیع هزینه‌های شهرداری، کشورهای منتخب عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه ۱۷
- جدول ۲- توزیع هزینه‌های شهرداری، کشورهای منتخب اروپای شرقی و مرکزی، آسیا، آفریقا و ۱۸
- جدول ۳- توزیع درآمدهای شهرداری، کشورهای منتخب عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و ۱۹
- جدول ۴- توزیع درآمدهای شهرداری، کشورهای منتخب اروپای شرقی و مرکزی، آسیا، آفریقا و ۲۰
- جدول ۵- درصد سهم هزینه‌های دولت محلی از تولید ناخالص داخلی و هزینه‌های کلی دولت ۲۲
- جدول ۶- جمعیت شهری در قاره‌های مختلف، دوره‌های زمانی منتخب، ۱۹۵۰ تا ۲۰۵۰ ۲۳
- جدول ۷- درصد جمعیت شهری قاره‌های مختلف، دوره‌های زمانی منتخب، ۱۹۵۰ تا ۲۰۵۰ ۲۴
- جدول ۸- منابع درآمدهای عملیاتی شهرداری در شهرهای منتخب ۴۲
- جدول ۹- مبنای مالیات بر دارایی ۵۱
- جدول ۱۰- انواع انتقالات مالی بین دولتی ۶۵
- جدول ۱۱- عوارض توسعه، تورنتوی بزرگ، ۲۰۰۷ ۸۳
- جدول ۱۲- مراحل بودجه سرمایه‌ای ۱۰۱

نمودارها

- نمودار ۱- بدهی عمومی، هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری - نقش دولت‌های محلی (۲۰۰۰) ۳۰
- نمودار ۲- ابزارهای مالی متفاوت برای خدمات گوناگون ۳۷
- نمودار ۳- محاسبه اضافی مالیات ۸۹
- نمودار ۴- گام‌های فرایند بودجه‌بندی ۱۰۱

قاب‌ها

- قاب ۱- اصول مالیه عمومی ۳۹
- قاب ۲- ویژگی‌های یک مالیات محلی خوب ۴۳
- قاب ۳- چگونگی فعالیت سرمایه‌گذاری مالیات بر دارایی ۴۵
- قاب ۴- قیمت‌گذاری خیابان در سنگاپور ۶۱
- قاب ۵- اصول مالیه عمومی برای طراحی انتقالات مالی ۷۰
- قاب ۶- انواع مشارکت عمومی - خصوصی ۷۸
- قاب ۷- محاسبه عوارض توسعه ۸۴
- قاب ۸- اجرای تأمین مالی توسعه مالیات ۸۸
- قاب ۹- مراحل تأمین مالی توسعه مالیات ۹۰
- قاب ۱۰- مشارکت شهروندان: بودجه‌بندی مشارکتی در پورتو آگره ۱۰۳
- قاب ۱۱- مالیه شهرداری و ابتکارات مدیریتی در کشور غنا ۱۱۴
- قاب ۱۲- تصویری از یک اوراق قرضه معاف از مالیات ۱۱۵

مقدمه ناشر

رشد مداوم جمعیت شهرنشین در کشورهای در حال توسعه نیاز به خدمات شهری را به شدت افزایش داده است. در این میان، بیشترین فشار متوجه شهرداری‌هاست که عمدتاً عهده‌دار خدمات‌رسانی به مردم و تولید کالاها و خدمات عمومی هستند. از سوی دیگر، داشتن نگاه صرفاً کالبدی به شهر، قائل نبودن هویت اقتصادی برای شهرداری‌ها و وابستگی شدید آنها به دولت مرکزی، سبب گردیده ظرفیت شهرها برای تولید فرصت‌های اقتصادی و درآمدزایی کمتر به بار بنشیند. نبود ابزارهای تامین مالی نوین و چارچوب‌های عملیاتی قابل اتکا و راهبردی، توسعه نیافتگی بازارهای مالی، محدودیت‌های اقتصادی و سیاسی، نبود بخش خصوصی قوی و... نیز به این مشکلات دامن زده و تامین مالی پروژه‌های شهری را به یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های پیش روی توسعه شهری تبدیل نموده است.

تقویت و خودکفایی شهرداری‌ها و عدم وابستگی آنها به بودجه‌های عمومی دولتی و نیز فراهم شدن شرایط و بستر مناسب برای گسترش فعالیت بخش خصوصی و افزایش مشارکت مردمی، لازمه ایجاد و تامین منابع جدید درآمدی و به تبع آن افزایش نسبت خدمات ارائه شده به شهروندان در قبال میزان بودجه شهرداری است. استقلال مالی و شفافیت بودجه شهرداری‌ها، امکان نظارت شهروندان بر عملکرد شهرداری را افزایش می‌دهد و در نتیجه ضمن افزایش حسن مشارکت شهروندان در امور شهری و ارتقای سطح رضایت عمومی، سبب بهبود کارایی و افزایش اثربخشی مدیریت شهری می‌گردد.

کتاب راهنمای مالیه شهرداری، از تالیفات ارزشمند برنامه اسکان و شهرسازمان ملل متحد است که با رویکرد افزایش رفاه عمومی و ایجاد سرپناه برای همگان تالیف گردیده و کلیه مباحث روز مرتبط با مالیه شهرداری را در خود جای داده است. انتشارات مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد مطالعه این کتاب را به سیاست‌گذاران و مقامات دولتی، مدیران شهرداری‌ها و نهادهای مدنی و دانشگاهیان توصیه می‌کند.

پیش‌گفتار

بحران جهانی مسکن به ویژه در کشورهای در حال توسعه، روز به روز وخیم‌تر می‌شود و حق داشتن یک سرپناه مناسب را به خواسته‌ای تبدیل می‌کند که علیرغم اهداف تعیین شده در توسعه هزاره، تحقق آن روز به روز دشوارتر می‌گردد.

با نرخ بالای شهرنشینی - ناشی از هجوم افراد به شهرهای کوچک و بزرگ و نیز رشد طبیعی جمعیت - هم اکنون جهان به نقطه‌ای رسیده است که برای اولین بار نیمی از کل جمعیت در شهرها زندگی می‌کنند.

تا سال ۲۰۵۰، شش میلیارد نفر، معادل دو سوم جمعیت جهان، در شهرها زندگی خواهند کرد. همگام با رشد مراکز شهری، فقر جهانی به شهرهای کوچک و بزرگ و به ویژه سکونت‌گاه‌ها و سرپناه‌های غیررسمی در حال رشد در کشورهای در حال توسعه انتقال می‌یابد. این رویداد که "شهری شدن فقر" نامیده می‌شود، در کشورهای در حال توسعه، بسیار سریع‌تر رخ می‌دهد و سکونت‌گاه‌های غیررسمی و محلات پرجمعیت و کثیف همانند قارچ در هر مکانی رشد می‌کنند.

این امر ما را ملزم می‌سازد تا با به کارگیری همه ابزارهای موجود، اجرای هدف یازدهم از اهداف توسعه هزاره یعنی دستیابی به بهبود چشمگیر زندگی حداقل ۱۰۰ میلیون زاده‌نشین در سال ۲۰۱۰ را تضمین نماییم.

اگر می‌خواهیم امیدواری را برای ساکنان فقیر شهر به ارمغان بیاوریم، به دولت‌های نوآور و خلاق و سیستم گزارش‌دهی و تفکر محلی نیاز داریم. همچنین به همان اندازه، باید از شهرهای کوچک و بزرگ و در حقیقت کشورهايمان حمایت نماییم تا با تنظیم سیاست‌ها و به کارگیری راهبردهای حمایت از فقرا، تعداد محلات پرجمعیت و کثیف کاهش یابد.

در این زمینه، مجموعه "ابزارهای مالی و بهترین اقدامات سکونت‌گاه‌های بشری"^۱ بر توسعه فنون، دانش و ابزارهای مرتبط با مالیه سکونتگاه‌های بشری تمرکز نموده است تا از این طریق کشورهای عضو درباره تأمین مسکن ارزان‌قیمت برای مستمندان آموزش ببینند.

آنا تیبایجوکا^۲

مدیر اجرایی مؤسسه اسکان بشر سازمان ملل متحد
معاون دبیر کل سازمان ملل متحد

1. Urbanization of Poverty
2. Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series
3. Anna Tibaijuka