



لزوم درآمدهای پایدار شهرداری

## درآمد ناپایدار، پاشنه آشیل تهران

**عدم برخورداری از درآمدهای پایدار، توسعه عمران و اقتصادی تهران را به چالش کشانده است.**

استان تهران که با احتساب توابع استانی خود جمعیتی بالغ بر ۱۳ میلیون نفر دارد، از درآمد سرانه‌ای معادل ۱۱ هزار دلار برخوردار است و اختلاف زیادی با ایالت‌ها و شهرهای مدرنی همچون لس‌آنجلس و لندن دارد که از درآمدهای سرانه ۵۴ هزار دلاری برخوردارند. همچنین شهر تهران که نقش مهمی در توسعه اقتصادی این استان دارد، در رده ۵۶ شهرهای ثروتمند جهان قرار گرفته است.

یکی از مهمترین مشکلات حال حاضر اقتصاد شهری در ایران و علی‌الخصوص کلان‌شهر تهران، فقدان منابع مالی کافی، نظام کارآمد مدیریت در حوزه‌های درآمدی و برنامه‌ریزی هزینه‌های شهری است. مهمترین دلیل آن هم عدم توجه به حوزه درآمدی مالیه شهری است که متأسفانه این مشکل از ابتدای قانون‌گذاری اقتصاد و عمران شهری در کشورمان وجود داشته است. به‌علاوه، عدم برقراری رابطه‌ای مناسب بین دولت و شهرداری‌های کلان‌شهرها معضل دیگری در حوزه درآمدزایی شهری محسوب می‌شود. در تمام کلان‌شهرهای دنیا، شهرداری درصد قابل توجهی - رقمی در حدود یک سوم - از بودجه خود را از دولت دریافت می‌کند، در حالی که این رقم در کلان‌شهرهای ایران و به خصوص تهران، تنها در حدود ۴ تا ۵ درصد است.

در راستای توسعه هرچه بیشتر شهری، بسیاری از کشورها، طرح جدیدی تحت عنوان پروژه‌های توسعه شهری MDP یا همان Municipal Development Projects ترسیم

نموده‌اند که اجرای چنین طرحی در دو مرحله در نظر گرفته شده است. در مرحله اول، ابتدا به توسعه کلان‌شهرها از طریق رایبه کمک‌های مالی دولتی، نظیر تخصیص بودجه متناسب سالانه اقدام می‌شود. در مرحله دوم، از طریق تداخل سیاست‌گذاری‌های نظام اقتصادی کلان (بر مبنای مدیریت و رشد تقاضای کل) در مباحث اقتصاد شهر که برخلاف مدیریت اقتصادی کشور، بر مبنای سیاست‌های اقتصاد خرد گردش دارد، شهرداری به ارتقای عرضه کالاها و خدمات بر اساس حمایت از تقاضای کل، نظیر رشد کالاهای عمومی و نیمه عمومی - که در میان‌مدت به بخش خصوصی واگذار خواهند شد - می‌پردازد. توسعه سالن‌های تئاتر باز، فرهنگسراها و مجموعه‌های تفریحی نمونه‌ای از این مقوله به شمار می‌روند که پس از آشنایی و البته وابستگی شهروندان، به تدریج از حالت عمومی و نیمه‌عمومی به کالایی خصوصی تبدیل شده که می‌تواند به عنوان درآمدی مطلوب و پایدار برای شهرداری به حساب آید؛ ضمن آن که چهره شهر نیز توسعه بیشتری می‌یابد. قابل ذکر است که در برخی از تحلیل‌های هزینه-فایده شهرداری، این مکانیزم را "افزایش درآمد بر مبنای توسعه هزینه" نام‌گذاری نموده‌اند. مصداق عملی این نوع از توسعه شهری را می‌توان در شهرداری‌های کوالالامپور و سنگاپور مشاهده کرد.

جدای از مطالبی که در حیطه وظایف شهرداری بیان

در این سرفصل همچنین می‌خوانید:

۲۴ شهرداری در مقابل نظام بانکی بیمار

۲۵ تهران را به یک "شهر جهانی" تبدیل کنیم

۲۷ درآمدی نو باید!

۲۸ در چنبره مشکلات کوچک و بزرگ

۳۰ کلاف سردرگم

شد، بسیاری از اقتصاددانان حوزه شهری معتقدند ارتباط مالی مناسب دولت با شهرداری از مهمترین مقوله‌های پیشرفت یک شهر به حساب می‌آید. علاوه بر این، بر اساس ماده یکم قانون شهرداری، مصوب سال ۱۳۳۴، بنا بر تشخیص و مصلحت وزارت کشور نام "نماینده تام‌الاختیار دولت در شهر" به شهرداری گذارده شده است. بالطبع انجام برخی از وظایف واگذار شده دولت به شهرداری در اداره شهر نیازمند هزینه‌هایی است که تأمین حداقل بخشی از آن به عهده دولت خواهد بود که در صورت عدم تأمین آن، بی‌شک شهرداری برای دستیابی به اهداف توسعه شهری، به بازارهایی رو می‌آورد که نتیجه آن حجیم‌تر شدن اقتصاد دولتی در کشور خواهد بود و این مسأله در تناقض با اهداف خصوصی‌سازی در کشور است. تهران برخلاف بسیاری از پایتخت‌های جهان - که تنها مرکز سیاسی آن کشور به حساب می‌آیند - همچنین مرکز اقتصادی ایران است که همین مسأله، لزوم توجه بیشتر دولت را به شهرداری بیش از پیش روشن می‌سازد.

در مقام مقایسه، بر اساس آخرین اطلاعاتی که از شهرداری پاریس موجود است - که از لحاظ قطب سیاسی و اقتصادی شباهت بیشتری به تهران دارد - در سال ۲۰۰۳ معادل ۳۴ درصد هزینه‌های شهرداری پاریس را دولت فرانسه پرداخت نموده که البته هر سال، پس از بررسی ضریب فزاینده بودجه شهرداری، مقدار آن نیز تعدیل می‌شود. این موضوع زمانی جالب‌تر می‌شود که بدانیم پاریس مهد توریست‌پذیری جهان به حساب می‌آید و به تنهایی ۲۵ درصد محصول ناخالص داخلی سالانه فرانسه - معادل ۵۳۰ میلیارد یورو - را در اختیار دارد و عنوان پنجمین شهر اقتصادی دنیا را یدک می‌کشد،

## خوب و بد بانک شهرداری

# شهرداری در مقابل نظام بانکی بیمار

## در دهه‌های گذشته، کاستی‌های نظام بانکی و بازار سرمایه کشور نهادهای مختلف - از جمله شهرداری تهران - را به فکر تأسیس بانک انداخته است.

شد که با توجه به کاهش احتمالاً نرخ نهایی به مصرف - با توجه به رشد پس‌انداز و در نتیجه کاهش تغییرات مصرف نسبت به درآمد حقیقی - مقدار تقاضای کل جامعه کاهش و به دنبال آن از نرخ تورم جامعه کاسته می‌شود. ولی به دلیل قدرت خلق پولی که در اختیار بانک‌های تجاری قرار دارد، تأسیس بانک جدید می‌تواند به افزایش نقدینگی جامعه نیز منتهی گردد. در حال حاضر، براساس گزارش واحد تحقیقات «اقتصاد ایران»، رشد نقدینگی کشور از رقم ۳۹/۴ درصد در سال ۸۵ با کاهش متواتر به رقم ۱۵/۹ درصد در سال ۸۷ رسیده که پیش‌بینی می‌گردد این نرخ به رقم ۱۳/۴ درصد در پایان سال جاری برسد که این امر جدای از آن که در کاهش تورم جامعه مثبت بوده است، اما بسیاری از واحدهای تولیدی را با مشکل نقدینگی و تولیدی رویه‌رو ساخته است. با توجه به این امر، تأسیس بانک شهری، هم می‌تواند سبب کاهش نقدینگی مجدد در جامعه شود و هم به دلیل خلق پول از طریق مکانیزم‌هایی چون ضرب فزاینده، سبب افزایش نقدینگی گردد.

از سوی دیگر، تأسیس بانک جدید شهرداری - علیرغم آن که شهرداری به عنوان سازمانی غیردولتی محسوب می‌شود - به دلیل قرارگرفتن در حیطه وظایف دولتی، می‌تواند بیانگر نکته‌ای منفی مبنی بر گسترش دولت و دستگاه‌های دولتی باشد که این مسأله به خوبی مبین نقض سیاست‌های خصوصی‌سازی اصل ۴۴ خواهد بود. به‌علاوه، ریسک‌پذیری پورتفولیوی تسهیلات بانک شهرداری نیاز به تعامل دارد. چون طرح‌های شهرداری عمدتاً از "یک جنسند"، پورتفولیوی غیر متنوع پُر ریسک خواهد بود، مگر آن که تسهیلات متنوع شوند. این امر می‌تواند به انتقال برخی حساب‌های بانک‌های تجاری به بانک شهرداری شود که این مسأله، رکود بانک‌های حال حاضر را بیش از پیش تشدید خواهد نمود. با توجه به این بحث، حضور تیم ویژه‌ای از سوی بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار برای بررسی اثرات منفی و مثبت این اقدام و تلاش برای ابداع اوراق بهادار شهرداری ضروری به نظر می‌رسد تا اقتصاد شهر و به تبع آن کشور متحمل ضرر و زیانی نگردد. البته تا زمانی که بازار سرمایه و نظام بانکی کشور ترمیم نشوند، نیاز به تأسیس بانک از سوی شهرداری محسوس خواهد بود.

یکی از موضوعاتی که این روزها در میان کارشناسان مسایل مالی و درآمدی شهری مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته، پایداری درآمد شهرداری جهت اجرای اهداف توسعه شهری است. در این راستا علاوه بر راه‌های گوناگون درآمدزایی شهرداری من جمله کمک‌های مالی دولت که از مهمترین صور آن به حساب می‌آیند و البته در اقتصاد شهری ایران از جایگاه مناسبی برخوردار نیستند، موضوع جذب نقدینگی مردم از طریق مؤسسات پولی و مالی نیز به عنوان منبع دیگری برای درآمدزایی شهرداری به حساب می‌آید. با توجه به همین مقوله، می‌توان موضوع تأسیس بانک شهرداری را که قرار است در آینده‌ای نه‌چندان دور به مرحله اجرا درآید مورد بررسی قرار داد و نقاط مثبت و منفی آن را به کنکاش گذاشت.

در حال حاضر، شهرداری‌ها و به خصوص شهرداری تهران در جذب منابع مالی و تسهیلاتی از نظام بانکی و بازار سرمایه کشور با چالش‌های اساسی رویه‌رو هستند که همین امر، توسعه و گسترش اقتصاد شهری را با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌سازد. عدم توسعه راه‌ها، پایانه‌ها و کمبود ارایه خدمات عمومی و نیمه‌عمومی و یا روند کند توسعه آنها، نمونه بارزی از مشکلات مالی مربوط به این حوزه می‌باشد. علاوه بر این، در بسیاری از کلان‌شهرهای حال حاضر دنیا، مؤسسات مالی وجود دارند که کار آنها، تأمین نیاز و بازارهای مالی شهرداری جهت توسعه اهداف شهری است. بر همین اساس، کارشناسان حوزه اقتصاد شهری، یکی از اصلی‌ترین دلایل تأسیس بانک شهری را توسط شهرداری تهران دشواری دسترسی به منابع مالی دانسته‌اند.

برخی دیگر از کارشناسان معتقدند با تأسیس این بانک، علاوه بر تسهیل مراحل دستیابی شهرداری به منابع مالی و البته توسعه آن در کلان‌شهر تهران، به دلیل افزایش تقاضای نیروی کار چه در بخش اداری بانک و چه در سایر مشاغل که با توسعه شهر همزمان با تأمین مالی پروژه‌ها اتفاق می‌افتد، بخشی از بیکاری تهران که در حال حاضر ۱۳ درصد جمعیت این شهر را به خود اختصاص داده، حل خواهد شد. علاوه بر این، با توسعه هرچه بیشتر بانک‌ها در شهر و تشدید فضای رقابتی میان بانک‌های تجاری و عامل کشور، به طور حتم حجم بیشتری از مازاد منابع نقدی مردم در سطح شهر توسط نظام بانکی - با احتساب بانک جدید - جذب خواهد

اما محصول ناخالص داخلی تهران، رقمی در حدود ۹۰ میلیارد دلار است.

یکی دیگر از مسایلی که لزوم تعامل دولت را با شهرداری مهم جلوه می‌نماید، مباحث مربوط به ناوگان حمل‌ونقل عمومی درون‌شهری است. رشد توقفگاه‌های اتوبوسرانی و پایانه‌های درون‌شهری در کنار افزایش جایگاه‌های سوخت‌گیری که در حیطه تصمیمات کلان مدیریت شهری است، به همراه سیاست‌های توسعه‌ای خردمحور شهرداری نظیر تجهیز تقاطع‌های شهری به سامانه‌های هوشمند و یا گسترش سنجش ایستگاه‌های آلودگی هوا که همگی به توسعه کیفی و کمی حمل‌ونقل عمومی منجر می‌شوند، نیازمند دستیابی به منابع مالی مناسبی هستند که نبود آنها، توسعه اقتصادی شهر را - که از مهمترین عوامل توسعه اقتصاد ملی به حساب می‌آید - به چالش می‌کشاند. به این مسایل می‌باید رشد هزینه‌های عمومی شهرداری را برای تشویق و ترغیب بخش خصوصی جهت جذب پروژه‌های مشارکت توسعه شهری افزود که خود بخش دیگری از نیازهای عمومی شهرداری به منابع مالی پایدار را طلب می‌نماید.

## شهرداری: تقابل با درآمدی ناپایدار

درحال حاضر، عمده درآمدهای حاصله شهر تهران از منبع فروش عوارض و تراکم ساخت‌وساز واحدهای مسکونی و اداری در کنار پروژه‌های مشارکت عمران شهری تأمین می‌شود که بالطبع با نوسان‌های مربوط به بازار مسکن، درآمدهای شهرداری نیز با نوسان مواجه خواهد بود. بر اساس گزارش واحد تحقیقات «اقتصاد ایران»، تقاضای سرمایه‌گذاری مسکن که در سال ۸۰ معادل ۲۴ درصد کل نقدینگی بخش مسکن را به خود اختصاص داده بود، با رشد ناگهانی خود، به رقم ۶۱ درصد در سال ۸۴ رسید و بعد از آن وارد فاز رکودی شد. به علاوه با وقوع بحران مالی ۲۰۰۸ در بخش مسکن، شاهد کاهش تقاضای سرمایه‌گذاری در مسکن ایران و بخصوص تهران بودیم، به طوری که این تقاضا با کاهش ۱۵ واحد درصدی در سال گذشته به رقم ۲۳ درصد کاهش یافت که این مسأله، تأثیر شگرف و البته معکوسی را بر درآمدهای شهرداری گذاشت. علاوه بر این، بر اساس گزارش شورای شهر تهران، درآمد ناشی از عوارض ساختمان‌ها و اراضی تهران در سال ۸۷ نسبت به سال ۸۶ معادل ۵۹/۶۴ درصد افزایش داشته که با توجه به رکود بخش مسکن در سال جاری، پیش‌بینی می‌شود درآمد این حوزه در سال جاری تنها معادل ۳/۸ درصد - که آن هم به دلیل تقاضای مصرفی خواهد بود - افزایش یابد که به هیچ وجه توانایی پاسخ‌گویی به مخارج سنگین جاری و عمرانی تهران را ندارد. ■