



منبع عکس: hikari.creative

## در جست‌وجوی مدیریت مالی پایدار در شهرداری‌ها

محمد سالاری (پژوهشگر اجتماعی و اقتصادی)

### طرح مسئله

با جست‌وجویی در متون حقوقی، قانونی، تحلیلی و خبری مربوط به درآمدها و هزینه‌های شهرداری‌ها، به‌سادگی می‌توان به اغتشاش در مفهومی‌های دانش مالی در شهرداری‌ها پی برد. در یک دسته‌بندی معمول، که در بسیاری از اسناد با تواتر زیاد تکرار شده است، منابع درآمدی شهرداری‌ها به منابع داخلی و خارجی تقسیم شده‌اند.

منابع درآمدی داخلی، به آن دسته از درآمدهایی اطلاق می‌شوند که به‌طور مستقیم توسط شهرداری‌ها و به صورت بهای خدمات گوناگون که بیشتر مربوط به اراضی و املاک هستند وصول می‌گردند. مثل عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض نوسازی و جز آن‌ها.

منابع درآمدی خارجی، نیز به آن دسته از درآمدهایی گفته می‌شوند که به جهت ارائه خدمت از طرف شهرداری وصول نمی‌شود؛ از جمله درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و مشارکت با شهرداری در اجرای پروژه‌های مختلف، فروش اوراق مشارکت، کمک‌های دولتی و جز آن‌ها.

می‌توان این‌گونه استنباط کرد که هدف از این تقسیم‌بندی، چگونگی دستیابی شهرداری‌ها به خودکفایی مالی است که در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ بر آن تأکید شده‌بود. قانونی که هیچ‌گاه به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید، اما سرنوشت شهرهای کشور را به‌گونه‌ای دیگر رقم زد. برای خودکفایی مالی، لازم است که هر شهرداری بدانند که چه منابعی داخلی هستند

و می‌تواند بر پایه آن‌ها به خودکفایی برسد و کدام منابع خارجی هستند و در تعریف خودکفایی نمی‌گنجند. بر پایه این قانون موقت، ابتدا شهرداری تهران و چند کلان‌شهر، در شرایطی که کشور در بحران جنگ تحمیلی بود و دولت در بدترین شرایط مالی به سر می‌برد، به اقدام‌هایی دست زدند. به‌ویژه در این میان شهرداری اصفهان، برخی از اقدام‌ها را آغاز کرد و طعم شیرین آن را با سامان‌دهی و زیباسازی برخی از گذرگاه‌ها و خیابان‌ها و پارک‌ها و البته، رضایت شهروندان شهید داده این شهر چشید. سپس تجربه پایلوت شده آن به صورت واقعی و پس از پایان جنگ تحمیلی در تهران اجرا شد. بدین ترتیب، غول خفته از چراغ جادو بیرون آمد: فروش تراکم ساختمانی و کسب درآمد برای عمران شهر.

به رغم استفاده بی‌کران از این منبع عظیم درآمدی، اما نه شهرداری تهران و نه متولیان حوزه مطالعات شهری به اندیشه درباره مفهوم واقعی تراکم نپرداختند. این جا و آن جا برخی‌ها از این که هزینه ساخت شهرها از گرده تهیدستان برداشته شد، خشنود بودند. برخی دیگر از نو نوار شدن شهرها لذت بردند، برخی از موج عظیم ساخت و سازها سودهای کلان بردند و اندیشمندان حوزه شهری و مسکن، با اتکاء به ضرایب پسین و پیشین جدول داده - ستانده، آن را نوعی شوک درمانی برای آغاز رونق اقتصادی می‌دانستند. مجموعه آن چیزی که با عنوان «اندیشه» درباره تراکم می‌توان مشاهده کرد، راه‌کارهایی برای استفاده عادلانه، به‌هنجار و مهارشده از این منبع بود. ضابطه‌ها، فرمول‌های ریاضی، تابع‌ها و مدل‌های اقتصادسنجی، در عمل چیزی به جز آن نبودند.

اما تراکم ساختمانی چیست؟ این حق استفاده «هوای بالای زمین مردم»، این حقی که هر مالک، از مرکز کره زمین تا ثریا از آن خود می‌داند، چرا به فروش می‌رود؟ مگر نه آن است که هر چیزی که به فروش می‌رود و مبادله می‌شود، کالا است؟ این کالا کجا تولید می‌شود که در بازار شهرداری به فروش می‌رود؟

### مفهوم اقتصادی تراکم

زمانی که ملک مدنی به شهرداری تهران منصوب شد، برای مقابله با تراکم فروشی، که شهرداران پیش از او راه انداخته بودند، گفت، که تراکم موضوعی اقتصادی نیست، بلکه موضوعی شهرسازانه است. منظور او آن بود که به تراکم نباید از دیدگاه مالی (Financial) نگاه کرد و از آن راه به درآمدهای شهرداری افزود، بلکه، تراکم را باید به موضوعی که شکل و سیمای شهر، با اثرات شهرسازانه آن تبدیل کرد. اما در این جا می‌خواهم از اتفاق بگویم، تراکم موضوعی چند وجهی و یکی از وجوه با اهمیت آن، امر اقتصادی (Economical) است، که البته موضوع مالی را نیز در بر می‌گیرد.

تراکم به معنای شدت استفاده از زمین و یکی از مصداق‌های فضا است. فضا، کالایی است که بنگاهی بزرگ به نام جامعه/شهر آن را تولید کرده و همچون همه کالاها در بازار تراکم/ فضا به فروش می‌رساند. شهر، چگونه تراکم/ فضا را تولید می‌کند؟ فضا، همچون همه کالاها، محصول کار انسانی است. ارزشی که درون فضا انباشت می‌شود، ارزشی است که از درون بدن انسان‌ها خارج شده‌است. اما بر خلاف صورت ظاهر کالاها، که تظاهر نفوذ کار در آن‌ها را می‌توان مشاهده کرد، انباشت کار در فضا، صورتی ذهنی و پدیدارشناسانه دارد. فضا، تا زمانی فضا است که حامل مناسبات انسانی باشد. فضا، به این عبارت، مکان در دسترس، و عرصه‌ای است که بیش‌ترین روی‌دادها را می‌توان در آن گرد آورد.

به این ترتیب، فضا، مکانی است در دسترس که بر اثر تراکم رویدادها و شدت مناسبات انسانی دچار انحنای شده‌است و اعتبار آن تا زمانی است که این مناسبات پا برجا باشد. چه چیزی دسترس‌پذیری فضا را ممکن می‌سازد؟ راه‌ها، تأسیسات زیربنایی، امکانات شغلی، خانه‌ها و فروشگاه‌ها و مراکز خدماتی. تمامی این عناصر با کار انسانی شکل می‌گیرند. هر چقدر این کارها انباشته‌تر باشند، ارزش فضا بالاتر می‌رود. اما ساده‌انگاری است اگر با اجرای خیابان و تأسیسات و جز آن‌ها، انتظار

شکل‌گیری فضا را داشته باشیم. در این صورت، میزان انباشت چنین کارهایی در شهرهای جدید، باید این شهرها را به بازارهای بزرگی از فضا تبدیل کند. اما آنچه که در این فرآیند مغفول است، انباشت کار تاریخی انسان‌ها است، یعنی آنچه که به جامعه‌های انسانی هویت می‌بخشد، اطمینان می‌آورد و تاب‌آور می‌سازد. فضا، محصول تاریخی انسان‌ها است و نمی‌توان با حرکت دفعی به تولید آن پرداخت. به عبارت دیگر، فضا نه تنها محصول کار انسان‌های زنده موجود است، بل که محصول کار انسان‌های درگذشته، و حتی انسان‌های آینده است. انباشت کار انسان‌های مُرده، همواره در فضا وجود دارد و آرزوها و آرمان‌های انسان‌های کنونی نیز به‌مثابه کار انسان‌های آینده، خود را بروز می‌دهد. فضاهای دست‌ساخت و اراده‌گرایانه، نمی‌توانند به سادگی حاوی وجه تاریخی فضا بشوند. نیازمند زمان هستند که در آن زمان، انسان‌ها، نسل اندر پی نسل، به کنش با یکدیگر، به ضبط حافظه تاریخی، خاطرات، فرهنگ و گذشته بپردازند. و بیش از همه باید اثبات کنند که این مکان، استعداد انباشت کارهای انسانی بیشتری را دارد، بر پای خود ایستاده است، از گزند روزگار مصون و محفوظ می‌ماند و از این رو است که به مکانی برای آرزو، امید و آینده و جایی برای تداوم زندگی بدل می‌شود.

فضا، کالایی است که انسان‌های بی‌شماری بر روی آن کار کرده‌اند. انسان‌هایی که مرده‌اند، یا زنده و یا هنوز به دنیا نیامده. انسان‌هایی گم‌نام، انسان‌هایی که حتی از تولید آن بهره‌ای نگرفته‌اند و انسان‌هایی که فاصله زیادی با آن دارند و روحشان از تولید آن خبر ندارد. از این رو، فضا، کالایی است که جامعه آن را ساخته ولی افراد بر آن سیطره می‌یابند و آن را از آن خود می‌کنند. و بر عکس، فضا کالایی است که مالک آن، کاری بر روی آن انجام نداده و یا اثر کار او بسیار ناچیزتر از آنی است که از آن بهره‌مند می‌شود. فضا، کالایی است به منبعی عظیمی از درآمدهای کارنکرده (رانت) و به حقی برای تصاحب بخشی از ارزش افزوده فرآیندهای تولید در کالاهای دیگر بدل می‌شود.

به دلیل وجود فاصله میان تولیدکنندگان و بهره‌برداران فضا، این کالا در مناسبات قدرت، جایگاهی بس ویژه می‌یابد. زیرا با تصرف فضا، امکان دستیابی به بخشی از ارزش افزوده، صورت حقوقی می‌یابد. این حق که موجودیتی تاریخی دارد، خصلتی انتزاعی یافته و این‌گونه به نظر می‌رسد که سابق‌الوجود و پیشینی است.

فروش تراکم بر بالای یک قطعه زمین، به معنای میسر شدن دسترسی به آن مکان است. به‌گونه‌ای که برای آن مکان، همه عوامل دسترس‌پذیری همچون راه، تأسیسات زیربنایی، خدمات، فضای سبز، کار و زندگی فراهم است. به عبارت دیگر، با افزایش فشار جمعیتی، اقتصادی، اجتماعی، تأسیساتی و حمل‌ونقل، هیچ‌گونه تأثیر نامساعدی بر زندگی ساکنان پیرامونی و شهروندان آن شهر وارد نخواهد آمد. آنچه که مالکان زمین‌ها به عنوان حق مالکیت از مرکز زمین تا ثریا از آن نام می‌برند، حق پیش‌گیری از مزاحمت است و نه حق بهره‌برداری از آن. زیرا حق بهره‌برداری، نه در خود قطعه، بلکه در بیرون قطعه باید فراهم شود.

آنچه که این روزها از مفهوم تراکم برداشت می‌شود، چه در میان افکار عمومی و صاحبان املاک و چه در میان مسئولان، نگرشی مبتنی بر پیشینی بودن تراکم است. از همین روست که پیش از فراهم کردن فضا، آن را می‌فروشند و پس از آن که شهرها به معضلات تراکم، همچون فشار بر شبکه معابر، شبکه‌های تأسیساتی، محیط کار و فراغت و محیط زیست وارد شد، آنگاه به فکر جبران آن می‌افتند و می‌کوشند با پل و تونل و جنگل و دریاچه، به جبران مافات بپردازند. این روش پیش فروش فضا، هسته اصلی تمامی مشکلات شهری در ایران به‌شمار می‌رود.

به جز این شیوه نگرش، ساختار مالی شهرداری‌ها دچار نوعی دیگر از اغتشاش نظری است که در زیر به آن می‌پردازم.

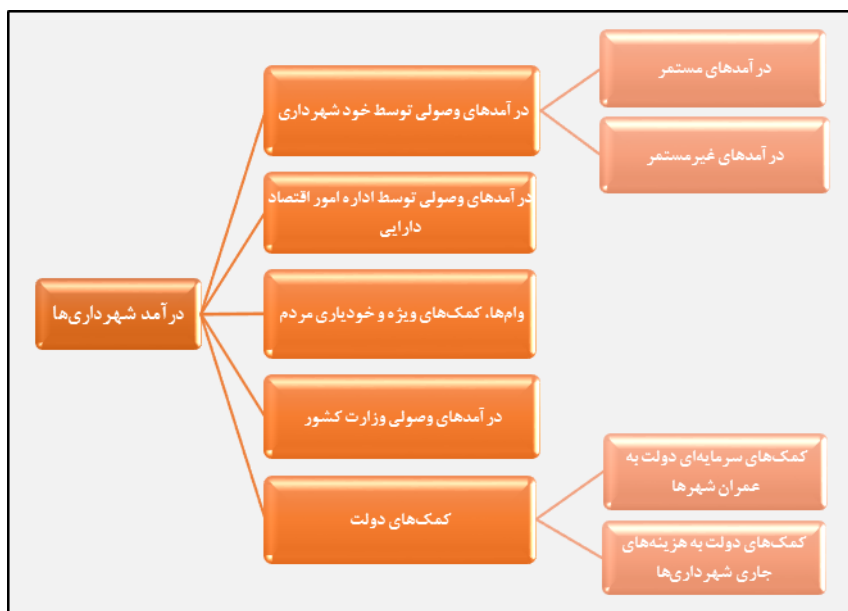
## تقسیم‌بندی آئین‌نامه‌ای منابع درآمدی شهرداری

مطابق با آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها، درآمد شهرداری‌ها از دو منبع تأمین می‌شود:

- منابع درآمد داخلی که شامل دریافت‌های مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات (زمین و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیرمستغلات است.
  - منابع درآمد خارجی که شامل درآمدهایی هستند که خارج از سازمان شهرداری دریافت می‌شوند؛ مانند عوارض دریافتی از آب، برق، تلفن و نیازمندی‌های شهری مشابه، کارخانجات و هم‌چنین کمک‌های بلاعوض دولت.
- ماده ۲۹ این آیین‌نامه، درآمد شهرداری‌ها را به شش طبقه زیر تقسیم کرده است:
- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)؛
  - درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی؛
  - بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری؛
  - درآمدهای حاصله از وجوه اموال شهرداری؛
  - کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی؛
  - اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.

دسته بندی درآمد شهرداری‌ها در حال حاضر به شرح زیر است :

### نمودار ۱: روش‌های رایج تأمین درآمد شهرداری‌های ایران



### - تقسیم‌بندی پیشنهادی منابع درآمدی شهرداری

منابع درآمدی شهرداری را می‌توان به دو دسته پایدار و ناپایدار تقسیم کرد. درآمدهای پایدار، درآمدهایی هستند که به منابع پایدار وابسته بوده و به طور مستمر و دائم فعال بوده و در اختیار شهرداری قرار می‌گیرند و از ثبات مناسبی برخوردارند. در

مقابل درآمدهای ناپایدار، درآمدهایی هستند که به منابع ناپایدار متکی بوده و استمرار نداشته و نوسانات زیادی دارند. به عبارت دیگر درآمدهای پایدار، درون‌زا بوده و از قابلیت پیش‌بینی و برنامه‌پذیری برخوردار هستند در حالی که درآمدهای ناپایدار، برون‌زا بوده و ممکن است بسته به شرایط و موقعیت‌های مختلف، به طور محسوس افزایش یا کاهش یابد.

درآمدهای شهرداری‌ها بر حسب پایداری و ناپایداری به دسته‌های زیر تقسیم می‌شوند:

جدول: طبقه‌بندی درآمدهای شهرداری از نظر پایداری و ناپایداری		
درآمدهای پایدار	عوارض ساختمانی‌ها و زمین	درآمدهای مستمر وصولی از سازمان‌ها و نهادهای مختلف
		عوارض سطح شهر
	عوارض حمل و نقل و ارتباطات	عوارض بلیت مسافرت و باربری
		عوارض سالانه خودروهای سواری و موتورسیکلت
		عوارض بر معاینه وسائط نقلیه
		حق ثبت‌نام آزمون رانندگی
	عوارض پروانه‌های کسب فروش و خدمات	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی
	درآمدهای حاصل از خدمات بازرگانی	
	درآمدهای حاصل از خدمات پیمان‌کاری	
	فروش و جمع‌آوری زباله	
آگهی‌های تجاری		
درآمد حاصل از خدمات آماده‌سازی		
درآمد حاصل از خدمات شهری	درآمدهای ناپایدار ناشی از عوارض عمومی	
تأسیسات شهرداری		
وجوه و اموال شهرداری		
عوارض ساختمانی‌ها و زمین		عوارض بر پروانه‌های ساختمانی
		عوارض بر معاملات غیر منقول
		عوارض بر مازاد تراکم
		عوارض بر تفکیک زمین
عوارض حمل و نقل و ارتباطات		عوارض بر بالکن و پیش‌آمدگی
		عوارض شماره‌گذاری سالانه اتومبیل، موتورسیکلت
		عوارض بر معاملات وسائط نقلیه
عوارض صدور پروانه تاکسی‌رانی	درآمدهای ناپایدار ناشی از عوارض اختصاصی	
سهمیه از عوارض وصولی متمرکز		
عوارض حذف پارکینگ		
عوارض حق بیمه حریق		
حق آسفالت و لکه‌گیری و ترمیم حفاری		
حق کارشناسی و فروش نقشه‌ها		
درآمد حاصل از نقل و انتقالات تاکسی	درآمدهای ناپایدار ناشی از بهاء خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری	
اعانات، کمک‌های اهدایی دولت، اشخاص و سازمان‌های غیردولتی و فروش اموال شهرداری و درآمدهای اتفاقی		

#### - تقسیم‌بندی آیین‌نامه‌ای هزینه‌ها و مصارف شهرداری

در تقسیم‌بندی کنونی، هزینه‌های شهرداری‌ها، به دو گروه هزینه‌های جاری، شامل دست‌مزد کارکنان، هزینه‌های جمع‌آوری زباله، نظافت شهر و سایر هزینه‌های اداری، و هزینه‌های عمرانی شامل هزینه‌های ساخت و نگهداری معابر، فضاهای سبز و فضاهای خدماتی متعلق به شهرداری است. از آن‌جا که نوع هزینه‌های نگهداری، شباهت زیادی با هزینه‌های احداث دارد، این گروه از هزینه‌ها را جزء هزینه‌های عمرانی قلم‌داد کرده‌اند.

#### - تقسیم‌بندی پیشنهادی هزینه‌ها و مصارف شهرداری

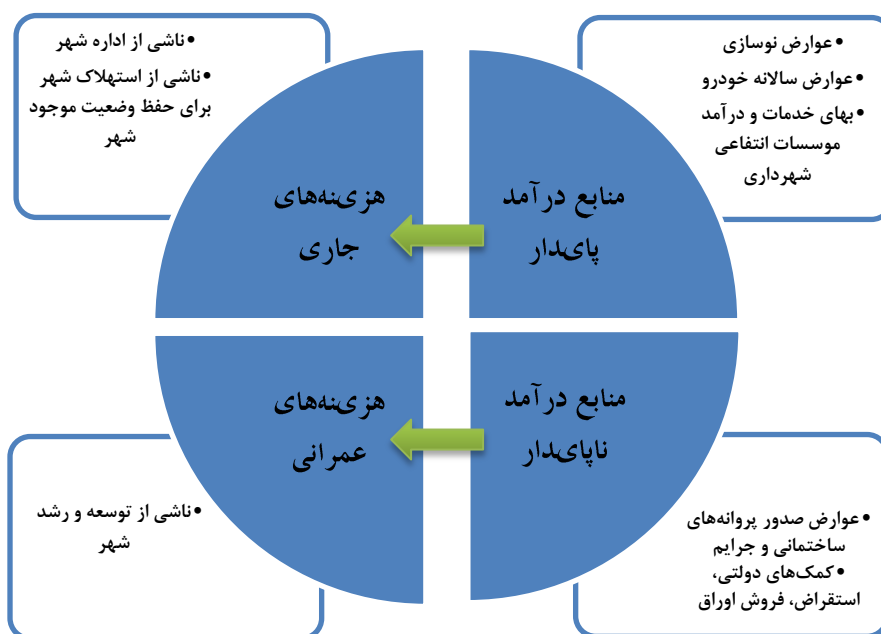
در الگوی پیشنهادی نیز هزینه‌های شهرداری نجف‌آباد به دو دسته هزینه‌های جاری و هزینه‌های عمرانی طبقه‌بندی می‌شوند. با این تفاوت که هزینه‌های استهلاک شهر، همچون هزینه روکش معابر، بازسازی فضاهای سبز، تعمیر ساختمان‌های موجود متعلق به شهرداری نیز به عنوان هزینه‌های جاری، در نظر گرفته می‌شوند. در مقابل، هزینه‌های عمرانی، هزینه‌هایی هستند که برای توسعه و گسترش شهر صرف می‌شوند. که در شهر نجف‌آباد این هزینه‌ها را می‌توان دربرگیرنده برنامه‌ریزی توسعه شهری، هدایت و دفع آب‌های سطحی، توسعه حمل و نقل و بهبود عبور و مرور شهری، ایجاد تاسیسات حفاظتی، بهبود محیط شهر، ایجاد مکان‌های ورزشی، فرهنگی و گردش‌گری، ایجاد سایر تاسیسات و تسهیلات شهری و درآمدزا و هزینه‌های پیش‌بینی نشده دانست.

#### - چگونگی تخصیص منابع درآمدی به مصارف هزینه‌ای

به‌طور معمول، شهرداری‌ها تمامی درآمدهای به‌دست آورده از منابع گوناگون را صرف کلیه هزینه‌های شهری می‌کنند و در این باره قائل به تفکیک در نحوه هزینه‌گذاری برحسب منابع درآمدی نیستند. اما با برقراری تفکیک در درآمدها و هزینه‌ها و مقایسه میان آن‌ها می‌توان پی برد که اداره مالی شهر به شدت نامتعادل و بسیار مشکل‌زا است. در این شیوه اداره مالی شهر، منابع محدود، تجدید ناپذیر و موقتی شهر، همچون فروش تراکم، اعطای امتیاز کاربری، واگذاری شماره خودرو و جزآن‌ها، به منبع درآمد اصلی تبدیل شده و این منابع درآمدی به مصارف لحظه‌ای، مقطعی و روزمره شهر، یعنی هزینه‌های دست‌مزدی، استهلاکی و نگهداری شهری اختصاص می‌یابند. این روش، که از سوی بسیاری از اقتصاددانان شهری و حتی شهرداران، با عنوان «فروش شهر برای جمع‌آوری زباله» تحلیل و نقد شده، در عمل به شرایط بحرانی در اقتصاد شهرها منجر شده‌است. راه حل اداره مناسب مالی شهرداری‌ها، تخصیص درآمدهای پایدار (با تعریف پیش‌گفته) برای هزینه‌های جاری (هزینه‌های اداری، نگهداری و استهلاک شهر) و درآمدهای ناپایدار برای هزینه‌های عمرانی (بدون هزینه‌های استهلاک شهر) است.

درآمدهایی چون عوارض نوسازی، عوارض سالانه خودرو، بهای خدمات موسسات انتفاعی شهرداری، از نوع درآمدهایی هستند که شهرداری‌ها می‌توانند در دراز مدت به آن‌ها اتکاء داشته باشند. شهرها تا وجود دارند و شهروندان در آن‌ها ساکنند، می‌توانند و باید از عوارض نوسازی استفاده کنند. از این رو، این درآمدها را باید به هزینه‌های دائمی شهر، همچون هزینه‌های اداره و نگهداری و جبران استهلاک شهر اختصاص داد. درآمدهایی چون عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی، عوارض شماره‌گذاری خودرو و کمک‌های دولتی، درآمدهایی گذرا و موقتی هستند و شهرداری‌ها نمی‌توانند در دراز مدت به آن‌ها امید ببندند. به سادگی می‌توان تصور کرد که اگر تقاضا برای سکونت در یک شهر کاهش یابد، امکان صدور پروانه‌های ساختمانی نیز متوقف شده و این درآمد قطع خواهد شد. بنابراین، درآمدهای ناپایداری همچون موارد بالا، باید برای توسعه و عمران شهر اختصاص یابد.

نمودار: چگونگی تخصیص بهینه منابع درآمدی به هزینه‌های شهر



### بررسی الگوهای اداره مالی و اقتصادی شهر

برای درک چگونگی تأمین منابع مالی شهرداری که باید به نیازهای جاری و عمرانی تخصیص یابد، چهار الگوی فرضی به شرح زیر معرفی می‌شوند.

#### • الگوی نخست

شرایطی است که یک شهر دارای جمعیت ثابتی است و سرانه‌های کاربری‌های آن کامل است. اما این شهر دچار استهلاک و هزینه‌های ناشی از مصرف فضاها است. برای اداره چنین شهری، استفاده از درآمدهای ناپایدار ناممکن است. برای پوشش این هزینه‌ها، شهرداری باید به درآمدهایی از نوع عوارض نوسازی، عوارض کسب و پیشه، عوارض خودرو و سوخت و سایر درآمدهای پایدار تکیه کند. در بسیاری از کشورهای پیشرفته که دچار سکون جمعیتی شده و سطح رفاهی بالایی دارند، به همین روش به اداره شهرها می‌پردازند.

#### • الگوی دوم

دومین الگوی فرضی، شرایطی است که یک شهر دارای جمعیت ثابتی است، اما سرانه‌های کاربری‌های آن ناکامل است. بنابراین، علاوه بر هزینه‌های از نوع فرض اول، نیازمند برطرف‌سازی کمبودهای فوری فضایی است. از آن‌جا که تقاضایی برای افزایش ظرفیت جمعیتی شهر وجود ندارد، بنابراین استفاده از درآمدهایی همچون فروش تراکم، تغییر کاربری، عوارض پروانه‌های کسب و جزآن‌ها ناممکن است و یا توانایی پوشش دادن به هزینه‌های عمرانی را ندارند. در این گزینه، شهرداری با درج آگهی و در میان گذاشتن نیازهای شهر با مردم و نهادهای مدنی آن‌ها، درآمدی مقطعی به منظور خاص کسب کند. بدیهی است پس از برطرف‌سازی نیازها، شرایط شهر به الگوی اول باز می‌گردد. این گونه شهرها بیش‌تر در میان کشورهای توسعه یافته و یا شهرهایی که مراحل پایانی توسعه‌یافتگی را تجربه می‌کنند، مشاهده می‌شوند.

#### • الگوی سوم

شرایطی است که جمعیت شهر افزایش یافته است و سرانه‌های مربوط به جمعیت موجود، کامل هستند، اما ضروری است برای

جمعیت افزوده شده به شهر، خدمات و فضاهای شهری، برابر با نیازهای جمعیت موجود شهر تأمین شود. بنابراین برای جمعیت موجود از الگوی اول استفاده می‌شود و بخش‌های موجود شهر باید به اتکاء درآمدهای پایدار اداره شوند. اما برای جمعیت افزوده شده، از درآمدهای ناپایدار همچون عوارض پروانه ساخت، فروش تراکم، تغییر کاربری، عوارض پروانه‌های کسب و جز آن‌ها استفاده می‌شود. این الگو به‌طور عمده در کشورهای توسعه‌یافته و یا کشورهای پیشرفته‌ای که در معرض مهاجرت هستند، دیده می‌شود. در این حالت، مدیریت مالی شهرها باید درآمدها و هزینه‌های شهرها را به تفکیک و با دقت تخصیص دهند. به‌طوری که درآمدهای پایدار برای هزینه‌های جاری و استهلاک و درآمدهای ناپایدار برای هزینه‌های عمرانی شهر صرف شود.

#### • الگوی چهارم

الگویی است که در آن جمعیت، افزایش و سرانه‌ها نامناسب‌اند. این الگو در بیش‌تر کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد و البته تمامی شهرهای ایران نیز در زمره همین الگو هستند. در این حالت، لازم است که از همه منابع مالی، استفاده شود اما با این شرط که با تفکیک و مدیریت دقیق، درآمدهای پایدار برای نگهداری و اداره شهر و درآمدهای ناپایدار برای عمران و توسعه شهر تخصیص یابد. برای اداره این شهرها، بدترین روش آن است که با فروش و واگذاری تراکم و اعطای امتیازهای کاربری و سایر درآمدهای ناپایدار، به اداره امور روزمره شهرها پرداخت. در این صورت پس از مدتی که منابع فروش فضاهای شهرها به اتمام می‌رسد و درحالی که امکان دستیابی به منابع جدید مالی وجود ندارد، ساختار مالی شهرها به ورشکستگی کشیده شده و بحران‌های گسترده‌ای گریبان‌گیر شهرها می‌شود.

جدول : الگوهای فرضی برای کسب درآمد و تخصیص هزینه در شهرداری‌ها			
نوع درآمدها	درآمدها	نوع هزینه‌ها	فرض‌ها
پایدار	عوارض نوسازی سایر درآمدهای پایدار	نگهداری: جاری	- جمعیت: ثابت - سرانه‌ها: مناسب
پایدار	عوارض نوسازی سایر درآمدهای پایدار	نگهداری: جاری	- جمعیت: ثابت - سرانه‌ها: نامناسب
ناپایدار	مشارکت مردمی عوارض مقطعی	توسعه: عمرانی	
پایدار	عوارض نوسازی سایر درآمدهای پایدار	نگهداری: جاری	- جمعیت: افزایش یافته - سرانه‌های جمعیت موجود: مناسب - نیاز به تأمین سرانه برای جمعیت اضافه شونده
ناپایدار	عوارض پروانه‌های ساختمان عوارض پروانه‌های کسب و پیشه سایر درآمدهای ناپایدار	توسعه: عمرانی	
پایدار	عوارض نوسازی سایر درآمدهای پایدار	نگهداری: جاری	
ناپایدار	مشارکت مردمی عوارض مقطعی عوارض پروانه‌های ساختمان عوارض پروانه‌های کسب و پیشه سایر درآمدهای ناپایدار	توسعه: عمرانی	- جمعیت: افزایش یافته - سرانه‌های جمعیت موجود: نامناسب - نیاز به تأمین سرانه برای جمعیت اضافه شونده

به‌جز این الگوها، می‌توان شرایطی را نیز در نظر گرفت که جمعیت شهرها رو به کاهش می‌گذارند. در این صورت، فضاهای متروک روز به روز افزایش یافته و به ازای آن فضاهای عمومی که برای استفاده جمعیت پیشین تدارک دیده شده بود، از کاربرد بهینه خارج می‌شوند. در این صورت، شهرداری‌ها چاره‌ای به‌جز خارج کردن بخش‌های کمتر استفاده‌شونده و متروک از حیطه مدیریتی خود ندارند.