

## نقش مدیریت شهری در توسعه اقتصاد ملی

### Tehran Municipality Contribution in the Infrastructure of National Economics Development



نویسنده: حسین محمد پورزند

و بیش از ۴۰ درصد از کل جمعیت کشور را ساکنان کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ کشور تشکیل می‌دهند. تولید ناخالص داخلی تهران، بخش عظیمی از تولید ناخالص داخلی کل کشور را تشکیل می‌دهد. اگر سهم سایر کلان‌شهرهای کشور را نیز به سهم تهران از تولید ناخالص داخلی کشور اضافه کنیم، چیزی حدود ۷۰ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور را شامل می‌شود. به عبارت دیگر ۷۰ درصد جمعیت کشور در شهرها زندگی می‌کنند ولی سهم عمده تولید ناخالص داخلی کشور برعهده چند کلان‌شهر معدود است. این بدان معناست که کلان‌شهرها تأثیر به‌سزایی در تولید ناخالص داخلی کشور داشته و بخش بزرگی از اقتصاد کشور را در

شهرداری تهران در سال‌های اخیر، گام‌های عظیمی را در حوزه فعالیت‌های عمرانی، اجتماعی و خدمات‌رسانی برداشته است. حجم و کیفیت فعالیت‌های انجام شده به‌گونه‌ای است که اغلب کارشناسان، شهر تهران را به یک کارگاه عمرانی بزرگ تشبیه کرده‌اند. به‌طوری‌که، پروژه‌های شهری با نگرش پیوست اجتماعی، عجین می‌باشد. بی‌شک انجام این امور در سایه برنامه‌ریزی راهبردی، تقویت نیروی انسانی، اصلاح ساختار اداری-سازمانی، مالی و تأمین هزینه طرح‌ها، پروژه‌ها و برنامه‌ها امکان‌پذیر شده است. همان‌گونه که می‌دانیم حدود ۷۰ درصد جمعیت کشور، در شهرها زندگی می‌کنند

اختیار دارند. همین آمار نشان می‌دهد که ارتباطی قوی بین کلان‌شهرها و اقتصاد ملی وجود دارد و این نکته جای تأمل دارد.

اگر بخواهیم میزان اثرگذاری تهران را در اقتصاد کشور در نظر بگیریم، شاید بتوان گفت تهران جزو نادرترین نمونه‌هایی است که چنین نقش و تأثیر عمیقی را بر اقتصاد کل کشور دارد. برای مثال، اگر نگاهی به آلمان بیندازیم با شهری مثل تهران که عمده بار اقتصاد کشور را برعهده داشته باشد، مواجه نیستیم. از نظر اقتصادی در این کشور با مجموعه‌ای از کلان‌شهرها مثل برلین، بن، فرانکفورت و ... مواجه می‌شویم که همگی در اقتصاد این کشور اثرگذار هستند ولی متأسفانه در کشور ما شرایط به‌گونه‌ای است که بار عمده اقتصاد کشور بردوش پایتخت گذاشته شده است.

از سوی دیگر، همان‌گونه که اشاره شد، برای بسترسازی عملکرد بهتر شهر تهران، حجم فعالیت شهرداری در سال‌های اخیر افزایش زیادی یافته است، بالطبع این اقدامات هزینه‌زا است و باید منابع مالی آن تأمین شود. برای این کار، شهرداری، دو رویکرد را مورد توجه قرار داد: اول مدیریت هزینه و دوم ایجاد منابع درآمدی جدید و پایدار.

بدون تردید، مدیریت شهری باید از تأمین منابع مالی مورد نیاز مطمئن باشد تا بتواند به برنامه‌ریزی بپردازد.

به بیانی دیگر، اداره مطلوب شهر و آرایه خدمات مناسب به شهروندان و هدایت پروژه‌های عمرانی، مستلزم دستیابی به منابع درآمد پایدار است و البته نگاه شهرداری به موضوع درآمدهای پایدار نیز نگاهی بلندمدت و زیربنایی می‌باشد.

با همین رویکرد بود که ستاد عالی بهبود منابع و کارایی مالی به‌منظور کمک به ایجاد نظام مالی پویا، کارآمد و هماهنگ و افزایش درآمد و کاهش هزینه شهرداری تهران تشکیل شد. این ستاد دارای چهار کارگروه منابع درآمدی مستتر در بودجه عمومی دولت، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری تهران، منابع درآمدی قابل وصول در مناطق، سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی و منابع جدید و نیز مدیریت



**اداره مطلوب شهر و آرایه خدمات مناسب به شهروندان و هدایت پروژه‌های عمرانی، مستلزم دستیابی به منابع درآمد پایدار است و البته نگاه شهرداری به موضوع درآمدهای پایدار نیز نگاهی بلندمدت و زیربنایی می‌باشد**

کاهش هزینه‌ها است.

صرف‌نظر از امور عمرانی که شهرداری انجام می‌دهد، کمیته‌ای تحت‌عنوان کمیته مالی و سرمایه‌گذاری و به تعبیری اقتصاد شهر، در مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تشکیل شده است که این کمیته پروژه‌های اقتصادی را تعریف کرده و از متخصصین دانشگاهی استفاده می‌کند تا شاخص‌ها و استانداردهای لازم در این زمینه را تدوین و فرآیندهای لازم برای رسیدن به چشم‌اندازها را نیز طراحی کنند. ماحصل این مطالعات در اختیار مدیران عملیاتی قرار داده می‌شود تا مطابق با آنها برنامه‌ریزی کرده و فعالیت‌هایشان را پیش ببرند. این استانداردها در حوزه‌های برنامه‌ریزی، سازمانی و عملیاتی تهیه شده و به صورت روزآمد در اختیار کلیه بخش‌های شهرداری قرار داده می‌شود.

پس از تصحیح ساختارهای مالی و بودجه‌ای و برنامه‌ای، یکی از مهم‌ترین فعالیت‌هایی که شهرداری در سال‌های اخیر انجام داده، اعتبارسنجی مالی توسط نهادهای معتبر بین‌المللی است. بر این اساس، نهادهای معتبر مالی جهانی، شهرداری را از نظر اعتبار مالی مورد

ارزیابی قرار دادند و شهرداری موفق شد در سطح ملی بالاترین استاندارد را کسب کند. واقعیت این است که با انجام این اعتبارسنجی، وضعیت شهرداری تهران در سطح بین‌المللی از نظر قدرت مالی و شفافیت عملیاتی مشخص می‌شود و در این صورت، نهادهای مالی بین‌المللی می‌توانند بدون دغدغه، اعتبار لازم را برای انجام پروژه‌های بزرگ در اختیار شهرداری قرار دهند.

پیش از این، شهرداری قادر نبود از سازمان‌های بین‌المللی، وام دریافت کند؛ زیرا قادر نبود پرداخت وام را ضمانت کند، لذا نیازمند حمایت دولت بود. اما در حال حاضر با تحولات انجام شده در سیستم مالی شهرداری، اغلب سازمان‌های بین‌المللی می‌پذیرند که به شهرداری وام پرداخت کنند. به این طریق، بسیاری از مشکلات شهرداری در حوزه مالی برطرف شده است. در حال حاضر، به‌طور قطع می‌توان ادعا کرد که سیستم مالی شهرداری استاندارد بوده و دارای زبان مشترک با کل دنیا است. این موضوع از نظر شاخص‌های رقابت‌پذیری بین کلان‌شهرها نیز بسیار حایز اهمیت است. باید با تلاش و همت بیشتر خود را به استانداردهای لازم برای رقابت‌پذیری در سطح بین‌المللی برسانیم. بدین منظور باید برای شاخص‌های مالی و اقتصادی نظیر تولید سرانه و درآمد سرانه، چشم‌اندازی تعریف شود.

با تلاش و کار بی‌وقفه می‌توان شاخص‌ها و استانداردهای اقتصادی و زیرساخت‌های مورد نظر برای رقابت‌پذیری تهران را ارتقا داد. در این صورت، بهتر می‌توان نقشی که در اقتصاد منطقه‌ای و بین‌المللی از تهران انتظار می‌رود را ایفا کنیم.

از سوی دیگر، با نگاهی به کلان‌شهرهای دنیا می‌توان دریافت که امروزه، کلان‌شهرها عمدتاً با دو مشکل عمده مواجه هستند: مشکل اول، مشکل حمل‌ونقل و ترافیک است که مسئله‌ای زیربنایی در حوزه اقتصاد شهری محسوب می‌شود. مشکل دوم، تأمین منابع مالی برای اداره شهر است. مترو و توسعه حمل‌ونقل عمومی و بسترسازی در حوزه حمل‌ونقل عمومی، پاسخی برای اولین مسئله است. زمانی که اعلام می‌شود باید از خودروهای شخصی کمتر استفاده شود، نمی‌توان از نقش بی‌بدیل حمل‌ونقل عمومی در کاهش

ترافیک چشم پوشید. البته توسعه حمل‌ونقل عمومی در کلان‌شهرها، امری زیربنایی است که هزینه زیادی را طلب می‌کند. دستیابی به استانداردهای هوای پاک و سرزمین پاک مستلزم توسعه حمل‌ونقل عمومی است. در این زمینه شهرداری تهران برنامه‌های زیادی را در نظر گرفته است. شهرداری در نظر دارد سالیانه حدود ۳۰ کیلومتر خطوط مترو را توسعه دهد.

مسئله دوم، همان‌طور که اشاره شد، تأمین منابع مالی، اقتصادی و بسترسازی اقتصاد شهر است که مبتنی بر درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز نباشد؛ زیرا این موضوع هم بر آلودگی هوا اثر می‌گذارد، محیط‌زیست را تخریب می‌کند و مهم‌تر این‌که باعث افزایش تراکم جمعیتی در سطح نقاط مختلف شهر می‌شود. در حال حاضر، بسیاری از نقاط شهر با پدیده تراکم جمعیتی و معضلات ناشی از آن مواجه هستند.

حتی پدیده تراکم جمعیتی در بسیاری از مناطق بافت فرسوده تهران هم مشاهده می‌شود. به طور کلی، برای این که تهران بتواند نقش مناسبی در توسعه اقتصاد ملی ایفا کند، شهرداری باید بتواند درآمدی پایدار داشته باشد. در این حوزه نیز پیگیری‌های فراوانی صورت گرفته تا نظام درآمدهای پایدار شهرداری به مجلس ارائه شود و به تصویب برسد. اگر این موضوع به تصویب برسد، می‌توان گام‌های بزرگی را در اداره شهر برداشت. تهران امروزه این پتانسیل را دارد که بودجه خود را به سقف پانزده هزار میلیارد تومان برساند. این چشم‌انداز آینده شهرداری است که برای آن برنامه‌ریزی شده است. البته باید بسترها و زمینه‌های این کار آماده شود تا این نظام درآمدی و ضمانت‌های درآمدی آن ایجاد شود.

در مورد مدیریت هزینه نیز، کاهش هزینه در شهرداری تهران به صورت یک پروژه تعریف شد که طرح‌های بسیار خوبی نظیر: کاهش هزینه‌های برق مصرفی، ساماندهی خودروهای ملکی و استیجاری در اختیار مناطق، ساماندهی انبارها و اموال مناطق، استفاده از سیستم حجمی به جای فهرست آحاد بها در برخی از پروژه‌های عمرانی و ده‌ها طرح دیگر، از آن جمله هستند. این فعالیت‌ها در مجموع، کاهش چشمگیری را در هزینه‌های شهرداری به دنبال داشت.

به‌طور کلی باید مدیریت هزینه را به صورت جدی مدنظر قرار بدهیم. مخصوصاً در مصرف سوخت و انرژی باید دقت کنیم. در زمینه مصرف انرژی در بعضی حوزه‌ها، ایران به اندازه اتحادیه اروپا انرژی مصرف می‌کند. لازمه این کار نیز فرهنگ‌سازی است. افزایش درآمدهای پایدار و کاهش هزینه‌ها می‌تواند به شهرداری کمک کند تا راحت‌تر بتواند بسترهای فیزیکی و غیرفیزیکی لازم برای رشد و توسعه اقتصاد ملی را فراهم کند.

در بسیاری از زمینه‌ها نیز باید نوع نگرش به موضوعات عوض شود. مثلاً در مورد زباله، با استفاده از تجربیات و تکنولوژی‌های روز دنیا به جای هزینه کردن برای دفع زباله باید از زباله کسب درآمد کرد.

در کلان‌شهر تهران، هر هفته ۳۰ میلیارد تومان هزینه جاری و نگهداشت شهر است که این میزان شامل یارانه بلیت مترو و اتوبوس نیز می‌شود و هزینه‌های آتش‌نشانی، رفت و روب و فضای سبز نیز از هزینه‌هایی است که شهرداری بر حسب مأموریت ذاتی خود آن را برعهده دارد و این مهم زمانی محقق می‌گردد که تمام قبوض شهرداری وصول شود. با در نظر گرفتن ۱/۵ درصد افزایش عوارض بر اساس قانون، تاکنون ۷۰۰ میلیارد تومان از عوارض پرداخت شده و هنوز ۵۰ درصد آن وصول نشده است و این یعنی، ضمانت قانونی لازم برای وصول برخی عوارض وجود ندارد. بودجه نقدی و غیرنقدی شهرداری نیز در سال، حدود ۷۶۰۰ میلیارد تومان است که ۴۰۰۰ میلیارد تومان آن نقد و ۳۶۰۰ میلیارد تومان نیز غیرنقد است که بیش از ۶ هزار میلیارد تومان آن صرف کارهای عمرانی و خدماتی می‌شود.

نکته قابل توجه اینجاست که امروزه حدود ۸۰ درصد درآمدهای کلان‌شهرهای دنیا از منابع پایدار تأمین می‌شود اما در شهرهای بزرگ کشور ما، تقریباً ۷۵ تا ۸۰ درصد درآمدها، نیمه‌پایدار یا ناپایدار است و فقط ۲۵ درصد از درآمد کلان‌شهرها پایدار است.

اداره شهر تهران با جمعیتی بالغ بر ۱۰ میلیون نفر به منابع مالی نیاز دارد و این نیازی است که در همه کلان‌شهرهای دنیا در کنار مشکل ترافیک و آلودگی هوا وجود دارد. اگر جزئیات درآمدی سایر کلان‌شهرهای دنیا را نگاه کنیم می‌بینیم که مالیات‌های محلی، تأمین‌کننده ۳۵ درصد درآمد شهرداری‌هاست و بهایی که شهروندان در ارایه خدمات شهری می‌پردازند ۲۵ درصد است و ۳۰ درصد نیز کمک‌های دولتی است که به شهرداری‌ها می‌شود. در کشور ما و در تهران با وجود آن که از سه سال گذشته حرکت مناسبی در کسب درآمدهای پایدار صورت گرفته است، متوسط درآمد کلان‌شهر همچنان به ساخت‌وساز وابسته است که البته با رکود در این حوزه، درآمد شهرداری نیز تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد.

به طور کلی، شهرداری در سال‌های اخیر تلاش کرده تا بستر مناسبی را برای تولید اقتصادی، تسهیل تولید و ارایه خدمات در شهر تهران فراهم آورده و تأثیر مثبتی بر توسعه اقتصاد ملی داشته باشد و در این مسیر، از طریق استانداردسازی و به‌روزرسانی ساختار اداری و نظام مالی، گام‌های بزرگی را برای ارایه خدمات بهینه به شهروندان برداشته است.

فوق دکتری علوم اقتصادی