

اثر درآمدهای نفتی بر تأمین درآمد شهرداری های کلان شهرهای ایران

سپیده صمیمی^۱، سید محمد میرهاشمی^۲

۱- کارشناس ارشد علوم اقتصادی دانشگاه مازندران
samimi.s@umz.ac.ir

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد علوم اقتصادی دانشگاه فردوسی مشهد
mohamadmirhashemi.88@gmail.com

چکیده:

توسعه اقتصادی، هدف اصلی هر کشور در جهت بهبود سطح استاندارد زندگی می‌باشد و توسعه شهرها به عنوان مجموعه‌ای که یک کشور را تشکیل می‌دهند، از منابع مهم توسعه محسوب می‌شود. نحوه مدیریت شهری، می‌تواند در پایداری توسعه شهری نقش مهمی را ایفا کند که از عوامل مؤثر بر آن می‌توان به چگونگی تأمین درآمد شهرداری‌ها به عنوان رکن اصلی مدیریت شهری اشاره کرد. در کشورهای توسعه یافته، با استفاده از روش‌های علمی، همواره منابعی را برای کسب درآمد انتخاب می‌کنند که به اتکای آن می‌توانند در ارائه بهتر خدمات شهری اقدام نمایند. متأسفانه شهرداری‌های ایران فاقد چنین پشتوانه‌های مناسبی برای کسب درآمد می‌باشند. در سال‌های اخیر با افزایش درآمدهای نفتی و بروز بیماری هلندی در اقتصاد ایران و به دنبال آن رونق بخش ساختمان و همچنین با ظهور شوراها و کاهش تصدی‌گری دولت در امور مدیریت شهری، شهرداری کلانشهرها با صدور پروانه‌های ساختمانی سعی در تأمین درآمدهای خود دارند. در حال حاضر بیش از ۷۰ درصد درآمدهای شهرداری‌های کشور ناپایدار بوده و مربوط به فعالیت‌های ساخت و ساز ساختمانی می‌باشد که رونق و رکود این بخش نیز متأثر از شرایط اقتصاد وابسته به درآمدهای نفتی است. در تحقیق حاضر بر اساس اطلاعات آماری تعداد صدور پروانه‌های ساختمانی توسط شهرداری‌ها و میزان درآمدهای نفتی ایران طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۵ و با استفاده روش داده‌های تابلویی به چگونگی تأثیر درآمدهای نفتی بر تعداد پروانه‌های صادر شده بخش ساختمان پرداخته می‌شود. نتایج حاصل از پژوهش حاضر نشان می‌دهد که درآمدهای نفتی، اثر مثبت و معنی‌داری بر میزان صدور پروانه‌های ساختمانی توسط شهرداری‌ها دارد. به عبارت دیگر، با افزایش درآمدهای نفتی و افزایش حجم نقدینگی حاصل از درآمدهای صادرات نفت و گاز ایران، به علت بروز بیماری هلندی در اقتصاد، بخش ساختمان رونق گرفته و منجر به تأمین سهم بالایی از منابع مالی شهرداری‌ها از طریق صدور پروانه‌های ساختمانی شده است.

واژگان کلیدی: توسعه اقتصادی، مدیریت شهری، کشور در حال توسعه، بیماری هلندی، داده‌های تابلویی

مقدمه:

توسعه اقتصادی، هدف اصلی هر کشور در جهت بهبود سطح استاندارد زندگی می‌باشد و توسعه شهرها به عنوان مجموعه‌ای که یک کشور را تشکیل می‌دهند، از منابع مهم توسعه محسوب می‌شود. شهرداری، یکی از نهادهای مردمی است که وظیفه خدمت رسانی به شهروندان برای تأمین خواسته‌های اولیه زندگی شهروندی و پس از آن تلاش برای رسیدن به شهری توسعه یافته را به عهده دارد. طی چند دهه اخیر، با توسعه سریع شهرها و رشد بی‌رویه جمعیت و بزرگ شدن محدوده‌های شهری، ابعاد و حجم وظایف شهرداری‌ها، چندین برابر شده است. در واقع، امروزه شهرداری‌ها در اکثر کشورهای توسعه یافته به عنوان یکی از انواع دولت‌ها محلی، در اداره شهرها و عرضه کالاها و خدمات عمومی محلی، نقش مهم و برجسته‌ای به عهده دارند.

نحوه مدیریت شهری، می‌تواند در پایداری توسعه شهری نقش مهمی را ایفا کند که از عوامل مؤثر بر آن می‌توان به چگونگی تأمین درآمد شهرداری‌ها به عنوان رکن اصلی مدیریت شهری اشاره کرد. زندگی شهروندی امروزی، هزینه‌های بسیار بالایی برای شهرداری‌ها دارد و هر روز به آن افزوده می‌شود. اداره مطلوب شهرها و ارائه خدمات مناسب به شهروندان و هدایت پروژه‌های عمرانی مستلزم دستیابی به منابع درآمد پایدار است. آنچه که مشخص است، منظور از درآمدهای پایدار، درآمدهایی است که تأثیرپذیری آنها از عوامل بیرونی همچون بحران‌های اقتصادی، تحولات سیاسی، مشکلات اجتماعی و... حداقل ممکن است. به عبارتی، پیش‌بینی آنها به صورت مشخص و مستمر برای چندین سال آینده امکان‌پذیر باشد.

در کشور ایران، شهرداری به عنوان نهاد محلی و برخاسته از متن مردم منطقه، متولی اصلی اداره خدماتی، عمرانی و نوسازی شهری، ناچار است در قبال ایفای وظایف قانونی خود، به دلیل عدم وابستگی به دولت و بودجه عمومی، به طرق مختلف و بر پایه قانون، عوایدی را کسب و به مصرف امور مورد نظر برساند. تا قبل از سیاست خودکفایی، شهرداری‌ها در ایران - مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ - بیشتر درآمد شهرداری‌ها مبتنی بر منابع دولتی بود، ولی در پی سیاستهای تعدیل اقتصادی، سهم پرداختهای مالی دولت به شهرداری‌ها کاهش جدی یافت. در این روند شهرداری‌ها برای تأمین منابع مالی مورد نیاز به دنبال یافتن منابع جدیدی بودند ولی متأسفانه به علت اقتصاد وابسته به نفت ایران و بروز بیماری هلندی در اقتصاد، تنها بازاری که شهرداری‌ها توانستند به آن ورود پیدا کنند بازار مسکن شهری بود. ورود بدون برنامه و اجباری شهرداری‌ها به این بازار با کاهش کیفیت زندگی در شهرها به ویژه کلانشهرها همراه بوده است و نوسانات آن نیز، منجر به نوسانات درآمدهای شهرداری‌ها و به دنبال آن، عدم موفقیت در اجرای بهینه طرحهای عمرانی جهت بهبود کیفیت زندگی و توسعه شهری شده است.

در مقاله حاضر، به منظور بررسی اثر درآمدهای نفتی بر تأمین درآمدهای شهرداری‌های کلانشهرها، ابتدا به چالشهای درآمدی شهرداری‌ها به علت سیاست خودکفایی آنها پرداخته و ریشه وابستگی سهم غالب این درآمدها به بخش ساختمان و مسکن مطرح می‌شود. سپس با توجه به اقتصاد وابسته به نفت ایران و بروز بیماری هلندی در اقتصاد کشور، علت رونق بخش ساختمان و مسکن مطرح شده و اثر نوسانات این بخش بر درآمدهای شهرداری‌ها، بررسی می‌شود. و در آخر با استفاده از روش اقتصادسنجی داده‌های تابلویی^۱ به بررسی اثر درآمدهای نفتی بر بخش ساختمان و در نهایت، درآمدهای شهرداری و ناپایداری و نوسانات این درآمدها پرداخته می‌شود.

مطالعات پیشین:

آلاریو و دیگران^۱ (۲۰۰۳)، در مطالعه خود بیان کردند که قبل از سال ۱۹۸۸، تنها بانک سرمایه گذاری اروپا^۲، اجزای زیرساخت های طرح های توسعه شهری در مناطق کمتر توسعه یافته اتحادیه اروپا را تأمین کرده است. با این حال، در سال ۱۹۸۸ معیارهای صلاحیت بانک به تأمین مالی این نوع سرمایه گذاری در سراسر اتحادیه اروپا گسترش یافت/ همچنین از سال ۱۹۷۷، بانک سرمایه گذاری اروپا تأمین مالی سرمایه گذاری مسکن که ادغامی از نوسازی شهری و برنامه های توسعه است را تأمین نمود. در طول دوره ۱۹۸۸-۲۰۰۱، تأمین بودجه برای طرح های توسعه شهری در اتحادیه اروپا بالغ بر ۲۹.۵ میلیارد یورو (۱۰٪ از کل وام) بوده است. بخش اعظم منابع مالی بانک در پروژه های شهری از طریق وام های انفرادی (۲۲.۵ میلیارد یورو) بوده است و مبالغ باقی مانده از طریق تخصیص های وام های جهانی (۷ میلیارد یورو) تأمین شده است. در نیمه دوم دهه نود، وام در این بخش افزایش یافته و وام سالانه به طور متوسط ۲.۵ میلیارد بوده است.

تراسبرگ^۳ (۲۰۰۳)، وضع عوارض بر دارایی در بالتیک را بررسی کرده است. وی در این تحقیق، مالیات بر دارایی را منبع درمدی قدیمی می داند که به وسیله دولت های محلی جمع آوری می شود. وی در ادامه به ویژگی های مناسب سیستم درآمدی اشاره می کند و یک سیستم درآمدی مناسب را سیستمی می داند که درآمد کافی و پایدار در طول زمان ایجاد کند. همچنین اثر خنثی بر تصمیمات مؤدی مالیاتی داشته باشد. وی با توجه به این معیارها، مالیات بر دارایی را به عنوان منبع مناسب برای دولت های محلی مطرح کرده است. از دیدگاه وی، این منبع درآمدی مکانیزی برای استقلال اقتصاد محلی و تمرکز زدایی مالی است. از نظر محقق، محدودیت های مالیات بر دارایی ناشی از کوچک بودن پایه مالیاتی و مشکل ارزیابی زمین است.

چن^۴ (۲۰۰۵)، در مطالعه ای نشان داد تأمین مالی بسیاری از پروژه های که توسط شهرداری ها انجام می شود، مشارکت کنندگان و مسئولان پروژه نسبت به دولت به خوبی دارای اطلاعات هستند. این موضوع از طریق معرفی یک تقارن اطلاعاتی بین دولت و دیگر سهام داران منظور می شود. فرض می شود که دولت توزیع ریسک را می داند اما ارزش دقیق آن را نمی داند، در حالی که قرض دهندگان و مسئولان پروژه به طور کامل در مورد ریسک پروژه اطلاعات دارند.

مریلی و همکاران^۵ (۲۰۰۷)، نشان دادند در هند، تلاش های قبلی برای ارتقاء محلات پر جمعیت شهر به طور عمده توسط سازمان های دولتی انجام می شده است. در مورد پروژه های بازسازی محلات شهری که با حمایت اعتباری مؤسسات مالی اجرا شد، میزان بازیابی منابع از خانوارها بسیار کم بوده و این موضوع سازمان های دولتی را از پذیرش این منابع مالی بازداشت. در حالت کنونی با وجود حجم وسیعی از نواحی فقیر نشین شهری، پایان یافتن یارانه های دولتی در برنامه های توسعه، نیاز شدیدی برای بسیج مشارکت کنندگان در بخش خصوصی در طرح های نوسازی شهری وجود دارد. عاملان اصلی بخش خصوصی که در تلاش های بازسازی شهری نقش دارند؛ نهادهای مالی، توسعه دهندگان خصوصی بخش املاک و مستغلات و جامعه مدنی هستند.

لای و سوماره^۶ (۲۰۰۸)، در پژوهشی به بررسی نحوه حمایت های مالی دولت در پروژه های سرمایه گذاری مالی پرداخته اند. از نتایج مهم این پژوهش می توان به سرمایه گذاری مستقیم دولت و یا حمایت های یارانه ای دولت از شرکت های خصوصی و ایجاد

Alario^۱

European Investment Bank (EIB)^۲

Trasberg^۳

Chen^۴

Merrill^۵

Lai & Soumare^۶

شرکت های خصوصی-دولتی اشاره کرد که منجر به ایجاد شرایط مناسب جهت حضور هر چه بیشتر شرکت های خصوصی و پرداخت مالیات به دولت می شود.

علی اکبری (۱۳۷۸)، دولت و نقش آن در اقتصاد شهری ایران و با تکیه بر استان ایلام را بررسی کرده است. نتایج در این مقاله گویای آن است که ضمن برقراری یک رویارویی علمی میان دو نظریه "سرمایه بهره بری" و "دولت شهر نشینی" با ارائه مستندات از مورد پژوهشی ایلام، نشان می دهد که اقتصاد شهری در این منطقه از منابع موجود در حوزه های روستایی، آن چنان که در نظریه "سرمایه داری بهره بری" بیان شده، تغذیه نکرده است؛ بلکه دولت طی چهار دهه اخیر از طریق گسترش تشکیلات دیوان سالاری و اشتغال سازی گسترده در بخش دولتی، اشاعه پدیده مستمری بگیری و تزریق منابع اغتباری منبعت از اقتصاد نفتی، نقش برجسته ای در سازماندهی و تأمین اقتصاد شهری ایفا کرده است.

رهنما (۱۳۸۱)، در مقاله ای به بررسی پارادایم بهبود مدیریت شهری در شهر مشهد پرداخته است. روش مطالعه در این مقاله، مقایسه نظری الگوی جدید مدیریت شهری در شرایط متحول محیطی و ناپایدار، با ساختار سنتی و غیر پویای شهرداری است که در نهایت منجر به طرح مدل دو گانه ساختار بوروکراتیک برای فعالیت های دائمی و روزمره، و ساختار ماتریسی پروژه ای موقت برای فعالیت های میان مدت، موقت و ناپایدار شده است. همچنین جهت بهبود مدیریت شهری، پیشنهاد شده است فعالیت های شهرداری ها بایستی در دو سطح ملی و محلی در جهت یکپارچگی مدیریت شهری با محور قرار دادن تقویت نهاد قانون گذار و ناظر شهر یعنی شورای اسلامی شهر صورت گیرد. همچنین شورای اسلامی شهر نیز با همکاری سایر نهادهای دست اندرکار توسعه شهری در سطح ملی، در راستای یکپارچگی مدیریت شهری، ساده سازی و کوتاه کردن مراحل پاسخگویی به شهروندان از طریق مبنا قرار دادن معیارهای جامع برای کلیه سازمانها و لزوم پایبندی سازمان ها به رعایت آن معیارها و روز آمد کردن ساختار عمده ترین سازمان مدیریت شهری، یعنی شهرداری گام بردارد.

شبیعه (۱۳۸۲)، در مقاله ای به موضوع لزوم تحول مدیریت شهری در ایران پرداخته است. در نتیجه گیری بررسی موضوع، ضمن تأکید بر تخصصی کردن مدیریت شهری و تحولاتی که در این عرصه باید معمول گردد، به لزوم تحول در قوانین و تشکیلات مدیریت شهری به منظور بهبود ساختار کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهرها اشاره شده و ارتباط میان بخشی بین برنامه های مالی، اداری، فرهنگی و هنری، عمرانی، شهرسازی، مسکن، حمل و نقل، خدمات عمومی و زیربنایی و طراحی شهری، بسیار ضروری دانسته شده است.

عزیزی (۱۳۸۳)، به بررسی نقش و جایگاه تراکم ساختمانی در توسعه شهری پرداخته است. در این مقاله مطرح شده است که علی رغم گذشت حدود چهار دهه از شکل گیری مباحث شهرسازی و توسعه شهری معاصر در ایران، هنوز جهت گیری سیاستهای شهرسازی و توسعه شهری از کاستی های فراوان رنج برده و اصول و معیارهای آن مورد غفلت قرار گرفته است. تراکم ساختمانی از جمله مباحث مهم شهرسازی و توسعه شهری است که جامعه شهری ایران را در سالهای اخیر به شدت تحت تأثیر قرار داده است. در حالی که تراکم صرفاً به عنوان یک ابزار در سیاستهای شهرسازی و طرحهای توسعه شهری مطرح است، به عنوان یک هدف و موضوع صرفاً اقتصادی به آن نگریسته شده است و برخورد انتزاعی به این ابزار، تبعات منفی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی، زیست محیطی و حتی سیاسی- مدیریتی را همراه داشته است.

قلعه دار (۱۳۸۴)، ابتدا به شناسایی و تعیین منابع درآمدی شهرداری ها و سهم هر یک از آنها در ترکیب درآمدی شهرداری های کشور طی دوره ۱۳۵۹-۱۳۶۶ و درآمد شهرداری های کلان شهرهای کشور طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۰ پرداخته و سپس با نظر سنجی از کارشناسان شهری ارتباط این منابع را با تحولات کالبدی شهرها مورد مطالعه قرار داده است. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که ساختار درآمدی کلان شهرهای کشور بیشتر بر پایه عوارض ساختمانی بوده و از تولید کنندگان دریافت شده است.

اکبری و توسلی (۱۳۸۷)، در مقاله ای به بررسی تأثیر عوارض شهرداری ها بر قیمت مسکن شهر اصفهان پرداختند. بر اساس نتایج تحقیق، قیمت زمین های تجاری و عوارض بر پروانه های ساختمانی و عوارض بر مازاد تراکم، از نظر آماری تأثیر معنی داری بر قیمت زمین های مسکونی دانه است. همچنین، قیمت زمین های تجاری بیشترین تأثیرات را بر قیمت زمین های مسکونی داشته است.

پور زرنندی (۱۳۸۸)، به رتبه بندی اعتباری شهرداری تهران پرداخته است. در راستای این موضوع به مشکلات اعتباری شهرداری تهران پرداخته شده است. شهرداری تهران، برای مواجهه با مسائل و مشکلات انباشته شده در طول دهه ی گذشته، هم چنین به منظور تحقق چشم انداز طرح توسعه شهری نیازمند اعتبارات گسترده ای است. برای تأمین این منابع راهکاری جز استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و بازارهای مالی و سرمایه ای داخلی، خارجی و بین المللی نیست.

شمس و پالیزبان (۱۳۸۹)، تأثیر سیاست های اقتصادی مبتنی بر درآمد نفت بر بازار مسکن در ایران را مورد بررسی قرار داده اند. در این پژوهش عنوان شده است شهرنشینی معاصر در ایران همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بازتاب بسط روابط سرمایه داری پیرامونی در ایران است. ماهیت نظام سرمایه داری که همواره در پی انباشت سرمایه است، از صدور کالا به صدور سرمایه تغییر ماهیت داده و به سرمایه گذاری در صنایع معدنی و پایه در برخی از کشورهای جهان سوم گرایش پیدا می کند که نمونه آن صنعت نفت در ایران است. از این زمان به بعد نفت به مهمترین درآمد دولت ها به عنوان موتور توسعه اقتصادی به شمار می آید. در چند سال اخیر بر اثر تقاضای جهانی، قیمت نفت به طور سرسام آوری افزایش پیدا نمود که پیامد آن افزایش نقدینگی و افزایش تقاضای احتکاری زمین و مسکن بود. به نظر می رسد اگر چه مسکن از نظر کمی و کیفی در دهه اخیر رشد چشمگیری داشته است لیکن توزیع جغرافیایی مسکن بر حسب گروه های درآمدی از توزیع مناسبی برخوردار نبوده است و ارزش سرمایه ای مسکن بیش از ارزش مصرفی آن مورد توجه سازندگان بوده است.

بررسی چالش های درآمدی شهرداری ها:

در حال حاضر، شهرداری ها با بحران شدید مالی مواجه اند. در سالهای اخیر به جهت فقدان منابع مالی مناسب و ضرورت خدمات رسانی، بخش عمده درآمد شهرداری از طریق فروش تراکم بوده است که از زمره درآمدهای ناپایدار به شمار می آید. در حالی که اگر مدیریت شهری بخواهد در چارچوب اصول توسعه پایدار حرکت کند، باید به درآمدهای پایدار متکی باشد که از جمله مهمترین آن، عوارض نوسازی و عمران شهری است. اما تکیه بیش از حد شهرداران کشور ما به درآمد عوارض پروانه ساختمانی، به عمیق ترین بحران شهرداری ها بدل شده است. چرا که به هنگام رکود ساخت و ساز، یکی از مهم ترین محل های درآمد کلان شهرها از بین رفته و گرداب نابرابری درآمد و هزینه، گریبانگیر شهرهای بزرگ و گردشگری و زائر پذیر می شود.

جدول ۱. سهم عوارض محلی مصوب شورای اسلامی شهر تهران از درآمد شهرداری در سال ۱۳۸۳

توضیحات	درصد	مبلغ وصول شده (میلیون ریال)	عنوان عوارض محلی	
= شورای اسلامی شهر تهران به استناد تبصره یکم ذیل قانونی موسوم به تجمیع عوارض، عوارض محلی نهادی شهرداری را در جلسات شماره ۴۳ و ۴۴ و ۴۵ شورا به تاریخ ۱۱/۵ و ۱۱/۷ و ۸۲/۱۱/۱۲ به تصویب رساند و از ابتدای سال ۱۳۸۳ مبنای وصول عوارض محلی در شهرداری تهران مصوبات فوق‌الذکر است. —دستیابی به آمار و اطلاعات برخی از عوارض موضوعه به صورت مجزا در درآمدهای وصولی شهرداری ممکن نیست، از جمله عوارض مزاد و تراکم و عوارض ایمنی ساختمان. به نظر می‌رسد این عوارض در قالب بند ۲ جدول وصول می‌شوند.	۷۰/۶	۷,۷۵۸,۷۲۷	عوارض بر پروانه‌های ساختمانی شامل صدور پروانه و پذیره	۱
	۰/۲	۲۰,۲۴۴	عوارض تراکم و تفکیک اراضی	۲
	۲/۷	۲۹۴,۸۰۱	عوارض حذف پارکینگ	۳
	۰/۳	۳۳,۷۳۹	عوارض بر بالکن و پیش‌آمدگی	۴
	۰/۲	۱۹,۲۰۵	درآمد حاصل از حق تشرف	۵
	-	۳۹	عوارض بر معاملات وسایط نقلیه	۶
	۰	۴,۸۵۷	عوارض بر اماکن تفریحی، فرهنگی و هنری	۷
	۰/۵	۵۳,۲۶۹	عوارض کسب و پیشه	۸
	۰/۲	۱۹,۵۰۷	عوارض بر حفظ و گسترش فضای سبز (قطع اشجار)	۹
	۰	۳,۴۰۴	عوارض بر املاک و اراضی بلااستفاده	۱۰
	۰/۵	۵۵,۹۸۶	عوارض بر قراردادهای	۱۱
	۷۵/۲	۸,۲۶۳,۷۵۸	جمع کل عوارض محلی	۱۲
	۱۰۰	۱۰,۹۸۳,۹۷۲	جمع کل درآمد وصولی شهرداری	۱۳

منبع: اداره کل برنامه و بودجه شهرداری تهران.

بر اساس اطلاعات آماری جدول ۱ شاهد آن هستیم که در سال ۱۳۸۳، عوارض بر صدور پروانه های ساختمانی، سهمی ۷۰ درصدی از درآمدهای شهرداری تهران را به خود اختصاص داده است و این نشان از وابستگی درآمدهای شهرداری ها به بخش ساختمان و مسکن می باشد.

نقش و جایگاه تراکم ساختمانی در توسعه شهری:

تراکم ساختمانی از جمله مباحث مهم شهرسازی و توسعه شهری است که مسائل شهری ایران را در سالهای اخیر به شدت تحت تأثیر خود قرار داده است. تراکم ساختمانی می تواند صرفاً به عنوان یک ابزار در تهیه، اجرا و کنترل طرحهای توسعه شهری تلقی شود، اما در سیاستها و برنامه های شهری ایران و به ویژه در سالهای اخیر، به عامل اقتصادی تعیین کننده‌ای تبدیل شد که مسائل و چالشهای فراوانی را به دنبال داشته است. ریشه اصلی در پیدایش پدیده "فروش تراکم" در تهران، و به تبع آن در ایران را شاید بتوان در ابلاغ و اجرای سیاست خودکفایی شهرداریها جستجو کرد که از سال ۱۳۶۴ آغاز شد. در واقع این سیاست بدون بررسی علمی و تحقیق جامع در خصوص ابعاد و نیز بدون ارزیابی اثرات آن اتخاذ گردید. در حالیکه شهرداریهای ایران، در طول تاریخ از بودجه و اعتبارات دولتی به روشهای مختلف بهره مند بودند، سیاست فوق بدون ارائه طرح جایگزین پایدار برای تأمین درآمد شهرداریها، چالشهایی را ایجاد کرد که اینک با گذشت نزدیک به دو دهه از آن، تبعات و آثار آن قابل بررسی و تجزیه و تحلیل است. سیاست فوق، شهرداریها را وادار به خلق ابتکارات در جهت کسب درآمد برای اداره شهرها نمود. ابزار تغییر کاربری، فروش اراضی و مشارکت با بخش خصوصی و تمهیدات دیگر بکار گرفته شد تا اداره روزمره شهرها دچار توقف نشود. اما ابزار "فروش تراکم" را می توان به عنوان یک کشف نام برد که منبع به ظاهر لایزالی را در اختیار مدیران شهری قرار داد. استفاده از این منبع از یک سو راحت ترین روش در راه

کسب درآمد تلقی شد و از سوی دیگر میزان بسیار بالای درآمد حاصل از آن با هیچ یک از تجربیات دیگر قابل مقایسه نبود. به عبارتی، سهل ترین و پردرآمدترین راه کسب درآمد شهرداری بکار گرفته شد.

در شرایط موجود، درآمد شهرداری ها با نوسان های خاصی همراه است و بخش قابل ملاحظه ای از منبع درآمدی شهرداری های کشور برای تأمین هزینه های شهری، متکی بر عوارض و تراکم های ساختمانی و اراضی است. اتکای بیش از حد بسیاری از شهرداری های کشور، به ویژه در شهرهای بزرگ، به عواید ناشی از بخش مسکن و همچنین وجود نرخ های نامتناسب تراکم و عوارض شهرداری در بخش مسکن، باعث تشدید قیمت ها و تسری آن به قیمت سایر کالاها می شود و تقاضای ساخت و ساز و خرید و فروش را با رکود مواجه می کند.

قابل ذکر است که از سال ۱۳۸۰ فروش تراکم، به صورت قانونی متوقف شده است اما در حال حاضر، شاهد ساخته شدن برج های بسیاری در برخی مناطق کلانشهرها هستیم. شورای شهر تهران نیز، این مسئله را بررسی کرده است اما همچنان شهردار تهران اقدام به فروش تراکم را بعد از سال ۱۳۸۰ نپذیرفته است. به همین دلیل، آماري جهت بررسی میزان فروش تراکم، در دست نمی باشد و در تحقیق حاضر، میزان صدور پروانه های ساختمانی، جایگزین آمارهای فروش تراکم شده است.

اثر نوسانات بخش ساختمان و مسکن بر درآمد شهرداری ها:

بخش مسکن که از بخش های پیشرو در اقتصاد است به عنوان موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی عمل می کند و تغییرات آن نه تنها نشان دهنده وضعیت عمومی اقتصاد بلکه نمایانگر تحولات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است. رونق یا رکود در فعالیت های بخش مسکن نیز شهردارها را در مقاطع زمانی مختلف با مشکلات و بحران های مالی قطعی مواجه می سازد. رکود در فعالیت های ساختمانی و خرید و فروش مسکن، شهرداری ها را که بخش عمده درآمد آنها فقط از این نوع عوارض تأمین می شود، با مشکلات مالی فراوان روبرو می کند تا جایی که امکان تأمین درآمد یا جبران کاهش درآمد از سایر منابع در کوتاه مدت امکان پذیر نیست.

نوسانات بازار مسکن تحت تاثیر ساختار کلان اقتصادی کشور از مدل خاصی پیروی می کند. این مدل در سه دهه گذشته که الگوی اقتصاد کشور بر مبنای درآمد نفت شکل گرفته و از طرف دیگر ساختار سکونتی از قالب روستایی به شهری تبدیل شده است، به طور نسبی روند ثابت و معینی بر تحولات قیمت، تولید و سرمایه گذاری در بخش مسکن حاکم کرده است. مطابق این الگو قیمت مسکن در یک دوره سه الی چهارساله از ثبات نسبی برخوردار می شود و تا حدودی عرضه بر تقاضا تفوق می یابد و بر بازار معاملات و سرمایه گذاری حاکم می شود. بعد از طی این دوره ابتدا در شهر تهران (به عنوان شهر پیشتاز) و به دنبال آن در سایر شهرهای بزرگ تقاضای توده وار و غیرطبیعی، وارد بخش می شود. چون عرضه مسکن در کوتاه مدت نمی تواند پاسخگوی این تقاضا باشد، قیمت مسکن به صورت جهش وار افزایش می یابد تا در آن قیمت مازاد تقاضا بر عرضه از بین برود. به دنبال آن افزایش دفعی در تولید و سرمایه گذاری اتفاق می افتد. این حالت همزمان با فروکش کردن تقاضا و ثبات قیمت ها به علت چسبندگی آن به سمت پایین است.

نتایج مطالعات پیشین نشان می دهد که از سال ۱۳۵۰ تا اکنون سیکل های متعددی در بخش مسکن به وجود آمده و هر دوره درآمد شهرداری ها "انحراف معیار" زیادی داشته است. مثلاً در سال ۱۳۷۴ که بازار مسکن رونق گرفت، درآمد شهرداری ها نیز افزایش یافت و پروژه های عمرانی به خوبی تأمین اعتبار شدند، ولی در سال ۱۳۷۶ با رکود بخش مسکن، درآمد شهرداری ها نیز به یک باره کاهش یافت و حتی برای تأمین بودجه جاری با مشکل مواجه شدند. از سال ۱۳۷۹ نیز، نوسانات درآمدی شهرداری ها به ویژه با افت ساخت و ساز شهری شروع شد. این افت درآمدی بیشتر در کلانشهرها محسوس بود. از این زمان شهرداری ها با کمبود منابع مالی مواجه شدند، به علاوه آنکه منابع درآمدی شهرداری ها در ایران قابل مدیریت و پیش بینی نیست. از آنجا که ساختار درآمدی شهرداری ها مبتنی بر یک بخش از اقتصاد شهری و آن هم بخش ساختمان است، اتکا به این بخش سبب شد تا نوسانات بازار مسکن بر منابع درآمدی شهرداری ها تأثیر جدی بگذارد؛ همچنین رابطه شهرداری ها با این بخش از بازار توافقی بوده و هیچ برنامه و سیاست

روشنی نداشته است. چنین شرایطی سازمان‌های تصمیم را به چاره اندیشی واداشت و از بین راه حل‌ها، مقوله پایداری منابع درآمدی شهرداری‌ها مطرح شد.

بحران مسکن در ایران چه در زمانی که دچار افزایش قیمت حبایی بوده و چه در شرایطی که امروزه با رکود مواجه شده، عمدتاً در حوزه مجازی اقتصاد یعنی بخش پولی و مالی اتفاق افتاده تا در بخش مسکن که مربوط به بخش واقعی اقتصاد است. افزایش نقدینگی طی سالهای اخیر و نداشتن مزیت نسبی در بخشهای دیگر اقتصاد نظیر انواع تولیدات در صنعت و کشاورزی و ناکارآمدی بازار سرمایه و بورس کشور، عمده سرمایه‌های در گردش و پس انداز ملی را به سمت تولید مسکن سوق داد تا حدی که دستگاههای عمومی غیر دولتی و بانکها نیز به منظور سودآوری بیشتر به این بخش روی آوردند. از طرفی بحران اقتصاد جهانی و سقوط قیمت نفت و کاهش درآمدهای دولت نیز موجب از بین رفتن مزیت‌های نسبی تولید در بیشتر بخشهای اقتصادی شد و رکود را در اقتصاد ملی پدیدار ساخت.

بنابراین ساختار درآمدی شهرداری‌ها و مدیریت شهری در شرایط کنونی با استاندارد سازی و ارتقای کیفیت زندگی در تعارض است. در صورت جلوگیری از ساخت و ساز بیشتر و جایگزین نکردن منابع درآمدی پایدار جدید در یک سال، شهرداری‌های کلانشهرها از جمله تهران، با مشکل جدی مواجه خواهند شد. با توجه به آنچه گفته شد، سامان دادن به نظام درآمدی شهرداری‌ها نمی‌تواند بر عهده خود شهرداری‌ها باشد و دولت بایستی با بستر سازی و تصویب قوانین مناسب در بازارهای شهری، راههای جدیدی برای کسب منابع درآمدی شهرداری‌ها تعریف کند و در غیر این صورت، چشم انداز مطلوبی برای توسعه شهری و منابع مالی شهرداری‌ها پیش رو نخواهد بود.

بیماری هلندی و شکل‌گیری بحران مسکن:

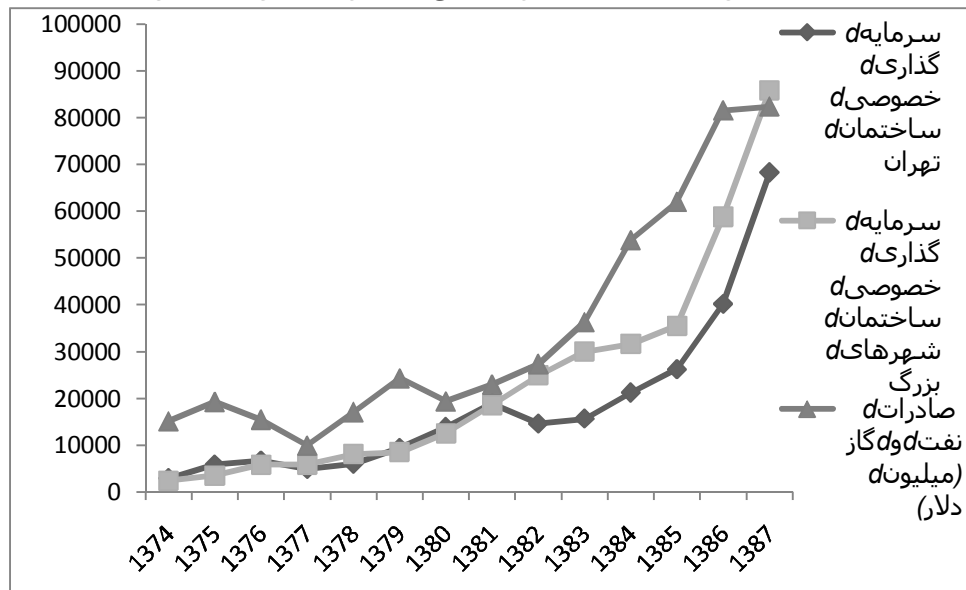
در این بخش، ریشه رونق بخش ساختمان و مسکن در اقتصاد نفتی ایران و اثر نوسانات درآمدهای نفتی بر بخش ساختمان، از طریق میزان وجوه نقدینگی بررسی می‌شود.

بعضی از نظریه‌های مربوط به توضیح تأثیر شومی منابع بر اساس تحلیل‌های توسعه‌ای دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ و به ویژه بر اساس مدل‌های بیماری هلندی، کاملاً اقتصادی هستند. بر این پایه، بیماری هلندی حالتی از عملکرد ناصحیح اقتصادی است که در آن، کشف و استخراج منابع طبیعی از توان بخش‌های تولیدی اقتصاد مانند صنعت و کشاورزی می‌کاهد و با صادرات این منابع طبیعی، ارزش پول ملی بالا می‌رود و در نتیجه، صادرات به پول کشورهای دیگر گران تر می‌شود، ولی واردات به آن، ارزانتر می‌شود. علت گذاشتن چنین نامی بر روی این پدیده نامطلوب آن است که اصل آن به اقتصاد هلند در سال‌های ۱۹۶۰ بر می‌گردد که با بیشتر شدن درآمد هلند از محل صادرات گاز طبیعی و نفت دریای شمال، ارزش پول ملی آن کشور در بازارهای بین‌المللی افزایش یافت و در نتیجه صادرات غیر نفتی آن کمتر شد.

فعالیت‌های اقتصادی در یک طبقه‌بندی کلی به کالای قابل مبادله و غیر قابل مبادله تقسیم می‌شوند. در معرض رقابت قرار داشتن کالاهای قابل مبادله، نقطه تمایز این دو می‌باشد. واردات بی‌رویه کالاهای قابل مبادله (به علت افزایش ناگهانی نقدینگی و نیاز دولت به پول جاری کشور - به طور مثال ریال - و همچنین پاسخگویی به نیازهای کالاهای مصرفی مردم و ضعف بخش‌های صنعت و کشاورزی، سرمایه‌های ناشی از درآمدهای نفت را بسوی کالاهای غیر قابل مبادله از جمله مسکن می‌کشاند. این یک فشار انقباضی را بر سایر بخش‌های اقتصادی وارد می‌کند و موجب محدود شدن هر چه بیشتر فعالیت آنها می‌شود. مسکن همانند هر کالای دیگر دارای جنبه اقتصادی است. از سویی، مسکن کالایی است که جانشین ندارد، بادوام است، غیر منقول و وابسته به مکان است. لذا در شرایط تورمی که اطمینان سرمایه‌گذاری در دیگر بخش‌های اقتصادی پایین است، خرید و احداث مسکن نوعی سرمایه‌گذاری مطمئن به حساب می‌آید و مسکن به عنوان یک کالای سرمایه‌ای به حساب می‌آید (نصراللهی، ۱۳۸۸)، بیماری هلندی شرایط فوق را تشدید می‌نماید. سیاست‌های تشویقی دولتها، بانکها و شهرداریها در هدایت و تزریق نقدینگی به بخش مسکن، بدون توجه به چگونگی توزیع آن بین

گروههای درآمدی، می‌تواند منافع دهکهای درآمدی بالا و سوداگران زمین و مسکن را به سرعت تأمین نماید و از سوی دیگر قدرت و توان خرید مسکن گروههای کم درآمد و جوانان را به شدت کاهش دهد. لذا افزایش قیمت مسکن به بیشتر شدن شکاف طبقاتی و وضعیت توزیع ناعادلانه درآمد کمک می‌کند.

نمودار ۴-۱: صادرات نفت و گاز ایران و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش ساختمان شهر تهران و شهرهای بزرگ ایران

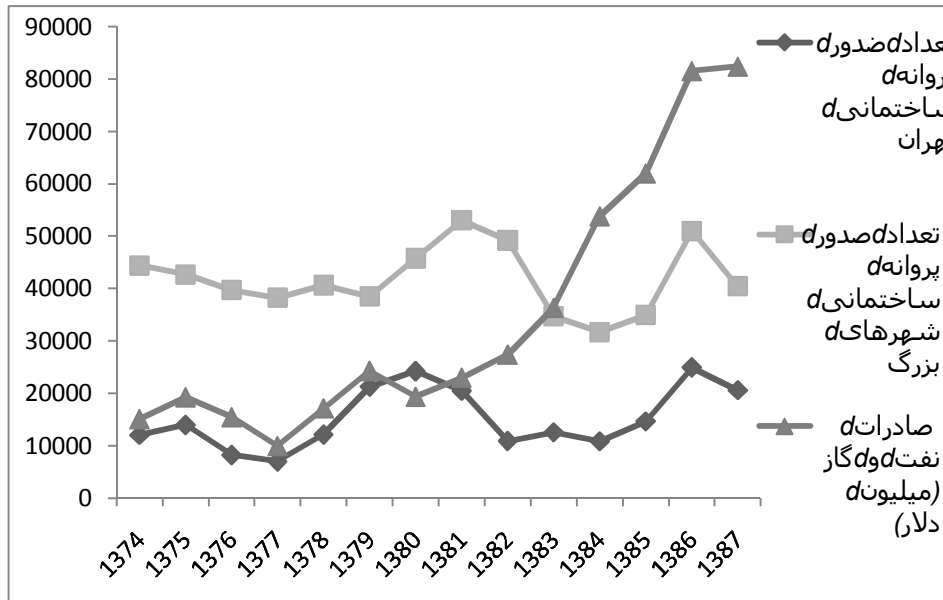


طبق نمودار ۱ شاهد آن هستیم که سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی در بخش ساختمان شهر تهران و شهرهای بزرگ، روندی هم‌جهت با میزان صادرات نفت و گاز ایران داشته است. در سالهایی که میزان صادرات نفت ایران ثابت و یا کاهش یافته (۱۳۷۵-۱۳۷۷)، سرمایه‌گذاری در این بخش نیز، با ثبات و بعضاً دارای روندی کاهش می‌باشد. نکته قابل توجه این است که بعد از سال ۱۳۸۰ که میزان درآمدهای نفتی حاصل از صادرات نفت و گاز ایران، اوج گرفت، میزان سرمایه‌گذاری بخش ساختمان و مسکن به علت بروز تورم شدید در اقتصاد و همزمان با آن، توقف فروش تراکم در کلانشهر تهران، کاهش یافت و دچار رکود شد. اما بعد از آن با ادامه افزایش درآمدهای نفتی و افزایش وجوه نقدینگی در اقتصاد، کمک‌های مالی دولت برای خرید مسکن و تسهیلات دولتی و بانکی افزایش یافت و مجدداً باعث رونق گرفتن سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان و مسکن شد.

بررسی روند درآمدهای نفتی و تعداد صدور پروانه‌های ساختمانی در کلان‌شهرهای ایران:

در این بخش جهت بررسی اثر درآمدهای نفتی بر درآمدهای شهرداری کلان‌شهرها، به بررسی و مقایسه روند تعداد صدور پروانه‌های ساختمانی با روند میزان صادرات نفت و گاز ایران پرداخته می‌شود.

نمودار ۴-۲: صادرات نفت و گاز ایران و تعداد صدور پروانه های ساختمانی در شهر تهران و شهرهای بزرگ ایران



بررسی روند میزان صادرات نفت و گاز ایران در نمودار ۲ طی سالهای ۱۳۷۴-۱۳۸۷، گویای آن است که طی سالهای ۱۳۷۵-۱۳۷۷ میزان صادرات نفتی ایران کاهش یافته اما بعد از آن تا سال ۱۳۷۹ با افزایش همراه بوده و از سال ۱۳۸۰ به بعد میزان صادرات نفت و گاز ایران به علت افزایش قیمت نفت، به طور چشمگیری، با افزایش همراه بوده است. البته شاهد آن هستیم که در سال ۱۳۸۷ همراه با رکود و بحران اقتصادی در کشورها، قیمت نفت کاهش یافته و به دنبال آن، میزان ارزش صادرات نفت و گاز ایران نیز ثابت مانده است.

همچنین، در نمودار ۲ شاهد آن هستیم که تعداد پروانه های صادر شده از سوی شهرداری در شهرهای بزرگ ایران از سال ۱۳۷۴-۱۳۷۷ روند کاهشی ملایمی داشته است. بررسی نوسانات نشان می دهد که دوره های رونق ۲ ساله بوده و دوره های رکود بین سه تا شش فصل طولانی می کشد؛ به طوری که سال های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۱ طولانی ترین دوره رونق تولید مسکن طی ۳ دهه اخیر در کشور بوده است. رکود بخش مسکن در کشور، از تهران و با رکود معاملات مسکن در سال ۱۳۸۱ شروع شد. این رکود به صورت عمده در اثر افزایش شدید قیمت ها در سال ۱۳۸۰ به علت افزایش قابل چشمگیر وجوه نقدینگی حاصل از افزایش درآمدهای صادرات نفت و ادامه آن در سال ۱۳۸۱ روی داد که بر اثر آن تقاضای مصرفی برای مسکن، به علت کاهش توان مالی خانوارها کاهش یافت؛ به طوری که در سال ۱۳۸۱ تعداد معاملات مسکن در تهران ۲۴ درصد کمتر از سال ۱۳۸۰ بود.

براساس نماگرهای بانک مرکزی، در سال های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲ تعداد پروانه های ساختمانی صادر شده در تهران از ۲۱۲۳۴ فقره در ۱۳۷۹ به ۱۰۹۸۸ رسیده که موید کاهش متوسط سالیانه ۷/۱۹ درصد و رکود در ساخت و ساز شهر تهران است. در شهرهای بزرگ کشور در همین دوره رشد تعداد پروانه های ساختمانی ۵/۸ درصد و در سایر مناطق شهری حدود ۱/۵ درصد بوده است. در ۱۳۸۱ با توقف فروش تراکم در تهران، تعداد پروانه های ساختمانی صادره در آن نسبت به ۱۳۷۹، ۴/۱۵ درصد کاهش یافت و در ۱۳۸۲ این کاهش تعمیق یافت و تعداد پروانه های صادر شده ساختمانی ۳/۴۶ درصد نسبت به ۱۳۸۱ کاهش یافت که مبین تعمیق رکود در ساخت و ساز تهران است. اما در سایر مناطق این رکود با وقفه اتفاق افتاده است. آمارها نشان می دهد که در شهرهای بزرگ جز تهران رکود ساخت و ساز از سه ماهه سوم ۱۳۸۲ شروع شده و در سه ماهه چهارم سال مذکور تشدید یافته است.

در مجموع اگرچه رکود ساخت و ساز، ۱۳۸۱ به دلیل قطع فروش تراکم در سطح شهر تهران شروع شد و منجر به سرازیر شدن منابع به دیگر شهرهای بزرگ و مناطق شهری شد و رکود حاکم بر سایر مناطق شهری را به رونق تبدیل نمود اما آمارهای کلیه مناطق شهری کشور از سه ماهه دوم ۱۳۸۲ مبین ایجاد دوره رکود حاکم بر ساخت و ساز در کلیه مناطق شهری کشور است. به طور کلی در شرایطی که در سطح اقتصاد کلان کشور، سیاست افزایش حجم نقدینگی اجرا می‌شود و بازار سرمایه کاملاً نیز برای جذب آن وجود ندارد، بخش مسکن توانسته است به لحاظ ویژگی‌های خود تا حد قابل ملاحظه‌ای بکاهد. به عبارت دیگر بخش مسکن در کنار نوسانات و تغییرات در متغیرهای درون بخشی، همواره با یک معضل فرابخشی مواجه بوده است و آن آثار ناشی از افزایش حجم نقدینگی است که بخش عمده آن به صورت تقاضای سرمایه‌ی وارد بازار مسکن می‌شود و آثار تورمی ایجاد می‌کند. انتظارات و قیمت‌های انتظاری در بازار مسکن و تعیین سطح قیمت‌ها بسیار موثر است. تحولات نرخ ارز و سهام از دیگر عواملی است که بخش مسکن از آن متأثر می‌شود. به طور مثال انتظارات ناشی از کاهش قیمت ارز یا سهام موجب خروج سرمایه‌های فعال در فعالیت‌های مربوط به معاملات ارز و سهام و حرکت آن به سمت بخش مسکن و بالعکس می‌شود. فقدان کارآمدی نظام بانکی در جذب سپرده‌های بلندمدت موجب حرکت این سپرده‌ها به سمت بازار زمین و مسکن و افزایش قیمت این بازار می‌شود.

روش برآورد مدل:

هدف از انتخاب روش تحقیق، آن است تا محقق مشخص نماید، چه شیوه و روشی را آغاز کند تا او را هر چه دقیقتر، آسانتر و سریعتر در دستیابی به پاسخ یا پاسخهایی که برای پرسش تحقیق در نظر گرفته شده، یاری کند. در تحقیق حاضر، سعی بر آن است اثر درآمدهای نفتی بر میزان تعداد پروانه‌های صادر شده در کلانشهرها جهت تأمین درآمدهای شهرداری‌ها بررسی شود. دلیل انتخاب متغیر تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده شهرداری کلانشهرها جهت بررسی اثر درآمدهای نفتی بر میزان درآمد شهرداری‌ها بدین دلیل است که میزان ۷۰ درصد از درآمد شهرداری‌ها از عوارض پروانه‌های ساختمانی صادر شده اخذ می‌شود که درآمدی ناپایدار و وابسته به بخش ساختمان می‌باشد. با توجه به بروز بیماری هلندی در اقتصاد ایران و روند میزان صادرات نفت و گاز ایران و تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده از سوی شهرداری‌ها، انتظار می‌رود، درآمدهای نفتی، اثر همسو و هم‌جهتی بر تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده از سوی شهرداری‌ها داشته باشد. به منظور بررسی این فرضیه، از روش اقتصادسنجی داده‌های تابلویی استفاده می‌شود.

مدل‌های اقتصادی از نظر استفاده از داده‌های آماری به سه بخش تقسیم می‌شوند. در برخی از آنها برای برآورد مدل، از اطلاعات سری زمانی استفاده می‌شود. بعضی دیگر از مدل‌ها بر اساس داده‌های مقطعی^۱ برآورد می‌شوند. روش سوم برآورد مدل که در سال‌های اخیر بیشتر مورد توجه قرار گرفته است، برآورد مدل بر اساس داده‌های پانل^۲ است. در این روش، یک سری واحدهای مقطعی چند سال مورد برآورد قرار می‌گیرند. استفاده از داده‌های پانل نسبت به بقیه دارای مزایایی است (اشرف‌زاده و مهرگان، ۱۳۸۷):

(۱) تعداد مشاهدات و داده‌ها در حالت پانل نسبت به حالت‌های دیگر بیشتر است و در نتیجه باعث اعتماد بیشتر به برآوردها می‌شود.

(۲) به محقق اجازه می‌دهد مدل‌های پیشرفته‌ای را تبیین و آزمون کند.

(۳) زیاد بودن تعداد مشاهدات، مساله همخطی در اقتصادسنجی را تا حدود زیادی از بین می‌برد.

(۴) با استفاده از داده‌های پانل، تورش برآوردها از بین می‌رود.

یک فرم کلی از تصریح الگوی اقتصادسنجی مبتنی بر داده‌های پانلی به صورت زیر تعریف می‌شود:

^۱ . Cross Section

^۲ . Panel data

$$Y_{it} = \sum_{k=2}^k \beta_{kit} X_{it} + \mu_i + v_{it}$$

که جزء اخلاص v_{it} دارای توزیع نرمال است و به ازای آن تمام آنها و X_{it} ها مستقل از μ_i ها نیز که بیان کننده اثرات فردی یا ناهمگنی ها در مقطعها هستند، در قالب اثرات تصادفی^۱ یا اثرات ثابت^۲ ظاهر می‌شوند.

آزمون انتخاب بین اثرات ثابت و تصادفی:

برای تشخیص این که در برآورد مدلهای پانل دیتا کدام روش (اثرات ثابت و اثرات تصادفی) مناسب است، از آزمون هاسمن^۳ (۱۹۸۰) استفاده می‌شود. در آزمون هاسمن، فرضیه صفر و فرضیه مقابل آن به صورت زیر بیان می‌شود:

$$H_0: E(U_i, X_i) = 0$$

$$H_1: E(U_i, X_i) \neq 0$$

فرضیه صفر به معنای این است که بین جملات خطا (که در بر گیرنده اثرات فردی است) و متغیرهای توضیحی، هیچ ارتباطی وجود ندارد و در واقع مستقل از یکدیگر هستند. این در حالی است که فرضیه مقابل به این است که بین جزء اخلاص و متغیرهای توضیحی، همبستگی وجود دارد (اشرف زاده و مهرگان، ۱۳۸۷). در صورت رد فرضیه صفر بهتر است که از روش اثرات ثابت استفاده شود.

اگر b تخمین زنده روش اثرات ثابت، و $\hat{\beta}$ تخمین زن روش تصادفی باشد، آن گاه میتوان نوشت:

$$\text{Var}(b - \hat{\beta}) = \text{Var}(b) - \text{Var}(\hat{\beta})$$

هاسمن ثابت نمود که عبارت مذکور دارای توزیع χ_k^2 است.

$$W = (b - \hat{\beta})' (\text{Var}(b - \hat{\beta}))^{-1} (b - \hat{\beta}) \sim \chi_k^2$$

اگر آماره محاسبه شده این آزمون از χ_k^2 بزرگتر باشد، فرضیه صفر مبنی بر اثر تصادفی رد شده و فرض اثر ثابت پذیرفته می‌شود.

معرفی مدل و متغیرهای تحقیق:

در این بخش، به معرفی متغیرهای تحقیق و مدل بکارگیری شده جهت آزمون فرضیه پرداخته می‌شود. همانطور که در بخش‌های قبلی تحقیق عنوان شد، هدف اصلی این پژوهش، بررسی اثر درآمدهای نفتی بر تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده از سوی شهرداری کلانشهرهای ایران می‌باشد. بدین منظور، از متغیرهای میزان صادرات نفت و گاز ایران و تعداد پروانه‌های صادر شده ساختمانی شهرهای بزرگ ایران شامل؛ تهران، اصفهان، خراسان، فارس، خوزستان و آذربایجان شرقی استفاده شده است. همچنین از متغیرهایی نظیر شاخص قیمت مسکن در شهرهای بزرگ و میزان جمعیت هر شهر جهت بررسی هر چه دقیقتر فرضیه پژوهش استفاده شده است.

مدل مورد استفاده در این مطالعه بر طبق آنچه گفته شد به صورت زیر است:

$$\ln CS_{it} = \alpha + \beta_1 \ln oil_t + \beta_2 \ln hpi_t + \beta_3 \ln pop_{it} + U_{it}$$

در رابطه فوق، CS_{it} تعداد پروانه‌های ساخت‌های هر شهر، oil_t درآمدهای نفتی بر حسب میلیون دلار، hpi_t شاخص قیمت مسکن بر پایه سال ۱۳۷۶ و pop_{it} جمعیت شهرها را نشان می‌دهد. اطلاعات تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده و جمعیت برای شهرهای تهران، اصفهان، خراسان، فارس، خوزستان و آذربایجان شرقی برای دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۶، از پایگاه مرکز آمار ایران، درآمدهای نفتی و شاخص قیمت مسکن کلانشهرها نیز برای دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۶ از پایگاه اطلاعات سری زمانی بانک مرکزی ایران اخذ شده است.

1. Random Effect

2. Fixed Effect

3. Hausman

آزمون انتخاب بین اثرات ثابت و تصادفی:

همانگونه که گفته شد برای انتخاب اثرات ثابت یا تصادفی از آماره هاسمن استفاده می‌شود. آماره محاسبه شده از این آزمون برابر صفر است. با توجه به این که مقدار آماره چی دو با درجه آزادی ۵ برابر ۱۳ است لذا مقدار محاسبه شده از مقدار چی دو در جدول کوچکتر است. بنابراین فرضیه صفر مبنی بر وجود اثرات تصادفی رد نمی‌شود و لازم است که جهت برآورد از روش اثرات تصادفی استفاده شود.

برآورد مدل:

جدول ۱ نتایج برآورد مدل را نشان می‌دهد. همان‌گونه که در جدول نیز مشخص است درآمدهای نفتی در دو دوره اثر مستقیم و معنی‌داری بر تعداد پروانه‌های ساختمانی دارد؛ بصورتی که در همان دوره ۱۴/۴۸ درصد و در دوره دوم ۵/۵ درصد بر پروانه‌های ساخت اثر دارد. شاخص قیمت مسکن نیز در دو دوره بطور معنی‌داری بر پروانه‌های ساختمانی اثر می‌گذارد. جمعیت هم اثر منفی و معنی‌داری بر پروانه ساخت دارد.

جدول ۵-۱. نتایج برآورد مدل برای شهرهای مختلف به روش اثرات تصادفی		
متغیرها	ضریب	احتمال
Loilr	۱۴/۴۸	۰/۰۰
loilr(-1)	۵/۵۰	۰/۰۵
Lhpi	۹/۱۸	۰/۰۵
lhpi(-1)	۲۳/۲۵	۰/۰۰
Lpop	-۰/۱۹	۰/۰۳
C	۱۰/۱۲	۰/۰۰
$R^2 = .۹۳$	تعداد مشاهدات = ۴۸	F-statistic = ۲۹/۷۲
	تعداد شهرها = ۶	(۰/۰۰)*

* عدد داخل پرانتز سطح معنی‌داری را نشان می‌دهد.

منبع: محاسبات تحقیق

طبق نتایج حاصل از برآورد مدل که در جدول ۵-۱ مشاهده می‌شود، افزایش درآمدهای نفتی، به علت بروز بیماری هلندی در اقتصاد ایران، تأثیر قابل توجهی بر رونق بخش ساختمان می‌گذارد. در واقع با افزایش درآمدهای نفتی و افزایش حجم نقدینگی حاصل از آن در اقتصاد، شاهد افزایش قابل توجه سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان هستیم. از آنجا که سهم غالب درآمد شهرداری‌ها نیز از این بخش تأمین می‌شود، بنابراین افزایش درآمدهای نفتی، به طور غیر مستقیم، باعث افزایش درآمدهای شهرداری کلانشهرها شده است. این امر بدین علت می‌باشد که اقتصاد ایران وابسته به رونق و رکود بخش نفت می‌باشد و این امر مانع بزرگی در توسعه یافتگی شهرها و بالتبع، توسعه یافتگی اقتصاد ایران شده است.

این نکته نیز قابل ذکر است که سیاست‌های شهرداری‌ها و میزان عوارض ساختمانی و مالیات‌هایی که توسط شهرداری‌ها اخذ می‌شود، می‌تواند تأثیر زیادی بر بخش ساختمان بگذارد و اگر این سیاست‌ها بدون در نظر گرفتن شرایط اقتصادی ایران اتخاذ شود، می‌تواند لطمه شدیدی به بخش ساختمان وارد کند و باعث نااطمینانی مردم در امر سرمایه‌گذاری و همچنین نااطمینانی نسبت به شفافیت سیاست شهرداری‌ها شود که این امر در نهایت باعث تزلزل در اداره کلانشهرها می‌شود.

نتیجه‌گیری:

توسعه شهری و بهبود کیفیت زندگی، از اهداف توسعه اقتصادی کشورها می‌باشد. توسعه شهری، نیازمند مدیریت بهینه از سوی شهرداری‌ها می‌باشد که لازمه آن نیز کسب درآمدهای پایدار می‌باشد و این امر با همکاری دولت‌ها و نهادهای اجتماعی محقق می‌شود.

شود. اصولاً شهرداری های کشورهای پیشرفته با توجه به اینکه به صورت علمی منابع علمی و منابع درآمدی خود را تعریف کرده اند و به صورت مدیریت واحد شهری اداره می‌شوند، به ندرت با معضل و مشکل کمبود منابع مالی مواجه هستند. ضمن اینکه به دلیل عملکرد شفاف شهرداری ها در مدیریت هزینه، مشارکت شهروندان در پرداخت عوارض های قانونی بالا می‌باشد. علاوه بر آن، انتخاب شهرداران با رأی مستقیم مردم، شهرداران منتخب را صرفاً وامدار مردم کرده و از تأثیر پذیری سایر عوامل تا حدود زیادی مصون می‌باشند. ثبات مدیریت شاید ابتدایی‌ترین و پایه‌ای‌ترین عامل در این مسیر می‌باشد، حلقه‌ای که متأسفانه در شهرداری‌های کشور ما کمتر دیده می‌شود. در کشور ایران، به دلیل وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی، بخش ساختمان و مسکن از رونق قابل توجهی نسبت به سایر بازارهای ایران برخوردار می‌باشد که البته با رکود و کاهش درآمدهای نفتی، این بخش نیز با رکود مواجه می‌شود. شهرداری های ایران به دلیل اتخاذ سیاست خودکفایی، باید درآمدهای خود را تأمین کنند اما به دلیل ضعف قوانین مالیاتی و اینکه تنها بازار فعال در کلانشهرها، بخش ساختمان و مسکن می‌باشد، اغلب درآمدهای شهرداری ها به بخش ساختمان و مسکن و عوارض پروانه‌های ساختمانی وابسته می‌باشد که درآمدهای ناپایدار محسوب می‌شوند. بخش ساختمان به دلیل سیاست‌های اتخاذی درباره فروش تراکم و همچنین رونق و رکود صادرات نفت و گاز ایران، همواره با نوسانات بعضاً شدیدی همراه بوده است و این امر بحرانهای شدید مالی را برای شهرداری کلانشهرها به همراه داشته است.

قابل ذکر است که از دلایل اصلی عدم تأمین منابع مالی پایدار برای شهرداری ها، وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی و ضعف قوانین مالیاتی می‌باشد. گر چه سیاست هایی جهت تأمین منابع مالی پایدار می‌تواند تا حدودی به این امر کمک کند، اما باز هم با وجود وظایف متعدد شهرداری ها سهم ناچیزی در درآمدهای شهرداری ها خواهد داشت.

پیشنهادات:

- از ملزومات مهم برای بهبود مدیریت هر نهاد و ارگان در جامعه، شفاف سازی می‌باشد. پیشنهاد می‌شود شهرداری ها اطلاعات آماری و نحوه دقیق تأمین درآمدهای شهرداری ها را شفاف سازی کنند و مسؤلان شهرداری جهت جلب اعتماد برای کسب عوارض و مالیاتها، پاسخگویی لازم را داشته باشند.
- تعریف اهداف راهبردی به منظور کاهش وابستگی به درآمدهای ساخت و ساز. برای رسیدن به این اهداف می‌توان با تشکیل مؤسسه ای از نخبگان کلانشهرها به بررسی و تعریف منابع جدید اقدام کرد.
- مدیریت هزینه؛ متأسفانه هزینه های زیادی بر اثر تصمیم گیری های غلط بر شهروندان تحمیل می‌شود. انجام دوباره کاریها، کارهای کارشناسی نشده، بدون برنامه مدون حرکت کردن، سلیقه ای تصمیم گرفتن، بخشی تصمیم گرفتن عدول از تصمیمات گذشته و... باعث می‌شود که بخش زیادی از منابع اتلاف گردد.
- کسب عوارض شهرداری به صورت پلکانی بر حسب مناطق شهری
- تغییر سیستم مالی شهرداری ها از نقدی به تعهدی
- نهادینه کردن استخدام نیروها و اجرای طرح طبقه بندی مشاغل در شهرداری ها و افزایش بهره وری کارکنان
- شهرداری ها همچنین نظارت کامل را بر کیفیت امکانات شهری در سطح کلانشهرها به عمل آورند تا شهروندان، با اعتماد بیشتری به پرداخت عوارض شهرداری اقدام نمایند.
- ایجاد فرصتهای مشارکتی برای شهروندان از طریق فروش اوراق مشارکت طرحهای خدمات شهری، همراه با شفاف سازی حدود مشارکت و تخفیف درصدی از سهم مالیات مشارکت کنندگان در طرحهای خدماتی و رفاهی شهرداری ها
- ایجاد امکانات شهری بر اساس میزان عوارض دریافتی برای هر منطقه
- همکاری دولت جهت تأمین درآمد پایدار شهرداری ها از طریق اجرایی شدن هر چه بهتر قوانین حمایتی مالیات و عوارض

منابع:

- اطهاری، ک. ۱۳۸۹. "اقتصاد شهری و اقتصاد شهر در ایران". مجله اقتصاد شهر، شماره ۷.
- اکبری، ن. و توسلی، ن. ۱۳۸۷. "تحلیل تأثیر عوارض شهرداری ها بر قیمت مسکن: مطالعه موردی شهر اصفهان". فصلنامه بررسی های اقتصادی، شماره ۱.
- پور زرنندی، ح. ۱۳۸۸. "رتبه بندی اعتباری شهرداری تهران". مجله اقتصاد شهر، شماره ۳.
- جاودانی، م. ۱۳۸۹. "بررسی چالش های درآمدی". روزنامه شهرآرا، شماره ۲۹۹.
- جلالی، ا. ۱۳۸۹. "درآمد پایدار؛ توسعه شهری پایدار". روزنامه شهرآرا، شماره ۲۹۹.
- رهنما، م. ۱۳۸۱. "پارادایم بهبود مدیریت شهری با تأکید بر شهر مشهد". فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۵۱۰.
- سعیدی مهرآباد، م. و منصوری منش، ج. ۱۳۸۹. "مدیریت شهری و تأمین منابع مالی". روزنامه تهران امروز، ۲۳ شهریور ۱۳۸۹.
- شمس، م. و پالیزبان، س. ۱۳۸۹. "بررسی تأثیر سیاست های اقتصادی مبتنی بر درآمد نفت بر بازار مسکن ایران". فصلنامه علمی پژوهشی جغرافیای انسانی، سال سوم، شماره ۱.
- شیرین بخش، ش. و حسن خونساری، ز. ۱۳۸۴. "کاربرد Eviews در اقتصاد سنجی". انتشارات پژوهشکده امور اقتصادی
- شیعه، ا. ۱۳۸۲. "لزوم تحول مدیریت شهری در ایران". مجله جغرافیا و توسعه، بهار و تابستان.
- عزیزی، م. ۱۳۸۳. "نقش و جایگاه تراکم ساختمانی در توسعه شهری". مجموعه مقالات اولین سمینار ساخت و ساز در پایتخت.
- علی اکبری، ا. ۱۳۷۸. "دولت و نقش آن در اقتصاد شهری ایران: مطالعه موردی استان ایلام". فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۵۸۹.
- قلعه دار، ح. ۱۳۸۴. "مقایسه منابع درآمد شهرداری ها در کلان شهرهای ایران و بررسی تأثیرات کالبدی آن". پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز
- مختاریپور، ر. ۱۳۸۵. "شوراها و مدیریت منابع درآمدی شهرداری ها". ماهنامه اطلاع رسانی، آموزشی و پژوهشی، شماره ۴
- Alario, J., Post, C. and Castellarnau, P, (2003), "EIB financing of Urban Development Projects", EIB Operations Evaluation Department, European Investment Bank.
- Chen, A.H, (2005), "It's Time to correct the Shortfalls of BOT and PPP in Infrastructure Project Finance and Here is How", Working Paper, Southern Methodist University
- Lai, V. S. and Soumare, I, (2008), "Government Financial support Programs in Project Finance Investments", annual conference of the CIRPEE, Oxford, Canada
- Merrill, Sally and Suri, Ajay, (2007), "Low Income Shelter Finance in Slum Upgrading, Urban Institute Center on International Development and Governance Aiyini", Review of Financing and Investment for Endogenous Urban Development
- Trasberg, V, (2003), "Land and Property Taxation in the Baltic states", University of Economics and Business Administration