

نگاهی به آینده تهران

## تهران را به یک "شهر جهانی" تبدیل کنیم

مصاحبه اختصاصی ماهنامه «اقتصاد ایران» با دکتر محمدباقر قالیباف، شهردار تهران

**سوال:** آقای دکتر! لطفاً در رابطه با منابع و مصارف بودجه شهرداری تهران توضیح مختصری بفرمایید.

از مجموع منابع اعتباری شهرداری، حدود ۵۳ درصد به صورت نقدی و مابقی به صورت غیرنقدی تأمین می‌گردد. منابع نقدی شهرداری تهران به دو بخش کلی درآمدهای شهرداری تهران که حدود ۶۰ درصد کل منابع نقدی را تشکیل می‌دهند و از طریق کسب عوارض عمومی و اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری، درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری و کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی تأمین می‌شوند و درآمدهای نقدی شهرداری از طریق فروش اموال منقول و غیرمنقول و همچنین اخذ وام تأمین می‌شوند. گفتنی است در حال حاضر ۶۸ درصد منابع اعتباری شهرداری، برای انجام فعالیت‌های عمرانی و توسعه امکانات در شهر تهران مورد استفاده قرار می‌گیرد که دامنه صرف این منابع، از انجام پروژه‌های بزرگ مانند ساخت تونل توحید و توسعه مترو تا پروژه‌های با مقیاس کوچک در سطح محلات را دربرمی‌گیرد. ۳۲ درصد باقیمانده این منابع در فعالیت جاری شهرداری، مانند هزینه‌های پرسنلی، اداری، رفت‌ووروب و غیره صرف می‌گردد.

**سوال:** چه ظرفیت‌های بالقوه‌ای برای خلق منابع جدید درآمدی در اختیار شهرداری قرار دارند؟

بیش از ۹۰ کد اصلی و فرعی درآمدی برای شهرداری تهران قابل شناسایی است که نیمی از آنها طی سال‌های گذشته به نسبت قابل توجهی محقق نشده است. در واقع پایداری درآمدها مهمتر از آن است که منبع آنها جدید باشد یا نه. ناپایداری در درآمدها، شهرداری را از وظایف اصلی که همانا ارتقای کیفیت زندگی، توسعه و بهبود زیرساخت‌های شهر جهت ایجاد امکانات بهتر برای شهروندان می‌باشد، بازداشته است. در این رابطه راهکارهایی چون اخذ عوارض کسب و کار براساس نوع، محل و ویژگی‌های آن، تبعیض قیمت خدمات شهری براساس مناطق مختلف شهری، فراهم آوردن زمینه‌های لازم جهت مشارکت‌های مردمی و اخذ عوارض از فعالیت‌هایی که کیفیت زندگی را کاهش می‌دهند، اهمیت دارند که می‌توان از طریق آنها به درآمدی پایدار



دولت به شهرداری و پذیرش مفهوم مدیریت واحد شهری این دو اتفاق مبارک هستند. همچنین با توجه به لایحه تأمین منابع مالی شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده، از آنجا که شاخص تقسیم‌بندی سازمان شهرداری‌ها برای تخصیص بودجه به شهرداری هر شهر، محرومیت منطقه است، ممکن است مشکلات بسیاری در تخصیص منافع ناشی از عوارض به وجود آید. جهت حل این مشکل منافع ناشی از تجمیع عوارض باید بر اساس ترکیبی از وسعت، میزان مصرف و جمعیت باشد.

همچنین روابط مالی دولت و شهرداری تهران در سه محور مجزا قابل طرح و بحث است. محور اول مربوط به تقسیم منابع و مسئولیت‌ها بین دولت و شهرداری است و این موضوع به صورت علمی و منطقی در هیچ دوره از قانون‌گذاری پرداخته نشده است. شهرداری‌ها ارایه‌کننده کالای عمومی محلی هستند. در انحصار گرفتن کلیه درآمدها و مالیات توسط دولت که بخشی از کالای عمومی را ارایه می‌نماید و رها کردن شهرداری‌ها در این عرصه با هیچ منطق علمی سازگار نیست؛ البته اختصاص

بخشی از مالیات بر ارزش افزوده به شهرداری‌ها هم همانند دولت که ارایه‌کننده کالای عمومی ملی است، حرکتی مثبت بود که در قانون‌گذاری اخیر اتفاق افتاد. بحث دوم مربوط به مقوله انتقالات دولتی است. دولت و شهرداری در برخی از منابع درآمدی مطابق قوانین شریکانند؛ مانند سهم شهرداری از عوارض سوخت، مالیات بر ارزش افزوده و دوازده در هزار گمرکی که مشکلاتی در این زمینه با نهادهای دولتی وجود دارد. به عنوان مثال، در این حوزه شفاف‌سازی درخصوص سهم‌ها صورت نمی‌گیرد. گزارش سالانه در این زمینه‌ها منتشر نمی‌شود و در مرحله ثانویه، پرداخت سهم شهرداری عموماً با تأخیر انجام می‌شود و در برخی موارد، خلاف اراده قانون‌گذار و ضوابط توزیع می‌شود.

در بحث سوم که مربوط به کمک‌های دولتی است و در قالب بودجه سنواتی توسط مجلس مصوب می‌شود، اصلی‌ترین مشکل شهرداری با دولت در این محور است و عموماً مربوط به کمک‌های اعطایی به بخش حمل‌ونقل عمومی است. تخصیص اعتبارات در این زمینه با تأخیرات جدی و با نسبت پایین صورت می‌پذیرد. همچنین دولت در زمان پیشنهاد بودجه سعی در کاهش این اعتبارات و افزایش اختیار خود در زمینه تخصیص آنها دارد.

**سوال:** تعاونی اعتباری شهر در میان منابع درآمدی شهرداری چه جایگاهی دارد؟

تشکیل مؤسسه مالی و اعتباری شهری به منظور پوشش خلأ دسترسی شهرداری به بازارهای مالی و پولی برای تأمین مالی پروژه‌های شهری صورت گرفته است. ◀

دست یافت. شهرداری با بکارگیری ابتکارات گوناگون، سعی در تأمین مالی پروژه‌های شهری دارد. انتشار اوراق مشارکت و تأسیس مؤسسه مالی و اعتباری شهر و غیره از نمونه این ابتکارات است. شهرداری تهران با در اختیار داشتن امکان تصمیم‌گیری در ارتباط با اخذ عوارض و کاربری انواع واحدها و مراکز تجاری، اداری، فرهنگی، تفریحی، تولیدی و خدماتی، فرصت بسیار ارزشمندی جهت اجرای طرح‌های مشارکتی با بخش خصوصی دارد. از آنجا که یکی از منابع درآمدی قابل توجه شهرداری‌های شهرهای بزرگ جهان طرح‌های مشارکتی است، این طرح‌ها می‌توانند درآمدهای پایداری را برای شهرداری به ارمغان بیاورند.

**سوال:** مهمترین چالش‌های فراروی شهرداری در تخصیص بودجه دولتی چیست؟

به طور متوسط در سایر کلان‌شهرهای جهان، دولت حدود ۳۰ درصد بودجه شهرداری را تأمین می‌کند، در حالی که در تهران این میزان در حدود پنج درصد است. در همین مقدار کم هم کارشکنی‌های گسترده‌ای صورت می‌گیرد. مثلاً هنوز دولت بخشی از بودجه حمایتی از مترو را پرداخت نکرده است. اگر ما بتوانیم سریع‌تر خطوط مترو را گسترش بدهیم به نفع شهر و شهروندان است. مشکل ترافیک و آلودگی کاهش می‌یابد و به میزان قابل توجهی نیز در وقت شهروندان صرفه جویی می‌شود.

برای تسهیل دریافت تعهدات اعتباری شهرداری از دولت باید دو اتفاق بی‌افتد که تغییر نگرش و نوع نگاه

شهرداری به هیچ وجه حق حضور در بازارهای مالی را به عنوان یک بازیگر در بلندمدت ندارد. کارکردهای نامطلوب مؤسسات پولی و بانکی در تأمین سرمایه لازم برای شهرداریها، شهرداری تهران و سایر کلان‌شهرها را وادار به اتخاذ این رویکرد نموده است. با توسعه کمی و کیفی خدمات تعاونی اعتباری شهر و جلب اعتماد مشتریان، گردش مالی بین سپرده‌گذاران افزایش یافته و انجام پروژه‌های عمرانی شهرداری همچون پروژه برج میلاد، ترمیم بافت‌های فرسوده و مسایل دیگری نظیر آن از این محل تحقق یافته است که البته با تبدیل شدن مؤسسه مالی و اعتباری شهر به بانک شهری در آینده‌ای نزدیک، بسیاری از مشکلات پیش روی شهرداری حل خواهد شد.

**نتیجه‌گیری:** شهر تهران از بُعد بین‌المللی و خصوصاً در راستای اهداف سند چشم‌انداز، چه جایگاهی را در سطح منطقه دارد؟

چشم‌انداز توسعه بلندمدت تهران هماهنگ با چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور مبتنی بر آرمان‌هایی همچون تهران، شهری با اصالت و هویت ایرانی-اسلامی، شهری با دانش‌پایه، هوشمند و جهانی، شهری سرسبز با فضاهای عمومی و متنوع و کلان‌شهری با عملکردهای ملی و جهانی و اقتصادی مدرن و جزو حداقل یکی از سه شهر مهم و برتر منطقه آسیای جنوب غربی می‌باشد.

تبدیل تهران به شهری جهانی نیاز به تغییرات ساختاری قابل ملاحظه‌ای دارد، لذا تغییرات باید با بافت کالبدی شهر بیشتر از خود شهر هماهنگ باشند، به تولیدکننده خدمات ارزشی برای جهان تبدیل شود، زیرساخت‌های مناسب، پایداری این تولید را پشتیبانی کنند، به اقتصاد باز رقابتی تبدیل شود و به اقتصادی با مهارت‌های شغلی بالا بر مبنای پژوهش و نوآوری بدل گردند.

تهران، مانند تمامی شهرهای بزرگ، موتور اصلی رشد اقتصادی است، در شرایطی که در حال حاضر یکی از ویژگی‌های آن، درصد بالای بیکاری - به ویژه بیکاری جوانان و قشر تحصیلکرده - است. بیکاری، بزرگترین و اساسی‌ترین مشکل زیستی و عامل به هدر رفتن منابع عظیم ملی کل کشور است. برای نگهداشتن نرخ بیکاری در ۱۶ درصد، رشد اقتصادی باید سالانه ۶/۵ درصد باشد.

همچنین باید با بلندپروازی این گونه اندیشید که آیا در آینده، تهران می‌تواند به منبع عمده ارتباطات جهانی و نوآوری‌های نرم‌افزاری تبدیل شود؟ آیا می‌تواند به مرکز جهانی یا منطقه‌ای با تحقیقات پزشکی و درمانی تبدیل شود و با توجه به جاذبه‌های ایران از نظر زیبایی‌های طبیعی و تاریخی، آیا این شهر می‌تواند سالانه پذیرای میلیون‌ها گردشگر باشد؟ آیا می‌تواند میزان بازی‌های المپیک یا سایر رویدادهای ورزشی یا فرهنگی بزرگ باشد؟

تهران می‌تواند و باید به یک "شهر جهانی" تبدیل شود. تهران یکی از ۱۵ شهر بزرگ جهان و بزرگترین شهر ایران است که ۲۰ درصد جمعیت ایران و ۷۰ درصد امکانات موجود کشور را به خود اختصاص داده، اما متأسفانه به لحاظ بین‌المللی هم‌اکنون در جایگاه مطلوبی قرار ندارد، به گونه‌ای که براساس رتبه‌بندی مؤسسه منابع انسانی مرسر (Mercer) در سال ۲۰۰۷ جایگاه ۱۷۷ را در بین شهرهای جهان (از ۱۹۶ کشور) به خود اختصاص داده است و این در حالی است که برخی از شهرهای واقع در حوزه خلیج فارس چون کویت، اردن و دبی، رتبه‌هایی بهتر از تهران را نصیب خود کرده‌اند.

**نتیجه‌گیری:** تأثیرات لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بر مناسبات مدیریت شهری را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

همان‌طور که می‌دانید مهمترین موضوع در بحث اختصاص یارانه‌ها این است که چه کسانی واجد شرایط دریافت و بهره‌مندی از یارانه‌های هدفمند هستند. در کشورهای پیشرفته، شناسایی طبقات درآمدی و تعیین سطوح درآمدی (Cut-off Point) مناسب جهت اقتشاری که مشمول دریافت یارانه و یا تخصیص حمایت‌های اجتماعی هستند، از طریق ارتباط تنگاتنگ و ساختاری "نظام تأمین اجتماعی" و "نظام مالیاتی" صورت می‌پذیرد. در شرایطی که متأسفانه در کشور ما نظام اجتماعی با ویژگی «بنگاه‌داری» آن شناخته می‌شود و همچنین شبکه مالی و مالیاتی پیوسته و جامعیت‌یافته‌ای در کشور وجود ندارد، طبعاً بانک اطلاعات درآمدی در کشور ایجاد نمی‌شود و هرگونه توزیع یارانه‌ای در فضایی مبهم و غیرشفاف صورت می‌پذیرد.

من معتقدم پرداخت یارانه‌ها به اقتشار فقیر و کم‌درآمد تنها یک روی سکه است. روی دیگر سکه این است که در اثر اجرای این سیاست، افزایش قیمت برای سایر اقتشار اتفاق می‌افتد. یعنی وقتی یارانه صرفاً به فقرا اختصاص داده شود، قیمت‌ها برای سایر اشخاص و اقتشار ناگزیر تغییر کرده، در این حالت برای کل جامعه افزایش قیمت به وجود خواهد آمد. پس باید بررسی شود که عوارض این افزایش عمومی قیمت‌ها چه می‌باشند؟

به طور مثال، جداول اعتباری قانون بودجه کل کشور، حکایت از آن دارند که اعتبارات مربوط به حقوق و دستمزد، شامل ۱۶۰ هزار میلیارد ریال اعتبار فصل اول حقوق و دستمزد و ۱۱ هزار میلیارد ریال اعتبارات فصل ششم (شامل پرداخت‌های انتقالی که غالباً واجد ویژگی حقوق و دستمزد می‌باشند) هستند. براساس درآمد اختصاصی برآوردشده مربوط به کارگران مشمول قانون کار در بخش غیردولتی، حداقل حقوق و دستمزد مورد مبادله در بخش غیردولتی ۳۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. حداقل حقوق و دستمزد مورد مبادله در

مجموع بخش‌های دولتی و غیردولتی نیز رقمی بالغ بر ۵۷۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود. در این راستا باید به این نکته توجه داشت که جبران کاهش قدرت خرید ۵۷ هزار میلیارد تومان دریافتی حقوق‌بگیران به نسبت تورم ایجادشده در سال آتی امری ضروری است که در غیر این صورت منجر به گسترش فقر و رشد محرومیت از کیفیت زندگی به‌خصوص در میان حقوق‌بگیران خواهد گردید. طی مطالعه‌ای که در شهرداری تهران با همکاری دبیرخانه کلان‌شهرها درخصوص تأثیرات هدفمند نمودن یارانه‌ها بر بودجه جاری و عمرانی شهرداری‌های کل کشور انجام شد، شهرهای کشور براساس جمع بودجه جاری و عمرانی، جمعیت و سطح خدمات شهری که به شهروندان ارائه می‌دهند به سه دسته "ابرشهرها و کلان‌شهرها"، "مراکز استان‌ها و شهرهای متوسط" و "شهرهای کوچک" تقسیم‌بندی شدند.

با توجه به مطالعات صورت‌گرفته، تأثیر لایحه هدفمند نمودن یارانه‌ها بر هزینه‌های شهرداری‌های کل کشور مبلغ ۸۱ هزار و ۷۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود که اثرات جبران‌ناپذیری را بر مدیریت شهری وارد خواهد نمود.

تنها در دو شهر تهران و مشهد، اثر لایحه مذکور بر هزینه‌ها، مبلغ ۵۵ هزار و ۴۷۱ میلیارد ریال برآورد شده است که این میزان ۶۸ درصد از کل تأثیر لایحه بر شهرداری‌های کشور می‌باشد.

این برآورد با فرض تصویب ماده ۱۳ لایحه هدفمند نمودن یارانه‌ها مبنی بر "موقوف‌الاجرا شدن افزایش حقوق کارکنان از زمان اجرای قانون هدفمند نمودن یارانه‌ها" صورت پذیرفته و این در حالی است که افزایش قیمت‌ها از یک سو و کاهش قدرت خرید کارکنان شهرداری‌ها از سوی دیگر، خود زمینه‌ساز نارضایتی پرسنل و بروز مفاسد احتمالی خواهد بود.

بودجه شهرداری‌ها در قالب فصل بندی برنامه، طرح و پروژه، هزینه‌های لازم درخصوص پاسخگویی به هر یک از نیازهای شهروندان را در راستای خدماتی مانند حمل‌ونقل عمومی، فضای سبز، زیباسازی و ایمنی شهری در برمی‌گیرد که کاهش میزان اعتبار و یا افزایش قیمت تمام‌شده پروژه‌ها در هر یک از فصول برنامه‌ها و یا طرح‌ها، تأثیرگذاری شهرداری را در ارائه خدمات کاهش داده و در نهایت، عدم رضایت شهروندان را به دنبال دارد. در غیر این صورت می‌باید عوارض دریافتی از شهروندان در حدود ۵۰ برابر میزان فعلی افزایش یابد که این امر فشار مضاعفی را بر شهروندان وارد نموده و انتظارات تورمی در این حوزه به مراتب از تورم پیش‌بینی شده بیشتر خواهد بود. ■

ادامه مصاحبه دکتر محمدباقر قالیباف را در شماره بعدی ماهنامه «اقتصاد ایران» می‌خوانید.