

گذار به نظام درآمدی پایدار در شهرداری تهران: طراحی چارچوبی مبتنی بر تنوع بخشی درآمدی و چرخه بازخورد مثبت

محمد صالح شکوهی بیدهندي^{۱*}، رضا علیزاده^۲، رضا مطهر^۳

۱. استادیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

کد ارکید: X ۲۷۰-۸۴۷۲-۰۰۰۰-۰۰۰۲ و shokouhi@iust.ac.ir

۲. پژوهشگر دکتری گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر اصفهان، اصفهان، ایران.

کد ارکید: ۲۲۵۰-۲۳۰۹-۰۰۰۹-۰۰۰۹

۳. دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.

کد ارکید: ۵۷۲۲-۴۶۴۹-۰۰۰۷-۰۰۰۹

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: 1405-01-22

تاریخ بازنگری: 1405-05-26

تاریخ پذیرش: 1405-05-26

چکیده

ساختار تأمین مالی شهرداری‌ها در ایران طی دهه‌های گذشته به‌طور فزاینده‌ای به درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز، تغییر کاربری و فروش تراکم وابسته شده است؛ الگویی که پیامدهای متعددی برای شهر و مدیریت شهری به همراه داشته است. پژوهش حاضر با هدف شناسایی و اولویت‌بندی گزینه‌های تنوع‌بخشی به درآمدهای شهرداری تهران و ارائه چارچوبی برای گذار تدریجی از درآمدهای ناپایدار به درآمدهای پایدار انجام شد. این پژوهش از نظر ماهیت، اکتشافی و از نوع ترکیبی است. در بخش کیفی، ۱۴ قانون، یک سند (در بازه زمانی ۱۳۸۶ تا ۱۴۰۴) و یک نظریه به روش تحلیل اسنادی بررسی شد و ۵۶ ظرفیت قانونی استخراج شد. همچنین ۱۱ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان انجام شد که به شناسایی ۴۷ گزینه پیشنهادی انجامید. تلفیق یافته‌های دو بخش به استخراج ۸۴ گزینه منجر شد که در نهایت در قالب ۲۵ گزینه سیاستی نهایی خوشه‌بندی گردید. در بخش کمی، معیارهای ارزیابی با استفاده از روش بهترین - بدترین وزن‌دهی شدند و گزینه‌ها با بهره‌گیری از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره آراس بر اساس شش معیار پایداری درآمد، ظرفیت درآمدزایی، سهولت اجرا، مقبولیت اجتماعی، الزامات نهادی و عدالت اولویت‌بندی شدند. نتایج نشان داد گزینه‌های مرتبط با تنوع‌بخشی هوشمند به نظام درآمدی، انسجام‌بخشی به ابزارهای زمین‌محور، شفافیت مالی و اصلاح نظام وصول در اولویت بالاتری قرار دارند. همچنین، نتایج نشان داد که اجرای این گزینه‌ها به‌صورت هم‌زمان و مستقل، لزوماً به پایداری مالی منجر نمی‌شود؛ بلکه برخی اقدامات باید به‌عنوان پیش‌نیاز اجرای اقدامات بعدی در نظر گرفته شوند. بر این اساس، گزینه‌های منتخب در قالب یک چرخه چهارمرحله‌ای مبتنی بر بازخورد مثبت سازمان‌دهی شدند که در آن، اجرای هر مرحله ضمن تقویت ظرفیت‌های مالی، مدیریتی و نهادی شهرداری، زمینه تحقق و اثربخشی مرحله بعد را فراهم می‌کند. یافته‌ها بیانگر آن است که اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها بیش از ایجاد منابع جدید، به بهره‌برداری مؤثر از ظرفیت‌های موجود، ارتقای شفافیت و کارایی وصول و طراحی منطقی توالی اجرای سیاست‌ها وابسته است. نوآوری پژوهش در تلفیق ظرفیت‌های قانونی و دیدگاه‌های خبرگان، اولویت‌بندی

نظام‌مند گزینه‌ها و ارائه چارچوبی سیستمی و اجرایی برای سازمان‌دهی و توالی اجرای آن‌ها در مسیر تحقق تدریجی پایداری مالی شهرداری‌ها است.

واژگان کلیدی: تأمین مالی شهری، تنوع‌بخشی درآمدی شهرداری، تصمیم‌گیری چندمعیاره، پایداری مالی شهری، روش آراس، شهرداری تهران.

۱. مقدمه

تأمین مالی پایدار یکی از پیش‌شرط‌های اساسی تحقق مدیریت کارآمد شهری و دستیابی به توسعه پایدار در شهرها محسوب می‌شود (Zeraat-Kish, 2022؛ Bisogn et al, 2024). در ادبیات مدیریت مالی شهری، پایداری مالی به توانایی نهادهای محلی در تأمین مستمر منابع مورد نیاز برای ارائه خدمات عمومی، اجرای پروژه‌های توسعه‌ای و پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان بدون بروز بحران‌های مالی اطلاق می‌شود. از این منظر، تنوع‌بخشی به سبد درآمدی و کاهش وابستگی به منابع محدود و نوسان‌پذیر، یکی از اصول بنیادین حکمرانی مالی شهری به شمار می‌رود. شهرداری‌ها به‌عنوان مهم‌ترین و رسمی‌ترین نهادهای مدیریت محلی، مسئولیت طیف گسترده‌ای از وظایف و خدمات شهری از جمله حمل‌ونقل عمومی، مدیریت پسماند، خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، توسعه و نگهداری زیرساخت‌ها و سرمایه‌های شهری، حفاظت از فضاهای عمومی، ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و مانند این‌ها هستند (Davoudi, 2019؛ Hadi-Zenouz et al, 2009). ایفای مؤثر این وظایف مستلزم دسترسی به منابع مالی پایدار، متنوع و قابل اتکا است؛ زیرا کیفیت خدمات شهری و توان تحقق برنامه‌های توسعه‌ای تا حد زیادی به ظرفیت مالی مدیریت شهری وابسته است.

ساختار تأمین مالی شهرداری‌ها در ایران طی دهه‌های اخیر دستخوش تحولات مهمی شده است. با کاهش وابستگی شهرداری‌ها به بودجه عمومی دولت و حرکت به سمت خوداتکایی مالی، بخش قابل توجهی از درآمدهای شهرداری‌ها به منابعی همچون عوارض ساختمانی و فروش تراکم وابسته شده است (Zeraat-Kish, 2022؛ Davoudi, 2019). اگرچه این منابع در مقطعی امکان تأمین مالی پروژه‌های شهری را فراهم کرده‌اند، اما وابستگی شدید به آن‌ها موجب شده است که درآمد شهرداری‌ها به شدت تحت تأثیر نوسانات بازار ساخت‌وساز قرار گیرد. پیامد چنین وضعیتی، بروز ناپایداری مالی، تشدید تراکم‌فروشی، افزایش آسیب‌پذیری مدیریت شهری (Mohammadi, 2020) و فاصله گرفتن برخی رویه‌های درآمدزایی از اهداف توسعه پایدار شهری بوده است.

در مقابل، بررسی قوانین و اسناد بالادستی کشور نشان می‌دهد که ظرفیت‌های متعددی برای متنوع‌سازی و پایداری درآمدی شهرداری‌ها پیش‌بینی شده است؛ ظرفیت‌هایی که بخش مهمی از آن‌ها هنوز به‌طور کامل مورد بهره‌برداری قرار نگرفته‌اند. افزون بر این، تجارب اجرایی و دیدگاه‌های خبرگان حوزه مدیریت شهری نیز حاکی از وجود گزینه‌ها و راهکارهای متنوعی برای اصلاح ساختار درآمدی شهرداری‌ها است. با این حال، بهره‌گیری مؤثر از این ظرفیت‌ها مستلزم توجه هم‌زمان به الزامات قانونی، امکان‌پذیری اجرایی، آثار اقتصادی و اجتماعی و میزان پایداری هر یک از منابع درآمدی است. از این‌رو، مسئله اصلی دیگر صرفاً کمبود راهکارهای پیشنهادی نیست، بلکه شناسایی ظرفیت‌های قابل بهره‌برداری، ارزیابی نظام‌مند گزینه‌های موجود و تعیین اولویت‌های اجرایی برای تحقق آن‌ها است.

مرور مطالعات داخلی و خارجی نشان می‌دهد که پژوهش‌های پیشین عمدتاً در سه محور اصلی متمرکز بوده‌اند: ارزیابی وضعیت پایداری درآمدی شهرداری، بررسی ظرفیت‌های قانونی و نهادی تأمین مالی و ارائه راهکارهایی برای تنوع‌بخشی به منابع درآمدی؛ اگرچه این مطالعات سهم مهمی در توسعه دانش مالیه شهری داشته‌اند، اما اغلب به شناسایی ظرفیت‌ها یا ارائه فهرستی از راهکارهای پیشنهادی محدود مانده‌اند. همچنین در مواردی که اولویت‌بندی گزینه‌ها مورد توجه قرار گرفته است، ارتباط میان راهکارها، تقدم و

تأخر اجرایی آن‌ها و نقش متقابلشان در تسهیل اجرای یکدیگر کمتر مورد بررسی قرار گرفته است. در نتیجه، همچنان خلأ یک چارچوب تحلیلی که بتواند ظرفیت‌های قانونی و دیدگاه‌های خبرگان را به صورت تلفیقی گردآوری، ارزیابی و در قالب یک مسیر اجرایی منسجم سامان‌دهی کند، در ادبیات پژوهش مشاهده می‌شود.

این پژوهش درصدد است این خلأ را پوشش دهد. بدین منظور، ابتدا ظرفیت‌های قانونی مؤثر بر تنوع‌بخشی درآمدهای شهرداری‌ها (در بازه زمانی ۱۳۸۶ تا ۱۴۰۴، از زمان تصویب نخستین قانون بلدیه تا آخرین قوانین مرتبط) و گزینه‌های پیشنهادی خبرگان برای تنوع‌بخشی به سبد درآمدهای شهرداری‌ها شناسایی و استخراج شده است. سپس این گزینه‌ها با استفاده از روش‌های بهترین - بدترین (Best-Worst Method) و تصمیم‌گیری چندمعیاره آراس (Additive Ratio Assessment) ارزیابی و اولویت‌بندی شده‌اند. افزون بر این، پژوهش حاضر فراتر از ارائه یک رتبه‌بندی ساده، راهکارهای منتخب را در قالب یک چرخه چهارمرحله‌ای مبتنی بر منطق بازخورد مثبت سامان‌دهی کرده است؛ به گونه‌ای که اجرای هر مرحله ضمن بهبود وضعیت مالی شهرداری، زمینه تحقق و اثربخشی مرحله بعدی را نیز تقویت می‌کند. از این منظر، نوآوری پژوهش حاضر نه تنها در شناسایی و اولویت‌بندی گزینه‌های درآمدی، بلکه در تبیین روابط اجرایی و هم‌افزایی میان آن‌ها و ارائه یک مسیر تدریجی برای دستیابی به پایداری مالی نهفته است. بر این اساس، این پژوهش در پی پاسخ‌گویی به دو سؤال اصلی است: مهم‌ترین ظرفیت‌های قانونی و گزینه‌های پیشنهادی خبرگان برای تنوع‌بخشی به سبد درآمدهای شهرداری تهران کدام‌اند؟ گزینه‌های پیشنهادی چگونه اولویت‌بندی می‌شوند و توالی اجرای آن‌ها در قالب چرخه بازخورد مثبت (Positive Feedback Loop) چگونه قابل تبیین است؟

۲. پیشینه نظری و تجربی

تبیین و تحلیل مسئله پایداری درآمدی شهرداری‌ها مستلزم بهره‌گیری از مبانی نظری مرتبط با مالیه محلی، حکمرانی مالی شهری و تنوع‌بخشی درآمدی است. از سوی دیگر، شناخت وضعیت دانش موجود و خلأهای پژوهشی نیازمند بررسی مطالعات تجربی انجام‌شده در این حوزه است. از این رو، در این بخش ابتدا مهم‌ترین چارچوب‌های نظری مرتبط با پایداری مالی و درآمدهای شهرداری‌ها مرور می‌شود و سپس پژوهش‌های داخلی و خارجی مرتبط مورد بررسی قرار می‌گیرند تا ضمن تبیین مبانی مفهومی پژوهش، جایگاه و نوآوری مطالعه حاضر در ادبیات موضوع مشخص شود.

۱.۲. پیشینه نظری

تأمین مالی پایدار یکی از ارکان اساسی حکمرانی شهری و پیش‌شرط تحقق توسعه پایدار در شهرها محسوب می‌شود. در ادبیات مالیه عمومی، پایداری مالی به توانایی دولت‌های محلی در تأمین مستمر منابع موردنیاز برای ارائه خدمات عمومی، اجرای برنامه‌های توسعه‌ای و پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان اطلاق می‌شود (Danesh Jafari et al, 2014؛ Sadeghi et al, 2015). از این منظر، کیفیت حکمرانی مالی شهری نه تنها به میزان درآمدهای در اختیار مدیریت شهری، بلکه به نحوه سازماندهی، تنوع، ثبات و کارایی منابع درآمدی وابسته است. دولت‌های محلی برای ایفای وظایف خود نیازمند ساختار درآمدی هستند که بتواند در برابر نوسانات اقتصادی و تحولات سیاسی از ثبات نسبی برخوردار باشد (Mozaffari et al, 2016). تجربه بحران‌های مالی متعدد در کشورهای مختلف نشان داده است که اتکال بیش از حد به یک منبع درآمدی خاص، آسیب‌پذیری مالی دولت‌های محلی را افزایش داده و توان آن‌ها را در برنامه‌ریزی بلندمدت کاهش می‌دهد (Carroll, 2005)؛ از این رو، دستیابی به پایداری مالی مستلزم آن است که مدیریت شهری از مجموعه‌ای از سازوکارهای مکمل برای طراحی و مدیریت نظام درآمدی خود بهره‌گیرد؛ سازوکارهایی که علاوه بر ایجاد

تنوع در منابع درآمدی، بر کیفیت حکمرانی مالی، استقلال مدیریت شهری و بهره‌برداری کارآمد از ظرفیت‌های اقتصادی شهر نیز تأکید دارند. در همین راستا، ادبیات مالیه شهری چند رویکرد نظری اصلی را برای تبیین این سازوکارها ارائه کرده است که در ادامه تشریح می‌شوند.

نظریه تنوع‌بخشی درآمدی

نظریه تنوع‌بخشی درآمدی (Revenue Diversification Theory) یکی از مهم‌ترین چارچوب‌های نظری در حوزه مالیه محلی است. این نظریه بر این فرض استوار است که عملکرد مالی مطلوب دولت‌های محلی مستلزم برخورداری از مجموعه‌ای متنوع از منابع درآمدی است و اتکای بیش از حد به یک منبع درآمدی، خطر مالی و آسیب‌پذیری نهادی را افزایش می‌دهد. طرفداران این نظریه معتقدند همان‌گونه که تنوع در سبد سرمایه‌گذاری موجب کاهش خطر سرمایه‌گذاران می‌شود، تنوع در سبد درآمدی نیز می‌تواند خطر مالی دولت‌های محلی را کاهش دهد. از این دیدگاه، تنوع‌بخشی درآمدی موجب افزایش ثبات مالی، ارتقای ظرفیت سازگاری با بحران‌های اقتصادی، بهبود کارایی مالی و افزایش عدالت در توزیع بار مالیاتی می‌شود (Hadi-Zenouz, 2009). همچنین وجود منابع درآمدی متعدد امکان جایگزینی منابع آسیب‌دیده در شرایط رکود یا بحران را فراهم کرده و انعطاف‌پذیری مدیریت شهری را در مواجهه با شوک‌های اقتصادی افزایش می‌دهد (Carroll et al, 2003)؛ در این چارچوب، تنوع‌بخشی صرفاً به معنای افزایش تعداد منابع درآمدی نیست، بلکه به ایجاد توازن میان منابع مختلف درآمدی نیز اشاره دارد؛ به‌گونه‌ای که هیچ منبعی سهمی نامتناسب در ساختار مالی دولت محلی نداشته باشد. با وجود نقش مهم تنوع‌بخشی در افزایش تاب‌آوری مالی، این نظریه بیش از آنکه بر منشأ درآمدها تمرکز کند، بر ترکیب و توازن آن‌ها تمرکز دارد. در نتیجه، پرسش مهم دیگری مطرح می‌شود: درآمدهای متنوع شهرداری‌ها باید از چه ظرفیت‌هایی تأمین شوند؟ یکی از مهم‌ترین پاسخ‌هایی که در ادبیات مالیه شهری به این پرسش ارائه شده، در چارچوب اندیشه جرجیستی و نظریه بازیابی ارزش زمین مطرح شده است که بر بهره‌گیری از ارزش افزوده ناشی از توسعه شهری به‌عنوان یکی از منصفانه‌ترین و پایدارترین منابع درآمدی دولت‌های محلی تأکید دارد.

نظریه جرجیستی و بازیابی ارزش زمین

نظریه جرجیستی (Georgist Theory) که ریشه در اندیشه‌های هنری جورج دارد، یکی از تأثیرگذارترین نظریه‌ها در حوزه اقتصاد زمین و مالیه شهری به شمار می‌رود. مبنای اصلی این نظریه آن است که افزایش ارزش زمین در شهرها عمدتاً حاصل سرمایه‌گذاری و فعالیت مالکان نیست، بلکه پیامد توسعه شهری، سرمایه‌گذاری عمومی، رشد جمعیت و ایجاد زیرساخت‌های عمومی است؛ از این رو، بخش قابل توجهی از ارزش افزوده زمین ماهیتی اجتماعی دارد و بازگشت بخشی از این ارزش به جامعه از طریق سازوکارهای مالی، نه تنها با عدالت اقتصادی منافاتی ندارد، بلکه از منظر کارایی اقتصادی نیز مطلوب ارزیابی می‌شود (George, 1879). بر این اساس، دولت‌های محلی باید بخشی از ارزش افزوده ناشی از توسعه شهری را از طریق ابزارهایی مانند مالیات بر زمین، عوارض افزایش ارزش املاک و بازیابی ارزش زمین به تأمین مالی عمومی بازگردانند. این منابع به دلیل اثر منفی کمتر بر فعالیت‌های مولد، نوسان پایین‌تر و ارتباط مستقیم با توسعه شهری، از پایدارترین درآمدهای دولت‌های محلی محسوب می‌شوند (George, 1879). گرچه شرایط حقوقی، اقتصادی و نهادی شهرهای امروز با زمان طرح نظریه جرجیستی تفاوت‌های قابل توجهی دارد، اما بسیاری از ابزارهای نوین تأمین مالی شهری همچون بازیابی ارزش زمین، عوارض مبتنی بر ارزش روز املاک، سهم‌بری از منافع توسعه و بهره‌برداری از ارزش افزوده ایجادشده توسط سرمایه‌گذاری‌های عمومی، ریشه مفهومی خود را در همین اندیشه دارند. از این منظر، نظریه جرجیستی

نشان می‌دهد که بخشی از درآمدهای پایدار دولت‌های محلی می‌تواند از ارزش افزوده‌ای تأمین شود که در نتیجه توسعه شهری و سرمایه‌گذاری‌های عمومی ایجاد می‌شود. با این حال، بهره‌گیری مؤثر از این ظرفیت‌ها مستلزم آن است که مدیریت شهری از اختیارات و استقلال کافی برای طراحی، وصول و مدیریت این منابع درآمدی برخوردار باشد؛ موضوعی که در قالب مفهوم استقلال مالی و تمرکززدایی مالی مورد توجه قرار می‌گیرد.

استقلال مالی و تمرکززدایی مالی

یکی دیگر از مفاهیم بنیادین در ادبیات مالیه محلی، استقلال مالی دولت‌های محلی و تمرکززدایی مالی است. بر اساس این دیدگاه، دولت‌های محلی زمانی می‌توانند وظایف خود را به‌صورت کارآمد انجام دهند که از اختیارات کافی برای تأمین و مدیریت منابع مالی برخوردار باشند. تمرکززدایی مالی به معنای انتقال بخشی از اختیارات درآمدی و هزینه‌ای از دولت مرکزی به سطوح محلی حکومت است و هدف آن افزایش کارایی، پاسخگویی و انعطاف‌پذیری نظام مدیریت عمومی است. مطالعات مختلف نشان داده‌اند که وابستگی شدید دولت‌های محلی به کمک‌های دولت مرکزی یا تعداد محدودی از منابع درآمدی، ظرفیت برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری مستقل را کاهش می‌دهد. در مقابل، بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی موجود، توسعه منابع درآمدی محلی و افزایش اختیار مدیریت شهری در استفاده از ابزارهای مالی، می‌تواند به تقویت استقلال مالی و ارتقای تاب‌آوری نظام مالی شهری منجر شود (Hendrick & Moyer, 2002). از این منظر، تنوع‌بخشی درآمدی و استفاده مؤثر از ظرفیت‌های قانونی موجود را می‌توان یکی از سازوکارهای تحقق استقلال مالی در مدیریت شهری دانست. با این حال، گسترش منابع درآمدی و افزایش اختیارات مالی دولت‌های محلی همواره با اجماع نظری همراه نبوده است. برخی صاحب‌نظران مالیه عمومی معتقدند که تنوع منابع درآمدی، در صورت فقدان شفافیت و پاسخ‌گویی، می‌تواند به کاهش آگاهی شهروندان از هزینه واقعی خدمات عمومی، افزایش مخارج و تضعیف انضباط مالی منجر شود؛ دیدگاهی که در قالب نظریه «توهم مالی» تبیین شده است.

نظریه توهم مالی و نقدهای وارد بر تنوع‌بخشی درآمدی

در کنار دیدگاه‌های موافق تنوع‌بخشی درآمدی، بخشی از ادبیات مالیه عمومی نسبت به پیامدهای احتمالی این رویکرد دیدگاهی انتقادی دارد. مهم‌ترین مبنای نظری این انتقادات، نظریه توهم مالی (Fiscal Illusion Theory) است که توسط بوکانان (Buchanan) مطرح شد. بر اساس این نظریه، پیچیده‌تر شدن ساختار درآمدی دولت ممکن است موجب شود شهروندان هزینه واقعی خدمات عمومی و بار مالیاتی تحمیل‌شده بر خود را کمتر از واقعیت درک کنند (Carroll, 2005). مطابق این دیدگاه، افزایش تعداد منابع درآمدی، استفاده از مالیات‌های غیرمستقیم یا پراکندگی منابع تأمین مالی می‌تواند شفافیت مالی را کاهش داده و زمینه رشد مخارج عمومی و گسترش اندازه دولت را فراهم سازد. از این رو، برخی پژوهشگران استدلال می‌کنند که تنوع‌بخشی درآمدی لزوماً به معنای کارایی بیشتر نیست و در برخی شرایط می‌تواند به افزایش هزینه‌های عمومی منجر شود (Hendrick & Moyer, 2002). با این حال، مطالعات نشان می‌دهند که آثار تنوع‌بخشی درآمدی به کیفیت حکمرانی مالی، میزان شفافیت، ظرفیت نهادی و شیوه مدیریت منابع وابسته است (Carroll et al, 2003). به بیان دیگر، تنوع‌بخشی زمانی می‌تواند به بهبود عملکرد مالی منجر شود که در چارچوبی شفاف، پاسخگو و مبتنی بر اصول حکمرانی مطلوب شهری اجرا شود.

برآیند مباحث فوق نشان می‌دهد که اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها مستلزم توجه هم‌زمان به ابعاد اقتصادی، نهادی، حقوقی و اجتماعی است و هیچ راهکار واحدی نمی‌تواند به‌تنهایی پایداری مالی را تضمین کند. از این رو، شناسایی گزینه‌های مناسب برای

اصلاح نظام درآمدی باید بر ظرفیت‌های قانونی و دانش و تجربه خبرگان مدیریت شهری استوار باشد؛ زیرا قوانین، حدود اختیارات و ابزارهای موجود را مشخص و خبرگان، امکان‌پذیری و کارآمدی آن‌ها را تبیین می‌کنند. با این حال، گزینه‌های حاصل از این دو منبع از نظر پایداری، قابلیت اجرا و آثار اقتصادی، اجتماعی و نهادی یکسان نیستند و نمی‌توان آن‌ها را صرفاً بر اساس درآمدزایی مقایسه کرد. بنابراین، لازم است مجموعه‌ای از معیارهای مبتنی بر مبانی نظری و ادبیات پژوهش تدوین شود تا گزینه‌ها در چارچوبی واحد و منسجم ارزیابی و اولویت‌بندی شوند. معیارهای به‌کاررفته در پژوهش در بخش بعد معرفی می‌شوند.

معیارهای ارزیابی درآمدهای شهرداری‌ها

بر پایه مبانی نظری مطرح‌شده، ارزیابی گزینه‌های درآمدی شهرداری‌ها نمی‌تواند صرفاً بر میزان درآمدزایی آن‌ها استوار باشد؛ زیرا پایداری مالی شهری حاصل تعامل هم‌زمان ابعاد اقتصادی، اجتماعی، نهادی و اجرایی است (Baghdadi et al, 2021). از این‌رو، هر گزینه درآمدی باید علاوه بر ظرفیت درآمدزایی، از منظر پایداری، انعطاف‌پذیری، استقلال محلی، قابلیت اجرا و مقبولیت اجتماعی نیز مورد ارزیابی قرار گیرد (Izadkhahasti, 2022؛ Gerami & Shamseddini, 2023). بر همین اساس، معیارهای ارزیابی این پژوهش از طریق مرور تحلیلی ادبیات مالیه شهری، تنوع‌بخشی درآمدی، حکمرانی مالی محلی و مطالعات مرتبط با ارزیابی منابع درآمدی استخراج شدند. در این فرایند، معیارهای مطرح‌شده در پژوهش‌های مختلف شناسایی و پس از مقایسه مفهومی، موارد دارای هم‌پوشانی یا اشتراک معنایی ادغام شدند. سپس معیارهای نهایی با توجه به میزان تکرار در ادبیات، ارتباط با اهداف پژوهش و قابلیت کاربرد در ارزیابی گزینه‌های سیاستی انتخاب شدند. جدول ۱ حاصل این فرآیند است و معیارهایی را نشان می‌دهد که مبانی وزن‌دهی، ارزیابی و اولویت‌بندی گزینه‌های درآمدی در مراحل بعدی پژوهش قرار گرفته‌اند. شاخص‌های ارائه‌شده در جدول ۱ مبانی ارزیابی معیارها در مراحل بعدی پژوهش را تشکیل می‌دهند. در فرایند ارزیابی، خبرگان با اتکا به این شاخص‌ها میزان تحقق هر معیار را در گزینه‌های درآمدی مورد قضاوت قرار دادند. نحوه کمی‌سازی این قضاوت‌ها، مقیاس امتیازدهی و کاربرد آن در فرایند اولویت‌بندی گزینه‌ها، در بخش روش‌شناسی و یافته‌های پژوهش به‌طور کامل تشریح شده است.

جدول ۱: معیارهای ارزیابی درآمد پایدار

ردیف	معیار	تعریف	شاخص	منبع
۱	تداوم‌پذیر	توانایی ایجاد جریان درآمدی مستمر و قابل اتکا در بلندمدت	ثبات درآمد در طول زمان، وابستگی کم به شرایط مقطعی، قابلیت پیش‌بینی درآمد	Baghdadi et al, 2021; Izadkhahasti, 2021; Hajilo et al, 2017; Gerami et al, 2023
۲	انعطاف‌پذیر	قابلیت سازگاری با تغییرات اقتصادی و نهادی	امکان تعدیل نرخ یا پایه درآمدی، تاب‌آوری در برابر رکود اقتصادی، سازگاری با تغییرات محیطی	Baghdadi et al, 2021; Hajilo et al, 2017; Gerami et al, 2023; Lopez-Olvera, 2025; Motahar et al, 2026
۳	مطلوبیت	سازگاری با عدالت، کارایی و پذیرش اجتماعی	میزان مقبولیت اجتماعی، آثار اقتصادی، رعایت عدالت در توزیع بار مالی	Baghdadi et al, 2021; Hajilo et al, 2017; Gerami et al, 2023; Lopez-Olvera, 2025; Uryszek, 2018
۴	مشارکت‌پذیری	امکان مشارکت ذی‌نفعان در تأمین و مدیریت درآمد	قابلیت جلب مشارکت شهروندان، شفافیت سازوکار، تقویت سرمایه اجتماعی	Baghdadi et al, 2021; Izadkhahasti, 2021; Gerami et al, 2023; Mousavi et al, 2023; Motahar et al (2), 2026
۵	استقلال محلی	اتکا به ظرفیت‌ها و اختیارات محلی	کاهش وابستگی به دولت مرکزی، افزایش اختیار مدیریت شهری، بهره‌گیری از ظرفیت‌های محلی	Baghdadi et al, 2021; Gerami et al, 2023; Mousavi et al, Chernick et al, 2023; Lopez-Olvera, 2025
۶	عملیاتی بودن	قابلیت اجرا در شرایط واقعی مدیریت شهری	امکان اجرای قانونی، هزینه اجرایی، ظرفیت سازمانی مورد نیاز، سرعت تحقق درآمد	Baghdadi et al, 2021; Izadkhahasti, 2021; Karimzadeh & Haddadian, 2023; Lopez-Olvera, 2025

این معیارها با پوشش ابعاد مختلف پایداری مالی، کارآمدی اجرایی، مشارکت ذی‌نفعان و استقلال مالی محلی، امکان مقایسه نظام‌مند گزینه‌های درآمدی را فراهم می‌آورند. همچنین، انتخاب این معیارها با هدف انعکاس هم‌زمان ملاحظات اقتصادی، مدیریتی و نهادی در ارزیابی گزینه‌ها انجام شده است. از این‌رو، در مراحل بعدی پژوهش، گزینه‌های استخراج‌شده از ظرفیت‌های قانونی و پیشنهادی‌های خبرگان بر اساس این معیارها مورد ارزیابی و اولویت‌بندی قرار گرفته‌اند.

۲.۲. پیشینه تجربی

به‌منظور تبیین جایگاه پژوهش حاضر در ادبیات موضوع، مطالعات پیشین در دو بخش پژوهش‌های داخلی و خارجی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. این مطالعات بر اساس محورهای موضوعی مشترک دسته‌بندی و تحلیل شده‌اند تا ضمن شناسایی روندهای اصلی پژوهش، خلأهای موجود و وجه تمایز پژوهش حاضر نیز به‌طور روشن مشخص شود. مطالعات داخلی مرتبط با درآمدهای شهرداری را می‌توان در سه دسته اصلی شامل پژوهش‌های ارزیابی پایداری درآمدی، پژوهش‌های مرتبط با ظرفیت‌های قانونی و مالیاتی و پژوهش‌های ارائه‌دهنده راهکارهای تنوع‌بخشی درآمدی طبقه‌بندی کرد. دسته نخست پژوهش‌ها بر ارزیابی میزان پایداری درآمدهای شهری و آسیب‌شناسی ساختار مالی شهرداری‌ها تمرکز داشته‌اند. در این زمینه، حاجی‌لو و همکاران (۲۰۱۷) با هدف ارزیابی وضعیت منابع درآمدی شهرداری شبستر، با استفاده از رویکرد توصیفی - تحلیلی و بهره‌گیری از تکنیک‌های آنتروپی شانون (Shannon Entropy) و تاپسیس (TOPSIS)، درآمدهای این شهرداری را طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵ بررسی کردند. نتایج نشان داد که بخش عمده درآمدهای شهرداری از منابعی با پایداری پایین و متوسط تأمین می‌شود و سهم درآمدهای با مطلوبیت بالا محدود است. راغب و شهری (۲۰۲۰) نیز با رویکرد توصیفی - تحلیلی و مبتنی بر مطالعات اسنادی، ضمن بررسی ساختار درآمدی شهرداری‌ها، استدلال کردند که ناپایداری درآمدها در برابر هزینه‌های پایدار شهری، مهم‌ترین چالش مدیریت شهری است و توسعه درآمدهای پایدار شرط استمرار ارائه خدمات عمومی به شمار می‌رود. همچنین گرامی و شمس‌الدینی (۲۰۲۳) با هدف ارزیابی راهبردهای تأمین منابع مالی پایدار، از روش توصیفی - پیمایشی و تحلیل آماری برای بررسی وضعیت شهرداری مروودشت بررسی کرده و درآمدهای حاصل از عوارض عمومی و وجوه و اموال شهرداری را به‌عنوان پایداری‌ترین منابع درآمدی شناسایی کردند. مجموعه این مطالعات نشان می‌دهد که اگرچه شناخت وضعیت موجود و سنجش میزان پایداری درآمدها پیش‌نیاز هرگونه اصلاح ساختاری است، اما صرف آسیب‌شناسی وضعیت موجود، مسیر اجرایی اصلاح نظام درآمدی را مشخص نمی‌کند.

دسته دوم پژوهش‌ها به ظرفیت‌های قانونی، مالیاتی و نهادی تأمین مالی شهری پرداخته‌اند. وصالی آذرشریبانی (۲۰۱۷) با بررسی تطبیقی منابع درآمدی شهرداری‌ها در ایران و کشورهای مختلف و تحلیل مطالعات و تجارب بین‌المللی، نشان داد که مالیات‌های محلی و انتقال بخشی از مالیات‌های ملی، پایداری‌ترین و عملی‌ترین منبع درآمدی شهرداری‌ها در کشورهای توسعه‌یافته محسوب می‌شوند. همچنین اخگر و همکاران (۲۰۱۸) با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی و مدل سوات (SWOT) و با مطالعه شهرداری‌های درجه ۱ تا ۷ استان اصفهان، نشان دادند که میزان وابستگی شهرداری‌های کوچک به کمک‌های دولتی بیشتر است و توجه به نظام درجه‌بندی شهرداری‌ها در قوانین می‌تواند زمینه تحقق درآمدهای پایدار را تقویت کند. موسوی و همکاران (۲۰۲۱) نیز با رویکرد توصیفی - تحلیلی و پیمایشی، ضمن بررسی ساختار درآمدی شهرداری تهران، مهم‌ترین اصول تأمین مالی پایدار را کفایت درآمد، استقلال مالی و عدالت دانسته و بر ضرورت بازنگری در ساختار درآمدی شهرداری‌ها تأکید کردند. در همین راستا، ایزدخواستی (۲۰۲۲) با بهره‌گیری از روش‌های اقتصادسنجی و جدول داده - ستانده، به بررسی ظرفیت‌های مغفول‌مانده مالیات بر ارزش افزوده در شهرداری تهران پرداخت و بخش قابل توجهی از ظرفیت بالقوه این منبع درآمدی را ناشی از شکاف‌های قانونی و

اجرائی دانست. یافته‌های این دسته از مطالعات بیانگر آن است که بخش مهمی از ظرفیت‌های درآمدی شهرداری‌ها در بستر قوانین، ساختارهای مالیاتی و ترتیبات نهادی موجود نهفته است، اما نحوه بهره‌برداری از این ظرفیت‌ها و تبدیل آن‌ها به برنامه‌ای اجرایی کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

سومین و گسترده‌ترین جریان پژوهشی داخلی به ارائه راهکارهای تنوع‌بخشی درآمد و کاهش وابستگی شهرداری‌ها به منابع ناپایدار اختصاص دارد. قنبری و همکاران (۲۰۱۱) با استفاده از مدل سوات و مطالعه موردی شهرداری زارچ، ضمن تحلیل نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها، راهکارهایی نظیر توسعه خدمات شهری، تعریف طرح‌های درآمدزا و اصلاح نظام تخصیص اعتبارات را برای افزایش درآمدهای پایدار پیشنهاد کردند. مسگری و همکاران (۲۰۱۸) با بهره‌گیری از تحلیل فازی و نظرسنجی از خبرگان در شهرداری کرج، مالیات بر ارزش افزوده، عوارض خدمات عمومی و برخی عوارض قانونی را پایدارترین منابع درآمدی معرفی کردند. قلی‌پور و همکاران (۲۰۱۹) نیز با استفاده از روش کیفی و تحلیل مضمون و انجام مصاحبه با خبرگان شهرداری ارومیه، مجموعه‌ای از روش‌ها، منابع و موانع دستیابی به درآمدهای پایدار را شناسایی و بسته‌ای از راهکارهای اجرایی برای ارتقای درآمدهای پایدار برای شهرداری ارائه کردند.

آرام و شهوازی (۲۰۲۲) با رویکرد توصیفی - تحلیلی و پیمایش خبرگان در شهر تهران، انتقال سهم بیشتری از مالیات‌های ملی و مالیات بر ارزش افزوده به شهرداری را عملی‌ترین گزینه درآمدی معرفی کردند. همچنین عباسی و همکاران (۲۰۲۲) با بهره‌گیری از روش ترکیبی، تحلیل محتوا، تکنیک دلفی (Delphi) و تحلیل عاملی در شهرداری اراک، مهم‌ترین مؤلفه‌های اثرگذار بر درآمدهای پایدار را شناسایی کردند که از جمله آن‌ها می‌توان به عوارض عمومی، عوارض حمل‌ونقل، کمک‌های دولت، عوارض زیست‌محیطی و روابط مالی شهرداری با شهروندان اشاره کرد. در ادامه، فرهادی و همکاران (۲۰۲۴) با استفاده از روش ترکیبی شامل تحلیل مضمون و تکنیک سوارا فازی (Fuzzy SWARA) و مطالعه موردی شهرداری فولادشهر، راهکارهای دستیابی به درآمدهای پایدار را شناسایی و رتبه‌بندی کردند و نشان دادند که درآمدهای ناشی از عوارض در میان گزینه‌های پیشنهادی بالاترین اولویت را دارد. وجه مشترک این مطالعات تأکید بر توسعه منابع درآمدی جدید، استفاده از ظرفیت‌های اقتصادی محلی، اصلاح سازوکارهای مالی و کاهش وابستگی به درآمدهای ساختمانی است؛ با این حال، بیشتر آن‌ها به شناسایی، پیشنهاد یا اولویت‌بندی راهکارها محدود شده و کمتر به روابط اجرایی، تقدم و تأخر و تعامل میان گزینه‌های پیشنهادی پرداخته‌اند.

علاوه بر این، برخی مطالعات از رویکردهای آینده‌نگر و تصمیم‌گیری چندمعیاره برای تحلیل مسئله بهره گرفته‌اند. بغدادی و همکاران (۲۰۲۱) با هدف ارائه الگوی بهینه تأمین درآمدهای پایدار برای پروژه‌های عمرانی شهرداری کرج، از روش دلفی، تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) و روش فوا (FOWA) استفاده کردند و نشان دادند که مالیات انتقالی از دولت، بالاترین اولویت را در میان منابع درآمدی دارد. همچنین سفیدرو و همکاران (۲۰۲۳) با بهره‌گیری از نرم‌افزارهای میک‌مک (MICMAC) و سناریو ویزارد (Scenario Wizard) و مطالعه موردی منطقه ۲۲ تهران، مهم‌ترین پیشران‌های درآمدهای پایدار را اقتصاد سبز، گردشگری شهری، سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه فناوری و صنایع فرهنگی معرفی کردند. هرچند این مطالعات نسبت به پژوهش‌های توصیفی گامی رو به جلو محسوب می‌شوند، اما همچنان تمرکز اصلی آن‌ها بر شناسایی عوامل مؤثر یا اولویت‌بندی گزینه‌ها بوده و کمتر به طراحی یک مسیر مرحله‌ای و نظام‌مند برای اجرای اصلاحات مالی پرداخته‌اند.

در ادبیات بین‌المللی نیز مطالعات مرتبط با درآمدهای دولت‌های محلی را می‌توان در سه محور اصلی شامل تنوع‌بخشی درآمدی، اصلاحات نهادی و مالیاتی، و تاب‌آوری مالی دسته‌بندی کرد. بخش قابل توجهی از پژوهش‌های خارجی بر مفهوم تنوع‌بخشی درآمدی

به‌عنوان راهبردی برای افزایش پایداری مالی دولت‌های محلی تمرکز داشته‌اند. سیدرهود (۱۹۹۴) با هدف بررسی ارتباط میان تنوع‌بخشی منابع درآمدی و عملکرد مالی دولت‌های محلی، با استفاده از تحلیل تجربی و توسعه شاخصی برای سنجش تنوع درآمدی، نشان داد که تنوع و توازن در منابع درآمدی می‌تواند در بهبود عملکرد مالی دولت‌ها نقش مؤثری ایفا کند.

در ادامه، هندریک و میر (۲۰۰۲) با تحلیل داده‌های حدود ۲۴۰ شهرداری حومه کلان‌شهر شیکاگو طی سال‌های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۷، نشان دادند که شهرداری‌های دارای تنوع درآمدی بیشتر، وابستگی کمتری به مالیات بر دارایی داشته و فشار مالیاتی پایین‌تری را تجربه می‌کنند. همچنین کرول (۲۰۰۵) با تحلیل تجربی داده‌های مالی ایالت‌های آمریکا در دهه ۱۹۹۰ نشان داد که اگرچه عوامل سیاسی و جمعیتی بر ساختار درآمدی اثرگذارند، اما ساختار مالیاتی و شرایط اقتصادی مهم‌ترین تعیین‌کننده‌های تنوع درآمدی هستند و نقش اساسی در کاهش آسیب‌پذیری مالی دولت‌های محلی ایفا می‌کنند. جیمز و آفونسو (۲۰۲۱) نیز با استفاده از اطلاعات مالی حسابرسی‌شده بیش از ۵۰۰ شهر متوسط و بزرگ آمریکا طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۲ و تحلیل اقتصادسنجی، نشان دادند که نوع تنوع‌بخشی اهمیت تعیین‌کننده دارد؛ به‌گونه‌ای که توسعه منابع غیرمالیاتی موجب بهبود توان مالی و افزایش پایداری بودجه‌ای می‌شود، در حالی که تنوع‌بخشی صرف به درآمدهای مالیاتی الزاماً چنین اثری ندارد. مجموعه این مطالعات بیانگر آن است که تنوع‌بخشی درآمدی نه صرفاً ابزاری برای افزایش درآمد، بلکه راهبردی برای کاهش آسیب‌پذیری مالی، ارتقای انعطاف‌پذیری و تقویت پایداری دولت‌های محلی محسوب می‌شود.

محور دوم مطالعات خارجی بر نقش اصلاحات نهادی، تمرکززدایی مالی و استقلال دولت‌های محلی متمرکز است. سیگو و همکاران (۲۰۱۴) با تکیه بر نظریه استقلال مالی دولت‌های محلی و رویکردی تحلیلی، نشان دادند که استقلال اداری و مالی دولت‌های محلی یکی از پیش‌شرط‌های تحقق توسعه پایدار در جوامع محلی است. جانکوئیکس (۲۰۱۶) نیز با مطالعه تحلیلی اصلاحات نظام مالی دولت‌های محلی مجارستان پس از سال ۲۰۱۰ نشان داد که اصلاحات نهادی، اعمال قواعد جدید استقراض و تقویت مالیات‌های محلی موجب بهبود وضعیت مالی دولت‌های محلی شده است، هرچند ارزیابی آثار بلندمدت این اصلاحات همچنان ضروری است. همچنین کیساکا و همکاران (۲۰۲۵) با استفاده از پیمایش توصیفی و مطالعه ۱۴ دولت محلی در منطقه اقتصادی دریاچه کنیا، نشان دادند که تقویت چارچوب‌های قانونی، مشارکت شهروندان، تنوع‌بخشی درآمدهای مالیاتی و به‌ویژه توسعه فناوری، تأثیر معناداری بر عملکرد درآمدهای اختصاصی دولت‌های محلی دارد و رشد اقتصادی محلی نیز این اثرات را تقویت می‌کند. یافته‌های این دسته از مطالعات نشان می‌دهد که موفقیت سیاست‌های درآمدی، علاوه بر منابع مالی، به کیفیت نهادها، چارچوب‌های قانونی، میزان استقلال مالی و ظرفیت حکمرانی دولت‌های محلی وابسته است.

محور سوم پژوهش‌ها به راهبردهای ارتقای تاب‌آوری مالی و کاهش وابستگی به منابع درآمدی ناپایدار اختصاص یافته است. چرمیک و همکاران (۲۰۱۱) با تحلیل داده‌های مالی بزرگ‌ترین شهرهای آمریکا طی سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۸ نشان دادند که تنوع‌بخشی به منابع درآمدی نسبت به اتکای صرف بر مالیات بر دارایی، توان شهرداری‌ها را در حفظ سطح خدمات عمومی در شرایط بحران‌های اقتصادی افزایش می‌دهد. پارک و پارک (۲۰۱۷) با بهره‌گیری از تحلیل رگرسیونی مقطعی، رابطه میان تنوع‌بخشی درآمدی و شکل حکومت محلی را بررسی کردند و نشان دادند که آثار تنوع درآمدی بر سطح مخارج عمومی به ساختار حکمرانی محلی وابسته است. بیالک جاواروسکا (۲۰۲۲) نیز با تحلیل داده‌های شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته در لهستان نشان داد که انعطاف‌پذیری مالی شرکت‌های متعلق به شهرداری‌ها و تنوع‌بخشی درآمدی، ظرفیت بدهی بلندمدت شهرداری‌ها را افزایش داده و امکان تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های شهری را فراهم می‌کند. محمد و وادولو (۲۰۲۳) با مرور نظام‌مند پژوهش‌های انجام‌شده تا سال ۲۰۲۳، دوازده

راهبرد برای تنوع‌بخشی منابع مالی دولت‌های محلی شناسایی کردند که تأمین مالی جمعی و پرداخت برای خدمات اکوسیستمی شهری از مهم‌ترین آن‌ها بود.

رائو و همکاران (۲۰۲۳) نیز با ارائه چارچوبی مبتنی بر مفهوم تاب‌آوری مالی و تحلیل داده‌های سه دهه دولت‌های محلی، نشان دادند که مقاومت، بازیابی و نوسازی مالی تنها به تنوع‌بخشی منابع درآمدی وابسته نیست، بلکه ساختار درآمدی، ظرفیت‌های ضد‌چرخه‌ای و برنامه‌ریزی راهبردی نیز در افزایش توان مقابله با شوک‌های اقتصادی نقش تعیین‌کننده دارند. در نهایت، لویز الورا و همکاران (۲۰۲۵) با تحلیل داده‌های مالی ۲۴۰ شهرداری مکزیکی نشان دادند که بهبود مقررات مالیاتی و طراحی تعرفه‌های پلکانی متناسب با توان اقتصادی خانوارها، به افزایش درآمدهای پایدار مدیریت شهری منجر می‌شود. در مجموع، این مطالعات اگرچه راهکارهای متنوعی برای ارتقای پایداری و تاب‌آوری مالی ارائه کرده‌اند، اما اغلب راهکارها را به‌صورت مستقل از یکدیگر بررسی کرده و کمتر به روابط متقابل، تقدم و تأخر اجرایی و آثار هم‌افزای آن‌ها در فرآیند اصلاح نظام درآمدی پرداخته‌اند.

مرور مطالعات داخلی و خارجی نشان می‌دهد که ادبیات موجود در سه حوزه اصلی شامل شناسایی و ارزیابی منابع درآمدی، تحلیل ظرفیت‌های قانونی و نهادی و ارائه راهکارهای تنوع‌بخشی درآمدی گسترش یافته است. مرور مطالعات داخلی و خارجی نشان می‌دهد که ادبیات موجود در سه حوزه اصلی شامل ارزیابی پایداری درآمدهای شهری، تحلیل ظرفیت‌های قانونی و نهادی تأمین مالی، و ارائه راهکارهای تنوع‌بخشی درآمدی گسترش یافته است. در سال‌های اخیر، علاوه بر این محورها، برخی پژوهش‌ها از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره و رویکردهای ترکیبی برای شناسایی و اولویت‌بندی گزینه‌های درآمدی بهره گرفته‌اند (Baghdadi et al, 2021؛ Sefidro et al, 2023؛ Farhadi et al, 2024). همچنین، مطالعات جدید خارجی ضمن تأکید بر اهمیت تنوع‌بخشی درآمدی، نشان داده‌اند که نوع ساختار درآمدی، میزان تاب‌آوری مالی و ظرفیت نهادی دولت‌های محلی در موفقیت سیاست‌های درآمدی نقش تعیین‌کننده دارد (Jimenez & Afonso, 2021؛ Rao et al, 2023). با این حال، همان‌گونه که از نتایج پژوهش‌های داخلی (Mesgari et al, 2018؛ Aram & Shahvazi, 2022؛ Abbasi et al, 2022؛ Farhadi et al, 2024) و مطالعات خارجی (Mohamed & Vadeveloo, 2023؛ Rao et al, 2023؛ Lopez-Olvera et al, 2025) برمی‌آید، تمرکز اصلی این پژوهش‌ها بر شناسایی، ارزیابی یا اولویت‌بندی گزینه‌های درآمدی بوده و راهکارهای پیشنهادی عمدتاً به‌صورت مجموعه‌ای از گزینه‌های مستقل ارائه شده‌اند. لذا، روابط متقابل، تقدم و تأخر اجرایی و آثار هم‌افزای گزینه‌های سیاستی در فرآیند گذار به نظام درآمدی پایدار کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

بر این اساس، خلأ اصلی ادبیات موجود نه در شناسایی منابع یا راهکارهای جدید، بلکه در فقدان چارچوبی برای تلفیق ظرفیت‌های قانونی و دیدگاه‌های خبرگان، اولویت‌بندی نظام‌مند گزینه‌ها و تبیین منطق اجرایی و پیوند میان آن‌ها مشاهده می‌شود. پژوهش حاضر در پاسخ به این خلأ، ابتدا ظرفیت‌های قانونی و گزینه‌های پیشنهادی خبرگان را استخراج و سپس با بهره‌گیری از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره آراس، آن‌ها را اولویت‌بندی کرده است. افزون بر این، فراتر از ارائه یک فهرست رتبه‌بندی‌شده، گزینه‌های منتخب را در قالب یک چرخه چهارمرحله‌ای مبتنی بر منطق بازخورد مثبت سامان‌دهی کرده است. در این چارچوب، گزینه‌های سیاستی نه به‌عنوان اقداماتی مستقل، بلکه به‌مثابه اجزای یک نظام به‌هم‌پیوسته در نظر گرفته شده‌اند که اجرای هر مرحله، با تقویت ظرفیت‌های مالی و نهادی، زمینه تحقق و اثربخشی مرحله بعدی را فراهم می‌کند. این منطق با رویکردهای سیستمی همسو است که بر نقش روابط متقابل، بازخوردهای تقویتی و وابستگی میان اجزای یک نظام در شکل‌گیری نتایج تأکید دارند. بر این اساس، نوآوری پژوهش حاضر صرفاً در شناسایی و اولویت‌بندی گزینه‌های درآمدی نیست، بلکه در ارائه چارچوبی سیستمی برای سامان‌دهی و توالی اجرای آن‌ها به‌منظور گذار تدریجی از ساختار درآمدی ناپایدار به نظامی پایدارتر نهفته است.

۳. روش‌شناسی

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر ماهیت، اکتشافی و از نوع ترکیبی (کیفی - کمی) است. هدف اصلی پژوهش، شناسایی ظرفیت‌های قانونی و گزینه‌های قابل استفاده برای تنوع‌بخشی به سبد درآمدهای شهرداری تهران، ارزیابی و اولویت‌بندی آن‌ها بر اساس معیارهای پایداری مالی و در نهایت ارائه چارچوبی عملیاتی برای ارتقای پایداری درآمدی مدیریت شهری است. با توجه به اینکه تحقق این هدف مستلزم بهره‌گیری هم‌زمان از ظرفیت‌های موجود در قوانین و مقررات و نیز تجربیات و دیدگاه‌های خبرگان حوزه مدیریت شهری و مالیه شهری است، این پژوهش از یک فرآیند ترکیبی بهره گرفته است. در بخش کیفی، ظرفیت‌های قانونی و گزینه‌های پیشنهادی خبرگان شناسایی، تحلیل و تلفیق شدند و در بخش کمی، گزینه‌های نهایی با استفاده از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره آراس مورد ارزیابی و اولویت‌بندی قرار گرفتند. فرآیند اجرای پژوهش شامل چهار گام اصلی شناسایی ظرفیت‌های قانونی، استخراج و تحلیل دیدگاه‌های خبرگان، تلفیق و تدوین گزینه‌های درآمدی و در نهایت ارزیابی و اولویت‌بندی آن‌ها بوده است. افزون بر این، برای ارائه تصویری کاربردی از نحوه تحقق راهکارهای منتخب، گزینه‌های برتر در قالب یک چرخه چهارمرحله‌ای مبتنی بر منطق بازخورد مثبت سامان‌دهی شدند تا علاوه بر تعیین اولویت‌ها، روابط تقویتی و پیوستگی اجرایی میان آن‌ها نیز تبیین شود.

در گام نخست، به‌منظور شناسایی ظرفیت‌های قانونی تنوع‌بخشی به سبد درآمدی شهرداری‌ها، تمامی قوانین، مقررات و اسناد مرتبط با حوزه مدیریت شهری، مالیه عمومی و درآمدهای شهرداری در بازه زمانی ۱۳۸۶ تا ۱۴۰۴ مورد بررسی اولیه قرار گرفت. از میان این مجموعه، ۱۴ قانون و یک سند بالادستی مصوب که به‌طور مستقیم ظرفیت‌هایی برای ایجاد، توسعه یا تنوع‌بخشی به درآمدهای شهرداری‌ها فراهم می‌کردند، به‌عنوان اسناد منتخب شناسایی شدند. همچنین نظریه جرجیستی به‌عنوان نظریه‌ای مرتبط با منطق زیربنایی بخشی از این ظرفیت‌های درآمدی مورد توجه قرار گرفت (فهرست این اسناد در جدول ۲ بخش یافته‌ها ارائه شده است). در این مرحله از روش تحلیل محتوای کیفی اسناد، استفاده شد. بدین منظور، متن قوانین و اسناد به‌صورت نظام‌مند مطالعه گردید و تمامی احکام، اختیارات، سازوکارها و ظرفیت‌های قانونی مؤثر در ایجاد، توسعه یا تنوع‌بخشی به درآمدهای شهرداری‌ها استخراج شدند. فرآیند استخراج و طبقه‌بندی داده‌ها به‌صورت دستی و با استفاده از قابلیت‌های سازمان‌دهی و طبقه‌بندی نرم‌افزار اکسل (Excel) انجام شد. سپس موارد استخراج‌شده بر اساس ماهیت و کارکرد درآمدی دسته‌بندی و در قالب ظرفیت‌های قانونی قابل بهره‌برداری برای مدیریت شهری سامان یافتند. برای افزایش اعتبار تحلیل، فهرست ظرفیت‌ها و نحوه طبقه‌بندی آن‌ها در جلسه گروه متمرکز با خبرگان بررسی شد و پس از رفع موارد اختلاف، نسخه نهایی با اجماع خبرگان تأیید گردید. هدف این مرحله، شناسایی ظرفیت‌های قانونی برای توسعه منابع درآمدی، تقویت استقلال مالی و کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار بود.

در گام دوم، به‌منظور شناسایی گزینه‌های اجرایی تنوع‌بخشی درآمدی، ۱۱ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان انجام شد. جامعه خبرگان شامل مدیران و کارشناسان شهرداری تهران، متخصصان اقتصاد و مالیه شهری، مشاوران و اعضای شورای اسلامی شهر تهران، متخصصان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری و اعضای هیئت علمی دانشگاه بود. نمونه‌گیری ابتدا به‌صورت هدفمند و بر اساس تخصص و تجربه مرتبط انجام شد و سپس با روش گلوله‌برفی ادامه یافت. مصاحبه‌ها تا دستیابی به اشباع نسبی ادامه یافت؛ به‌گونه‌ای که در مصاحبه‌های پایانی، دیدگاه‌های جدید محدود و عمدتاً تکرارکننده یا تکمیل‌کننده یافته‌های پیشین بود. از میان مشارکت‌کنندگان، ۵ نفر دارای مدرک دکتری، ۳ نفر دانشجوی دکتری و ۳ نفر دارای مدرک کارشناسی ارشد یا تخصص حرفه‌ای مرتبط بودند. جزئیات مشخصات خبرگان در جدول ۲ ارائه شده است.

جدول ۲: مشخصات توصیفی مصاحبه‌شوندگان

ردیف	تحصیلات	سن	حوزه تخصصی	سمت سازمانی	سابقه فعالیت
۱	کارشناسی ارشد اقتصاد	۴۵	اقتصاد شهری	پژوهشگر اقتصادی شهری	۱۰
۲	دانشجوی دکتری شهرسازی	۳۶	شهرسازی و مدیریت شهری	کارشناس معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران	۶
۳	دکتری معماری	۴۰	معماری و شهرسازی	دبیر کمیسیون معماری و شهرسازی شورای اسلامی شهر تهران	۵
۴	دانشجوی دکتری شهرسازی	۳۹	شهرسازی و سیاست‌گذاری شهری	مشاور کمیسیون شهرسازی و معماری شورای اسلامی شهر تهران	۶
۵	دکتری شهرسازی	۴۰	بازآفرینی و توسعه شهری	مشاور شرکت بازآفرینی شهری	۸
۶	کارشناسی ارشد شهرسازی	۳۸	شهرسازی و مدیریت شهری	مشاور کمیسیون شهرسازی شورای اسلامی شهر تهران	۷
۷	اقتصاددان	۵۵	اقتصاد شهری و مالیه شهری	پژوهشگر اقتصاد شهری	۲۵
۸	معماری	۴۲	برنامه‌ریزی و توسعه شهری	معاون راهبری نهاد راهبری و پایش طرح‌های توسعه شهری تهران	۷
۹	دانشجوی دکتری شهرسازی	۳۸	برنامه‌ریزی و توسعه شهری	معاون ترویج و توسعه نهاد راهبری و پایش طرح‌های توسعه شهری تهران	۵
۱۰	دکتری شهرسازی	۴۰	شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری	عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت ایران	۱۲
۱۱	دکتری شهرسازی	۵۴	شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری	عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت ایران	۲۰

پس از انجام مصاحبه‌ها، فایل‌های صوتی ضبط‌شده پیاده‌سازی شد و متن مصاحبه‌ها با بهره‌گیری از رویکرد تحلیل مضمون، کدگذاری و تحلیل گردید. در مرحله نخست، متن مصاحبه‌ها چندین بار مرور شد تا درک جامعی از محتوای داده‌ها حاصل شود. سپس پیشنهادها، راهکارها و ایده‌های مطرح‌شده توسط خبرگان به‌عنوان واحدهای معنایی استخراج و در قالب فهرستی اولیه ثبت گردید. در گام بعد، مفاهیم مشابه یا دارای همپوشانی محتوایی شناسایی و در قالب مضامین مشترک دسته‌بندی شدند. پس از بازبینی و پالایش مضامین، عناوین یکپارچه و جامع برای هر دسته از گزینه‌ها تدوین شد. این فرایند با رجوع مکرر به متن مصاحبه‌ها و با اتکا به مبانی نظری پژوهش انجام گرفت تا ضمن حفظ محتوای دیدگاه‌های خبرگان، از تکرار، پراکندگی و همپوشانی مفهومی گزینه‌ها جلوگیری شود. حاصل این مرحله، مجموعه‌ای از گزینه‌های درآمدی بود که مبنای تلفیق با ظرفیت‌های قانونی و تدوین گزینه‌های نهایی پژوهش قرار گرفت.

در گام سوم، ظرفیت‌های قانونی استخراج‌شده از اسناد و قوانین با راهکارها و پیشنهادهای حاصل از مصاحبه‌های خبرگان تلفیق شد. مبنای این تلفیق، انطباق ظرفیت‌های قانونی موجود با پیشنهادهای اجرایی خبرگان بود؛ به این معنا که ظرفیت‌های قانونی به‌عنوان بسترهای نهادی و حقوقی تحقق راهکارها در نظر گرفته شدند و پیشنهادهای خبرگان از منظر میزان اتکا به این ظرفیت‌ها مورد بررسی قرار گرفتند. در این فرآیند، ابتدا پیشنهادهای مشابه یا دارای همپوشانی مفهومی تجمیع و موارد تکراری حذف شد. سپس هر یک از پیشنهادها در پرتو ظرفیت‌های قانونی احصا شده بررسی شد تا امکان تحقق آن‌ها در چارچوب حقوقی موجود ارزیابی شود. در نهایت، گزینه‌های نهایی از تقاطع دو منبع داده، یعنی ظرفیت‌های قانونی موجود و راهکارهای اجرایی پیشنهادی خبرگان، استخراج و در قالب مجموعه‌ای از گزینه‌های درآمدی متمایز و قابل اجرا برای تنوع‌بخشی به سبد درآمدهای شهرداری تهران تدوین گردید. این فرآیند زمینه لازم را برای ارزیابی و اولویت‌بندی گزینه‌ها در مرحله بعد فراهم ساخت.

در گام چهارم، گزینه‌های درآمدی تدوین شده با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره ارزیابی و اولویت‌بندی شدند. از آنجا که روش آراس به‌تنهایی قادر به تعیین وزن معیارها نیست، ابتدا معیارهای ارزیابی مورد نیاز شناسایی و وزن‌دهی شدند. بدین منظور، در مرحله نخست با مرور مبانی نظری و پیشینه پژوهش‌های مرتبط با مالیه شهری، تنوع‌بخشی درآمدی، حکمرانی مالی محلی و ارزیابی منابع درآمدی شهرداری‌ها، مجموعه‌ای از معیارهای اولیه استخراج گردید. در گام بعد، به منظور بررسی تناسب معیارهای استخراج شده با شرایط نهادی و اجرایی مدیریت شهری ایران، یک نشست گروه متمرکز (Focus Group) با حضور هفت نفر از متخصصان حوزه شهرسازی و مدیریت شهری برگزار شد. اعضای این گروه شامل اعضای هیئت علمی دانشگاه، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس، مشاوران کمیسیون شهرسازی و معماری شورای اسلامی شهر تهران، کارشناسان و مدیران حوزه شهرسازی شهرداری تهران و مشاوران حوزه بازآفرینی شهری بودند. در این نشست، معیارهای استخراج شده از نظر هم‌پوشانی مفهومی، ضرورت کاربرد و قابلیت استفاده در شرایط مدیریت شهری ایران مورد بحث و ارزیابی قرار گرفتند و در نهایت مجموعه معیارهای نهایی ارزیابی درآمدهای شهرداری‌ها از طریق بحث، اجماع و توافق جمعی اعضا تعیین شد (جدول ۱).

پس از نهایی‌سازی معیارها، وزن هر یک از آن‌ها با استفاده از روش بهترین - بدترین تعیین شد. در این روش، خبرگان ابتدا مهم‌ترین و کم‌اهمیت‌ترین معیارها را مشخص کردند و سپس ترجیحات خود را نسبت به سایر معیارها بیان نمودند تا وزن نهایی معیارها محاسبه شود. پس از تعیین وزن معیارها، گزینه‌های درآمدی تدوین شده با استفاده از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره آراس اولویت‌بندی شدند. روش آراس یکی از روش‌های شناخته شده تصمیم‌گیری چندمعیاره مبتنی بر مطلوبیت است که امکان مقایسه هم‌زمان گزینه‌ها را بر اساس مجموعه‌ای از معیارهای ارزیابی فراهم می‌کند. این روش با مقایسه هم‌زمان گزینه‌ها و سنجش فاصله آن‌ها از حالت ایده‌آل، امکان رتبه‌بندی نظام‌مند گزینه‌های سیاستی را فراهم می‌سازد. انتخاب آراس به دلیل سادگی محاسبات، قابلیت به‌کارگیری معیارهای متعدد و امکان تعیین مطلوبیت نسبی گزینه‌ها صورت گرفت. در این مرحله، گزینه‌های درآمدی بر اساس معیارهای استخراج شده از مبانی نظری و تأیید شده در گروه متمرکز ارزیابی شدند و رتبه نهایی هر گزینه تعیین گردید. شرح مراحل اجرایی و محاسبات در بخش یافته‌ها ارائه شده است. پردازش داده‌ها، تشکیل ماتریس‌های تصمیم و محاسبات روش‌های بهترین - بدترین و آراس با استفاده از نرم‌افزار اکسل انجام شد. نتایج حاصل از این مرحله نیز مبنای شناسایی گزینه‌های اولویت‌دار و تدوین چرخه چهارمرحله‌ای پیشنهادی پژوهش برای تنوع‌بخشی به سبد درآمدهای شهرداری تهران قرار گرفت.

در پایان، اعتبار یافته‌های پژوهش در هر دو بخش کیفی و کمی مورد بررسی قرار گرفت. در بخش کیفی، نتایج حاصل از تحلیل اسناد، استخراج ظرفیت‌های قانونی و نیز مضامین و گزینه‌های به‌دست آمده از مصاحبه‌ها در جلسات گروه متمرکز با حضور خبرگان ارائه، بررسی و پس از بحث، اصلاح و رفع موارد اختلاف، با اجماع نهایی تأیید شد. همچنین، استفاده هم‌زمان از دو منبع داده مستقل (اسناد و مصاحبه‌های خبرگان) و تلفیق نتایج آن‌ها به افزایش اعتبار یافته‌های کیفی کمک کرد. در بخش کمی نیز، اعتبار نتایج از دو طریق ارزیابی شد. نخست، سازگاری قضاوت‌های خبرگان در روش بهترین - بدترین از طریق محاسبه شاخص سازگاری (Consistency Ratio) بررسی شد و پس از تأیید قرار گرفتن آن در دامنه قابل قبول، وزن‌های نهایی معیارها استخراج گردید. دوم، معیارهای ارزیابی پیش از اجرای روش بهترین - بدترین، در جلسه گروه متمرکز از نظر جامعیت، تناسب با مسئله پژوهش و عدم هم‌پوشانی مفهومی بررسی و با اجماع خبرگان نهایی شدند. در ادامه، وزن‌های معتبر حاصل از این مرحله به‌عنوان ورودی روش آراس برای تشکیل ماتریس تصمیم وزن‌دار و اولویت‌بندی گزینه‌ها مورد استفاده قرار گرفت.

۴. یافته‌ها

یافته‌های پژوهش در سه بخش اصلی ارائه می‌شود. نخست، ظرفیت‌های قانونی تنوع‌بخشی به درآمدهای شهرداری به صورت تحلیلی و با تمرکز بر الزامات حقوقی و فرصت‌های موجود بررسی شده است؛ سپس با تکیه بر مصاحبه‌های خبرگان، ابعاد اجرایی، نهادی و عملیاتی مسئله مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و نقش ظرفیت‌های سازمانی و توانمندی‌های مدیریتی در تحقق درآمدهای پایدار سنجیده می‌شود؛ و در نهایت، با تلفیق دو بخش پیشین، گزینه‌های سیاستی استخراج و با بهره‌گیری از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره آراس، اولویت‌بندی می‌شوند تا تصویری جامع و کاربردی برای هدایت تصمیم‌گیری‌های مالی شهرداری فراهم شود.

۱.۴. شناسایی و تحلیل ظرفیت‌های قانونی تنوع‌بخشی درآمدی

به‌منظور شناسایی ظرفیت‌های قانونی مؤثر بر تنوع‌بخشی به سبد درآمدی شهرداری‌ها، ۱۴ قانون، یک سند بالادستی و یک نظریه مرتبط با تأمین مالی زمین‌محور مورد بررسی قرار گرفت. انتخاب این قوانین بر اساس میزان ارتباط آن‌ها با منابع درآمدی شهرداری‌ها، اختیارات مالی مدیریت شهری، ظرفیت‌های مبتنی بر زمین و مسکن، ابزارهای مالی و سازوکارهای تأمین مالی شهری انجام شد. تحلیل قوانین با رویکرد تحلیلی - تطبیقی صورت گرفت؛ به‌گونه‌ای که برای هر قانون، ظرفیت‌های درآمدی، محدودیت‌های اجرایی، تعارضات نهادی و پیامدهای مالی آن استخراج و مقایسه شد. نتایج این تحلیل در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳: ظرفیت‌های قانونی مؤثر بر تنوع‌بخشی به درآمدهای شهرداری

ردیف	قانون	ظرفیت درآمدی	محدودیت اجرایی	تعارض نهادی	پیامد مالی
۱	درآمدهای پایدار شهرداری‌ها (۱۴۰۱)	تثبیت و تنوع‌بخشی عوارض محلی؛ سهم جرائم رانندگی؛ صندوق توسعه شهری و روستایی	ضعف زیرساخت‌های وصول عوارض؛ وابستگی به همکاری دستگاه‌های ملی	محدودیت اختیارات شهرداری در تعیین برخی نرخ‌ها و پایه‌های درآمدی	افزایش ثبات درآمدی و کاهش وابستگی به درآمدهای ساختمانی
۲	ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (۱۴۰۳)	عوارض بر املاک و زمین‌های بلااستفاده؛ مالیات خانه‌های خالی	دشواری شناسایی املاک خالی و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی	وابستگی به همکاری وزارت راه، سازمان مالیاتی و سامانه املاک	ایجاد درآمدهای مبتنی بر زمین و کاهش سفته‌بازی ملکی
۳	ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۷) و جهش تولید مسکن (۱۴۰۰)	نوسازی بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی	هزینه بالای نوسازی و محدودیت منابع سرمایه‌ای	تداخل وظایف میان شهرداری، دولت و نهادهای توسعه‌گر	افزایش ارزش املاک و گسترش پایه‌های درآمدی شهری در بلندمدت
۴	ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۷)	مالیات بر اراضی بایر؛ هدایت توسعه به نوسازی درون‌شهری	ضعف نظام شناسایی و ارزش‌گذاری اراضی بایر	تعارض منافع مالکان و نهادهای اجرایی	فعال‌سازی زمین‌های راکد و افزایش درآمدهای مبتنی بر زمین
۵	جهش تولید مسکن (۱۴۰۰)	استفاده از اراضی دولتی؛ صندوق ملی مسکن؛ اجاره ۹۹ ساله	وابستگی به سیاست‌های دولت مرکزی و تخصیص منابع	اولویت‌های ملی ممکن است با منافع مدیریت محلی همسو نباشد	تأمین منابع توسعه شهری و کاهش هزینه تأمین زمین

ردیف	قانون	ظرفیت درآمدی	محدودیت اجرایی	تعارض نهادی	پیامد مالی
۶	هوای پاک (۱۳۹۶)	عوارض و جرائم آلاینده‌گی؛ محدوده‌های کنترل ترافیک؛ اوراق سبز	نیاز به سامانه‌های پایش و کنترل مؤثر	تعارض با منافع برخی فعالیت‌های اقتصادی و حمل‌ونقلی	ایجاد درآمدهای محیط‌زیستی و تأمین مالی پروژه‌های پایدار
۷	نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷)	عوارض نوسازی؛ حق مرغوبیت؛ تملك اراضی بایر	فرسودگی نظام ممیزی و ضعف به‌روزرسانی ارزش املاک	عدم هماهنگی میان نظام ارزش‌گذاری و شرایط واقعی بازار	تقویت درآمدهای پایدار ملکی و بازیابی ارزش افزوده شهری
۸	بهبود مستمر فضای کسب‌وکار (۱۳۹۰)	بازارهای موقت و دائم؛ اجاره غرفه؛ شفاف‌سازی کسب‌وکارها	ضعف نظارت و دشواری ساماندهی فعالیت‌های غیررسمی	تداخل وظایف شهرداری با نهادهای صنفی و اقتصادی	افزایش درآمدهای خدماتی و توسعه اقتصاد محلی
۹	حمایت از خانواده و جوانی جمعیت (۱۴۰۰)	تبلیغات محیطی؛ جبران هزینه خدمات اجتماعی	گسترده‌گی مشوق‌ها و معافیت‌ها	تحمل تکالیف اجتماعی بدون منابع مالی کافی	افزایش هزینه‌های شهرداری و کاهش برخی درآمدهای مستقیم
۱۰	مالیات‌های مستقیم (۱۳۶۶)	ارزش روز منطقه‌ای املاک؛ داده‌های مالیاتی	فاصله ارزش معاملاتی با ارزش واقعی بازار	وابستگی شهرداری به تصمیمات سازمان امور مالیاتی	تقویت پایه محاسبه عوارض و افزایش درآمدهای ملکی
۱۱	سند ملی شهرسازی و معماری اسلامی - ایرانی (۱۴۰۳)	صندوق توسعه هویت شهری؛ ارزش افزوده بافت‌های تاریخی	نبود سازوکارهای اجرایی مشخص و منابع پایدار	تعدد نهادهای متولی میراث، شهرسازی و مدیریت شهری	ایجاد ظرفیت‌های جدید درآمدی مبتنی بر هویت و گردشگری شهری
۱۲	برنامه پنج‌ساله هفتم (۱۴۰۳)	تسهیم منافع؛ تهاتر اراضی؛ بهره‌برداری از درآمدهای معوق	ابهام در نحوه اجرا و ضمانت تحقق احکام	تعارض میان دولت مرکزی و مدیریت محلی در تخصیص منابع	افزایش ظرفیت درآمدی در صورت اجرای کامل احکام
۱۳	بودجه کل کشور (۱۳۹۹)	ابزارهای استقرایی؛ تهاتر بدهی‌ها؛ اصلاح منابع پروژه‌ها	ماهیت موقتی و سالانه احکام بودجه	وابستگی به تصمیمات سالانه دولت و مجلس	بهبود نقدینگی کوتاه‌مدت و اجرای پروژه‌های اولویت‌دار
۱۴	بودجه کل کشور (۱۴۰۳)	تأمین مالی سبز؛ تهاتر املاک دولت؛ اوراق مالی	محدودیت بازار سرمایه و ظرفیت جذب اوراق	وابستگی به سیاست‌های مالی دولت	افزایش انعطاف مالی و تأمین منابع پروژه‌های سرمایه‌ای
۱۵	نظریه جرجیستی (۱۸۷۹)	مالیات بر ارزش زمین؛ سهم از ارزش افزوده پروژه‌ها	نیاز به اصلاحات قانونی و نظام دقیق ارزش‌گذاری	مقاومت مالکان و ذی‌نفعان بازار زمین	افزایش درآمدهای پایدار زمین‌محور و کاهش انگیزه احتکار زمین

بررسی قوانین و مقررات نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از ظرفیت‌های درآمدی موجود در نظام حقوقی کشور، بر منابع زمین‌محور، مالیات‌ها و عوارض محلی، بازآفرینی شهری، بهره‌گیری از ارزش افزوده ناشی از توسعه شهری و ابزارهای نوین تأمین مالی استوار است. با وجود این، بهره‌برداری مؤثر از بسیاری از این ظرفیت‌ها با محدودیت‌هایی همچون ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی، وابستگی به همکاری دستگاه‌های فرادست، نارسایی در نظام ارزش‌گذاری املاک و نبود سازوکارهای اجرایی و نظارتی الزام‌آور مواجه است. افزون بر این، پراکندگی احکام و مقررات و نبود هماهنگی کافی میان سیاست‌های ملی و منافع مالی مدیریت شهری، موجب شده است بخشی از ظرفیت‌های قانونی موجود در عمل بالفعل نشود. بنابراین، صرف وجود مبنای قانونی برای ایجاد یا تقویت منابع درآمدی، به‌تنهایی تضمین‌کننده تحقق آن‌ها نیست و بهبود سازوکارهای اجرایی، هماهنگی بین‌دستگاهی و ایجاد زیرساخت‌های اطلاعاتی و مالی نیز ضرورت دارد. در مجموع، تحلیل قوانین حاکی از آن است که توسعه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها بیش از آنکه صرفاً به ایجاد منابع جدید وابسته باشد، به فعال‌سازی و اجرای مؤثر ظرفیت‌های قانونی موجود نیاز دارد.

۲.۴. شناسایی و تحلیل ظرفیت‌های قانونی تنوع‌بخشی درآمدی مبتنی بر دیدگاه‌های خبرگان

در کنار بررسی ظرفیت‌های قانونی، برای شناسایی گزینه‌های اجرایی تنوع‌بخشی به سبد درآمدی شهرداری تهران، ۱۱ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان این حوزه انجام شد. پس از پیاده‌سازی متن مصاحبه‌ها، گزینه‌های پیشنهادی مطرح‌شده توسط خبرگان استخراج و در قالب فهرستی اولیه ثبت گردید. سپس پیشنهادهای مشابه یا دارای هم‌پوشانی مفهومی تجمیع شدند و برای هر دسته، عنوانی واحد انتخاب شد. نتیجه این فرآیند، استخراج ۴۷ گزینه پیشنهادی بود که در جدول ۴ ارائه شده است. با توجه به ماهیت کیفی این مرحله، هدف از جدول ۵ شناسایی، تجمیع و سازمان‌دهی گزینه‌های پیشنهادی خبرگان است. از این‌رو، ستون «شماره مصاحبه‌ها (تعداد آن‌ها)» شماره خبرگانی را نشان می‌دهد که هر گزینه را در مصاحبه مطرح کرده‌اند و عدد داخل پرانتز بیانگر تعداد مشارکت‌کنندگان مؤید آن گزینه است که می‌تواند به‌عنوان نشانه‌ای از توافق نسبی خبرگان درباره آن گزینه تلقی شود. ارزیابی اهمیت و اولویت گزینه‌ها در مرحله بعد و با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره انجام شده و نتایج آن در بخش اولویت‌بندی ارائه شده است.

جدول ۴: گزینه‌های پیشنهادشده در مصاحبه‌ها

ردیف	گزینه پیشنهادی	توضیح مختصر	شماره مصاحبه‌ها (تعداد آن‌ها)
۱	بازتعریف رسمی مفهوم «درآمد پایدار شهری»	تدوین تعریف عملیاتی و رسمی از «درآمد پایدار» در قانون، مبتنی بر شاخص‌هایی مانند پیش‌بینی‌پذیری، قابلیت اتکا در بلندمدت و امکان برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت، به‌جای تمرکز صرف بر منشأ درآمد	(۱) ۱
۲	تداوم استفاده از ابزار تراکم همراه با اصلاح سازوکار	پرهیز از حذف کامل درآمدهای ناشی از تراکم و ساخت‌وساز، با اصلاح سازوکارهای تنظیم، قیمت‌گذاری و نظارت	
۳	اصلاح نظام قیمت‌گذاری تراکم بر اساس ارزش واقعی و به‌روز	ایجاد سازوکار قانونی برای تعیین و به‌روزرسانی مستمر قیمت تراکم ساختمانی بر اساس ارزش افزوده واقعی زمین و ساختمان	
۴	طراحی سازوکار شفاف فروش تراکم برای کاهش رانت و فساد	استقرار سازوکارهای شفاف و قاعده‌مند (فرمول‌های روشن، انتشار عمومی اطلاعات، نظارت سیستمی) برای کاهش شکاف ارزش رسمی و واقعی تراکم	
۵	تخصیص درآمدهای تراکم به زیرساخت‌ها و خدمات متناسب با بارگذاری	هدایت بخشی از درآمد تراکم به توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل، خدمات عمومی و تجهیزات شهری	
۶	بازنگری در نظام توزیع مالیات بر ارزش افزوده	اصلاح تخصیص مالیات به نفع شهرهای مصرف‌کننده زیرساخت، مانند تهران	۱، ۳، ۴، ۵ و ۶ (۵)
۷	طراحی سازوکارهای مالی جبرانی بین‌شهری	ایجاد ابزارهای مالی مانند صندوق‌های همبستگی منطقه‌ای برای جبران استفاده پیرامونی از زیرساخت‌ها بدون پرداخت سهم	
۸	اصلاح ساختار هزینه‌ای و ارتقای بهره‌وری منابع انسانی	ارزیابی بهره‌وری واحدها و نیروی انسانی، کاهش فعالیت‌های کم‌بازده و بازآرایی سازمانی پیش از توسعه منابع درآمدی جدید	۲ و ۱۱ (۲)
۹	کاهش وابستگی به درآمدهای نوسانی ساختمانی	توسعه پایه‌های درآمدی پایدار مبتنی بر مدیریت دارایی‌ها و کاهش سهم درآمدهای وابسته به چرخه ساخت‌وساز	۲، ۹ و ۱۰ (۳)
۱۰	استقرار نظام شناسنامه فنی و کیفی ساختمان	الزام قانونی برای صدور و ثبت شناسنامه فنی و کیفی ساختمان‌ها با شاخص‌های کیفیت، مقاومت لرزه‌ای، بهره‌وری انرژی و استانداردهای محیط‌زیستی	۲ (۱)

ردیف	گزینه پیشنهادی	توضیح مختصر	شماره مصاحبه‌ها (تعداد آن‌ها)
۱۱	تعریف منبع درآمدی پایدار از شناسنامه‌های کیفی	اخذ عوارض یا کارمزد قانونی از صدور، پایش و به‌روزرسانی شناسنامه فنی ساختمان	۳، ۴، ۵ و ۶ (۴)
۱۲	ایجاد سامانه یکپارچه پایش کیفیت ساختمان‌ها	طراحی سامانه هوشمند برای ثبت، پایش و به‌روزرسانی وضعیت کیفی ساختمان‌ها، متصل به صدور مجوز و نظام مهندسی	
۱۳	ساماندهی و حرفه‌ای‌سازی دفاتر مشاوران املاک	صدور مجوز، آموزش اجباری و نظارت بر دفاتر مشاوران املاک با نقش رسمی در ثبت شناسنامه فنی ساختمان	
۱۴	ایجاد زنجیره یکپارچه کنترل کیفیت مصالح و ساختمان	نظارت بر کیفیت مصالح، کوالیفای پیمانکاران، کنترل فرآیند ساخت و بهره‌برداری، اتصال به نظام ارزش‌گذاری شهرداری	
۱۵	پیوند ارزش‌گذاری املاک به شاخص‌های کیفی	بازطراحی ارزش‌گذاری ملکی بر اساس کیفیت سازه، بهره‌وری انرژی و استانداردهای محیط‌زیستی	
۱۶	جایگزینی رویکرد «درآمد پایدار» با تنوع‌بخشی هوشمند به سبد درآمدی	کاهش وابستگی به هر منبع واحد، تمرکز بر تنوع منابع درآمدی	۳، ۴، ۵ و ۶ (۴)
۱۷	طراحی الگوی چهارگانه تأمین مالی شهری	چارچوب قانونی برای منابع: بهای خدمات، عوارض، بهره‌برداری از دارایی‌ها، مشارکت اجتماعی و اقتصادی	
۱۸	توسعه بهای خدمات شهری مبتنی بر ظرفیت‌های زیرساختی	امکان عرضه خدمات نوین شهری با اخذ بهای خدمات متناسب، با رعایت محدودیت در تجاری‌سازی خدمات حیاتی	
۱۹	بازطراحی نظام عوارض بر مبنای اصل «تحمیل هزینه به شهر»	پرداخت متناسب هر فعالیت اقتصادی یا نهادی با میزان تولید ترافیک، مصرف زیرساخت و فشار بر خدمات شهری	
۲۰	تعریف عوارض ویژه برای نهادها و فعالیت‌های کلان	اخذ سهم جبرانی از دانشگاه‌ها، شرکت‌های بزرگ و سازمان‌های دولتی که بار نامتوازن تحمیل می‌کنند	
۲۱	استقرار نظام مدیریت فعال دارایی‌های شهری	بهره‌برداری مولد از دارایی‌ها برای ایجاد درآمد مستمر بدون فروش سرمایه‌های ثابت	۳، ۴، ۵، ۶ و ۸ ۹ (۶)
۲۲	فعال‌سازی مشارکت اجتماعی و اقتصادی در پروژه‌های شهری	چارچوب حقوقی و نهادی برای جذب مشارکت خیرین، شرکت‌های بزرگ و کنشگران اقتصادی	۳، ۴، ۵، ۶ و ۸ (۵)
۲۳	ایجاد سازوکارهای شفافیت و نظارت برای مشارکت	گزارش‌دهی عمومی و نظارت مالی برای جلوگیری از رانت و فساد در پروژه‌های مشارکتی	۷ (۱)
۲۴	استقرار عوارض نوسازی مبتنی بر درصدی از ارزش روز املاک	جایگزینی تدریجی بخشی از درآمدهای ناشی از فروش تراکم با عوارض نوسازی به‌روز	
۲۵	تدوین برنامه زمان‌بندی‌شده برای جایگزینی درآمدهای ناپایدار	برنامه‌گذار چندساله برای کاهش سهم درآمدهای ناپایدار و افزایش درآمدهای جایگزین، با شاخص‌های پایش سالانه	
۲۶	ایجاد ضمانت‌های اجرایی فرادستگاهی	سازوکارهای نظارتی و هماهنگی ملی برای جلوگیری از توقف یا تعلیق اصلاحات درآمدی	

ردیف	گزینه پیشنهادی	توضیح مختصر	شماره مصاحبه‌ها (تعداد آن‌ها)
۲۷	تفکیک نقش تنظیم‌گری شهری از فعالیت‌های سرمایه‌گذاری	محدودسازی یا خروج شهرداری از فعالیت‌های سرمایه‌گذاری ملکی و سوداگری زمین	
۲۸	شفاف‌سازی تعارض منافع در نظام درآمدی	تدوین مقررات برای شناسایی و مدیریت تعارض منافع در فرآیندهای مرتبط با تغییر کاربری، تراکم و سرمایه‌گذاری ملکی	
۲۹	ارتقای سطح تصمیم‌گیری به سطح سیاست‌گذاری کلان	پیش‌بینی سازوکار تصمیم‌گیری در سطح کلان حاکمیت برای هم‌راستا کردن سیاست‌های مالی و شهری	
۳۰	حفظ مالکیت بلندمدت دارایی‌های راهبردی و مشارکت طولانی‌مدت	شهرداری مالکیت یا سهام‌داری بلندمدت در پروژه‌ها، مجتمع‌ها و اراضی استراتژیک برای ایجاد جریان درآمدی پایدار	
۳۱	توسعه مدل‌های درآمدی مبتنی بر ظرفیت‌های فناوری و خدمات شهری	استفاده از زیرساخت‌های موجود شهری برای کسب‌وکارها و پلتفرم‌های درآمدزا با مشارکت شهرداری	۸ (۱)
۳۲	بازطراحی نظام وصول و یکپارچه‌سازی سامانه‌های عوارض	توسعه سازوکارهای مکانیزه برای وصول عوارض شامل اتصال به قبوض، خدمات بانکی و سامانه‌های دیجیتال	
۳۳	هم‌راستا کردن بودجه سالانه با برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت	چارچوب بودجه‌ریزی برنامه‌محور همسو با اهداف میان‌مدت و بلندمدت شهری	
۳۴	ایجاد نظام برنامه‌محور و هماهنگی نهادی میان دستگاه‌های شهری	ساختار نهادی و حاکمیتی برای هماهنگی بین شهرداری و سایر نهادها، اجرای یکپارچه برنامه‌های شهری و اصلاحات مالی	۸ و ۹ (۲)
۳۵	گذار از شهرداری پروژه‌محور به برنامه‌محور	تمرکز بر برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت به جای سنجش موفقیت بر اساس تعداد پروژه‌های افتتاح‌شده	۹ (۱)
۳۶	حرکت از درآمد ساخت‌محور به درآمد بهره‌برداری‌محور	کسب درآمد از ظرفیت‌های موجود شهری به جای ایجاد بارگذاری جدید (ساخت‌وساز)	
۳۷	افزایش سهم درآمدهای پایدار از مالیات‌ها و عوارض مبتنی بر ارزش روز املاک	بازطراحی مالیات‌ها و عوارض محلی بر اساس ارزش روز املاک برای درآمد تکرارشونده و کم‌ریسک	۹ و ۱۰ (۲)
۳۸	توسعه اقتصاد شهری و بهره‌برداری حرفه‌ای از دارایی‌ها	فعال‌سازی ظرفیت‌های اقتصادی مغفول شهر در گردشگری، فناوری و بهره‌برداری حرفه‌ای از دارایی‌ها	۸ و ۹ (۲)
۳۹	اصلاحات نهادی و قانونی به همراه شفافیت مالی	بازنگری قوانین، تقویت نظارت و شفافیت مالی برای تضمین پایدار بودن درآمدها	۷، ۹ و ۱۰ (۳)
۴۰	اصلاح نظام مالیاتی شهری و ایجاد درآمدهای تکرارشونده	ایجاد یا تقویت نظام مالیاتی محلی شامل مالیات بر دارایی، زمین و ابزارهای مبتنی بر ارزش افزوده مکانی	
۴۱	بازطراحی چارچوب‌های حقوقی و تضمین اجرای قوانین	تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی شفاف، تقویت ضمانت اجرا و مدیریت تعارض منافع نهادی	
۴۲	ارتقای ظرفیت نهادی و مدیریت شهری	کاهش تمرکزگرایی، افزایش شفافیت و ایجاد سازوکارهای مشارکتی میان شهرداری، دولت مرکزی، بخش خصوصی و شهروندان	۱۰ (۱)
۴۳	تغییر منطق مسلط درآمدزایی شهری	عبور از وابستگی ساختاری به درآمدهای مبتنی بر زمین و ساخت‌وساز، به رویکرد چندبعدی و پایدار	

ردیف	گزینه پیشنهادی	توضیح مختصر	شماره مصاحبه‌ها (تعداد آن‌ها)
۴۴	بازتعریف مأموریت‌ها و محدوده وظایف شهرداری	روشن‌سازی فعالیت‌ها به مأموریت‌های قانونی و پرهیز از فعالیت اقتصادی مستقیم پرریسک	۱۱ (۱)
۴۵	شفاف‌سازی و اصلاح ساختار هزینه‌ها	احصای دقیق هزینه‌های جاری، پروژه‌ها و نیروی انسانی، ارزیابی بهره‌وری و اصلاح هزینه‌های غیرضروری	
۴۶	حیای و اصلاح منابع درآمدی قانونی مغفول	بازنگری و به‌روزرسانی درآمدهای قانونی و مستمر مانند عوارض نوسازی، پسماند و صنفی بر اساس ارزش روز املاک	
۴۷	کنترل و چابک‌سازی نیروی انسانی و ساختار اداری	محدودسازی گسترش نیرو، اصلاح ساختار اداری، حذف فعالیت‌های زائد و کاهش هزینه‌های پنهان	

بررسی گزینه‌های پیشنهادی خبرگان نشان می‌دهد که با وجود تنوع دیدگاه‌ها، بخش عمده پیشنهادها حول چند محور مشترک شکل گرفته‌اند؛ از جمله کاهش وابستگی به درآمدهای ساختمانی و تراکم‌محور، توسعه درآمدهای مبتنی بر ارزش زمین و املاک، تنوع‌بخشی به سبد درآمدی، بهره‌برداری حرفه‌ای از دارایی‌های شهری، اصلاح هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری، و تقویت شفافیت و حکمرانی شهری. همچنین، بسیاری از پیشنهادها بر فعال‌سازی ظرفیت‌های قانونی موجود، رفع موانع اجرایی و بهبود هماهنگی میان نهادهای مرتبط، به‌جای ایجاد قوانین جدید، تأکید دارند.

۳.۴. تلفیق یافته‌ها و اولویت‌بندی گزینه‌های سیاستی

گزینه‌های سیاستی این پژوهش حاصل یک فرآیند تلفیقی چندمرحله‌ای بودند. در گام نخست، از تحلیل قوانین و مقررات مرتبط با تأمین مالی شهری، ۵۶ ظرفیت قانونی و از تحلیل مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان، ۴۷ گزینه پیشنهادی استخراج شد. پس از مقایسه و تلفیق این دو مجموعه، موارد دارای هم‌پوشانی مفهومی یا کارکردی ادغام و موارد متمایز حفظ شدند و در مجموع ۸۴ ظرفیت و گزینه پیشنهادی به دست آمد. با توجه به تعدد این موارد، نویسندگان آن‌ها را بر اساس هم‌راستایی اهداف سیاستی، شباهت سازوکار اجرایی و آثار مالی مورد انتظار خوشه‌بندی و موارد دارای جهت‌گیری مشترک را در قالب گزینه‌های جامع‌تر ادغام کردند. این دسته‌بندی در جلسه گروه متمرکز ارائه و پس از بحث و بررسی، به تأیید خبرگان رسید. در نهایت، ۲۵ گزینه سیاستی نهایی استخراج شد که مبنای تشکیل ماتریس تصمیم و اجرای روش آراس برای ارزیابی و اولویت‌بندی گزینه‌های سیاستی قرار گرفتند. همچنین، به‌منظور افزایش شفافیت و قابلیت ردیابی این فرآیند، جدول تفصیلی ۸۴ ظرفیت و گزینه اولیه در پیوست مقاله ارائه شده است.

پیش از اجرای روش آراس، لازم بود اهمیت نسبی معیارهای ارزیابی مشخص شود؛ زیرا این روش به‌تنهایی قادر به تعیین وزن معیارها نیست و نیازمند دریافت وزن هر معیار به‌عنوان ورودی است. از این‌رو، در گروه متمرکز خبرگان، معیارهای استخراج‌شده از مبانی نظری پژوهش مورد بررسی قرار گرفت و وزن آن‌ها با استفاده از روش بهترین - بدترین تعیین شد. در این روش، خبرگان ابتدا مهم‌ترین و کم‌اهمیت‌ترین معیارها را شناسایی کردند و سپس ترجیحات خود را نسبت به سایر معیارها بیان نمودند. خروجی این مرحله، وزن نهایی هر معیار بود (جدول ۵) که در تشکیل ماتریس تصمیم و اجرای روش آراس مورد استفاده قرار گرفت.

جدول ۵: وزن معیارها

ردیف	معیار	وزن
۱	تداوم‌پذیر	۰.۲۰
۲	مطلوبیت	۰.۲۰
۳	عملیاتی بودن	۰.۲۰
۴	مشارکت‌پذیری	۰.۱۵
۵	انعطاف‌پذیر	۰.۱۵
۶	استقلال محلی	۰.۱۰

پس از تعیین وزن معیارها، ۲۵ گزینه نهایی استخراج‌شده از مراحل پیشین با استفاده از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره آراس ارزیابی و اولویت‌بندی شدند. در این مرحله، گزینه‌ها بر اساس معیارهای وزن‌دار مورد سنجش قرار گرفتند تا مطلوبیت نسبی هر گزینه در مقایسه با سایر گزینه‌ها مشخص و مبنایی برای تعیین اولویت‌های سیاستی فراهم شود. مراحل اجرای این روش در پژوهش حاضر به شرح زیر است:

گام اول: تشکیل ماتریس تصمیم

در این مرحله، ماتریس تصمیم بر اساس ۲۵ گزینه نهایی (به‌عنوان گزینه‌های تصمیم) و معیارهای ارزیابی استخراج‌شده از مبنای نظری پژوهش تشکیل شد. در این ماتریس، هر سطر بیانگر یک گزینه و هر ستون نشان‌دهنده یکی از معیارهای ارزیابی است. مقادیر هر سلول نیز امتیاز اختصاص‌یافته به هر گزینه در هر معیار را نشان می‌دهد.

گام دوم: تعیین گزینه ایده‌آل (A0)

در روش آراس، یک گزینه ایده‌آل به‌عنوان مبنای مقایسه سایر گزینه‌ها تعریف می‌شود. بنابراین در این پژوهش، گزینه ایده‌آل (A0) به‌صورت یک گزینه مصنوعی شامل بهترین مقدار مشاهده‌شده برای هر معیار در میان گزینه‌های مورد بررسی تعیین شد؛ به‌گونه‌ای که برای معیارهای سود، بیشترین مقدار و برای معیارهای هزینه، کمترین مقدار به‌عنوان مقدار ایده‌آل در نظر گرفته شد.

گام سوم: نرمال‌سازی و وزن‌دهی ماتریس تصمیم

پس از تشکیل ماتریس تصمیم، داده‌ها به‌منظور قابل مقایسه شدن معیارها نرمال‌سازی شدند. در این مرحله، معیارهای هزینه به مقادیر سود تبدیل شده و سپس مقادیر هر معیار بر اساس روابط مربوطه نرمال گردیدند؛ به‌این‌ترتیب، اثر تفاوت مقیاس و واحد اندازه‌گیری معیارها بر نتایج ارزیابی حذف شد. رابطه زیر چگونگی این نرمال‌سازی را نمایش می‌دهد.

$$\bar{X} = \begin{bmatrix} \bar{x}_{01} & \cdots & \bar{x}_{0j} & \cdots & \bar{x}_{0n} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ \bar{x}_{i1} & \cdots & \bar{x}_{ij} & \cdots & \bar{x}_{in} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ \bar{x}_{m1} & \cdots & \bar{x}_{mj} & \cdots & \bar{x}_{mn} \end{bmatrix}; \quad i = \overline{0, m}; j = \overline{1, n}.$$

در ادامه، مقادیر نرمال‌شده در وزن معیارهای متناظر ضرب شد تا ماتریس تصمیم نرمال وزن‌دار حاصل شود؛ نتایج این مرحله در جدول ۶ ارائه شده است.

جدول ۶: ماتریس تصمیم‌گیری نرمال وزن‌دار

معیارها		تداوم‌پذیر	مطلوبیت	عملیاتی بودن	مشارکت‌پذیری	انعطاف‌پذیر	استقلال محلی
گزینه‌ها		C1	C2	C3	C4	C5	C6
A0	ایده‌آل فرضی	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۰۹	۰.۰۰۶
A1	بازتعریف و تنوع‌بخشی هوشمند به نظام درآمد پایدار	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۰۹	۰.۰۰۶
A2	اصلاح و به‌روزرسانی ارزش‌گذاری املاک بر مبنای ارزش روز و شاخص‌های کیفی	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۰۷	۰.۰۰۷	۰.۰۰۵
A3	اصلاح ساختار و شفاف‌سازی نظام تراکم و عوارض ساختمانی	۰.۰۰۳	۰.۰۰۳	۰.۰۰۸	۰.۰۰۱	۰.۰۰۳	۰.۰۰۱
A4	توسعه و تثبیت عوارض نوسازی و دارایی‌های شهری	۰.۰۰۸	۰.۰۰۸	۰.۰۰۸	۰.۰۰۸	۰.۰۰۳	۰.۰۰۳
A5	مالیات و عوارض بر زمین‌های بایر، املاک خالی و رانت زمین	۰.۰۰۸	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۰۵	۰.۰۰۵	۰.۰۰۵
A6	بهره‌برداری مستقیم از ارزش افزوده توسعه شهری	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۱۰	۰.۰۰۷	۰.۰۰۹	۰.۰۰۵
A7	توسعه بهای خدمات شهری مبتنی بر «پرداخت در برابر خدمت»	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۷	۰.۰۰۷	۰.۰۰۶
A8	عوارض محیط‌زیستی، ترافیکی و آلاینده‌گی	۰.۰۰۵	۰.۰۰۵	۰.۰۰۸	۰.۰۰۸	۰.۰۰۳	۰.۰۰۳
A9	توسعه ابزارهای مالی و اوراق شهری پایدار (به‌ویژه سبز)	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۱۰	۰.۰۰۷	۰.۰۰۵	۰.۰۰۳
A10	مدیریت فعال دارایی‌های شهری	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۵	۰.۰۰۷	۰.۰۰۶
A11	حفظ مالکیت و سهام‌داری بلندمدت در دارایی‌های راهبردی	۰.۰۰۵	۰.۰۰۵	۰.۰۰۸	۰.۰۰۳	۰.۰۰۵	۰.۰۰۲
A12	مشارکت اجتماعی و اقتصادی در پروژه‌های شهری	۰.۰۰۸	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۰۸	۰.۰۰۵	۰.۰۰۶
A13	شفافیت مالی، حسابرسی و کاهش تعارض منافع	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۰۹	۰.۰۰۵
A14	اصلاح ساختار هزینه‌ای و چابک‌سازی سازمانی	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۰۷	۰.۰۰۷	۰.۰۰۵
A15	گذار از پروژه‌محوری و ساخت‌محوری به برنامه‌محوری و بهره‌برداری‌محوری	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۵	۰.۰۰۸	۰.۰۰۹	۰.۰۰۵
A16	اصلاح نظام وصول و یکپارچه‌سازی سامانه‌های درآمدی	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۵	۰.۰۰۹	۰.۰۰۶
A17	استفاده از داده‌های مالیاتی و ملکی برای بالفعل‌سازی درآمد	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۱۰	۰.۰۰۷	۰.۰۰۷	۰.۰۰۵
A18	بازنگری در نظام توزیع مالیات‌های ملی و ارزش افزوده	۰.۰۰۳	۰.۰۰۳	۰.۰۰۵	۰.۰۰۱	۰.۰۰۳	۰.۰۰۱
A19	سازوکارهای جبرانی بین‌شهری و منطقه‌ای	۰.۰۰۳	۰.۰۰۸	۰.۰۰۵	۰.۰۰۱	۰.۰۰۳	۰.۰۰۲
A20	تقویت ضمانت‌های اجرایی و هماهنگی فرادستگاهی	۰.۰۰۸	۰.۰۰۸	۰.۰۰۵	۰.۰۰۸	۰.۰۰۹	۰.۰۰۱
A21	تهاتر بدهی‌ها و اراضی دولتی برای تقویت نقدینگی پایدار	۰.۰۰۳	۰.۰۰۳	۰.۰۰۵	۰.۰۰۱	۰.۰۰۱	۰.۰۰۱
A22	توسعه صندوق‌های توسعه شهری و مسکن	۰.۰۰۵	۰.۰۰۳	۰.۰۰۳	۰.۰۰۵	۰.۰۰۳	۰.۰۰۲
A23	ساماندهی کسب‌وکارهای خرد و بازارهای شهری	۰.۰۰۸	۰.۰۰۸	۰.۰۰۸	۰.۰۰۸	۰.۰۰۵	۰.۰۰۳
A24	بازتعریف مأموریت‌ها و محدودسازی فعالیت‌های پرخطر شهرداری	۰.۰۰۳	۰.۰۰۳	۰.۰۰۳	۰.۰۰۱	۰.۰۰۱	۰.۰۰۵
A25	انسجام‌بخشی به ابزارهای زمین‌محور	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۱۰	۰.۰۰۸	۰.۰۰۹	۰.۰۰۶

گام چهارم: محاسبه تابع مطلوبیت گزینه‌ها (S_i)

در این مرحله، مجموع مقادیر وزن‌دار هر گزینه به‌صورت سطری محاسبه شد. حاصل این جمع، تابع مطلوبیت (S_i) هر گزینه است که بیانگر عملکرد کلی آن گزینه در تمامی معیارهای ارزیابی است. هرچه مقدار S_i بزرگ‌تر باشد، گزینه موردنظر از منظر معیارهای پژوهش وضعیت مطلوب‌تری خواهد داشت.

گام پنجم: محاسبه درجه مطلوبیت نسبی (Ki) و رتبه‌بندی نهایی

در گام پایانی، درجه مطلوبیت نسبی هر گزینه از طریق مقایسه مقدار مطلوبیت آن با مقدار مطلوبیت گزینه ایده‌آل محاسبه شد. شاخص Ki نشان می‌دهد که هر گزینه تا چه اندازه به وضعیت ایده‌آل نزدیک است. بر این اساس، گزینه‌ها بر حسب مقدار Ki رتبه‌بندی شدند؛ به گونه‌ای که گزینه دارای بیشترین مقدار Ki در اولویت نخست قرار گرفت. نتایج نهایی رتبه‌بندی گزینه‌ها در جدول ۷ ارائه شده است.

جدول ۷: رتبه نهایی گزینه‌ها

ردیف	گزینه‌ها	امتیاز نهایی (ki)
۱	بازتعریف و تنوع‌بخشی هوشمند به نظام درآمد پایدار	۱
۲	انسجام‌بخشی به ابزارهای زمین‌محور	۱
۳	شفافیت مالی، حساسی و کاهش تعارض منافع	۰.۹۷۵
۴	اصلاح نظام وصول و یکپارچه‌سازی سامانه‌های درآمدی	۰.۹۲۹
۵	توسعه بهای خدمات شهری مبتنی بر «پرداخت در برابر خدمت»	۰.۹۲۷
۶	بهره‌برداری مستقیم از ارزش افزوده توسعه شهری	۰.۸۹۸
۷	گذار از پروژه‌محوری و ساخت‌محوری به برنامه‌محوری و بهره‌برداری‌محوری	۰.۸۹۳
۸	مدیریت فعال دارایی‌های شهری	۰.۸۹۲
۹	اصلاح ساختار هزینه‌ای و چابک‌سازی سازمانی	۰.۸۶۱
۱۰	استفاده از داده‌های مالیاتی و ملکی برای بالفعل‌سازی درآمد	۰.۸۶۱
۱۱	اصلاح و به‌روزرسانی ارزش‌گذاری املاک بر مبنای ارزش روز و شاخص‌های کیفی	۰.۸۶۱
۱۲	مشارکت اجتماعی و اقتصادی در پروژه‌های شهری	۰.۸۴۲
۱۳	توسعه ابزارهای مالی و اوراق شهری پایدار (به‌ویژه سبز)	۰.۷۹۸
۱۴	مالیات و عوارض بر زمین‌های بایر، املاک خالی و رانت زمین	۰.۷۴۷
۱۵	ساماندهی کسب‌وکارهای خرد و بازارهای شهری	۰.۷۵۱
۱۶	تقویت ضمانت‌های اجرایی و هماهنگی فرادستگاهی	۰.۷۳۵
۱۷	توسعه و تثبیت عوارض نوسازی و دارایی‌های شهری	۰.۷۱۴
۱۸	عوارض محیط‌زیستی، ترافیکی و آلاینده‌گی	۰.۶۳۰
۱۹	حفظ مالکیت و سهام‌داری بلندمدت در دارایی‌های راهبردی	۰.۵۳۶
۲۰	سازوکارهای جبرانی بین‌شهری و منطقه‌ای	۰.۴۲۲
۲۱	توسعه صندوق‌های توسعه شهری و مسکن	۰.۴۱۰
۲۲	اصلاح ساختار و شفاف‌سازی نظام تراکم و عوارض ساختمانی	۰.۳۵۵
۲۳	بازنگری در نظام توزیع مالیات‌های ملی و ارزش افزوده	۰.۳۱۴
۲۴	بازتعریف مأموریت‌ها و محدودسازی فعالیت‌های پرخطر شهرداری	۰.۳۱۰
۲۵	تهداتر بدهی‌ها و اراضی دولتی برای تقویت نقدینگی پایدار	۰.۲۷۷

نتایج رتبه‌بندی نشان می‌دهد که گزینه‌های برتر عمدتاً بر اصلاح منطق و ساختار نظام درآمدی شهرداری متمرکز هستند و صرفاً به معرفی منابع درآمدی جدید محدود نمی‌شوند. در صدر فهرست، «بازتعریف و تنوع‌بخشی هوشمند به نظام درآمد پایدار» و «انسجام‌بخشی به ابزارهای زمین‌محور» قرار گرفته‌اند که بیانگر اهمیت رویکردهای ساختاری و راهبردی در ارتقای پایداری مالی مدیریت شهری است. همچنین، گزینه‌هایی نظیر «شفافیت مالی، حساسی و کاهش تعارض منافع»، «اصلاح نظام وصول و یکپارچه‌سازی سامانه‌های درآمدی» و «توسعه بهای خدمات شهری مبتنی بر پرداخت در برابر خدمت» نیز امتیاز بالایی کسب کرده‌اند که نقش زیرساخت‌های نهادی، اطلاعاتی و مدیریتی را در بهبود عملکرد درآمدی شهرداری‌ها برجسته می‌سازد. این یافته‌ها نشان می‌دهد که از دیدگاه خبرگان، ایجاد درآمد پایدار بیش از افزایش صرف حجم درآمد، به اصلاح سازوکارهای تولید، وصول و مدیریت منابع وابسته است. در مقابل، گزینه‌هایی که بیشتر متکی بر سازوکارهای بین‌نهادی، منابع مالی خارج از کنترل مستقیم شهرداری یا ابزارهای جبرانی هستند، امتیاز پایین‌تری کسب کرده‌اند. به‌طور کلی، الگوی رتبه‌بندی نشان می‌دهد که خبرگان، اصلاحات نهادی، شفافیت، بهره‌برداری کارآمد از ظرفیت‌های موجود و تقویت سازوکارهای درون‌زای درآمدی را نسبت به راهکارهای وابسته به حمایت‌های بیرونی یا منابع موردی، دارای اولویت بیشتری ارزیابی کرده‌اند.

۴.۴. تدوین چرخه پیشنهادی پژوهش برای گذار به نظام درآمدی پایدار

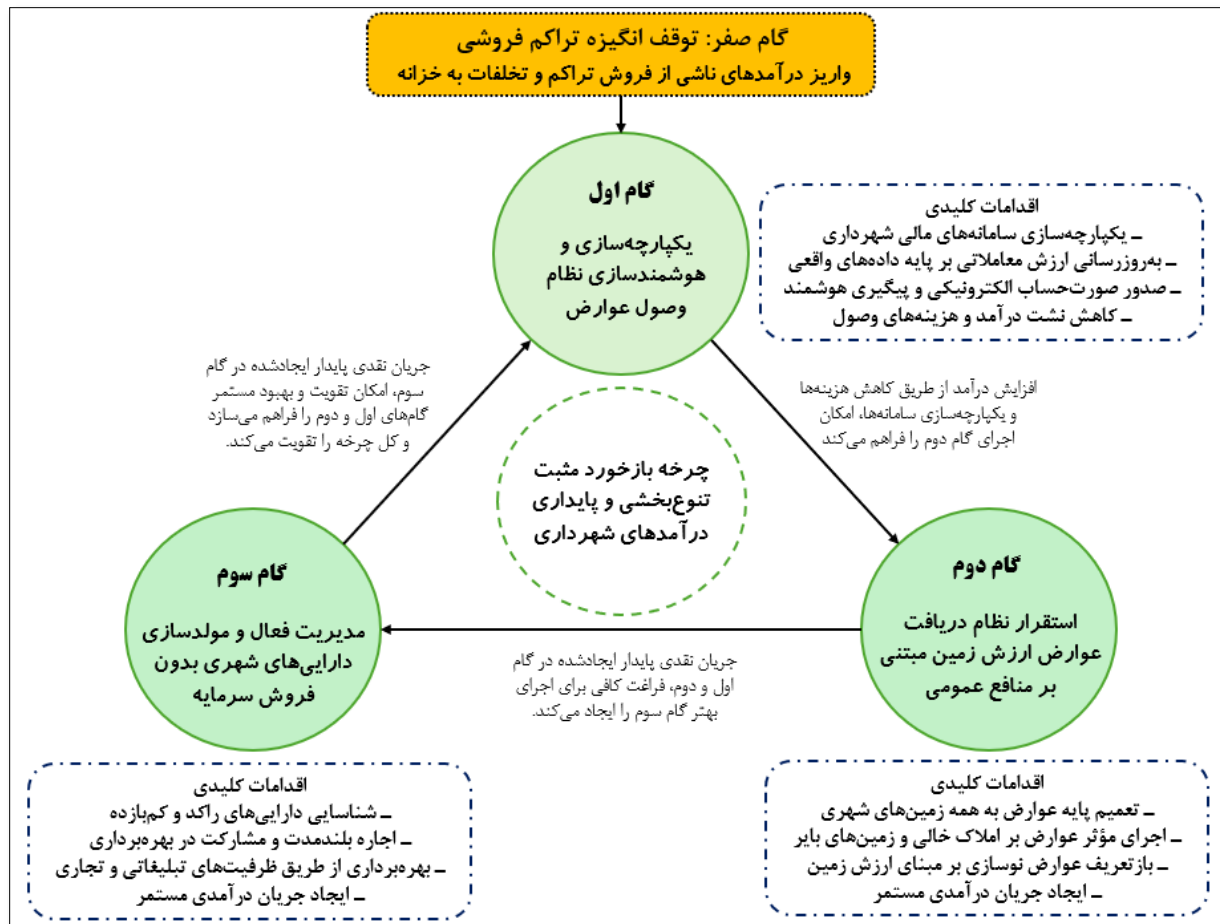
نتایج اولویت‌بندی نشان داد که گزینه‌های برتر پژوهش صرفاً راهکارهایی مستقل نیستند، بلکه میان آن‌ها روابط متقابل و آثار تقویت‌کننده قابل توجهی وجود دارد. برخی اقدامات، مانند افزایش شفافیت مالی و اصلاح نظام وصول، می‌توانند زمینه اجرای مؤثرتر سایر اصلاحات درآمدی را فراهم کنند و در مقابل، ایجاد منابع درآمدی پایدار نیز ظرفیت مالی و اجرایی لازم برای تداوم این اصلاحات را افزایش می‌دهد. از این‌رو، رتبه‌بندی گزینه‌ها به‌تنهایی برای طراحی مسیر اصلاحات کافی نبود و بررسی روابط متقابل، تقدم و تأخر و نحوه اجرای آن‌ها نیز ضرورت داشت. بر همین اساس، در گام نهایی پژوهش تلاش شد گزینه‌های دارای بیشترین قابلیت هم‌افزایی در قالب یک چارچوب اجرایی منسجم و قابل تداوم سازمان‌دهی شوند. حاصل این مرحله، چرخه‌ای مبتنی بر منطق «بازخورد مثبت» است که در آن هر اقدام اصلاحی، ضمن ایجاد دستاوردهای مستقیم، زمینه موفقیت و اثربخشی بیشتر اقدامات بعدی را فراهم می‌کند. این رویکرد به جای اجرای پراکنده و مقطعی سیاست‌ها، بر شکل‌گیری یک فرآیند تدریجی و خودتقویت‌شونده برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری تأکید دارد. بنابراین، هدف نهایی صرفاً جایگزینی یک منبع درآمد با منبعی دیگر نیست، بلکه ایجاد سازوکاری است که به تدریج وابستگی به درآمدهای ناپایدار را کاهش داده و ظرفیت تولید و وصول درآمدهای پایدار را تقویت کند. پیش از ارائه این چارچوب پیشنهادی، لازم است چرخه‌ای که موجب بازتولید وابستگی شهرداری‌ها به تراکم‌فروشی می‌شود (شکل ۱) مورد توجه قرار گیرد؛ زیرا درک این چرخه، ضرورت و منطق مداخله‌های پیشنهادی پژوهش را روشن‌تر می‌سازد.



شکل ۱: چرخه وابستگی شهرداری به تراکم فروشی و چگونگی کاهش این وابستگی

همان گونه که در شکل فوق مشاهده می‌شود، تراکم‌فروشی اگرچه در کوتاه‌مدت درآمد نقدی قابل توجهی برای شهرداری ایجاد می‌کند، اما پیامدهای آن به تدریج شرایطی را پدید می‌آورد که نیاز به تداوم این رویه را افزایش می‌دهد. افزایش قیمت زمین، تشدید وابستگی ساختار مالی مدیریت شهری به درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز، گسترش هزینه‌های اداره شهر و افزایش انتظارات درآمدی ناشی از رونق بازار زمین، موجب می‌شوند تراکم‌فروشی از یک راهکار موقت به بخشی از سازوکار بازتولید مالی شهرداری تبدیل شود. در نتیجه، چرخه‌ای شکل می‌گیرد که در آن هر بار استفاده از این ابزار، زمینه وابستگی بیشتر به آن را در آینده فراهم کرده و خروج از این مسیر را دشوارتر می‌کند. بر این اساس، نقطه آغاز اصلاحات نمی‌تواند صرفاً معرفی منابع درآمدی جدید باشد، بلکه باید پیش از آن سازوکاری برای تضعیف انگیزه‌های نهادی و مالی تداوم تراکم‌فروشی طراحی شود. به همین دلیل، پیشنهاد پژوهش با اقدامی مقدماتی تحت عنوان «گام صفر» آغاز می‌شود.

هدف این گام، کاهش جذابیت مالی تراکم‌فروشی از طریق محدودسازی استفاده مستقیم از درآمدهای ناشی از افزایش تراکم و تغییرات موردی کاربری است. این اقدام با تضعیف چرخه وابستگی موجود، زمینه حرکت به سمت منابع درآمدی پایدارتر را فراهم می‌کند. پس از ایجاد این پیش‌شرط، چارچوب پیشنهادی در سه گام اصلی و بر مبنای یک چرخه بازخورد مثبت سامان می‌یابد. منطق مدل بر این استوار است که منابع حاصل از هر مرحله، به جای مصرف در هزینه‌های جاری، برای تقویت مراحل بعدی اصلاحات به کار گرفته شوند. در نتیجه، خروجی هر مرحله به ورودی مرحله بعد تبدیل شده و چرخه‌ای خودتقویت‌کننده (شکل ۲) شکل می‌گیرد که وابستگی به درآمدهای ناپایدار را کاهش و ظرفیت درآمدهای پایدار را تقویت می‌کند.



شکل ۲: چرخه بازخورد مثبت تنوع‌بخشی و پایداری درآمدهای شهرداری.

گام نخست بر یکپارچه‌سازی و هوشمندسازی نظام وصول عوارض و درآمدهای شهری متمرکز است. این مرحله با کاهش نشت درآمد، افزایش شفافیت، به‌روزرسانی داده‌های مالی و بهبود کارایی وصول، امکان افزایش درآمدهای موجود را بدون تحمیل بار مالی جدید بر شهروندان فراهم می‌کند. منابع حاصل از این مرحله می‌تواند پشتوانه اجرای مراحل بعدی باشد. با توجه به ماهیت اجرایی این اقدامات، گام نخست عمدتاً ناظر بر اقدامات کوتاه‌مدت است و می‌تواند در آغاز فرآیند اصلاح نظام درآمدی و پیش از اجرای سایر مراحل به اجرا درآید. گام دوم بر استقرار نظام دریافت عوارض و بازیابی ارزش زمین مبتنی بر منافع عمومی استوار است. در این مرحله، بخشی از ارزش افزوده‌ای که در نتیجه سرمایه‌گذاری‌های عمومی و توسعه شهری ایجاد می‌شود، از طریق سازوکارهای قانونی به مدیریت شهری بازگردانده می‌شود. نتیجه این اقدام، شکل‌گیری جریان درآمدی باثبات‌تر و مستقل‌تر از نوسانات بازار ساخت‌وساز خواهد بود. گام دوم ماهیتی میان‌مدت دارد؛ زیرا تحقق آن مستلزم تکمیل زیرساخت‌های اطلاعاتی، اصلاح برخی رویه‌های اجرایی و استقرار تدریجی سازوکارهای بازیابی ارزش زمین است.

گام سوم نیز بر مدیریت فعال و مولدسازی دارایی‌های شهری بدون فروش سرمایه‌های عمومی تمرکز دارد. در این رویکرد، دارایی‌های راکد و کم‌بازده شهری از طریق بهره‌برداری حرفه‌ای، مشارکت‌های هدفمند و الگوهای درآمدی مبتنی بر استفاده، به منابع درآمدی تکرارشونده تبدیل می‌شوند، در حالی که مالکیت دارایی‌های راهبردی حفظ می‌شود. گام سوم نیز عمدتاً در افق بلندمدت قابل تحقق است؛ زیرا اثربخشی آن به شکل‌گیری نظام‌های حرفه‌ای مدیریت دارایی، توسعه مشارکت‌های پایدار و انباشت تدریجی

ظرفیت‌های مالی و نهادی در مدیریت شهری وابسته است. درآمد حاصل از این مرحله می‌تواند مجدداً برای تقویت زیرساخت‌های وصول و توسعه ابزارهای مبتنی بر ارزش زمین مورد استفاده قرار گیرد و بدین ترتیب چرخه بازخورد مثبت تکمیل شود. این مدل نشان می‌دهد که گذار از نظام درآمدی مبتنی بر منابع ناپایدار به نظامی پایدار و متنوع، نه از طریق یک اقدام منفرد، بلکه از طریق مجموعه‌ای از اصلاحات تدریجی، هماهنگ و تقویت‌کننده یکدیگر امکان‌پذیر است. در این چارچوب، پایداری مالی شهرداری‌ها حاصل تعامل میان اصلاحات نهادی، بهبود سازوکارهای اجرایی، بهره‌برداری مؤثر از ارزش‌های شهری و مدیریت حرفه‌ای دارایی‌های عمومی خواهد بود. از این منظر، مهم‌ترین دستاورد پژوهش حاضر نه صرفاً شناسایی یا رتبه‌بندی گزینه‌های درآمدی، بلکه ارائه چارچوبی اجرایی برای پیوند دادن این گزینه‌ها در قالب یک مسیر اصلاحی منسجم و قابل اجرا است.

۵. بحث و تفسیر یافته‌ها

نتایج حاصل از اولویت‌بندی گزینه‌های سیاستی نشان می‌دهد که از دیدگاه خبرگان، اصلاح نظام تأمین مالی شهرداری تهران بیش از آنکه مستلزم ایجاد منابع درآمدی جدید باشد، نیازمند بازآرایی ساختارهای موجود، ارتقای کارایی سازوکارهای اجرایی و بهره‌برداری مؤثر از ظرفیت‌های قانونی و اقتصادی موجود است. قرار گرفتن گزینه‌های «بازتعریف و تنوع‌بخشی هوشمند به نظام درآمد پایدار»، «انسجام‌بخشی به ابزارهای زمین‌محور» و «شفافیت مالی، حساسی و کاهش تعارض منافع» در رتبه‌های نخست بیانگر آن است که مسئله اصلی مدیریت مالی شهری، فقدان منابع درآمدی نیست، بلکه نحوه سازمان‌دهی، مدیریت و بهره‌برداری از این منابع است. این یافته با نتایج بخش تحلیل قوانین و مصاحبه‌های خبرگان نیز همخوانی دارد؛ جایی که شکاف میان ظرفیت‌های قانونی موجود و میزان تحقق عملی آن‌ها به‌عنوان یکی از چالش‌های اصلی نظام درآمدی شهرداری‌ها شناسایی شد.

رتبه بالای گزینه‌هایی مانند «اصلاح نظام وصول و یکپارچه‌سازی سامانه‌های درآمدی» و «توسعه بهای خدمات شهری مبتنی بر پرداخت در برابر خدمت» نیز نشان می‌دهد که خبرگان، بهبود سازوکارهای اجرایی و افزایش کارایی وصول درآمدها را مقدم بر ایجاد پایه‌های درآمدی جدید می‌دانند. این موضوع حاکی از آن است که بخشی از ظرفیت درآمدی شهرداری‌ها نه در قوانین جدید، بلکه در بالفعل‌سازی ظرفیت‌های موجود، کاهش نشت درآمد و ارتقای شفافیت فرآیندهای مالی نهفته است. از سوی دیگر، جایگاه مناسب گزینه‌هایی همچون «بهره‌برداری مستقیم از ارزش افزوده توسعه شهری»، «مدیریت فعال دارایی‌های شهری» و «گذار از ساخت‌محوری به بهره‌برداری محوری» بیانگر گرایش خبرگان به سمت درآمدهای مبتنی بر دارایی و ارزش‌های ایجادشده در فرآیند توسعه شهری است؛ رویکردی که وابستگی به درآمدهای ناپایدار ساختمانی را کاهش داده و امکان شکل‌گیری جریان‌های درآمدی تکرارشونده و قابل پیش‌بینی را فراهم می‌کند.

یافته‌های پژوهش حاضر با بخش قابل توجهی از ادبیات داخلی و بین‌المللی در حوزه مالیه شهری همس و است و بر ضرورت حرکت از درآمدهای ناپایدار و وابسته به ساخت‌وساز به سمت منابع درآمدی پایدار، متنوع و مبتنی بر ظرفیت‌های درون‌زای مدیریت شهری تأکید دارد (Cigu et al., 2014; Carroll, 2005; Aram & Shahvazi, 2022; Mesgari et al, 2018; Vesali Azarsharbani, 2017; Reo et al, 2023; Mohamed & Vadeveloo, 2023). بسیاری از مطالعات پیشین بر این نکته تأکید کرده‌اند که پایداری مالی شهرداری‌ها بیش از آنکه به تنوع ظاهری منابع درآمدی وابسته باشد، به کیفیت نظام حکمرانی مالی، کارایی سازوکارهای وصول، شفافیت نهادی و توانایی مدیریت شهری در بهره‌برداری از ارزش‌های ایجادشده در فرآیند توسعه شهری وابسته است. همچنین تأکید خبرگان بر کاهش وابستگی به درآمدهای ساختمانی و تقویت ابزارهای مبتنی بر زمین با دیدگاه‌هایی همخوان است که بازایی ارزش زمین و بهره‌برداری از ارزش افزوده ناشی از سرمایه‌گذاری‌های عمومی را یکی از مهم‌ترین پایه‌های تأمین مالی پایدار شهرها می‌دانند.

در مقابل، نتایج پژوهش نشان می‌دهد گزینه‌هایی که تحقق آن‌ها وابستگی بیشتری به تصمیمات فرادستگاهی، اصلاحات کلان بین‌دولتی یا منابع مالی خارج از کنترل مستقیم مدیریت شهری دارند، در رتبه‌های پایین‌تری قرار گرفته‌اند. پایین بودن رتبه گزینه‌هایی نظیر «بازنگری در نظام توزیع مالیات‌های ملی و ارزش افزوده»، «سازوکارهای جبرانی بین‌شهری» و «تهداتر بدهی‌ها و اراضی دولتی» نشان می‌دهد که خبرگان، اصلاحات درون‌زا و مبتنی بر ظرفیت‌های قابل کنترل شهرداری را عملیاتی‌تر و اثربخش‌تر ارزیابی کرده‌اند. این یافته از منظر سیاست‌گذاری حائز اهمیت است؛ زیرا بیان می‌کند که بخش مهمی از اصلاحات مالی مورد نیاز مدیریت شهری را می‌توان بدون انتظار برای تغییرات گسترده در ساختارهای مالی آغاز کرد.

در مجموع، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ارتقای پایداری مالی شهرداری تهران بر سه محور اصلی استوار است: اصلاح ساختار نظام درآمدی، ارتقای شفافیت و کارایی اجرایی، و بهره‌برداری نظام‌مند از ظرفیت‌های زمین و دارایی‌های شهری. بر این اساس، پایداری مالی نه حاصل اتکا به یک ابزار خاص، بلکه نتیجه مجموعه‌ای هماهنگ از اصلاحات نهادی، مدیریتی و اقتصادی است که ظرفیت‌های قانونی و منابع شهری را در چارچوبی منسجم به یکدیگر پیوند می‌دهد. نوآوری اصلی پژوهش نیز در همین نقطه قابل مشاهده است. برخلاف مطالعاتی که بر یک منبع درآمدی یا ابزار مالی مشخص تمرکز دارند، این پژوهش با تلفیق ظرفیت‌های قانونی و دیدگاه خبرگان، گزینه‌های سیاستی را شناسایی، ارزیابی و اولویت‌بندی کرده و سپس بر اساس روابط میان گزینه‌های برتر، چارچوبی مبتنی بر منطق «بازخورد مثبت» تدوین کرده است. این چارچوب نشان می‌دهد پایداری مالی حاصل اجرای منفرد یک راهکار نیست، بلکه نتیجه توالی و تقویت متقابل اصلاحات است و مهم‌ترین دستاورد پژوهش، تبیین این هم‌افزایی در مسیر گذار تدریجی به نظام درآمدی پایدار است.

۶. نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف ارائه چارچوبی عملیاتی برای تنوع‌بخشی به سبد درآمدهای شهرداری تهران، فرآیندی چندمرحله‌ای را طراحی و اجرا کرد. در این مسیر، ابتدا ظرفیت‌های قانونی و گزینه‌های پیشنهادی خبرگان برای توسعه منابع درآمدی شناسایی و گردآوری شد. سپس با بهره‌گیری از روش بهترین - بدترین معیارهای تصمیم‌گیری وزن‌دهی و در ادامه گزینه‌های درآمدی با استفاده از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره آراس ارزیابی و اولویت‌بندی شدند. در گام نهایی، نتایج حاصل صرفاً به ارائه یک رتبه‌بندی محدود نماند، بلکه گزینه‌های منتخب بر اساس روابط اجرایی و آثار متقابل آن‌ها در قالب یک چرخه چهارمرحله‌ای مبتنی بر بازخورد مثبت سازمان‌دهی شد تا مسیر تدریجی تحقق پایداری مالی شهرداری ترسیم شود. از این رو، پژوهش حاضر علاوه بر معرفی گزینه‌های درآمدی برتر، منطق توالی اجرای آن‌ها و نحوه تقویت متقابل هر مرحله را نیز تبیین کرده است.

یافته‌های پژوهش نشان داد که حرکت به سوی پایداری مالی شهرداری‌ها بیش از آنکه به شناسایی منابع درآمدی جدید وابسته باشد، مستلزم ایجاد هماهنگی میان ظرفیت‌های قانونی، الزامات اجرایی و توالی مناسب اجرای سیاست‌ها است. نتایج پژوهش بیانگر آن بود که برخی گزینه‌های درآمدی، اگرچه از ظرفیت قانونی یا اقتصادی قابل توجهی برخوردارند، اما بدون فراهم شدن پیش‌نیازهای نهادی، مدیریتی و مالی از اثربخشی لازم برخوردار نخواهند بود. در مقابل، اجرای برخی اقدامات پایه‌ای می‌تواند زمینه را برای تحقق موفق‌تر سایر گزینه‌ها فراهم کند و از این طریق، اثربخشی کل مجموعه سیاست‌ها را افزایش دهد. این یافته بر اهمیت نگاه نظام‌مند به سیاست‌های درآمدی شهرداری‌ها تأکید دارد؛ نگاهی که در آن، موفقیت هر اقدام صرفاً به ویژگی‌های همان اقدام محدود نمی‌شود، بلکه به جایگاه آن در زنجیره اجرا و تعامل آن با سایر سیاست‌ها نیز وابسته است.

بر این اساس، مهم‌ترین دستاورد پژوهش حاضر را می‌توان ارائه الگویی دانست که به جای پیشنهاد مجموعه‌ای پراکنده از راهکارهای درآمدی، روابط میان آن‌ها را در قالب یک چرخه بازخورد مثبت تبیین می‌کند. در این چرخه، هر مرحله ضمن تقویت ظرفیت‌های مالی، مدیریتی و نهادی شهرداری، شرایط لازم برای اجرای مؤثرتر مرحله بعد را نیز فراهم می‌سازد و در نهایت، فرآیندی تدریجی و خودتقویت‌کننده برای دستیابی به پایداری مالی شکل می‌گیرد. چنین رویکردی می‌تواند از اجرای هم‌زمان یا شتاب‌زده سیاست‌هایی که فاقد پیش‌نیازهای لازم هستند جلوگیری کرده و منابع محدود مدیریت شهری را به سمت اقداماتی هدایت کند که بیشترین نقش را در ایجاد ظرفیت برای مراحل بعدی دارند.

یافته‌های این پژوهش از یک سو با نتایج مطالعات پیشین مبنی بر ضرورت تنوع‌بخشی به منابع درآمدی، تقویت ظرفیت‌های قانونی و اصلاحات نهادی هم‌راستا است. همچنین نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که اثربخشی سیاست‌های درآمدی تنها به تنوع‌بخشی منابع وابسته نیست، بلکه نحوه سازمان‌دهی و به‌کارگیری این منابع در چارچوب یک راهبرد منسجم، نقش تعیین‌کننده‌ای در ارتقای پایداری مالی دارد. با این حال، پژوهش حاضر از مطالعات پیشین فراتر رفته است؛ زیرا بیشتر پژوهش‌های داخلی و خارجی، یا به شناسایی و معرفی منابع درآمدی، یا به تحلیل ظرفیت‌های قانونی و نهادی، و یا به اولویت‌بندی گزینه‌های درآمدی محدود شده‌اند و روابط اجرایی میان این گزینه‌ها را کمتر مورد توجه قرار داده‌اند. در مقابل، پژوهش حاضر با تلفیق ظرفیت‌های قانونی و دیدگاه‌های خبرگان، ضمن اولویت‌بندی نظام‌مند گزینه‌ها، ارتباط متقابل، تقدم و تأخر اجرایی و نقش هر گزینه در فراهم‌سازی پیش‌نیازهای اجرای گزینه‌های بعدی را نیز در قالب یک چرخه مبتنی بر بازخورد مثبت تبیین کرده است. از این منظر، نوآوری و سهم اصلی این پژوهش نه در معرفی منابع درآمدی جدید، بلکه در ارائه یک چارچوب سیستمی و اجرایی برای سازمان‌دهی و توالی اجرای سیاست‌های درآمدی است؛ چارچوبی که می‌تواند فاصله موجود در ادبیات میان شناسایی راهکارهای درآمدی و نحوه اجرای تدریجی و هماهنگ آن‌ها را تا حد زیادی برطرف کند.

از منظر سیاست‌گذاری، نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها نباید صرفاً به تصویب قوانین جدید یا تعریف منابع درآمدی تازه محدود شود؛ بلکه طراحی یک نقشه راه اجرایی مبتنی بر اولویت‌بندی، زمان‌بندی و شناخت روابط متقابل میان سیاست‌ها، شرط اساسی موفقیت این اصلاحات است. بر این اساس، چارچوب ارائه‌شده در این پژوهش می‌تواند به عنوان ابزاری برای تصمیم‌گیری مدیران شهری و سیاست‌گذاران مورد استفاده قرار گیرد تا ضمن کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار، زمینه استقرار تدریجی نظامی متنوع، پایدار و تاب‌آور برای تأمین مالی شهرداری‌ها فراهم شود.

در نهایت، اگرچه پژوهش حاضر با تمرکز بر شهرداری تهران انجام شده است، اما چارچوب پیشنهادی آن با انجام تعدیلات متناسب با شرایط هر شهر، قابلیت بهره‌گیری در سایر شهرهای کشور را نیز دارد. همچنین پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آینده، امکان‌سنجی و آثار اجرای چرخه پیشنهادی را در شهرهای مختلف ارزیابی کنند. مهم‌ترین دستاورد این پژوهش آن است که نشان می‌دهد دستیابی به پایداری مالی شهرداری‌ها صرفاً در گرو شناسایی منابع درآمدی جدید نیست، بلکه به طراحی منطقی توالی اجرای آن‌ها نیز وابسته است. بر این اساس، نوآوری پژوهش حاضر نه تنها در اولویت‌بندی گزینه‌های درآمدی، بلکه در ارائه چارچوبی برای سازمان‌دهی تدریجی و هم‌افزای اجرای آن‌ها در مسیر تحقق پایداری مالی شهرداری‌ها نهفته است.

مشارکت نویسندگان

نویسنده اول: ۳۳٪؛ نویسنده دوم: ۳۳٪؛ نویسنده سوم: ۳۳٪

تشکر و قدردانی

این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «نظام تأمین مالی پایدار برای مدیریت شهری به منظور اصلاح قانون درآمدهای پایدار و هزینه شهرداری‌ها (مطالعه موردی: شهرداری تهران)» است که به کارفرمایی «خانه اندیشه‌ورزان» اجرا شده است. نویسندگان بدین‌وسیله از تمامی صاحب‌نظرانی که در چارچوب همکاری با «خانه اندیشه‌ورزان» و از طریق آن مجموعه، با ارائه مشاوره‌های تخصصی در انجام این پژوهش نقش داشته‌اند، صمیمانه قدردانی می‌کنند.

تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌دارند که هیچ تضاد منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارند.

منابع

- Abbasi, H., Sarihi, R., ShahAbadiFarahani, A., & Abbasi, M. (2022). Identifying the factors affecting the provision of sustainable revenue sources in Arak Municipality. *Urban Economics and Planning*, 3(1), 76-88. <https://sid.ir/paper/986605/en> [In Persian]
- Akhgar, H., Zabihi, H., & Saeedi, A. (2018). Re-reading the Municipality Grading Law toward Empowering Grade 1 to 7 Municipalities for Achieving Sustainable Revenues (Case Study: Isfahan Province). *Urban Management Studies*, 10(33), 41-55. <https://sid.ir/paper/199413/fa> [In Persian]
- Aram, A., & Shahvazi, A. (2022). Analysis of Strategies for Securing Sustainable Income Sources in Metropolitan Tehran. *Urban Environmental Planning and Development*, 2(5), 103-114. <https://sid.ir/paper/1022240/en> [In Persian]
- Baghdadi, M., Kazemini, M., & Shirangi, S. (2021). Model for Assessing Risk-Taking and Risk Aversion Factors Affecting Sustainable Municipal Revenues (Case Study: Karaj Municipality). *Structural Engineering and Construction*, 8(4), 26-44. <https://sid.ir/paper/393891/fa> [In Persian]
- Bialek-Jaworska, A. (2022). Revenue diversification and municipally owned companies' role in shaping the debt of municipalities. *Public and Cooperative Economics*, 93(4), 931-975. <https://doi.org/10.1111/apce.12358>
- Bisogno, M., Cuadrado-Ballesteros, B., Manes-Rossi, F., & Pena-Miguel, N. (2024). Financial sustainability and sustainable development in local governments: Empirical insights. *Public Performance & Management Review*, 47(3), 784-811. <https://doi.org/10.1080/15309576.2024.2340116>
- Carroll, D. (2005). Are State Governments Prepared for Fiscal Crises? A Look at Revenue Diversification during the 1990s. *Public Finance Review*, 33(5), 603-633. <https://doi.org/10.1177/1091142105276440>
- Carroll, D. (2009). Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion or Instability? *Public Budgeting & Finance*, 29(1), 27-48. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2009.00922.x>
- Carroll, D., Eger, R., & Marlowe, J. (2003). Managing Local Intergovernmental Revenues: The Imperative of Diversification. *Public Administration*, 26(13), 1495-1518. <https://doi.org/10.1081/PAD-120024407>
- Chernick, H., Langley, A., & Reschovsky, A. (2011). Revenue diversification and the financing of large American central cities. *Public Finance and Management*, 11(2).
- Cigu, E., & Romania, I. (2014). An Aproach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge society. *Public Administration, Finance and Law*, 6, 44-53. <https://ideas.repec.org/a/aic/jopafl/y2014v6p44-53.html>
- Danesh Jafari, D., Babajani, J., & Karimi Asboei, S. (2014). Evaluation of Financial and Revenue Sustainability of Tehran Municipality. *Urban Economics and Management Quarterly*, 2(7), 15-34. <https://iueam.ir/article-1-75-fa.pdf> [In Persian]
- Davoudi, P. (2019). Impact of Exchange Rate Shock on Construction Sector and Its Implications for Tehran Municipality Revenues. *Structural Engineering and Construction*, 8(4), 26-44. <https://sid.ir/paper/393891/fa> [In Persian]

- Farhadi, F., Fathi, M. R., & Rahimi, S. D. (2024). Identification and ranking of strategies for achieving sustainable urban revenues (Case study: Fooladshahr Municipality). *Urban Sustainable Development*, 5(15), 41–55 [In Persian]
- George, H. (1879). *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth: The Remedy*. New York: D. Appleton and Company
- Gerami, M., & Shamseddini, A. (2023). Evaluation of Sustainable Financing Strategies for Municipalities (Case Study: Marvdasht). *Resource Development and Management Studies*, 1(2), 13-26. <https://ensani.ir/fa/article/563040> [In Persian]
- Ghanbari, A., Mousavi, M., SaiedAbadi, R., Bagheri Kashkoli, A., & Hoseini Amini, H. (2011). Strategies of enabling municipality's income enhancement in small cities (Case study: Zarch). *Geography and Environmental Planning*, 22(2(42)), 9-12. <https://sid.ir/paper/358376/en> [In Persian]
- Gholipor, R., Darvishzadeh, M., & Pirannejad, A. (2019). Identification of the Methods, Resources and Barriers of Achieving Sustainable Urban Income (Case Study: Urmia Municipality). *Public Administration*, 11(1), 151-178. <https://sid.ir/paper/139778/en> [In Persian]
- Hadi-Zenouz, B. (2009). Theoretical Foundations of Municipal Revenue Systems. *Urban Economics Quarterly*, 2, 4-27. <https://sid.ir/paper/473238/fa> [In Persian]
- Hajilo, M., Mirei, M., & Pilevar, M. (2017). Investigation of Sustainable Revenue Sources of Municipalities (Case Study: Shabestar). *Urban Economics and Management*, 5(4), 1-22. <https://sid.ir/paper/240223/fa> [In Persian]
- Hendrick, R., & Moyer, S. (2002). Revenue Diversification: Fiscal Illusion or Flexible Financial Management. *Public Budgeting & Finance*, 22(4), 52-72. <https://doi.org/10.1111/1540-5850.00089>
- Islamic Consultative Assembly. (1968). *Urban Renovation and Development Law*. Tehran: Islamic Consultative Assembly. <https://rc.majlis.ir> [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly. (2015). *Direct Taxation Law*. Tehran: Islamic Consultative Assembly. <https://rc.majlis.ir> [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly. (2017). *Clean Air Law*. Tehran: Islamic Consultative Assembly. <https://rc.majlis.ir> [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly. (2021). *Law on Family Protection and Youth Population*. Tehran: Islamic Consultative Assembly. <https://rc.majlis.ir> [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly. (2022). *Sustainable Revenue and Expenditure Law of Municipalities and Rural Municipalities*. Tehran: Islamic Consultative Assembly. <https://rc.majlis.ir> [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly. (2024). *Land and Housing Market Regulation Laws*. Tehran: Islamic Consultative Assembly. <https://rc.majlis.ir> [In Persian]
- Islamic Republic of Iran. (1989/1979). *Constitution of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Islamic Consultative Assembly. <https://www.irib.ir/constitutio> [In Persian]
- Izadkhahasti, H. (2022). Structure of Sustainable Urban Revenues and Calculation of VAT Gap in Tehran Municipality. *Urban Economics and Planning*, 3(4), 64-75. <https://sid.ir/paper/1035527/fa> [In Persian]
- Jankovics, L. (2016). Local government finances in Hungary: From the culprit of fiscal slippages to a source of stability? *Society and Economy*, 38(4), 455-478. <https://doi.org/10.1556/204.2016.38.4.2>
- Jimenez, B. S., & Afonso, W. B. (2022). Revisiting the theory of revenue diversification: Insights from an empirical analysis of municipal budgetary solvency. *Public Budgeting & Finance*, 42(2), 196–220. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12309>
- Karimzadeh, M., & Haddadian, A. (2023). Strategies for Developing Sustainable Revenues in Mashhad Municipality Transportation Organization. *Public Sector Economics Studies*, 2(2), 215-232. <https://doi.org/10.22126/pse.2023.9315.1045> [In Persian]
- Kisaka, C., Maingi, W., & Kiongera, F. (2025). Influence of legal framework on own source revenue performance in Lake Region Economic Bloc counties, Kenya. *Empirical Research*, 6(4), 830-845. <https://doi.org/10.51867/ajernet.6.4.74>
- Lopez-Olvera, S., Olivo-Escudero, J., Hernández-Marroquín, M., López-Olvera, F., Vallejo-Rivera, Y., Rodríguez-Gómez, M., & Rodríguez-Herrero, P. (2025). Towards fiscal sustainable practices in Mexico: The quality of municipal tax regulation and tiered tariffs improve income from solid waste management services. *Waste Management Bulletin*, 3(1), 243-254. <https://doi.org/10.1016/j.wmb.2025.01.009>
- Mesgari, S., NaimiSadigh, A., & Abdolshah, M. (2018). Investigating the Main Factors Influencing Municipalities Income and Presenting Appropriate Strategies to Make it Sustainable. *Geographical Research*, 33(2), 73-89. <https://sid.ir/paper/403311/en> [In Persian]

- Mohamed, N., & Vadeveloo, T. (2023). Diversifying Local Government Funding in Implementing Green Open Space for Green City Development: A Systematic Literature Review. *Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences*, 946-961. <https://doi.org/10.6007/IJARAFMS/v13-i2/18067>
- Mohammadi, R. (2020). Analysis of Revenue Sources of Tehran Municipality over a 28-Year Period. Tehran: Tehran Urban Studies and Planning Center. <https://rpc.tehran.ir/500.htm?aspxerrorpath=/Default.aspx> [In Persian]
- Motahar, R., Shokouhibidhendi, M. S., & Alizadeh, R. (2) (2026). Assessment of the structure and position of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran for needs assessment and feasibility of legal reforms. *Researches in Islamic Architecture*, [In Persian]
- Motahar, R., Shokouhibidhendi, M., Yousefi, A., & Alizadeh, R. (2026). An analytical and problem-oriented study of the missions, position, and structure of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran toward aligning its sectoral interests with the public interest. *Urban Economics and Planning*, 7(11), 46-61. <https://doi.org/10.22034/uep.2026.583584.1903> [In Persian]
- Mousavi, S., Karimian Bostani, M., & Hafez Rezazadeh, M. (2021). Impact of Sustainable and Unsustainable Municipal Revenues on Tehran Metropolis Development. *Urban Social Geography*, 8(1), 25-44. <https://doi.org/10.22103/JUSG.2021.2031> [In Persian]
- Mozaffari, G., Papoli-Yazdi, M., Vosoughi, F., & Hataminejad, H. (2016). Sustainable Revenue Model for Municipal Financing (Case Study: Tehran). *Geographical Research Quarterly*, 31(4), 24-44. <http://georesearch.ir/article-1-22-fa.html> [In Persian]
- Park, S., & Park, J. (2017). The Effect of Revenue Diversification and Form of Government on Public Spending. *Public Budgeting & Finance*, 30(2), 168-194. <https://doi.org/10.1177/109114219402200202>
- Ragheb, M., & Shahri, R. (2020). Shortage of financial resources in municipalities and replacement with sustainable revenues. *Shabak*, 6(2), 89-98 [In Persian]
- Rao, M., Musso, J. A., & Young, M. M. (2023). Resist, recover, renew: Fiscal resilience as a strategic response to economic uncertainty. *The American Review of Public Administration*, 53(7-8), 529-546. <https://doi.org/10.1177/02750740231186424>
- Sadeghi, S., Mohammadzadeh, P., & Sobhkhiz-Zenouzi, S. (2015). Factors Affecting Private Sector Participation in Financing Sustainable Municipal Projects. *Urban Economics and Management Quarterly*, 3(11), 153-167. <https://iueam.ir/article-1-202-fa.html> [In Persian]
- Sefidro, A., Mojtaba-Zadeh, H., & Nadiri, M. (2023). Foresight of Drivers Affecting Sustainable Urban Revenues (Case Study: District 22, Tehran). *Future Cities Outlook*, 3(4), 1-15. <https://jvfc.ir/article-1-218-fa.html> [In Persian]
- Suydehoud, J. (1994). State-Local Revenue Diversification, Balance, and Fiscal Performance. *Public Finance Quarterly*, 22(2), 168-194. <https://doi.org/10.1177/109114219402200202>
- Uryszek T. (2018). Fiscal sustainability of local governments in the Visegrad Group countries. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 6(3): 59-71. <https://doi.org/10.15678/EBER.2018.060304>
- Vesali Azarsharbani M. (2017). Comparative Study of Municipal Revenue Sources in Iran and the World. Annual Conference on Architecture, Urban Planning and Urban Management Research. <https://sid.ir/paper/895365/fa> [In Persian]
- Zeraat-Kish S. (2022). Feasibility Study of Sustainable Revenue Generation in Shahrban and Harimban Company. Tehran Urban Studies and Planning Center. <https://ensani.ir/fa/article/author/77841> [In Persian]

Transitioning to a Sustainable Municipal Revenue System in Tehran: A Framework Based on Revenue Diversification and Positive Feedback Loops

The financing structure of Iranian municipalities has become increasingly dependent on revenues generated from construction activities, land-use changes, and density selling over recent decades, a pattern that has produced various consequences for urban development and municipal governance. This study aims to identify and prioritize revenue diversification options for the Tehran Municipality and to propose a framework for the gradual transition from unstable to sustainable revenue sources. The research is exploratory in nature and employs a mixed-methods approach. In the qualitative phase, 14 laws, one policy document (During the period 1907–2025), and one theoretical framework were analyzed using document analysis, resulting in the identification of 56 legal capacities. In addition, 11 semi-structured interviews were conducted with experts in urban management and municipal finance, leading to the extraction of 47 proposed options. The integration of findings from these two phases resulted in 84 options, which were subsequently clustered into 25 final policy alternatives. In the quantitative phase, the evaluation criteria were weighted using the Best-Worst Method (BWM), and the alternatives were prioritized through the Additive Ratio Assessment (ARAS) method based on six criteria: revenue sustainability, revenue-generation capacity, ease of implementation, social acceptability, institutional requirements, and equity. The results indicate that options related to intelligent revenue diversification, integration of land-based instruments, financial transparency, and reform of revenue collection systems received the highest priorities. The findings suggest that improving municipal revenue systems depends less on creating new revenue sources and more on enhancing transparency, collection efficiency, and the effective utilization of existing capacities. The novelty of this study lies in integrating legal capacities with expert perspectives, systematically prioritizing policy alternatives, and proposing a policy framework for the gradual reform of municipal revenue systems.

Keywords: ARAS Method; Multi-Criteria Decision-Making; Municipal Financial Sustainability; Municipal Revenue Diversification; Tehran Municipality; Urban Financial Sustainability; Urban Financing