

بررسی تحولات درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور ۸۱-۱۳۷۵

زهرا عرشااهی
کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

مقدمه

شهرداری‌ها به عنوان مهم‌ترین - یا بلکه تنها - جایگاه اعمال مدیریت شهری، در سالهای اخیر تحولات بسیاری را در زمینه وظایف، درآمدها، اعتبارات، هزینه‌ها و مواردی از این دست پشت سر گذاشته‌اند. با این حال بررسی جامع و کاملی برای تبیین، توصیف و تجزیه و تحلیل این تغییرات در شهرداری‌ها کمتر صورت پذیرفته است. البته چه بسا اسناد معتبر و قابل اتکا برای این بررسی‌ها نیز چندان در دسترس نبوده باشد.

کوشش بر این است که در این گفتار تغییرات درآمد سرانه شهرداری‌ها در سال‌های برنامه دوم یا برنامه سوم مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. البته از آنجا که عملکرد بودجه شهرداری‌ها برای کل این سال‌ها در دسترس نبوده است، به بررسی بودجه مصوب شهرداری‌ها - که مطمئناً عملکرد آن ارقام بیشتری را در بر می‌گیرد - اکتفا گردیده و برای طول دوره بررسی، سال ۱۳۷۵ به عنوان سومین سال اجرای برنامه دوم، و سال ۱۳۸۱ به عنوان سومین سال اجرای برنامه سوم انتخاب شده است.

تجربه و تحلیل درآمد سرانه از آن جهت اهمیت دارد که برخلاف بررسی مطلق ارقام اعتبارات و درآمدهای شهرداری‌ها، در این شاخص عامل جمعیت نیز در نظر گرفته می‌شود؛ و به این ترتیب نتایج به دست آمده تصویری واقعی‌تر را از توان شهرداری‌ها در ارائه خدمات شهری و انجام سرمایه‌گذاری‌های عمران شهری به نسبت جمعیت تحت پوشش به دست خواهد داد. به علاوه در این بررسی با اعمال شاخص بهای کالاها و خدمات طی این سال‌ها، سعی شده است که ارقام درآمدی به طور همزمان به قیمت‌های ثابت و جاری مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

رویکردهای پایه در سازماندهی مدیریت شهری

موفقیت و شکست هر سازمان در دستیابی به اهداف و رسیدن به آرمان‌هایش متکی بر توانایی مدیریت آن سازمان در به کارگیری ابزارها و لوازم خاص مدیریت است. با این فرض، شهر نیز همچون سیستمی سازمان یافته از اجزا و عناصر خاص خود، مستلزم به کارگیری ابزارهای لازم برای اعمال مدیریت شهری است. دیدگاه‌های نظری مختلف، رویکردهای متفاوتی را در تبیین شیوه‌ها و ابزارهای مدیریت شهرداری‌ها مطرح می‌سازد که هر کدام نمایانگر مفاهیم موجود در این دیدگاهها در اهمیت دادن به نقش و جایگاه مدیریت شهری و نیز لوازم این مدیریت برای دستیابی به اهداف تعیین شده است.

دسته‌ای از این رویکردها را می‌توان "رویکرد معطوف به تدوین طرح‌ها و برنامه‌های توسعه" به عنوان ابزارهای مهم کنترل توسعه و مدیریت شهر دانست. طبق این رویکرد، بیشتر کشورها در سطح محلی (شهری) برای هدایت امور توسعه‌شان از طرح‌های ساختاری و برنامه‌های توسعه‌ای استفاده می‌کنند که هدف آنها ارائه اهداف واقع بینانه و اصولی بلند مدت توسعه، تهیه چارچوبی برای برنامه‌ریزی محلی و ضوابط آن، تعیین محل استقرار زیر ساخت و همچنین ایجاد پیوند بین ساختارهای کلی در هدایت امور توسعه ملی و محلی است (قریب، ۱۳۸۰، ۲۵).

در این رویکرد، توجه خاص برنامه‌ریزان به ساختارهای توسعه‌ای، طرح‌ها و برنامه‌های شهری و ابزارهای کنترلی که غالباً بر برنامه‌ریزی‌های ارشادی استوار است، معطوف می‌گردد. این ابزارها وسایل مهم و اصلی مدیریت شهری در دستیابی به اهداف واقع بینانه و اصولی در برنامه‌ریزی‌های شهری محسوب می‌گردند.

در دسته‌ای دیگر از رویکردها "فناوری اطلاعات و توسعه سازمانی" مبنای اصلی اساسی در هدایت امور مدیریتی و ابزار مهم و اساسی در اعمال مدیریت شهری قلمداد می‌شود. در این رویکرد اطلاعات و مقررات به عنوان مبنای مرجع و منبع عملیات سازمان شناخته می‌شود و نقش قوانین و مقررات همانا تعیین چارچوب گردآوری و طبقه‌بندی و دستورالعمل پردازش، توزیع اطلاعات و اعطای صلاحیت به سازمان برای عملیات تلقی می‌گردد (شکوری مقدم، ۱۳۷۹، ۷۲).

در این میان اطلاعات اولویت بیشتری نسبت به مقررات دارد، چرا که فراهم کردن جریان بهتر اطلاعات در تصمیم‌گیری مناسب و کاهش از هم پاشیدگی خدمات بسیار مؤثر است. بنابر این، نظام مدیریت شهری باید به ابزارهایی برای گردآوری و پردازش اطلاعات مجهز شود (سعیدنیا، ۱۳۷۹، ۳۲).

در این رویکرد در سازمان‌هایی مانند شهرداری‌ها نیز اطلاعات نقش اصلی‌تر و بنیادی‌تری را نسبت به سایر موارد لازم برای اعمال مدیریت شهری از جمله مقررات ایفا می‌کند، چرا که مقررات و قوانین صرفاً چارچوب دهنده و تنظیم کننده کم و کیف گردآوری و نظام پردازش و جریان حرکت آن محسوب می‌شوند (شکوری مقدم، ۱۳۷۹، ۷۳).

برخی دیگر از دیدگاه‌ها مبین رویکرد "حقوق شهری و حقوق شهروندی در مدیریت شهری" هستند. به نظر برخی صاحب‌نظران از جمله شالین، حقوق و قوانین شهری یکی از سازوکارهای اصلی مؤثر بر پویایی شهری است. به عنوان نمونه، قانون شهری ۱۹۰۳ فرانسه موجب گردید تا تمامی آثار تاریخی در قلمرو معماری حفاظت شده قرار گیرند. علاوه بر این گفته می‌شود که برخی از قوانین و مقررات شهری می‌توانند پیامدهای نامطلوبی بر زندگی شهری داشته باشند، که قوانین مربوط به مالکیت مسکن از آن دسته‌اند (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰، ۴۹). در این رویکرد با تکیه بر مقوله حقوق شهروندی و عدالت اجتماعی در شهر، به نقش ابزاری حقوق و قوانین و مقررات در زندگی شهری پرداخته می‌شود.

به طور خلاصه در این دیدگاه یکی از مهم‌ترین مسائل و موضوعاتی که در مدیریت شهری باید مورد مذاقه قرار گیرد، رابطه حقوق شهروندی، زندگی شهری و مدیریت شهری است. چنانچه نظام مدیریت شهری در برگزیده فرایندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، سازماندهی و نظارت بر اداره امور شهری و شهرداری در نظر گرفته شود و نظام حقوقی شهری نیز به مثابه روند قانونمند کردن فرایندهای چندگانه نظام مدیریت شهری و نیز تنظیم وظایف و تکالیف متقابل شهرداری و شهروند محسوب گردد - که هدف آن بسامان



کردن زندگی شهری و فعالیت‌های شهرداری و شهروندان است - آن گاه نقش و جایگاه نظام حقوق شهری به عنوان یکی از لازمه‌ها در اعمال مدیریت شهری و تبیین رابطه و نسبت مدیریت شهری و حقوق شهروندی آشکار می‌شود (همان جا، ۴۸).

دسته‌ای دیگر از دیدگاه‌ها به نقش و سهم منابع مالی در مدیریت شهری توجه دارند و از اینرو می‌توان آنها را رویکرد "مدیریت منابع مالی شهرداری‌ها" نام نهاد. بر طبق این دیدگاه، مشکلات مالی مهم‌ترین مسئله حکومت‌های محلی و از آن جمله مدیریت شهری و شهرداری هاست. درجه استقلال این سازمانها تا حد زیادی به عامل مالی بستگی دارد چنانچه حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها منابع مالی لازم برای انجام وظایف‌شان را در اختیار نداشته باشند، این خدمات یا به دست سطح بالاتر حکومت (مرکزی) ارائه خواهد شد و یا اساساً انجام نخواهد گرفت (طاهری، ۱۳۷۷، ۲۷۲). طبق این رویکرد شهرداری‌ها بدون منابع درآمدی کافی حتی اگر هم اختیارات و قدرت زیاد داشته باشند یا جارجوب‌های حقوقی لازم برای‌شان فراهم باشد و با طرح‌های توسعه‌ای و ساختاری و سایر طرح‌ها را در اختیار داشته باشند، قادر به انجام کارهای مؤثری نخواهند بود. به همین دلیل است که به حکومت‌های محلی و خصوصاً حکومت‌های انتخابی اختیار داده شده است که با وضع و وصول عوارض و مالیات‌ها، وجوه لازم برای انجام خدمات مورد احتیاج‌شان را تهیه کنند.

از دیگر عواملی که به اهمیت وجود منابع مالی کافی برای مدیریت شهری می‌افزاید نقش آن در استقلال حقوقی و استقلال عملکرد مدیریت شهری است، تا جایی که استقلال می‌شود سازمان‌هایی که قادر به تأمین درآمد مالی‌شان هستند از کنترل حکومت مرکزی یا اساساً معاف می‌شوند و یا کنترل چندانی بر آنها اعمال نمی‌گردد؛ و بر عکس، سازمان‌هایی که مشکلات مالی دارند مجبورند برای گرفتن کمک مالی به حکومت مرکزی روی آورند. حداقل تأثیر این احتیاج آن است که تعیین خط مشی و استاندارد بعضی از وظایف به حکومت مرکزی تفویض می‌شود (نوروزی فر، ۱۳۸۰، ۱۴۵-۱۴۶).

در این رویکرد، به هنگام ارزیابی وضعیت ثبات یا عدم ثبات شهرداری‌ها، مجموع درآمد سالیانه از عوامل مهم و مؤثر به شمار می‌رود. همچنین برای ارزیابی وظایف و خدماتی که این سازمان‌ها انجام می‌دهند میزان درآمد آنها بسیار مهم است.

در این حوزه با توجه به سهم عامل جمعیت، درآمد سرانه شهرداری‌ها مطرح می‌گردد، چرا که خدمات‌رسانی شهری با توجه به تعداد جمعیت شهر می‌تواند سهولت یا دشواری‌های خاص خود را توجیه کند. درآمد سرانه گویای آن است که شهرداری در ازای هر نفر در شهر چه میزان قدرت خرید کالا یا ارائه خدمات شهری و با قدرت سرمایه‌گذاری در امور عمرانی مربوط به شهر را دارا خواهد بود و در طول زمان این درآمد چه تغییراتی کرده است. البته رویکردهای دیگری نیز به صورت جامع به ابعاد مختلف این عوامل پرداخته‌اند که می‌توان آنها را به "رویکرد جامع مدیریت شهری" تعبیر کرد. از آن جمله در گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل در نشست نایروبی (۱۹۹۳) حوزه‌های اصلی برای بهبود مدیریت شهری از جمله حوزه‌های مختلف زمین، زیر ساخت‌ها و خدمات حمل و نقل، توان مالی و ساختار سازمانی شهرداری‌ها، بیان گردیده است.

در این نگرش، بهبود مدیریت شهری هم به حیطه وظایف روزمره و هم به برنامه‌ریزی‌های درازمدت مربوط می‌شود. از سوی دیگر در این دیدگاه تأکید می‌گردد که شهرداری به تصمیم‌گیری برای جست‌وجوی راه‌هایی برای توافق، توسعه همه جانبه ناحیه شهری به عنوان هویتی فیزیکی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی که رفاه و بهبود وضعیت همه ساکنان شهر را به دنبال دارد می‌پردازد و همین مسئولیت‌های عمومی وجود حکومت شهری را توجیه می‌کند (سعیدی رضوانی، ۱۳۷۳، ۴-۳).

بنابراین، کارکرد اساسی مدیریت شهری در دیدگاه جامع‌نگر همانا تبدیل سیاست‌های شهری در تمامی ابعاد به



برنامه‌های روشن اجرایی با اهداف تعریف شده، منابع مالی لازم در قالب بودجه‌های مصوب و مدون مدیریت شهر و در چارچوب‌های زمانی روشن و مشخص است.

دیدگاه‌های نظری برنامه‌های دوم و سوم توسعه کشور در مدیریت شهری

در اهداف کیفی برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی کشور (۷۷-۱۳۷۳) در بخش عمران شهری، عمده‌ترین موارد مرتبط با مدیریت شهری را می‌توان به شرح زیر ذکر کرد:

- بالا بردن توان مدیریتی، برنامه‌ریزی، فنی و اجرایی شهرداری‌ها و سوق دادن شهرداری‌ها به سمت خودکفایی با ایجاد شوراهای اسلامی شهر در شهرهای کشور؛
- اداره اقتصادی واحدهای ارائه‌کننده خدمات شهری (از جمله شهرداری‌ها)؛ و
- افزایش بهره‌وری فنی و اقتصادی در امر خدمات و عمران شهرها و استفاده بهینه از اراضی شهری.

برای رسیدن به اهداف کیفی پیش‌گفته سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی زیر در برنامه دوم در نظر گرفته شده بود:

- حرکت در جهت واگذاری اداره امور شهرها به مدیریت‌های انتخابی و توسعه اختیارات و وظایف و تقویت نقش سازمان‌های محلی (شهرداری‌ها) در بازنگری در قوانین و مقررات و تسهیلات و روش‌های آنها و برقراری نظام جدید مدیریت شهری.

- ایجاد و تأمین منابع جدید درآمدی برای شهرداری‌ها از طریق وصول عوارض قانونی و مالیات‌های محلی در محدوده شهر.

- تقویت شهرداری‌ها در جهت خوداتکایی و خودکفایی نسبی و تأمین قسمتی از هزینه‌های شهرداری‌های مناطق نیازمند و محروم با ایجاد صندوق مشترک شهرداری‌ها و کمک‌های دولت.

اقدامات اجرایی مورد نظر برنامه دوم به منظور تحقق اهداف و نیز امکان اتخاذ سیاست‌های اجرایی مرتبط به شرح زیر تدوین گردیده است:

- تشکیل کمیته برنامه‌ریزی عمران هر شهر به ریاست شهردار و عضویت رؤسای ادارات.
- ایجاد صندوق مشترک شهرداری‌ها در جهت بهبود اداره امور شهرها و توسعه اختیارات و وظایف توسط سازمان شهرداری‌ها.

- بازنگری در قوانین و مقررات شهرداری‌ها در جهت بهبود اداره امور شهرها، توسعه اختیارات و وظایف.
- افزایش درآمد در واحدهای ارائه‌کننده خدمات شهری (از جمله شهرداری‌ها).
- تجدید نظر و اصلاح مقررات مربوط به وصول عوارض شهری.
- تشکیل شوراهای شهر (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲، ۱۲-۶).

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، رویکرد غالب در بخش عمران شهری، برنامه دوم توسعه ایجاد منابع درآمدی جدید برای شهرداری‌ها، تقویت منابع مالی شهرداری‌ها در مرحله نخست و افزایش توان فنی اجرایی مدیریتی شهرداری‌ها در گام بعدی بوده است.

در برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی کشور (۸۳-۱۳۷۹) در بخش عمران شهری در کلی‌ترین تصویر راهبردی مورد نظر برنامه‌ریزان، ایجاد انسجام و هماهنگی در نظام مدیریت شهری و محلی مورد تأکید قرار گرفته است.

همچنین در ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم، به دولت اجازه داده شده است تا با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها آن دسته از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی مرتبط با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد با

پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدام کشور (سازمان و مدیریت و برنامه ریزی کشور) همراه با منابع تأمین اعتبار ذی ربط به شهرداری ها واگذار کند. علاوه بر این، در راهکارهای اجرایی برنامه سوم مصوب هیئت وزیران، پیشنهاد منابع مالی جدید برای تقویت مالی شهرداری ها، اصلاح ساختار و تشکیلات شهرداری ها، تشکیل صندوق مشترک شهرداری ها به منظور تقویت بنیه مالی شهرداری ها، از راهکارهای مهم اجرایی در نظر گرفته شده است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۰، ۷۸-۷۷).

همان گونه که ملاحظه می گردد، در برنامه سوم توسعه نیز دیدگاه غالب در نگرش به مدیریت شهری، تقویت منابع مالی شهرداری ها به علاوه واگذاری تصدی های دولتی به شهرداری ها و تا حدی نیز اصلاح ساختار آنها و همچنین مدیریت یکپارچه شهری است. این دیدگاه البته تا حدودی به رویکرد جامع مدیریتی نزدیک شده است ولی کماکان مسئله مهم شهرداری ها در این دوران نیز تأمین منابع مالی لازم شناخته شده است. صرف نظر از اینکه منابع مورد نظر برنامه دوم و سوم توسعه کشور تا چه حد تأمین گردیده اند و با واگذاری وظایف تصدی گری دستگاه های اجرایی دولتی به شهرداری ها موفق بوده است یا خیر، وجود دیدگاه غالب برنامه ریزان بخش عمران شهری در نگرش به موضوع مدیریت شهری با تکیه بر رویکرد معطوف به منابع مالی مدیریت شهری، روشن و بدیهی به نظر می رسد.

متوسط درآمد سرانه شهرداری های کلان شهرها در سال ۱۳۸۱ معادل ۷۹۸ هزار ریال بوده است که این میزان ۳/۷ برابر درآمد سرانه شهرداری های سایر شهرهاست

با توجه به دیدگاه های نظری مطرح شده و متدراجات برنامه سوم، این بررسی در پی پاسخ دادن به سوالات زیر است:

- ۱- توزیع درآمد سرانه شهرداری ها در کلان شهرها در مقایسه با سایر شهرها چگونه بوده و در طول سال های برنامه دوم و سوم چه تغییراتی کرده است؟
- ۲- توازن یا نابرابری در تولید و توزیع درآمد سرانه بین کلان شهرها چگونه بوده و در طول این مدت چه تحولاتی داشته است؟

- ۳- رشد در آمد سرانه شهرداری ها در طول مدت بررسی به قیمت های جاری و ثابت چگونه بوده است؟
- ۴- آیا بیشترین رشد جاری و ثابت درآمد سرانه از آن بزرگ ترین شهرهای کشور - و در بین کلان شهرها از آن تهران - بوده است یا خیر؟

وضعیت درآمد سرانه شهرداری های کشور (۸۱-۱۳۷۵)

در سال ۱۳۷۵ جمعیت شهری کشور ۳۶۸۱۸ هزار نفر شمارش شده است، که ۶۱ درصد جمعیت کل کشور را تشکیل می داده است. در آمد سرانه کل شهرداری ها، با جمعیت شهری مورد نظر معادل ۸۲/۵ هزار ریال در سال بوده است. این درآمد سرانه برای جمعیت ۴۳۰۵۴ هزار نفری سال ۱۳۸۱ معادل ۴۱۷/۱ هزار ریال در سال محاسبه شده است.

این رشد، افزایشی معادل ۳۱ درصد در سال را نشان می دهد. به عبارت دیگر، در آمد سرانه شهرهای کشور برای ارائه خدمات شهری، خدمات اداری شهرداری ها و انجام سرمایه گذاری های عمرانی مربوط به شهرداری ها در طی نیمه برنامه دوم تا نیمه برنامه سوم بیش از پنج برابر (به قیمت های جاری) شده است.

وضعیت در آمد سرانه شهرداری های کلان شهرها در نیمه برنامه دوم تا نیمه برنامه سوم (۸۱-۱۳۷۵)

کلان شهرهای کشور در سال ۱۳۷۵ شامل تهران، مشهد، اصفهان، شیراز، تبریز، اهواز و کرج بودند که جمعاً ۱۳۹۰۲ هزار نفر جمعیت - یعنی ۳۷/۸ درصد جامعه شهری کشور - را در خود جای می دادند. متوسط در آمد سرانه شهرداری های این شهرها معادل ۱۳۲ هزار ریال در سال ۱۳۷۵ بوده است. این در حالی است که درآمد سرانه کل شهرهای کشور ۸۲/۵ هزار ریال و درآمد سرانه سایر کل شهرهای کشور به جزء کلان شهرها ۵۲/۳ هزار ریال است. به عبارت دیگر شهرداری های هفت کلان شهر کشور بیش از ۲/۵ برابر درآمد سرانه سایر شهرداری ها را به خود اختصاص داده است. مقایسه در آمد سرانه شهرداری های کلان شهرها و

جمعیت تحت پوشش این شهرها نشان می‌دهد که آنها با یک سوم جمعیت شهری ۶۰ درصد در آمد شهرداری‌ها را دارا بوده‌اند.

وضعیت نابرابری‌ها در نیمه برنامه سوم البته افزایش یافته، به طوری که متوسط درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها در سال ۱۳۸۱ معادل ۷۹۸ هزار ریال بوده است که این میزان ۳/۷ برابر در آمد سرانه شهرداری‌های سایر شهرهاست. به بیانی دیگر در حالی که نسبت جمعیت کلان‌شهرها به جمعیت شهری کل کشور از ۳۷/۸ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۳۴/۷ درصد کاهش یافته است، اما درآمد تولید شده و اعتبار هزینه شده در این شهرها از ۶۰/۵ درصد کل شهرداری‌ها در سال ۱۳۷۵ به ۶۶/۵ درصد افزایش یافته است. بنابراین در آمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها با نرخ رشد متوسط سالانه ۳۵ درصد طی سال‌های ۸۱-۱۳۷۵، بیش از شش برابر افزایش یافته است.

البته این نابرابری به معنای کاهش توان شهرداری‌ها در ایجاد تأسیسات، تجهیزات و ارائه خدمات شهری نیست، چرا که رشد درآمد شهرداری‌ها در این مدت به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶، معادل ۱۶ درصد برای کل شهرها بوده و سرانه آن رشدی معادل ۱۳ درصد در سال داشته است. بنابراین حتی با در نظر گرفتن نرخ تورم سالیانه و افزایش جمعیت شهری، شهرداری‌ها سالانه ۱۳ درصد نرخ رشد در درآمدهای مصوب خود داشته‌اند که میزان

رشد درآمد سرانه به قیمت‌های ثابت در کلان‌شهرها سالانه ۱۶/۵ درصد و در سایر شهرها معادل ۹/۲ درصد محاسبه گردیده است

مطلوبی بوده است، ولی این تفاوت‌ها و نابرابری‌ها، نشانگر توان بیشتر برخی کلان‌شهرها در جذب و تولید درآمد و تخصیص اعتبارات بیشتر در امور جاری و عمرانی است که مطمئناً نشان دهنده حجم وسیع تری از سرمایه‌گذاری در امور عمرانی و صرف اعتبارات جاری در امور خدماتی و اداری شهری است، که البته تبعات خاص خود را خواهد داشت.

مقایسه وضعیت درآمد سرانه کلان‌شهرها در برنامه‌های دوم و سوم

هفت کلان‌شهر کشور گرچه در مجموع سهمی معادل ۶۰ درصد درآمد را در نیمه برنامه دوم و ۶۶ درصد آن را در سال‌های میانی برنامه سوم به خود اختصاص داده‌اند، ولی در مقایسه یکایک این شهرها، تفاوت‌های فاحشی به لحاظ نسبت و سهم درآمدی از کل کلان‌شهرها مشاهده می‌شود.

تهران به عنوان بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین شهر کشور، بیشترین بهره‌مندی از درآمد شهرداری‌ها را نشان می‌دهد، به طوری که این شهر با ۴۸/۶ درصد جمعیت کلان‌شهرها در سال ۱۳۷۵، معادل ۵۴/۶ درصد درآمد و در سال ۱۳۸۱ با ۴۷ درصد جمعیت معادل ۶۶/۶ درصد مجموع درآمد کلان‌شهرها را به خود اختصاص داده است. در این سال‌ها درآمد سرانه تهران از ۱۴۸/۵ هزار ریال به ۱۱۳۲ هزار ریال افزایش یافته است. این افزایش ۷/۶ برابر شدن درآمد سرانه شهر تهران را نشان می‌دهد که با اعمال نرخ تورم و احتساب درآمد سرانه به قیمت‌های ثابت این نسبت به ۳/۱ برابر می‌رسد. به عبارت دیگر، درآمد سرانه شهرداری تهران به ازای هر نفر، در سال‌های میانی برنامه سوم به نسبت سال‌های میانی برنامه دوم، به قیمت ثابت سه برابر شده است. به لحاظ درصد بهره‌مندی از درآمد شهرداری‌های کلان‌شهرها، کمترین نسبت به شهرداری اهواز اختصاص داشته است که درآمد سرانه آن معادل ۷۰ هزار ریال در سال ۱۳۷۵ (معادل ۲/۲ درصد درآمد کلان‌شهرها) بوده است. این نسبت بهره‌مندی پایین در مطلق درآمدها در سال ۱۳۸۱ نیز همچنان از آن شهرداری اهواز بوده است. اما به لحاظ مطلق درآمد سرانه بیشترین درآمد سرانه پس از تهران در سال ۱۳۷۵ متعلق به اصفهان و در سال ۱۳۸۱ متعلق به کرج بوده، و کمترین آن در طی این سال‌ها به ترتیب به اهواز و شیراز تعلق داشته است. از طرفی دیگر شهرهای اهواز و کرج به رغم آنکه در برنامه دوم درآمد سرانه پایینی داشتند و نسبت بسیار کمی از درآمد شهرداری‌ها را به خود اختصاص می‌دادند در طی شش سال مورد بررسی با رشدی حدود ۳۹ تا ۴۷ درصد در سال، بعد از تهران بیشترین درآمد سرانه را دارا بوده‌اند.

بانگاهی به جدول مربوط به مقایسه درآمدهای سرانه به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ و احتساب نرخ تورم، آشکار است که بیشترین نرخ رشد ثابت را شهرداری اهواز با ۲۷/۱ درصد در درآمد سرانه و ۲۹/۴ درصد در مطلق درآمدها داشته است و کمترین آن را شهرداری اصفهان با ۱/۶ درصد در درآمد سرانه و ۳/۸ درصد در درآمد مطلق دارا بوده است.

از مقایسه درصدهای رشد سالیانه درآمدهای سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها نکات جالب توجه بسیاری را می‌توان استنباط کرد که شاید یکی از آنها توجه به لزوم بازنگری در نرم‌افزارهای مدیریتی چون اندیشه، خلاقیات، ابتکار و نوآوری به جای توجه صرف به سخت‌افزارهای هزینه‌بر در سرمایه‌گذاری‌های شهری باشد. به طوری که اصفهان و شیراز با کمترین نرخ رشد ثابت و دارا بودن متوسط درآمدی نزدیک به درآمد سرانه کل شهرها همواره در جایگاه مدیریت شهری تحسین برانگیزی بوده‌اند. البته نباید فراموش کرد که دیرینه بودن شهرنشینی در این نقاط و بهره‌مندی از تأسیسات و تجهیزات شهری مناسب در طول سالیان گذشته نیز در استفاده بهتر از محیط و فضای شهری و امکان خدمات رسانی مناسب‌تر و همچنین به فعل درآوردن استعدادهای بالقوه گردشگری-تفریحی در این شهرها مؤثر بوده است، درحالی‌که شهرهایی چون کرج به علت رشد سریع‌تر جمعیتی و فضای و افزایش محدوده شهری و اهواز به دلیل مجاورت با مناطق جنگی در دهه‌های گذشته از چنین مزایایی محروم بوده‌اند.

مقایسه اعتبارات شهرداری‌ها و درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها به قیمت‌های ثابت ۱۳۷۶
برای حذف تأثیر تورم سالیانه بر افزایش صوری درآمدها و اعتبارات شهرداری‌ها، شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری کشور در سال‌های مختلف به درآمدها و اعتبارات به قیمت ثابت در نظر گرفته شده است. طبق این بررسی تهران به عنوان پرجمعیت‌ترین و پردرآمدترین شهرداری کشور در طی سال‌های میانی برنامه دوم تا برنامه سوم با رشدی معادل ۲۱/۹ درصد در اعتبارات و درآمدها مواجه بوده است. بیشترین نرخ رشد ثابت در این سال‌ها به شهرداری اهواز (با ۲۹/۴ درصد) و کمترین آن به شهرداری اصفهان (با ۳/۸ درصد) تعلق داشته است. متوسط رشد ثابت اعتبارات کلان‌شهرها ۱۷/۹ درصد، سایر شهرها ۱۹/۹ درصد، و کل شهرهای کشور ۱۶/۱ درصد بوده است. چنانچه شاخص بهای یادشده در درآمدهای سرانه اعمال گردد یا درآمدهای ثابت شهرداری‌ها برحسب این سال‌ها تقسیم شود، درآمد سرانه به قیمت‌های ثابت گویای رشدی است که در آن هم تورم و هم افزایش جمعیت لحاظ گردیده است.

براین مبنای بالاترین درآمد سرانه همچنان از آن تهران است که از ۱۷۴ هزار ریال به ۵۵۰ هزار ریال افزایش یافته است و با کمترین درآمد سرانه کلان‌شهرها در نیمه برنامه دوم تا نیمه برنامه سوم تفاوت بسیار دارد. به طوری که در سال ۱۳۷۵ کمترین درآمد سرانه از آن اهواز با ۵۸ هزار ریال بوده است. این مبلغ حتی از درآمد سرانه سایر شهرها کمتر بوده است. ولی در سال ۱۳۸۱، کمترین درآمد سرانه در کل کشور از آن سایر شهرها (۱۰۴ هزار ریال) و در بین کلان‌شهرها از آن شیراز با ۲۰۵ هزار ریال بوده است که تفاوت ناچیزی با متوسط درآمد سرانه شهرهای کل کشور (۲۰۲/۴ هزار ریال) دارد.

همچنین رشد درآمد سرانه به قیمت‌های ثابت در کلان‌شهرها سالانه ۱۶/۵ درصد و در سایر شهرها معادل ۹/۲ درصد محاسبه گردیده است.

خلاصه یافته‌ها

- ۱- کلان‌شهرهای کشور در سال ۱۳۷۵، با یک سوم جمعیت شهری (۳۸ درصد)، ۶۰ درصد درآمد شهرداری‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. در سال ۱۳۸۱، این کلان‌شهرها با ۳۵ درصد جمعیت شهری کشور ۶۶/۵ درصد این درآمد را به خود اختصاص می‌دهند.
- ۲- درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها از ۱۳۲ هزار ریال در سال ۱۳۷۵ به ۷۹۸ هزار ریال در سال ۱۳۸۱ رسیده و در واقع بیش از شش برابر افزایش یافته است.
- ۳- با توجه به ارقام درآمدهای سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرها و کل کشور، نابرابری در توزیع درآمد سرانه مدیریت‌های شهری در طول سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۸۱ بیشتر شده و از ۲/۵ برابر به ۳/۷ برابر درآمد سرانه شهرداری‌های کل کشور رسیده است.
- ۴- تهران با جمعیتی حدود ۴۷ درصد جمعیت کلان‌شهرها در سال ۱۳۸۱ حدود ۶۶/۶ درصد مجموع درآمد

کلان شهرها را به خود اختصاص داده است. در سال های ۱۳۸۱-۱۳۷۵، درآمد سرانه تهران ۷/۶ برابر شده است. این رشد، نرخ متوسطی معادل ۴۰ درصد در سال را به قیمت های جاری نشان می دهد.

۵- با اعمال نرخ تورم و محاسبه درآمد سرانه به قیمت های ثابت مشخص می شود که نرخ رشد درآمد سرانه سایر شهرها (به غیر از کلان شهرها) ۹/۲ درصد بوده است. این نرخ ها در تهران ۲۱/۱ درصد، اهواز ۲۷/۱ درصد و کرج ۲۰/۴ درصد - معادل بالاترین نرخ های رشد درآمد سرانه- و در اصفهان و شیراز به ترتیب ۱/۶ و ۶/۱ درصد بد شد سالیانه - در زمره کمترین مقادیر رشد - به قیمت های ثابت بوده است.

مقایسه روند درآمد سرانه شهرداری های کلان شهرها در سال های ۱۳۷۵-۱۳۸۱، به قیمت جاری

مناطق شهری	۱۳۷۵ (سال سوم برنامه دوم)		۱۳۸۱ (سال سوم برنامه)		نرخ رشد درآمد سرانه (۸۱-۷۵)
	درآمد شهرداری ها (میلیارد ریال)	جمعیت (هزار نفر)	درآمد سرانه (هزار ریال)	جمعیت (هزار نفر)	
تهران	۱۰۰۲۶	۶۷۵۸/۸	۱۴۸۰۰	۷۰۲۲/۳	۴۰/۳
مشهد	۲۱۳۰۵	۱۸۸۷/۴	۱۱۳۲/۱	۲۰۱۱/۲	۲۵/۶
اصفهان	۲۲۶/۴	۱۲۶۶	۱۷۸/۸	۱۴۳/۷	۱۷/۷
شیراز	۱۲۹/۸	۱۰۵۳	۱۲۳/۳	۱۱۵/۲	۲۱/۸
تبریز	۱۵۹	۱۱۹۱	۱۳۲/۵	۱۳۰۸/۹	۳۱/۰
اهواز	۴۰	۸۰۴/۹	۴۹/۷	۹۰/۳	۴۷/۲
کرج	۶۶/۲	۹۴۰/۹	۷۰/۴	۱۱۱/۷	۳۹/۱
کل کلان شهرها	۱۸۳۰/۵	۱۳۹/۲	۱۳۲/۲	۱۱۹۳/۱	۳۴/۹
سایر شهرها	۱۱۹۹/۳	۲۲۹/۶	۵۲/۳	۲۸۱۰/۲/۴	۲۳/۵
کل شهرها	۳۰۳۷/۸	۳۶۱۸/۸	۸۲/۵	۱۷۹۵/۸	۳۱/۰

مأخذ: بودجه مصوب شهرداری ها، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۱

مرکز امور ایمنی، با سازی جمعیت شهرهای کشور بر مبنای مسوده ۱۳۸۱، دی ماه ۱۳۸۲

منابع

- ۱- اداره کل آمارهای اقتصادی: شاخص بهای کالاها و مصرفی خریده فروشی و عمده فروشی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۲.
- ۲- بودجه مصوب شهرداری ها، وزارت کشور، ۱۳۷۵.
- ۳- بودجه مصوب شهرداری ها، وزارت کشور، ۱۳۸۱.
- ۴- دفتر امور عمرانی شهری و روستایی: سند برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی بخش عمران شهری، سازمان برنامه و بودجه (منتشر نشده، ۱۳۷۸).
- ۵- سازمان برنامه و بودجه: پیوسته لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۷-۱۳۷۷)، سازمان برنامه و بودجه مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات ۱۳۷۳.
- ۶- سازمان برنامه و بودجه: قانون برنامه سوخته توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، مصوب مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹.
- ۷- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور: راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم، دبیرخانه ستاد برنامه ریزی و نظارت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۰.
- ۸- سعید نیا، احمد: کتاب سبز شهرداری، جلد یازدهم، مدیریت شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، ۱۳۷۹.
- ۹- سعیدی رضوانی، نوید: بهبود مدیریت شهری گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونتگاه های انسانی سازمان ملل متحد در نشست نایب ۱۹۹۲ وزارت کشور، ۱۳۷۲.
- ۱۰- شکوری مقدم، محسن: نقش فن آوری اطلاعات در توسعه سازمان های شهری ها، نشر نره، ۱۳۷۹.
- ۱۱- شکبیا مقدم، محمد: مدیریت سازمان های محلی و شهرداری ها موسسات انتشاراتی میر، ۱۳۷۸.
- ۱۲- طاهری، ابوالقاسم: اداره امور شهرداری ها، نشر قومس، ۱۳۷۷.
- ۱۳- قریب، فریدون: بررسی تطبیقی نظام های شهرداری، ناشر: دانشگاه تهران، ۱۳۸۰.
- ۱۴- مرکز آمار ایران: بازسازی و برآورد جمعیت شهرستان های کشور بر اساس محدوده سال ۱۳۸۰، مرکز آمار ایران، ۱۳۸۲.
- ۱۵- نجفی حسینی، سعید محمود: بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری ایران، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۸۰.
- ۱۶- نوروزی، فرید سعید: مدیریت سازمان های محلی شهرداری ها، نشر ۱۳۸۰.

مقایسه سرانه درآمد شهرداری های کلان شهرها به قیمت های ثابت (۱۳۷۵-۱۳۸۱)

مناطق شهری	درآمد شهرداری ها به قیمت ثابت ۱۳۷۵		نرخ رشد درآمد (ثابت)		نرخ رشد درآمد سرانه (ثابت)
	۱۳۷۵	۱۳۸۱	۱۳۷۵	۱۳۸۱	
تهران	۱۱۷۸/۳	۳۸۴۹/۱	۲۱/۹	۲۱/۹	۲۱/۱
مشهد	۲۵۰/۶	۴۳۵/۳	۹/۶	۹/۶	۲۵/۶
اصفهان	۲۵۲/۲	۳۳۲	۳/۸	۳/۸	۱۷/۷
شیراز	۱۵۲/۳	۳۳۶/۳	۷/۶	۷/۶	۲۱/۸
تبریز	۱۸۶/۶	۴۲۹	۱۱/۹	۱۱/۹	۳۱/۰
اهواز	۴۶/۹	۲۲۱	۲۹/۵	۲۹/۵	۴۷/۲
کرج	۷۷/۷	۲۸۰/۶	۳۳/۹	۳۳/۹	۳۹/۱
کل کلان شهرها	۲۱۵۷/۸	۴۷۹۳/۳	۱۷/۹	۱۷/۹	۳۴/۹
سایر شهرها	۱۱۰/۷	۲۹۱۲/۶	۱۳/۰	۱۳/۰	۲۳/۵
کل شهرها	۲۲۶۸/۵	۵۷۰۵/۹	۱۶/۱	۱۶/۱	۳۱/۰

مأخذ: بانک مرکزی، شاخص بهای کالاها مصرفی خریده فروشی و عمده فروشی، ۱۳۸۲

مرکز امور ایمنی، با سازی جمعیت شهرهای تهران ۱۳۸۱ و ۱۳۷۵