

۱۳

مدیریت شهری

مجله علمی پژوهشی تحلیل آموزش
مدیریت و برنامه ریزی شهری
سال چهارم بهار ۱۳۸۲، ۱۱۳ صفحه، ۵۰۰۰ تومان

مدیریت مالی شهر

تولید رانت، گرانگاز نظام درآمدی شهرداریها

بررسی و تحلیل هزینه ها و اعتبارات شهرداری های کشور

مدیریت شهری و نظام نوین بودجه ریزی

تامین مالی زیرساخت های شهری - اصول قیمت گذاری

موضوع ویژه: مدیریت مالی شهر



صاحب امتیاز: سازمان شهرداریهای کشور
مدیر مسئول: محمد حسین مقیمی
سر دبیر: غلامرضا کاظمیان
مشاور علمی این شماره: سعید عابدین درکوش

داوران علمی این شماره: اصغر ارجمندنیا، کمال اطهاری، احمد سعیدنیا، محمد حسن شهیدی، مظفر صرافعی، سعید عابدین درکوش، ناصر میرسپاسی و فرشاد نوریان

هیأت تحریریه:

- ۱- ارجمندنیا، اصغر؛ دکتر در شهرسازی
- ۲- پاکزاد، جهانشاه؛ دانشیار گروه شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی
- ۳- پیران، پرویز؛ استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبایی
- ۴- سعیدنیا، احمد؛ استادیار گروه شهرسازی دانشگاه تهران
- ۵- شهیدی، محمدحسن؛ کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
- ۶- سعیدی‌رضوانی، نوید؛ هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین
- ۷- درکوش، سعید عابدین؛ دانشیار گروه اقتصاد دانشگاه شهید بهشتی
- ۸- صرافعی، مظفر؛ استادیار گروه جغرافیای دانشگاه شهید بهشتی
- ۹- کاظمیان، غلامرضا؛ کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری
- ۱۰- میرسپاسی، ناصر؛ استاد گروه مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی تهران
- ۱۱- نوریان، فرشاد؛ استادیار گروه شهرسازی دانشگاه تهران



مدیریت شهری

۴ یادداشت سردبیر

بخش ویژه، مدیریت مالی شهر

- ۶ - مدیریت مالی شهر / سعید عابدین درگوش
- ۱۲ - تولید رانت: گرانگه نظام درآمدی شهرداری ها / فردین یزدانی
- ۱۸ - دسترسی شهرداری ها به بازارهای سرمایه ملی و بین المللی، برای تأمین مالی زیرساخت های شهری / ملین بیتروان دیک
- ۲۸ - بررسی و تحلیل هزینه ها و اعتبارات شهرداری های کشور / ابراهیم جمشیدزاده
- ۳۸ - مدیریت شهری و نظام نوین بودجه ریزی / بابک تفلرزاده
- ۴۶ - تأمین مالی زیرساخت های شهری - اصول قیمت گذاری / او. ه. لوز

برنامه ریزی و طراحی شهری

- ۵۲ - طرح های کالبدی ملی - منطقه ای در ایران، یک گام برای توسعه پایدار / ناصر عظیمی

محیط زیست

- ۳۳ - جایگاه قانونی شهرداری ها در مدیریت محیط زیست شهری / بیبا حیدرزاده

۷۸ دانشنامه مدیریت شهری / ناصر بزرگپور

گزیده پژوهش

- ۸۸ - الگوی توزیع اعتبارات ماده ۳۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بین شهرداری های کشور در سال ۱۳۸۱ / مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری

بررسی کتاب

- ۱۰۰ - چالش های دولت شهری سیاست ها و رویه ها / محمد رضا معینی

۱۰۹ چکیده انگلیسی

۱۱۰ فهرست انگلیسی

- ۱- مطالب منتشر در فصلنامه لزوماً به معنی پذیرفته شدن مدیریت شهری نیست.
- ۲- مدیریت شهری در ویرایش و تکثیر مطالب آزاد است.
- ۳- مطالب ارسال می شود، اما گواهی نمی شود.
- ۴- مسئولان در نظر فصلنامه تنها با ذکر نامند مسوول است.
- ۵- مقاله های بومیاتی پس از تأیید شورای منتخب فصلنامه و بنابر تکلیف موظف می شود فصلنامه درج خواهد کرد.
- ۶- اوقات چکیده مقاله در مجله درج نیست کلمه و گیده را از ما ضروری است.
- ۷- درج نامی بست الکترونیک نویسنده در ذیل مطالب الزامی است.

ویراستار: حمید خاداسی
مدیر هنری: جمشید یازی شیرمرد
همکاران این شماره: علی صفوی، جواد علی آبادی، اکرم رحیمی نورانی
حروفچینی: ژیل ریاحی پور
نمونه خوان: علیرضا جلالی، مونا جلالی
ناشر: انتشارات سازمان شهرداری های کشور
شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه
تلفن: دورنگار: ۸۷۷۲۴۴۵-۸۷۷۲۴۴۴
E-Mail: urbmang@hotmail.com

یادداشت سردبیر

نهادهای مدیریت شهری در ایران و به ویژه شهرهای شهر و شهرداری‌ها در شرایط فعلی با مشکلات، تنگناها و حتی تهدیدهای متعدد و گوناگونی مواجهند. اما دست کم می‌توان گفت که از ملموس‌ترین این تنگناها، همانا مشکلات و نارسایی‌های مالی و منابع مالی لازم برای اداره امور شهر است. در سال‌های اخیر تقریباً تمامی شهرداری‌های کشور به نحوی این مشکل و پیامدهای گسترده ناشی از آن را تجربه کرده‌اند. چنین تجربه‌ای در مواردی تا آستانه بحران‌های جدی درون سازمانی و نیز برخی بحران‌های شهری و اجتماعی پیش رفته است.

اتخاذ برخی سیاست‌ها و روندهای اجرایی در تأمین مالی نظام مدیریت شهری و تفاوت ساختاری آن با روندها و سوابق قبلی، سبب بروز شدیدتر این تنگنا در شهرهای ایران شده است. اما با این حال، این مشکل مبتلا به تقریباً تمامی نظام‌های مدیریت شهری در کشورهای مختلف است. به گونه‌ای که چگونگی تأمین مالی و مدیریت هزینه - درآمد به شکل کارآمد و اثر بخش یکی از چالش‌های عام و مشترک گزارش شده از کشورهای مختلف و نیز نهادهای بین‌المللی ذی‌ربط است. دامنه این چالش چنان فراگیر و گسترده است که حتی برخی از نظریه پردازان علوم شهری آن را جزئی از ایرادها و نقاط ضعف ساختاری سازمان‌های محلی و حکومت محلی تلقی می‌کنند.

به دلیل اهمیت این مشکل و تأثیرگذاری حیاتی و گسترده آن در تمام بخشون نظام اداره شهر است که در سال‌های اخیر بررسی‌ها و پژوهش‌های توان‌مان نظری، تکنیکی و اجرایی در مورد تأمین مالی شهر و مدیریت مؤثر و کارآمد منابع مالی به یکی از مؤلفه‌های اصلی مطالعات شهری در سطح جهانی تبدیل شده است. شاید بتوان گفت که محور مشترک و مورد تأکید در عمده این مطالعات، ضرورت نگرش جامع و یکپارچه به موضوع تأمین مالی و شناخت و تحلیل دقیق روابط پسین و پیشین و آثار دراز مدت ناشی از این روابط در چارچوب نظام کلان حیات شهری است. تنها در یرتو شناخت تحلیلی حاصل از این نگرش است که ارائه راه حل‌های تکنیکی و اجرایی کارآمد، سازگار و پایامدهای شناخته شده و کنترل شدنی امکان‌پذیر خواهد بود.

به رغم گستردگی و تهدیدآمیز بودن موضوع در ایران از یک سو، و گرایش‌های جهانی به مطالعات مالی شهر از سوی دیگر، بررسی‌های علمی - کاربردی انجام شده در این مورد در ایران بسیار محدود بوده‌اند و در نتیجه نتوانست‌اند پاسخگوی نیازهای عمیق و گسترده موجود باشند. این دو حالی است که ماهیت این مقوله ایجاد می‌کند تا به هر ترتیب راه حل‌ها و ابزارهایی برای حل مشکل ایجاد و یا فاصله به کار گرفته شوند. تحت این شرایط و کمبود پستوانه‌های علمی، طبیعی است که راه حل‌ها و ابزارهای منتخب هاند جامع نگر و به نوعی هم پیش از حد عمل گزایانه باشند. و به ویژه از لحاظ پیامدهای دراز مدت بر حیات شهر و نیز بقای نظام مدیریت شهری دارای آثار کنترل نشدنی حتی منفی باشند. نشانه‌های این گونه پیامدهای منفی امروز نیز در بسیاری از شهرها ملموس است.

به این ترتیب زمینه‌سازی و انجام بررسی‌های عمیق و با کیفیت علمی و کاربردی لازم و مطلوب، یکی از شروط پایه مواجهه مؤثر با این مشکل و ارائه راهکارهای کارآمد، متناسب و با کمترین پیامدهای منفی ممکن بر کلیت فرآیند زندگی شهر و شهروندان است. این زمینه‌سازی، انگیزه اصلی انتخاب موضوع ویژه این شماره فصلنامه مدیریت شهری بوده است.

زمینه‌های اصلی بروز مشکل تأمین مالی در شهرهای کشور را دو جمع بندی کلی بدین شرح می‌توان فهرست کرد:

عوقیت و جایگاه میهم، تعریف نشده و غیر مستحکم نظام مدیریت شهری (به طور مشخص شورای شهر و شهرداری) در ساختار مدیریت کلان کشور و فرایند تصمیم گیری برای شهر و در نتیجه فقدان اختیارات مؤثر از جمله در زمینه مدیریت مالی شهر، به مثابه هویتی واحد و تجمیع جبری بخش های اداری - اجرایی مجزا.

- پارادوکس ضرورت استقلال و خودگردانی مالی شهرداری ها تحت شرایط فقدان استقلال و اختیارات مدیریتی کافی و تعریف نشده این پارادوکس از یک سو شهرداری ها را اجباراً به سوی روش های تأمین مالی ناسالم، ناپایدار و ناعادلانه مبتنی بر تولید رانت سوق داده، و از سوی دیگر باعث شده است که دولت در اقدامی واکنشی نسبت به مشکلات خاد پدید آمده - و بر خلاف سیاست کلان خود - اقدام به حمایت مالی برخی از شهرداری ها و با برخی از بخش های شهری کند.

- ایهام در نقش دولت برای تأمین مالی نظام مدیریت شهری، تأکید رسمی بر کاهش شدید سهم دولت در سید منابع مالی شهرداری ها از یک سو و اقدامات واکنشی، مقطعی و موردی، مذکور از سوی دیگر، باعث ایجاد ایهام در کیفیت و کمیت سهم دولت و نیز انحراف در تخصیص منابع مالی دولت برای امور شهری شده است. این به گونه ای است که در زمان حاضر ارائه آمار و ارقام معتبر در مورد سهم دولت در تأمین مالی شهر - و اه شهرداری - اگر نه ناممکن، دست کم بسیار مشکل است. به تبع این ایهام، میزان اثر بخشی و هدف گوا بودن منابع تخصیص یافته به بخش های مختلف شهری نیز بس تردید آمیز می نماید. این در حالی است که در اغلب کشورها سهم عمدتاً از درآمد مدیریت شهری از طریق دولت (به عنوان پهای خدمات، سهم از مالیات های ملی و منطقه ای، یارانه های هدفمند و جز آن) تأمین می گردد و اینها در مصارف معین هزینه می شوند.

- سازسائی و ناکافی بودن پشوانه های امکان ساز و تسهیل کننده برون سازمانی از جمله پشتیبانی های علمی و پژوهشی، قوانین و مقررات، روابط بین سازمانی هدفمند و مؤثر با نهادهای فرا دست و موازی و جز آنها.

- وجود ضعف ها و نارسائی های تکنیکی و اجرایی درون سازمانی برای استفاده مؤثر از منابع موجود و نیز تعریف و تجهیز منابع مالی جدید، از جمله این ضعف ها می توان به ضعف در شناخت فرایندهای اقتصاد شهری و امکانات و محدودیت های حاصل از آن، نظام نامتناسب بودجه ریزی و حسابداری، مدیریت ناکارآمد هزینه، فقدان امکانات سخت افزاری و بر مافزاری برای سیستم اطلاعات شهری گزارآمد و جز آنها اشاره کرد.

در چند سال اخیر در پاسخ به برخی از مشکلات مذکور، و نیز وجود الزامات دیگر در بهبود مدیریت شهری، اقداماتی در سطوح کلان قانون گذاری و سیاست گذاری انجام گرفته است. ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه، استقرار نظام نوین بودجه ریزی دولت، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و قانون تجمیع عوارض از جمله اقداماتی هستند که شکل قانونی یافته اند. اما بهره گیری مؤثر از فرست های حاصل از آنها و تصحیح، تعدیل، تعمیق و تلاوم آنها و استخراج راه حل ها و اقدامات عملی برای بهبود مدیریت مالی شهر مشروط به برخی ملاحظات اساسی است، پارهای از این ملاحظات عبارتند از:

الف- ضرورت اتخاذ و اعمال واقعی سیاست های کلان برای سوق دادن نظام مدیریت شهری به سوی الگوی حاکمیت شهری خوب، مبتنی بر مشارکت همه دست اندر کاران و به طور کلی عناصر حیات شهر، حاکمیت شهری خوب در اینجا به مفهوم محاسبه پذیری و شفافیت در استفاده از سرمایه های عمومی تعریف می شود که با دانش و ظرفیت لازم برای انجام مسئولیت های محلی در قبال خواسته های رای دهندگان همراه است. وجود چارچوب معینی از روابط بین سازمانی و جریان های مالی موجود با نهادهای دولتی و حکومتی، از پیش نیازهای تحقق این الگو به شمار می آید.

ب- درک اقتصاد شهری و امکانات و محدودیت های حاصل از آن: مدیران شهر لازم است توانایی ها و ضعف های اقتصادی شهر خود را بشناسند و اساس مدیریت مالی شهر را بر این مبنا بنویسند. در این صورت امکان گذار از مدیریت رانتی به مدیریت مبتنی بر فرایندهای واقعی اقتصاد شهری فراهم خواهد شد.

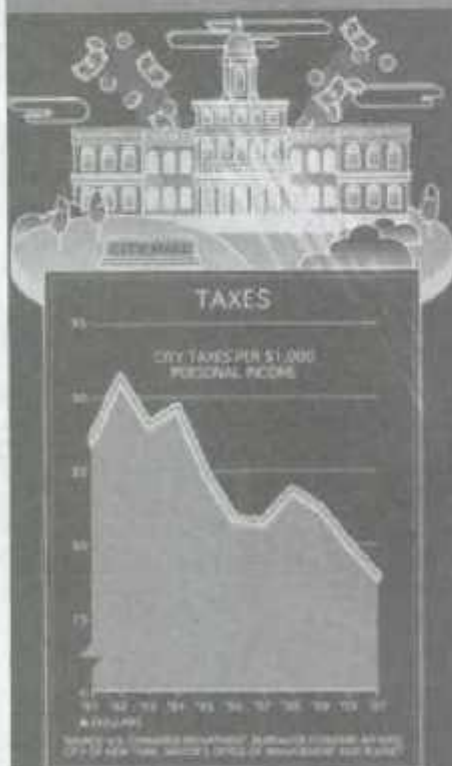
پ- ضرورت اجتناب از افراط و تفریط در تعیین سهم بخش ها و حوزه های مختلف مؤثر در تأمین مالی شهر، و به ویژه سهم دولت و شهر و ندان.

ت- ضرورت برقراری ارتباط و هماهنگی لازم بین سه بخش برنامهریزی، مدیریت فضا، مدیریت مالی شهر.

ث- ضرورت توجه متوازی هم سنگ به مدیریت درآمد و مدیریت هزینه، به عنوان دو مؤلفه اصلی مدیریت مالی شهر.

ج- ضرورت طراحی و استقرار نظام مدیریت مالی دارای نگرش، ساختار و ابزارهای تکنیکی، حقوقی و اجرایی لازم در شهرداری ها.

مدیریت مالی شهر



مدیریت مالی شهر

چکیده

مدیریت مالی شهر عبارت است از تجزیه و تحلیل، برنامه‌ریزی، اجرا و کنترل فعالیت‌های مالی طرح‌ریزی شده برای شهر، به منظور دستیابی به اهداف سازمانی شهر. دو رکن اصلی مدیریت مالی شهر شامل اهداف شهرداری (دولت محلی) در ارائه خدمات و کالاهای عمومی، و تشخیص میزان و نوع کالا و خدمات عمومی عرضه شدنی برای ساکنان شهر است. بنابراین مدیریت مالی شهر در واقع نوعی عمل بهینه‌یابی است که با تعیین اهدافی برای عرضه کالا و خدمات شهری، به بحث درباره منابع درآمدی و چگونگی هزینه کردن آنها می‌پردازد.

مسجد عابدین در کوش
 و انتشار دانشکده علوم اقتصادی دانشگاه شهید بهشتی
 E-mail: Shohbe@shohbehtech.com

شصتنامه مدیریت شهری، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲

کلید واژه‌ها: مدیریت مالی شهر، شهرداری (دولت محلی)، کالا و خدمات عمومی محلی، مالیات‌های محلی

مقدمه

درآمد کل شهرداری‌های کشور در بودجه سال ۱۳۷۸ برابر ۶۹۶۹ میلیارد ریال، و برای شهر تهران معادل ۲۳۸۰ میلیارد ریال بوده است (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۸، صفحه ۸). مقایسه ارقام مذکور با شاخص‌های اقتصادی کلان کشور در سال ۱۳۷۸ حاکی از اهمیت مدیریت مالی شهرهاست.

مدیریت مالی شهری عبارت است از تجزیه و تحلیل، برنامه‌ریزی، اجرا و کنترل فعالیت‌های مالی طرح‌ریزی شده برای شهر، به منظور دستیابی به اهداف سازمانی شهر، رسیدن به اهداف سازمانی شهر بستگی به تجزیه و تحلیل منظم و پیوسته از عملکرد فعالیت‌های مالی شهر دارد. بدین ترتیب، همان گونه که مشاهده می‌شود، مدیریت مالی شهر شامل اقدامات مستقل و مجزا از هم در حیطه هزینه‌ها یا درآمد مالی شهر نیست، بلکه نوعی عمل بهینه‌یابی است؛ بدین معنی که سازمان شهری (شهرداری) برای اداره شهر، می‌بایست اهدافی را در نظر بگیرد، و سپس تجزیه و تحلیل، برنامه‌ریزی و نیز اقدامات اجرایی را در مورد منابع درآمدی و هزینه‌ها برای دستیابی به اهداف تعیین شده انجام دهد.

جدول ۱ - مقایسه شاخص‌های اقتصادی کلان کشور با درآمد شهرداری‌ها در سال ۱۳۷۸

شاخص‌های اقتصادی کلان در سال ۱۳۷۸	نسبت درآمد شهرداری‌ها به شاخص اقتصادی کلان	نسبت درآمد شهرداری تهران به شاخص اقتصادی کلان
درآمد ملی به قیمت جاری: ۲۳۰۸۵۹/۶ میلیارد ریال	۲/۱ درصد	۰/۷۵ درصد
درآمد دولت: ۹۳۳۱۵/۸ میلیارد ریال	۷/۵ درصد	۲/۷ درصد
درآمد مالیاتی دولت: ۲۵۸۳۱/۴ میلیارد ریال	۲۷ درصد	۹/۶ درصد
ارزش افزوده بخش ساختاری: ۱۶۸۱۵ میلیارد ریال	۴۱/۴ درصد	۱۴/۷ درصد

هدف از این مقاله شناخت نقش دولت محلی (شهرداری) در تأمین کالا و خدمات عمومی شهری و چگونگی مدیریت مالی آن است.

نقش شهرداری‌ها در اقتصاد شهر

ماسگریو [۳] (۱۹۸۰) سیاست‌های اقتصادی دولت را به سه دسته تقسیم کرده است: اول - سیاست‌های تثبیت‌کننده، همانند سیاست‌های پولی و مالی برای کنترل بیکاری و تورم؛ دوم - سیاست‌های توزیع درآمد، از قبیل مالیات‌ها و پرداخت‌های انتقالی برای تعدیل درآمد در جامعه؛ سوم - سیاست‌های تخصیص منابع (چه کالایی تولید شود و چگونه تولید شود). هنگامی که دولت اقدام به تولید و عرضه کالا و یا خدمت خاصی کند، آن وقت به طور مستقیم در تصمیم‌گیری تخصیص منابع دخالت کرده است؛ ولی هنگامی که از طریق انواع مالیات و یا ارائه در تولید و عرضه کالایی تأثیر می‌گذارد، به طور غیر مستقیم در تخصیص منابع نقش داشته است.

دولت محلی (شهرداری) چگونه می‌تواند در اجرای این سه نوع سیاست نقش داشته باشد؟ مسئولیت سیاست‌های تثبیت‌کننده به عهده دولت مرکزی است؛ زیرا ابزار این نوع سیاست‌ها (پولی و مالی) در اختیار دولت مرکزی است و بسیاری از مخارج دولتی بر روی کالاهای خارج از محدوده شهرها انجام می‌شود. سیاست‌های توزیع درآمد دولت هم در سطح محلی (شهرها) انجام نمی‌گیرد؛ زیرا اگر دولت محلی اقدام به گرفتن مالیات بیشتر از افراد با درآمد بالا (به منظور تعدیل درآمد) کند، آنها از این شهر خاص مهاجرت خواهند کرد.

شهرداری در تولید و عرضه بسیاری از خدمات و کالاهای محلی (سیاست سوم) مانند اتوبان‌ها و خیابان‌ها، خدمات آتش‌نشانی، پارک، نظافت شهری و جز آن، نقش محوری دارد.

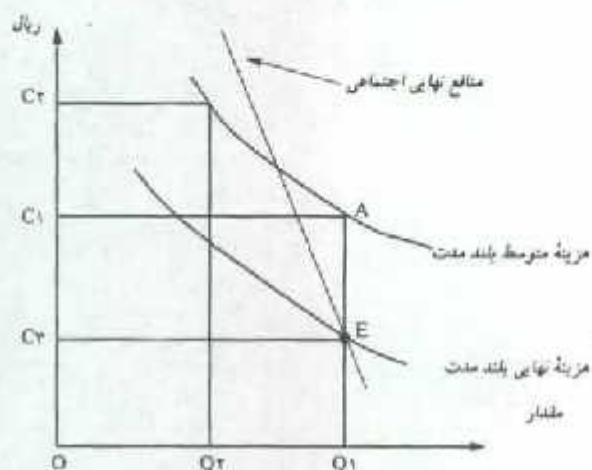
تحت چه شرایطی تولید و عرضه این نوع کالاها به وسیله شهرداری دارای توجیه اقتصادی است؟

الف - انحصار کامل

فعالیت‌هایی از قبیل جمع‌آوری زباله و فاضلاب، حمل و نقل عمومی، آب، تلفن و نفاذ آب، همگی فعالیت‌هایی هستند که به طور طبیعی شرایط انحصاری دارند. انحصار طبیعی زمانی اتفاق می‌افتد که تولید کالا خاصیت

صرفه‌جویی‌های داخلی ناشی از مقیاس تولید [۳] داشته باشد. در این صورت هزینه متوسط بلند مدت (به عنوان مثال، جمع‌آوری زباله) به صورت نزولی است. زیرا اولاً هزینه ثابت جمع‌آوری زباله بالاست؛ و در ثانی هزینه نهایی اضافه شدن یک مصرف‌کننده بسیار کم است. در این حالت جمع‌آوری زباله به صورت انحصاری از نظر اقتصادی دارای توجیه است؛ زیرا انحصارگر می‌تواند Q_1 خدمات جمع‌آوری زباله را با هزینه C_1 (AQI) انجام دهد. در صورتی که دو شرکت به طور مساوی اقدام به جمع‌آوری زباله کند، آن وقت هزینه جمع‌آوری زباله برابر C_2 می‌شود (نمودار ۱).

نمودار ۱- شرایط انحصار طبیعی در جمع‌آوری زباله



ب- صرفه‌جویی و عدم صرفه‌جویی خارجی [۴]

صرفه‌جویی و یا عدم صرفه‌جویی خارجی زمانی اتفاق می‌افتد که مصرف‌فرد مصرف‌کننده کالا، به دیگران منافع و یا ضرری برساند (مانند ترافیک). در چنین شرایطی مقدار بهینه تولید و عرضه کالا و یا خدمت (بر اساس قانون کارایی) جایی است که هزینه نهایی اجتماعی کالا برابر منافع نهایی اجتماعی آن باشد. وجود صرفه‌جویی‌ها و یا عدم صرفه‌جویی‌های خارجی موجب اختلاف بین منافع خصوصی و اجتماعی می‌شود. مصرف‌کننده خصوصی در تصمیم‌گیری خود منافع و هزینه‌های خصوصی را در نظر می‌گیرد. در این صورت تصمیم‌گیری وی برای مقدار مصرف غیر کاراست. بدین ترتیب دخالت دولت محلی برای ارائه کالاها و خدمات ضرورت می‌یابد (مانند انواع طرح ترافیک).

ج- کالاها و خدمات عمومی محلی

این نوع کالاها دارای سه مشخصه‌اند: اول اینکه مصرف‌شان میزان موجودی را برای دیگران کم نمی‌کند؛ دوم اینکه نمی‌توان مانع استفاده کسانی شد که برای آن پرداخت نمی‌کنند؛ و سوم اینکه منافع آن محدود به مکان جغرافیایی کوچکی است.

مدیریت مالی شهری عبارت است از تجزیه و تحلیل، برنامه‌ریزی، اجرا و کنترل فعالیت‌های مالی طرح‌ریزی شده برای شهر.

اندازه مطلوب مقدار تولید و عرضه کالا و خدمات عمومی محلی

از بعد نظری، اندازه بهینه مقدار کالای عمومی جایی است که هزینه نهایی اجتماعی عرضه آن با منافع نهایی اجتماعی آن برابر باشد. ولی در عمل شهرداری چگونه باید تصمیم بگیرد، و چه میزان از کالا و خدمات عمومی در شهر باید عرضه شود؟ سه روش پیشنهاد شده است:

الف- قاعده رأی دادن

در این روش شهرداری از طریق رأی‌گیری میزان بودجه لازم برای ارائه خدمات و کالای عمومی شهر را تعیین می‌کند. این روش دارای چندین اشکال است: اول اینکه اگر این رأی‌گیری از طریق رأی به نمایندگان شورای شهر باشد این رأی‌گیری بیشتر از آنکه جنبه اقتصادی داشته باشد، جنبه‌های سیاسی و ایدئولوژی دارد. دوم اینکه، طبقه متوسط تمایلات مختلفی در مورد انواع کالا و خدمات عمومی دارند. ولی رأی دادن به یک میزان بودجه، به معنی این است که تمام کالاها به صورت کالای شاخص در نظر گرفته شده است.

سوم اینکه، نتیجه رأی‌گیری در مورد میزان بودجه ممکن است غیربهینه و ناکارآمد باشد (هزینه نهایی اجتماعی تولید کالا و خدمات برابر منافع نهایی اجتماعی آن نباشد). چهارم، تخمین ارزش قیمتی و درآمدی کالاها و خدمات عمومی (که برای میزان عرضه آنها ضرورت دارد) ناممکن است.

ب - پرداخت براساس میزان استفاده از کالا و خدمات عمومی

در این روش هر کس یا توجه به منفعت و میزان استفاده‌ای که از کالای عمومی می‌کند (مانند پارک) پرداخت می‌کند. آیا مردم تمایلات خود را بیان می‌کنند؟ از آنجا که مقدار مصرف هر متقاضی از کالای عمومی، باعث کاهش مقدار موجود برای دیگری نخواهد شد، لذا متقاضیان از جحیت‌های واقعی‌شان را در مورد کالای عمومی آشکار نمی‌کنند. در حقیقت، از آنجا که مستثنی کردن افراد از مصرف کالاها و خدمات عمومی ناممکن است و یا هزینه گزافی به همراه دارد، لذا مصرف‌کننده با نشان ندادن میزان مصرف واقعی‌اش از کالای مذکور، حداکثر استفاده را می‌کند، بدون اینکه پرداخت مناسبی برای آن انجام دهد.

شهرداری‌ها برای تأمین مخارج خود، هم باید از منابع مالی داخلی و هم منابع مالی دولت بهره‌مند شوند؛ ولی با بزرگ‌تر شدن اندازه شهر، سهم کمک‌های دولت می‌تواند کاهش یابد.

ج - انتخاب کالا و خدمات عمومی در یک شهر، از طریق نظریه تیوت [۵]:

اقتصاددانان شهری براساس نظریه تیوت (۱۹۵۶) در مورد کالاها و خدمات عمومی که به وسیله شهرداری‌ها عرضه می‌شود، پیشنهاد می‌کنند که اگر مخارج و درآمد شهرداری‌های شهرهای مختلف با هم فرق داشته باشد، افراد شهری را برمی‌گزینند که انگوی اولویت‌های‌شان در مورد کالاها و خدمات عمومی با آن شهر خاص تطابق کند. به عبارتی دیگر، افراد یا تصمیم‌گیری در مورد ماندن یا مهاجرت کردن از شهری، تقاضای خود را برای کالاها و خدمات عمومی عرضه شده در آن شهر آشکار می‌سازند. اگر هزینه‌های شهرداری هر شهر به وسیله ساکنان آن شهر تأمین شود، آن گاه هر فرد، شهری را انتخاب خواهد کرد که کالاهای عمومی عرضه شده در آن تطابق با سلیقه و توان مالی‌اش داشته باشد. در این صورت احتمال اینکه هر شهروندی بتواند شهری ایده‌آل و متناسب با توان مالی و خواسته‌های خود انتخاب کند، بیشتر خواهد بود. همچنین احتمال اینکه افرادی که درون شهری خاص زندگی می‌کنند، دارای سلیقه مشابهی در مورد کالاها و خدمات عمومی باشند، بیشتر می‌شود. این موضوع مسئله تعیین مقدار و ترکیب مخارج کالاها و خدمات عمومی محلی را آسان‌تر می‌سازد.

مدیریت مالی شهر

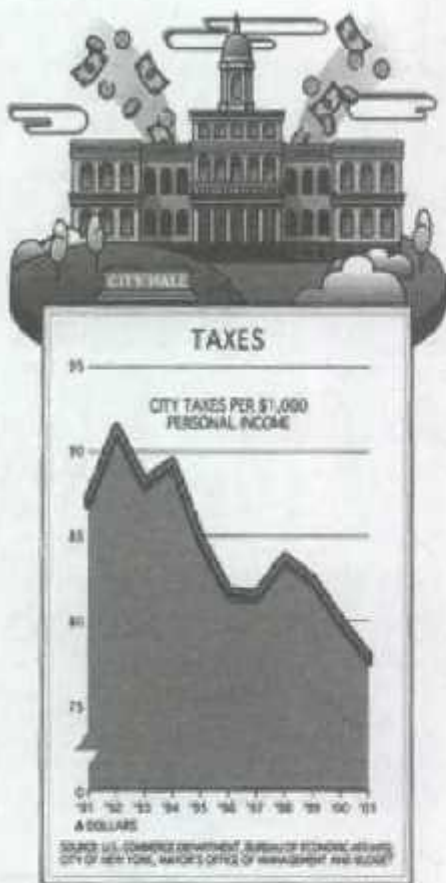
وجود خصلت کالاها و خدمات عمومی در مورد بسیاری از کالاها و خدمات ارائه شده به وسیله شهرداری‌ها، و از طرف دیگر توجه به این نکته که منافع ناشی از ارائه خدمات شهری هر شهر مورد استفاده شهروندان آن شهر است، حکم می‌کند که هزینه‌های هر شهر را ساکنان همان شهر بپردازند؛ و در صورتی که قسمتی از هزینه‌های هر شهر به وسیله منابع مالی دولت تأمین شود، بدین معنی است که ساکنان روستاها و شهرهای دیگر که از خدمات شهری این شهر استفاده نمی‌کنند، بار مالی خدمات شهری این شهر را تحمل می‌کنند. از طرف دیگر، درآمد ساکنان بسیاری از شهرهای کوچک و میانه به دلیل نداشتن فعالیت‌های اقتصادی پایه محدود است و اینان امکانات محدودی برای پرداخت هزینه‌های شهری خود را دارند. عدم کمک مالی دولت مرکزی به شهرداری‌های این شهرها برای ارائه خدمات مناسب شهری، موجب اختلاف شدیدی بین شهرهای بزرگ و این شهرها از نظر تنوع کیفیت و کمیت خدمات شهری می‌شود.

در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ حدود ۲۸ درصد منابع درآمد شهرداری‌های آمریکا از طریق دولت مرکزی تأمین شده است.

این امر در نهایت بر روی مسئله توزیع جمعیت در شهرهای مختلف تأثیر منفی خواهد گذاشت. بنابراین با توجه به موارد پیش گفته، می‌توان چنین نتیجه گرفت که شهرداری‌ها برای تأمین مخارج خود، هم باید از منابع مالی داخلی و هم منابع مالی دولت بهره‌مند شوند؛ ولی با بزرگ‌تر شدن اندازه شهر، سهم کمک‌های دولت می‌تواند کاهش یابد.

با توجه به مطالب ارائه شده در قسمت دوم این مقاله، کالاها و خدمات ارائه شده به وسیله شهرداری‌ها را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: کالاها و خدمات عمومی که - با توجه به خصلت آنها - نمی‌توان برای آنها قیمت‌گذاری کرد (مانند پارک و جمع‌آوری زباله و نظافت شهر)؛ و کالاها و خدماتی که می‌توان هزینه (یا قیمت) آن را از مصرف‌کننده دریافت کرد (مانند استفاده از محدوده طرح ترافیک، یا استفاده از سیستم حمل و نقل عمومی).

مدیریت مالی شهر برای ارائه کالا و خدماتی که می‌توان هزینه و یا قیمت آن را از مصرف‌کننده دریافت کرد، بستگی به اهداف سازمانی دولت محلی (شهرداری) در ارائه این نوع کالاها دارد. همان‌طور که در قسمت دوم این مقاله نشان داده شده است، شهرداری در عرصه این نوع کالاها قدرت انحصارگر را دارد، و می‌تواند قیمت را در هر نقطه‌ای تعیین کند. اگر شهرداری قیمت را در نقطه CI (در نمودار ۱) تعیین کند، آن گاه میزان بهینه عرضه کالا را انتخاب کرده است.



(مقدار QI) و کل هزینه را از مصرف کننده می گیرد. حال اگر قیمت تعیین شده (CI) از توان مالی مصرف کننده خارج باشد (مانند قیمت ۱۰۰۰ ریال برای بلیت اتوبوس در شهر تهران در سال ۱۳۸۲)، آن گاه شهرداری باستی قیمت کالا را در سطحی پایین تر از CI (به عنوان مثال، در قیمت C3) تعیین کند. در این صورت پرداخت سوبسیدی معادل به ازای واحد مصرف از کالا یا خدمات مذکور به وسیله دولت محلی ضرورت می یابد. مدیریت مالی شهرداری برای عرضه این نوع کالاها در چنین وضعیتی حکم می کند که سیاست های کاهش هزینه آنها را (به عنوان مثال، از طریق واگذاری قسمتی از فعالیت ها به بخش خصوصی) و یا تعیین قیمت های تبعیضی (در صورت امکان) برای اقشار اجتماعی با درآمدهای مختلف اتخاذ کند. اجرای هر یک از این دو سیاست - یا ترکیبی از هر دو - می تواند میزان سوبسید ارائه شده را کاهش دهد و یا حتی از نظر مالی عرضه کالا و خدمات مذکور را خودکفا کند.

بسیاری از خدمات ارائه شده به وسیله شهرداری ها خاصیت کامل کالای عمومی را دارند و امکان تعیین قیمت و دریافت آن از مصرف کننده وجود ندارد (مانند پارک ها، خیابان ها، جمع آوری زباله، نظافت شهری و جز آن). از نظر اقتصادی، مناسبترین روش برای تأمین هزینه های این نوع کالا و خدمات، وضع مالیات بر شهروندان هر شهر است. معمولاً دو روش برای گرفتن مالیات از شهروندان وجود دارد:

روش اول موسوم به مالیات سرانه [۶] است، که براساس این روش هر یک از شهروندان سالیانه مالیاتی برای جبران هزینه های شهر پرداخت می کنند. اشکال عمده این روش گرفتن مالیات یکسان از کلیه افراد ساکن شهر، بدون توجه به درآمد آنهاست. زیرا تشخیص درآمد افراد (از نظر کاربردی) مشکل است. بدین ترتیب در این روش کلیه اقشار اجتماعی

مدیریت مالی شهر متکی به دو اصل مهم اهداف سازمان شهر در ارائه خدمات و کالاهای عمومی و تشخیص میزان و نوع خدمات و کالاهای عمومی عرضه شدنی برای ساکنان شهر است.

ساکن شهر مالیات یکسانی برای جبران هزینه های شهر پرداخت می کنند، در حالی که از خدمات عمومی شهر به یک سان استفاده نمی کنند.

روش دوم، گرفتن مالیات محلی از روی ملک مسکونی [۷] است. فردی که در خانه ارزان تر زندگی می کند، مالیات کمتری برای خدمات شهری می پردازد، در این روش مردم با تقاضایی که برای نوع واحد مسکونی خود می کنند، در واقع تقاضای خود را برای میزان خدمات شهری هم نشان می دهند. در این روش با توجه به قیمت ملک در بازار، میزان مالیات هر واحد مسکونی تعیین می شود. اگر شهر مورد نظر کوچک باشد، تعیین مالیات بر روی ملک چندان اثری بر روی قیمت ملک سایر شهرها ندارد. ولی اگر شهر بزرگ باشد، آن گاه تعیین مالیات بر روی املاک و تغییر در قیمت ملک، احتمالاً بر روی قیمت املاک شهرهای همجوار تأثیر خواهد داشت. به عنوان مثال، افزایش مالیات بر روی املاک شهر تهران (تحت عنوان عوارض نوسازی) اگر به گونه ای باشد که جبران تمام هزینه های شهرداری تهران را بکند، آن وقت به طور قطع قیمت املاک شهرهای همجوار افزایش خواهد یافت.

علاوه بر مالیات بر روی املاک، دو نوع دیگر مالیات شهری برای جبران هزینه‌های شهری وجود دارد: اول مالیات بر فروش کالاها یا خریده‌های خریده فروشی است، که با توجه به حساسیت قیمتی تقاضا و عرضه برای هر کالا، قسمتی از آن را خریدار می‌پردازد و قسمت دیگر را فروشنده کالا. نوع دوم مالیات محلی عبارت است از مالیات بر روی مشاغل (یا مالیات بر درآمد مشاغل) که سالیانه از کلیه واحدهای صنفی با توجه به نوع فعالیت و مکان استقرار آنها در سطح شهر دریافت می‌گردد.

دولت مرکزی در تأمین قسمتی از هزینه‌های شهر نقش مهمی دارد؛ زیرا اولاً در بعضی از شهرها با توجه به توان مالی افشار اجتماعی ساکن در آن شهر، وضع انواع مالیات و دریافت هزینه خدمات و کالاهای شهری امکان‌پذیر نیست. از طرف دیگر، در بعضی از شهرها پروژه‌هایی اجرا می‌شود و یا فعالیت‌هایی وجود دارد که دارای کاربرد و مقیاس ملی است. وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و ادارات دولتی اند که عملکرد ملی دارند، ولی از خدمات شهر تهران استفاده می‌کنند. آیا هزینه کلیه خدمات شهری آنها را می‌بایست خانوارهای ساکن در شهر تهران تأمین کنند؟ کشور آمریکا در مقایسه با سایر کشورها تا حد بسیار زیادی متکی به سازوکار بازار آزاد است. به رغم این مسئله در دهه ۹۰ میلادی حدود ۱۶ درصد شهرداری‌ها را دولت مرکزی آمریکا پرداخت کرده است. در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ حدود ۲۸ درصد منابع درآمد شهرداری‌های آمریکا از طریق دولت مرکزی تأمین شده است (۴۴۰ و ۲۰۰۰ O Sullivan). دولت مرکزی در تأمین هزینه‌های شهرداری‌ها به سه طریق می‌تواند کمک کند. اول، وام و کمک بدون شرط به شهرداری هر شهر است. این روش در مورد شهرهای کوچک و میانه، که افشار اجتماعی آن به هیچ وجه امکان تأمین

دولت مرکزی در تأمین هزینه‌های شهرداری‌ها به سه طریق می‌تواند کمک کند: اول، وام و کمک بدون شرط؛ دوم وام شرطی برای انجام پروژه خاص؛ سوم کمک یا وام دولت مرکزی به نسبت ثابتی از مخارج شهرداری بر روی عرضه یک خدمت و کالای عمومی خاص.

هزینه‌های شهر را ندارند، به کار گرفته می‌شود. دوم وام شرطی است، که پرداخت کمک و وام به میزان ثابت و مشخصی برای انجام پروژه خاص در شهر است. سوم کمک یا وام دولت مرکزی به نسبت ثابتی از مخارج شهرداری [A]. در این روش دولت مرکزی برای هر ریال هزینه کردن شهرداری بر روی عرضه یک خدمت و کالای عمومی خاص، میزان X درصد آن را پرداخت می‌کند. در این روش به دو صورت عمل می‌شود: اول اینکه به هر میزانی (بدون حد مشخصی) هر چقدر دولت محلی هزینه کرده است، دولت مرکزی X درصد آن را پرداخت می‌کند. حالت دوم اینکه تا یک حد مشخصی از مخارج، دولت مرکزی X درصد آن را پرداخت می‌کند.

نتیجه‌گیری

مدیریت مالی شهر متکی به دو اصل مهم اهداف سازمان شهر در ارائه خدمات و کالاهای عمومی و تشخیص میزان و نوع خدمات و کالاهای عمومی عرضه شدنی برای ساکنان شهر است.

ترکیب بهینه منابع مالی شهرداری‌ها برای تأمین هزینه‌های شهر با توجه به اهداف سازمان شهر، مجموعه‌ای است از فروش کالا و خدمات شهری، انواع مالیات و عوارض و کمک‌های مالی دولت مرکزی. شهرداری‌های آمریکا در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲، حدود ۲۸ درصد منابع درآمدی خود را از کمک دولت مرکزی، ۴۴ درصد انواع مالیات محلی، ۲۸ درصد انواع عوارض مستقیم و فروش خدمات تأمین کرده‌اند (۴۵۱ و ۲۰۰۰ O Sullivan). این در حالی است که شهرداری شهر تهران تقریباً در همان سال‌ها (۱۳۷۱ و ۱۳۷۲)، حدود ۹ درصد منابع درآمدی خود را از طریق کمک مالی و هدایا، ۲۲ درصد از طریق فروش خدمات و عوارض (شامل عوارض نوسازی) و ۶۹ درصد از بخش زمین و ساختمان (فروش تراکم ساختمانی، بیروانه‌های ساختمانی، ماده ۱۰۰ و جز آن) تأمین کرده است [۹].

۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «تذکره‌های اقتصادی»، آخرین سرشماری اقتصادی، شماره ۲۴، سال اول ۱۳۸۰.

۲- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری تهران، «تفاوت منابع موجود، برآمد، معوقات معاشکی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران»، بهیشت ۱۳۷۵.

۳- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری تهران، «مراوده بودجه شهرداری‌های کشور - سال ۱۳۷۸»، وزارت کشور، معوقات معاشکی، تهران، بهیشت ۱۳۷۹.

4- Fisher, Ronald C. and Robert W. Wans. May "Economic Influences on the Structure of Local Government in U.S. Metropolitan Areas" *Journal of Urban Economics*, 4X(1998)pp. 444-470

5- Musgrave Richard A., Peggy B. Musgrave. *Public Finance In Theory and Practice*. New York, Mc. Graw-Hill, 1980.

6- Sullivan, O. *Urban Economics*, Irwin, Mc. Graw-Hill, 2000.

7- Tiebout, Charles. "A Pure Theory of Local Expenditures" *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416-34.

8- Walker, Norman. "Economics of State and Municipal Services: The Illinois Experience" *Review of Economics and Statistics*, 54, 1992, pp. 431-380.

9- Zodrow, George. *The Tiebout Model After 25 years*, New York, Academic Press, 1983.

پنوشته

۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «تذکره‌های اقتصادی»، آخرین سرشماری اقتصادی، شماره ۲۴، سال اول ۱۳۸۰.

2- Musgrave

3- Internal Economics of Scale

4- External Economics and Diseconomies

5- Tiebout, «مراوده بودجه شهرداری‌ها»، وزارت کشور، معوقات معاشکی، تهران، بهیشت ۱۳۷۹.

6- Head Tax

7- Residential Property Tax

8- Matching Grant

۹- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری تهران، «تفاوت منابع موجود، برآمد، معوقات معاشکی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران»، بهیشت ۱۳۷۵.



تولید رانت؛ گرانیکاه نظام درآمدی شهرداری‌ها

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲

چکیده
اجرای سیاست تعدیل اقتصادی و کوچک سازی دولت در اوایل دهه ۱۳۷۰ موجب قطع کمک‌های دولت به شهرداری کلان شهرهای کشور گردید. پیامد این امر زوی آوری شهرداری‌ها به درآمد حاصل از فروش مازاد تراکم شد. تحلیل اقتصاد سیاسی این پدیده نشان می‌دهد که فروش مازاد تراکم را می‌توان به مثابه توزیع رانت اقتصادی در نظر گرفت. استمرار فروش تراکم دستگاه مدیریت شهری را تبدیل به الگویی ساخت که در متون توسعه به دولت رانتیر [۱] معروف است. پایداری این الگو در طول زمان موجب کاهش شدید قدرت مدیریت شهری در اداره شهر شد. نتیجه این امر فقدان قدرت مدیریت شهری در قطع فروش مجوز مازاد تراکم در فرایندی طبیعی بوده است. به همین دلیل دخالت دولت در جهت کاهش و قطع فروش مازاد تراکم تنها راهی است که می‌توان از طریق آن به قطع فروش تراکم امیدوار بود. این دخالت می‌بایست از یک طرف به صورت وضع قواعد قانونی و از طرف دیگر به صورت اعطای کمک مالی برای جبران درآمد از دست رفته شهرداری‌ها انجام گیرد. شهرداری‌ها و شوراهای نیز می‌توانند با پیروی از اصول حکمرانی کارآمد و ایجاد شفافیت، آذهان عمومی را در جهت پرداخت مالیات‌ها و عوارض شهری آماده کنند و تغییر ساختار درآمدی خود را با صرف کمترین هزینه اجتماعی به فرجام رسانند.

فرمان پروانی
کارشناس ارشد برنامه‌ریزی سیستم‌های اقتصادی
E-mail: Farman45@yahoo.com

مقدمه

در طول دهه اخیر، درآمد حاصل از فروش مازاد تراکم و یا به عبارت بهتر، درآمد حاصل از اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری پایه اصلی درآمد شهرداری‌های کلان شهرهای کشور را تشکیل داده است. در تحلیل آثار مثبت و منفی این پدیده دیدگاه‌های متفاوتی ارائه شده است. در این دیدگاه‌ها دو نکته مغفول مانده است:

- مدیریت شهری با فروش تراکم عملاً موجب ایجاد انحرافات ساختاری در الگوی تخصیص منابع اقتصاد شهرها شده است.
- اهرم و ابزار اصلی مؤثر در انحراف تخصیصی، همانا اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری و نهادینه شدن این پدیده در ساختار شهری بوده است. هدف مقاله حاضر تأکید بر این دو جنبه مغفول مانده است. بر این اساس سعی می‌گردد که بر مبنای تئوری‌های رانت جویی رفتار مدیریت شهری مورد موشکافی قرار گیرد. فرض اساسی این تئوری‌ها آن است که نهادهای بخش عمومی و مدیریت آنها دارای الگوی رفتاری مشابه با نهادهای خصوصی‌اند (Mushtaq, Khan, 2001) این تشابه رفتاری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ناشی از اعمال سیاست‌های تعدیل ساختاری و سیاست‌های کاهش یارانه‌ها در عرصه‌های مختلفی همچون خدمات شهری بوده است. با توجه به نکات مذکور، این مقاله در پی ارائه رابتهایی متفاوت از مسئله فروش تراکم در نظام مالیه شهری ایران است. تحلیل میزان صحت این روایت از ابعاد مختلف و در چهار اطمینان به آن نیازمند انجام مطالعات تفصیلی و گسترده است.

بر اساس نکات پیش گفته، سعی خواهد شد که با استفاده از یک الگوی تحلیلی، مسئله جسیبندگی الگوی کسب درآمد شهرداری‌ها بررسی شود و در نهایت با پرآورد رانت تولید شده در سطح شهر تهران (به عنوان نمونه) تطابق الگوی ارائه شده با شرایط شهر تهران مورد تحلیل قرار گیرد.

در شرایطی که مدیریت شهری با موانع و محدودیت‌های ساختاری در وضع عوارض و مالیات‌ها روبه‌روست، مدیران شهری عملاً اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری و بهره‌مندی از این رانت را در دستور کار خود قرار می‌دهند.

مبانی نظری

در الگوهای مرسوم اقتصادی، گفته می‌شود که کوچک‌سازی دولت تنها راه کاهش تولید رانت در جامعه محسوب می‌گردد. بر همین اساس بود که کاهش حجم بودجه دولت در همه عرصه‌ها به عنوان مهم‌ترین ابزار سیاستی کوچک‌سازی دولت به شمار می‌رفت. اعمال این سیاست‌ها در شرایط الگوهای توسعه تکنوکراتیک و غیر مشارکتی عملاً در بسیاری از عرصه‌های اقتصادی با شکست روبه‌رو شد.

یکی از این موارد عرصه مدیریت شهری است. در شرایطی که مدیریت شهری با موانع و محدودیت‌های ساختاری در وضع عوارض و مالیات‌های مختلف روبه‌روست، مدیران شهری عملاً اعطای مجوزهای رانتی به زمین‌های شهری و بهره‌مندی از این رانت را در دستور کار قرار می‌دهند. به این ترتیب، عرصه مدیریت شهری از عرصه‌هایی است که در آن، برخلاف نظر بسیاری از اقتصاددانان نئوکلاسیک، کاهش حجم دولت در هر شرایطی، نمی‌تواند منجر به کاهش تولید رانت و افزایش کارایی اقتصادی شود. تئوری‌های جدید توسعه (Ben Fin, 2001) بر این نکته تأکید دارند که کوچک‌سازی دولت در شرایط حاکمیت الگوی توسعه غیرمشارکتی در عمل منجر به تولید بیشتر رانت و افزایش نهادین ناکارآمدی اقتصادی می‌شود. تبیین این الگوی توسعه غیرمشارکتی را می‌توان در عواملی همچون فقدان آگاهی اجتماعی و طبقاتی، ضعف سازماندهی افشار اجتماعی و فقدان نهادهای مدنی قدرتمند دانست.

با توجه به این خصوصیات به نظر می‌رسد که می‌توان با استفاده از الگوهای تولید رانت (Sach, J. 1991) علل پایداری و استمرار سیاست تولید رانت از طرف شهرداری‌ها را تبیین کرد.

- بدین منظور، می‌توان دست‌اندرکاران این عرصه را به سه دسته تقسیم کرد:
- ۱- مدیریت نهاد بخش عمومی تولید کننده رانت (دستگاه شهرداری).
 - ۲- آثانی که از رانت بهره می‌برند.
 - ۳- آثانی که از رانت زیان می‌بینند.

در این شرایط فرض می‌شود که دستگاه مدیریتی با اعطای مجوزهای کسب رانت به برخی از افراد، در صدد این است که رانت را به عنوان کسب درآمد به خود اختصاص می‌دهد. در این حالت فرض می‌شود که دستگاه مدیریتی بین دو شیوه کسب درآمد از طریق رانت و کسب درآمد از سایر منابع مخیر است. با فرض پیش گفته، می‌توان تابع مطلوبیت نهاد مدیریت شهری را بدین صورت بیان کرد:

$$E(u) = \beta^1 (R)R + \beta^2 (Y)Y \quad (1)$$

متغیرهای معادله مذکور به این صورت تعریف می‌شوند:

$E(u)$ = مطلوبیت نهاد مدیریت شهری

$R =$	درآمد حاصل از تولید رانت
$Y =$	سایر منابع درآمدی
$\beta^*(Y) =$	احتمال حمایت عمومی از نهاد مدیریتی، در صورت اتکا به سایر منابع درآمدی
$\beta^*(R) =$	احتمال حمایت عمومی از نهاد مدیریتی، در صورت اتکا به منابع رانتی

بر اساس این معادله، مطلوبیت نهاد مدیریتی، میانگین وزنی از مجموع درآمدهای رانتی و غیررانتی است. آنچه که در این میان اهمیت دارد، مقدار حمایت عمومی از شیوه‌های مختلف کسب درآمد است که خود را در تابع β نشان می‌دهد.

بر این اساس، هر چقدر افکار عمومی واکنش شدیدتری را در مقابل مسئله تولید رانت نشان دهد، مقدار تولید رانت کاهش می‌یابد.

در واقع در جوامعی که شفافیت اطلاعاتی کافی وجود دارد، روحیه رانت جویی روحیه غالب اجتماعی نیست و در مجموع عامه مردم دارای آگاهی، سازماندهی و حساسیت لازم نسبت به رانت‌های ایجاد شده، هستند. لذا هر گونه سیاست مبتنی بر افزایش رانت، نهاد مدیریتی را با فشارهای اجتماعی مواجه خواهد کرد و نتیجه این امر کنترل و محدود شدن تولید رانت است.

در مقابل، در جوامعی که رانت جویی توده‌وار حاکم است، آگاهی، حساسیت عمومی و خواست عمومی برای کاهش رانت به حداقل می‌رسد. در این شرایط، هزینه‌های سیاسی و اجتماعی تولید رانت برای نهاد مدیریتی نیز به حداقل می‌رسند. در این حالت بدیهی است که انتخاب عقلانی برای نظام مدیریتی، اتکا به منابع رانتی سهل الوصول است. به زبان ریاضی، تابع β - یعنی حمایت افکار عمومی از دستگاه مدیریتی - را می‌توان بدین صورت تعریف کرد:

$$\beta = B(S, Y) \quad (2)$$

بر اساس این تابع، افکار عمومی نسبت به شیوه‌های مختلف کسب درآمد دستگاه مدیریتی واکنش نشان می‌دهند.

تئوری‌های جدید توسعه بر این نکته تأکید دارند که کوچک‌سازی دولت در شرایط حاکمیت الگوی توسعه غیر مشارکتی در عمل منجر به تولید بیشتر رانت و افزایش نهادین ناکارآمدی اقتصادی می‌شود.

در این فرایند فرض می‌شود که دستگاه مدیریت شهری با ایجاد رانتی به مقدار S ، درآمدی برای R را کسب کند. همچنین دستگاه مدیریت شهری می‌تواند با وضع مالیات و عوارض مقدار درآمدی به میزان Y کسب کند. بر این اساس، حمایت یا عدم حمایت مردم و از دستگاه مدیریت شهری وابسته به دو عنصر Y و S است. اگر کشش و حساسیت تابع β نسبت به S بالا باشد، دستگاه مدیریتی با تولید رانت، خود را در معرض فشارهای اجتماعی و سیاسی می‌بیند. در مقابل، اگر جامعه حساسیت و توان کافی را برای نشان دادن عکس‌العمل‌های مناسب نداشته باشد (تابع β نسبت به S کم کشش باشد) و همچنین مقدار درآمد رانتی نهاد مدیریتی - یعنی R - بالاتر از سایر منابع درآمدی (Y) باشد، نهاد مدیریت شهری تولید رانت را به صورتی مستمر و پایدار ادامه می‌دهد. این امر موجبات تقویت هر چه بیشتر قدرت سیاسی و اجتماعی گروه‌های مستفیع از رانت را فراهم می‌کند. نتیجه این مسئله، افزایش هر چه بیشتر سهم رانت جویان و کاهش هر چه بیشتر سهم نهاد مدیریت شهری از رانت تولید شده است. در این حالت دستگاه مدیریت شهری با اعطای مجوز رانتی به زمین‌های شهری هر روز موجب افزایش منافع اقبال رانت جویی فعال در عرصه مستغلات شهری می‌شود، که نتیجه آن بروز عدم تعادل بخشی در کل اقتصاد است.

برای درک بهتر این مطلب، باید در نظر داشت که بازار کالاها و خدمات شهری - به خصوص املاک و مستغلات - دارای ویژگی‌هایی است. در این عرصه حجم اعطای مجوز و خریداری آن به وسیله اقبال مختلف، وابستگی مستقیمی به وضعیت بازار مسکن دارد. در واقع خریدار مجوز رانت زمین در صورتی این مجوز را خریداری می‌کند که بتواند با فروش اولیه ساخته شده، درآمد رانتی را به دست آورد. حال در صورت کاهش قیمت این مجوز، بدیهی است که هر روز بر شمار رانت جویان و همچنین حجم رانت خریداری شده به وسیله هر فرد، اضافه می‌شود. در چنین شرایطی می‌توان سود منتفع شوندگان از رانت را بدین صورت تعریف کرد:



$$\Pi_i = [P_h (h - R - ch)] P_i \quad (3)$$

در این معادله:
 Π_i = سود متوقع شوندهگان از رانت
 P_h = قیمت فروش زیربنای حاصل از مجوز اضافه تراکم
 h = مساحت اضافه تراکم
 R = هزینه خرید اضافه تراکم (به صورت درآمد رانتی نصب شهرداری می شود)
 ch = هزینه ساخت بنا
 P_i = احتمال اینکه فرد از تولید رانت بهره مند شود
 در شرایطی که اعطای مجوز تراکم بر اساس یک طرح شهری انجام می شود، فرد رانت جو مطمئن نیست که بتواند به صورتی از رانت بهره مند گردد. بدین ترتیب به شکلی خود به خودی از حجم رانت جوین کاسته می شود. اما در صورت فروش تراکم بدون ضابطه، این احتمال مساوی یک خواهد شد.

حال اگر R مساوی مساحت فروش مازاد تراکم، خرید در صدی از قیمت فروش مسکن در نظر گرفته شود، معادله ۳ بدین صورت باز نویسی می شود:

$$\Pi_i = P_h \cdot h (1 - \alpha) - ch \quad (4)$$

در این معادله α نسبت قیمت فروش تراکم به قیمت فروش زیربنای ساخته شده است. بدیهی است که با کاهش هر چه بیشتر α بر حجم سود رانت گیران افزوده می گردد و بنا بر این بدیهی است که بر تعداد رانت جوین در بازار نیز اضافه خواهد شد. به این ترتیب دور باطلی ایجاد می شود که با اعطای مجوزهای رانتی به مستغلات شهری و در نتیجه افزایش تولید رانت، قدرت سیاسی و اقتصادی بهره مند شوندهگان از رانت افزایش می یابد. این چرخه در طول زمان مانع افزایش هزینه کسب رانت به وسیله این گروه (که در قالب هزینه خرید مجوز تراکم به شهرداری پرداخت می گردد) خواهد شد. نتیجه این فرایند، آن است

در جوامعی که آگاهی، حساسیت عمومی و خواست عمومی برای کاهش رانت به حداقل می رسد. هزینه های سیاسی و اجتماعی تولید رانت برای نهاد مدیریتی نیز به حداقل می رسد. در این حالت انتخاب عقلانی برای نظام مدیریتی، اتکا به منابع رانتی سهل الوصول است.

که به مرور زمان بر تعداد افراد گروه بهره مند شوندهگان از رانت - و یا به عبارت بهتر، رانت جوین - افزوده خواهد شد. پیامد این روند افزایش وابستگی و کاهش قدرت مدیریت شهری برای افزایش قیمت فروش تراکم و یا قطع آن خواهد بود.

بررسی تطبیقی

مطالعه موردی وضعیت شهرداری تهران به عنوان نمونه ای مشخص از کلان شهرهای کشور، به صورتی ضمنی صحت الگوهای ذکر شده را نشان می دهد. در آغاز دهه ۱۳۷۰ با قطع کمک دولت، شهرداری تهران دو گزینه متفاوت را برای کسب درآمد پیش رو داشت:

- ۱- وضع مالیات ها و عوارض مختلف، بهنگام کردن و مناسب سازی اقلام درآمدی خود (درآمد Y).
 - ۲- ایجاد یک دستگاه تولید و توزیع رانت و بهره مندی از این کار، به صورت فروش مجوز تراکم (ایجاد درآمد R).
- شهرداری در صورت انتخاب گزینه اول، می بایست هزینه های مدیریتی و اجتماعی زیادی را تحمل کند؛ ضمن آنکه سیاست معطوف شدن هزینه های اجتماعی به سمت دستگاه کلان سیاستگذاری کشور، شرطا گریزناپذیر انتخاب این گزینه بود. در مقابل، در گزینه دوم شهرداری می توانست با فروش مجوز تراکم و تولید رانت برای مالکان زمین های شهری بخشی از این رانت را تصاحب کند (R).
- وجود مجموعه ای از شرایط، انتخاب گزینه دوم را در آن زمان مناسب تر ساخت:
- جامعه حساسیت زیادی نسبت به افزایش مالیات و عوارض داشت، همین امر هزینه انتخاب گزینه اول را برای مدیریت شهری تهران به شدت بالا می برد (به زبان ریاضی $\partial^2(Y)$ بالا بود).
 - گروه متضرر از رانت اصولاً آگاهی کافی نسبت به هزینه های اجتماعی تولید رانت از طریق فروش تراکم نداشت.

رها سازی شهرداری ها و اجبار آنها به خود کفایی مالی، بدون ارائه راهکارهای مناسب در نهایت شهرداری ها را به سمت استمرار فروش تراکم و تولید رانت به نفع سوداگران خواهد کشاند.

همچنین گروه متضرر فاقد هر گونه سازماندهی و تشکل اجتماعی برای ابراز مخالفت خود بود. به بیان دیگر، تابع β در بردارنده حساسیت بالا نسبت به γ و حساسیت کم نسبت به δ بود. بدیهی است که در چنین شرایطی عقلانی ترین انتخاب برای مدیران شهری، همان گزینه دوم بوده است.

در چنین فضایی بود که شهرداری تهران از سال ۱۳۷۰ سیاست فروش تراکم مازاد را به صورتی بسیار جدی در دستور کار خود قرار داد. برای ترسیم بهتر مشخصه های ساختاری این سیاست و پیامدهای آن از جدول شماره یک استفاده می شود. اطلاعات مربوط به درآمد حاصل از تراکم، زیربنای پروانه ها و مساحت فروش مازاد تراکم از گزارش های بانک مرکزی و شهرداری تهران استخراج شده است. قیمت فروش آپارتمان نیز از مرکز آمار گرفته شده است. رانت توزیع شده بر اساس معادله ۴ محاسبه شده است. به عبارت بهتر، سود حاصل از دریافت مجوز تراکم تماماً رانت محسوب شده است. از بررسی جدول مذکور می توان این نتایج را استخراج کرد.

۱- در طول دهه، از سهم شهرداری از کل تولید رانت کاسته شده است. به عنوان مثال، در سال ۱۳۷۰ درآمد شهرداری از بابت فروش تراکم ۱۴۱ میلیارد ریال بوده است. برآوردها نشان می دهد که در همین سال شهرداری با

اعطای مجوزهای تراکم، درآمدی حدود ۲۹۴ میلیارد ریال را به صورت رانت زمین نصیب مالکان زمین های شهری کرده است. به این صورت، سهم دستگاه مدیریت شهری از کل تولید رانت از ۲۲ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۸/۶ درصد در سال ۱۳۸۰ کاهش یافته است.

۲- نسبت قیمت فروش تراکم به قیمت مسکن - یعنی α - در معادله ۴ به شدت کاهش یافته است؛ و این مسئله چیزی نیست جز افزایش منافع رانت جویان از بازار مسکن شهر تهران.

۳- با گذشت زمان قیمت واقعی فروش تراکم به شدت کاهش یافته است. تعدیل قیمت فروش یک متر مربع تراکم نشان می دهد که قیمت واقعی در طول دهه، حدود ۵۰ درصد کاهش یافته است.

۴- با توجه به نکات پیش گفته، به نظر می رسد که شهرداری به صورتی ناخودآگاه یا کاهش قیمت واقعی فروش مجوز تراکم سعی کرده است سطح حداقل درآمد خود را حفظ کند. مسائل و مشکلات تصمیم گیری درباره قیمت فروش تراکم را نیز می توان به این امر اضافه کرد.

۵- محاسبه ضرایب کشش درآمد شهرداری از بابت فروش تراکم نسبت به مقدار توزیع رانت در طول این دهه نشان می دهد که مقدار این کشش کمتر از واحد بوده است ($L_{TR} = 3 + 0.7 L_{TR}(s)$). به زبان دیگر، نهاد مدیریت شهری به دلیل گریز از فشارهای اجتماعی و سیاسی حتی رفتار منطقی نهادی رانت جو را از خود نشان نداده است. در واقع شهرداری می توانست حداقل با حفظ قیمت واقعی فروش تراکم و یا حتی با افزایش آن، هم مقدار تراکم کمتری را به فروش برساند و هم منابع مالی خود را در سطح حداقل حفظ کند. اما به دلیل گریز از مواجهه با فشارهای اجتماعی از یک

جدول شماره ۱ - تحولات فروش تراکم در شهر تهران

سال	تراکم شهرداری تهران / فروش تراکم (میلیون ریال)	مساحت پروانه های مسکن (میلیون متر مربع)	مساحت فروش تراکم (میلیون متر مربع)	قیمت یک مترمربع تراکم (هزار ریال)	قیمت یک مترمربع آپارتمان (هزار ریال)	نسبت قیمت فروش تراکم به قیمت آپارتمان	هرمیانگ (هزار ریال)	مقدار تراکم توزیع شده (میلیون ریال)
۱۳۷۰	۱۶۱	۵۷	۲۲	۶۰۰	۵۰۰	۱۲	۳۰۱	۲۹۶
۱۳۷۱	۱۲۰	۵۶	۲۰	۶۰	۵۰۶	۱۵	۳۳۴	۱۶۱
۱۳۷۲	۱۶۵	۵۳	۲۰	۶۱	۵۶۱	۱۲	۴۰۵	۱۸۳
۱۳۷۳	۳۱۵	۷	۲۳	۶۵	۳۶۶	۱۴۷	۳۸۷	۲۱۱
۱۳۷۴	۳۶۷	۱۰۰	۵۶	۱۲۸	۱۰۹۳	۱۱۷	۵۶۱	۳۱۰۰
۱۳۷۵	۳۳۷	۱۳	۷	۱۳۳	۱۶۰۳	۱۲	۵۹۰	۶۳۳
۱۳۷۶	۷۱۲	۷	۵	۱۵۸	۱۶۶۱	۹	۶۰۰	۳۱۵۵
۱۳۷۷	۲۴۶	۵	۲	۱۰۸	۱۶۰۸	۱۶	۶۹۰	۳۱۸۲
۱۳۷۸	۹۲۲	۱۰	۶	۱۶۵	۱۷۳۵	۸	۷۲۰	۵۷۴۴
۱۳۷۹	۱۶۷۷	۱۶	۱۳	۱۵۲	۲۵۳۷	۱۶	۹۱	۱۹۱۷۵
۱۳۸۰	۲۵۳۹	۱۱	۱۱	۲۰۳	۳۳۳۹	۱۶	۱۰۰۰	۲۹۹۰۲

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

طرف و قدرتمند شدن دست اندرکاران بازار مستغلات در شهر تهران، شهرداری توانسته است در انتخابی عقلانی تر حداقل قیمت فروش تراکم را افزایش دهد. به این صورت رفتار مدیریت شهری تهران در زمینه تراکم فاقد حداقل اصول عقلانی بوده است.

۶- محاسبه مقدار رانت توزیع شده ناشی از تراکم نشان می‌دهد که در سالیان اخیر نسبت این ارقام به درآمد ملی تا حد ۵ درصد در سال ۱۳۸۰ بیش رفته است. به بیان دیگر، در سال ۱۳۸۰ درآمدی معادل ۵ درصد درآمد ملی کشور نصیب خریداران تراکم در سطح شهر تهران شده است. اگر آمار و ارقام مستندی از توزیع خریداران تراکم بر اساس مقدار تراکم خریداری شده در دسترس می‌بود، به سادگی می‌شد ابعاد عمیق و آثار توزیعی این روند را برسنجید. در هر صورت، مشاهدات روزمره و عینی در تهران گواهی بر توزیع نابرابر خرید تراکم و انباشت آن در دست افراد معدود است (رشد برج‌های بزرگ ساختمانی در طول دهه گذشته نمادی از همین امر است). در چنین حالتی خصوصیت نظام درآمد مبنی بر تراکم، توزیع ناعادلانه درآمد - و البته به تبع آن، منابع قدرت - است.

۷- در شرایط پیش گفته، بدیهی است که وجود شرایط رانت جویی انحرافات ساختاری عمیقی را در فرایند رشد اقتصاد شهر به وجود می‌آورد.

در این شرایط جریان سرمایه‌گذاری از فعالیت‌های تولیدی مناسب به سمت فعالیت‌های سوداگرانه و رانت‌جویانه سوق پیدا می‌کند که تخصیص غیر بهینه منابع اقتصادی نتیجه بدیهی این فرایند است. باید توجه داشت که این تأثیرات بر تمامی بخش‌ها و به خصوص بخش مسکن مؤثر بوده است. در بخش مسکن فروش تراکم در سطح تهران، انحرافات عمیق ساختاری را در بازار مسکن شهر ایجاد کرد که رواج بیشتر پدیده سوداگری در بازار مسکن کشور را می‌توان جزئی از آن دانست.

با اعطای مجوزهای رانتی به مستغلات شهری و در نتیجه افزایش تولید رانت، قدرت سیاسی و اقتصادی بهره‌مند شوندگان از رانت افزایش می‌یابد. پیامد این روند افزایش وابستگی و کاهش قدرت مدیریت شهری برای افزایش قیمت فروش تراکم و یا قطع آن خواهد بود.

نتیجه‌گیری

در مجموع، بررسی‌ها نشان می‌دهند که فروش تراکم و نهادینه شدن آن در ساختار مالی شهری ایران نتیجه اجرای سیاست کوچک‌سازی دولت از طریق حداقل کردن نقش آن در تأمین مالی هزینه‌های مدیریت شهری بوده است. پیامد این امر استفاده نهادهای مدیریت شهری از حربه فروش تراکم به عنوان آسان‌یاب‌ترین منبع درآمدی بوده است. این مسئله پیامدهای زیادی را به همراه داشته است که از جمله آنها می‌توان به اینها اشاره کرد: تزیق درآمد کلان به سازندگان مسکن در تهران، انحراف جریان سرمایه‌گذاری از فرایندهای تولیدی به سمت مستغلات، و نظایر اینها. مجموعه این شرایط موجب ایجاد چسبندگی ساختاری به این منبع شده است. در چنین شرایطی برقراری کمک دولت به شهرداری‌ها و سپس تلاش دولت در جهت توسعه ساختار درآمدی شهرداری‌ها را می‌توان به عنوان دو اقدام ضروری برای این کار برشمرد. در سطح مدیریت کلان کشور توجه به این نکته ضروری است که در صورت تداوم رهاسازی شهرداری‌ها به حال خود و اجبار آنها به خودکفایی مالی، بدون ارائه راهکارهای مناسب به آنها، و همچنین الزام آنها به استفاده از این شیوه‌ها، در نهایت شهرداری‌ها را به سمت استمرار فروش تراکم و تولید رانت به نفع سوداگران خواهد کشاند.

بر این مبنای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها مستلزم انجام دو حرکت همزمان است: دولت مرکزی می‌بایست با انجام اصلاحات قانونی بخشی از درآمدهای مالیاتی را متناسب با نوع آن به شهرداری‌ها پرداخت کند. در حقیقت دولت مرکزی در ایران می‌بایست مانند تمامی کشورهای دنیا، بخشی از هزینه‌های مدیریت شهری را تأمین کند. در کنار آن، دولت می‌تواند با تصویب لوایح قانونی، دست شوراهای شهر و شهرداری‌ها را در وضع عوارض و مالیات‌ها باز بگذارد. از طرف دیگر، شهرداری‌ها در زیر چتر حمایت شوراها، می‌بایست با پیش بردن الگوهای حکمرانی [۲] کارآمد، که مبتنی بر شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری است، زمینه حمایت اجتماعی را برای وضع مالیات‌ها، عوارض و تعرفه‌های واقعی خدمات شهری فراهم آورند.

منبع:

۱- گزارش درآمدی شهرداری تهران - سالهای ۱۳۷۷-۱۳۷۸

۲- مجله اقتصاد مسکن، سالهای ۸۰-۱۳۷۷، دفتر اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی

۳- بانک مرکزی جمهوری اسلامی، نتایج آماری از فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی - سالهای ۸۰-۱۳۷۷

4- Bhagwati, J. N. (1982), "Directly unproductive, profit-seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, p.9

5- Buchanan, J. M. (1990) "Rent-seeking and profit-seeking", in J. Buchanan, B. D. Tulsman and G. Tullock (eds), *Legal status: Towards a Theory of the Rent-seeking society*, coll. Texas A&M University press.

6- Fine, Ben, (2001), *Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus*, in Ben Fine, co.eds Lapavistas and Jonathan pinco. "Development policy in the Twenty - First century", Routledge press.

7- Khan, Mushtaq, (2001), *The New Political Economy of Corruption in Ben Fine*, co.eds Lapavistas and Jonathan pinco. "Development policy in the Twenty First century", Routledge press.

8- Sach, J (1989) "Seeking Rent by Seeking Rent" in D.C. Colander, *Neoclassical Political Economy, The Analysis of Rent - Seeking and DUP Activities*, Cambridge, MA, Ballinger publishing company.

9- Drye, John, (1995), *The New Institutional Economics and Its Implication for Development Theory*, in John Harris, James Hunter and Colin Lewis, *Economics and third world Development. The New Institutional*, Routledge press.

پانویس:

1- Rentier
2- Governance



دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای سرمایه ملی و بین‌المللی، برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری*

ملین پتر وند بیک
ترجمه: محسن‌رضا میرزایی

مقدمه

تمایل و توانایی دولت‌های ملی و ایالتی در تأمین سرمایه لازم برای پروژه‌های توسعه زیرساخت‌ها در حال کاهش است. بدین ترتیب، دسترسی به بازارهای مالی با هدف تأمین سرمایه زیرساخت‌های شهری به مقوله مهمی تبدیل شده است. شهرداری‌ها می‌توانند یا مستقیماً از طریق سازمان‌های خصوصی یا دولتی به منابع مالی دسترسی پیدا کنند، یا از طریق کار کردن با سازمان‌های واسطه‌ای [۱] همچون بانک‌هایی که اوراق قرضه شهرداری‌ها را منتشر می‌سازند، به این منابع دست یابند.

نقش سازوکارهای مالی‌ای که بتوانند به نحو مقتضی منابع دولتی و خصوصی را هماهنگ سازند و انگیزه‌های قوی برای تصمیم‌گیری در مورد بهترین نوع سرمایه‌گذاری و ایجاد زیرساخت‌های سودمند فراهم آورند، بسیار حیاتی است. با توجه به وضعیت مالی دولت‌های مرکزی و محلی، احتمال آنکه در آینده بخش خصوصی در عمران شهری مشارکت داشته باشد زیاد است. لذا باید توجه بیشتری به این موضوع مبذول شود.

بانک توسعه آسیا [۳] (ADB، ۱۹۹۶) برآورد کرده است

که در طول ۱۰ سال آینده، با توجه به روند فزاینده رشد جمعیت شهری و افزایش درآمدها، فقط در آسیا هر سال ۲۰۰ میلیارد دلار برای تأمین سرمایه لازم برای ساخت زیرساخت‌ها لازم است. این نیاز می‌تواند به تقاضا برای منابع جدید تأمین سرمایه، به ویژه تأمین سرمایه به کمک بخش خصوصی، روش‌های جدید هدایت منابع مالی به سوی پروژه‌ها و ابزارهای جدید مالی تعبیر شود. همه اینها مستلزم آن است که از یک طرف بخش خصوصی هر چه بیشتر درگیر این موضوع شود، و از طرف دیگر بخش دولتی فعالانه‌تر و مبتکرانه‌تر عمل کند.

در این مقاله منابع جدید تأمین سرمایه‌ای که در زمان حاضر برای ایجاد زیرساخت‌ها در دسترس است، معرفی خواهند شد. در بخش دوم مقاله به بازارهای سرمایه هند پرداخته می‌شود و درباره استفاده از اوراق قرضه و پروژه‌های خود پرداخت [۴] در جهت ایجاد زیرساخت‌ها بحث خواهد شد. نقش نهادهای مختلف و پیامدهای دسترسی شهرداری‌ها به دیگر منابع تأمین سرمایه زیر ساخت‌ها نیز، با توجه به تجربه ایالت اندرا پرادش [۵]، مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

چرا به دیگر منابع تأمین سرمایه توجه می‌کنیم؟

دولت‌های محلی برای تأمین سرمایه لازم [برای اداره امور خودشان] به طور سنتی به دولت مرکزی وابسته‌اند. با این حال بخش خصوصی می‌تواند نقش مهم‌تری را در ارائه خدمات شهری، در تأمین سرمایه لازم برای ساخت مسکن و در تأمین زیرساخت‌های شهری (در کنار دولت) ایفا کند. برای آنکه بتوان از انبوهی از منابع بالقوه موجود به منظور تأمین سرمایه لازم برای طرح‌های محلی و مادون ملی [۶] استفاده کرد، مقامات دولتی باید زبان مالی را بیاموزند. تأمین سرمایه از بخش خصوصی مستلزم آن است که:

الف) پروژه‌هایی تعریف شوند که هزینه و فایده آنها مشخص باشد و نرخ بازده آنها محاسبه شدنی باشد (پروژه‌های بانکی) [۷]؛

ب) سازمان‌هایی وجود داشته باشند که گروه‌های هدف، یعنی پس‌انداز کنندگان و اعتبار گیرندگان، را در خود جای دهند (سازماندهی گروه‌های هدف) [۸]؛

ج) برنامه‌ریزی و اجرا مشارکتی باشد؛ و

د) دولت از به کارگیری ابزارهای جدید مالی حمایت کند و تمهیدات نهادی لازم را ببندد.

عرضه مستقیم خدمات و زیرساخت‌های عمومی به وسیله دولت، با مشکلاتی توأم است که حالت مزمن پیدا کرده‌اند؛ از جمله این مشکلات این است که پروژه‌های زیرساختی‌ای که دولت متولی آنهاست:

الف) بیش از حد زمان می‌برند (۹) (زمان ببری بیش از حد) [۹]؛

ب) بیش از آنچه در ابتدا برنامه‌ریزی شده است هزینه می‌برند (هزینه ببری بیش از حد) [۱۰]؛

ج) درآمدهی که تولید می‌کنند (درآمد ناشی از ارائه خدمات، دیگر هزینه‌های قابل برگشت) بسیار کمتر از آن است که در ابتدا برنامه‌ریزی شده است؛ و

د) هزینه‌های عملیات اجرا و نگهداری از قلم می‌افتند یا کمتر از حد تخمین زده می‌شوند.

در برخی از موارد اصلاً بودجه لازم برای تأمین این هزینه‌ها پیش‌بینی نمی‌شود و با اعداد و ارقام به گونه‌ای تصنعی کمتر از حد ذکر می‌شوند و در نتیجه اصلاح‌شان در مراحل بعدی بسیار دشوار است.

برای آنکه توجه بخش خصوصی جلب شود، لازم است دولت به ساده کردن رویه‌های قانونی و ساده کردن تشریفات تعامل نشان دهد و گردش کار اداری طولانی و دیوان‌سالاری خسته کننده را کنار بگذرد. علاوه بر این، مقامات دولتی باید ایده جلب سرمایه‌های خصوصی را برای ایجاد زیرساخت‌ها بپذیرند؛ قبول کنند که پروژه‌ها باید جریان درآمد ایجاد کنند (گردش وجوه نقد، درآمد واقعی نقدی) [۱۱]؛ نیز بپذیرند که پروژه‌ها باید به لحاظ تجاری جذاب باشند. بالاخره آنکه مقامات دولتی‌ای که این پروژه‌ها را تهیه می‌کنند لازم است بدانند چگونه باید این پروژه‌ها را سازماندهی کنند، به نحوی که از طرف بخش خصوصی «بانکی» تلقی شوند. لازمه این امر آن است که مهارت‌های خاصی آموزش داده شود. پریش اصلی این است؛ چگونه می‌توان از سازوکار بازار استفاده کرد تا بخش خصوصی اطمینان خاطر به دست آورد و سرمایه‌اش را به کار اندازد و زیرساخت‌ها را تأمین کند.

بسیار مهم است که قوانین مرتبط تعریف شوند و مقامات دولتی برای مذاکره با بخش خصوصی آماده گردند. علاوه بر این، مهم است که از تجربه‌ای که دیگران در مورد مشارکت بخش خصوصی در تأمین زیرساخت‌ها آموخته‌اند استفاده شود. (۲) باید پروژه‌های زیرساختی، مسکن و خدمات شهری طوری طراحی شوند که برآیند همکاری بخش خصوصی و دولتی مثبت باشد.

بانک‌ها منابع پولی را به سطر محلی سوق می‌دهند و بیش از آنکه کیفیت پروژه‌ها برای شان مهم باشد، نگران تضمین بازگشت وام هستند.

طیفی از فرصت‌ها: ابزارهای جدید

چند روش برای درگیر کردن بخش خصوصی در پروژه‌های شهری در جدول ۱ فهرست شده است:

جدول ۱ - ابزارهای تامین سرمایه لازم برای عمران شهری از طریق بخش خصوصی
- جلب مشارکت بخش خصوصی، مثلاً از طریق شریک شدن بخش دولتی با بخش خصوصی - خصوصی‌سازی یا واگذاری [۱۲]
- مالکیت مشترک [۱۳]، سرمایه‌گذاری مشترک [۱۴] با روش‌های خاص از قبیل ساخت
- راه‌اندازی - واگذاری (BOT) [۱۵]؛ یا شقوق دیگر آن از قبیل ساخت
- راه‌اندازی - تملک (BOO) [۱۶] و ساخت - راه‌اندازی - اجاره (BoL) [۱۷] (1993, UNCHS, 1998, Lindfield)
- فرصت‌های جدید بیمه‌ای برای تسهیم ریسک، از قبیل تامین سرمایه صادرات و تجارت [۱۸].
- ضمانت چندجانبه سرمایه‌گذاری [۱۹]، و خرید و فروش تأمین [۲۰] و جز اینها.
- وام گرفتن از انواع نهادهای مالی.
- قرضه ساخت یل [۲۱]، عوارض جاده‌ای، سیستم‌های حمل و نقل انبوه (USAID, 1996).
- صندوق‌های توسعه سرمایه‌گذاری وجوه سرمایه‌ای [۲۲].
- انتشار سهام شرکت مجری پروژه.
- تأمین سرمایه پروژه بدون حق رجوع [۲۳] (EIB, 1995).
- اعطای امتیاز [۲۴] قراردادهای مدیریت و خدمات (از قبیل مثلاً تامین آب بوتنوس آیرس، Lindfield, 1998).
- تبدیل به اوراق بهادار [۲۵]؛ برای مثال، ایجاد و گسترش بازارهای رهن ثانویه [۲۶] (Rashidat, 1996).
- نظام‌های تامین اعتبار خرد [۲۷].
- تضمین از طرف دولت یا مؤسسات خصوصی.
- ابزارهای جدید، از قبیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر [۲۸] و اسپاری [۲۹]
تأمین سرمایه از طریق پرداخت صورت حساب [۳۰] و سیستم‌های اعتباری مناسب.
- تأمین سرمایه از خارج کشور و تأمین سرمایه لازم برای صادرات (1995 b, Van Dijk).
- صندوق‌های توسعه اجتماعی - اقتصادی.

در جدول ۱ ابزارهای مالی مناسب برای عمران شهری، که مفهومی کمی و فراتر از زیرساخت‌های شهری است، ارائه شده است. در این قسمت دو ابزار مالی مناسب برای تامین سرمایه عمران شهری مورد بحث قرار خواهد گرفت: یکی انتشار اوراق قرضه و دیگری به پروژه خود پرداخت.

در جدول ۲ جنبه‌های مختلف ابزارهای مالی مقایسه شده است. پترسون (۱۹۹۸) به درستی این سؤال را مطرح می‌کند که تحت چه شرایطی وام‌ستانی محلی مطلوب است. مقوله «خطر اخلاقی» [۳۱] چندین بار در طی کنفرانس بانک جهانی در مورد وام‌ستانی محلی در سانتا لور [۲۲] به سال ۱۹۹۸ مطرح شد. بانک‌های سرمایه‌گذاری منابع پولی را به سطوح محلی سوق می‌دهند و بیش از آنکه کیفیت پروژه‌ها برای شان مهم باشد، نگران تضمین بازگشت وام هستند. وام‌ستانی محلی از جنس معاملات بازار سلف است. با این حال، حتی بانک جهانی هم بدون دریافت تضمین از مقامات ملی وارد این بازار نمی‌شود. اگر تضمینی در کار نباشد، مقامات محلی انگیزه چندانی برای بازپرداخت وام‌ها ندارند.

راه‌های مختلف درگیر کردن بخش خصوصی

از راه‌های مختلفی می‌توان بخش خصوصی را درگیر خانه‌سازی، و تامین زیرساخت‌های شهری کرد. این راه‌ها عبارتند از:

- الف) عرضه سرمایه
- ب) مشارکت با بخش دولتی

- ج) ایفای نقش در فرایند خصوصی سازی
 د) انعقاد قرارداد مدیریت یا عرضه خدمات
 ه) پیشنهاد راه‌های ابتکاری سرمایه‌زیرساخت‌ها، خدمات و مسکن.

جدول ۴. مقایسه جنبه‌های مختلف ابزارهای مالی

- ۱- قیمت: بستگی دارد به نرخ بهره و حاشیه ریسک، که خود به عواملی چند وابسته است.
- ۲- دوره: جریان ایجاد درآمد و سود می‌تواند کوتاه مدت، میان مدت یا بلند مدت باشد. معمولاً در کشورهای در حال توسعه دشوار می‌توان جریان بلند مدت ایجاد درآمد و سود را تعیین کرد.
- ۳- تضمین مورد نیاز: به طور سنتی زمین یا خانه، یا تعیین دسته جمعی، بدون تعیین یا وثیقه گذاشتن محصول آینده.
- ۴- دوره شروع بازپرداخت وام [۳۳]: مدت زمانی که بین دریافت وام و بازپرداخت اولین قسط آن وجود دارد. طول این دوره در موارد مختلف متفاوت است و بستگی به زمان لازم برای - مثلاً - ساخت یک منزل یا شروع یک فعالیت مولد دارد.
- ۵- شرایط بازپرداخت: [۳۴] تعداد دفعات و محل پرداخت، مبلغ هر قسط، حق تعهد [۳۵].
- ۶- سرمایه بیشتری لازم است؟ سرمایه بیشتری در دسترس است؟
- ۷- کف و سقف مبالغ: آیا کف و سقف میزان وام مشخص شده است؟
- ۸- ارزیابی ریسک: چه کسی مسئول ارزیابی ریسک است؟ ممکن است ارزیابی یک سازمان غیردولتی (NGO) یا ارزیابی یک نهاد بانکی رسمی متفاوت باشد. میزان اعتماد به مشتری نیز اغلب اهمیت دارد.
- ۹- در صورت ناکول [۳۶] یا ورشکستگی چه اتفاقی می‌افتد؟
- ۱۰- قابلیت انتقال وام، آیا می‌توان وام را به شخص دیگری منتقل کرد؟
- ۱۱- جزء بلاعوض وام: آیا بخشی از وام بلاعوض است؟
- ۱۲- شرایط دسترسی به وام: قوانین و قواعد ناظر بر تسهیلات وام کدام‌اند؟
- ۱۳- شرایط قانونی: شرایط قانونی لازم برای وام گیرنده و وام دهنده چیست؟

عرضه سرمایه خصوصی به کشورهای نوظهور

سرمایه خصوصی را می‌توان یا از بازارهای سرمایه ملی (داخلی) جذب کرد، یا از بازارهای بین‌المللی. پنج ابزار اصلی جذب سرمایه بدین شرح‌اند (Van Dijk, ۱۹۹۸):

- الف) سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (افق این نوع سرمایه‌گذاری بلند مدت است) در حالی که سود
 ناشی از دیگر انواع سرمایه‌گذاری را زودتر می‌توان برداشت کرد (افق‌های کوتاه مدت و میان مدت) -
 ب) وام‌ستانی از مؤسسات مالی
 ج) انتشار اوراق قرضه
 د) اعتبارات غیربانکی
 ه) سرمایه‌گذاری در سید دارایی.
- می‌توان همه سرمایه‌های داخلی را جلب کرد و همه سرمایه‌های خارجی را. در این میان نقش
 بالقوه مهم منابع داخلی را نیز نباید از یاد برد. در عین حال باید به خاطر داشت که سرمایه‌های
 داخلی و خارجی الزاماً جایگزین یکدیگر نیستند، بلکه معمولاً مکمل یکدیگرند و می‌توانند در
 کنار هم کار کنند.

مشارکت بخش خصوصی و بخش دولتی

مشارکت بخش خصوصی و بخش دولتی را می‌توان سرمایه‌گذاری مشترک بین یک هیئت جمعی [۳۷] (دولت) و
 یک هیئت فردی (طرف خصوصی) تعریف کرد، که هدف از آن تحقیق پروژه‌های مشترکی است که در آنها دو طرف در
 ریسک، هزینه‌ها و سود سهیم می‌شوند (Bramozza, ۱۹۹۶، ص ۳۹). از این نوع مشارکتها بیشتر برای تأمین
 سرمایه لازم برای اجرای پروژه‌ها استفاده می‌شود، البته ممکن است مشارکت بخش خصوصی و دولتی کارکرد دیگری
 - همچون مبادله تجربه و دانش - نیز داشته باشد.

خصوصی سازی

خصوصی سازی انواع مختلفی دارد؛ از واگذاری کامل گرفته تا فقط خصوصی سازی مراحل مشخصی از فرایند تولید ساخت، با وظایف خاصی را به شریک خصوصی واگذار کرد.

قرارداد مدیریت یا ارائه خدمات

علاوه بر موارد پیش گفته، می توان بخش خصوصی را از طریق انعقاد قراردادهای مدیریت یا ارائه خدمات، یا اعطای امتیاز درگیر کرد. در این حالت مالکیت به این بخش منتقل نمی شود و فقط مدیریت انتقال می یابد. خلاصه ای از تجربه های ناظر بر ورود بخش خصوصی به عرصه تامین خدمات شهری را می توان در آثار روث (۱۹۸۹) یافت.

شیوه های نامتعارف تامین سرمایه

طیف شیوه های نامتعارف تامین سرمایه از انجمن های اعتبار و پس انداز گردشی (ROSCAs) گرفته تا پیوند شکل های سنتی پس انداز (مثلاً صندوق های خرده پس انداز ۱۳۸۱)، یا روش های مدرن اعتبار دهی (Kropp و دیگران، ۱۹۸۹) گسترده است. در سطح شهرداری ها، طرح های متفاوتی را می توان برای تامین اعتبارات خرد به مرحله اجرا در آورد؛ و از جمله تشکیل صندوقی که سازمان های غیردولتی محلی و تشکل های محلی (CBOs) امکان دسترسی به آن را داشته باشند.

دولت، سازمان های دو جانبه و یا چند جانبه می توانند به ارتقای روش های تامین سرمایه ای، که به آنها اشاره شد، کمک کنند. دولت و سازمان های مذکور می توانند بازپرداخت وام ها را تضمین کنند یا کمک کنند از هزینه دسترسی به منابع کاسته شود، و یا کمک های فنی در اختیار متقاضیان قرار دهند. پروژه ها را نیز می توان به طرق متفاوتی سازماندهی کرد - از قراردادهای مدیریت گرفته تا روش های خاص تامین سرمایه، یا اجرای پروژه.

بازار سرمایه تامین مالی زیرساخت ها در هند

آگاهی از وضعیت عرضه در بازار سرمایه در اختیار زیرساخت ها در هند، هم برای شهرداری ها لازم است و هم برای شرکت های وابسته به شهرداری ها. در سطح ملی، HUDCO [۲۹] منابع مالی لازم را برای زیرساخت ها عرضه می کند، و البته همیشه از دولت تضمین می خواهد و تمایل دارد بازپرداخت وام هایی را که انتظار سوخت در آنها بالاست [۳۰] تمدید کند. اما نهادهای خصوصی تامین سرمایه چنین امکانی ندارند. در سال ۱۹۹۲ شرکت هایی با عنوان «شرکت های توسعه زیرساخت ها»، در سطح دولتی تأسیس شدند. وظیفه این سازمان ها ارائه کمک های مالی (وام و مساعده) به گروه های شهری محلی با هدف تامین سرمایه لازم برای ایجاد زیرساخت ها و ارائه خدمات است.

هدف از ایجاد این سازمان ها هدایت کمک های بلاعوض دولت مرکزی به شهرداری هاست. پیش تر، وام های HUDCO از طریق این سازمان ها به سوی پروژه ها هدایت شده بود. دیگر نهاد هایی که نشان داده اند مایل اند سرمایه ایجاد زیرساخت ها را تامین کنند و یا وام لازم را در اختیار پروژه های زیرساختی بگذارند، بسیار معدود هستند.

انتشار اوراق قرضه برای تامین مالی زیرساخت ها

انتشار اوراق قرضه، شناخته شده ترین روشی است که شهرداری ها می توانند به کمک آن از بازار سرمایه منابع مالی جذب کنند. قرضه، بنا به تعریف، سندی است رسمی برای پرداخت وجه معینی در سررسید معین، نرخ بهره این ابزار مالی ثابت است و در صورت ورشکسته شدن مرجع منتشر کننده آن، اولویت دریافت خسارت با کسانی است که اوراق قرضه را خریداری کرده اند. در قالب ۱ اطلاعاتی در مورد نقش بازار اوراق قرضه در کشورهای جهان سوم ارائه شده است.



قالب ۱

اهمیت بازار اوراق قرضه برای کشورهای در حال توسعه

واپسائی به کمک عرضه از منابع مهم تامین سرمایه در کشورهای در حال توسعه است. البته باید بدین نکته توجه داشت که ۹۰ درصد کل اوراق قرضه منتشر شده در سال ۱۹۹۲ را در کشورهای در حال توسعه فقط ۱۰ کشور منتشر کردند این موضوع حکایت از آن دارد که هدف کشورهای در حال توسعه بودجهت یکسانی برای دسترسی به منابع مالی ندارند. در سال ۱۹۹۲ آسیا از امریکای لاتین پیشی گرفت در زمان حاضر روند تقسیم به این شکل است که سهم دولت در انتشار قرضه رو به کاهش نهادهو سهم بخش خصوصی رو به افزایش است. خزاندهاری امریکا اخیراً تصمیم گرفته است که قرضه های شاخص گلاری شده بر اساس نرخ تورم منتشر کند این نوع قرضه ها ریسک سرمایه گذار را به حداقل می رساند و علامتی هستند به بازار در مورد نرخ بهره انتظاری بلند مدت (تایمر مالی) ۱۷-۵-۱۹۹۶.

از سال ۱۹۹۴ به بعد قرضه مورد توجه وام گیرندگان و سرمایه گذاران هندی قرار گرفت. در آن سال شرکت های هندی در بازار اولیه بیش از سهامی که در بازار سهام [تانویه] هند رد و بدل شد، سهام منتشر کردند (تابمز مالی، ۱۹۹۵-۴-۲۸). بازار قرضه شهرداری ها در کشورهای در حال توسعه، بازاری رو به رشد است. هدف USAID [۴۱] (۱۹۹۶) کمک به شهرهای هند برای تهیه پروژه های شهری به نحوی است که بتوان اوراق قرضه آنها را در بازار سرمایه آمریکا، با تکیه بر تضمین USAID، منتشر کرد.

در این میان به ویژه پروژه های تأمین آب، فاضلاب، راه، توسعه زمین، آموزش و بهداشت را می توان با استفاده از پروژه های اصلاح و گسترش نهادهای مالی (Fire, ۱۹۹۶) تأمین سرمایه کرد.

لازم است بین قرضه های کاملاً تعهد شده [۴۲] که ناشر آن به طور کامل همه تعهدات را می پذیرد و قرضه های درآمد، [۴۳] که بر منابع مشخص درآمد ناشی از ارائه تسهیلات و خدمات تأمین سرمایه شده از محل درآمد ناشی از این قرضه ها متکی اند و معمولاً از طرف مقاماتی که این خدمات را ارائه می کنند منتشر می شوند، تفاوت قائل شد. استفاده از قرضه های نوع دوم (قرضه های درآمد) منوط به آن است که در ابتدا مبلغی از خریدار قرضه گرفته [و برای ساخت پروژه هزینه] شود، و آن گاه از محل درآمدهای ناشی از ارائه خدمات بدهی ناشی از انتشار و فروش قرضه تأدیه گردد.

متا (۱۹۹۶) فهرستی از ابزارها و اقداماتی را که می توان به کمک آنها تسهیلات مالی ایجاد کرده، تهیه کرده است. این فهرست مواردی از این دست را در بر می گیرد: صندوق ذخیره تأدیه بدهی [۴۴]، زیاده از حق وثیقه گرفتن از جریان وجوه [۴۵]، ساخت جریان وجوه [۴۶]، از مومن سایر اوراق قرضه، اوراق دویشته [۴۷]، بیمه اوراق قرضه یا ضمانت های مالی از شرکت های بیمه گر خصوصی، اختیار نامه های بانکی یا دیگر تمهیداتی که مورد تأیید دولت باشد.

بازار قرضه شهرداری ها در کشورهای در حال توسعه، بازاری رو به رشد است. پروژه های تأمین آب، فاضلاب، راه، توسعه زمین، آموزش و بهداشت را می توان با استفاده از پروژه های اصلاح و گسترش نهادهای مالی تأمین سرمایه کرد.

تأمین مالی پروژه با تأمین سرمایه بدون حق رجوع

یکی از منابع مهم تأمین مالی در سطح ملی، ایالتی و شهری، روش تأمین خود پرداخت پروژه است. بانک ING- که دفتر مرکزی آن در امستردام هلند است- روش تأمین خود پرداخت پروژه با تأمین سرمایه بدون حق رجوع را چنین تعریف کرده است: «ایجاد حق بر منابع طبیعی و یا هر دارایی دیگر، به قسمی که خود پروژه وثیقه وام دهنده است و بازگشت سرمایه منحصر از خود پروژه صورت می گیرد.» برای تحقق روش تأمین خود پرداخت پروژه، شرکا معمولاً از روش های خاص استفاده می کنند. یک نمونه از این روش در هند در قالب ۲ نشان داده شده است.

پرتقال نمونه دیگری است از خوب کار نکردن روش تأمین خود پرداخت پروژه در عرصه زیرساخت ها (عوارض جاده ای و عبور از پل). این کشور در زمینه تأمین خود پرداخت پروژه در بخش انرژی بیشتر موفق بوده است (تابمز مالی، ۱۹۹۶-۳-۲۶). دولت جدید عوارض وضع شده بر سه جاده کمربندی تازه تأسیس شده را لغو کرد، چرا که این جاده ها نتوانسته بودند از بار ترافیکی کم کنند. علت این امر آن بود که عوارض وضع شده باعث گردیدند تا رانندگان کمتر از این جاده های کمربندی استفاده کنند. این موضوع خود موجب گردید که بار هزینه های ساخت و نگهداری جاده های ساخته

قالب ۲

تأمین خود پرداخت پروژه در هند

در پروژه رالو - پشامپور (۴۸)، که نخستین پروژه راه سازی خصوصی در هند بوده است، یک شرکت جاده ای دو خطه به طول ۱۱/۵ کیلومتر ساخت که منطقه صنعتی را به شهر وصل می کرد. دو نهاد مالی [۴۹] به این پروژه کمک می کردند. برای اجرای پروژه مذکور قرضه های عوارضی به ارزش ۷۰ میلیون روپیه منتشر شد، که درآمد ناشی از جمع آوری عوارض جاده ای جریان نقدی این قرضه ها را تضمین می کرد. سه سال طول کشید تا پروژه افتتاح شد و مشکلات اولیه آن برطرف گردید و هزینه های پروژه از ۲۰ میلیون روپیه به ۷۰ میلیون روپیه افزایش یافت. در عمل هم، بر خلاف آنچه تصور می شد، فقط یک سوم عوارض بیش بینی شده سه ساله جمع آوری گردید. بدین ترتیب طول دوره بهره برداری [پروژه] که در اختیار شرکت قرار گرفته بود تا هزینه هایش را جبران کند، به ۱۵ سال افزایش یافت. به هر حال، به نظر می رسد که این پروژه مسیر پروژه های آبی را در هند تعیین می کند.



شده از دوش را نندگان برداشته و بر دوش مالیات دهندگان گذاشته شود. تجربه جاده‌های کمربندی بوته‌غال، این مفهوم را که تأمین سرمایه پروژه‌های زیرساختی از محل منابع بخش خصوصی است - یعنی این مفهوم که استفاده کننده در صورت استفاده می‌بایست هزینه‌اش را هم بپردازد - با تردید مواجه می‌سازد.

تأمین سرمایه زیرساخت‌ها در اندرا پرادش

روند توسعه اقتصادی ایالت اندرا پرادش، به علت مکنفی بودن تأسیسات زیرساختی این ایالت، کند شد (بانک جهانی، ۱۹۹۷).

دولت ایالتی این کشور به علت کمبود منابع مالی قادر نیست به مقدار کافی در بخش خدمات و زیرساخت‌ها سرمایه‌گذاری کند. بخش اعظم مخارج دولت صرف رفع موانع هزینه‌های جاری می‌شود. از این دست‌اند؛ هزینه‌های اشتغال کارکنان دولت، شرکت‌های دولتی و بهره‌وام‌های دریافتی. دولت برای دسترسی به منابع مالی لازم برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، مجبور شده است تا درآمدهایش را افزایش دهد، از هزینه‌های دیگرش بکاهد، یا اولویت‌هایش را جایه‌جا کند. راه دیگر فرازروی دولت، جذب سرمایه‌های خصوصی به سوی زیرساخت‌هاست. برای حل این مشکل، در سال ۱۹۹۲ شرکت تأمین سرمایه شهری و توسعه زیرساخت‌ها (APUFIDC) [۵۰] در سطح ایالت تأسیس شد. وظیفه این شرکت ارائه کمک‌های مالی (وام و پیش پرداخت) به سازمان‌های شهری محلی با هدف تأمین سرمایه لازم برای توسعه زیرساخت‌ها و ارائه خدمات است. این شرکت بدین منظور تأسیس شد تا وام‌های بلاعوض دولت مرکزی به سوی شهرداری‌ها هدایت شود. بعدها وام‌های پرداخت شده از طرف HUDCO نیز از طریق این شرکت به سوی شهرداری‌ها هدایت شدند. شرکت مذکور نه فقط بابت خدماتی که ارائه می‌کند از دولت هزینه‌های دریافت نمی‌دارد بلکه بازپرداخت وام‌های دریافت شده به وسیله شهرداری‌ها را نیز مستقیماً به دولت عودت می‌دهد. هدف دولت اندرا پرادش این است که این شرکت روی پای خود بایستد.

دیگر پروژه‌هایی که از طریق این شرکت تأمین شده‌اند، عبارتند از: پروژه دستسویی‌های صحرائی، برنایه اشتغال جوانان و چند طرح دیگر دولت مرکزی.

الزامات تأمین سرمایه زیرساخت‌ها به وسیله بخش خصوصی

مجموعه‌های دولتی با وابسته به شهرداری‌ها برای آنکه واجد شرایطی شوند که بخش خصوصی سرمایه‌انها - فعلاً در قالب قرضه - را تأمین کند، باید این گام‌ها را به ترتیب بردارند:

۱- اصلاح وضعیت مالی، از طریق افزایش درآمدها و کاهش مخارج؛

۲- کسب رتبه اعتباری [۵۱]؛ و

۳- تهیه پروژه‌هایی که معیارهای مورد نظر نهادهای تأمین کننده سرمایه را برآورده سازد.

اصلاح وضعیت مالی، چه از طریق افزایش درآمد و چه از طریق کاهش مخارج، نخستین گام برای جلب سرمایه بخش خصوصی است. علاوه بر این، اصلاح وضعیت مالی مستلزم آن است که سطح کیفی حساب‌ها تا سطح استانداردهای ملی و بین‌المللی ارتقا داده شود. فقط در این صورت است که می‌توان گام دوم را برداشت، و در واقع تقاضای رتبه‌بندی اعتباری کرد. تا به حال ۲۵ شهر در هند توانسته‌اند رتبه اعتباری به دست آورند. سازمان استاندارد و پور [۵۲] دارای واحد خدمات رتبه‌بندی اعتباری در موسسه [۵۳] است و ملاک‌های رتبه‌بندی را برای تعیین ارزش اعتباری سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها تعریف کرده است.

در زمان حاضر این ملاک عمدتاً در مورد شرکت‌های سهامی وابسته به شهرداری‌ها به کار می‌رود. آنچه مدنظر است، قابلیت بسیج منابع مالی، نقش دولت‌ایالتی در ایالتی که شهرداری مورد نظر در آن واقع است و نظام حسابداری مورد استفاده در شهرداری است. شش عامل از مهم‌ترین عواملی که در این ارزیابی ملاک قرار می‌گیرند در قالب ۲ فهرست شده‌اند. اینها عبارتند از:

۱- چارچوب قانونی و اداری

۲- شالوده اقتصادی حوزه خدمات

۳- امکانات مالی شهرداری‌ها

۴- طرز کار فعلی واحدهای شهرداری

۵- ارزیابی مدیریتی این واحدها

۶- مسائل خاص مربوط به پروژه.

قالب ۳ - عوامل رتبه‌بندی اعتباری شهرداری‌ها

- ۱- چارچوب قانونی و اداری
- حوزه عملکردی شهرداری‌ها: مجموعه بزرگ‌تری از مسئولیت‌های اجباری که منفعتم، محدودیت‌های عملیاتی و مالی سنگینی را اعمال می‌کند؛ و وظایفی از قبیل خدمات بهداشتی و پزشکی باید از حوزه عملکردی شهرداری‌ها خارج شود.
- ۲- قدرت مالیات ستانی که به واحدهای شهرداری‌ها تفویض شده است. آیا شهرداری‌ها همه مالیات‌های مجاز را عملاً وضع و دریافت می‌کنند؟ آیا درآمدهایی که منشاء آنها مالیات است، برای ارائه خدمات شهرداری‌ها کفایت می‌کند؟
- نحوه انتخاب مدیران شهرداری و فرایند تصمیم‌گیری: زمان لازم برای تصمیم‌گیری‌های مهم و میزان شفافیت فرایند تصمیم‌گیری و پاسخگویی واحد مورد نظر.
- قدرت وام‌دهی و امثلت: امکانات اداری بسیج منابع از طریق بازار سرمایه، آن‌گونه که در لایحه تصریح شده است. انعطاف‌پذیری در ایجاد منابع، سقف حداقل منابع و چگونگی انتقال و نظارت بر دراز و نحوه استهلاک.
- ۳- شالوده اقتصادی حوزه خدمات:
- ویژگی‌های جمعیت شناختی و محدوده تحت پوشش شهرداری
- میزان فعالیت‌های اقتصادی و تجاری
- درجه تنوع و میزان گشش پایه‌های مالیاتی
- چشم‌انداز گسترش پوشش مالیاتی
- میزان درآمد سرانه.
- ۴- امکانات مالی شهرداری‌ها:
- کیفیت حسابداری
- تحلیل کسری / مازاد کلی
- رشد درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی
- هزینه خدمات اصلی
- حساب سرمایه
- تعامی از بدهی‌ها.
- ۵- عملیات کنونی واحدهای شهرداری، مقایسه‌ای از خدمات اجباری و اختیاری.
- ۶- ارزیابی مدیریتی واحدهای شهرداری، اشکار عمل‌هایی که برای گسترش منابع درآمدی، افزایش مهارت‌های مدیریت پروژه، و مدیریت نیروهای سیاسی به کار می‌رود.
- ۷- مسائل خاص مربوط به پروژه، سطح فعلی خدمات، تصویری از اصلاحات، هزینه‌های پروژه، ابزارهای تأمین منابع مالی و تأثیر نحوه تأمین بدهی‌ها بر پوشش باز پرداخت.

نتایج مترتب بر تأمین سرمایه زیرساخت‌ها در ایالت اندرا پرادش

- حال بینیم اگر شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته به آنها به سوی امکانات مالی غیردولتی هدایت شوند، پیامد این هدایت برای توسعه زیرساخت‌ها چه خواهد بود:
- باید در نهایت ذقت بتوانند تقاضا برای زیرساخت‌ها را در شهرهای شان تشخیص دهند.
 - باید ظرفیت و تعادل گروه‌های هدف (فقرا) را برای پرداخت در قبال بهره‌مندی از خدمات این زیرساخت‌ها ارزیابی کنند.
 - باید تحلیلی مناسب از هزینه‌ها و فایده‌های پروژه‌ها تهیه کنند و نشان دهند هزینه‌های ساخت پروژه چگونه پوشش داده خواهد شد.
 - باید هزینه‌های اداره و نگهداری را در بودجه در نظر بگیرند.
 - باید نحوه کار بازار سرمایه را، به عنوان نیروی هماهنگ‌کننده عرضه و تقاضا، درک کنند.
 - باید به هنگام طی فرایند برنامه‌ریزی شهری توجه بیشتری را صرف درگیر کردن بخش خصوصی در جریان برنامه‌ریزی کنند، تا مشارکت گسترده این بخش تضمین شود.
 - باید بین اشکال مختلف مشارکت بخش خصوصی تفکیک قائل شوند: مشارکت خصوصی دولتی، خصوصی سازی، قراردادهای مدیریت و خدمات و اشکال مختلف روش ساخت - راه‌اندازی - واگذاری.

های مقاله ترجمه شده است.

Main Pillars of the Municipalities' Access to (inter) national Capital Markets For Financing Urban Infrastructure.

برگرفته از مقاله

Financing and pricing of Urban Infrastructure, Tin, Debsum and shg, Kuwait, (Eds) New Age International, New Delhi, 2000.

منابع:

- 1- ADB (1996) Asian development, Annual report of the Asian Development Bank, Manila: ADB.
- 2- Bhat, L.M. (1992) Financial institutions and markets: Housing finance in India. New Delhi: Tata-McGraw-Hill.
- 3- Brasseur, J. (1996) The competitiveness of the European city and the role of urban management in improving the city's performance. Rotterdam: Tinbergen Institute, No. 109.
- 4- Dijk, M.P. and NG. Scheffe-Nordhoff (eds, 1994) Privatisation experiences in African and Asian countries. Amsterdam: SSWO.
- 5- Dijk, M.P. van (1992) "Socio-economic development funds". In: European Journal Development Research.
- 6- Dijk, M.P. van (1985) "Financing instruments for urban small and medium enterprises in Eastern Europe". Rotterdam: EUROCLUB, No. 5, pp. 1-45 (Brussels: ILO Financial engineering seminar, May 15-18).
- 7- Dijk, M.P. van (1995) Small enterprise development in the Third world, insights from research and evaluation studies. Contribution to the Seminar on Credit programmes and SME support projects in ACP countries, Brussels: EU, 25 and 26 Apr.: 1995.
- 8- Dijk, M.P. van (1996) Alternative financing opportunities for urban housing and infrastructure in developing countries. Contribution to a seminar during Habitat-II.
- 9- Dijk, M.P. van (1996) Private finance for urban development: A range of opportunities. Rotterdam: IES Conferences.
- 10- Workshop on the International role of the private sector in capacity building.
- 11- EIB (1995) The provision of infrastructure. The role of the private sector, proceedings Luxembourg: European Investment Bank.
- 12- FIRE (1996) Municipal bond market for urban infrastructure, New Delhi: FIRE project.
- 13- Habitat (1984) Promotion of non-conventional approaches to housing finance for low-income groups. Nairobi: UNCHS.
- 14- Kropp, E., M. T. Mira, B. Prasad, B. R. Quinones and H. D. Seibel (1989) Lending self-help groups and banks in developing countries. Eschborn: GTZ / Borzjak: APRACA.

- 15-Lindfield, M. (1996) *Structuring for private financing of urban infrastructure*. Rotterdam: Erasmus University (Rotterdam: EUR).
- 16- Loom, P.D. and M.J. van Dijk (1998): "The financial flows to and capital markets in Asia". In: K. Fukuda (ed): *Regional co-operation and integration in Asia*. Paris: OECD.
- 17- Mishra (1996) in *Economic Times*.
- 18- Onate, L. H. (1996): *Basic financing. A financial option for low cost housing. The Legaspi city experience*, Philippines. Rotterdam: IHS Terni paper.
- 19- Peterson, J. (1993): *A primer on state bond banks in the US*. Saarbrun: World Bank conference.
- 20- Peterson, G. H. (1998): *International activities. The Urban Institute Washington*. Saarbrun: World Bank conference.
- 21- Rabold, (1998): *The development of the secondary mortgage market in Jamaica*. Rotterdam: IHS Terni paper.
- 22- Roca, G. (1989): *The private provision of public services in developing countries*. Washington: 1989:4-13.
- 23- Saha, S. (1995): "Return to equity, financial structure and risk contracting in infrastructure projects". In *Vilhalpa*, Vol. 23, No. 4.
- 24- UNCTAD (1997): *Public-private partnerships in enabling states strategies*. Nairobi, Kenya.
- 25- USAID (1996): *Using the bond market for urban development*. New Delhi: FICCI Programme.
- 26- World Bank (1993): *Let the markets work*. Washington: BRD.
- 27- World Bank (1994): *World development report on infrastructure*. New York: Oxford.
- 28- World Bank (1997): *Achieving steady growth and human development in Andhra Pradesh*. New Delhi: World Bank mission, June.

تلفاتی که مدیریت شهری بخارده ۱۳ خرداد ۱۳۸۷

- باید انواع جدید تأمین سرمایه‌ای را که برای شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها دست یافتنی است، بیابد.
- باید نکاتی را که لازم است با بخش خصوصی بر سر آنها توافق شود، مشخص سازند تا وظایف و ریسک‌های عرصه و تأمین سرمایه زیرساخت‌های شهری بین دو بخش خصوصی و دولتی به نحو مطلوب توزیع شود.

مقایسه‌ای با دیگر بخش‌های جهان

حتی در ایالات متحده آمریکا هم الگوهای مختلفی برای امکان دسترسی شهرداری‌ها به بازار سرمایه وجود دارد. علاوه بر آنکه شهرداری‌ها می‌توانند اوراق قرضه‌شان را بی واسطه منتشر کنند، واسطه‌هایی نیز برای این کار وجود دارند. بانک شهرداری‌های هلند [۵۴] و بانک اوراق بهادار شهرداری‌ها در آمریکا به چنین شیوه‌هایی متوسل می‌شوند (Peterson, 1998). اینکه چگونه می‌توان ظرفیت آماده‌سازی و اجرای طرح زیرساخت‌ها را به کمک مشارکت و اشکال جدید تأمین سرمایه فعلاً موجود ارتقا داد، موضوعی است بر اهمیت ما در این مقاله توجه خود را به اشکال ممکن مشارکت بین شهرداری‌ها یا شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها و نهادهای (دولتی یا خصوصی) مالی معطوف کردیم و مطرح ساختم که چگونه می‌توان دادوستد بین آنها را سامان داد. لازم است که امکان چنین دادوستدی در سطوح بالاتر دولت فراهم گردد، و همچنین گام‌هایی برداشته شود تا انگیزه کافی برای همکاری بین شهرداری‌ها و نهادهای مالی به وجود آید. این گام‌ها متنوع و متعدّدند، همچون: وضع و اصلاح قوانین مالیاتی، قوانین و مقررات صادرات / واردات، قوانین بازارهای مالی و قوانین نظارت بر آنها. بسیاری از این گام‌ها در ابتدای جریان آزادسازی اقتصاد هند برداشته شده‌اند.

پروژه‌ها می‌توان به انواع و اشکال مختلف سازماندهی کرد. این اشکال که آن‌ها اشکال قرارداد می‌نامند، طیف وسیعی را - از نمایندگی فروش گرفته تا تأسیس سازمان‌های خاص (که هدف از ایجاد آنها اجرای پروژه‌های خاص است) - برای وام‌گیری بدون حق رجوع شامل می‌شود. سازمان ملل متحد (۱۹۹۰، ۶۹) سرمایه‌گذاری مشترک بر ریسک را مهم‌ترین و پذیرفتنی‌ترین ابزار سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی از شرکت‌های چند ملیتی، و همچنین از شرکت‌های متوسط و کوچک کشورهای صنعتی به شرکت‌های خصوصی و دولتی کشورهای در حال توسعه می‌داند. منظور از سرمایه‌گذاری مشترک بر ریسک پیوند تجاری نسبتاً بلند مدت بین شرکت‌های خارجی و داخلی با هدف فعالیت اقتصادی بر ریسک است.

وانهادن منابع دولتی و توجه به منابع بخش خصوصی بیشتر ناشی از نیاز است تا ایدئولوژی.

سرمایه‌گذاری مشترک بر ریسک، تا حدی مشتمل است بر تسهیم حقوق صاحبان سهام [۵۵]. ریسک سرمایه‌گذاری، قدرت کنترل و تصمیم‌گیری در مورد سودها و دیگر منافع ناشی از اجرای پروژه، اتحادیه‌های استراتژیکی که وظایفی از قبیل منبع‌یابی [۵۶]، تحقیق و توسعه، تولید و بازاریابی را پوشش می‌دهند، در اقتصاد تجارت بسیار رایج‌اند (Yoshino and Srinivasa Rangon, 1995).

تجربه آسیایی‌ها در جلب سرمایه‌های بخش خصوصی به سوی زیرساخت‌ها حکایت از آن دارد که بازارهای بزرگ و درآمدهای بالقوه زیاد، سرمایه‌گذاران خارجی را تشویق به سرمایه‌گذاری می‌کند. وانهادن منابع دولتی و توجه به منابع بخش خصوصی بیشتر ناشی از نیاز است تا ایدئولوژی. اگر سرمایه‌های داخلی کافی نباشند به سراغ سرمایه‌های خارجی خواهیم رفت. ما آموخته‌ایم که خواسته‌های قانونی سرمایه‌گذاران اهمیت دارد و در عین حال می‌توان منافع ملی را نیز پاس داشت. خواسته‌های قانونی سرمایه‌گذاران عبارتند از قانونگذاری در مورد اعطای حق امتیاز، وضوح بخشیدن به قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری مشترک بر ریسک، اعطای حق قانونی به شرکت‌های مجری پروژه‌های «ساخت، راه‌اندازی، واگذاری» (BOT) برای تملک دارایی یا اجاره‌داری‌ها و حمایت از سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در برابر مصادره اموال و ملی کردن دارایی‌ها. معمولاً باید به سرمایه‌گذاران خارجی اجازه داده شود که وام‌ها و سود سهام خود را به خارج انتقال دهند و استفاده از تمهیدات سنتی امنیتی نیز مجاز شمرده شود. بالاخره آنکه فرایند مزایده باید شفاف و منصفانه باشد و سرمایه‌گذاران باید مطمئن باشند که قراردادها اجرا خواهند شد.

منافع ملی را می‌توان از طریق وضع قوانینی که به دولت اجازه می‌دهند بر پروژه‌های BOT نظارت کنند، تأمین کرد. علاوه بر این، قوانین باید به نحوی وضع شوند که متضمن آموزش و ظرفیت‌سازی ناشی از تحقق پروژه باشند. گجرات اولین ایالتی است در هند که قانون استفاده از BOT را در زیرساخت‌ها دارد.

1- Intermediate organizations
علاقه ای یعنی سازمانی، در طول سازمانی و ملی
رواهاش با فعالیت به طور کلی نهادی و منطقه نقش
برقرار، تعلق را بین عرضه و تقاضا بر بازارهای ملی ایفا
میکنند (مقدم)

2- Municipal bond banks
3- Asian Development Bank
۲- Project Finance این اصطلاح بر فاصله مکانی تعریف
نوراندند.

- 5- Andhra Pradesh
- 6- Subnational
- 7- Bankable Projects
- 8- Organizing target groups
- 9- Time overrun
- 10- Cost overrun
- 11- Real cost recovery
- 12- Diversities
- 13- Joint ownership
- 14- Joint Venture
- 15- Build-Operate-Transfer
- 16- Build-Operate-Own
- 17- Build-Operate-Lease
- 18- Export trade finance
- 19- Multilateral investment guarantee
- 20- Hedging
- 21- Road for bridges
- 22- Capital fund
- 23- Non-recourse lending
- 24- Concession
- 25- Securitization
- 26- Second hand mortgage market
- 27- Misconduct
- 28- Venture capital funds
- 29- Leasing
- 30- Factoring
- 31- Moral hazard
- 32- Surtax
- 33- Governmental
- 34- Repayment conditions
- 35- Commitment fee
- 36- default
- 37- Authority
- 38- Chi Funds
- 39- Housing and Urban Development Corporation
- 40- Non-performing loans
- 41- United States Agency for International Development
- 42- General Obligation bond
- 43- Revenue bond
- 44- Debt service reserve bond
- 45- Overcollateralization of cash flow
- 46- Flow of funds statement
- 47- Double barrelled bonds
- 48- Risk - Pillarpoint
- 49- Infrastructure Leasing and financing service of Malaysia Pradesh state industrial Development Corporation
- 50- Andhra Pradesh Urban Finance and Infrastructure Development Corporation
- 51- Credit rating
- 52- Standard & Poor
- 53- Mumbai
- 54- Bank of Netherlands Municipalities
- 55- Equity Capital
- 56- Government financing
- 57- Institutional Saving - در این مورد برای
انواعی سازمانی از قبل مؤسسه به مسئولان
بازنشستگی رفتار می‌کنند.
- 58- Bank for International Settlements

شرط موفقیت: زمینه نهادی

ریسک، بازدهی، ثبات یا بی ثباتی، تورم و طول مدت پروژه از جمله ملاحظات مهم در بازار سرمایه اند، که بر قیمت سرمایه (نرخ بهره) و دیگر شرایط وام تأثیر می گذارند (Sinha, 1995). محاسبه هزینه انتشار قرضه های شهرداری و مقایسه آن با هزینه وام معمولی، از جمله کارهای مهم است (Onate, 1996). شرط مقایسه صحیح آن است که تفاوت هزینه (وام گیری از منابع مختلف) و چند نکته دیگر مد نظر قرار گیرد (برای مثال، آیا بانک ها حاضرند مبالغ هنگفتی وام دهند؟ تحت چه شرایطی؟ و نظایر اینها).

شرایط رشد موفقیت آمیز بازارهای مالی در سطح ملی، از جمله عبارتند از:
- شرایط مناسب کلان اقتصادی.

- تشویق به پس انداز، اعم از خصوصی یا نهادی [۵۷] و قراردادی.

- توسعه نظام اعتباری غیررسمی و در صورت امکان برقراری پیوند بین پس اندازهای غیررسمی و اعتبار رسمی.
- حذف موانع بوروکراتیک سد راه پروژه های زیرساختی (Business Line 13-11, 1998).

در برخی موارد لازم است چارچوب های قانونی تغییر کنند. برای مثال، معمولاً لازم می آید که «قانون شرکت ها» دگرگون شود تا انتشار اوراق قرضه تسهیل گردد (Jordan, See Rashidat, 1996).

شرایط نهادی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به تدریج در حال تغییر است. این شرایط باید به نحوی تغییر کنند که امکان حل و فصل مسئله ریسک، بازده، بی ثباتی، تورم، دوره پروژه و مانند اینها، فراهم آید. در سطح بین المللی، بانک جهانی، صندوق بین المللی پول و بانک اسکان بین المللی (BIS) نقش مهمی در این زمینه ایفا می کنند. در سطح ملی موضوع شرایط نهادی تأمین سرمایه عبارت است از نظارت بر نهادهای بانکی و غیر بانکی، تنظیم بازار سرمایه و اینکه بستر کلان اقتصادی قابلیت تغییر، بهره و تورم چیست.

چارچوب های تضمین دهنده و نظارتی، حتی در بازارهای مالی بسیار متنوع که تعداد عاملان و ابزارها در آنها بسیار زیاد است، ضروری اند. برای نمونه، توسعه نظام قرضه شهرداری ها هم در هند و هم در فیلیپین باید در بستر چارچوبی نظارتی صورت گیرد. اگر نظام رتبه بندی اعتباری خوب عمل کند، وظیفه تأیید را می توان به بازار واگذار کرد. در چنین حالتی بازار تابعی خواهد بود از ارزش اعتباری شهرداری.

شرایط نهادی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه باید به نحوی تغییر کنند که امکان حل و فصل مسئله ریسک، بازده، بی ثباتی، تورم، دوره پروژه و مانند اینها، فراهم آید.

نتیجه گیری

توسعه شهری متکی بر حضور و دخالت بخش خصوصی، جریان متفاوتی است. لازم است دولت ها شرایط پذیرش مشارکت بخش خصوصی در مسکن، زیرساخت ها و خدمات شهری را به صراحت اعلام کنند. علاوه بر این، باید رویه هایی برای توزیع حقوق و تکالیف مستتر در مفاد قرارداد بین طرفین، ساخته و پرداخته شود. لازم است این رویه ها حتی الامکان شفاف باشند تا از مشکلات بعدی جلوگیری شود.

فرصت های جدیدی وجود دارند که باید برای تأمین سرمایه زیرساخت ها و خدمات کشف شوند. کشف و استفاده از منابع مختلف مالی مستلزم آن است که محاسبات مالی به نحو صحیحی انجام گیرند و درآمدهایی که امکان بازپرداخت را فراهم می آورند با دقت محاسبه شوند. در کوتاه مدت این امکان وجود ندارد که بسیاری از شهرداری های ایالت آنقدر پراکند به منابع مالی خصوصی دست پیدا کنند. دسترسی به منابع مالی خصوصی راه حلی میان مدت است، که البته مستلزم باب شدن روش های مختلف طراحی پروژه های زیرساختی است. روند کمک های بین المللی به سوی توسعه هر چه بیشتر سازوکارهای مالی لازم برای حمایت از فرایند توسعه و کاهش هر چه بیشتر کمک های انسانی است. دولت ها، سازمان های دو جانبه یا چند جانبه، روش های مختلف تأمین سرمایه را از طریق روش های مختلف تضمین، یا کمک در دسترسی به منابع مالی کم هزینه یا اعطای کمک های فنی تشویق می کنند.

بانک ها هنوز برای سرمایه گذاری در زیرساخت ها تردید دارند. به نظر می رسد مشکل آن است که بخش اعظم منابع پولی آنها کوتاه مدت است و بنابراین اعطای وام بلند مدت از محل آن منابع دشوار است. دوم آنکه، در مواردی دولت های محلی تمایلی به تضمین منابع مالی شرکت های خدمات عمومی خود نشان نمی دهند و البته این کار آنها موجه است. پروژه های خوب بهترین جایگزین تضمین های دولتی اند.

چکیده

انجام وظایف و خدمات رسانی مناسب شهروندان به شهرداری‌ها نیازمند تأمین اعتبارات و منابع مالی است. وجوهی که دولت و شهرداری‌ها برای این کار اختصاص می‌دهند، در دو قالب مالیات و عوارض وصول می‌شود. از سال ۱۳۶۲ دولت در سیاست‌های مالی خود نسبت به شهرداری‌ها، حرکت به سوی استقلال مالی و خودکفایی شهرداری‌ها را آغاز کرد. در این راه می‌بایست هزینه خدمات رسانی شهرداری‌ها به شهروندان به وسیله خود شهروندان تأمین گردد، تا منابع دولتی در برنامه‌ها و طرح‌های زیربنایی مصرف شود.

این مقاله ضمن بررسی وظایف شهرداری‌ها، به ذکر هزینه‌های مختلف شهرداری‌ها و سهم آنها از اعتبارات - یا به عبارتی، به بررسی ساختار هزینه شهرداری‌ها - می‌پردازد.

بر اساس اطلاعات موجود، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی حدود ۴۶ درصد از درآمد شهرداری‌های کشور را تأمین کرده است و بدین ترتیب شهرداری‌ها وابستگی زیادی به این منبع درآمدی دارند.

آمار نشان می‌دهد که هم میزان مطلق اعتبارات جاری شهرداری‌ها و هم سهم آن از کل اعتبارات شهرداری‌ها در طول دوره مورد بررسی رو به رشد بوده است؛ اما سهم جمع کل اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها از کل اعتبارات، روندی کاهنده داشته است - اگر چه مقادیر اسمی آن در همه سال‌ها افزایش یافته است.

بررسی و تحلیل هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور

(طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۱ و ۶۶-۱۳۵۰)

ابراهیم جشتیپور
کارشناس ارشد شهرسازی
E-Mail: Zeynel@hotmail.com

مقدمه

کسب درآمد در شهرداری‌ها از اموری است که تأثیر عمده‌ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان دارد. اگر شهرداری‌ها نتوانند درآمد کافی به دست آورند، نخواهند توانست تأسیسات ضروری را در شهر ایجاد و اداره کنند. در اکثر کشورهای جهان شهرداری‌ها متکی به عوارض و بهای خدماتی هستند که خود وضع می‌کنند و تشخیص می‌دهند و از شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای دولتی و عمومی وصول می‌کنند. بسیاری از امور همچون تصویب بودجه و عوارض محلی شهرداری‌ها بر عهده شورای شهر است. از طرفی هم حساب درآمد و هزینه هر یک از شهرداری‌ها جداگانه به وسیله خود آنها نگهداری می‌شود و همچنین شهرداری‌ها عهده‌دار تعداد زیادی از خدمات محلی مورد نیاز ساکنان شهرها هستند. بدین ترتیب می‌توان گفت که شهرداری‌ها در ایران کامل‌ترین سازمان‌های محلی محسوب می‌شوند؛ ولی منبع درآمدی آنها و نوع هزینه کردنشان براساس وظایف محدودی است که بر عهده دارند و با توجه به این وظایف، قانونی فرایند گرفتن و به تصویب رساندن سازمان عوارض شهرداری‌های ایران، متفاوت از شهرداری‌های سایر کشورهاست. این مقاله ضمن بررسی وظایف شهرداری‌ها در جهت ارائه خدمات به شهروندان، به نوع هزینه‌های شهرداری‌ها و سهم آنها از اعتبارات شهرداری‌ها، و یا به عبارتی به بررسی ساختار هزینه شهرداری‌ها می‌پردازد.

بیشترین سهم هزینه شهرداری‌های کشور در دوره ۶۶-۱۳۵۰ مربوط به هزینه پرسنلی است، با ۶۲ درصد؛ و بعد از آن هزینه سرمایه‌ای قرار دارد، با ۲۵ درصد

منابع درآمدی شهرداری‌ها

سابقه تأسیس شهرداری در ایران، براساس قانون و در مقایسه با سایر کشورها، به بیش از ۹۰ سال می‌رسد و تقریباً معاصر است با آغاز نهضت مشروطیت، که با آن برای اولین بار نهادهای استبدادی جای خود را به نهادهای مردمی دادند. اولین قانون شهرداری در ایران در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی در مجلس شورای ملی با عنوان قانون بدیه تصویب گردید و از همان زمان سنگ بنای شهرداری‌های فعلی گذاشته شد. البته قانون شهرداری در طول زمان و حسب نظام‌های حاکم بر کشور به دگرگونی‌های بسیاری دچار گردید. قانون شهرداری در سال‌های ۱۳۰۹، ۱۳۲۷، ۱۳۳۱، ۱۳۳۴، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۱ هجری شمسی - و در واقع، بارها - مورد اصلاح و تجدید نظر قرار گرفت و طی آن بیشتر اختیارات شهرداری‌ها و عوامل اعمال مدیریت شهری، از شهرداری منتزع شدند.

در زمان حاضر شهرداری‌ها براساس قانون (ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها)، وظایف عمده زیر را بر عهده دارند:

- ۱- ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی، مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه.
- ۲- نظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر.
- ۳- آزادسازی معابر و اماکن از دکه‌های منصوب قبل.
- ۴- تأمین محل‌هایی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آن.
- ۵- ایجاد غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات.
- ۶- اتخاذ تدابیری برای حفاظت شهرها از خطر سیل و حریق و جز آن.
- ۷- تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش اوراق و توقف وسایط نقلیه و نظایر آنها.
- ۸- احداث کشتارگاه و میدان‌ها و پارک‌ها و نولت‌های عمومی.
- ۹- ساختن خیابان‌ها و اسفالت کردن سواره‌روها و پیاده‌روها و جز اینها.
- ۱۰- سایر وظایف مذکور در مواد ۶۸، ۸۴، ۸۵، ۹۶، ۹۹، ۱۰۳، ۱۱۰، ۱۱۱ قانون شهرداری‌ها.

انجام این وظایف و ارائه خدمات بهتر نیاز به تأمین اعتبار و منابع مالی مناسب دارد. وجوهی که دولت و شهرداری‌ها برای تأمین هزینه وظایف، مذکور دریافت می‌کنند، تحت دو عنوان مالیات و عوارض وصول می‌شود. مالیات عبارت از وجوهی است که بر حسب درآمد اشخاص حقیقی یا حقوقی، برای تأمین هزینه‌های دولت دریافت می‌گردد و میزان آن براساس قانون تعیین می‌شود. عوارض وجوهی است که نوع و میزان آن مستند به قوانین موضوعه،

به تصویب مرجع قانونی می‌رسد و عمدتاً به وسیله حکومت‌های محلی دریافت می‌شود. به عبارتی، در پی هر نوع فعلیتی که باعث ایجاد عارضه شود، می‌بایست مبلغی برای رفع عارضه پرداخت گردد. منبع عوارض عبارت است از ملک، اموال، کالا، خدمات، حقوق و جز اینها، که برابر تعرفه اعمال می‌شود.

بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۶۲ سیاست ملی در مورد شهرداری‌ها، حرکت به سمت خودکفایی است، به نحوی که حتی‌الامکان هزینه اداره امور شهر به وسیله شهروندان پرداخت و تأمین گردد. به دولت نیز این فرصت داده شود تا درآمدهای عمومی را ترجیحاً در جهت توسعه و پیشبرد برنامه‌های زیربنایی مصرف کند. این اعتقاد نیز وجود دارد که چنانچه منابع گوناگون درآمدهای شهرداری‌ها و راه‌های برخورد اصولی و قانونی با نحوه وصول آنها مورد شناسایی و اقدام قرار گیرد، شهرداری‌ها خواهند توانست با اتکا به منابع مذکور حتی المقدور خودکفا گردند و حداقل در جهت انجام امور جاری خود نیاز کمتری به کمک‌های مالی دولت داشته باشند. بنا بر این آشنایی با منابع کسب درآمدی شهرداری‌ها و مقایسه آن در سال‌های مختلف برای شهرداری‌های کشور در جهت تأمین اعتبار هزینه‌ها مؤثر خواهد بود.

در آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ درآمدهای شهرداری به شش طبقه به شرح زیر تقسیم می‌شود:

- ۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
- ۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
- ۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری
- ۴- درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری

جمع کل اعتبارات شهرداری
با نرخ رشد متوسط ۳۴ درصد
در سال از ۹۹۴/۶۹ میلیارد
ریال در سال ۷۱ به
۱۰۳۸۶/۱۶ میلیارد ریال در
سال ۷۹ رسیده است.

۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

۶- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی، یا به موجب قانون، به شهرداری تعلق می‌گیرد.

اما در دستورالعمل‌های ابلاغی از طرف وزارت کشور، منابع درآمدی شهرداری‌ها دستخوش تغییراتی شده و بر اساس آن درآمد شهرداری‌های کشور بر اساس کدهای ۹ گانه درآمدی به شرح زیر طبقه‌بندی گردیده است (۱):

- ۱- سهمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور
- ۲- عوارض توأم با مالیات وصولی در محل
- ۳- عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی
- ۴- عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل
- ۵- عوارض بر پروانه‌ها، کسب، فروش و تفریحات
- ۶- درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات
- ۷- درآمد تأسیسات شهرداری و جریمه و تخلفات
- ۸- درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری
- ۹- کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل.

بر اساس اطلاعات جدول شماره ۱، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی (شامل عوارض توسعه‌ی، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی - در سطح شهر، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر تراکم و تفکیک اراضی، عوارض حذف پارکینگ، عوارض بر بالکن و پیش‌آمدگی، عوارض بر معاملات غیرمنقول، عوارض قطع اشجار، ۸۰ درصد عوارض و درآمدهای وصولی و عوارض حق تصرف)، مهم‌ترین منبع درآمدی شهرداری‌های کشور است، به گونه‌ای که حدود ۴۶ درصد درآمد شهرداری‌های کشور در سال‌های ۸۰-۱۳۷۶ از این ردیف تأمین شده است. بنا بر این شهرداری‌ها برای هزینه کردن اعتبارات‌شان وابستگی زیادی به این منبع درآمد پیدا کرده‌اند.

هزینه شهرداری‌ها

فهرست هزینه‌های شهرداری‌ها به تقلید از طبقه‌بندی‌ای که در بودجه کل کشور به عمل آمده است، به چهار فصل و ۲۰ ماده طبقه‌بندی می‌شود:

- ۱۰۰۰- فصل اول: هزینه‌های پرسنلی
- ۱۰۱۰- ماده ۱- حقوق و دستمزد
- ۱۰۲۰- ماده ۲- مزایا و کمک‌ها
- ۲۰۰۰- فصل دوم- هزینه‌های اداری

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

جدول شماره ۱- بودجه شهرداری های کشور براساس کدهای اصلی درآمدی، طی سال های ۸۰-۱۳۷۶

کد فردآمد	عنوان درآمد	۱۳۷۶		۱۳۷۸		۱۳۷۷		۱۳۷۶		سال
		سهم بودجه (میلیون ریال)	سهم بودجه (درصد)	سهم بودجه (میلیون ریال)	سهم بودجه (درصد)	سهم بودجه (میلیون ریال)	سهم بودجه (درصد)	سهم بودجه (میلیون ریال)	سهم بودجه (درصد)	
۱۰	سهمیه شهرداری از پرداخت های وزارت کشور	۲۱۱۵۷	۰.۸۱	۲۲۵۲۲	۰.۷۰	۲۲۸۶۲	۰.۷۰	۲۱۱۵۷	۰.۸۱	
۲۰	عوارض برآورد مالیات وصولی در محل	۶۶۶۲۱	۱.۷۶	۱۱۷۹۲۸	۱.۲۲	۹۲۰۵۱	۱.۲۲	۶۶۶۲۱	۱.۷۶	
۲۰	عوارض بر ساختمان ها و اراضی	۱۸۲۵۰۰	۲.۶۶	۲۲۸۷۰۸	۲.۲۲	۱۱۹۵۲۸	۲.۶۶	۱۸۲۵۰۰	۲.۶۶	
۲۰	عوارض بر ترافیکات و حمل و نقل	۲۶۸۸۶۷	۲.۵۲	۱۷۱۱۷۰	۲.۲۸	۱۵۶۹۵۲	۲.۵۲	۲۶۸۸۶۷	۲.۵۲	
۲۰	عوارض بر پروانه ها، گسبه، فروش و نقل و تحولات	۵۵۲۱۷۸	۱.۲۲	۸۸۱۲۷۲	۱.۲۲	۷۲۲۲۲۲	۱.۲۲	۵۵۲۱۷۸	۱.۲۲	
۲۰	درآمدهای حاصل از فروش شهرداری وصولی در مقابل خدمات	۵۸۰۰۲	۱۵۰.۰	۸۱۸۲۲۷	۱۲۰.۰	۲۵۲۲۱۲	۱۵۰.۰	۵۸۰۰۲	۱۵۰.۰	
۷۰	درآمد تأسیسات شهرداری و مزایم و نقلات	۲۵۰۲۱۹	۱.۱۵	۲۲۰۹۸۹	۱.۱۲	۵۲۲۹۰	۱.۱۵	۲۵۰۲۱۹	۱.۱۵	
۸۰	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۲۵۲۶۸	۱.۱۲	۲۱۲۲۲	۱.۰۲	۲۷۲۱۱	۱.۱۲	۲۵۲۶۸	۱.۱۲	
۹۰	کمک های بلاعوض، وام و استقراض از موسسات دولتی	۱۸۹۵۲۲	۲.۸۲	۱۲۲۲۲۹	۱.۵۲	۲۲۰۲۲۷	۲.۸۲	۱۸۹۵۲۲	۲.۸۲	
۹۰۰		۲۷۰۲۰۷۲	۱.۰۰	۵۲۲۲۲۲	۱.۰۰	۲۲۲۱۵۱۱	۱.۰۰	۲۷۰۲۰۷۲	۱.۰۰	

ماخذ: جمعیت‌شماره، ابراهیم، بررسی و تحلیل منابع درآمدی شهرداری های کشور طی سال های ۸۰-۱۳۷۶

- ۲۰۳۰- ماده ۳- هزینه سفر، مأموریت، حمل و نقل و ارتباطات
- ۲۰۴۰- ماده ۴- اجاره و کرایه
- ۲۰۵۰- ماده ۵- خدمات قراردادی
- ۲۰۶۰- ماده ۶- سوخت، برقی و آب
- ۲۰۷۰- ماده ۷- مواد و لوازم مصرف شدنی
- ۲۰۸۰- ماده ۸- هزینه های سری
- ۳۰۰۰- فصل سوم: هزینه های سرمایه ای
- ۳۰۹۰- ماده ۹- مطالعه برای ایجاد ساختمان و تأسیسات
- ۳۱۰۰- ماده ۱۰- خرید ساختمان و زمین و حقوق انتقالی
- ۳۱۱۰- ماده ۱۱- ساختمان
- ۳۱۲۰- ماده ۱۲- ماشین آلات و تجهیزات عمده
- ۳۱۳۰- ماده ۱۳- سایر کالاهای مصرف نشدنی
- ۳۱۴۰- ماده ۱۴- خرید مصالح و لوازم ساختمانی و تأسیساتی
- ۳۱۵۰- ماده ۱۵- وام یا مشارکت سرمایه
- ۴۰۰۰- فصل چهارم: پرداخت های انتقالی
- ۴۱۶۰- ماده ۱۶- کمک و اعانه بخش عمومی
- ۴۱۷۰- ماده ۱۷- کمک و اعانه بخش خصوصی
- ۴۱۸۰- ماده ۱۸- بازپرداخت اصل و بهره وام ها
- ۴۱۹۰- ماده ۱۹- پرداخت های انتقالی به کارکنان
- ۴۲۰۰- ماده ۲۰- دیون

بر اساس تقسیم بندی مذکور، مبالغ و ترکیب هزینه شهرداری های کشور طی سال های ۶۶-۱۳۵۰ در جدول شماره ۲ نشان داده شده است.

بر اساس اطلاعات جدول شماره ۳، بیشترین سهم هزینه شهرداری های کشور در دوره ۶۶-۱۳۵۰ مربوط به هزینه پرسنلی است، با ۶۲ درصد؛ و بعد از آن هزینه سرمایه ای قرار دارد، با ۲۵ درصد. رشد هزینه شهرداری های کشور طی سال های ۱۳۵۰ تا ۱۳۶۶، زیاد بوده است.

جدول شماره ۳ سهم هر بخش از هزینه شهرداری های کشور را در سال های مختلف نشان می دهد. با توجه به اطلاعات جدول مذکور سهم هزینه برسنلی در شهرداری های کشور از سایر هزینه ها بیشتر است. این بدان معناست که نیروی انسانی بیشترین بار هزینه ای را در شهرداری های کشور دارد. روند رو به رشد هزینه برسنلی شهرداری ها تا سال

جدول شماره ۲- انواع هزینه شهرداری های کشور طی سال های ۶۶-۱۳۵۰ (۲)

سال	هزینه (میلیون ریال)			
	برسنلی	سرمایه ای	برداشت های انتظامی	جمع
۱۳۵۰	۹۵۰۸	۲۵۲۸	۲۴۰۹	۱۶۴۴۴
۱۳۵۱	۱۰۸۵۲	۹۱۳۴	۲۵۸۶	۱۸۱۱۲
۱۳۵۲	۱۳۳۲۶	۵۳۱۴	۲۴۹۴	۲۱۱۳۴
۱۳۵۳	۱۶۶۲۰	۷۴۹۸	۲۲۰۸	۲۴۳۲۶
۱۳۵۴	۲۱۵۶۰	۱۰۲۰۲	۲۳۲۶	۲۳۹۸۸
۱۳۵۵	۲۸۸۵۹	۱۳۶۳۸	۲۴۱۸	۴۴۹۱۵
۱۳۵۶	۳۴۳۰۰	۱۵۲۱۱	۵۵۵۶	۵۴۰۶۷
۱۳۵۷	۳۱۴۴۱	۱۳۸۰۸	۸۰۸۱	۵۳۳۳۰
۱۳۵۸	۳۲۹۳۳	۱۶۵۶۸	۸۶۲۹	۵۸۱۳۰
۱۳۵۹	۷۵۰۷۳	۱۹۷۲۸	۲۰۲۰	۹۷۸۲۱
۱۳۶۰	۸۰۰۴۷	۱۷۲۷۲	۲۳۲۰	۱۰۷۶۳۹
۱۳۶۱	۱۰۵۶۰۲	۲۱۷۸۹	۲۴۸۱	۱۲۹۸۷۲
۱۳۶۲	۱۱۸۰۶۶	۳۷۸۷۹	۲۰۲۲	۱۵۸۹۶۷
۱۳۶۳	۵۱۲۸۱	۲۶۵۲۲	۸۲۶۸	۸۶۰۷۱
۱۳۶۴	۸۱۳۳۰	۵۶۹۰۱	۹۸۹۷	۱۴۰۱۲۸
جمع	۷۲۸۷۲۹	۳۰۵۳۲۶	۶۵۰۲۰	۱۱۹۵۰۴۶
نسبت (برصد)	۶۱۸۸	۲۵/۵۵	۵/۵۹	۱۰۰

(توضیح: اطلاعات مربوط به هزینه سال های ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸ در دست نبوده است.)

۱۳۵۴ ادامه داشته و از سال ۱۳۵۵ روند نزولی پیدا کرده است. در طی سال های ۶۲-۱۳۶۰ مجدداً روند رو به رشد هزینه برسنلی شروع شده و اما از سال ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶ این روند به شکل نزولی ادامه یافته است.

بررسی هزینه شهرداری ها بر اساس بودجه برنامه ای

فرایند بررسی هزینه شهرداری ها با توجه به روش بودجه بندی شهرداری ها بر اساس تفکیک وظایف و برنامه ها و فعالیت های شهرداری ها نیز قابل بررسی است. بر همین اساس، بودجه شهرداری ها در قالب بودجه برنامه ای طبقه بندی گردیده، و وظایف شهرداری ها نیز بر اساس نوع هزینه اجرای هر یک از آنها طبقه بندی شده است. به عبارتی، هر نوع هزینه شهرداری در قالب نوعی سرمایه گذاری شهری تلقی گردیده و از پیش برای آن برنامه خاصی تعریف شده است. یا این توصیف، اعتبارات شهرداری ها خود نوعی منبع مالی برای انجام امور سرمایه گذاری تلقی می شود.

جدول شماره ۳- سهم انواع هزینه های شهرداری های کشور طی سال های ۶۶-۱۳۵۰

سال	شهر هزینه (بر حسب)	بررسی	اداری	سرمایه های	برنامه های انتظامی
۱۳۵۰	۵۷/۳۵	۶/۲۹	۲۱/۲۵	۲۱/۲۵	۱۶/۶۱
۱۳۵۱	۵۷/۳۴	۶/۲۹	۲۱/۲۵	۲۱/۸۸	۱۶/۶۹
۱۳۵۲	۵۸/۳۶	۶/۲۹	۲۱/۲۵	۲۳/۷۰	۱۰/۸۱
۱۳۵۳	۵۹/۸۲	۷/۵۴	۲۵/۱۲	۲۵/۱۲	۷/۵۰
۱۳۵۴	۵۹/۴۹	۶/۲۴	۲۸/۱۱	۲۸/۱۱	۶/۲۶
۱۳۵۵	۵۸/۹۵	۶/۱۵	۲۵/۸۲	۲۵/۸۲	۹/۰۸
۱۳۵۶	۶۶/۶۸	۸/۸۸	۲۰/۰۱	۲۰/۰۱	۱۶/۲۲
۱۳۵۹	۵۶/۵۴	۶/۰۹	۲۶/۸۲	۲۶/۸۲	۱۶/۵۶
۱۳۶۰	۶۹/۷۷	۶/۵۷	۱۸/۰۸	۱۸/۰۸	۷/۵۸
۱۳۶۱	۷۲/۵۹	۵/۴۱	۱۹/۰۸	۱۹/۰۸	۶/۱۲
۱۳۶۲	۷۲/۱۲	۵/۵۲	۲۰/۲۵	۲۰/۲۵	۶/۱۱
۱۳۶۳	۷۱/۱۷	۶/۲۰	۲۰/۰۸	۲۰/۰۸	۶/۲۵
۱۳۶۴	۶۹/۵۸	۵/۷۱	۲۳/۳۲	۲۳/۳۲	۶/۳۸
۱۳۶۵	۶۵/۳۷	۱۰/۴۶	۲۷/۷۹	۲۷/۷۹	۶/۲۸
۱۳۶۶	۵۱/۵۶	۹/۸۱	۳۳/۵۲	۳۳/۵۲	۵/۷۱
جمع	۶۱/۸۲	۶/۹۶	۲۵/۵۵	۲۵/۵۵	۵/۶۹

در این طبقه بندی سهم ترین اقلام تشکیل دهنده اعتبارات شهرداری ها به شرحی که در پی می آید، و براساس برنامه ها و فعالیت ها طبقه بندی شده اند. این طبقه بندی با توجه به کیفیت فعالیت ها و وظائف شهرداری، به نحوی صورت می گیرد که هزینه اجرای هر یک از فعالیت های شهرداری را در عناوین شناخته شده بودجه، قابل برآورد سازد. بدین ترتیب اعتبارات شهرداری ها به اعتبارات عمومی و اعتبارات سازمان های وابسته به شهرداری ها تقسیم می شوند و اعتبارات عمومی را نیز می توان به سه وظیفه خدمات اداری، خدمات شهری و عمران شهری تقسیم کرد.

۱- وظیفه خدمات اداری، که در برگرفته فعالیت های اداری شهرداری است و ده زیر بخش را به شرح زیر در بر می گیرد:

- ۱- انتخابات و اداره امور شورای اسلامی شهرها
- ۲- اداره امور دفتر شهردار و معاونان و مشاوران
- ۳- حراست و روابط عمومی
- ۴- ارزشیابی، بازرسی و رسیدگی به شکایات
- ۵- خدمات اداری (کارگزینی، دبیرخانه، بایگانی)
- ۶- خدمات مالی (حسابداری و اموال وصول درآمد، ممیزی و وصول درآمد نوسازی و کاربردازی)
- ۷- برنامه ریزی، تشکیلات و روش ها و آموزش
- ۸- امور حقوقی و املاک
- ۹- نظارت و کنترل (اجرایات، رفع سد معبر و پلیس ساختمان)
- ۱۰- خدمات کامپیوتری و خرید تجهیزات.

۲- وظیفه خدمات شهری، در برگرفته فعالیت هایی است که مستقیماً منجر به ارائه خدمت به شهروندان می شود؛ شامل:

- ۱- برنامه رفت و روب و نظافت شهر
 - الف - رفت و روب و نظافت شهر
 - ب - جمع آوری و دفع زباله
 - ج - دفع حیوانات مزاحم.
- ۲- برنامه نگهداری و بهبود محیط شهری
 - الف - اداره امور کشتارگاه ها
 - ب - اداره امور گورستان ها
 - ج - اداره امور پارک ها و فضای سبز (نگهداری پارک ها و فضای سبز، نگهداری میدان ها)
 - د - پلاک کوبی و نام گذاری معابر.
- ۳- امور آتش نشانی و خدمات ایمنی و حفاظت شهر
 - الف - جلوگیری از وقوع حریق و اطفای آن
 - ب - رفع خطر از ساختمان های شکننده و کهنه و مزاحم
 - ج - نگهداری و لایروبی مسیرها
 - د - هدایت آب های سطحی
 - ه - نگهداری و مراقبت از شبکه فاضلاب ها.
- ۴- برنامه بهبود ترافیک شهری
 - الف - ترافیک شهری (مطالعات و مدیریت سیستم حمل و نقل ترافیک)
 - ب - اداره امور پارکینگ ها و پارکومترها.
 - ۵- برنامه حمل و نقل شهری
 - الف - اتوبوس رانی و مینی بوس رانی

هم میزان اسمی اعتبارات جاری شهرداری ها و هم سهم آن از کل اعتبارات شهرداری ها در طول دوره مورد بررسی رو به رشد بوده است.

- ب - ناکسی زانی
 ج - اداره امور حمل و نقل زیرزمینی.
 ۶- برنامه خدمات اجتماعی
 الف - اداره امور هتل ها و رستوران های وابسته به شهرداری
 ب - نگهداری مجتمع های تفریحی وابسته به شهرداری
 ج - کمک در امور ورزشی، تفریحات سالم و نظارت بر امور سینماها.
 ۷- برنامه توزیع آب آشامیدنی
 الف - نگهداری شبکه آب شهر
 ب - واگذاری انشعابات جدید
 ج - تعیین و وصول آب بهای مشترکان.
 ۸- برنامه شهرسازی و نظارت بر توسعه و عمران شهر
 الف - صدور پروانه های ساختمانی مسکونی، تجاری، و جز آن
 ب - رسیدگی به نقشه های تفکیکی و صدور اجازه تفکیک
 ج - سایر امور مربوط به برنامه شهرسازی و نظارت بر توسعه عمران شهرها.

سهم اعتبارات عمرانی شهرداری ها از کل اعتبارات، روندی کاهنده داشته است.

۳- وظیفه عمران شهری، شامل:

- ۱- برنامه برنامه ریزی شهری
 - ۲- برنامه هدایت و دفع آب های سطحی داخل شهری
 - ۳- برنامه حمل و نقل و بهبود عبور و مرور شهری
 - ۴- برنامه ایجاد تأسیسات حفاظتی شهرها
 - ۵- برنامه بهبود محیط شهری
 - ۶- برنامه ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، فرهنگی و توریستی
 - ۷- برنامه ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری
 - ۸- برنامه ایجاد تأسیسات درآمدزا.
- البته می بایست اعتبارات برخی از سازمان های وابسته به شهرداری ها را نیز به اعتبارات مذکور اضافه کرد (۳)

بررسی اعتبارات شهرداری های کشور در سال های ۱۳۷۹-۱۳۷۱

همان طور که پیش تر بیان شد، اعتبارات شهرداری های کشور به دو بخش اعتبارات عمومی و اعتبارات سازمان ها و مؤسسات وابسته تقسیم می شود. اعتبارات عمومی، خود به سه قسمت وظیفه خدمات اداری، وظیفه خدمات شهری و وظیفه عمران شهری تقسیم می گردد. دو وظیفه خدمات اداری و وظیفه خدمات شهری از محل اعتبارات جاری، و وظیفه عمران شهری از محل اعتبارات عمرانی تأمین مالی می گردد.

اعتبارات سازمان ها و مؤسسات وابسته نیز به هزینه های مربوط به برخی سازمان ها - همانند سازمان آب، سازمان آتش نشانی، سازمان گورستان، سازمان خدمات موتوری، سازمان توسعه و عمران و از این دست - اختصاص می یابد. جمع کل اعتبارات شهرداری از جمع اعتبارات عمومی و اعتبارات سازمان های وابسته با کسر ارقام تکراری به دست می آید.

بررسی سهم اعتبارات شهرداری های کشور در سال های مختلف

بر اساس جداول شماره ۴ و ۵، جمع کل اعتبارات شهرداری های کشور در سال ۱۳۷۱ معادل ۹۹۴/۶۹ میلیارد ریال بوده است. حدود ۲۳/۸۲ درصد از کل اعتبارات از نوع اعتبارات جاری و بقیه آن از محل اعتبارات عمرانی بوده است. سهم اعتبارات سازمان ها و مؤسسات وابسته به اعتبارات عمومی از کل اعتبارات شهرداری ها به ترتیب ۸/۰۲ درصد و ۹۲/۶۶ درصد بوده است (شامل وظیفه خدمات اداری با ۱۰/۴۸ درصد، وظیفه خدمات شهری با ۲۸/۶۲ درصد، و وظیفه عمران شهری با ۵۳/۵۶ درصد). با نگاهی ریزتر به اقلام تشکیل دهنده اعتبارات، می توان دریافت که برنامه بهبود عبور و مرور شهرها با ۲۱/۶۸ درصد، برنامه برنامه ریزی توسعه شهری با ۸/۴۷ درصد، از مهم ترین عناصر تشکیل دهنده اعتبارات شهرداری ها در سال ۱۳۷۱ هستند. اما جمع کل اعتبارات شهرداری های کشور در سال ۱۳۷۲ نشان از رشدی ۵۵ درصدی نسبت به سال قبل داشته

جدول شماره ۴ - مجموع اعتبارات شهرداری های کشور به تفکیک جاری و عمرانی طی سال های ۷۶ - ۱۳۷۱

(ارقام به میلیون ریال)

سال	میزان اعتبارات						
	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷
اعتبارات جاری	۲۷۷۶	۳۳۰	۸۲۷	۹۶۸	۱۲۵۲	۱۵۶۶	۱۸۱۲
اعتبارات جاری فعالیت توسعاری از محل ۶۰ درصد توسعاری	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
اعتبارات جاری فعالیت توسعاری از محل اعتبار عمومی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
بقیه اعتبارات جاری	۹۹۲۸	۲۸۷۲۲	۱۸۱۷۳	۳۱۲۲۱	۳۳۲۲۷	۴۷۱۲۲	۶۲۲۲۵
جمع اعتبارات منطقه خدمات شهری	۱۰۲۲۱۸	۱۳۸۶۳۲	۹۱۲۸۸	۱۶۱۲۸۸	۲۲۲۲۰۲	۲۷۲۲۰۲	۳۳۲۲۰۲
مطابق خدمات شهری	۲۸۶۶۹	۲۲۲۲۵۵	۲۱۱۱۸۱	۲۵۸۶۴۴	۲۸۷۲۲۷	۳۳۲۲۰۲	۳۳۲۲۰۲
وظیفه عمران شهری	۵۳۸۰۷	۸۶۹۱۸۲	۸۸۱۲۹۱	۱۰۲۲۲۰۲	۱۰۲۲۲۰۲	۱۰۲۲۲۰۲	۱۰۲۲۲۰۲
برنامه برنامه ریزی شهری	۸۲۰۰	۱۰۱۶۵۲	۹۸۶۱۴	۱۰۲۲۲۰۲	۱۰۲۲۲۰۲	۱۰۲۲۲۰۲	۱۰۲۲۲۰۲
برنامه هدایت و دفع آسایش سطحی و اقل شهری	۱۶۱۲۷	۲۸۵۹۰	۳۱۲۷۱	۳۱۲۷۱	۳۱۲۷۱	۳۱۲۷۱	۳۱۲۷۱
برنامه بهبود و عبور و مرور شهرها	۲۱۵۶۸۲	۳۷۶۱۲۱	۲۰۹۱۸۸	۲۱۲۸۲۳	۲۱۲۸۲۳	۲۱۲۸۲۳	۲۱۲۸۲۳
برنامه ایجاد توسعه تأسیسات آب آشامیدنی	۱۶۴۲۷	۲۶۵۲	۲۶۵۲	۲۶۵۲	۲۶۵۲	۲۶۵۲	۲۶۵۲
برنامه ایجاد و توسعه تأسیسات حفاظتی شهری	۵۰۲۸۸	۲۸۳۰۹	۲۸۳۰۹	۲۸۳۰۹	۲۸۳۰۹	۲۸۳۰۹	۲۸۳۰۹
برنامه بهبود محیط شهری	۵۱۲۲۱	۱۸۸۷۰۷	۱۸۸۷۰۷	۱۸۸۷۰۷	۱۸۸۷۰۷	۱۸۸۷۰۷	۱۸۸۷۰۷
برنامه ایجاد اماکن ورزشی، تفریحی و فرهنگی	۲۶۸۲۱	۵۰۲۲۱	۲۶۸۲۱	۲۶۸۲۱	۲۶۸۲۱	۲۶۸۲۱	۲۶۸۲۱
برنامه ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری	۴۱۲۷۱	۱۲۰۲۸۲	۱۲۰۲۸۲	۱۲۰۲۸۲	۱۲۰۲۸۲	۱۲۰۲۸۲	۱۲۰۲۸۲
جمع اعتبارات عمومی	۹۱۲۸۸	۱۳۸۶۳۲	۹۱۲۸۸	۱۶۱۲۸۸	۲۲۲۲۰۲	۲۷۲۲۰۲	۳۳۲۲۰۲
جمع اعتبارات سازمان های وابسته	۷۱۲۷۷	۱۶۲۲۱	۱۶۲۲۱	۱۶۲۲۱	۱۶۲۲۱	۱۶۲۲۱	۱۶۲۲۱
گسترش بودجه ای که بودجه منظور شده اند	۸۷۲۲	۰	۰	۰	۰	۰	۰
اعتبارات تخصیص از محل دریافتی از سایر مؤسسات	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
جمع کل اعتبارات شهرداری	۹۹۲۸۸	۱۵۳۸۵۳	۱۰۲۲۲۰۲	۱۶۱۲۸۸	۲۲۲۲۰۲	۲۷۲۲۰۲	۳۳۲۲۰۲

مأخذ: گوی خدمات و برنامه های دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور با اطلاعات مربوطه خلاصه بودجه شهرداری های کشور سال های ۱۳۸۰ - ۱۳۷۱
 * اختلاف احتمالی در مجموع ها ناشی از گرد کردن اعداد است.

است. حدود ۳۹/۶۶ درصد از کل اعتبارات از محل اعتبارات جاری و بقیه آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین شده است. سهم اعتبارات سازمان ها و مؤسسات وابسته نیز به ۱۵/۵۵ درصد افزایش یافته است (به تفکیک وظیفه خدمات اداری یا ۱۸/۸۲ درصد، وظیفه خدمات شهری یا ۱۴/۷۹ درصد، و وظیفه عمران شهری یا ۵۵/۱۷ درصد). در این مورد نیز می توان دریافت که برنامه بهبود عبور و مرور شهرها با ۲۴/۳۱ درصد، برنامه بهبود محیط شهری یا ۷/۷۱ درصد، و برنامه برنامه ریزی شهری یا ۶/۶ درصد از مهم ترین عناصر تشکیل دهنده اعتبارات شهرداری ها بوده اند.

در حالی که میزان اعتبارات شهرداری ها در سال ۷۳ نسبت به سال ۷۲ رشد چندانی نداشته، ۴۲/۳۴ درصد از کل اعتبارات، از محل اعتبارات جاری تأمین گردیده و ۵۷/۶۶ درصد بقیه از محل اعتبارات عمرانی تأمین مالی شده است. ۸۹/۷۱ درصد از کل اعتبارات شهرداری ها به اعتبارات عمومی (وظیفه خدمات اداری یا ۱۱/۵۱ درصد، وظیفه خدمات شهری یا ۲۳/۷۲ درصد، و وظیفه عمران شهری یا ۵۲/۴۹ درصد) اختصاص یافته است و ۱۰/۴۴ درصد آن به اعتبارات سازمان ها، مهم ترین عناصر تشکیل دهنده اعتبارات شهرداری ها در سال ۱۳۷۳ نیز مشابه سال قبل بوده است.

اعتبارات کل شهرداری ها در سال ۱۳۷۵ نسبت به سال ۷۳ نشان از رشد ۸۲ درصدی دارد. آمارهای سال ۱۳۷۴ موجود نیست. در سال مذکور، حدود ۴۴/۲ درصد از کل اعتبارات از محل اعتبارات جاری تأمین گردیده است و بقیه آن از محل اعتبارات عمرانی، سهم اعتبارات سازمان ها و مؤسسات وابسته از کل اعتبارات به ۱۸/۶۹ درصد رسیده است (به تفکیک وظیفه خدمات اداری یا ۱۰/۷۷ درصد، وظیفه خدمات شهری یا ۲۷/۹۷ درصد، و وظیفه عمران شهری یا ۵۰/۶۲ درصد). در سال برنامه بهبود عبور و مرور شهرها با ۲۳/۵۳ درصد، برنامه برنامه ریزی شهری یا ۶/۷۲ درصد، و برنامه بهبود محیط شهری یا ۶/۵۳ درصد از مهم ترین عناصر تشکیل دهنده اعتبارات شهرداری ها بوده اند.

میزان اعتبارات شهرداری های کشور در سال ۱۳۷۶ در مقایسه با سال ۱۳۷۵ حدود ۶۲ درصد رشد داشته است. از کل اعتبارات حدود ۴۴ درصد از محل اعتبارات جاری و ۵۶/۲۰ درصد بقیه از محل اعتبارات عمرانی تأمین گردیده

در سال ۱۳۷۸ برای اولین بار در دوره مورد بررسی، سهم اعتبارات عمرانی به کمتر از ۵۰ درصد کاهش یافته است.

جدول شماره ۵- سهم اعتبارات شهرداری های کشور در سال های ۷۹-۱۳۷۱

(ارقام به درصد)

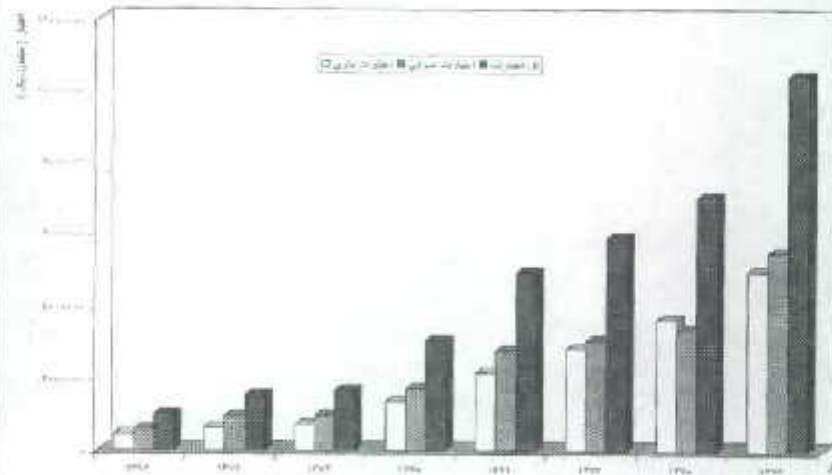
عنوان اعتبارات	سال			۱۳۷۱			۱۳۷۲			۱۳۷۳			۱۳۷۵			۱۳۷۶			۱۳۷۷			۱۳۷۸			۱۳۷۹		
	کل	عمومی	جاری	کل	عمومی	جاری	کل	عمومی	جاری	کل	عمومی	جاری	کل	عمومی	جاری	کل	عمومی	جاری	کل	عمومی	جاری	کل	عمومی	جاری	کل	عمومی	جاری
اعتبارت جاری جهت تأمین از محل - درآمد	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
اعتبارت جاری جهت تأمین از محل - اعتبارات عمومی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
بدهی اعتبارات جاری	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
سهم اعتبارات بقیه منابع دولتی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
وظیفه خدمات شهری	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
وظیفه عمران شهری	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های عبور و مرور شهری	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های آب و برق - گاز - تلفن - مخابرات - آذوقه	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های امور دولتی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های خدمات اجتماعی - رفاه	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های توسعه خدمات اجتماعی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های توسعه خدمات اجتماعی - رفاه	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های توسعه خدمات اجتماعی - رفاه	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های توسعه خدمات اجتماعی - رفاه	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های توسعه خدمات اجتماعی - رفاه	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه های توسعه خدمات اجتماعی - رفاه	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
جمع اعتبارات عمومی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
جمع اعتبارات دولتی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
جمع کل اعتبارات	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
جمع کل اعتبارات عمومی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
جمع کل اعتبارات دولتی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰

است. سهم اعتبارات عمومی از کل اعتبارات به حد ۷۹/۶۱ درصد کاهش یافته است؛ و این خود نشان از گسترش مطلق و نسبی اعتبارات سازمان ها و مؤسسات وابسته دارد. برنامه بهبود عبور و مرور شهرها یا ۲۱/۸۱ درصد از کل اعتبارات، همچنان در صدر مهم ترین اقلام در نظر گرفته شده در اعتبارات کل شهرداری ها بوده است. در حالی که جمع کل اعتبارات شهرداری های کشور در سال ۱۳۷۷ نشان از رشدی ۱۱ درصدی نسبت به سال قبل داشته. حدود ۴۸/۵۰ درصد از کل اعتبارات از محل اعتبارات جاری و بقیه آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین شده است. سهم اعتبارات سازمان ها و مؤسسات وابسته و اعتبارات عمومی از کل اعتبارات شهرداری ها به ترتیب ۲۶/۱۳ درصد و ۷۹/۷۵ درصد (با تفکیک وظیفه خدمات اداری با ۱۵/۰۱ درصد، وظیفه خدمات شهری با ۱۹/۷۳ درصد و وظیفه عمران شهری با ۴۴/۹۹ درصد) بوده است. با نگاهی ریزتر به اقلام تشکیل دهنده اعتبارات می توان دریافت که همچنان برنامه های بهبود عبور و مرور شهرها و برنامه ریزی شهری از مهم ترین عناصر تشکیل دهنده اعتبارات شهرداری ها بوده اند. جمع کل اعتبارات شهرداری های کشور در سال ۱۳۷۸ رشدی ۲۰ درصدی را نسبت به سال قبل نشان می دهد. حدود ۵۲/۱۲ درصد از کل اعتبارات از محل اعتبارات جاری و بقیه آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین شده است. به این ترتیب در سال ۱۳۷۸ برای اولین بار در دوره مورد بررسی سهم اعتبارات عمرانی به کمتر از ۵۰ درصد کاهش یافته است. سهم اعتبارات سازمان ها و مؤسسات وابسته و اعتبارات عمومی از کل اعتبارات شهرداری ها به ترتیب ۲۶/۰۲ درصد و ۷۷/۰۲ درصد بوده است. اعتبارات عمومی خود به سه قسمت، وظیفه خدمات اداری با ۲۰/۷۳ درصد، وظیفه خدمات شهری با ۱۵/۹۶ درصد و وظیفه عمران شهری با ۴۰/۳۲ درصد تقسیم می شود. برنامه های بهبود عبور و مرور شهرها، برنامه ریزی شهری و بهبود محیط شهری از مهم ترین عناصر تشکیل دهنده اعتبارات شهرداری ها در این سال بوده اند. نهایتاً اینکه جمع کل اعتبارات شهرداری های کشور در سال ۱۳۷۹ نشان از رشدی ۴۹ درصدی نسبت به سال قبل داشته است. حدود ۴۷/۶۴ درصد از کل اعتبارات از محل اعتبارات جاری و بقیه آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین شده است. سهم اعتبارات سازمان ها و مؤسسات وابسته به اعتبارات عمومی از کل اعتبارات شهرداری ها به ترتیب ۲۳/۷۹ درصد و ۷۷ درصد

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۷

با تفکیک وظیفه خدمات اداری با ۱۷/۲۲ درصد، وظیفه خدمات شهری با ۱۲/۵۹ درصد و وظیفه عمران شهری با ۴۶/۱۹ درصد است. ناگفته نماند که مهم‌ترین عناصر تشکیل دهنده اعتبارات شهرداری‌ها در این سال نیز مشابه سال قبل است.

جمع کل اعتبارات شهرداری



نمودار شماره ۶ - مقایسه اعتبارات شهرداری‌های کشور، طی سال‌های ۱۳۷۹-۷۹

در مورد روند حرکتی مقادیر اسمی، هم از جدول شماره ۴ و هم از نمودار شماره یک، کاملاً مشخص است که این روند دائماً صعودی بوده و جمع کل اعتبارات شهرداری با نرخ رشد متوسط ۳۴ درصد در سال از ۹۹۴/۶۹ میلیارد ریال در نشان می‌دهد که میزان اعتبار بخش‌هایی که از محل اعتبارات جاری استفاده می‌کنند، در دوره بررسی در حال افزایش بوده است و میزان اعتبار بخش‌هایی که از محل اعتبارات عمرانی استفاده می‌کرده‌اند، در حال کاهش.

هم میزان اسمی اعتبارات جاری شهرداری‌ها و هم سهم آن از کل اعتبارات شهرداری‌ها در طول دوره مورد بررسی، بجز در سال‌های ۷۲ و ۷۹ که سهم آن کاهش یافته، دائماً رو به رشد بوده است. حداقل و حداکثر سهم اعتبارات جاری از کل اعتبارات به ترتیب در سال ۷۲ با ۳۹/۶۶ درصد و در سال ۷۸ با ۵۲/۱۲ درصد بوده است.

اما سهم جمع کل اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها از کل اعتبارات، بر عکس سهم اعتبارات جاری، روندی کاهنده داشته، اگر چه مقادیر اسمی آن در همه سال‌ها افزایش یافته است. حداقل و حداکثر سهم اعتبارات عمرانی به ترتیب مربوط به سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۲ یا ۴۷/۸۸ درصد و ۶۰/۳۴ درصد بوده است.

نتیجه

همان گونه که در قسمت‌های قبل ذکر شد، کل اعتبارات شهرداری‌ها به دو بخش اعتبارات عمومی و اعتبارات سازمان‌ها تقسیم می‌شود. از طرف دیگر، کل اعتبارات شهرداری‌ها بنا به ماهیت زیر بخش‌های هر کدام از آنها، از دو قسمت تأمین مالی می‌شود: از محل اعتبارات جاری و از محل اعتبارات عمرانی. جمع اعتبارات عمومی از محل اعتبارات جاری شهرداری‌ها شامل دو وظیفه خدمات اداری و خدمات شهری است و وظیفه عمران شهری در این قسمت نمی‌آید. نمودار شماره یک به خوبی نشان می‌دهد که چگونه میزان مطلق و اسمی این بخش در طی سال‌های مورد بررسی در هیچ یک از سال‌ها کاهش نداشته و تقریباً به صورت فزاینده افزایش یافته است. لذا افزایش در اعتبارات عمومی از محل اعتبارات جاری، تقریباً هماهنگ با افزایش کل اعتبارات شهرداری‌ها افزایش یافته است.

روند تغییرات میزان اسمی و روند تغییرات سهم اعتبارات عمومی از محل اعتبارات عمرانی تقریباً همانند اعتبارات عمومی از محل اعتبارات جاری است ولی این بخش دارای میزان و سهم بیشتری نسبت به اعتبارات عمومی از محل اعتبارات جاری است. بیشترین سهم اعتبارات عمومی از محل اعتبارات جاری از کل اعتبارات شهرداری‌ها در سال ۱۳۷۱ بوده که به ۳۹/۰۹ درصد رسیده است؛ ولی بیشترین سهم اعتبارات عمومی از محل اعتبارات عمرانی از کل اعتبارات شهرداری‌ها در سال ۱۳۷۲ بوده که به ۵۲/۱۷ درصد کل اعتبارات شهرداری‌ها رسیده است. این در حالی است که میزان مطلق این بخش در هیچ یک از سال‌ها کاهش پیدا نکرده و همیشه در حال افزایش بوده است.

- تاریخ: ۱۳۸۷
- ۱- گروه خدمات رفاهی، رفاه‌بخش، برنامه‌ریزی عمرانی و وزارت کشور، اطلاعات مربوط به خلاصه‌نامه شهرداری‌های کشور، سال‌های ۸۰-۱۳۷۷.
 - ۲- دفتر امور اقتصادی و سرمایه‌گذاری سازمان شهرداری‌های کشور، مجموعه اطلاعات مربوط به بودجه و درآمد شهرداری‌های کشور.
 - ۳- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری سازمان شهرداری‌ها و کشور، طرح جامع راهبردی آموزش شهرداری‌ها و نظارتی‌های تقویتی انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۹.
 - ۴- جستارها، راهبردی، راهکارهای تعیین منابع درآمدی جدید برای شهرداری‌های کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۸۰.
 - ۵- جستارها، راهبردی، بررسی و تحلیل منابع درآمدی شهرداری‌های کشور طی سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۷۶، نشریه‌های پژوهشی سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۶.
 - ۶- مؤسسه مشاور کشور، ارزیابی سطح موجود و معرفی منابع جدید درآمد برای شهرداری‌های کشور، سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۵۳.
 - ۷- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهرداری‌ها، تقویتی‌های بخش شهری، بهمن ۱۳۷۴.
 - ۸- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهرداری‌ها، کشور، بررسی درآمد و هزینه شهرداری‌های کشور در سال‌های ۶۶-۱۳۵۲.
- یادداشت:
- ۱- برای اطلاعات بیشتر، برجسته، منبع درآمدی شهرداری‌ها، که، مقاله مؤلف، در وبسایت شماره ۸ شهرداری‌ها.
 - ۲- اعلام چندین مشکل، به از طریق گزارش‌های مردمی در زمینه شهرداری‌های کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهرداری‌ها، کشور، سال ۱۳۸۰ است.
 - ۳- برای اطلاعات بیشتر، تقویتی‌های بخش شهری، بهمن ۱۳۷۴، در بخش درآمدی، سازمان شهرداری‌ها و کشور، ۱۳۷۶.
 - ۴- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهرداری‌ها، کشور، درآمد و هزینه شهرداری‌های کشور در سال‌های ۶۶-۱۳۵۲.

چکیده

نظام نوین در بودجه‌ریزی با متونی کاملاً متفاوت، در شرایطی پا به عرصه مدیریت مالی کشورمان گذاشت که سال سوم برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به اتمام رسید. ارائه تصویری درست و دقیق از ساختار نظام نو بودجه‌ریزی به صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران مدیریت شهری کمک می‌کند در تحقق اهداف مورد انتظار و همچنین فراهم سازی استراتژی‌های مناسب برای سال یا ایامی برنامه سوم، گام‌های مؤثری را برای شروع مطلوب برنامه چهارم توسعه بردارند.

بودجه‌ریزی در ایران به دلیل وجود یازدهای از مشکلات، همچون وجود تنوع در مفهوم دولت یا تلقی ساختاری کاملاً مسئول از آن در مقابل اختیاراتی بسیار محدود، ساختار تنخواهی حساب‌ها و توزیع اعتبارات براساس سازمان تشکیلاتی دولت، حسابداری دولت را به ثبت معاملات «نقدی» محدود گردانیده و پایه‌های نظام حقوقی و مالی مستقر در دولت را با مشکل مواجه ساخته است.

کیفیت و ساختار بودجه و انطباق با سازمان اداری و تشکیلاتی، محدودیت استمرار حساب‌ها و قابلیت انتقال آنها برای ارائه ارزش‌داری‌های ثابت سرمایه‌ای یا موجودی اموال بخش عمومی در انتهای هر دوره مالی از مهم‌ترین نکاتی است که در نظام نو بودجه‌ریزی مطرح گردیده است.

توسعه مشارکت و گسترش تعامل با بخش‌های دولتی به منظور اعتلای نوع همکاری‌ها و ایجاد بسترهای جدید برای بخش مدیریت شهری و ضرورت مطالعه و تحقیق در زمینه تعیین شاخص‌های توزیع اعتبارات دولتی با توجه به قابلیت جذب منابع به وسیله شهرداری‌های کشور، از جمله مواردی است که سعی شده است در این مقاله به آن اشاره گردد.

مدیریت شهری و نظام نوین بودجه‌ریزی

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ - بهار ۱۳۸۲

یابک نظرزاده
کارشناس برنامه‌ریزی
E-mail: bozzaradch@nsm.com

مفهوم مدیریت شهری در تعامل میان کارگزاران متعدد و متنوع خود شامل شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی شهر، سازمان‌های اجرایی مرتبط با نهادهای شهری (بخش‌های دولتی به عنوان بازوی اجرایی حکومت نظیر وزارتخانه‌های کشور، مسکن و شهرسازی و جز آن) و نهادهای مردمی (سازمان‌های غیردولتی [۱]، سازمان‌های محلی [۲]، سازمان‌های داوطلبانه عمومی [۳]) و همچنین شهروندان به منصفه ظهور می‌رسد. مدیریت شهری در کلیت خود در بردارنده مقوله‌هایی است چون سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های کمی و کیفی، سازماندهی، اجرا، نظارت و ارزیابی در گستره گروه‌هایی که عمده فعالیت‌های‌شان عمرانی، خدماتی، نظارتی و امور مربوط به رفاه اجتماعی است. هدف عمده و اساسی مدیریت شهری، ایجاد و توسعه و تعمیق شیوه‌های زندگی شهری شایسته مطلوب است.

نقطه عطف مدیریت شهری معاصر را، فارغ از مباحث مرتبط با تاریخچه آن، می‌توان دهه ۱۳۳۰ شمسی و اصلاحات مجلس در خصوص قانون شهرداری‌ها دانست. بر پایه این قانون، مقرر گردید که امور مردم به خود آنها سپرده شود (موسوی عبادی، ۱۳۷۸، ص ۲۴) و در تقسیم‌بندی کلی نیز وظایف چهارگانه‌ای (عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی) به شهرداری‌های کشور محول گردید تا موجبات رفاه و آسایش عمومی فراهم گردد (سعیدنیا، ۱۳۷۹، ص ۲۷).

در چنین شرایطی شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌های محلی منتخب مردم، می‌بایست در چارچوب قوانین و مقررات خود و از محل‌های مختلف درآمدی مانند درآمدهای عمرانی، درآمدهای خدماتی و درآمدهای محلی اداره گردند اما گستردگی و عدم مشارکت مناسب مردم در اداره امور موجبات آن را فراهم ساخت تا مشکلات مالی عدیده‌ای برای شهرداری‌های کشور به وجود آید و وزارت کشور به منظور ایفای نقش مؤثر، اعطای برخی کمک‌های مالی را به آنها معمول دارد. عمده این کمک‌ها شهرداری‌های شهرهای کوچک و متوسط را در بر می‌گرفته، و متأثر از سیاست‌های اتخاذ شده در زمینه کمک به شهرداری‌ها با تأکید بر خودکفایی و عدم وابستگی آنها به اعتبارات دولتی بوده است.

بنابراین غیرحتمی بودن شهرداری‌های کشور نبایستی تأثیر نامطلوبی در درک مشترک از مفاهیم جدید اقتصادی برای بخش مدیریت شهری فراهم سازد و موجب گردد تا اهداف و روابط مالی لازم و مورد انتظار مدیریت شهری با بخش دولتی دچار خدشه شود.

با توجه به این تعریف، دولت همواره سعی داشته در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دوره‌های میان مدت، اهداف مندرج در مفهوم مدیریت شهری را تحقق بخشد. این توجه را می‌توان از مفاد مواد مندرج در قانون برنامه سوم توسعه و نیز قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت دریافت کرد. این جهت‌گیری‌ها به همراه ضرورت‌های کلان بازرگاری در ساختار بودجه‌ریزی کل کشور و نیز لزوم درک مشترک از مفاهیم مالی و اقتصادی و پیوستن به جامعه جهانی و استفاده مطلوب‌تر از منابع علمی مرتبط، کشور را در مسیری قرار داد تا در سال ۱۳۸۰ مجلس شورای اسلامی بر پایه مفاد تبصره ۴۸ قانون بودجه ضرورت اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی در کشور را به دولت تکلیف کند.

اعمال این قانون در سال گذشته با نام نظام نو بودجه‌ریزی در ایران در شرایطی اجرا گردیده که سال سوم برنامه سوم رو به اتمام است. از طرفی داشتن تصویری صحیح از نظام نو بودجه‌ریزی به صاحب‌منظوران و دست‌اندرکاران مدیریت شهری کمک می‌کند تا ضمن وحدت نظر در نظام بودجه‌ریزی کشور و ارائه پژوهش‌ها و متون یکسان در این زمینه، بتوانند فضاهای جدیدی را برای تحقق بهتر اهداف مدیریت شهری فراهم سازند. بدین ترتیب می‌توان ضمن توسعه منابع، گام‌های مؤثرتری در جهت بهبود برنامه‌ریزی و مدیریت شهری برداشت.

با توجه به توضیحات پیش گفته، از کان اصلی مقاله حاضر محورهای اصلی مدیریت شهری و نظام نو بودجه‌ریزی است و سعی شده است تا تصویری روشن از روش‌های نو بودجه‌ریزی، با رویکردی مناسب به مدیریت شهری، ارائه گردد.

مروری بر نظریه‌های بودجه‌ریزی

فرایند بودجه‌ریزی در دولت موضوعی است که از دیدگاه‌های مختلف مورد مطالعه قرار گرفته است. در کتاب‌ها و متون مربوط به بودجه در دوره بعد از جنگ جهانی دوم چهار دیدگاه اصلی را می‌توان تشخیص داد. اولین دیدگاه رویکرد هنجاری [۴] است. این دیدگاه ویژگی اصلی متون مربوط به مالیه عمومی است و مثال بارز آن کتاب ماسگر [۵] است که زمینه اصلی بحث آن کاربرد اصول نظری اقتصاد رفاه در تصمیم‌گیری بودجه است. یعنی جایی که مدیریت شهری به عنوان نوعی روش و تکنیک، ایجاد و توسعه و تعمیق شیوه‌های زندگی شهر نشینی مطلوب را در حوزه‌های شهری به منصفه ظهور می‌رساند. در رویکردی دیگر، [۶] (ارو) بحث تازه توابع رفاه اجتماعی (نظریه انتخاب اجتماعی) را آغاز کرد و در ادامه ساموئلسن [۷] اصول نظری اقتصاد رفاه را تعمیم داد و شرایط جدیدی را برای تخصیص بهینه کالاهای

عمومی فراهم ساخت.

با توجه به این توضیحات، نظریات بودجه‌ریزی را می‌توان به چهار دسته کلی شامل بودجه‌ریزی برنامه‌ای، بودجه‌ریزی عملیاتی، بودجه‌ریزی بر مبنای طرح‌ریزی و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر دسته‌بندی کرد.

□ بودجه‌ریزی برنامه‌ای [۸]

بودجه‌ریزی به طریق برنامه‌ای از سال ۱۹۴۹ در ایالات متحده آمریکا و به منظور اصلاح مدیریت سازمان‌های دولتی مطرح گردید.

در این روش تهیه و تنظیم بودجه به شکل برنامه کار تنظیم گردید و برای هر برنامه کار اعتبار خاصی منظور شد. ایجاد ارتباط میان مواد هزینه و عوامل به کار گرفته شده از یک طرف، و نتایج کار به دست آمده از سوی دیگر، نشان می‌دهد که در طی سال مالی مورد نظر چه کالاها و خدماتی به صورت محصول نهایی و یا فعالیت‌های بخش دولتی، تولید شده‌اند.

□ بودجه‌ریزی عملیاتی [۹]

این روش در حقیقت همان روش بودجه‌ریزی به روش برنامه‌ای است اما به صورتی دقیق اجرای برنامه‌های مختلف را از منظر «فایده و هزینه» تجزیه و تحلیل می‌کند.

در این روش اندازه‌گیری حجم کار، قیمت تمام شده تولید یا خدمت با معیارها و استانداردها مقایسه تطبیقی و تحلیل می‌گردد. اساس بودجه‌ریزی عملیاتی بر چهار اصل استوار است: ۱- روش اندازه‌گیری؛ ۲- حسابداری قیمت تمام شده؛ ۳- استفاده از معیارها؛ و ۴- استفاده از استانداردها.

□ بودجه‌ریزی بر مبنای طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی [۱۰] (P.P.B.S.):

در حیطه رویکردهای هنجاری، فرایند بودجه‌ریزی به موازات شاخه نظری اقتصاد رفاه گسترش یافت و مدیریت مالی به نوآوری‌های دیگری همچون نظام بودجه‌ریزی بر مبنای طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی (P.P.B.S.) روی آورد. این روش در ۱۹۶۰ در آمریکا پایه‌گذاری شد که بر اساس آن اجرای روش اعطای اعتبارات به واحدهای اجرایی، مستلزم شناخت امکانات موجود دستگاه اجرا کننده بوده است.

در این سبک بودجه‌ریزی در اجرای هدفی مشخص با برنامه کار معین و زمان مشخص یا شناخت عوامل انسانی، منابع تأسیساتی و تجهیزاتی و همچنین منابع مالی لازم اختصاص داده می‌شود. این روش هم‌اکنون نیز در طرح‌های عمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

□ بودجه‌ریزی بر مبنای صفر

نوآوری دیگری که در اصلاح نظام بودجه‌ریزی و مدیریت مالی صورت پذیرفت، از سال ۱۹۷۰ و با تأکید بر مدیریت بر مبنای هدف (M.B.O.) و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر (Z.B.O.) [۱۱] صورت پذیرفت که در آمریکا و بریتانیا توانست نوآوری‌های جدیدی را در عرصه‌های مدیریت مالی ایجاد کند.

تأکید این روش بر اختصاص اعتبارات با رعایت تناسب حجم عملیات دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی و وظائف محول شده به آنهاست و در واقع نوآوری در امر مدیریت آذاری ارگان‌های دولتی و نیز مکملی بر سیستم P.P.B.S. (بودجه‌ریزی بر مبنای برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی) به شمار می‌آید. خصوصیت بارز این روش تشخیص، تجزیه و تحلیل واحدهای تصمیم‌گیری و تنظیم قالب‌های تصمیم‌گیری و طبقه‌بندی آنهاست، که طی آن هر کت بودجه نویسی از پایین‌ترین سطح هرم حرکت می‌کند و در هر یک از رده‌های تصمیم‌گیری مورد بازنگری و تعدیل قرار می‌گیرد تا در نهایت در رأس هرم بودجه نهایی واقع گردد (فرزیب، ۱۳۷۶، ص ۳۷۰ - ۳۶۹).

بودجه‌ریزی در ایران

پیش از تشکیل مجلس شورای ملی در ایران امور مالی کشور به صورتی اداره می‌شد که بودجه مرکز و شهرستان‌ها به وسیله مستوفیان، زیر نظر وزیر مالیه تهیه و تنظیم می‌گردید. بودجه هر شهرستان با عنوان‌هایی چون دفتر، کتابچه یا دستورالعمل نامیده می‌شد که مسئولان اجرایی محلی داشت و وزارت مالیه، خرج همه ارکان حکومت را، به استثنای بودجه قشون که مستقیماً به وسیله وزیر لشکر تهیه می‌شد، تنظیم می‌کرد؛ و این بعضاً نشانگر وجود دوگانگی در بودجه جاری کشور بود. تهیه بودجه یا صدور حکم مربوط به وسیله وزیر مالیه و ابلاغ آن به مستوفیان صورت می‌گرفت. لازم به

داشتن تصویری صحیح از نظام بودجه‌ریزی به دست اندر کاران مدیریت شهری کمک می‌کند تا ضمن وحدت نظر و ارائه پژوهش‌ها و متون یکسان در این زمینه، بتوانند فضاهای جدیدی را برای تحقق بهتر اهداف مدیریت شهری فراهم سازند.

ذکر است که تفکیک مشخصی از هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای در دوره‌های مختلف تاریخی وجود ندارد. هر چند که اطلاع از چگونگی نحوه هزینه کرد مشکل‌تر از تولید درآمدهاست، لیکن به نظر می‌رسد که هزینه‌ها در کشور به دو دسته مهم طبقه‌بندی می‌شدند: ۱- هزینه‌های سرمایه‌ای نظیر ساختمان‌های دولتی و راه‌ها (طرح‌های ملی)؛ و ۲- هزینه‌های عمرانی منطقه‌ای نظیر برج و باروی شهرها (طرح‌های استانی).

بعد از مشروطیت نیز تهیه و تنظیم بودجه کم و بیش با روال گذشته در هر ایالت و ولایت صورت می‌گرفت، تا اولین بودجه که در زمان صبیح الدوله (۱۲۸۹ شمسی) در دوره دوم قانونگذاری تهیه و تقدیم مجلس شد. در این بودجه اصل وحدت به شیوه کشورهای مرفعی مراعات گردید و برای اولین بار با رعایت اصول فنی تدوین شد و از صورت سیاهه نویسی خارج گردید (همانجا، ص. ۴-۶).

در سال ۱۳۳۰ شمسی اداره بودجه به وزارت دارایی محول گردید و وزارتخانه مذکور طی ماده واحده‌ای مکلف شد تا پرداخت‌های شرکت نفت و موجودی حساب اندوخته کشور را در بودجه منعکس سازد. اما از سال ۱۳۲۷ شمسی درآمد به دست آمده از فروش نفت در حساب جداگانه‌ای نگهداری می‌شد و طبق برآورد انجام شده برای سال‌های مورد نظر به کارهای تولیدی عام المنفعه اختصاص می‌یافت؛ و این آغاز راه تفکیک اعتبارات عمرانی و جاری در کشور محسوب می‌گردد.

همزمان با آغاز تهیه برنامه عمرانی، مطالعات مقدماتی برای تنظیم بودجه برنامه‌ای نیز به عمل آمد و شیوه بودجه‌ریزی متداول بر اساس توزیع اعتبارات بر حسب دستگاه - مواد هزینه دستخوش تغییراتی گردید. در سال ۱۳۳۹ وزارت دارایی برای اولین بار پس از تحقیق در زمینه بودجه برنامه‌ای، درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی، سازمان برنامه و شرکت‌های تابع آن و درآمد نفت را در بودجه منظور کرد. در سال ۱۳۴۳ وظیفه تهیه و تنظیم بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه و بودجه منتقل شد و در سال ۱۳۴۴ دفتر مرکزی بودجه در سازمان برنامه و بودجه تأسیس گردید. هدف از این انتقال جامعیت بخشیدن به بودجه‌ریزی از طریق ادغام بودجه عادی و عمرانی و استفاده از روش بودجه‌ریزی برنامه‌ای بود (همانجا، ص. ۹).

در سال ۱۳۴۳ وظیفه تهیه و تنظیم

بودجه از وزارت دارایی به سازمان

برنامه و بودجه منتقل گردید. هدف از

این انتقال جامعیت بخشیدن به

بودجه‌ریزی از طریق ادغام بودجه

عادی و عمرانی و استفاده از روش

بودجه‌ریزی برنامه‌ای بود.

بودجه‌ریزی ایران در برابر مشکلات

بودجه‌ریزی در کشورهای دارای نظام پارلمانی، به دلیل پذیرش اصل تفکیک قوا، همواره پایه‌های نظام‌های حقوقی و مالی مستقر در دولت را با مشکل مواجه می‌سازد. این مشکلات از دیدگاه‌های مختلفی درخور اهمیت و بررسی است ولی مسائل مربوط به کیفیت و ساختار بودجه‌ای و سازمان اداری و تشکیلاتی آن اهمیت بیشتری دارد.

وجود پارهای از اشکالات در نظام بودجه‌ریزی ایران، همچون تعیین

صحيح سهم اعتبار هر يك از سطوح طبقه‌بندی عملیات سالیانه دولت و تقرب زیاد در توزیع و درج اعتبارات در بودجه سالانه، موجب گردید تا قانون محاسبات عمومی کشور (پس از اصلاحاتی در سال ۱۳۳۹) و قانون برنامه و بودجه (سال ۱۳۵۱) به منظور پاسخگویی به نیازهای بودجه‌ریزی در ایران از تصویب مجلس بگذرد. قانون محاسبات عمومی بر اساس ضرورت حفظ مسئولیت محاسباتی و تمامیت مالی در دخل و خرج دولت تنظیم گردید، چرا که وجود ثبوت در مفهوم دولت و روابط قوای قانون گذار و مجریه، حاکمیت دولت را تأمین نمی‌کرد. اما این امر مهم در طول زمان متحول نگردید و تأکید بر این مسئولیت به عنوان هدف اصلی و همچنین اساسی‌ترین ضرورت در تهیه و تنظیم بودجه و تنظیم عالیه عمومی ایران، همچنان تداوم یافت. در کنار مشکلات سیاسی، مشکلات اجرایی قانون محاسبات عمومی نیز، همچون پوشش هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری ثابت و طبقه‌بندی عملیاتی و مواد هزینه همواره ناهماهنگی و عدم صحت جریان‌های مالی، رخ نمودند. ساختار تشوایی حساب‌ها و توزیع اعتبارات بر اساس سازمان تشکیلاتی دولت، حسابداری دولت را به تب معاملات «نقدی» محدود کرد و همین امر، استمرار حساب‌ها و قابلیت انتقال آنها را برای ارائه ارزش دارایی‌های ثابت سرمایه‌ای یا موجودی اموال بخش عمومی در انتهای هر دوره مالی ناممکن می‌ساخت. قانون برنامه و بودجه نیز با اتکا بر تنظیم برنامه‌های کلان و میان‌مدت و کوتاه مدت خود در قالب‌های اجرایی و عملیاتی همواره در شرایط ناموزون با نظام حساب‌های عمومی کشور مطرح گردید. بودجه‌ریزی در مفهوم اخیر، بودجه را از صورت سند دخل و خرج دولت خارج ساخت و به ابزار اطلاعاتی اداره امور جامعه تبدیل کرد. در تعیین حجم مالی و عملیاتی این بودجه، علاوه بر پیش‌بینی‌های اقتصادی در زمینه عوارض مربوط به اشتغال و سرمایه‌گذاری و نظایر آن، بررسی تعهدات ناشی از سال‌های گذشته، وضعیت و قابلیت‌های جلب منابع و بالاخره محدودیت ظرفیت‌های فیزیکی و اداری نیز مورد توجه قرار گرفت.

ساختار تنخواهی حساب‌ها و توزیع اعتبارات بر اساس سازمان تشکیلاتی دولت، حسابداری دولت را به ثبت معاملات «نقدی» محدود کرد و همین امر استمرار حساب‌ها و قابلیت انتقال آنها را برای ارائه ارزش دارایی‌های ثابت سرمایه‌ای یا موجودی اموال بخش عمومی در انتهای هر دوره مالی ناممکن می‌ساخت.

حلی سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی و پس از طلی دوزة بحران جنگ گوش‌های زیادی برای اصلاح و بهبود ساختار بودجه‌ای کشور صورت پذیرفت، به نحوی که در سال ۱۳۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور مورد تجدید نظر قرار گرفت. با این حال اصلاح این قانون نیز نتوانست تحولی در نظام بودجه‌ریزی کشور ایجاد کند. چگونگی اجرا، کنترل و نظارت مربوط به آن و ساختار تشکیلاتی اداری و مالی کشور مبنای اصلی کاستی‌های مرتبط با بودجه‌ریزی در کشور به شمار می‌آیند.

مهم‌ترین مسائلی که موجب گردیدند تا تمام تحلیل‌های نظری بر بودجه کشور معطوف به تجدید نظر در ساختار رویه‌های مالی و اداره امور منابع و مصارف عمومی تحت نظم واحد و ناشی از مدیریت جامعه گردد، عبارتند از:

- عدم ارتباط منسجم میان اقلام گوناگون بودجه با سایر کمیت‌های اقتصاد کلان مانند سیاست‌های پولی و مالی و متغیرهای اقتصادی مانند قیمت، اشتغال و نظایر اینها.
- نپه و تنظیم بودجه مبتنی بر اصل استقرار و حفظ موجودیت سازمانی، و نه بر مبنای اهداف و وظایف اصلی دستگاه‌های اجرایی.

- تمرکز بیش از حد در نظام ملی و استانی و عدم توجه به برنامه‌ریزی آمایشی و منطقه‌ای.
- تأثیرپذیری بیش از حد بودجه کشور از درآمدهای نفتی به عنوان عامل بیرونی که سیاست‌گذاری بر آن بیشتر تحت تأثیر مناسبات جهانی است.
- محدودیت نظام مالی کشور به حسابداری دریافت‌ها و پرداخت‌های نقدی و فقدان روش‌های مناسب در نگهداری اموال و دارایی‌ها.
- نبود سازوکارهای کنترلی در نظام بودجه‌ریزی کشور.

صرف نظر از مشکلات موجود که مبین عدم انسجام و هماهنگی در اجرای نظام بودجه‌ریزی کشور است، عدم تطبیق حساب‌های ملی کشور با حساب‌های نظام‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل و بانک جهانی، کشور را در مسیری قرار داد تا به سرعت اقدامات عملی را در مسیر اصلاح نظام بودجه‌ریزی فراهم سازد. صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور با توجه به همین مفروضات در سال ۱۳۷۸ اقدامات عملی را در خصوص مطالعه روی سیستم‌ها، نظام‌ها و نظریه‌های بودجه‌ریزی در کشورهای جهان آغاز کردند.

اصلاح نظام بودجه‌ریزی

در مرداد ماه سال ۱۳۸۰ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اولین اقدامات عملی را در خصوص اصلاح طبقه‌بندی درآمدهای بودجه و طراحی نظام اطلاعاتی، برای اعمال آن در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ به انجام رسانید. بدین ترتیب مقرر گردید استقرار نظام نو بودجه‌ریزی در کشور با اهداف مورد نظر در دو مرحله به شرح زیر صورت پذیرد: [۱۲]

مرحله اول، شامل اصلاحات زیر:

- اصلاح حجم و ترکیب سند لایحه بودجه
- اصلاح نظام طبقه‌بندی و شفاف‌سازی درآمدها و هزینه‌های بودجه
- اصلاح روش‌های برآورد درآمدها و هزینه‌های بودجه
- اصلاح نظام مدیریت اطلاعات بودجه

در این مرحله تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به وسیله مجلس شورای اسلامی برای اجرای آزمایشی طی دوره‌ای چهار سانه، حرکتی در جهت اصلاح حجم و ترکیب سند بودجه بود. [۱۳]

مرحله دوم شامل:

- اصلاح نظام حسابداری بودجه
- اصلاح روش‌های مدیریت بودجه
- اصلاح نظام نظارت بر بودجه
- اصلاح نظام تشکیلات و سازماندهی بودجه

در خصوص هدف‌های مذکور، گوشش شده است تا در انتهای برنامه سوم اقدامات عملی صورت گیرد، به نحوی که اولین لایحه بودجه برنامه چهارم به طور کامل بر مبنای نظام جدید بودجه‌ریزی تهیه و ارائه گردد. هدف‌های کوتاه مدت نظام بودجه‌ریزی عبارتند از:



- پیشنهاد چارچوب مناسب سند بودجه از نظر تعداد تبصره‌های قانون بودجه. این موارد در سال ۱۳۸۱ اعمال گردید و ۵۰ تبصره قانون بودجه در سال ۱۳۸۰ به ۲۳ تبصره در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کاهش یافت.
- اصلاح شکل ارائه بودجه عمومی دولت (درآمدهای عمومی و اختصاصی و هزینه‌ها).
- اصلاح ارائه بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها.
- اصلاح نظام طبقه‌بندی درآمدها و هزینه‌های بودجه.
- هماهنگ شدن بودجه با استانداردهای جهانی برای قابل مقایسه شدن بودجه کشور با بودجه سایر کشورها.
- هماهنگ شدن شاخص‌های مالی دولت با شاخص‌های حساب‌های ملی بمنظور برآورد آثار متقابل متغیرهای بودجه با متغیرهای اقتصاد کلان.
- شفاف شدن درآمدها و هزینه‌های بودجه.
- اصلاح روش‌های پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های بودجه.
- اصلاح نظام و راه‌اندازی سیستم جدید رایانه‌ای مدیریت اطلاعات بودجه.

نظام آمارهای مالی دولت (GFS): [۱۴]

نظام GFS در سال ۱۹۸۶، به منظور اصلاح حساب‌های ملی آمریکا، به وسیله بخش آمار صندوق بین‌المللی پول (IMF) تدوین گردیده است. سند اصلی این نظام مربوط به «دستورالعمل آمارهای مالی دولت» [۱۵] (GFSM 1986) است که در سال ۲۰۰۱ به وسیله صندوق بین‌المللی پول به ۱۷۹ کشور عضو - از جمله ایران - توصیه گردید. هدف نهایی این توصیه استقرار نظامی مشخص و هماهنگ با نظام آمارهای کلان اقتصاد بین‌الملل بود، تا مقایسه تطبیقی بین ۱۷۹ کشور عضو سازمان ملل را ممکن سازد. بنابراین، می‌توان GFS را جزو سیستم‌های اقتصاد کلان آماری نامید که در آن از اصول اقتصادی و حسابداری برای پیش‌بینی و تجزیه و تحلیل‌های آماری استفاده می‌گردد.

تعاریف و مفاهیم موجود در GFS

GFS بر چهار اصل متکی است:

۱- شفافیت؛ ۲- اطلاع‌رسانی بهنگام؛ ۳- استانداردسازی؛ و ۴- استقلال آماری.

نظام GFS به منظور تحقق این اصول، زمینه‌های لازم را برای سیاست‌گذاران و تحلیلگران اقتصادی فراهم ساخته است، تا پیشرفت فعالیت‌ها و موقعیت‌های مالی و وضعیت نقدینگی بخش عمومی دولت در متغیرهای کلان اقتصادی و تولید اطلاعات خلاصه شده از موقعیت‌های مالی و عملکرد کلی بخش عمومی دولت را نشان دهند. برای یکسان‌سازی و ایجاد بستری مشترک در مفاهیم و واژه‌ها، در ذیل به خلاصه‌ای از تعاریف و مفاهیم به کار برده شده در این نظام اشاره می‌گردد:

دولت - شامل مجموعه هویت‌های موجود در یک کشور است که می‌تواند شامل دولت مرکزی و چند استان یا شهرستان یا دولت‌های منطقه‌ای یا محلی باشد. کارکرد اصلی اقتصادی دولت عبارت است از:

۱- مسئولیت تهیه و تدارک برخی از خدمات و کالاهای اساسی مورد نیاز جامعه با اهداف غیرتجاری.

۲- توزیع درآمد و ثروت از طریق پرداخت‌های انتقالی.

در تأمین کالاها و خدمات تجاری (با هدفی غیربازاری) برای جامعه، یک واحد دولتی ممکن است خدمات و کالا را خود تولید و توزیع کند، یا آنها را از طرف سومی خریداری و توزیع کند و یا با پرداخت وجه نقد به خانواده‌ها به خرید مستقیم این گونه کالاها و یا خدمات بپردازد.

طرح تملک‌داری‌های سرمایه‌ای: منظور مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی،

- ۱- بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۲ - سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مرکز مدارک ملی و نشریات سال ۱۳۸۲.
- ۲- سعیدیه احمد - کتابخانه معین شهریاروی مدیریت شهری، ج ۱، پژوهش، انتشارات مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری سال ۱۳۷۱.
- ۳- سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، پروست شماره ۲۰ بخش: تهران شهری - نشریات سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مرکز مدارک عمل و نشریات سال ۱۳۷۶.
- ۴- شیوه های افزایش درآمد و کاهش هزینه های شهرداری ها، دفتر برنامه ریزی عمرانی - مرکز مطالعات برنامه ریزی، شهری و برنامه کشور، نشریات سازمان شهرداری ها و دهیاتی کشور، سال ۱۳۸۱.
- ۵- طرح اصلاح نظام بودجه ریزی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی - محفلت امور اقتصادی و فرهنگی برنامه و بودجه سال ۱۳۸۰.
- ۶- عسلی، مهدی، نظریه های تصمیم گیری بودجه ای و اصلاح نظام بودجه نویسی - محفلت امور اقتصادی و فرهنگی، محفلت کلان، تهران ۱۳۷۸.
- ۷- قرنی، علیرضا، بودجه ریزی دولتی در ایران - نشریات مرکز آموزش مدیریت دولتی، سال ۱۳۷۳.
- ۸- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مرکز مدارک ملی و نشریات سال ۱۳۸۰.
- ۹- کوشی، سعید، پیشنهادی برای اصلاح نظام طبقه بندی درآمدهای دولت، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، تهران ۱۳۷۹.
- ۱۰- کریمی، سعید، طبقه بندی هزینه های دولت و پیشنهادی برای اصلاح نظام طبقه بندی هزینه های دولت، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، تهران ۱۳۸۰.
- ۱۱- موسوی، علی، سیمه گرانی، شهرداری تهران از عصر کسری بودجه تا دولت ختمی، انتشارات مردم، ۱۳۷۸.

International Monetary Fund, Government Finance Statistics Manual, 2001.

پانویس:

- 1- Non-government Org (NGO)
- 2- Community-based Org (CBO)
- 3- Public- Welfare Org (PWO)
- 4- Nonstate
- 5- Mughton
- 6- Arrow
- 7- Samlison

فنی و اقتصادی و اجتماعی که به وسیله دستگاه اجرایی انجام می گیرد، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف های برنامه توسعه پنج ساله به صورت سرمایه گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه ای اجرا می گردد. منابع مورد نیاز برای اجرای آن نیز از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی های سرمایه ای تأمین می شود و به دو نوع انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می گردد.

هزینه - منظور آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی است که ارزش خالص را کاهش می دهد.
درآمد - منظور آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی است که ارزش خالص را افزایش می دهد.
ارزش خالص - منظور ارزش کل دارایی های، منهای ارزش کل بدهی های بخش دولتی است.
دارایی های سرمایه ای - منظور دارایی های تولید شده یا تولید نشده ای است که طی مدت بیش از یک سال در فرایند تولید کالا و خدمات به کار می رود.

دارایی های تولید شده - منظور دارایی های است که در فرایند تولید حاصل گردیده است. دارایی های تولید شده به ۳ گروه عمده دارایی های ثابت، موجودی انبار و اقلام گرانبها تقسیم می شود.

دارایی های ثابت - منظور دارایی های تولید شده ای است که طی مدت بیش از یک سال به طور مکرر و مستمر در فرایند تولید به کار برده می شود.

موجودی انبار - منظور کالاها و خدماتی است که به وسیله تولید کنندگان به منظور فروش، استفاده در تولید و یا سایر مقاصد در آینده نگهداری می شوند.

اقلام گرانبها - منظور اقلامی با ارزش زیاد است که نه به منظور تولید و مصرف بلکه به دلیل ارزشی که دارند نگهداری می شوند (مانند تابلو، کتب خطی، فلزات گرانبها و نظایر اینها).

منابع مالی دولت - کلیه دریافتی های دولت را از مردم و از محل فروش اموال و دارایی های مالی و غیرمالی، منابع دولت می نامند که اصطلاحاً به آن درآمد عمومی گفته می شود. قسمتی هم به صورت سایر منابع اعتباری مطرح می گردد که می توان به استفاده از وام ها و تسهیلات از سیستم بانکی و فروش سهام شرکت های دولتی و مانند اینها اشاره کرد.

طبقه بندی منابع بر همین اصل و براساس نحوه تدارک این منابع صورت پذیرفته است؛ درآمدهای عمومی (مالیات ها)، واگذاری دارایی های سرمایه ای (فروش ساختمان ها، تأسیسات و ماشین آلات و اموال)، واگذاری دارایی های مالی (استقراض از سیستم بانکی و فروش اوراق مشارکت)، درآمدهای اختصاصی (دریافتی دولت از اجرای طرح های عمرانی یا درآمدهای ایجاد شده به وسیله دستگاه های اجرایی)، [۱۶]

مصارف مالی دولت؛ برطبق قانون می بایست کلیه وجوه دریافتی دولت به خزانه واریز گردد تا دستگاه های نظارتی مانند مجلس شورای اسلامی (دیوان محاسبات عمومی کشور) بتوانند بر کلیه امور دولت نظارت مستمر داشته باشند. همچنین برطبق قانون بودجه سالانه کشور، منابع و مصارف می بایست در یک لیست ترازنامه کنار هم قرار گیرند تا میزان منابع و مصارف دولت با هم برابر گردند و کشور دچار کسری بودجه نگردد. دولت نیز متضمن می گردد کلیه منابع و مصارف را در طول سال تحقق بخشد. مصارف پرداخت های دولت به شکل اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای و تملک دارایی های مالی و هزینه ها از محل درآمد اختصاصی مشخص می گردد، [۱۷]

طبقه بندی در نظام نوین بودجه ریزی

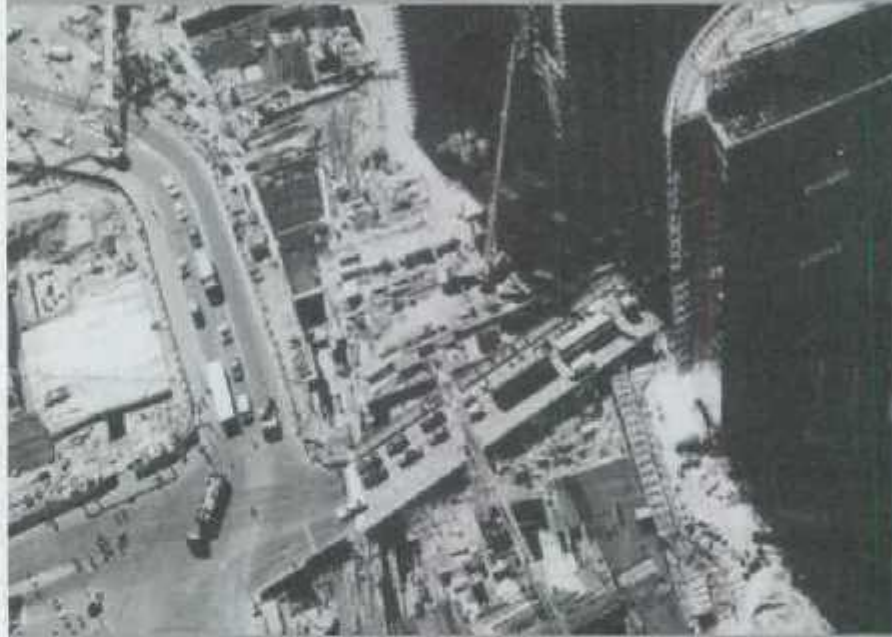
مفاهیم بودجه ای بر اساس روش GFS به دو طریق طبقه بندی می شود:

- الف) طبقه بندی اقتصادی
- ب) طبقه بندی عملیاتی

الف) طبقه بندی اقتصادی: در این طبقه بندی انواع هزینه های لازم برای انجام فعالیت های دولت شناسایی می شود. از جمله: جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالا یا خدمات، مصرف سرمایه ثابت مربوط به هزینه تولیدی، یارانه، وام بلاعوض، رفاه اجتماعی و هزینه های منقره مربوط به انتقال نقدینگی و یا خرید کالاها و خدمات از شخص ثالث و توزیع آنها.

ب) طبقه بندی عملیاتی: وظایف اصلی دولت عبارتند از اجرای سیاست های عمومی از طریق فراهم کردن کالاها و خدمات غیرتجاری برای مصارف شخصی یا گروهی و همچنین توزیع مجدد درآمد و ثروت. طبقه بندی عملیاتی، اطلاعات مربوط به هدف و منظور از انجام هزینه ها را ارائه می کند؛ از قبیل آموزش و محیط زیست. به طور نمونه، پرداخت های مربوط به دانشگاه های علوم پزشکی در این طبقه بندی در قسمت آموزش قرار می گیرند و نه در بهداشت و یا تحقیق و توسعه که می تواند فعالیتی مجزا باشد.

طبقه بندی عملیاتی این امکان را فراهم می سازد که در مدت زمان مشخص پرداخت های دولت در عملیات و یا هدفی



تأمین مالی زیرساخت‌های شهری - اصول قیمت‌گذاری*

چکیده

توسعه شهری در عصر حاضر امری گریزناپذیر است که مدیریت متناسب با سرعت رو به افزایش را می‌طلبد. گرچه تحلیل‌ها همه گواهی بر موقعیت بهتر حکومت‌های محلی در مدیریت این امر دارند، اما ناتوانی‌های - به‌ویژه - مالی، محدودیت‌های فراوانی را در اجرای سیاست‌های کارآمد به وسیله این حکومت‌ها ایجاد کرده است. این مقاله نگاهی دارد به اصول قیمت‌گذاری زیرساخت‌های شهری، که معرف توسعه‌ای برنامه‌ریزی شده و پاسخگو به نیازهای ساکنان این نواحی است. در واقع بحث بر آن است که گرچه مالیه شهری رشدی متناظر با رشد جمعیت و توسعه حاصل از آن ندارد اما تنظیم و تقویت مبانی مالیاتی، عوارض و شارژهای مرتبط با ارائه خدمات، بازگشت بسیاری از هزینه‌ها را میسر می‌سازد و خود عاملی است در جهت فراهم آوردن هرچه بهتر خدمات.

نویسنده: آوید هارون
مترجم: شهروزاد غریب‌پاک

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

مقدمه

برای فراهم آوردن خدمات پایدار، چگونگی پوشش و بازگشت هزینه‌ها از ضروری‌ترین مسائل به شمار می‌آید.

شهرها در همه عصرها و در همه فرهنگ‌ها، با مفاهیمی چون مدرنیزاسیون، توسعه اقتصادی، پیشرفت‌های اجتماعی و نوآوری‌های فرهنگی پیوند خورده‌اند. در طول چند دهه اخیر فرایند سریع شهرنشینی در جهان و البته در منطقه آسیا و اقیانوسیه رخ داده است. این فرایند شهرنشینی چالش‌هایی جدی را برای کارایی و بهره‌وری شهرها ایجاد کرده است. در واقع شواهد در منطقه آسیا و اقیانوسیه نشان می‌دهند که تقریباً همه شهرها مشکلاتی را برای حفظ خدمات شهری در سطح موجود دارند.

فقر، کاستی‌های زیست محیطی، فقدان خدمات شهری و تخریب زیرساخت‌های موجود، در کنار فقدان دسترسی دائم به زمین و سرانه برای فقرا عمده‌ترین حیطه‌های نگران‌کننده در این زمینه به شمار می‌آیند.

این مقاله مشخصاً حیطه زیرساخت‌ها و خدمات را مورد بررسی قرار می‌دهد. مطالعات عملکرد در ارائه خدمات محلی (از جمله گزارش جهانی اسکان بشر، ۱۹۹۶)، عمدتاً نشان از شکست حکومت مرکزی در تأمین مالی توسعه شهری در جهت برآوردن نیازهای مردم دارند. نتیجه اینکه توسعه شهری می‌بایست در دست حکومت محلی باشد. این حکومت‌ها خود به مشکل نزدیک‌ترند و توجه بیشتری به توسعه محلی دارند، و در مقایسه با حکومت مرکزی در موقعیت بهتری برای تصمیم‌گیری درباره نواحی دارای اولویت توسعه هستند. این نتیجه‌گیری همسو با دستور کار هیئت‌ات [۱] است، که در کنفرانس دوم سازمان ملل درباره اسکان بشر در ژوئن ۱۹۹۶ به تصویب رسید. این دستور کار راهنمایی‌هایی را درباره چگونگی مواجهه با چالش‌های دنیای شهری شده به دست می‌دهد. یکی از حیطه‌های عملکردی آن، تقویت حکومت محلی، توانایی‌های آن، و همچنین مدیریت و امور مالی آن است.

عمده‌ترین مشکلات و ناتوانی‌های مسئولان محلی برای رویارویی با چالش‌های رشد، فقدان منابع مالی است. کسری در منابع مالی لازم برای توسعه زیرساخت‌های شهری، بهره‌وری شهری و کیفیت محیط زیست شهری را دچار مخاطره کرده است. مشکل انسانی همانا فاصله زیاد و رو به فزونی میان منابع مالی شهری و نیازهای هزینه بر شهری، و در یک کلام «شکاف مالی» [۲] است. این شکاف رو به سوی زیاد شدن دارد. رشد سریع جمعیت شهری هزینه‌های عملیاتی جاری را برای خدمات شهری، نگهداری و حفظ امکانات و سرمایه‌گذاری برای گسترش و توسعه زیرساخت‌ها افزایش می‌دهد. همزمان نیز جمع‌آوری درآمد به زحمت در ورای این نیازهای هزینه بر حرکت می‌کند.

امور مالی شهری

شکاف مالی

برای توجیه اینکه چرا مالیه شهری در یک خط با رشد جمعیت و اقتصاد رشد نمی‌کنند، چهار دلیل پایه وجود دارد: فقدان تعطاف پذیری درآمد، فقدان خاصیت شناوری، کنترل به وسیله سطح دولتی بالاتر، و مدیریت ناکارآمد مالی. مورد اول، که فقدان تعطاف پذیری درآمد است، بر این واقعیت اشاره دارد که رشد درآمدهای شهری با افزایش درآمدهای ملی یا فعالیت‌های اقتصادی هماهنگ نیست. تعداد کمی از شهرداری‌ها، به وضع کردن مالیات بر درآمد یا عوارض اضافی بر مالیات‌های مرتبط با درآمد می‌پردازند. از همین دست، مالیات‌های ارزش افزوده که با افزایش فعالیت اقتصادی بالا می‌روند، منحصرأ برای دولت مرکزی حفظ می‌شوند، ولو در برخی کشورها سهمی به مقامات محلی انتقال یابد. در تاتی، مالیات‌های محلی حالت شناوری ندارند و این بدان معناست که درآمدهای مالیاتی به دلیل عدم رشد پایه مالیات افت می‌کند. برای مثال، در مورد مالیات بر دارایی، بالا رفتن ارزش دارایی در گرفتن مالیات لحاظ نمی‌شود؛ چرا که دارایی‌ها به تدریج به طور سالانه ارزش یابی مجدد می‌شوند. در اکثر کشورها ارزیابی مجدد هر ۵ سال یک بار صورت می‌گیرد. این موضوع خود سبب می‌شود که مالیات بر دارایی به شدت پایین‌تر از ارزش واقعی و به تدریج روز باشد.

عمده‌ترین مشکلات و ناتوانی‌های مسئولان محلی برای رویارویی با چالش‌های رشد، فقدان منابع مالی است. کسری در منابع مالی توسعه زیرساخت‌های شهری، بهره‌وری شهری و کیفیت محیط زیست شهری را دچار مخاطره کرده است.

سومین مشکل عمده امور مالی شهری در کشورهای در حال توسعه، فقدان استقلال شهرداری‌ها در تنظیم منابع مالیاتی، ساختار نرخ و رویه‌های اعمال آن است. این موضوع تنها بر مالیات بر دارایی تأثیر نمی‌گذارد بلکه در کشورهای زیادی، بسیاری از مؤلفه‌های غیر مرتبط با زمین [۳] نیز با محدودیت‌های جدی مواجه می‌گردند. در بسیاری از کشورها در امور مربوط به مبانی مالیاتی، نرخ مالیات و مدت زمان بازنگری پایه‌های مالیاتی،



دولت تنظیم کننده است. در اینجا به ذکر سه نمونه اکتفا می شود:
با وجود اعطای آزادی و استقلال بیشتر به حکومت محلی، ضوابط حکومت محلی سال ۱۹۹۱ فیلیپین محدودیت‌هایی را بر استفاده این حکومت‌ها از مالیات بر دارایی، بدین شرح اعمال کرده است:

الف) معافیت، بالفعل ساختمان‌های مسکونی با ارزش بازار ۱۷۵/۰۰۰ پزو [۴] یا کمتر؛
ب) کاهش سطوح ارزیابی؛ و

ج) ارائه دیگر معافیت‌های مالیاتی و کاهش سنججه‌ها.

در نابلند حکومت مرکزی تعیین کننده نرخ‌ها و پایه‌هایی است که حکومت محلی می‌تواند بر مبنای آنها از دارایی‌ها مالیات بگیرد و یا مبلغی را از استفاده کنندگان خدمات محلی به عنوان شارژ دریافت کند. هیچ محرکی برای حکومت محلی در جهت تنظیم قیمت‌های عوارض و این گونه شارژها وجود ندارد، ولو در ضوابط حکومت محلی مجاز شمرده شده باشند. بنابراین حکومت محلی به خودی خود قادر نیست پروژه‌های خدماتی را طرح ریزی کند و به اجرا در آورد و عوارض استفاده کننده را به گونه‌ای که موجب پوشش دهی هزینه‌ها شود تعیین کند. در جمهوری کره که دارای نظام تأمین مالی جا افتاده‌ای برای دولت محلی است، کاهش سهم شارژهای استفاده کنندگان در درآمد کل، ناشی از عدم استفاده از اصول بازگشت هزینه است، چرا که حکومت محلی انعطاف لازم را برای تنظیم شارژهای استفاده کنندگان ندارد. نهایتاً می‌توان گفت که مدیریت مالی ضعیف عاملی درونی است که خود بر مشکلات مالی شهری می‌افزاید.

ظرفیت و تخصص تکنیکی حکومت محلی برای مدیریت مسئولیت‌های هزینه‌ای موجود و مسئولیت تولید درآمد ناکافی است. مثالی که اغلب در این زمینه مطرح است، مدیریت ناکارآمد امور مالیات بر دارایی محلی است. مطالعات در بسیاری از شهرها نشان می‌دهد که ادارات مالی شهری اغلب قادر به روزآمد کردن ارزش دارایی به منظور گرفتن مالیات نیستند، و این عمدتاً به علت فقدان کارکنان صالح و توانمند و گزارش‌های ناکافی و به خوبی نگهداری نشده است. مطالعات در تعدادی از شهرها نشان داده است که تارسانی‌های عمده‌ای در برنامه‌ریزی مالی، کنترل و نظارت وجود دارد. عدم توانایی در خدمات مدیریتی در قالب کارآمدی - هزینه، از دیگر انتقادات مکرر وارد به عملکرد حکومت محلی است. برای مثال، به علت محاسبات هزینه‌های ناکافی و یا ناتوانی در تنظیم نرخ‌ها، هزینه آب‌بهای دریافتی پایین‌تر از هزینه‌های واقعی صرف شده و شاخص کل هزینه‌زدگی است.

هدف بلند مدت سیاست‌های قیمت گذاری، بازگشت کامل هزینه‌ها از طریق شارژهای استفاده کنندگان است، به طوری که هزینه‌های سرمایه گذاری را پوشش دهد و انباشت کافی سرمایه برای عملکرد مناسب، نگهداری و بهره برداری از سیستم را پدید آورد.

قیمت گذاری به عنوان منبع درآمدی شهرداری‌ها

اهداف قیمت گذاری

مدیریت کارآمد برای فراهم آوردن خدمات، نیازمند توجه به مؤلفه‌های مختلفی چون تولید و ارائه خدمت و شاخص‌های مصرف، تعریف قیمت صحیح و جمع‌آوری کارآمد آن از استفاده کنندگان است. روشن است که هر یک از این مؤلفه‌ها نیاز به ارتقا و بهبودی دارند.

این مقاله نگاهی دارد به ملاحظات که مثلاً برای تنظیم قیمت مناسب در امر آبرسانی، به آنها نیاز است. در مقاله حاضر اشاره‌ای به مشکلات تولید و توزیع و یا چگونگی جمع‌آوری شارژها نمی‌شود.

مطالعه در مورد قیمت گذاری آب و بهداشت، که ESCAP در سال ۱۹۹۷ منتشر ساخت، نشان داد که هنوز بهبود سیاست‌های قیمت گذاری جاری در کشورهای منطقه آسیا و اقیانوسیه امکان‌پذیر است. این در حالی است که بسیاری حکومت‌ها، اهداف سیاستی را برای ارتقای مدیریت بهتر منابع آب و خدمات آبرسانی بر پایه روش‌های کارآمد، منصفانه و پایدار تنظیم کرده و در عمل به نتایج متفاوتی دست یافته‌اند. با این حال، این موضوع را باید در خاطر نگه داشت که هیچ پروژه آبرسانی که کل هزینه‌های خود و بخشی از هزینه‌های خارجی را پوشش ندهد نمی‌تواند خودکفا عمل کند. اساساً، اهداف سیاستی را می‌توان به طور خلاصه به شرح زیر برشمرد:

پایداری سیستم‌های آبرسانی

سیستم‌های آبرسانی که معمولاً برای تولید درآمد کافی با شکست مواجه می‌شوند، ممکن نیست به شرایط پایداری برسند. شکست در بازگشت هزینه بدان معناست که می‌بایست به دنبال گرفتن یارانه از دیگر سطوح حکومتی یا

سازمان‌های بین‌المللی بود. حتی وقتی که چنین یارانه‌هایی فعلاً کافی باشند، در طول زمان باقی نخواهند ماند. بدین ترتیب، سرمایه‌گذاری به طرز جدی اجتناب‌ناپذیر محدود خواهد شد و در پی آن نگهداری و بهره‌برداری از سیستم با مشکل مواجه می‌گردد و در این شرایط سیستم تخریب می‌شود و کیفیت خدمات کاهش می‌یابد.

یکی از دلایلی که برای درآمد ناکافی ذکر می‌شود، وجود اهدافی چون باز توزیع درآمدی است مدیران و مسئولان آب در کشورهای در حال توسعه معمولاً نگران پرداخت مالی هستند، و نه بیداری سیستم‌ها. این در حالی است که با طراحی مناسب تعرفه‌ها، اهداف مذکور می‌توانند تطبیق داده شوند. انعطاف‌پذیری کارآمد از طریق تعرفه‌هایی که دارای شرایط زیر باشند، دست‌یافتنی می‌نمایند:

- قیمت‌ها در حد استطاعت مالی خانوارهای کم‌درآمد باشند.

- محرک‌های اقتصادی مناسبی برای همه استفاده‌کنندگان باشند.

- درآمد کافی تولید کنند.

تنها لازم است همه اهداف مرتبط مشخص شوند و طیف کاملی از گزینه‌های تعرفه‌ای مورد توجه قرار گیرد. اگر روش‌های اقتصادی صحیح باشند، سیستم آبرسانی موقعیت بهتری برای خود اتکالی دارد.

قیمت‌گذاری کامل (۵) و تأمین بودجه برای گسترش‌های آینده

سیاست‌های قیمت‌گذاری عمومی در بسیاری از کشورها در منطقه ESCAP اهداف زیر را پی‌گیری می‌کنند:

- تنظیم شاخص‌های واقعی برای افزایش کارایی در استفاده از آب، از طریق ترجیح مدیریت تقاضا به جای عرضه بیشتر.

- ارائه مقادیر مناسب آب بها و عوارض فاضلاب به منظور ایجاد محرک‌های اقتصادی مناسب برای مصرف‌کنندگان در جهت کاهش تخلیه آب‌زائد.

- بپایان نهادن ساختار قیمت‌گذاری آب برای بازگشت کامل هزینه‌های سرمایه‌گذاری پروژه‌های آبرسانی، هم‌زمان با در نظر گرفتن استطاعت مالی و تمایل افراد برای پرداخت.

- گسترش پوشش و توسعه کیفیت خدمات آبرسانی در جهت افزایش بهره‌وری و سلامت جمعیت.

از آنچه ذکر گردید، ممکن است چنین برداشت شود که آب بهایهای موجود در منطقه اسکاپ به منظور بهبود قیمت‌گذاری کامل و هم‌زمان حفظ آب و استفاده کارآمد از آن، طراحی شده‌اند. با این حال، به نظر می‌آید که تنها زاین و سنگاپور توانایی بازگشت کامل هزینه‌های آبرسانی خود را از طریق تعرفه‌های آب به دست آورده‌اند. هیئت خدمات عمومی سنگاپور (PUB) هدف استفاده کارآمد از آب را درک کرده در بیانیه‌ای، «آب به حساب نیامده» را تنها ۶ درصد در سال ۱۹۹۵ اعلام کرده است.

هدف بلند مدت سیاست‌های قیمت‌گذاری، بازگشت کامل هزینه‌های آبرسانی و خدمات بهداشتی از طریق شارژهای استفاده‌کنندگان است، به طوری که هزینه‌های سرمایه‌گذاری را پوشش دهد و انباشت کافی سرمایه برای عملکرد مناسب نگهداری و بهره‌برداری از سیستم را پدید آورد.

تخصیص معقول و منصفانه منابع آب

در بسیاری از شهرها که ظرفیت استخراج از سفره‌های آب زیرزمینی‌شان افزایش یافته است، آب به منبع با ارزش کمیابی بدل شده است. از آن جمله در بانکوک، فراهم آوردن آب از دور دست نه تنها گران است بلکه این سؤال را هم برمی‌انگیزد که این آب متعلق به چه کسی است و چه استفاده‌هایی دیگری - از جمله آبیاری - می‌تواند داشته باشد.

در این حیطه نیز مسئله توانایی مالی مطرح می‌گردد. چطور می‌توان اطمینان حاصل کرد که کالاهای ضروری همچون آب برای همه افراد و به ویژه فقرا دست‌یافتنی است. یارانه‌های ییجده و تعرفه‌های خط‌زنگی دلایلی برای تضمین این اهدافند.

برای چیزی حیاتی همچون آب آشامیدنی، عوارض استفاده‌کنندگان را می‌توان با استفاده از توانایی پرداخت افراد، با توجه به نرخ‌های خط‌زنگی که پایین‌تر از هزینه‌های در سطح حداقل مصرف‌اند، به عنوان مینا حساب کرد و سپس آن را با در نظر گرفتن ملاحظات لازم، بالا برد. یکی از روش‌هایی که دولت می‌تواند کمک‌های زیرساختی خود را در جهت کارآمد ساختن آن برای فقرا هدغمند سازد، اختصاص میزان معینی از منابع عمومی به هر خانوار فقیر برای پوشش هزینه‌های زیرساختی خارج از محدوده برای توسعه سربانه‌هاست. برای فراهم آوردن خدمات پایدار، چگونگی پوشش و بازگشت هزینه‌ها از ضروری‌ترین مسائل به‌شمار می‌آید و به همین جهت نگاهی دقیق‌تر به هزینه‌بایی و قیمت‌گذاری نیاز است.

توسعه شهری می‌بایست در دست حکومت محلی باشد. این حکومت‌ها خود به مشکل نزدیک‌ترند و توجه بیشتری به توسعه محلی دارند، و در مقایسه با حکومت مرکزی در موقعیت بهتری برای تصمیم‌گیری درباره نواحی دارای اولویت توسعه هستند.

طراحی تعرفه‌ها

هزینه‌های گذشته و آینده

بایه هر مکانیسم قیمت‌گذاری، طبیعتاً هزینه‌های تولید خدمات را شامل می‌شود، توانمند شدن برای پوشش هزینه‌های امکانات عمومی نیازمند بحث درباره موضوعات زیر است:

- ۱- هزینه‌های دسترسی، که مستقیماً به یک مصرف‌کننده مربوط می‌شود، مانند اتصال به شبکه آبرسانی؛
- ۲- هزینه‌های حجم مصرف که مستقیماً با میزان آب مصرفی ارتباط دارند؛
- ۳- هزینه‌های ظرفیت که اغلب به هزینه‌های پایه [۶] و اوج [۷] تقسیم می‌شوند؛ و
- ۴- هزینه‌های بالاسری [۸].

در مورد قیمت‌گذاری آب، هزینه‌های دسترسی مصرف‌کننده روشن است و مستقیماً زمانی که بیوندی با شبکه برقرار می‌شود مصرف‌کننده شارژ می‌گردد. این هزینه فقط یک بار است و می‌تواند شامل ابزارهای سنجش نیز باشد.

هزینه‌های حجم مصرفی مشخصاً وابسته به هزینه‌های تصفیه، هزینه‌های حمل و نقل (پمپاژ) هزینه‌های خلاص‌سازی و توزیع است.

همچنین این موارد به هزینه‌های عملیاتی برمی‌گردند.

هزینه‌های ظرفیت شامل همه دارایی‌های ثابتی است که نیاز به ارائه خدمات دارند. چنین دارایی‌هایی به لحاظ عمر و ارزش متفاوتند. سیستم آبرسانی و مراکز شهری قدیمی ممکن است سال‌ها پیش ساخته شده باشد و حتی ممکن است مربوط به ۵۰ سال پیش باشد. این پیش‌زمینه‌های تاریخی می‌بایست در محاسبه هزینه‌ها به حساب آیند. در واقع نیاز است این تاسیسات قدیمی

به عنوان هزینه‌های جانشین شده و نه هزینه‌های تاریخی مدنظر قرار گیرند. هزینه‌های بالاسری همه هزینه‌هایی هستند که برای فراهم آوردن خدمات به آنها نیاز است، اما مستقیماً مربوط به چیزی نیستند (همچون هزینه‌های اداری و جز آن).

از آنجا که شهر ابتدا کم‌هزینه‌ترین منابع آب خود را توسعه می‌دهد، یا رشد تقاضا تولید یک واحد اضافی آب خود به خود به شکل فزاینده‌ای گران می‌شود. بنابراین استفاده از میانگین هزینه‌های امروز ممکن است منجر به تخمین کمتر از هزینه‌های تولید آب در آینده شود.

به اراده‌ای سیاسی و اداری در سطح محلی و ملی نیاز است تا موجب بهبود توزیع و استفاده کارآمد از مالیات‌ها، درآمدهای غیرمالیاتی، نقل و انتقالات مالی و روش‌های گرفتن وام شوند.

تعرفه‌ها

به منظور ارائه آب و خدمات فاضلاب بر پایه‌های مالی پایدار، لازم است امکانات آب با سیستم تعرفه‌هایی هماهنگ باشند که موجب تولید درآمد کافی برای مواجهه با هزینه‌های عملیاتی و نگهداری، سرمایه‌گذاری و نیازهای سرمایه‌ای برای بهبود و توسعه سیستم‌های آبرسانی شود. توجه به این نکته لازم است که هزینه‌های فرصت و هزینه‌های دیگر خارجی مشمول آن نیستند، مگر آنکه دولت بر این دسته از امکانات رفاهی تأکید کند.

تئوری اقتصادی، قیمت‌گذاری بر مبنای هزینه‌های نهایی را مناسب‌ترین قیمت تلقی می‌کند؛ اما این تنها زمانی صحیح است که رقابت کامل مفروض باشد. در حالی که در خدمات عمومی - حتی اگر به وسیله بخش خصوصی فراهم شده باشد - این موضوع صدق نمی‌کند. با وجود اینکه دلالی خوبی برای خصوصی‌سازی وجود دارد، مسئله قیمت‌گذاری همواره در بستر کنترل‌های شدید مقامات دولتی قرار دارد. اکثر خدماتی که در این حوزه قرار دارند می‌بایست به عنوان انحصارایی دیده شوند که بدون چنین کنترل‌هایی می‌توانستند با سوددهی و بازگشت سرمایه مناسب، خدمات لازم را نیز به مصرف‌کنندگان ارائه کنند.

استفاده از چندین سیستم تعرفه را می‌توان در برخی اوقات به طور هم‌زمان مشاهده کرد؛ از یک نرخ ثابت به ازای هر خانوار، مستقل از مصرف واقعی در موقعیت بدون کنتور، تا نرخ‌های ثابت برای هر متر مکعب و تا نرخ‌های تصاعدی و فزاینده‌ای که حداقل تا حدی منعکس کننده هزینه‌های نهایی فزاینده آبرسانی هستند.

مطالعه ABB از ۵۰ واحد آبرسانی، روشن ساخته است که ۶۰ درصد شارژها بر اساس مصرف کنتور هاست، ۱۰ درصد با استفاده از نرخ‌های ثابت است و ۱۰ درصد نیز ترکیبی است. در این بین معمول‌ترین روش، رویکردی است که با نرخ پایین‌تر به ازای هر متر مکعب برای مصرف‌های پایین و نرخ‌های بالاتر برای مصرف بیشتر، عملیات را شارژ می‌کند. این موضوع در کنار سیاست‌های اجتماعی دولت در جهت تضمین دسترسی به خدمات آب برای افراد فقیر قرار دارد. نرخ‌های خط‌زندگی به تقویت محدود کردن کمک‌های مالی به حمایت از گروه‌های کم‌درآمد، کمک می‌کند. این خدمات هم‌نرخ‌های متناسب با خط‌زندگی را برای مصرف‌کنندگان کم‌درآمد فراهم می‌آورند و هم در بالاترین سطوح مصرف، شارژهایی را که باعث افزایش هزینه نهایی



خدمات می شوند مشخص می سازند تا پارانه های پیچیده را تأمین مالی کنند و کارایی مالی مؤسسه را نیز حفظ کنند. لازم است به این نکته توجه شود که برای آپرسانی مدیریت شده جمعی، جایی که ساکنان محلی سیستم خود را مدیریت می کنند، نرخ های بالا برای سطوح بالای مصرف در وقت نمی شود چرا که این مصرف بالا به تعداد زیادی از خانوارها خدمات می دهد که تک تک آنها ممکن است مصرف نسبتاً پایینی داشته باشند.

برای توجیه اینکه چرا مالیه شهری در یک خط با رشد جمعیت و اقتصاد رشد نمی کند، چهار دلیل پایه وجود دارد:

فقدان انعطاف پذیری درآمد، فقدان خاصیت شائوری، کنترل به وسیله سطح دولتی بالاتر، و مدیریت ناکارآمد مالی.

نتیجه گیری

با توجه به اینکه آینده آسیا در شهرها خواهد بود و رشد اقتصادی در این منطقه نهایتاً به اینکه چطور بهره‌وری شهری می تواند پایدار شود بستگی دارد، منابع می بایست تجهیز گردند و به سوی زیرساخت‌های شهری هدایت شوند. ضروری است

که شهرنشینی به عنوان مقولمانی اختیاری به آینده موکول نشود بلکه به عنوان موضوعی فوری که لازم است هم اکنون در اولویت اول توسعه به آن پرداخته شود، در نظر گرفته شود. این خود موضوعی است در حال شکل دهی به بسیاری از الگوهای رشد اقتصاد ملی، اسکان بخش عظیمی از جمعیت و ثبات اجتماعی و سیاسی. روندهای فعلی رشد سریع جمعیت شهری و اقتصاد، بالا رفتن استاندارد زندگی، نیاز به سیستم‌های رفت و آمد جمعی و ملاحظات زیست محیطی، نشان می دهد که تقاضا برای خدمات شهری و زیر ساخت‌ها افزایش خواهد یافت.

این افزایش در مسئولیت‌های اداره کنندگان شهر نیازمند سرمایه‌گذاری عظیمی برای فراهم آوردن زیرساخت‌ها و خدمات است.

اینکه چگونه مسئولان می توانند با تقاضاهای مالی مواجه شوند، نیاز به فعالیت عمده دارد:

اول - استفاده کامل از پتانسیل‌های منابع موجود که تا به حال به طور کامل بهره‌برداری نشده‌اند. این موضوع نیاز به برنامه‌ریزی ارتقای فعالیت درآمدی دارد که در برخی شهرهای هند و اندونزی به آن پرداخته شده است. پیگیری مالیات بر دارایی، کامپیوتریزه کردن و بهنگام ساختن ارزش‌های اداره بهای سالانه، ملغی کردن معافیت‌های مالیاتی و تقویت فرایندهای جمع آوری می تواند نتایج مورد نظر را حاصل کند. همچنین پتانسیل درآمدی مؤلفه‌هایی غیر از آنچه مرتباً با زمین است، می تواند منجر به بهتر شدن درآمد شود - البته زمانی که از پارانه‌های سنتی رها گردد و تابع شرایط شبه بازار شود.

دوم - مدیریت مالی دقیق برای شکل دهی بخش عملی از کل درآمدها و هزینه‌های فرهنگی شهرداری ضروری است.

سوم - شرکت‌های عمومی و خصوصی می تواند روشی برای شهرهایی باشد که در مصیقه مالی برای حل برخی مشکلات قرار دارند.

این خود می تواند اشکال مختلفی داشته باشد از جمله اینکه مؤسسات محلی خصوصی مسئولیت نگهداری راه‌ها، پارک‌ها و نظایر آنها را داشته باشند؛ یا اینکه برای حق تبلیغ، شرکت‌های خصوصی خدماتی را با قیمت مناسب ارائه دهند؛ و یا دیگر اشکال خصوصی سازی کامل.

در نهایت، به ازادهای سیاسی و اداری در سطح محلی و ملی نیاز است تا موجب بهبود توزیع و استفاده کارآمد از مالیات‌ها، درآمدهای غیرمالیاتی، نقل و انتقالات مالی و روش‌های گرفتن وام شوند.

در زمان حاضر فراخوان توسعه و تقویت اراده سیاسی مطرح است. در ادامه دومین کنفرانس اسکان بشر سازمان ملل - هفتیات ۲ - که در ژوئن ۱۹۹۶ در استانبول برگزار شد، مرکز اسکان بشر سازمان ملل و اتحادیه جهانی هماهنگی مسئولان شهری و محلی (WACLAC) و منشور جهانی خود مختاری حکومت محلی را مطرح کردند. این بحث چارچوبی اصولی را برای خودگردانی محلی پدید آورد. در ماده ۹ - منابع مالی مقامات محلی - منشور مشخص می کند که مقامات محلی می بایست منابع مالی کافی از خود داشته باشند تا بر مبنای آن آزادانه در چارچوب قدرت خود عمل کنند. در ادامه این منشور چنین آمده است که می بایست برای مالیات‌های محلی، عوارض و شارژها تکلیف روشنی وجود داشته باشد و تخصیص مستقیم منابع مالی برای نهادهای محلی ناتوان تر از نظر مالی، به عنوان سیستم تعادل بخشی مالی عمودی و افقی امکان پذیر باشد.

منبع:

- 1- UNCTAD (Habitat) Global Report on Human Settlements 1996, An Urbanising World, Oxford University London 1996 Press.
- 2- On Prakash Malhotra, An Exploration into the Non-Land Component of Municipal Revenues, in CityNet, Report and Proceedings of the Bandung Regional Policy Workshop on Municipal Revenue Enhancing Strategies, 1997, p. A.34, Bangalore.
- 3- Tee Kam U, Ota Jr., Commercialisation and / or Privatisation of Water and Sewage Supplies, in CityNet, Report and proceedings of the CityNet/ESCAP / Dhaka City Corporation Seminar on Privatisation of Urban Environmental Infrastructure and Services, Dhaka, 12-14 June 1995, Bangkok 1996, p. A.37.
- 4- Wolfgang Meyer, Recent Innovations in Municipal Government, a paper presented at the Municipal Management Reform Seminar, 16-18 Oct. 1997, Lahore, Pakistan, Manila, Philippines 1997, p. 3.
- 5- Montosh A. C. and Yangua C. E. (editors), Second Water Utilities Data Book - Asian and Pacific Region, Development Bank, Manila, 1997, Table 1, Asian.
- 6- ESCAP, Guidelines for the Establishment of Pricing Policies and Structures for Urban and Rural Water Supply, New York, 1997, p. 9.

پیشرفت:

این مقاله ترجمه شده است از

Planning Urban Infrastructure - Principles

UWE-HLRHS: Centre of Pricing

در گرافیک کشنده

Promoting Pricing of Urban Infrastructure, The Habitat and Urbanising Policy, New York International, New Delhi 2000

- 1-Habitat
- 2- Habitat
- 3- Non-land component
- 4-Peso
- 5-Full recovery
- 6-Rate-load-related
- 7-Peak-load-related
- 8-Overhead costs

طرح‌های کالبدی ملی - منطقه‌ای در ایران ؛ یک گام برای توسعه پایدار

چکیده

توسعه پایدار که اکنون به صورت آرمان واحدی برای تمام بشریت درآمده، فرایندی است که در آن پیامدهای بلند مدت توسعه بیشاپیش مد نظر قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، توسعه‌ای پایدار خوانده می‌شود که افزایش تولید و کارایی سرزمین به تخریب و ویرانی محیط زیست، منابع طبیعی و ناپایداری سکونتگاه‌ها نینجامد. عقلانیتی که بر چنین درکی از توسعه حاکم است، در طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای نیز همین گونه نمود می‌یابد. در واقع اساس طرح‌های کالبدی بر حفاظت از منابع، در عین افزایش کارایی سرزمین و کاهش خطرهای ناشی از سوانح طبیعی استوار شده است. از همین روست که در این مقاله طرح‌های مذکور، گام و ابزاری برای توسعه پایدار نامیده شده‌اند. مستندسازی فرایند تهیه این طرح‌ها در ایران، هدف جنینی دیگر این مقاله است.

ناصر عطی
دکتر درجه‌الدی شهری
E-mail: Nasserzami_ah@yahoo.com

کلید واژه‌ها: طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای، توسعه پایدار، شبکه سکونتگاه‌ها، کاربری مطلوب زمین، تناسب زمین‌ها، سوانح طبیعی

طرح‌هایی که در ایران به طرح‌های کالبدی [۱] معروف شده‌اند، نخستین بار طی گزارشی تحت عنوان «طرح‌ریزی کالبدی ملی و منطقه‌ای: چارچوب نظری و شرح خدمات» در سال ۱۳۶۹ به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی با همکاری مهندسین مشاور کاوای و مهرآزان مطرح گردیدند. پس از این گزارش مقدماتی و امکان‌سنجی بود که ضرورت تهیه طرح‌های کالبدی در ایران در «سمینار بین‌المللی طرح‌های کالبدی» که در اصفهان در بهار سال ۱۳۷۰ برگزار شد به تصویب رسید. سپس این طرح‌ها از همان سال در دستور کار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گرفت. اولین طرح تحت عنوان «طرح کالبدی ملی ایران» پس از اتمام مطالعه در ۲۵ اسفند سال ۱۳۷۵ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید. مطالعات طرح‌های کالبدی منطقه‌ای نیز پیش از تصویب طرح کالبدی ملی در سال ۱۳۷۴ شروع شدند که تا پایان سال ۱۳۸۱ دو طرح کالبدی منطقه‌ای آذربایجان (شامل استان‌های آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و اردبیل) و طرح زاگرس (شامل استان‌های کردستان، کرمانشاه، ایلام، لرستان و همدان) به پایان رسیدند و تهیه طرح کالبدی منطقه خوزستان (شامل استان‌های خوزستان و گیلکویه و بویراحمد) نیز در حال انجام است.

این مقاله می‌کوشد ضمن معرفی طرح کالبدی به عنوان طرحی تقریباً ناشناخته در محافل علمی و اجرایی کشور، پس از حدود ده سال از شروع آن در ایران، بیوند آن را با توسعه پایدار که در این سال‌ها به‌آرامی واحد در سراسر جهان تبدیل شده است، نشان دهد.

صرفنظر از نوع الگوی توسعه، حفاظت از منابع زیست محیطی به عنوان شالوده دوام و بقای سکونتگاه‌های پایدار انسانی، مقدم بر هر نوع فعالیت بشری محسوب می‌شود.

واقعیت آن است که هر چند طرح‌های کالبدی اساساً با هدف شهرسازی - به مفهوم عام - تهیه می‌شوند، لیکن مضمون و محتوای این طرح‌ها در جهت تحقق اهداف توسعه پایدار است. از این منظر طرح‌های کالبدی گام و ابزاری برای توسعه پایدار محسوب می‌شوند و بدون تهیه و اجرای این طرح‌ها - و به‌ویژه طرح‌های کالبدی منطقه‌ای - نمی‌توان به توسعه بدون تخریب دست یافت. ضرورت این بحث نیز از همین نکته ناشی شده است. در تدوین این مقاله کوشش بر آن بوده است تا فشرده‌گی بحث به مضمون و محتوای اصلی آن خللی وارد نسازد و آنچه در صفحات محدود ارائه می‌شود به اندازه کافی روشنگر هدف مقاله باشد.

مبانی نظری و اهداف طرح کالبدی

طرح کالبدی، مدیریت فضا نامیده شده است. از همین رو این نوع برنامه‌ریزی را گاه «برنامه‌ریزی فضایی» و گاه «آمایش سرزمین» نیز گفته‌اند. صرفنظر از تفاوت در جزئیات، به‌طور کلی درباره این گونه طرح‌ها دو دیدگاه متفاوت در جهان وجود دارد: دیدگاه فرانسیسی که در آن آمایش سرزمین ادامه سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی است؛ و دیدگاه آلمانی (و بسیاری از کشورهای دیگر) که نقطه عزیمت آن اساساً برنامه‌ریزی فضایی به‌ویژه برنامه‌ریزی کاربری زمین‌هاست. در دیدگاه اخیر برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای به طرح‌های شهری محلی (جامع و تفصیلی) ختم می‌شود. شاید برای تفکیک دو دیدگاه بهتر باشد برنامه‌های نوع اخیر با الهام از قانون وزارت آبادانی و مسکن در ایران و تجربه کشورهای ژاپن و کره جنوبی، طرح جامع سرزمین (ملی و منطقه‌ای) یا آن گونه که در سال‌های اخیر در کشور ما معمول بوده، عنوان طرح کالبدی (ملی و منطقه‌ای) به کار رود. اصطلاح اخیر در عرصه جهانی هم‌بسته نیست. در گذشته در کشور کره طرح‌هایی از این دست طرح‌های کالبدی نامیده می‌شدند. در هند و کشورهایی چند هنوز عبارت برنامه‌ریزی کالبدی فراوان به کار می‌رود. (امروزه توفیق، ۱۳۸۱، ص ۷۰). مقصود این مقاله از طرح کالبدی عمدتاً معطوف به دیدگاه آلمانی و یا اکثر کشورهای دیگری است که در آنها برنامه‌ریزی فضایی بیشتر به مفهوم

نقشه شماره ۱. مناطق دهگانه ملاحظه عمل در طرح‌های کالبدی ملی، منطقه‌ای



برنامه‌ریزی کاربری زمین مدنظر است.

هر چند در طرح کالبدی منطقه‌ای در ایران با گنجانیدن هدف تعیین شبکه سکونتگاه‌ها به منظور «برانگیختن توسعه مناطق» در واقع گوشه چشمی هم به مفهوم توسعه اقتصادی شده است، اما هدف اصلی در این طرح‌ها بیشتر برنامه‌ریزی فضایی به معنی تعیین کاربری مطلوب و مناسب زمین‌هاست. پرسش اساسی این است که چرا چنین دیدگاهی از برنامه‌ریزی را باید در این گونه طرح‌ها اولویت داد و به آن به چشم گام نخست توسعه پایدار نگریست. پاسخ فرایند بحران‌زایی است، که در اثر روند سریع و بی‌ملاحظه توسعه اقتصادی - اجتماعی در جهان پدید آمده است. واقعیت آن است که فرایند افزایش جمعیت و توسعه سریع شهری و فعالیت‌های صنعتی، رقابت بر سر قضا را، به عنوان کالایی ارزشمند و کمیاب، به طور روز افزونی تشدید کرده است. در عرصه این رقابت کاربری‌های سودآورتر گوی سبقت را از کاربری‌های کمتر سودآور (اما در عین حال پرارزش برای دوام و بقای حیات اجتماعی بشر) می‌ربایند. به عنوان مثال، فعالیت‌های پرسودی چون صنعت و خدمات در شرایط رقابت آزاد، قادرند هر فضایی را از اشغال فعالیت‌های بخش کشاورزی، محیط زیست و میراث‌های ارزشمند طبیعی و فرهنگی خارج سازند. به عبارت دیگر، در بازار رقابتی آزاد بین کاربری‌های سه‌گانه مذکور بی‌تردید فضای اختصاصی یافته به بخش کشاورزی، محیط زیست و نظایر آن، می‌بایست مدام به

عرصه‌های محدودتری عقب‌نشینی کند. به ویژه باید از عقب‌نشینی و محدود شدن زمین‌های کشاورزی یاد کرد که به دلیل ساختار مکان‌گزینی سکونتگاه‌ها در ایران بیشتر در اطراف شهرها و به خصوص شهرهای بزرگ و در حال گسترش سریع واقع شده‌اند. در واقع این پدیده را می‌توان نوعی رقابت ناهم‌بهر بین کاربری‌ها در عصر صنعتی شدن نامید. این فرایند ممکن است به طور موقت به افزایش تولید، درآمد و حتی کارایی و توسعه سرزمین بینجامد، لیکن در دوازده مدت فرایند توسعه را بحرانی و ناپایدار می‌سازد. از همین رو طرح کالبدی به حد ناکند می‌کند که «اهداف این گونه طرح‌ها در سطوح گوناگون ملی و منطقه‌ای، برنامه‌ریزی توسعه پایدار سکونتگاه‌ها و مدیریت خردمدانه سرزمین است». زیرا «پایداری مفهوم تازه‌ای است که به طور روز افزونی در برنامه‌ریزی‌ها اهمیت یافته است. توسعه‌ای پایدار انگاشته می‌شود که پیامد بلند مدت آن پیشاپیش دیده شده باشد. توسعه سرزمین ممکن است موقتاً کارایی سرزمین را افزایش دهد اما پیامدهای آن چه بسا در آینده برای محیط زیست و منابع طبیعی ویرانگر باشد» (طرح کالبدی منطقه زاگرس، ج ۱ ص ۱۰۰ - ۱۰۹). بدین ترتیب شالوده‌نظری این طرح‌ها در ایران اساساً بر مفهومی بنا شده است که در آن توسعه اقتصادی و اجتماعی ناظر بر تحریک و ناپایداری سرزمین نباشد. در واقع اندیشه تهیه طرح کالبدی نیز در آغاز در پی رویارویی با نگرانی‌ها و دشواری‌هایی چنین هشدار دهنده پدیدار شد که مهم‌ترین آنها از دید طرح کالبدی ملی ایران عبارت بودند از «رشد انفجاری جمعیت شهری، گسترده‌گی نیاز به شهرسازی جدید (و مشخصاً شهر جدید)، نارسایی گسترش خود به خودی (ارتجالی) شهرها، فقدان مطالعات بالا دست طرح‌های جامع شهری، فقدان مطالعات پایه برای شهرسازی و فقدان نقشه‌های کاربری و مقررات احداث بنا برای زمین‌های کشور». برای حل این دشواری‌ها در نخستین گام سه هدف اصلی برای طرح کالبدی ملی در نظر گرفته شد:

- ۱- مکان‌یابی برای گسترش آینده شهرهای موجود و ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید؛
- ۲- پیشنهاد شبکه شهری آینده کشور، یعنی اندازه شهرها، و چگونگی استقرار آنها در پهنه کشور و سلسله مراتب میان شهرها به منظور تسهیل مدیریت سرزمین و امر خدمات‌رسانی به مردم؛
- ۳- پیشنهاد چارچوب مقررات ساخت‌وساز در کاربری‌های مجاز زمین‌های سراسر کشور (طرح کالبدی ملی ایران، گزارش میانکار، صص. ۱-۴ تا ۱-۱۲).

این اهداف البته در مراحل بعدی کار، یعنی زمانی که تهیه طرح‌های کالبدی منطقه‌ای آغاز شد، اندکی تغییر یافت و مثلاً در هدف دوم، تعیین سلسله مراتب شبکه روستایی نیز به عهده این گونه طرح‌ها گذاشته شد و در نتیجه نام این دو شبکه (شهری و روستایی) در طرح‌های کالبدی منطقه‌ای، به شبکه سکونتگاه‌ها تغییر یافت. در اهداف دیگر نیز اصلاحات جزئی به عمل آمد لیکن هدف اصلی طرح یعنی مدیریت فضا، به منظور دور نگه داشتن منابع ارزشمند از تعرض توسعه‌های شهری و صنعتی، همچنان به قوت خود باقی ماند.

تقسیمات سرزمین

یکی از نخستین اقدامات طرح کالبدی ملی، تقسیم‌بندی کشور به مناطق برنامه‌ریزی بود. این منطقه‌بندی با تأکید بر چهار معیار زیر انجام شد:

- تقسیمات کشوری (استان‌ها) رعایت شود، یعنی هر منطقه از یک یا چند استان تشکیل شود.
 - استان‌های تشکیل دهنده منطقه در مجاورت یکدیگر باشند.
 - حتی المقدور استان‌های یک منطقه شبیه به یکدیگر باشند.
 - تا جایی که ممکن است منطقه‌ها از نظر وسعت و جمعیت همسنگ باشند (همانجا، ص ۱-۱۶).
- بر پایه این چهار معیار، کشور به ۱ کلان منطقه کالبدی به شرح زیر تقسیم شد:
- آذربایجان شامل استان‌های آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و اردبیل
 - زاگرس شامل استان‌های ایلام، کرمانشاه، کردستان، همدان و لرستان

هدف اصلی این طرح‌ها بیشتر برنامه‌ریزی فضایی به معنی تعیین

کاربری مطلوب و مناسب زمین‌هاست. از همین رو اهداف این

گونه طرح‌ها در سطوح گوناگون ملی و منطقه‌ای، برنامه‌ریزی

توسعه پایدار سکونتگاه‌ها و مدیریت خریدندانه سرزمین است.

- خوزستان شامل استان‌های خوزستان، کهگیلویه و بویراحمد

- فارس شامل استان‌های فارس

- تهران شامل استان‌های تهران، سمنان، قم، مرکزی، قزوین و زنجان

- مرکزی شامل استان‌های اصفهان، یزد، چهارمحال و بختیاری

- جنوب شرقی شامل استان‌های کرمان، سیستان و بلوچستان

- ساحلی شمال شامل استان‌های گیلان، مازندران و گلستان

- ساحلی جنوب شامل استان‌های بوشهر و هرمزگان

- خراسان شامل استان‌های خراسان

علاوه بر تقسیم‌بندی سرزمین به کلان منطقه‌ها، در طرح کالبدی ملی، مطالعاتی تحت عنوان «تقسیمات فرعی سرزمین» انجام گرفت که در آن هر کدام از مناطق به واحدهای کوچک‌تری به نام «ناحیه برنامه‌ریزی» تقسیم شدند. در این ناحیه‌بندی سراسر سرزمین به ۸۵ ناحیه کالبدی تقسیم گردید. محدوده این ناحیه‌ها به عنوان محدوده مطالعاتی طرح‌های جامع توسعه و عمران ناحیه در وزارت مسکن و شهرسازی مبنای کار قرار گرفت و هم‌اکنون نیز طرح‌های جامع ناحیه‌ای بر همین اساس تهیه می‌شوند.

روش کار

معرفی روش کار تهیه طرح کالبدی از آن جهت مهم است که این طرح‌ها در نوع خود در ایران بدیلی ندارند. بنابراین تشریح سازوکار تهیه آن به درک فرض اصلی مقاله - یعنی «تحقق توسعه پایدار در گرو تهیه و اجرای طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای است» - کمک بسیار می‌کند؛ زیرا نشان می‌دهد که نتیجه و محصول نهایی طرح ملی چه فرآیندی به دست آمده است.

به طور کلی در مطالعات طرح‌های کالبدی منطقه‌ای نخست حدود ۲۰ مطالعه تخصصی در زمینه‌های مختلف انجام می‌گیرد و سپس طرح کالبدی از تلفیق این مطالعات به دست می‌آید. چون در تلفیق طرح، همه مطالعات تخصصی به صورت مکانیزه و در نرم‌افزارهای سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) یا یکدیگر ترکیب می‌شوند، از این رو تمام

مطالعات تخصصی باید فضایی و کالبدی شوند و با کار توگرافی تعریف شده‌ای روی نقشه‌های پایه مطالعات به صورت رقمی عرضه گردند. دقت مقیاس مطالعات طرح کالبدی برای سطح ملی ۱:۱۰۰۰۰۰۰ و برای مطالعات منطقه‌ای ۱:۲۵۰۰۰۰ است.

مطالعات تخصصی در طرح کالبدی مضمون و محتوای ویژه خود را دارد. به عنوان مثال، در مطالعات خاک و کشاورزی هدف به هیچ عنوان، تهیه برنامه کشاورزی نیست. در اینجا هدف تنها تشخیص پهنه‌های زمین از نظر استعداد اراضی برای کشاورزی است. این استعدادیابی نیز به منظور عدم دخالت در کار سازمان‌های اصلی و متولی بخشی با جمع‌آوری نقشه‌های خاک‌شناسی، نقشه‌های ارزیابی منابع اراضی (قابلیت اراضی) و نقشه‌های برنامه‌های آینده کشاورزی، که همگی به وسیله سازمان‌های مسئول تهیه شده و به عنوان اسناد رسمی موجود است، انجام می‌شود. این نقشه‌ها پس از جمع‌آوری و ترسیم با فرمت تعریف شده طرح کالبدی منطقه‌ای در تلفیق مطالعات مورد استفاده قرار می‌گیرد. تمام این مطالعات بیست گانه تنها برای دستیابی به سه هدف اصلی طرح و هدایت می‌شود. از آنجا که معرفی روش‌شناسی تک‌تک مطالعات تخصصی، حتی به اجمال و ایجاز نیز ممکن نیست، در اینجا تنها به فرایند تلفیق مطالعات یکی از طرح‌های کالبدی منطقه‌ای یعنی طرح کالبدی منطقه زاگرس پرداخته می‌شود. در این بررسی اجمالی، عمدتاً به معرفی روش تهیه سه سند نقشه‌ای طرح - که سه هدف اصلی طرح را تحقق می‌بخشد - بسنده می‌شود. این بررسی معطوف به ارائه تصویری از اهداف سه‌گانه خواهد بود که در طرح کالبدی منطقه زاگرس در پاسخ به پرسش‌های زیر به دست داده شده است:

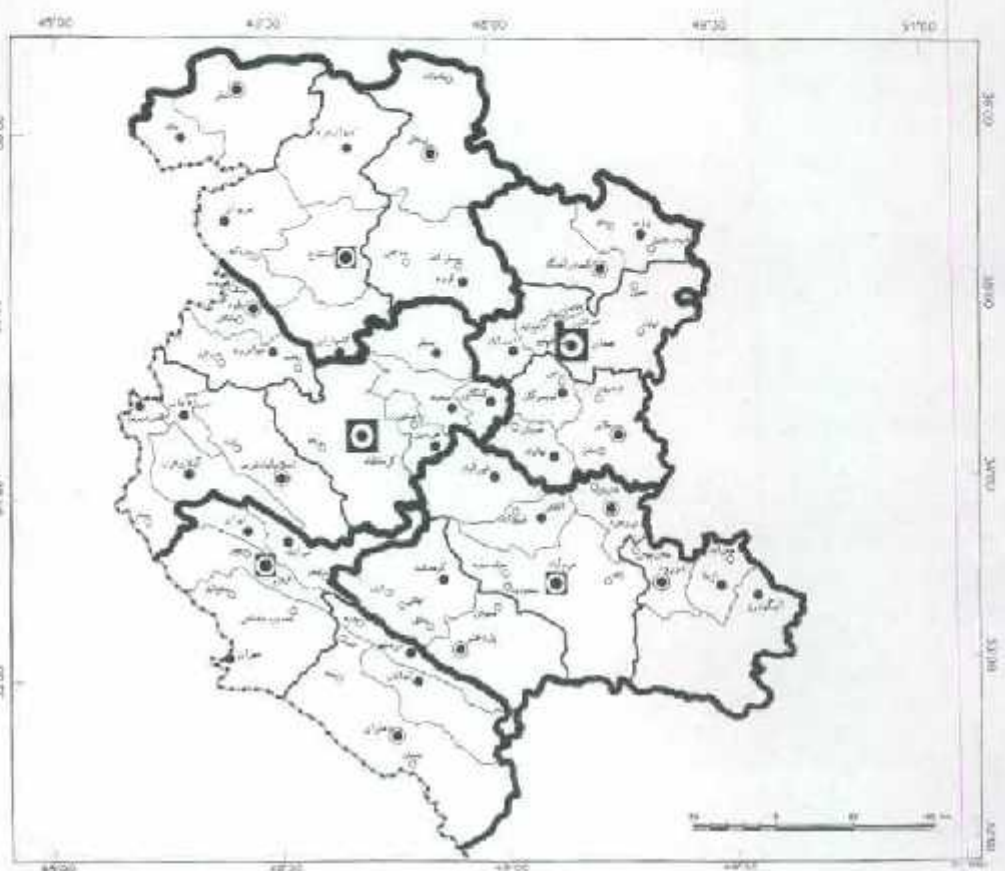
- ۱) کدام شبکه شهری و روستایی برای انگیزش توسعه مناطق، آسان کردن خدمت‌رسانی به مردم و در عین حال تمرکززدایی نسبی از مراکز بزرگ‌تر منطقه مناسب‌تر است؟
- ۲) کدام زمین‌های منطقه برای گسترش سکونتگاه‌ها - خصوصاً شهری و صنایع - مناسب‌اند؟
- ۳) کاربری‌های مناسب برای زمین‌های سراسر منطقه چیست و چه مقرراتی باید ناظر بر ساخت‌وسازهای هر یک از پهنه‌ها باشد؟ (طرح کالبدی منطقه زاگرس، ج سوم، ص ۲۸۰-۱).

سازماندهی شبکه سکونتگاه‌ها با هدف برانگیختن توسعه مناطق، آسان کردن خدمت‌رسانی و در عین حال تمرکززدایی نسبی از مراکز بزرگ‌تر انجام می‌گیرد.

شبکه سکونتگاه‌ها (شهری و روستایی)

سازماندهی شبکه سکونتگاه‌ها با هدف برانگیختن توسعه مناطق، آسان کردن خدمت‌رسانی و در عین حال تمرکززدایی نسبی از مراکز بزرگ‌تر انجام می‌گیرد. در مطالعات شبکه سکونتگاه‌ها (شهری و روستایی) در طرح کالبدی منطقه زاگرس نخست مطالعات شبکه شهری به عنوان سطوح فوقانی شبکه سکونتگاهی منطقه مطالعه شده است. این مطالعه دو هدف عمده را دنبال می‌کند: تجدید نظر در ناحیه‌بندی طرح کالبدی ملی و همچنین تعیین شبکه شهری آینده منطقه و سطوح خدماتی آن. هدف نخست با این فرض انجام گرفته است که چون مطالعات ناحیه‌بندی در طرح کالبدی ملی در مقیاس ۱:۱۰۰۰۰۰۰ تهیه شده، بنابراین متضمن دقت همان مقیاس است. نیز از آنجا که یکی از اصول پایه‌ای طرح کالبدی منطقه‌ای، دقیق‌تر کردن مطالعات طرح کالبدی ملی است، بنابراین شبکه شهری طرح کالبدی منطقه زاگرس با استفاده از شاخص‌های بیشتر و دقت مقیاس بزرگ‌تر (۱:۲۵۰۰۰۰) بار دیگر مورد تجدیدنظر قرار گرفت تا تغییرات احتمالی در آن به عمل آید. این کار به ویژه به این دلیل موجه می‌نمود که مطالعات حوزه نفوذ شهرها که در تعیین محدوده ناحیه‌ها اهمیت بسیار دارد، در طرح کالبدی ملی انجام نگرفته بود.

تغییراتی که در ناحیه‌بندی طرح کالبدی ملی برای منطقه زاگرس انجام گرفت، بدین ترتیب بود که تعداد ناحیه‌ها از ۱۲ ناحیه در سطح منطقه به ۱۴ ناحیه تغییر یافت. این تغییرات در دو استان منطقه پدید آمد. نواحی استان‌های همدان و لرستان، هر یک از دو ناحیه به سه ناحیه تفسیر یافتند. این ناحیه‌بندی جدید پس از انجام مطالعه در معرض نظر خواهی مسئولان و سازمان‌های بخشی در استان‌های منطقه قرار گرفته و سپس با لحاظ کردن دیدگاه‌های اعلام شده، محدوده‌های نهایی هر ناحیه تعیین گردیده است.



نقشه شماره ۴، شبکه شهری پیشنهادی منطقه زاگرس

نکته‌ای که لازم است یادآوری گردد، این است که ناحیه بندی در طرح کالبدی نقش مهمی در تعیین سطوح و مراکز شبکه شهری دارد؛ بدین معنی که مرکز ناحیه به عنوان سطح سوم شبکه شهری، پس از مرکز کلان منطقه و مرکز زیر منطقه (استان)، محسوب می شود.

بنابراین محدوده ناحیه در واقع محدوده حوزه نفوذ شهر مرکز ناحیه نیز تلقی می گردد. از این رو جمعیت این محدوده به عنوان آستانه تقاضا، مبنای سطح بندی خدمات ناحیه قرار می گیرد. همین طور جمعیت محدوده زیر منطقه (استان) و کلان منطقه (چند استان) نیز در سطح بندی خدمات به عنوان آستانه جمعیتی و مراکز کلان منطقه و زیر منطقه به حساب می آید. تعیین این سه سطح فضایی - یعنی سطح و مرکز کلان منطقه، سطح و مرکز زیر منطقه و سطح و مرکز ناحیه - و تعیین سطوح خدماتی آنها برای افق طرح از مهم ترین وظایف مطالعات شبکه شهری در طرح کالبدی به حساب می آید. تعیین سطوح پایین تر عموماً به عهده مطالعات شبکه روستایی گذاشته شده است که در مطالعات جداگانه ای صورت می گیرد. در منطقه زاگرس به دلیل فقدان شهر مسلط، برخلاف کلان منطقه آذربایجان که در آن شهر مسلط تبریز رقیبی برای احراز مرکزیت منطقه نداشت، مرکز کلان منطقه زاگرس مشترکاً به عهده دو شهر همدان و کرمانشاه نهاده شده است.

سلسله مراتب شبکه روستایی نیز در مطالعات شبکه سکونتگاه‌های طرح کالبدی منطقه ای تعیین می شود. این سلسله مراتب سه سطحی به آخرین حلقه شبکه شهری اتصال می یابد و مجموعاً شبکه سکونتگاه‌های شش سطحی را پدید می آورد. مراکز سه سطحی شبکه روستایی طبق مصوبه شورای عالی شهر سازی و معماری ایران تحت عنوان فالگوی سطح بندی مناطق و مراکز روستایی «از بالا به پایین منظومه، مجموعه و حوزه نامیده می شود. حوزه روستایی، به اجتماعی از چند آبادی همجوار و مرتبط در قلمرو جغرافیایی و فرهنگی همگن با عملکردهای نسبتاً همسان یا یک

کانون جمعیتی برتر گفته می‌شود که حداکثر تا ۵ هزار نفر جمعیت داشته باشد.

مجموعه روستایی به مجموعه چند حوزه روستایی گفته می‌شود که به دلایلی به هم پیوسته یا وابسته هستند و حوزه نفوذ کثونی یا آتی یک مرکز برتر روستایی را تشکیل می‌دهند و حداکثر ۱۲ هزار نفر جمعیت را در خود مستقر می‌سازند. منظومه روستایی از تجمع چند مجموعه روستایی شکل می‌گیرد و وسیع‌ترین قلمرو جغرافیایی برای عملکرد یکپارچه و پوشش خدماتی در محیط روستایی محسوب می‌شود که دارای حداقل یک کانون شهری یا روستایی بزرگ است. جمعیت منظومه روستایی با توجه به شرایط مختلف جغرافیایی، بدون احتساب جمعیت شهری و مرکز منظومه، بین ۲۰ تا ۴۰ هزار نفر تعیین شده است (ن. ک. مقررات شهرسازی و معماری، ص. ۲۵).

با این حال به رغم همه نظم و نسبی که این شبکه سکونتگاهی می‌تواند در سازماندهی مراکز شهری و روستایی و به‌ویژه در نظام خدمات‌رسانی منطقه به وجود آورد، احتمالاً هنوز جای این سؤال باقی است که: آیا واقعاً این سازماندهی‌ها قادر است آن گونه که در هدف طرح گفته شده، به «برانگیختن توسعه مناطق» بینجامد؟ واقعیت آن است که شهرهای مسلط تمایل زیادی به زهکشی مازاد اقتصادی از مجراهای نظام سلسله مراتب سکونتگاهی دارند (Armstrong and T. Mc Gee, 1986, p.56). این خصوصیت در موارد زیادی می‌تواند شهرهای سطوح پایین را به شهرهایی که هوزلیتی [۲] شهرهای انگی [۲] نامیده است، تبدیل کند. در چنین فرایندی وظایف شهرهایی که در سطوح پایین سلسله مراتب نظام شهری قرار می‌گیرند عموماً این است که بخش عمده‌ای از مازاد اقتصادی حوزه نفوذ خود را جمع‌آوری می‌کنند و از طریق سلسله مراتب منظمی به سطوح بالاتر نظام شهری انتقال می‌دهند. این گونه شهرها برخلاف شهرهای مولدی [۴] که هوزلیتی معرفی می‌کند و قادرند ضمن انباشت سرمایه در شهر مرکزی، توسعه و نوآوری را در پیرامون خود برانگیزند، موجب کمترین تغییر و تحول در حوزه نفوذ خود می‌شوند (ن. ک. عطیعی ۱۳۸۱ ص ۱۳۸ و potter et al., 1998, p.34).

کاربری مطلوب زمین‌ها برای توسعه شهری و صنایع

این بخش از مطالعه در پاسخ به پرسش زیر انجام می‌گیرد: «کدام زمین‌های منطقه برای گسترش سکونتگاه‌ها، خصوصاً سکونتگاه‌های شهری و صنایع، مناسب‌اند؟... در واقع همان‌طور که قبلاً یادآور شدیم، مهم‌ترین هدف طرح‌های کالبدی منطقه‌ای برای تحقق توسعه‌ای پایدار، فرایند تفکیک و تحدید زمین‌ها به منظور تعیین کاربری مطلوب و مناسب برای آنهاست. در تحدید محدوده‌های اراضی فرض بر این است که منابع طبیعی و پهنه‌های ارزشمند زیست‌محیطی و میراث‌های فرهنگی از تعرض ساخت‌وسازهای شهری و صنعتی محفوظ بمانند. پس الزاماً باید آن پهنه‌هایی از اراضی منطقه که می‌تواند کاربری‌های مناسبی برای فعالیت‌های غیر شهری و صنعتی داشته باشند، از عرصه کاربری‌های شهری و صنعتی حذف گردد. در واقع حذف زمین‌ها به معنای کنار گذاشتن آنها از محدوده توسعه سکونتگاه‌ها و فعالیت‌های غیر کشاورزی است. در طرح کالبدی در مجموع ممکن است زمین‌ها به دو دلیل از محدوده توسعه سکونتگاه‌ها و فعالیت‌های صنعتی حذف شوند؛ نخست به این دلیل که برای فعالیت‌هایی غیر از توسعه شهری و صنعتی اولویت دارند و در نتیجه برای آن فعالیت‌ها دارای ارجحیت بیشتری هستند. به عنوان مثال، تنها ۱۰ درصد از مساحت کشور ما زیر کشت و زرع قرار دارد و از سوی دیگر اکثر این زمین‌ها در اطراف سکونتگاه‌های شهری واقع شده‌اند. در نتیجه دریغ است که این گونه زمین‌ها به مصارفی جز کشت و زرع اختصاص یابد. استدلال مشابه در مورد جنگل‌ها، مراتع متراکم، اندوختگاه‌های زینتی و حفاظت شده و همچنین چشم اندازهای بدیع و مکان‌های باارزش فرهنگی صادق است. دلیل دوم حذف زمین‌ها از عرصه توسعه فعالیت‌های شهری و صنعتی این است که زمین‌ها ممکن است برای استفاده در شهرسازی و صنعت به هزینه‌های غیر اقتصادی نیاز داشته باشند و مناسب نباشند.

زمین‌های دارای شیب زیاد را می‌توان برای نمونه از این دست ذکر کرد. همچنین زمین‌هایی که ممکن است دارای شیب زیاد نباشند لیکن در ارتفاعات بسیار بلند (ارتفاعات بالای ۲۵۰۰ متر) واقع شده باشند، که سکونت در آن مستلزم هزینه زیاد برای صرف انرژی، حمل و نقل و مانند آنهاست. پس به این دو دلیل، نخست بخش‌هایی از زمین‌های منطقه مورد مطالعه حذف می‌گردد و سپس تناسب زمین‌های باقی مانده از نظر توسعه سکونتگاه‌ها و صنعت ارزیابی می‌شود.

در اینجا به عنوان نمونه به فرایندی در مطالعات خاک و کشاورزی، یعنی یکی از مهم‌ترین مطالعات مبنایی برای حذف زمین‌ها به اعتبار حاصلخیزی آنها و فراهم کردن شناخت لازم برای تخصیص کاربری مطلوب در طرح کالبدی منطقه زاگرس انجام گرفته اشاره می‌شود. در این مورد پرسش اساسی این است که چگونه می‌توان زمین‌های

دارای استعداد مناسب برای فعالیت‌های کشاورزی (کشت و زرع، جنگلداری و مرتعداری) را تحدید و تفکیک کرد. این تشخیص و تفکیک یکی از مهم‌ترین، مشکل‌ترین و ظریف‌ترین مراحل کار در طرح کالبدی محسوب می‌شود. برای تحقق این هدف در طرح کالبدی منطقه‌ای از داده‌های چهار نقشه استفاده می‌شود. این نقشه‌ها در ترکیب با یکدیگر استعداد اراضی منطقه را برای انواع گوناگون فعالیت کشاورزی به دست می‌دهند. فرایند کار بدین گونه است که ابتدا هر کدام از نقشه‌ها برای تفکیک و تلفیق در سیستم اطلاعات جغرافیایی آماده‌سازی می‌شوند و سپس دو به دو با هم ترکیب می‌گردند. به عنوان مثال، در نقشه ارزیابی منابع هر واحد اراضی پس از «عملیات اصلاحی» پیشنهادی، قابلیت کاربری جدیدی پیدا می‌کند که ممکن است با کاربری موجود آن متفاوت باشد. مثلاً واحد اراضی 4.3 پس از عملیات اصلاحی زهکشی و سست‌وشوی املاح، به‌مود وضع فیزیکی خاک‌ها و احداث شبکه آبرسانی، قابلیت مناسب برای زراعت آبی پیدا می‌کند. پس واحد اراضی 4.3 این قابلیت را دارد که اگر در شرایط موجود دارای کاربری غیر کشاورزی است، در آینده به کاربری زراعت آبی اختصاص یابد و بنابراین ارزش آن را دارد که حفظ گردد و در فرایند توسعه شهری و صنعتی بدون حفاظت و مراقبت رها نگردد. این نقشه قابلیت تمام پهنه‌های زمین را در سطح منطقه (البته با دقت مقیاس خود) عرضه می‌کند. بدین ترتیب نقشه قابلیت اراضی به‌نوعی یکی از نقشه‌های اصلی برای ترکیب با نقشه‌های دیگر آماده‌سازی می‌شود. در نقشه‌های قابلیت اراضی طرح کالبدی زاگرس، علامت زمین‌های با قابلیت آبی (I)، دیم (DF)، جنگل (FR)، زمین‌های مخلوط آبی - مرتع متراکم (IRI)، مرتع متراکم (RI)، مرتع متوسط (R2)، مرتع کم تراکم (R3)، حفاظت و آبخیزداری (C) و پهنه‌های آبی (W) مشخص شده‌اند.

زمین‌هایی که دارای کاربری مناسبی برای فعالیت‌های بخش کشاورزی و اندوختگاه‌های زیستی و محوطه‌های استقرار میراث فرهنگی اند و یا هزینه‌هایی مضاعف برای ساخت و سازهای شهری و صنعتی پدید می‌آورند، زمین‌های مناسبی برای این فعالیت‌ها محسوب نمی‌شوند و بهتر است از عرصه این گونه فعالیت‌ها حذف گردند و به کاربری‌های دیگری اختصاص یابند.

خاک نیز از نظر منابع طبیعی و حفظ آن در توسعه پایدار اهمیت فراوان دارد. از این رو نقشه طبقه‌بندی خاک‌ها نیز از نقشه‌های مبنا برای تشخیص استعداد اراضی محسوب می‌شود. لازم به یادآوری است که این نقشه‌ها پوشش سراسری و کامل منطقه را ندارند و تنها پهنه‌های دشت‌ها را در بر می‌گیرند. در نتیجه همیشه پهنه‌های وسیعی از نقشه خاک‌شناسی منطقه فاقد اطلاعات است که با عنوان «دیگر زمین‌ها» یا علامت N نشان داده می‌شود و در نتیجه این پهنه‌ها در ترکیب دو نقشه خاک و قابلیت به عنوان پهنه منفعل به حساب می‌آید. اما آن پهنه‌هایی که برای آن نقشه خاک‌شناسی تهیه شده‌اند، در شناخت و تشخیص زمین‌های با قابلیت کشاورزی آبی ارجحیت دارند.

زیرا به دلیل مقیاس، تهیه‌شان در بردارنده دقت مناسب‌تری است. خاک‌های مورد بررسی در این نقشه‌ها با توجه به قابلیت آنها برای کشت آبی، به شش طبقه تقسیم شده‌اند:

- طبقه I- زمین‌های قابل کشت آبی بدون محدودیت.
- طبقه II- زمین‌های قابل کشت آبی با محدودیت کم.
- طبقه III- زمین‌های قابل کشت آبی با محدودیت متوسط.
- طبقه IV- زمین‌های قابل کشت آبی و با محدودیت زیاد.
- طبقه V- زمین‌هایی که قابلیت کشت آبی آنها عجلتاً مشخص نیست و به مطالعات فراتر نیاز است؛ ضمن اینکه اینها در هر حال برای هر نوع کشت آبی محدودیت و مشکلات زیادی دارند.
- طبقه VI- زمین‌های غیر قابل کشت آبی.

در نقشه خاک‌شناسی پهنه‌های دیگری جز کلاس‌های خاک نیز وجود دارند که به هنگام آماده‌سازی نقشه‌ها، محدوده آنها نیز با علائمی نظیر Ia (محدوده‌های شهری)، دریاچه‌ها (L)، سیل‌ها و بستر سنگی رودخانه‌ها (RW) و جز اینها مشخص می‌گردد. پس از آماده‌سازی نقشه‌ها، مطابق جدول ماتریسی شماره‌یک نقشه‌ها با یکدیگر تقاطع داده و ترکیب می‌شوند.

جدول شماره ۱- ماتریس قواعد ترکیب نقشه‌های ارزیابی منابع (قابلیت اراضی) و خاک‌شناسی

قابلیت اراضی / طبقه بندی خاک	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
I-II-III	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
III-IV-VI	I	C	R3	R2	R1	I	FR	DF	I	I
IV	I	C	R3	R2	R1	R1	FR	DF	I	I
V	I	C	R3	R4	R1	R1	FR	DF	I	I
VI	C	C	R3	R2	R1	R1	FR	DF	C	I
VII	I	C	R3	R2	R1	R1	FR	DF	I	I
VIII	I	C	R3	R2	R1	R1	FR	DF	I	I
IX	I	C	R3	R2	R1	R1	FR	DF	I	I
X	I	C	R3	R2	R1	R1	FR	DF	I	I

مأخذ: طرح کالبدی منطقه زاگرس (گزارش تفصیلی)، ج ۱، فصل ۳، ۲۰۰۶

همان طور که از این جدول پیداست، از ترکیب دو پهنه یا پلی گون در نقشه‌های خاک و ارزیابی منابع، پهنه‌سومی به دست می‌آید که نتیجه و تلفیق این دو نقشه تلقی می‌شود. به عنوان مثال، از تلفیق خاک‌های درجه ۱، ۲ و ۳ با همه پهنه‌ها در نقشه ارزیابی (جز پهنه‌های پوشیده از آب) استعدادهای زمین برای کشت آبی به دست می‌آید. زیرا در نقشه خاک‌شناسی این پهنه‌ها برای کشت آبی مناسب تشخیص داده شده است و به دلیل دقت بالایی نقشه‌های خاک‌شناسی، اولویت تشخیص کاربری‌ها در این نقشه از حجت بیشتری نسبت به نقشه ارزیابی دارد؛ نیز به دلیل مقیاس کوچک‌تر دارای دقت به مراتب کمتر در تشخیص زمین‌هاست. اما در ترکیب خاک‌های درجه ۲ و ۳ (که نقشه خاک بیانگر عدم استعداد برای کشت آبی محسوب می‌شود) یا هر کدام از کاربری‌های نقشه ارزیابی، کاربری تشخیص داده شده در نقشه ارزیابی اولویت می‌یابد. به هر حال اهمیت و ارزش زمین‌های کشاورزی حکم می‌کند که شرط احتیاط در نظر گرفته شود و زمین‌هایی که در نقشه ارزیابی به کاربری‌های کشاورزی و جنگل اختصاص یافته‌اند صرف تشخیص آنها در نقشه خاک‌شناسی به عنوان زمین‌های غیر قابل کشاورزی، از کاربری فعالیت‌های کشاورزی حذف نگردند. همان گونه که ملاحظه می‌گردد، تمام تمهیدات به کار گرفته می‌شود تا منابع ارزشمند طبیعی از دسترس کاربری مطلوب خود خارج نگردد. البته از آنجا که داده‌های نقشه خاک‌شناسی تنها در مورد قابلیت زمین‌ها برای کشت آبی استناد شدنی است، تشخیص کاربری‌های دیگری چون دیم، جنگل و جز آن نیز در این ترکیب به نقشه ارزیابی منابع واگذار می‌گردد. نقشه ترکیبی حاصل از خاک‌شناسی - ارزیابی اراضی در طرح کالبدی منطقه‌ای «استعداد طبیعی» زمین‌ها نام‌گذاری شده است. بدین ترتیب، با ترکیب دو نقشه مذکور، بخشی از استعداد اراضی منطقه شناخته می‌شود لیکن این هنوز تنها بخشی از توان اراضی منطقه برای کاربری کشاورزی است و نه تمام آن.

برای شناخت بخش دیگری از توان و استعداد اراضی منطقه و در واقع برای تکمیل شناخت منابع طبیعی، از نقشه کاربری کنونی زمین‌ها نیز بهره گرفته می‌شود. به ویژه اینکه دو نقشه قبلی هر کدام دارای نقایص هستند و به تنهایی نمی‌توانند مقصود ما را برآورده سازند. نقشه کاربری کنونی زمین‌ها می‌تواند وضعیت استعداد بالفعل و موجود زمین‌ها را یا دقت بیشتر و با داده‌های بهنگام‌تر، از عکس‌های ماهواره‌ای شناسایی کند. برای این کار در طرح کالبدی منطقه زاگرس با استفاده از داده‌های TM مرکز سنجش از دور، نقشه مقیاس ۱:۱۰۰۰۰۰ کاربری و پوشش زمین‌ها تهیه شده است. بنابراین دقت این نقشه بالاتر از دقت مقیاس نقشه پایه طرح (۱:۲۵۰۰۰۰) است. از این رو آن نقشه را به نقشه مقیاس پایه - یعنی ۱:۲۵۰۰۰۰ - تبدیل می‌کنند، اما کوشش می‌شود تا از دقت داده‌هایی این نقشه به هنگام تبدیل به مقیاس کوچک‌تر تا حد امکان کاسته نشود. کلاس‌های موجود در این نقشه به تناسب ویژگی‌های هر منطقه تا حدودی متفاوت خواهد بود. لیکن کلاس‌های مشترک با طبقه‌بندی مشابهی انجام می‌گیرد. در منطقه زاگرس زمین‌های کشت آبی (I)، کشت دیم (DF)، مرتع تراکم تا متوسط (RI)، مرتع متوسط تا کم تراکم (R2)، جنگل (FR)، گیاهان طبیعی (NV)، باتلاق (SW)، بستر رودخانه‌های مهم (RB)، دریاچه و سطوح آبی (L) و پهنه‌های ساخته شده، روستا و تاسیسات (B) نمایش داده شده است. این نقشه نیز پس از آماده شدن و انتقال آن به سیستم اطلاعات جغرافیایی با قواعدی که در جدول ۲ نشان داده شده است یا نقشه ترکیبی قبلی که از ترکیب نقشه خاک‌شناسی - ارزیابی منابع به دست آمده، ترکیب می‌شود و بخش دیگری از استعداد اراضی (و البته بخش عمده آن) تعیین می‌گردد.

جدول شماره ۲ - جدول ماتریسی قواعد ترکیب نقشه‌های خاک‌شناسی - ارزیابی و کاربری موجود زمین‌ها

W	R	RB	SB	NV	R1	R2	F	DF	کاربری زمین	
									I	U
W	U	I	I	I	I	I	I	I	I	I
W	U	DF	SB	DF	DF	DF	FR	DF	I	DF
W	U	FR	SB	FR	FR	FR	FR	FR	I	FR
W	U	R1	SB	NV	R1	R1	FR	R1	I	R1
W	U	R2	SB	NV	R2	R2	FR	R2	I	R2
W	U	R3	SB	NV	R3	R3	FR	R3	I	R3
W	U	C	SB	NV	C	C	FR	C	I	C
W	U	SB	SB	SB	SB	SB	DM	SB	I	SB
W	U	U	SB	NV	R2	R1	F	DF	I	U
W	W	W	W	W	W	W	W	W	W	W

مأخذ: طرح کالبدی منطقه زاگرس (گزارش تفهیم)، ج ۱، ص ۳۹-۶۰

همان طور که در قواعد ترکیب این جدول مشاهده می‌شود، شرط احتیاط برای حفظ منابع ارزشمند طبیعی در اینجا نیز به عنوان اصل پایدار طرح کالبدی به قوت خود باقی است و حکم می‌کند که هنگام ترکیب دو نقشه پیش گفته، در جایی که زمین‌های آبی در نقشه ترکیبی با زمین‌های دیم، جنگل، انواع مراتع و دیگر کاربری‌ها (جز بهمه‌های آبی) در نقشه کاربری موجود زمین‌ها ترکیب می‌شود، اولویت تشخیص با نقشه ترکیبی خاک‌شناسی - ارزیابی (یعنی زمین‌های آبی) باشد، تا زمین‌های کیماب با قابلیت کشت آبی به کاربری دیگری اختصاص نیابد. استدلال مشابه برای اولویت تشخیص زمین‌های کشت آبی در نقشه کاربری موجود زمین‌ها به هنگام ترکیب با نقشه خاک‌شناسی - ارزیابی نیز صدق می‌کند. به عنوان مثال، در جایی که در نقشه کاربری تهیه شده از عکس‌های ماهواره‌ای، زمین‌ها از نوع کشت آبی تشخیص داده شده‌اند، ارجحیت با همین تشخیص است؛ اگر چه ممکن است در نقشه ترکیبی برای همین زمین‌ها استناد دیگری به دست داده باشد، به عبارت دیگر، اصل حفظ منابع ارزشمند طبیعی در جهت توسعه پایدار حکم می‌کند تا در همه جا برای حفاظت از زمین‌های حاصلخیز دست بالا گرفته شود.

بدین ترتیب تا کنون سه نقشه به صورت دو به دو با هم ترکیب می‌گردند و نهایتاً نقشه‌ای که حاصلخیزی خاک نام می‌گیرد به دست داده می‌شود.

از دیگر داده‌هایی که برای تشخیص کاربری مطلوب زمین‌ها در طرح کالبدی منطقه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد، داده‌های برنامه بلندمدت کشاورزی است که به وسیله وزارت جهاد کشاورزی تهیه شده است. چنانچه این برنامه‌ها به صورت نقشه ارائه شده باشد، اسکان استفاده از آنها برای ترکیب با نقشه‌های سه گانه پیش گفته وجود دارد.

بدین ترتیب با داده‌های چهار گانه مذکور، بخش عمده‌ای از کار تشخیص زمین‌ها برای اینکه به چه نوع فعالیت‌هایی تخصیص یابند تا منابع ارزشمند طبیعی در جهت اهداف توسعه پایدار محفوظ بمانند، صورت گرفته است. با این حال بخشی از زمین‌ها ممکن است در عین اینکه قاعد ارزش مناسب برای کشاورزی هستند و برای کاربری شهری و صنعتی اختصاص یافته‌اند، از جنبه‌های دیگری ارزش حفظ داشته باشند. به طور مشخص می‌توان از آندوختگاه‌های زیستی نام برد که زیر نظر سازمان حفاظت محیط زیست قرار دارند و برای حفاظت از آنها ضوابط و مقررات ویژه‌ای نیز در نظر گرفته شده است. پس مرز و محدوده دقیق این زمین‌ها با تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست کشور، که شامل مناطق حفاظت شده، پناهگاه حیات وحش، پارک ملی و اثر طبیعی ملی هستند، ترسیم می‌گردد و به نقشه پایه طرح کالبدی انتقال می‌یابد. بدیهی است این محدوده‌ها نیز از عرصه ساخت و ساز حذف می‌شوند. علاوه بر این، بر اساس مطالعات زیست محیطی طرح کالبدی، برخی اکوسیستم‌های ارزشمند و حساس که هنوز تحت حفاظت سازمان محیط زیست قرار نگرفته‌اند ولی دارای ارزش اکولوژیکی و زیستی بسیاری هستند نیز شناسایی می‌گردند و روی نقشه طرح، محدوده آنها مشخص و تحدید می‌شود.

بدیهی است این زمین‌ها نیز باید حفظ شوند و در واقع از عرصه ساخت و ساز شهری و صنعتی حذف گردند. زمین‌ها و محوطه‌های ارزشمندی که در آنها میراث فرهنگی کشور استقرار یافته است نیز جزو زمین‌های حفظ کردنی در طرح محسوب می‌شوند. زمین‌های دارای ارتفاع و شیب زیاد و یا زمین‌های با اقلیم‌های سخت که مستلزم هزینه‌های گزاف‌اند و برای فعالیت‌های سکونتگاهی و صنعتی مناسب نیستند نیز حذف می‌شوند. بدین ترتیب با سرنگ کردن

زمین‌ها، از اراضی موسوم به اراضی «باقی مانده» بر جای می‌مانند که از نظر طرح کالبدی برای فعالیت‌های غیر کشاورزی (توسعه شهری و صنعتی) مناسب‌اند.

از این رو در طرح تأکید می‌شود که «شایسته است در طرح‌های پایین دست عدول از این کاربری‌ها توجیه فنی مستدل داشته باشد.» (طرح کالبدی منطقه زاگرس، ج ۲، ص ۲۰-۶۴).

تناسب زمین‌ها

ناکثون نشان داده شد که زمین‌هایی که دارای کاربری مناسبی برای فعالیت‌های بخش کشاورزی و اندوختگاه‌های زیستی و محوطه‌های استقرار میراث فرهنگی‌اند و یا هزینه‌هایی مضاعف برای ساخت و سازهای شهری و صنعتی پدید می‌آورند، زمین‌های مناسبی برای این فعالیت‌ها محسوب نمی‌شوند و در نتیجه بهتر است از عرصه این گونه فعالیت‌ها حذف کردند و به کاربری‌های دیگری که مطلوبیت آن با شاخص‌های گوناگون تشخیص داده شده است، اختصاص یابند. به طور کلی معیارهایی که موجب حذف زمین‌ها از عرصه ساخت و سازهای شهری و صنعتی می‌شوند عبارتند از: ارتفاع و شیب (ارتفاع بالای ۲۵۰۰ متر و شیب‌های زیاد)، اقلیم سخت (از جمله نواحی دارای برف‌های دائمی)، استعداد اراضی برای کشت آبی، دیم، جنگل (و در مواردی خاص مرتع متراکم)، اندوختگاه‌های زیستی (منطقه حفاظت شده، پناهگاه حیات وحش، اثر طبیعی ملی، پارک ملی، دریاچه، تالاب و حریم آن) و زمین‌های باتلاقی و محوطه‌های فرهنگی و توریستی و حریم‌هایی که قانوناً برای این گونه کاربری‌ها مجاز شمرده نمی‌شوند. همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، جز این زمین‌ها، آنچه باقی می‌ماند در طرح کالبدی تحت عنوان زمین‌های باقی مانده نامیده می‌شود که برای انواع کاربری‌های شهری و صنعتی مناسب تشخیص داده شده است. به عبارت دیگر، کاربری این زمین‌ها برای شهرسازی و فعالیت‌های غیر کشاورزی خللی در تخریب محیط زیست پدید نمی‌آورد، مشروط بر آنکه ضوابط و مقررات لازم‌الزیست محیطی رعایت شود.

موفقیت این طرح‌ها در گرو اجرایی کردن اسناد تصویبی آن از طریق تأسیس نهاد مدیریت منطقه‌ای خواهد بود.

اما زمین‌های باقی مانده برای شهرسازی و فعالیت‌های صنعتی در سطح منطقه دارای تناسب یکسانی برای استقرار و کاربری این گونه فعالیت‌ها محسوب نمی‌شود. این بخش از مطالعه به دنبال تحقیق یکی از اهداف سه‌گانه طرح، به تناسب و رتبه‌بندی زمین‌ها برای کاربری شهری و صنعتی می‌پردازد. به عبارت دیگر، در این بخش از مطالعه پاسخ به این پرسش در دستور کار قرار می‌گیرد که «زمین‌های باقی مانده در سراسر منطقه برای شهرسازی و فعالیت‌های صنعتی چه تناسبی با این گونه فعالیت‌ها دارند».

برای رتبه‌بندی نهایی زمین‌ها، دوازده معیار با پیش فرض‌های معین و با هدف مشخصی برای هر یک در طرح کالبدی منطقه‌ای، در نظر گرفته می‌شود. این معیارها شامل ارتفاع و شیب، حاصلخیزی (البته برای زمین‌های مرتع و بایر که باقی مانده‌اند)، اقلیم آسایش، دسترسی به منابع آب، فاصله نسبت به شبکه شهرها و راه‌ها، دسترسی به ارتباطات (پست، مخابرات، رادیو و تلویزیون)، دسترسی به شبکه انرژی، وجود فعالیت‌های صنعتی و ذخایر معدنی، لزوم تمرکززدایی و محرومیت‌زدایی، توانمندی زمین‌ها برای ساخت و ساز (از نظر مکانیک خاک)، تاپایداری زمین و خطر زمین‌لرزه، (همراه با اثر آبرفت) و خطر سیل است (ن.ک. طرح کالبدی منطقه زاگرس، ج ۲، صص ۲۸-۴ تا ۲۸-۳۴).

رتبه‌بندی نهایی زمین‌ها برای هر کدام از معیارهای دوازده‌گانه که انتخاب شده‌اند، چهار رتبه «خیلی مناسب، مناسب، نسبتاً مناسب، و کم تناسب» است. اما این رتبه‌بندی معیارها، رتبه‌بندی کیفی است و برای ترکیب با یکدیگر برای تعیین تناسب نهایی زمین مناسب نمی‌نماید. بنابراین برای تبدیل آنها به شاخص‌های کمی، لازم است برای هر رتبه‌ای یک امتیاز وزنی در نظر گرفته شود. به عنوان مثال، معیار خوش آب و هوایی که در مطالعات اقلیم و آسایش طرح کالبدی عبارتند از: بسیار دلپذیر، دلپذیر، نسبتاً دلپذیر و نسبتاً سخت (زیرا زمین‌های مشمول اقلیم‌های سخت و نسبتاً سخت پیش‌پیش حذف شده‌اند)، که به ترتیب دارای امتیاز ۱۰۰، ۹۰، ۸۰ و ۴۰ خواهند بود.

این ترتیب امتیاز دهی برای هر معیار متناسب با ویژگی‌های معیار مورد نظر و هدف مطالعه در نظر گرفته می‌شود. این پهنه‌ها با امتیازهای مربوط به صورت نقشه برای تمام معیارهای دوازده گانه تعیین می‌شود. علاوه بر امتیازهای وزنی، معیارها به تناسب اهمیتی که در تعیین تناسب زمین برای شهرسازی و صنعتی دارند، ضریبی نیز می‌گیرند که به اهمیت آنها در این زمینه برمی‌گردد. نهایتاً با ترکیب این نقشه‌ها، و با امتیازی که برای هر پهنه‌ای از زمین‌های منطقه به دست می‌آید، زمین‌ها برای توسعه شهری و صنعتی به چهار گروه بسیار مناسب، مناسب، نسبتاً مناسب و کم‌تناسب تقسیم می‌شوند.

بدین ترتیب با استفاده از مجموعه مطالعات طرح کالبدی، زمین‌ها منطقه‌بندی می‌شوند. این منطقه‌بندی در سه زمینه انجام می‌گیرد:

نخست، مشخص می‌شود که کدام زمین‌ها برای چه نوع کاربری مطلوب است؛ دوم، تناسب زمین‌های تخصیص یافته به شهرسازی و صنعتی مشخص می‌گردد؛ و سرانجام با توجه به مطالعات ژئوتکنیک و پهنه‌بندی خطر نسبی سیل، تناسب ریسک‌ها برای تمام زمین‌های منطقه معلوم می‌گردد. پس از تعیین این پهنه‌بندی‌ها، مقررات تفکیک و ساخت و ساز در چارچوب قوانین و مقررات تصویبی موجود، پیشنهاد می‌گردد. با این حال در مواردی که هیچ قوانین و مقررات مصوبی وجود نداشته باشد، توصیه‌هایی نیز برای کاربری مناسب‌تر انجام می‌شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سه هدف اصلی طرح کالبدی (ملی، منطقه‌ای) یعنی سازماندهی شبکه سکونتگاه‌ها، تعیین کاربری مطلوب زمین‌ها و رتبه‌بندی تناسب زمین‌ها برای توسعه شهری و فعالیت‌های غیر کشاورزی به همراه حداقل یک هدف فرعی مهم، یعنی خطر نسبی انواع سوانح طبیعی در پهنه منطقه و سرزمین برای انواع سازه‌ها و به دنبال آن معرفی ضوابط و مقررات مربوطه برای هر کدام از منطقه‌بندی‌ها، مجموعاً نه تنها این طرح را در جهت اهداف توسعه‌یابدار هدایت می‌کند بلکه شالوده عملی چنین توسعه‌ای را نیز فراهم می‌سازد.

صرف‌نظر از نوع دیدگاه ما نسبت به الگوی توسعه، حفاظت از منابع زیست محیطی به عنوان شالوده دوام و بقای سکونتگاه‌های پایدار انسانی، مقدم بر هر نوع فعالیت بشری محسوب می‌شود. از همین رو فرایند تهیه و اجرای طرح‌های کالبدی در اینجا گامی برای توسعه پایدار تلقی شده است. بدین مفهوم که تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها می‌بایست، ناظر بر توسعه اقتصادی و اجتماعی بدون تخریب و توسعه‌ای پایدار باشد. در واقع در جهانی که توسعه شهری و صنعتی با سرعت و نیروی شگفت‌انگیزی گسترش می‌یابد و کاربری‌های رقیب بخش کشاورزی و محیط زیست - یعنی زمین‌هایی که به کاربری‌های شهری، خدماتی و صنعتی اختصاص یافته‌اند - دارای بازدهی اقتصادی و نرخ بازگشت سرمایه بالاتری هستند، بی‌تردید تنها اصل حفاظت از منابع حساس و ارزشمند طبیعی و فرهنگی است که می‌تواند تدبیری خردمندانه برای حفاظت از آنها از کارزار این رقابت نابرابر و غیر عقلانی تلقی شود. به ویژه باید تأکید کرد که به دلیل سرعت کارکرد بازار، عقلانی نیست که منابع ارزشمند طبیعی را که طی فرایندی طولانی روی سطح زمین پدید آمده‌اند و تکرارشان تقریباً ناممکن است و جایگزینی برای آن متصور نیست، به دست کارکرد رقابتی بازار و دست پنهان آن سپرد و از تدبیر حفاظت و مراقبت محروم ساخت. در حالی که در چارچوب طرح کالبدی، به گونه‌ای که آمد، می‌توان تکلیف تمام زمین‌های مناطق کشور را برای انواع کاربری‌ها مشخص ساخت و ضوابط و مقررات منطقه‌بندی زمین‌ها را تعیین کرد. به علاوه، در مطالعات ژئوتکنیک طرح کالبدی منطقه‌ای برای نخستین بار پهنه‌بندی انواع خطرهای ناشی از سوانح طبیعی در عقیاس ۱:۲۵۰۰۰۰ به صورت نقشه برای احداث انواع ساخت و سازها تهیه می‌شود که رعایت آن به امنیت سازه‌ها کمک فراوان می‌کند. با این حال، موفقیت این طرح‌ها در گرو تسریع در تهیه آن برای سایر مناطق و سهم‌تر از آن، اجرایی کردن اسناد تصویبی آن از طریق تأسیس نهاد مدیریت منطقه‌ای خواهد بود.

۱۴ لازم است بر این نکته تأکید شود که پیش از آنکه بتوانیم به تفصیل در مورد این موضوعات بحث کنیم، باید به این نکته توجه کنیم که این موضوعات در واقع به عنوان یک چارچوب کلی برای مطالعه و تحقیق در این زمینه می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. این مطالعه حاضر، صرفاً برای اهداف آموزشی و پژوهشی است و در هیچ‌یک از این موارد، هیچ‌گونه توصیه‌ای در مورد اقدامات عملی یا تصمیم‌گیری‌ها در مورد این موضوعات ارائه نشده است. این مطالعه صرفاً برای اهداف آموزشی و پژوهشی است.

- ۱- توفیق فیروز - محاورهای شهری در زمینه برنامه‌ریزی فضایی در استان آذربایجان، فصلنامه علمی-پژوهشی شماره ۲۴، زمستان ۱۳۸۱
- ۲- شرح کالبدی ملی ایران (نسخه منطقه آذربایجان) گردان میهنک آوزار حسن و شهرسازی شهر ۱۳۷۲
- ۳- شرح تفصیلی منطقه تگزوس (گزارش تفصیلی) ج ۱ و ۲، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی، ۱۳۸۰
- ۴- تحلیل آماری پهنه‌بندی شهرنشینی و مسائل شهرنشینی شهر تبریز، ۱۳۸۱
- ۵- مقررات شهرسازی و معماری طرح‌های توسعه‌ی تبریز مصوب شورای شهر، شهرسازی و معماری تبریز از تاریخ تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۸ و مقررات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۹
- ۶- مهندسی مشاور گویا و مشاوران طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای چارچوب نظری و شرح ضوابط وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۱

7- Peter R. J. and Evans S. J. (1998) The City in the Developing World, Longman.
8- Armstrong, Warwick and T. G. McGee (1986) Theories of Accumulation, Melbourne.

یازدهم:

- 1- Physical Plans
- 2- Visuals
- 3- Financial
- 4- Quantitative

چکیده

با جدی تر شدن مسئله حفظ محیط زیست در جهان امروز و لزوم توجه بیشتر به ابعاد این مسئله از دیدگاه مدیریت شهری، به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها به عنوان نهادهای اساسی تأثیرگذار در محقق ساختن اهداف حفاظت از محیط زیست شهری، نقش عمده‌ای را عهده‌دار خواهند بود. بنابراین شناخت وظایف قانونی شهرداری‌ها در این زمینه، کمک شایانی به بهبود برنامه‌ریزی و ارتقای کیفیت خدمات‌رسانی در بخش محیط زیست شهری خواهد کرد. بنایه آنچه از گذشته تاکنون در مورد شهرداری‌ها در ایران مطرح بوده است، وظایف شهرداری‌ها را در عرصه حفظ محیط زیست می‌توان در سه قالب عمده گنجانده: آلودگی مواد زائد جامد، آلودگی آب و قاضلاب؛ و آلودگی هوا و صدا. تحلیل جایگاه و نقش شهرداری‌ها در تقابل با وظایف سایر نهادهای دخیل از مدیریت محیط زیست شهرها، این نکته را مشخص می‌سازد که وظیفه حفظ محیط زیست شهری؛ همانند برخی دیگر از وظایف مدیریت شهری در ایران، دستخوش ناهماهنگی‌ها و ناهنجاری‌های متعددی شده است. چنین به نظر می‌رسد که جدای از نحوه عملکرد و ارزیابی انجام وظایف در کلیه نهادهای دولتی و غیردولتی، سیر تحول قوانین موجود گاه به گونه‌ای بوده است که بیشتر به سمت خروج این نهادها از وظایف اساسی‌شان و همچنین اهداف مدیریت واحد شهری جهت‌گیری شده است. از این رو تصمیم‌گیری در خصوص ساماندهی و اصلاح وضع موجود با استمداد از قوانین جدیدتر (به ویژه ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور)، موضوعی است که باید در تثبیت جایگاه واقعی شهرداری‌ها در مدیریت شهری و تبیین وظایف هر یک از عناصر دخیل در حفظ محیط زیست شهری - اعم از شوراهای، شهرداری‌ها، نهادهای دولتی، بخش خصوصی و جز اینها - بیشتر مورد توجه قرار گیرد. این مقاله سعی دارد با بررسی اجمالی بخشی از مطالب پیش گفته و تحلیل وضع موجود، برخی راهکارهای ممکن را در این عرصه مورد بحث قرار دهد.

جایگاه قانونی شهرداری‌ها در مدیریت محیط زیست شهری

نیما حیدرزاده
کارشناس ارشد مهندسی عمران - محیط زیست
Email: N-H-Zadeh@yahoo.com

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

مقدمه

شهر به عنوان مهم‌ترین سکونتگاه بشر امروزی همواره از دیدگاه‌های مختلف مورد توجه و بررسی بوده است. حفظ محیط زیست شهری از جمله دیدگاه‌هایی است که در زمینه مدیریت شهری، به ویژه در سال‌های اخیر در اغلب کشورهای جهان مطرح گردیده و به تدریج به عنوان عمده‌ترین مسئله شهر و شهرنشینی مورد توجه قرار گرفته است. این دیدگاه مشخصاً پس از طرح مفهوم شهر سالم از سوی هلنوبارد دهل^۱ در سال ۱۹۸۴، شکل جدی‌تری یافته است. «شهر سالم» بنا به تعریف سازمان بهداشت جهانی، شهری است که در آن با بهبود شرایط اجتماعی، فیزیکی و زیست محیطی و استفاده بهینه از منابع و امکانات موجود، موقعیتی فراهم شود که در اثر آن مردم ضمن حمایت یکدیگر و مشارکت گروهی، در انجام کلیه امور زندگی قابلیت‌های خود را به حداکثر ممکن برسانند. پروژه «شهر سالم» نیز، عیار است از هر پروژه‌ای که برای ارتقای سطح سلامت مردم انجام شود و دارای دو اصل ذیل باشد:

الف - همکاری‌های بین بخشی (میان تمام بخش‌های مرتبط با پروژه)؛ و

ب - مشارکت مردم در تصمیم‌گیری، اولویت‌بندی اجرا، نظارت و ارزیابی پروژه.

در ایران نیز به رغم آغاز نسبتاً دیر هنگام طرح مباحث محیط زیست شهری، این موضوع به تدریج نقش پررنگ‌تری را در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری یافته و در حقله «مدیریت واحد شهری» جنبه مدیریت محیط زیست شهری نیز مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

در میان نهادهای دولتی و غیردولتی‌ای که در زمان حاضر در ایران عهده‌دار بخشی از امور مربوط به حفظ محیط زیست شهری‌اند، نمی‌توان به سادگی از نقش شهرداری‌ها - که در واقع بنا به نظر بسیاری از کارشناسان کانون اصلی مدیریت واحد شهری قلمداد می‌گردند - گذشت. لیکن به راستی شهرداری‌ها تاکنون در حیطه محیط زیست شهری، چه نقش و جایگاهی داشته‌اند؛ و به لحاظ قانونی تا چه حد قابلیت مداخله در مسائل مدیریت حفظ محیط زیست شهری در شهرداری‌ها وجود دارد؟ این مقاله تلاش می‌کند تا با کنکاش در قوانین و مقررات فعلی، این جایگاه را مورد بررسی قرار دهد.

دسته بندی مسائل زیست محیطی شهری

در صورتی که مسائل زیست محیطی شهرها محدود به منطقه‌ای گردد که از آن به عنوان محدوده قانونی شهر یاد می‌شود، عمده‌ترین مسائلی را که هر شهر از لحاظ حفظ محیط زیست با آن روبه‌روست، و همچنین به نوعی مرتبط با وظایف شهرداری‌ها در گذشته و حال است، می‌توان بدین صورت دسته‌بندی کرد:

۱- امور مواد زائد جامد؛

۲- امور آب و فاضلاب؛ و

۳- امور مربوط به آلودگی هوا و صدا.

ناگفته پیداست که در هر یک از این مقوله‌ها، علاوه بر شهرداری‌ها، نهادهای عمومی و دولتی (و بعضاً غیردولتی) دیگری نیز در سطح شهرها فعالیت دارند که یا از ابتدای تعریف وظایف و یا به موجب تصویب قوانین خاصی در این گونه امور دخیل گشته‌اند. لیکن به نظر می‌رسد که در هنگام واگذاری مسئولیت‌ها و وظایف مربوط به حفظ محیط زیست شهری به نهادهای مختلف، مسئله مدیریت واحد شهری و جایگاه شهرداری‌ها در این زمینه، چندان مورد توجه نبوده است. بدین ترتیب گاه به واسطه عدم تدفیق حدود و اختیارات هر نهاد، یا حد نظر قرار دادن جایگاهی که اصولاً باید داشته باشد، وظایفی معطل مانده و یا به درستی انجام نگرفته‌اند و یا چندگانگی در انجام و هدایت این وظایف به وجود آمده است. وجود این برنامگی‌ها و ناهماهنگی‌ها باعث به فراموشی سپرده شدن هدف اصلی، یعنی حفظ محیط زیست شهری، شده است. برای روشن‌تر شدن مطلب، هر یک از امور زیست محیطی مذکور، در ادامه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۱- امور مواد زائد جامد

به واقع می‌توان اظهار داشت که تنها بخش عمده فعالیت‌های زیست محیطی در شهرها که تاکنون مدیریت آن به گونه‌ای تقریباً کامل در اختیار شهرداری‌ها بوده است، امور زائد جامد یا زباله‌هاست. بنا به تعریف، مدیریت مواد زائد جامد مشتمل بر فعالیت‌ها، مراحل و فرایندهای متعدد و گسترده‌ای است که عبارتند از: تولید، ذخیره در محل، جمع‌آوری، حمل و نقل، پردازش، بازیافت و دفع (چوپاتوگلووس، ۱۳۷۴).

داشته فعالیت‌های مرتبط با هر یک از مراحل یاد شده زمانی گسترده‌تر جلوه می‌کند که به منابع مختلف تولید زباله‌ها در سطح شهر توجه شود: صنایع و کارگاه‌ها، خانوارها، بیمارستان‌ها، ادارات، مدارس، مراکز تجاری، نفرجگاه‌های عمومی، رفت و روب

شهری و جز اینها. این بدان معنی است که زباله پس از تولید در هر یک از منابع ذکر شده نیاز به اعمال مراحل مختلف ذخیره تا دفع، برنامه‌ریزی و مدیریت این مراحل دارد. حال براساس قوانین موجود، اینکه حلقه‌های مدیریت محلی، منطقه‌ای و ملی این بخش چگونه تعریف گشته‌اند، موضوعی است که جای بحث و تأمل بسیار دارد. در تبصره ۴ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ - الحاقی ۱۳۵۲/۵/۱۷)، وظیفه شهرداری‌ها در قبال زباله‌های شهری چنین بیان گردیده است:

«شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی را برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آنها تعیین کند و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. محل‌های تخلیه زباله باید خارج از محدوده شهر تعیین شود. محل تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود به تشخیص شهرداری خواهد بود. رانندگان وسایل نقلیه - اعم از کندرو یا موتورسیکلت - مکلف‌اند آنها را فقط در محل‌های تعیین شده از طرف شهرداری خالی کنند و...» (شفیعی‌پور، ۱۳۷۹، ص ۳۸).

از این تبصره (که تنها ماده قانونی است که در آن وظیفه صریح شهرداری‌ها در خصوص زباله شهری مطرح گردیده است) چنین برمی‌آید که:

وظیفه مشخص شهرداری‌ها در قبال زباله (و سایر مصادیق ذکر شده) صرفاً تعیین مکان ویژه تخلیه، اطلاع آن به عموم، و نیز شناسایی و تأیید محل تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود است. اینکه زباله‌ها باید چگونه و وفق چه سازوکاری ذخیره، جمع‌آوری، حمل، بازیافت و دفع گردند، موضوعی است که تنها در این تبصره، بلکه در هیچ یک از قوانین دیگر، اشاره‌ای به آن نشده است. با عنایت به وظیفه‌ای که به موجب این تبصره متوجه رانندگان وسایل نقلیه گردیده است و اینکه هیچ قیدی مبنی بر تحت پوشش بودن این رانندگان به وسیله شهرداری آورده نشده است، تلویحاً

چنین استنباط می‌شود که قانونگذار با عنایت به لزوم عدم ورود شهرداری‌ها به مباحث اجرایی مدیریت مواد زائد جامد، وظایف اجرایی (نظیر جمع‌آوری، حمل و دفع) را به اشخاص حقوقی یا حقیقی دیگر (رانندگان، برای جمع‌آوری و حمل، و احتمالاً اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر برای تأسیس کارخانجات تولید کود آلی از زباله) محول کرده است. بنابراین مشاهده می‌شود که تاکنون انجام این گونه امور در شهرهای کشور از سوی شهرداری‌ها نه براساس وظیفه قانونی بلکه بیشتر بر حسب عرف و نیاز اجتماعی بوده است. البته آنچه که شاید به نوعی باعث تقویت این تلقی عمومی (یعنی وظیفه مند بودن شهرداری‌ها در کلیه مراحل اجرایی مدیریت مواد زائد جامد) گشته و شهرداری‌ها را نیز تا حدودی تحت تأثیر قرار داده است، متن بند ۲ ماده ۵۵ باشد که در آن یکی از وظایف شهرداری چنین ذکر شده: «تنظیف، نگاهداری و تسطیح معابر و اتهاز عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و...» و با این

استدلال که در عبارت «تنظیف... معابر» کلیه وظایف بخش مدیریت مواد زائد جامد شهری مستتر است. لیکن اولاً بار معنایی و حقوقی دو کلمه پیش گفته چنین وظایف گسترده‌ای را در بخش زباله متبادر نمی‌سازد؛ چرا که تنها بخشی از فضاها را «معابر» تشکیل می‌دهند و بنابراین شمول قانون بر کل سطح شهر نخواهد بود و کلمه «تنظیف» نیز به هیچ وجه شامل کلیه مراحل ذکر شده در بخش مدیریت مواد زائد جامد نیست. ثانیاً تبصره ۴، که ذیل این ماده قید گردیده است در واقع نشانگر مستثنی شدن آن بخش از قانون (موضوع زباله‌ها) و وجود حکمی جدید در این مورد است. به هر حال، به رغم تمامی این مسائل، تاکنون متولی دیگری در حیطه مدیریت مواد زائد جامد شهری (به ویژه امور اجرایی) بجز شهرداری‌ها مطرح نبوده است و تنها در بخشی از تصمیم‌گیری‌های مرتبط با تأکید محل دفن (یا تخلیه) زباله و تملیک آن از سوی شهرداری، نهادهای دولتی مرتبط، از جمله ادارات حفاظت محیط زیست و ادارات کل منابع طبیعی، دخیل بوده‌اند، که این موضوع نیز با سازوکار مشخص و تعریف شده‌ای همراه نبوده است. به عنوان مثال، در شهرهای مختلف کشور برای تأیید محل دفن، معیارها و استانداردهای از پیش تدوین شده‌ای از سوی ادارات کل حفاظت محیط زیست ابلاغ نگردیده است که به واسطه آن شهرداری‌ها با رعایت این موازین اقدام به مکان‌یابی مناسب کنند و تا حدودی نسبت به تأیید (یا حتی عدم تأیید) مکان (های) منتخب اطمینان داشته باشند. این موضوع نه تنها سبب صرف وقت و هزینه و نیروی انسانی زیاد، بلکه موجب سردرگمی شهرداری‌ها و تشدید مشکلات مکان‌یابی محل دفن (که همان تنها وظیفه قانونی شهرداری‌هاست) نیز شده است. خلاصه اینکه هر یک از دستگاه‌های دولتی، چه در سطح ملی و چه در سطح منطقه‌ای، در بخش مدیریت مواد زائد جامد هیچ گونه سیاست خاصی را تعریف نکرده‌اند.

اما اینکه به واقع چرا، تا چه حد و براساس کدام وظیفه قانونی سازمان حفاظت محیط زیست یا دیگر نهادهای دولتی (نظیر وزارت کشور و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی) می‌توانند به عنوان سیاستگذار در بخش مدیریت مواد

تنها بخش عمده فعالیت‌های زیست محیطی در شهرها که تاکنون مدیریت آن به گونه‌ای تقریباً کامل در اختیار شهرداری‌ها بوده است، امور مواد زائد جامد یا زباله‌هاست.



زائد جامد مطرح باشند، مسئله‌ای است که باید در قوانین موجود جست و جو شود؛ در بند ب ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۷۱/۸/۲۴) و اصلاحیه ۱۳۷۲/۳/۲۸ و ۱۳۷۶/۸/۲۴ از جمله وظایف سازمان حفاظت محیط زیست چنین بیان گردیده است: «پیشنهاد ضوابط به منظور مراقبت و جلوگیری از آلودگی آب و هوا، خاک و بخش فصولات اعم از زیانه و مواد زائد کارخانجات و به طور کلی عواملی که بر روی محیط مؤثرند می باشند.» (مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست ۱۳۷۶، ص ۱۳). بنابراین سازمان حفاظت محیط زیست صرفاً موظف به پیشنهاد ضوابط مربوط به جلوگیری از «بخش زیانه‌ها» است - نه سایر موارد مربوط به مراحل مدیریت مواد زائد جامد. از سوی دیگر، براساس دو مستند قانونی ذیل، وزارت کشور نیز با همکاری سایر نهادهای دولتی در این بخش - البته با ابعاد گسترده‌تر - وظیفه مند است.

۱- تبصره ذیل ماده ۵ آیین نامه جلوگیری از آلودگی آب (مصوب ۱۳۷۲/۲/۱۸): در مورد [تهیه [۱] مقررات مربوط به تخلیه هر نوع فاضلاب به شبکه عمومی فاضلاب شهر و جمع آوری، نگهداری، حمل و دفع مواد زائد جامد کمیسیون دائمی متشکل از نمایندگان تام‌الاختیار وزارتخانه‌های نیرو، بهداشت، درمان و آموزش

پزشکی، کشور، صنایع، معادن و فلزات و سازمان حفاظت محیط زیست و سایر سازمان‌های مسئول آب و فاضلاب شهری در وزارت کشور تشکیل و تصمیمات گرفته شده به مرحله اجرا گذاشته خواهد شد. (همان جا، ص ۲۱۴).

۲- قسمت الف بند ۵ فصل عمران شهری راهکارهای اجرایی برنامه سوم توسعه کشور (مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۲۱):

بند ۵: «وزارت کشور مکلف است با همکاری سازمان محیط زیست کشور و سایر دستگاه‌های مربوط، به منظور رعایت بهداشت محیط شهری در موارد زیر اقدام کند: الف - تدوین ضوابط و آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی و نظارت بر دفع یا بازیافت بهداشتی مواد زائد شهری

ب - طراحی و اجرای سیستم مناسب جمع آوری مواد زائد شهری از طریق اعمال روش‌های مکانیزه، تفکیک زباله از مبدأ و جمع آوری مواد سمی و آلوده کننده به

طور جداگانه (راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم، ۱۳۸۰، ص ۷۸).

البته ناگفته نماند که طبق تبصره ذیل ماده ۱۰ آیین نامه بهداشت محیط (مصوب ۱۳۷۱/۴/۲۴)، «شهرداریها مکلف اند در تنظیم روش‌های جمع آوری، حمل و دفع زباله شهر و سایر خدمات شهری، دستورالعمل‌ها و توصیه‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع ذی ربط را رعایت کنند.» (مجموعه قوانین حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۹، ص ۳۹۱). لیکن با توجه به موضوع ماده ۱۰ آیین نامه (و به طور کلی موضوع کلی آیین نامه) این تبصره بیشتر از جنبه رعایت مسائل بهداشتی و پیشگیری از شیوع بیماری‌ها مطرح است، ولی در عین حال بخشی از سیاستگذاری‌های کلان را در بخش مدیریت مواد زائد جامد متوجه این وزارتخانه کرده است.

با عنایت به موارد مطرح شده، چنین استنباط می‌شود که اولاً به دلیل تأخر تصویب آیین نامه جلوگیری از آلودگی آب و راهکارهای اجرایی برنامه سوم توسعه کشور، و ثانیاً به دلیل ابعاد گسترده تری که در دو مصوبه مندرج در بندهای ۱ و ۲ مذکور در بخش مدیریت مواد زائد جامد - یعنی جمع آوری، نگهداری، حمل و دفع - وجود دارد، وزارت کشور نهاد اصلی وظیفه مند در بخش سیاستگذاری و تدوین «مقررات» است. در این زمینه، لزوم همکاری آن با سایر نهادهای دولتی، همچون سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز قید گردیده است. لیکن نکته درخور تأمل این است که با فقدان سیاست‌های کلان در بخش مدیریت مواد زائد جامد (در قالب قوانین و مصوبات مشخص مجلس، دولتی یا شورای عالی حفاظت محیط زیست [۲])، این «ضوابط»، «دستورالعمل‌ها» و «مقررات» - که به لحاظ بار حقوقی تضمین اجرایی ضعیف تری نسبت به متن یک «قانون» دارند - در قالب کدام سیاست کلان قابل تدوین و اجرا خواهند بود؟ در واقع اقداماتی که تاکنون به منظور بهبود سیستم مدیریت مواد زائد جامد شهری از سوی نهادهای مختلف دولتی (به ویژه وزارت کشور) انجام می‌گرفته است، صرفاً بر مبنای نیازسنجی‌ها و اولویت بندی‌های

امور مربوط به آلودگی هوا
از جمله مباحثی است
که به واسطه تعدد قوانین
موجود و دستگاه‌های
وظیفه مند مربوط به آن،
جای بررسی و تأمل
بسیار دارد.

مورد نظر آن نهاد دولتی - که لزوماً سیاست کلان دولت تلقی نمی‌شود - بوده است؛ در نتیجه طبیعی است که به هنگام اجرا، نظیر آنچه که در مورد مکان بانی محل دفن بیان گردید، تا هماهنگی‌ها و ناهنجاری‌هایی ایجاد گردد.

حال اگر موضوع از بعد محلی (شهرها) بررسی شود، مسائل دیگری در این زمینه در پیش رو خواهد بود. با نگاهی اجمالی به وضعیت موجود مدیریت مواد زائد جامد شهرهای کشور، مشاهده می‌شود که اغلب شهرداری‌ها به دلایل متعدد - که عمدتاً ناشی از خلأ موجود در قوانین است - در انجام این بخش از وظایف خود توفیقی چندان جدی نداشته‌اند؛ و چنانچه دقیق‌تر به موضوع پرداخته شود، ملاحظه می‌گردد که در زمان حاضر شهرداری‌ها با توجه به فقدان ابزارهای لازم - نظیر ساختار تشکیلاتی، امکانات و تجهیزات، منابع مالی و انسانی متناسب با این وظایف - اصولاً نمی‌توانسته‌اند گام مؤثری در جهت بهبود سیستم مدیریت مواد زائد جامد شهر بردارند - حتی اگر هم وظایف فعلی آنها و نیازهای اساسی شهر به آنها حکم می‌کرده است.

بنابراین می‌توان مشاهده کرد که در ساماندهی مدیریت مواد زائد جامد شهری، هم‌اکنون مشکلات عدیده‌ای وجود دارد که تا زمان مرتفع شدن آنها، نمی‌توان بهبود عمده‌ای را در این زمینه انتظار داشت. این مشکلات، همان گونه که پیش‌تر هم بیان گردید، به اختصار عبارتند از:

۱- فقدان قوانین، مقررات و سیاست‌های مدون ملی، منطقه‌ای و محلی به منظور تبیین وظایف اجرایی، نظارتی و مدیریتی نهادهای مختلف همچون شهرداری‌ها.

۲- فقدان ساختار و تشکیلات متناسب در شهرداری‌های کشور [۳].

۳- فقدان توان علمی و تخصصی لازم در شهرداری‌ها برای برنامه‌ریزی و نظارت بر امور.

۴- فقدان (یا کمبود) منابع مالی و تجهیزاتی لازم در شهرداری‌های کشور.

با توجه به وظایف جدید شهرداری‌ها و اصولاً ماهیت محلی مسئله کنترل ترافیک شهری و همچنین وجود سازمان‌های مختلف حمل و نقل شهری وابسته به شهرداری‌ها، تنها نهادی که در هماهنگی و مدیریت محلی در این بخش می‌تواند به عنوان محور اصلی مطرح باشد، شهرداری است.

۲- امور آب و فاضلاب

بر خلاف امور مواد زائد جامد شهری، مدیریت آب و فاضلاب در محدوده شهرها، به ویژه پس از تصویب قانون تأسیس شرکت‌های آب و فاضلاب (مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۱)، وضعیت مشخص‌تری به خود گرفته است. پیش از تصویب قانون مذکور، وظیفه شهرداری‌ها در امور مربوط به آب و فاضلاب شهری عموماً در دو بند ماده ۵۵ قانون شهرداری - یعنی بندهای ۲ (تبصره ۲) و ۱۷ - مطرح گردیده بود. در تبصره ۲ بند ۲ ماده ۵۵ در امور مربوط به «آب» چنین آمده است: «تهیه آب مشروب شهرها و تأمین وسایل توزیع و وضع مقررات مربوط به آن و همچنین تعیین نرخ آب در شهرها، به استثنای مواردی که سازمان‌های تابع وزارت آب و برق عهدنامه از آن هستند، با تصویب انجمن شهر به عهده شهرداری خواهد بود. این قبیل شهرداری‌ها می‌توانند با تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور، تهیه آب مشروب و توزیع آن را به مؤسسه‌ای که طبق اصول بهداشتی عمل کنند، واگذار کنند. (شعبی پور، ۱۳۷۹، ص. ۲۷۰)». این در حالی است که کلیه وظایف ذکر شده در این تبصره پس از قانون تأسیس شرکت‌های آب و فاضلاب بر عهده این شرکت‌ها و با وزارت نیرو نهاده شده است. این بدان معناست که وفق ماده ۱ قانون مذکور - و تبصره‌های آن - ایجاد و بهره‌برداری تأسیسات مربوط به توزیع آب شهری - اعم از تصفیه‌خانه‌ها، خطوط انتقال و جز آن - و اجرای طرح‌های تأمین و انتقال آب (مشروط به توانایی و درخواست شرکت) و همچنین جمع‌آوری و انتقال و تصفیه فاضلاب شهرها در داخل محدوده قانونی شهر بر عهده شرکت آب و فاضلاب استان - که مجاز به تشکیل شعب دیگری در سطوح محلی هست - (مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۹، ص. ۷۲۰). خواهد بود (در این صورت براساس ماده ۱۹ این قانون - که کلیه قوانین مغایر را ملغی دانسته است - تبصره ۲ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری مستلزم لغو است).

نکته درخور تأمل در مقایسه دو قانون شهرداری و قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب این است که در قانون شهرداری تصمیم‌گیری در خصوص دو موضوع «وضع مقررات» و «تعیین نرخ آب در شهرها» در سطح محلی (مشروط به تصویب انجمن شهر) مطرح بوده است؛ لیکن وفق ماده ۹ قانون تأسیس شرکت‌های آب و فاضلاب تعیین هزینه‌های اشتراک، انشعاب و نرخ آب مشروب به پیشنهاد مجمع عمومی شرکت و تصویب شورای اقتصاد است که امری ملی - منطقه‌ای محسوب می‌گردد. همچنین تدوین مقررات مربوط به نحوه مصرف، جلوگیری از آلودگی آب و نظایر اینها



بر اساس قوانین یا آیین‌نامه‌های دیگر بر عهده دستگاه‌های دولتی خاصی (نظیر سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت نیرو) نهاده شده است. [از جمله قانون توزیع عادلانه آب (ماده ۳۶) و آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب (ماده ۵) و نیز قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (بند ب ماده ۶)]. (همان جا، ص. ۱۳، ۹۶ و ۲۱۴).

نکته دیگر آنکه، به موجب قسمتی از بند ۱۷ ماده ۵۵ قانون شهرداری، که در آن یکی از وظایف شهرداری چنین بیان شده است: «... تهیه اراضی لازم برای لوله‌کشی و فاضلاب، اعم از داخل و خارج شهر و همچنین اراضی لازم برای ساختمان مخزن و نصب دستگاه تصفیه و آبگیری و متعلقات آن بر طبق قانون توسعه معابر [۴]، وظیفه تهیه زمین‌های لازم برای امور مربوط به آب و فاضلاب (با مصادیق ذکر شده) بر عهده شهرداری‌هاست. این موضوعی است که در قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب به گونه‌ای دیگر مطرح گردیده است. بر اساس این قانون، کلیه مایملک و حقوق شهرداری که در امر تقسیم و توزیع آب شهری و جمع‌آوری و دفع فاضلاب مورد استفاده بوده است، در اختیار شرکت‌های آب و فاضلاب قرار می‌گیرد (مواد ۴ و ۵ و تبصره‌های آن). این اموال تا حد سرمایه این شرکت‌ها به عنوان سرمایه غیر نقدی شهرداری در شرکت منظور می‌گردد و مانقی به شرکت اجازه داده خواهد شد (ماده ۶). بدین ترتیب، در صورتی که چنین تفسیر گردد که هم اکنون نیز وظیفه تهیه اراضی موضوع بند ۱۷ ماده ۵۵ قانون شهرداری بر عهده شهرداری است، این موضوع صرفاً از جنبه تشخیص محل مناسب و صدور مجوزهای لازم برای انجام عملیات احداث تأسیسات و جز آن معنادار خواهد بود. بدین ترتیب در واقع نمی‌توان چنین برداشت کرد که شهرداری باید زمینی را برای امور ذکر شده با هزینه خود تهیه کند و سپس وفق مواد ۴ و ۵ قانون شرکت‌های آب و فاضلاب آن را در اختیار آن شرکت‌ها قرار دهد.

لیکن موضوع وظایف شهرداری‌ها و نحوه دخالت آنها در امور آب و فاضلاب شهری، صرفاً به این موارد محدود نمی‌گردد. بر اساس اساسنامه شرکت‌های آب و فاضلاب استانی لازم است که اشخاصی به نمایندگی از میهمان شهرداری‌های هر استان (در شرکت مذکور) یا انتخاب استنادار، در مجمع عمومی شرکت و نیز هیئت مدیره آن حضور داشته باشند. بنابراین بدیهی است که این اشخاص در تصمیم‌گیری‌ها و وظایف مرتبط با هر دو رکن ذکر شده شرکت سهیم خواهند بود. اما نکته دو خور تأمل این است که در این اساسنامه هیچ قیدی مبنی بر اینکه اشخاص مذکور باید شهردار یا عضوی از شهرداری باشند، آورده نشده است. یعنی در واقع استنادار می‌تواند هر فردی را دارای که صلاحیت تشخیص دهد (و لزوماً شهردار نباشد) به عنوان نماینده سهام «شهرداری» معرفی کند؛ و چنین چیزی امکان کم رنگ شدن ارتباط شهرداری‌ها را در زمینه آب و فاضلاب شهری فراهم می‌آورد. بنابراین قید نام «شهردار» یا پیشنهاد نمایندند مذکور از سوی شهرداری‌ها دارای سهام در متن اساسنامه ضروری به نظر می‌رسد.

از سوی دیگر، وفق ماده ۳۷ قانون توزیع عادلانه آب (و تبصره آن) دو وظیفه نظارتی دیگر بر عهده شهرداری‌هاست. در این ماده چنین آمده است: «هیچ نهر و جوی و قنات و چاهی نباید در اماکن و جاده‌های عمومی و اماکن متبرکه و باستانی و حریم آنها به صورتی باشد که ایجاد خطر و مزاحمت برای ساکنان و عابران و وسایط نقلیه و اماکن مذکور کند... در صورتی که مالک یا مالکان از اجرای اخطار کتبی وزارتخانه‌های ذی‌ربط، شهرداری (در شهرها) ... در رفع خطر اقدام نکند، دولت... رأساً اقدام و هزینه آن را از مالک یا مالکان دریافت خواهد کرد و... همچنین در تبصره همین ماده آمده است: «احداث نهر یا جوی و لوله‌کشی نفت و گاز و نظایر آن... و در معابر شهرها یا جلب موافقت شهرداری، وزارت نیرو خواهد بود...» (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۹، ص. ۶۳). بنابراین شهرداری وفق این قانون موظف به نظارت بر استقرار منابع آبی مذکور در فضاهای شهری، از جنبه عدم ایجاد خطر و مزاحمت، و نیز صدور مجوز احداث منابع آبی و سایر موارد است. بر اساس مطالب ذکر شده و نیز با توجه به قسمتی از بند ۲۷ ماده ۵۵ شهرداری، که در آن یک وظیفه شهرداری چنین بیان گشته است: «وضع مقررات خاصی برای... و هر گونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر مؤثر باشد» (شعبی پور، ۱۳۷۹، ص. ۴۵)، وظیفه شهرداری را در حیطه مدیریت امور آب و فاضلاب شهری می‌توان صرفاً هم‌سو با وظیفه معمول شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های توسعه شهری و عمل به بند ۲۷ (و نیز ۲۴) ماده ۵۵ قانون شهرداری دانست. یعنی همانند فرایند اجرای دیگر ساخت و سازهای شهری، تأسیسات مربوط به آب و فاضلاب نیز مشمول گرفتن مجوزهای لازم از شهرداری و رعایت اصول طرح‌های توسعه شهری خواهند بود. بنابراین اقداماتی نظیر تأمین کلیه هزینه‌های مربوط به احداث، نگهداری و استهلاک شبکه‌ها و تأسیسات نیز شهرداری‌ها را در بر نمی‌گیرد و متوجه شرکت‌های آب و فاضلاب است.

همچنین با توجه به اینکه شهرداری‌ها در شرکت‌های آب و فاضلاب علاوه بر داشتن قسمتی از سهام، دارای نمایندگانی در مجمع عمومی و هیئت مدیره شرکت هستند، لزوم دخالت آنها در امر برنامه‌ریزی و نظارت بر احداث شبکه‌های آب و فاضلاب در محدوده قانونی شهر نیز وجود دارد. بدین معنا که با استناد به بندهای ۱۵، ۲۰، ۲۳، ۲۷، ماده ۵۵ قانون شهرداری و به طور کلی وظیفه تأمین و حفظ بهداشت محیط شهری و با عنایت به نقش بسیار مهم دفع اصولی و بهداشتی فاضلاب‌ها در این خصوص، شهرداری‌ها می‌بایست نظارت فعال و همه‌جانبه‌ای را بر روند جمع‌آوری، هدایت و بازیافت فاضلاب‌های شهری داشته باشند.

۳- امور مربوط به آلودگی هوا و صدا

۳-۱- آلودگی هوا:

امور مربوط به آلودگی هوا از جمله مباحثی است که به واسطه تعدد قوانین موجود و دستگاه‌های وظیفه‌مند مربوط به آن، جای بررسی و تأمل بسیار دارد. مسائل مربوط به آلودگی هوا اولاً از جنبه منابع تولید آلودگی (صنایع و کارگاه‌ها، وسایط نقلیه، خانوار و جز آن) نظیر آنچه که در بحث امور زائد حامد ذکر گردید، و ثانیاً قوانین متعدد مصوب (تفسیر قانون شهرداری، قانون حفظ و بهسازی محیط زیست و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرها) گستردگی زیادی دارد. در قوانین مذکور، وظایف مشابهی در زمینه‌ها و محدوده‌های مختلف بر عهده نهاد‌های متعددی نهاده شده است. از این رو، به منظور بررسی مسائل مربوط به آلودگی هوا، موضوعات به سه دسته ذیل تقسیم می‌شوند:

الف- آلودگی هوا ناشی از کارخانجات، کارگاه‌ها و صنایع

براساس بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، اولین وظیفه در این زمینه متوجه شهرداری‌هاست. در این بند، این وظیفه چنین بیان شده است: «جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنان یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، کارآزمایشگاه‌ها، کارگاه‌های عمومی و تعمیرگاهی و دکان‌ها و همچنین مراکزی که مواد مخترقه می‌سازند و اسطبل چهار پایان و مراکز دامداری و به طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سروصدا کنند یا تولید دود یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران کنند، جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک‌پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است، اقدام کند و با نظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسایط نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد می‌کند، از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری به عمل آورد و هر گاه تأسیسات مذکور قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشند، آنها را تعطیل کند و اگر لازم باشد آنها را به خارج از شهر انتقال دهد». در ادامه وظیفه تعطیل و انتقال به خارج از شهر منابع آلاینده‌گی و مزاحمت، در صورت عدم اقدام صاحب، ملک، رأساً بر عهده شهرداری نهاده شده است. (مشقی‌پور، ۱۳۷۹، ص. ۳۳-۴۲) البته تمول وظیفه شهرداری‌ها در این خصوص با توجه به مصدق ذکر شده برای «اماکن» و نیز «مزاحمت» به نوعی بسیار فراتر از صرف آلودگی «هوا» و نیز «کارخانجات، صنایع و کارگاه‌ها» است؛ ضمن آنکه در این بند مشخصاً به وظیفه عمده برای شهرداری‌ها ذکر شده است:

۱- جلوگیری از ایجاد و تأسیس،

۲- تعطیلی، و

۳- انتقال.

از طرف دیگر احکام مشابهی در قانون حفظ و بهسازی محیط زیست صرفاً در مورد آلودگی ناشی از «کارخانجات و کارگاه‌ها» ارائه شده است. در ماده ۱۶ این قانون ذکر شده است که «سازمان [حفاظت محیط زیست] با توجه به مقررات و ضوابط مندرج در آیین‌نامه‌های مذکور در ماده ۱۰ [که در کمیسیون‌های کشاورزی و عمران روستایی و بهداشتی و دادگستری مجلس به تصویب می‌رسد] کارخانجات و کارگاه‌هایی را که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم می‌سازند مشخص کند و مراتب را کتباً... و در صورتی که در مهلت مقرر اقدام نکنند، به دستور سازمان از کار و فعالیت معائنات به عمل خواهد آمد...» [مجموعه قوانین و...، ۱۳۷۹، ص. ۱۵]. و مواد ۱۲ و ۱۳ نیز در مورد تبیین احکام توقف فعالیت یا تعطیلی و جریمه مربوط به آن بحث می‌کند. در ماده ۱۹ این قانون نیز چنین آمده است: «مناطق از کشور که مقررات ۱۱، ۱۲، ۱۳ این قانون در آنها اجرا خواهد شد، از طرف سازمان یا رعایت شرایط و ضوابطی که در آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون مقرر می‌گردد، تعیین و پس از تصویب شورای عالی [حفاظت محیط زیست] اعلام می‌شود» [۵] لیکن نکته

در خور توجه، موضوع ماده ۲۰ این قانون است: «سازمان می تواند با تصویب شورای عالی محیط زیست قسمتی از وظایف و اختیارات خود را نسبت به اجرای مواد ۱۱، ۱۲، ۱۳ این قانون در محدوده شهرها و هر یک از مناطق کشور، ضمن تعیین حدود بر حسب مورد به شهرداری های مربوط یا هر سازمان دولتی ذی ربط محول کند، در این صورت شهرداری ها و سازمان های مذکور مسئول اجرای آن خواهند بود» (همان جا، ص. ۱۸-۱۵). ملاحظه می شود که در این قانون وظیفه مشخص ذکر شده «تعطیلی منابع آلاینده» است؛ ضمن آنکه در قانون مذکور سطح عملکرد محدود به «کارخانجات و کارگاههاست» (محدودتر از وظایف مندرج در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری). لیکن طبق تعریف ماده ۹ این قانون شمول «آلودگی» تقریباً گسترده‌تری مشابه بند ۲۰ ماده ۵۵ را داراست. [۶]

لازم به ذکر است که محول کردن وظایف مذکور به شهرداری ها و طبق آیین نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست منوط به تعیین و اعلام مناطق مذکور در ماده ۱۹ قانون و نیز اعلام کتبی سازمان به مراجع مربوط (شهرداری ها) و تشکیل و تعیین حدود وظایف از سوی سازمان گشته است (موضوع مواد ۱۷ الی ۱۹ آیین نامه اشاره شده [همان جا، ص. ۲۰-۱-۲۰]. بنابراین چنین استنباط می گردد که تا زمان اعلام و تعیین وظایف شهرداری ها در خصوص تعطیلی کارخانجات و کارگاههای آلاینده، این وظیفه از شهرداری ها ساقط می گردد و بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست خواهد بود.

لیکن موضوع آلودگی ناشی از «کارخانجات و کارگاهها» محدود به این دو قانون نمی گردد. بر اساس فصل سوم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مواد ۱۲ الی ۲۱) موضوعاتی نظیر ضوابط و معیارها و استانداردهای آلودگی هوا، صدور پروانه های بهره برداری و تأیید محل استقرار، تعیین کارخانجات و کارگاهها و نیروگاههای آلاینده هوا و جلوگیری از ادامه فعالیت آنها، مراجع رسیدگی به تخلفات و موارد دیگر به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در ماده ۱۶ این قانون، وظیفه جلوگیری از فعالیت کارخانجات و کارگاههای آلوده کننده بنا به درخواست سازمان حفاظت محیط زیست و دستور مراجع قضایی، بر عهده

**مدیریت محیط زیست شهری بد
عنوان پدیده های واحد پذیرفته
نشده است و لذا هر بخش و
عناصر و عوامل مؤثر در آن، تحت
مدیریت سازمان و نهاد ویژه ای
قرار دارد.**

ماموران انتظامی گذاشته شده است (همان جا، ص. ۲۴-۲۱). و هیچ گونه وظیفه ای مرتبط با شهرداری ها ذکر نگردیده است. لیکن موضوعات در خور توجه در این قانون موارد ذیل اند: اولاً با توجه به اینکه به لحاظ محدودیت مکانی هیچ قیدی در قانون ذکر نشده است، چنین بر می آید که سازمان حفاظت محیط زیست، چه در محدوده شهرها و چه خارج از آن، رأساً مسئول خواهد بود. ثانیاً از آنجا که موضوع قانون همانا مسئله آلودگی هواست، وظایف پیش گفته صرفاً از جنبه آلودگی هوا مطرح اند و نه آلودگی های دیگر همچون آب، خاک، صدا، عوامل بیماری زا و سایر مصادیقی که در قانون شهرداری ها (و نیز قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست) ذکر شده است. ثانیاً با توجه به اینکه در ماده ۳۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، کلیه قوانین مغایر با این قانون (در زمینه جلوگیری از آلودگی هوا) لغو گردیده است، بنابراین چنین استنباط می گردد که صرفاً در مورد «آلودگی هوا» ناشی از «کارخانجات و کارگاهها» و وظایف موضوع بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری (و نیز مواد ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۹ و ۲۰ قانون حفاظت محیط زیست) از شهرداری ها ساقط گردیده است؛ لیکن در مورد سایر مصادیق آلودگی، وظایف بیان شده برای شهرداری ها - که در مورد «کارخانجات و کارگاهها» با توجه به شرایط ذکر شده در اجرای ماده ۲۰ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست - برقرار خواهد شد - بر جای خود باقی است. این بدان معناست که بجز کارخانجات و کارگاهها در مورد سایر مراکز ایجاد «هر نوع» آلودگی در سطح شهر (تعمیرگاهها، گاراژها، دامداری ها و جز آن) نهاد مسئول نظارت، جلوگیری از تأسیس، انتقال و یا تعطیلی این مراکز، صرفاً شهرداری خواهد بود؛ لیکن در مورد کارخانجات و کارگاهها، اگر موضوع به آلودگی هوا مرتبط باشد، هیچ گونه وظیفه ای متوجه شهرداری ها نیست و هنگامی که سایر آلودگی ها مطرح باشد، در صورتی وظیفه «اعلام و تعطیلی» متوجه شهرداری ها خواهد شد که موضوع از طریق سازمان حفاظت محیط زیست به آن شهرداری ابلاغ گشته باشد. البته شایان ذکر است که بجز در قانون شهرداری، در سایر موارد درباره وظیفه انتقال صنایع آلاینده ذکر می به میان نیامده است و بنابراین در زمینه کلیه منابع آلاینده و مراکز مختلف آلودگی و مزاحمت، وظیفه «انتقال صنایع و مشاغل» کماکان بر عهده شهرداری است.

ب- آلودگی ناشی از وسایل نقلیه موتوری

در بسیاری از مطالعات و بررسی های مربوط به آلاینده های هوا، سهم حمل و نقل موتوری بیش از ۶۰ درصد گزارش شده است. این سهم برای شهر تهران بر اساس مطالعات منابع آلودگی های شهری حدود ۷۰-۶۵ درصد برآورد شده

است. بنابراین قسمت عمده منابع آلاینده هوا را در سطح شهرها، وسایل نقلیه موتورسیکلی می‌دهند. در این زمینه در قانون شهرداری (بند ۲۰ ماده ۵۵) وظیفه شهرداری چنین بیان شده است: «... با نظارت و مراقبت از وضع دودکش‌های اماکن و... همچنین [وسایل نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد کند، از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری کند و...» (یعنی مشخصاً وظایف نظارت و جلوگیری از ایجاد آلودگی). لیکن در فصل دوم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مواد ۴ الی ۱۱) و آیین‌نامه اجرایی آن و نیز ماده ۱ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور (مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۸) در این زمینه احکام مختلفی آورده شده است (مجموعه قوانین و مقررات... ۱۳۷۹، ص. ۱۷۵).

در قسمتی از ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا چنین آمده است: «... دارندگان وسایل نقلیه موتورسیکلی همگی باید همه ساله وسایل نقلیه خود را در مراکز مورد تأیید سازمان حفاظت محیط زیست که به وسیله شهرداری‌ها ایجاد می‌گردد تحت آزمایش و معاینه قرار دهند و گواهی‌نامه مبنی بر رعایت حد مجاز آلودگی را دریافت کنند». در تبصره ۱ این ماده آورده شده: «هزینه انجام آزمایش و معاینه وسایل نقلیه موتورسیکلی از دارندگان وسایل نقلیه مذکور طبق تعرفه‌های که به وسیله وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، گرفته خواهد شد. در تبصره ۲ همین ماده سازمان حفاظت محیط زیست، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط موظف به فراهم آوردن امکانات لازم برای اجرای این عاده ظرف مدت یک سال پس از تاریخ شروع اجرا، گشته‌اند.

همچنین در ماده ۶ آمده است که «شهرداری‌ها، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط موظف‌اند نحوه تردد وسایل نقلیه موتورسیکلی و سیستم حمل‌ونقل شهری را به صورتی طراحی و سامان دهند که ضمن کاهش آلودگی هوا، جوانگویی سفرهای روزانه شهری باشد». در تبصره آن نیز بیان شده است که آیین‌نامه مربوط به ساعات و محدوده مجاز تردد شهری، پیش‌بینی استفاده مطلوب و بیشتر از وسایل نقلیه عمومی و امثال آن، به وسیله وزارت کشور (شهرداری‌ها) و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان حفاظت محیط زیست و... تهیه خواهد شد و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. بالاخره در ماده ۷ وظیفه اعمال ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های موقت زمانی، مکانی و نوعی برای منابع آلوده‌کننده و اطلاع آن به عموم (در مواقع اضطراری که به تشخیص وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است)، بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت

با توجه به ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور،

زمینه مناسبی برای انتقال مسئولیت مدیریت محیط زیست به شهرداری‌ها

پدید آورده شده است.

کشور (شهرداری‌ها، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران) نهاده شده است، (همان جا، ص. ۲۱-۱۹). از مجموع موارد ذکر شده چندین وظیفه جدید در مبحث آلودگی هوا از طریق وسایل نقلیه موتورسیکلی، متوجه شهرداری‌ها گشته است:

۱- ایجاد مراکز معاینه وسایل نقلیه موتورسیکلی و انجام امور مربوط به این مراکز (ظرف یک سال پس از اجرایی شدن قانون) و صدور گواهی‌نامه رعایت حد مجاز آلودگی.
۲- مشارکت در طراحی و سازماندهی حمل‌ونقل شهری با جهت‌گیری کاهش آلودگی هوا و جوانگویی سفرهای روزانه شهری.

۳- مشارکت در تهیه آیین‌نامه اجرایی مربوط به ساعات و محدوده مجاز تردد.

۴- مشارکت در اعمال محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها و اطلاع‌رسانی عمومی (در مواقع اضطراری)، ضمن آنکه طبق تبصره ذیل ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب ۱۳۷۶/۶/۱۶)، تلویحاً وظیفه ثبت و آمار و اطلاعات مراکز معاینه وسایل نقلیه موتورسیکلی و ارائه آن به سازمان حفاظت محیط زیست نیز بر عهده شهرداری‌ها نهاده شده است (همان جا، ص. ۲۲۰-۲۱۹).

لیکن اعطای این وظایف و موضوعات مرتبط با آن را از جنبه‌های مختلفی می‌توان بررسی کرد. اول آنکه در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا موضوعاتی نظیر تصویب هزینه انجام آزمایش و معاینه و تعیین ساعات و محدوده مجاز تردد و... (موضوع تبصره ذیل ماده ۶) که به نظر صرفاً جنبه محلی دارد، در سطح ملی مطرح است. نکته دیگر که در این قانون توجهی به آن نشده است، وظیفه ایجاد هماهنگی مدیریت امر در سطح محلی (شهرها) است. با توجه به اینکه نهادهای وظیفه‌مند در سطوح محلی و منطقه‌ای در امر کنترل آلودگی هوای شهرها، ناشی از وسایل نقلیه موتورسیکلی،

بسیار متنوع اند (سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در سطوح منطقه‌ای و محلی، شهرداری‌ها در سطح محلی، و شورای عالی هماهنگی ترافیک استان در سطح منطقه‌ای، لازم است که به ویژه در سطح محلی ساختاری برای ایجاد هماهنگی و نظارت بر اجرای سیاست‌ها پیش‌بینی می‌شود. در صورتی که چنین مرجع هماهنگی مدنظر باشد، با توجه به وظایف جدید شهرداری‌ها و اصولاً ماهیت محلی مسئله کنترل ترافیک شهری و همچنین وجود سازمان‌های مختلف حمل و نقل شهری وابسته به شهرداری‌ها (نظیر تاکسی رانی، مینی‌بوس رانی، اتوبوس رانی)، تنها نهادی که در هماهنگی و مدیریت محلی در این بخش می‌تواند به عنوان محور اصلی مطرح باشد، شهرداری است. تحقق سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون نیز جز با همکاری بین بخشی - حداقل ۴ نهاد ذکر شده - در سطح شهرها امکان‌پذیر نیست.

نکته جالب توجهی در ماده ۲۴ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا نهفته است. در این ماده آمده است که درآمد حاصل از این قانون در هر سال (که حلیعاً درآمد موضوع تبصره یک ماده ۵ را نیز شامل می‌شود)، معادل ۵۰ درصد تا سقف یک میلیارد ریال در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست و معادل ۳۰ درصد تا سقف چهار صد میلیون ریال در اختیار نیروی انتظامی، برای انجام وظایف محول شده به موجب این قانون، قرار می‌گیرد (همان جا، ص ۲۷). بنابراین در صورتی که این ماده به صورت منفرد مورد بررسی قرار گیرد، چنین برمی‌آید که برای اجرای این قانون صرفاً دو نهاد سازمان حفاظت محیط زیست و نیروی انتظامی موظف‌اند؛ در حالی که وفق مطالبی که پیش‌تر بیان کردید، حداقل ۴ وظیفه جدید به شهرداری‌ها (و یک وظیفه به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) محول شده است. حال پرسش اینجاست که آیا شهرداری‌ها در اجرای وظایف جدید محول شده هیچ گونه سهمی از درآمدهای این قانون نخواهند داشت؟ به عنوان مثال، ایجاد مراکز معاینه موضوع ماده ۵ و اداره کردن این مراکز و صدور مجوزها - که بر عهده شهرداری‌هاست - قطعاً هزینه فراوانی را متوجه شهرداری می‌کند. به تعبیر دیگر، نمی‌توان انتظار داشت که به نهادی وظایف جدید محول گردد لیکن ابزارهای لازم، از جمله منابع مالی، در اختیار آن نهاد قرار نگیرد.

ج - آلودگی ناشی از منابع تجاری، خانگی و متفرقه

این بخش از منابع آلاینده هوا - که در فصل چهارم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مواد ۲۲ الی ۲۷) به آن پرداخته شده است - نیز از جنبه‌های مختلفی درخور بحث و بررسی است. بنا به آنچه که به عنوان منابع ایجاد مزاحمت و آلودگی در بند ۲ - ماده ۵۵ قانون شهرداری ذکر گردیده است. اصولاً منابع خانگی از آن استنباط نمی‌گردد. از این جهت، فصل چهارم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و فصل سوم آیین‌نامه اجرایی آن گسترده‌ترند. در ماده ۲۲ این قانون چنین آمده است: «بخش و انتشار هر نوع مواد آلاینده هوا بیش از حد مجاز از منابع تجاری، خانگی و متفرقه در هوای آزاد ممنوع است. منابع تجاری، خانگی و متفرقه از جهت نوع و میزان آلودگی به وسیله سازمان محیط زیست مشخص و طبقه‌بندی می‌گردد و حد مجاز موضوع این ماده به وسیله سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». در ادامه و در ماده ۲۲، کلیه منابع آلوده‌کننده از قبیل حمام، هتل‌ها، رستوران‌ها و جز آن مکلف به اتخاذ تدابیر لازم برای جلوگیری از انتشار دود یا دوده و استفاده از سوخت مناسب (ترجیحاً گاز شهری) گردیده‌اند (همان جا، ص ۲۵-۲۴). در ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا نیز در تکمیل مواد اشاره شده چنین آمده: «سازمان پس از شناسایی و طبقه‌بندی منابع تجاری، خانگی و متفرقه آن دسته از منابع مذکور را که آلودگی آنها بیش از حد مجاز است، مشخص می‌کند و مراتب را با تعیین میزان آلودگی به مسئولان و با صاحبان منابع مذکور اعلام خواهد کرد تا در مهلت معین و مناسبی که سازمان تعیین می‌کند، نسبت به رفع آلودگی اقدام کنند». در ماده ۶۰ نیز صدور اخطاریه و تعیین مهلت مناسب برای رفع آلودگی ناشی از عدم استفاده از گاز (در صورت دسترس بودن) در مراکز موضوع ماده ۲۲ قانون بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده است. (همان جا، ص ۳۳۱-۳۳۰).

بنابر آنچه که بیان کردید، به نظر می‌رسد که در مقام اجرا و عمل، این فصول از قانون و آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی هوا قابل استفاده نیستند؛ و ظاهراً هنگام تدوین این فصول توجهی به اجرایی بودن و عملی شدن آن وجود نداشته است. آنچه که از مواد و مقرراتی که ذکر گردید برمی‌آید، این است که سازمان حفاظت محیط زیست باید بر تک‌تک مراکز کسب و تجارت و خانه‌ها (از لحاظ آلودگی هوا) نظارت داشته باشد و در صورت شناسایی محل آلودگی، آن را به صاحب آن مرکز یا خانه اطلاع دهد و مهلت مناسبی را برای رفع آلودگی برای وی تعیین کند. حال سؤال اینجاست که اگر این مراکز نسبت به رفع آلودگی اقدام نکنند چه ابزاری در اختیار است که موضوع را مورد پیگیری یا مؤاخذه قرار دهد؟ سؤال دیگر این است که اصولاً چه نیازی است که سازمان حفاظت محیط زیست تا این حد مشغول به امور محلی (در سطح شهرها) گردد؟

بنابراین به نظر می‌رسد که تنها کاربرد مواد قانونی ذکر شده، در زمینه دسته‌بندی (و نه شناسایی) منابع تجاری (و نه خانگی) و تعیین حدود مجاز آلودگی هواست. این بدان معناست که در صورت حذف یا بی‌اثر شدن سایر مفاد مواد مذکور از قانون و آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، هیچ مشکل و خللی در قوانین به وجود نخواهد آمد؛ چرا که بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری به مراتب اجرا شدنی‌تر و مؤثرتر است. در هر حال به نظر می‌رسد که در این زمینه شهرداری با صلاح عمل قرار دادن بند ۲۰ ماده ۵۵ وظایف مندرج در آن، و نیز در اختیار داشتن استانداردهای آلودگی هوای مصوب، کماکان در بخش مشاغل مزاحم، بیشترین و مهم‌ترین وظیفه اجرایی را در سطح شهرها دارا خواهد بود که همان جلوگیری از ایجاد، اختصار به رفع آلودگی، تعطیلی، تخریب و انتقال مشاغل آلاینده هوا تلقی می‌گردد.

۳-۲- آلودگی صوتی

همان‌گونه که پیش‌تر بیان گردید، یکی از مصادیق ذکر شده در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، ایجاد سروصدا از منابع مختلف نظیر کلیه مشاغل، کارگاه‌ها، کارخانجات، تعمیرگاه‌ها، دکان‌ها و نظایر اینهاست. در این بند اجازه تعطیل یا انتقال این منابع (در صورت عدم رفع آلودگی) و نیز جلوگیری از ایجاد آنها به شهرداری داده شده است. از سوی دیگر، براساس ماده ۲۷ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، ایجاد هر گونه آلودگی صوتی بیش از حد مجاز ممنوع گشته است و در آیین‌نامه اجرایی این ماده (آیین‌نامه اجرایی جلوگیری از آلودگی صوتی مصوب ۷۸/۳/۱۹) احکام متعددی در این زمینه ارائه شده است. در ماده ۶ این آیین‌نامه پس از تعریف منابع مختلف آلودگی صوتی (که گستره بسیار وسیعی را - از جمله واحدهای صنعتی، وسایل نقلیه موتوری، فرودگاه‌ها، پایانه‌ها، تعمیرگاه‌ها، کارخانجات، کارگاه‌ها و نظایر آن - شامل می‌شود)، سازمان حفاظت محیط زیست مکلف به انجام وظایف ذیل گردیده است:

- ۱- شناسایی منابع آلاینده و تعیین میزان آلودگی آنها.
- ۲- اعلام لزوم اقدام برای رفع آلودگی به منابع شناسایی شده.
- ۳- جلوگیری از انجام فعالیت کارخانجات و کارگاه‌های عامل آلودگی (مطابق با ماده ۱۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا).
- ۴- بازرسی از هر یک از منابع آلاینده (همان‌جا، ص. ۲۲۳-۲۲۴).

در ادامه و در ماده ۶ این آیین‌نامه ذکر شده است که انواع وسایل نقلیه موتوری برای رعایت حد مجاز آلودگی صوتی باید در مراکز معاینه موضوع ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مورد آزمایش و معاینه قرار گیرند. در ماده ۷ هم نیروی انتظامی موظف گردیده است از تردد وسایل نقلیه موتوری فاقد گواهینامه موضوع ماده ۶ جلوگیری به عمل آورد. در مواد دیگر نیز مواردی خطاب شده‌اند که به طور مستقیم و غیرمستقیم مرتبط با وظایف شهرداری‌هاست. در ماده ۱۱ ذکر شده است که استقرار و فعالیت تعمیرگاه‌ها، واحدهای صنعتی، مشروط به رعایت حد مجاز آلودگی صوتی است. در ماده ۱۲ نیز چنین آمده است: «در صورتی که رفع آلودگی صوتی ناشی از فعالیت منابع آلوده‌کننده موضوع بند ۶ ماده ۱ این آیین‌نامه (تعاریف و دستجات منابع آلاینده) که در داخل محدوده شهرها و نقاط مسکونی استقرار دارند، به طرق دیگری جز انتقال آنها به محل‌های مناسب امکان‌پذیر نباشد، طرح انتقال این گونه منابع به وسیله سازمان و یا همکاری وزارت کشور (شهرداری‌ها، بخشداری‌ها)، وزارت مسکن و شهرسازی تهیه می‌گردد و پس از تصویب هیئت وزیران به اجرا گذاشته خواهد شد.»

با توجه به مواردی که بیان گردید، چندین موضوع در مورد آلودگی صوتی جلب توجه می‌کند: اول آنکه آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی نه تنها کلیه منابع آلاینده موضوع بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری را در برمی‌گیرد، بلکه نواحی خارج از محدوده شهرداری را نیز شامل می‌شود. ولی اگر صرفاً بحث بر محدوده قانونی شهر متمرکز گردد، نکته مهم این است که دو وظیفه مشخص که به موجب قانون شهرداری بر عهده شهرداری‌ها نهاده شده بود، یعنی اعلام لزوم اقدام برای رفع آلودگی و جلوگیری از انجام فعالیت کارخانجات و کارگاه‌های منبع ایجاد سروصدا، اکنون وفق مواد ۳ و ۴ آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی بر عهده سازمان محیط زیست نهاده شده است. نکته درخور تأمل دیگر این است که در زمینه آلودگی صوتی دو وظیفه مهم دیگری که در خصوص کلیه منابع آلاینده و مصادیق آلودگی و مزاحمت مذکور در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری ذکر گردیده بود (یعنی جلوگیری از ایجاد و تأسیس، و انتقال مراکز آلاینده در صورت عدم رفع آلودگی) کماکان بر عهده شهرداری باقی مانده است. در هر حال موضوع دومی که از قوانین و آیین‌نامه‌های موجود درباره آلودگی صوتی مورد توجه است، وظایف جدید شهرداری‌ها در این حیطه است. این وظایف به طور خلاصه عبارتند از:

- ۱- معاینه وسایل نقلیه موتوری به لحاظ رعایت حد استاندارد آلودگی صوتی و صدور مجوز در مراکز موضوع ماده ۵

قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (که به طور تلویحی از مفاد ماده ۶ آیین نامه استنباط می شود)، البته در این موارد نیز، آنچه که در بخش قبل (آلودگی ناشی از وسایل نقلیه موتوری) و در تحلیل ماده ۲۴ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا بیان شد، مصداق خواهد داشت.

۲- تهیه طرح انتقال منابع آلاینده صوتی یا همکاری وزارت مسکن و شهرسازی (موضوع ماده ۱۲ آیین نامه). یعنی وظیفه ای که پیش تر بر مبنای بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها بود، با قید لزوم تهیه و تصویب طرح انتقال، کماکان بر جای خود باقی است.

۳-۳- خلاصه بحث

تاکنون موارد گسترده و گوناگونی در مورد آلودگی هوا و صدا و نقش توأم شهرداری ها سازمان حفاظت محیط زیست بیان گردید که از جنبه های مختلف جای بحث و انتقاد داشت؛ در صورتی که بخواهیم در مقام جمع بندی مطالب، وظایف شهرداری ها را در بخش آلودگی هوا و صدا با توجه به قوانین و مقررات جدید مرور کنیم و نیز با توجه به وظایف مشخصی که در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری تعیین شده بود، به جدول شماره یک خواهیم رسید:

جدول شماره ۱- تبیین وظایف شهرداری ها در زمینه آلودگی هوا و صدا

ردیف	نوع آلودگی		آلودگی هوا	آلودگی صوتی	دیگر آلودگی ها و مزاحمت ها
	منبع آلودگی	وظیفه			
۱	کارخانجات و کارگاه ها	انتقال	انتقال	اجرائی از تأسیس و انتقال	جلوگیری از تأسیس، تعطیلی، و انتقال
۲	وسایل نقلیه موتوری	ایجاد مراکز معاینه و صدور گواهینامه و نظائر آن	ایجاد مراکز معاینه و صدور گواهینامه و نظائر آن	رعایت و صدور گواهینامه	-
۳	سایر مشاغل	جلوگیری از ایجاد، تعطیلی، انتقال	جلوگیری از ایجاد، تعطیلی، انتقال	جلوگیری از ایجاد، تعطیلی، انتقال	جلوگیری از ایجاد، تعطیلی، انتقال

• برقرار شدن این وظیفه با توجه به شرایط موضوع ماده ۲۰ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مشروط به ابلاغ از سوی سازمان حفاظت محیط زیست به شهرداری ها است.

• فقط در زمینه اعلام به منابع برای رفع آلودگی و اعطای مهلت مناسب، سازمان حفاظت محیط زیست نیز وظیفه مند است. بنابراین می توان سازمان را عضوی از کمیسیون موضوع بند ۲۰ ماده ۵۵ قسداد کرد.

این جدول نشان می دهد که اکثر قوانین و آیین نامه هایی که پس از قانون شهرداری به تصویب رسیده اند، بیشتر از جنبه ساماندهی وضع موجود مطرح بوده اند. یعنی اینکه وظیفه «جلوگیری از ایجاد و تأسیس» منابع آلاینده که به نوعی آینده نگری را در مباحث حفظ محیط زیست متبادر می سازد، کم و بیش در همان حدی باقی مانده که در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری به عنوان وظیفه شهرداری مطرح بوده است. فقط در بخش آلودگی هواست که وفق ماده ۱۲ و ۱۳ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، احداث کارخانجات و کارگاه ها منوط به رعایت ضوابط و معیارهای سازمان حفاظت محیط زیست شده است.

موضوع دیگری که جای بحث و تأمل دارد، این است که آیا برخی وظایف مشخص شده در قوانین که صرفاً جنبه محلی (شهرداری) دارند (نظیر شناسایی منابع آلاینده در سطح شهر، تعیین میزان آلودگی آنها و مانند اینها) به راستی باید در حیطه مسئولیت های نهاد سیاستگذار و ناظری چون سازمان حفاظت محیط زیست باشند؟ پاسخ این سؤال روشن است؛ چرا که در مرحله اجرا، اولاً در زمان حاضر نهادهای دولتی چنین بازوهای اجرایی و امکانات گسترده ای را در اختیار ندارند (و اصولاً نباید داشته باشند)، و ثانیاً پرداختن به مسائل محلی از سوی سازمانی در جایگاه سیاستگذاری و نظارت کلان (در سطح ملی و منطقه ای)، امری است که موجب گستردگی بیش از حد و ظرفیت وظایف آن سازمان و در نتیجه جلوگیری از پرداختن به وظایف اصلی آن خواهد بود. این موضوع شاید عمده ترین دلیل عدم تحقق بسیاری از اهداف

پیش بینی شده در قوانین و آیین نامه های مذکور تلقی شود. نکته دیگر این است که اصولاً چرا قوانین و آیین نامه های ذکر شده در زمینه آلودگی هوا و صدا تا این حد تمرکز گرایانه تنظیم گردیده اند؟ یعنی مثلاً وظیفه های در حد «تعیین تعرفه معاینه فنی خودرو» - که طبیعتاً نمی توان آن را برای شهرها و مناطق مختلف کشور یکسان در نظر گرفت - آیا تا آن حد اهمیت دارد که باید مورد تصویب هیئت وزیران قرار گیرد و نمی توان آن را جزئی از وظایف شوراهای اسلامی شهر قرار داد؟ بنابراین، در صورتی که تقویت حکومت های محلی و تمرکززدایی را به عنوان اصولی اساسی بپذیریم، باید با دیدگاهی تازه تر قوانین و آیین نامه های موجود را مورد بازنگری و اصلاح قرار دهیم.

جمع بندی و پیشنهاد

بر مبنای آنچه که تا کنون ذکر گردید، ملاحظه می شود که در کشور ما مدیریت محیط زیست شهری به عنوان پدیده های واحد پذیرفته نشده است و لذا هر بخش و عناصر و عوامل مؤثر در آن، تحت مدیریت سازمان و نهاد ویژه ای قرار دارد. لیکن نباید از نظر دور داشت که شهرداری ها به عنوان بزرگترین نهاد عمومی غیردولتی می توانند مسئولیت و نقش عمده ای را در مدیریت محیط زیست شهری ایفا کنند. البته اینکه توانایی قبول این مسئولیت سنگین هم اکنون در شهرداری ها تا چه حد وجود دارد و یا اینکه شهرداری ها در شناخت و انجام وظایفی که به موجب قانون بر عهده آنهاست تا چه حد موفق بوده و یا اصلاً ورود پیدا کرده اند، مباحثی است که بسیار جای تأمل دارد. اگر این نکته را بپذیریم که اعمال مدیریت صحیح زیست محیطی در شهرداری ها حداقل سه ابزار اصلی (ساختار تشکیلاتی و سازمانی نیروی انسانی و منابع مالی) را می طلبد، به سادگی می توان به سوالاتی که پیش تر مطرح گردید، پاسخ داد. در اکثر شهرداری های کشور به واسطه وجود دغدغه های مالی و اجرایی، جایگاه اصلی «شهرداری» به دست قراموشی سپرده شده است. همچنین طبیعی است که شهرداری ها اصولاً نیازی به گسترش حیطه وظایف فعلی خود (به ویژه در مسائل زیست محیطی) احساس نکنند؛ چرا که اولاً تاکنون در اکثر شهرداری های کشور هیچ گونه ساختار تشکیلاتی و سازمانی تعریف شده ای برای مدیریت محیط زیست وجود نداشته است. ثانیاً با توجه به وظایف اجرایی - که هم اکنون رأساً بر عهده شهرداری هاست - توان علمی و کارشناسی لازم و متناسب برای مدیریت زیست محیطی شهر وجود ندارد. این بدان معناست که با توجه به سنگین امور اجرایی، طیف کارکنانی که در سطح شهرداری ها فعال هستند، بیش از آنکه از جنبه بار عملی و کارشناسی مورد توجه باشند، از جنبه توانایی انجام امور جاری مد نظرند. ثالثاً با قبول این واقعیت که پرداختن به وظایف جدیدی که در حیطه مدیریت محیط زیست شهری برای شهرداری ها تعریف شده، طبیعتاً نیاز به صرف وقت و هزینه های اضافی برای شهرداری ها دارد، نمی توان انتظار داشت که انجام این وظایف بدون تأمین منابع اعتباری لازم مورد استقبال شهرداری ها، که اغلب درگیر رفع مشکلات مالی خود هستند، قرار گیرد.

از طرف دیگر، ورود نهادها و سازمان های دولتی (یا وابسته به دولت) به امور اجرایی در سطح محلی نیز بر پیچیدگی موضوع افزودن است. در واقع همان گونه که شهرداری ها در جایگاه اصلی خود قرار ندارند، سازمان ها و نهادهای دولتی نیز از وظایف و جایگاه اصلی خود (که همان سیاست گذاری و نظارت کلان باشد) خارج گشته اند. این موضوعات شاید دلیل عمده ایجاد ناهماهنگی و بی برنامه گی در اداره امور زیست محیطی شهرها و تضعیف جایگاه شهرداری ها در این خصوص، و از همه مهم تر معطل ماندن وظایف مرتبط و اهداف پیش بینی شده باشد. حال در صورتی که هدف، نیل به راهکاری مناسب برای ساماندهی وضع موجود باشد، باید ابتدا به اصلاح ساختارهای فعلی و سپس ایجاد تدریجی ساختارهای جدید اندیشید. در این صورت با پذیرش الگوی نظیر آنچه در ادامه می آید، می توان نسبت به برنامه ریزی های آتی اقدام کرد.

یحیی به عبارت دیگر، باید اصول ذیل را پیش از پیش مد نظر قرار داد:

- ۱- عدم ورود نهادها و سازمان های دولتی به مسائل اجرایی و حفظ جایگاه سیاست گذاری و نظارت کلان آنها.
- ۲- تقویت شوراهای و شهرداری ها در نظارت و مدیریت اجرایی در سطح محلی در قالب سیاست های کلان.
- ۳- به کارگیری پتانسیل بخش خصوصی و نیمه خصوصی و مشارکت مردمی در مرحله اجرا.

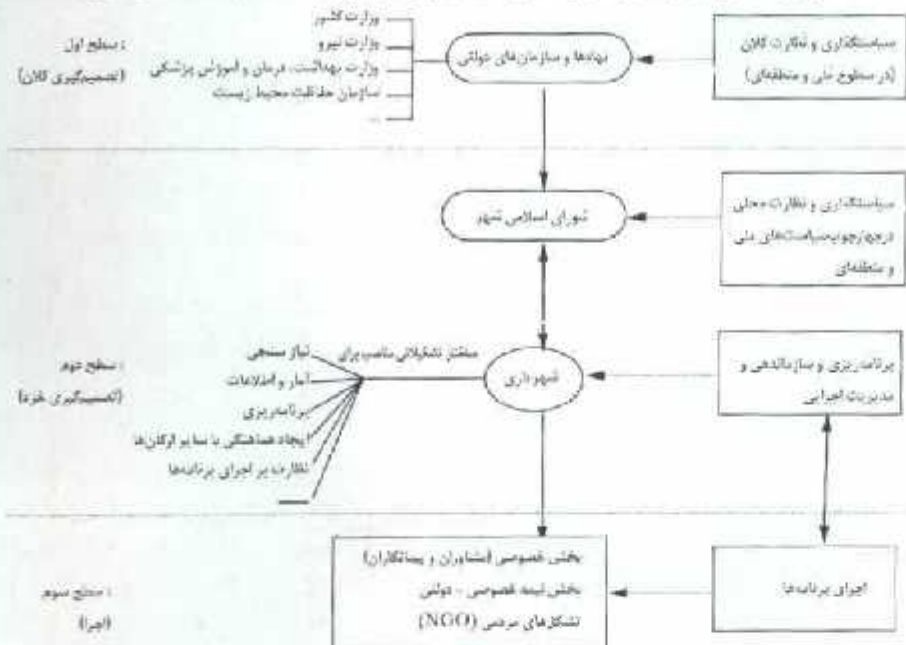
در پاسخ به این سؤال که آیا حرکت به سمتی که الگوی مذکور را در سطح کشور نهادینه و محقق سازد، در زمان حاضر امکان پذیر است، باید گفت که با توجه به ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور، زمینه مناسبی برای انتقال مسئولیت مدیریت محیط زیست به شهرداری ها به وجود آمده است. در این ماده چنین قید گردیده است: «به دولت اجازه داده می شود با توجه به توانایی های شهرداری ها، آن گروه از تصدی های مربوط به دستگاه های اجرایی مرتبط با مدیریت شهری را (که مدیریت محیط شهری نیز جزئی از آن به شمار می آید) که ضروری تشخیص می دهد، بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی ربط به شهرداری ها واگذار کند. لیکن نکته در خور توجه

معلق

- ۱- چگونگی گوس، جرمکاران، موسوم مدیریت مواد زائد جامد، ترکیب، حمل، دفن، سازمان نظارت و نظیر مواد شهری و تهران، ۱۳۷۲، چانداری.
- ۲- دوره ۱۵ ساله برنامه ریزی و نظارت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، رفتارهای اجرایی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۵-۱۳۸۵)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۰.
- ۳- دکتر حقوقی و امور مجلس نمایان حفاظت محیط زیست، مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست - سازمان حفاظت محیط زیست، بهمن ماه ۱۳۷۹.
- ۴- دکتر شداد مدیریت و امور منابع، معاونت برنامه ریزی و بهبود مدیریت، آب و فاضلاب شهری، مرکز نظام، شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، وزارت نیرو، شهریور ۱۳۸۱.
- ۵- دکتر پور، صادق، قانون شهرداری، با آخرین اصلاحات و با تفصیل قوانین، قیاس نامه ها و مقررات مشورتی مربوطه، مبدع طهرانی فرهنگ مست، ۱۳۷۱.
- ۶- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۵-۱۳۸۵، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک کتابخانه ای، اطلاعات و نشریات، ۱۳۷۹.

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

نمودار ۱- الگوی پیشنهادی اصلاح ساختار تصمیم‌گیری و اجرا در زمینه مسائل زیست محیطی شهری



در این زمینه (که در ماده ۱۲۶ نیز به خوبی به آن توجه شده است) لزوم احراز شرایطی است که به موجب آن شهرداری توانایی پذیرش مسئولیت‌های جدید را پیدا خواهد کرد. یعنی اینکه ایجاد تغییرات و واگذاری مسئولیت‌های جدید نباید به صورت دفعی صورت گیرد بنابراین لازم است روندی نظیر آنچه که در ذیل می‌آید، مورد توجه قرار گیرد:

- ۱- شناسایی و تعیین وظایف و مسئولیت‌های قابل انتقال به شهرداری‌ها، با توجه به قوانین موجود (که با در نظر گرفتن مطالبی که در قسمت‌های قبل به تفصیل مورد بحث قرار گرفت، دور از دسترس نیست).
- ۲- اولویت‌بندی وظایف شناسایی شده از نظر لزوم و فوریت اجرای سیاست‌های کلان دولت.
- ۳- دسته‌بندی شهرداری‌ها بر اساس توانایی موجود و بالقوه آنها در انجام وظایف اولویت دار. این دسته‌بندی باید بر مبنای حداقل سه فاکتور باشد: وجود ساختار متناسب تشکیلاتی و سازمانی، توان علمی (نیروهای تخصصی لازم و توانایی مالی شهرداری‌ها)، نیز می‌تواند به گونه‌ای باشد که لزوم ایجاد تغییرات بنیادین و یا تصویب قوانین خاصی احساس نشود.
- ۴- برنامه‌ریزی برای تسری فرایند واگذاری وظایف مذکور به شهرداری‌های کل کشور. این برنامه‌ریزی ممکن است در زمینه‌های ذیل انجام پذیرد:

- ۱-۴ اصلاح قوانین موجود یا تصویب قوانین جدید به منظور ایجاد زمینه قانونی انتقال وظایف و اصلاح ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها، با توجه به وظایف جدید.
- ۲-۴ پایه‌ریزی ساختار تشکیلاتی جدید در بخش مدیریت محیط زیست شهری با در نظر گرفتن جایگاه اصلی شهرداری‌ها که می‌تواند برای دستیابی به سه هدف ذیل انجام شود:
 - الف- ثبت آمار و اطلاعات بهنگام.
 - ب- انجام برنامه‌ریزی‌های لازم.
 - ج- نظارت و ارزیابی پروژه‌های در دست اجرا.
- ۳-۴ به کارگیری نیروهای کارشناس و متخصص بر مبنای وظایف تعیین شده.
- ۴-۴ تعیین راهکار مناسب ارتقای سطح درآمدی شهرداری‌ها متناسب با وظایف و اجرای برنامه‌های در نظر گرفته شده.

بدین ترتیب برنامه‌ریزی را باید در دو مقطع کوتاه مدت (بندهای ۱ الی ۳) و بلند مدت (بند ۴) پیش‌بینی کرد. در پایان ذکر این نکته لازم است که در مسائل زیست محیطی‌ای که تاکنون به صورت جدی به آن پرداخته نشده است، نظیر «مدیریت مواد زائد جامد» با توجه به تجربیات موجود در زمینه‌های مشابه، هم‌اکنون فرصت بهتری در اختیار است که با در نظر داشتن موانع و اشکالاتی که احتمالاً و در صورت عدم برنامه‌ریزی صحیح در آینده به وجود خواهد آمد، و نیز با عنایت به موضوع لزوم تقویت جایگاه شهرداری‌ها (بر مبنای آنچه که پیش‌تر بیان گردید)، همه جوانب را به گونه‌ای مدنظر قرار داد که از نقطه ابتدایی آن (سیاستگذاری و قانونمندی) تا آینده‌ای دور بتوان حلقی برنامه‌های روشن گام برداشت.

پانوش

۱- اسکندرنوبه، در مقاله‌اش «مسئله زیست‌محیطی تهران» به این نکته اشاره کرده که «بسیار متأسفانه در این زمینه هیچ برنامه‌ای صورت نگرفته و باید بررسی‌های بیشتری در این زمینه صورت گیرد». همچنین در مقاله «وضعیت محیط زیست کشور» به این نکته اشاره کرده که «در این زمینه هیچ برنامه‌ای صورت نگرفته و باید بررسی‌های بیشتری در این زمینه صورت گیرد».

۲- گمانی است که به تازگی از سوی برخی از نویسندگان و محققان مطرح شده است. این گمان بر این است که در آینده نزدیک، به دلیل تغییرات اقلیمی و افزایش سطح دریاها، بسیاری از مناطق ساحلی در سراسر جهان در معرض خطر قرار خواهند گرفت. این موضوع نیازمند توجه جدی است.

۳- این مقاله به بررسی وضعیت محیط زیست در ایران و همچنین در سایر کشورهای در حال توسعه پرداخته است. در این زمینه، بسیاری از کشورهای در حال توسعه با مشکلات مشابهی مواجه هستند. بنابراین، نتایج این مطالعه می‌تواند برای سایر کشورهای در حال توسعه نیز مفید باشد.

۴- این مقاله به بررسی نقش شهرداری‌ها در مدیریت محیط زیست شهری پرداخته است. در این زمینه، شهرداری‌ها نقش مهمی دارند و باید توانایی‌های خود را در این زمینه تقویت کنند.

۵- این مقاله به بررسی نقش مردم در مدیریت محیط زیست شهری پرداخته است. در این زمینه، مردم نقش مهمی دارند و باید مشارکت بیشتری در این زمینه داشته باشند.

۶- این مقاله به بررسی نقش بخش خصوصی در مدیریت محیط زیست شهری پرداخته است. در این زمینه، بخش خصوصی نقش مهمی دارد و باید با بخش دولتی همکاری بیشتری داشته باشد.

۷- این مقاله به بررسی نقش بخش دولتی در مدیریت محیط زیست شهری پرداخته است. در این زمینه، بخش دولتی نقش مهمی دارد و باید با بخش خصوصی همکاری بیشتری داشته باشد.

۸- این مقاله به بررسی نقش بخش مردمی (NGO) در مدیریت محیط زیست شهری پرداخته است. در این زمینه، بخش مردمی نقش مهمی دارد و باید با بخش دولتی و بخش خصوصی همکاری بیشتری داشته باشد.

۹- این مقاله به بررسی نقش بخش مشاوران و پیمانکاران در مدیریت محیط زیست شهری پرداخته است. در این زمینه، بخش مشاوران و پیمانکاران نقش مهمی دارند و باید با بخش دولتی و بخش خصوصی همکاری بیشتری داشته باشند.

۱۰- این مقاله به بررسی نقش بخش ارائه تخصصی - دولتی در مدیریت محیط زیست شهری پرداخته است. در این زمینه، بخش ارائه تخصصی - دولتی نقش مهمی دارد و باید با بخش دولتی و بخش خصوصی همکاری بیشتری داشته باشد.

۱۱- این مقاله به بررسی نقش بخش‌های مردمی (NGO) در مدیریت محیط زیست شهری پرداخته است. در این زمینه، بخش‌های مردمی (NGO) نقش مهمی دارند و باید با بخش دولتی و بخش خصوصی همکاری بیشتری داشته باشند.

پیش درآمد

مدیریت شهری، مفهومی رو به گسترش از نظر کاربرد و رو به پیچیدگی از نظر درک و تفسیر است. برداشتی سنتی، وظایف مدیریت شهری در تأمین زیرساخت‌ها و ارائه خدمات شهری خلاصه می‌شود. اما گسترش فرایندهای شهری موجب تحول و پیچیدگی نظریه‌ها و روش‌های توسعه شهری نیز شده است. امروزه پدیده‌هایی همچون فقر و بی‌خانمانی شهری، جرایم خیابانی، اسکان غیر رسمی، آلودگی محیط زیست، بخش غیر رسمی، محرومیت از خدمات و زیرساخت‌ها، مهم‌ترین مسائل و معضلات شهری را تشکیل می‌دهند. از این رو در برنامه مدیریت شهری (UMP)، به عنوان یکی از مهم‌ترین اسناد جهانی، وظایف مدیریت شهری در چند محور اصلی، یعنی بهبود اقتصاد شهری، مدیریت زمین شهری، تأمین زیرساخت‌ها، مدیریت محیط زیست و کاهش فقر شهری تعیین شده است.

از نگاهی دیگر، مدیریت شهری که از نظر سازمان و تشکیلات در نهادهایی مانند شهرداری‌ها، شوراهای سازمانهای دولتی و عمومی و نظایر آن تجلی می‌یابد در صدد استفاده از رویکردها، روش‌ها و اصول مدیریت سازمان‌ها در قلمرو بخش عمومی است. از این رو مفاهیم و اصطلاحاتی همچون برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، نظارت، سیاست، استراتژی و غیره به طور گسترده در حوزه مدیریت شهری به کار می‌رود.

تدوین دانشنامه مدیریت شهری با هدف ترویج و ارتقای دانش مدیریت شهری در ایران از طریق بررسی، تعریف و تشریح مفاهیم پایه و واژگان اصلی مدیریت شهری مورد توجه قرار گرفته است. با این هدف، در هر شماره از فصلنامه مدیریت شهری، بررسی و معرفی چند مفهوم در قالب مقاله‌ای کوتاه صورت می‌گیرد. ساختار عمومی و محتوای هر مقاله با استفاده از سبک رایج فرهنگ نویسی در چارچوبی انعطاف‌پذیر شامل موارد زیر پیش‌بینی شده است:

- ۱- عنوان اصطلاح در زبان انگلیسی و معادل یا معادل‌های آن در زبان فارسی
- ۲- معنای کلی اصطلاح و معرفی عمومی آن
- ۳- ریشه‌یابی تاریخی یا موضوعی کاربرد اصطلاح
- ۴- تحول مفهوم و کاربرد امروزی آن
- ۵- معرفی منابع استفاده شده در نگارش مقاله

دانشنامه مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

زیر نظر: ناصر یزدی پور
دکتر در شهرسازی

۱- مهندسی ارزش Value Engineering

مهندسی ارزش به مفهوم کاربرد سازمان یافته دانش فنی و خلاقیت ذهنی در جهت بهبود عملکرد و کاهش هزینه محصولات، خدمات و سیستم‌هاست. در این تعریف و به طور کلی در اصطلاح مهندسی ارزش، بیشتر جنبه اقتصادی ارزش مورد توجه است و نه سایر جنبه‌های اجتماعی، اخلاقی یا فلسفی آن (ایر، ۱۳۸۱، ص ۱۰). از این رو در بعضی از متون مرجع، مهندسی ارزش همسو با روش‌هایی مانند تحلیل هزینه-فایده، به مفهوم بهبود فرایندها و محصولات به کار رفته است (McLeod, 2003).

منظور از کاربرد سازمان یافته دانش فنی و خلاقیت ذهنی، استفاده از روش‌ها و فنون گام به گام و منظم برای رسیدن به اهداف مهندسی ارزش، یعنی بهبود عملکرد، کاهش هزینه‌ها یا صرفه جویی در منابع است. منابع یا هزینه‌ها ممکن است پول، زمان، اطلاعات،

نیروی کار، فضا، انرژی و جز اینها باشد. در فرایند مهندسی ارزش ابتدا تشخیص و بررسی عملکردهای مورد نظر صورت می‌گیرد، سپس دانش فنی و خلاقیت ذهنی برای رسیدن به عملکرد مطلوب به کار می‌رود. در این روش، منابع به هزینه تبدیل می‌شوند تا بتوان مقایسه‌های مستقیم و معنی‌دار انجام داد. با استفاده از روش مهندسی ارزش، ۶۵ تا ۴۰ درصد مصرف منابع با هزینه‌ها کاهش می‌یابد (Parker, 1999, P.1830).

تاریخچه: پیدایش مهندسی ارزش به مفهومی که امروزه رواج دارد به دوره جنگ جهانی دوم و اقدامات شرکت جنرال الکتریک آمریکا برای افزایش کیفیت تولید محصولات خود بازمی‌گردد. در آن زمان به دلیل محدودیت منابع و مشکل دسترسی به بعضی از مواد اولیه، یافتن مواد جایگزین و راه‌حل‌های دیگر برای تولید محصولات ضرورت یافت. لارنس د. میلز [۱]، که یکی از مهندسان و مدیران شرکت بود و امروزه به عنوان پدر مهندسی ارزش شناخته می‌شود (P.2, Vetoday, 2003)، مأمور شد تا از طریق انجام تحقیقاتی، روش‌های مناسب برای بهبود وضعیت تولید محصولات را پیدا کند. سرانجام یافتن فرایندها، رویه‌ها و سایر موارد لازم بر پایه رویکردی سازمان یافته، موجب افزایش کیفیت و در عین حال پایین آمدن هزینه‌های تولید گردید و به این ترتیب روش مهندسی ارزش به وجود آمد. در طی نیم قرن اخیر، مهندسی ارزش به تدریج در کشورهای مختلف مورد توجه و استفاده قرار گرفت. برخی از مهم‌ترین نقاط عطف در تاریخ شکل‌گیری و گسترش مهندسی ارزش به شرح زیر است (ایر، ۱۳۸۱، صص ۴۱ تا ۴۵):

- سال‌های جنگ جهانی دوم: مأموریت رسمی لارنس میلز برای یافتن روش‌های مناسب تولید محصول
- سال ۱۹۵۲: برگزاری اولین سمینار تحلیل ارزش، به وسیله لارنس میلز
- سال ۱۹۵۲: کاربرد مهندسی ارزش در نیروی هوایی آمریکا برای بهبود هزینه‌های طراحی
- سال ۱۹۵۹: تأسیس جامعه مهندسی ارزش آمریکا [۲]
- سال ۱۹۶۲: اجباری شدن مهندسی ارزش در قراردادهای بیش از صد هزار دلار در وزارت دفاع آمریکا
- سال ۱۹۶۳: استفاده از مهندسی ارزش در قراردادهای شرکت کشتیرانی آمریکا
- سال ۱۹۶۵: رسمیت یافتن مهندسی ارزش در ژاپن و استرالیا
- سال ۱۹۶۷: رسمیت یافتن مهندسی ارزش در کانادا، اسکاتلند، جامعه اروپا و آمریکای جنوبی
- سال ۱۹۷۷: تأسیس جامعه مهندسان ارزش در هندوستان و برگزاری اولین کنفرانس ملی
- سال ۱۹۸۰: برگزاری اولین سمینار مهندسی ارزش برای کشورهای رو به توسعه در هندوستان
- سال ۱۹۹۰: اجباری شدن مهندسی ارزش در طراحی و ساخت بزرگ‌گراها و پروژه‌های بیش از دو میلیون دلار در

ویرجینیای آمریکا

- سال ۱۹۹۲: تشکیل فدراسیون جهانی مهندسی ارزش

کاربرد مهندسی ارزش از زمانی که لارنس میلز آن را ابداع و سازمان‌دهی کرد، بسیار گسترش یافته است. این روش که در ابتدا برای بهبود تولید اقلام و قطعات کوچک در صنایع کوچک در صونت‌کاری به کار می‌رفت امروزه به عنوان یک روش مدیریتی قوی و مؤثر می‌تواند در هر فعالیت اقتصادی مورد استفاده قرار گیرد. صنعت، تجارت، آموزش، حمل و نقل، برنامه‌ریزی شهری، مراکز درمانی، بیمارستان‌ها، مراکز دولتی و جز آنها، همگی می‌توانند حوزه مناسبی برای بررسی‌های مهندسی ارزش باشند. مهندسی ارزش را می‌توان در هر سطحی مانند سطح کارگاه یا کارخانه، ادارات و دفاتر شرکت‌های بزرگ به کار گرفت. مهندسی ارزش هم برای ساخت و تولید و هم برای فعالیت‌های خدماتی کاربرد دارد. محصولات و خدمات می‌توانند کوچک یا بزرگ و پیچیده یا ساده باشند. به طور کلی، مهندسی ارزش را می‌توان برای هر فعالیتی مانند برنامه‌ریزی، طراحی، ساخت، تولید، بهره‌برداری، نگهداری، خدمات اداری و برای تمام فرایندها و عملیات مورد استفاده قرار داد (ایر، ۱۳۸۱، صص ۴۶-۴۵).

جایگاه مهندسی ارزش در نظریه‌های مدیریت: افزایش بهره‌وری و کارایی و کاهش منابع و هزینه‌های غیر ضروری از ابتدا به عنوان مهم‌ترین اهداف مدیریت مطرح بوده‌اند و مکتب‌ها و نظریه‌های اساسی مدیریت بر پایه این اهداف شکل گرفته‌اند. نظریه پردازان کلاسیک اوایل قرن بیستم، مانند فردریک تیلور [۳] و هنری فایول [۴]، برای تدوین رویکردی علمی به مدیریت، بر ماهیت کار و اداره سازمان نکیه کردند. تیلور اصول مدیریت علمی را برای تعیین بهترین راه انجام کار تشریح کرد و فایول، اصول اساسی و وظایف عمومی مدیریت یعنی برنامه‌ریزی، سازمان دهی، فرماندهی، هماهنگی و کنترل را تدوین و ارائه کرد. پس از آنان طرفداران رویکرد رفتاری به مدیریت، از قبیل التون مایو [۵]، به جای ماهیت کار و اداره سازمان، به رفتار کارکنان و جنبه‌های انسانی کار توجه کردند. مایو و همکارانش نشان دادند که بهره‌وری کارکنان به عوامل اجتماعی و روانی و همچنین محیط فیزیکی کار بستگی دارد. در رویکرد پژوهش عملیاتی که در زمان جنگ جهانی دوم شکل گرفت و پس از آن گسترش یافت، بر استفاده از روش‌های علمی و الگوهای ریاضی برای پژوهش در عملیات سازمان و یافتن راه‌حل‌های مسائل پیچیده تأکید می‌شود. به عقیده هربرت سایمون [۶] و همکارانش، شرط ضروری دانش مدیریت اثربخش همانا اطلاعات است. یکی از شاخه‌های دانش مدیریت یا پژوهش عملیاتی، رویکرد نظام‌هاست که طبق آن هر سازمان به عنوان نظامی یکپارچه و پیچیده، مرکب از نظام‌های فرعی مرتبط با هم تلقی می‌شود. در رویکرد موقعیتی یا اقتضایی که رویکردی ترکیبی به مدیریت است، فنون دیگر رویکردها که در موقعیتی خاص و در زمانی خاص برای رسیدن به هدف‌های مدیریت کارسازند مورد استفاده قرار می‌گیرد. رویکرد اقتضایی از روش گام به گام برای حل مسائل استفاده می‌کند. سوانجام، نظریه زد [۷] که به تصمیم‌گیری گروهی اعتقاد دارد، بر این فرض استوار است که گروه بیش از فرد به اطلاعات و تجربه دسترسی دارد. بر اساس این رویکرد، بومیایی گروهی، نظریات افراطی را کنار می‌زند و به تصمیمی که همه اعضای گروه آن را می‌پذیرند و از آن حمایت می‌کنند متوجه می‌شود (ماتتانا، ۱۳۷۸، صص ۹ تا ۱۵).

در روش مهندسی ارزش بر تحلیل عملکردها و یافتن راه‌حل‌ها از طریق کاربرد دانش فنی و خلاقیت ذهنی تأکید می‌گردد و از فنون تحلیل گام به گام و همکاری گروهی برای حل مسئله استفاده می‌شود. از این رو، روش مهندسی ارزش را می‌توان فرایندی متأخر از رویکردهای متأخر به مدیریت - نظیر رویکرد اقتضایی و نظریه زد - دانست.

ارزش و مهندسی ارزش: «عملکرد» و «هزینه» شاخص‌های اصلی و تعیین‌کننده ارزش را تشکیل می‌دهند. هر مصرف‌کننده یا خریدار، کالا یا خدمتی را به این دلیل می‌خرد تا عملکردی را که مورد نیاز اوست تأمین کند. ارزش این کالا یا خدمت زمانی مناسب تلقی می‌شود که عملکرد مورد نیاز را با قیمت پایین انجام دهد. اگر محصول یا خدمت، عملکرد مورد نیاز استفاده‌کننده را تأمین نکند، یا بهای آن بالا باشد و یا در حین عملکرد دچار مشکل شود، از نظر استفاده‌کننده ارزش مناسب را نخواهد داشت. به عقیده لارنس د. میلز، زمانی محصول یا خدمت دارای ارزش خوب است که آن محصول یا خدمت دارای عملکرد و هزینه مناسب باشد (ایر، ۱۳۸۱، صص ۱۵).

با توجه به نقش جدی عملکرد و هزینه در تعیین ارزش محصولات یا خدمات، مهندسی ارزش به‌طور کلی برای بهبود ارزش در یک یا دو موقعیت زیر به کار می‌رود (Parker, 1999, P. 1830):

۱- محصول یا خدمت مورد نظر ممکن است صددرصد عملکردهایی را که استفاده‌کننده می‌خواهد، تأمین کند اما کاهش هزینه‌ها مورد نیاز است. بنابراین سیستم باید عملکردها را فقط کند ولی آنها را با هزینه کمتر فراهم سازد؛

۲- محصول یا خدمت دچار نارسایی‌هایی است، یعنی عملکردهای مطلوب را ندارد یا فاقد کیفیت و ارزش مطلوب است. در این حالت، هدف سیستم در رفع آن نارسایی‌ها، تأمین عملکردهای مورد نیاز و در عین حال استفاده حداقل از منابع است.

برنامه کاری [۸] مهندسی ارزش اشاره به کاربرد سازمان یافته دانش فنی و خلاقیت ذهنی و همچنین استفاده از روش‌ها و فنون گام به گام و منظم در تعریف مهندسی ارزش، در برنامه کاری آن تجلی می‌یابد. برنامه کاری در واقع برنامه عمل سازمان یافته‌ای برای انجام بررسی‌های مهندسی ارزش و اطمینان از اجرای توصیه‌ها و تغییرات پیشنهادی است. در هر بازنگری مهندسی ارزش، اقدامات اساسی زیر انجام می‌شود:

- تشخیص عناصر اصلی موضوع مورد بررسی
- تحلیل عملکردهایی که این عناصر انجام می‌دهند
- استفاده از تکنیک توفان اندیشه‌ها، به منظور تدوین چند راه‌حل برای انجام عملکردها
- ارزیابی راه‌حل‌ها
- تعیین هزینه‌های راه‌حل‌های مناسب
- تبدیل راه‌حل‌های مناسب به توصیه‌های مناسب
- اقدامات مذکور با برنامه کاری مشخصی هدایت می‌شود. به بیان دیگر، برنامه کاری تعیین‌کننده مراحل مختلف،

وظایف و نحوه انجام بررسی‌های مهندسی ارزش است. با توجه به گستره وسیع کاربردهای مهندسی ارزش، تاکنون برنامه‌های کاری مختلفی ارائه شده و در حوزه‌های گوناگون به کار رفته است. این برنامه‌ها اگر چه از نظر تعداد مراحل یا نام‌گذاری آنها با هم اندکی تفاوت دارند اما به طور کلی دارای ساختار مشترک است. برای مثال، برنامه کاری اداره بزرگراه‌های فدرال آمریکا، که هدف آن اعمال مهندسی ارزش در طراحی و ساخت و نگهداری بزرگراه‌هاست، شامل هشت مرحله است. در این میان، پنج مرحله به وسیله گروه مهندسی ارزش و سه مرحله دیگر طبق سیاست‌های مدیران سازمان اجرا می‌شود. عناوین و مشخصات کلی این مراحل بدین شرح است (FIIWA, 2003, PP.1-3):

۱- مرحله انتخاب - انتخاب موضوع یا پروژه خارج از کنترل گروه مهندسی ارزش است. معیارهای انتخاب پروژه عبارتند از:

- پروژه‌هایی با هزینه بالا

- پروژه‌هایی که ارزش هزینه لازم برای ادامه و تکمیل را ندارند

- پروژه‌هایی که مهم‌اند ولی اولویت پایین دارند

- پروژه‌های مسئله‌دار

۲- مرحله تحقیق - این مرحله سه مفهوم اساسی عملکرد، هزینه و ارزش را در بردارد. این سه مفهوم، فرایند مهندسی ارزش را از سایر تکنیک‌های مدیریت و کنترل هزینه متمایز می‌سازد. در این مرحله باید به پرسش‌های زیر پاسخ داده شود:

- این عنصر چیست؟

- چه کار می‌کند (عملکرد آن چیست)؟

- چه کار باید بکند (آیا عملکرد بنیادی است)؟

- ارزش آن چیست؟

- چه هزینه‌هایی دارد؟

۳- مرحله خلاقیت - در این مرحله قدرت تکنیک مهندسی ارزش آشکار می‌شود. گروه مهندسی ارزش با استفاده از تکنیک توفان اندیشه‌ها، گزینه‌های مناسب و راه‌حل‌های بالقوه مسئله را خلق می‌کند. توفان اندیشه‌ها افراد گروه را وادار می‌کند تا خلاقیت خود را بروز دهند.

۴- مرحله ارزیابی - در این مرحله مزایا و معایب هر گزینه فهرست می‌شود. هر مزیت یا عیب با عبارات کلی بیان می‌گردد. گروه مهندسی ارزش می‌تواند با تجزیه و تحلیل ماتریسی، گزینه بهینه را بر مبنای اهمیت نسبی هر یک از معیارهای مطلوب تعیین کند.

۵- مرحله توسعه - گزینه بهینه به وسیله اسکیس‌ها، برآورد هزینه‌ها و سایر موارد شکل می‌گیرد. گام نهایی قبل از ارائه توصیه‌های گروه مهندسی ارزش به مدیریت، تدوین طرحی اجرایی برای تشریح فرایند اجرای توصیه‌هاست. محصول نهایی هر بررسی ارزش، گزارش رسمی مهندسی ارزش و ارائه توصیه‌های گروه است.

۶- مرحله ارائه - در این مرحله گروه مهندسی ارزش باید یافته‌های خود را به تصمیم‌گیران ارائه کند و آنان را قانع سازد که توصیه‌هایش را اجرا کنند.

۷- مرحله اجرا - در این مرحله تصمیم‌گیران باید اقدامات مناسب را برای تحقق پیشنهادها انجام دهند.

۸- مرحله حساسی - در این مرحله، مقدار صرفه‌جویی ناشی از بررسی مهندسی ارزش تعیین می‌شود.

مهندسی ارزش در ایران: مهندسی ارزش در سال‌های اخیر از طریق ترجمه و انتشار مقاله‌ها و کتاب‌ها، برگزاری همایش‌ها، تدوین دستورالعمل‌ها و انجام پروژه‌های موردی در ایران شناخته شده است. اولین همایش راهبردی مهندسی ارزش در سال ۱۳۷۸ و نخستین سمینار ملی مهندسی ارزش در سال ۱۳۸۰ برگزار گردید. اما به طور رسمی در قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه کشور (مصوب ۱۳۷۹) و در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ توجه ویژه‌ای به مهندسی ارزش شده است.

طبق بند ماده ۶۱ قانون برنامه سوم، «دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند طرح‌های عمرانی در دست اجرای خود را به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به منظور ساده‌سازی و ارزان‌سازی (با اعمال مهندسی ارزش)، ضمن رعایت استانداردهای فنی، مورد بازنگری قرار دهند» (جلالی، ۱۳۸۰، ص. ۳۹). در پی آن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۷۹ با انتشار دستورالعمل ارجاع کار و انعقاد قرارداد با واحدهای خدمات مهندسی ارزش، به فعالیت مهندسی ارزش جنبه عملی بخشید. در این دستورالعمل، تعاریف، زمان شروع کار، شرایط و روش انتخاب طرح، ضوابط ارجاع کار، ضوابط کلی انتخاب واحد خدمات مهندسی ارزش و در نهایت شرح عمومی خدمات مهندسی ارزش ارائه شده است.

تالیف:

- ۱- ایراسی، امیر، روش به کارگیری مهندسی ارزش، ترجمه محمد سعید جبل، نشر رسیده، طرین، آذرین، محمد صفقر، مولف، نوم انتشارات، ۱۳۸۱.
- ۲- جلالی، سعید، قانون برنامه سوم توسعه بر نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۰.
- ۳- صادق پازوک، فرهنگ فرآیندی ارزش، مدیریت، ترجمه سید علی شوری، چاپ دوم، مؤسسه انتشارات واداره کتب، ۱۳۷۸.
- ۴- وزارت صنعت، مستور، ارزش آفرینی و انتخاب واحدهای مهندسی ارزش و شرح خدمات آن بر طرح های صنعت نفت، مؤسسه مهندسی و فناوری، ۱۳۸۱.
- 5- FIWA, The Value Engineering (V) Process, U.S. Department of Transportation, www. fiwa. dot. gov, 2003.
- 6- McLeod Thomson and William Helstein, Encyclopedia Britannica (4CD), A&B Software Inc., 2003.
- 7- Parker, Sybil, Encyclopedia of Science and Technology, McGraw Hill, 1991.
- 8- Sami and others, Vx Today (The Value Engineering Information Site), 2005.

پیشگفت:

- 1- Lawrence D Miles
- 2- Society of American Value Engineering
- 3- Frederick Taylor
- 4- Henri Fayol
- 5- Elton Mayo
- 6- Herbert Simon
- 7- Theory z
- 8- Job Plan

(جلالی، ۸۲۸، صص ۷۲۴ تا ۷۲۱). در چارچوب همین دستورالعمل، معاونت مهندسی و فناوری وزارت نفت با توجه به طرح های عظیم و گسترده ای که در صنعت نفت کشور در دست تهیه و اجراء است «دستورالعمل ارجاع کار و انتخاب واحدهای مهندسی ارزش و شرح خدمات آن در طرح های صنعت نفت» را تهیه و منتشر کرده است (وزارت نفت، ۱۳۸۱).

اگر چه براساس مواد قانونی برنامه سوم توسعه و دستورالعمل های رسمی سازمان مدیریت و برنامه ریزی، اعمال مهندسی ارزش مورد توجه دستگاه های اجرایی قرار گرفته و نمونه هایی از بررسی مهندسی ارزش در طرح های عمرانی اجرا شده است، اما در حوزه برنامه ریزی و مدیریت شهری کشور فرایند مهندسی ارزش نسبتاً ناشناخته مانده است. این در حالی است که تولید محصولات، ارائه خدمات و اداره سیستم های برنامه ریزی و مدیریت شهری از جمله فعالیت های اقتصادی عظیم و پرهزینه محسوب می شوند. برای مثال پروژه ها، طرح ها و برنامه های توسعه شهری و منطقه ای بخشی از محصولات برنامه ریزی شهری را تشکیل می دهند. تهیه و اجرای انواع طرح های جامع و تفصیلی بسیار پرهزینه، گسترده، زمان بر و سرمایه بر است؛ زیرا هر یک از این طرح ها خود پروژه های متعدد راه سازی، تأمین مسکن، احداث مراکز گوناگون اداری، آموزشی و بهداشتی، و ایجاد تأسیسات و تجهیزات شهری را شامل می شود.

حوزه خدمات شهری، گسترده وسیعی از فعالیت ها و خدمات را در بر می گیرد. طراحی و اجرای فضاهای سبز و عمومی شهر، ارائه خدمات حمل و نقل، تأمین بهداشت و نظافت شهر، نظارت بر ساخت و سازها و تأمین ایمنی و امنیت شهر بخشی از این خدمات را تشکیل می دهد. سرانجام، سیستم های برنامه ریزی و مدیریت شهری که می بایست مسئولیت اداره و توسعه همه جانبه اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و کالبدی شهر را بر عهده گیرند، گسترده ترین حوزه فعالیت های شهری به شمار می آیند. به طور کلی سه حوزه یاد شده - یعنی محصولات، خدمات و سیستم های شهری - زمینه هایی مساعد و ضروری برای اعمال فرایند مهندسی ارزش محسوب می شوند.

ناصر برک پور

۲- مالیه Finance

مالیه معادلی است که فرهنگ های معتبر فارسی و متون مرتبط با موضوع برابر واژه انگلیسی Finance قرار می دهند. واژه نامه های دانشگاهی مانند Random House, 1987 و American Heritage, 1992 در برابر مالیه به عنوان اسم معانی زیر را قرار می دهند:

الف - علم مدیریت پول و دیگر انواع دارایی و یا به عبارت دیگر دانش هدایت یا تبادل منابع پولی، به ویژه وجوهی که قلمرو عمومی را تحت تأثیر قرار می دهند؛ همانند آنچه در حوزه بانکداری و سرمایه گذاری صورت می گیرد.

- ب - مدیریت بانکداری، سرمایه گذاری و اعتبار مالی پولی.
 - ت - منابع پولی، به ویژه وجوه مرتبط با حکومت ها، سازمان ها یا واحدهای شرکتی.
- همان واژه نامه ها برابر فعل to finance یا financing این گونه شرح می دهند:
- الف - تهیه و تأمین منابع مالی و سرمایه برای خرید اتومبیل.
 - ب - فراهم کردن و عرضه منابع مالی برای تأمین هزینه تحصیل دانشجو.
 - ت - تهیه و تدارک اعتبار مالی و بانکی برای فعالیت های مالی.

این تعاریف نشان می دهند که مالیه یا فاینانس در معنای گسترده آن «قراردادی مشتمل بر جمع آوری، تدارک و عرضه عایدات و منابع مالی و یا کسب اعتبار بانکی برای انجام امور است که مستلزم صرف هزینه عالی اند.»

معمولاً اغلب مصرف کنندگان، بنگاه های تجاری و حکومت ها منابع مالی لازم برای هزینه برداشت بدهی ها و یا انجام مبادلات تجاری خود را در اختیار ندارند؛ پس باید برای به دست آوردن منابع مالی و پول لازم برای ادامه عملیات اقتصادی خود به وام گیری یا فروش دارایی های خالص (یا سهم مالکیت) شان اقدام کند. از سوی دیگر، سرمایه گذاران و پس اندازگران منابع مالی و پولی خود را انباشت می کنند که در صورت بهره برداری سولد از آنها می تواند بهره یا سود سهام فراوانی را نصیب آنها کند ولی در مواقعی که سود یا بهره پایینی به انباشت آنها تعلق می گیرد منبع مالی مناسبی برای سرمایه گذاری به شمار می آید (Britannica, 1992, vol. 4, 779).

مالیه فرایند هدایت این منابع (در شکل اعتبار بانکی، وام یا منابع مالی قابل سرمایه گذاری) به آن دسته از واحدهای اقتصادی است که به آنها نیازمند هستند و یا می توانند استفاده سودآوری از آنها به عمل آورند. نهادها یا سازمان هایی که این منابع را از پس اندازگران به بهره برداران هدایت می کنند و انتقال می دهند، «واسطه ها یا رابط های مالی» [۱]

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

نامیده می‌شوند. این سازمان‌ها شامل بانک‌های بازرگانی سازمان‌ها و انجمن‌های قرضه و پس‌انداز و دیگر سازمان‌های غیربانکی مانند اتحادیه‌های اعتباری، شرکت‌های بیمه و یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری، صندوق‌های بازنشستگی و شرکت‌های مالی است (Ibid).

دایرةالمعارف بریتانیکا سه حوزه اصلی در مالیه را، مالیه شخصی، مالیه بازرگانی و مالیه عمومی قلمداد می‌کند. مالیه در این سه حوزه به توسعه سازمان‌ها، رویه‌ها، استانداردها و اهداف تخصصی انجامیده است. در کشورهای توسعه یافته بازارهای تأمین مالی و تسهیلات و ساختار سازمانی کاملاً مناسبی برای خدمت‌رسانی به نیازهای این سه حوزه به صورت مجزا یا مشترک شکل گرفته‌اند.

مالیه بازرگانی - شکلی از اقتصاد کاربردی است که با استفاده از داده‌های کمی حاصل از حسابداری و ابزارهای علم آمار و تئوری‌های اقتصادی، در تلاش است تا به بهینه‌سازی اهداف شرکت یا دیگر انواع نگاه‌های تجاری دست زند. برآورد دارایی‌های مورد نیاز آینده و ترکیب بهینه منابع مالی لازم برای دستیابی به آن دارایی‌ها از جمله تصمیمات مالی پایه‌ای است که باید اتخاذ شود. مالیه در حوزه تجارت مستلزم استفاده از اعتبارات کوتاه مدت در شکل اعتبار بازرگانی و وام‌های بانکی و مانند اینهاست. منابع مالی و پولی بلندمدت با فروش اوراق بهادار (سهام و اسناد قرضه) به سازمان‌های مالی و افراد مختلف از طریق جریان‌های بازارهای ملی و بین‌المللی سرمایه تحقق می‌یابد.

مالیه شخصی - اساساً مرتبط با بودجه خانوادگی، سرمایه‌گذاری پس‌اندازهای شخصی و استفاده از اعتبارات بانکی ویژه مصرف‌کننده است. اشخاص عموماً رهن مورد نیاز برای خرید خانه دلخواه خود را از بانک‌های تجاری و انجمن‌های قرضه و پس‌انداز می‌گیرند، در حالی که هزینه خرید کالاها یا دوام مصرف‌کننده از قبیل لوازم منزل و اتومبیل می‌تواند از بانک‌ها و شرکت‌های مالی تأمین شود.

کارت‌های اعتباری از ابزارهای مهم دیگری است که بانک‌ها و مؤسسات بازرگانی از طریق آنها، اعتبارات بلند مدت خود را در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌دهند.

مالیه عمومی یا حکومتی - جایگاه و اهمیت مالیه عمومی یا حکومتی از زمان رکود بزرگ کشورهای غربی در دهه ۱۹۳۰ به شدت اوج گرفت. در نتیجه اکنون مالیات، هزینه‌ها یا مخارج عمومی و بدهکاری دولتی [۲] تأثیر بسیار بیشتری نسبت به قبل بر اقتصاد کشورها اعمال می‌کنند. حکومت‌ها برای تأمین مالی هزینه خود از روش‌های مختلفی استفاده می‌کنند که مهم‌ترین آنها وضع و دریافت مالیات‌هاست. بودجه حکومت‌ها به ندرت حالت تعادل دارد. به این دلیل و به منظور تأمین کسری بودجه، حکومت‌ها مجبور به وام‌گیری اند؛ که این نیز به نوبه خود به افزایش بدهکاری دولتی خواهد انجامید. بیشتر بدهکاری دولتی مشتمل بر اوراق بهاداری است که از طریق حکومت‌ها انتشار می‌یابد و مستلزم پرداخت‌های معین در دوره‌های زمانی مشخص به دارندگان این اوراق است.

مالیه شهرداری یا حکومت محلی به نوعی در حوزه مالیه عمومی یا حکومتی قرار می‌گیرد. از این رو، با توجه به تأکید ویژه‌این نوشتار بر مدیریت‌های شهر، نگاه نسبتاً دقیق‌تری به رویکردها و عناصر مالیه شهری با تأکید بر منابع درآمدی آن خواهیم داشت. **مالیه شهری** - شاید اولین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات‌رسانی در بیشتر شهرهای کشورهای در حال توسعه، فقدان منابع مالی کافی شهرداری‌ها باشد. برای سال‌های متمادی، بسیاری از برنامه‌های توسعه شهری در پی حل و رفع این تقصیر بوده‌اند. رویکردهای مورد عمل در مالیه شهری با تأکید بر منابع درآمدی آنها شامل موارد زیر است:

۱- دریافت بها یا تعرفه [۳] خدمات برای تأمین مالی هزینه‌های خدمات‌رسانی

۲- بهبود سیستم مالیات بر املاک

۳- شناخت و استفاده از منابع جدید مالیات‌های محلی

۴- تغییر در روش‌های تخصیص یارانه‌ها و کمک‌های بلاعوض [۴] از سوی حکومت مرکزی

۵- ترویج وام‌گیری [۵] برای پروژه‌های زیرساختی و فعالیت‌های مولد درآمد

۶- بهبود سیستم جمع‌آوری مالیات‌های محلی

۷- بهبود سیستم‌های بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی هزینه

۸- بهبود سیستم‌های مدیریت و کنترل مالی

□ **دریافت بها یا تعرفه خدمات** - بازستانی هزینه [۶] امروز نسخه استاندارد است که برای عوامل مسئول خدمات‌رسانی و مدیریت توسعه شهری و به منظور تأمین هزینه‌های خدمات تجویز می‌شود. برای خدماتی که منافع آن به‌طور عمده شامل بخش خصوصی است، برهان‌های اقتصادی قوی برای دریافت هزینه کامل خدمات و یا حداقل هزینه‌هایی از مصرف‌کنندگان آنها وجود دارد. این عمل تضمین می‌کند که تصمیمات تولیدی و مصرفی مبتنی بر انگیزه‌های صحیحی گرفته شوند و استفاده بی‌بهره‌ای از

منبع:

- طرح مفاهیمی اصلاح نظام برآمده شهری تهران، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی و ارزیابی تهران، ۱۳۸۰.
- American Heritage Dictionary, Houghton Mifflin Co., Boston, 1992
- Random House Dictionary, Random House, New York, 1967
- Dens, Nicki Who Run Cities? International Development Department School of Public Policy, University of Birmingham, 1999 - P9-11
- Focyclopedia Britannica, Peter B. Norton & Joseph J. Eposito, U.S.A., 1995

پیشگفتار:

- 1- Financial Intermediaries
- 2- Public Debt
- 3- Charge
- 4- Grant
- 5- Borrowing
- 6- Cost Recovery
- 7- Contracting
- 8- Development Loan/Tax
- 9- Tax sharing
- 10- Block Grant
- 11- Municipal Credit Institution
- 12- Municipal Bond
- 13- Line - Item and Intra Budgeting
- 14- Performance Budgeting
- 15- Accountability

منابع کمیاب به عمل آید. دریافت بهای خدماتی که منافع آن خصوصی است، بر اساس برابری طلبی و این واقعیت نیز که آنهایی که از خدمات منتفع نمی‌شوند نباید در قبال آن چیزی بپردازند، توجه شدنی است. مسئله‌ای که در این زمینه وجود دارد، این است که در بسیاری از موارد منافع خدماتی که از سوی شهرداری‌ها ارائه می‌شود (مانند کالاهای ارزشمندی چون بهداشت و آموزش) به همان نسبت که خصوصی است، عمومی نیز هست. با وجود این، در فراهم کردن سطح حداقلی از خدمات برای همه، صرف نظر از اینکه توانایی یا خواستی برای پرداخت در قبال آنها داشته باشند، منفعت عمومی آشکاری وجود دارد. اشتراک هزینه [۷] و دریافت بهای خدمات ابزار تأمین مالی جدیدی است که کمبود منابع مالی شهرداری‌ها، آنها را به این سمت سوق داده است.

□ **بهبود مالیات بر املاک** - در بسیاری از شهرها، اشکال خاصی از مالیات بر املاک وصول می‌شود اما این منبع به ندرت درآمدهایی جدی برای شهرداری‌ها به بار آورده است. اگر چه استدلال‌های نیرومندی به نفع دریافت مالیات بر املاک به عنوان ابزاری برای تأمین مالی طیف وسیعی از خدمات عمومی چون جمع‌آوری و دفع زباله، نظیف و روشنایی معابر، نگهداری رانها، خدمات امنیتی و جز آن وجود دارد، ولی وجود مسائل اجرایی در این میان همانند سیستم منسوخ ثبت اسناد و املاک، عدم ارزشگذاری متناسب با تورم بر املاک، وجود موانع در انجام اقدامات اجرایی بر علیه خائلیان و رویت پذیری بالای پرداخت مالیات در این نوع خاص (که بر خلاف مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش افزوده چشم پوشیدنی نیست)، وصول این نوع مالیات را از دیگر انواع آن به لحاظ سیاسی حساسیت بیشتری می‌بخشد. در نتیجه این عوامل، درآمدهای ناشی از مالیات بر املاک در بسیاری از شهرها به رکود و حتی تنزل گرایش داشته است. اما در طی سال‌های اخیر تلاش‌های فراوانی برای احیای مجدد جایگاه و ارزش مالیات بر املاک در بسیاری از شهرها صورت گرفته است که کم و بیش با موفقیت‌هایی همراه بوده است.

□ **گسترش منابع درآمدی جدید محلی** - شهرداری‌ها در سراسر جهان در بسیاری از حوزه‌های زیر به وضع و دریافت مالیات می‌پردازند:

- ۱- مالیات بر بازرگانی (کسب و کار)، بر اساس اندازه، درآمد یا سودآوری آنها.
- ۲- مالیات بر درآمد، اگر چه وصول این نوع مالیات‌ها بیشتر در دست حکومت‌های مرکزی است.
- ۳- مالیات بر گردشگران، هتل‌ها، رستوران‌ها و مراکز تفریحی.
- ۴- مالیات بر جریان کالاهای در درون نواحی شهری.
- ۵- مالیات بر مراکز خرید و بازارها.
- ۶- مالیات بر محصولات محلی تولید شده در ناحیه (این مورد بیشتر در نواحی روستایی اعمال می‌شود).
- ۷- مالیات بر وسایل نقلیه و سوخت؛ البته وصول این نوع مالیات بیشتر در دست حکومت مرکزی است.
- ۸- مالیات بر آگهی‌ها و تبلیغ‌های تبلیغاتی.
- ۹- مالیات بر خدمات همگان چون برق، تلفن و یا آب و فاضلاب و جز آن.
- ۱۰- مالیات بر توسعه و عمران زمین [DLT] (۸)، با استفاده از روش‌های متنوع همانند ارائه جوازهای ساختمانی، مالیات بر نقل و انتقال زمین و تغییرات توسعه در آنها و نظیر آن.

در عمل بیشتر شهرهای جهان در حال توسعه با جمع‌آوری مالیات‌های محلی اندک، درآمد بسیار کمی دارند و هزینه جمع‌آوری بالایی را متقبل می‌شوند. این مالیات‌ها اگر به طرز مناسبی مدیریت شوند، می‌توانند منابع درآمدی جدی نصیب شهرداری‌ها کنند.

□ **نقل و انتقالات مالی حکومت مرکزی** - در بسیاری از سیستم‌ها، نقل و انتقالات مالی فراوانی از سوی حکومت مرکزی به سطح محلی جریان دارد. این انتقال‌ها ممکن است به شکل اشتراک در مالیات [۹]، کمک‌های بلاعوض برای ارائه خدمات خاص یا کمک‌های بلاعوض یکجا [۱۰] برای تأمین هزینه‌های عمومی ظاهر شود. در این گونه سیستم‌های انتقال، اغلب مسئله عدم تعادل افقی و عمومی مشاهده می‌شود. تعادل عمودی به این معنی است که توزیع منابع بین سطوح حکومت یا توزیع مسئولیت‌ها سازگاری ندارد. به عبارت دیگر، حکومت مرکزی بسیاری از منابع درآمدی را در اختیار خود دارد در حالی که این انتظار از حکومت محلی می‌رود تا بسیاری از خدمات پایه را با کمترین انتقال این گونه منابع به این سطح انجام دهد.

تعادل افقی به توزیع انتقال‌ها بین حکومت‌های محلی مربوط است که در آن بیشتر مواقع به تفاوت‌های موجود در نیازهای هزینه‌ای و ظرفیت کسب درآمدهای محلی این حکومت‌ها توجه نمی‌شود. باید توجه داشت که طراحی سیستم انتقال ممکن است انگیزش‌های معکوس برای حکومت‌های محلی ایجاد کند. برای مثال، کمک‌های بلاعوض که هزینه‌های پرسنی را پوشش می‌دهد اشتغال اضافی را تشویق می‌کند و یا ممکن است در ایجاد انگیزش برای تجهیز منابع درآمد محلی مانعی ایجاد کند. در بسیاری از مواقع سیستم‌های انتقال ممکن است از طریق اعمال کنترل مرکزی بالا و تخصیص‌های سلیقه‌ای، مسئولیت‌پذیری و محاسبه‌پذیری محلی را کاهش دهد.

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

□ **وام‌گیری** - وام‌گیری از دستگاه‌های خیریه موجود از ابزارهای تأمین مالی شهرداری‌هاست. البته محدودیت‌هایی برای وام‌گیری به وسیله شهرداری‌ها، هم برای فعالیت‌های مولد درآمد (مراکز خرید و ایستگاه‌های اتوبوس و جز آن) و هم برای ایجاد پروژه‌های زیرساختی، وجود دارد. شهرداری‌ها اغلب در وام‌گیری با فقدان دسترسی به دستگاه‌های اعطای وام و با کنترل‌های شدید در این زمینه مواجه‌اند. برای این منظور، تأسیس سازمان‌های اعتباری شهرداری‌ها [۱۱] که می‌توانند در زمینه اعطای وام و استفاده از «صندوق مشترک شهرداری‌ها» [۱۲] کارگرد عمده‌ای داشته باشند، بسیار یا اهمیت است. سرانجام اینکه، مسئله اصلی برای اکثر شهرداری‌ها، فقدان ظرفیت درآمدی برای بازپرداخت وام‌هاست. اگر چه برخی پروژه‌های مولد درآمد می‌تواند وام‌های هزینه شده را بازپرداخت کند اما بازپرداخت آن در بیشتر پروژه‌های زیرساختی مستلزم بهبود عملکرد سیستم مالیات‌بندی محلی است.

□ **بودجه بندی و مدیریت مالی** - بودجه‌بندی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه عموماً سنتی، خطی و داده‌گراست [۱۳] و هیچ شاخصی در زمینه سندها یا موفقیت عملکرد در آنها مورد توجه قرار نمی‌گیرد. در این نوع بودجه‌ریزی تلاش چندانی برای تجزیه و تحلیل استفاده بهینه از منابع یا اعمال روش‌هایی که از طریق آن بتوان استفاده مؤثر و کارآمدتری از منابع به عمل آورد، صورت نمی‌گیرد. در بودجه‌ریزی رسمی که از سوی واحدهای مرتبط انجام می‌شود، داده‌های بسیار اندکی از نمایندگان منتخب و عموم مردم دخالت داده می‌شود. نقش اعضای منتخب اغلب و صرفاً به تصویب رسمی بودجه محدود می‌گردد و اینها تأثیری حاشیه‌ای بر انتخاب پروژه‌های سرمایه‌ای دارند. در این نوع بودجه‌ریزی کل فرایند ممکن است با اعمال محدودیت بر نرخ مالیات‌های محلی و اعمال دستورالعمل‌هایی درباره اولویت‌های هزینه‌ای از سوی حکومت مرکزی و نیز عدم قطعیت درباره میزان عایدات و جز آن، به شدت محدود شود. اخیراً تلاش‌های زیادی برای بهبود سیستم بودجه‌ریزی صورت گرفته است، همچون استفاده از روش‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر یا بودجه‌ریزی عملکردی [۱۴] و نظایر آن؛ اما در هیچ کدام از آنها واقعیت‌های اندازی و سیاسی سطح شهرداری‌ها چندین مورد توجه قرار نمی‌گیرد. در عمل هم، بودجه رسمی تأثیری جدی بر آنچه واقعاً هزینه می‌شود ندارد. کنترل‌ها در این سیستم مدیریت مالی بوروکراتیک است و بیشتر مرتبط با داده‌هاست تا نتایج و موفقیت عملکرد. سیستم حسابداری ضعیف است، کادر ماهر اندک است و در واقع ممیزی در آن وجود ندارد؛ بنابراین تعجب‌آور نیست که بخش عمده‌ای از منابع کمیاب در بسیاری از شهرداری‌ها صرف اهداف نادرست می‌گردد.

□ **کنترل‌های حکومت مرکزی و اختیارات محلی** - حکومت‌های مرکزی در پی اعمال کنترل و نظارت بر استفاده از منابع به وسیله شهرداری‌ها هستند که این امر به روش‌های مختلف عملی است؛ از جمله: تصویب بودجه، ایجاد محدودیت بر نرخ مالیات‌ها و بهای خدمات، تعیین شرایط خاص برای اعطای کمک‌های بلاعوض، تصویب قرار دادها و حتی استخدام افراد، تعیین شرایط برای وام‌گیری، تنظیم مقررات مالی و ممیزی و جز آن. البته دخالت حکومت‌های مرکزی برای تضمین استفاده بهینه از منابع در تمام سطوح حکومت توجیه شدنی است؛ اما با وجود این، برخی کنترل‌ها صرفاً موانعی بوروکراتیک‌اند که باعث افزایش هزینه‌ها و کاهش اقدامات نوآورانه محلی می‌شوند. این گونه کنترل‌ها و نظارت‌ها همچنین می‌توانند محاسبه‌پذیری [۱۵] و مسئولیت‌پذیری محلی را از بین ببرند، زیرا نمایندگان منتخب و کارگزاران اداری می‌توانند برای مسائل و مشکلاتی که وجود دارد حکومت مرکزی را مقصر بدانند. بنابراین باید تعادلی بین کنترل‌های مرکزی از یک سو، و اختیارات و مسئولیت‌های محلی از سوی دیگر وجود داشته باشد. بیشتر سیستم‌های روابط مالی بین حکومتی در کشورهای در حال توسعه همین نقص را دارند.

ایرج اسدی

۳- بودجه و بودجه بندی Budget & Budgeting

ریشه اصلی واژه بودجه را در زبان فرانسه قدیم دانسته‌اند. در این زبان، بوژت [۱] به کبسه‌های چرمی اطلاق می‌شد که بازرگانان پول‌های خود را در آن می‌گذاشتند. آغاز استعمال واژه بودجه [۲] در زبان انگلیسی را نیز در قرن پانزدهم میلادی دانسته‌اند (Encyclopedia Britannica, 2003) در انگلستان، کیف چرمی که محتوی صورت‌مخارج مورد نیاز پادشاه بود و به وسیله خزانه‌دار وی برای تصویب به پارلمان ارائه می‌گردید، بودجه نامیده می‌شد. به تدریج در تحول معنایی، مفهوم بودجه از کیف به محتویات آن - یعنی استاد و صورت هزینه‌ها - تغییر یافت.

در تکوین مفهوم بودجه، دیدگاه‌ها و نظریات مختلفی سهیم بوده‌اند و به همین جهت در تعریف بودجه همواره تأکیدی بر یکی از سه جنبه اصلی «سیاسی»، «اقتصادی و مالی» و «برنامه‌ای و مدیریتی» به عمل آمده است. برخی از تعاریف رایج بودجه عبارتند از:

۱- طرح یا برنامه‌ای نظام‌مند برای تأمین هزینه‌هایی که در مورد منابع ثابت و محدود - همچون پول، زمان و جز آن - در طول دوره زمانی معینی باید تدوین و انجام شود (The American Heritage Dictionary, 2003).

- ۲- چکیده جامعی از هزینه‌های پیش‌بینی شده یا مورد انتظار در دوره زمانی مشخص، به همراه پیشنهادهایی برای چگونگی تأمین مالی این هزینه‌ها (The American Heritage Dictionary, 2003).
- ۳- مجموع نهایی پولی که برای دستیابی به هدفی خاص در دوره زمانی مشخصی اختصاص داده شده است (The American Heritage Dictionary, 2003).
- ۴- بیان شرایط مالی یک سازمان در دوره‌ای مشخص از زمان که بر پیش‌بینی هزینه‌ها در طول دوره مذکور ارائه پیشنهاد درباره چگونگی تأمین مالی آنها بتیان گذاشته شده است (Encyclopedia Britannica, 2003).
- ۵- برنامه‌ای برای تطبیق منابع و هزینه‌ها (Encyclopedia Britannica, 2003).
- ۶- برنامه تخصیص منابع کمیاب در طول دوره زمانی معین (سوهه، ۱۳۵۴: ۱۵۹).
- ۷- تبدیل برنامه‌ها به زبان پول.

۸- مجموعه‌ای از اهداف و برنامه‌ها به همراه هزینه‌های مربوط به آنها (ابراهیمی نژاد، ۱۳۸۱، ص. ۷).

۹- مجموع درآمدها و هزینه‌های یک کشور، وزارتخانه، شرکت، خانوار، یا یک شخص که برای دوره‌ای معین پیش‌بینی شده است (نیک‌گهر، ۱۳۶۹، ص. ۱۰۹).

۱۰- برنامه یکساله یک دولت (شرکت یا سازمان)، شامل پیش‌بینی و برآورد درآمدها و دیگر منابع اقتصادی، مجموعه‌ای از سیاست‌ها و هدف‌ها، پیش‌بینی و برآورد هزینه‌ی فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها و رسیدن به هدف‌ها، که با آرایشی مناسب و مقطعی سامان یافته و به تصویب دستگاه قانونگذاری (در شرکت‌ها، به تصویب مجمع عمومی صاحبان سهام) رسیده باشد (فرهنگ مهر، ۱۳۸۱، ص. ۲۰).

با توجه به تعاریف مذکور، می‌توان چند نکته اساسی را درباره مفهوم بودجه‌شناسایی کرد:

- ۱- بودجه برنامه‌ای مالی و کاری است.
 - ۲- بودجه برای زمان مشخص (معمولاً یک سال خورشیدی) تدوین می‌گردد.
 - ۳- بودجه باید به تصویب نهاد قانونگذار ذی‌ربط برسد.
 - ۴- بودجه دربردارنده هزینه‌ها و درآمدهای سازمان مربوط است.
 - ۵- بودجه پیش‌بینی و آینده‌نگری است و لذا ارقام آن تقریبی و جنبه قطعی ندارد.
- در یک کلام، امروزه بودجه برنامه‌ای است که برای رفع نیازها و رسیدن به هدف‌های یکساله براساس اولویت‌ها و متناسب با منابع تهیه و تنظیم شده و به تصویب قانونگذار رسیده باشد (فرهنگ مهر، ۱۳۸۱، ص. ۲۰).

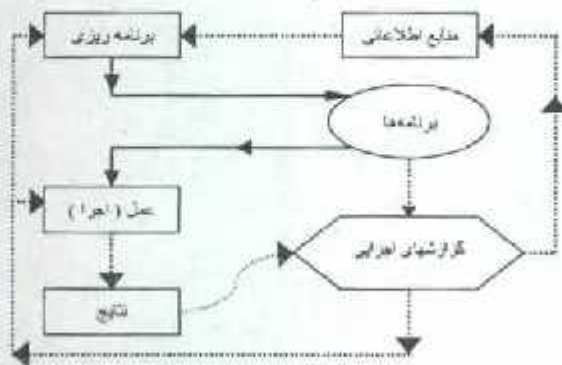
تاریخچه بودجه و بودجه‌بندی در جهان

نخستین کشوری که در آن تهیه و تنظیم بودجه به شیوه امروزی مرسوم گردید، انگلستان بوده است. برای اولین بار در سال ۱۲۱۵ میلادی و در دوران حکومت نورمن‌ها، پارلمان انگلستان در سندی به نام «مشور بزرگ» یا «مشور آزادی‌ها» (Magna Carta)، خواستار نظارت بر دریافت مالیات‌ها و عوارض دولت شد. در این مشور آمده بود که «عریج عوارضی و مالیاتی در کشور وضع نخواهد شد، مگر با موافقت شورای مملکتی». در سال ۱۳۴۴ میلادی بحث نظارت پارلمان بر هزینه‌های دولت دوباره بالا گرفت و پارلمان علاوه بر تصویب مالیات‌ها و عوارض، مدعی نظارت بر نحوه مصرف وجوه عمومی به وسیله دولت و دستگاه عمومی گردید. این مبارزه تا قرن هجدهم به طول انجامید و نهایتاً پارلمان انگلستان به حق تهیه و نظارت بر اجرای بودجه دست یافت. مرحوم محمد مصدق (مصدق، ۱۳۷۷، ص. ۴۲)، تاریخ دخالت پارلمان‌ها را در بودجه، با تاریخ آزادی حقیقی ملل نوآمی داند.

پس از کشمکش چند صد ساله بر سر بودجه در انگلستان، این امر به کشورهای چون فرانسه و آمریکا نیز راه یافت و از اوایل قرن نوزدهم بودجه‌بندی در دیگر کشورهای جهان نیز متداول گردید؛ اما اجرای کامل بودجه‌ها و قدرت آنها به نظام سیاسی این کشور بستگی داشته است. به عبارت دیگر، ظهور و تکامل بودجه‌بندی را باید همراه با قدرت گرفتن حکومت‌های مشروطه و متکی بر پارلمان دانست. به عنوان مثال، در فرانسه جریان بودجه‌بندی با آغاز انقلاب کبیر آن کشور در سال ۱۷۸۹ شروع شد و نهایتاً حق تصویب مخارج و حق نظارت بر اجرای بودجه در قرن نوزدهم برای پارلمان این کشور به دست آمد.

چکیده کلام آنکه، «از نظر تاریخی، دولت نخستین واحد یا شخصیتی است که تن به نظام بودجه‌ای داده است» (ابراهیمی نژاد، ۱۳۸۱، ص. ۱) و «از جنبه تاریخی، نخستین موضوعی که در بودجه‌بندی مورد توجه قرار گرفته، تعیین واقعی درآمد دولت‌هاست و این ابتدایی‌ترین قدمی بوده که در راه تنظیم بودجه برداشته شده است» (ابراهیمی نژاد، ۱۳۸۱، ص. ۹۲ و ۹۳).

□ مفهوم بودجه بندی - بودجه بندی (بودجه ریزی)، فرایند آماده سازی و اجرای نظارت بر حسن اجرای بودجه است. بودجه بندی مدیران را به تفکر درباره آینده تشویق می کند، آنان را در تطبیق عملکرد بخش‌های مختلف سازمان



نمودار شماره ۱- فرایند کلی بودجه بندی و تهیه گزارش اجرایی بودجه
(Britannica, 2003)

متبوع شان یاری می‌رساند، وظایف شخصی مدیران را تعریف می‌کند، چارچوبی را برای بررسی هزینه‌های مالی برنامه‌ها و وظایف به دست می‌دهد و استانداردهای دستیابی موفقیت‌آمیز به اهداف را فراهم می‌آورد. بودجه بندی، همچنین ابزاری را برای کنترل و اتخاذ تصمیمات اصلاحی در شرایط خاص فراهم می‌آورد. نمودار شماره ۱ تصویری کلی از فرایند بودجه بندی را ارائه می‌دهد.

□ بودجه و ارتباط آن با مدیریت و برنامه ریزی - بودجه در سیر تکامل آن، دارای مفاهیم و نقش‌های متعددی بوده است که می‌توان آنها را در چهار مرحله تقسیم بندی کرد: از سال ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۵، بودجه به عنوان ابزار کنترل هزینه‌ها مطرح بود و تأکید عمده آن بر ایجاد نظامی کارآمد برای کنترل هزینه‌ها متمرکز گردیده بود. در مرحله دوم، بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی مطرح شد. در حقیقت این دوره، زمان تولد بودجه عملیاتی بود و بودجه عملیاتی در اصلاح ساختار، بهبود مدیریت و برنامه‌های اندازه گیری کار تجلی یافت.

در مرحله سوم، بودجه به عنوان ابزار برنامه ریزی ایفای نقش کرد و در حقیقت به عنوان معیاری برای تجزیه و تحلیل رفاه اقتصادی به کار گرفته شد. در مرحله چهارم، بودجه بر مبنای صفر از سال ۱۹۷۳ رایج گردید و به عنوان ابزار برنامه ریزی راهبردی مطرح شد. از آن دوران تا به امروز، بودجه به عنوان ابزار مدیریت راهبردی ایفای نقش کرده است و بودجه نویسی به صورت سناریوهای متعددی طراحی می‌شود که برای هر یک فعالیت و برنامه‌های پیش بینی شده‌ای وجود دارد.

با این توضیح مختصر می‌توان دریافت که بودجه ریزی همواره ارتباط تنگاتنگی با مدیریت و برنامه ریزی داشته است. به عبارت دیگر، بودجه در فرایند مدیریت دارای نقش اساسی است و سیاستگذاری، تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، ابزاری برای برنامه ریزی و سازماندهی محسوب می‌شود. اجرای بودجه، یعنی صرف اعتبارات مصوب، نیز ابزار هماهنگی و رهبری است (ابراهیمی نژاد، ۱۳۸۱، ص ۷).

از سوی دیگر، باید به رابطه بودجه و برنامه ریزی (به عنوان اولین رکن مدیریت) نیز توجه کافی مبذول شود. در حقیقت، بودجه بخشی از برنامه است که میزان هزینه و درآمد مورد انتظار را در دوره زمانی خاصی معین می‌کند. بودجه در واقع، تنظیم دقیق برنامه‌آئی عملیات یک مؤسسه یا دولت برای دوره‌ای معین است و کنترل بودجه‌ای وسیله‌ای است برای حفظ و نگهداری برنامه عملیاتی در چارچوبی مطلوب.

□ بودجه ریزی مشارکتی - امروزه از مسائل مورد بحث در سطوح مختلف بودجه بندی و به ویژه در سطح حکومت‌های محلی و شهری، بودجه ریزی مشارکتی [۴] است. همان گونه که پیش تر اشاره شد، تحول مفهوم بودجه رابطه بسیار نزدیکی با مردم سالاری و شکل گیری حکومت‌های پارلمانی و یا مشروطه داشته است. این روند تحول تا بدان جا پیش رفته است که در فرایند بودجه ریزی امروز، جدا از تصویب بودجه به وسیله نهاد قانونگذار مردمی، تلاش می‌گردد تا حداکثر مشارکت شهروندان به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم جلب گردد؛ و از این طریق، جدا از قوت بخشیدن به مشروعیت بودجه، در جهت افزایش قابلیت اجرای برنامه‌های مربوط اقدام شود.

□ بودجه شهرداری‌ها [۵] - عمدتاً برنامه‌ای است که در آن فعالیت‌های مورد پیش بینی شهرداری برای انجام در سال مالی آینده بیان می‌شود، هزینه هر یک از فعالیت‌ها برآورد می‌گردد، و برای تأمین مالی این هزینه‌ها، درآمدهای مورد نیاز شناسایی می‌شود. درآمدهای مذکور معمولاً مشتمل بر دو گروه اصلی درآمدی است: نخست، درآمدهای محلی است که مستقیماً به وسیله شهرداری‌ها وصول می‌گردد. از جمله مالیات‌های محلی، درآمد اجاره ساختمان‌ها و خدمات، هزینه‌های دریافت شده خدمات، درآمد از محل سرمایه گذاری‌های شهرداری، دوم، شامل پرداخت‌ها و کمک‌های مالی حکومتی مرکزی است که در بعضی از کشورها به وسیله حکومت مرکزی یا استانی پرداخت می‌شود (Michael Shaeffer, 2000: P. 16).

بودجه سالمانه شهرداری که باید شورای شهر آن را تصویب کند، معمولاً دارای اطلاعات زیر است:
- درآمدها و هزینه‌های جاری.

- هزینه‌های سرمایه‌ای که محل تأمین آنها باید معلوم شود.

- نحوه اعمال مالیات‌ها و عوارض و نحوه وصول آنها.

- برنامه‌های مالی شامل برنامه سرمایه گذاری برای زیرساخت‌های شهری.

- بودجه اجرایی، بودجه سرمایه‌ای و برنامه مالی که مطابق با برنامه یکپارچه توسعه شهر فراهم می‌شود.

مبهم تصمیمات

منابع:
۱- ابراهیمی نژاد، سعید، توسعه مدیریت بودجه تنظیم و کنترل، سمت، سال ۱۳۸۱.
۲- سوزو، توماس، فرهنگ اصطلاحات اجتماعی و اقتصادی، سروش، تهران، انتشارات سروش، ۱۳۵۳.
۳- فرهنگ معین، معین و معین، فرهنگ معین، تهران، ۱۳۸۱.
۴- مسعود، محمد، اصول و قوانین تهیه برنامه‌های خارج از بودجه، ویراسته سعید، نشر پژوهش خوارزمی، تهران، ۱۳۷۷.
شهبازگر، عباسعلی، فرهنگ علوم اقتصادی، بان کالی و مالی، انتشارات ناموس، تهران، ۱۳۶۸.
6- Aarner, Christian, Dictionary of Business and Economics, The Free Press, New York, 2000
7- Meyers, Jane, Encyclopedia of Business, 2nd. Gale group, Detroit, 2000
8- Shaeffer, Michael, Municipal Budgeting Toolkit, World Bank, 2000
9- Encyclopedia Britannica, US version, 2003
10- The American Heritage Dictionary, Online version, 2003

- ۱- budget
2- budget
3- Magna Charta, The Charter of England, 1215
4- participatory budgeting
5- municipal budget

مقدمه

یکی از اهداف برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تمرکززدایی از نظام مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه کشور است. این هدف در قانون برنامه سوم توسعه در قالب مواد مربوط به فصل اول و هشتم که به ترتیب به اصلاح ساختار اداری - مدیریتی و نظام درآمد - هزینه استان اختصاص یافته‌اند، مطرح گردیده و شکل قانونی یافته است. البته نمرکززدایی در برنامه دوم - و پیش از آن - نیز مورد توجه بوده، اما با توجه به اهمیت ویژه‌ای که در برنامه سوم توسعه به نهادسازی و اصلاح ساختارها مبذول شده است، توجه به این برنامه شکلی عمیق و گسترده‌تر یافته است.

در ایران طی چند دهه اخیر، روابط سنتی شهر و روستا فرو یاشیده و نوعی تمرکز در شهرهای بزرگ به وجود آمده است. توزیع فضایی و مکانی جمعیت و امکانات و تأسیسات زیوبنایی و سرمایه‌گذاری‌ها نیز در سطح کشور به شکلی نامناسب صورت گرفته که خود موجب تشدید مسئله تمرکز شده است. برای حل مشکل تمرکز و عدم تعادل فضایی در کشور اقدامات گوناگونی صورت گرفته، که توزیع استانی اعتبارات ماده ۲۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت یکی از آن اقدامات است.

اعتبارات ماده ۲۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت [۱]، که براساس قانون در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) قرار گرفته است تا بین شهرداری‌های کشور توزیع شود، نوعی وجوه متمرکز در اختیار سازمان شهرداری‌های کشور است. این وجوه با توجه به سه رویکرد مذکور در آیین نامه اجرایی ماده پیش گفته [۲] بین شهرداری‌های کشور توزیع می‌شود. این سه رویکرد عبارتند از:

- ۱- توانمندسازی شهرهای کوچک، شهرهای تازه تأسیس و شهرهای دارای جمعیت کمتر از یکصد هزار نفر.
- ۲- حمایت از شهرهای متوسط (با جمعیت یکصد الی پانصد هزار نفر).
- ۳- حمایت از برخی پروژه‌های مهم و اضطراری در شهرهای بزرگ که از جهات اقتصادی، سیاسی - اجتماعی و امنیتی دارای اهمیت‌اند.

مطلب حاضر بخشی از مطالعات انجام شده در خصوص الگوی توزیع اعتبارات ماده ۲۸ است که در مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری سازمان شهرداری‌های کشور به وسیله ابراهیم جمشیدزاده با همکاری مهدی جذیدی میاندشتی انجام شده است.

الگوی توزیع اعتبارات ماده ۳۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بین شهرداری‌های کشور در سال ۱۳۸۱

مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری

شرح مسئله

سطح بندی توسعه روشی است برای سنجش توسعه مناطق که باعث آشکار شدن اختلاف مکانی، فضایی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق از یکدیگر می شود و وضعیت هر یک از مناطق را از نظر سطح توسعه مشخص می سازد و سطوح مختلف توسعه یافته، در حال توسعه و توسعه نیافته را نیز نسبت به هم مشخص می کند. این روش باعث می گردد که روند شکل گیری توسعه قطبی مناطق مشخص شود و در نهایت در برنامه ریزی توسعه اولویت ها در برنامه ریزی مناطق نیازمند و کم توسعه لحاظ گردد و از عدم تعادل مناطق کاسته شود. برای دستیابی به این نتیجه مطلوب، روش ها و الگوهای گوناگونی مطرح شده اند که برای توزیع اعتبارات ماده ۳۸ و رعایت تعادل و توازن منطقه ای در این مطلب به آن پرداخته می شود.

در اینجا علاوه بر سطح بندی مناطق (استان ها)، هدف به دست آوردن ضرایب متناسب با سطح توسعه نیافتگی آنها در جهت توزیع اعتبارات ماده ۳۸ در بین این مناطق است. لذا تنها سطح بندی صرف مشکل را حل نمی کند و محاسبه دقیق سطوح نسبی توسعه بهترین راه توزیع اعتبارات مورد نظر است.

در کشورهای کمتر توسعه یافته، توزیع فضایی نامتناسب است و تمرکز جمعیت در چند مرکز کلان شهر و بزرگ شدن یک یا چند شهر در مقابل شمار بسیار زیاد سکونتگاه های کوچک، دولت ها را با انگیزه های گوناگون به سیاست های پیشگیری از این پدیده فرا خوانده است.

نظام شبکه شهری ایران نیز عملکرد سلسله مراتبی ندارد و شمار کانون های زیستی، توزیع فضایی، حجم جمعیتی و سرانه درآمدی آنها از نظام کارکردی و سلسله مراتبی مشخصی تبعیت نمی کند. بدین ترتیب شبکه شهری همچنان در جهت تمرکز گرای است. فاصله تهران و شهرهای بزرگ با شهرهای میانی و کوچک هر دم بیشتر می شود. توزیع نامتعادل در سطح روستاها بازتاب وسیعی دارد و عدم تعادل جمعیتی و رها شدن نیروی انسانی فعال را به همراه می آورد که خود در زمینه های اشتغال و بیکاری تأثیر آشکاری دارد.

تمرکز بی رویه در چند مرکز شهری بزرگ، حالت وابستگی و دوگانگی را موجب می گردد و یکپارچگی و به هم پیوستگی ملی را مختل می سازد. شهرهای بزرگ با عدم پیوستگی کامل با شهرهای میانی و کوچک بالاترین توان رشد را دارند و اکثر سطوح عالی خدماتی، اجتماعی، اقتصادی را به خود اختصاص داده اند. در عین حال شهرهای کوچک و میانی نیز با ارتباط ضعیف با جوامع پایین تر از خود به صورت فضاهای پیرامونی، حاشیه ای و وابسته در می آیند و توان کافی برای به زیر پوشش در آوردن فضای ملی را ندارند.

تفاوت های شدید ناحیه ای، توزیع نامتعادل جمعیت و ثروت شهرها، تبعیت شدید مکان گزینی شهرها از عوامل و شرایط زیست محیطی، سوابق تاریخی و تقسیمات سیاسی و اقتصادی، مبانی اصلی عدم تعادل در نظام شهری ایران را تشکیل می دهند. در چنین شرایطی بعضی از مراکز شهری تبدیل به نقاط غالب و ممتاز شده و نقش رهبری حیات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی را در مناطق عمده کشور یافته اند. این در حالی است که بقیه فضای ملی به آنها وابسته شده و تحت نفوذ آنها قرار گرفته است. این خود موجب دوگانه شدن و حتی شکاف اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی نظام شهرنشینی و سیستم شهری شده است. افزایش تعداد و اندازه شهرهای بزرگ و پایتخت ناشی از مهاجرت جمعیت، و افزایش تعداد شهرهای کوچک ناشی از افزایش طبیعی جمعیت شهر و روستاست.

ایجاد توازن و تعادل در الگوی استقرار جمعیت با استراتژی توسعه ملی و سیاست های توسعه شهری و کانون های زیستی و گرایش های مهاجرتی مرتبط است. حوزه های بالقوه و مستعد و اشتغال زا را باید در نظام سلسله مراتب شهری جست و جو کرد و بهره گیری از امکانات و توزیع آنها را باید در شبکه متعادلی از کانون های زیستی هماهنگ ساخت. در این شرایط توزیع اعتبارات متمرکز مربوط به فصل عمران شهری برنامه سوم توسعه به منظور توسعه متوازن و اصلاح نظام شهری راهبردی مناسب می نماید. این راهبرد در صورتی که کاهش شکاف و اختلاف بین استان های توسعه یافته و کمتر توسعه یافته را در زمینه توسعه شهری به حداقل برساند، بسیار پراهمیت خواهد بود.

روش مطالعه

در این گزارش ابتدا شیوه های مختلف جمع آوری آمار و اطلاعات مورد نیاز معرفی شده و سپس روش مورد استفاده در مطالعه و الگوی پیشنهادی برای توزیع اعتبارات ماده ۳۸ ارائه گردیده است.

مهم ترین روشی که به عنوان الگو استفاده می شود، روش تاکسونومی است. این روش قادر است یک مجموعه را بر اساس نمایانگرهای داده شده مشخص به زیرمجموعه های همگن تبدیل کند. همچنین قادر است اعضا را طبقه بندی کند. نحوه استفاده از این روش و شرح تفصیلی آن در ادامه درج خواهد شد.

پس از گردآوری اطلاعات، با بهره‌گیری از تکنیک‌های آماری و ریاضی، الگویی برای توزیع اعتبارات ماده ۳۸ ارائه می‌گردد. این الگو می‌تواند سهم هر استان را از اعتبارات متمرکز مشخص سازد. انتخاب شاخص‌هایی که بتوان به عنوان پایه‌های اصلی توزیع اعتبار به آنها اتکا کرد، مهم‌ترین بخش کار است. در ادامه نحوه انتخاب شاخص‌ها و سپس معرفی و طریقه محاسبه آنها ارائه می‌شود. در پایان با شاخص‌هایی که مشخص شده‌اند و با استفاده از تکنیک ارائه شده، توزیع اعتبارات بین استان‌های کشور برای سال ۱۳۸۱ به دست آمده است.

سوابق مطالعات

از عمده‌ترین مطالعاتی که در مورد سطح‌بندی صورت پذیرفته، مطالعات محرومیت‌زدایی، مطالعات مکان‌یابی صنعتی، رتبه‌بندی استان‌های کشور، رتبه‌بندی شهرستان‌های درون یک استان و مانند اینهاست. تجارب محدودی نیز در مورد توزیع اعتبارات عمرانی وجود دارد که از مدل تاکسونومی استفاده شده است. مهم‌ترین تجربه‌ای که در این زمینه وجود دارد، مربوط به معاونت انفورماتیک برنامه بودجه است که در سال ۱۳۵۶ با به‌کارگیری این تکنیک و با استفاده از ۵۶ نمایانگر اقدام به توزیع اعتبارات عمرانی بین ۲۳ استان کشور (تعداد استان‌های کشور در سال ۱۳۵۶) کرده است. در الگوی مذکور مستقیماً از رتبه‌بندی استان‌ها برای توزیع اعتبارات استفاده شده است. تجربه دیگر در این زمینه مربوط به مطالعه‌ای است که سازمان برنامه و بودجه استان تهران در خصوص طراحی و کاربرد الگوی کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای در ایران انجام داده است. در این مطالعه از دواروش تاکسونومی و جدول ارتقا برای ۲۶ استان استفاده شده است. نیز علاوه بر استفاده از ماتریس فواصل، برای ترمیم فشار موجود در شاخص‌های هر بخش بر اساس اطلاعات وضعیت استان‌ها از جدول ارتقا استفاده شده؛ بدین ترتیب که پس از تشکیل گروه‌های همگن، برای هر گروه یک شاخص هدف محاسبه شده است. تفاوت بین شاخص هدف و شاخص وضع موجود هر بخش در استان محاسبه گردیده و سپس تفاوت حاصل، در مخارج کسری که شاخص براساس آن ساخته شده ضرب شده است. به این ترتیب نیاز بخش‌ها تا ارتقا به سطح شاخص هدف برحسب واحد کار برای هر استان مورد محاسبه قرار گرفته است.

وجود تفاوت‌های منطقه‌ای معمولاً مشکل‌ساز است و آثار و تبعات ناخوشایندی را به همراه دارد؛ از جمله اینکه:

□ موجب بروز نارضایتی ساکنان مناطق می‌گردد.

□ تأثیرات اقتصادی و اجتماعی منفی زیادی دارد.

□ منجر به ایجاد فشار و هزینه اقتصادی بالا برای مناطق پیشرفته‌تر می‌شود.

□ ازدحام بیش از حد در این مناطق منجر به افزایش هزینه‌ها می‌گردد.

□ شکاف بین فقیر و ثروتمند درون مناطق و بین مناطق زیاد می‌شود.

سیاست‌گذاری منطقه‌ای از دیگر مفاهیمی است که به نظر می‌رسد نیاز به بحث دارد. هدف اصلی سیاست منطقه‌ای بهبود پایدار کیفیت زندگی برای مردم منطقه است. به همان اندازه که افزایش درآمد و مصرف منطقه اهمیت دارد، سایر اهداف مانند کاهش فقر و نابرابری درون مناطق و بین مناطق، افزایش دسترسی به خدمات بهداشتی و درمانی و بالا بردن سطح سواد مردم منطقه نیز دارای اهمیت است. رسیدن به این اهداف نیاز به روش جامع توسعه دارد. اهداف سیاست‌گذاری منطقه‌ای در میان کشورهای مختلف متناسب با مسائل و مشکلات مناطق مختلف است. اما سیاست‌های منطقه‌ای به طور کلی یکی از اهداف بنیانی زیر - و یا ترکیبی از آنها - را دنبال کرده‌اند:

□ کاهش شکاف میان مناطق

□ توزیع مجدد یا تغییر الگوی رشد جمعیت و فعالیت اقتصادی در فضا

□ بهبود تخصیص منابع از طریق کاهش بیکاری و افزایش اشتغال و بهره‌وری

□ رفاه فردی و اجتماعی

هدف نهایی اغلب سیاست‌های منطقه‌ای بهبود رفاه فردی، فرصت‌ها، برابری، و هماهنگی اجتماعی است. بدیهی است که سیاست‌های منطقه‌ای باید منجر به بهبود درآمد سرانه، اشتغال کامل، گسترش انتخاب شغل و زندگی برای افراد، امنیت درآمدی، و حذف یا کاستن از نابرابری‌های گسترده در درآمدها بشوند.

کاهش تفاوت‌های استانی و شهری

با توجه به مباحث مطرح شده، در جهت برطرف کردن مسائل منطقه‌ای در بین استان‌های کشور، از طریق نوعی سیاست‌گذاری منطقه‌ای که تا حدی تراکم‌زدایی در آن صورت می‌گیرد، سعی در ارائه راه‌حلی برای توزیع اعتبارات ماده ۳۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است. این اعتبارات هر ساله به صورت متمرکز توزیع می‌شده‌اند. تراکم‌زدایی در توزیع این اعتبارات و دادن نقش بیشتر به استان‌ها در توسعه شهری مناطق خود از مهم‌ترین اهداف این

کار است. برنامه‌ریزی برای کاهش تفاوت‌های استانی به صورت متمرکز انجام می‌گیرد. امید است با برنامه‌ریزی دقیق به وسیله تصمیم‌گیران در استان‌ها، تفاوت‌های شهری داخل استان‌ها نیز کاهش یابد و در نهایت این روند به کاهش تفاوت‌های شهری در کشور بینجامد.

راه حل اساسی این است که سهم توزیع اعتبارات در بین شهرهای استان، به وسیله خود استان صورت گیرد. کنترل توزیع و نحوه استفاده از آن براساس ضوابطی یکسان در کشور با توجه به شاخص‌هایی که هم مشخص‌کننده وضعیت شهرها هستند و همه سطوح توسعه شهری استان‌ها و هم سهم اعتبارات را استانی معین می‌سازند، صورت می‌گیرد. در نتیجه سطح‌بندی صورت گرفته دقیقاً منطبق با نیازهای شهری هر استان خواهد بود. با استفاده از این روش با کند کردن نسبی آهنگ رشد در استان‌های بهره‌مند از امکانات و سرعت بخشیدن به رشد استان‌های نه چندان بهره‌مند، تفاوت بین آنها (تفاوت خارجی) کاهش می‌یابد. از طرفی پس از توزیع اعتبارات استانی، اعتبارات در سطح استان نیز، به مانند روشی که در بین استان‌ها رایج است با توجه به نیازهای شهری که در استان بیشتر به آنها توجه می‌شود و همچنین با در نظر گرفتن سیاست‌های منطقه‌ای در استان، توزیع می‌گردد. در نتیجه، تفاوت‌های شهری در داخل هر استان نیز رو به کاهش خواهد نهاد. در واقع اگر در استانی یک یا چند بخش به دلایلی بیش از حد معمول رشد یافته باشند، این امکان فراهم می‌آید که رشد این بخش‌ها کندتر شود و این رشد بطئی تا زمانی که سایر بخش‌ها به سطوح بالاتر ارتقا یابند، ادامه خواهد داشت. برعکس، اگر در استان بهره‌مند یک یا چند بخش به دلایلی عقب مانده باشند، این امکان فراهم می‌آید که رشد این بخش‌ها سرعت نسبتاً بیشتری بیابد و این رشد بیشتر تا زمانی که این بخش‌ها در حد مطلوبی قرار گیرند ادامه خواهد یافت.

طبقه‌بندی جمعیتی شهرها در کشورهای گوناگون جهان

طبقه‌بندی‌های مختلفی از شهرها در کشورهای جهان وجود دارد. نویل مکان‌های شهری را در کشورهای در حال توسعه به سه سطح ذیل تقسیم می‌کند:

- الف - مادر شهر: یک شهر بزرگ، معمولاً پایتخت ملی یک کشور کوچک، یا پایتخت منطقه‌ای اصلی در یک کشور بزرگ.
 - ب - مراکز میانی: شهرهای کوچک یا مراکز رشد روستایی، بیشتر از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت.
 - ج - وضعیت روستا - شهری: شهرهای کوچک یا مراکز رشد روستایی کمتر از ۱۰۰ هزار نفر.
- شهرهای دارای بیش از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت با عناوین مختلفی چون «متوسط»، «میانه» و «ناحیه شهری» در اندازه متوسط خوانده می‌شوند. سازمان ملل در بررسی شهرهای جهان، فرم جمعیتی زیر را ارائه می‌دهد (فعالیت، تولید، و خدمات شهر در نظر گرفته نمی‌شود):

- روستا - شهر (زیر ۲۵۰۰۰ نفر)
- شهر کوچک (۲۵۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰ نفر)
- شهر کوچک میانی (۱۰۰۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰۰ نفر)
- شهر بزرگ میانی (۲۵۰۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰۰ نفر)
- شهر خیلی بزرگ یا کلان شهر (یک میلیون نفر به بالا)

طبقه‌بندی شهرهای ایران

در تبصره بودجه سال ۱۳۶۲ شهرهای بزرگ را نقاط دارای بیش از ۲۵۰ هزار نفر جمعیت شناخته‌اند و شهرهای کوچک را - که تهیه طرح‌هایی آنها به عهده استانداری‌هاست - شهرهای کمتر از ۲۰ هزار نفر نام نهاده‌اند. در این تحقیق، با توجه به رویکردی که مدنظر بوده است، شهرها به چند گروه به شرح زیر تقسیم شده‌اند:

- شهرهای تازه تأسیس
- شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر
- شهرهای با جمعیت ۱۰۰ - ۵۰ هزار نفر
- شهرهای با جمعیت ۵۰۰ - ۱۰۰ هزار نفر
- شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰۰ هزار نفر

ارجحیت توسعه شهرهای کوچک و متوسط

در این تحقیق، به دلایل مختلفی توسعه شهرهای کوچک و متوسط ارجحیت داده شده است. این ارجحیت در انتخاب شاخص‌ها مدنظر قرار گرفته است. دلایل رجحان توسعه شهرهای کوچک و متوسط عبارتند از:

۱- کارایی

کارایی اقتصادی، زمانی که شهر به سطح معینی از جمعیت برسد، رو به کاهش می‌گذارد. مقیاس یا اندازه اقتصادی شهر نامحدود نیست و زمانی که این اندازه به سطح معینی از جمعیت برسد، زیان‌های اقتصادی جان‌نشین صرفه‌های اقتصادی می‌شود و اکت کارایی شهر را موجب می‌گردد. هزینه سرانه نپه‌به‌زیربناها و خدمات شهری، پس از اینکه شهر به حد معینی از جمعیت می‌رسد، به صورت نامتناسبی رشد می‌کند و نگهداری و توسعه شهرهای بزرگ را پرهزینه‌تر می‌سازد. پس از جحیت با آن شهرهایی خواهد بود که هزینه‌های خدمات و زیربناها در آنها در کمترین حد ممکن باشد.

۲- عدالت و برابری یا نظریه توزیع متوازن جمعیت

نکته دیگری که در زمینهٔ ارجحیت توسعه شهرهای کوچک و متوسط مطرح می‌گردد، این است که توزیع متعادل‌تر جمعیت، برای نیل و تحقق اهداف توسعه ملی سودمندتر است. تمرکز بی‌رویه جمعیت در چند مرکز شهری بزرگ حالت وابستگی و دوگانگی را موجب می‌گردد و یکپارچگی و به هم پیوستگی ملی را مختل می‌سازد. به علاوه، الگویی که در آن جمعیت شهری و فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در چند مرکز محدود شده باشد، الگویی استثمارگرانه است و به انتقال منابع از شهرهای کوچک و نواحی روستایی به مراکز بزرگ منجر می‌شود.

۳- شکست عملکرد تنزل تدریجی (نظریه قطب‌رشد)

تا زمانی که رشد محدود به چند شهر بزرگ باشد گرایش بیشتری به تشدید روند رشد در این مراکز وجود خواهد داشت تا انتقال تدریجی آن به مراکز شهری کوچک. کشورهای کمتر توسعه یافته این بحث را مطرح کرده‌اند که توسعه شهرهای کوچک و میانی را نمی‌توان موضوعی پنداشت که طی زمان و به خودی خود حل گردد، بلکه توزیع فضایی می‌بایست به وسیله سیاست‌های عمومی و اندیشه‌ای که برای توسعه آنی مناسب و پذیرفتنی باشد، تغییر یابد. بر این اساس، گرایش به شهرهای کوچک مطرح می‌گردد.

شهرهای کوچک و میانی از طریق تأثیرات مضاعف جانبی و تأثیرات علیت تسلسلی گسترش می‌یابند. به این ترتیب که مثلاً با ایجاد یک صنعت یا خدمات در ناحیه یا مکانی جدید، عملاً اشتغال و جمعیت گسترش می‌یابد و از طرفی موجب رشد ثروت و رفاه عمومی در منطقه می‌شود و باعث ایجاد زیرساخت‌های بهتر و فراهم شدن پایه‌ها و زیرساخت‌های لازم برای ایجاد سایر فعالیت‌ها - از جمله خدمات و منابع جدید - می‌شوند. سرانجام این رشد به نواقا پیرامونی هم سرایت می‌کند.

مدل مورد استفاده برای توزیع اعتبارات ماده ۳۸

روش‌های مختلفی برای سطح بندی مناطق وجود دارد که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود و سپس مدل مورد نظر در توزیع اعتبارات ماده ۳۸ تشریح می‌گردد.

۱- میزان سنج گاتمن

در این روش از حضور و عدم حضور مؤسسانی که خدمات فعالیت‌های اقتصادی و غیراقتصادی را تأمین می‌کنند، به عنوان ضابطه‌ای برای تحلیل سلسله مراتب استفاده می‌شود. این روش در محاسبهٔ درجه سکونتگاه‌ها، از روش‌های ساده و در عین حال مؤثری است که با به کارگیری آن می‌توان موفقیت‌هایی به دست آورد؛ ولی با این همه، عدم توجه به عامل زمان و نداشتن دیدگاه آینده‌نگر، به عنوان نقطه ضعف روش مذکور به شمار می‌آید. نحوه بنا کردن این میزان سنج به گونه‌ای است که با تکمیل تمامی مراحل آن سلسله مراتب سکونتگاهی به همراه سلسله مراتب مؤسسات تعیین می‌شود.

۲- روش موریس

این روش با استفاده از اطلاعات در دسترس برای هر واحد سکونتگاهی، جایگاه توسعه یافتگی هر یک از واحدها را در میان دیگران، بر حسب هر یک از شاخص‌های انتخابی با استفاده از شاخص ناموزون موریس، و سپس میانگین مجموعه شاخص‌ها را با استفاده از روش تحلیل شاخص توسعه به گونه‌ای ساده لیکن درخور توجه و تأمل تعیین می‌کند و سپس به رتبه بندی سکونتگاه‌ها می‌پردازد.

۳- روش تجزیه و تحلیل خوشه‌ای

در برنامه‌ریزی که با استفاده از مجموعه‌ای از شاخص‌های توصیفی در مورد خانواده‌ها و خدمات اقتصادی - اجتماعی ارائه می‌گردد، شاخص‌هایی در جهت شناخت ساخت جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی روستاها به کار گرفته می‌شوند. این شاخص‌ها نهایتاً باید به عنوان متغیرهای تمایز بخش، میان سکونتگاه‌های یک منطقه جغرافیایی استفاده شوند. امکان دارد مشخصات بسیاری از متغیرها برای سکونتگاه‌های مختلف، تقریباً یکسان و یا نزدیک به یکدیگر باشد.

بنابراین چنین متغیرهای یکسانی نمی‌توانند عامل اختلاف مکانی میان مراکز باشند و یا اینکه تأثیر بسیار کمی در نمایش این اختلاف دارند. لذا بهتر است که در محاسبات بعدی فقط متغیرهایی در نظر گرفته شوند که عامل اصلی وجود اختلاف هستند. برای انتخاب این گونه متغیرها، می‌توان از روش تجزیه و تحلیل خوشه‌ای استفاده کرد. موضوع اساسی در تجزیه و تحلیل خوشه‌ای کشف ماهیت گروه‌بندی‌های موارد با متغیرهاست.

۴- تحلیل عاملی

کاربرد اصلی این روش کاهش تعداد متغیرها به عواملی است که چه بسا در ظاهر وجود نداشته باشند ولی به طور نهایی و به صورت غیروابسته باعث ایجاد اختلافات مکانی می‌گردند. از طرف دیگر، با استفاده از این روش می‌توان تعیین کرد که هر یک از فاکتورها به چه درجه و میزان در ایجاد این اختلاف نقش دارند. در این روش، برعکس روش تجزیه و تحلیل خوشه‌ای که متغیرها در آن دارای ارزش مساوی هستند، ابتدا یک ماتریس همبستگی برای هر جهت از سکونتگاه‌ها تشکیل می‌گردد و با در نظر گرفتن اهمیت نقش هر یک در ایجاد فاکتورها به ارزش آنها بار ویژه‌ای داده می‌شود. در نهایت متغیرهایی که ویژگی برجسته‌تری نسبت به بقیه دارند انتخاب می‌شوند و در دسته‌بندی سکونتگاه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند. البته باید توجه داشت که چگونگی انتخاب و کیفیت اطلاعاتی که به کار گرفته می‌شوند، تأثیر قاطعی در نتیجه این روش خواهد داشت؛ اما با توجه به توسعه سریع عوامل نرم‌افزار کامپیوتری و تکنیک‌های آماری مانند آنالیزهای چند متغیره، روش مذکور کاربرد مؤثرتری در برنامه‌ریزی‌ها پیدا کرده است.

برای تجزیه و تحلیل چهار مرحله وجود دارد:

مرحله اول: مطالعه تنوع و گوناگونی مکان‌ها بر حسب هر یک از متغیرهای انتخابی.

مرحله دوم: بررسی ارتباط میان متغیرهای انتخابی از طریق ایجاد یک ماتریس همبستگی.

مرحله سوم: تحلیل آماری اجزای اساسی برای به دست آوردن فاکتورهای عمده‌ای که بر طبق آنها مکان‌ها از یکدیگر متمایز می‌گردند. در این مرحله چند متغیر مستقل جدید و عمده (فاکتور) از میان یک مجموعه بزرگ بیرون کشیده می‌شود که بر اساس امتیاز فاکتور ۱ در مرحله بعدی، طبقه‌بندی مکان‌ها صورت می‌گیرد.

مرحله چهارم: مرتبه‌بندی مکانی در داخل دیاگرام پراکنندگی، با به کارگیری فاکتورهای به دست آمده به عنوان محور و جای گذاری مکان‌ها به عنوان نقاط. به طور واضح هر دو منطقه‌ای که در دیاگرام به هم نزدیک‌ترند، به یکدیگر شبیه‌تر نیز هستند و در یک گروه قرار می‌گیرند.

به این ترتیب چند گروه از مکان‌ها تعیین می‌شوند.

شروش دسته‌بندی

برای روش دسته‌بندی هم مانند روش‌های دیگر، باید ابتدا محدوده مورد نظر و واحدهای کوچک‌تر تشکیل دهنده آن را مشخص ساخت. برای واحدهای جغرافیایی مذکور یک دسته عوامل و شاخص‌ها در نظر گرفته می‌شوند و سپس بر طبق همین شاخص‌ها و تفاوت آنها در واحدهای جغرافیایی مختلف، چند واحد جغرافیایی درون یک دسته قرار می‌گیرند و نواحی تقسیماتی به وجود می‌آید.

۶- آنالیز تاکسونومی

این روش را برای اولین بار آندرسون در سال ۱۹۶۳ پیشنهاد کرد و در سال ۱۹۶۸ به عنوان وسیله‌ای برای طبقه‌بندی و درجه توسعه‌یافتگی بین مثل مختلف، به وسیله پروفسور هلوینگ از مدرسه عالی اقتصاد در یوتسکو مطرح شد. این روش کلاً درجه‌بندی، طبقه‌بندی و مقایسه کشورهای یا مناطق مختلف با توجه به درجه توسعه یافتگی آنهاست و همچنین روشی است که یک مجموعه را به زیرمجموعه‌های کم و بیش همگن تقسیم می‌کند و مقیاسی مناسب برای مهم‌ترین قدم برنامه‌ریزی توسعه تعیین اهداف توسعه و از جمله کاهش عدم تعادل‌ها است. برای شرح مدل از مثال فرضی زیر استفاده می‌شود:

مرحله اول: تشکیل ماتریس داده‌ها

در این مرحله با استفاده از اطلاعات موجود و مورد نیاز، ماتریس داده‌ها تشکیل می‌گردد.

مرحله دوم: تشکیل ماتریس استاندارد

چون شاخص‌های توسعه با واحدهای مختلف سنجیده می‌شود (تعداد، وزن، قیمت و جز آن) برای حذف واحدهای مختلف و جایگزینی مقیاس، هر یک از عناصر آن به

جدول شماره ۱ - ماتریس داده‌ها

ناحیه	F1	F2	F3	F4
A	۶	۷	۴	۲
B	۵	۱	۵	۳
C	۸	۹	۳	۴
D	۷	۵	۷	۸
E	۴	۵	۵	۴
F	۶	۵	۶	۵
G	۵	۷	۹	۷
H	۳	۷	۵	۴
میانگین	۵	۶	۵/۷۵	۵/۱۲۵
انحراف معیار	۱/۳۲۲	۱/۳۲۲	۱/۲۵۲	۱/۲۶۵

جدول شماره ۲ - ماتریس استاندارد

شخص	F1	F2	F3	F4	استان
A	-۱۸۱۶۵	-۵۱۶۴	-۱۲۹۱۰	-۱۲۹۶۴	
B	۰	-۲۱۰۶۵۴	-۱۶۰۲۵	-۱۲۱۵۵	
C	-۱۸۱۶۵	۱۵۴۹۰	۱۰۸۶۱	-۱۲۹۶۴	
D	۱۲۹۲۰	۰	-۲۷۲۴	۱۷۷۹۸	
E	-۱۸۱۶۵	-۵۱۶۴	-۱۶۰۲۵	-۱۲۹۶۴	
F	-۱۸۱۶۵	-۵۱۶۴	-۱۰۸۶۱	-۱۰۷۷۴	
G	۰	-۱۸۱۶۴	۲۱۵۱۷	۱۱۶۰۷	
H	-۱۲۹۲۰	-۵۱۶۴	-۱۶۰۲۵	۱۵۴۹۰	
ZOI	۱۲۹۲۰	۱۵۴۹۰	۲۱۵۱۷	۱۷۷۹۸	

صورت زیر تغییر می یابد و ماتریس استاندارد تشکیل می گردد:

$$i=1,2,3,\dots,n \quad j=1,2,3,\dots,m$$

$$Z_{ij} = \frac{X_{ij} - \bar{X}_j}{S_j} \quad (1)$$

$$S_j = \text{انحراف معیار} \quad (2)$$

مرحله سوم: محاسبه فواصل مرکب بین استان ها و تعیین کوتاه ترین فواصل

در این مرحله ابتدا طبق فرمول زیر فواصل مرکب بین استان ها به دست می آید. لازم به یادآوری است که هدف از محاسبه فواصل مرکب خارج ساختن استان های ناهمگون از بقیه استان ها است.

$$d_{ab} = \sum_{j=1}^m (Z_{aj} - Z_{bj})^2 \quad (3)$$

در این فرمول d_{ab} فاصله بین دو مکان a و b است. حاصل این محاسبه ماتریس متقارن با ابعاد $n \times n$ (جز ستون کوتاه ترین فاصله) است. سپس کوتاه ترین فاصله بین استان در هر

سطر مشخص می گردد و در ستون d درج می شود. آن گاه برای پیدا کردن استان های همگن، فواصل حد بالا $[d(+)]$ و حد پایین $[d(-)]$ طبق رابطه ذیل محاسبه می شود و فواصل خارج از این دو حد در ستون بعدی جای می گیرد؛ که در آن کمترین فاصله است و d انحراف معیار آنهاست.

جدول شماره ۳ - جدول فواصل مرکب

	A	B	C	D	E	F	G	H
A	-	۲/۸۶۱۹	۲/۳۲۲۷	۲/۳۶۶۴	۲/۰۵۱۲	۱/۸۲۹۳	۲/۹۹۶۰	۲/۸۲۹۷
B	۲/۸۶۱۹	-	۲/۸۱۹۸	۲/۲۹۰۷	۱/۸۵۷۴	۲/۲۵۶۵	۲/۵۱۲۸	۲/۵۹۵۳
C	۲/۳۲۲۷	۲/۸۱۹۸	-	۲/۸۲۲۷	۲/۱۷۷۴	۲/۰۰۲۹	۲/۰۰۲۹	۱/۹۲۲۰
D	۲/۳۶۶۴	۲/۲۹۰۷	۲/۸۲۲۷	-	۲/۷۸۰۸	۲/۲۰۳۷	۲/۷۸۲۴	۲/۷۸۹۸
E	۲/۰۵۱۲	۱/۸۵۷۴	۲/۱۷۷۴	۲/۷۸۰۸	-	۱/۸۷۷۴	۲/۵۷۲۷	۱/۸۰۷۲
F	۱/۸۲۹۳	۲/۲۵۶۵	۲/۰۰۲۹	۲/۲۰۳۷	۱/۸۷۷۴	-	۲/۷۲۴۴	۲/۸۱۵۰
G	۲/۹۹۶۰	۲/۵۱۲۸	۲/۰۰۲۹	۲/۷۸۲۴	۲/۵۷۲۷	۲/۷۲۴۴	-	۲/۲۴
H	۲/۸۲۹۷	۲/۵۹۵۳	۱/۹۲۲۰	۲/۷۸۹۸	۱/۸۰۷۲	۲/۸۱۵۰	۲/۲۴	-

$$d(+)=d+2sd \quad (4)$$

$$d(-)=d-2sd \quad (5)$$

در این روش مناطقی که فواصل آنها بین دو حد بالا و حد پایین باشد همگن اند و در یک گروه قرار می گیرند؛ و مناطقی که فاصله مرکب آنها بیش از حد بالا یا کمتر از حد پایین قرار بگیرد، مشخصاً هیچ نوع تشابهی از لحاظ توسعه بین شان وجود ندارد.

جدول شماره ۴ - کوتاه ترین فاصله مرکب

$$d(+)=1/93 + 2 \times 0/19 = 2/1$$

$$d(-)=1/93 - 2 \times 0/19 = 1/55$$

استان	A	B	C	D	E	F	G	H
d	۱/۸۲	۱/۸۵	۱/۸۳	۱/۸۰	۱/۸۲	۱/۸۰	۲/۲۸	۱/۸۰

باید توجه داشت که اگر در این قسمت مناطقی وجود داشت که خارج از این فاصله بود (۲/۳۱ تا ۱/۵۵)، آنها را از ماتریس اولیه حذف می کنیم و دوباره ماتریس استاندارد می سازیم.

لازم به ذکر است که این مرحله از مدل مربوط به تعیین مناطق همگن است که مورد نظر این تحقیق نیست. در اینجا به تعیین درجه توسعه استان ها پرداخته می شود؛ چون با توجه به هدف تحقیق، به محاسبه درجه توسعه همه آنها نیاز است. در صورتی که اگر از این مرحله استفاده شود تعدادی از استان ها حذف می گردند.

جدول شماره ۵ - سرمشق توسعه

شخص	F1	F2	F3	F4	cio
A	-۰/۶۶۶	۱۱/۶۶	۱۱/۸۵۲	۳/۱۶۷	۳/۳۲۰
B	۳/۶۶۶	۱۲/۰۶	۷/۴۸۵	۲/۵۸۰	۵/۳۳۵
C	۰	۰	۴/۱۶۶	۲/۱۲۱	۴/۰۴۹
D	۰	۷/۲۰۰	۱/۸۱۶	۰	۱/۰۷۲
E	۰	۳/۲۶۶	۲/۴۰۰	۳/۱۶۷	۳/۸۸۷
F	-۰/۶۶۶	۳/۲۶۶	۳/۲۶۶	۳/۱۶۶	۳/۵۵۶
G	۳/۶۶۶	۱۱/۶۶	۰	-۰/۶۶۶	۳/۰۲۸
H	-۱/۶۶۶	-۱/۶۶۶	۷/۵۸۵	۱/۵۲۲	۳/۵۶
میانگین					۳/۶۸

مرحله چهارم: دسته بندی استان های همکن (تعیین مقدار ایده آل Z_0 و سرمشق توسعه) در این مرحله ابتدا مقدار ایده آل Z_0 را از ماتریس استاندارد Z به دست می آوریم که مقدار ایده آل مساوی با بالاترین عدد در هر ستون ماتریس استاندارد است.

$$F1 = 1/63 \quad F2 = 1/55 \quad F3 = 2/15 \quad F4 = 1/77$$

سپس سرمشق توسعه (cio) برای استان ها از طریق رابطه زیر محاسبه می شود. و حاصل در ماتریس بعد (جدول شماره ۵) درج می گردد.

$$cio = 2 \sqrt{\sum_{j=1}^n (z_{ij} - z_{0j})^2} \quad (6)$$

هر قدر cio کوچک باشد نال بر توسعه یافتگی آن منطقه است؛ یعنی فاصله بین منطقه از منطقه ایده آل کمتر است و هر قدر cio بیشتر باشد، دلیلی بر عدم توسعه منطقه خواهد بود.

مرحله پنجم: محاسبه درجه توسعه استان ها

پس از تعیین سرمشق توسعه برای هر کدام از استان ها، درجه توسعه استان ها از طریق جدول شماره ۶ به دست می آید.

$$F_i = \frac{cio}{co} \quad (7)$$

$$co = co + Ysco \quad (8)$$

$$co = \frac{1}{n} \sum (cio) \quad (9)$$

$$sco = \sqrt{\frac{1}{n} \sum (cio - co)^2} \quad (10)$$

مقدار F_i بین صفر و یک متغیر است و هر چقدر به صفر نزدیک تر باشد، نشان دهنده نزدیکی استان i ام به استان ایده آل، هر چقدر به یک نزدیک باشد بیانگر دوری استان i از استان ایده آل خواهد بود.

آنچه تا اینجا مطرح شد، مبانی نظری و شرح الگوی مورد استفاده بود. در ادامه الگوی پیشنهادی اعتبارات ماده ۲۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مورد بررسی قرار می گیرد.

جدول شماره ۶ - درجه توسعه

شخص	cio	درجه توسعه F_i
A	۳/۳۱	-۰/۶۸
B	۵/۷۲	-۰/۸۷
C	۳/۲	-۰/۶
D	۲/۰۷	-۰/۷۲
E	۳/۸۹	-۰/۷۵
F	۳/۵۵	-۰/۵۵
G	۲	-۰/۳۱
H	۴/۵۶	۰/۷۰
جمع	۳/۶۸	
میانگین	۳/۸	
Std	۱/۴۰	

جدول شماره ۷ - رتبه درجه توسعه استان ها

رتبه	استان	مرحله توسعه c_{ij}	درجه توسعه F_i
۱	G	۲	-۰/۲۱
۲	D	۲/۰۷	-۰/۷۲
۳	F	۳/۵۵	-۰/۵۵
۴	C	۳/۰۲	-۰/۶۲
۵	A	۳/۳۱	-۰/۶۸
۶	H	۴/۵۶	۰/۷۰
۷	E	۳/۸۹	-۰/۷۵
۸	B	۵/۷۲	-۰/۸۷

الگوی پیشنهادی توزیع اعتبارات ماده ۲۸

با توجه به الگوهای متداول و مورد استفاده، و با در نظر گرفتن این موضوع که هدف اصلی همانا توزیع اعتبارات ماده ۲۸ به صورت متناسب است، بهترین روش استفاده از آنالیز تاکسونومی است. از این روش تنها به صورت الگو می توان استفاده کرد. مهم ترین اشکال این روش با توجه به هدف مورد نظر ما این است که ضریب توزیع اعتبار را به طور کامل مشخص نمی کند. برای انجام این کار، همانند روش تاکسونومی، ابتدا شاخص های استان ها مشخص می شوند. در انتخاب شاخص ها سعی می گردد شاخص هایی انتخاب شوند که همسو با اهداف توزیع اعتبار، و دارای ارزش نسبتاً یکسانی باشند.

برای توزیع اعتبارات ماده ۲۸ در بین استان های ۲۸ گانه کشور براساس اطلاعات موجود و در دسترس، بودجه شهرها، جمعیت و تعداد شهرهای استان ها بهترین شاخص های در نظر گرفته شده بودند که با توجه به رویکردهای سه گانه مذکور در آیین نامه اجرایی مشخص شدند.

با در نظر گرفتن رویکردهای پیش گفته، شاخص های مورد استفاده در چهار گروه شهری مشخص شدند. برای در نظر گرفتن جمعیت و بودجه در تعیین شاخص از سرانه بودجه در هر گروه شهری استفاده شد. اطلاعات مورد نیاز از طریق حوزه معاونت عمرانی وزارت کشور و سازمان شهرداری های کشور و براساس جمعیت، بودجه و تعداد شهرها در هر گروه و همچنین میزان بهره مندی استان ها از رفاه نسبی (درجه توسعه یافتگی استان ها) جمع آوری شده اند (جدول شماره ۸). در ادامه، شاخص هایی که انتخاب شده اند معرفی می گردند.

جدول شماره ۱۲- بردار ضرایب

استان	سهم هر استان از اعتبار (در صد)
آذربایجان شرقی	۲/۳۸
آذربایجان غربی	۲/۸۸
اردبیل	۳/۰۷
اصفهان	۵/۸۵
ایلام	۲/۰۷
بوشهر	۳/۳۴
تهران	۳/۸۲
چهارمحال و بختیاری	۲/۵۵
خراسان	۶/۷۵
خوزستان	۵/۱۷
زنجبار	۲/۶۵
سمنان	۱/۴۹
سیستان و بلوچستان	۴/۴۱
فارس	۵/۱۸
قزوین	۲/۵۸
قم	۱/۰۱
کردستان	۲/۷۸
کرمان	۲/۷۲
کرمانشاه	۳/۱۴
کهگیلویه و بویراحمد	۲/۷۸
گلستان	۲/۸۲
گیلان	۲/۳۲
لرستان	۳/۹۹
مازندران	۲/۵۸
مرکزی	۲/۸۵
هرمزگان	۱/۹۵
همدان	۲/۳۵
یزد	۱/۹۱
جمع	۱۰۰

علاوه بر این، میزان شاخص در بعضی از استان‌ها صفر است. رابطه مذکور نیز بایستی پس از انجام محاسبات مقدار شاخص در گروه و استان مربوطه صفر شود. مثلاً در یک استان اصلاً شهزی در یکی از گروه‌ها وجود ندارد، و در نتیجه بودجه‌ای هم برای آن نیست و ضرورت ندارد که اعتباری به آن تخصیص داده شود.

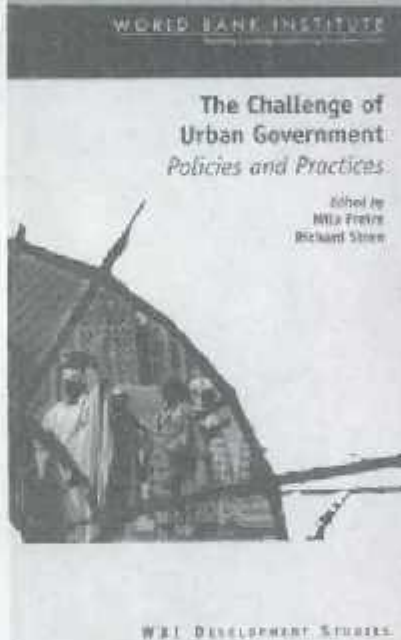
هر گروه از شاخص‌های استاندارد شده به نسبتی بر اساس فرمول پیشنهادی تبدیل می‌شوند. این نسبت ضریبی از صد است.

در مرحله بعدی، هر استان در هر گروه از شاخص‌ها دارای ضریبی از صد است. در هر استان ضرایب را با هم جمع می‌کنیم و میانگین آنها را می‌گیریم. نتیجه کار، برداری از ضریب می‌شود. این بردار ضرایب سهم هر استان را از اعتبار تخصیصی نشان می‌دهد. در نتیجه ضریب یا سهم هر استان از اعتبار موجود مشخص می‌گردد (جدول شماره ۱۲).

$$\alpha_i = \frac{\sum_{j=1}^m x_{ij}}{m} \quad (۱۳)$$

آنچه که در این مجموعه مطرح شد، فرایند ارائه و تدوین الگوی توزیع اعتبارات ماده ۳۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در سال ۱۳۸۱ برای شهرداری‌های کل کشور است؛ و این ضرایب بر اساس سرفصل‌های تعریف شده در ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی ماده مذکور [۳] بین استان‌های مختلف توزیع شده است. البته با توجه به سرفصل‌های تعریف شده در بخش‌های مختلف، تعدیل‌هایی در ضرایب مربوط به استان‌ها با توجه به معیارهای مذکور صورت گرفته است.

پانوش: ۱- اصل ماده ۳۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در سال ۱۳۸۱ است و در پیوسته شماره ۱ ضمیمه این مجله درج شده است. ۲- این ضمیمه در پیوسته شماره ۱ این مجله درج شده است. ۳- ماده ۵- وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) موظف است متناسب با نیاز شهرهای کشور، به توزیع اعتبارات موضوع ماده ۱ این آیین‌نامه بین شهرهای ایران از دید نظر و تأیید رئیس سازمان شهرداری‌های ایران زیر نظر وزارت کشور و به سازمان شهرداری‌های ایران کشور و کمیسیون‌های تخصصی در سطح شورای اسلامی شهرها بپردازد. ۴- مصوبه شماره ۱۷۸۸۲ از ۱۷۸۸۲ تا ۲۴۸۸۲ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۲ ۵- مصوبه شماره ۱۷۸۸۲ از ۱۷۸۸۲ تا ۲۴۸۸۲ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۲ ۶- ماده ۵- وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) موظف است متناسب با نیاز شهرهای کشور، به توزیع اعتبارات موضوع ماده ۱ این آیین‌نامه بین شهرهای ایران از دید نظر و تأیید رئیس سازمان شهرداری‌های ایران زیر نظر وزارت کشور و به سازمان شهرداری‌های ایران کشور و کمیسیون‌های تخصصی در سطح شورای اسلامی شهرها بپردازد. ۷- تبیین شهرداری‌ها به ماشین‌آلات (فشاری، حفاری، ریخته‌گری و غیره) ۸- درصد ۹- بودجه و درآمد زیر نظر طرح‌های درآمدی ۱۰- درصد ۱۱- کمک به نیاز شهرداری‌های روستا و روستا (بافتن و وصل) ۱۲- افزایش گردش ۱۳- درصد ۱۴- کمک به بودجه شهرداری‌ها ۱۵- درصد ۱۶- اصلاح ساختار تشکیلاتی و توسعه متقاطع استانی شهرداری‌ها ۱۷- درصد ۱۸- هزینه‌های شهرداری‌ها ۱۹- درصد ۲۰- در چارچوب فرمول و مقررات



چالش دولت شهری: سیاست‌ها و رویه‌ها
The Challenge of Urban Government:
Policies and Practices

ویراستاران: میللا فرنک و ریچارد استرن
استیو بانک، جهانی ۱۰-۲۰۰۰
تعداد صفحات: ۲۲۰ + ۲۲

Edited by Milla Frenck / Richard Stern, World Bank
Institute, 2001

شهر و توسعه

یکی از مشخصه‌های دوران گذار اقتصادی، دگرگون شدن نقش و کارکرد و اهمیت «شهر» در هندسه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی هر مرز و بوم است. اهمیت شهر چنان است که می‌توان توسعه یافتگی اقتصادی و اجتماعی هر کشور را برحسب میزان توسعه یافتگی شهرهای آن اندازه گرفت. از طرف دیگر، رشد شهری، به معنای گسترش فضای شهرها، زیاد شدن تعداد شهرها، افزایش سهم جمعیت شهری در کل جمعیت یک کشور، تخصیص هر چه بیشتر منابع اقتصادی به شهرها، افزوده شدن بر سهم مصرف شهری و جز اینها، الزاماً به معنای توسعه یافتگی اقتصادی نیست. در واقع در بسیاری از موارد رشد شهری - و صد البته نه توسعه یافتگی آن - بیش از آنکه نشانه پیشرفت و توسعه اقتصادی اجتماعی باشد، نشانه‌ای است از توسعه نیافتگی که در قالب مشکلات و نابسامانی‌های شهری منجلی می‌شود. حل مشکلات شهر و کمک به توسعه آن در گرو شناخت پویایی‌شناسی شهر، آشنایی با

سازوکارهای حاکم بر شهر، تدوین استراتژی اداره شهر و در اختیار داشتن اهرم‌های مدیریت شهری است. پویایی‌شناسی شهر از دو جنبه اهمیت دارد نخست آنکه اگر با نگاه تاریخی آمیخته شود، ریشه‌های پیدایش شهر و علل و اسباب تناوب شهر در بستری تاریخی را می‌نمایاند؛ و دوم آنکه فهم ما را از تحولات جدید ارتقا می‌دهد. بیرواضح است که جنبه نخست مستلزم تجهیز نظری است و بدین ترتیب چه بسا بحث به آسانه‌فضاوت درباره مکاتب اقتصادی - اجتماعی و حتی فلسفی گشاینده شود. جنبه دوم، به حوزه تصمیم‌گیری و سیاستگذاری نزدیک‌تر و در آن مؤثرتر است. مدیریت عملی شهر در آستانه قرن ۲۱ مستلزم آشنایی با پویایی‌شناسی شهر، به ویژه شناخت تحولات شهر با توجه به پدیده «جهانی شدن» است؛ «امروزه شهرها در خط مقدم نبرد توسعه قرار دارند. نسل بعدی که بیاید، اکثریت جمعیت کشورهای در حال توسعه در شهرها زندگی خواهند کرد و تعداد ساکنان شهرها دو برابر خواهد شد.» رشد شهری که در اینجا فقط شعاعی از آن به تصویر کشیده شد، هم تعزید است و هم فرصت. تهدید است، اگر تحولات شهری فهم نشوند و استراتژی مناسبی برای اداره شهر در بلندمدت تهیه و تدوین نگردد؛ و فرصت است، اگر پس از شناخت این تحولات، استراتژی مدیریت شهری تهیه و تدوین شود، سیاست‌های متناسب با آن طراحی گردند، ابزارهای سیاستگذاری تعریف و اهرم‌های اجرایی نیز شناسایی شوند.

مجموعه مقالات «چالش دولت شهری، سیاست‌ها و رویه‌ها» از انتشارات مؤسسه معروف بانک جهانی (WBI) کوششی است از جانب یکی از مهم‌ترین مؤسسات وابسته به بانک جهانی، در جهت کمک به فهم تحولات شهری در آستانه قرن بیست و یکم، آماده شدن برای برخورد مثبت با این تحولات، تفکیک حوزه‌های مختلف مدیریت شهری، معرفی ابزارها و اهرم‌های جدید مدیریت، و از این دست.

پدیده چند بُعدی

این مجموعه مقالات در ۹ سرفصل به ویراستاری میلا فرایره [۲] و ریچارد اشتون [۳] تهیه و تدوین شده است. در ابتدای هر سرفصل، ریچارد اشتون - استاد علوم سیاسی دانشگاه تورنتو - مقدمه‌ای نگاشته است تا خواننده با کلیت موضوع آن سرفصل آشنا شود. به غیر از مقدمه‌های نه گانه اشتون، کتاب مورد نظر در بردارنده ۳۱ مقاله از اسنادان برجسته و کارشناسان صاحب نام رشته‌های مختلف و متنوع همچون علوم سیاسی، جامعه‌شناسی، مردم‌شناسی، محیط زیست، برنامه‌ریزی شهری، مدیریت، مدیریت مالی، اقتصاد و همچنین مدیران ارشد و مقامات شهری و سیاسی است. طیف متنوع صاحبان مقالات حکایت از آگاهی ویراستاران کتاب و مسئولان مؤسسه تحقیقاتی بانک جهانی نسبت به چند بُعدی بودن مسئله شهر دارد. اما چرا بانک جهانی به مسئله شهر علاقه مند است و زاویه نگاه آن به مسئله شهر چیست؟

بانک جهانی و تغییر نگرش به توسعه

بانک جهانی از مهم‌ترین نهادهای مالی بین‌المللی و جهانی است. هدف از تأسیس این بانک، که پیش‌تر «بانک بین‌المللی نوآوری و توسعه» [۴] خوانده می‌شد، کمک به توسعه کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه است. اصلی‌ترین اهرم بانک جهانی همانا وام‌های توسعه‌ای است که بانک در اختیار اعضای خود قرار می‌دهد، و همچنین مشارکت در پروژه‌های عمرانی و زیرساختی. اخیراً بانک جهانی با گسترش حوزه فعالیت خود حتی کمک‌های آموزشی نیز به اعضا و مشتریان خود ارائه می‌کند. از آنجا که توسعه و عمران شهری، بخشی از موضوع کلی‌تر توسعه اقتصادی و اجتماعی است، در سال‌های اخیر مورد توجه این بانک و در دستور کار آن قرار گرفته است.

از طرف دیگر، آنچه در مورد بانک جهانی و مؤسسات وابسته به آن جالب توجه است، گذار نظری و عملی سیاستگذاران، مدیران و کارشناسان بانک و مجموعه‌های تابع آن از توجه صرف به سرمایه‌گذاری‌های مادی و مالی و زیرساخت‌های فیزیکی - به عنوان یگانه بیش نیاز توسعه - به توجه بیشتر به زیرساخت‌های نرم‌افزاری توسعه از جمله نهاد‌های فرهنگی، حقوقی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است. این تغییر نگرش، که در همه حوزه‌های کاری بانک به چشم می‌خورد، در مقدمه کلی کتاب به قلم میلا فرایره چنین توضیح داده شده است.

نگاهی جدید به عمران شهری

«در طی دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، فقط برخی از مؤلفه‌های خاص عمران شهری (غالباً زیرساخت‌ها) در طراحی پروژه‌های شهری و اجرای آنها مورد توجه قرار می‌گرفتند. [در حالی که] امروز در سند استراتژی شهری بانک جهانی، آمده است که هر چند زیرساخت‌ها مهم‌اند اما توسعه پایدار شهری مستلزم رویکرد یکپارچه‌تری است که مسائل مربوط به محیط زیست، شبکه‌های زیرساختی، مالی، و فعالیت‌های نهادی و اجتماعی را هم در برگیرد (ص. xix) با اندکی تغییر و تلخیص».

فرایره در ادامه اشاره می‌کند که کمک‌های بانک در دهه ۱۹۷۰ بر فقرزدایی از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و خانه‌سازی برای کم‌درآمدها متمرکز بوده است در حالی که در دهه ۱۹۸۰ پروژه‌های عمران شهری به سوی تقویت چارچوب‌های مالی، نهادی و سیاستگذاری نشانه‌گیری شدند. برای مثال، به جای سرمایه‌گذاری در ساخت و ساز محل سکونت، سیاست‌های وام مسکن و اصلاح آنها در دستور کار قرار گرفت. همچنین بانک جهانی وام‌های بیشتری در اختیار پروژه‌هایی قرار داد که هدف از آنها اصلاحات مالی و ظرفیت‌سازی در شهرداری‌ها بوده - و این روند همچنان ادامه یافته است. برای مثال، در دهه ۱۹۹۰ تأثیر رژیم‌های تنظیم [A] زمین و مسکن بر بازار زمین و مسکن مورد توجه قرار گرفته است. همین مثال تغییر نگرش بانک جهانی را به خوبی نشان می‌دهد. توجه به لزوم در اختیار داشتن استراتژی مشخص برای عمران شهری و پیوند آن با استراتژی کلی توسعه اقتصادی، اهمیت مقابله با فقر و بسیج نیروها و منابع برای فقرزدایی شهری، ظرفیت‌سازی و اهمیت حکمرانی [۶]، همگی از مؤلفه‌های نوی هستند که در نگرش جدید بانک جهانی مسئله توسعه به طور کلی، و موضوع مهم توسعه و عمران شهری به طور مشخص، جایگاه ویژه‌ای دارند.

مروری بر کتاب

سرفصل نخست کتاب «مسائل کلان شهری» است. در ذیل این سرفصل، سه مقاله با عناوینی همچون «تأثیر اقتصاد جهانی بر شهرها»، «پروژه کلان شهری: مدیریت هندسه در حال تغییر»، و «طراحی یک منطقه کلان شهری: درس‌هایی از فرصت‌های از دست رفته تجربه تورنتو» به چشم می‌خورد. اشرون در مقدمه سرفصل، ضمن ارائه تعریفی مختصر از جهانی شدن به مثابه جریان در حال تسریع نقل و انتقال سرمایه، نیروی کار و تکنولوژی، به درستی یادآور می‌شود که این جریان تحولات نهادی، اجتماعی و فنی گسترده‌ای به دنبال دارد و خواهد داشت و تأثیر آن «بر شهر» نیز شگرف است؛ هر چند که همه تحولات کنونی شهرها را نباید به جهانی شدن نسبت داد. با توجه به وزن اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شهرها در هندسه کلی نظام‌های ملی، مایکل کوهن [۷] در مقاله نخست رابطه بین توسعه شهری و توسعه ملی را با تأکید بر نقش «شهر» به مثابه «موتور رشد» مورد بحث قرار می‌دهد. نکته مهمی دیگری که کوهن به آن اشاره می‌کند، ظهور فرایندهای مشارکت‌های محلی به تبع تحقق سیاست‌های تمرکززدایی است. پدیده‌ای چون مشارکت محلی، که حتی در شهرهای بزرگ نیز به چشم می‌خورد، در نگاه نخست با پدیده یکدست‌کننده جهانی شدن متناقض به نظر می‌رسد. به همین دلیل نویسنده بر لزوم آندیشیدن تدبیری برای حل پدیده متناقض نمای مشارکت محلی و جهانی شدن تأکید می‌ورزد. جورجیا بورجا [۸] در مقاله دوم با اشاره به تجربیاتش در اروپا و آمریکای لاتین، مسئله حکمرانی در کلان شهرها را به دقت مورد بررسی قرار می‌دهد. به نظر بورجا مسئله آزاره کلان شهرها «یک پروژه، محصول یک کنش، و نتیجه یک استراتژی است» لاری، اسی، بورن [۹] با نقل مطالعه موردی تورنتو و تجربه سازوکارهای برنامه‌ریزی توسعه‌ای این شهر، مصداقی عینی از مسائل مربوط به حکمرانی کلان شهری ارائه می‌کند. سرفصل دوم کتاب، «استراتژی شهری و مسئله حکمرانی» است، پیامد جهانی شدن همانا ورود ناگزیر به عرصه رقابت است. این رقابت فقط بین کالاها و خدمات رقیب حاکم نیست؛ بلکه در سطحی انتزاعی‌تر عرصه‌هایی همچون شهر نیز باید به طور کلی آماده رقابت با رقبای شان - یعنی شهرهای دیگر - بشوند. رقابت‌پذیری شهری یعنی آماده شدن برای جذب سرمایه‌های بین‌المللی (و حتی محلی)، بهبود شاخص‌های اقتصاد شهری، افزایش ارزش افزوده صنعتی، رشد اشتغال شاغلان دارای مهارت‌های تخصصی، بهبود خدمات تجاری و بازرگانی، رشد ساخت و سازهای

مرتبط با بخش بازرگانی و مسکونی، و مانند آن. همه اینها مستلزم طراحی و تدوین استراتژی شهری است. تدوین استراتژی مشروط است بر دانش نظام‌مند، رهبری قدرتمند سیاسی، و بالاخره مشورت با صاحبان نفع [۱۰] و جلب مشارکت ایشان. نایجل هاریس [۱۱] در مقاله‌ای با عنوان «ترسیم چشم‌انداز اقتصادی و استراتژیک برای یک شهر»، یویایی‌شناسی در حال تغییر شهرها را در متن پدیده جهانی شدن مورد بحث قرار می‌دهد. آنجلا گریفین [۱۲] با نقل تجربه موردی زلاندنو تصویری از برنامه‌ریزی استراتژیک شهری و تحولات آن از اواخر دهه ۱۹۸۰ به دست می‌دهد. راجندرا گومار [۱۳] با ارائه تجربه شهر گوامباتور [۱۴] در جنوب هندوستان، فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک را در شهرهای کشورهای در حال توسعه به تصویر می‌کشد.

نجیب بلالا [۱۵]، شهردار سومباسا در کنیا تجربه خود را در به کارگیری فرایندهای سیاسی برای اصلاح رویه‌های نظارتی، اداره بخش خدمات و جمع‌آوری درآمدهای محلی در مقاله‌ای با عنوان «چالش‌های حکمرانی محلی: تجربه یک شهردار افریقایی» به تصویر می‌کشد. فراتس واتدرن شورن [۱۶] نیز معضل کمابیش رایج جرم و خشونت و چالش‌های شهری ناشی از آن را مورد بحث قرار می‌دهد.

سرفصل سوم کتاب، «مدیریت مالی در سطح شهرداری‌ها و مادون ملی» [۱۷] است. دلیل گشودن چنین بحثی آن است که نقش دولت‌های محلی و شهرداری‌ها هر روز بیش از دیروز در تأمین مالی شهرها و به طور کلی مالیه عمومی پررنگ‌تر می‌شود. کم‌رنگ‌تر شدن نقش دولت‌های مرکزی در مالیه شهرداری‌ها همانا وجه مالی تمرکززدایی سیاسی و مدیونیتی است. در دو مقاله‌ای که ذیل این سرفصل به رشته تحریر در آمده‌اند، ریچارد برد [۱۸] و ربکا ابرز [۱۹] به ترتیب تأمین مالی شهرداری‌ها و توزیع منابع دولتی را از طریق مشارکت مردمی در پورتو آلگره مورد بحث قرار می‌دهند. این سرفصل همچنین حاوی مصاحبه‌ای با راتول بون [۲۰]، شهردار پورتو آلگره است. سرفصل سوم بیشتر در بردارنده کلیاتی در باب بودجه شهرداری‌هاست. ظرایف مدیریت مالی شهرداری، به ویژه جنبه در آمدی آن، ذیل سرفصل چهارم مورد بحث قرار گرفته است.

عنوان سرفصل چهارم «مدیریت مالی - درآمدهای» است. البته تمرکززدایی - و نه تراکم‌زدایی [۲۱] - و تفویض اختیارات [۲۲]، چندان آسان نیست. رابرت ایل [۲۳] و فرانسوا ویلانکورت [۲۴] در مقاله‌ای با عنوان «تمرکززدایی مالی و تأمین مالی دولت‌های شهری» بر این نکته تأکید می‌ورزند که دولت‌های محلی تمرکززدایی شده هم باید در مقابل شهروندان خود مسئول و پاسخگو باشند. این امر مستلزم آن است که موقعیت قانونی و مالی مقامات شهرداری مستحکم باشد. در توضیح این مطلب باید افزود که تمرکززدایی به فضای افزایش اختیارات مقامات محلی است و اگر به سوازاقت انتقال بخشی از قدرت تصمیم‌گیری به مقامات محلی، منابع مالی متناسب با قدرت جدید تعریف نشود و در اختیار ایشان قرار نگیرد. آن‌گاه پاسخگویی مقامات محلی در مقابل شهروندان معنای مشخص و عینی نخواهد داشت. از آنجا که مالیات‌ها به مثابه مهم‌ترین منبع تأمین مالی دولت، به طور سنتی در اختیار دولت‌ها هستند، حل معضل تأمین مالی حکومت‌های محلی مستلزم تعریف منابع جدید درآمدی (همچون هزینه شارژ) سهمی شدن در درآمدهای دولت‌های مرکزی، واگم‌گیری از دولت مرکزی، و بالاخره هماهنگی اداری و سیاسی دولت‌های محلی با دولت مرکزی و توافق بر سر نحوه تخصیص هزینه‌ها و درآمدهای عمومی است.

در مقاله بعدی، ریچارد برد [۲۵] نقش هزینه‌های شارژ را در تأمین مالی حکومت‌های محلی مورد بحث قرار می‌دهد. برد صراحتاً اظهار می‌دارد «تا آنجا که ممکن است باید بابت ارائه خدمات عمومی هزینه‌های شارژ دریافت کرد»، چرا که این کار علاوه بر ایجاد منابع جدید درآمدی برای دولت (به طور غیرمستقیم) اطلاعاتی را نیز در مورد کیفیت و کمیت خدمات عمومی و میزان استقبال مردم از آنها ارائه می‌کند. برد در ادامه روش‌های مختلف قیمت‌گذاری را مورد بحث قرار می‌دهد.

سامیلا گولیاتی [۲۶] در مقاله‌ای با عنوان «رویکرد طرف تقاضا به برنامه‌ریزی عرضه آب» روش جدید قیمت‌گذاری بر اساس تقاضا را، که نتیجه شکست رویکرد طرف عرضه به قیمت‌گذاری کالاها عمومی است، بررسی می‌کند. در این روش پروژه‌های عمومی به دقت تعریف و انتخاب می‌شوند و طبقات درآمدی و قدرت خرید (تقاضای) ایشان مورد توجه قرار می‌گیرد.

سرفصل پنجم کتاب درباره مشارکت خصوصی در عرضه خدمات عمومی است. در مقدمه این سرفصل تجربه زمانمداری مارگارت تاجر - نخست‌وزیر وقت انگلستان - و رونالد ریگان - رئیس جمهور آمریکا در دهه ۱۹۸۰ - مرور می‌شود. خواست این دو رهبر محافظه کار آن بود که هر چه بیشتر از وظایف و مسئولیت‌های دولت کاسته شود و بخشی از این مسئولیت‌ها به بازار واگذار گردد. دلایلی که این دو رهبر سیاسی ذکر می‌کردند، این بود که دولت بیش از حد بزرگ، پرهزینه، ناکارآمد و غیر نوآور است و بازار و بخش خصوصی می‌توانند بخشی از این وظایف را ارزان‌تر،

کارآمدتر و با ابتکار بیشتری انجام دهد؛ و البته همکاری دولت به بازار نیز توصیه می‌شد. بر واضح است که طرح ایده حذف برخی از وظایف و مسئولیت‌های دولت مرکزی، موضوع تعریف مجدد وظایف و مسئولیت‌های دولت‌های محلی را مطرح می‌کرد.

ورود دولت‌های محلی به عرضه ارائه خدمات عمومی مستلزم تغییر و تحولاتی بود، همچون بازنگری در رویکرد به مدیریت و خدمات شهری. نتیجه این بازنگری در بسیاری از موارد شکل‌گیری نوع جدیدی از دولت بود که بسیاری از ویژگی‌های نگاه‌های تجاری را با خود داشت، و در عین حال در برابر رای دهنندگان محلی مسئول بود و دغدغه حفظ انسجام اجتماعی، برابری، و مدیریت عملی سیاست‌های از پیش طرح شده را از خود دور نکرده بود. بر اساس نگرش جدید، دولت‌های محلی سازمان‌هایی هستند که رای دهنندگان و شهروندان‌شان را به چشم مشتری می‌نگرند. این سازمان‌های جدید می‌توانند وظایف محول شده را از طریق انعقاد قرارداد به بخش خصوصی واگذار کنند و یا آن وظایف را مشترکاً با بخش خصوصی انجام دهند. در عمل واگذاری بخشی از امور به دولت‌های محلی باید بر اساس تشخیص عزیت‌های نسبی و تعریفی از عدالت انجام شود.

ریچارد باتلی [۲۷] در مقاله‌ای با عنوان «مشارکت دولتی - خصوصی با هدف تأمین خدمات شهری» دلایل له و علیه خصوصی سازی خدمات شهری را مورد بررسی قرار می‌دهد. کارل بارتون [۲۸]، لوشا راگوبائینی [۲۹] و ام پراکاش ماتورا [۳۰] به ترتیب در مقالاتی با عناوین «نقش بخش خصوصی در مدیریت زباله مربوط به شهرداری‌ها» و «مشارکت بخش‌های دولتی و خصوصی در تأمین زیرساخت‌ها»، جنبه‌های کاربردی تر واگذاری امور مربوط به خدمات عمومی به بخش خصوصی را مورد بررسی قرار می‌دهند.

سرفصل ششم کتاب «بازار زمین و مستغلات» است. زمین، که یکی از سه عامل کلاسیک تولید شناخته می‌شود، در همه کشورهای جهان دارای اهمیت ویژه‌ای است. اهمیت زمین و کاربری‌های اصلی آن - از جمله در ساخت مسکن، زیرساخت‌ها، ساختمان‌های تجاری، محیط‌های تفریحی، مناطق صنعتی و جز اینها - چنان است که عرضه کافی و مناسب زمین، پیش‌نیاز مهم و زمینه ساز اصلی توسعه و عمران شهری است و فقدان آن مانع بر سر راه افزایش و بهبود بهره‌وری شهری به شمار می‌آید. با این حال، به تبع تحولاتی که در عرصه تصمیم‌گیری‌های کلان سیاسی و اقتصادی پدید آمد، مدیریت و تنظیم بازار زمین و مستغلات به تدریج بر عهده دولت‌های محلی گذاشته شد. در مجموعه مقالات فصل ششم کتاب جنبه‌های مختلف مدیریت و تنظیم چنین بازاری مورد بررسی قرار می‌گیرند.

الکساندرا اورتیز [۳۱] و آلن برتاود [۳۲] در مقاله‌ای با عنوان «بازارهای زمین و مدیریت شهری: نقش ابزارهای برنامه‌ریزی» مسئله مهم مالکیت و انتقال زمین‌های شهری از طریق بازارهای رسمی و غیررسمی را در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مورد بحث قرار می‌دهند. این دو نویسنده پس از بحث درباره علل دخالت دولت‌ها - از جمله دولت‌های محلی در بازار زمین شهری - اهداف مختلف برنامه‌ریزی زمین شهری را تشریح می‌کنند. در مقاله بعدی با عنوان «ابزارهای شناخت بازار زمین و مسکن»، ایس پاموک [۳۳] مدلی برای شناخت تعادل‌های اصلی بازار زمین و مسکن به دست می‌دهد و روش‌های اندازه‌گیری میزان انحراف از مدل را یادآور می‌شود. ایده اصلی مقاله پاموک آن است که «اطلاعات» شرح لازم برای تنظیم بازار است و آن گاه به استناد تجربه ترینداد، داده‌های لازم را برای اثبات اطلاعات مربوط به بازار زمین برمی‌شمارد - مقاله بعدی این فصل در بر دارنده بحثی است درباره مالیات ستانی از زمین. ایند اسلک [۳۴] در مقاله‌ای با عنوان «مالیات ستانی از دارایی» جنبه‌های مختلف مالیات ستانی از دارایی‌ها را - که احتمالاً عملی‌ترین نوع مالیات محلی است - مورد بحث قرار می‌دهد. آخرین مقاله این فصل، مقاله‌ای است حاوی بررسی مورد شهر پرتلند در ایالات آمریکا. چارلز هلس [۳۵] در این مقاله کاربست قوانین کاربری زمین با هدف اصلاح اقتصاد، تقویت دولت‌های محلی و بهبود کیفیت زندگی شهروندان را به بحث و بررسی نهاده است.

«فقر» دغدغه بزرگی است که توسعه شهری را تهدید می‌کند. شاید به همین دلیل است که فصل هشتم به فقر شهری اختصاص دارد.

اشتون در مقدمه این سرفصل یادآور می‌شود که در سنامه‌های دانشگاهی سالیان متعددی مبلغ این باور نادرست بوده‌اند که وجه غالب فقر را باید در مناطق روستایی جست و نه در مناطق شهری. حتی در گزارش سال ۱۹۹۰ توسعه جهانی نیز چنین تأکید می‌شود «فقر» که مشخصه آن سطح پایین درآمد است، ویژگی غالب بخش روستایی است. با این حال، به رغم رشد شهری در بسیاری از مناطق دنیا، چهره‌های جدیدی از فقر ظاهر شده‌اند. شناسایی این چهره‌ها و اذعان به وجود آنها نتیجه تحول در برداشت مفهومی از بدیده فقر است، به گونه‌ای که اکنون رانده شدگی اجتماعی، تغذیه ناکافی، آسیب‌پذیری، بیسوادی و کم‌سوادی از جمله مظاهر فقر بر شمرده می‌شوند. از آنجا که بسیاری از این مظاهر در شهرها یافت می‌شوند، سیاست شهری نمی‌تواند نسبت به آنها بی تفاوت باشد. مجموعه مقالات این سرفصل

حواشی برمش‌هایی هستند در باب زدودن فقر در سطح شهر، به کمک شهرداری‌ها.

جسگو هنش [۳۶] و رادها ستاگیری [۳۷] در مقاله‌های با عنوان «مقدمه‌ای بر ارزیابی فقر شهری دلایل ارزیابی فقر شهری و روش‌شناسی آن را توضیح می‌دهند. ارزیابی فقر شهری مهم است، چون شناخت سازوکارهای فقر زدایی و چگونگی فقیر شدن ساکنان شهر به طراحی سیاست‌های شهری ضد فقر کمک خواهد کرد. کامیلو گراند (۳۸) دو مورد موفق از کاهش فقر را در آرژانتین نقل می‌کند. وی در مقاله‌اش با عنوان «کاهش فقر در مناطق شهری: اشتغال و ایجاد درآمد از طریق مشارکت» چنین استدلال می‌کند که مستقیم‌ترین راه کاهش فقر ایجاد اشتغال و درآمدزایی است. اما از آنجا که اشتغال و ایجاد درآمد الزاماً به نفع گروه‌های آسیب‌پذیر تمام نخواهد شد، لازم است تدابیری اندیشیده شود تا منافع ناشی از تحقق سیاست‌های اشتغال‌زایی و ایجاد درآمد در عمل نصیب گروه‌های آسیب‌پذیر و فقرا شود. یکی از مهم‌ترین تدابیر ممکن ایجاد مشارکت و افزایش سطح آن است. نقش مقامات شهرداری نیز در چنین پروژه‌های بسیار اهمیت دارد.

تفاوت‌های جنسیتی نیز می‌توانند منشأ فقر باشند. کولین اومانیک در مقاله‌اش با عنوان «ادغام جنسیتی در پروژه‌های عمران شهری و کاهش فقر، تجربه توسعه پایدار شهری بولیوی» شرح می‌دهد که چگونه در تجربه برنامه‌ریزی محلی در بولیوی سعی شده است عوارض ناشی از تفاوت‌های جنسیتی به حداقل برسد.

«مدیریت محیط زیست شهری» عنوان سرفصل هشتم کتاب است. اشترن در مقدمه سرفصل هشتم یادآور می‌شود که شهرها به هیچ وجه مکانی طبیعی نیستند، چرا که این حجم از مصرف غذا، آب، مصالح و مواد ساختمانی و درجه فشردگی آنها از مقیاس‌های طبیعی فراتر است. حجم غیرطبیعی انباشت، تولید و مصرف شهری جهان را با خطر تهنی شدن از منابع طبیعی مواجه می‌سازد. شهرها به ظرفیت مولدی نیاز دارند که به لحاظ فضایی بسیار فراتر از آن چیزی است که در محدوده آنها دست یافتنی است و به همین جهت است که شهرها را سیاه‌چاله‌های زیست‌محیطی می‌نامند. البته در کنار نگاه بدبینانه شهر، برخی از محققان از حریفه‌های ناشی از شهرنشینی نیز سخن به میان آورده‌اند. از آن جمله است سرفه‌جویی در مصرف انرژی به واسطه استفاده از وسایل حمل و نقل جمعی و گرمایش ساختمان‌های عمومی، تبعات مثبت اجتماعی و سیاسی زندگی شهری و جز اینها.

در مقالات این فصل مولی امرا [۳۹] معضلات ناشی از رشد شهری و نه کشیدن منابع طبیعی را مورد بحث قرار می‌دهد و با اشاره به تجربه‌های پرتلند در آمریکا و احمدآباد در هند، به برخی از جنبه‌های مدیریت محیط زیست شهری در حیطه حکمرانی اشاره می‌کند.

عنوان مقاله امرا «در جست و جوی تصویری جدید از شهر» است. الن واسرمن در مقاله‌ای با عنوان «محیط زیست، سلامت و جنسیت در امریکای لاتین» به تفاوت برداشت مردها و زن‌ها از محیط زیست و متفاوت بودن نحوه برخورد آنها با این موضوع می‌پردازد. آخرین مقاله این بخش گزارشی است از سه مطالعه موردی بنگ شهر در آمریکا و دو شهر در هند.

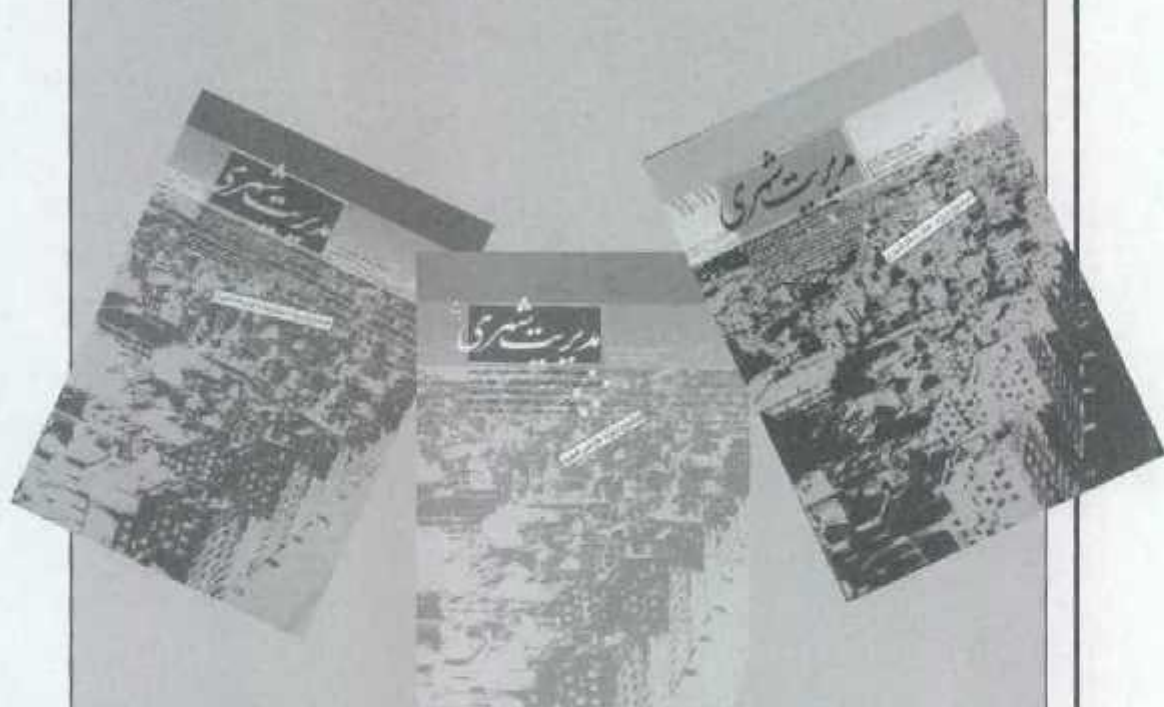
موضوع سرفصل نهم حمل و نقل و رشد کلان شهری است. «حمل و نقل» از زیرساخت‌های مهم شهری است و تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در مورد حمل و نقل شهری از جمله چالش‌های مهم مدیران و برنامه‌ریزان شهری به شمار می‌آید. جان فلورا [۴۰] در مقاله‌ای با عنوان مدیریت ترافیک و محیط زیست اعداد و ارقام تکان دهنده‌ای در مورد ضررهای ناشی از سوء مدیریت ترافیک در آمریکا، تابلند، کوبا و چند کشور دیگر ارائه می‌کند. رابرت سرورو [۴۱] نیز در مقاله‌ای با عنوان «یکپارچه کردن حمل و نقل شهری و برنامه‌ریزی شهری» ارتباط بین ترافیک و مسافراندهی فضا را خاطر نشان می‌سازد؛ و جردی بورجا [۴۲] و مانوئل کاستیلو تأثیر متفاوت مسائل ترافیکی را بر زنان و مردان به تصویر می‌کشند.

محمد رضا عینی

پیوست

- 1- World Bank Institute
- 2- Mita Fritze
- 3- Richard Stein
- 4- International Bank for Reconstruction and Development
- 5- Regulatory Regimes
- 6- Governance
- 7- Michael Cohen
- 8- Jonka Bojic
- 9- Lay S. Bourac
- 10- Sakerioklen
- 11- Neigel Harris
- 12- Angela Griffin
- 13- Rajanadeh Kumar
- 14- Coombes
- 15- Nighi Hatab
- 16- Yarni V. coarsidrom
- 17- Subramanid
- 18- Richard Bled
- 19- Rebecca Alern
- 20- Razi Fazi
- 21- Accormention
- 22- delegation
- 23- Robert Ebel
- 24- Francisco Vallbanon
- 25- Richard Bird
- 26- Sonilla Gujoni
- 27- Richard Bailey
- 28- Carl K. Hartve
- 29- Usha P. Radhtwari
- 30- On Pratiksh Murar
- 31- Alexandra Chris
- 32- Alain Fortand
- 33- Arvo Parnik
- 34- Ernst Slevs
- 35- Charles Hales
- 36- John Hamche
- 37- Radis Sebahgi
- 38- Cecilia Gonzalez
- 39- Maddy O'neer
- 40- John Piers
- 41- Robert Corvian
- 42- Anil Borja

دعوت به همکاری فصلنامه مدیریت شهری



فصلنامه مدیریت شهری با هدف جلب مشارکت فکری جامعه علمی از صاحب نظران و دانش پژوهان حوزه های مختلف علوم شهری دعوت می نماید تا با ارسال مقالات علمی خود به غنی تر کردن محتوای علمی فصلنامه کمک نمایند.

موضوعات ویژه:

- برنامه ریزی و مدیریت شهری استراتژیک (شماره ۱۴)
- آموزش و پژوهش مدیریت شهری (شماره ۱۵)
- مدیریت کلانشهری (شماره ۱۶)
- حاکمیت شهری (شماره ۱۷)

Urban Management, and New System in Budgeting

_____ B. Nazarzade

Modern system in budgeting under completely different context, was introduced in the financial management of our country in the end of the third year of the third cultural and socio-economic development program. The introduction of an exact vision of the structure of the modern budgeting system to urban management experts helps them to take effective steps in commencing a desirable forth development program with a view to implementing expected objectives, as well as providing suitable policies for the final year of the third program.

Certain problems in budgeting in Iran has turned the government accounting into registering limited cash transactions and have shaken the pillars of the financial and legal systems of the government. These problems include: duality in the concept of government with a completely responsible structural approach as against quite limited authority and the

revolving fund structure of account and distribution of credits on the basis of the governments organizational body.

The quality and structure of the budget and their adaptation with administrative and organizational system, limitation of durability of accounts and transferring them for presenting the value of fixed capital assets or public inventory at the end of each financial period are among the most important points in the modern budgeting system.

The development of cooperation and interaction with governmental sectors in order to improve the types of collaborations and create new urban management procedures and the necessity of research in determining the indices of governmental credits in view of absorbability of resources by the countries' municipalities are among the points elaborated in this article.

Analyzing the Expenses and Accounts of Iranian Municipalities (between 1992- 2000 and 1971-1987)

E. Jamshidzade

Delivering the suitable and affordable services to the citizens, needs enough financial resource. Funds which governments and municipalities allocated for this, are received in two main forms: taxes & tolls.

Since 1983 the government aimed self - sufficiency and independence of the municipalities, in its financial policies. In this regard, the expenses of introducing different services to the citizens should be provided by themselves to the citizens should be provided by themselves; so the public resources could be used in basic programs, plans and infrastructures.

This article surveys the duties of the municipalities, different expenses of

them, and their toll / credit portion.

The article , in the other words, meets the expenditure structure of the municipalities.

According to the actual datas, taxes and toll of lands and buildings covers 46% of municipalities in comes, and therefore their reliance on this resource is very much.

Statistics show the absolute portion of current budget of the municipalities, as well as its portion of total budget have been increased during the period mentioned above; but total developmental budget, shows a decreasing process; although its nominal figures, have increased those years.

Abstract

Financial Management of City

S. A. Dorkoosh

Financial Management of a city contains analysing, Programming, executing and controlling the financial actions programmed for a city, according to achieve the organizational goals of a city. The basis of financial management of a city covers the municipal (Local government) objectives in producing public services and

goods, as well as recognition the kind and rating of them for the residents.

Financial management, Therefore, is in fact a Kind of optimization, Which searches defined objectives in introducing municipal services and goods, and seeks the income sources and the ways for expending them.

Rent Production; Gravity Point of the Municipalities Income System

F. Yazdani

The implementation of economic adjustment and government minimizing policies in the early 1990's resulted in a cut in government's aids to the countries metropolises. The municipalities, therefore, resorted to relying on the sale of density overheads.

The socio-economic analysis of this matter shows that the sale of density overhead can be considered as a sort of economic rent distribution. The continuity of density sale turned the urban management system into a pattern which is known as rentier government in development texts. The sustainability of this pattern in the course of time resulted in an intense reduction of the power of the urban management in

administrating the cities, which in turn led to the urban management inability to stop the sale of density overhead in a natural process. Therefore government intervention was the only hope for stopping the density overhead sale. Such intervention whould have had to take place on the one hand in the form of enforcing legal rules and on the other hand giving grants for compensate of municipalities missed incomes. According to efficient governance and making transparency, the municipalities and the councils can lead the public interests towards paying civil taxes and tolls, and then change their income structure without social expenses.



A Quarterly Journal of
Urban Management & Planning
Vol.4.No.13.Spring 2003

Table of Contents

Modiriyat Shahri

13

Editor's Note	4
Special Issue: Financial Management	
- Financial Management of City / S. A. Dorkoosh	6
- Rent Production; Gravity point of the Municipalities Income System / F. Yazdani	12
- Municipalities Access to (Inter)National Capital Markets for Financing Urban Infrastructure / Meine Pieter Van Dijk	18
- Analysing the Expenses and Accounts of Iranian Municipalities (between 1992 - 2000 & 1971 - 1987) / E. Jamshidzadeh	28
- Urban Management, and New System in Budgeting / B. Nazar zadeh	38
- Financing Urban Infrastructure - Principles of Pricing / Uwe. H. Lohse	46
Urban Design and Planning	
- National - Regional Physical Plans in Iran; A Step towards Sustainable Development	52
Environment	
- Legal Position of Municipalities in Management of Urban Environment / N. Haydarzadeh	64
Encyclopedia of Urban Management / N. BarakPoor	78
Selected Research	
- By: Urban Planning Research Center	88
Book Review	
- Challenges of Urban Government; Policies and Practices / M. K. Moeeni	100
Abstract in English	109

Editor: H. Khademi

Art Director: J. Yari Shirmard

Staff of This Issue: A. Safavi, J. Allebadi, A. Tehrani

Sample Reading: A. Jalali, V. Jalali

Type Setting: J. Riahipour

I. M. O Publication

Phone and fax: 8772634-8772635

E-Mail: urbmang@hotmail.com

License Holder: The Iranian Municipalities Organization (I.M.O)
Managing Director: M. H. Moghimi
Editor in chief: GH. Kazemian
Scientific Counsellor in this Issue: S.A. Dorkoosh

*Referees: A. Arjomandnia, K. Athari, S. A. Dorkoosh, N. Mirsepussi,
F. Noorian, A. Saeednia, M. Sarrafi, M. H. Shaheedi*

The Editorial Board:

- 1- Arjomandnia, Asghar. Ph. D. Urban Planning*
- 2- Dorkoosh, Saeed Abedin. Associate Prof. Economy Department. Shahid Beheshti University*
- 3- Kazemian, Gholamreza. M. S. Urban Planning*
- 4- Mirsepussi, Nasser. Prof. Management Department. Azad University of Tehran*
- 5- Noorian, Farshad. Assistant Prof. Urban Planning Department. Tehran University*
- 6- Pakzad, Jahanshah. Associate Prof. Urban Planning Department. Shahid Beheshti University*
- 7- Piran, Parviz. Assistant Prof. Sociology Department. Allame Tabatabaie University*
- 8- Saeedi Rezvani, Navid. Ph. D. Architecture Department. Azad University of Qazvin*
- 9- Saeednia, Ahmad. Assistant Prof. Urban Planning Department. Tehran University*
- 10- Sarrafi, Moza Jfar. Assistant Prof. Geography Department. Shahid Beheshti University*
- 11- Shaheedi, Mohammad Hassan. M.S. Urban and Regional Planning*



A Quarterly Journal of
Urban Management & Planning
Vol.4, No.13, Spring 2003

Modiriyat Shahri

13

- Financial Management of City / S. A. Dorkoosh
- Rent Production: Gravity point of the Municipalities Income System
- Analysing the Expenses and Accounts of Iranian Municipalities
- Urban Management, and New System in Budgeting
- Financing Urban Infrastructure - Principles of Pricing

Special Issue: Financial Management of City

