

## معمای مالیه شهر داریها

دکتر عبدالعزیز رادرویش اقتصاددان

در آستانه شروع دوره چهار ساله شورای شهر و مدیریت شهری منتهی به ابتدای قرن پانزدهم هجری خورشیدی و سرعت فوق العاده فن آوری اطلاعات ، اساسی ترین سوال این است که : مهمترین موضوع در شهرداری چیست ؟ و بهترین راهبرد برای حل این مساله در دهه « پیشرفت و عدالت » چیست ؟ راه را باید از کجا آغاز کرد ؟ بر مبنای ضرب المثل فوق العاده " معماهای پیچیده راه حل های آسان دارند " . بایستی برای حل مشکلات غامض کشور در اتاق فکرها راهبردهایی طراحی شود که با یک تیر به تمام هدف مورد نظر رسید .

در دوره جهانی شدن ، شهرها مرکز ثقل توجهات سرمایه گذاران و مدیران شهری برای ارائه جذابیت های گوناگون در جذب سرمایه و رقابت با دیگر شهرها می باشند<sup>۱</sup> . از دهه ۱۹۹۰ ، به دلیل تغییرات شگرف در توزیع توان اقتصادی کشورها ، توجه بسیاری از دانشمندان به توسعه اقتصاد محلی / منطقه ای جلب شده است. سه عامل سرمایه گذاری جدید ، نوآوری و توسعه شرکت ها و گردشگری از عوامل مهم جهت توسعه محلی شناخته شده اند . با در نظر گرفتن شهر به عنوان بازار ، بازاریابی شهری به دنبال برآورده سازی نیازهای مشتریان در مواجهه با منابع رو به کاهش شهرداری می باشد . بر اساس نظر پادیسون<sup>۲</sup> بازاریابی شهری مجموعه ای از اهداف مختلف اما مرتبط با شهر و مقوله بازاریابی است که منجر به افزایش رقابت پذیری در جذب سرمایه گذاری داخلی و خارجی در شهرها می شود . در مورد هویت شهری رقابت بر سر مواردی از قبیل میزان جذب توریست ، شهرت در مهمان نوازی ، جذب سرمایه گذارها ، ایجاد رفاه برای شهروندان خود ، منابع تولید منجر به مزیت رقابتی است . برای توسعه بازاریابی شهری بایستی برای شهر برندسازی شود . برند یک شهر عبارت است از تصویر کلی آن شهر و مجموعه آنچه که از شهر در ذهن افراد تداعی می شود . برندینگ شهری ، به فعالیت هایی اشاره دارد که اهداف آن تبدیل یک موقعیت مکانی به مقصد می باشد .

تجربه موفق شهرهای جهان در به کارگیری مشارکت بخش خصوصی در کشورهایی مثل هند ، چین ، آلمان ، مالزی و ویتنام و ... در اجرای طرحهای مدرنی مانند تله کابین دوطبقه ، تقاطع غیر هم سطح در دریا ، تونل چند منظوره کنترل سیلاب ، انتقال آب و ترافیک و ... تاکید و تاییدی بر ارائه طریق پیشرفت شهری از راه سرمایه گذاری و مشارکت در مدیریت شهری می باشد .

---

<sup>۱</sup> - بررسی تأثیر جهانی شدن بر مدیریت فضای شهری ( مطالعه موردی : نظام مدیریت شهری

مشهد ) ؛ دکتر هادی سروری ؛ دکتر حمید ماجدی ؛ فصلنامه هویت شهر ، شماره ۲۳ ، پاییز

دکترین کشور نیز مطابق فرمایش معمار انقلاب اسلامی که فرمودند " کارها را به مردم بسپارید " در همین راستاست . لذا تا زمانیکه تغییر نگرش با تغییر ساختارها و سیستمها به سمت مردمی سازی اقتصاد عملی نشود هرگز کشور از گردنه خطرناک اقتصادی فعلی گذر نخواهد کرد و اقتصاد مقاوم نخواهد شد .

**۱ وظایف نامحدود :** شهرداریها وظایف خود را از تولد تا وفات می دانند. ماده ۵۵ قانون شهرداری نیز وظایف شهرداری را احصا نموده است ، ولی در عمل با توجه به انتظاراتی که از شهرداریها می رود و - متاسفانه یا خوشبختانه - آنها نیز آن را پذیرفته اند مسئولیتها از احصا خارج شده اند .

**۲ درآمد ناپایدار و هزینه های رو به تزاید :** بر اساس تجزیه و تحلیل اطلاعات بودجه شهرداریها ، اصل خودکفایی شهرداری ها از بودجه دولت - مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ - تاکنون حدود ۵٪ محقق شده است . ۷۰ درصد درآمد شهرداریها به عوارض صدور پروانه وابسته بوده و یک چهارم بودجه شهرداریها از محل مالیات بر ارزش افزوده تامین می شود . عوارض نوسازی - به عنوان مهمترین عنصر درآمد پایدار - به طور میانگین ۲/۲ درصد کل بودجه سالانه شهرداریها را تشکیل می دهد ، که با هدف گذاری سهم ۲۰ درصدی آن و بسط کامل آن طی ۵ سال فاصله زیادی دارد . سطح پوشش متوسط کلیه عوارض دریافتی نیز حدود ۳۰ درصد می باشد . از ۶۲ هزار میلیارد تومان بودجه شهرداریها در سال ۹۵ ، تقریباً ۵۰ درصد صرف پروژه های عمرانی شده است . بسط ناکارآمد ساختارها و روشها و به کارگیری نیروی انسانی سه برابر مورد نیاز شهرداریها و همچنین انتظارات رو به تزاید حکایت از افزایش مستمر هزینه ها دارد . بر این اساس قانون گذار در ماده ۱۷۴ برنامه پنجم توسعه شهرداریها را مکلف نموده است که به سمت وسوی روشهای نوین تامین مالی ، مشارکت بخش خصوصی و ایجاد بستر مناسب برای کارآفرینان تغییر جهت دهند .

**۳ فقدان برنامه :** تقریباً هیچکدام از شهرداریها یا برنامه مصوب نداشته یا بر مبنای موازین کلی برنامه پیش نرفته اند . اصولاً فعالیت های مدیریت شهری شامل کالای عمومی ، عمومی ناخالص و حتی خصوصی می شود . بسیاری از فعالیتهای شهرداریها مانند تفریحی و گردشگری ، مکانیزه نمودن ممیزی املاک و اخذ عوارض نوسازی ، ساماندهی صنایع و مشاغل شهری ، پایانه مسافری ، پسماند و ... دارای توجیه اقتصادی و مالی می باشند . برخی فعالیتهای نیز قابلیت اقتصادی نمودن با حمایت را دارند مانند پارکینگ طبقاتی ، پل عابر پیاده ، بهره برداری آثار تاریخی و ... . عموماً وظایف مدیریت شهری از آن دسته اموری است که نه به واسطه سودآوری بلکه به علت نیاز ضروری ادامه حیات مطلوب شهری ، به آن پرداخته می شود . در نتیجه بسیاری از این قبیل فعالیت ها علی رغم نیاز حیاتی، رغبتی برای سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی به علت عدم سودآوری در آن ها وجود ندارد . لذا ایجاد پاره ای از تسهیلات برای سرمایه گذاران و اختصاص بخشی از امکانات موجود شهری به سرمایه گذاری این گونه طرح ها، باعث ورود آن ها در این حیطه ها خواهد شد که در درازمدت و در برخی موارد در کوتاه مدت ضمن توجیه سرمایه گذاری ها موجب کاستن از

هزینه های بالاسری شهرداری ها همچون کاهش تعداد کارکنان، کم شدن هزینه نگهداری ساختمان ها ، نگهداری و تعمیرات تاسیسات و ماشین آلات و مقدار هزینه در پروژه های شهرداری در این بخش ها را فراهم می سازد .به علاوه تصدی گری بخش خصوصی، افزایش بهره وری را در پی خواهد داشت که این امر دارای توجیه اقتصادی کافی برای برون سپاری فعالیت ها است .چرا که علاوه بر کوچک تر شدن سازمان شهرداری امکان مدیریت بهتر مجموعه کوچک تر باقی مانده و نظارت و هدایت قوی تر بر فعالیت های خصوصی یا برون سپاری شده، پدید می آورد . در دوران مدیریت مدرن انجام وظایف شهرداری از قبیل مدیریت پسماند ، شهرسازی و ... مطابق آنچه در ماده ۵۵ قانون شهرداری درج شده ، از طریق تصدیگری آنها به پایان رسیده و اجرای آنها فقط و فقط از طریق جلب مشارکت سرمایه گذاران بایستی انجام شود . نویسنده بر اساس تجربیات چندین ساله از سراسر کشور به ضرص قاطع بیان می نماید : " اکثریت کارهای مدیریت شهری قابلیت مشارکت مردمی از طریق خصوصی سازی ، جلب سرمایه گذاری یا برون سپاری را دارند . " لذا برنامه راهبردی عملیاتی شهر و شهرداری بایستی بر اساس این مفروض تهیه شود .

**۴ عملکرد متفاوت :** در دهه اخیر روند توسعه شهری برخی شهرها مانند کرمان - به علت ساختار و سیستم مدیریتی خوب - مناسب بوده اند و برخی نیز مثل شهر قزوین در دهه آینده پیشرفته ترین شهر کشور خواهند بود . در سالهای پیش از رکود اقتصادی سرمایه گذاری در برخی شهرداریها دو برابر بودجه سنواتی و در برخی دیگر چند برابر آن بوده است . از سوی دیگر با راه اندازی تالار املاک و به کارگیری معاملات تهاتری - مخصوصا در دوران رکورد - باعث بهبود بودجه و ارتقاء عملکردهای مالی شهرداریها شده است . نکته آنکه بودجه دارای دو بخش جاری و عمرانی است در حالیکه سرمایه گذاری کاملاً عمرانی است . اگر کسی تصور کند در وضعیت فعلی اقتصادی کشور کسی حاضر به سرمایه گذاری نیست دچار تحلیل وارونه شده است ؛ چرا که بایستی دقت نمود که حجم نقدینگی در اختیار مردم صدها هزار میلیارد تومان می باشد و نیاز به مراکز گردشگری فراوانی در کشور وجود دارد و همچنین می توان از تجربه شهرهایی که هم اکنون در حال جذب سرمایه گذاران می باشند بهره مند شد . نگارنده معتقد است این برهه دورانی است که رقابت به معنی واقعی آن می تواند رخ نمایان کند ؛ اکنون اگر فعالیتی هر سه شاخص قیمت ، کیفیت و بهره وری با هم را در سطح بهینه داشته باشد ماندگار شده و در غیر اینصورت ورشکست خواهد شد . به تعبیر دیگر فعلاً بازی اقتصاد ، مانند مسابقات حذفی است یعنی فقط برنده و بازنده دارد و حالت تساوی ندارد . چرا که اگر هر فعالیتی به شیوه سنتی انجام شود حتما شکست می خورد ولی اگر مبتنی بر برنامه ، شفافیت ، بهره مندی از فضای مجازی و در بستر بخش خصوصی فعال شود قطعاً موفق می شود . از ابتدای سال ۱۳۸۹ تا پایان سال ۱۳۹۵ حدود ۷۸۰۰ میلیارد تومان اوراق مشارکت توسط

شهرداریها به فروش رفته است.<sup>۲</sup> گرچه فروش این اوراق نیاز به آسیب شناسی دارد ولی هر شهری که با شفافیت و با مشارکت بخش خصوصی قوی طرح مربوطه را اجرا نموده موفق بوده است. همچنین بسیاری از شهرداریها از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ حدود ۱۶۰ میلیارد تومان تسهیلات قرض الحسنه از سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور دریافت نموده و طرحهای متعدد گردشگری، تجاری، تولیدی و ... مرتبط با فعالیتهای خود اجرا نموده اند و برخی درخواستی در این خصوص نداشته اند.<sup>۳</sup>

**۵ نتیجه گیری:** بسیاری از طرحهای توسعه شهری در شهرداریهای که به طور نسبی موفق بوده اند - مانند شهرهای ذکر شده در قسمت قبلی - از بستر سرمایه گذاری و مشارکتهای مردمی اجرا شده اند. بر مبنای اجماع اتاق فکر نخبگان مدیریت شهری، علت العلل عدم پوشش فاصله ۵ برابری انتظارات مردم و عملکردها؛ عدم واگذاری کارها به مردم از طریق مشارکت اجتماعی و اقتصادی و توسعه سرمایه گذاری داخلی و خارجی است. لذا به نظر می رسد تنها راه برون رفت از بحران کارآمدی مدیریت شهری، تغییر نگرش و ساختار برنامه ها و بودجه ها بر اساس توسعه تامین مالی و سرمایه گذاری داخلی و خارجی و همچنین بهره گیری از تهاتر - مخصوصا در دوران رکود اقتصاد شهری - می باشد. تلاشهای زیادی برای نهادینه کردن سرمایه گذاری در شهرداریها انجام شده است ولی موفقیت مطلوبی حاصل نشد؛ دلیل آن هم عدم وجود شهرداریانی بود که اهمیت سرمایه گذاری را درک کرده باشند. مدتی است درآمد بسیاری از شهرداریها بگونه ای است که حتی چند ماه در پرداخت حقوق پرسنل تاخیر دارند؛ در حالیکه برخی شهرداریها روند توسعه آنها گرچه کند شده ولی ادامه دارد. اکنون شهرداریها دو انتخاب دارند یکی ادامه روند کنونی یعنی همان مدیریت سنتی مبتنی بر کمکهای دولتی و عوارض پروانه - که پیامد آن سقوط است - و دیگری انتخاب روش مدیریت مدرن مبتنی بر سرمایه گذاری و مشارکت مردمی که منتهی به پیشرفت روزافزون شهر و افزایش رفاه مردم خواهد شد. پس دیگر دورانی که تصور شود بدون سرمایه گذاری می توان شهرداری را مدیریت نمود سپری شده است. لذا شورای خوب چون می خواهد شهر پیشرفته داشته باشد هوشمندانه راه آن را انتخاب **شهردار دارای تخصص و تجربه سرمایه گذاری می**

---

<sup>۲</sup> <http://imo.org.ir/Daftar-Omoor-Eghtesadi-Khadamate-mali-gozareshAmalkard.html-mali.html>

<sup>۳</sup> <http://imo.org.ir/Daftar-Omoor-Eghtesadi-Khadamate-mali-gozareshAmalkard.html-mali.html>

داند و لاغير و - مصلحت سنجی های متعارف را کنار گذاشته - و به آن عمل می نماید ؛ چرا که ما محکوم به موفقیت هستیم .