

باز آرایشی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها

جلد دوم

تهیه کنندگان:

محمد ستاریفر - بهروز هادی زبور - شمس بهرآدین



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

سرشناسه	هادی زنور، بهروز
عنوان و نام پدیدآورنده	بازارآیی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها / تهیه کنندگان: بهروز هادی زنور، شفق مهرآذین، افشین برمکی؛ [به سفارش] مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران
مشخصات نشر	تهران: مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲
مشخصات ظاهری	۲ ج: مصور، جدول، نمودار
شابک	۸-۲۰-۶۰۸۰-۶۰۰-۹۷۸-۱۰ ج ۱: ۷-۱۴-۶۰۸۰-۶۰۰-۹۷۸-۲ ج
وضعیت فهرست نویسی	فیا
یادداشت	تهیه کنندگان جلد دوم محمد ستاریفر، بهروز هادی زنور، شفق مهرآذین هستند.
یادداشت	ج. ۲ (چاپ اول: ۱۳۹۲) (فیا).
یادداشت	کتابنامه
موضوع	شهرداری — امور مالی — مطالعات تطبیقی شهرداری — امور مالی شهرداری — ایران — امور مالی
شناسه افزوده	مهرآذین، شفق برمکی، افشین ستاری فر، محمد
شناسه افزوده	شهرداری تهران. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران
رده بندی کنگره	HJ۹۱۰۹/ف۲-۳ ۱۳۹۲
رده بندی دیویی	۳۵۲/۱۰۰
شماره کتابشناسی ملی	۳۴۳۳۵۱



مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

تهیه کنندگان: بهروز هادی زنور، شفق مهرآذین، افشین برمکی، محمد ستاریفر

صفحه آرای: نگارستان حامد

طراح جلد: یعقوب قاسمی

نوبت چاپ: اول

چاپ: ۱۳۹۲

شمارگان: ۱۰۰۰

بها: ۱۷۰۰۰۰ ریال

ناشر: مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

کلیه حقوق چاپ برای ناشر محفوظ است.

نشانی: خیابان شریعتی، خیابان پل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان آقابزرگی، شماره ۳۲

تلفن: ۲۲۳۹۲۰۸۰-۸۳

کدپستی: ۱۹۶۴۶۳۵۶۱۱

<http://rpc.tehran.ir>

info@rpc.tehran.ir

سخن نخست

حیات و توانایی عملکرد سیستم شهری، رشد و توسعه یا افت و رکود آن در طول زمان، به چگونگی استفاده از منابع اقتصادی موجود در شهر و نحوه بهره‌مندی کنش عوامل اقتصادی وابسته است. بی‌شک مدیریت بهینه‌ی این منابع محدود، فارغ از مطالعه، پژوهش و تدبیر و تحقیق در امور امکان‌پذیر نمی‌شود. از این‌رو مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران به عنوان نهاد مطالعاتی شهرداری تهران با توجه به فلسفه وجودی و ظرفیت‌ها و توانمندی‌های خود به مدیریت فرآیندهای پژوهشی و انجام مطالعه و پژوهش درخصوص مسائل مدیریت شهری می‌پردازد، تا گامی هرچند اندک اما مؤثر در جهت تحلیل صحیح محیط، انتخاب بهترین اهداف و راهبردها و در نهایت ارتقای عملکرد مدیریت شهری بردارد.

در همین راستا طرح مطالعاتی «بازآرایی وابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران» به همت این مرکز و بهره‌گیری از توان بخش خصوصی به ریاست و به اجرا درآمده است که به دلیل اهمیت موضوع، گزارشات طرح مذکور به صورت دو جلد کتاب تحت عنوان «بازآرایی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها» منتشر می‌گردد.

بدین مناسبت لازم است از تلاش‌های وافر جناب آقای دکتر بهر هادی زنوز، جهت تدوین و تهیه‌ی کتب مذکور، جناب آقای کمال اطهری ناظر علمی محترم و جناب آقای محسن مردعلی مدیر محترم مطالعات زیرساخت‌های مدیریتی و مالی و سرکار خانم سادات علوی به‌عنوان ناظرین مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تشکر و قدردانی به عمل آید.

بابک نگاهداری

رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

فهرست مطالب

فصل اول: تقسیم وظایف میان سطوح مختلف دولت در ایران	۲۱
مقدمه	۲۲
۱- مسأله یار، حوزه های تمرکز و عدم تمرکز	۲۵
۱-۱- چگونگی پیدایش منظومه های پویایی رشد و توسعه	۲۵
۱-۲- منظومه های پویایی رشد و توسعه در ایران	۳۰
۱-۳- روندهای عدم تمرکز در اصلاح نهاد دولت (اصول و موازین کلی)	۳۶
۱-۴- گستره پریش ها و سوا و پیش رو	۴۲
۲- دولت، تمرکز، عدم تمرکز و مطالبات پیش رو	۴۴
۲-۱- گستره های تمرکز و عدم تمرکز	۴۵
۲-۲- ایران در گستره تمرکز و عدم تمرکز	۴۷
۲-۳- تعامل و در هم تنیدگی منارها در "عدم تمرکز"	۴۸
۲-۴- نقش عدم تمرکز در خلق دولت و مالای عمومی مطرح ندی شده	۵۰
۲-۵- مطالبات پیش روی توسعه کشور از تمرکز، عدم تمرکز و قانس اساسی کشور	۵۰
۳- مطالعه و استخراج وظایف سطوح مختلف دولت در قانس اساسی ایران	۵۸
۴- بررسی تقسیمات کشوری و سطوح مختلف دولت	۶۹
۵- بررسی تقسیم وظایف میان دولت مرکزی و دولت های استانی	۷۹
۵-۱- امور اجتماعی، رفاهی و فرهنگی	۷۹
۵-۲- امور زیربنایی و مسکن	۸۰
۵-۳- امور اقتصادی و مالی	۸۰
۵-۴- امور امنیتی و دفاعی	۸۰
۶- بررسی تقسیم وظایف میان دولت مرکزی و شهرداری ها	۸۱
۷- استخراج سیاست های کلی مدیریت امور محلی که در رویکردهای مجمع تشخیص مصلحت نظام در دست تهیه	
است	۹۷
۷-۱- سیاست های کلی و مدیریت محلی	۹۸
۷-۲- سیاست های کلی برنامه های توسعه کشور و مدیریت محلی	۱۰۰
۷-۳- چالش های ساختاری مدیریت محلی	۱۰۴
۷-۴- محورهای سیاست های کلی مدیریت محلی	۱۰۷
۸- استخراج مندرجات قوانین برنامه های توسعه در مورد انتقال برخی وظایف دولت مرکزی و استانی به شهرداری ها	۱۱۰
۸-۱- قانون برنامه سوم توسعه	۱۱۳
۸-۲- عدم تمرکز در قانون برنامه چهارم توسعه	۱۳۰

۱۴۴	۸-۳- مصوبات شورای عالی اداری در زمینه عدم تمرکز
۱۴۸	۸-۴- عدم تمرکز در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۱۵۴	۹- بررسی مطالعات انجام شده در مورد چگونگی انتقال برخی وظایف دولت به شهرداری‌ها
۱۵۴	۹-۱- اصول پایه تعیین وظایف شهرداری‌ها
۱۵۷	۹-۲- اهداف و راهبردهای تعیین وظایف شهرداری‌ها
۱۵۸	۹-۳- معیارهای تعیین وظایف شهرداری‌ها
۱۵۹	۹-۴- بررسی تطبیقی ایده‌ها و نظریه‌های وظایف قابل واگذاری به شهرداری‌ها در ایران
۱۶۱	۹-۵- تدوین و طبقه‌بندی وظایف قابل واگذاری به شهرداری‌ها در ایران
۱۶۶	۱۰- ارزیابی اقدامات انجام شده در مورد انتقال برخی وظایف دولت مرکزی به شهرداری‌ها
۱۶۸	۱۱- مطالعه شاخص‌های عدم تمرکز مالی در ایران
۱۷۲	۱۲- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۷۳	۱۲-۱- مبانی حوزه‌های تمرکز و عدم تمرکز
۱۷۶	۱۲-۲- دولت، مرکز، عدم تمرکز، مطالبات پیش‌رو
۱۷۸	۱۲-۳- مطالعه و استخراج وظایف سطوح مختلف دولت در قانون اساسی ایران
۱۸۰	۱۲-۴- بررسی تقسیمات شوریه و سطوح مختلف دولت
۱۸۱	۱۲-۵- بررسی تقسیم وظایف میان دولت مرکزی و شهرداری‌ها
۱۸۲	۱۲-۶- استخراج مندرجات قوانین برنامه‌ها، توسعه، مورد انتقال برخی وظایف دولت مرکزی و استانی به شهرداری‌ها
۱۸۳	۱۲-۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فصل دوم: روابط مالی دولت مرکزی و دولت‌های استانی در ایران..... ۲۰۱

۲۰۲	مقدمه
۲۰۳	۱- ارزیابی عملکرد شورای برنامه‌ریزی استان‌ها
۲۰۴	۱-۱- وظایف دولت استانی (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان)
۲۱۰	۱-۲- تجزیه و تفکیک امور حاکمیتی و تصدی بین سطوح مختلف دولت
۲۱۲	۱-۳- مؤثرین کنی‌کاری عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
۲۱۶	۲- بررسی و ارزیابی خزانه معین استانی
۲۲۲	۲-۱- نیم‌نگاهی به عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و خزانه معین استانی
۲۲۳	۳- مطالعه و بررسی بودجه جاری دولت در سطح ملی و استانی و نحوه تأمین مالی آنها
۲۳۸	۴- مطالعه و بررسی طرح‌های عمرانی ملی و استانی و نحوه تأمین مالی آنها
۲۴۰	۴-۱- طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی استانی (سال ۸۵)
۲۴۶	۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فصل سوم: روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران..... ۲۵۷

۲۵۸	مقدمه
۲۵۹	۱- مرور اجمالی نظام مالی شهرداری‌ها در ایران
۲۶۰	۱-۱- عوارض عمومی
۲۶۹	۱-۲- عوارض اختصاصی
۲۷۱	۱-۳- درآمد حاصل از بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری

۲۷۵	۱-۴- درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری
۲۷۷	۱-۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی
۲۷۷	۱-۶- اعانات، هدایا و داری‌ها
۲۸۰	۱-۷- سایر منابع تأمین اعتبار
۲۸۳	۱-۸- بررسی میزان درآمد شهرداری‌ها و تحول آن در دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۹
۲۹۲	۲- مطالعه و بررسی اختیارات شوراهای شهر و شهرداری‌ها در وضع و وصول عوارض محلی
۳۰۰	۳- بررسی و ارزیابی اختیارات شوراهای شهر و شهرداری‌ها در وضع و وصول بهای خدمات شهری و حضور دولت استانی در این نوع تصمیمات
۳۰۳	۴- بررسی و ارزیابی تشخیص و وصول مالیات بر ارزش افزوده و سهم شهرداری‌ها از آن
۳۰۷	۵- تشخیص و وصول عوارض فرآورده‌های نفتی و سهم شهرداری‌ها از آن
۳۰۸	۶- بررسی و ارزیابی کمک‌های بلاعوض جاری و سرمایه‌ای دولت به شهرداری‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها
۳۱۵	۷- بررسی و ارزیابی اختیارات شهرداری‌ها در استفاده از منابع استقراضی و مراجعه به بازارهای مالی در ایران
۳۱۸	۷-۱- استقراض شهرداری‌ها از سیستم بانکی
۳۲۰	۷-۲- انتشار اوراق مشارکت توسط شهرداری‌ها
۳۲۱	۷-۳- نهادهای مالی تخصصی شهرداری در ایران
۳۲۶	۸- بررسی و ارزیابی نظارت مالی نهادهای مرکزی بر شهرداری‌ها در ایران
۳۲۷	۹- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۲۷	۹-۱- ساختار درآمد شهرداری‌ها و تحول آن
۳۲۸	۹-۲- اختیارات شهرداری‌ها و شوراهای شهر در وضع عوارض محلی
۳۳۰	۹-۳- اختیارات شوراهای اسلامی شهر در تعیین بهای خدمات شهری
۳۳۱	۹-۴- مالیات بر ارزش افزوده
۳۳۲	۹-۵- کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها
۳۳۳	۹-۶- قواعد حاکم بر استقراض شهرداری‌ها
۳۳۴	۹-۷- نظارت مالی دولت بر شهرداری‌ها

فصل چهارم: مقایسه وضعیت ایران با کشورهای منتخب در زمینه تقسیم کار و مناسبات مالی

۳۳۷	دولت و شهرداری‌ها
۳۳۸	مقدمه
۳۳۸	۱- سطوح مختلف دولت و تقسیمات کشوری
۳۳۹	۱-۱- کشورهای پیشرفته
۳۴۵	۱-۲- کشورهای آسیایی
۳۵۰	۲- مقایسه تقسیم کار سطوح مختلف دولت در ایران و کشورهای منتخب
۳۵۴	۳- مقایسه ایران با کشورهای پیشرفته و منتخب آسیایی در حیطه روابط مالی دولت و شهرداری‌ها
۳۵۵	۳-۱- اقلام درآمدی دولت‌های محلی
۳۵۷	۳-۲- وضع و وصول عوارض محلی
۳۶۳	۳-۳- وضع و وصول بهای خدمات شهری

۴۰۳	وضع و وصول مالیات‌های مشترک
۳۷۴	۵-۳- کمک‌های بلاعوض
۳۸۱	۶-۳- منابع استقراضی و بازارهای مالی
۳۹۵	۴- شناسایی اصلاحات ضروری و امکان‌پذیر در مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران
۳۹۵	۴-۱- تقسیم وظایف میان سطوح مختلف دولت
۴۰۰	۴-۲- مناسبات مالی سطوح مختلف دولت
۴۰۵	۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فصل پنجم: ارائه راهبردها، سیاست‌ها، چارچوب‌های قانونی و روال‌های اداری ۴۰۹

۴۱۰	مقدمه
۴۱۱	۱- تعاریف مفاهیم
۴۱۲	۲- راهبردها
۴۱۳	۳- سیاست‌های برنامه توسعه در زمینه عدم تمرکز
۴۱۳	۳-۱- شورای برآه ریزی استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان
۴۱۴	۳-۲- نظام درآمد- هزینه استان
۴۱۵	۳-۳- توسعه متوازن منطقه
۴۱۵	۳-۴- تفویض اختیارات به استان
۴۱۶	۴- پیشنهاد تقسیم کار مطلوب میان سطوح مختلف دولت در چارچوب سیاست‌های عدم تمرکز اداری
۴۱۶	۴-۱- سیاست‌ها
۴۱۸	۴-۲- اصلاحات در حوزه امور عمومی دولت
۴۲۹	۵- انتقال وظایف به شهرداری‌ها
۴۲۹	۵-۱- مبنای نظری انتقال وظایف
۴۲۹	۵-۲- مقایسه ایران با کشورهای منتخب
۴۳۱	۵-۳- وظایف شهرداری‌ها در ایران
۴۳۳	۵-۴- پیشنهاد در زمینه انتقال برخی وظایف سطوح بالاتر دولت به شهرداری‌ها
۴۴۳	۶- ارزیابی پیامدهای مالی واگذاری وظایف بیشتر از سوی دولت مرکزی و استانی به شهرستان‌ها
۴۴۷	۷- بازنگری در اختیارات شوراهای شهر و شهرداری‌ها در وضع و وصول عوارض محلی
۴۴۷	۷-۱- مبنای نظری
۴۴۸	۷-۲- تجربه جهانی
۴۴۸	۷-۳- تجربه ملی
۴۵۲	۷-۴- پیشنهادات
۴۵۳	۸- بازنگری در اختیارات شوراهای شهر و شهرداری‌ها برای وضع و وصول بهای خدمات شهری
۴۵۳	۸-۱- مبنای نظری
۴۵۳	۸-۲- تجربه جهانی
۴۵۴	۸-۳- تجربه ملی
۴۵۵	۸-۴- پیشنهادات
۴۵۶	۹- بازنگری در مالیات‌های مشترک و نحوه توزیع آن میان شهرداری‌ها

- ۴۵۶ ۹-۱- مبانی نظری
- ۴۵۷ ۹-۲- تجربه جهانی
- ۴۵۷ ۹-۳- تجربه ملی
- ۴۶۰ ۹-۴- پیشنهادات
- ۴۶۱ ۱۰-۱- بازنگری در قواعد پرداخت کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها
- ۴۶۱ ۱۰-۱-۱- مبانی نظری
- ۴۶۲ ۱۰-۲- تجربه جهانی
- ۴۶۴ ۱۰-۳- تجربه ملی
- ۴۶۶ ۱۰-۴- پیشنهادات
- ۴۷۰ ۱۱-۱- بازنگری در مقررات مربوط به مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی
- ۴۷۰ ۱۱-۱-۱- مبانی نظری
- ۴۷۱ ۱۱-۲- تجربه جهانی
- ۴۷۱ ۱۱-۳- تجربه ملی
- ۴۷۱ ۱۱-۴- پیشنهادات
- ۴۹۰ ۱۲-۱- بررسی و ارزیابی شفافیت پاسخگویی شهرداری‌ها در قبال شهروندان و پیشنهاد ساز و کارهای آن
- ۴۹۱ ۱۲-۱-۱- نیاز به حسابدهی
- ۴۹۱ ۱۲-۲- عناصر پاسخگویی
- ۴۹۳ ۱۲-۳- سازوکارهای نهادی در جهت تسهیل فرآیند متداول و مرسوم مالی
- ۵۰۶ ۱۲-۴- اقداماتی در جهت بهبود واکنش ادارات حکومتی محلی به خواسته‌های مردم
- ۵۰۸ ۱۲-۵- ارزیابی عملکرد نهادهای محلی
- ۵۰۹ ۱۲-۶- بررسی و ارزیابی ضرورت شفافیت و پاسخگویی شهرداری‌ها در برابر دولت مرکزی و پیشنهاد ساز و کارهای آن
- ۵۱۳ منابع و مآخذ

فهرست جداول

جدول ۱-۱- وظایف شهرداری‌ها در زمینه عمران شهری و نحوه تأمین مالی آن.....	۸۶
جدول ۲-۱- مقایسه احکام برنامه پنجم با برنامه های اول تا چهارم در حوزه مدیریت شهری.....	۹۰
جدول ۳-۱- مهم ترین اقدامات دارای اولویت اجرا توسط شهرداری ها بر اساس مواد برنامه پنجم.....	۹۲
جدول ۴-۱- مو برنامه پنجم در حوزه مدیریت شهری.....	۹۵
جدول ۵-۱- رد مرط به مدیریت محلی در موضوعات سیاست های کلی.....	۹۹
جدول ۶-۱- بخش های انتخابی و اجرایی مدیریت محلی.....	۱۰۵
جدول ۷-۱- کمیته قانونی.....	۱۰۸
جدول ۸-۱- کمیته سازی- اداری.....	۱۰۸
جدول ۹-۱- کمیته ساختاری دارای.....	۱۰۹
جدول ۱۰-۱- کمیته فرهنگی - اجتماعی.....	۱۰۹
جدول ۱۱-۱- کمیته آموزشی- فنی.....	۱۱۰
جدول ۱۲-۱- جمع بندی تطبیقی وظایف نظری و اجرایی ها و وظایف فعلی شهرداری های ایران بر حسب لایه های عملکردی.....	۱۶۲
جدول ۱۳-۱- موازین و اصول کارایی و عدم کارایی در مدیریت شهری.....	۱۶۷
جدول ۱۴-۱- هزینه سرانه شهرداری ها طی دوره ۱۳۸۹-۸۳ (به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ - میلیون ریال به نفر).....	۱۶۸
جدول ۱۵-۱- هزینه سرانه شهرداری ها در نقاط کلاتشهری و سایر نقاط شهری در سال ۱۳۸۵.....	۱۷۱
جدول ۱۶-۱- هزینه های مصرفی نهایی دولتی بر حسب دستگاه ها به ری - میلیارد ریال.....	۱۷۲
جدول ۱۷-۱- سهم دستگاه ها بخش عمومی از کل هزینه های مصرفی نهایی دولت.....	۱۷۲
جدول ۱-۲- تجزیه و تفکیک امور حاکمیتی و تصدی بین سطوح مختلف دولت.....	۲۱۰
جدول ۲-۲- تصویر کلان درآمدهای استانی کشور (ارقام میلیارد ریال).....	۲۲۴
جدول ۳-۲- تصویر کلان درآمدهای اختصاصی استانی (ارقام میلیارد ریال).....	۲۲۷
جدول ۴-۲- تصویر درآمدهای ملی و استانی بودجه در سال ۸۴ (ارقام میلیارد ریال).....	۲۲۸
جدول ۵-۲- تصویر درآمدهای ملی و استانی بودجه در سال ۸۵ (ارقام میلیارد ریال).....	۲۲۸
جدول ۶-۲- تصویر درآمدهای ملی و استانی بودجه در سال ۸۷ (ارقام میلیارد ریال).....	۲۲۹
جدول ۷-۲- تصویر درآمدهای ملی و استانی بودجه در سال ۸۸ (ارقام میلیارد ریال).....	۲۲۹
جدول ۸-۲- تصویر درآمدهای ملی و استانی بودجه در سال ۸۹ (ارقام میلیارد ریال).....	۲۲۹
جدول ۹-۲- تصویر درآمدهای ملی و استانی بودجه در سال ۹۰ (ارقام میلیارد ریال).....	۲۳۰
جدول ۱۰-۲- روندهای تغییرات درآمدی طی دوره ۹۰-۱۳۸۴.....	۲۳۰
جدول ۱۱-۲- چگونگی بودجه هزینه ای (جاری) دولت در سطح مرکزی و استانی (ارقام میلیارد ریال).....	۲۳۴
جدول ۱۲-۲- تصویر کلان منابع و مصارف استانی (ارقام میلیارد ریال).....	۲۳۷
جدول ۱۳-۲- تصویر کلان پروژه های عمرانی سال ۱۳۸۵.....	۲۴۰

جدول ۲-۱۴ - دامنه اعتبار پروژه‌های استانی در سال ۸۵.....	۲۴۲
جدول ۲-۱۵ - تصویر کلان پروژه‌های عمرانی طی سنوات ۸۸-۸۵.....	۲۴۳
جدول ۲-۱۶ - تصویری از اعتبارات مصوب پروژه‌های عمرانی استانی (ارقام میلیون ریال).....	۲۴۴
جدول ۲-۱۷ - وضعیت پیشرفت فیزیکی پروژه‌های عمرانی استانی بر حسب سال شروع.....	۲۴۵
جدول ۳-۱ - قلام مختلف درآمد عوارض عمومی (درآمدهای وصولی توسط سایر مؤسسات) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۴۶
جدول ۳-۲ - اقلام مختلف درآمد عوارض عمومی (عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۴۶
جدول ۳-۳ - قلام مختلف درآمد عوارض عمومی (عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۴۶
جدول ۳-۴ - قلام مختلف درآمد عوارض عمومی (عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و خدماتی) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۴۶
جدول ۳-۵ - قلام مختلف درآمد عوارض اختصاصی (وصولی توسط شهرداری و سایر مؤسسات) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۴۶
جدول ۳-۶ - قلام مختلف درآمد عوارض اختصاصی (سهم از عوارض وصولی متمرکز) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۴۹
جدول ۳-۷ - قلام مختلف درآمد بهای خدمات (درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری (بهای خدمات شهری) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۷۰
جدول ۳-۸ - قلام مختلف درآمد بهای خدمات (درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری (تأسیسات شهرداری) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۷۱
جدول ۳-۹ - قلام مختلف درآمد بهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری (وجوه شهرداری) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۷۴
جدول ۳-۱۰ - قلام مختلف درآمد بهی حاصله از وجوه و اموال شهرداری (اموال شهرداری) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۷۵
جدول ۳-۱۱ - قلام مختلف درآمد حاصل از کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولت به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۷۶
جدول ۳-۱۲ - قلام مختلف درآمد حاصل از اعانات و هدایا و دارایی‌های (اعانات) کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۷۸
جدول ۳-۱۳ - قلام مختلف درآمد حاصل از اعانات و هدایا و دارایی‌های (کمک‌ها و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیردولتی) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۷۸
جدول ۳-۱۴ - قلام مختلف درآمد حاصل از اعانات و هدایا و دارایی‌های (اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۷۹
جدول ۳-۱۵ - قلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار (وام‌های دریافتی) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۸۱
جدول ۳-۱۶ - قلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار (فروش اموال شهرداری) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۸۱
جدول ۳-۱۷ - قلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار (سایر منابع) به تفکیک میانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۸۲

جدول ۱۸-۳- اقلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار (۸۰٪ عوارض و درآمدهای وصولی در حريم	
استحقاقی) به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ.....	۲۸۲
جدول ۱۹-۳- درآمدهای شهرداری‌های کشور طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۳ به قیمت جاری (میلیون ریال).....	۲۸۳
جدول ۲۰-۳- شاخص قیمت خرده فروشی CPI (۱۳۸۳=۱۰۰).....	۲۸۳
جدول ۲۱-۳- درآمدهای شهرداری‌های کشور طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۳ به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ (میلیون ریال).....	۲۸۴
جدول ۲۲-۳- درآمدهای شهرداری‌های کلانشهرها طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۳ به قیمت جاری (میلیون ریال).....	۲۸۵
جدول ۲۳-۳- درآمدهای شهرداری‌های کلانشهرها طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۳ به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ (میلیون ریال).....	۲۸۵
جدول ۲۴-۳- درآمدهای شهرداری‌های سایر نقاط شهری طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۳ به قیمت جاری (میلیون ریال).....	۲۸۶
جدول ۲۵-۳- درآمدهای شهرداری‌های سایر نقاط شهری طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۳ به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ (میلیون	
ریال).....	۲۸۷
جدول ۲۶-۳- درآمد، شهرداری تهران طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۴ به قیمت جاری (میلیون ریال).....	۲۸۸
جدول ۲۷-۳- درآمد، شهرداری تهران طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۴ به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ (میلیون ریال).....	۲۸۸
جدول ۲۸-۳- سرانه درآمد شهرداری‌های کل کشور، کلانشهرها، سایر نقاط شهری و شهر تهران در سال ۱۳۸۵	
(میلیون ریال به نفر).....	۲۸۹
جدول ۲۹-۳- سهم اقلام درآمدی مختلف از کل درآمد شهرداری‌های کشور طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۳ (٪).....	۲۹۰
جدول ۳۰-۳- متوسط سهم اقلام درآمد از کل درآمد شهرداری‌های کشور، کلانشهرها، سایر نقاط شهری و شهر	
تهران (٪) دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۴.....	۲۹۱
جدول ۳۱-۳- نحوه وصول و توزیع عوارض در قانون مجموعه عوارض مصوب ۱۳۸۱.....	۲۹۹
جدول ۳۲-۳- نرخ مالیات بر ارزش افزوده و سهم دولت و شهرداری از آن طی دوره ۱۳۹۴-۱۳۸۹.....	۳۰۶
جدول ۳۳-۳- کمک‌های بلاعوض جاری و عمرانی دولت به شهرداری تهران طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۵ (میلیون ریال).....	۳۱۲
جدول ۳۴-۳- عملکرد اعتبارات هزینه‌ای (جاری) و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) در بخش عمران شهری.....	۳۱۳
جدول ۳۵-۳- نرخ سود علی الحساب سپرده‌های بانک‌های دولتی ایران (درصد).....	۳۱۶
جدول ۳۶-۳- نرخ سود تسهیلات بانکی در بانک‌های دولتی ایران (درصد).....	۳۱۶
جدول ۳۷-۳- تقسیم بندی سطوح دولت در کشورهای پیشرفته، در حال توسعه و آسیای و اقیانوسیه.....	۳۳۹
جدول ۳۸-۳- توزیع وظایف میان سطوح دولت.....	۳۴۹
جدول ۳۹-۳- مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای توسعه یافته.....	۳۵۲
جدول ۴۰-۳- مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای در حال توسعه آسیایی.....	۳۵۳
جدول ۴۱-۳- سهم اقلام درآمدی شهرداری‌های ایران از کل درآمد آنها طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۴.....	۳۵۶
جدول ۴۲-۳- پایه‌ها، نرخ‌ها و اهمیت نسبی مالیات‌ها و عوارض محلی کشور چین.....	۳۶۰
جدول ۴۳-۳- مالیات دولت‌های ذیل دولت ملی در اندونزی.....	۳۶۲
جدول ۴۴-۳- مقایسه عوارض محلی در کشورهای مختلف.....	۳۶۳
جدول ۴۵-۳- درآمد مالیاتی، غیر مالیاتی و از محل کمک دولت‌های محلی در سال ۲۰۰۳.....	۳۶۵
جدول ۴۶-۳- منابع درآمدهای داخلی غیر مالیاتی در سال ۲۰۰۳.....	۳۶۶
جدول ۴۷-۳- وضع و وصول بهای خدمات در یک کشور پیشرفته فدرالی و یک کشور در حال توسعه تمرکزگرا.....	۳۶۷
جدول ۴۸-۳- ترتیبات تقسیم درآمد و مالیات بر اساس قانون ۲۰۰۴/۳۳ (درصد).....	۳۷۲
جدول ۴۹-۳- مالیات‌های مشترک در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه.....	۳۷۳
جدول ۵۰-۳- پایه‌های مالیاتی مشترک در کشورهای پیشرفته.....	۳۷۴
جدول ۵۱-۳- پرداخت‌های انتقالی دولت مرکزی به دولت‌های محلی در کشور فرانسه در سال ۲۰۰۴.....	۳۷۶

جدول ۴-۱۶- توزیع کمک‌های مالی از بالا به پایین میان شهرداری‌ها، نواحی روستایی و شهرهای منسجم و طبقه‌بندی

۳۷۷	کمک‌های مالی مشروط و غیر مشروط در سال ۲۰۰۵، میلیون یورو
۳۸۰	جدول ۴-۱۷- کمک‌های بلاعوض در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه
۳۸۲	جدول ۴-۱۸- جریان استقراض دولت‌های محلی فرانسه در سال ۲۰۰۳
۳۸۲	جدول ۴-۱۹- بدهی دولت محلی به تفکیک قرض دهندگان و سطوح دولت در فرانسه (%)
۳۸۶	جدول ۴-۲۰- افزایش نسبت پرداخت‌های بهره‌ای به کل درآمدهای دوره ۱۹۹۹-۱۹۹۱
۳۸۷	جدول ۴-۲۱- ساختار بدهی محلی (میلیون یورو)
۳۹۴	جدول ۴-۲۲- استقراض حکومت محلی در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه
۴۱۹	جدول ۵-۱- تجزیه و تفکیک امور حاکمیتی و تصدی بین سطوح مختلف دولت
۴۲۲	جدول ۵-۲- بازه و تفکیک تصدی‌های اجتماعی بین سطوح مختلف دولت
۴۲۳	جدول ۵-۳- تجزیه و تفکیک امور تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولت بین سطوح مختلف آن
۴۵۸	جدول ۵-۴- مالیات‌ها و عوارض مشترک در قانون مالیات بر ارزش افزوده
۴۶۵	جدول ۵-۵- وضعت فعلی کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها در ایران

فهرست نمودارها

- نمودار ۱-۱- تفکیک قدرت بین سه حوزه دولت- بازار- نهادهای مدنی برای پیشرفت..... ۲۷
- نمودار ۱-۲- چند سطحی شدن دولت ملی برای برپایی دینامیزم‌های رشد و توسعه..... ۳۸
- نمودار ۱-۳- سپهر دینامیزم رشد و توسعه..... ۳۹
- نمودار ۱-۴- فرایند ریزش دولت متناسب..... ۳۷
- نمودار ۱-۵- سرافق کسب و کار بالنده..... ۳۹
- نمودار ۱-۶- پیدایش بالندگی‌های درونی و بیرونی..... ۳۹
- نمودار ۱-۷- فرایند شکل‌گیری حمران خوب..... ۴۰
- نمودار ۱-۸- استنباط واحد جزای حاکمیت، محرکه بزرگ رشد و توسعه..... ۴۰
- نمودار ۱-۹- سپهر دولت چند سطحی- پایه‌های سطحی- کالای حاکمیت چند سطحی برای کارایی و اثربخشی..... ۴۱
- نمودار ۱-۱۰- گستره درجات انتخاب بین رویکردهای متمرکز و عدم تمرکز..... ۴۵
- نمودار ۱-۱۱- تصویری کلی از ویژگی‌های دوا، تمرکز، عدم تمرکز در ایران (ماخذ: نگارنده)..... ۴۸
- نمودار ۱-۱۲- گستره رویکردهای تمرکز و عدم تمرکز..... ۴۹
- نمودار ۱-۱۳- فرایند تفکیک و تجزیه ساختار و کارکرد دولت متمرکز با دولت غیر تمرکز محور (ماخذ: نگارنده)..... ۵۲
- نمودار ۱-۱۴- عیمق تر شدن گستره مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز، ضرورت‌های فناوری اطلاعات و اقتصاد دانش بنیان..... ۵۴
- نمودار ۱-۱۵- قابلیت‌های کارآمدی حاکمیت..... ۵۵
- نمودار ۱-۱۶- ایجاد کارایی درونی و بیرونی برای حداکثر تولید کالای عمومی و خصوصی..... ۵۶
- نمودار ۱-۱۷- چگونگی تعامل فعال اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی..... ۵۷
- نمودار ۱-۱۸- نمای تقسیمات کشوری..... ۷۰
- نمودار ۱-۱۹- تعامل گستره وظایف دولت و گستره جغرافیایی در پیدایش دولت سطح ملی..... ۷۱
- نمودار ۱-۲۰- توزیع عدالت افزایش سرمایه اجتماعی..... ۷۴
- نمودار ۱-۲۱- تقسیمات کشوری/ ظرفیت‌های قانونی در پیدایش منظومه‌های پویایی..... ۷۵
- نمودار ۱-۲۲- نقش تقسیمات کشوری در زایش سرمایه‌ها و تحقق توسعه همه جانبه و پایدار..... ۷۶
- نمودار ۱-۲۳- نقش رویکردهای عدم تمرکز در شکل‌گیری سرمایه اجتماعی و تحقق اهداف توسعه پایدار..... ۷۷
- نمودار ۱-۲۴- ظرفیت نظام تقسیمات کشوری در ایجاد توسعه همه جانبه کشور..... ۷۸
- نمودار ۱-۲۵- گروه بندی وزارتخانه‌ها بر اساس ماهیت وظایف آنها (ماخذ: نگارنده)..... ۸۱
- نمودار ۱-۲۶- جایگاه سیاست‌های کلی در ارکان سیاست‌گذاری..... ۹۸
- نمودار ۱-۲۷- ساختار نظام (هرم) شورایی در ایران..... ۱۰۶
- نمودار ۱-۲۸- نظام درآمد هزینه ملی- استانی (خانه معین استان‌ها)..... ۱۱۳
- نمودار ۱-۲۹- چگونگی فرایند عملیاتی شدن ظرفیت‌های قانونی عدم تمرکز..... ۱۱۵
- نمودار ۱-۳۰- سطح بندی برنامه‌های توسعه ملی کشور..... ۱۳۴
- نمودار ۱-۳۱- رویکرد ارگانیک سطح بندی دولت و برنامه توسعه با یکدیگر..... ۱۳۴

نمودار ۱-۳۲- متوسط سرانه هزینه شهرداری ها در استان های کشور طی دوره ۸۹-۱۳۸۳ (به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳-)

۱۷۰	 (میلیون ریال)
۱۷۰	نمودار ۱-۳۳- سرانه هزینه های شهرداری ها در کشور در دوره ۸۹-۱۳۸۳ (به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳- (میلیون ریال).....
۱۷۱	نمودار ۱-۳۴- سرانه هزینه های شهرداری در سال ۱۳۸۵ به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ (میلیون ریال).....
۱۸۳	نمودار ۱-۳۵- گستره امور عمومی دولت.....
۱۸۴	نمودار ۱-۳۶- گستره اداره امور حاکمیتی.....
۱۸۶	نمودار ۱-۳۷- انجام امور حاکمیتی با رویکرد عدم تمرکز.....
۱۸۷	نمودار ۱-۳۸- انجام وظایف حاکمیتی در دولت و بودجه سطح بندی شده (رویکردهای عدم تمرکز).....
۱۸۹	نمودار ۱-۳۹- اداره تصدی های اجتناب ناپذیر به صورت کارآمد و اثربخش.....
۱۹۰	نمودار ۱-۴۰- عدی های در اختیار دولت.....
۱۹۱	نمودار ۱-۴۱- عدی شرکت های دولتی در گستره دولت های مرکزی، استانی، شهری.....
۱۹۳	نمودار ۱-۴۲- برنامه های توسعه.....
۱۹۵	نمودار ۱-۴۳- ساز و کارها، عدم تمرکز برای توانمندسازی نهاد دولت و تحول و تکوین آن برای برپایی حکمرانی خوب.....
۱۹۶	نمودار ۱-۴۴- ویژگی های عمران.....
۱۹۷	نمودار ۱-۴۵- سه گستره مهم عمران خوب.....
۱۹۸	نمودار ۱-۴۶- متغیرها و حوزه های مورد عمران خوب.....
۲۰۸	نمودار ۱-۴۷- برنامه توسعه تعاملی کشور.....
۲۰۹	نمودار ۲- برنامه توسعه تعاملی فرا استانی.....
۲۰۹	نمودار ۲-۳- وظایف دولت استانی.....
۲۱۴	نمودار ۲-۴- تعامل و هم پیوندی بین توسعه مدیریت و مدیریت توسعه.....
۲۱۷	نمودار ۲-۵- نظام درآمد هزینه کشور.....
۲۸۴	نمودار ۲-۱- درآمد شهرداری های کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ طی دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۰ (میلیون ریال).....
۲۸۶	نمودار ۲-۲- درآمد شهرداری های کلانشهرها به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ طی دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۰ (میلیون ریال).....
۲۸۷	نمودار ۲-۳- درآمد شهرداری های سایر نقاط شهری به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ طی دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۰ (میلیون ریال).....
۲۸۹	نمودار ۲-۴- درآمد شهرداری تهران به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۰ (میلیون ریال).....
۳۱۲	نمودار ۲-۵- روند تغییر کمک های بلاعوض عمرانی دولت به شهرداری تهران طی دوره ۱۳۸۰-۱۳۸۸ (میلیون ریال).....
۳۱۴	نمودار ۳-۶- متوسط درصد تحقق اهداف برنامه طی دوره ۱۳۸۳-۱۳۷۹.....
۳۵۸	نمودار ۳-۱۰- درآمد شهرداری های استان در ایالت های غربی در سال ۲۰۰۱ (%).....
۳۸۷	نمودار ۳-۴- تغییرات نسبت استقراض محلی به هزینه سرمایه گذاری واقعی طی دوره ۲۰۰۱-۱۹۹۹.....
۴۱۸	نمودار ۳-۵- گستره امور عمومی دولت.....

مقدمه مؤلف

مناسبات مالی دولت مرکزی و شهرداری‌ها به دلایل مختلف حایز اهمیت است. این مناسبات در ایران به‌درستی تعریف نشده و از نارسایی‌های جدی رنج می‌برد. در چارچوب عدم تمرکز اداری، گرایش غالب در جهان و ایران واگذاری بخش بزرگ‌تری از وظایف دولت مرکزی و استانی به شهرداری‌ها است. در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران این سیاست پیش‌بینی شده است. اما تغییر مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها که به تبع انتقال برخی از وظایف دولت مرکزی ضرورت می‌یابد، به‌درستی تعیین نشده است. در خصوص مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران مسائلی به شرح زیر مطرح است:

یکم- همانطور که تخصص وظایف دولت به سطوح مختلف آن لازم است و هر سطحی از دولت باید مجری وظایف خاصی باشد، انواع مالیات و نیز لازم است به سطوح مختلف دولت اختصاص یابد. چرا که تشخیص و وصول هر مالیاتی در هر سطحی از دولت، نه امکانپذیر است و نه مطلوب، اما در این خصوص ابهاماتی در قوانین ایران به چشم می‌خورد.

دوم- هر چند وضع و وصول مالیات‌های مشترک در قانون مالیات بر ارزش افزوده پیش‌بینی شده است، اما سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور بر اساس این قانون بر حسب تشخیص خود عمل می‌کند.

سوم- در همه کشورهای جهان، شهرداری‌ها دارای اختیارات معینی برای وضع و وصول بهای خدمات شهری هستند. اما در ایران به دلیل حساسیت سیاسی و اجتماعی این موضوع، فرمانداری‌ها بر تصمیمات شوراهای شهر در این زمینه نظارت دارند. از این طریق فرمانداری‌ها بار مالی کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها را افزایش می‌دهند و شهرداری‌ها را از منبع درآمدی فوق‌محرور می‌کنند، بدون آنکه ضابطه روشنی بر تصمیمات آنها حاکم باشد.

چهارم- کمک‌های مالی سطوح بالاتر دولت به شهرداری‌ها در همه جای دنیا مرسوم است. اما این کمک‌ها تحت ضوابط و قواعد معینی پرداخت می‌شود. در ایران این کمک‌ها گاه دستخوش منویات سیاسی می‌شود و در موارد دیگر نیز ضابطه روشنی بر آنها حاکم نیست.

پنجم- در ایران دولت و قوه مقننه قواعد روشنی برای مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی وضع نکرده‌اند. بدین معنی که سقف معینی برای بدهی شهرداری‌ها وجود ندارد و تضمین‌های روشنی برای بازپرداخت این بدهی‌ها در قوانین موجود پیش‌بینی نشده است.

مجموعه مشکلات فوق بیانگر ضرورت بازآرایی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها است. بنابراین مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران با همکاری معاونت مالی و اداری شهرداری تهران طرح مطالعاتی "بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران" را در سال ۹۰ در دستور کار قرار داد که به دلیل اهمیت موضوع گزارشات طرح مذکور به صورت دو جلد به شرح زیر منتشر می‌گردد.

جلد اول کتاب مشتمل بر ۱۱ فصل است. مرور مبانی نظری بحث، مرور تجربه ۵ کشور پیشرفته و سه کشور در حال توسعه در این زمینه و بالاخره مرور حکمرانی در سطح محلی در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه مباحث اصلی این کتاب را تشکیل می‌دهد.

جلد دوم کتاب مشتمل بر ۵ فصل است. در این جلد تقسیم وظایف و مناسبات مالی میان سطوح مختلف دولت در ایران مرور ارزیابی قرار گرفته و راهبردها، سیاست‌ها و چارچوب‌های قانونی بازآرایی این مناسبات پیشنهاد شده است.

امید است که انتشار این کتاب‌ها کمک و اثری در جهت بهبود سیاست‌گذاری عمومی در زمینه بازآرایی مناسبات مالی و اداری سطوح مختلف دولت در کشور عزیزمان ایران باشد.