

دانشنامه اقتصاد شهری

Urban Economics Databank

در این بخش مطالب زیر برای خوانندگان ارائه می‌گردد:

دورسی نامه

Educational Point



معرفی سازمان‌های ایرانی و خارجی

Iranian and Foreign Organizations



معرفی مجله‌های داخلی و خارجی

Domestic and Foreign Magazines



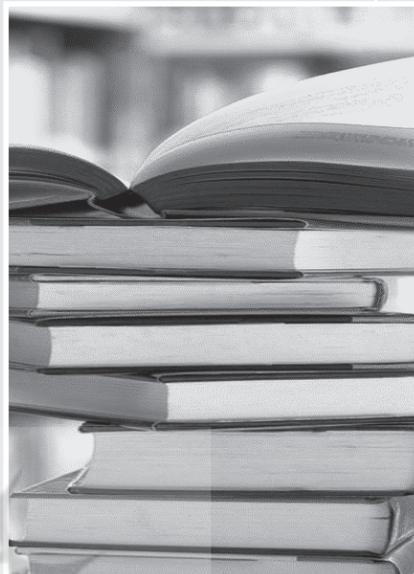
معرفی سایت

Websites



آرشیو مقالات اقتصاد شهری

Urban Economics Intellectuals



دورسی نامه

Educational Point



۱- تعریف بهبود درآمدهای شهرداری و منافع ناشی از آن:

بهبود درآمدهای شهرداری به معنای تعهد شهرداری برای بهینه کردن منابع قانونی درآمد خود و جستجوی فرصت‌ها برای متنوع کردن درآمدهایش جهت پاسخگویی به نیازهای در حال رشد و تغییر خویش است و این به معنای جدیت در عمل نمودن به مجموعه‌ای گسترده از بهبود در سیاست‌ها، روش‌ها، قوانین استخدام و ساختارهای سازمانی و اداری است. هدف از این کار، بهره‌برداری از منابع درآمدی به شکل حداکثری و در هماهنگی با اهداف و ارجحیت‌های سازمان است.

منافع بهبود درآمدهای شهرداری عبارتند از:

- کاهش نیاز به قطع برنامه‌ها و خدمات به علت کمبود منابع مالی
- امکان ارائه خدمات جدید و بهتر

ارتباط برنامه‌ریزی منابع مالی با توسعه شهری The Relationship between Planning for Financial Resources and Urban Development

میزان توسعه یافتگی هر شهر با وضعیت مالی و درآمدی آن، ارتباط مستقیم دارد. در واقع شهرداری‌ها با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری و ارائه خدمات مناسب، باعث جذب سرمایه به شهرها شده و در بهبود فضای کسب و کار و توسعه اقتصاد محلی نقشی اساسی داشته و توسعه اقتصاد محلی نیز به نوبه خود، بهبود درآمد شهرداری‌ها را سبب می‌شود. از این رو آشنایی با اصول بهبود درآمدهای شهرداری و مدیریت دارایی‌های زیرساختی شهرداری‌ها برای متخصصان اقتصاد و مالیه شهری، خالی از لطف نیست.

- هماهنگ کردن نیازهای کنونی و آتی سرمایه‌گذاری مالی با درآمدهای در دسترس
- امکان نظارت بهتر و بیشتر بر کارکنانی که وظیفه ایجاد و تحویل درآمد را برعهده دارند.
- تبیین فرصت‌هایی برای ایجاد ساختار درآمدی کلی که عادلانه‌تر و مؤثرتر باشد و به تعداد محدودی از منابع درآمدی وابسته نباشد
- مشخص شدن هزینه بهای خدماتی که با خدمات یاد شده متناسب نیستند.
- مشخص شدن ضعف‌های سیستم مدیریت مالی سازمان.

- مشخص کردن حوزه‌هایی که می‌توانند در آینده بر بهبود درآمدهای شهرداری مؤثر باشند.
جدای از تخصیص بهینه منابع و متنوع کردن درآمدها، موارد دیگری را نیز باید برای بهبود وضعیت درآمدی شهرداری‌ها در نظر گرفت که عبارتند از:
- استفاده بهینه و مؤثر از منابع
- ارائه سطحی از خدمات که با نیاز و تقاضای افراد جامعه متناسب باشد
- جهت‌دهی مدیریتی به امور اجرایی شهرداری در جهت بهبود بهره‌وری، مدیریت زمان، سازماندهی بهتر و کنترل
- جلوگیری از هدر رفتن منابع و استفاده بیش از نیاز، به کمک تعیین بهای خدمات و ...
- افزایش سرمایه‌گذاری در نگهداری و تعمیر تأسیسات عمومی
- آموزش عمومی در ارتباط با محدودیت‌های مالی شهرداری‌ها

امروزه اکثر شهرداری‌ها از منشوری که به وسیله آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا موسوم به USAID در ده بند برای بهبود درآمد شهرداری‌ها، آماده‌سازی بودجه و مدیریت آن و ایجاد پایگاه داده‌های مالی ارائه شده، بهره می‌برند که اصول آن به شرح زیر است:
۱- تبیین یک راهبرد درآمدی جامع که به رشد و متنوع شدن درآمدها کمک کند
۲- مشخص کردن این که درآمدهای جدید یا افزایش درآمدهای موجود باید در چه حوزه‌هایی، براساس

چه اهدافی و با چه معیارهایی انجام شود؟
۳- به جای افزودن مالیات‌ها یا عوارض و هزینه بهای جدید، نسبت به تعیین یک متدولوژی برای ارزیابی کارآمد بودن افزایش مالیات‌ها و عوارض موجود اقدام شود.
۴- بررسی و تحلیل و ارزیابی حساسیت قیمت‌گذاری (به این معنا که هزینه خدمات باید برای همه یکسان باشد یا متغیر)
۵- استفاده از روش‌های نوین بودجه‌ریزی
۶- بازنگری و تقویت نظام اداری - مالی
۷- استفاده از تکنیک‌های هزینه‌یابی به معنای محاسبه هزینه کامل خدمات ارائه شده که شامل هزینه‌های اجرا، نگهداری، هزینه‌های بالاسری و هزینه استفاده از تأسیسات سرمایه‌ای می‌شود.

۸- تبیین یک طرح «برنامه‌ریزی نیازهای مالی و سرمایه‌ای»
۹- ایجاد یک بانک اطلاعاتی از آمارهای مرتبط با داده‌های مالی، جمعیتی، اجتماعی - اقتصادی و زیست‌محیطی
۱۰- استفاده از تکنیک‌های اندازه‌گیری و ارزیابی در بودجه‌ریزی
بهبود درآمدهای پایدار هر شهرداری، به میزان رقابت‌پذیری آن در مقایسه با سایر شهرداری‌ها برمی‌گردد. از این رو، بانک جهانی طی برنامه «راهبرد شهری و شهرداری» که آن را با هدف بهبود شرایط زیست، رقابت‌پذیری، حکمرانی شهری و تسهیل شرایط ورود به بازارهای جهانی تنظیم نموده، برنامه‌ای را نیز تحت عنوان بهبود مدیریت دارایی‌های زیرساختی تدوین کرده است (www.word bank.org).

۲- اصول مدیریت دارایی‌های زیرساختی

شهرداری:

دارایی‌های زیرساختی شهرداری‌ها شامل معابر شهری، پارک‌ها، فرهنگسراها و سایر تأسیسات زیرساختی متعلق به شهرداری است.

عناصر کلیدی مدیریت مؤثر دارایی‌های زیرساختی عبارتند از (Marshall, 1999):

۱- سطح خدمات تعریف شده و استانداردهای اجرایی



که به وسیله اهداف راهبردی تعریف می‌شود

۲- سرمایه‌گذاری بهینه

۳- نگاه بلندمدت به زیرساخت‌ها

کارهایی که طی فرآیند مدیریت دارایی‌های زیرساختی انجام می‌گیرد، عبارتند از (Lemer, 1999):

■ مشاوره با افراد، سازمان‌ها و گروه‌های ذی‌نفع و تعریف اهداف راهبردی

■ بازبینی سطوح خدمات دهی و استانداردهای اجرایی

■ برنامه‌ریزی برای نیازهای آتی در این زمینه و بازبینی کفایت دارایی‌های زیرساختی موجود براساس نرخ رشد پیش‌بینی شده

■ جمع‌آوری و حفاظت از اطلاعات ثبت شده و اجرایی مربوط به دارایی‌های زیرساختی

■ ارزیابی و بازبینی مستمر گزینه‌های پیش روی مدیریت دارایی‌های زیرساختی جهت اطمینان از بهینه بودن عملکرد، نگهداری، نوسازی و ایجاد تأسیسات زیربنایی با در نظر داشتن اهداف اجتماعی و اقتصادی

■ حساسی دارایی‌های زیرساختی به نحوی که بتوان هزینه واقعی خدمات ارائه شده را محاسبه و میزان سرمایه‌گذاری لازم جهت عملیاتی بودن دارایی‌های زیرساختی را

تعیین کرد.

■ ارزیابی عملکرد مدیریت دارایی‌های زیرساختی (از نظر اجرا، رویه‌ها و نظامات مورد استفاده در تصمیم‌گیری‌ها) و نظارت مستمر بر بهبود این فرآیندهای مدیریت دارایی‌های زیرساختی

در واقع مدیریت دارایی‌های زیرساختی، از شناخت انتظارات جامعه و مصرف‌کنندگان تا عملکرد روزانه تأسیسات، برای دستیابی به سطح سرویس تعریف شده را در برمی‌گیرد. فرآیند ارتباط دهی انتظارات مشتریان و اهداف راهبردی از طریق فعالیت‌های روزانه درنمودار (۱) نشان داده شده است.

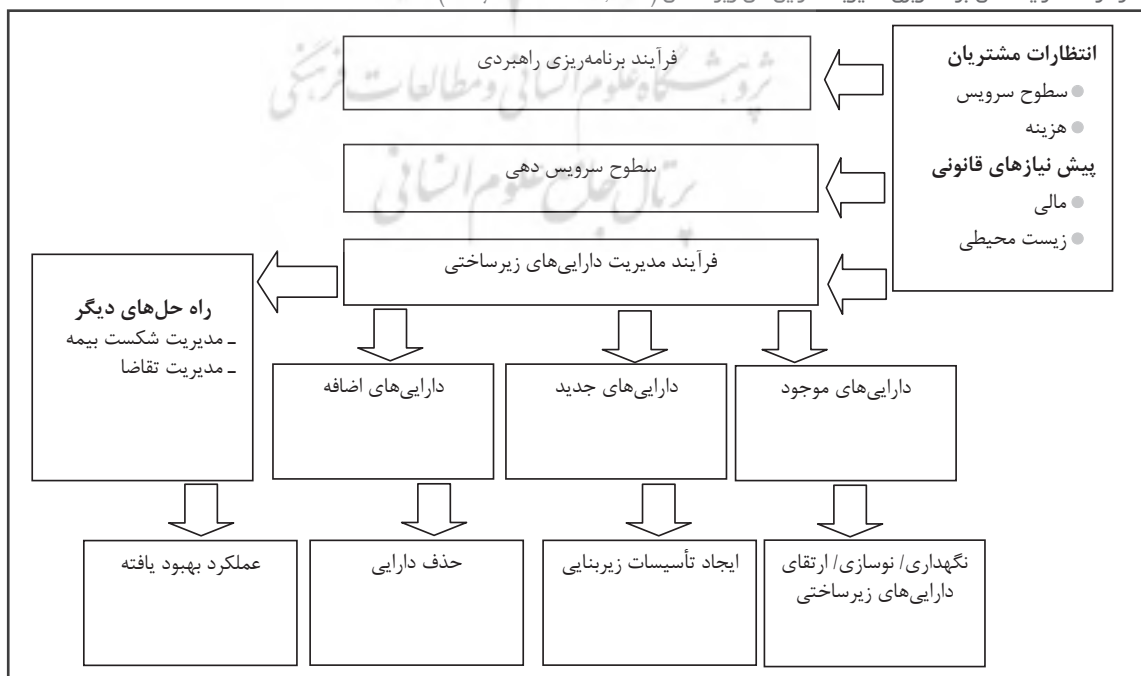
۳- موانع پیش‌روی بهبود مدیریت دارایی‌های

زیرساختی:

موانع پیش روی بکارگیری راهبردهای مدیریت دارایی‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه عبارتند از:

- در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ضرورت بهبود مدیریت دارایی‌های زیرساختی هنوز به خوبی درک نشده است.
- کمبود دانش، آگاهی و نیروی انسانی مجرب

نمودار ۱- فرآیند کلی برنامه‌ریزی مدیریت دارایی‌های زیرساختی (Danylo and Lemer, 1998)



- کمبود منابع مالی مورد نیاز برای اجرای برنامه
 - ناسالم بودن سیستم اداری
 - نقص در سیستم پیش نیازهای حقوقی و قانونی
 (www.localgovt.Co.nz)

۴- برنامه مدیریت دارایی‌های زیرساختی

برنامه‌های مدیریت دارایی‌های زیرساختی نیز برنامه‌های تاکتیکی بلندمدتی هستند که برای مدیریت زیرساخت‌های یک سازمان در جهت دستیابی به اهداف راهبردی آن مورد استفاده قرار می‌گیرند (Institute of Municipal engineering Australia, 1994).
 یک برنامه مدیریت دارایی‌های زیرساختی معمولاً شامل موارد زیر است (Hope, 1996):

- اهداف راهبردی
- سطوح سرویس دهی و استانداردهای اجرایی
- اهداف مورد نظر در حوزه رشد و تقاضا
- راهبردهای مدیریت دارایی‌های زیرساختی
- تاکتیک‌های مدیریت دارایی‌های زیرساختی
- پیش‌بینی‌های مالی شامل پیش‌بینی گردش مالی
- نظارت، کنترل و بازبینی سازوکارها

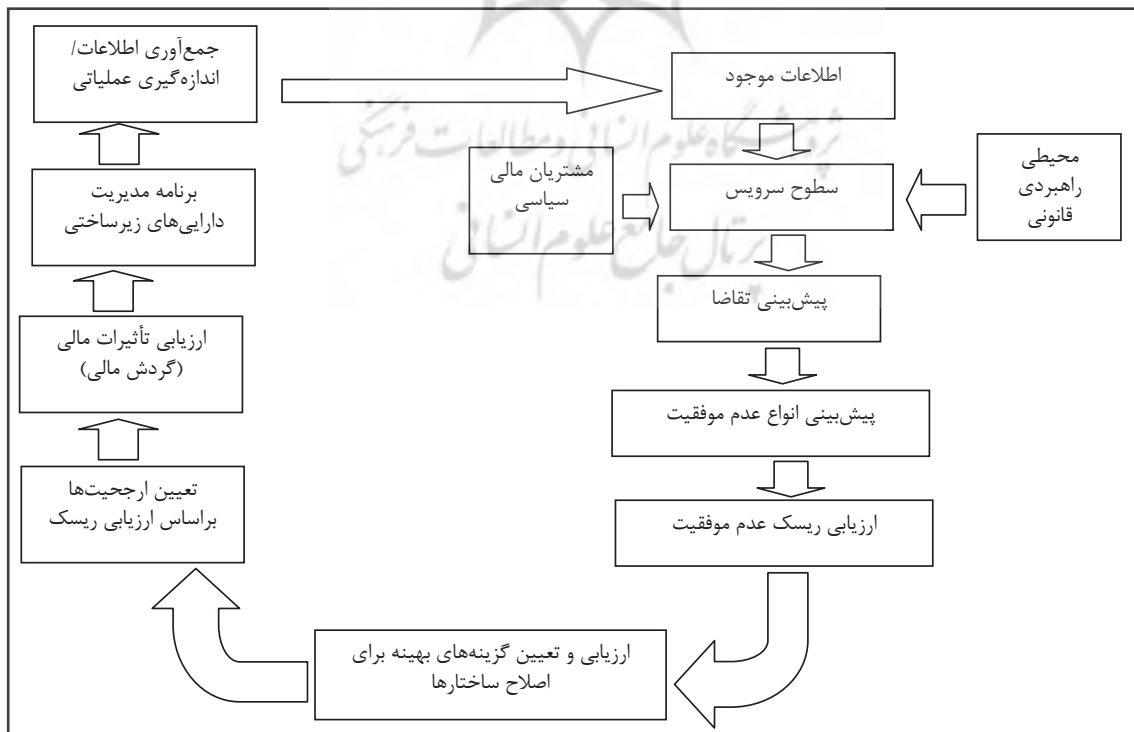
■ برنامه بهبود مدیریت دارایی‌های زیرساختی
 مدل پیشرفته برنامه‌ریزی مدیریت دارایی‌های زیرساختی همانند نمودار (۲) دارد (Shand, 2009).
 منابع مالی لازم جهت توسعه زیرساخت‌های شهری از چند طریق تأمین می‌شوند که عبارتند از:

کمک‌های ملی، بودجه شهرداری، هزینه‌ای که استفاده‌کنندگان و بهره‌برداران آتی پرداخت می‌کنند، سرمایه‌های خصوصی که به شکل وام ارائه می‌شود که باید توجه داشت تنها با کمک ترکیبی از این منابع می‌توان نسبت به توسعه زیرساخت‌های شهری اقدام کرد.

کمک‌های دولت به شهرداری برای اجرای پروژه‌هایی که بهره‌برداران آن نه تنها شهروندان آن شهر بلکه سایر افراد هستند، الزامی است (به پروژه‌هایی که سطحی وسیع‌تر از خود شهر را سرویس می‌دهند، پروژه‌های با تأثیرات خارجی می‌گویند^(۱))، برای مثال اکثر اتوبان‌های تهران نه تنها به وسیله شهروندان تهرانی مورد استفاده قرار می‌گیرند، بلکه بخشی از شبکه حمل‌ونقل فرا شهری نیز محسوب می‌شوند. خدمات‌رسانی پروژه‌ها در سطحی فراتر از مرزهای شهر باعث ایجاد پدیده «اقتصاد مقیاس»^(۲) می‌گردد.

جهت تصمیم‌سازی مؤثر در حوزه مدیریت منابع

نمودار ۲- مدل پیشرفته برنامه‌ریزی مدیریت دارایی‌های زیرساختی (Shand, 2009)



مالی برای توسعه شهری، لازم است که بار مالی و عواید ناشی از برنامه‌ها و پروژه‌ها تطابق داشته باشد.

تعیین نسبت تطابق^(۳) ابزاری است که به مدیریت شهری نشان می‌دهد، اجرای هر پروژه تا چه حد به کمک‌های دولتی یا استانی نیاز دارد.

از دیگر ابزارهایی که برای تأمین مالی یا جبران هزینه پروژه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد، هزینه تأثیر طرح^(۴) بر منطقه است. زمانی که شهرداری نسبت به تأمین امکانات یا زیرساخت برای یک منطقه از شهر اقدام می‌کند (مثلاً احداث پارک)، ارزش املاک آن محدوده عملاً افزایش می‌یابد. در برخی از کشورها پیش از اجرای پروژه، بین شهرداری و ساکنان محلی، تفاهم‌نامه یا قراردادی امضا می‌شود که به موجب آن، اولاً کسانی که در محدوده تأثیر طرح قرار می‌گیرند، مشخص می‌شوند و ثانیاً هزینه اجرای پروژه بین افراد تقسیم شده و مشخص می‌شود که هر فرد باید چه مقدار هزینه پرداخت کند. متأسفانه هنوز ابزار مناسبی در کشور ما برای دریافت هزینه تأثیر طرح، تعریف نشده و ساکنان محدوده طرح‌های عمرانی یا بهسازی، هزینه‌ای بابت بهبود شرایط منطقه به شهرداری پرداخت نمی‌کنند.

برای سنجش توسعه شهری، مدیریت مالی و حسابداری شهری باید بیشتر به جنبه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های اقتصادی توجه کنند تا جنبه مصرف. شاخص‌های جدید اندازه‌گیری توسعه شهری نظیر شاخص GPI^(۵) همگی بر این اساس تنظیم شده‌اند. شاخص GPI که برای سنجش توسعه شهری نیز به کار می‌رود، عواملی نظیر میزان زمان مورد نیاز، استانداردهای زندگی، سرمایه طبیعی، تأثیر انسان بر محیط زیست و سرمایه‌های انسانی و اجتماعی را مورد استفاده قرار می‌دهد (www.gpiatlantic.org).

از طرف دیگر، مناسب بودن بودجه را می‌توان به کمک بررسی خصوصیات آن از نظر ویژگی‌ها، عملکرد، اجرایی بودن و اهداف مترتب بر آن، سنجید.

مناسب بودن بودجه از حیث ویژگی‌ها بدین معناست که آیا بودجه تعیین شده، با دوره زمانی در نظر گرفته تناسب دارد یا خیر؟ مناسب بودن بودجه از نظر عملکرد بدین معناست که آیا بودجه تعیین شده با هدف بیان شده هزینه متناسب هست یا خیر؟

برنامه سرمایه‌گذاری مالی^(۶) نیز عاملی تعیین کننده در تخصیص بودجه است و به واسطه معیارهایی شامل درجه ضروری بودن پروژه‌ها، منافعی که از هر پروژه حاصل می‌شود، هزینه‌ها و تأثیرات مالی پروژه و مقبولیت آن از نظر شورای شهر و مدیریت شهری تنظیم می‌شود (Harry, 1977).

به هنگام تبیین برنامه سرمایه‌گذاری مالی باید هدف‌هایی را برای سطح و کمیت خدمات تبیین کرد که این اهداف به‌عنوان شاخص یا نشانگر^(۷) عمل می‌کنند.

برنامه‌های سرمایه‌گذاری مالی در زیرساخت‌های شهری معمولاً به صورت چندساله تنظیم می‌شوند. در برنامه‌ریزی مالی، شهرداری باید گزینه‌های مالی و عملی بودن درخواست‌های مختلف مالی را بررسی کند. مهم‌ترین مرحله برنامه سرمایه‌گذاری مالی عبارت است از: هدایت تحلیل‌های مالی مرتبط با ظرفیت و توانایی شهرداری در اجرای برنامه سرمایه‌گذاری مالی.

در برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری مالی، در ابتدا همه پروژه‌های سرمایه‌ای با توجه به درجه ضروری بودنشان درجه‌بندی می‌گردند و نخست پروژه‌های ضروری‌تر تأمین مالی می‌شوند. به‌طور کلی برای سنجش چگونگی مدیریت مالی زیرساخت‌های شهری، می‌توان از چهار نوع شاخص استفاده کرد، این شاخص‌ها عبارتند از: شاخص ورودی^(۸)، خروجی^(۹)، نتیجه یا پیامد^(۱۰) و بهره‌وری^(۱۱) (Shaeffer, 2000).

این شاخص‌ها در جدول شماره یک نشان داده شده‌اند.

انواع شاخص	تعریف	مثال
شاخص ورودی	میزان منابع به کار رفته	تجهیزات مورد نیاز نیروی کار مورد نیاز
شاخص خروجی	مقدار خدماتی که باید فراهم شود	تعداد پروژه‌ها تعداد افرادی که باید سرویس‌دهی شوند
شاخص نتیجه	درجه حصول به اهداف	درصد رشد اشتغال
شاخص بهره‌وری	هزینه به ازای هر واحد از خروجی	هزینه به ازای جمع‌آوری هر کیلو زباله

جدول شماره ۱ - شاخص‌های سنجش مدیریت مالی زیرساخت‌های شهری /

منبع: (Shaeffer, 2000)



منابع

- Harry P. Hatry, (1977), How Effective are Your Community Services? Washington D.C, The Urban Institute.
- Shaeffer, Michael, (2000), Municipal Budgeting, New York, World Bank Press.

مصرفی سازمان‌های ایرانی و خارجی

Iranian and Foreign Organizations



■ برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد

(UN-HABITAT)

The United Nations Human

Settlements Program

(UN-HABITAT)

نهاد اسکان بشر سازمان ملل متحد یکی از زیرمجموعه‌های این سازمان است که وظیفه ارتقای اجتماعی و زیست‌محیطی شهرهای جهان را با هدف تأمین مسکن مناسب برای همه افراد برعهده دارد. رشد شهرها، امروزه روندی حیرت‌انگیز را تجربه می‌کند. در سال ۱۹۵۰، تنها یک سوم جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کردند، در حالی که در آغاز قرن بیست‌ویکم این میزان به نیمی از کل جمعیت جهان رسیده است و در سال ۲۰۵۰ نیز حدود ۶ میلیارد نفر یا به عبارتی $\frac{۲}{۳}$ جمعیت جهان در شهرها سکونت خواهند داشت. شهرها امروزه مکان استقرار نیمی از جمعیت جهان هستند. بخش اعظم تولید و مصرف ملی و فرآیندهای

از طرف دیگر ارتباطاتی کلیدی بین مدیریت منابع مالی شهر و توسعه شهری و کاهش فقر شهری وجود دارد. این موضوع در نمودار (۳) نشان داده شده است.

برای دستیابی به توسعه پایدار شهر، لازم است که مدیریت منابع مالی شهر از خصوصیات چهارگانه فوق برخوردار باشد. در صورتی که مدیریت منابع مالی به شکلی ضعیف انجام شود، وضعیت کسب و کار و رونق اقتصادی شهر به شدت دچار بحران می‌شود (PEFA, 2005).

تخصیص نامناسب بودجه میان بخش‌های مختلف، بین مناطق مختلف شهر و بین برنامه‌ها نیز به اتلاف منابع مالی، اجرای نامناسب پروژه‌ها، عدم کارآمدی سازمان‌های زیر مجموعه شهرداری و در نهایت افت کیفیت زندگی در سطح شهر می‌انجامد.

پی‌نوشت

- 1- External Effects
- 2- Economy of Scale
- 3- Matching Ratio
- 4- Impact Fee
- ۵- GPI یا Genuine Progress Index یا شاخص پیشرفت واقعی
- 6- Capital investment plan
- 7- Indicator
- 8- Input
- 9- Output
- 10- Outcome
- 11- Efficiency
- 12- Wise Spending
- 13- Affordable Spending
- 14- Efficient Spending
- 15- Accountability

نمودار ۳

