

بحران مالی جهانی تأثیرات بحران بر حاکمیت‌های محلی و واکنش‌ها

• داریوش اسفاری

کارشناس ارشد مدیریت اجرایی

مدیر پیشین اوراق قرضه‌ی شهرداری سن خوزه

مقدمه

اثرات بحران مالی جهانی از اواخر سال ۲۰۰۶ میلادی آشکار شد و در سال ۲۰۰۸ با شدت هر چه تمام‌تر بروز کرد و دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) را نیز بی‌نصیب نگذاشت. اثرات کلان بحران مالی جهانی انقباض اقتصادی در سطوح ملی و پیامدهای آن رکود در تولید و معاملات، نزول قیمت دارایی‌ها، بیکاری و افت درآمدهاست که تا زمان درج این نوشته اثرات آن همچنان ادامه دارد.

این نوشته سعی بر آن دارد تا اثرات انقباض اقتصادی، رکود و بیکاری، نزول قیمت‌ها، افت درآمد شهرداری‌ها و مشکل تأمین اعتبارات را به صورت خلاصه درج و سپس سیاست‌های اتخاذ شده به وسیله‌ی مقامات دولت‌های محلی را بررسی کند. روشن است که منابع استفاده شده، بیشتر در ارتباط با کلانشهرهای ایالات متحده هستند، زیرا این بحران‌ها بیشتر در ایالات متحده خود را بروز دادند و هم چنین منابع درج شده‌ی موجود نیز اغلب در ارتباط با کلانشهرهای ایالات متحده می‌باشند.

هدف اصلی این بخش با عنوان «اقتصاد شهری در جهان»، طرح و بررسی تجربیات موفق کشورهای جهان - چه شهرهای جهان توسعه یافته و چه شهرهای کشورهای در حال توسعه - در برخورد با مسائل اقتصادی و مالی است که با آنها مواجه می‌شوند. این بخش بر درس‌های قابل انتقال* از تجربیات کشورهای دیگر، در برخورد با مسائل اقتصادی شهرهای کشور متمرکز خواهد بود و تلاش خواهد کرد تا با طرح مسائل اقتصادی مختلف در زندگی شهری، پاسخ‌های سیاستی موفق سیاستگذاران و برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای کشورهای دیگر را در برابر آنها بررسی و نقد کند. این مسائل حوزه‌های مختلفی مانند مسائل موجود در حوزه‌ی کاربری زمین و ترابری شهری تا موضوع مسکن، فقر و توسعه‌ی شهری و هزینه و درآمد شهرداری را پوشش خواهد داد. در این بخش موضوعات مشخصی مانند موارد زیر می‌تواند موضوع طرح در تجربیات موفق اقتصاد شهری جهان قرار گیرد:

- ۱- تجربیات موفق در زمینه‌ی مکان‌یابی بهینه‌ی تأسیسات و تجهیزات عمومی شهری؛
- ۲- مکان‌یابی فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی و نواحی مسکونی و تجاری در شهرها؛
- ۳- تجربیات موفق در زمینه‌ی کاهش پیامدهای اقتصادی ازدحام و ترافیک شهری؛
- ۴- تجربیات موفق اقتصادی در طراحی نظام بهینه‌ی ترابری عمومی؛
- ۵- تجربیات موفق در زمینه‌ی فقر و نابرابری‌های شهری و روش‌های برخورد با آن؛
- ۶- موفقیت در زمینه‌ی اعمال روش‌های محرک توسعه‌ی اقتصاد شهری و منطقه‌ای؛
- ۷- تجربیات موفق در زمینه‌ی تأمین مسکن کم درآمد؛
- ۸- تجربیات موفق در زمینه‌ی روش‌های تأمین مالی مسکن شهری (از دید مسکن غیررسمی و رسمی، مسکن متعارف و مسکن ارزان قیمت)؛
- ۹- تجربیات موفق در زمینه‌ی شناسایی و تأمین منابع پایدار شهری؛
- ۱۰- تجربیات موفق در زمینه‌ی تنظیم رابطه‌ی حکومت‌های مرکزی و محلی؛

۱۱- تعریف اصول و روش‌های کارآمد وضع مالیات بر املاک و زمین شهری و

۱۲- قیمت‌گذاری بهای خدمات و مانند آن. فهرست خلاصه‌ی ارائه شده، تنها یادآوری گذرایی برگستره‌ی وسیع موضوعاتی است که می‌توان در این بخش به آنها توجه کرد. امید است تا با طرح تجربیات موفق سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در حوزه‌های اقتصاد شهری کشورهای دیگر جهان، بتوان کمک‌های فکری مفیدی را برای سیاستگذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی و مالی شهرهای کشور، در انجام وظایف و کارکردهای خود، ارائه داد.

* Transferable Lessons

۱- اثرات بحران مالی جهانی بر اقتصاد ملی و محلی

الف- انقباض اقتصادی و نزول معاملات در بخش خصوصی و دولتی، از یک سو از دست دادن مشاغل و رشد بیکاری و از سوی دیگر، افت مالیات بر فروش^۱ را به دنبال دارد.
ب- با رشد بیکاری و ازدست رفتن مشاغل، مالیات بر درآمد^۲ رشد نزولی پیدا می‌کند.
ج- مالیات بر املاک^۳، که ضریبی از بهای ملک است، موازی با پایین آمدن بهای زمین و مستغلات رشد نزولی پیدا می‌کند.

د- از آنجایی که بحران اقتصادی جهانی، مالی-اعتباری است، از پیامدهای این بحران، نزول اعتبارات مالی را می‌توان نام برد که خود را در بخش‌های خصوصی و دولتی نشان داده است. بانک‌ها و بنگاه‌های مالی نه تنها از دادن اعتبار (وام) به یکدیگر خودداری می‌کنند، بلکه این معضل گریبان‌گیر تمام مردم جامعه و مهم‌تر از آن، بخش دولتی نیز گردیده و استقراض و انتشار اوراق قرضه‌ی کوتاه و درازمدت برای دولت‌های محلی نیز بسیار مشکل و گران شده است.

ه- تمام مالیات‌ها به طور یکسان در اختیار دولت‌های محلی قرار نگرفته‌اند؛ بلکه میزان دریافت‌های دولت‌های محلی از هر یک از این مالیات‌ها به قوانین ملی، ایالتی و محلی بستگی دارد. برای نمونه و با ساده‌انگاری، در ایالات متحده (با وجود قوانین پیچیده‌ی مالیاتی) مالیات بر املاک به دولت‌های محلی تعلق می‌گیرد؛ اما مالیات بر فروش اغلب به حساب‌ها و خزانه‌های دولت‌های ایالتی و ایالت‌ها ریخته شده که بخشی از آن به دولت‌های محلی بازگردانده می‌شوند و مالیات بر درآمدها در اختیار دولت مرکزی است که آن نیز به نوبه‌ی خود بخشی را به دولت‌های محلی باز می‌گرداند. در نتیجه می‌توان گفت اثرات بحران مالی جهانی بر اقتصاد محلی افت مالیات بر فروش، مالیات بر درآمد، مالیات بر املاک و هم چنین افت اعتبار و استقراض را به دنبال دارد.

و- بخش تجاری حکومت‌های محلی^۴ نیز از انقباض اقتصاد جهانی رهایی نیافته و درآمدهای تجاری شهرداری‌ها نیز رشد نزولی داشته‌اند.

۲- تفکیک بودجه‌ی عملیاتی - جاری^۵ از بودجه‌ی سرمایه‌ای - عمرانی^۶

بودجه‌های عمرانی و بودجه‌های عملیاتی با یکدیگر تفاوت دارند و هزینه‌ی هر یک از این بودجه‌ها اثرات متفاوتی بر اقتصاد ملی و محلی می‌گذارد. بودجه‌های جاری اغلب برای پرداخت دستمزد پرسنل و مخارج روزمره و حفظ و نگهداری وضع موجود دولتهای محلی هزینه می‌شوند؛ در حالی که بودجه‌های عمرانی برای توسعه و گذار از وضعیت موجود در دولت‌های محلی هزینه می‌شوند. با توجه به تعاریف بیان شده می‌توان به این نتایج دست یافت که:

الف- صرف بودجه‌ی عمرانی در رساندن خدمات به شهروندان جنبه‌ی توسعه‌ای دارد؛ در حالی که صرف بودجه‌های جاری دولت‌های محلی، توسعه‌ای در رساندن خدمات به شهروندان ایجاد نمی‌کند.
ب- هزینه کردن بودجه‌های عمرانی، گسترش کار و فعالیت‌های اقتصادی را به دنبال دارد؛ در حالی که صرف بودجه‌های جاری به فعالیت و گسترش اقتصادی خاصی نمی‌انجامد.

ج- بیشتر دولت‌های محلی برای کم کردن بودجه‌های جاری و هم چنین بالا بردن بازدهی این بودجه‌ها تلاش می‌کنند؛ در حالی که تمامی آنها تمایل دارند که بودجه و فعالیت‌های عمرانی خود را ادامه و گسترش دهند.

۳- اثرات بحران بر منابع درآمدی کلانشهرها- تشخیص، تفکیک و تحلیل^۷

موضوع دیگر در شناخت اثرات بحران مالی بر دولت‌های محلی، تشخیص، تفکیک و تحلیل این اثرات بر روی هریک از اقلام منابع مالی بودجه است. این شیوه، در شناسایی و حفظ منابع مالی پایدار شهرداری‌ها تأثیر مستقیم داشته و رابطه‌ی اقتصاد محلی و افت و خیز آن را با هر یک از منابع مالی پایدار بودجه به طور مشخص و مستقیم تحلیل و بررسی می‌کند. اما به علت فراوانی و قابل قیاس نبودن جزئیات اقتصاد محلی و قوانین مالیاتی و درآمد شهری در کشورهای مختلف، سنجش میزان درآمد اجزا و اقلام بودجه‌ی دولت‌های محلی با یکدیگر بی‌نتیجه بوده و هیچ وقت دو حکومت محلی یافت نمی‌شود که از نظر نحوه‌ی درآمد، نوع، میزان و درصد اقلام بودجه با یکدیگر یکسان باشند. از دیدگاه کلی می‌توان به سنجش وضعیت اقتصادی حکومت‌های محلی و رابطه‌ی آنها با بحران مالی جهانی پرداخت؛ اما سنجش اقلام بودجه‌ی آنها با یکدیگر برای دادن جمع‌بندی کلی پیشنهاد نمی‌شود. بنابراین با وجود اینکه تشخیص، تفکیک و تحلیل اقلام بودجه‌ی هر یک از حکومت‌های محلی مطالعه شده در رابطه با بحران مالی جهانی آموزنده است، اما نباید اقلام بودجه‌ی آنها را با یکدیگر سنجید.

شهروندان زمانی به تغییرات و ارائه‌ی خدمات شهری رضایت می‌دهند که وجود مسئله‌ی بحران و کسر بودجه را باور کنند. مدیران و کارشناسان حکومت‌های محلی نیز میزان کسر بودجه را پیش‌بینی کرده، اثرات کوتاه و دراز مدت آن را مشخص و با شهروندان خود در میان می‌گذارند

۴- راهکارهای اتخاذ شده توسط کلانشهرها در مقابله با بحران اقتصادی

۴-۱- اندازه‌گیری میزان افت درآمد

اولین اقدام برای تهیه‌ی استراتژی مطلوب و کارآمد، تشخیص میزان افت درآمد و اثرات کوتاه و درازمدت آن بر حوزه‌ی فعالیت حکومت محلی است و در این رابطه مدیران حکومت‌های محلی به تغییرات زیر توجه می‌کنند:

الف- تغییرات در زمان دریافت‌ها و پرداخت‌های شهرداری‌ها؛

ب- تغییرات در قوانین مربوط به حوزه‌ی فعالیت‌های شهرداری‌ها؛

پ- تغییرات اقتصادی ملی و محلی در حوزه‌ی فعالیت شهرداری‌ها و

ت- تغییرات برنامه‌ها و پروژه‌ها در حوزه‌ی فعالیت شهرداری‌ها.

۴-۲- ارتباط با شهروندان

لازمه‌ی ارائه و ادامه‌ی تغییرات نامبرده، پشتیبانی مردمی از تغییر برنامه‌ها و پروژه‌ها و چگونگی ارائه‌ی خدمات توسط شهرداری‌هاست. شهروندان زمانی به تغییرات و ارائه‌ی خدمات شهری رضایت می‌دهند که وجود مسئله‌ی بحران و کسر بودجه را باور کنند. مدیران و کارشناسان حکومت‌های محلی نیز میزان کسر

بودجه را پیش‌بینی کرده، اثرات کوتاه و دراز مدت آن را مشخص و با شهروندان خود در میان می‌گذارند.

۳-۴- راهکارهای برنامه‌ریزی شده

برای حل بحران بودجه باید راهکار^۸ درستی یافت. برخی از دولت‌های محلی با اجرای برنامه‌های مقطعی، مشکل درآمدهای کوتاه‌مدت را حل کرده‌اند؛ مانند به عقب انداختن برخی از پروژه‌های عمرانی که از بودجه‌های جاری هزینه شده‌اند. اما چنانچه معضل بودجه، اساسی - ساختاری^۹ و طولانی مدت باشد، چگونگی برخورد با آن معضل، بازنگری و تغییر در سیستم فعالیت ارائه‌ی خدمات شهری است. شوراهای کلانشهرها در شناسایی و اندازه‌گیری ابعاد بحران‌های اقتصادی دخالت مستقیم داشته تا اطمینان یابند که کارشناسان و مدیران ارشد شهرداری‌ها بحران را به درستی ارزیابی کرده‌اند. از سوی دیگر، چنانچه برنامه‌های پیشنهاد شده توسط کارشناسان شهرداری‌ها با شهروندان مطرح نشود و رضایت آنها فراهم نگردد، کم اثر شده و برنامه‌ها کارایی لازم را نخواهند داشت.

۴-۴- استفاده از پسماند حساب‌ها

بسیاری از کلانشهرها به سرعت به تحلیل و ارزیابی پسماند حساب‌ها^{۱۰} می‌پردازند و چنانچه این امر کارشناسانه و با دقت انجام گیرد، می‌توان گذار مالی^{۱۱} را پیش‌بینی کرد و اگر به این نتیجه برسند که حساب‌ها پسماندی خواهند داشت، پیش از پایان سال مالی به تخصیص این پسماندها به هزینه‌های اولویت‌بندی شده می‌پردازند.

۵-۴- توجه به داده‌ها و نتایج آنها

نتایج هر راهکار برای حذف خدمات و هزینه‌ها به طور دقیق به اعضای شورای شهر و سپس به شهروندان گزارش می‌شود. مدیران و کارشناسان دولتهای محلی از تمام ابزار و اسباب‌های تحلیلی استفاده می‌کنند تا به دقت بتوانند پیامدهای هر راهکار پیشنهاد شده را در حذف و یا کاهش خدمات شهری به اطلاع اعضای شورای شهر برسانند. برای نمونه، اگر از بودجه‌ی برف‌روبی شهر ۲۰ درصد کاسته شود اما نشست برف ۱۵ درصد از سال پیش بیشتر شود، اثرات تأمینات شهری - محیط زیستی - اجتماعی آن چگونه خواهد بود؟ با ارائه‌ی این گونه گزارش‌ها و با تحلیل علمی - فنی که در اختیار شوراهای شهرها گذاشته می‌شود، بودجه را با دقت بیشتری برنامه‌ریزی کرده و از شوک‌های پیش‌بینی نشده جلوگیری می‌کنند.

۶-۴- پیدا کردن منابع جدید درآمد

یافتن منابع جدید درآمدی از جمله فعالیت‌های مهم شهرداری‌هاست. بسیاری از شهرها از منابعی برخوردارند که تاکنون به آنها توجهی نشده و تشخیص منابع مالی داخلی نیز از زمره‌ی این فعالیت‌ها به شمار می‌رود. حساب‌های تجارتهای شهرداری‌ها^{۱۲}، متعلق به شرکت‌های دولتهای محلی، از جمله‌ی این منابع مالی‌اند، که در برخی مواقع سهم خدمات دریافتی خود را به طور کامل به دولت محلی نمی‌پردازند. این حساب‌ها باید سهم خدمات مدیریت شهرداری‌ها را بپردازند، که مهمترین آنها مدیریت بخش مالی و شخص شهردار است.

افزون بر آن، می‌توان گفت تمامی عوارض می‌بایست به صورت کارشناسانه و از نو ارزیابی شوند تا شهرداری اطمینان یابد که تمامی هزینه‌های مربوط به آن در عوارض جای داده شده است.

از دیاد درآمدها گرچه در شرایط انقباض اقتصادی امری مشکل به نظر می آید، اما در حقیقت فرصتی است که دولت‌های محلی سیاست‌های هزینه‌بر قدیمی را به صورت جدی و از نو، پیگیری کنند. راهکارهایی که در این زمینه می‌توان اتخاذ کرد عبارت‌اند از: برنامه‌ریزی نوین برای جمع‌آوری مالیات‌ها و بدهی‌های عقب افتاده به شهرداری، بازنگری در سیستم قدیمی مالیاتی و جمع‌آوری عوارض در حال اجرا، بالا آوردن نرخ خدمات شرکت‌های دولتی و بالا بردن پهنه‌ی عمومی مالیات‌های موجود

۴-۷- مرحله‌ای بودن تغییرات

تلاش دولت‌های محلی بر این است که تغییرات را در چندین مرحله به اجرا در آورند. اگر کم و یا حذف کردن برخی از خدمات و یا زیاد شدن نرخ برخی از عوارض و خدمات، در چندین مرحله صورت گیرد، از شوک ناگهانی جلوگیری می‌شود. در صورت حذف برخی از برنامه‌ها و خدمات بهتر است که به جای پایان دادن خدمات کارکنان، از استخدام جدید پس از بازنشستگی جلوگیری شود تا به تدریج تعداد پرسنل کاهش یابد.

۴-۸- تجدید نظر در انتخاب ارائه‌ی خدمات

از آنجایی که شهرداری‌ها به کسب خرید و فروش خدمات می‌پردازند، لازم است که مدیریت شهری آگاه باشد که باید چه نوع و چه سطحی از خدمات را معامله کند و آیا راه‌های دیگری با نرخ کمتر پیدا می‌شود که این خدمات را ارائه دهد؟ در برخی از مناطق شهرداری‌ها، ارائه و هزینه‌ی خدمات با یکدیگر شریک شده و از این راه هزینه‌ها را سرشکن می‌کنند، برای نمونه، در شهرهای نزدیک به یکدیگر خدمات پاکسازی و جمع‌آوری زباله‌ها و آتش نشانی میان چند شهر تقسیم شده و هزینه‌های آن نیز میان شهرداری‌های گوناگون سرشکن می‌شود.

۴-۹- ارزیابی و گذاری خدمات شهرداری

برخی از شهرداری‌ها با طرح پرسش‌هایی مانند: چه خدماتی را و چگونه ارائه دهند و آیا می‌توان چنین خدماتی را به بخش خصوصی واگذار کرد؟ در حال ارزیابی خدمات شهری‌اند. این تصمیم‌گیری رابطه‌ی مستقیمی با تعداد پرسنل دولت محلی و بازدهی شغلی آنها دارد. هر چقدر تعداد پرسنل در حوزه‌ی یک فعالیت و یا در حوزه‌ی یک حکومت محلی بیشتر باشد، وجود این بحران جدی‌تر، حل آن لازم‌تر، پیامدهای آن از نظر اقتصادی مفیدتر و از نظر سیاسی مشکل‌تر خواهد بود. با واگذاری یک فعالیت عمده‌ی شهرداری به بخش خصوصی، باید تعداد زیادی از پرسنل ناکارآمد و یا کارآمد با هزینه‌ی گزاف اخراج شوند. چنین تصمیمی به همان میزان که از نظر کم کردن هزینه‌های جاری با ارزش است می‌تواند موج نارضایتی و کارشکنی را در پی داشته باشد.

نتیجه‌گیری

با توجه به اثرات بحران مالی جهانی بر حاکمیت‌های محلی، محورها و اصول سیاست‌های درست دولت‌های محلی را برای مقابله با بحران اقتصادی می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- پایین آوردن هزینه‌ها

از جمله سیاست‌های عمده‌ای که شهرهای جهان به آن متوسل شده‌اند، پایین آوردن هزینه‌های جاری و هم چنین برخی از هزینه‌های عمرانی است که منبع مالی آنها حساب‌های عمومی دولت‌های محلی به

شمار می‌رود؛ برای نمونه، شهردار نیویورک در روز ۲۰۰۸/۵/۱، که بودجه عمرانی ۵۹/۱ میلیارد دلاری پنج ساله‌ی نیویورک را ارائه داد، به این موضوع اشاره کرد که آن بخش از بودجه‌ی عمرانی که از حساب‌های عمومی شهر نیویورک تأمین شده بود، از ۴ سال به ۵ سال به درازا کشیده خواهد شد، که در نتیجه سهمیه‌ی پرداختی از حساب‌های عمومی شهر در سال‌های ۱۲-۲۰۰۸ سالیانه ۲۰ درصد کاهش خواهند یافت. از جمله راهکارهای دیگر پایین آوردن هزینه‌های جاری میان مدت و بازپرداخت بدهی‌های اوراق قرضه با نرخ بهره‌ی بالاست که شهرداری نیویورک به چنین عملی اقدام کرده است. دیگر آنکه طبق گزارش PTI در طی دو سال آینده بودجه^{۱۳} در دولت‌های محلی ایالات متحده ۳۸ درصد کاهش پیدا خواهد کرد. طبق گزارش فدراسیون اتحادیه‌ی صنفی کشور چین در ۱۱ نوامبر ۲۰۰۸، وزارت منابع انسانی و تأمین اجتماعی آن کشور در بیانیه‌ای دولت‌های محلی را تشویق کرد که بالا آوردن حداقل مزد کارگران به عقب بیفتد.

- ازدیاد درآمدها

ازدیاد درآمدها گرچه در شرایط انقباض اقتصادی امری مشکل به نظر می‌آید، اما در حقیقت فرصتی است که دولت‌های محلی سیاست‌های هزینه‌بر قدیمی را به صورت جدی و از نو، پیگیری کنند. راهکارهایی که در این زمینه می‌توان اتخاذ کرد عبارت‌اند از: برنامه‌ریزی نوین برای جمع‌آوری مالیات‌ها و بدهی‌های عقب افتاده به شهرداری، بازنگری در سیستم مالیاتی و جمع‌آوری عوارض در حال اجرا، بالا آوردن نرخ خدمات شرکت‌های دولتی و بالا بردن پهنه‌ی عمومی مالیات‌های موجود.

- ایجاد پروژه‌های درآمدزا

پروژه‌های سرمایه‌ای - عمرانی درآمدزا و رقابت با بخش خصوصی از جمله کارهایی است که عمده‌ی شهرهای جهان به آن متوسل شده‌اند. اما از جمله راهکارهای دیگر می‌توان به برگزاری جشنواره‌ها، نمایشگاه‌ها، مسابقات و مانند آن در کوتاه مدت اشاره کرد. در نتیجه در شرایطی که گفته شد، کم کردن هزینه‌های جاری، استفاده‌ی بهینه از منابع مالی، تداوم پروژه‌های سرمایه‌ای و جلوگیری از رکود و بیکاری پیشنهاد می‌شود.