

مدیریت و برنامه‌ریزی شهری

در چنبره مشکلات کوچک و بزرگ

مصاحبه اختصاصی ماهنامه «اقتصاد ایران» با آقای رسول خادم، رییس کمیسیون بودجه شورای شهر تهران

گسترده‌گی بازار غیررسمی و عدم مدیریت مناسب با رویکرد فرصت‌آفرینی و تهدیدزدایی از جانب این بازار می‌باشد. همچنین فقدان مطالعات ریشه‌ای و پیش‌نیاز

مهمترین مشکلات و چالش‌های پیش روی توسعه اقتصاد تهران را در چه مسایلی می‌دانید؟



از مهمترین مسایل پیش روی اقتصاد شهر تهران، فقدان برنامه‌ریزی، هماهنگی و اراده مدیریتی لازم در اعمال مدیریت بر بازار زمین و مسکن در شهر تهران است. درست است که در راهبردهای سند طرح جامع تهران و با برنامه‌ریزی‌های ۵ ساله شهرداری تهران رویکرد به نسبت کارشناسانه‌ای جهت برون‌رفت از مسایل امروز زمین و مسکن لحاظ گردیده، اما تا زمانی که این

حوزه اقتصاد شهری و محورهای مرتبط با آن به عنوان پایه و اساس هرگونه تصمیم‌گیری مدیریتی در شهر تهران را می‌توان از دیگر مشکلات یاد شده دانست.

فقدان ساختار مدیریتی لازم جهت مدیریت اقتصاد شهری در تهران که از کلیه شاخص‌های مدیریتی مورد نیاز برخوردار باشد، از دیگر مسایل اقتصاد شهری در تهران است.

مشکلات مورد اشاره که می‌توانند در اجزای مختلف و لایه‌های خردتری مورد بررسی واقع شوند، در واقع متأثر از مسایل کلان اقتصاد کشور هستند که در شهر تهران به عنوان مرکز سیاسی کشور به خوبی خود را نشان می‌دهند.

مهمترین منابع درآمدی و در نقطه مقابل هزینه‌های مصرفی شهرداری به خصوص در شهر تهران، چه مواردی می‌باشند؟

بیشترین منبع درآمدی شهرداری تهران هنوز از عوارض ساخت‌وساز است و این امر تا اصلاح رویکرد درآمدی در شهرداری و شهر تهران به قوت خود باقی خواهد ماند. سهم درآمدهای پایدار در چند سال گذشته و به خصوص بعد از تصویب طرح جامع درآمد پایدار شهری توسط شورای شهر، گرچه نسبت به قبل افزایش قابل توجهی داشته است، اما هنوز جزئی از ردیف‌های فرعی درآمد شهرداری محسوب می‌شود. البته خوشبختانه

راهبردها در قالب برنامه‌ریزی اجرایی مشخص تعریف و وارد مراحل اجرا نشوند، هیچ اتفاقی در حوزه بازار زمین و مسکن در اقتصاد شهری تهران نخواهد افتاد. البته خوشبختانه طرح مشترکی میان شورای شهر، شهرداری تهران و وزارت مسکن نیز تهیه شده که امیدوارم هرچه سریع‌تر در شورای شهر تهران تصویب و شرایط اجرای آن فراهم گردد. از دیگر مسایل اقتصاد شهری در تهران فقدان برنامه در جهت جذب سرمایه و جلب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی است. با توجه به منابع مالی در شهر تهران علیرغم قابل توجه نشان دادن آن نسبت به سایر شهرهای کشور برای رسیدن به اهداف سند چشم‌انداز تهران در تحقق راهبردهای سند طرح جامع - که بسیار محدود است - نداشتن برنامه‌ای مشخص، محدودیت‌های داخلی و خارجی، نابسامانی ساختاری در مدیریت دولتی و عمومی در جذب سرمایه‌گذار و بسیاری از موارد دیگر که از حوصله این مصاحبه خارج است از دیگر مسایل و مشکلات بازار سرمایه در حوزه اقتصاد شهری در تهران می‌باشند.

دیگر این که عدم برنامه‌ریزی و مدیریت بر بازار اشتغال و کار موجب گردیده مدیریت شهری در تهران تعریفی از تبعات اعمال سیاست‌های مدیریتی خود بر این بازار نداشته و به دلیل فقدان ابزارهای لازم اندازه‌گیری از وضعیت این بازار، قابلیت برنامه‌ریزی مستند و معتبر در این زمینه را نیز دارا نباشد. مشکلات دیگر تهران

NGO، همگی از این موارد به حساب می‌آیند که در اهداف کمی توسعه شهری تهران و در قالب تدوین قوانین میان‌مدت شهری گنجانده شده‌اند. همچنین نظارت دقیق بر بهبود ترافیک شهری و یا پرداخت یارانه‌های بسیار زیادی که در راستای ناوگان حمل‌ونقل عمومی شهری پرداخت می‌شود، یافتن راهی برای تأمین هزینه‌های آن - ولو اندک - را گوشزد می‌کند. در حال حاضر به ازای هر سفر درون شهری با مترو، یارانه‌ای معادل ۳۰۰ تومان توسط شهرداری پرداخت می‌شود که به دلیل مشکلات هزینه‌ای و تورمی جامعه، بدون شک، افزایش بهای نرخ آن کار درستی نخواهد بود. علاوه بر این، علیرغم انتقاد فراوان بر نظریه پرداخت یارانه در اقتصاد، یکی از مهمترین سیاست‌های اقتصادی پذیرفته شده در کلان‌شهرهای مدرن، پرداخت یارانه - حتی در رقم‌های میلیارد دلاری - جهت توسعه حمل‌ونقل عمومی به دلیل عدم گسترش استفاده از سواری‌های تک‌سرنشین - که رشد آلودگی، افزایش مصرف سوخت و شدت یافتن حجم ترافیک از نتایج آن خواهند بود - می‌باشد. متأسفانه علیرغم نیاز شدید شهر تهران به گسترش این وسایط، هنوز برنامه‌ریزی اصولی در راستای تأمین منابع مالی آن صورت نگرفته است. بنا به گفته مسئولان شهرداری، سال گذشته رقم اختصاص یافته وزارت کشور برای توسعه مترو در حدود ۳۰۰ میلیون دلار بوده که این رقم نزدیک به ۶۰۰ میلیون دلار از بودجه تعیین شده کمتر است. در حال حاضر مصرف بنزین کشور رقمی بیش از ۶۰ میلیون لیتر در روز است که براساس تحلیل کارشناسان، در صورتی که حمل‌ونقل عمومی به صورت پیوسته و با کیفیت افزایش نیابد، مصرف روزانه بنزین در آینده‌ای نزدیک به رقم ۱۰۰ میلیون لیتر در روز خواهد رسید که هزینه‌های معادل ۶/۵ میلیارد دلار را برای واردات بنزین به دولت تحمیل خواهد نمود. بی‌شک پرداخت‌های به مراتب کمتر دولت به شهرداری در جهت توسعه ناوگان حمل‌ونقل عمومی با کیفیت - در قبال پایداری درآمدهای شهرداری - می‌تواند علاوه بر کاهش ترافیک به پیشگیری از رشد نامتقارن هزینه‌های جاری دولت کمک کند و به یاد داشته باشیم که "پیشگیری بهتر از درمان است."

برخی از صور لایحه ۵ ساله شهرداری تهران

اهداف کمی	۸۸	۸۹	۹۰	۹۱	۹۲
ناوگان عمومی اتوبوسرانی (دستگاه)	۵,۹۱۱	۵,۸۱۷	۵,۵۰۷	۵,۲۰۷	۴,۹۳۶
ناوگان خصوصی اتوبوسرانی (دستگاه)	۲,۸۲۹	۴,۰۲۳	۵,۲۴۳	۵,۷۹۳	۶,۰۶۴
طول خطوط سامانه تندرو (کیلومتر)	۱۲۹/۸	۱۵۹	۱۵۹	۱۵۹	۱۵۹
تعداد خطوط سامانه تندرو	۷	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰

استخراج: واحد تحقیقات «اقتصاد ایران» از شهرداری تهران

شهرداری تهران و شورای اسلامی شهر تهران در جلسات مستمر سه ماه گذشته به جمع‌بندی مناسبی در جهت اصلاح این نحوه درآمد از آتی به پایدار رسیده‌اند که جهت‌گیری جدی در مسیر درآمدهای پایدار خواهد بود و به عنوان ضوابط مالی طرح‌های تفصیلی شهری در صورت تصویب از زمان ابلاغ اجرا خواهد شد. بالاترین حجم منابع حاصله نیز صرف پروژه‌های عمرانی غیرمستمر اعم از نیمه تمام و جدید می‌شود. امسال شهرداری تهران حدود ۵ هزار میلیارد تومان بودجه عمرانی، نزدیک هزار و ۳۰۰ میلیارد تومان جاری و نزدیک هزار میلیارد تومان بودجه عمرانی پروژه‌های مستمر در ردیف‌های هزینه‌های مصرفی خود داشته است.

تعمیرات: با توجه به آن که افزایش قیمت زمین و مسکن، عموماً به افزایش تعرفه‌ها و عوارض شهرداری منجر شده و در واقع باعث افزایش درآمد شهرداری می‌شود و از طرف دیگر اثری منفی بر بودجه خانوار می‌گذارد، چه راهکاری پیشنهاد می‌نمایید که طرفین مذکور متحمل زیان نشوند؟

پاسخ به سؤال شما بحث بسیار مفصلی را می‌طلبد که از حوصله این مصاحبه خارج است، اما مدیریت بر بازار زمین و مسکن یک امر حاکمیتی است که جدا از برنامه‌های اجرایی آن - که کاملاً باید با بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش خصوصی دنبال شود - باید تحت نظارت دقیق و با ابزارهای مدیریتی که حاکمیت در اختیار دارد مدیریت شود. متأسفانه برخی از این ابزارها از جمله مالکیت زمین و مسکن که می‌باید متعلق به حاکمیت باشد در شهر تهران از دست رفته است. این موضوع در کنار سایر موضوعاتی چون سرمایه‌ای شدن موضوع مسکن در کشور و رویکرد شهرداری تهران در ۲ دهه گذشته که رویکرد بنگاه‌های اقتصادی در خصوص موضوع زمین و مسکن بوده در استمرار شرایط نابسامان فعلی مؤثر است. برای خروج از این رویکرد لازم است با تغییر تدریجی درآمدهای شهرداری از آتی به پایدار، چگونگی بهره‌برداری از اراضی و املاک، جایگزین کاربرد زمین و ملک گردد. البته این موضوع می‌تواند گام اول در اصلاح این وضعیت باشد. متعاقباً با افزایش سهم مدیریت شهری در مدیریت بازار زمین و مسکن و اصلاح رویکردهای درآمدی، شاهد تحولی ساختاری البته به صورت تدریجی در کاهش مشکلات فعلی خواهیم بود.

بدیهی است اگر نگاه شهرداری به شهر، نگاه مدیریت شهری باشد و نه یک بنگاه اقتصادی کلان که در رقابت با مردم و بخش خصوصی به موضوع بازار زمین و مسکن می‌پردازد، شرایط اصلاح تدریجی وضع نابسامان مطرح شده در این سؤال با تدوین ضوابط و مقررات متناسب لازم اتفاق خواهد افتاد.

تعمیرات: در بسیاری از کشورهای دنیا، شهرداری‌ها سهم قابل توجهی از درآمد دولتی را به خود اختصاص می‌دهند. این مقوله را در کلان‌شهر تهران چگونه ارزیابی می‌کنید؟

متأسفانه این موضوع به دلیل عدم مدیریت لازم و اعمال اراده‌ای مافوق تصمیم‌گیران دولتی و شهری فعلی از بزرگترین نقاط آسیب شهر تهران در اجرای طرح‌های توسعه‌ای به‌ویژه طرح‌های زیرساختی است. بهترین نمونه آن، پروژه فاضلاب تهران با حدود ۱۵ سال سابقه از آغاز به کار است که به دلیل عدم تأمین منابع لازم مطابق قانون توسط دولت کمتر از ۳۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته، در حالی که از مهمترین مسایل و مشکلات زیستی مردم در شهر تهران به شمار می‌آید. علاوه بر این توسعه سیستم حمل‌ونقل انبوه و یا احیا و نوسازی بافت فرسوده، مطابق با قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف به تأمین منابع احیا و نوسازی بافت‌های فرسوده کشور ظرف مدت ۱۰ سال یعنی تا سال ۹۴ بوده است. همچنین شهر تهران در حال حاضر به تنهایی نیازمند مبالغی حدود ۳۳ هزار میلیارد تومان اعتبار جهت تأمین ۲۰ درصد سرانه عمومی است که اجرای آن پروژه‌ها بر عهده حاکمیت است. در واقع عدم پذیرش مسئولیت در عمل و نه در کلام توسط دولت‌ها در چند دوره گذشته در تأمین نیازهای مالی پروژه‌های زیرساختی شهر تهران، موجب اتلاف منابع موجود و از میان رفتن بسیاری از فرصت‌ها و منابع در جهت توسعه شهر تهران گردیده است.

تعمیرات: نظر جنابعالی در مورد تأثیر برخی شاخص‌ها نظیر جمعیت، بیکاری، بهداشت و آموزش، روی مباحث شهرداری چیست و سالانه چه میزان از درآمدهای شهری در این راستا خرج می‌شوند؟

با توجه به این که شهرداری تهران به عنوان کلان‌ترین دستگاه اجرایی در شهر تهران وظیفه مدیریت بر تأمین سرانه‌های عمومی و خدماتی مورد نیاز جمعیت شهر تهران را مطابق قوانین جاری پس از ابلاغ طرح جامع شهر تهران بر عهده دارد - فارغ از این که هر دستگاه اجرایی بنا بر مأموریت قانونی خود نسبت به تأمین سرانه‌های تخصصی و مورد نیاز شهروندان تهرانی می‌باید اقدام نماید - بدیهی است ارتباط میان نظام برنامه‌ریزی در مدیریت شهرداری با شاخص‌هایی مانند جمعیت به طور مستقیم و با مباحثی مانند بهداشت و آموزش و همچنین با سایر دستگاه‌های اجرایی مسئول در تأمین زیرساخت‌ها و نظارت بر ضوابط ساخت‌وساز در تعامل تنگاتنگ می‌باشد. موضوع بازار اشتغال که یکی از محورهای اقتصاد شهری به حساب می‌آید از جنبه‌های مختلف با برنامه‌های عملیاتی شهرداری تهران به طور مستقیم و غیرمستقیم ارتباط دارد. اقدامات مدیریتی شهرداری در بازار زمین و مسکن و یا در بازار سرمایه‌گذاری و حتی بازار

فعالیت‌های غیررسمی بر موضوع بازار اشتغال در شهرها مؤثر است. اما در ظاهر متولی موضوع اشتغال و یا کاهش بیکاری دستگاه اجرایی دیگری است. به اعتقاد من در صورتی که مدیریت در وزارت کار و امور اجتماعی نسبت به نقش شهرداری‌ها در رونق بازار کار و فعالیت در شهرها برخوردار آگاهانه، منطقی و در عین حال مستمر داشت، بسیاری از مشکلات مربوط به بیکاری که به عنوان یک بحران اجتماعی و اقتصادی در جامعه ایران وجود دارد را می‌توانست در چارچوب برنامه‌های مشخص به عنوان یک متغیر بسیار مؤثر در کاهش معضل مذکور دنبال نماید. در واقع در نظام برنامه‌ریزی موجود در کشور سهم شهرداری در بازار اشتغال در حوزه اقتصادی شهر تعریف نشده است.

تعمیرات: با توجه به این که قرار است کشورمان در افق ۱۴۰۴ به عنوان قطب اقتصادی منطقه مطرح شود و از آنجا که بی‌شک بر خورداری از اقتصاد پیشرفته و مدرن شهری، راه دستیابی به این مهم را هموارتر می‌سازد، آیا اقتصاد تهران به عنوان پایتخت کشور متناسب با این هدف حرکت می‌کند؟

وضعیت موجود اقتصاد در کشور و در شهر تهران با جایگاه چشم‌انداز آن در افق ۱۴۰۴ فاصله جدی دارد. خوشبختانه در راهبردهای سند طرح جامع به ویژه راهبرد سوم و پنجم سند مذکور اشاره جدی به بخشی از استراتژی‌های مورد نظر جهت نزدیک شدن به جایگاه چشم‌اندازی تهران در طرح جامع صورت پذیرفته است. در برنامه ۵ ساله شهرداری تهران نیز پروژه‌های مطالعاتی مورد نظر به عنوان پیش‌نیاز برنامه‌های اجرایی شهرداری تهران تعریف گردیده است. معضله برای رسیدن به جایگاه چشم‌اندازی شهر تهران در اقتصاد شهری و اثربخشی قابلیت‌های مثبت این جایگاه در اقتصاد کشور در افق چشم‌انداز نیاز به تعامل و همکاری جدی سطوح مرتبط با حوزه اقتصاد شهری در مدیریت شهری تهران و در کشور نیاز دارد. با توجه به رویکرد سخت‌گیرانه و بی‌اعتماد دولت‌ها در واگذاری امور اقتصادی در شهرها به مدیریت شهری و همچنین نوع نگرش و فرهنگ حاکم بر شهرداری‌ها که هنوز با مسئولیت‌پذیری و فرهنگ مدیریتی متناسب با مدیریت شهر و نه صرفاً بنگاه اقتصادی بودن فاصله دارد، نقش شوراهای اسلامی شهرها به عنوان حلقه وصل میان نهادهای دولتی و شهرداری‌ها، بسیار کلیدی‌تر از آنچه امروزه توسط مجلس شورای اسلامی و دولت با نگاه مبهم و توأم با تردید - در عمل و نه در شعار - نگریده می‌شود خواهد بود.

تعمیرات: متشکریم. ■