

## پیش شرط‌های توزیع عادلانه خدمات شهری

| سعید اکبریان |

### اسناد بالادستی یک شهر

توسعه هر شهری باید براساس اسناد بالادستی آن شهر باشد، برای بررسی موضوع عدالت در مدیریت شهری ابتدا باید بررسی کنیم که آیا سند چشم‌انداز متناسب با مبنای فکری و آرمانی و فرمایشات رهبری است یا خیر؛ در حال حاضر دو طرح جامع شهر و طرح جامع حمل‌ونقل وجود دارد که جهت‌گیری‌های شهر مشهد را مشخص می‌کنند، البته در حوزه فرهنگی و اجتماعی خلأ سند جامع داریم، هر چند طرح توسعه کمی و کیفی زیارت انجام شد اما آن طرح تاکنون موضوعی و متناسب با وظایف شهرداری نشده است، در حال حاضر نه تنها سند جامع فرهنگی و اجتماعی در شهر مشهد نداریم بلکه مبنای متقن هم وجود ندارد، مثلاً بر سر اینکه جنس و عمق فعالیت‌های فرهنگی مان چه میزان باشد تردید داریم و این مسئله خودش را در بودجه هم نشان می‌دهد، این در حالی است که سند توسعه فرهنگی شهر باید بالادست دیگر سندها قرار بگیرد، چون با شهروندان سر کار دارند و شهروندان محور هر گونه فعالیت در شهر هستند، مثلاً در بحث طراحی فضای شهری آیا مردم ممبر را بیشتر دوست دارند یا کاشت درخت و اگر درخت را می‌پسندند چه نوع درختی را ترجیح می‌دهند؟

### ضعف‌های طرح جامع در موضوع عدالت شهری

طرح جامع وظیفه دارد که توسعه متوازن شهری را در شهر برنامه‌ریزی کند و فرایند و مکانیسم تحقق آن را هم نشان دهد اما همه مسائل شهری در آن دیده نمی‌شود؛ مثلاً طرح جامع توزیع کاربری‌ها را در خودش دارد اما توزیع فعالیت‌ها را ندارد، این که ما چقدر ایستگاه آتش‌نشانی نیاز داریم یا این ایستگاه‌ها باید در کدام نقطه شهر بیشتر ساخته شوند، دیده نشده است؛ در طرح جامع حتی باید پراکنش بانک‌ها را هم مدنظر قرار بدهیم و ببینیم، آیا پراکنش بانک‌هایمان متوازن است؟ در توزیع کاربری‌ها باید دید که آیا همه آن کاربری‌ها بر اساس استاندارد، نظرسنجی مردم و علم‌روز است؟ آیا در عرصه عملیات، قابل اجرا هستند یا فقط به نقشه‌ای می‌رسند که توزیع کاربری‌ها را نشان می‌دهد؟ الان چیزی که هست نشان‌دهنده کمبود این مسائل است، مثلاً در فضای سبز وضع موجود ۹ مترمربع است که استاندارد بین‌المللی می‌گوید باید ۱۵ مترمربع باشد.

### شرط اجرای عادلانه یک برنامه

نقطه‌ضعف دیگر این است که آیا توزیع بودجه‌هایمان را با این نیازها و استانداردهای اسناد بالادستی متناسب کرده‌ایم؟ یک راه‌حل ایجاد برنامه میان‌مدت بود که فاصله بین طرح‌های راهبردی (اسناد بالادستی) و بودجه پر شود، در این برنامه از یک‌سو به اهداف توسعه شهری و از یک‌سو به منابع و بودجه نگاه می‌شود. اجرای برنامه سه شرط دارد، اول حضور سایر دستگاه‌ها، دوم منطقه‌ای بودن و سوم توجه به نقش مردم، در حال حاضر برنامه‌های میان‌مدت فقط مربوط به شهرداری است، در حالی که باید از همه دستگاه‌های شهر برای تحقق اسناد بالادستی مطالبه برنامه کرد، نقطه‌ضعف دیگر این است که طرح‌های ما در مقیاس عملیاتی با سطح جغرافیای ناحیه و محله تطابق داده نشده است، مثلاً ما گفته‌ایم که باید این میزان مشخص سرانه فضای سبز را ایجاد کنیم اما نگفته‌ایم این سرانه باید به کدام منطقه بیشتر اختصاص یابد، در حالی که مثلاً در تهران در بودجه‌ریزی از محله آغاز می‌کنند اما در مشهد کم‌ترین مقیاس، بودجه‌ریزی منطقه‌ای است. اگر می‌خواهیم عدالت فضایی ایجاد بکنیم، باید دو کار در توزیع سرانه‌های شهری انجام دهیم؛ کار اول این است که در حوزه برنامه‌ریزی و مطالعات این عدالت را رعایت کنیم، اگر خود برنامه عدالت محور باشد اجرای آن هم عادلانه خواهد بود، یعنی ما باید طرح جامع را نقد بکنیم که آیا عدالت این است که تمام خدمات در همه نقاط شهر باشد یا خیر؟ کار دوم هم این است که پیرسیم آیا اعتبارات بر مبنای عدالت توزیع شده است، در حال حاضر چون مکانیسمی برای توزیع اعتبارات در محله وجود ندارد، ما نمی‌توانیم بگوییم که آیا عدالت در همه مناطق شهری ایجاد می‌شود یا نه.

### جای خالی مشارکت مردمی

یکی دیگر از ایرادات به برنامه میان‌مدت این است که روش‌های تأمین منابع مالی و ابزارهای اجرای جهت‌گیری‌های برنامه میان‌مدت مشخص نیست و نقش مردم را در تحقق سرانه‌ها ندیده‌ایم، نباید تنها به عوارض نوسازی اکتفا شود چرا که عوارض نوسازی فقط سه درصد منابع است که صد درصد آن هم پرداخت نمی‌شود. گروه‌های مرجع هم هستند که مانند برنامه میان‌مدت که خلأ بین سند توسعه شهری و بودجه و شرایط اجرایی را پر می‌کند، به ایفای نقش می‌پردازند، گروه‌های مرجع اجتماعی مدیران عملیاتی نیاز دارد که همان تشکلهای تخصصی هستند. مشارکت فقط پول دادن به شهرداری نیست، از این نگاه مردم حاشیه شهر مشارکتشان از بقیه جاها بیشتر است، چون آدم‌های قانعی هم هستند، هر نوع خدمت به چشمشان می‌آید و مجموعه مشارکت اقتصادی و اجتماعی‌شان را بالا می‌برد.

از نفت تأمین می‌شود، همین وابستگی بی‌واسطه را در بودجه شهرداری کلان‌شهرها مشاهده می‌کنیم اما نه به نفت بلکه به ساخت‌وساز، به‌طور متوسط حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد درآمد کلان‌شهرها از عوارض ساخت‌وساز تأمین می‌شود و این خطرناک است زیرا بازار مسکن ایران مانند همه جای دنیا، دارای چرخه‌های ذاتی رونق و رکود است و این مساله باعث ناپایدار شدن درآمد شهرداری‌ها می‌شود، نمی‌توان برنامه شهرداری‌ها را بر روی منابع ناپایدار سوار کرد.

### کدام مدل بودجه‌ریزی به اقتصاد

#### مقاومتی نزدیک‌تر است؟

راه کار حل بسیاری از مشکلات را می‌توان به طی کردن یک مسیر درست و برنامه‌ریزی شده در بودجه یافت و از این جهت، آرایش شهرداری‌ها در هزینه کرد و شیوه بودجه‌ریزی آن‌ها باید موردبازنگری قرار گیرد، بودجه‌ریزی عملیاتی کارایی بیشتری دارد و شفاف‌تر است و از این جهت باعث جلوگیری از فساد مالی و بهینه شدن هزینه‌ها می‌شود، خصوصاً برای شهرداری‌های ما که عمده اعتباراتشان تملک دارایی سرمایه‌ای است. یک نکته دیگر در ارتباط با ویژگی بودجه، مساله شفافیت در بودجه است، متأسفانه شهرداری‌ها حسابرسی برون‌سازمانی ندارند، آنچه در قانون برای آن‌ها پیش‌بینی شده، حسابرسی توسط خود شهردار است، غیر از آن چیزی پیش‌بینی نشده است اما برای دولت دیوان محاسبات را داریم، در چنین شرایطی انتشار برنامه مالی شهرداری‌ها و عملکرد آن می‌تواند اعتماد بیشتری را میان شهروندان و شهرداری ایجاد کند چون کل درآمد شهرداری‌ها توسط مردم تأمین می‌شود. شفافیت بر درآمدهای شهرداری‌ها نیز اثرگذار است، زیرا مالیات‌دهنده اگر بداند مالیاتش کجا هزینه شده یا کجا قرار است خرج شود سروقت پول خود را پرداخت می‌کند و کمتر دنبال فرار مالیاتی می‌رود؛ مزیت دیگر بودجه عملیاتی این است که مشارکت مردمی را در جهت اصول اقتصاد مقاومتی و مردم‌نهاد کردن اقتصاد بیشتر می‌کند، شهرداری‌ها می‌توانند برخی پروژه‌های خود را با مشارکت مردم به اجرا در بیاورند.

### تاثیر اقتصاد کلان کشور بر وضعیت

#### مالی شهرداری‌ها

خدماتی که شهرداری‌ها ارائه می‌دهند، تعطیل‌پذیر نیست، لذا هزینه زیاد و اجتناب‌ناپذیری به دوششان قرار دارد، از طرف دیگر تحت تأثیر سیاست‌های اقتصادی دولت هم قرار می‌گیرند مانند هدفمندی یارانه‌ها یا سیاست‌های ارزی دولت که باعث می‌شود شهرداری‌ها برای واردات کالا و تجهیزات به مشکل بخورند یا متغیرهای کلان اقتصادی نظیر تورم و رکود، بنابراین انتظار می‌رود تا حد معقول با توجه به بسته‌های اطلاعاتی که در اختیار دارند، تحلیل دقیقی از فضای اقتصادی سال آینده داشته باشند و پیش‌بینی‌های لازم را در بودجه انجام دهند تا از شکنندگی آن جلوگیری شود.