

یادداشت‌مدیرمسئول

درآمدهای پایدار چالش مدیریت شهری

۱/۴۴ درصد و نرخ مشارکت اقتصادی ۲۳/۷ درصد است. درآمدهای مالیاتی (مستقیم و غیرمستقیم) استان تهران در سال ۱۳۹۱ برابر با ۳۰۹۵۶ میلیارد ریال بوده است. این شهر پایتخت سیاسی و قلب تپنده ارتباطات بین‌المللی کشور است و بناست در پایان سند چشم‌انداز ۲۰ساله کشور، به جهان‌شهری فرهنگی، دانش‌نویان با هویت اصیل ایرانی و اسلامی، زیبا، مقاوم، مرفه و معیار در دنیای اسلام تبدیل شود.

جمعیت شهر تهران به سرعت در حال افزایش است (مهمترین عامل آن مهاجرت افراد از دیگر نقاط کشور به تهران بوده؛ به طوری که طی سال‌های ۹۰-۱۳۷۵، حدود ۱/۵ میلیون نفر به این شهر مهاجرت داشته‌اند) و انتظار می‌رود این روند طی سال‌های آتی هم ادامه یابد. افزایش بی‌رویه جمعیت چالش‌های جدی را برای شهرداری در زمینه آلودگی آب و هوا، ترافیک و حمل‌ونقل، مسکن و ... در پی داشته و خواهد داشت. حل مسائل و چالش‌های موجود، نیازمند توسعه فضای سبز شهری، مدیریت پسماند، گسترش معیار دسترسی آسان‌تر به ناوگان حمل‌ونقل عمومی، توسعه خدمات بهداشتی و ... است. انجام درست و به‌موقع هر کدام از این امور، نیازمند داشتن منابع درآمدی کافی و پایدار است که تأمین آن دغدغه اصلی مدیریت شهری است.

به‌طور کلی درآمد شهرداری‌ها از دو منبع اصلی تأمین می‌شود؛ منابع داخلی که شامل دریافتی‌های مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات (اراضی و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیرمستغلات است. منابع خارجی هم شامل درآمدهایی است که خارج از مجموعه شهرداری دریافت می‌شود؛ مانند عوارض آب، برق، تلفن

در سده اخیر، افزایش جمعیت شهرها و گسترش پدیده شهرنشینی باعث گسترش فیزیکی و کالبدی شهرها و تغییرات گسترده در نظام تولید، توسعه بخش خدمات و ایجاد مراکز و قطب‌های اقتصادی در شهرها شده است. در نتیجه شهرهای بزرگ به ویژه کلان‌شهرها به عمده‌ترین محل جذب منابع انسانی، سرمایه و تکنولوژی تبدیل شده‌اند و سهم عمده‌ای در تولید و توسعه ملی ایفا می‌کنند. اما علی‌رغم تمرکز توسعه و رشد اقتصادی به دلیل سرعت بالای رشد کالبدی و جمعیتی عرضه کالاهای عمومی و ارائه خدمات شهری نتوانسته از سرعت و رشد مناسبی برخوردار شود. کمبود منابع مالی شهرداری‌ها و عدم توانایی آنها برای دستیابی به یک نظام مالی قدرتمند از عوامل اصلی این مقوله تلقی می‌شود. در این میان تأمین مالی کلان‌شهرهای بزرگ دارای پیچیدگی خاص خود است. بنابراین از یک طرف مدیران مالی شهری باید درآمد مورد نیاز خود را از راه‌های مختلف قانونی جهت تأمین هزینه‌های بسیار بالایی که دارند، تأمین کنند و از سوی دیگر تأمین این منابع باید به گونه‌ای باشد که فرایند حرکت شهر به سمت توسعه پایدار را با خطر روبه‌رو نسل‌سازد و فرصت زندگی برای نسل‌های آینده را هم حفظ کند. کلان‌شهر تهران به لحاظ موقعیت راهبردی و به عنوان پایتخت سیاسی، اداری و اقتصادی کشور از این چالش در امان نیست.

تهران کلان‌شهری با جمعیتی بالغ بر ۸ میلیون نفر، بیست و پنجمین شهر پرجمعیت دنیاست. این شهر، حدود ۱۱ درصد جمعیت کشور را در خود جا داده و بیش از ۲۵ درصد تولید ناخالص ملی کشور را به تنهایی تولید می‌کند. نرخ بیکاری در این شهر ۷/۳ درصد، نرخ رشد جمعیت آن

و نیازمندی‌های شهری مشابه، کارخانجات و کمک‌های بلاعوض دولت.

ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، سال ۱۳۴۶ درآمد شهرداری‌ها را به ۶ طبقه تقسیم کرده که عبارتند از: درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)، درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری، درآمدهای حاصل از وجوه اموال شهرداری، کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی و امانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون، به شهرداری تعلق می‌گیرد.

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد حدود ۳۰ درصد بودجه شهرداری‌های کشور را منابع درآمدی پایدار تشکیل می‌دهند. این امر منجر به عدم اطمینان و نگرانی برنامه‌ریزان شهری هنگام محاسبه و ارزش‌گذاری ریالی برنامه‌ها نسبت به تأمین منابع مالی طرح‌ها می‌شود.

مدیریت شهری به منظور فائق آمدن بر مسائل و چالش‌های پیش رو، کوششیده با تنوع‌بخشی به منابع درآمدی خود چند هدف در حوزه درآمدی را برای خود نشانه‌گذاری کرده که عبارتند از: عدم تمرکز مالی، مشارکت بخش عمومی - خصوصی و توجه به بازارهای مالی و پولی داخلی و خارجی.

موضوعی که امروزه در حوزه تأمین منابع مالی شهری در دنیا مطرح شده، عدم تمرکز مالی شهری است که به معنای انتقال مسئولیت‌های مالی شهر از دولت به شهرداری‌ها یا هدف ارائه خدمات بیشتر و کیفیت بهتر است. در بیشتر کشورهای دنیا، دامنه مسئولیت‌ها و اختیارات دولت‌های مرکزی و محلی در بخش‌های مختلف از جمله بخش اقتصادی، از هم مجزا و کاملاً تعریف شده است. دولت‌های محلی متولی اصلی درآمدهای شهرها هستند و متناسب با این درآمدها، خدمات مورد نیاز شهروندان را عرضه می‌کنند. به همین خاطر، اکثر درآمدهای مالیاتی محلی در اختیار شهرداری‌ها قرار گرفته و آنها هم موظفند جوابگوی نیازهای شهروندان باشند. چنین ساختاری در روابط دولت و شهرداری‌ها در ایران و از جمله شهر تهران وجود ندارد. بیشتر مالیات‌های شهروندان تهرانی در اختیار دولت قرار می‌گیرد و در مقابل، بیشتر خدمات مورد نیاز شهروندان و همچنین بخشی از نیازهای خود دولت، از سوی شهرداری تهران پاسخ داده می‌شود.

تشویق شهروندان به مشارکت و سرمایه‌گذاری جهت انجام طرح‌های عمرانی و خدماتی از دیگر روش‌های ایجاد درآمدهای پایدار است. که امروزه بسیاری از شهرداری‌های دنیا از آن به عنوان یک منبع درآمدی عمده بهره می‌گیرند. برای بالا بردن میزان مشارکت و سرمایه‌گذاری شهروندان

تهرانی در انجام طرح‌های عمرانی شهری، باید چند کار اساسی انجام گیرد، اولاً شهرداری با در نظر گرفتن مشوق‌ها و تخفیف‌های ویژه، به نهادهای کسب و کار فرهنگ مشارکت بین شهروندان کمک کند. ثانیاً سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی به عنوان متولی انجام پروژه‌های مشارکتی و سرمایه‌گذاری، قواعد و قوانین مربوط به معاملات مشارکتی و همچنین حقوق شرکا، را به بهترین وجه ممکن رعایت کند.

یکی دیگر از بخش‌هایی که باید مورد توجه قرار گیرد، بازارهای مالی و پولی داخلی و خارجی است که می‌توانند منابع مناسبی را در اختیار شهرداری‌ها قرار دهند. آمارها و ارقام هم به خوبی نشان می‌دهند شهرداری‌ها در اکثر کشورهای دنیا، سهم قابل‌توجهی از درآمدهای خود را از این بازارها به دست می‌آورند. به عنوان مثال، ۲۰ درصد از کل درآمد شهرداری در کشور ژاپن از طریق فروش اوراق قرضه تأمین می‌شود. همچنین نسبت درآمدهای حاصله از استقراض از بازارهای مالی و پولی از کل درآمد شهرداری‌ها در کشورهای هلند، بلژیک و اسپانیا به ترتیب ۱۳، ۱۹ و ۱۰ درصد بوده که نشان از اهمیت و جایگاه بازارهای مالی و پولی در تأمین منابع درآمد شهرداری‌ها دارد. به همین منظور، شهرداری تهران در حال مذاکره با چند شرکت خارجی جهت سرمایه‌گذاری برای اجرای برخی طرح‌های شهری است تا با انعقاد قراردادهای مشترک، به توسعه زیرساخت‌های شهری شتاب بیشتری ببخشد. همچنین شهرداری تهران در حال مطالعه، بررسی و عملیاتی کردن شیوه‌های تأمین مالی نوینی مانند صکوک اجاره، صندوق پروژه و ... با مؤسسات پولی و مالی داخلی است تا از این طریق به تحقق برنامه‌های توسعه شهری بپردازد.

علی‌رغم وجود چالش‌های جدی، مانند چالش آب، انرژی و محیط‌زیست، مسائل حمل‌ونقل و ترافیک شهری، فرسودگی کالبدی و کمبود منابع مالی، بر این باورم که ظرفیت و توانایی عبور از این چالش‌ها در دهه جاری برای تبدیل تهران به شهری به تراز جهانی وجود دارد. شهری که بتواند یک نقطه اتصال مهم مالی، سیاسی و گردشگری منطقه‌ای باشد و در سطحی فراملی به ایفای نقش بپردازد، تداوم این امر با همکاری صاحب‌نظران دانشگاهی، مدیران توانمند و مشارکت همه شهروندان تهران محقق خواهد شد.

فصلنامه اقتصاد شهر فرصتی است تا دانشگاهیان و مدیران و صاحب‌نظران به عرضه و تبادل دانش با یکدیگر مدیریت شهری تهران بپردازند و با ایجاد انباشت دانش و تجربه در قامت مشاوران توانمند مدیریت شهری و معاونت مالی و اقتصاد شهری ظاهر شوند و از این راه، یاری‌گر تحقق توسعه در تهران و ایران شوند.



علی‌رغم چالش‌های جدی، بر این باورم که ظرفیت و توانایی عبور از این چالش‌ها در دهه جاری برای تبدیل تهران به شهری در تراز جهانی وجود دارد.