

بخشی ویژه

Specific Section

سواری مجانی در اقتصاد
شهری تهران و ابزارهای مالیه
شهری برای کنترل آن

“Free-Ride” in Tehran Urban
Economy and the Municipal
Finance Instruments
for Its Control



Kambiz La'li
Ali Reza Yavari

کامبیز لعل *
علیرضا یآوری **

چکیده

کلان شهر تهران به عنوان پایتخت ایران، واجد بسیاری از صرفه جویی های ناشی از مقیاس و صرفه جویی های ناشی از تجمع و سرریزهای مثبت آنها می باشد. به همین دلیل مهاجرت های روزانه زیادی برای کار و فعالیت اقتصادی به این شهر انجام می شود. این امر به این معنی است که شهرداری تهران، از جیب مردم ساکن در تهران و از محل فروش فضای شهر (تراکم) که آن هم به نوبه خود دارای پیامدهای منفی است، به تردد، اشتغال و فعالیت اقتصادی مردم ساکن در شهرهای اطراف تهران، یارانه می دهد. این جا مصداق کامل شکست بازار به ظهور رسیده است. مهاجرت روزانه علاوه بر این که از سواری مجانی برخوردار است، تبعات منفی نیز برای شهر در بر دارد. از جمله مهم ترین آنها می توان به بزرگ شدن تهران، ترافیک، آلودگی هوا و ازدحام عمومی اشاره نمود که مهاجرین بابت پیامدهای منفی هم، هزینه ای نمی پردازند. در این مقاله ابتدا با مطالعه کتابخانه ای و تطبیقی به بررسی شکست بازار و کالای عمومی، آثار و پیامدهای جانبی، اقتصاد شهری و صرفه جویی های مترتب بر فعالیت اقتصادی در آن، منابع مالی حکومت های محلی و مالیات های سبز پرداخته می شود. سپس وضع موجود درآمدهای شهرداری تهران مورد بررسی قرار گرفته و با توجه به وضعیت مهاجرت های روزانه به تهران، توصیفی از ویژگی های تهران و مشکلات آن ارائه می گردد. نکته ای قابل توجه این است که وضع موجود، تصمیمات مکان یابی خانوارها و بنگاه ها را به شدت تحت تاثیر قرار داده و موجب کاهش کارایی و در نتیجه، تخصیص نامناسب و ناکارآمد منابع و نهاده ها می گردد. همه این ها ما را از وضعیت مطلوب اجتماعی خارج می سازد. «مدیریت تقاضا و کنترل عرضه به وسیله سیاست های قیمتی، با استفاده از ابزار عوارض»، می تواند یکی از راهکارهای مدیریت شهری و شهرداری تهران برای کنترل پیامدهای منفی مهاجرت های روزانه باشد. بدیهی است این سیاست می تواند منابع درآمدی جدیدی نیز ایجاد نماید که «عوارض تردد» و «عوارض سوخت» از جمله این عوارض می باشند.

مقدمه

که موجب شلوغی و آلودگی محیط می‌شود و بالاخره، فردی که درگیر مسائل و مشکلات شهری است می‌نگرد (درکوش، ۱۳۸۵). از سوی دیگر، تأمین مالی شهرداری‌ها، تأمین هزینه‌های کالاهای عمومی، جلوگیری از پیامدهای منفی فعالیت‌های اقتصادی، حمل‌ونقل شهری و بسیاری موارد دیگر که در رأس مسائل شهری هستند را می‌توان با ابزارهای اقتصادی مورد بررسی و تحلیل قرار داد.

اقتصاد شهری برخلاف علم اقتصاد مجرد، به کارگر صرفاً به‌عنوان یک عامل تولید نگاه نمی‌کند، بلکه او را به‌عنوان یک مصرف‌کننده، یک رأی‌دهنده در جامعه شهری، فردی که موجب شلوغی و آلودگی محیط می‌شود و بالاخره، فردی که درگیر مسائل و مشکلات شهری است می‌نگرد

ترابری شهری، از دیگر موضوعات اقتصاد شهری است. ترابری شهری بر توانایی دسترسی به مکان‌های مختلف تأثیر گذاشته و از آن طریق نیز بر الگوهای کاربردی اراضی در شهر تأثیر می‌گذارد. تعداد زیادی از کارهای تحلیلی، درباره تحلیل حساسیت ترابری وجود دارد که مبتنی بر تحلیل هزینه-فایده انواع ترکیبات از وسایل ترابری عمومی و خصوصی است. در این تحلیل‌ها تلاش می‌شود میزان ریالی آثار بیرونی منفی ترابری، مانند آلودگی هوا، ازدحام ترافیک، خسارات مالی و جانی و تصادفات برآورد شود. با مالیات‌بندی بهینه بر سوخت و راه‌های شهری، تخصیص بهینه‌ی منابع به ترابری شهری به‌دست می‌آید. باید توجه داشت که ترابری با تمام جنبه‌های توسعه شهری ارتباط متقابل دارد. افزایش درآمد واقعی خانوارها و تغییر در قیمت‌های نسبی انواع خدمات ترابری، بر انتخاب وسیله نقلیه در شهر تأثیر می‌گذارد. افزایش درآمد نیز بر تقاضای مسکن و از آن راه بر تقاضای ترابری تأثیر می‌گذارد. یک نمونه مهم تأثیر ترابری سریع‌تر و ارزان‌تر بر پیدایش حومه‌نشینی در مناطق شهری است که می‌توان گفت: در همه جا رخ می‌دهد (هادی زنون، بهار ۱۳۸۸).

افزایش سریع جمعیت، توأم با گسترش شهرنشینی و شهری شدن جهان، مشکلات فراوانی در کشورهای مختلف، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه ایجاد کرده است. این مشکلات به‌طور عمده از عدم تطابق نیازهای گسترده جمعیت شهری روزافزون، با توانایی حکومت‌های محلی و مدیریت شهری در پاسخ‌گویی به آن‌ها، ناشی شده است. کمبود مسکن و گسترش آلودگی‌های شهری و اسکان غیررسمی، گسترش بخش غیررسمی در اقتصاد شهر و به‌دنبال آن افزایش نابرابری‌های اجتماعی، کیفیت پایین خدمات شهری، دسترسی محدود اقشار فقیر و کم‌درآمد شهری به تأسیسات زیربنایی شهر، کمبود بهداشت و گسترش بیماری‌های مهلک، کاهش ایمنی و امنیت شهرها و افزایش انحرافات اجتماعی بخشی از این مشکلات به‌شمار می‌آیند.

علاوه بر این‌ها، روند و تحولات جدید نظیر جهانی شدن و تسهیل روابط جهانی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، چالش‌های تازه‌ای فراروی مدیریت شهری در کشورهای مختلف، اعم از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه پدید آورده است (برک‌پور، ۱۳۸۸). بدیهی است، حوزه‌های مختلف دانش‌های شهری متناسب با کارکردهای خود وظیفه دارند به این‌گونه مسائل رسیدگی نموده و برای رفع مشکلات، راهکار ارائه دهند. از این جمله می‌توان به اقتصاد شهری اشاره نمود.

ورود عناصر جدید می‌تواند فضاهای شهری را تغییر دهد. اقتصاد شبکه‌ای، تغییر روندهای جمعیتی، تحول سبک زندگی، سهم مسلط بخش خدمات در اقتصاد و عواملی از این قبیل را می‌توان نام برد که حوزه‌های مطالعاتی شهر را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند. با توجه به موضوع مقاله که به تأمین مالی مربوط می‌شود، جنبه اقتصادی شهر برای ما از اهمیت بالاتری نسبت به سایر دانش‌ها در حوزه مطالعات شهری برخوردار است.

در علم اقتصاد شهری کوشش می‌شود برای توضیح مسائل شهری ابزارهای اقتصادی به‌کارگرفته شود، نه این‌که شهر را در مطالعات اقتصادی وارد کنند. نکته‌ی قابل ذکر دیگر این است که اقتصاد شهری برخلاف علم اقتصاد مجرد، به کارگر صرفاً به‌عنوان یک عامل تولید نگاه نمی‌کند، بلکه او را به‌عنوان یک مصرف‌کننده، یک رأی‌دهنده در جامعه شهری، فردی



شکست بازار و کالای عمومی:

نارسایی یا شکست، یکی از ویژگی‌های مهم بازارهای موجود است. زیرا بعید به نظر می‌رسد که دستگاه بازار در هر نظام اقتصادی، همواره به‌طور خودکار و کارآمد عمل کند (دادگر، ۱۳۸۶). به بیان واضح‌تر شکست بازار^(۱) هنگامی بروز و ظهور می‌یابد که برخی از کالاها قابلیت عرضه پیدا نمی‌کنند (کالاهای عمومی)^(۲) و باید توسط دولت عرضه شوند. در عرضه‌ی کالاهای دیگر، آثار خارجی^(۳) مثبت یا منفی وجود دارد که در این صورت باید تا حد ممکن این آثار درونی شوند. عدم موفقیت بازار در دو مورد فوق، ناشی از بالا بودن هزینه مبادله^(۴) است. در این خصوص یا دولت باید خود، عرضه‌ی این کالاها را به‌عهده بگیرد، یا با ایجاد نهادهایی (قانون‌گذاری، دریافت مالیات و پرداخت یارانه) هزینه‌ی مبادله را کاهش دهد، تا مبادله این کالاها در بازار امکان‌پذیر شود. علاوه بر این، دو عامل انحصار طبیعی و عدم اطمینان نیز سبب شکست بازار می‌شوند.

شکست بازار هنگامی بروز و ظهور می‌یابد که برخی از کالاها قابلیت عرضه پیدا نمی‌کنند (کالاهای عمومی) و باید توسط دولت عرضه شوند

به‌طور کلی، کالای عمومی در برابر کالای خصوصی تعریف می‌شود. مصرف کالای خصوصی توسط یک فرد، مانع از مصرف هم‌زمان توسط دیگران می‌گردد. در ضمن کالای خصوصی به‌راحتی در بازار قابل مبادله می‌باشد. در مقابل، کالایی که در عین‌استفاده یک فرد، قابلیت استفاده توسط دیگران را به‌طور هم‌زمان دارد، کالای عمومی نام دارد. بنابراین یک فرق اساسی بین کالاهای خصوصی و عمومی، کسب مطلوبیت انحصاری مالک کالا به واسطه امکان یا عدم امکان محروم‌سازی دیگران از مصرف کالای مورد نظر است. به همین جهت گفته می‌شود، **کالای خصوصی از دو ویژگی مهم برخوردار است، اول رقابت‌پذیری و دوم استثناپذیری.** زمانی که کالای عمومی خالص تولید شود، تولیدکننده نمی‌تواند افرادی را از مصرف آن استثناء کند. بنابراین عده‌ای از منافع کالاهای عمومی استفاده می‌کنند که در پرداخت هزینه آن

سهمی ندارند. به این پدیده سواری مجانی^(۵) گفته می‌شود (دادگر، ۱۳۸۶).

مرور اجمالی بر نظریاتی که به فلسفه وجودی دولت اشاره دارد، بیانگر توافق همه آن‌ها بر دخالت دولت در مواردی است که مکانیزم بازار دچار شکست می‌شود. وجود کالاهای عمومی آثار یا پیامدهای خارجی مثبت یا منفی و سواری مجانی ضرورت وجود و حضور دولت را برای تهیه و تدارک کالاها، تخصیص منابع، توزیع امکانات، تثبیت شرایط و قانون‌گذاری بیان می‌دارد. در این میان یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت‌ها برای اجرای وظایف‌شان، مالیات‌ها می‌باشد. لازم به‌ذکر است، دولت سطوح مختلفی دارد که دولت مرکزی و دولت محلی از جمله این سطوح هستند. در ایران شوراهای شهر و شهرداری‌ها همان وظایف دولت‌های محلی را برعهده دارند. آن‌چه که در این مقاله مهم است و نیاز به بررسی بیشتر دارد، آثار و پیامدهای جانبی، صرفه‌جویی‌های اقتصادی ناشی از پیامدهای مثبت و واکنش دولت‌های محلی یا شهرداری‌ها است.

آثار و پیامد خارجی: (جانبی)

در مواردی تولید یا مصرف یک کالا تنها بر مصرف‌کننده و تولیدکننده اثر نگذاشته، بلکه بر دیگران نیز مؤثر است. اما آن تأثیر در قالب نظام قیمت‌ها قابل ارزیابی نیست و در چارچوب بازار سنجیده نمی‌شود. به این پدیده آثار خارجی یا پیامد جانبی می‌گویند. پدیده آثار خارجی از آن جهت موجب شکست بازار می‌شود که افراد تنها اثرات مستقیمی را در محاسبات قرار می‌دهند که خودشان را در برمی‌گیرد و اثرات بر دیگران را در نظر نمی‌گیرند. در نتیجه تصمیماتی که می‌گیرند، کارآمد نخواهد بود.

برخی از آثار جانبی، جنبه‌ی مثبت دارند. انجام تحقیقات علمی یا گل‌کاری کوچه توسط همسایه‌ها، نمونه‌هایی از پیامدهای خارجی مثبت هستند. برخی از آثار جانبی، جنبه منفی دارند. مثلاً کارخانه سیمان علاوه بر تولید سیمان، محصول فرعی دیگری نیز مثل دود و گرد و خاک نیز تولید می‌کند، افرادی که نزدیک کارخانه سیمان زندگی می‌کنند به‌طور ناخواسته در معرض آن قرار می‌گیرند. همچنین، کارخانه‌ای که زباله‌ها و پسماندهای عملیات تولیدی خود را در رودخانه می‌ریزد، به‌دلیل ایجاد آلودگی در آب و با

زیانی که از این راه به صید ماهی می‌رساند، تولیدات آن با پیامد خارجی منفی برای ماهی‌گیران همراه خواهد بود. این‌ها نمونه‌هایی از پیامدهای خارجی منفی هستند.

در پیامد جانبی مثبت، مصرف‌کنندگان مستقیم کالا یا خدمت، کلیه‌ی منافع حاصل را دریافت نمی‌کنند. کسی که باعث ایجاد پیامد جانبی مثبت می‌شود، وجه و قیمتی بابت آن دریافت نمی‌کند. افراد و بنگاه‌ها، سطوحی از مقادیر را انتخاب می‌کنند که فایده‌نهایی شخصی حاصل از فعالیت، برابر هزینه‌نهایی اجرای آن می‌گردد. پس میزان تولید تولیدکننده‌ی خصوصی، کمتر از حد کارایی خواهد بود. نتیجه آن، تخصیص نامناسب منابع و شکست مکانیسم بازار برای رسیدن به کارایی است.

در پیامد جانبی منفی، فعالیت اقتصادی یک فرد یا بنگاه غیر از هزینه‌ای که متوجه تولیدکننده می‌گردد باعث هزینه یا ضرری برای افراد یا بنگاه‌های دیگر شود. به دلیل این‌که کل هزینه‌ی تولید (داخلی و خارجی) به عرضه‌کننده مربوط نمی‌گردد، سطح تولید کارآمد برقرار نخواهد بود. به عبارت دیگر، رفاه اجتماعی کاهش خواهد یافت. زیرا شخص ایجادکننده پیامد جانبی منفی، حاضر به پرداخت وجهی بابت جبران خسارت وارده نیست. در اینجا نیز مسئله ناکارآمدی بازار در تخصیص منابع به وجود می‌آید.

در تحلیل‌های هزینه-فایده‌ی معمولی؛ فرد همواره هزینه و منفعت خصوصی را برابر هم قرار می‌دهد. چون هزینه و یا منفعت اجتماعی (آثار خارجی منفی و مثبت) را در نظر نمی‌گیرد، در نتیجه در شرایط بهینه اجتماعی قرار نخواهیم گرفت. این امر باعث می‌شود، تقاضا برای برخی کالاها و خدمات کمتر یا بیشتر از حد بهینه اجتماعی باشد. به همین علت است که دولت‌ها یا دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) باید مداخله نمایند و اموری که آثار خارجی مثبت دارند، یارانه تشویقی و اموری که آثار خارجی منفی دارند، به وسیله مالیات جریمه در نظر بگیرند. اموری چون تولید و ایجاد انواع آلودگی‌ها مانند آلودگی‌های هوا و آب، صوتی و بصری از این جمله‌اند. پس برای این‌که در حد بهینه اجتماعی تولید صورت پذیرد، کل منافع باید برابر با کل هزینه قرار گیرد.

«هلر» و «استارت» در مقاله‌ای پیامد خارجی را به

این ترتیب معرفی می‌کنند: هرگاه اقتصاد بخش خصوصی انگیزه کافی برای ایجاد یک بازار بالفعل برای تولیدات جانبی نداشته باشد، آن‌گاه پیامد خارجی رخ خواهد داد؛ آن‌ها پیامد خارجی را کالای عمومی بد می‌دانند و معتقدند: نظریه‌ی پیامد خارجی باید در برگیرنده‌ی نظریه‌ی وجود یا عدم وجود بازار برای تولیدات هم‌زمان بنگاه‌ها باشد. حضور پیامد خارجی، چه به صورت اقتصادی و چه به صورت غیراقتصادی تبعاتی را با خود در پی دارد که باید در آن یک سیستم کنترل و نظارت تعبیه شود. این کنترل، گاه می‌تواند با حضور مستقیم دولت و گاه با حضور غیرمستقیم آن باشد (پژویان، امین رشتی).

دولت در رابطه با پیامدهای جانبی می‌تواند وارد عمل شده، مثلاً تولید کالاهایی چون آموزش، بهداشت و تحقیقات که آثار جانبی مثبت فراوانی دارند را خود برعهده گیرد. به علاوه، می‌تواند از طریق مالیات و یارانه انگیزه‌های شخصی را برای مصرف و تولید مقدار درست و مطلوب تشویق و ترغیب کند. مثلاً در رابطه با پیامدهای منفی یک کارخانه که هوا را آلوده می‌کند، دولت‌ها می‌توانند با وضع قوانینی، حد معینی از آلودگی را مجاز اعلام نمایند و برای بیش از آن مالیات قرار دهد و بدین ترتیب افراد را از طریق انگیزه‌های شخصی ترغیب کند، تا در جهتی تلاش نمایند که آلودگی را کاهش دهند و مشمول مالیات نشوند. در ادامه این مفاهیم را در چارچوب اقتصاد شهری پیگیری می‌کنیم.

هرگاه اقتصاد بخش خصوصی انگیزه کافی برای ایجاد یک بازار بالفعل برای تولیدات جانبی نداشته باشد، آن‌گاه پیامد خارجی رخ خواهد داد

اقتصاد شهری و صرفه‌جویی‌های اقتصادی:

«سولیوان» در کتابی تحت‌عنوان مباحثی در اقتصاد شهر؛ اقتصاد شهری را، مطالعه‌ی انتخاب‌های مکانی بنگاه‌ها و خانوارها تعریف کرده است. وی در توضیح تعریف خود با اشاره به نقایص نظریه‌های اقتصادی عام در تبیین مسائل شهری، می‌گوید: شاخه‌های دیگر اقتصاد، جنبه‌های مکانی تصمیم‌گیری را نادیده انگاشته، فرض راحت و

غیرواقع بینانه‌ای را به کار می‌برند، تا بر طبق آن، تولید و مصرف، در یک نقطه از مکان، انجام شود. در مقابل، اقتصاد شهری به بررسی موضوع کجایی انجام فعالیت‌های اقتصادی می‌پردازد.

انتخاب محل سکونت خانوارها از عوامل مختلفی است که بر مکان فعالیت اقتصادی تأثیر می‌گذارد. دلیل آن نیز این است که خانوارها برای اغلب فعالیت‌های اقتصادی در شهرها، مصرف‌کننده و عرضه‌کننده نیروی کار، مهارت، مدیریت و سرمایه به شمار می‌روند. تصمیمات مربوط به مکان‌یابی خانوارها و مؤسسات اقتصادی، شهرهایی را به وجود می‌آورند که از نظر اندازه و ساختار اقتصادی متمایز می‌باشند. ماهیت و رفتار بازارها تا حدودی به مکان آن‌ها بستگی دارد. بنابراین می‌توان گفت؛ عملکرد بنگاه‌های اقتصادی تا اندازه‌ای متأثر از عوامل جغرافیا است (هادی زنون، بهار ۱۳۸۸).

فراهم ساختن زیرساخت‌های توسعه، توسط نهادهای حاکمیتی، در واقع نوعی سرمایه‌گذاری برای افزایش فعالیت اقتصادی در شهرها هستند که به مراتب بهتر از ابزارهای انگیزشی دیگر عمل می‌کنند

شهرها به لحاظ اقتصادی، دارای دو ویژگی صرفه‌جویی در مقیاس و صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع هستند و زمینه را برای فعالیت‌های گوناگون اقتصادی فراهم می‌کنند. با تکیه بر چنین خصوصیتی یک فعالیت اقتصادی می‌تواند در شهرها از صرفه‌جویی اقتصادی برخوردار باشد و یا دارای کارایی لازم باشد. اما در مناطق دیگر چنین سودآوری را نداشته باشد. این دو نوع صرفه‌جویی، بیان دیگری از آثار و پیامدهای خارجی مثبت می‌باشند. یکی از منابع صرفه‌جویی‌های مقیاس داخلی در شهرها، عرضه‌ی تولید کالاها و خدمات محلی است. صنایع زیربنایی مانند: آب، برق، راه‌ها و نیز تسهیلات خدمات عمومی مانند: آموزش و بهداشت که اغلب به وسیله دولت و شهرداری‌ها فراهم می‌شود، صرفه‌جویی‌های گسترده‌ای را برای بنگاه‌ها برای فعالیت در شهر فراهم می‌کند. در شهرها، ساختمان‌های اداری و زیرساخت‌های شهری ایجاد می‌شوند که سرمایه‌های بزرگ انتقال و تقسیم‌نشده در داخل

شهر می‌باشند و نیز مزایای شهری را آفریده و هم‌چنین به صورت مجموعه‌هایی عمل می‌کنند که از بازخورد آن‌ها فعالیت‌های مربوط به شکل خوشه‌ای ایجاد می‌شوند. فراهم ساختن زیرساخت‌های توسعه توسط نهادهای حاکمیتی که در واقع نوعی سرمایه‌گذاری برای افزایش فعالیت اقتصادی در شهرها هستند که به مراتب بهتر از ابزارهای انگیزشی دیگر عمل می‌کنند. به دلیل وجود چنین شرایطی است که بنگاه‌ها، کم‌تر از آن‌چه که تصور می‌شود به مالیات حساس هستند. زیرا بیشتر به نهادهای زیرساختی وابسته می‌باشند. فعالیت‌های گوناگون و مختلف، همواره بر تمرکز در یک مکان خاص و فعالیت در کنار یکدیگر گرایش دارند تا از این طریق، به منافع دوسویه‌ای برآمده از تسهیم هزینه‌های خدمات و تسهیلات دست یابند. زیرا به دلیل تجمع و تمرکز بخشی از صنایع و مشاغل (و به طور کل سرمایه) در کنار یکدیگر، انواع دیگری از تولیدات و خدمات نیز ارائه می‌گردد. بنابراین، تجمع مکانی گروهی از تولیدکنندگان و ارائه‌دهندگان کالا و خدمات، موجب می‌شود تا آن‌ها از سرریزهای مثبت یکدیگر بهره‌مند شوند. به این وضعیت، صرفه‌جویی‌هایی ناشی از تجمع^(۶) می‌گویند. منظور از صرفه‌جویی‌هایی ناشی از تجمع در مناطق شهری، تا حدی مزایای تمرکز مکانی است که خود حاصل صرفه‌جویی‌های مقیاس است. مهم‌ترین صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع، جنبه آماری دارد و موردی از قانون کثرت است. فروش محصول و خرید نهاده‌ها در بسیاری از بنگاه‌ها و صنایع نوسان دارد. بدیهی است، یک منطقه شهری با کارفرمایان بیشتر نسبت به منطقه‌ای با کارفرمای کمتر، می‌تواند برنامه‌ی تولیدی هموارتری داشته باشد.

نوع دیگر صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع که در درجه دوم اهمیت قرار دارد، وجود خصلت تکمیلی در عرضه‌ی نیروی کار و تولید است. نوع سوم صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع، بر این نکته استوار است که تمرکز مکانی گروه بزرگی از مردم، کنش‌های متقابل فردی را افزایش می‌دهد. این به نوبه خود پیدایش افکار، تولیدات و فرآیندهای جدید را میسر می‌سازد. در هر یک از رویکردهای فوق به صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع، دسترسی تولیدکنندگان به دامنه گسترده‌ای از کالاها و خدمات تسهیل می‌شود که البته بازارهای مالی، خدمات مناسب حمل‌ونقل و نظایر آن

در این رده قرار می‌گیرند.

منابع درآمدی حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها:

شهرداری به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی، متولی اداره امور شهر است. این نهاد عمومی ضمن تولید و عرضه کالاهای عمومی به‌واسطه پرداخت یارانه‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی را که در نهایت منجر به توسعه شهری و تبدیل شدن فضای شهری به محلی برای انجام کار مناسب و زندگی شایسته می‌شود، اتخاذ می‌نماید. اگر وظیفه دولت محلی و مدیریت شهری را به‌طور خلاصه «بهبود زیرساخت‌های شهری و عرضه خدمات عمومی» و «افزایش کیفیت زندگی و سطح رفاه شهروندان» بدانیم، هزینه‌هایی که در راستای برآورده ساختن نیازهای شهروندان به دولت‌های محلی تحمیل می‌شود، رشد قابل ملاحظه‌ای خواهد داشت (هم در بُعد کمی و هم کیفی). افزایش هزینه‌های مدیریت شهری و شهرداری‌ها، ایجاب می‌کند که طرف دیگر بودجه یعنی درآمدها نیز به همین نسبت افزایش یابد تا توان و امکان پاسخ‌گویی ایجاد شود. یکی از ویژگی‌های مدیریت شهری، ایجاد توازن و برابری میان دریافت عوارض و ارائه خدمات است. این نکته‌ای است که هادی زنون از آن تحت‌عنوان هم‌خوانی کامل جغرافیایی نام برده است. دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن نصیب ساکنان قلمرو جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد، هم‌خوانی کامل جغرافیایی یا به گفته اولسون^(۷) برابری مالی نامیده می‌شود. اما از آن‌جا که چندین کالای عمومی با الگوی جغرافیایی متفاوت از دید مصرف وجود دارد، به این نکته توجه می‌شود که به سختی می‌توان سطحی از دولت را شناسایی کرد که قلمرو حکمرانی آن به‌طور کامل با منافع جغرافیایی تمام کالاهای عمومی محلی هم‌خوان باشد. به‌ویژه آن‌که محصولات برخی از کالاهای عمومی از جمله راه‌ها و رودخانه‌های تمیز، می‌تواند دارای منافع فراتر از قلمرو دولت محلی بوده و آثار سرریزی فراتری خواهد داشت (هادی زنون، تابستان ۱۳۸۸). به‌طور کلی در ادبیات اقتصاد شهری، منابع درآمدی متعددی برای حکومت‌های محلی و مدیریت شهری معرفی شده است که هر یک از آن‌ها ریشه‌های متفاوتی دارند. این منابع عبارتند از:

- **مبالغی که از سوی دولت مرکزی یا منطقه‌ای توزیع می‌شود و میزان آن به‌طور کلی متناسب با تعداد ساکنان است.** از این مبالغ به‌عنوان یارانه‌های دولتی یا کمک‌های دولت نیز یاد می‌شود.
 - **مشارکت‌های دولت که اعانه‌ی نقدی نامیده می‌شود.** معمولاً با درصد یا ارزش مطلق برای اجرای عملیات کاملاً مشخص تعیین می‌شود و وزارتخانه‌های فنی مختلف آن را می‌پردازند.
 - **منافع مالیاتی که به‌طور مستقیم توسط هیئت‌های مختلف دریافت می‌شود.** این منافع می‌تواند ثابت باشد و در چارچوب معینی قرار می‌گیرد که از یک حداقل و حداکثر برخوردار است و نمی‌تواند از حد مشخصی تجاوز کند. این منابع خاص بر حسب ساکنان بسیار نابرابر است و پتانسیل مالیاتی آن بر حسب سطح زندگی تغییر می‌کند. مالیات‌های محلی یا عوارض نیز به این مالیات‌ها اطلاق می‌گردد.
 - **وام‌های مختلف با بهره و به شکل بازپرداخت‌های اقساطی.** وام این امکان را به‌وجود می‌آورد که بخشی از هزینه‌ها را به نسل آینده منتقل سازد. سرمایه‌گذاری‌های مهم می‌توانند، از طریق وام امکان‌پذیر گردند. ظرفیت وام‌گیری و قرض‌داری بر اساس ساختار بودجه، درآمد، مخارج و چشم‌انداز تحولات یک شهرداری و مجموعه مدیریت شهری متفاوت خواهد بود.
- یکی از ویژگی‌های مدیریت شهری، ایجاد توازن و برابری میان دریافت عوارض و ارائه خدمات است
- **درآمدهای حاصل از استفاده‌کنندگان تجهیزات و تأسیسات مختلف** مانند حق ورود، حق توقف، آگهی، پرداخت هزینه مواد مصرفی و... این درآمدها معمولاً به‌طور جداگانه محاسبه می‌شوند و به مخارج شخصی اختصاص می‌یابند.
 - **در کشورهای در حال توسعه برخی از منابع مالی می‌توانند از سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای مالی جهانی یا حتی کمک‌های خارجی دو جانبه تأمین شود.**

پس از تصویب قانون استقلال و خودکفایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲ عملاً پرداخت بخشی از درآمدهای دولت به‌عنوان سهم شهرداری‌های کشور حذف گردید و مقرر شد شهرداری‌ها با توجه به قانون، نسبت به کسب درآمد اقدام کنند. اما به دلیل عدم تصویب بند دوم این قانون در مورد محل درآمدزایی شهرداری‌ها، هر کدام از شهرداری‌ها به شیوه‌های مختلف در قالب دریافت عوارض و بهای خدمات به کسب درآمد پرداختند. در این بین با توجه به نیازهای روز افزون شهری و کمبود شدید منابع، بسیاری از شهرداری‌ها مجبور شدند با نادیده انگاشتن طرح‌های جامع، اقدام به فروش تراکم‌های مازاد کنند تا بتوانند پاسخگوی نیازهای توسعه‌ی شهرها باشند. این مسئله با توجه به ناپایداری و ناسالم بودن حداقل بخشی از این درآمدها موجب وابستگی شدید و افزایش زیاد سهم درآمدهای پایدار در درآمدهای شهرداری‌های کشور شده است.

در مورد ارتباط میان درآمدها و هزینه‌ها، آنچه مورد توافق کارشناسان قرار دارد این است که هزینه‌های جاری شهرداری، باید از درآمدهای پایدار شهری و هزینه‌های توسعه‌ای و عمرانی از طریق تأمین مالی وام دولت، صدور اوراق مشارکت، فاینانس و سایر روش‌های اخذ وام با بازپرداخت میان‌مدت و بلندمدت و یا کمک‌های بلاعوض دولت انجام شود. بالا بودن هزینه‌های اجرای طرح‌های عمرانی، خصوصاً در شهرهای در حال توسعه که به

ایده‌ی مالیات بر آلودگی، اولین بار توسط پیگو اقتصاددان انگلیسی در سال ۱۹۲۰ مطرح شد. بر اساس نظریه پیگو، منبع آلوده‌کننده باید بر اساس مقدار نهایی خسارتی که به محیط‌زیست وارد می‌کند مالیات پردازد

سرمایه‌گذاری‌های وسیع عمرانی بسیار نیازمند می‌باشند. عدم امکان تأمین مالی این طرح‌ها از طریق عوارض و درآمدهای شهروندان و هم‌چنین بین نسلی بودن منافع این طرح‌ها، از مهم‌ترین دلایل استفاده از روش‌های تأمین مالی و اجرای این پروژه‌ها است.

مالیات بر آلودگی؛ مالیات سبز:

همان‌طور که اشاره شد، هرگاه یک واحد اقتصادی (اعم از بنگاه یا خانوار) در فرآیند تصمیم‌گیری خود (تولید یا مصرف) خارج از بازار، گروهی را متأثر کند، پدیده‌ای رخ می‌دهد که آن را پیامد خارجی می‌نامند. پیامد خارجی می‌تواند اقتصادی یا غیراقتصادی باشد که در تابع تولید یا مطلوبیت افراد دیگر ظاهر می‌شود. از آن‌جا که آلودگی نیز به‌عنوان یک عامل خارجی در تابع تولید (هزینه) و یا مطلوبیت سایر افراد تأثیر منفی می‌گذارد؛ به‌عنوان پیامدی خارجی غیراقتصادی معرفی می‌شود. از جمله راهکارهایی که برای مواجهه با این پدیده مورد توجه قرار گرفته، مالیات‌های سبز است. این پایه مالیاتی که بر انواع آلودگی‌های محیط‌زیستی اعمال می‌شود، کم‌ترین عدم‌کارایی را به جامعه تحمیل می‌کند و نه تنها کارایی را خدشه‌دار نکرده، بلکه به دلیل کاهش هزینه‌های ناشی از آلودگی، فایده اجتماعی را نیز افزایش می‌دهد. این نوع مالیات‌ها اغلب بر پایه هزینه وضع می‌شوند (پژوین، امین رشتی).

ایده‌ی این‌گونه مالیات‌ها، اولین بار توسط پیگو اقتصاددان انگلیسی در سال ۱۹۲۰ مطرح شد. بر اساس نظریه پیگو، منبع آلوده‌کننده باید بر اساس مقدار نهایی خسارتی که به محیط‌زیست وارد می‌کند مالیات پردازد. در واقع از دید کلی‌تر، پیگو معتقد بود که مالیات یا یارانه به بنگاه‌هایی با پیامد خارجی، انگیزه لازم را می‌دهد تا تولیدات خود را به‌طور مطلوب به جامعه ارائه نمایند. به نظر پیگو، پیامدهای خارجی، یکی از دلایل اساسی وجود اختلاف بین فایده خالص شخصی و فایده خالص اجتماعی است. معیار رفاهی پیگو به این صورت است که مزیت ملی، زمانی حداکثر می‌شود که ارزش فایده نهایی اجتماعی برابر با هزینه نهایی اجتماعی شود. پیگو معتقد است که سیستمی از مالیات‌ها و پاداش‌ها می‌تواند فایده خالص اجتماعی و شخصی را برابر نماید. مالیات بر آلودگی، نوع شخصی آلوده‌کننده را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بدیهی است که حفظ منافع شخصی، آلوده‌کننده را وادار می‌سازد تا راه‌هایی برای کاهش پرداخت‌های مالیاتی خود بیابد. از این رو بنگاه آلوده‌کننده، به‌منظور کاهش میزان مالیات، مقدار تولید خود را کاهش می‌دهد و این امر منجر به کاهش هزینه‌های اجتماعی ناشی از آلودگی نیز می‌شود.

در نظریه پیگو مالیات باید با هزینه نهایی آلودگی بر هر واحد تولید برابر باشد. لازم به ذکر است، هدف از برقراری مالیات‌ها و یارانه بر شرایط پیامد خارجی غیراقتصادی یا اقتصادی، کنترل غیرمستقیم تولید در شرایط بهینه است (پژویان، امین رشتی، ۱۳۸۶).

نتایج مثبت اعمال مالیات بر آلوده‌کننده‌ها در بسیاری از کشورها مورد سنجش و ارزیابی قرار گرفته است. هیل با استفاده از یک مدل کاربردی (قابل محاسبه)، تعادل عمومی برای اقتصاد سوئد و تعداد قابل ملاحظه‌ای از روش‌های کاهش انتشار آلودگی را مورد آزمایش قرار می‌دهد. مدل این مقاله در فضای بازار رقابتی و در فضای نئوکلاسیکی و تکنیک تولید با بازده ثابت به مقیاس، طراحی شده است. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که با استفاده از ابزار مالیاتی می‌توان انتشار CO_2 را بین ۵ تا ۲۵ درصد کاهش داد که هزینه این روش حدود ۹ درصد کمتر از مواردی است که از ابزار کنترلی (مقررات) استفاده می‌شود. «فولرتون» در سال ۱۹۹۸ در مقاله‌ای با استفاده از یک مدل ساده تعادل عمومی، برآوردی در قیمت تخلیه زباله و همچنین یارانه‌ای که باید برای بازیافت آن پرداخت شود، ارائه نمودند. ایشان در این مقاله، قیمت هر واحد دفع زباله خانوارها و جذب زباله‌ی کارخانجات را مورد محاسبه قرار دادند. بنگاه‌ها از مواد اولیه و نهاده‌های بازیافتی برای تولید استفاده می‌کنند که تولیدات آن‌ها نیز دو قابلیت بسته‌بندی برای هر واحد و همچنین امکان بازیافتی را داشته باشند. اگر خانوارها هزینه نهایی دفع زباله را بپردازند، آن‌گاه علامت مناسب را به تولیدکنندگان می‌دهند تا آن‌ها بسته‌بندی را کمتر نموده و بیشتر تولیداتی را طراحی کنند که قابلیت بازیافت داشته باشند.

پنج در سال ۲۰۰۱ در مقاله‌ای اثر اصلاحیه مالیات‌های سبز در ایتالیا را با استفاده از یک مدل تعادل عمومی قابل محاسبه، برای اقتصاد ایتالیا ارائه می‌کند. این مدل بر اساس اطلاعات و آمار خرد، که اغلب از جدول داده - ستانده سال ۱۹۹۰ استخراج گردیده، طراحی شده است. نویسنده در این مقاله به دنبال این هدف است که یک اصلاحیه‌ی مالیاتی می‌تواند میزان آلودگی منتشر شده از سوی آلوده‌کنندگان را کاهش داده و منابع مصرف‌کنندگان

را نیز افزایش بخشد. این مطالعه بر اساس مدل «والراس» است که می‌تواند در آینده بسط یابد.

فرشاد فخمی (۱۳۷۳)، در تحقیق خود تحت‌عنوان «صنایع و مشاغل آلاینده و مزاحم شهر، شناسایی، اثرات و راهکارها» به بررسی راه‌های مقابله با آلودگی هوای تهران پرداخته است. وی در نهایت با بررسی صنایع آلاینده و مزاحم، روش‌هایی که می‌توانند آلودگی هوا را در شرایط کشورمان تا حد استانداردهای قابل قبول کاهش دهند، به شرح زیر خلاصه کرده است: (صادقی، حیدری، ۱۳۸۱)

۱- کنترل آلودگی هوا در وسایل نقلیه

۲- کنترل آلودگی هوا در صنایع

۳- کنترل هوا در مناطق خانگی و تجاری

جمشید پژویان همراه با نارسیس امین رشتی با استفاده از یک مدل سیستمی روتردام، اعمال مالیات سبز بر کالاهای آلوده‌کننده را بررسی می‌کنند و نشان می‌دهند که اعمال این نوع مالیات، می‌تواند میزان تقاضا برای کالاهای آلوده را کاهش دهد. اطلاعات این مدل بر اساس آمار بودجه خانوار طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۶۲ است، که نوزده سال را در برمی‌گیرد. پردازش این اطلاعات، براساس برآورد اطلاعات خام مرکز آمار ایران است. در بین کشش‌های قیمتی به‌دست آمده مشاهده می‌شود که میان گروه متوسط جامعه، جدا از سایر کالاها، کم‌ترین کشش قیمتی مربوط به گروه‌های سوخت و حمل‌ونقل می‌باشد که در بین اقلام کالاهای محیط‌زیستی، کمترین کشش را داراست. این رقم می‌تواند بیانگر این نکته باشد که تغییرات یک درصد در قیمت سوخت و حمل‌ونقل قادر است که میزان مصرف حمل‌ونقل را ۰/۵ درصد کاهش دهد.

هدف از برقراری مالیات‌ها و یارانه بر شرایط پیامد خارجی غیراقتصادی یا اقتصادی، کنترل غیرمستقیم تولید در شرایط بهینه است

مهنوش عبدالله میلانی در مطالعه‌ای (۱۳۸۸)، به بررسی مالیات بر خودرو در ۹ کشور اتریش، آلمان، انگلستان، ایتالیا، هلند، ایرلند، یونان، فنلاند و دانمارک پرداخته‌اند. در این کشورها مالیات بر سوخت، یکی از انواع مالیات‌هایی بوده که به خودرو تعلق می‌گیرد. ایشان در یافته‌هایشان به این نکته اشاره



شرح منابع درآمدی	میزان اعتبارات (میلیون ریال)	سهم (درصد)
عوارض عمومی	۴۲,۷۵۱,۷۶۲	۵۷/۳٪
عوارض اختصاصی	۱,۵۳۰,۰۰۰	۲/۱٪
بهای خدمات و موسسات انتفاعی شهرداری	۱,۰۵۱,۲۶۳	۱/۴٪
درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۲,۲۴۵,۵۰۰	۳/۰٪
کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۶۰۰,۰۰۰	۰/۸٪
اعانات و هدایا و دارایی‌ها	۵,۹۱۰,۷۳۰	۷/۹٪
عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها	۸۵,۰۰۰	۰/۱٪
سایر منابع درآمدی	۲۰,۴۴۲,۷۴۰	۲۷/۴٪
جمع	۷۴,۶۱۷,۰۰۰	۱۰۰٪

ماخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۹ شهرداری تهران

می‌کنند که، بستن مالیات بر سوخت و هم‌چنین، مالیات بر بزرگراه‌ها و پل‌ها از مالیات‌هایی است که نه به‌طور مستقیم بر خودرو، بلکه بر کارکرد خودرو مؤثر بوده است.

منابع درآمدی شهرداری تهران:

بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۸۹ شهرداری تهران، منابع درآمدی شهرداری شامل ۸ ردیف درآمدی می‌باشد. عناوین این ردیف‌های درآمدی عبارتند از: عوارض عمومی، عوارض اختصاصی، بهای خدمات و مؤسسات انتفاعی شهرداری، درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری، کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی، اعانات، هدایا و دارایی‌ها، عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها و سایر منابع درآمدی؛ بیشترین سهم از منابع درآمدی ابتدا متعلق به عوارض عمومی است و در رده دوم سایر منابع درآمدی قرار دارد. جدول فوق چگونگی توزیع منابع درآمدی را نشان می‌دهد.

همان‌طور که در جدول شماره (۲) مشاهده می‌شود، در این جا، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی بیش از ۹۳ درصد از درآمدهای ناشی از عوارض عمومی را به‌خود اختصاص داده است. مهم‌ترین پارامتر عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، عوارض بر مازاد تراکم است که با رقمی بالغ بر ۳۱,۰۲۲,۶۹۷ میلیون ریال، ۷۸ درصد عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی را تأمین می‌کند. عوارض بر تراکم به ترتیب نزدیک به ۷۳ درصد از عوارض عمومی و نزدیک به ۴۲ درصد از کل منابع درآمدی شهرداری را تأمین می‌نماید.

بر اساس برآوردهای مرکز آمار ایران، جمعیت تهران در سال ۱۳۸۹، بالغ بر ۸,۷۹۱,۳۷۸ نفر بوده است. با این تعداد سکنه، درآمد سرانه به ازای هر شهروند تهرانی در سال ۱۳۸۹ مبلغ ۸,۴۸۸ هزار ریال بوده که از این رقم

همان‌طور که مشاهده می‌شود، بیش از ۵۷ درصد از منابع بودجه از محل منابع عمومی و بیش از ۲۷ درصد آن از سایر منابع تأمین می‌شود. این دو ردیف درآمدی در مجموع نزدیک به ۸۵ درصد از منابع مورد نیاز شهرداری را تأمین می‌کنند. این امر از توزیع نامتناسب منابع حکایت می‌کند. از این منظر، درآمدهای شهرداری تهران به‌شدت آسیب‌پذیر می‌باشد.

میزان اعتبارات (میلیون ریال)	سهم (درصد)	شرح ردیف‌های درآمدی از محل عوارض عمومی
۲,۲۶۹,۰۰۰	۵/۳٪	وصولی توسط سایر مؤسسات
۳۹,۸۳۳,۱۷۷	۹۳/۲٪	عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی
۳۲۱,۰۰۰	۰/۸٪	عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل
۳۲۸,۵۹۰	۰/۸٪	عوارض بر پروانه‌های کسب فروش و خدمات
۴۲,۷۵۱,۷۶۷	۱۰۰٪	جمع درآمدهای ناشی از عوارض عمومی

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۹ شهرداری تهران

توجه و در اختیار داشتن مرکزیت بسیاری از شبکه‌های ارتباطی و مراسلاتی، مرکزیت مالی، تمرکز واحدهای درمانی به‌خصوص واحدهای تخصصی و فوق تخصصی و مراکز آموزش عالی عمده کشور، بهره‌مندی از توان اجرایی و فنی قابل توجه در قالب مشاوران و پیمان‌کاران دولتی و خصوصی. نکته کلیدی در رابطه با موضوع تمرکز در تهران در واقع روند انباشت سرمایه در پایتخت بوده است. اقتصاد شهر تهران به‌ویژه از زمان ادغام سرمایه‌داری ایران در نظام اقتصادی جهانی، تا حد زیادی تحت تأثیر تولید و صدور نفت بوده است. به‌لحاظ تاریخی تمرکز بیشتر اشکال فعالیت اقتصادی در تهران تابعی از موقعیت مسلط دولتی، اداری این شهر، نسبت به بقیه گستره پهناور کشور است. شهر تهران از نظر عملکرد اقتصادی، به دو بخش خدمات و صنعت وابستگی دارد. بخش کشاورزی در آن از اهمیت اندکی بهره‌مند است. بدیهی است ساختار صنعتی و خدماتی، بیانگر الگوی تشدید روند شهرنشینی و مهاجرپذیری می‌باشد که این خود از عوامل توسعه‌ی شهر تهران و به‌خصوص شهرهای حاشیه تهران بوده است. تهران با فراهم نمودن بازار کار و اشتغال، به‌عنوان یک قطب اقتصادی، تأثیرات فضایی چشم‌گیری در منطقه و کل کشور به‌جا گذاشته است. طبق آخرین آمار منتشر شده ۳۰ درصد کل صنایع کشور در استان تهران قرار دارند. فعالیت‌های اصلی اقتصادی شهر تهران، بر اساس اشتغال، فعالیت‌های صنعتی، بازرگانی و اداره‌ی عمومی می‌باشد. زیرا نقش عمده‌ای در اشتغال‌زایی شهر تهران برعهده دارند. البته از فعالیت‌های اصلی اقتصاد در شهر تهران بر اساس ارزش‌افزوده‌ی بخش‌ها و با توجه به سهم

۳,۵۲۹ هزار ریال آن از محل فروش تراکم، تأمین اعتبار گردیده است.

ویژگی‌ها و جایگاه اقتصادی شهر تهران:^(۸)

استان تهران با مساحت ۱۸ هزار و ۸۱۴ کیلومتر مربع (۱/۱۶ درصد از مساحت کشور) و ۱۳ میلیون و ۴۲۲ هزار و ۳۶۶ نفر یعنی ۱۹/۰۳ درصد از کل جمعیت کشور را در خود جای داده است که تراکم بالای جمعیتی استان را نشان می‌دهد. شهرستان تهران به‌لحاظ مساحت رتبه ششم استان را دارا می‌باشد ولی نیمی از جمعیت استان یعنی ۷ میلیون و ۸۷۲ هزار و ۲۸۰ نفر را در خود جای داده است. هم‌چنین بالاترین درصد شهرنشینی در این استان یعنی ۹۸/۷ درصد و کم‌ترین درصد روستانشینی که برابر ۱/۳ درصد می‌باشد، متعلق به این استان است. هم‌چنین استان تهران در طی سال‌های ۷۹ تا ۸۵ با داشتن سهمی حدود ۱۹ درصد از جمعیت کشور، تقریباً ۲۵ درصد محصول ناخالص داخلی کشور را به‌خود اختصاص می‌دهد. بخش خدمات با ۷۷ درصد، بالاترین سهم از تولید ناخالص داخلی استان را به‌خود اختصاص داده است. این رقم ۳۷/۹ درصد از ارزش‌افزوده بخش خدمات کل کشور را شامل می‌شود.

تهران، به‌لحاظ اقتصادی، پررونق‌ترین شهر ایران محسوب می‌شود. قابلیت‌های توسعه در این شهر، عبارتند از در اختیار داشتن بزرگ‌ترین بازار مصرف کشور، برخورداری از نیروی انسانی ماهر و متخصص با بهره‌وری بالا (بهره‌وری نیروی کار در استان تهران، ۱/۴ برابر متوسط کشور است)، برخورداری از توان تولیدی بالا در بخش خدمات، وجود شبکه‌های زیربنایی نسبتاً قابل

آن‌ها در تولید ناخالص داخلی شهر تهران می‌توان از واسطه‌گری‌های مالی، بازرگانی و صنعت نام برد. کلان‌شهر تهران، مرکز اداری و سیاسی کشور در ابعاد مختلف سیاسی، امنیتی، اقتصادی و فرهنگی را در تعامل با سایر نقاط جهان قرار می‌دهد. این ویژگی میزان تأثیرپذیری و تأثیرگذاری تهران در مقیاس ملی، منطقه‌ای و جهانی را در یک تحلیل سیستمی آشکار می‌سازد. همه این نکات نشان‌دهنده‌ی صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و صرفه‌جویی‌هایی ناشی از تجمع می‌باشند. به عبارت دیگر، ویژگی‌های منحصر به‌فرد تهران موجب می‌شود صاحبان کار و سرمایه و فعالان اقتصادی با سرمایه‌گذاری، کار و تلاش در تهران از سرریزهای مثبت فراوانی بهره‌مند گردند.

مهاجرت روزانه به تهران:

بر اساس مطالعات انجام شده از سال ۱۳۳۵ تاکنون، شهرهای داخل محدوده حریم تهران و اطراف آن ۷۴ برابر رشد کرده‌اند. این میزان رشد و توسعه در حالی صورت گرفته که طی همین مدت، توسعه‌ی تهران فقط ۵ برابر شده است. لواسان، شهریار، چهاردانگه، باقرشهر و شهر قدس از جمله شهرهای ایجاد شده در محدوده‌ی حریم شهر تهران می‌باشند. این شهرها اغلب نزدیک حریم تهران ایجاد و با توجه به این‌که مهاجرپذیر بوده‌اند، روستاهای اطراف آن‌ها نیز با افزایش جمعیت تبدیل به شهر شده‌اند و ۱۰ شهر نیز ظرف سال‌های اخیر شکل گرفته است^(۹) که بسیاری از ساکنین این نواحی جدید روزانه برای کار به تهران مراجعت می‌کنند.

به حرکت روزانه مردم از حومه‌ها و شهرک‌های اطراف به داخل شهرهای بزرگ برای رفتن به محل کار یا استفاده از خدمات داخل شهرها، مهاجرت روزانه گفته می‌شود. در این نوع مهاجرت مردم در شب به محل سکونت خود بازمی‌گردند. به گفته مشاور شهردار تهران در امور شهرسازی و مجتمع‌های مسکونی^(۱۰)، در سال ۱۳۸۵، روزانه ۴/۵ تا ۵ میلیون نفر از شهرهای حاشیه تهران که طی دهه‌ها و سال‌های اخیر شکل گرفته‌اند، وارد تهران می‌شوند و شب‌ها دوباره به محل سکونت خود باز می‌گردند. این رقم بین ۵۷ تا ۶۳ درصد از کل جمعیت تهران می‌باشد. به عبارت دیگر، شهر تهران با مهاجرت روزانه عظیمی

روبه‌رو است که حدود ۶۰ درصد از کل جمعیت را دارا می‌باشد. این مهاجران همگی فعال هستند و تقاضای بالفعلی برای خدمات عمومی به‌خصوص حمل‌ونقل دارند. بنابراین، شهرداری تهران باید خدمات عمومی و زیرساخت‌های شهری را برای جمعیت روزانه‌اش فراهم سازد در صورتی که نکته مهم این است که عوارض دریافتی را از جمعیت شبانه‌اش دریافت می‌کند. به‌علاوه باید توجه داشت شاید همه این جمعیت شبانه به‌اندازه‌ی مهاجرین روزانه تقاضای خدمات عمومی شهری ایجاد نکنند. به‌طور مثال وسایل حمل‌ونقل عمومی نظیر مترو و موارد مشابه، نمونه‌ای از خدمات عمومی، هرچند در تهران عرضه می‌شود اما، شاید متقاضی اصلی آن‌ها ساکنان تهرانی نباشند.

شهر تهران با مهاجرت روزانه عظیمی روبه‌رو است که حدود ۶۰ درصد از کل جمعیت را دارا می‌باشد. این مهاجران همگی فعال هستند و تقاضای بالفعلی برای خدمات عمومی به‌خصوص حمل‌ونقل دارند

پیامدهای منفی مهاجرت روزانه:

همان‌طور که ذکر شد، تهران به‌عنوان پایتخت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران واجد بسیاری از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و صرفه‌جویی‌هایی ناشی از تجمع و سرریزهای مثبت آن‌ها می‌باشد. به‌همین دلیل بسیاری از سرمایه‌گذاری‌ها در این شهر صورت می‌گیرد و نیروی کار نیز به تهران مهاجرت می‌کند. در این جا هم صاحبان سرمایه و هم صاحبان نیروی کار از مواهب موجود در تهران استفاده می‌کنند، اما برای آن هزینه‌ای را نمی‌پردازند. به‌عبارت دیگر، شهرداری تهران از جیب مردم ساکن در تهران و از محل فروش فضای شهر (تراکم) که آن هم به نوبه خود دارای پیامدهای منفی است به تردد، اشتغال و فعالیت اقتصادی مردم ساکن در شهرهای اطراف تهران، یارانه می‌دهد. اینجا مصداق کامل شکست بازار به ظهور رسیده است. مهاجرت روزانه علاوه بر این‌که از سواری مجانی برخوردار است، تبعات منفی نیز برای شهر در بر دارد. از جمله مهم‌ترین آن‌ها: بزرگ شدن

تهران، ترافیک، آلودگی هوا و ازدحام عمومی قابل اشاره می باشد. مهاجرین بابت پیامدهای منفی هم هزینه‌ای را نمی پردازند. در واقع هر چند افراد می توانند از کالاهای عمومی استفاده نمایند، اما استفاده از خدمات بسیاری از کالاهای عمومی به دلیل محدودیت در ظرفیت با مصرف هم‌زمان؛ تعداد مصرف‌کنندگان را به مرحله ازدحام رسانده و از این مرحله به بعد وارد شوندگان جدید سبب کاهش در فایده‌ی استفاده‌کنندگان قبلی خواهند بود.

کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت ایران، واجد بسیاری از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع و سرریزهای مثبت آن‌ها می‌باشد

یکی از مسائل شهری که در کشورهای در حال توسعه، توجه بسیاری را به خود جلب کرده، اندازه بسیار بزرگ شهرهاست. آشکارترین عامل، اندازه بیش از حد مربوط به آثار بیرونی، به‌ویژه آلودگی هوا و ازدحام ترافیک است. تولی و کریفلد، انحراف در اندازه شهر را ناشی از آثار بازتوزیعی نرخ‌های مالیات یکسان برای گروه‌های درآمدی بالا و پایین در شهرها می‌دانند. لازم به ذکر است که در کشورهای در حال توسعه ارائه خدمات شهری به‌وسیله شهرداری‌ها و تعیین حداقل دستمزد به‌وسیله دولت و وجود صرفه‌جویی‌های مقیاس و تجمع نیز می‌تواند موجب بزرگی بیش از حد شهرها شوند (هادی زَنُوز، فصلنامه اقتصاد شهر).

تردد مهاجرین روزانه، موجب ازدحام و ترافیک می‌گردد. ترافیک به‌نوبه خود آلودگی هوا ایجاد می‌کند. در حال حاضر، یکی از بزرگ‌ترین معضلات مدیریت شهری در تهران، آلودگی هوا است. آمارها نشان می‌دهد آلودگی هوای تهران در سال ۱۳۸۸، ۳۸ برابر استانداردهای جهانی بوده و از این منظر در وضعیتی بحرانی قرار داشته‌ایم. در این میان حدود ۷۵ تا ۸۵ درصد از آلودگی هوا مربوط به وجود گاز مونوکسیدکربن بوده که عمده‌ی آن به دلیل تردد بیش از حد وسایل نقلیه در سطح شهر و معابر آن تولید می‌گردد. هم‌چنین آلودگی‌های دیگر نیز مانند اکسید ازت به دلیل تردد وسایل نقلیه در هوای تهران وجود دارد. همه

این آلودگی‌ها مخاطرات فراوان برای سلامت شهروندان را ایجاد نموده و هزینه‌های جانبی فراوانی بر شهروندان تحمیل می‌نماید. آمارها نشان می‌دهد کودکان مبتلا به انواع سرطان‌های خون در تهران بسیار بیشتر از سایر نقاط ایران است. هم‌چنین سالانه ۵ هزار نفر تهرانی بر اثر آلودگی هوا و بیماری‌های ناشی از آن کشته می‌شوند.

نکته‌ی قابل توجه این است که پیامدهای منفی، می‌توانند در میان‌مدت، تبدیل به ابزار دفعی برای بنگاه‌ها و صاحبان سرمایه و کار باشد. (همان‌گونه که در بانکوک اتفاق افتاد) به‌نظر می‌رسد، طرح‌های مبتنی بر انتقال پایتخت و کوچک‌سازی تهران نیز در همین راستا است. بانکوک به عنوان نمونه کلاسیک اثر نهادهای زیرساختی (صرفه‌جویی‌های مقیاس و تجمع) بر جذب بنگاه‌ها شناخته می‌شود. در پایان دهه نود، ترافیک آزاردهنده آن، به سرعت تبدیل به یک ابزار دفعی برای بنگاه‌ها شد و با تشدید بحران اقتصادی، تقریباً هر آن‌چه تا ایند در طول دو دهه اندوخته بود، بر باد رفت (میلز و همیلتون، ۱۳۷۵).

جمع‌بندی و پیشنهاد راهکارهای مقابله با بحران:

در این مقاله، ابتدا با مطالعه‌ی کتابخانه‌ای و تطبیقی به بررسی شکست بازار و کالای عمومی، آثار و پیامدهای جانبی اقتصاد شهری و صرفه‌جویی‌های مترتب بر فعالیت اقتصادی در آن، منابع مالی حکومت‌های محلی و مالیات‌های سبزی پرداختیم. سپس وضع موجود درآمدهای شهرداری تهران مورد بررسی قرار گرفت. در نهایت با توجه به وضعیت مهاجرت‌های روزانه به تهران، توصیفی از ویژگی‌های تهران و مشکلات آن ارائه گردید.

کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت ایران، واجد بسیاری از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و صرفه‌جویی‌هایی ناشی از تجمع و سرریزهای مثبت آن‌ها می‌باشد. به‌همین دلیل فرصت‌های اقتصادی زیاد جذب سرمایه صورت می‌گیرد و نیروی کار نیز به تهران مهاجرت می‌کند. شرایط موجود چنان است که هم صاحبان سرمایه و هم صاحبان نیروی کار از مواهب موجود در تهران استفاده می‌کنند. اما برای آن هزینه‌ای نمی‌پردازند. به‌عبارت دیگر، شهرداری تهران از جیب مردم ساکن در تهران و از محل فروش فضای

برای مقابله با پدیده سواری مجانی، می توان
از سیاست اخذ عوارض تردد برای مهاجرین
روزانه استفاده نمود

این کار می توان ابتدا سامانه های فیزیکی اخذ عوارض را در مبادی ورودی تهران ایجاد و سپس برای ایجاد سامانه های الکترونیکی و سامانه های نظارت تصویری و سیستم های هوشمند برنامه ریزی نمود. هدف گذاری در آمدی در سال پایه برای این منظور، باید حداقل برابر با میزان عوارض فروش مازاد تراکم باشد. با ارقام بودجه و جمعیت سال ۱۳۸۹ و با فرض این که کماکان مهاجرت روزانه به تهران معادل ۶۰ درصد جمعیت آن باشد. هم چنین با فرض این که مهاجرین فقط برای کار و ۳۰۰ روز در سال به تهران آمد و رفت دارند، عوارض تردد برای هر نفر در روز ۱۹،۶۰۰ ریال می باشد. در واقع این رقم یارانه ای است که شهرداری تهران بابت هر روز به مهاجرین روزانه می دهد.

برای مقابله با ترافیک و آلودگی هوا، اخذ عوارض از آلوده کننده های محیط زیست (در این مقاله خودروها) از جمله مهم ترین و مشهورترین نمونه های برقراری و اخذ این نوع عوارض می باشد. از آن جا که امکانات لازم برای محاسبه و سنجش میزان آلوده کنندگی هر خودرو در اختیار نیست، برای این منظور می توان از عوارض بر سوخت استفاده نمود. شیوه ای انجام کار می تواند به این شکل باشد که نرخ بنزین در تهران و حومه های شهری اطراف، باید درصدی بیشتر از نرخ رسمی باشد. این نرخ باید با توجه به میزان آلودگی و خسارت ناشی از آن قرار بگیرد. درآمدهای ناشی از این محل، می تواند صرف توسعه و گسترش حمل و نقل عمومی شود. البته، لازم به ذکر است برای اخذ این عوارض نباید و نمی توان تفکیکی میان شهروندان تهرانی و مهاجرین روزانه قائل شد. چرا که هر دو گروه به اندازه ی میزان ترددشان با وسایل نقلیه ی شخصی یا با وسایل نقلیه ی بنزین سوز، آلودگی هوا ایجاد می کنند.

* کارشناس اقتصادی: k_laal@hotmail.com

** کارشناس اقتصادی: Yavari2003@yahoo.com

پی نوشت:

- 1- Market Failure
- 2- Public Goods
- 3- Externalities
- 4- Transaction Cost
- 5- Free Rider
- 6- Economic of Agglomeration

شهر (تراکم) که آن هم به نوبه خود دارای پیامدهای منفی است، به تردد، اشتغال و فعالیت اقتصادی مردم ساکن در شهرهای اطراف تهران، یارانه می دهد. این جا مصداق کامل شکست بازار به ظهور رسیده است. مهاجرت روزانه علاوه بر این که از سواری مجانی برخوردار است، تبعات منفی نیز برای شهر در بر دارد. از جمله مهم ترین آن ها می توان به بزرگ شدن تهران، ترافیک، آلودگی هوا و ازدحام عمومی اشاره نمود. مهاجرین، بابت پیامدهای منفی هم هزینه ای نمی پردازند.

نکته ای که باید بسیار مورد توجه باشد این است که وضع موجود، تصمیمات مکان یابی خانوارها و بنگاه ها را به شدت تحت تأثیر قرار داده و موجب کاهش کارایی و در نتیجه، تخصیص نامناسب و ناکارآمد منابع و نهاده ها می گردد. همه این ها ما را از وضعیت بهینگی اجتماعی خارج می سازد. ادامه این شرایط نیز وضعیت بهینه را تشدید می کند. چرا که جریان تخصیص منابع با انحراف مواجه است. برای اصلاح وضع موجود و برای جلوگیری از گسترش مهاجرت ها و نیز برای کاهش پیامدها یا جبران خسارت های آن باید از ابزارهای اقتصادی و روش های تجربه شده و موفق جهانی استفاده نمود. مدیریت تقاضا و کنترل عرضه به وسیله سیاست های قیمتی، با استفاده از ابزار عوارض، می تواند یکی از راهکارهای مدیریت شهری و شهرداری تهران برای کنترل پیامدهای منفی مهاجرت های روزانه باشد. بدیهی است این سیاست می تواند منابع درآمدی جدیدی نیز ایجاد نماید.

برای مقابله با پدیده سواری مجانی، می توان از سیاست اخذ عوارض تردد برای مهاجرین روزانه استفاده نمود. این سیاست به عنوان یکی از شیوه های مدیریت و کاهش تقاضا، سال هاست در کشورهای گوناگون با اهداف مختلف و متفاوت، در حال اجراست. نوعی از همین شیوه با هدف کاهش ازدحام در مناطق مرکزی تهران، در چارچوب طرح ترافیک، سال هاست که در تهران اجرا می گردد. برای



7- Macur Olson

۸- آمارهای جمعیتی این بخش، مربوط به نتایج سرشماری سال ۱۳۸۵ و پیش از تشکیل استان البرز است. هم‌چنین آمارهای تولیدی نیز مربوط به آخرین سالی است که آمار تولید استان‌های کشور از سوی بانک مرکزی اعلام شده است. در سالنامه‌های آماری کل کشور که توسط مرکز آمار ایران منتشر می‌شود، آمار تولید استان‌ها تا سال ۱۳۸۵ اعلام شده است.

۹- به نقل از دکتر ولی شریف بیگی، مشاور شهردار تهران در امور شهرسازی و مجتمع‌های مسکونی، سایت اینترنتی روزنامه جهان اقتصاد، نسخه شماره ۳۶۱۱ - ۱۳۸۵/۱۱/۸

۱۰- به نقل از سایت اینترنتی روزنامه جهان اقتصاد، نسخه شماره ۱۳۸۵/۱۱/۸ - ۳۶۱۱

منابع و مآخذ:

- برکپور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ (۱۳۸۸)، مدیریت و حکمروایی شهری، چاپ اول، تهران، دانشگاه هنر
- پژوهان، جمشید؛ امین رشتی، نرسیس؛ (۱۳۸۶)، مالیات‌های سبز، با تأکید بر مصرف بنزین، پژوهش‌نامه اقتصادی، سال هفتم، شماره اول، ویژه‌نامه مالیات، ۱۴-۴۴
- دادگر، یدالله؛ (۱۳۸۶)، اقتصاد بخش عمومی، چاپ دوم، قم، دانشگاه مفید
- زنگنه، یعقوب؛ (۱۳۸۸)، درآمدی بر اقتصاد شهری، دانشگاه تربیت معلم سبزوار
- سولیوان، آرتور؛ (۱۳۸۶)، مباحثی در اقتصاد شهری، مترجم: قادری جعفر، نور علم
- صادقی، حسین؛ حیدری، علی‌عباس؛ (۱۳۸۱)، کاربرد مالیات‌ها و یارانه‌ها در کاهش آلودگی صنایع در استان تهران، پژوهش‌های اقتصادی، سال دوم، شماره ۴، ۱۵۵-۱۸۹
- عابدین درکوش، سعید؛ (۱۳۶۴)، درآمدی بر اقتصاد شهر، تهران، مرکز نشر دانشگاهی تهران
- عبدالله میلانی، مهنوش؛ (۱۳۸۸)، مالیات برخودرو، فصلنامه اقتصاد شهری، سال اول، شماره سوم، ۲۰-۳۵
- فخمی، فرشاد؛ (۱۳۷۳)، صنایع و مشاغل آلاینده و مزاحم شهر تهران
- میلز، ادوین؛ همیلتون، ادوین؛ (۱۳۷۵)، اقتصاد شهر، عبدالله کوثری، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران
- هادی زنون، بهروز؛ (۱۳۸۸)، درآمدی بر اقتصاد شهری، فصلنامه اقتصاد شهری، سال اول، شماره اول، ۴-۱۶
- هادی زنون، بهروز؛ (۱۳۸۸)، مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها، فصلنامه اقتصاد شهری، سال اول، شماره دوم، ۴-۲۷
- Heller, Walter P., David A. Starrett, (1976): «On the Nature of Externality», In Theory and Measurement of Economic Externalities Press, pp 9-22
- Pench Alberto, (January 2001): «Green Tax Reform in a Computable Equilibrium Model for Italy», Working Paper, No. 143021-11
- Son, Fullerton, and Wu. Wenbo, (1998): «Policies for Green Design», Journal of Environment Economics 36, pp131-148

بخش ویژه

Specific Section

مدیریت ریسک سرمایه‌گذاری در نوسازی شهری

Risk Management of Investment in Urban Renovation



Mohammad Aeeni

محمد آیینی*

چکیده

نوسازی شهری، احداث و اصلاح و توسعه معابر و نوسازی محلات از جمله وظایف اساسی شهرداری‌ها بشمار می‌آید. با توجه به ناتوانی شهرداری‌ها در تأمین منابع مالی بسیار زیاد که ضروری می‌باشد، رویکردهای نوین بر حضور گسترده بخش خصوصی در این زمینه تأکید دارد. مشارکت گسترده بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در نوسازی شهری، در صورت وجود نرخ بازده مورد انتظار و حداقل ریسک و خطر، تحقق می‌یابد. از یک سو باید چشم‌انداز نرخ بازده به‌اندازه‌ای باشد که سرمایه‌گذاری در این حوزه را ترغیب نماید و از سوی دیگر چشم‌انداز خطر سرمایه‌گذاری، نباید به‌گونه‌ای باشد که مانع از سرمایه‌گذاری در نوسازی شهری شود.

برای اولین بار در این مقاله، انواع ریسک سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و پروژه‌های نوسازی شهری مورد بررسی قرار گرفته است، و راهکارهای مدیریت ریسک طرح‌ها و پروژه‌های نوسازی شهری معرفی شده است. ترویج و تثبیت فرهنگ مشارکت فراگیر، همه‌ی عناصر و عوامل مسئول و ذی‌نفع در برنامه نوسازی شهری و ایجاد فضای اعتماد آفرین و تأکید بر حضور حمایتی هم‌زمان دولت و شهرداری‌ها در کنار بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در نوسازی شهری همراه با ارائه قوانین و راهکارهای مناسب برای آزادسازی و تجمیع پلاک‌های فرسوده موجود در عرصه‌های مورد نوسازی به‌عنوان مهم‌ترین عامل کاهش و مدیریت ریسک سرمایه‌گذاری در نوسازی شهری، اصلی‌ترین نتیجه این بررسی است.

کلیدواژه: ریسک، مدیریت ریسک، سرمایه‌گذاری، نوسازی شهری