

توسعه‌ی اقتصاد شهری در یک تنشست
خصوصی سازی خدمات شهری، ضرورت‌ها،
سطوح، روش‌ها، موانع و راهبردها
ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها
در ایران
مشارکت بخش دولتی و خصوصی در
توسعه‌ی اقتصاد شهری در چین
بلدیه، راهگشایی برای بحران اقتصادی
درآمدهای پایدار، لازمه‌ی ثبات شهرداری
نقش شوراهای در اقتصاد شهری
مراکز رشد کارآفرینان شهری، طرحی نو
در توسعه‌ی اقتصاد شهری
جایگاه منوریل در سامانه‌ی حمل و نقل
شهری

محور اصلی: اقتصاد شهری

طرح روی جلد: مربوط به محور اصلی، امین بیات
عکس پشت جلد: مسجد آئینه‌ای قشچور سیقری، ایالت اوتار پرادش- هند
ساخت روزگار فرماتروایی اکبر (۹۶۳-۱۰۱۳ ق) پادشاه مغولی هند

- ۱- مطالب مندرج در ماهنامه لزوماً بیانگر دیدگاه‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیست.
- ۲- ماهنامه در ویرایش و تلخیص مطالب آزاد است.
- ۳- مطالب ارسالی به هیچ وجه بازگردانده نخواهند شد.
- ۴- استفاده از مطالب و طرح‌های ماهنامه تنها با ذکر مأخذ مجاز است.
- ۵- مقالات باید با دیسکت یا لوح فشرده در محیط (فارسی Word XP) همراه باشند.

- یادداشت ۴
- گزارش اصلی
- ۵- توسعه‌ی اقتصاد شهری در یک نشست.....
- اندیشه و پژوهش
- ۱۵- خصوصی سازی خدمات شهری، ضرورت‌ها، سطوح، روش‌ها، موانع و راهبردها / علی عسگری.....
- ۲۵- نقش یارانه در اقتصاد شهری ایران / محمد وهابی.....
- ۳۳- ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران / جعفر قادری.....
- ۳۷- تأمین منابع مالی شهرداری‌ها، چالش یا ... / مصطفی رسولی منش.....
- ۴۰- مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه‌ی اقتصاد شهری در چین / کینگ شوسای، راجر استاف / برگردان: اصغر ناصری.....
- گفت و گو
- ۵۱- نگاهی به نظام مالی شهرداری‌ها / آرش سرایی.....
- ۵۴- مشاور حقوقی / جمشید رضایی- علی یزدان زاده.....
- ۶۰- مشاور اداری مالی / جمشید رضایی- علی یزدان زاده.....
- سده شهرداری‌ها
- ۶۵- بلندی، راهگشایی برای بحران اقتصادی / عباس جلالی.....
- از نگاه شهردار
- ۶۸- درآمد‌های پایدار، لازمه‌ی ثبات شهرداری / محمدرضا جمشیدیان.....
- شورا و مشارکت
- ۷۲- نقش شوراها در اقتصاد شهری / رضا نصر اصفهانی- مرتضی نصوحی.....
- ۷۹- اصول اساسی طراحی سازمان‌های پاسخگو / برگردان داود عباسی کارچگان.....
- تجربیات جهانی
- ۸۳- کاهش بودجه شهر کواگرچی و الگوی مدیریتی جدید / محبوبه خوانساری.....
- ۸۴- برزیل پیشگام در اجرای بودجه‌ی مشارکتی / فرشته‌ی فرشاد جم.....
- شهرها و شهرداری‌های جهان
- ۸۷- شهرهای هند زیر چتر دولت.....
- ۸۹- فناوری جدید و اعتراض وسیع تلکسی داران نیویورکی.....
- ۹۰- رسیدگی به شهرها؛ یعنی حفظ امنیت شهروندان.....
- طرح و شهر
- ۹۱- شیوه‌ی تحلیل فنی-اقتصادی و راهبری طرح‌های عمران شهری / مصطفی عباس زادگان، علی اصغر بدری.....
- آموزش
- ۱۰۶- مراکز رشد کارآفرینان شهری، طرحی نو در توسعه‌ی اقتصاد شهری / مهدی کتعیانی.....
- ۱۱۳- ضرورت رویکرد به آموزش‌های پودمانی در شهرداری‌ها (بخش دوم) / جواد نیکتام.....
- رهاورد سفر
- ۱۲۲- سفر نهم؛ گلستان، سفری به پهنای گلستان / محمدرضا جمشیدیان.....
- دیدگاه
- ۱۲۸- جایگاه منوریل در سلمانه‌ی حمل و نقل شهری / پرگل تبریزی.....
- گزارش خبری
- ۱۳۳- مجلس و دولت به دنبال منابع پایدار برای شهرداری‌ها / محبوبه خوانساری.....
- اخبار کوتاه
- ۱۳۶- کارنامه چهار ساله شورای اسلامی و شهرداری مرند.....
- ۱۳۷- تاکسی رانی ویژه نامه‌ی ۸۶ خود را منتشر کرد.....
- ۱۳۹- اخبار سازمان
- یک شهر و یک نگاه
- ۱۴۴- اراک، اندیشه‌شک، بجنورد، بوشهر، تبریز، سنندج، شیراز، قزوین، قم.....
- تازه‌های نشر
- ۱۴۵- اقتصاد شهرها، چشم‌اندازهای نظری.....
- ۱۴۶- بازسازی سیاست‌های شهری.....
- ۱۴۹- چکیده انگلیسی / جواد پروزن.....

صاحب امتیاز: وزارت کشور - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

مدیر مسئول: سید مهدی هاشمی

سر دبیر: عبدالعلی صاحب محمدی

زیر نظر: حسن ناصری پور

هیئت تحریریه:

عباس جلالی، مصطفی رستم خانی، یهزاد تیمورپور، مهدی فاضل فکور، فرزاد طره، محمدرضا جمشیدیان، آرش سرایی

مدیر هنری: امین بیات

حروفچین: معصومه توانا

شمارگان: ۵۰۰۰

ناشر: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها



یادداشت مدیر مسئول



و اثر بخش اقتصاد شهری قابل مشاهده است. در واقع همان طور که در سطح کلان عملکرد عمومی اقتصاد یک کشور متأثر از نظام مدیریت اقتصادی آن کشور است در سطح شهر نیز نحوه مدیریت اقتصادی شهری اثرات قابل توجهی بر رشد و توسعه اقتصادی شهر خواهد گذاشت. همانطور که می‌دانیم نهادهای مختلف شهری از جمله مردم، NGOها، سازمان‌های خصوصی و عمومی و... هر کدام دارای اثرات و تعاملات خاصی بر یکدیگر هستند. از سوی دیگر نهادهای حاکمیتی در درون شهر که همان شهرداری و دیگر نهادهای دولتی هستند؛ بر اساس مجموعه قوانین و سیاست‌هایی که در شهر گرفته می‌شود، بر این گونه تعاملات اثر گذار بوده و برآیند قوانین و سیاست‌ها می‌تواند منجر به توسعه و رشد اقتصادی شهر و یا بالعکس گردد. یک سیستم شهری به عنوان هویتی واحد همزمان تحت تأثیر سیاست‌های نهادهای مختلف شهری به عنوان ورودی‌های سیستم قرار داشته که خروجی این سیستم بستگی به مجموعه سیاست‌های اتخاذ شده در قبال شهر دارد. مجموعه‌ای از سیاست‌های همگن و هم جهت می‌تواند منجر به بالا رفتن سطح خدمات شهری و رفاه شهروندان در سیستم شهری گردد و بالعکس سیاست‌های ناهمگن و گاهی متناقض می‌تواند سیستم شهر را در یک فرآیند پیچیده و نامنظم که تضمین کننده رشد و توسعه نیست قرار دهد. بنابراین برای داشتن اقتصاد شهری پویا و رو به رشد لازم است در وهله اول شهر به عنوان یک سیستم واحد نگریسته شود و نهادهای مختلف شهری دارای هماهنگی و یکپارچگی در مجموعه سیاست‌ها و تصمیمات خود باشند. به بیان دیگر می‌توان مدیریت واحد و یا به تعبیری دیگر مدیریت هماهنگ و یکپارچه را یکی از الزامات اقتصاد شهری پویا و رو به ترقی دانست. با توجه به اهمیت طرح این گونه مباحث، ویژه نامه سوم اقتصاد شهری سعی در بررسی و تحلیل بیش تر نظام مدیریت اقتصاد شهری دارد. امید است مجموعه تدوین شده گامی در جهت ایجاد نگرش علمی و سیستمی در مورد اقتصاد شهری و مدیریت شهری بردارد.

اقتصاد شهری، امروزه نقش و جایگاه مهمی در توسعه اقتصاد کشورها دارد. شرایط نوین اقتصاد جهانی باعث بالا بردن نقش شهرها در فرآیند توسعه شده است. عصر ارتباطات و تبادل اطلاعات، تحرک بالای سرمایه‌های فیزیکی، انسانی و... ساز و کارهای جدیدی را در عرصه اقتصاد ایجاد کرده است. تجلی گاه بسیاری از این ساز و کارها و تعاملات، امروزه در شهرها به ویژه در کلان شهرها دیده می‌شود. اهمیت راهبردی شهرها که در دهه‌های اخیر نمود بیش تری یافته است، لزوم توجه بیش تر همه کارشناسان، سیاست‌گذاران و صاحب نظران را به مسائل و مباحث مربوط به شهر ایجاب می‌کند. امروزه با پیچیده تر شدن مسائل درون شهر، علوم جدیدی به تحلیل و بررسی مقولات مرتبط با شهر می‌پردازند که از آن جمله می‌توان به مدیریت شهری، اقتصاد شهری، جامعه‌شناسی شهری و... اشاره کرد که هر کدام به یکی از ابعاد سیستم‌های شهری می‌پردازد.

به طور کلی می‌توان گفت اقتصاد شهری به بحث و بررسی در باره‌ی مسائل درون شهر که قابلیت طرح و تحلیلی با رویکرد و ابزار اقتصادی را دارند می‌پردازد. امروزه، با گسترش و توسعه روز افزون شهرها، شاهد بروز بسیاری از مسائل در ابعاد مختلف در درون شهرها هستیم. بدون شک توسعه شهرها را می‌توان هم یکی از نتایج رشد و توسعه کلان اقتصادی هر کشور دانست و هم یکی از الزامات و بستری‌های رشد آن کشور هستند که در ادبیات اقتصاد شهری به آن‌ها پرداخته می‌شود. با توجه به اهمیت راهبردی طرح و بررسی مفاهیم اقتصاد شهری، سازمان شهرداری‌ها به تدوین چند ویژه نامه اقدام نموده است. در دو ویژه نامه قبل به مباحثی چون مفهوم اقتصاد شهری، سیاست‌های توسعه اقتصاد شهری و نظام مالی در اقتصاد شهری پرداخته شد. محور اصلی مباحث در این شماره نظام مدیریت اقتصاد شهری است. در واقع هدف از تدوین این شماره، طرح موضوعاتی است که به طور عینی در شهرها قابل طرح و بررسی است. در بررسی عینی و تجربی مسائل درون شهر، اهمیت و جایگاه مدیریت کارآمد

توسعه‌ی اقتصاد شهری در یک نشست



توسعه اقتصاد شهری به عنوان یکی از مهم‌ترین محرک‌های اقتصاد ملی و منطقه‌ای محسوب می‌گردد. شرایط نوین اقتصاد جهانی و بالا رفتن اهمیت و جایگاه شهرها در فرایند توسعه، لزوم توجه بیشتر به اقتصاد شهری و سیاست‌های معطوف به توسعه اقتصاد شهری را ایجاب می‌کند.

نحوه مدیریت اقتصاد شهری و مجموعه سیاست‌های اتخاذ شده در مورد شهرها، اثرات قابل توجهی بر تعاملات اقتصادی درون شهر و سطح رشد و توسعه یافتگی شهر می‌گذارد. در حال حاضر، اقتصاد شهری در کشورمان با چالش‌ها و فرصت‌های مختلفی روبروست که در این میزگرد سعی خواهد شد، به برخی از جوانب آن و نیز اهمیت مدیریت کارآمد اقتصادی در شهر، پرداخته شود. شرکت کنندگان در میزگرد عبارتند از:

- مرتضی عزتی (دکتر در اقتصاد، عضو هیات علمی دانشگاه تربیت مدرس، پژوهشگر اقتصاد)
- کمال اطهری (کارشناس مسائل اقتصادی، پژوهشگر اقتصاد شهری)
- مسعود غنی‌زاده (دکتر در مدیریت استراتژیک، قائم مقام معاون هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران)
- فردین یزدانی (کارشناس ارشد برنامه ریزی اقتصادی، پژوهشگر مطالعات اقتصاد شهری)
- منصور ملکی (کارشناس ارشد علوم اقتصادی، مجری میزگرد)

منصور ملکی: در ابتدای بحث، لطفاً توضیح مختصری در مورد مفهوم شناسی اقتصاد شهری، حوزه‌ها و موضوعاتی که در ادبیات اقتصاد شهری مطرح می‌شوند و همچنین یک تعریف پذیرفته شده از این موضوع ارائه بفرمایید.

مرتضی عزتی: به طور کلی در اقتصاد زمانی که مباحث علمی، در بحث‌های تخصصی تری مطرح می‌شوند، پسوند آن مباحث تخصصی را به کلمه اقتصاد اضافه می‌کنند. علم اقتصاد را دانش تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود بیان می‌کنند، اما



دکتر مرتضی عزتی
دکتری اقتصاد، عضو هیات علمی دانشگاه
تربیت مدرس، پژوهشگر اقتصاد

پسوند افزوده شده، بخش خاصی از این تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود را مورد توجه قرار می دهد. به عنوان مثال زمانی که صحبت از اقتصاد منابع می شود، بخشی از مفاهیم اقتصادی که در موضوع منابع مطرح است، مورد توجه قرار گرفته و در مفهوم اقتصاد شهری نیز مفاهیمی که به تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود در قالب مجموعه ای به نام شهر می پردازد، مورد توجه قرار می گیرد. در واقع اقتصاد شهری را می توان علم تخصیص منابع محدود و امکانات شهری به نیازهای بسیار گسترده و نامحدود شهروندان در نظر گرفت.

در شهر به دلیل وجود فضای شهری، مجموعه ای از امکانات و نیازها موجود است. در این مجموعه اقتصاد شهری به بیان روش های علمی برای تخصیص نیازها به امکانات می پردازد. این حوزه دامنه بسیار گسترده ای از موضوعات را در خود دارد؛ به عنوان مثال ساخت و ساز شهری، امکانات زیربنایی شهری، حمل و نقل شهری، راه ها و معابر، بهداشت و محیط زیست شهری، پارک ها، فضاهای سبز و تفریحی، خدمات ارتباطی، آب، برق، گاز و در مجموع، تمامی تسهیلات مشترکی که در محدوده شهر مورد استفاده قرار می گیرند، از جمله این موارد می باشند.

اطهارای: به عقیده بنده اقتصاد شهری، شاخه ای از اقتصاد است که به شهر به عنوان یک هویت واحد می نگرد و بیشتر به تولید، مبادله و توزیع فضا توجه دارد. البته سایر مقولات علم اقتصاد (از جمله مقولات مالی و اعتباری، اشتغال، بیکاری و ...)، نیز کم و بیش در اقتصاد شهری حضور پیدا کرده، ولی هدف اصلی آن به شمار نمی آید و تنظیم کننده اصلی این حوزه نیستند. آنچه در اقتصاد شهری به عنوان اصل اولیه عنوان می شود، چگونگی تخصیص فضا برای تولید کالا و خدمات است. به عبارت دیگر اقتصاد شهری، منابع را عمدتاً به سوی تخصیص فضا و زمین سوق می دهد. اقتصاد منطقهای نیز، در دامنه سرزمین، به همین موضوع می پردازد. در واقع اقتصاد منطقهای و شهری در یک ادبیات قرار داشته و در سرزمین و پهنه فضایی به عنوان کل واحد مورد توجه قرار می گیرد. هدف نهایی هر دو نیز، رسیدن به توسعه پایدار برای شهر یا منطقه است.

در واقع کارکرد اصلی اقتصاد شهری، تنظیم و تخصیص فضا و زمین می باشد. البته این امر باید با تجزیه و تحلیل سایر حوزه های علم اقتصاد همراه باشد و در این صورت است که رونق پایدار، تولید و بازتولید گسترده را در سطح جامعه، تضمین می کند.

شهری: محور اصلی این میزگرد بحث مدیریت اقتصاد شهری است. این که چه مبانی و مؤلفه هایی در مفهوم اقتصاد شهری وجود دارد؟ اساساً آیا پذیرفته شده است که بتوان از مفهوم مدیریت اقتصاد شهری سخن به میان آورد؟ چرا که مدیریت شهری، یک مفهوم پذیرفته شده است، که تعریف و کاربرد مشخصی دارد. ولی در بحث اقتصاد شهری، ذهنیت بیشتر به سمت بحث های علمی رفته و از مقوله های اجرایی و عملی دور می شود. در این میزگرد قصد داریم به طور خاص در مورد اقتصاد شهری که بتوان از آن، در مدیریت شهری بهره برد، گفتگو کنیم. آقای دکتر غنی زاده، خواهش می کنم برای شروع بحث، کلیاتی راجع به مدیریت اقتصاد شهری و الزامات یک مدیریت کارآمد

در شهر، ارائه بفرمایید؟

سعود غنی زاده: از شکل گیری بحث مدیریت شهری به عنوان یک موضوع علمی و یک مجموعه قابل بررسی تئوریک و آکادمیک، مدت طولانی نمی گذرد. در تعریف مدیریت شهری، هنوز ابهامات و دیدگاه های مختلفی وجود دارد، که تا حدودی نشان دهنده مشخص نبودن این مفهوم است. در بعضی از سیاست گذاری های شهری به علت عدم تعریف دقیق این موضوع، هنوز اختلافاتی بین مدیران شهری و مدیران سطح ملی و تصمیم گیران سیاسی کشور، مبنی بر این که چه کسی و با چه ویژگی هایی مسئول شهر است، وجود دارد. بنابراین تا زمانی که این اختلافات وجود دارد، مفهوم مدیریت شهری به روشنی مشخص نخواهد شد.

نکته مهمی که باید به آن توجه کرد این است که اگر مدیر شهر بخواهد مدیریت کارآمدی بر شهر داشته باشد، باید بر چهار بعد اقتدار ملی (یعنی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) تسلط کامل داشته باشد. بنابراین یکی از زیر مجموعه های این سیستم، اقتصاد شهری است. مفهوم اقتصاد شهری، (که تاکنون توجه زیادی هم به آن نشده است)، به معنای حوزه ای از اقتصاد است که متناسب به شهر می باشد. بنابراین می تواند در چارچوب شهر، از تمام پایه های تئوریک، بحث های توسعه ای، اجرایی و اقتصادی بر خوردار باشد. تفاوتی که این اقتصاد با اقتصادهایی نظیر بهداشت، آموزش و پرورش و... دارد و باعث متمایز بودنش از آن ها می شود این است که اقتصاد شهری، یک اقتصاد عام و با ویژگی های ملی ولی در محدوده شهر است. ولی متأسفانه در بسیاری از مقالات و بحث ها، از این منظر به اقتصاد شهری توجه نمی کنند. به این معنا که اقتصاد شهری را یک مفهوم تخصصی با موضوعیت خاص، می شمارند.

اقتصاد شهر در واقع سیستمی است که از دو سطح کلان و خرد تشکیل شده است، به این معنا که مفاهیمی وجود دارد که باید در بعد کلان اقتصاد شهر بحث شود و مفاهیم دیگری هستند که در بعد فرد و ارتباطات عناصر و عوامل فعال در شهر (از جمله اصناف، صنعتگران و خانواده ها) باید مورد توجه قرار گیرند. مدیر اقتصاد شهری، فرد یا مجموعه ای از افراد است که بتواند بر ورودی ها، خروجی ها و فرآیندهای این سیستم تأثیرگذار بوده و بتواند آن را مدیریت کند. حال این تأثیر می تواند مثبت، منفی، کنترلی و یا تشویقی باشد.

فردین یزدانی: واقعیت های درون شهر، از تولید ناخالص شهر و متغیرهای اقتصاد کلان تا مکان گزینی یک بنگاه اقتصادی و عوامل مؤثر بر آن را شامل می شود. حال می توانیم به اقتصاد، یک چارچوب فضایی^۱ بدهیم؛ به این معنا که تمام مجموعه را در یک زیر سیستم فضایی دیده، که این زیر سیستم های فضایی در یک چارچوب فرا بخش با یکدیگر، فعل و انفعالاتی دارند. اگر این فضا را، محدوده ی شهر در نظر بگیریم، این تعریف که اقتصاد شهر مجموعه ای از عناصر خرد و کلان اقتصاد است، کاملاً معنی دار خواهد بود. در کشور ما از آن جا که نظام مدیریت و برنامه ریزی، بخشی و اقتدار گرایانه بوده و همچنین نظام برنامه ریزی فضایی نیز در کشور وجود نداشته است، لذا تعریفی که از اقتصاد شهری تا به حال مطرح بوده، صرفاً متوجه ابعاد مربوط به مکان و مدیریت زمین و به طور کلی بخش مستغلات است، خواه در رابطه با جذب فعالیت های اقتصادی و خواه در ارتباط با سکونت.



انسان‌ها، شهرها را ایجاد می‌کنند؛ در واقع مبنای اصلی ساخت و ساز شهرهای جدید، عامل اقتصادی است. البته این امر نشان دهنده این است که در مباحث شهری، مفهوم اقتصاد محوریت داشته و در نتیجه نمی‌توان بدون توجه به این مفاهیم به سراغ شهر، ایجاد و اداره آن رفت.

کمال اطهاری؛ به عقیده بنده اهمیت روز افزون اقتصاد شهری بیشتر به رابطه فضا و جامعه معطوف می‌شود، چرا که فضا در شیوه تجزیه و تحلیل اقتصاد، ابزار تولید محسوب می‌شود و برای تولید پیشرفته به ابزار تولید پیشرفته نیازمندیم. ابزار تولید بر سازمان تولید و طبقات تأثیر گذاشته و تبدیل عصر صنعتی به عصر اطلاعاتی نیز، نتیجه تغییر در طبقات می‌باشد. در واقع بدون ابزار تولید پیشرفته، قادر به تولید از نوع پیشرفته نخواهیم بود و تکامل اجتماعی نیز ممکن نیست. به عنوان مثال زمانی که تولید به صورت کارگاهی است (نه صنعتی و خودکار)، جامعه نیز وارد دوران جدیدی نخواهد شد و فضا هم که از جنس ابزار تولید است، معمولاً توجه کمتری به آن می‌شود؛ چرا که به باور عام تنها ابزاری که در کارخانه موجود است، ابزار تولید نامیده می‌شود. به این علت است که غفلت از موضوع و تقلیل اقتصاد شهری به مالیه و اقتصاد خرد، موجب بروز عوارض زیان بار در جامعه خواهد شد. در این صورت است که توجهی به شهر به عنوان یک مفهوم واحد و به هم پیوسته که قواعد بهینه سازی همه سطوح باید در آن انجام شود نشده و همین موضوع مانع از ایجاد درآمد در شهرها می‌شود. در مرحله بعد اگر در شهرها بهینه سازی در سطوح مختلف صورت نپذیرد، درآمدی برای استفاده شهرداری به وجود نخواهد آمد و اگر بهره‌وری در شهر توسعه نیابد، در آن صورت شهر قادر به تأمین هزینه‌های خود نخواهد بود. در شهرها نیز هرچه جمعیت افزایش یابد، به موازات آن هزینه‌ها نیز به صورت تصاعدی افزایش یافته، و از سوی دیگر بهره‌وری نیز با همین شتاب افزایش می‌یابد. در کشورهای توسعه یافته و یا کشورهای در حال توسعه که موفق هستند (مانند چین و کره و ...)، این اتفاق افتاده است. چرا که صرفه‌های مقیاس، باعث بالارفتن بهره‌وری شده و زمانی که بهره‌وری افزایش یابد، هزینه‌های شهر را نیز می‌توان از تولید کننده و حتی مستقیماً از مصرف کننده دریافت کرد. در ایران عدم توجه به همین موضوع، باعث سیر نزولی بهره‌وری در

اقتصاد شهری را می‌توان علم تخصیص منابع محدود و امکانات شهری به نیازهای بسیار گسترده و نامحدود شهروندان در نظر گرفت

شهر تهران شده است. در دوران جهانی شدن، به دلیل سیال تر شدن جریان کار و سرمایه، اقتصاد شهری در شهرها دارای اهمیت زیادی شده و خود شهرها نیز اهمیت بیشتری پیدا کرده‌اند. همچنین بحث رقابت جوامع با یکدیگر است که از لحاظ نظری و عدالت اجتماعی قابل قبول تر بوده زیرا رقابت بین جامعه‌هاست و نه بین بنگاه‌ها. در واقع می‌توان گفت مواردی نظیر انعطاف در تولید، میل به مشارکت

در صورتی که طبق تعریف آکادمیک، این حوزه از اقتصاد، بسیار گسترده تر می‌باشد. یعنی برای شهر می‌توانیم یک برنامه ریزی اقتصادی در جهت رشد اقتصاد ملی و هدف گذاری استراتژیک داشته باشیم. به جرأت می‌توان گفت تاکنون هیچ گونه برنامه ریزی اقتصادی در چارچوب شهر نداشته‌ایم، چرا که تحقق این امر الزاماتی را ایجاد می‌کند که اولین آن‌ها الزام سیاسی و مدیریتی است. به این معنا که اگر تمرکززدایی مدیریتی در نظام برنامه ریزی صورت گرفت، به دنبال آن می‌توان برای اقتصاد شهر نیز، مدیریت کارآمدی داشت. بر همین اساس کشورهای که طرح‌های CDS^۲ اجرا می‌کنند، و سپس طرح جامع و تفصیلی شهر را بر مبنای CDS تهیه می‌کنند، به این معناست که نیازهای کلیدی خود را با نیازهای اقتصادی و اجتماعی شان منطبق کرده و نوعی تمرکززدایی مدیریتی ایجاد می‌کنند. مدیریت اقتصاد شهری، یک مفهوم عام دارد که در کشور ما مصداق نداشته، (چون نظام برنامه ریزی کشور به آن چنین اجازه‌ای نمی‌دهد) و همچنین در کنار آن یک مفهوم خاص وجود دارد و به این معناست که شهرداری‌ها و نهادهای محلی در درون شهر، با ابزارهایی که در دست دارند، بتوانند فعالیت‌های اقتصادی را رونق ببخشند. این ابزارها عمدتاً به مدیریت زمین منتهی می‌شود، چرا که یک عنصر مهم رشد اقتصادی، زمین است.

منصور ملکی؛ همان طور که می‌دانیم، امروزه در کشورهای پیشرفته توجه خاصی به مقوله اقتصاد شهری هم در محیط‌های علمی و هم در حوزه اجرا می‌گردد. در حال حاضر نیز چندین مجله تخصصی در زمینه اقتصاد شهری در دنیا به چاپ می‌رسد که حاوی جدیدترین یافته‌های علمی در این زمینه است. با این حال در کشورمان، مقوله اقتصاد شهری تاکنون مغفول مانده و لازم است توجه بیشتری به این موضوع از طرف کارشناسان و محققین گردد. با این توضیح به نظر شما چه ضرورت‌های دیگری وجود دارد که در مقطع فعلی به بحث اقتصاد شهری بیشتر پرداخته شود؟

مرتضی عزتی؛ در حال حاضر نیازهای جامعه شهری، به سرعت در حال گسترش است. به موازات گسترش این نیازها، بخشی از منابع نیز باید به آن تخصیص داده شود، که خود این روند، باعث کاهش منابع می‌شود. در نتیجه با محدودیت بیشتر منابع و حجمی از نیازهای گسترده و نامحدود مواجه شده که به مرور زمان در حال تشدید است. بنابراین لزوم توجه به بحث تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود نیز افزایش می‌یابد. در دو دهه‌سال پیش به دلیل مسائل اقتصادی، به شهر توجه چندانی نمی‌کردند و حتی ممکن بود در بعضی از موارد، علت تشکیل شهر مسائل اقتصادی نباشد، ولی امروزه آن‌چه بسیار مهم است، استفاده از اقتصاد مقیاس^۲ برای شکل‌گیری شهرهاست. امروزه امکاناتی که انسان‌ها به آن نیاز دارند، بسیار گسترده تر از گذشته شده است. در گذشته انسان‌ها در فضاهای پراکنده تمرکز داشتند در نتیجه رساندن امکانات نیز هزینه‌های بسیار زیادی را دربر داشت. به همین علت در یک قرن گذشته، برای حداقل رساندن هزینه‌ها، شهرسازی به صورت برنامه ریزی شده به شدت مورد توجه قرار گرفت. در گذشته شهرها، به علت مزیت‌های گوناگون ایجاد می‌شدند، اما امروزه به دلیل اهمیت مسائل اقتصادی است که



در تولید و همچنین مشارکت اجتماعی در تولید، باعث بالا رفتن بهره‌وری می‌شود.



کمال اطهاری
کارشناس مسائل اقتصادی، پژوهشگر
اقتصاد شهری

تروپیا شما اولین الزام مدیریت اقتصاد شهری را تمرکززدایی سیاسی دانستید. آقای دکتر غنی زاده؛ شما راجع به الزامات یک مدیریت کارآمد و اثربخش اقتصاد شهری، چه نظری دارید؟
دکتر غنی زاده: در مبحث اقتصاد، یک نوع اقتصاد کلان شهری وجود دارد که با اقتصاد ملی و تصمیم‌گیری‌های سطح ملی ارتباط دارد و نوع دیگر اقتصاد خرد شهری است، که بیشتر به تأثیر و تأثر عوامل داخل شهر می‌پردازد. به عبارت دیگر، اقتصاد کلان شهر (که بخشی از آن، سیاست‌های توسعه پایدار شهری نیز می‌تواند باشد)، از یک طرف به دنبال توسعه شهر، در یک سیستم پایدار و مستمر است و از سوی دیگر به دنبال این است که الزامات ملی را به نوعی در شهر جاری کند. بنابراین از اولین الزامات مدیریت کارآمد اقتصاد شهری، این است که باید از سیاست‌های اقتصاد ملی تبعیت کند. به این معنا که باید به تصمیم‌گیری‌هایی که در سطح ملی و بین‌المللی انجام می‌شود، در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی خود توجه کند.

بحث بعدی، بحث داده‌هایی است که از دید کلان در سیستم وارد می‌شود. چند داده راهبردی وارد شهر می‌شود که باید به آن توجه خاص کرد. این داده‌ها عبارتند از:

۱- جمعیت: یکی از الزاماتی که مدیریت کلان اقتصاد شهر باید به آن توجه کند، جمعیت، بافت آن و مسائل مربوط به آن است.
۲- سرمایه‌های شهر و زیرساخت‌هایی که در شهر به عنوان تسهیلات و امکانات وجود دارد.

۳- زمین: در این جا زمین از بعد کلان آن مورد نظر است، که در طرح‌های جامع، تفصیلی و کالبدی مطرح شده است.

۴- ارتباطات اطلاعاتی و جابه‌جایی‌هایی که در شهر به عنوان عامل راهبردی وجود دارد: نظیر IT، ارتباطات اطلاعاتی، حمل و نقل و... که اگر در سطح شهر قوی‌تر باشند، در سطح کلان، تصمیم‌گیری‌ها آسان‌تر خواهد شد.

۵- جمعیت فعال یا نیروی کار شهر: بدین معنی که چه میزان پتانسیل در شهر، برای ارائه کار و ایجاد ارزش افزوده وجود دارد تا باعث توسعه شود.

در اقتصاد خرد، زمین عاملی برای ایجاد ارزش افزوده شده و مدیریت و سیاست‌گذاری اقتصاد شهری، بیشتر متوجه بحث‌های کارکردی شهر می‌شود. البته الزاماتی نیز در این زمینه وجود دارد که بیشتر به سطح رشد اقتصادی شهر، مأموریت و وظایف شهر، ذی‌نفعان شهر، انواع معاملات زمین و ساختمان و... مربوط می‌شود.

تروپیا آقای یزدانی، خواهش می‌کنم شما نیز مطالب تکمیلی خود را راجع به بحث الزامات مدیریت اقتصاد شهری بفرمایید؟
یزدانی: علاوه بر این که مدیریت شهری باید طرح‌های فرادست، مصوبات دولت و برنامه‌های بخشی را در نظر بگیرد، برای ورود به عرصه اقتصاد شهری نیز، پیچیده شدن سازوکار مدیریتی لازم است، به نحوی که تصمیمات بخشی بتواند با هماهنگی تصمیمات کالبدی یا شهری، انجام گرفته شود. بنابراین یکی از الزامات این است که نوعی هماهنگی بین برنامه ریزی فضایی شهر و برنامه‌های بخشی، از طریق سازوکار مدیریتی ایجاد شود.

نکته دیگر، این است که برنامه ریزان شهری قادرند از طریق تعریف نقش خود در اقتصاد کلان و استفاده از ابزارهایی که برای افزایش فعالیت و رشد اقتصادی شهر در دست دارند، جایگاه خود را در مجموعه اقتصاد کلان تقویت کنند. به عنوان مثال مدیریت شهری می‌تواند از طریق مکانیزم‌هایی که در اختیار دارد همزمان سطح کیفیت زندگی شهر و سطح توسعه یافتگی اقتصادی شهر را ارتقا داده و در نتیجه بر تصمیمات بخشی نیز تأثیر متقابل بگذارد. یکی دیگر از اقداماتی که مدیریت اقتصاد شهری باید در جهت آن بکوشد، این است که شکاف فضایی را از بین برده یا کاهش دهد. به این معنی که جدایی‌گزینی اجتماعی را به حداقل برساند، چرا که در اکثر مطالعات تئوریک، ثابت شده، که اگر شهری پلاریزه شود، مخاطرات اجتماعی زیادی خواهد داشت که این مخاطرات اجتماعی، رشد اقتصادی شهر را به طور غیرمستقیم، به خطر می‌اندازد.

ملکی: بنابراین می‌توان گفت الزامات فعلی که، بر اقتصاد جهانی حاکم است، (همان سیال بودن جریان کار و سرمایه)، باعث اهمیت بیشتر شهرها شده است. دلیل عمده این افزایش اهمیت خود شهرها، توسعه اقتصادی و یا محرک توسعه اقتصادی می‌باشد. حال، با توجه به این که در سطح کلان، یک سری سیاست‌های توسعه اقتصادی وجود دارد آیا در سطح شهر نیز، سیاست‌های توسعه شهری به طور خاص تعریف و تدوین شده است؟

کمال اطهاری: در ادبیات اقتصاد شهری، زمانی که از روش اشتغال پایه برای تخمین جمعیت شهر استفاده می‌شود، در واقع نوعی رویکرد تشویق صادرات نیز در آن وجود دارد. به این معنا که اگر از طریق فعالیت‌های پایه، شهر مازادی نداشته باشد، در این صورت دچار رکود و از دست دادن جمعیت می‌شود. فعالیت پایه، فعالیتی است که برای شهر مازاد اقتصادی و مازاد درآمد به ارمغان آورده و امکان مبادله کالا و خدمات را با بیرون شهر فراهم می‌آورد. به عنوان مثال شهری بیمارستانی را دارا است که، مردم از داخل و خارج کشور به آنجا آمده و درآمدی که از جایی دیگر به دست آورده‌اند را به پزشک و فعالان آن بیمارستان می‌دهند. یا کارخانه‌ای که ماشین‌های شهری دیگر یا خارج کشور صادر می‌کند، همه این‌ها نوعی اشتغال پایه محسوب می‌شوند.

یک مفهوم خاص وجود دارد و به این معناست

که شهرداری‌ها و نهادهای محلی در درون شهر،

با ابزارهایی که در دست دارند، بتوانند

فعالیت‌های اقتصادی را رونق ببخشند

بحث اشتغال پایه در سطح اقتصاد کلان مطرح است و در واقع، مبنای محاسبات جمعیت‌پذیری هم محسوب می‌شود. بنابراین نگاه اقتصاد شهری به جمعیت، بیشتر متوجه مبادلات بیرونی می‌باشد. همچنین روش اشتغال پایه برای تخمین مهاجرت، یک روش دقیق و کارآمد محسوب می‌شود. حتی در کشوری مانند ایران که در آن نوسانات سیاسی، مؤثر و تعیین‌کننده است، محاسباتی که در چند



توسعه انسانی مطرح شده، مفهوم ایجاد فضای مناسب برای زندگی (که از درون فرد شروع و به محیط ختم می شود)، مورد توجه قرار می گیرد. در طی سال های اخیر، توجه زیادی به این سیاست ها در اداره شهرها شده است. برخی از شهرها از این سیاست ها به خوبی استفاده کرده و برخی دیگر نیز فضای لازم را برای اجرای این گونه سیاست ها نداشته اند. برای اجرای درست و موفق این سیاست ها در شهر، در مرحله اول باید دانش اقتصاد شهری را در شهرها فراهم کرده و سپس مدیریت شهر را بهبود ببخشیم.

در دوران جدید، شهرها (خصوصاً کلان شهرها) محل جریان کار و سرمایه و محل اتصال اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی هستند

نویسنده: یکی از الزامات مدیریت کارآمد اقتصاد شهری، به کارگیری مدیریت واحد در چارچوب مدیریت اقتصاد شهری است، که اگر نادیده گرفته شود، اثرگذاری مدیریت را کاهش می دهد. آقای دکتر غنی زاده، شما با توجه به جایگاه اجرایی که در شهرداری دارید، چقدر این بحث را مهم می دانید؟ به نظر شما آیا اثربخشی مدیریت اقتصاد شهری به بحث مدیریت واحد، مربوط است؟

مسعود غنی زاده: به عقیده بنده، منظور از مدیریت واحد شهری، مدیریت یکپارچه و هماهنگ است. زیرا ممکن است عده ای تصور کنند که این مدیریت واحد، به یک فرد، بنگاه و نهاد خاصی اطلاق می شود. در این میان نیازمند یک مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری هستیم، که با طبقه بندی کردن موضوعات شهری، به آن بخش از موضوعات اقتصاد شهری که در حیطه وظیفه آن قرار می گیرد، در چارچوب سیاست گذاری کلان و پذیرفته شده، بپردازد. بنابراین برای تحقق این نوع مدیریت، باید با یک منطق درست، به شهر و مدیریت شهری پرداخته و در موقع تقسیم کار، حدود آن را به روشنی معین کنیم، تا آن نهاد و یا فرد مسئول، با ویژگی ها و سیاست های کلان تعریف شده، مسئولیت های خود را انجام دهد. در چنین حالتی است که در شهر نظام مشارکتی-مدیریتی (بین مردم تا بالاترین نهاد مدیریت شهر) برقرار شده و در آن انسجام مدیریتی معنا پیدا کرده و امنیت و آسایش برای شهروندان فراهم می شود.

در مدیریت واحد شهری نهادهای زیادی وجود دارد که بخشی از این نهادها بر ورودی ها و بخش دیگری بر فرآیندها و ارتباطات درون شهری تأثیر گذاشته و تعداد دیگری از آن ها نیز به اندازه گیری خروجی ها یا تعیین کیفیت خروجی و به طور کلی سنجش بازخوردهای سیستم می پردازند. اگر این موارد را در جایگاه خودشان تحلیل کنیم، به طور یقین میزان نقش آفرینی و تأثیرگذاری آنها را نیز می توانیم اندازه گیری کنیم. بنابراین تعداد زیادی از نهادها و بخش های مختلف شهری را می توان نام برد که بر سیستم اقتصاد شهری تأثیر گذارند، ولی ابتدا باید جایگاه و محدوده حرکت آنها مشخص شده در آن صورت است که بحث ارزیابی عملکرد شهرها مطرح می شود، امروزه در دنیا نیز این بحث به طور جدی مطرح شده است. در واقع ارزیابی عملکرد، یکی از ابزارهای مدیریت اثربخش اقتصاد شهری است، مشروط بر اینکه نقش آفرینان، ذی نفعان و اثرگذاران اقتصاد شهری را، اولاً به درستی

سال اخیر از روی اشتغال پایه برای تخمین جمعیت انجام پذیرفته است، بسیار دقیق و گویا می باشد.

این مساله که چه راهبردی را برای توسعه شهر اتخاذ کنیم، در حوزه اقتصاد توسعه مطرح است و قطعاً ما به ازا فضا و تنظیمات اقتصادی دارد، نه تنها برای تولید، بلکه برای مبادله و توزیع، در این حوزه باید سیاست گذاری زمین داشته باشیم. به عنوان مثال این که، آیا زمین را به بنگاه های خارجی بفروشیم یا خیر؟ و سیاست گذاری های دیگری از این قبیل که همگی در مقوله اقتصاد توسعه جای می گیرند. در دوران جدید، شهرها (خصوصاً کلان شهرها) محل جریان کار و سرمایه و محل اتصال اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی هستند. در حالی که در دوران صنعتی، شهرها محل تولید و بنادر مفاصل ارتباطی بوده اند. تمام تنظیمات اقتصادی دیگر نیز باید با در نظر گرفتن این واقعیت نوین باشند. در دوران قبل، قطب های صنعتی کفایت می کردند ولی در حال حاضر مناطق آزاد صنعتی، قطب های جدید توسعه را تشکیل می دهند.

در دوران جدید، اقتصاد دانش نسبت به اقتصاد کالا برتری پیدا کرده است. این امر در تخصیص و تجهیز فضا نیز باعث تغییر و تحولاتی شده است. یعنی باید فضا را به گونه ای سامان دهیم که، اقتصاد و دانش قابلیت بالندگی پیدا کنند.

مرتضی عزتی: نظریه هایی که اخیراً در زمینه رشد و توسعه مطرح شده، بحثی را تحت عنوان اقتصاد پایه و مزیت های خاص مناطق داخل کشورها برای توسعه، مطرح می کند. در اقتصاد پایه، فعالیتی در منطقه مینا قرار می گیرد که، بتواند موجب توسعه و رشد آن منطقه شده و به سرعت باعث ایجاد شهر شود. انتشار آثار توسعه ای به محیط های اطراف، موجب بزرگ شدن شهرها و آبادی های حاشیه ای آن می شود. بسیاری از این گونه وقایع (ایجاد شهرها و توسعه آنها)، به علت مزیت های خاص منطقه و مزیت های خاص فعالیت هایی که در منطقه انجام می شود، قبل از ایجاد شهر مطرح بوده است. زمانی که شهر ایجاد می شود با مسائلی نظیر اداره کردن آن و جوانب مختلف آن مواجه می شویم. در کنار آن، بحث های خاص اقتصاد شهری برای مدیریت، اداره و چگونگی بهبود وضعیت شهر از جنبه های اقتصادی، مطرح می شود که در واقع همان بحث توسعه شهری است. توسعه شهری مفهوم گسترده تری نسبت به اقتصاد شهری دارد و برنامه ریزی برای آن نیازمند امکانات و توجه به نیازهای شهر می باشد. زمانی که صحبت از توسعه شهر می شود، مفهوم جامعی مورد توجه قرار می گیرد که، ابعاد فیزیکی و کیفی نیز در آن مطرح است که از بین آن جنبه فیزیکی در رشد شهر، بیشتر مورد توجه قرار می گیرد.

توسعه اقتصادی بخشی از مفهوم کلی توسعه شهر است که می تواند برای سایر ابعاد توسعه، زیربنا باشد. سیاست های بسیار گسترده ای در زمینه اقتصاد شهری در کشورهای مختلف مطرح شده که اگر خواستار شهری توسعه یافته و مناسب برای زندگی باشیم، باید به خوبی از این سیاست ها بهره برداری کنیم.

زمانی که بحث توسعه، در قالب شهر مطرح می شود، (از آن جا که شهر فضایی برای سکونت است)، توسعه ای که در جهت فضای زندگی است مورد توجه قرار می گیرد. در آخرین تعابیری که در بحث



دکتر مسعود غنی زاده
دکترای مدیریت استراتژیک، قائم مقام معاون
هماهنگی و برنامه ریز شهرداری تهران

تشخیص داده و ثانیاً بدانیم در کدام بخش از سیستم قرار دارند. **ملکی:** حال با رویکرد جدیدی، وارد بحث اثرگذاری دولت و سیاست‌های ملی بر فرایند توسعه اقتصاد شهری و اثرگذاری توسعه اقتصادی شهر بر توسعه ملی می‌شویم. همان‌طور که در ابتدای بحث اشاره کردید، در واقع اقتصاد شهر از لحاظ جغرافیایی، در حوزه محدودی قرار دارد که حوزه کلان تر آن همان دولت ملی است. در این سیستم کلان، شهرها در واقع یکی از محرک‌های اصلی توسعه هستند و می‌توانیم آن‌ها را به عنوان مجاری تبادل اطلاعات، دانش و سرمایه که بر روی سیاست‌های توسعه کلان، اثرگذار هستند قلمداد کنیم. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که دولت ملی و سیستم اقتصاد شهری نوعی اثر پویا بر یکدیگر دارند. در ادبیات تمرکززدایی، سطوح مختلفی از تمرکززدایی را می‌توان تصور کرد. (به عنوان مثال براساس سطح توسعه یافتگی جامعه، می‌توان سطوح مختلفی از تمرکززدایی را در کشورهای مختلف مشاهده کرد.) البته این امر فارغ از فرم قانونی دولت ملی هر کشور است. (که می‌تواند فدرال، تک ساخت و ... باشد.) واقعیت این است که فرایندهای تمرکززدایی هر کشور، لزوماً محصور، در فرم حاکمیت آن نبوده است. (به عنوان مثال در کشورهای فرانسه و ژاپن، فرم حاکمیت آن‌ها سبب نگردیده که در سطح ملی و شهری توسعه خوبی مانند آمریکا داشته باشند.) بنابراین به نظر می‌آید که فرایند توسعه، سطحی از تمرکززدایی را در کشور ایجاد می‌کند. حال بر اساس سطوح مختلف تمرکززدایی و سطحی که دولت اختیارات خود را به سطوح پایین تر واگذار می‌کند، اقتصاد شهری می‌تواند مفهومی عینی تر پیدا کند. به عنوان مثال در کشوری که تمامی اختیارات در دولت مرکزی متمرکز شده و شهرداری‌ها حتی از گرفتن عوارض بسیار ساده هم منع می‌شوند، تمامی سیاست‌ها تا آخرین نقطه در مرکز پیگیری شده و موجب تعریف اقتصاد شهری در حوزه بسیار محدودی می‌شود. اما در وضعیتی که دولت به سمت تمرکززدایی و واگذاری قدرت پیش رفته، اقتصاد شهری نیز نمود بیشتری پیدا می‌کند. بنابراین اقتصاد شهری را باید هم‌زمان در کنار بلوغ محلی و حاکمیت محلی تصور کنیم. حال با توجه به این مسائل، نظر خود را راجع به اثرگذاری نهادی دولت بر اقتصاد شهری و توسعه اقتصادی شهر و از سوی دیگر اثرگذاری توسعه اقتصادی شهر بر توسعه ملی بیان بفرمایید.

عزتی: اگر بخواهیم اهمیت شهر و تأثیرگذاری آن را بر روی توسعه، از نظر اقتصادی بررسی کنیم، می‌توان از مفهوم بسیار ساده و اولیه اقتصاد که امروزه بیشتر مورد توجه قرار گرفته است، استفاده کرد. هر فعالیتی اثرات جانبی مثبت یا منفی دارد. در فعالیتهای اقتصادی (به ویژه در حوزه توسعه)، به این آثار جانبی توجه خاصی می‌شود. به عنوان مثال احداث یک کارخانه در منطقه‌ای خاص می‌تواند آثار مثبتی همچون ایجاد اشتغال، افزایش درآمد شهروندان و توسعه تولید را به همراه آورده و حتی ممکن است اثرات جانبی آن نیز به صورت انتشاری باشد. به این معنی که زنجیره فزاینده‌ای از توسعه را ایجاد کند. زمانی که کارخانه‌ای احداث می‌شود، به منابعی نظیر نیروی انسانی، سرمایه و مواد اولیه احتیاج دارد. اگر مواد اولیه در آن منطقه موجود باشد، تقاضا افزایش پیدا کرده و با افزایش تقاضا، تولید نیز افزایش می‌یابد. تولیدکنندگان نیز، نیازمند نیروی کار،

سرمایه و مواد اولیه بیشتری شده و در زنجیره بعدی، مواد اولیه، نیروی انسانی و ... دیگری مورد نیاز قرار می‌گیرد، این سلسله زنجیره وار، توسعه را شدت می‌بخشد.

از زاویه‌ای دیگر زمانی که درآمد افراد افزایش یافته، تقاضا بیشتر شده و تولید کالاها را مصرفی نیز بیشتر می‌شوند. در نتیجه وجود واسطه‌های کالا، واسطه‌های مالی، ایمنی و صندوق بانک لازم شده و به دنبال به وجود آمدن آن‌ها، نیروی انسانی، مواد و امکانات بیشتری مورد نیاز قرار گرفته و افراد دیگری برای رساندن خدمات وارد شهر می‌شوند. در نتیجه جمعیت شهر نیز زیاد شده و زمانی که جمعیت زیاد شود نیاز به آموزش و تولید فضاهای آموزشی نیز افزایش می‌یابد. بنابراین گاهی احداث یک کارخانه، سبب ایجاد شهری بسیار بزرگ می‌شود.

در ایران نمونه‌های بسیاری از این موارد وجود دارد. به عنوان مثال فولاد شهر و بسیاری از شهرهای اطراف اصفهان که همگی از همین طریق به وجود آمده‌اند. اما در مقاطعی از زمان، به مفاهیم توسعه یا سیاست‌های توسعه در بعضی از این مناطق توجه نشده است. به عنوان مثال در فولاد شهر اصفهان، فضای اصلی و اولیه آن یک فضای شهری نسبتاً مناسب با چیدمان و تخصیص مناسب فضای شهری است، اما بعد از مدتی که توجهی به حواشی آن (یعنی به توسعه و سیاست‌های توسعه شهر) نشد، در اطراف منطقه برنامه ریزی شده اولیه، مناطقی ایجاد شد که فاقد امکانات مناسب شهری بود. بنابراین اگر سیاست‌های مناسبی برای توسعه شهرها اتخاذ نشود، شهرها دچار مشکلات عدیده‌ای شده و شهرهای عقب مانده، توسعه نیافته و یا فاقد امکانات مناسب زندگی، ایجاد می‌شوند. این مساله، نشان دهنده تأثیر یک مجموعه شهری کوچک بر توسعه منطقه‌ای می‌باشد. شهر اصفهان نمونه بسیار خوبی از توسعه برنامه ریزی شده و نظام مند می‌باشد. امروزه اصفهان محیط مناسبی برای زندگی افراد بوده و سیاست‌های مناسبی برای توسعه آن اجرا شده است. این سیاست‌ها باعث گردیده، اصفهان به یک قطب اقتصادی در کشور تبدیل شود و تأثیرات بسیار زیادی بر اقتصاد کشور داشته باشد. هر چند در طول تاریخ، اصفهان همیشه شهر بوده، ولی هیچ‌گاه توسعه آن مانند زمان صفویه و نیز چند سال اخیر نبوده است. به عنوان مثال اصفهان در گذشته با داشتن قابلیت‌های کشاورزی و همچنین موقعیت مرکزی، توسعه چندانی نداشت. اما از زمانی که سیاست‌های شهری مناسبی (مانند زمان صفویه) در آن اجرا شد، به سرعت توسعه پیدا کرد؛ به طوری که بافت شهری آن زمان بافت بسیار مناسبی حتی برای امروز بود. این سیاست‌های مناسب سبب گردید، امروزه نیز افراد رغبت زندگی کردن در آن شهر را داشته باشند. در آن مقطع، شهری مانند قزوین هم تأسیس شد، ولی به علت اتخاذ سیاست‌های نادرست توسعه چندانی نیافت. از این گونه مثال‌ها می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که وجود سیاست‌های خوب برای شهرها، تا چه اندازه می‌تواند توسعه مناسب به همراه داشته باشد. در کشور ما جز شهر تهران که به علت مرکزیت سیاسی، اقتصادی و اداری، رشد خوبی داشته است، اصفهان یکی از بهترین مناطقی است که از نظر فرهنگی و هم از نظر اقتصادی (در ابعاد مختلف صنعتی، کشاورزی، خدمات و ...) توسعه آن همه جانبه می‌باشد. در مقایسه این دو شهر، مشهد به خاطر وجود مرکز مذهبی-فرهنگی، توسعه یافته، ولی از سویی



بنگاه‌های زیست گاهی یا بنگاه‌های شهری^۶ را تشکیل دادند که در واقع مجموعه‌ای از شهرک‌ها و دهکده‌ها بود که استقلال نسبی داشته و مالیات مستقیم به دولت نمی‌پرداختند. در حال حاضر حدود ۶۰٪ کالاهای سبک را همین نوع بنگاه‌ها در چین تولید می‌کنند. البته با یک مهندسی خوب و یک برنامه آمایشی و انتقال تکنولوژی، این بنگاه‌ها را به کلان‌شهرها مرتبط کرده‌اند، که همین مساله باعث تعامل تکنولوژیک، جذب سرمایه و پشتیبانی مناطق آزاد و کلان‌شهرها می‌شود. همچنین مناطق آزاد خود را به صورت جزیره‌ای منفرد سامان نداده، بلکه با یک برنامه آمایشی پیوند لازم را برقرار کرده‌اند. تمامی این موارد، اقتصاد چین را به غول اقتصاد جهان تبدیل کرده‌است.

شرطیاً اگر اجازه بدهید، محور جدیدی را مطرح کنیم. بازیگران متنوعی در شهر وجود دارند؛ ولی شهرداری به عنوان مهمترین نهاد موثر بر اقتصاد شهری شناخته شده است. نهاد شهرداری به طور خاص چه نقشی ویژه‌ای در سیستم مدیریت اقتصاد شهری دارد؟

فردین یزدانی: به طور یقین تأثیرات زیادی بر اقتصاد شهری می‌تواند داشته باشد، ولی به عقیده بنده مهم‌ترین عامل نیست. در حال حاضر با توجه به محاسبه‌ای که انجام گرفته، هزینه استقرار، در حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد سرمایه‌گذاری اولیه برای ایجاد شغل در تهران است. عوامل متعددی بر هزینه استقرار مؤثرند که مهم‌ترین آن‌ها، دولت، عوامل اقتصاد کلان و در نهایت شهرداری‌ها هستند. شهرداری از طریق قواعد کاربری زمین، اجرای طرح‌های نوسازی در بافت‌های قدیمی و پروژه‌های محرک توسعه، می‌تواند تأثیرگذار باشد. مهم‌ترین ابزاری هم که به این منظور در اختیار دارد وضع عوارض، تعرفه‌ها و قواعد تغییر کاربری بر زمین است، که می‌تواند هزینه‌های استقرار را افزایش یا کاهش دهد. متناسب با افزایش یا کاهش هزینه‌ها، ساختار اقتصاد شهر نیز تأثیر می‌پذیرد.

مسعود غنی زاده: برای بررسی تأثیر، باید معیارهایی مشخص کنیم. به طور کلی عوامل راهبردی مؤثر در توسعه شهری همان طور که قبلاً نیز اشاره شد عبارتند از: جمعیت (جابجایی جمعیت، مهاجرت، حاشیه نشینی و...)، زمین (که دولت است که با توجه به آمایش سرزمین و مسائل متعدد توسعه‌ای در سطح ملی تصمیم می‌گیرد که شهر چه توسعه و چه طرح‌هایی داشته باشد)، زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری، (که بررسی می‌کند از بین نهادهایی که مدیریت شهری دارند چند درصد در بخش عمرانی شهر اثر دارند. به عنوان مثال، کل بودجه شهرداری تهران در سال گذشته حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان بوده که تنها ۴۰ تا ۵۰ درصد آن عمرانی بوده است. این مقدار مشخص، تأثیری در پروژه‌های نهادهایی که به صورت بخشی عمل می‌کنند نداشته و در نتیجه تأثیرگذاری چندانی نیز ندارد.) حمل و نقل و IT و در نهایت نیروی کار (استفاده از نیروی کار، ایجاد اشتغال، مدیریت روابط کار، بحث کارفرما و کار). با نگاهی گذرا به این عوامل متوجه می‌شویم که شهرداری در هیچ یک از آن‌ها تأثیرگذار اصلی نیست. مگر در آثار تصمیمات، که در اقتصاد به آن انتظار ناشی از آثار و پیامدهای می‌گوییم. به عنوان مثال ممکن است یک تصمیم در شورای

دیگر در بعد اقتصادی، توسعه چندانی نداشته است. زیرا موقعیت شهر برای سرمایه‌گذارانی که اهداف اقتصادی را پیگیری می‌کنند، مناسب نمی‌باشد. بنابراین شهر با ترافیک و مشکلات شهری بیشتر و برنامه‌ریزی کمتر (به ویژه در بافت‌های مرکزی) توسعه یافته و با وجود سیاست‌های اصلاحی و تجدید ساختاری که در آن اجرا شده، ساختار مرکزی تغییر چندانی نکرده است.

به طور کلی شهرهایی مانند اصفهان، تهران، مشهد، تبریز و ... زمانی که رشد پیدا می‌کنند، اطراف آن‌ها نیز شامل حال این رشد شده و آثار اقتصادی دنباله‌داری (آثار جانبی)، همچون افزایش امکانات تولید، افزایش فضاهای اقتصادی، افزایش درآمد و فعالیت‌های اقتصادی را در پی دارد. اگر سیاست‌های مناسبی در این زمینه ایجاد شود، این رشد می‌تواند تبدیل به توسعه به مفهوم کیفی آن گردد.

کمال اطهری: به عقیده بنده در فرایند تمرکززدایی، شهرها نباید صرفاً توجه خود را به وضع قانون معطوف کنند. به عنوان مثال، به مناطق آزاد اختیاراتی داده شده است که با وجود این اختیارات (هر چند ناقص)، به هیچ وجه نقش واقعی خود را ایفا نکرده‌اند و به جای نقش توسعه‌ای در کشور، در نهایت محل ورود آزاد کالاهای بوده‌اند. حال اگر فرض کنیم به شهرها نیز چنین اختیاراتی داده شود، نتیجه‌ای غیر از آن در پی نخواهد داشت. بنابراین در درجه اول باید توجه مدیریت شهری را (اعم از شوراهای و شهرداری) بر تعامل مثبت با حاکمیت (قوه مقننه و مجریه) متمرکز کرده و به جای این که در درجه نخست، به افزایش اختیارات مالی توجه کنیم، به تقویت مباحث نظیر تهیه طرح

در وضعیتی که دولت به سمت تمرکززدایی و واگذاری قدرت پیش رفته، اقتصاد شهری نیز نمود بیشتری پیدا می‌کند

جامع و خصوصاً نظام طرح‌های آمایشی و کالبدی و ... پرداخته و سپس در یک فرآیند تدریجی، اختیارات مالی لازم را کسب کنیم. به عنوان مثال در شهرها، قوانینی را شبیه قوانین ایجاد مناطق آزاد که در اصطلاح به آن‌ها پهنه‌های کارآفرینی^۴ می‌گویند وضع کنیم. نهادها برای شکل‌گیری، به حداقلی از سود و نفع مادی نیاز دارند. اما در ایران از ابتدای مشروطه باور بر این بوده که قانون‌گذاری صرف کفایت کرده و توسعه همواره یک امر دولتی به حساب آمده است. در رابطه با تمرکززدایی نیز هر چند که به شدت مورد نیاز است اما مهندسی فرآیند آن، بسیار مهم‌تر است؛ زیرا باید توأم با مهندسی وابسته به مسیر^۵ انجام گردد.

در ایران، ریشه‌های سرمایه اجتماعی توسعه شهری را دارا هستیم، اما باید به گونه‌ای تدریجی به نهادسازی آن پرداخته و چنانچه این روند ناگهانی باشد، آسیب بسیاری در پی خواهد داشت. در سطح جهانی اقتصادهایی موفق هستند که این روند را به صورت تدریجی طی کرده باشند. به عنوان مثال در اقتصاد چین، پیش از این که اصلاحات آن شروع شود، واحدهای اقتصادی به نام کمون وجود داشت که استقلال نسبی داشته و زمانی که اصلاحات آغاز شد، این سرمایه‌های اجتماعی نه تنها از بین نرفته، بلکه نهاد جدیدی به نام



فردین یزدانی
کارشناس ارشد برنامه ریزی اقتصادی،
پژوهشگر مطالعات اقتصاد شهری

شهر و یا شهرداری (مثل بحث تراکم)، اتخاذ شود که موجب تغییر نگرش و تصمیم گیری بازیگران اقتصادی شود و موجب پاره ای تأثیرات در یک برهه کوتاه مدت شود.

فردین یزدانی: بنده در این مورد با بخشی از صحبت های آقای دکتر موافق نیستم. به عنوان مثال شهرداری های چین از طریق سرمایه گذاری در مراکز کار و فعالیت در چند شهر اصلی چین، حجم زیادی از اشتغال زایی و رشد اقتصادی را در آن شهرها ایجاد کرده اند، که عمدتاً از طریق سرمایه گذاری در بافت های فرسوده آن شهر و ایجاد مراکز کار و فعالیت با مکانیزم های خاص مالی، صورت گرفته است. بنابراین شهرداری ها می توانند تأثیراتی این گونه، بر اقتصاد شهر بگذارند. البته در بحث جمعیت و نظام تقسیم کار که بین وزارت مسکن و شهرداری صورت می گیرد، تأثیر کمی دارند. به طور کلی در ایران، شهرداری ها تنها از طریق تراکم فروشی تأثیر گذار بوده اند، ولی اگر نظام تدوین توسعه شهری تغییر کند و بخشی از اختیارات به شهرداری ها سپرده شود، تأثیر بیشتری خواهند داشت؛ همان گونه که در بسیاری از کشورها نیز به این گونه است.

ژوپیلا: البته در حال حاضر، چند راهبرد کلان در این زمینه وجود دارد که بر اساس آن، شهرداری ها می توانند نقش برجسته ای ایفا کنند. مهم ترین آن ها رویکرد تمرکززدایی است، که در برنامه های توسعه نیز به آن اشاره شده است. مواد ۱۳۶ قانون برنامه سوم و ۱۳۷ قانون برنامه چهارم، نشان می دهد که تصمیم گیری ها و اختیارات باید به سمت سطوح محلی منتقل شود. ادبیات بحث تمرکززدایی نیز به همین موضوع اشاره می کند، به این معنا که اگر از اولین مرحله که تراکم زدایی است شروع کنیم تا تفویض اختیارات و واگذاری قدرت، نهاد های محلی، اهمیت خاصی پیدا می کنند و از حالت نماینده دولت بودن خارج می شوند. البته تغییراتی نیز در این زمینه دیده می شود؛ به عنوان مثال زمانی شهردارها از طرف وزارت کشور تعیین می شدند، ولی در حال حاضر از طرف نهاد محلی تعیین می شوند. این تغییرات نهادی، شهرداری ها را به سوی جایگاه مؤثرتری پیش می برد که در آن اهمیت بیشتری پیدا خواهند کرد.

مرتضی غنی زاده: البته لزوماً این گونه نیست که تنها به واسطه گنجاندن یک قانون و یا چند ماده در برنامه توسعه، تحولات عمیقی در این زمینه حاصل شود. به نظر می رسد قوانین توسعه ای کشور، باید به دنبال خود نهاد پیگیری کننده و نهاد متبلور کننده این موارد را نیز ایجاد کند. البته این نهاد نباید وابسته به قوه مجریه، مقننه و حتی قضائیه باشد، بلکه می تواند یک NGO و یا مجموعه ای از نخبگان باشد. ولی باید افرادی که مسئول پیگیری مصوبات هستند، در قالب سیستم های موجود، هیچ تابعیتی به طور مستقیم نداشته باشند؛ چرا که هر تغییری مسلماً با مقاومت روبرو می شود؛ به این معنا که با تصویب یک قانون و یا برنامه، امتیازاتی از مجموعه ای گرفته و به مجموعه یا مجموعه های دیگری منتقل می شود. به طور طبیعی، این موضوع مقاومت هایی را در پی دارد و این مقاومت گاهی به قدری شدید است که اجازه اجرا و ظهور قوانین را نمی دهد. در هر صورت، وجود چنین دیدگاهی را به فال گرفته، ولی باید با نهادسازی هایی همراه باشد، تا بتواند در نظام های مدیریتی و اقتصاد شهری متبلور شود. برای تحقق این امر، باید نهادها و پیگیری کنندگانی به وجود بیایند.

فردین یزدانی: البته مدیریت واحد شهری الزاماً به این معنا نیست که، شهرداری عهده دار همه کارها شود. بلکه یک سیستم مدیریتی است که می تواند چند بازیگر داشته باشد، ولی استراتژی های آن باید تعریف شده و به صورت یکپارچه باشد. در ایران، بحث مدیریت واحد شهری از سال ۱۳۷۵ شروع شد. این واقعیتی است که به عنوان مثال، تهران را بدون در نظر گرفتن کرج و اسلامشهر، نمی توان مدیریت کرد؛ چرا که هر اتفاقی که در آنجا رخ دهد در تهران نیز تأثیر گذار است، بنابراین مدیریت واحدی می خواهد. این مسأله از زمان مطرح شدن تاکنون، راه حل مشخصی پیدا نکرده است. برای تحقق این امر، شروطی لازم است که به نظر نمی رسد، در آینده نزدیک، به واقعیت بپیوندد.

مسعود غنی زاده: البته به نظر بنده وقوع این مسأله، بستگی به افراد و تفکرات آن ها نسبت به مدیریت شهری و اقتصاد شهری دارد. به طور طبیعی، وقتی در دانشگاه و نظام آموزشی، هنوز در این مقوله، نظریه پردازان قوی ای وجود ندارند، در نهادهای محلی، اجرای چنین مباحثی در برنامه های توسعه ای، با مشکل مواجه هستیم. وجود پاره ای مصوبات هم، به دلیل نیازی بود که احساس می شد؛ ولی باید دید که چقدر به نهادهای سازی آن توجه شده است.

فردین یزدانی: تصور می کنم اگر سیستم، به این موضوع احساس نیاز کرده بود، به طور یقین تا به حال اجرایی شده بود. اگر نیاز، خواست و همت مدیریتی وجود داشت، به خودی خود، این مسأله نیز حل می شد. ولی بنا به هر دلیلی، مجموعه سیستم مدیریتی (علی رغم احساس نیاز بخشی از آن) به این سمت حرکت قابل توجهی نکرده است.

ژوپیلا: آیا مواردی وجود داشته که شما مشکلات مرتبط با اقتصاد شهری را به علت عدم وجود سیستم مدیریت، هماهنگ و یکپارچه بدانید؟ یعنی مواردی را می توان برشمرد که کارکرد نادرست اقتصادی شهری، به دلیل اعمال نشدن مدیریت یکپارچه بوده باشد؟

مسعود غنی زاده: مثال های متعددی در این زمینه وجود دارد؛ از نظام توزیع ارزاق گرفته تا نظام مسکن، قیمت گذاری زمین، حمل و نقل عمومی و حتی آلودگی هوا. یکی از عمده ترین دلایل نابسامانی تمامی این موارد، عدم اعمال مدیریت صحیح و یکپارچه بر کار نهادهای اقتصادی است.

توسعه اقتصادی بخشی از مفهوم کلی توسعه شهر است که می تواند برای سایر ابعاد توسعه، زیربنا باشد

فردین یزدانی: مثال عینی دیگری در این زمینه، بحث فروش تراکم در تهران است. با توجه به تحقیقات انجام شده، این موضوع در دهه ۷۰، نظام توزیع درآمد را در تهران به شدت دستخوش تغییر کرد؛ و عدم هماهنگی بین مدیریت اقتصاد کلان و مدیریت شهری، باعث شد که شهرداری تهران، تصمیم به فروش تراکم گرفته که این فروش، شهرداری را به دستگاه توزیع رانت تبدیل کرد. این رانت هم به سهم خود نابرابری نظام توزیع درآمد را در تهران تشدید کرد و باعث شد



بوده، چرا که بسیاری از مدیران شهرها حتی با مفاهیم پیشرفت و توسعه شهری و اقتصاد آشنایی ندارند. در بسیاری از کشورهای دنیا مدیران باید پیش زمینه های اولیه ای را دارا بوده و این جز قانون کشور آنها است. در حالی که مدیران بسیاری از شهرهای ما این پیش زمینه ها را دارا نبوده و حتی برنامه ریزی منسجمی نیز برای مدیریت شهری نداریم. بنابراین باید قوانین و مقررات را به گونه ای هدایت کنیم که افرادی که در رأس امور شهرها قرار دارند، ویژگی های لازم برای مدیریت شهری را دارا باشند. بخش دیگری از مشکلات که در شهرهای ما وجود دارد به ساختارهای فرهنگی برمی گردد، در بسیاری از شهرهای کشور ما افراد، فرهنگ شهرنشینی مناسب و یا فرهنگ مشارکت نداشته و بنابراین به فرهنگ سازی (به ویژه در ابعاد توسعه شهری و توسعه اقتصاد شهری)، و مدیریت واحد برای اداره شهرها نیازمند هستیم. عدم داشتن مدیریت واحد در بسیاری از شهرهای کشور یکی دیگر از مشکلاتی است که در این زمینه با آن مواجه هستیم. در برخی از شهرها، خود شهر تصمیم گیر نبوده و بسیاری از تصمیم ها را یک سازمان بزرگ تر که در استان و یا کشور وجود دارد برای آن شهر می گیرد. یکی از بزرگ ترین چالش های ما در کشور همین است که در بسیاری از موارد مدیران شهر، شهر را اداره نمی کنند و این موضوع از نظر ساختاری شهر را دچار مشکل کرده و مانع برنامه ریزی جامع برای توسعه شهرها می شود.

اگر خواستار اداره مناسب شهر باشیم، باید از تجربه هایی که در بسیاری از مناطق پیشرفته دنیا در این زمینه وجود دارد استفاده کنیم. یعنی شهرها را در قالب دولت ها، حکومت ها و یا واحدهای مدیریت محلی سازمان دهیم. البته بخشی از این موضوع، در کشور پیشرفت کرده است. به عنوان مثال در بحث شوراها و مسائل مربوط به آن پیشرفت خوبی دیده می شود و همین موضوع سبب گردیده که بخشی از مشکلات در زمینه برنامه ریزی، تدوین مقررات و تصمیم گیری ها حل شود. اما هنوز تا زمانی که شهر به صورت واحد اداره شود فاصله زیادی داریم. اگر بتوانیم تمام مسائل مربوط به شهرها را به خود شهرها واگذار کرده و به عنوان مثال برای اداره آب، برق، گاز و ... خارج از منطقه یا استان تصمیم گیری نشود، می توان امیدوار بود که شهرها در رقابت برای توسعه قرار بگیرند و هر کدام امکانات مناسب تری برای زندگی فراهم کنند. همچنین اگر مدیران آن ها نیز واجد شرایط مناسب برای اداره شهر باشند، موفقیت های بیشتری در اداره شهرها حاصل خواهد شد.

کمال اطهری: به طور کلی اقتصاد ایران (و به تبع آن اقتصاد شهری)، کارکرد درستی ندارد. مجموعه سیاست گذاری ها و تنظیمات اقتصادی (از قبیل تنظیم رابطه دولت با بنگاه ها و خانوارها)، به صورت سنجیده ای صورت نگرفته است و به درستی اجرا نمی شود (مانند قانون برنامه چهارم و چشم انداز آن). در این میان، نقش دولت در روابط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بسیار بالا نبوده است. این مساله پیش از انقلاب تاکنون در کشور وجود داشته است. پیش از انقلاب، کل بنگاه ها و بخش خصوصی ایران، با حاکمیت آن زمان به بن بست رسیده بودند، چرا که با تنظیمات دولت، زنجیری به پای بخش خصوصی زده شده بود و علی رغم این که اقدامات عمرانی بسیار وسیعی انجام می شد، اما بنگاهها خواستار شرکت در فرآیند قانون گذاری بودند. در حال حاضر نیز دولت علی رغم هزینه های بسیار بالایی که در زمینه رفاه اجتماعی می کند،

که آثار آن حتی در سطح ملی هم منتشر شود و باعث عدم هماهنگی، بین مدیریت اقتصادی و مدیریت شهر گردید.

شرویلدا البته می توان ریشه عدم هماهنگی را به دلیل کمبود بعضی از اختیارات و منابع درآمدی جایگزین در شهرداری، عنوان کرد. چرا که اگر منابع درآمدی جایگزینی در اختیار شهرداری بود، به سمت فروش تراکم روی نمی آورد.

فردین یزدانی: به لحاظ تئوریک وظیفه دولت مرکزی، اولاً کمک کردن به منابع مالی شهرداری ها و ثانیاً تعیین کردن چارچوب قانونی برای کسب درآمد توسط آن ها می باشد. متأسفانه در کشور ما چنین چیزی وجود نداشته است. به طور مثال، در دهه ۷۰ به دنبال شعار کوچک سازی دولت، کمک های مالی دولت به شهرداری ها نیز به شدت کاهش یافت و در نتیجه، شهرداری راهی به جز فروش تراکم، برای تأمین درآمد خود پیدا نکرد.

مسعود غنی زاده: البته ممکن است راه حل های مناسب تری نیز وجود داشته باشد. اما در کل این گونه پدیده ها نشان دهنده آسیب در سیستم است؛ و اگر این آسیب برطرف نشود، این گونه پدیده ها، همچنان به وجود خواهد آمد. بنابراین در مسائل اقتصاد شهری با بروز چنین علائمی نباید به دنبال پاک کردن صورت مساله باشیم، بلکه باید علت به وجود آمدن این علائم را جستجو کنیم.

منصور ملکی: به عنوان جمع بندی مباحث، لطفاً نظر تان را راجع به مهم ترین چالش ها و فرصت هایی که در عرصه اقتصاد شهری ایران وجود دارد بفرمائید.

مرتضی عزتی: همه کشورها به دنبال توسعه و بهبود وضعیت زندگی شهروندان خود هستند، ولی ممکن است رویکرد هر کشور به این موضوع متفاوت باشد. به عنوان مثال ممکن است در کشوری مانند ایران، مفاهیم فرهنگی و اجتماعی بیشتر مورد توجه قرار گیرد و در کشوری دیگر مسائل اقتصادی دارای اهمیت بیشتری باشد.

امروزه تا حد زیادی توسعه را مترادف توسعه انسانی می دانند. این موضوع حاکی از آن است که در محوریت توسعه بیشتر به ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اعتقادی، معنوی و ... توجه می شود. حال اگر بخواهیم به دنبال مفهوم جامع توسعه برویم نیاز به امکاناتی داریم که این امکانات اولیه در شهرها وجود دارد و باید این منابع را متناسب با نیازهای شهر به بهترین وجه تخصیص بدهیم. این تخصیص منابع، به خودی خود انجام نمی پذیرد، بلکه باید با برنامه ریزی متناسبی، روندهای موجود را به سمت روند مطلوب سوق داد.

یکی از مشکلاتی که در شهرهای ایران وجود دارد، برنامه ریزی نامناسب و عدم برنامه برای توسعه و بهبود وضعیت شهرها است. در حال حاضر بسیاری از شهرهای ایران برنامه ای برای توسعه نداشته و برای توسعه آن هدف گذاری نشده است، این مساله، نشان دهنده مشکل مدیریتی است. در بسیاری از شهرهای ایران مدیریتی وجود ندارد و اگر به ظاهر هم وجود داشته باشد، مدیریت کارآمد شهری نیست. مدیر شخصی است که بتواند مجموعه ای را که در اختیار دارد، به سمت اهداف مطلوب سوق دهد. مشکل مدیریت شهری در شهرهای ما به شدت حاد



در این زمینه توفیقی نیافته است. یکی از نشانه‌های آن از لحاظ شهری، اسکان غیررسمی است.

از دیگر نشانه‌های تنظیمات نادرست اقتصادی و اختصاص فضا این است که بنگاه‌های اقتصادی ترجیح می‌دهند به جای این که در تهران استقرار یابند، در دبی مستقر شوند. سامان دهی فضا در طرح جامع پیشین تهران، به هیچ وجه متوجه دوران نوین نبوده و تأکید خود را بر روی تمرکززدایی سلبی و راندن فعالیت‌ها از شهر تهران گذاشته است. این گونه کارکردهای نادرست سبب گردیده که بنگاه‌های اقتصادی نتوانند با بخش دولتی رقابت کنند، در صورتی که بنگاه‌ها و بخش خصوصی برای این که رقابت در جامعه جاری شود به وجود آمده‌اند. نتیجه‌ای که از این مباحث گرفته می‌شود این است که اکنون شهرداری با وضع خوبی روبرو نبوده و به هیچ وجه به تنهایی از عهده آن نیز بر نمی‌آید. لذا گرفتن اختیارات محض (آن هم به سرعت)، به هیچ وجه به نفع مدیریت شهری نیست. گرفتن اختیارات باید با مجموعه‌ای از راهبرد های سیاسی و اقتصادی (چه از لحاظ اقتصاد ملی و چه تنظیمات فضایی در چارچوب ملی)، همراه باشد. به عنوان مثال همین مساله بافت‌های فرسوده (که در واقع انباشت کارکردهای نادرست ۵۰ سال گذشته است)، با گرفتن اختیارات محض، حل نمی‌شود. البته با تمام این احوال، اختیارات شهرداری‌های ما در زمینه اقتصاد شهری بسیار محدود بوده و حتی اختیاری در زمینه مالیات بر مستغلات هم ندارند، در صورتی که در تمامی کشورهای جهان، اساس مالیات بر مستغلات برای شهرداری‌ها است. در مساله بافت‌های فرسوده، شهرداری‌های ما نه تنها در نحوه فروش اوراق مشارکت، شرکت ندارند بلکه حتی اگر بافت‌های فرسوده را هم نوین کنند، تمامی مالیات بر مستغلات و نقل و انتقالات آن به دولت داده می‌شود. در صورتی که اگر بخشی از مازاد مالیات بر درآمد و تمامی مالیات بر مستغلات (حتی برای یک مدت محدود) به شهرداری سپرده شود، می‌تواند موجب بهبود تراز مالی آن شود. در این صورت، بهبود تراز مالی بدون گرفتن اختیارات هم محقق می‌شود.

ما فرصت‌های فراوانی از نظر نیروی کار زبده، تأسیسات زیربنایی پیشرفته و دانشگاهی داریم که همگی بستر بسیار مناسبی برای اقتصاد دانش در کلان شهرها محسوب می‌شوند که از این سرمایه‌های علمی و فرهنگی باید استفاده بهینه‌ای صورت بگیرد. ولی متأسفانه مشاهده می‌کنیم تنظیماتی که برای جریان سرمایه، کار و فن آوری ایجاد شده است، با تنظیماتی که برای کل سیاست‌های کشور مقرر شده، همخوانی ندارند. این عوامل مانع استفاده از سرمایه‌های غنی انسانی، اجتماعی، زیربنایی و مالی می‌شود. این مشکلات در کلان شهرهایی که جهانی نبوده و به آن‌ها نام سیاه چاله داده می‌شود (مانند تهران، بغداد و ...)، بررسی شده و دلایل متفاوتی برای هر یک از آن‌ها ذکر می‌شود. به عنوان مثال ممکن است علت بروز این مشکلات در یک کشور جنگ، فقر و ... باشد، ولی در ایران علت این که کلان شهرها جهانی نبوده و نمی‌توانند زمینه توسعه پایدار خود و کشور را ایجاد کنند، صرفاً سوء مدیریت است.

یادداشت:

1. Spatial
2. City Development Strategy
3. Economic of Scale
4. Enterprise Zone
5. Path Dependent Engineering
6. Township Enterprise

تجربیا به عنوان سؤال آخر، جمع بندی شما از موضوعات مطرح شده و نیز مهمترین فرصت‌ها و چالش‌های پیش رو در اقتصاد شهری چیست؟

فریدین یزدانی: در حال حاضر مهم‌ترین چالش پیش رو، همان چالش نظام درآمدی مدیریت شهری است، که می‌تواند به نحو مناسب با همکاری شهرداری‌ها و مدیریت اقتصاد کلان حل شود.

چالش دیگر، بحث عدم وجود سیستم مدیریت یکپارچه است، که تأثیرات منفی زیادی بر روی کل فضای شهر گذاشته و باعث کاهش زندگی پذیری و فعالیت پذیری شهری می‌شود. تا زمانی که با رویکرد سیستمی به سمت مدیریت واحد نرویم، این مشکل نیز، حل نخواهد شد. در بخش فرصت‌ها هم گرایشات منطقه‌ای (تمایل بخشی از بدنه مدیریت ملی به تفویض اختیارات به رده‌های پایین تر و افزایش اختیارات استاندارها و سایر مقامات رده‌های پائینی)، می‌تواند کمک شایانی به مدیریت شهری باشد.

فرصت دیگری نیز که اخیراً ایجاد شده، وزارت مسکن حرکتی را با کمک وامی که از بانک جهانی گرفته، آغاز کرده است، و سعی دارد طرح‌های CDS را وارد نظام برنامه ریزی شهری کشور کند. این طرح‌ها در واقع نقش اقتصادی و اجتماعی شهر را در چارچوب فضای ملی تعریف کرده، و به نوعی برنامه‌ها و سیاست‌های خاص اقتصادی هر شهر را مشخص می‌کند. در واقع این طرح‌ها، پیش نیاز طرح‌های جامع و تفصیلی شهری هستند. این اقدام مثبت برای اولین بار در قزوین اجرا خواهد شد و کمک شایانی برای تلفیق مدیریت کلان و مدیریت اقتصاد شهری می‌باشد، و بسیاری از مشکلات موجود را از لحاظ تئوریک و برنامه‌ای حل خواهد کرد.

مسعود غنی زاده: به عقیده بنده، یکی از بزرگترین چالش‌های پیش رو، این است که هنوز یک تبیین صحیح از جایگاه شهرها در نظام سلسه مراتبی مدیریت کشور وجود ندارد. به عبارت دیگر، تناقض بین قوانین و مقررات قدیمی و توسعه‌ای که در برنامه چهارم، به عنوان فرصتی برای مدیریت شهری ایجاد شده، باید برطرف گردد. در بعد آمایش سرزمین نیز باید جایگاه شهرها، به عنوان مجموعه‌های جمعیتی که دارای مأموریت و علت وجودی مشخصی هستند، هر چه زودتر روشن شود. چالش بعدی، وجود قوانین و مقرراتی است که به دلیل سیاست‌های تمرکزگرایانه دهه ۴۰، اختیارات را از مدیریت‌های شهری و شهرداری‌ها گرفته و در سیستم دولتی، متمرکز کرده است. امروزه متناسب با سیستم عدم تمرکز باید در این قوانین نیز تجدید نظر شده، تا دیده‌گاه‌های توسعه‌ای برنامه چهارم، قابلیت اجرا پیدا کند.

چالش دیگر، افزایش جمعیت شهرهاست. جمعیت ساکن در شهرها، ممکن است این خطر را ایجاد کند که در آینده‌ای نه چندان دور یک جمعیت تک قطبی داشته باشیم.

به عقیده بنده، اگر به این چالش‌ها توجه شود، می‌توان از فرصتهایی که در برنامه چهارم توسعه، پیش بینی شده، به خوبی استفاده کنیم. از جمله فرصت‌های پیش رو، مشارکت مردم در اداره امور کشور با استفاده از نمایندگان منتخب است که این فرصت‌ها در آینده می‌تواند، شهرهای مطلوب و با کیفیتی را فراهم کند.

همچنین فرصتی که سیستم اطلاعاتی و ارتباطاتی (IT) فراهم کرده است، از جمله فرصت‌هایی است که اگر در تعاریف کلان مشکلی نداشته باشیم، می‌توانیم در شهرها نیز به خوبی از آن‌ها استفاده کنیم. بیشترین تولیدی که ارزش افزوده بالایی دارد، (تولید نرم افزاری و دانش محور)، در همین مجموعه شهری کشور اتفاق می‌افتد.



خصوصی سازی خدمات شهری، ضرورت ها، سطوح، روش ها، موانع و راهبرد ها*

□ دکتر علی عسگری

عضو هیات علمی دانشگاه برنردون-کانادا عضو گروه برنامه ریزی شهری
و منطقه ای پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس

چکیده

طی دهه های اخیر، خصوصی سازی در راس سیاست های شهری، منطقه ای و محلی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه بوده است. دلایل متعددی زمینه ساز این روند بوده اند. از جمله این دلایل می توان مشکلات مالی شهرداری ها، صرفه جویی در هزینه ارائه خدمات شهری، بهبود کیفیت خدمات، افزایش رضایت شهروندان و افزایش مشارکت بخش غیر دولتی و مردمی در اقتصاد شهر را عنوان کرد. شهرها نیز متناسب با موقعیت خود در ساختار حکومتی و اداری به گونه های متفاوتی در این رابطه عمل نموده اند. برخی خصوصی سازی را به صورت موردی و در سطوح نسبتاً محدودی به اجرا گذاشته اند، در حالی که در برخی از کشورها، شهرها اقدام به اجرای برنامه های جامع خصوصی سازی خدمات شهری نموده اند. خصوصی سازی خدمات شهری همانند خصوصی سازی سایر خدمات و فعالیت های دولتی به شیوه های سنتی و مدرن از قبیل قراردادهای پیمانکاری، رقابت مدیریت شده، فروش دارایی، اجاره و رهن، مشارکت، فرانسیز و غیره صورت پذیرفته اند.

شواهد و تجربیات موجود نشان می دهند که خصوصی سازی خدمات شهری به عنوان یک سیاست و شیوه در مدیریت شهری با چالشها، موانع و مشکلات متعددی مواجه است و موفقیت آن به ابعاد و اندازه های این موانع بستگی دارد. با آنکه هر کشور و شهری ویژگی هایی دارد که بر موفقیت سیاست خصوصی سازی تأثیر می گذارند ولی تجربیات کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته از نظر روش های به کار گرفته شده و همچنین موانع و مشکلات موجود، در سهای ارزشمندی برای آموختن دارند. این مقاله ضمن تشریح دلایل و رویکردهای موجود در زمینه خصوصی سازی خدمات شهری به بررسی سطوح خصوصی سازی خدمات شهری و روش های به کار گرفته شده به منظور شناسایی موانع و مشکلات و همچنین راه کارهای انتخاب سیاست و روش های مناسب مبتنی بر ادبیات و تجربیات موجود جهان می پردازد.

* این مقاله در اولین همایش
شهرداری ها و اقتصاد شهری
ارایه شده است.



مقدمه

خصوصی سازی به طور کلی و خصوصی سازی خدمات شهری به طور خاص، یک پدیده جهانی طی سال های اخیر بوده است. اغلب شهرداری ها و دولت های محلی در کشورهای مختلف در این سال ها با چالش های روزانه برای افزایش کمی و کیفی خدمات شهری، کاهش مالیات ها و جوا بگویی بیشتر به نیازهای شهروندان، به دنبال ارایه روش های جایگزین در خدمات شهری بوده اند. در این میان، خصوصی سازی برای بسیاری از مدیران شهری به عنوان یک انتخاب مناسب و معتبر برای ارایه خدمات شهری به منظور کاهش هزینه ها مورد توجه قرار گرفت. گسترش این تفکر در محدوده خدمات شهری نیز تا حدودی منشعب از این ایده اصلی بود که رقابت در بخش خصوصی روش کارتری برای ارایه این نوع خدمات است و به شهروندان قدرت انتخاب بیشتری می دهد. البته در عمل مسایل و مشکلاتی نظیر کیفیت خدمات ارایه شده، عدالت اجتماعی و وضعیت نیروهای کار سابقا شاغل در این نوع خدمات، سوالاتی را در مقابل تجربیات خصوصی سازی در شهرهای مختلف قرار داده اند. اگر چه مطالعات تجربی، شواهد جدی و آشکاری مبنی بر فواید و هزینه های خصوصی سازی خدمات شهری ارایه نکرده اند ولی خواست عمومی برای دریافت خدمات بهتر موجب شده است که خصوصی سازی به عنوان یک گزینه در دستور کار مقامات و تصمیم گیران شهری قرار گرفته و از آن استفاده شود.

هم زمان با ارایه اختیارات بیشتر به شهرها و مناطق، به نظری می رسد نیاز به تجدید نظر در ساختار سازمانها و ادارات شهری و وظایف آنها نیز باشد. کشورهایی که سابقا اختیارات بیشتری را به دولت های شهری و منطقه ای داده بودند، در دهه ۱۹۹۰ میلادی، اقدام به بازسازی گسترده در ساختار وظایف و اختیارات این دولت ها به ویژه از طریق خصوصی سازی خدمات شهری و واگذاری درصد قابل توجهی از خدمات شهری به بخش خصوصی نمودند.

در حال حاضر شهرداری ها در گوشه و کنار جهان در حال خصوصی کردن خدمات شهری هستند. در حالی که خصوصی سازی از سال های طولانی وجود داشته است، اما طی سال های اخیر، شاهد موج گسترده ای از خصوصی سازی خدمات شهری در شهرها و کشورهای مختلف هستیم. بسیاری از شهرها، فعالیت هایی مانند جمع آوری زباله ها، جمع آوری مواد زاید جامد قابل بازیافت، تعمیر و نگهداری خیابان ها، کارآموزی کارکنان و پردازش داده ها را مدتها است که به بخش خصوصی سپرده اند. مطالعات متعددی که توسط سازمانهای تحقیقاتی داخل کشور و موسسات بین المللی مانند بانک جهانی و

انجمن بین المللی مدیریت شهری صورت گرفته اند، نشان می دهند که بسیاری از شهرها خصوصی سازی خدمات شهری را با قبلا آغاز کرده اند و یا در حال انجام آن و یا در حال برنامه ریزی برای آن هستند. کمتر شهری است که حداقل یک خدمت از مجموع خدماتی که شهرداری عهده دار ارایه آن است را خصوصی نکرده باشد.

خصوصی سازی خدمات شهری: مفاهیم و دامنه آن

واژه خصوصی سازی به طور بسیار متنوعی به کار گرفته شده است و این به ویژه در مورد خدمات شهری که یکی از عرصه های عملی خصوصی سازی است بسیار بارز است. لازم است تفاوت خصوصی سازی خدمات شهری با برخی عبارات مشابه که در ادبیات مدیریت و برنامه ریزی شهری مورد استفاده قرار می گیرند روشن گردد. به طور کلی خصوصی سازی فرایندی است که در آن موسسات تحت مالکیت دولت و یا خدماتی که توسط دولت اداره می شوند از کنترل دولت خارج شده و به نیروهای بازار واگذار می شوند. بنابر این خصوصی سازی بخشی از یک حرکت بزرگ تر در جهت غیر متمرکز کردن وظایف دولت ها از طریق واگذاری کارها به سطوح پایین تر دولت مانند دولت های شهری و منطقه ای و همچنین شرکتها و سازمان های خصوصی و غیر دولتی است (Bennet, 1990) همه این روش ها و اقدامات طی سال های اخیر مورد مطالعه و توجه محققان قرار داشته اند. (Kodras, 1997)

در اغلب مطالعات، بحث بر سر خصوصی سازی خدمات شهری و به طور کلی به مسایل و موارد زیر مربوط می شود:

- کاهش فعالیت شهرداری ها و دولت های محلی در ارایه مستقیم خدمات شهری؛
- مشارکت دادن بخش خصوصی در ارایه خدمات شهری.

این بررسی خصوصی سازی را هم به معنای کاهش فعالیت های دولت و شهرداری ها از طریق دخالت دادن نگاه های خصوصی و هم کاهش تصدی دولت از طریق تجاری کردن سازمان های دولتی مورد توجه قرار می دهد. خصوصی سازی خدمات شهری را به صورت کاهش دخالت دولت یا شهرداری در تهیه و مالکیت یک خدمت خاص در نظر می گیریم. این تعریف بنابر این شامل قراردادها، موافقت نامه ها، فرانسیز، رهن و اجاره و خصوصی کردن کامل می شود. خصوصی سازی همچنین می تواند به عنوان شکلی از تمرکز زدایی وظایف مدیریتی از دولت به بنگاه های خصوصی در نظر گرفته شود.

تمرکز زدایی از طرف دیگر می تواند به عنوان توزیع قدرت به سطوح پایین تر دولت به عنوان ابزاری برای بهبود مدیریت شهری و همچنین بهبود روابط نزدیکتر بین ادارات محلی و شهروندان تعریف شود.

دلایل خصوصی سازی خدمات شهری

بررسی های به عمل آمده در زمینه دلایل خصوصی سازی خدمات شهری که توسط ساواس (Savas, 1987) انجام شده است، دلایل بنیانی زیر را در این خصوص ارایه نموده است:

۱- عمل گرایی (Pragmatic): در این حالت مردم از شهرداری



و فشارهای مالی زیادی مواجه هستند. از این رو بسیاری از آنها به این اعتقاد رسیده اند که خصوصی سازی می تواند به آنها در اداره امور شهری و استمرار ارائه خدمات کمک کرده و روش هایی برای پس انداز و صرفه جویی بدون از دست دادن ارائه خدمات را فراهم نماید. به همین دلیل خصوصی سازی یکی از ابزارهای بازسازی و نوسازی مالی دولت های شهری و محلی طی دهه ۱۹۹۰، بوده است.

صرفه جویی در هزینه های ارائه خدمات شهری

بدون شک یکی از دلایل اصلی خصوصی سازی خدمات شهری توسط شهرداری ها صرفه جویی در هزینه ها بوده است. تجربه شهرهایی که خصوصی سازی خدمات شهری را انجام داده اند، نشان می دهد که خصوصی سازی خدمات شهری متناسب با نوع خدمت و روش به کار گرفته شده برای خصوصی سازی، منجر به صرفه جویی قابل توجهی در هزینه ها می شود. بدیهی است در شرایطی که شهرها با مشکلات و فشارهای

مالی مواجه هستند، صرفه جویی در هزینه ها بدون کاهش در کمیت خدمات ارائه شده می تواند برای مدیران شهری جذاب باشد.

بهبود کیفیت خدمات شهری

بسیاری از مدافعان خصوصی سازی خدمات شهری و شهرهایی که این سیاست را اتخاذ کرده اند بر این باور بوده اند که خصوصی سازی می تواند کیفیت خدمات را تا میزان زیادی بهبود بخشد.

افزایش رضایت شهروندان

از آنجا که در بسیاری از شهرها انتخاب مدیران و مسئولان شهری توسط مردم صورت می گیرد، از این رو کسب رضایت شهروندان در ارائه خدمات شهری بسیار مهم تلقی می شود. به همین دلیل در پیدا کردن راه هایی برای افزایش رضایت شهروندان از فعالیت های

می خواهند که خدمات را بهبود بخشد.

۲- **ایدئولوژیک:** در این حالت تمایل به کاهش دخالت دولت و کوچکتر کردن اندازه و تصدی دولت که دولت های شهری نیز دستمای از آنها را تشکیل می دهند وجود دارد.

۳- **تجاری:** زمانی که بخش خصوصی فرصت هایی برای کسب سود در ارائه خدمات شهری مشاهده می کند.

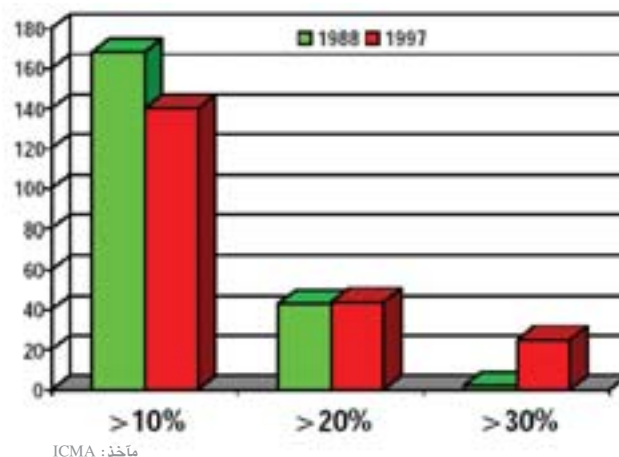
۴- **خواست جمعی:** زمانی که مردم، خصوصی سازی خدمات شهری را برای رسیدن به جامعه ای بهتر قابل توجه می بینند. به صورتی جزئی تر دلایل زیر را می توان به عنوان دلایل اصلی خصوصی سازی ذکر کرد. در مواردی خصوصی سازی ابزاری برای کمک به شهرهایی که دارای مشکلات و محدودیت های مالی هستند مطرح شده است. صرفه جویی در هزینه ها، افزایش کارایی و کیفیت ارائه خدمات شهری، کوچک کردن اندازه دولت، محدودیت های مالی و بودجه ای و کاهش مالیات ها به عنوان دلایل اصلی خصوصی سازی توسط نویسندگان مربوط به خصوصی سازی خدمات شهری توسط شهرداری ها عنوان شده اند. مطالعات و بررسی هایی که توسط انجمن بین المللی مدیریت شهری در سال های ۱۹۸۱، ۱۹۸۸، و ۱۹۹۴ صورت گرفته است، نشان می دهد که صرفه جویی در هزینه ها به عنوان یکی از دلایل اصلی خصوصی سازی توسط مدیران شهری عنوان شده است. (Valentine and Manchester 1998; Morley 1989; Miranda and Anderson 1994). کیفیت بهتر عمدتاً در اولویت دوم قرار داشته است و سایر مطالعات انجام شده نیز نتایج مشابهی را گزارش کرده اند. (Dilger 1996). (Roehm et al., 1989;

در این جا برخی از دلایل اصلی خصوصی سازی خدمات شهری به اختصار توضیح داده می شوند.

مشکلات مالی شهرداری ها و دولت های شهری

دولت های شهری و منطقه ای در اغلب کشورها با مشکلات

روند خصوصی سازی خدمات شهری





شهرداری در ارائه خدمات خصوصی سازی، به عنوان راهی برای افزایش رضایت شهروندان مورد توجه مدیران و مسئولان شهری در کشورهای مختلف قرار گرفته است.

بهبود در سیستم اطلاعات مدیریت

یکی دیگر از منافع که در اثر خصوصی سازی خدمات شهری در شهرهای مختلف تجربه شده و دلیلی برای استمرار فعالیت های خصوصی سازی خدمات شهری شده است، بهبود سیستم اطلاعات مدیریت شهرداری ها است. این بهبود به نوبه خود کارایی سیستم های حسابداری و حسابرسی شهرداری ها را که به طور سنتی بسیار پیچیده است را افزایش می دهد.

کارایی بیشتر بنگاه های خصوصی

یکی دیگر از دلایل خصوصی سازی خدمات شهری آن است که بنگاه های خصوصی دارای کارایی و بهره وری بیشتری نسبت به بنگاه های بخش عمومی هستند. البته برخی بر این باورند که کاهش هزینه ها در خصوصی سازی خدمات شهری، ناشی از دادن دستمزد کمتر در بنگاه های خصوصی به کارگران است. اگر چه ممکن است برخی از بنگاه ها این کار را انجام دهند، ولی دلایل بیشتری برای کارایی بنگاه های خصوصی وجود دارد که عبارتند از:

- کمتر بودن حقوق زمانهای غیر کاری؛
- استفاده از کارگران پاره وقت و غیر ماهر تر؛
- توانایی مدیران در تشویق و تنبیه کارگران؛
- استفاده از سیستم های انگیزشی؛
- کاهش استفاده بیش از ظرفیت و غیر اقتصادی از نیروی کار (Savas, 1992)؛
- استفاده از تکنیکهای مدیریتی بهتر؛
- استفاده از ابزارهای کارتر؛
- انگیزه های بیشتر برای ابداع؛
- استفاده از سیستمهای اطلاعات مقایسه هزینه ها؛
- برنامه ریزی بهتر برای ساعات غیر اوج ارائه خدمت. (Hilke, 1993)

شبیه های خصوصی سازی خدمات شهری

خصوصی سازی موردی

در گذشته و حال بسیاری از خصوصی سازی های خدمات شهری به صورت موردی و آزمایشی بوده است. اگر چه خطرات کلی ناشی از این روش، نسبتاً کم است ولی آثار آن چندان محسوس و آشکار نیست. این نوع خصوصی سازی ها در حقیقت نظام اداری شهرداری را متوجه دو نظام اداری به طور موازی می نماید.

خصوصی سازی جامع

اخیرا برخی از شهرها در کشورهای مختلف، اقدام به تهیه

برنامه های (طرح های) جامع خصوصی سازی خدمات شهری نمودند. به عنوان مثال در آمریکا در کیولند، فیلادلفیا، طرح های جامع خصوصی سازی به عنوان گزینه های جایگزین روش های سنتی سازمان دهی، تامین مالی و ارائه خدمات شهری در نظر گرفته و به مورد اجرا گذاشته شده اند. در آفریقای جنوبی برای شهر ژوهانسبورگ، طرح جامعی بدین منظور تهیه و تدوین شده و از سال ۲۰۰۲ به اجرا در آمده است. خصوصی سازی خدمات شهری در راس سیاست ها و اقدامات این برنامه قرار دارد. در حقیقت توصیه کارشناسان اقتصادی و شهری آن است که خصوصی سازی خدمات شهری زمانی می تواند موفقیت آمیز تر باشد که در چارچوب یک برنامه جامع تهیه و اجرا شود.

شهرداری ها احتیاج به راه حل هایی دارند که مشکلات مالی آنها را کاهش داده، پاسخ گو بوده، جنبه کارآفرینی داشته و در عین حال از نظر حدود پروژه ها و زمان بندی آنها از انعطاف پذیری لازم برخوردار باشد. رسیدن به این ویژگی ها، مستلزم داشتن طرح جامع خصوصی سازی خدمات شهری است. در این طرح ها انواع روش های خصوصی در مورد انواع مختلف وظایف شهرداری ها مورد توجه قرار گرفته و مناسب ترین روش ها در هر مورد انتخاب و پیشنهاد می شود. در این طرح ها حداقل ۱۰۰ تا ۲۰۰ فرصت خصوصی سازی خدمات شهری به شهرداری ها پیشنهاد و ارائه می شود.

برای تهیه چنین برنامه هایی بر اساس تجربیات موجود، حداقل ۹ مرحله به کار گرفته شده است:

۱. ایجاد و توسعه ساختار نهادی برای خصوصی سازی؛
۲. ایجاد برنامه تعدیل و ایجاد انگیزه برای شاغلان خدمات شهری؛
۳. شناسایی تکنیک های مناسب خصوصی سازی خدمات شهری؛
۴. شناسایی خدمات شهری و دارایی هایی که امکان خصوصی سازی در آنها وجود دارد؛
۵. تعیین موانع قانونی و مقرراتی و اجرایی خصوصی سازی و تلاش در جهت رفع آنها؛
۶. ایجاد و معرفی انگیزه های رقابتی اجباری در ارائه خدمات شهری معین؛
۷. ارزیابی امکان سنجی خصوصی سازی خدمات شهری شناسایی شده؛
۸. تعیین میزان بالقوه صرفه جویی در هزینه های ارائه انواع خدمات شهری در صورت خصوصی شدن؛
۹. تهیه برنامه ای برای اجرای خصوصی سازی. (Eggers, 1993)

روش های خصوصی سازی خدمات شهری

روش های متنوعی برای خصوصی سازی خدمات شهری وجود دارند. به طور کلی ۹ روش خصوص سازی در خدمات شهری تجربه شده اند که عبارتند از:

۱. قرارداد پیمانکاری (Contracting out)؛
۲. خصوصی کردن کامل (Load Shedding)؛
۳. رقابت مدیریت شده (Managed Competition)؛



خصوصی سازی خدمات شهری به شیوه قراردادی، صرفه جویی کرده است. در همین گزارش آمده است که شهر فیلادلفیا حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد در این زمینه صرفه جویی داشته است. به هر حال شهرهای مختلف میزان صرفه جویی در هزینه های خود را در اثر خصوصی سازی مورد توجه قرار دارند.

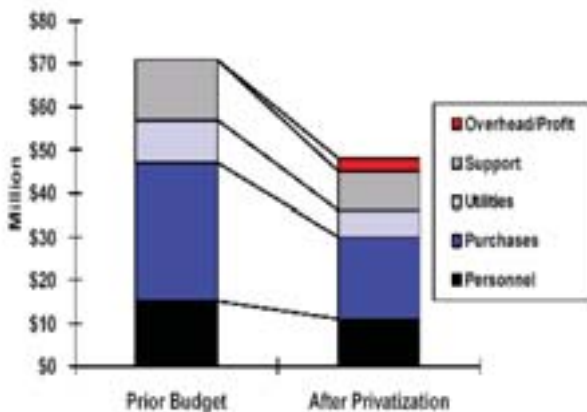
خصوصی سازی خدمات شهری به شیوه قراردادی از شهری به شهر دیگر متفاوت است. هر چند ایجاد و ورود رقابت در عرصه ارائه خدمات شهری، یکی از پایه های اساسی این شیوه خصوصی سازی است. در برخی از شهرها در دنیا به منظور ایجاد رقابت حتی به شاغلان موجود در خدمات شهری فرصت داده می شود تا با بخش خصوصی رقابت کرده و گزینه ای در برابر واگذاری خدمات به بخش خصوصی ارائه دهند. اگر گزینه ادامه ارائه خدمات شهری توسط شهرداری، کم هزینه تر باشد ارائه خدمات همچنان توسط کارکنان شهرداری صورت خواهد پذیرفت.

به هر حال برخی از شهرهایی که به طور قراردادی اقدام به واگذاری ارائه خدمات به بخش خصوصی کرده اند، مبالغ زیادی صرفه جویی می کنند. بر اساس نظر کارشناسان در اثر این شیوه خصوصی سازی خدمات شهری، کیفیت خدمات به میزان قابل توجهی بهبود یافته است.

ناگفته نماند که در اثر این فرایند، کیفیت ارائه خدماتی که همچنان در دست شهرداری ها می ماند، در اثر رقابت بهبود می یابد. در برخی از شهرها حتی کارگران و کارکنان شهرداری ها، خود پیشنهاداتی را برای اصلاح روش ها و شیوه های کاراتر ارائه خدمات به منظور باقی ماندن خدمات در دست شهرداری ها ارائه نموده اند.

نمونه بارز این تجربه را می توان در فیلادلفیای آمریکا ذکر کرد. زمانی که شهردار این شهر تصمیم به خصوصی سازی کارخانه تصفیه فاضلاب شهر گرفت، مدیر کارخانه و کارکنان، پیشنهاد کاهش بودجه به میزان ۳۰ درصد را دادند و از شهردار خواستند که از خصوصی سازی آن صرف نظر کند. در اثر این اقدام، کارخانه جایزه مدیریت کیفیت به منظور تلاش های صورت گرفته در زمینه بهره وری را دریافت نمود.

نمودار شماره: تغییر در هزینه های عملیاتی سیستم فاضلاب بعد از خصوصی سازی



۴. قراردادهای مدیریت (Management Contracts)؛
۵. بن (Vouchers)؛
۶. فروش دارایی یا رهن (Asset Sale or Long Term Lease)؛
۷. شرکت های دولتی (Government Corporations)؛
۸. مشارکت داوطلبانه (Volunteer Partnership)؛
۹. مشارکت عمومی - خصوصی (Public-Private Partnership).

در ادامه این قسمت به اختصار در مورد کاربرد هر کدام از روش های فوق در خصوصی سازی خدمات شهری توضیحاتی داده می شود.

خصوصی سازی خدمات شهری از طریق قراردادهای پیمانکاری

این روش زمانی که شهرداری با یک ارائه کننده بیرونی قرارداد ارائه خدمات شهری مورد نظر را می بندد رخ می دهد. به عنوان مثال زمانی که یک شهر داری برای جمع آوری زباله های شهر با یک شرکت خصوصی قرار داد می بندد، این روش به کار گرفته شده است. قراردادهای پیمانکاری یکی از رایج ترین شیوه های خصوصی سازی خدمات شهری در شهرهای مختلف جهان است (International City/County Management Association) در آمریکا در سال ۱۹۹۳، بیش از ۷۸ درصد از فعالیت های خصوصی سازی خدمات شهری و منطقه ای از نوع قراردادهای پیمانکاری بوده است. صرفه جویی در هزینه ها، انگیزه اصلی دولت های شهری و شهرداری ها در خصوصی سازی خدمات شهری با استفاده از این شیوه بوده است. البته این شیوه خصوصی سازی منافع دیگری را نیز برای شهرداری ها و دولت های محلی در بر داشته است:

- کاهش قابل ملاحظه در هزینه های بالا سری، مانند هزینه کارکنان مشاور و ناظر و غیره؛
- کاهش قابل ملاحظه در هزینه های خرید تجهیزات و ماشین آلات سرمایه ای؛
- توانایی شروع و راه اندازی یا گسترش ارائه خدمات جدید بدون استخدام و به کار گیری نیروی انسانی جدید؛
- دسترسی به نیروی انسانی ماهر؛
- انعطاف پذیری در تامین خدمات فصلی و نقاط اوج تقاضا برای برخی از خدمات شهری.

البته واقعیت این است که مطالعات جدی در مورد کمی کردن میزان اثرات و منافع این روش خصوصی سازی خدمات شهری صورت پذیرفته است. شهرهایی که در این زمینه تجربیاتی داشته اند، صرفه جویی در هزینه ها را از ۱۶ تا ۸۳ درصد گزارش داده اند. بدیهی است اختلاف فاحشی بین شهرها در میزان صرفه جویی در هزینه ها در اثر به کار گیری این شیوه خصوصی سازی وجود دارد. به عنوان مثال بنیاد ریزون و (Reason Foundation) که یک موسسه تحقیقات ملی در آمریکا است و به بررسی روند خصوصی سازی خدمات شهری پرداخته است، در گزارش سال ۱۹۹۴ خود اظهار داشت که شهر ایندیانا پلیس در آمریکا، ظرف ۵ سال ۸۰ میلیون دلار از طریق



ممکن است اداره کارخانه بازیافت مواد زاید جامد را به یک شرکت خصوصی واگذار نماید. این شیوه خصوصی سازی نیز از جمله شیوه‌های رایج در ارایه خدمات شهری طی سال‌های اخیر بوده است.

بن

در این روش شهرداری برای خدمت شهری مورد نظر پرداخت لازم را انجام می‌دهد و به شهروندان امکان می‌دهد که به طور آزاد خدمت مورد نظر را انتخاب و از بخش خصوصی تهیه نمایند. به عنوان مثال شهرداری ممکن است به شهروندان بن‌های استفاده از استخر بدهد و شهروندان می‌توانند این بن‌ها را به هر استخر خصوصی ارایه کرده و از خدمات آن بهره‌مند شوند.

این روش به مشتریان خدمات عمومی امکان می‌دهد که خدمات مورد نیازشان را از ارایه‌کنندگان خصوصی دریافت نمایند. در برخی از شهرها که اداره مهد کودک‌ها و خدماتی مانند آن توسط شهرداری به مردم و یا کارکنان آنها ارایه می‌شود، به جای ارایه مستقیم خدمت بن داده می‌شود و مشتریان می‌توانند بر این اساس به ارایه‌کنندگان این نوع خدمات در بخش خصوصی مراجعه کرده و با ارایه آن از خدمات آن بنگاه خصوصی بهره‌مند شوند. این روش عمدتاً در شهرهایی که شهرداری‌ها مسئول تأمین مسایل تغذیه، بهداشت، مسکن و خدمات انسانی هستند مورد استفاده قرار می‌گیرد. در برخی از شهرها شهرداری‌ها بن‌های مدرسه نیز به خانواده‌های کم‌درآمد می‌دهند تا از طریق آن فرزندان خود را در مدارس خصوصی ثبت‌نام نمایند. به عنوان مثال در آمریکا اکثر شهرهای بزرگ از این روش استفاده می‌کنند.

فروش دارایی و یا رهن و اجاره بلند مدت

این روش زمانی به کار گرفته می‌شود که شهرداری بخشی از دارایی‌ها و اموالش را به فروش گذاشته و یا به طور بلند مدت اجاره می‌دهد. دارایی‌هایی مانند زمین، ساختمان، فرودگاه‌ها، تاسیسات و یا سایر دارایی‌ها ممکن است مشمول این نوع خصوصی سازی شوند. انجمن بین‌المللی مدیریت شهری گزارش کرده است که برخی از شهرها اقدام به فروش دارایی‌هایی که مطلقاً نیازی به آنها ندارند کرده‌اند. فروش زمین‌های خالی متعلق به شهرداری و ساختمان‌های غیر نیاز در راس دارایی‌هایی بوده‌اند که معمولاً توسط شهرها به فروش گذاشته شده‌اند. اگر چه باید توجه داشت که در برخی از موارد فروش دارایی‌هایی از نوع نه در راستای برنامه‌های خصوصی سازی بلکه در شرایط کمبود درآمد شهرداری‌ها به عنوان یک روش جایگزین مالیات و عوارض شهری مورد استفاده قرار می‌گیرند.

شرکت‌های دولتی

در این شیوه ارایه خدمات شهری به یک آژانس دولتی که به صورت شرکتی عمل می‌نماید، واگذار می‌شود. این شیوه از مدت‌ها قبل در بسیاری از شهرداری‌ها در شهرهای مختلف دنیا وجود داشته است. در بسیاری از موارد خصوصی سازی مورد نظر در ادبیات موجود شامل این نوع خصوصی سازی نمی‌شود.

در برخی از شهرها، قراردادهای واگذاری خدمات شهری به بخش خصوصی به صورت رقابتی اعطا می‌شوند تا قرار داد به بنگاهی که حاضر است با کمترین هزینه خدمت مورد نظر را ارایه دهد، اعطا شود. در جریان این رقابت‌ها آن دسته از خدماتی که هزینه‌های ارایه آنها توسط بخش خصوصی بر اساس مبالغ پیشنهادی کمتر از ارایه آنها توسط شهرداری است به بخش خصوصی و آن دسته از خدمات که هزینه‌های آنها تحت شرایط واگذاری بیشتر از ارایه آن توسط خود شهرداری‌ها است همچنان در اختیار شهرداری‌ها باقی می‌ماند.

خصوصی سازی کامل

خصوصی سازی کامل زمانی رخ می‌دهد که شهر ارایه یک خدمت مشخص شهری توسط شهرداری را به طور کلی متوقف می‌کند. شهرداری ممکن است این کار را به دلیل این که بخش خصوصی ارایه آن را عهده‌دار می‌شود، انجام دهد. به عنوان مثال این نوع خصوصی سازی در حالتی که شهرداری جمع‌آوری زباله‌ها را متوقف نموده و جمع‌آوری آن را بر عهده شهروندان بگذارد، ممکن است رخ دهد. در این صورت شهروندان و بنگاه‌های موجود در شهر ممکن است با شرکت‌های خصوصی برای جمع‌آوری زباله‌هایشان اقدام نمایند. این شکل از خصوصی سازی کمتر رایج بوده است.

رقابت مدیریت شده

این روش که با اسامی مختلف دیگری نیز شناخته می‌شود، روشی است که ممکن است، انتخاب‌های داخلی و خارجی برای ارایه خدمت شهری وجود داشته باشد. این روش به ادارات و قسمت‌های موجود در درون دستگاه شهرداری نیز امکان می‌دهد که به رقابت با بخش خصوصی از طریق پیشنهاد قیمت وارد عمل شوند. به عنوان مثال اگر شهرداری بخواهد خدمات بازیافت مواد زاید جامد را به دیگران واگذار کند آن را به مناقصه گذاشته و در این مناقصه علاوه بر بنگاه‌های خصوصی، به عنوان مثال اداره خدمات شهری شهرداری نیز در مناقصه شرکت می‌کند.

این روش به دلیل آنکه می‌تواند جایگزینی برای ارایه خدمت به صورت انحصاری باشد، مورد تشویق قرار داده شده است؛ زیرا تجربه خصوصی سازی نشان داده است که این رقابت است نه مالکیت خصوصی که شرکت‌های خصوصی و شاغلان بخش عمومی را به بهبود کیفیت و کاهش هزینه‌ها وادار می‌کند. بسیاری از شهرها به ویژه در آمریکا از این شیوه در خصوصی سازی خدمات شهری استفاده کرده‌اند.

قراردادهای مدیریتی

در این روش شهرداری با یک شرکت خصوصی به منظور اداره برخی از تاسیسات شهری مانند پارک‌ها، ورزشگاه‌ها، کارخانه‌های بازیافت و تصفیه، فرودگاه‌ها، بنادر و غیره (در شهرهایی که این تاسیسات توسط شهرداری اداره می‌شوند) قرار داد می‌بندد. به عنوان مثال شهرداری



صورت می پذیرند. شهرهایی که این شیوه خصوصی سازی را تجربه کرده اند اظهار داشته اند که این اقدام، منبع مهمی برای ایجاد درآمد و کمک برای آماده شدن برای توسعه بلند مدت شهر بوده است.

بازارهای داخلی

بنیاد ریزون گزارش داده است که برخی از شهرها در حال تجربه روند جدیدی در خصوصی سازی هستند که اصطلاحاً به آن بازارهای داخلی می گویند. بر این اساس به ادارات مختلف شهرداری اجازه داده می شود، خدمات مورد نیازشان را از بنگاه های خصوصی در صورتی که فکر می کنند، بدین ترتیب برایشان کم هزینه تر است تامین نمایند. در شهرهایی که از این روش استفاده کرده اند (مثل میلوآکی در آمریکا) مشخص شده است که این اقدام هزینه ها را کاهش و خدمات را به میزان قابل توجهی بهبود بخشیده است. تجربه به دست آمده به اندازه ای موفق بوده است که ادارات شهرداری درخواست گسترش این کار را نیز داشته اند.

فرانشیز

برخی از شهرها به صورت اعطای فرانشیز به یک یا چند ارایه کننده خصوصی خدمات شهری امکان می دهند که خدماتی که قبلاً توسط شهرداری ارایه می شد، توسط این شرکت های خصوصی ارایه گردند. مردم هزینه خدمات را مستقیماً به شرکت خصوصی مربوطه می پردازند و مسئولیت شهرداری صرفاً کنترل قیمت و کیفیت خدمات است.

بر اساس بررسی های به عمل آمده توسط انجمن بین المللی مدیریت شهری (ICMA) رایج ترین موارد استفاده از این روش جمع آوری زباله های شهری و گرداندن زیر ساخت های شهری است. البته نمونه هایی از کاربرد این روش در مورد خدمات فرهنگی و تفریحی نیز وجود دارند. به عنوان مثال می توان به زمین های ورزشی که توسط شهرداری ها اداره می شوند اشاره کرد. مواردی مشاهده شده است که با واگذاری این تاسیسات به بخش خصوصی در قالب فرانشیز اغلب این تاسیسات که تا آن زمان دارای زیان بوده اند اکنون با سود مواجه شده اند.

در بررسی هایی که در شهرهای مختلف جهان بر روی خصوصی سازی خدمات شهری توسط انجمن بین المللی مدیریت شهری صورت پذیرفته است، مشخص شده است که به جز شیوه واگذاری به صورت قراردادی کاربرد سایر شیوه های خصوصی سازی بسیار محدود و اندک بوده است. البته در مطالعات دیگری که توسط موسسات تحقیقاتی صورت پذیرفته است، گرایش برخی از شهرها و مناطق به خصوصی سازی در حد گسترده و با استفاده از روش های متنوع تری مشاهده شده است.

موانع خصوصی سازی خدمات شهری

علی رغم آن که خصوصی سازی خدمات شهری طی سال های

مشارکت داوطلبانه

در مواردی گروهی از افراد و یا موسسات به طور داوطلبانه خدمت و یا وظیفه ای را از وظایف شهرداری انجام می دهند. در این موارد معمولاً شهرداری مقداری کمک مالی و شاید نیروی انسانی در اختیار این گروه ها قرار می دهد. به عنوان مثال در مواردی که شهرداری اقدام به برگزاری مناسبت هایی می نماید این مناسبت ها ممکن است با اعطای برخی حمایت های مالی و نیروی انسانی توسط افراد داوطلب و یا سازمانهای غیر دولتی سازمان دهی و برگزار شوند. البته موارد وسیع تری از این نوع خدمات داوطلبانه نیز وجود دارد که می توان ایستگاه های آتش نشانی داوطلبانه و یا خیریه را از این نوع مشارکتها دانست. در برخی از شهرها پتانسیل این نوع خصوصی سازی بالا است.

مشارکت عمومی - خصوصی

یک شکل مهم دیگر خصوصی سازی که در سطح خدمات شهری بسیار رایج شده است و تجربیات ارزشمندی در آن وجود دارد، همکاری و مشارکت بخش عمومی و خصوصی است. این نوع همکاری و مشارکت ها به سازمانهای دولتی و شهری امکان می دهد که هزینه ها و راه اندازی سرمایه گذاری های پر خطر و گران قیمت را با بخش خصوصی در جهت منافع مشترک هر دو بخش تقسیم نمایند. بر اساس بررسی های به عمل آمده بر روی این شیوه خصوصی سازی مشخص شده است که این نوع خصوصی سازی زمانی که بخش عمومی و خصوصی منافع مشترکی داشته و منابع موجود در دو بخش به گونه ای بر روی هم انباشته می شوند که تکمیل کننده همدیگر هستند، مورد استقبال و استفاده قرار می گیرد. در مطالعه ای که در سال ۱۹۹۵ توسط بنیاد ریزون انجام گردید، مشخص شد که شهرداری ها به طور روز افزونی در حال مشارکت با بخش خصوصی در زمینه های تامین مالی، طراحی، ساخت پروژه های بزرگ زیر ساخت ها هستند. در این گزارش چند دلیل اصلی برای این کار ارایه شده است:

- این مشارکت باعث می شود که بخشی از درآمدهای بخش خصوصی که خارج از آن نمی توانست در زیر ساخت ها سرمایه گذاری شود وارد این بخش گردد
- بخش خصوصی می تواند نیازهای تخصصی مورد نیاز را تهیه کرده و زمان ساخت پروژه های بزرگ را کاهش دهد. این کار باعث کاهش هزینه های پروژه می گردد.
- بخش خصوصی ریسک سرمایه گذاری را با مردم تقسیم کرده و بنابر این نظام شدید بازار را وارد مدیریت پروژه می نماید.
- بر خلاف زیر ساخت هایی که توسط شهرداری ها اداره می شوند، آنهایی که با مشارکت بخش عمومی و خصوصی دایر می شوند انواع مختلف مالیتها و عوارض شهری، منطقه ای و ملی را می پردازند.

این مشارکتها در سطوح مختلف و در پروژه های کوچک و بزرگ



اخیر گسترش یافته و تجربیات زیادی در این زمینه بدست آمده است ولی موانع خصوصی سازی خدمات شهری همچنان وجود داشته و بر طرف نشده اند. با آنکه این موانع از شهری به شهری و از خدماتی به خدمت دیگر متفاوت است؛ ولی شاید بتوان برخی موانع اساسی و مشترک در این فرایند را ذکر نمود مهم ترین این موارد عبارتند از:

- مقاومت در برابر خصوصی سازی؛
- فقدان اطلاعات مناسب مالی و عملکردی؛
- روش های ضعیف مدیریت اداری و قراردادها.

اولین و اساسی ترین مانعی که در برابر خصوصی سازی وجود دارد، مقاومت های گوناگونی است که در برابر آن صورت می پذیرد. دلیل اصلی این مقاومت ها از موارد زیر نشات می گیرند:

- مقاومت کارکنان خدمات مورد نظر برای خصوصی کردن؛
- مقاومت و اعتراض اتحادیه های کارگری مربوطه؛
- ترس و نگرانی از دست دادن کنترل عمومی بر خدمات؛
- مسایل سیاسی؛
- فقدان اعتقاد به منافع خصوصی سازی.

در شهرهایی که در آنها اتحادیه های کارگری فعال هستند، مقاومت این اتحادیه ها به عنوان اصلی ترین مانع خصوصی سازی گزارش شده است.

کسانی که دست اندر کار خصوصی سازی خدمات شهری و مدیریت این امر در شهرهای مختلف جهان بوده اند در بررسی به عمل آمده توسط انجمن بین المللی مدیریت شهری اظهار داشته اند که فرایند خصوصی سازی دارای ویژگی های زیر است:

- فرایند تصمیم گیری پیچیده ای است.
- فرایند تصمیم گیری زمان بری است.
- اجرای فرایند خصوصی سازی مشکل است.
- اجرای فرایند خصوصی سازی با هم ریختگی سازمان و مدیریت شهرداری همراه است.
- تهدید کننده مدیران شهری است.
- تهدید کننده کارکنان خدمات شهری است.

در برخی از تجربیات حتی این مقاومت ها گاهی تبدیل به وضع قوانین و مقرراتی شده است که یا مانع از خصوصی سازی شده اند و یا به گونه ای در جهت منافع کارکنان خدمات شهری قرار گرفته اند که خصوصی سازی یا حفظ آن قوانین و مقررات تقریباً امکان پذیر نخواهد بود. به عنوان مثال در برخی از مقررات و قوانین وضع شده خصوصی سازی خدمات شهری را منوط به رسیدن به درصد مشخصی از صرفه جویی در هزینه ها می نمایند. در این صورت مدیران شهری چون از عدم اطمینان در رسیدن به سطح تعیین شده اطمینان لازم را ندارند، ممکن است از خصوصی سازی به طور کلی صرف نظر نمایند.

هر چند تدابیر لازم برای خبر دادن به شاغلین خدمات شهری در مورد خصوصی سازی خدمات انجام می گیرد و از طرف های قراردادها در بخش خصوصی خواسته می شود که کلیه شاغلین فعلی را در سطح حقوق و مزایایی که قبل از خصوصی سازی دریافت می کنند همچنان به کار گیرد ولی این گونه تدابیر مانع از حضور شرکت های خصوصی بالقوه که مزیت نسبی آنها در استفاده بهتر از تکنولوژی و انگیزه های کاری هستند، در فرایند خصوصی سازی می شود.

برای کاهش مقاومت شاغلین خدمات شهری در دست خصوصی سازی با فرایند خصوصی سازی شهرها اقدامات متفاوتی را انجام داده اند. بر اساس بررسی های به عمل آمده در زمینه تجربیات خصوصی سازی در شهرهای مختلف، شهرها عمدتاً روش های زیر را برای این منظور اتخاذ کرده اند:

- حداقل کردن تصفیه و بیرون کردن شاغلان موجود؛
- تسهیل انتقال به محیط رقابتی؛
- تهیه انگیزه های ساختاری برای خصوصی سازی.

برای حداقل کردن تصفیه و بیرون کردن شاغلین از طرف های قرارداد در بخش خصوصی خواسته می شود که به کار گیری شاغلین قبلی را در اولویت قرار دهند، انگیزه های بازنشستگی پیش از موعد برای آن ها فراهم نمایند.

به بنگاه های دولتی نیز اجازه دهند که در مناقصه واگذاری خدمات شرکت کرده و مبلغ پیشنهادی خود را ارائه دهند.

تجربه شهرهایی که خصوصی سازی را دنبال کرده اند، نشان می دهد که اطلاع رسانی و آگاهی سازی در موفقیت این فراین نقش بسیار مهمی ایفا می نماید. شهرها دریافته اند که اگر شاغلین خدمات شهری از فرایند خصوصی سازی مطلع شده و حتی در آن دخالت و مشارکت داده شوند؛ فرایند انتقال به محیط رقابتی تسهیل خواهد شد. در این فاصله می توان از طریق برگزاری دوره های آموزشی شاغلین را در چگونگی مشارکت در فرایند خصوصی سازی و نحوه رقابت با بنگاه های خصوصی و مسایلی مانند آن آشنا ساخت. انگیزه های ساختاری شامل استفاده از روش هایی می شود که شاغلین موجود خدمات شهری را علاقمند به خصوصی سازی می نماید. ارائه تسهیلات بهتر بازنشستگی، فروش سهام شرکت خصوصی مربوطه به آنها از جمله روش هایی است که برای این منظور شهرها مورد استفاده قرار داده اند.

مانع دیگر بر سر راه خصوصی سازی خدمات شهری در تجربیات موجود عدم وجود اطلاعات مناسب برای نشان دادن تغییرات مالی و عملکردی خدمات خصوصی سازی شده است. برنامه های موفق خصوصی سازی به ویژه از طریق قرار دادها مستلزم داشتن سیستم های کارای اطلاعات مدیریت به گونه ای است که بتواند به طور دقیق اطلاعات مربوط به منافع و هزینه های خصوصی سازی را جمع آوری و تحلیل نموده و تصمیم گیران را در طول زمان در این مورد کمک نماید. بدون داشتن اطلاعات مناسب در مورد هزینه و عملکرد،



دیدگاه‌های موافقان و مخالفان خصوصی سازی خدمات شهری

طرفداران خصوصی سازی خدمات شهری، عنوان می کنند که بنگاه های خصوصی کارا تر از سازمان ها و ادارات دولتی و شهرداری ها به دلیل مقیاس اقتصادی، بهره وری بالاتر نیروی کار و محدودیت های قانونی کمتر هستند. ارایه خدمات شهری توسط دولت به دلیل وضعیت انحصاری و ناتوانی در پاسخ گویی به نیازهای شهروندان ناکارا است (Savas, 1987). به همین دلیل علاوه بر ارایه خدمات شهری توسط دولت و شهرداری ها، گزینه های دیگری نیز وجود دارند که باید مورد توجه قرار گیرند.

طرفداران خصوصی سازی خدمات شهری، اعتقاد دارند که خصوصی سازی این خدمات آن گونه که به آن اعتقاد می شود مشکلی برای شاغلان این بخش بوجود نمی آورد. نیروی کار شاغل در این خدمات یا به وسیله بخش خصوصی استخدام می شوند و یا به سایر فعالیت های بخش عمومی منتقل می گردند. البته اتحادیه های کارگری از اخراج بخشی از کارکنان، کاهش حقوق و مزایا و کاهش عضویت در اتحادیه ها نگران هستند. مطالعات تجربی نشان داده اند که خصوصی سازی خدمات شهری دارای اثرات عمده ای بر حقوق و مزایا و شرایط کاری نیستند (Pendleton, 1997) البته خصوصی سازی خدمات شهری دارای اثرات مهمی بر روابط کاری می باشد (Hebdon, 1995)

مخالفان خصوصی سازی خدمات شهری، عنوان می کنند که ماهیت برخی از خدمات شهری به گونه ای است که آنها را از خصوصی کردن نامناسب می نماید. بسیاری از روش های خصوصی سازی مانند قراردادهای پیمانکاری دارای هزینه های پنهان، نیاز به نظارت دقیق، و روش های مناقصه هستند که کمتر از هزینه های بخش عمومی نیست. در برخی از موارد ایجاد زمینه های مناسب برای رقابت بخش خصوصی در ارایه خدمات شهری وجود ندارد. این بدان معنا است که خصوصی سازی خدمات شهری نه لزوماً هزینه ها را کاهش می دهد و نه لزوماً انتخاب شهروندان را بیشتر می کند. در عمل خصوصی سازی بسیار مشکل تر از آنچه به نظر می رسد می باشد. بنابر این خصوصی سازی هم دارای محدودیت های زیادی است (Starr, 1987)

مخالفان خصوصی سازی خدمات شهری، شواهدی را ارایه می کنند که نشان می دهد ارایه خدمات شهری توسط شهرداری ها می تواند کارا تر از ارایه آن توسط بخش خصوصی باشد (Sclar, 1997). تجربه و تخصص بسیاری از شاغلان بخش عمومی به آنها امکان می دهد که خدمات را به شکل بهتری ارایه دهند و تکنیک های جدید مدیریتی مانند مدیریت کیفیت و (Total Quality Management) بخش عمومی را کارا تر از بخش خصوصی می نماید.

جمع بندی و نتیجه گیری

راه حل ایده آل برای کشورهای در حال توسعه و شهرهای آنها که محدودیت های مربوط به فقیر بودن تعداد قابل توجهی از شهروندان مطرح است، این است که به طور تدریجی انگیزه های خصوصی را

تصمیم گیران و مدیران شهری ممکن است تصمیمات نامناسبی بگیرند. در این شرایط تصمیم گیری در مورد این که آیا خدمت مورد نظر در شرایط خصوصی شده و یا خصوصی نشده بهتر عمل کرده است بسیار دشوار خواهد بود.

مطالعات انجام شده در این زمینه عمدتاً حاکی از مشکلات زیاد حسابداری در این زمینه است. برخی از این مشکلات عبارتند از:

- عدم توانایی در شناسایی هزینه های غیر مستقیم؛
- نبودن اطلاعات مناسب و کامل؛
- ارزیابی هزینه ها و صرفه جویی های تصمیمات خصوصی سازی.

برای شهرها در نظر داشتن و توجه کردن به این نوع موانع در فرایند خصوصی سازی بسیار اهمیت دارد؛ زیرا در بسیاری از شهرها دارای ضعف های اساسی در این زمینه ها هستند و کنترل ها و روش های داخلی آنها بسیار ضعیف است. فقدان تجربه کافی و به کار گیری شیوه های نامناسب، سیستم را حتی بدتر از آنچه نیز، خواهد نمود.

برخی از شهرها که خصوصی سازی را به طور جدی دنبال نموده اند، برای رفع این قبیل موانع روش های حسابداری خود را تقویت کرده و روش های جدیدی را به خدمت گرفته اند. به عنوان مثال در برخی از شهرهای امریکای شمالی، سیستم هزینه مبتنی بر فعالیت را رواج داده اند. این روش در حقیقت نوعی تکنیک حسابداری است که هزینه کامل هر اقدام و وظیفه را بر اساس خروجی و محصول آن شناسایی می کند تا اندازه گیری کیفیت و کارایی ارایه خدمت آسان گردد. راه دیگر برای جبران ضعف داده ها و اطلاعات تقسیم وظایف بین طرفهای مختلف قرار داد است به گونه ای که بتوان آنها را در کنار هم و به طور مرتب مقایسه کرد.

بالاخره این که بررسی تجربه خصوصی سازی شهرها، نشان می دهد که ضعف در مدیریت قرار دادهای یکی از ضعف هایی است که در اغلب موارد وجود داشته و متأسفانه در طول زمان بهبود چندانی نیز نیافته است. این ضعف ها رقابت را کاهش داده و ارزیابی کارایی را نیز دشوار می سازد. نظارت ضعیف بر قرار دادها و عملکرد شرکت های خصوصی سطح عملکرد را ضعیف کرده و در بلند مدت هزینه های شهرداری را بیش از پیش افزایش می دهد.

خصوصی سازی خدمات شهری با مشکلات متعددی در زمینه قیمت ها، کیفیت، عملکرد، تامین مالی و مسایل اجتماعی همراه بوده است. در این قسمت به مجموع مدارک و شواهدی که در این رابطه وجود دارد، اشاره می شود. همه اینها به دو درس از تجربه خصوصی سازی خدمات شهری خلاصه می شوند: اولاً این که لزوماً نمی توان فرض کرد که کارکرد بخش خصوصی کارا تر از بخش عمومی است. دوماً، شرکت هایی که متقاضی ارایه خدمات شهری هستند، باید قبل از آنکه ارایه خدمات شهری به آنها واگذار شود، به دقت مورد بررسی قرار گیرند.

منبع:

1-Bennett, Robert, (1990), "Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post Welfare Agenda", Oxford, Chaendon Press.

2-Dilger, J., Moffett, R.R., & Struyk, L. (1997, January/February). Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities. Public Administration Review, 57(1).

3-Dilger, Robert J., Randolph R. Moffett and Linda Struyk. 1995. Privatization of Municipal Services in West Virginia. Public Affairs Reporter. 12:12-17.

4-Dilger, Robert, et. al. 1996. "Privatization of Municipal Services in America's Largest Population Cities." Public Administration Review (forthcoming).

5-Eggers, W. D. (Ed.). (1994). Revitalizing Our Cities: Perspectives from America's New Breed

6-Eggers, W.D. (1994, January). Rightsizing Government: Lessons from America's Public-Sector Innovators. The Reason Foundation Privatization How-To Guide No. 11. Reason Foundation web site. www.reason.org/guide11.html.

7-Graham, Carol, (1998), "Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform", Washington D.C., Brooking Institute Press.

8-Hebdon, Robert, and Hazel Dayton Gunn. 1995. "The Costs and Benefits of Privatization at the Local Level in New York State." Community Development Report. Ithaca, NY: Community and Rural Development Institute, Cornell University.

9-Kodras, Janet, (1997), "Restructuring the State: Devolution, Privatization, and the Geographic Redistribution of Power and Capacity in Governance", Urban Affairs Annual Review 48., Thousand Oaks, CA, Sage.

10-Miranda, Rowan, and Karlyn



مطرح نموده و از طرف دیگر و به طور همزمان از طریق ارایه سیاست‌های تکمیلی مانند سوبسید توانایی طبقات فقیر شهری را در پاسخ مثبت دادن به اصلاحات فراهم نمایند (Graham, 1998)

۱- فرایند خصوصی سازی خدمات شهری در کشورهای در حال توسعه فرایندی نسبتاً جدید است. در برخی از کشورها این اقدام در مراحل برنامه ریزی و یا آزمایشی است. در اغلب این نوع کشورها خدمات شهری وجود ندارد که به طور کامل بتوان گفت خصوصی سازی شده اند. خدماتی که بیش از سایر خدمات خصوصی سازی شده اند خدمات جمع آوری زباله و در مواردی عرضه آب می باشد.

۲- خصوصی سازی در اغلب موارد و از جمله شهرهایی که مورد بررسی قرار گرفته اند عمدتاً به صورت قراردادهای پیمانکاری بوده است. در این شکل وظیفه اصلی شهرداری ها نظارت و هدایت طرفهای قرارداد بوده است. در مواردی نیز خصوصی سازی به صورت تجاری کردن ارایه خدمات شهری بوده است.

۳- در مواردی که خصوصی سازی خدمات شهری در این کشورها رخ داده است مانند جمع آوری زباله این اقدامات عمدتاً در قسمت‌های مرفه نشین شهرها که توانایی پرداخت هزینه‌های آن را دارند، صورت پذیرفته است. این موضوع باعث طرح مسایل عدالت و برابری در ارایه خدمات شهری شده است. چگونه می توان خدمات مشابه را به بخش‌های فقیر نشین و مردم کم درآمد شهرها نیز ارایه داد.

۴- به طور کلی در مواردی که خصوصی سازی از جمله خصوصی سازی جمع آوری زباله صورت پذیرفته است، مشاهده شده است که سیستم جمع آوری خصوصی زباله بسیار کارا تر و با کیفیت تر از سیستم جمع آوری توسط شهرداری است.

۵- در اغلب کشورها سیاست‌های روشنی در زمینه خصوصی سازی خدمات شهری وجود ندارد و یا قوانین و مقررات مشخصی که از این اقدامات حمایت نماید، وجود ندارد. هم دولت‌های محلی و هم دولت‌های ملی در مورد خصوصی سازی خدمات شهری به دیدگاه روشنی نرسیده اند. در شهرداری ها تمایل کمتری به خصوصی سازی خدمات شهری به جهت تقسیم وظایف با بخش خصوصی مشاهده می شود. خصوصی سازی از نظر بسیاری از شهرداران و شهرداری‌ها به عنوان از دست دادن قدرت و کنترل تلقی شده و به راحتی به آن تن نمی دهند.

۶- تلاش‌های کارا و موثر خصوصی سازی تحت تاثیر برخی عوامل از سوی بنگاه‌های خصوصی نیز قرار می گیرد: محدودیت ظرفیت سازمانی، ضعف مالی که باعث ناتوانی این بنگاه‌ها در تامین مناسب سرمایه لازم برای انجام عملیاتشان می شود. فقدان کارمندان و کارشناسان ماهر که قادر باشند فعالیت‌های مختلف شرکت را اداره نمایند نیز از دیگر موانع و محدودیت‌های موجود در این زمینه در کشورهای در حال توسعه است.

۷- اگر چه خصوصی سازی اغلب به عنوان کوچک شدن دولت در نظر گرفته می شود، در عین حال خصوصی سازی خدمات شهری نیازمند بزرگ تر شدن و قوی تر شدن نقش قانون گذاری و نظارت و کنترل شهرداری ها در اجرای درست قرار دادها و حفظ منافع عمومی است.

Andersen. 1994. "Alternative Service Delivery in Local Government, 1982-1992," in The Municipal Yearbook, 1994 Washington, DC: International City/County Management Association.

11-Morley, Elaine. 1989. "Patterns in the Use of Alternative Service Delivery Approaches," in The Municipal Yearbook, 1989 Washington, DC: International City/County Management Association.

12-Roehm, Harper, et. al. 1989. "Contracting Services to the Private Sector." Government Finance Review 5: 21-25.

13-Savas, E. S. 1987. Privatization. Chatham, NJ: Chatham House.

14-Savas, E. S. 1987. Privatization: The Key to Better Government. Chatham, NJ: Chatham House.

15-Savas, E. S., ed. 1992. Privatization for New York: Competing for a Better Future. The Lauder Report; A report of the NYS Senate Advisory Commission on Privatization. New York.

16-Scar, Elliot D., K. H. Schaeffer, and Robert Brandwein. 1989. "The Emperor's New Clothes: Transit Privatization and Public Policy." Washington, D.C.: Economic Policy Institute.

17-Scar, Elliott. 1997. "The Privatization of Public Services: Lessons From Case Studies." Washington, DC: Economic Policy Institute.

18-Starr, Paul. 1989. "The Meaning of Privatization," in Privatization and the Welfare State, Shelia Kamerman and Alfred Kahn, eds. Princeton: Princeton University Press.

19-Valentine, Carl and Lydia Manchester. 1984. Rethinking Local Services. Washington, DC: International City/County Management Association.

۸- هنوز ابهامات مفهومی در مورد این که خصوصی سازی شامل چه چیزهایی می شود، وجود دارد. برخی آن را به عنوان اجاره دادن و واگذار کردن خدمات به بخش خصوصی می دانند، برخی آن را به معنای تجاری اداره کردن بنگاه‌های عمومی تلقی می کنند و برخی آن را واگذاری کامل به بخش خصوصی در نظر می گیرند. بنابراین نیاز به رفع این ابهامات به طور جدی احساس می شود.

۹- با ملاحظه برداشت‌های متفاوت و کاربردهای مختلف خصوصی سازی خدمات شهری به عنوان یک فرامین و استراتژی و با توجه به اینکه کاربرد آن هنوز چندان وسیع و گسترده نبوده است ارایه قضاوت درست و نهایی در مورد کارایی و ناکارایی، موفقیت و عدم موفقیت خصوصی سازی خدمات شهری در کشورهای در حال توسعه کمی زود است.

این روش‌ها و سیستم‌ها نیازمند زمان طولانی‌تر و تجربه بیشتر در کشورهای در حال توسعه است تا بر اساس آن بتوان ارزیابی‌های کامل‌تری به عمل آورد. بنابراین مطالعات ارزیابی گسترده‌تر و عمیق‌تری مورد نیاز خواهند بود تا برخی از این جنبه‌ها را آشکار تر سازند. تعداد قابل توجهی از مطالعات انجام شده بر روی خصوصی سازی خدمات شهری نشان می دهد که نهاد سازی نقش بسیار مهمی در موفقیت این فرایند دارد. این تصور که خصوصی سازی، خدمات شهری بخش خصوصی را جایگزین شهرداری‌ها و دولت‌های محلی می کند، چندان صحیح نیست. برای اینکه فرایند خصوصی سازی موفقیت لازم را کسب نماید، دولت باید وظایف مهمی را به انجام رساند. (Graham, 1998) برخی از این اقدامات عبارتند از:

- شهرداری و دولت محلی باید به اصلاحات در این زمینه متعهد باشد. مقاومت‌هایی که برخی توقعات بی جهت و صرفاً در راستای حفظ وضع موجود صورت می گیرند، بدون داشتن چنین تعهدی قابل کنار گذاشتن نیستند.
- دولت‌ها باید قوانینی را تهیه و به مرحله اجرا گذارند که روابط اقتصادی و اجتماعی را قانون مند می کند.
- نسبت به شرایط انعطاف پذیر باشد.
- شهرداری باید قادر به ایجاد ظرفیت ادراکی بوده، تا وجود زیر ساخت‌های اصلی حتمی شود.
- شهرداری باید قادر به تامین مالی تهیه و ارایه کالاها و خدمات بسیار اساسی و مهم باشد.
- اطلاع رسانی و آموزش عمومی، نقش حیاتی در مشارکت گسترده مردم در این زمینه دارد.

خصوصی سازی وقتی رقابت وجود داشته باشد به بهترین شکل خود کار می کند.

- نظارت بر تلاش‌های خصوصی سازی بسیار مهم است.
- قرار دادها باید در جهت منافع عمومی تهیه و تنظیم شوند.
- دخالت مردم کمک بیشتری به تصمیم گیران می کند.



نقش یارانه

در اقتصاد شهری ایران



□ محمد وهابی

کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری

مقدمه

یکی از زمینه‌های مداخله‌ی دولت در عرصه‌ی اقتصاد، پرداخت یارانه یا سوبسید به کالاها و خدمات ضروری است. این امر به منظور تحقق عدالت اجتماعی و توزیع بهینه‌ی درآمدها در سطح جامعه صورت می‌گیرد. صرف نظر از نوع نظام اقتصادی حاکم، نظام پرداخت یارانه، هم در کشورهای در حال توسعه و هم در کشورهای توسعه یافته، با نسبت‌ها و اهداف متفاوت وجود دارد. تعدد و تنوع کالاها و خدماتی که مشمول پرداخت یارانه می‌شوند و حجم یارانه پرداختی برای این اقلام، رابطه‌ی مستقیمی با میزان درآمد دولت‌ها دارد. کشورهای توسعه یافته‌ی صنعتی و آن دسته از کشورها که از انواع درآمدهای رانتی برخوردارند، از این نظر پتانسیل و توان بالقوه‌ی بیشتری دارند. در این کشورها با افزایش درآمد حاصل از فروش ذخایر طبیعی، میزان یارانه پرداختی افزایش می‌یابد تا بر مقبولیت نظام و رضایت و رفاه عامه‌ی مردم افزوده شود. میزان و الگوی تخصیص یارانه‌ها بیشتر رنگ و بوی سیاسی دارد، از این رو با توجه به الگوی توسعه‌ی اقتصادی - اجتماعی حاکم بر کشور، از نظر بخشی و جغرافیایی از الگوی توزیع خاصی تبعیت می‌کند و طبیعتاً اثرات مختلف و مشخصی به جای می‌گذارد.

چکیده

از زمانی که اقتصاد ملی و در رأس آن اقتصاد شهری کشور از وابستگی به مازاد محلی یا تولیدات کشاورزی، تغییر پایگاه داد و به مازاد ملی حاصل از فروش نفت متکی شد، به تبع آن دولت به عنوان بزرگ‌ترین متصدی اقتصادی کشور طی دهه‌های اخیر با گسترش تشکیلات دیوان سالاری و تزیق منابع مالی حاصل از نفت (مازاد ملی)، نقش تعیین کننده‌ی در سازماندهی اقتصاد شهری کشور ایفا کرده است. پرداخت یارانه‌ها توسط دولت به منظور تأمین عدالت اجتماعی، کمک به توزیع مجدد درآمدها و حمایت از اقشار آسیب پذیر، یکی از زمینه‌های مداخله‌ی دولت در عرصه‌ی اقتصاد، به ویژه اقتصاد شهری کشور است. نظام پرداخت یارانه‌ی و الگوی یارانه‌های پرداختی توسط دولت اصولاً بر شهر محوری استوار است، بنابراین نمی‌توان بازتابی به جز شهر گرایی از آن انتظار داشت. پیامد این الگوی ویژه‌ی توزیع یارانه‌ها، از یک سو تضعیف فعالیت‌های مولد اقتصادی از جمله فعالیت‌های کشاورزی و از سوی دیگر جابجایی مکانی اقشار روستایی به شهرها است. مقاله حاضر ضمن توجه به ابعاد گوناگون یارانه‌های پرداختی توسط دولت، اثرات و پیامدهای این یارانه‌ها را در اقتصاد شهری کشور بررسی می‌کند.

کلیدواژه: اقتصاد شهری، یارانه، نقش دولت



نسبت یارانه‌ها به هزینه‌های دولتی و روند تغییرات یارانه سرانه

ارقام جدول شماره‌ی (۱) که از آمار سالنامه‌ی حساب‌های ملی سازمان ملل استخراج شده، حاکی از آن است که اگر چه سرانه پرداختی یارانه‌ها در ایران نسبت به بعضی از کشورهای صنعتی پیشرفته بسیار پائین است اما در عین حال در مقایسه با خیلی از کشورهای در حال توسعه از این نظر در وضعیت بالا تری قرار دارد. به عنوان مثال یارانه‌ی سرانه در کشورهای کره‌ی جنوبی، هندوستان، اندونزی و سریلانکا به ترتیب برابر با ۱۵/۹، ۴/۳، ۴/۰، ۴/۰ دلار و این رقم برای ایران ۴۳/۰ دلار است. همچنین درصد یارانه‌های پرداختی نسبت به کل مخارج برای ایران نیز ۴/۹ درصد کل مخارج دولت محاسبه شده است (رحیمی و کلانتری، ۱۳۷۱، ص ۱۲۴). میزان یارانه‌ی پرداختی توسط دولت در فاصله‌ی زمانی ۵۷-۱۳۵۳

(قبل از انقلاب) به طور متوسط ۷۳/۷ میلیارد ریال یا ۳/۷ درصد کل مخارج سالیانه‌ی دولت و در سال ۱۳۵۴، ۴/۷ درصد کل مخارج دولت تشکیل می‌داده است. در سال ۱۳۵۸ این مبلغ به بالا ترین سطح خود در دوره‌ی مورد مطالعه، یعنی ۱۸۹/۶ میلیارد ریال یا ۹ درصد کل مخارج دولت می‌رسد. در سال‌های پس از انقلاب (۶۳-۱۳۵۸) سالیانه به طور متوسط ۱۵۸/۹ میلیارد ریال به پرداخت یارانه‌ها تخصیص یافت و درصد یارانه پرداختی نسبت به کل مخارج دولت برابر ۵/۳ میلیارد شد. نسبت یارانه پرداختی به کل مخارج دولت در سال‌های مورد مطالعه قبل و بعد از انقلاب نشانگر رشد ۱/۵ درصدی این نسبت در سال‌های پس از انقلاب است. علی‌رغم فزونی ظاهری رقم یارانه‌ی پرداختی توسط دولت در سال‌های ۱۳۶۳ و ۱۳۶۵ و ۱۳۶۸، چنانچه این ارقام را به قیمت ثابت محاسبه کنیم مشخص خواهد شد که یارانه پرداختی در سال ۱۳۵۴ به مراتب از این ارقام بالاتر بوده است.

جدول شماره (۱): مقایسه‌ی متوسط درصد یارانه به کل مخارج دولت و یارانه‌ی سرانه در کشورهای منتخب

دوره‌ی مورد بررسی	کشور	یارانه به کل مخارج دولت %	یارانه‌ی سرانه به دلار
۱۹۷۵-۱۹۸۶	فرانسه	۵/۳	۲۰/۵
۱۹۷۵-۱۹۸۶	آمریکا	۲/۰	۶۱/۰
۱۹۷۵-۱۹۸۴	ایران	۴/۹	۴۳/۰
۱۹۷۵-۱۹۸۵	برزیل	۱۰/۹۵	۴۰/۰
۱۹۷۵-۱۹۸۵	ونزوئلا	۳/۸	۳۳/۰
۱۹۷۵-۱۹۸۵	کره جنوبی	۶/۷	۱۵/۹
۱۹۷۹-۱۹۸۶	ژاپن	۷/۸	۱۲/۸
۱۹۷۵-۱۹۸۶	هندوستان	۱۷/۵	۶/۲
۱۹۷۵-۱۹۸۶	اندونزی	۴/۴	۴/۳
۱۹۸۰-۱۹۸۶	سری لانکا	۳/۶	۳/۰

(رحیمی و کلانتری، ۱۳۷۱، ص ۱۲۴)

جدول شماره (۲): درصد یارانه پرداختی به کل مخارج دولت در کشور ایران

سال	کل یارانه به میلیارد ریال	کل مخارج دولت به میلیارد ریال	درصد یارانه به کل مخارج
۱۳۵۱/۱۹۷۲	۳/۴	۳۵۵/۱	۱/۰۱
۱۳۵۲/۱۹۷۳	۱۶/۰	۵۰۲/۰	۳/۱۷
۱۳۵۳/۱۹۷۴	۵۰/۱	۱۵۳۱/۲	۳/۲۹
۱۳۵۴/۱۹۷۵	۷۶/۲	۱۶۱۴/۸	۴/۷
۱۳۵۵/۱۹۷۶	۷۷/۰	۱۹۲۲/۲	۴/۰
۱۳۵۶/۱۹۷۷	۸۹/۷	۲۳۵۵/۳	۳/۶
۱۳۵۷/۱۹۷۸	۷۵/۵	۲۲۸۶/۲	۳/۳
میانگین دوره ۵۷-۵۳	۷۳/۷	۱۹۶۲/۰	۳/۷
۱۳۵۸/۱۹۷۹	۱۸۹/۶	۲۱۰۴/۱	۹/۰
۱۳۵۹/۱۹۸۰	۱۱۴/۰	۲۳۶۷/۶	۴/۸
۱۳۶۰/۱۹۸۱	۱۷۶/۳	۲۸۱۲/۴	۶/۲
۱۳۶۱/۱۹۸۲	۱۸۰/۲	۳۳۱۷/۳	۵/۳
۱۳۶۲/۱۹۸۳	۱۳۸/۶	۳۸۵۶/۵	۳/۰
۱۳۶۳/۱۹۸۴	۱۵۵/۰	۳۵۹۷/۹	۴/۳
میانگین دوره ۶۳-۵۸	۱۵۸/۹	۳۰۰۹/۶	۵/۳

(نسیبی پور آذر، آمار مربوط به سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۵۳، ص ۳۹ و رحیمی و کلانتری، ۱۳۷۱، ص ۱۳۱)



بود مبالغ زیادی برای تثبیت قیمت محصولات کشاورزی باقی ماند موز، سیب و پرتغال پرداخت می‌شد. در مجموع هدف دولت از پرداخت یارانه‌ها بیشتر جلب رضایت ساکنین شهری به خصوص شهروندان تهرانی و یکی دو شهر عمده‌ی دیگر بود و در نبود نظام سهمیه بندی کالا غالباً تنها این شهر نشینان بودند که بخش عمده‌ی یارانه‌ی پرداختی را دریافت می‌کردند (ضیائی، ۱۳۷۹، ص ۲۵۷). به لحاظ اقتصادی دوران بعد انقلاب اسلامی را می‌توان به دو دوره مشخص تقسیم کرد: سال‌های ۶۷-۱۳۵۸ که کشور درگیر جنگ

حال چنان چه رقم خام یارانه‌ی پرداختی را نسبت به جمعیت و به صورت « سرانه‌ی یارانه» داشته باشیم، بررسی ما از عمق بیشتری برخوردار می‌شود. یارانه‌ی سرانه در سال ۱۳۵۴ برابر با ۲۲۸۳ ریال بوده است که در سال ۱۳۵۸ به اوج خود یعنی ۵۰۹۶ ریال می‌رسد، اما در سال‌های بعد به دلیل افزایش بیش از حد جمعیت روند نزولی یافته و در سال ۱۳۶۳ به ۳۳۷۳ ریال کاهش می‌یابد. میزان سرانه پرداختی در سال ۱۳۶۳ با توجه به نرخ تورم در این سال، تنها حدود ۶۰ درصد مشابه آن در سال ۱۳۵۴ بوده است (رحیمی و کلانتری

جدول شماره (۳) روند تغییرات سرانه یارانه پرداختی در ایران (۱۳۶۳-۱۳۵۴)

سال	جمعیت به میلیون نفر	کل یارانه به میلیارد ریال	یارانه‌ی سرانه به ریال	یارانه‌ی سرانه به دلار
۱۳۵۴/۱۹۷۵	۲۲/۳۸	۷۶/۲	۲۲۸۳	۳۲/۷
۱۳۵۵/۱۹۷۶	۲۲/۷۱	۷۷/۰	۲۲۸۳	۳۲/۵
۱۳۵۶/۱۹۷۷	۲۲/۶۹	۸۹/۷	۲۵۵۶	۳۶/۶
۱۳۵۷/۱۹۷۸	۲۲/۱۱	۷۵/۸	۲۰۹۱	۲۹/۷
۱۳۵۸/۱۹۷۹	۲۷/۲۰	۱۸۹/۶	۵۰۹۶	۷۲/۰
۱۳۵۹/۱۹۸۰	۲۸/۳۵	۱۱۲/۰	۲۹۷۲	۳۲/۱
۱۳۶۰/۱۹۸۱	۴۰/۸۵	۱۷۶/۳	۴۳۱۵	۶۱/۰
۱۳۶۱/۱۹۸۲	۲۲/۳۸	۱۸۰/۲	۲۲۲۲	۵۰/۷
۱۳۶۲/۱۹۸۳	۲۲/۱۸	۱۲۸/۶	۳۱۲۷	۳۶/۳
۱۳۶۳/۱۹۸۴	۲۵/۹۶	۱۵۵/۰	۳۳۷۳	۳۷/۵

(رحیمی و کلانتری ۱۳۷۱، ص ۱۴۲)

تحمیلی، حصر اقتصادی و انزوای سیاسی بود و ما شاهد گسترش ابعاد مداخله‌ی دولت در همه‌ی عرصه‌های حیات کشور بودیم و از آن به نام دوران « تثبیت اقتصادی» یاد می‌شود؛ دیگری سال‌های «بازسازی اقتصادی» و ترمیم خرابی‌های جنگ و پویایی در عرصه‌ی روابط بین‌المللی یعنی از سال ۱۳۶۷ به بعد که برای رفع اضطرارهای فوق‌الذکر، دولت سیاست متعادل سازی اقتصادی را پیشه کرد و از آن به نام سیاست « تعدیل اقتصادی» یاد می‌شود. در دوران اول سیاست‌های حمایتی دولت در جهت «فراگیری، استمرار و فزاینده‌گی» آن بود و در واقع همه یارانه دریافت می‌کردند. حال آن که در دوران دوم یارانه‌ها اقشار آسیب‌پذیر را هدف خود قرار داده و جهتی «کاهنده» دارند (روزنامه‌ی اطلاعات، ۱۳۶۹/۱۰/۴).

به طور کلی با توجه به برقراری نظام سهمیه بندی کالا به نظر می‌رسد که یارانه‌های پرداختی نسبت به سال‌های قبل از انقلاب از توزیع مناسب تری برخوردار بوده و اقشار کم درآمد به طور گسترده تری از آن بهره مند شده اند چرا که میزان سهمیه در سراسر کشور یکسان شد، بنابراین مصرف بیشتر اقشار مرفه به مفهوم برخورداری بیشتر از یارانه‌های پرداختی نیست. از طرفی با تخصیص مبالغ بیشتری از کل یارانه‌ی پرداختی به یارانه‌های تولیدی نسبت به قبل از انقلاب (۱۳/۷ در مقابل ۲۵/۶ درصد)، افزایش تولید و توزیع عادلانه در اولویت قرار گرفته است (نسبی پور آذر، ۱۳۶۹، ص ۸۶). بنابراین در حالی که پیش از انقلاب هدف، تنها، تثبیت قیمت‌ها و جلوگیری از افزایش آن بود پس از انقلاب حمایت از اقشار کم درآمد و کاهش هزینه‌ی خانوار بیشتر به جنبه‌های بازتوزیعی درآمد‌ها توجه دارد. با توجه به دو برابر شدن سهم یارانه‌های پرداختی نسبت به قبل از انقلاب،

(۱۳۷۱، ص ۱۰۰).

با توجه به میزان هزینه پیش بینی شده برای یارانه‌ها در برنامه‌ی ۵ ساله‌ی اول جمهوری اسلامی انتظار می‌رود که یارانه‌ی سرانه از مبلغ ۳۹۵۳ ریال در سال اول برنامه (۱۳۶۸) به مبلغ ۸۹۷۶ ریال در سال ۱۳۷۲ برسد.

جدول شماره (۴): پیش‌بینی میزان و سرانه‌ی یارانه‌ی پرداختی برای کالاها در برنامه‌ی پنج‌ساله اول

سال	جمع (میلیون ریال)	سرانه (ریال)
۱۳۶۸	۲۱۹۲۰۰	۳۹۵۳
۱۳۶۹	۲۹۰۹۹۶	۵۰۵۰
۱۳۷۰	۳۶۸۰۶۳	۶۱۲۸
۱۳۷۱	۴۶۴۴۳۱	۷۳۶۷
۱۳۷۲	۵۸۰۰۳۱	۸۹۷۶

(وزارت بازرگانی ۱۳۶۸، ص ۴۰۶)

اهداف برقراری نظام پرداخت یارانه‌ی در ایران

هزینه یارانه‌ها در برنامه‌ی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) رقم قابل توجهی از بودجه دولت را به خود اختصاص می‌داد اما از آن جا که انتخاب کالاها و خدمات مشمول دریافت یارانه و توزیع جغرافیایی آن در سطح شهر و روستا بر مبنای درست و اولویت‌های واقعی و ضروری تعیین نشده بودند به همین جهت پرداختها فاقد جهت گیری باز توزیع درآمد ملی بود. حتی در مواردی این پرداختها جنبه‌ی ضد تولیدی به خود می‌گرفت. به عنوان مثال در حالی که هزینه‌ی تولیدات باغداری به علت افزایش هزینه‌های تولید (کود، سم، نیروی کار) افزایش یافته



حمایت از تولید کنندگان و تشویق سرمایه گذاری در امر تولید کالاهای اساسی از دیگر وجوه برجسته سیاست یارانه‌ای پس از انقلاب به شمار می‌رود.

بافت و ماهیت یارانه‌های پرداختی

مطالعه‌ی بافت و ماهیت یارانه‌ها اهمیت بسیاری دارد چرا که جذب جمعیت و فعالیت‌ها به سوی بخش‌های خاص اقتصادی، تبعات متفاوتی در فضای شهر و روستا به جای می‌گذارد. یارانه‌های پرداختی را می‌توان از دیدگاه‌های مختلف به انواع متفاوتی تقسیم کرد که از این میان ما به بررسی یارانه‌های تولیدی (به عنوان مثال فروش نهادهای کشاورزی یا پرداخت ارزی برای مواد اولیه کارخانجات)، یارانه‌های مصرفی (پرداختی مابه تفاوت قیمت فروش کالاهای اساسی مورد نیاز اقشار کم درآمد) و یارانه‌های خدماتی (یارانه‌ی پرداختی برای سیستم حمل و نقل شهری یا زبان کرد شرکت آب و برق) در ایران قبل و بعد از انقلاب می‌پردازیم. قبل از انقلاب به طور متوسط ۱۱/۷ درصد از کل یارانه‌ی پرداختی از نوع تولیدی بود که بعد از

انقلاب این مبلغ به حدود ۲۵ درصد کل یارانه‌ی پرداختی افزایش یافت. میزان یارانه‌ی تولیدی پرداختی پیش بینی شده برای ۱۳۷۰ حدود ۵۳۳ میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۶۸ حدوداً سه برابر شده است (رحیمی و کلانتری، ۱۳۷۱، ص ۸۷). سهم یارانه‌ی مصرفی در دوران قبل از انقلاب بیش از ۸۸ درصد کل یارانه‌ی پرداختی بود و به کالاهایی مانند نان، شیر، روغن، قند و شکر، چای و مانند این‌ها تعلق می‌گرفت. در سال‌های ۱۳۶۲-۱۳۵۲ نیز، ۷۹ درصد یارانه‌ها از نوع مصرفی بود (همان، ص ۵۷). در این میان گندم با ۴۵ درصد از کل یارانه‌های مصرفی (سال ۱۳۶۸) از بیشترین میزان یارانه‌ی پرداختی برخوردار بود که غالباً هم خانوارهای شهری از آن استفاده می‌کردند.

میزان یارانه‌های خدماتی اگر چه به نسبت اندک است اما به تدریج سهم بیشتری از کل یارانه‌ها را به خود اختصاص می‌دهد که در این میان بخش حمل و نقل سهم قابل توجهی از این نوع یارانه‌ها را در بر می‌گیرد که آن هم تنها به شهرها اختصاص دارد (ضیائی، ۱۳۷۹، ص ۲۵۹).

جدول شماره (۵): میزان و درصد یارانه‌های پرداختی به تفکیک انواع یارانه‌ی پرداختی قبل و بعد از انقلاب (میلیون ریال)

سال	یارانه‌ی مصرفی		یارانه‌ی تولیدی		یارانه‌ی خدماتی		کل یارانه‌ی پرداختی
	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	
۱۳۵۲	۵۳۹۷	۷۴/۳	۱۸۶۳	۲۵/۶	۰	۰/۰	۷۲۶۰
۱۳۵۳	۵۵۴۹۱	۸۷/۰	۸۵۸۷	۱۲/۰	۰	۰/۰	۶۴۰۲۸
۱۳۵۴	۱۰۵۴۹۱	۹۰/۰	۱۱۴۵۷	۱۰/۰	۰	۰/۰	۱۱۷۱۴۸
۱۳۵۵	۷۵۴۱۷	۹۰/۰	۸۵۴۵	۱۰/۰	۰	۰/۰	۸۳۹۶۲
۱۳۵۶	۵۵۸۳۹	۸۵/۰	۹۹۵۶	۱۵/۰	۰	۰/۰	۶۵۷۹۵
۱۳۵۷	۷۷۵۰۱	۹۰/۱	۴۱۱۸	۹/۹	۰	۰/۰	۴۱۶۱۹
۱۳۵۸	۷۱۶۸۵	۹۰/۵	۷۵۵۷	۹/۵	۰	۰/۰	۷۹۱۳۲
۱۳۵۹	۲۲۷۶۲	۶۱/۰	۱۴۵۶۲	۳۷/۰	۰	۰/۰	۳۷۲۲۲
۱۳۶۰	۵۲۶۷۷	۶۶/۰	۲۷۶۲۹	۳۲/۰	۰	۰/۰	۸۱۳۰۷
۱۳۶۱	۶۷۷۹۷	۶۱/۷	۲۸۴۰۳	۲۶/۰	۱۲۵۱۷	۱۲/۳	۱۰۹۷۳۷
۱۳۶۲	۶۵۵۵۸	۶۱/۸	۲۸۲۵۶	۲۶/۶	۱۲۲۶۴	۱۱/۶	۱۰۶۰۷۸
۱۳۶۳	۸۰۶۳۹	۶۷/۲	۳۰۳۰۳	۲۵/۲	۹۱۲۸	۱۱/۶	۱۰۰۰۷۱
۱۳۶۴	۸۲۱۱۳	۷۰/۶	۲۴۹۲۲	۲۱/۴	۹۳۱۷	۸/۰	۱۱۶۳۵۲
۱۳۶۵	۹۷۳۲۸	۷۲/۵	۲۶۰۶۹	۱۹/۵	۴۰۲۵	۸/۰	۱۳۲۸۰۰
۱۳۶۶	۷۵۶۴۷	۷۲/۵	۲۳۹۸۳	۲۳/۶	۹۲۹	۰/۹	۱۰۴۵۸۰
۱۳۶۷	۶۰۶۸۸	۶۷/۰	۲۴۸۸۲	۲۷/۰	۵۲۲۸	۶/۰	۹۱۰۰۸
۱۳۶۸	۹۸۱۲	۶۹/۲	۴۱۰۹۰	۲۸/۸	۲۸۱۸	۲/۰	۱۶۲۵۳۰
جمع	۱۱۱۱۷۵۲	۷۴/۴	۳۳۳۱۷۲	۲۱/۷	۵۷۳۸۶	۳/۹	۱۵۲۱۸۴۰
متوسط قبل از انقلاب	۳۳۵۳۳۶	۸۸/۳	۴۴۵۱۶	۱۱/۷	۰	۰/۰	۳۷۹۸۱۲
متوسط بعد از انقلاب	۷۷۶۴۱۶	۶۹/۸	۲۷۸۶۵۸	۲۵/۰	۵۷۳۸۶	۵/۲	۱۱۴۳۰۱۸
میانگین هر دوره	۶۵۳۹۷	۷۴/۵	۱۹۱۰	۲۱/۶	۳۳۸۱	۳/۸	۸۷۷۸۸

(رحیمی و کلانتری، ۱۳۷۱، ص ۸۹)



داده‌های آماری ارائه شده در جدول زیر به روشنی بیانگر توزیع نامتعادل انواع یارانه‌های پرداختی بین ساکنین شهری و روستایی است، به طوری که در دوران قبل از انقلاب به طور متوسط حدود ۷۰ درصد یارانه‌های پرداختی به نقاط شهری تخصیص می‌یافت، حال آن که رقم متناظر آن برای جوامع روستایی تنها ۳۰ درصد بود. اگر چه پس از انقلاب سهم دریافتی جوامع شهری به حدود ۶۳ درصد کل یارانه های پرداختی کاهش یافته هنوز این اختلاف چشم گیر است و بدین ترتیب مشاهده می‌شود که یکی از دلایل مهاجرت‌های روستایی در ایران، یعنی اختلاف درآمد خانوارهای روستایی و شهری که بخشی از آن معلول ساختار و الگوی توزیع نامناسب یارانه‌ها توسط دولت می‌باشد هنوز به قوت خود باقی است. این ادعا زمانی اعتبار بیشتری می‌یابد که به این امر توجه کنیم که بیش از ۵۰ درصد یارانه‌های تخصیص یافته به جوامع روستایی از نوع تولیدی (کودشیمیایی) بوده و عملاً اقشار خوش نشین و خانوارهای کم‌زمین روستایی از آن منتفع نمی‌شوند. حال آن که زمینه و انگیزه‌های مهاجرت در این اقشار که بخش مهمی از مهاجرین شهری را نیز تشکیل می‌دهند، بیشتر از سایر اقشار روستایی است.

در سال ۱۳۵۲ یارانه‌ی سرانه جوامع شهری و روستایی رقم ناچیزی، به ترتیب برابر با ۳۵۱/۷ و ۱۴۰/۹ ریال بوده است؛ اما در سال ۱۳۵۳ با افزایش ناگهانی قیمت نفت و به تبع آن

ارقام جدول شماره ۵ حاکی از آن است که از سهم یارانه‌های مصرفی که در سال ۱۳۵۸، ۹۰ درصد کل یارانه‌های پرداختی را به خود اختصاص می‌داده، به تدریج در سال‌های بعد کاهش پیدا کرده و در سال ۱۳۶۸ به ۶۹ درصد رسیده است. متقابلاً سهم یارانه‌ی تولیدی از ۹/۵ درصد به حدود سه برابر یعنی ۲۸/۸ درصد کل یارانه پرداختی در سال ۱۳۶۸ افزایش یافته است که نشانگر جهت گیری یارانه‌ها در راستای تولید است. علی‌رغم این که قبل از انقلاب یارانه‌های خدماتی نیز وجود داشت، این پرداخت‌ها در آن زمان توسط سازمان حمایت از مصرف کننده صورت نمی‌گرفت؛ به همین جهت در جداول مربوط به این دوره‌ی زمانی ارقام ذکر نشده است. شایان ذکر است بخش قابل توجهی از یارانه‌های خدماتی، پرداخت‌های یارانه‌ای مربوط به سیستم حمل و نقل درون شهری است که جوامع روستایی از آن بی بهره هستند و در نقاط شهری کشور نیز تنها شهرهای معدودی از سیستم حمل و نقل عمومی درون شهری برخوردارند (ضیائی، ۱۳۷۹، ص ۲۶۱).

توزیع جغرافیایی انواع یارانه های پرداختی توسط دولت (شهری، روستایی)

آنچه در مورد یارانه‌های پرداختی توسط دولت حائز اهمیت است، چگونگی توزیع فضایی آن در سطح جوامع شهری و روستایی است.

جدول شماره (۶) میزان، درصد و سرانه یارانه‌ی پرداختی در کل کشور به تفکیک مناطق شهری و روستایی (میلیارد ریال)

سال	کشور		شهری		روستایی	
	کل مبلغ	سرانه	کل مبلغ	سرانه	کل مبلغ	سرانه
۱۳۵۲	۷/۲۶	۲۳۳	۲/۸۸	۶۶	۲/۲۲	۱۴۰/۹
۱۳۵۳	۶۲/۰۳	۲۰۰۷	۲۲/۵۱	۷۰	۱۹/۵۲	۱۱۱۰/۴
۱۳۵۴	۱۱۷/۱۴	۲۵۷۸	۹۲/۲۵	۷۹	۲۴/۸۹	۱۴۰۹/۸
۱۳۵۵	۸۲/۹	۲۴۹۱	۵۹/۲۶	۷۱	۲۲/۶	۱۳۷۸/۱
۱۳۵۶	۶۵/۷	۱۸۷۹	۲۲/۰۹	۶۴	۲۲/۷۱	۱۳۹۶/۵
۱۳۵۷	۲۲/۶	۱۱۷۰	۳۰/۲۶	۷۱	۱۲/۲۶	۶۵۲/۴
میانگین ۵۷-۱۳۵۳	۶۲/۲۴	۱۷۲۶	۵۲/۷	۷۰/۲	۱۷/۹	۲۹/۸
۱۳۵۸	۷۹/۲	۲۰۹۳	۴۹/۹۲	۶۳	۲۹/۳۲	۱۵۲۸/۴
۱۳۵۹	۴۷/۳	۹۵۰	۲۲/۵۱	۶۴	۱۲/۸۱	۷۰۲/۹
۱۳۶۰	۸۱/۳	۱۹۹۲	۵۱/۲۲	۶۴	۳۰/۰۹	۱۴۸۸/۳
۱۳۶۱	۱۰۹/۷۲	۲۵۸۷	۶۹/۱۳	۶۳	۴۰/۶	۱۹۶۷/۰
۱۳۶۲	۱۰۶/۰۷	۲۴۰۷	۶۵/۷۳	۶۲	۴۰/۳۷	۱۹۱۲/۰
۱۳۶۳	۱۲۰/۰۷	۲۶۲۴	۷۵/۷۳	۶۴	۴۴/۲۶	۲۰۵۷/۱
۱۳۶۴	۱۱۶/۲۵	۲۴۴۵	۷۳/۳۱	۶۴	۴۲/۰۶	۱۹۴۲/۵
۱۳۶۵	۱۲۷/۲۴	۲۵۷۵	۸۰/۲۳	۶۴	۴۷/۱۱	۲۵۷۶/۱
۱۳۶۶	۱۰۲/۵۸	۲۰۲۶	۶۵/۹	۶۳	۳۸/۷۱	۱۶۶۵/۱
۱۳۶۷	۱۷۰/۹۲	۱۷۰۵	۵۸/۰۷	۶۳	۳۲/۱۰	۱۳۲۲/۵
میانگین ۶۷-۱۳۵۸	۹۷/۴	۲۱۴۱/۴	۶۱/۶۲	۶۲/۹	۲۶/۲	۱۴۹۷/۴

(فقیهی، ۱۳۶۹، پایان نامه کارشناسی ارشد)



افزایش درآمدهای ارزی دولت یارانه‌ی سرانه‌ی شهری ۸/۵ برابر شد. و به رقم ۳۰۱۲/۲ ریال رسید. این رقم در جوامع روستایی به ۱۱۱۷ ریال افزایش یافت که نزدیک به ۸ برابر میزان سال قبل بود در واقع این تحول زمینه‌ای برای پدیدار شدن جامعه‌ای رانته‌ی شد که جستجوی رانته‌های توزیع شده او را به جابه جایی مکانی و مهاجرت به شهرها، به خصوص شهرهای بزرگ می‌کشاند (همان، ص ۲۶۲).

چنانچه میزان یارانه‌ی پرداختی را نسبت به جمعیت روستایی و شهری مورد مطالعه و بررسی قرار دهیم این تمایز آشکار تر خواهد شد. در فاصله‌ی زمانی ۵۷-۱۳۵۳ متوسط سرانه پرداختی به جوامع شهری ۳۴۲۱/۶ ریال بوده است حال آن که در همین زمان یک روستایی سالانه تنها ۱۱۷۱/۲ ریال به عنوان یارانه دریافت می‌کرده است؛ به عبارتی متوسط یارانه سرانه شهری سه برابر رقم متناظر آن برای جوامع روستایی بوده است. بعد از انقلاب این نسبت به میزان زیادی بهبود پیدا کرد و سهم جوامع شهری به حدود ۶۳ درصد کاهش

جدول شماره (۷) سهم ۵ قلم از کالاهای اساسی از کل یارانه‌ی پرداختی (۶۸-۱۳۵۶)

(شامل گندم، کود شیمیایی، قند و شکر، روغن نباتی و شیر)

سال	۵۶	۵۷	۵۸	۵۹	۶۰	۶۱	۶۲	۶۳	۶۴	۶۵	۶۶	۶۷	۶۸	متوسط
درصد	۷۰	۶۵	۷۸	۱۰۰	۹۱	۷۶	۷۳	۹۰	۷۰	۹۰	۸۶	۹۱	۷۳	۸۱

(رحیمی و کلانتری، ۱۳۷۱، ص ۱۰۱)

جالب آن است که ۲۹ درصد یارانه‌ی پرداختی به کالاهای اساسی به یارانه‌ی گندم اختصاص داشته است که با توجه به آمار جدول شماره ۸ مشخص می‌شود که بیش از ۹۰ درصد آن در طی سال‌های ۶۸-۱۳۵۸ در شهرها توزیع می‌شده و عملاً روستاییان از آن بی بهره بوده‌اند. به بیانی دیگر سرانه‌ی گندم یارانه‌ی جامعه‌ی روستایی ۱۳۰ ریال و رقم متناظر آن برای جامعه‌ی شهری ۱۱۴۵ ریال یعنی حدود ۹ برابر جامعه‌ی روستایی بوده است. چنانچه متوسط یارانه‌ی پرداختی برای کل کالاهای اساسی را به تفکیک جوامع شهری و روستایی بررسی کنیم، با وضوح بیشتری مشخص خواهد شد که نظام پرداخت یارانه‌ی کشور اصولاً «شهرگرا» است. و بنابراین نمی‌توان بازتاب فضایی به جز «شهرگرایی» از آن انتظار داشت. طی سال‌های ۶۷-۱۳۵۸ به طور متوسط ۶۳ درصد از کل یارانه‌ی پرداختی به کالاهای اساسی به نقاط شهری کشور تخصیص یافته که اگر کود شیمیایی را که به طور ۱۰۰ درصد در نواحی روستایی توزیع می‌شود در محاسبه منظور نکنیم سهم جوامع شهری از کل یارانه‌ی کالاهای اساسی بالغ بر ۷۶/۳ درصد و سهم جامعه‌ی روستایی کمتر از ۲۴ درصد خواهد شد. در رابطه با جامعه روستایی باید به این نکته توجه شود که خوش نشینان بی زمین یا کم زمین و یا سایر اقشار روستایی که به امر زراعت اشتغال ندارند، عملاً از یارانه‌ی پرداختی بابت کود شیمیایی بهره‌ای نمی‌برند. قبل از انقلاب هزینه‌ی مواد خوراکی و دغانی در سبد هزینه خانوار شهری حدود ۳۹ و بعد از انقلاب حدود ۴۲ درصد بوده است. کالاهای اساسی مشمول یارانه به تنهایی در سال ۱۳۵۰، ۳۹/۶ و در سال ۱۳۶۷، نزدیک به ۴۹ درصد این هزینه را به خود اختصاص داده بودند. با توجه به

یافت که خود دال بر تعدیل ناموزونی موجود در تخصیص یارانه‌های پرداختی توسط دولت است. اما پس از انقلاب نیز هنوز نیمی از یارانه‌های پرداختی به روستا از نوع تولیدی بوده و بر خلاف شهرها که منافع یارانه‌ها بیشتر متوجه مصرف کنندگان و اقشار کم درآمد شهری می‌شود، خانوارهای کم درآمد روستایی با توجه به نوع یارانه‌ی پرداختی کم تر از آن منتفع شده‌اند. در سال‌های مورد مطالعه، یارانه‌ی سرانه‌ی شهری پس از انقلاب نسبت به قبل از انقلاب کاهش یافته، به طوری که در این سال‌ها متوسط یارانه‌ی سرانه‌ی شهری برابر ۲۵۷۶/۶ ریال و متوسط یارانه‌ی سرانه‌ی روستایی رقم ۱۴۹۷/۴ ریال بوده است که نشان می‌دهد علی‌رغم کاهش اختلاف یارانه‌ی پرداختی میان شهر و روستا پس از انقلاب هنوز این اختلاف قابل توجه است (ضیایی، ۱۳۷۹، ص ۲۶۵).

یارانه‌ها، در واقع بخشی از همان رانت‌ها هستند که توسط دولت به فعالیت‌های مختلف اقتصادی و یا خدمات و کالاهای مصرفی توسط اقشار مختلف مردم اختصاص می‌یابد. در نبود یک سیستم منطقی و عادلانه‌ی تخصیص و توزیع این رانت‌ها، جامعه‌ی در جستجوی رانت، به خصوص روستائیان و ساکنین شهرهای کوچک کشور را بر آن می‌دارد که به منظور برخورداری بیشتر از این خوان گسترده و دستیابی سریعتر به چرخه‌ی توزیع آن، به شهرها و به خصوص شهرهای بزرگ تر راهی این مراکز توزیع رانت بشوند. این واقعیت می‌تواند توسعه دهنده‌ی شهرنشینی شتابان و بی سابقه در ایران به خصوص از دهه‌ی پنجاه به بعد به شمار آید.

در مباحث گذشته به این مسئله اشاره شد که ساختار نظام یارانه‌ی کشور، قبل از آن که تولید و تولید کننده را هدف قرار دهد متوجه مصرف و مصرف کننده است این واقعیت را با کمک درصد یارانه‌های تخصیصی به طبقات سه گانه یارانه‌ها یعنی یارانه‌های تولیدی، مصرفی



نظام و الگوی یارانه‌های پرداختی به طور غیر مستقیم در راستای منافع جوامع شهری عمل می‌کند. همان طور که از ارقام جدول شماره ۹) استنباط می‌شود بخش زیادی از کالاهای توزیع شده توسط دولت به دلیل محدود بودن امکانات و عوامل تولید داخل کشور در رشد بیش از اندازه‌ی تقاضای داخلی از خارج از کشور تأمین می‌شوند. با توجه به این امر که مراکز تخلیه، نگهداری و توزیع این اقلام در شهرهاست، تنها عناصر شهری هستند که به میزان زیادی از منافع حاصل از ارائه این گونه خدمات و سرویس‌ها متنعم می‌گردند.

سهم هزینه‌های خوراکی و دخانی در سبد هزینه خانوارهای شهری و با توجه به سهم کالاهای اساسی مشمول پرداخت یارانه از این میزان و نهایتاً با عنایت به این که بیش از ۷۶ درصد یارانه‌ی تعلق گرفته به کالاهای اساسی به شهرها اختصاص می‌یابند، اولاً اهمیت و نقش یارانه‌های پرداختی توسط دولت در وضعیت معیشتی جامعه‌ی شهری آشکار می‌شود و ثانیاً «شهر مدار» بودن آن نیز به وضوح نمایان می‌گردد. (ضیائی، ۱۳۷۹، ص ۲۶۸).

جدول شماره ۸) متوسط یارانه‌ی پرداختی برای کالاهای اساسی به تفکیک جوامع شهری و روستایی طی سال‌های ۶۷-۱۳۵۷ (میلیون ریال - ریال)

شرح	شهری		روستایی	
	مبلغ	% از کل	مبلغ	سرانه
گندم	۲۲۲۲۰	۹۱/۷	۳۰۰۰	۱۳۰
قند و شکر	۱۰۶۵۰	۶۰/۰	۷۱۱۰	۳۰۸
روغن	۶۴۵۰	۵۶/۰	۵۰۸۲	۲۲۱
شیر	۶۹۷۱	۱۰۰	-	-
کود	-	-	۲۱۴۸۰	۹۲۰
سایر	۱۳۰۶۰	۷۴/۰	۳۷۵۰	۲۰۶
جمع	۷۰۲۵۱	۶۳/۰	۴۱۴۵۲	۱۸۰۰

(رحیمی و کلانتری، ۱۳۷۱، ص ۱۰۶ و ۱۰۷)

جدول شماره ۹) سهم کالاهای اساسی در هزینه‌های خوراکی خانوار شهری به قیمت ثابت (درصد)

شرح	۱۳۵۰	۱۳۵۲	۱۳۵۶	۱۳۶۲	۱۳۶۴	۱۳۶۵	۱۳۶۶	۱۳۶۷
سهم نان	۶/۰	۲/۲	۲/۷	۲/۹	۳/۰	۳/۷	۴/۰	۴/۲
سهم گوشت قرمز	۲۲/۹	۱۷/۷	۲۱/۸	۱۷/۶	۱۹/۶	۱۵/۵	۱۶/۵	۱۹/۷
سهم روغن نباتی	۲/۸	۲/۶	۵/۲	۴/۳	۴/۳	۴/۲	۲/۹	۲/۷
سهم گوشت مرغ	۱/۱	۲/۶	۵/۶	۶/۵	۶/۷	۸/۵	۶/۶	۲/۴
سهم تخم مرغ	۱/۹	۲/۷	۲/۷	۵/۲	۳/۹	۳/۸	۲/۶	۱۰/۴
سهم شیر	۰/۸	۱/۱	۱/۵	۲/۹	۲/۸	۲/۵	۲/۲	۲/۲
سهم قند و شکر	۴/۱	۴/۲	۵/۴	۲/۹	۲/۶	۲/۲	۲/۲	۲/۳
جمع	۳۹/۶	۳۶/۱	۴۶	۴۲/۳	۴۲/۹	۴۰/۵	۴۰/۰	۴۸/۹

(رحیمی و کلانتری، ۱۳۷۱، ص ۱۶۷)

جدول شماره ۱۰) متوسط کل و نسبت سرانه دریافتی به کل یارانه‌ی پرداختی به تفکیک جوامع شهری و روستایی قبل از انقلاب (میلیون ریال - ریال)

شرح	کشور		شهری		روستایی	
	مبلغ	سرانه	مبلغ	سرانه	مبلغ	سرانه
متوسط قبل از انقلاب	۶۴۴۷۸	۱۷۲۶	۳۵۵۷۵	۲۹۰۹	۱۷۹۰۳	۹۹۹/۵
متوسط بعد از انقلاب	۹۷۴۳۷	۲۱۴۱	۶۱۲۷۵	۲۵۷۶	۳۶۱۶۲	۱۷۲۷

(ضیائی، ۱۳۷۹، ص ۲۷۰)



جمع بندی و نتیجه گیری

یارانه‌ها در واقع بخشی از رانتهای نفتی هستند که توسط دولت به نسبت‌های متفاوت به بخش‌های اقتصادی و اقشار مختلف مردم تخصیص داده می‌شوند.

ساختار و الگوی نظام یارانه‌ای کشور چه قبل از انقلاب و چه پس از انقلاب بیشتر متوجه مصرف و مصرف‌کننده بوده است تا تولید و تولیدکننده، این امر پس از انقلاب تا حدودی تعدیل شده و سهم بیشتری به یارانه‌های تولید تعلق گرفته است.

بیش از ۸۰ درصد یارانه‌ی پرداختی تنها به ۵ قلم از کالاهای اساسی تعلق می‌گیرند که با توجه به این که جامعه روستایی خود تولیدکننده اکثر این اقلام است، عملاً از این پرداختی‌های دولت بهره‌مند نمی‌شوند. جوامع شهری بزرگ‌ترین منتفع‌شونده از یارانه‌های مصرفی هستند، به طوری که در قبل از انقلاب حدود ۷۰ درصد و بعد از انقلاب حدود ۶۳ درصد پرداختی یارانه‌ها در سطح جوامع شهری توزیع شده است. یارانه‌های خدماتی تقریباً تماماً به جوامع شهری و بخصوص شهرهای بزرگ اختصاص دارند.

بر خلاف جوامع شهری که بخش اعظم یارانه‌ی پرداختی به آن‌ها از نوع مصرفی است و هر ترتیب اقشار فرودست جوامع شهری از آن بهره‌مند می‌شوند، در جوامع روستایی بخش اعظم یارانه‌ی دریافتی را یارانه‌های تولید (کود شیمیایی) تشکیل می‌دهد که شامل حال خانواده‌های بی‌زمین و غیر کشاورز روستایی نمی‌شود یعنی اقشاری از جامعه‌ی روستایی که زمینه بیشتری برای مهاجرت به شهر را دارند.

حدود ۴۹ درصد از هزینه‌های خوراکی و دخانی خانوارهای شهری را کالاهایی تشکیل می‌دهند که مشمول یارانه‌های پرداختی توسط دولت می‌شوند، که بیش از ۶۳ درصد یارانه‌ی این گونه کالاهای، به شهرها اختصاص دارد. بدین ترتیب اهمیت و نقش یارانه‌های پرداختی توسط دولت در کمک به وضعیت معیشتی و رفاه خانوارهای شهری آشکار می‌شود. در واقع دولت سطح زندگی را در شهرها به طور مصنوعی در حد مطلوبی نگه می‌دارد.

جوامع شهری به طور غیر مستقیم از نظام یارانه‌ای بهره‌مند می‌شوند. با توجه با این که بخش اعظم کالاهای مشمول یارانه از خارج از کشور وارد می‌شوند، سکونت گاه‌های شهری به عنوان مکان تخلیه، انبارداری و توزیع این کالاهای درآمدی حاصل از ارائه این گونه خدمات نیز سود می‌برند.

پيامد فضایی این الگوی ویژه‌ی توزیع یارانه‌ها، تضعیف فعالیت‌های مولد اقتصادی از جمله فعالیت‌های کشاورزی از یک سو و جابجایی مکانی اقشار روستایی به شهرها از سوی دیگر است.

مردم به تجربه دریافته‌اند که نزدیکی فیزیکی بیشتر به چرخه‌ی توزیع رانت به معنای برخورداری بیشتر از این خوان گسترده خواهد بود. به همین دلیل آنها سعی می‌کنند که با جابجایی مکانی و مهاجرت از روستاها به شهرها و از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ‌تر این فاصله را به حداقل برسانند. رشد و توسعه سریع شهر و شهرنشینی در ایران محصول درک این واقعیت توسط اقشار وسیعی از مردم است که شهرها را برای محل سکونت خویش برگزیده‌اند.

منبع:

- ۱- رحیمی، عباس و کلانتری، عباس، تحلیل و بررسی اقتصاد سوئیس، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۱.
- ۲- روزنامه‌ی اطلاعات، شماره‌ی ۱۹۲۲۲، سه شنبه ۴/۱۰/۱۳۶۹.
- ۳- فقیهی، محمد، بررسی تأثیر سیاست‌های حمایت دولت بر مصرف اقلام خوراکی تحت شمول، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده‌ی اقتصاد، ۱۳۶۹.
- ۴- نسیمی پور آذر، فیروز، بررسی انواع سوئیس‌ها و جنبه‌های مختلف اقتصادی آن، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۶۹.
- ۵- وزارت بازرگانی، برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی وزارت بازرگانی طی سال‌های ۷۲-۱۳۶۸، بخش سوئیس‌سید، تهران، ۱۳۶۸.
- ۶- ضیائی، محمود، تبیین نقش دولت در توسعه‌ی شهر و شهرنشینی در ایران، رساله‌ی دوره‌ی دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، دانشکده‌ی ادبیات و علوم انسانی، گروه جغرافیا، تهران، ۱۳۷۹.





ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران



□ دکتر جعفر قادری

عضو هیات علمی دانشگاه شیراز

چکیده

نظام مالی شهرداری‌ها در ایران متضمن اشکالات متعددی است و همین اشکالات باعث شده تا توان ارائه خدمات به شهروندان متناسب با خواست و تمایل آنان نباشد. در این مقاله سعی خواهد شد که به بخشی از اشکالات موجود به صورت فهرست وار اشاره شود.

۱. اتکاء بیش از حد به عوارض به جای بهای خدمات

آن چه شهرداری‌ها به عنوان عوارض دریافت می‌کنند، در قبال عارضه‌هایی است که در نتیجه عملکرد بخش خصوصی بر شهروندان تحمیل می‌شود؛ به عنوان مثال وقتی تراکم اضافی به یک واحد مسکونی در یک منطقه از شهر داده می‌شود، سرانه خدماتی آن بخش از شهر کاهش یافته و برای جبران آن نیاز به تأمین منابع مالی وجود دارد؛ در صورتی که بهای خدمات تنها در قبال ارائه خدمات مختلف از جمله ایجاد فضای سبز، جمع‌آوری زباله و... از شهروندان وصول می‌شود. اتکاء بیش تر به عوارض، باعث می‌شود تا روزه روز از ناحیه شهروندان، عارضه‌های بیش تری بر بدنه و پیکره شهری وارد شده و تنها برای جبران بخشی از آن، شهرداری‌ها در قبال عوارض دریافت شده جبران خسارت کنند. از آن جا که گاهی میزان عوارض وصول شده با میزان عارضه ایجاد شده تناسبی ندارد، روزه روزه روند شکل‌گیری نابسامانی‌ها و مشکلات در شهر سیر صعودی پیدا می‌کند.

شهرداری‌ها به عنوان یک تشکیلات مکمل بخش خصوصی در نوع خود خدمات عمومی را ارائه می‌کنند. خدماتی که دو مشکل عدم قابلیت اختصاص به افراد و یا گروه‌های خاص و نیز رقابت ناپذیری در مصرف را داشته، قابل ارائه به بخش خصوصی نیست؛ بنابراین شهرداری‌ها آن خدمات را ارائه می‌کنند.

این دو ویژگی که تمایز کالاهای عمومی از کالاهای خصوصی را به دنبال دارد، باعث می‌شود تا شهرداری‌ها به ناچار متولی ارائه خدماتی چون احداث خیابان‌ها و فضای سبز شوند. یکی از کارهای مشکل شهرداری‌ها تعیین نقطه مطلوب ارائه خدمات عمومی است. از آن جا که شیوه‌های مناسبی برای ارائه بهای خدمات ارائه شده وجود ندارد، دریافتی شهرداری برای جبران هزینه خدمات ارائه شده در حد مطلوبی نیست و همین باعث شده تا هزینه خدمات شهرداری‌ها از محل عوارض، تأمین مالی شود و سهم عوارض از کل سبد دریافتی‌های شهرداری‌ها بیش تر باشد.

۲. ابتدای بیش از حد دریافتی‌های شهرداری‌ها، اعم از

عوارض یا بهای خدمات، بر تولید به جای مصرف

از آن جا که یکی از آثار، وضع مالیات بر تولید، کاهش سطح تولید است؛ وضع مالیات بر تولید می‌تواند منجر به کاهش تولید کالاها و خدمات شهری اعم از کالاهای دارای پیامد مثبت و یا دارای پیامد منفی گردد. این در حالی است که وضع مالیات بر مصرف، کاهش



دهنده مصرف کالاها و خدمات شهری است. عوارض بر تولید، شبیه مالیات بر تولید، منجر به انتقال تابع عرضه به سمت چپ می‌شود؛ در حالی که عوارض بر مصرف باعث انتقال تقاضا به سمت چپ خواهد شد. اثر اقتصادی عوارض بر تولید، کاهش حجم فعالیت‌ها همراه با افزایش قیمت آن فعالیت است؛ در صورتی که اثر افزایش عوارض بر مصرف، کاهش حجم فعالیت‌ها همراه با کاهش قیمت آن فعالیت است.

اتکا بیش از حد به انواع عوارض وضع شده بر تولید مسکن و واحدهای تجاری باعث می‌شود تا خود شهرداری‌ها عامل تشدید تورم در کشور تلقی شده و واحدهای مسکونی تنها به عنوان یک واحد مصرفی مورد توجه قرار نگرفته، بلکه به عنوان یک نوع سرمایه تلقی شوند. به همین دلیل افراد به جای سرمایه‌گذاری در بورس، به سمت خرید واحدهای مسکونی به مساحتی بیش از نیاز روی آورده و همین امر مالکیت واحدهای مسکونی مازاد بر نیاز و یا فراتر از قدرت خرید و خالی از سکنه در شهرها را توجیح می‌کند. با این که بخش قابل توجهی از شهروندان قدرت خرید واحد مسکونی را ندارند، وجود واحدهای مسکونی مازاد بر نیاز و یا خالی از سکنه نوعی اتلاف منابع است.

از دیگر پیامدهای اتکاء به عوارض بر تولید، روند کند نوسازی واحدهای مسکونی و تجاری فرسوده است که امروزه به عنوان یک معضل عمده شهری خودنمایی می‌کند. وقتی که شهرداری‌ها برای جبران هزینه‌های خود هر ساله عوارض بر ساخت و ساز را افزایش می‌دهند، نه تنها قیمت تمام شده واحدهای جدید افزایش می‌یابد؛ بلکه مالکان واحدهای قدیمی نیز حاضر به فروش واحدهای خود به قیمت‌های قبلی نشده؛ قیمت واحدهای قدیمی نیز افزایش می‌یابد. این اقدام ضمن این که یک سری منابع مالی را برای شهرداری فراهم می‌کند نوعی رانت برای مالکان واحدهای قدیمی نیز ایجاد می‌کند.

وضع عوارض بر ساخت و ساز مسکن در هر شهر باعث می‌شود، تا در آن شهر هر ساله قیمت مسکن رو به افزایش بوده و ساکنان حتی اگر محل کار آن‌ها در فاصله‌ای دورتر از شهر باشد، برای حفظ قدرت خرید خود اقدام به مهاجرت نکرده و از شهر مبدأ به عنوان یک شهر خوابگاهی استفاده نمایند.

در شرایطی که در شهرهای دیگر کشورها ۱ تا ۲ درصد ارزش روز واحدهای مسکونی به عنوان عوارض نوسازی وصول می‌شود، در شهرهای ایران این میزان یک ده هزارم ارزش روز واحدهای مسکونی است. (یک درصد ارزش قیمت منطقه بندی که خود حدود یک درصد ارزش روز املاک است).

وجود چنین مشکلی در سیستم‌های عوارض شهرداری‌ها باعث می‌شود تا در مناطق شهری، تفکیک اقشار درآمدی نیز صورت نگیرد. عدم تفکیک اقشار درآمدی از دید اقتصادی، این مشکل را دارد که شهرداری‌ها نمی‌توانند مناطق مرفه و مناطق غیرمرفه را از هم تفکیک کرده و در مناطق مرفه بهای خدمات بیش تری وصول نمایند.

اگر چه در طول سال‌های گذشته با مطرح شده بهای خدمات جمع آوری زباله به صورت درصدی از عوارض نوسازی در کنار این عوارض، در جهت اصلاح این روند حرکت‌هایی انجام شده، ولی این

حرکت‌های کند، کارساز نبوده است. برای حل این معضل باید با افزایش دست کم صد درصدی عوارض نوسازی در هر سال آن را تا زمان رسیدن به یک درصد ارزش روز املاک افزایش داد.

۳. عدم کارایی و ناعادلانه بودن عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها

عوارض وصول شده در صورتی عادلانه خواهد بود که یا مبتنی بر اصل توانایی در پرداخت باشد؛ یعنی از افراد دارای درآمد و یا ثروت بیش تر مالیات و عوارض بیش تری وصول کند، یا متکی بر اصل بهای خدمات باشد. عدم وجود تناسب بین قیمت‌های منطقه بندی و قیمت‌های روز و یا نداشتن پایه‌های مناسب عوارضی باعث می‌شود، بسیاری از عوارض وضع شده در شهرها مبتنی بر عدالت اجتماعی نباشد. عوارض وضع شد بر نقل و انتقال خودرو، مسکن و واحدهای تجاری و... نمونه‌های بارزی از این عوارض است که با عدالت اجتماعی چندان سازگاری نداشته، تنها به دلیل آسانی وصول مورد توجه شهرداری‌ها قرار گرفته‌اند.

از املاک و دارایی‌هایی که با گذشت دهها سال خرید و فروش نمی‌شوند، عوارض و یا مالیاتی گرفته نمی‌شود؛ در حالی که یک ملک و دارایی که در طول یک سال چندبار دست به دست می‌شود، در هر نوبت مشمول مالیات و عوارض بر نقل و انتقال می‌شود. در حالی که سطوح سرانه فضای سبز در مناطق مختلف شهری یکسان نیست و در برخی از مناطق، بر خورداری از سرانه فضای سبز بیش تر است، شهروندان آن مناطق بهای این خدمت ارائه شده را نپرداخته و برای تامین فضای سبز نیز بر اساس اصل توانایی پرداخت نیز وصولی تنظیم نمی‌شود.

در شهر، خدمات بسیاری وجود دارد که به طور یکسان در دسترس همه قرار نمی‌گیرد و بر اساس اصل توانایی پرداخت نیز هزینه آن تسهیم نمی‌گردد. وصول هزینه از این خدمات به صورت سرانه و بالسویه با هیچ کدام از دو اصل یاد شده عدالت اجتماعی سازگار نیست.

ممکن است استدلال شود که افزایش عوارض تراکم منجر به افزایش هزینه‌های ساخت واحدهای در حال ساخت و افزایش سود واحدهای ساخته شده می‌گردد؛ ولی باید توجه داشت که افزایش تراکم به مفهوم افزایش نفر در هکتار و کاهش سرانه‌های فضای سبز، آموزشی، بهداشتی، درمانی و آتش نشانی در هر واحد سطح بوده، افزایش تراکم بر روی زمین‌های ساخته نشده نوعی تضییع حق صاحبان زمین‌های ساخته شده است. برای جبران کاهش در سرانه‌های ذکر شده، باید عوارض تراکم را افزایش داد تا شهرداری بتوانند از محل عوارض وصول شده، سرانه‌های کاهش یافته را به حالت اولیه برگردانند.

البته باید توجه داشت که عدم واگذاری تراکم باعث می‌شود تا شهرها به جای توسعه عمودی، توسعه افقی داشته باشند و این توسعه افقی با افزایش هزینه‌های سرانه خدمات عمومی مثل آب، برق، تلفن، گاز و فاضلاب شهری کارایی شهرها را کاهش می‌دهد. واگذاری تراکم، بدون دریافت عوارض تراکم واگذاری نوعی رانت به گیرندگان تراکم است. با این توضیح کاراترین و عادلانه ترین شکل کار، واگذاری معقول و منطقی تراکم بر رعایت اصول و ضوابط



از سرقفلی واحدهای تجاری و یا مالکیت اعیانی واحدهای مسکونی را خواهد داشت.

شهرسازی و دریافت بخش قابل توجهی از رانت ایجاد شده به نفع مردم است.

۶. کاهش تدریجی قدرت اثرگذاری شهرداریها

شهرداریها، به عنوان متولی و اداره کننده شهر، می بایست جهت دهنده و سرعت دهنده فعالیت‌های بخش‌های دولتی و خصوصی باشند. محدودیت‌های مالی و عدم امکان پاسخ گویی به نیازهای اولیه شهری، وضعیتی را ایجاد کرده تا شهرداریها کنترل کننده سرعت و جهت گیری‌های بخش‌های دولتی و مردمی باشند. محدودیت‌های ذکر شده، باعث شده تا درصد تحقق طرح‌های جامع و تفصیلی، در حد قابل قبولی نباشد و تغییرات طرح‌های ذکر شده از راه کمیسیون‌های ماده پنج قابل توجه باشد.

عدم امکان و یا محدودیت‌های رایج در استفاده از وام‌های ارزی و ربالی و یا فروش اوراق مشارکت، باعث از دست رفتن فرصت‌های کاری از دسترس شهرداریها برای تملک‌ها و انجام فعالیت‌های عادی، اتلاف زمان و تحمیل هزینه زیادی بر شهرداری شده؛ به گونه ای که در عمل ابتکار عمل از شهرداریها گرفته و به طرف‌های مقابل شهرداری منتقل گردد.

عدم توجه به مناسبات مالی و حقوقی در طرح‌های جامع و تفصیلی، عملاً شهرداریها را به تناقض دچار کرده است. از یک طرف ماده واحده قانون تملک، قانون یک فرصت هجده ماهه را برای تملک زمین‌های دارای کاربری برای شهرداریها و دستگاه‌های اداری تعیین می‌کند، در حالی که طرح‌های جامع و تفصیلی دست کم دارای مدت زمانی ده ساله است. عمل به ماده واحده و بی توجهی به طرح‌ها، مسائل و مشکلاتی را در زمینه شهرسازی، برای شهرداریها ایجاد کرده و بی توجهی به ماده واحده نیز مشکلات حقوقی برای شهرداران و متصدیان امر، در شهرداری به دنبال خواهد داشت.

۷. اثرگذاری رکود و رونق اقتصادی بر سطح درآمد

در شهرها یکسری هزینه‌های ثابت و دائمی وجود دارد که تحت هر شرایطی، شهرداریها ناچار به انجام آن‌ها هستند. هزینه جمع‌آوری زباله، نگهداری فضای سبز، ارائه خدمات آتش نشانی، حقوق کارکنان اداری، ترمیم و جبران آسفالت خیابان‌ها و تاسیسات شهری و هزینه نگهداری و حفاظت از اموال و امکانات شهری از جمله هزینه‌های دائمی است که جزء لاینفک هزینه‌های شهرداریها به حساب می‌آیند. برای پوشش این هزینه‌ها، شهرداریها نیازمند درآمدهای دائمی هستند. درآمدهای دائمی درآمدهایی هستند که تابعی از رکود و رونق نیستند. عوارض بر ساخت و ساز واحدهای مسکونی و تجاری که تابعی از میزان ساخت و ساز این واحدها هستند، در شرایط رکود و رونق دچار نوسان شده و قابل اتکاء نیستند. این درآمدها اگر چه برای ایجاد ظرفیت‌های جدید در شهر قابل اتکاء هستند؛ ولی برای پوشش هزینه‌های دائمی، چندان مناسب نیستند. اختصاص درصد بالایی از درآمدهای شهری به درآمدهای ناپایدار، امکان برنامه ریزی و عمل به تعهدات را برای شهرداریها فراهم نمی‌کند. در یک شهر با درآمدهای ناپایدار، به کارگیری و حفظ نیرو و تجهیزات تخصصی، همیشه با نوسان و افت و خیز مواجه بوده و در عمل تداوم این خدمات با ابهام روبرو است.

۴. عدم وجود تفاوت بین پرداخت‌های نقدی و تقسیطی

بحث رجحان زمانی پرداخت‌ها و وجود تورم، دو عامل عمده برای تمایز بین پرداخت‌های نقدی و غیر نقدی است. به طبع اگر شهرداری بتواند عوارض و بهای خدمات خود را به جای فردا، امروز وصول کند، هم می‌تواند خدمات بیش تری ارائه کند و هم زودتر امکان ارائه این خدمات را خواهد داشت.

تقسیم دریافت‌های شهرداریها باعث تعویق در ارائه خدمات شهرداریها و کاهش قدرت خرید دریافتی‌ها می‌شود. در حالی که در سیستم‌های ربوی، احتساب بهره بر روی تقسیط‌ها از یک طرف و امکان دریافت وام از طرف دیگر بین دریافت‌ها و پرداخت‌های شهرداریها ایجاد تعادل می‌کند؛ در سیستم‌های غیر ربوی راهی جز ارائه تخفیف برای پرداخت‌های نقدی در مقابل پرداخت‌های تقسیطی باقی نخواهد ماند.

برای مشکلی که تاخیر در پرداخت‌ها ایجاد می‌کند و عملاً با حرمتی که برخی از مراجع برای دریافت خسارت تاخیر در پرداخت قائل هستند؛ باید از راه به روز کردن مطالبات و عوارض مشمول تاخیر، چاره اندیشی کرد. اگر بنا باشد که فرد عوارض خود را تقسیط کرده و در صورت عدم پرداخت به موقع جریمه ای به او تعلق نگیرد، انگیزه ای برای ایفای به موقع تعهدات وجود نخواهد داشت. به اعتقاد بسیاری از مراجع، دریافت‌های اضافی متناسب با نرخ تورم، برای عوارض و مطالبات تقسیط شده، دریافت اضافه تلقی نشده و به عنوان ربا شناخته نمی‌شود؛ چرا که این دریافت‌ها تنها برای جبران قدرت خرید واقعی پول انجام شده و مبلغ اضافه ای به قرض دهنده تعلق نمی‌گیرد که حرمت ربا داشته باشد.

۵. عدم اتکاء بر منافع و مصالح دراز مدت شهری

نبود توازن بین درآمدها و هزینه‌های شهرداریها باعث شده تا برای تأمین منابع مالی، فروش تراکم ساختمانی مازاد بر پتانسیل‌های هر منطقه به یک شیوه متداول و مرسوم تبدیل گردد.

تغییر کاربری‌های مداوم و پی در پی و کاهش سرانه‌های خدماتی مناطق، توجهی جز تأمین منابع مالی ندارد. افاق‌های برنامه ریزی محدود به عمر کاری و عدم احساس مسؤلیت نسبت به آینده شهر، تصمیم گیران را در مسیرهای خطرناکی قرار می‌دهد. امروزه شهرداریها به جای این که مشوق تجمیع پلاک‌های ریز باشند، عملاً در جهت تفکیک پلاک‌های بزرگ گام برداشته و حتی زمین‌های یکپارچه متعلق به خودشان را نیز برای دریافت درآمدهای آبی و فوری به قطعه‌های کوچک تر تقسیم می‌کنند. اگر در شهرداریها افاق برنامه ریزی وسیع تر در نظر گرفته شود و مصالح دراز مدت مطمع نظر تصمیم گیران واقع گردد، نه تنها زمین‌های متعلق به شهرداری نباید در قالب پروژه‌های تفکیکی به فروش رسانده شود؛ بلکه شهرداریها باید زمین‌های خرد و تفکیک شده را خریداری و در قالب پروژه‌های مشارکتی با بخش خصوصی مشارکت کنند. در این صورت مالکیت این زمین‌ها همچنان در اختیار شهرداری حفظ شده و شریک سازنده تنها به ازاء مشارکت در ساخت، امکان فروش تمام و یا بخشی



عدم انعقاد قرارداد برای اجرای برخی از پروژه‌ها به دلیل مطمئن نبودن از وصول برخی درآمدها و موکول شدن انعقاد قرارداد به تحقق درآمدها، فرصت‌های کاری را از دسترس شهرداری‌ها خارج می‌کند و انعقاد قرارداد بدون پشتوانه مالی نیز شهرداری‌ها را درگیر تعداد زیادی از طرح‌های نیمه تمام و مشمول تعدیل خواهد کرد. وصول بخش عمده‌ای از درآمدهای شهرداری‌ها در ماه‌های پایانی هر سال و کافی نبودن وصولی‌های ماه‌های آغازین هر سال، سبب می‌شود تا در ابتدای هر سال مالی، نه تنها پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها به تعطیلی کشانده شود؛ بلکه عملاً در پرداخت هزینه‌های جاری و حقوق و دستمزد نیز با مشکل مواجه باشند. عدم همراهی و همکاری نظام بانکی با شهرداری‌ها و تأخیر در شکل گیری بانک شهرداری‌ها عمده ترین دلیل تداوم چنین نوسانی در درآمدها است.

توزیع نامناسب درآمدها در ماه‌های هر سال باعث می‌شود تا شهرهای واقع در مناطق سردسیری و دارای یخبندان، هر سال فرصت‌های کاری را از دست داده، با تعجیل در هزینه کردن درآمدها در ماه‌های سرد سال (از ترس کاهش قدرت خرید درآمدها)، بخش قابل توجهی از کیفیت کار را فدای کمیت نمایند.

۸. ایجاد رانت

عدم امکان تامین درآمدهای دائمی، شهرداری‌ها را به سمت فروش بی ضابطه تراکم و یا کاربری‌های نامطلوب و مسأله دار وادار می‌کند. زمانی شهرداری می‌تواند درآمد سریع و کلانی را به دست آورد که برای بخش خصوصی امتیاز در خور توجهی تعریف شود. این امتیازات اگرچه مشکل کوتاه مدت شهرداری‌ها را حل می‌کند؛ ولی خود منشأ نابرابری‌ها و بی عدالتی‌ها در شهرها شده و مشکلات زیادی را برای شهر ایجاد خواهد کرد.

واگذاری تراکم‌های چند صد درصدی در کوچه‌های تنگ و باریک و یا صدور مجوزهای تجاری در محورهای شریانی و یا صدور مجوز در قلب محدوده‌های باغی و نیز عدول از ضوابط و مقررات شهرسازی و ایمنی، نمونه‌های بارزی از رانت‌های ایجاد شده به بهانه کسب درآمد در شهرداری‌ها است.

قابلیت ایجاد رانت در شهرداری‌ها، قدرت‌های اقتصادی را ترغیب می‌کند تا با ورود به عرصه‌های مطبوعاتی و سیاسی برای تداوم این منافع صاحب روزنامه شده و در انتخابات شوراها و مجلس شورای اسلامی، حامی طیفی از افراد تامین کننده رانت‌های ذکر شده گردند. عدم ایجاد محدودیت در شیوه‌ها و حجم تبلیغات و نیز عدم دقت مردم به پشت پرده، برخی شگردها و شیوه‌های تبلیغاتی تداوم دهنده این رانت‌ها را در شهرداری‌ها است.

صدور مجوزهای موردی و مسأله دار به بهانه‌هایی چون کسب درآمد، سرمایه گذاری و یا پاسخ گویی به مساعدت‌های مالی افراد به برخی از پروژه‌ها و یا فعالیت‌های اجتماعی، مردم را نسبت به شهرداری‌ها دچار تردید کرده و واکنش‌های منفی آنان در حفظ و نگهداری اموال عمومی و فراگیر شدن اعتراض‌ها، کمترین پیامد این اقدامات نسنجیده است.

استفاده از اهرم تغییر کاربری در کمیسیون‌های ماده پنج قانون شورای عالی شهرسازی و معماری، به یک ابزار مالی برای حل

مشکلات استنادی‌ها، دستگاه‌های اداری و یا نهادهای خیریه تبدیل شده است.

معمولاً رانت تغییر کاربری‌های وسیع و مسأله دار به جای این که نصیب شهرداری‌ها شود، سر از جاهای دیگری درآورده و به قیمت فقر مالی شهرداری‌ها، مشکلات آموزشی، بهداشتی درمانی و اداری بسیاری از دستگاه‌ها مرتفع می‌گردد.

عدم وجود ابزارهای کافی برای وصول برخی از درآمدها و وابستگی به همکاری بسیاری از دستگاه‌ها در وصول درآمدها، عملاً شهرداری‌ها را ناچار به پرداخت درصدی از درآمدهای وصول شده به این دستگاه‌ها می‌کند. پرداخت درصدی از بهای خدمات وصول شده از اتباع خارجی به استنادی‌ها، واگذاری بخش عمده و با تمام درآمدهای حاصل از جریمه رانندگان به نیروی انتظامی، واگذاری بخشی از درآمدهای وصولی از اصناف به اتحادیه‌های مربوطه و ... نمونه‌های متعددی از رانت‌های ایجاد شده برای دستگاه‌های دولتی در وصول درآمدهای شهرداری‌ها هستند.

۹. پر هزینه بودن روش‌های جمع آوری عوارض و بهای

خدمات

عدم امکان تعریف عوارض و بهای خدمات به دلیل محدودیت‌های قانونی، اجتماعی و سیاسی شهرداری‌ها باعث تنوع کدهای عوارضی شهرداری‌ها شده، این تنوع و تعدد، هم کارکنان و شهروندان را در محاسبه دچار سردرگمی و عدم درک نحوه محاسبه می‌کند و هم هزینه‌های جمع آوری و وصول را به شدت افزایش می‌دهد. اصرار زیاد بر توجه پذیر بودن برخی از فرمول‌ها و ضوابط عوارضی و نیز دقت در تمام ریزه کاری‌های ممکن در این فرمول‌ها، پیچیدگی‌های زیادی به کار شهرداری داده و امکان سوء استفاده و رانت اطلاعاتی برای کارکنان و یا مرتبطان با امور شهری را فراهم می‌کند. تفسیرهای چندگانه از فرمول‌ها و ضوابط و عدم تسلط مردم به این پیچیدگی‌ها، ضمن این که هزینه‌های وصول و تردد مردم را افزایش می‌دهد؛ کارکنان را نیز در معرض فسادهای تبانی و رشوه گیری قرار خواهد داد.

عدم تعریف ابزارهای لازم برای وصول به موقع عوارض و بهای خدمات، شهرداری‌ها را به سمت روش‌های تشویقی برای وصول درآمدها کشانده، همین مشوق‌ها بخشی از دریافتی را صرف هزینه جمع آوری می‌کند. تلاش دولت برای تسریع در امور اداری مردم و عدم نیاز به استعلام از شهرداری‌ها، هر چند که در کار اداری دستگاه‌ها سهولت ایجاد می‌کند، ولی عدم همراهی پرداخت عوارض با جریمه، باعث عدم وصول به موقع درآمدهای قابل وصول شهرداری‌ها نیز می‌گردد.

همراه نبودن دستگاه‌های قضایی و انتظامی با شهرداری‌ها باعث می‌شود تا تخلفات در امور شهری وسعت زیادی پیدا کرده و برخورد با این تخلفات برای وصول درآمدها و سازماندهی به امور شهری برای شهرداری‌ها پر هزینه باشد. موکول کردن انجام بعضی از کارها به پرداخت عوارض برای اطمینان از وصول درآمد، برای خود شهرداری‌ها نیز مسأله ساز شد و با کندی در انجام کارها، آن‌ها را از وصول برخی از درآمدهای بالقوه محروم می‌کند.



تأمین منابع مالی شهرداری‌ها، چالش یا ...



□ سید مصطفی رسولی منش

عضو هیأت علمی مؤسسه آموزش عالی سینا

منابع مالی شهرداری‌ها بتواند بخشی از زمینه‌های مغفول جذب درآمد را که اتفاقاً از پایداری و هدفمندی مناسبی برخوردارند، را شفاف نموده و نگاه صاحب نظران را به آن معطوف نماید. براساس ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، وظایف متعددی به عهده شهرداری‌ها نهاده شده از جمله: «ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی، مجاری آب و توسعه معابر در حد قوانین موضوعه.

– تنظیف، نگهداری، تسطیح معابر، انهار عمومی، مجاری آب‌ها و فاضلاب، تنقیه قنوات مربوط به شهر، تأمین آب و روشنایی با وسائل ممکنه.

– مراقبت در امور بهداشت ساکنین شهر و تشریک مساعی با مؤسسات وزارت بهداشت، آبله کوبی، تلقیح واکسن و غیره برای جلوگیری از امراض ساریه.

– ایجاد غسلخانه، گورستان، تهیه وسائل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها.

– اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق؛ همچنین رفع خطر از بناها، دیوارهای شکسته خطرناک در معابر و ...

– تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایل نقلیه غیره.

یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در حال حاضر شهرداری‌ها، با آن دست به گریبان‌اند، تأمین منابع مالی مورد نیاز برای انجام وظایف و مأموریت‌های قانونی و یا نیازها و مطالبات شهروندان است.

در حال حاضر با توجه به پیچیدگی فراوانی که شهرها یافته‌اند؛ در نتیجه وجود نیازهای متعدد شهروندان، شهرداری‌ها دچار تحول محتوایی شده، ضرورت ایجاد می‌کند در حوزه‌های مختلف زندگی مردم وارد شوند و خدمات مناسب و مطلوب را با صرف هزینه ایجاد نمایند.

بخشی از این خدمات، به طور مستقیم به مأموریت‌ها و وظایف سازمان شهرداری برمی‌گردد و بخشی را ممکن است، نتوان برای آن ماده قانونی مشخصی یافت، اما دلیل پیچیده شدن شرایط زندگی امروز به عنوان نیاز جدی خود نمایی کرده، عدم توجه به آن تأثیر منفی خود را در دیگر بخش‌ها به جای خواهد گذاشت؛ بنابراین توجه به آن ضروری است.

با این مقدمه کوتاه به نظر می‌رسد، چالش تأمین مالی فعالیت‌های مختلف شهرداری هر روز جدی‌تر شده و می‌طلبد که مجموع عوامل درگیر در این موضوع، از جمله ارکان مدیریت شهری، سازمان شهرداری‌ها، و ... تلاش ویژه‌ای را در این ارتباط به عمل آورند. این نوشتار می‌کوشد، با تبیین مبانی نظری و زمینه‌های قانونی تأمین



– احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز از قبیل رختشوی خانه، حمام عمومی، کشتارگاه، میدان‌ها باغ‌های عمومی، ورزشگاه مطابق اصول صحتی و فنی و تدابیر لازم برای ساختمان‌خانه‌های ارزان قیمت برای اشخاص بی بضاعت ساکن شهر و...»^(۱) همچنین در ماده ۱ قانون نوسازی و عمران شهری ۴۷/۹/۷ بیان می‌دارد که:

«نوسازی، عمران، اصلاحات اساسی، تأمین نیازمندی‌های شهری، احداث، اصلاح توسعه معابر، ایجاد پارک‌ها، پارکینگ‌ها، میدان‌ها، حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود، تأمین سایر تاسیسات مورد نیاز عمومی، نوسازی محلات، مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌هاست و شهرداری‌ها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند.»^(۲) به موارد فوق اضافه نمایم دیگر وظایفی که شاید تصریح قانونی نداشته ولی به دلیل پیچیدگی هر روزه شهرها و نیازهای متعدد سخت‌افزاری و نرم‌افزاری شهر الزاماً باید توسط شهرداری‌ها مورد توجه قرار گیرد. سؤال این جاست که انجام این وظایف با کدام منابع باید جامه عمل پوشیده و تحقق یابد؟ مدیریت شهری چگونه باید انتظارات متنوع شهروندان را مبتنی بر وظایف قانونی و یا نانوشته شهرداری‌ها پاسخ دهد؟ و...

بررسی تاریخی منابع مالی شهرداری‌ها نشان می‌دهد که عمده درآمد شهرداری‌ها از ۳ محل ذیل تشکیل می‌شده است:

۱- گونه‌های مختلف عوارض محلی.

۲- عوارض نوسازی.

۳- اعتبارات دولتی.

بند ۶۶ ماده ۵۵ یکی از وظایف شهرداری را به شرح ذیل بیان می‌دارد:

«پیشنهاد برقراری یا الغاء عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان عوارض اعم از کالاهای وارداتی و صادراتی کشور و محصولات داخلی و غیره و ارسال یک نسخه از تصویب نامه برای اطلاع وزارت کشور.»^(۳)

در مورد این بند قانونی تا قبل از انتخاب شوراها و قانون تجمیع عوارض، فرآیند مشخصی برای موضوع فوق وجود نداشت و صرفاً از سال ۶۵ شهرداری‌ها موظف گردیدند براساس تعرفه‌های ارسالی وزارت کشور که به تعیین میزان حداقل و حداکثر تعرفه پرداخته بود، عمل نمایند.

اما در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مورخ ۷۵/۳/۱ و اصلاحات آن در تاریخ‌های ۸۲/۵/۵ و ۸۲/۷/۶ مورد فوق از وظایف شوراها اسلامی شهر تلقی گردیده و بیان می‌دارد: «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض سطح شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.»^(۴)

همچنین در ماده ۷۷ قانون مذکور بیان می‌دارد: «شوراها اسلامی شهر و بخش می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین نامه

مصوب هیأت وزیران اقدام نمایند.

تبصره: عوارض یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است، وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین نامه مصوب نداند نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.»^(۵)

در قانون تجمیع و آیین نامه اجرایی آن نیز فرآیند تدوین و تصویب دفترچه عوارض محلی به استناد موارد قانونی فوق پیشنهاد و نهایی گردیده، بعد از قانون تجمیع نگاه به عوارض محلی شکل دیگری به خود گرفت.

در دو بخش دیگر منابع درآمد شهرداری چند نکته قابل ملاحظه است:

– عوارض نوسازی: به استناد ماده ۲ قانون عمران و نوسازی شهری، عوارض خاصی سالیانه بر همه اراضی مستحقات و ساختمان‌ها به ماخذ پنج در هزار در شهرهایی که وزارت کشور تأیید کرده باشد قابل وصول است که وفق تبصره ۲ ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم... (موصوف به تجمیع عوارض)، پنج در هزار به یک درصد افزایش یافته است.

– اعتبارات دولتی: در سال‌ها پیشین به واسطه نقش شهرداری‌ها در توسعه شهرها و عدم برخورداری از منابع مالی و اقتصاد شهر و کشور، اعتباراتی به عنوان کمک‌های دولتی در قالب‌های مختلف به شهرداری‌ها پرداخت می‌گردیده، که دچار فراز و فرودهای متعددی شده است.

براساس قانون بودجه سال ۶۲ مبنی بر خودکفایی شهرداری‌ها این اعتبارات دچار افت بسیار شدیدی شد و متأسفانه جایگزین این اعتبارات نه تنها تعیین نگردید بلکه به دلیل عدم وجود فرآیندهای لازم برای تدوین و تصویب عوارض محلی نابسامانی شدیدی در طول دو دهه بر فعالیت‌ها و منابع مالی شهرداری‌ها حاکم شد که موجب روی آوردن شهرداری‌ها به یک سلسله منابع درآمدی نظیر تغییر کاربری‌ها، تراکم فروشی، فروش اموال و... گردید که انحراف از طرح‌های توسعه شهری، عدم توجه به هویت شهرها، از بین رفتن فرصت‌های واقعی توسعه شهرها و... بخشی از آسیب‌های این دوران است.

با بررسی تاریخی فوق درمی‌یابیم یکی از مهم‌ترین مسائلی که موجب فراز و فرودهای گوناگون در مسیر حرکت قانونی و اجرایی منابع درآمدی شهرداری‌ها شده و باعث گردیده از یک‌هزارمونی و هماهنگی توسعه‌ای برخوردار نباشد عدم تدوین مبانی منابع مالی متناسب با وظایف متنوع و متکثر قانونی و نانوشته و جایگاه شهر و شهرداری در نظام توسعه کشور است. به نظر می‌رسد که ۳ مبنای عمده برای منابع مالی شهرداری قابل ذکر است:

۱- فعالیت شهرداری‌ها به عنوان یک بخش تاثیرگذار در اقتصاد شهری و تولید ثروت قابل توجه بوده و منشاء تاثیرات جدی می‌گردد. فعالیت‌های عمرانی و خدماتی شهرداری‌ها و رویکردهای حاکم بر آن ارزش افزوده و رونق قابل ملاحظه‌ای را نصیب بخشی از املاک، مستغلات، مشاغل و فعالیت‌های شهری می‌نماید و طبعاً عادلانه خواهد بود که درصدی از ثروت ایجاد شده به عنوان عوارض و مالیات شهری پرداخت گردد.



سخت افزاری و نرم افزاری را به عهده شهرداری‌ها نهاده است و شهرداری‌ها در این راستا اقدام به انجام طرح‌های عمرانی، ارائه خدمات مختلف شهری و ... می‌نمایند؛ البته این اقدامات هزینه فراوانی را بر مدیریت شهری تحمیل می‌نماید؛ بنابراین پرداخت بهای خدمات، هزینه بهره برداری و استفاده از فضاهای شهری توسط شهروندان، دولت و دیگر نهادهای خصوصی و عمومی یکی از منابعی است که می‌تواند بخشی از منابع مالی شهرداری‌ها را تأمین نماید.

عوارض نوسازی، عوارض سطح شهر، بهای خدمات پسماند، ساخت و سازها، استفاده از معابر و فضاهای شهری، بهای خدمات مختلف ارائه شده شهرداری و ... از مواردی است که بر مبنای فوق جهت اخذ عوارض استوار است.

تدوین عوارض براساس مبنای فوق از طریق عوارض محلی؛ همچنین دیگر مبانی قانونی نظیر قانون عمران و نوسازی شهری امکان پذیر می‌باشد.

۳- کمک‌ها و اعتبارات دولتی:

بخشی که دچار فراز و فرودهای فراوان گردیده و سیاست‌های متفاوتی بر آن حاکم شده است. شهرداری‌ها به عنوان متولی توسعه شهرها و براساس وظایف قانونی، بار عمده توسعه شهری کشور را بر دوش می‌کشند و طبیعتاً وظیفه توسعه ای دولت را کاهش قابل ملاحظه‌ای داده‌اند؛ بنابراین علاوه بر اختیار وضع عوارض محلی و نقش تعیین کننده آن در تأمین منابع مالی قاعداً باید بخشی از درآمدهای کشور به تناسب سهم شهرداری‌ها در توسعه کشور به شهرها تخصیص یابد. در گذشته این مینا پذیرفته شده و گاهی تا ۴۷ درصد از منابع شهرداری از محل کمک‌های دولتی تأمین می‌گردیده است، اما از سال ۶۲ به بعد با بیان شعار خودکفایی شهرداری‌ها این اعتبارات دستخوش تغییرات جدی شده و بعضاً تا ۲/۵ درصد کاهش پیدا کرد. (۷)

در حال حاضر البته با تصویب و اجرای قانون تجمیع عوارض و توجه به نقش مدیریت شهر در ابعاد مختلف توسعه شهری و تأمین اعتباراتی توسط سایر سازمان‌ها، نظیر (میراث فرهنگی، مسکن و شهرسازی و ...) به منظور تحقق مأموریت‌های آنها در شهر از طریق شهرداری‌ها این سهم افزایش یافته ولی با توجه به مبنای ذکر شده نیاز به بازنگری و توجه ویژه دارد.

تجربیات مختلف در کشورهای دنیا به ویژه کشورهای توسعه یافته نشان از این دارد که دولت برای انجام مأموریت‌های شهرداری‌ها، درصد قابل توجهی از اعتبارات مورد نیاز شهرها را بدون مداخله در برنامه‌ها تأمین می‌نماید. لذا این مبنای درآمد شهرداری‌ها نیاز به توجه جدی، پیش بینی در قوانین بودجه و در صورت نیاز اصلاح قوانین دارد.

با بیان مبانی فوق و سیر تاریخی منابع مالی شهرداری به نظر می‌رسد، در حال حاضر ظرفیت‌های قانونی قابل توجهی به منظور طراحی نظام پایدار مبتنی بر توسعه هدفمند در لابلای قوانین و آیین‌نامه می‌توان یافت که البته نیاز به توجه و کنکاش ویژه دارد، لازم به ذکر است در بعضی موارد تغییر نگاه نسبت به شهرداری و اصلاح قوانین ضروری به نظر می‌رسد.

املاک و مستغلات واقع شده در جوار طرح‌های مختلف شهری، رونق اقتصادی بعضی مشاغل (به عنوان نمونه مشاغل مرتبط با گردشگری در شهرهایی با مزیت مذکور)، افزایش درآمد بانک‌ها، شرکت‌های بیمه ناشی از فعالیت‌های اقتصادی در شهر و ... بخشی کوچکی از تأثیرات اقتصادی فعالیت شهرداری‌ها در شهر می‌باشد که باید درصدی از آن به چرخه توسعه شهری باز گردد.

با کمک مبنای قانونی ذکر شده در ارتباط با عوارض محلی در صورتیکه وزارت کشور نگاهی منعطف و مبتنی بر وضعیت شهرها داشته باشد، امکان سازماندهی درآمد شهرداری‌ها و پایدار نمودن آن به خوبی براساس مبنای ذکر شده و ظرفیت قانونی عوارض محلی مهیا است.

هیأت وزیران نیز در آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع وصول عوارض توسط شوراها مصوب ۷۸/۷/۷ در تبیین شرایط انطباق با سیاست‌های عمومی مواردی که ذکر نموده است؛ به این نکته توجه داشته و در ماده ۱۴ آیین‌نامه مذکور بیان دارد:

«شوراها موظفند به هنگام تصمیم‌گیری راجع به عوارض علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنج ساله و قوانین بودجه سالانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی را به شرح ذیل مراعات نمایند:

الف - نیل به سمت خودکفایی شهرداری، دهیاری و شهرک مربوطه از طریق وضع و وصول عوارض متناسب با هزینه‌های مورد نیاز.

ب- تناسب وضع عوارض هر محل با تولیدات و درآمدهای اهالی.

ث - توجه به اثرات تبعی وضع عوارض بر اقتصاد محل.

ج - رعایت اولویت وضع عوارض به صورت درصدی از قیمت فروش کالا و خدمات براساس سایر روش‌ها از جمله عوارض مقطوع.

ج - وضع عوارض متناسب با ارزش افزوده زمین ناشی از تصمیمات مراجع قانونی و یا اجرای طرح‌های عمرانی» (۶)

با دقت در ماده ۱۴ آیین‌نامه درمی‌یابیم، تلاش آیین‌نامه سوق دادن منابع مالی به سوی حوزه اقتصاد شهری متأثر از فعالیت‌های شهرداری و توسعه شهری است و به نظر می‌رسد ماده ۷۷ قانون شوراها که پس از ماده ۷۱ و در توضیح آن تدوین شده است، وزیر کشور در چهارچوب آیین‌مذکور قدرت اصلاح یا لغو عوارض را داراست. توجه ویژه به تدوین عوارض محلی متناسب با مزیت‌ها و قابلیت‌های شهرها علاوه بر ساماندهی و پایداری نظام درآمدی، امکان هماهنگ سازی نظام عوارض با سیاست‌های توسعه ای شهر را نیز به صورت جدی در بطن خود دارا می‌باشد.

البته توجه ویژه به مواردی از قانون عمران و نوسازی شهری (مواد ۱۹؛ ۲۱؛ ۲۴؛ ۲۲؛ ...) امکان مشارکت شهرداری در بهره برداری بهینه از ثروت ایجاد شده شهری را فراهم می‌نماید و می‌تواند به عنوان مبنای جدی تأمین پروژه‌ها مورد توجه قرار گیرد که در حال حاضر متأسفانه مورد غفلت شهرداری‌هاست و می‌تواند در یادداشتی جداگانه به نقش این قانون و دیگر قوانین مرتبط در تأمین مالی پروژه‌ها پرداخته شود.

۲- استفاده از فضاها و خدمات شهری:

همان گونه که در ابتدای مقاله ذکر شد، قانون وظایف متعدد

منبع:

- ۱- قانون و مقررات شهرداری‌ها با آخرین اصلاحات - تهیه و تدوین - محمد باقر انصاری - چاپ دوم - پاییز ۸۳
- ۲- همان منبع.
- ۳- همان منبع.
- ۴- همان منبع.
- ۵- همان منبع.
- ۶- همان منبع.
- ۷- بررسی منابع درآمد شهرداری‌ها - سازمان شهرداری‌های و دهیاری‌های کشور.



مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصادی شهری در چین

□ کینگ شو سای، راجر استاف

مدرسه سیاست عمومی دانشگاه جورج میسون

مقدمه

اصطلاح "مشارکت بخش دولتی و خصوصی" در رسانه ها و ادبیات توسعه اقتصادی، در سال های اخیر به طور مکرر ظاهر شده است. لیکن این مشارکت ها به عنوان یک رویکرد بنیادی، دارای پیشینه ای طولانی در سیاست توسعه اقتصادی محلی است [۱]. با تحولات ساختاری در اقتصاد کشورهای پیشرفته و توسعه جهانی سازی اقتصاد در دو دهه اخیر، مناطق شهری مجبور به استفاده وسیع از انواع مشوق ها جهت جذب سرمایه سیال و نیروی کار مستعد شده اند. فعالیت های توسعه اقتصاد شهری در ایالات متحده از دهه ۱۹۸۰ افزایش یافته و در همین زمان بر ترکیب و تمرکز مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری نیز افزوده شده است [۳]. در سایر کشورها نیز مشارکت بخش دولتی و خصوصی از روند رو به رشدی برخوردار بوده است. مطالعه گرایش ها و علت های مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری، یکی از موضوعات مورد علاقه دانشگاهیان و محققین می باشد. لیکن اجزای متشکله چنین مشارکت هایی در نوشتجات موجود بروشنی بیان نشده است. برینکهورف اخیراً چنین بیان کرده است که "در حالی که پتانسیل زیادی برای مشارکت وجود دارد، لیکن هنوز درک و زبان مشترکی از معنای واقعی مشارکت و

دستورالعمل هایی برای عملیاتی ساختن آن وجود ندارد" [۴]. علاوه بر این، شیوه مفیدی برای طبقه بندی موضوعی مشارکت بخش دولتی و خصوصی ابداع نشده و این امر ممکن است به دشواری هایی در تحلیل نظری و استفاده عملی از این رویکرد بنیادی به توسعه اقتصاد شهری منجر شود.

مسئله شناسایی چارچوب عمومی مشارکت بخش دولتی و خصوصی به درک بهتر این موضوع کمک خواهد کرد. به طور قطع تشخیص این نکته که مشارکت بخش دولتی و خصوصی از نظر شکل گیری و کارکرد در تمامی کشورها (حتی مابین کشورهای توسعه یافته) از ماهیت یکسانی برخوردار نیست، بسیار مهم است. به عنوان مثال، در شیوه مشارکت بخش دولتی و خصوصی در ایالات متحده و کشورهای اروپایی، تفاوت هایی وجود دارد که این تفاوت ها مابین بریتانیا و کشورهای درون قاره اروپا نیز به چشم می خورد [۵]. این تفاوت ها به این واقعیت اشاره دارند که زمینه های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نهادی یک کشور باید در تحلیل مشارکت بخش دولتی و خصوصی به حساب آورده شوند (به بخش ۴-۲ مراجعه شود). با این وجود، درک گرایش ها و اشتراکات بین المللی برای نیل به یک درک جامع از مشارکت بخش دولتی و خصوصی بسیار ضروری به نظر می رسد. تفاوت های نهادی که



اقتصادی وزارت بازرگانی آمریکا ارائه کرده است نیز به خوبی مشهود است:

توسعه اقتصادی اساساً مربوط به ارتقای عوامل فعالیت مولد (زمین، نیروی کار، سرمایه و فناوری) در یک اقتصاد ملی، ایالتی و یا محلی می شود. اغلب بخش عمومی با استفاده از منابع و توان خود به کاهش مخاطرات و هزینه هایی که مانع سرمایه گذاری هستند، می پردازد و بدینوسیله امکان سرمایه گذاری مولد کار و اشتغال توسط بخش خصوصی را فراهم می سازد [۷].

با وجودی که این تعریف آهنگ خوبی در ذهن دارد، لیکن گستره وسیعی از فعالیت ها را پوشش می دهد. با تبعیت از این تعریف چنین بیان شده که استراتژی ها و ابزارهای توسعه اقتصادی برای ارتقای نیروی کار، زیرساختارها، تسهیلات کاری و اجتماعی، محیط (فیزیکی، روانشناختی، فرهنگی و کارآفرینی)، ساختار اقتصادی و ظرفیت نهادسازی یک جامعه ابداع شده اند تا از رشد و توسعه اقتصادی حمایت بعمل آورند. همچنین برابری، پایداری و فضای کسب و کار از موضوعات مورد توجه توسعه دهندگان اقتصاد هستند. به طور خلاصه، توسعه اقتصادی گستره وسیعی از فعالیت ها را پوشش می دهد. مشارکت بخش دولتی و خصوصی می تواند در تمامی این فعالیت ها متجلی شود. بنابراین بحث ما به هیچ زمینه خاصی از توسعه اقتصاد شهری محدود نمی شود.

مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری

مشارکت به معنی همکاری بین دو یا چند گروه برای هدف یا اهدافی معین است. نیل به اهداف مشترک نیازمند تعهد و التزام تمامی گروه های حاضر در مشارکت می باشد. با تبعیت از این تعریف پایایی، می توان مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری را به صورت ترتیبی بین بخش های عمومی و خصوصی برای تدارک خدمات شهری و به منظور توسعه اقتصاد شهر، تعریف کرد. با این وجود درباره ماهیت مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی سوء برداشت هایی نیز وجود دارد. نه سوء برداشت متداول درباره این مفهوم در یک کتاب راهنما برای دولت محلی که توسط حکومت بریتیش کلمبیای کشور کانادا منتشر شده، بچشم می خورد [۸]. آن ها عبارتند از:

- (۱) مشارکت بخش دولتی و خصوصی معادل مفهوم خصوصی سازی است؛
- (۲) دولت محلی با وارد شدن در مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی، کنترل خود بر روی تدارک خدمات را از دست می دهد؛
- (۳) مشارکت های بخش خصوصی و عمومی تنها در مورد پروژهای زیرساختاری کاربرد دارد؛
- (۴) دلیل اصلی ورود دولت های محلی به مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی، اجتناب از دیون است؛
- (۵) کیفیت خدمات تحت چنین مشارکت هایی کاهش می یابد؛
- (۶) دولت محلی در نتیجه چنین مشارکت هایی بخشی از کارکنان خود را از دست خواهد داد؛
- (۷) بواسطه پرداخت منافع شرکای خصوصی، هزینه خدمات افزایش می یابد؛
- (۸) تدارک خدمات برای دولت محلی هزینه کمتری نسبت به بخش خصوصی در بردارد؛

از منظر ملی بسیار مهم به نظر می رسند، در یک چشم انداز بین المللی ممکن است اصلاً دیده نشوند. تاکید بیش از حد بر زمینه ملی نه تنها باعث بهبود درک ما از مشارکت بخش دولتی و خصوصی نمی شود، بلکه تصویری معوج از آن ارائه خواهد کرد. بنابراین ضروری است یک چارچوب کلی برای تحلیل مشارکت بخش دولتی و خصوصی فراهم کنیم. این چارچوب تحلیلی باید به عنوان ابزاری برای اعمال این مشارکت در کشورهایی به کار رود که دارای فرهنگها و سیستم های اجتماعی - اقتصادی و سیاسی بسیار متفاوتی می باشند. به ویژه شناسایی پتانسیل های مشارکت بخش دولتی و خصوصی در اقتصادهای بازار نوظهور از اهمیت خاصی برخوردار است.

کشور چین موفقیت قابل توجهی در اصلاحات اقتصادی دو دهه اخیر خود داشته است. در فرایند تمرکززدایی و توسعه اقتصاد بازار، محیط تشکیلاتی به طور اساسی متحول شده است. دولت های محلی مسئولیت های بیشتری در توسعه اقتصاد شهری بر عهده گرفته اند، در حالی که اختصاص منابع مالی در این زمینه از سوی حکومت مرکزی کاهش یافته است. با اصلاح قانون اساسی در سال های ۱۹۸۸ و ۱۹۹۹، حضور بخش خصوصی در اقتصاد چین ماهیت قانونی یافته است. اکنون بخش خصوصی به مولفه مهمی در اقتصاد چین تبدیل شده، در حالی که غلبه اقتصاد دولتی در طی دوره اصلاحات تا اندازه قابل ملاحظه ای کاهش یافته است. ترقی و رشد سریع بخش خصوصی، نویدبخش نقش فزاینده آن در توسعه اقتصاد دولتی می باشد. بنابراین بررسی چشم انداز مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه شهرهای چینی از ارزش بالایی برخوردار خواهد بود.

جایگاه و ماهیت مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری

توسعه اقتصاد شهری

پیش از بحث درباره مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری، لازم است که معنای روشنی از توسعه اقتصاد شهری در دست داشته باشیم. حقیقت این است که هیچ تعریف روشن و صریحی از توسعه اقتصادی در نفس خود وجود ندارد. ولمن و اسپیتزلی نوشته های موجود درباره توسعه اقتصاد شهری را بررسی نمودند؛ اما تعریف دقیقی از توسعه اقتصادی در آن ها نیافتند. در عوض به مجموعه وسیعی از اقدامات و سیاست ها رسیده اند که به نظر می رسد ارتباط زیادی با یکدیگر ندارند [۶]. به علت تنوع فاحش در فعالیت هایی که ذیل اصطلاح توسعه اقتصادی در نوشتجات مربوطه به چشم می خورد، آن ها در مقاله خود مجبور به مطالعه وسیع آثار علمی موجود گشته اند. با این وجود تعریفی که برای توسعه اقتصادی بدست داده اند، بشرح زیر است:

"افزایش سطح رفاه اقتصادی ساکنین یک ناحیه، که معمولاً با تغییرات مثبت در سطح و توزیع اشتغال و درآمد سرانه در آن ناحیه خود را نشان می دهد."

تنوع و دشواری تعریف توسعه اقتصادی، در تعریفی که اداره توسعه



(۹) یک مشارکت بین بخش خصوصی و عمومی تنها متضمن دو طرف است.

جوهره اصلی این سوء برداشت ها درک نادرست از شرکا و نقش های آنان، نوع فعالیت ها، محرک های مشارکت، بازدهی و اثربخشی، تامین شغلی و کیفیت خدمات می باشد.

ارائه تعریف روشنی از مشارکت بخش دولتی و خصوصی از اهمیت شایانی برخوردار است؛ چراکه این سوء برداشت ها می توانند مانع کاربرد موثر مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری شوند. موضوع اصلی درک ماهیت طرف های درگیر در چنین مشارکتی است. برخی سوء برداشت ها صرفاً به علت درک محدود مولفه های "عمومی" و "خصوصی" است. معمولاً بخش عمومی تنها به عنوان مترادف دولت در نظر گرفته می شود. در کتاب راهنمای توسعه اقتصاد محلی که پیشتر از آن یاد شد، مشارکت بخش دولتی و خصوصی به صورت "ترتیباتی بین عناصر بخش دولتی و خصوصی به منظور تدارک زیرساخت های عمومی، تسهیلات اجتماعی و خدمات مربوطه" تعریف شده است. در عین حال ممکن است به اشتباه، بخش "خصوصی" تنها مترادف شرکت های خصوصی تلقی شود. یک مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی ممکن است نه تنها شامل دولت و شرکت های خصوصی رسمی باشد بلکه بخش های "عمومی" غیر رسمی مانند یک جامعه خودمختار و گروه های کاربری و نیز بخش های "خصوصی" غیررسمی مانند سازمان های غیردولتی (NGOها)، انجمن های اقتصادی و سازمان های غیرانتفاعی را نیز دربرگیرد.

ترکیب متکثر و متنوع مشارکت بخش دولتی و خصوصی مورد توجه دانشگاهیان و محققین نیز قرار گرفته است. بیلتی چنین اظهار نموده است که "بخش خصوصی نه تنها شامل شرکت های خصوصی رسمی شده، بلکه سازمان های غیرانتفاعی را نیز در بر می گیرد. همچنین بخش عمومی ممکن است شامل وزارتخانه های دولتی، نمایندگی هایی در سطوح مختلف حکومت و حتی موسسات غیر رسمی تری مانند اجتماعات خود مختار و گروه های کاربری نیز بشود" [۹]. در نشریه ای که توسط موسسه روابط عمومی هربرت هافمیری منتشر گردیده، چنین آمده است که: "موسسات توسعه اقتصادی باید با سایر شرکا مانند بنگاه های اقتصادی، سازمان های غیرانتفاعی و سازمان های اجتماعی همکاری نزدیکی داشته باشند. متخصصین توسعه اقتصادی اهمیت زیادی برای مشارکت میان گستره ای از سازمان ها به منظور یک استراتژی موفق توسعه اقتصادی قائل هستند".

علاوه بر ترکیبی از شرکا، تعریف مشارکت بخش دولتی و خصوصی دربرگیرنده صفات دیگری همچون گستره ای از فعالیت ها، موجودیت منابع لازم، نقش شرکا و مقیاس زمانی می باشد. مک کواید ویژگی های مشترک شرکا را که توسط سیاست گذاران تعریف شده، بشرح زیر خلاصه نموده است [۱۰]:

(۱) ماهیت داوطلبانه روابط؛

(۲) گستره وسیع مشارکت (از اجتماع گرفته تا بخش خصوصی...، دولت محلی، وزارتخانه های دولت مرکزی و سازمان های غیر دولتی تقریباً خودمختار)؛

(۳) نیاز به یک استراتژی مورد توافق عموم؛

(۴) مقیاس زمانی طولانی؛

(۵) سهم توافقی شرکا در تامین منابع (به اشکال مختلف) برای فرایند مشارکت.

او همچنین کارکرد "مشاوره توأم با اقدام در یک سطح محلی" را برای تعریف کمیسیون اروپا از مشارکت، بر می شمرد.

در عمل، تعریف مشارکت، دارای روشنی و صراحت زیادی نبوده و به مقصود اصلی پژوهشگر از تعریف این اصطلاح بستگی دارد. والزر و یورک عبارت "مشارکت" را دارای ابهام می دانند؛ زیرا معمولاً توسط مقامات محلی برای توصیف اقدامات زیادی در حوزه عمل آن ها به کار برده می شود و گستره وسیعی از فعالیت ها را پوشش می دهد. در نتیجه آنان برای مطالعه ای که در باره مشارکت بخش دولتی و خصوصی در مناطق شهری ایالات متحده انجام داده اند، در جستجوی تعریف روشنی از این اصطلاح برآمده اند که با مقاصد مطالعاتی آنان همخوانی داشته باشد. این محققین، اصطلاح مورد بحث را برای مقاصد پژوهشی خود به این صورت تعریف کرده اند: "مشارکت های رسمی که هم شهر و هم موسسه خصوصی دارای یک علاقمندی ذاتی طولیل المدت در آن بوده و هر بنگاهی فواید مورد نظر خود از مشارکت را به روشنی بیان کرده است. این پروژه ها معمولاً از طریق یک توافقنامه، صورت رسمی بخود می گیرند و چیزی بیشتر از یک امتیاز مالیاتی-پرداختی هستند که شامل هر بنگاه دخیل در امر مشارکت می شود". برخی مشارکت های قانونی از پوشش این تعریف خارج می شوند؛ اما آن هایی که در محدوده این تعریف قرار می گیرند، دارای سه جزء متشکله اساسی هستند. این اجزا عبارتند از:

× موافقت نامه درازمدت بین شرکا؛

× یک رویه تدوین شده برای مدیریت مشارکت؛

× توافق بر سر دستاوردهای توسعه اقتصادی مورد انتظار هر کدام از شرکا.

به طور خلاصه، برای مشارکت بخش دولتی و خصوصی تعاریف زیادی ارائه شده است. مرور این تعاریف نشان می دهند که آن ها ضرورتاً متناقض نیستند، بلکه بیشتر آن ها ناقص می باشند. با ترکیب این تعاریف به این نتیجه می رسیم که جوهره یک مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی دارای ویژگی های زیر است:

× دخالت مشارکین متعددی از بخش دولتی و خصوصی؛

× توافق بر روی اهداف و استراتژی ها؛

× منافع دو طرفه؛

× موجودیت منابع ضروری؛

× گستره ای از فعالیت ها.

علاوه بر این، جغرافیا و مقیاس زمانی یک مشارکت، به اهداف آن و فعالیت مورد نظر بستگی دارد. ابهام در اصطلاح "مشارکت"، ضرورت ارائه تعریف روشنی از آن در هنگام هدایت یک تحقیق درباب مشارکت بخش دولتی و خصوصی را پدید می آورد.

۳. گرایش های مختلف مشارکت بخش دولتی و خصوصی

از دهه ۱۹۸۰

مشارکت بخش دولتی و خصوصی ریشه های عمیقی در توسعه اقتصاد شهری ایالات متحده دارد. این زمینه در هر دو گروه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، رشد سریعی داشته و به پدیده ای جهانگیر در توسعه اقتصاد شهری دو دهه اخیر تبدیل شده است. از منظر



روبرو خواهد بود.

در سایر کشورهای توسعه یافته و نیز در کشورهای در حال توسعه مانند کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا و آسیا، مشارکت بخش دولتی و خصوصی روند رو به رشدی داشته است [۱۲]. در بریتانیا، در اواخر دهه ۱۹۸۰ و پس از اینکه استراتژی خصوصی سازی دولت محافظه کار با شکست روبرو شد، مشارکت بخش دولتی و خصوصی به عنوان یک رویکرد نهادی جدید مورد توجه قرار گرفت. در این زمان برنامه جدیدی بنام چالش های شهری ایجاد شد و در طی آن از مراجع محلی خواسته شد تا طرح هایی برای بازسازی اقتصاد با مشارکت جامعه تجاری محلی به مرحله اجرا بگذارند. سپس این برنامه و سایر برنامه های کوچک تری که برای توزیع منابع مالی توسعه ای تدارک دیده شده بودند، به شکل برنامه واحدی بنام بوجه بازسازی شهری^۴ ترکیب شدند تا منابع مالی لازم در چارچوب این برنامه به مناقصه گذارده شود. در حدود میانه دهه ۱۹۹۰، دولت پیام روشنی به مراجع محلی به این مضمون فرستاد که منابع مالی عمومی لازم برای توسعه اقتصادی که دارای حجم قابل توجهی است، باید از طریق مشارکت های گوناگون با بخش خصوصی تامین گردد [۱۳].

چاندلر با تحلیلی که بر روی بازسازی شهری در یورکشایر جنوبی انجام داده، به این نتیجه رسیده است که به اصطلاح، مشارکت بخش دولتی و خصوصی واقعاً نوعی مشارکت نیست، بلکه صرفاً سازوکاری است که از طریق نمایش پشتیبانی قوی جامعه تجاری محلی از توسعه اقتصاد شهری، به توزیع منابع مالی عمومی در میان مراجع محلی می پردازد [۱۳]. بنابراین او به این نتیجه رسید که مشارکت بخش خصوصی و عمومی در بریتانیا موفقیت زیادی در رابطه با ایجاد مشارکت بنگاه های اقتصادی در امر رشد اقتصاد شهر داشته است، زیرا طرح های دولتی مانند "چالش ها شهری"، در زمینه ایجاد مشارکت های خوداتکا که در آن بخش خصوصی بیشتر توانایی تخصصی و منابع مالی لازم برای رشد اقتصاد را فراهم می سازد، چندان موفق نبوده اند. سپس او چنین استدلال می کند که شرکت های تعاونی در اصل نوعی ابزار مصلحتی برای جذب کمک های دولت مرکزی هستند که تنها در صورت نشان دادن فضای مشارکتی در اختیار دولت های محلی شهرها قرار می گیرند.

با این وجود معاون نخست وزیر بریتانیا جان پرسکات در سخنرانی خود در سمیناری که در موضوع مشارکت بخش دولتی و خصوصی برگزار شد، شواهدی دال بر مشارکت بخش خصوصی در امر توسعه اقتصاد شهری آورده است [۱۴]. او یک شرکت مخابراتی بنام کینگستون کامیونی کیشن را به عنوان مدل موفق از مشارکت بخش خصوصی و عمومی معرفی نمود. شرکت مزبور قبل از ورود به مشارکت با بخش خصوصی، متعلق به شورای شهر هال بود. این شرکت، اولین خدمات تلفن دیجیتال در بریتانیا را ارائه نموده و مالک بخشی از یک ماهواره مخابراتی بود. به علت محدودیت های موجود در استقراض از بوجه عمومی و فشار ناشی از پرداخت های کوتاه مدت، این شرکت از رشد محدودی برخوردار بود. در نتیجه این شرکت وارد مشارکت با بخش خصوصی گردید، در حالی که هنوز ۴۵ درصد سهام آن متعلق به شورای شهر بود. ده ماه بعد از تشکیل این مشارکت، این شرکت به جرگه ۱۰۰ شرکت برتر بازار سهام بورس لندن^۵ پیوست. پرسکات در سخنرانی خود به موفقیت مشارکت بخش خصوصی و عمومی در

بین المللی، مشارکت بخش دولتی و خصوصی، اهمیتی حیاتی برای بخشیدن مزیت رقابتی به مناطق شهری و حل مشکلات زیست محیطی شهری دارد [۱۱].

والترز و یورک در کار مطالعاتی خود به این نتیجه رسیدند که مشارکت بخش دولتی و خصوصی از سال ۱۹۸۰ در مناطق شهری ایالات متحده گسترش یافته است. نمونه تحت مطالعه آن ها شامل ۳۴۴ ناحیه شهری بود که در آن ها بین بخش های عمومی و خصوصی در امر توسعه اقتصادی مشارکت وجود داشت. آن ها در سال ۱۹۹۴ یک نظر سنجی را از طریق پست تحت نظارت انجمن بین المللی مدیریت شهر و استان^۱ به انجام رساندند. در مطالعه بعدی به سال ۱۹۹۶، تعداد ۱۹۴ منطقه به نظر سنجی پاسخ دادند که معادل ۴.۵۶ درصد از ۳۴۴ منطقه انتخابی بود. مقایسه پیش زمینه ای بین مناطق شهری که در آن ها این مشارکت صورت می گرفت، با آن هایی که گزارشی دال بر مشارکت نداده بودند، نشان می دهد که شهرهایی که در آن ها مشارکت بخش دولتی و خصوصی صورت می گیرد، بطرز قابل ملاحظه ای بزرگتر بوده و دارای ثروت کمتر و سطح فقر بالاتری هستند. لیکن در زمینه اشتغال تفاوت قابل ملاحظه ای بین این دو نوع شهر دیده نشد. این واقعیت نشان می دهد که مشارکت بخش دولتی و خصوصی، ابزاری در خدمت مناطق شهری بزرگتر و فقیرتر در جهت توسعه اقتصادی به شمار می رود.

در مورد گرایش ها و روندهای مشارکت بخش خصوصی و عمومی در مناطق شهری ایالت متحده، والترز و یورک به نتایج زیر رسیده اند:

۱. پاسخ دهندگان به نظر سنجی ها، مشارکت های بین بخش خصوصی و عمومی را به عنوان یک "جزء یکپارچه" اقدامات توسعه اقتصاد محلی خود در نظر می گیرند. تقریباً چهار پنجم آن ها مشارکت را "مهم" و "بسیار مهم" توصیف کرده اند. همچنین بر طبق نظر آن ها، تعداد مشارکت ها در طی پنج سال گذشته افزایش یافته است.

۲. سرمایه گذاری توسط دولت محلی، نقشی اساسی در تداوم مشارکت برای توسعه اقتصاد شهر دارد.

۳. روش های متعددی برای سرمایه گذاری در مناطق شهری وجود دارد که از آن جمله می توان به سرمایه گذاری مالی مستقیم، وام از صندوق شهری، همیاری فنی از سوی کارکنان شهری، کاهش ارزش زمین^۲ و پروژه های اعطای کمک مالی از سوی بلوک توسعه اجتماعی^۳ در امر توسعه زیرساختارها اشاره کرد. زمین و زیرساختارها اهمیت روزافزونی در توسعه پایگاه صنعتی و تجاری مناطق شهری یافته اند.

۳. بیشتر مناطق شهری (۸.۷۹ درصد) وجود تریبانی را برای نظارت بر عملکرد گزارش کرده اند، مانند گزارشات دوره ای که توسط بنگاه های اقتصادی ارائه شده و نشست های سالانه که بین صاحبان این بنگاه ها برگزار می گردد.

۴. دولت های محلی، مشارکت بخش دولتی و خصوصی را بسیار جدی در نظر می گیرند.

بر پایه این یافته ها و وظایفی که در ارتباط با ایجاد پایگاه مالیاتی و اشتغال زایی و حفظ مشاغل در برابر مناطق شهری وجود دارد، والترز و یورک به این نتیجه رسیدند که مشارکت های بین بخش خصوصی و عمومی در مناطق شهری ایالات متحده در آینده همچنان با افزایش



راه آهن سبک داکلندز لندن نیز اشاره کرد و چنین اظهار داشت که خدمات ترافیک مترو و خطوط هوایی ملی می تواند با جذب منابع مالی بخش خصوصی از این مشارکت ها بهره مند شود. بر پایه تجارب موجود در زمینه این گونه مشارکت ها، او دلایل محکمی در این باب عنوان کرد که مشارکت بخش دولتی و خصوصی یک جایگزین مناسب برای خصوصی سازی به شمار می رود، به گونه ای که برخلاف خصوصی سازی، در فرایند مشارکت بخش عمومی می تواند در فواید ناشی از رشد تجاری و یا سرمایه گذاری انبوه بنگاه های خصوصی در این صنایع سهیم گردد. سخنان او شاهدهی بود دال بر اینکه دولت بریتانیا به ترویج مشارکت بخش دولتی و خصوصی به صورتی که منجر به استفاده از سرمایه ها و مهارت های بخش خصوصی گردد، ادامه خواهد داد.

در آلمان تلاش هایی برای ترویج مشارکت بخش دولتی و خصوصی در سال های اخیر صورت گرفته است. آلمان همانند بسیاری از کشورهای اروپایی دارای یک سنت بر نامه ریزی ایالتی و شهری برای محدود سازی اختیارات مراجع دولتی در امر بر نامه ریزی و ممانعت از "تحمیل گری" ^۶ آن ها می باشد. گرچه مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی در مسیر تلاش برای تجدید حیات شهرها ظاهر شدند، لیکن عنصر جدیدی در حاکمیت و برنامه ریزی شهری در آلمان نیز محسوب می شوند. بر طبق یک نظرسنجی که توسط کروزیچ انجام گردیده است، از میان ۲۳۵ منطقه شهری در راین - وستفالیای شمالی، ۱۰۳ تا از آن ها وجود مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی را گزارش کرده اند و ۵۸ منطقه شهری جدید نیز در صدد توسعه چنین مشارکت هایی بوده اند [۱۵]. فردریش از طریق تحلیلی که بر روی پروژه های انجام شده در چندین منطقه شهری انجام داده، عناصر عمده زیر را برای مشارکت بخش دولتی و خصوصی در امر تجدید حیات شهری آلمان بر شمرده است:

- (۱) بواسطه محدودیت منابع مالی دولت، مناطق شهری باید در جستجوی منابع مالی خصوصی برای توسعه شهری بر آیند؛
- (۲) مناطق شهری باید از طریق اعمال اکثریت خود در مشارکت ها، بر روی موضوعات مهمی مانند برنامه ریزی، کاربری زمین، قیمت های فروش و کرایه ها در یک پروژه توسعه زمین کنترل داشته باشند؛
- (۳) مناطق شهری از مهارت ها و تجارب بخش خصوصی در رقابت برای بازار، سود خواهند برد؛
- (۴) امید مناطق شهری بر اینست که از رهگذر دخالت بخش خصوصی، کارایی و همکاری بین وزارتخانه های دولتی افزایش یابد.

در کشورهای در حال توسعه نیز مشارکت بخش دولتی و خصوصی پیشرفت داشته است. بی تلی مثالهایی از مشارکت بخش دولتی در تدارک خدمات شهری در شش کشور در حال توسعه مشتمل بر هند، مالزی، برزیل، مکزیک، زیمبابوه و اوگاندا فراهم کرده است. خدمات شهری با دخالت قوی بخش خصوصی، زمینه هایی همچون تحسیلات ابتدایی و جمع آوری ضایعات را شامل می شود. او به این یافته رسیده است که "دخالت بخش خصوصی نه تنها به شیوه برنامه ریزی شده، بلکه به شکل پاسخ تجربه گرایانه دولت به شرایط نیز رخ می دهد...

همچنین بخش خصوصی و اجتماعات صنفی به طور فزاینده ای وارد فضاهای خالی فقدان خدمات مناسب دولتی می گردند. لیکن این تحلیل مقایسه ای، این نکته را نیز نشان می دهد که برخی مشارکت های بخش دولتی با خصوصی کارآمدی کمتری از مشابه کاملاً دولتی خود دارند.

بسط مشارکت های دولتی و خصوصی در مناطق شهری ایالات متحده و گسترش آن ها در سایر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، نشانگر دوام این گونه مشارکت ها به صورت رویکردهای نهادین در توسعه اقتصاد شهری است. حال این پرسش ها مطرح می شود که آیا مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی بنیاد نظری استواری دارد؟ دلایل بسط مشارکت دولتی و خصوصی در مناطق شهری ایالات متحده و سایر کشورها چیست؟ بخش بعدی مقاله به جستجوی پاسخ هایی برای این پرسش ها می پردازد.

دلایل مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری و بسط آن ها در سال های اخیر

نظریه های مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه

اقتصاد شهری

در ابتدا لازم است توضیحی برای علل رشد مشارکت بخش های دولتی و خصوصی در امر توسعه اقتصادی شهرها بیابیم. ادبیات علمی موجود، درباره دخالت بخش خصوصی و میانجی گری بخش دولتی در تدارک خدمات شهری، بنیان نظری مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری را برای ما فراهم می آورد. هسته اصلی بسیاری از آثار اقتصادی درباره اینست که چرا و چه زمانی دخالت بخش خصوصی و میانجی گری بخش دولتی برای تدارک خدمات و زیرساخت های شهری مناسب است [۱۶]. بر طبق نظریه اقتصادی نئوکلاسیک و نظریه شکست دولت، بازارهای رقابتی برای تخصیص کارآمد منابع و تولید خدمات و نیز برای پاسخ گویی خدمات شهری در برابر مصرف کنندگان، از ضرورت اساسی برخوردارند. در نتیجه این استدلال مطرح شده است که یک محیط غیررقابتی مانند میانجی گری دولتی، منجر به عدم کارایی تخصیص منابع و تولید و پاسخ گویی کمتر خدمات شهری در برابر شهروندان می گردد. همچنین فقدان رقابت منجر به شکست اقتباس فناوری جدید در محدوده زمانی مناسب می گردد. بنا بر این خصوصی سازی و یا حداقل درگیری بخش خصوصی در تولید خدمات شهری، ضرورتی اجتنابناپذیر برای ارتقای کیفیت و کارایی خدمات شهری به شمار می رود. با این وجود، میانجی گری بخش دولتی در وضعیت شکست بازار ضروری تشخیص داده شده است. این امر بدین معناست که سازوکار بازار همواره در مورد تضمین تدارک خدمات شهری بخوبی عمل نمی کند. بنا بر این سه دلیل اصلی برای میانجی گری دولتی بر شمرده شده است [۹]. دلیل نخست به "استدلال مصلحت عمومی" ^۷ معروف است. این دلیل بیان می دارد که میانجی گری دولتی به علت عدم امکان مستثنی ساختن برخی خدمات عمومی مانند خدمات پلیس و خط کشی خیابان ها، امری اجتنابناپذیر است. دومین دلیل به "استدلال شکست بازار" موسوم است که



رسیده است که هر دو نظریه، به واسطه دست کم گرفتن پیش زمینه سیاسی محلی و "نزاع سیاسی مابین و درون شرکا" و تأکید بیش از حد بر "نفوذ جامعه تجاری بومی"، دارای خلل عمده ای هستند. همچنین خاطر نشان می سازد که رشد، لزوماً عامل مسلط در حاکمیت شهری نیست و هر دو نظریه نقش تسلط و غلبه دولت محلی را دست کم می گیرند. تحلیل لاولس اهمیت نهادهای محلی در شکل دهی و عملکرد مشارکت های بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری را نشان می دهد. لازم است به این نکته توجه کنیم که روابط بین شرکای بخش دولتی و خصوصی به پیش زمینه سیاسی و اجتماعی - اقتصادی ملی و نهادهای محلی بستگی دارد.

نقش پیش زمینه ملی و محلی در مشارکت بخش دولتی و خصوصی
بواسطه تفاوت های موجود در فرهنگ و نهادهای کشورها و حتی بخش های مختلف یک کشور، هیچ فرمول جهانی برای پرداختن به مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی نمی توان یافت. بویژه پیش زمینه ملی شامل نظام های سیاسی و اجتماعی - اقتصادی نقش مهمی در شکل دهی و عملکرد مشارکت های بخش دولتی و خصوصی ایفا می کنند. ساویج بر مبنای تفاوت های موجود در اقتدار دولت ها و درجه سنت های داوطلبانه، پنج مدل بنیادی برای مشارکت بین بخش های دولتی و خصوصی شناسایی کرده است که از مدیریت دولتی (بریتانیا) تا کنترل بنگاهها (ایالات متحده) را در بر می گیرد [۱۹]. این مدل ها عبارتند از:

- دولت مقتدر / سنت داوطلبانه ضعیف (فرانسه)؛
- دولت محدود / سنت داوطلبانه قوی (ایالات متحده)؛
- دولت مقتدر / سنت داوطلبانه قوی (سوئد و آلمان)؛
- دولت محدود / سنت داوطلبانه ضعیف (هنگ کنگ)؛
- مدل مختلط (بریتانیا).

ساویج همچنین یک رتبه بندی صعودی از ملت ها را بر حسب درجه تسلط بخش عمومی در مشارکت بخش دولتی و خصوصی انجام داده است که هنگ کنگ، ایالات متحده، کانادا، بریتانیا، سوئد و آلمان را در مکان های متوالی قرار می دهد.

به گفته فوکویاما فرهنگ یا سرمایه اجتماعی، نقش مهمی در توسعه اقتصادی ایفا می کند [۲۰]. آمریکا به علت ارزش های ضد دولتی و فردگرایانه قوی خود تفاوتی اساسی با سایر کشورها دارد. در نتیجه نقش رهبری بخش خصوصی (شامل انجمن ها و موسسات غیرانتفاعی) در این کشور بسیار قوی تر از کشورهای اروپایی است که بخش دولتی آن ها نقش رهبری توسعه اقتصادی را بعهده دارد. همچنین پژوهش های زیادی که در ادبیات علم اقتصاد انجام شده بر اهمیت نقش نهادها در توسعه اقتصادی تکیه دارند [۲۱]. بنابراین درک این نکته که پیش زمینه ملی و حتی نهادهای محلی باید در هنگام شکل گیری یا تحلیل مشارکت ها مورد توجه قرار گیرند، از اهمیت حیاتی برخوردار است. برای مثال با استفاده از یک نگرش فرهنگی و نهادی به این موضوع، در می یابیم که چرا سبک مشارکت بخش دولتی و خصوصی ایالات متحده که توسط بنگاه های خصوصی هدایت می شود، در بریتانیای دارای نهادهای بسیار متمرکز، موفقیت آمیز نبوده است. در کشور بریتانیا برخلاف ایالات متحده، بنگاه های اقتصادی ارتباطات نزدیکی با جامعه محلی ندارند. در بریتانیا، دولت های محلی عملاً توسط دولت مرکزی ملزم به ایجاد

بیان می دارد به علت عناصر موجود در طبیعت برخی از خدمات شهری، مانند تمایل به انحصار، سرمایه گذاری اولیه قابل توجه و عدم قطعیت زیاد در بازگشت سرمایه، آثار خارجی مثبت و منفی و عدم تقارن در اطلاعات، بازار، کارایی خود را از دست می دهد. سومی که به "استدلال تساوی یا شایستگی"^۸ موسوم است، در این باره بحث می کند که دولت باید دسترسی همه مردم به کالاها و خدمات اساسی معینی مانند آموزش، بهداشت و درمان را صرف نظر از توانایی و تمایل آن ها برای پرداخت هزینه به قیمت بازار، تضمین نماید.

این استدلال های نظری، دلایلی اساسی برای دخالت بخش خصوصی و یا میانجی گری دولت در تدارک خدمات شهری فراهم ساخته و تأییدی برای مشارکت بخش های دولتی و خصوصی هستند، زیرا تدارک خدمات شهری در انحصار هیچکدام از بخش های دولتی یا خصوصی نیست. لیکن این استدلال ها ما را به گستره و یا روش اعمال میانجی گری دولتی و شیوه تعامل موثر دو بخش دولتی و خصوصی به منظور کسب راه حل های بهینه، رهنمون نمی سازند. چنانچه متعاقباً در این مقاله نشان داده خواهد شد، گستره حضور دولت در مشارکت بخش دولتی و خصوصی بواسطه تفاوت هایی که در مورد قدرت دولت وجود دارد، در میان کشورهای مختلف فرق می کند. به عنوان مثال در کشورهایی که اقتدار دولت در آن ها زیاد است، مشارکت بخش دولتی و خصوصی بیشتر در غلبه بخش دولتی می باشد.

به استثنای تدارک خدمات شهری، مشارکت بخش دولتی و خصوصی به منظور ارتقای رشد اقتصاد شهری و تجدید حیات درون شهر، به صورت ایجاد شغل و ثروت و بازتوزیع آن نیز صورت می پذیرد. همچنان که قبلاً بیان شد، مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی در ایالات متحده و سایر مناطق دنیا گسترش زیادی یافته است. اما چه نیروهایی در پشت سر این پدیده قرار دارند؟ مشارکین چگونه به تعامل یا یکدیگر می پردازند؟ در میان متداول ترین نظریات موجود در مورد مشارکت شهری، به نظریه ائتلاف برای رشد^۹ و نظریه رژیم می توان اشاره کرد. نظریه ائتلاف برای رشد برپایه این فرض مبتنی است که محرک رشد شهری، ائتلافی است از علایق مختلف که مالکین دارایی های محلی که انتظار سود از بالا رفتن قیمت زمین و ارزش دارایی های خود بواسطه رشد اقتصاد شهری دارند، در آن سهم عمده ای خواهند داشت [۱۷]. دولت محلی و رسانه ها برپایه فرض رشد اشتغال و افزایش درآمد ناشی از خرده فروشی و عمده فروشی به ترویج رشد شهری می پردازند. دولت محلی از ناحیه مالیات بر دارایی و فروش انتظار سود دارد. تمامی مشارکین دارایی اختیار و میل شخصی در مشارکت در امر ترویج رشد شهری هستند. برخلاف نظریه ائتلاف برای رشد، نظریه رژیم این طور استدلال می کند که تمامی مشارکین تحت انقیاد نیروهای اقتصادی، سیاسی و نهادی هستند. در ایالات متحده کسب و کار، نیروی غالب در رشد شهری محسوب می شود، به گونه ای که دولت محلی اغلب تمایل به سیاست گذاری مطابق با خواست جامعه کاری و تجاری شهر دارد.

با این حال لاولس در مطالعه خود بر روی ناحیه شفیلد مرکزی هر دو نظریه فوق الذکر را رد کرده است [۱۸]. او به این سرانجام



مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی می شوند تا بتوانند کمک های اعطایی از طرف دولت مرکزی را جذب کنند. این نوع مشارکت ها به "مشارکت تفنگ ساچمه ای ۱۰" موسوم است. برنامه های اتحادیه اروپا شامل چارچوب های حمایتی جامعه و صندوق توسعه منطقه ای اروپا نیز وجود مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی در مناطق یا شهرهای متقاضی را پیش شرط اعطای کمک مالی از ناحیه این برنامه ها قرار داده اند. پی بر نقش مهمی برای اقتصاد سیاسی شهری در مشارکت صنعتی محلی یافته است. برای مثال "شهرداری هایی که تعهد قوی به توسعه اقتصاد محلی داشته و مدعی وجود یک جامعه تجاری محلی در قلمرو خود هستند، تمایل به حمایت از مدلی برای اقتصاد سیاسی شهر دارند که پیش برنده مشارکت های بخش دولتی و خصوصی باشد [۲۲].

۴-۳. دلایل بسط و گسترش مشارکت بخش دولتی و

خصوصی از دهه ۱۹۸۰ به این سو

در این قسمت توضیحی برای دلایل بسط و گسترش مشارکت بخش دولتی و خصوصی در ایالات متحده و سایر کشورها، از دهه ۱۹۸۰ به این سو ارائه خواهیم کرد. دو توضیح مختلف برای گسترش این مشارکت در مناطق شهری ایالات متحده وجود دارد. نخست اینکه مشارکت های بخش دولتی و خصوصی به عنوان پاسخ هایی واقع گرایانه به شرایط متغیر مناطق شهری آمریکا، بوجود آمد. فرض بر این است که مشارکت بخش دولتی و خصوصی باعث کاهش هزینه مبادلات بین گروه های با علایق مشترک، رقابت برای سرمایه گذاری، افزایش مشاغل، بهبود بازسازی اقتصادی و کمک به غلبه بر محدودیت منابع مالی لازم برای تجدید حیات شهری می شود که بواسطه بیرون کشیدن و یا کاهش منابع مالی فدرال در دهه ۱۹۸۰ بوجود آمد. توضیح دیگر به اینصورت است که مشارکت های بخش دولتی و خصوصی یک پاسخ تشکیلاتی به افزایش "پیچیدگی و قطعه قطعه شدن زندگی اجتماعی" در جهت ارتقای حاکمیت شهری است. این امر بدین علت است که مارکت بخش دولتی و خصوصی به ایجاد توافق و رضایت عمومی یاری رسانده و ظرفیت محلی برای بهبود زندگی جامعه را افزایش می دهد.

مشارکت بخش دولتی و خصوصی در مناطق شهری ایالات متحده، همگام با افزایش فعالیت های دولت محلی در راستای توسعه اقتصادی، گسترش یافته است. تا اندازه زیادی دلایل افزایش فعالیت های توسعه اقتصادی دولت محلی را می توان برای توضیح گسترش مشارکت بخش دولتی و خصوصی به عنوان یک رویکرد نهادی در توسعه اقتصاد شهری، به کار برد. بر پایه مرور جامعی از ادبیات علمی سیاست توسعه اقتصاد محلی، ولمان و اسپیتزلی دلایل عمده افزایش فعالیت های توسعه اقتصاد محلی را بشرح زیر خلاصه کرده اند:

(۱) قابلیت جابجایی سرمایه در طی چند دهه اخیر افزایش قابل ملاحظه ای داشته است و اکنون دارای یک قلمرو بین المللی است که منجر به افزایش رقابت در میان شهرها در جهت حفظ پایگاه اقتصادی و مالی خود می شود؛

(۲) رشد آهسته اقتصاد ملی در طی دو دهه اخیر باعث کاهش رشد و حتی نزول اقتصاد بسیاری از شهرها گشته است. در نتیجه فشار زیادی برای اتخاذ عمل در راستای ایجاد اشتغال برای

شهر و ندان و فراهم ساختن منابع مالی برای دولت های محلی بوجود آمده است؛

(۳) بازسازی اقتصاد بین المللی منجر به شرایط اقتصادی دشواری برای شهرهای وابسته به اشتغال صنعتی در اشکال سنتی شده است. در نتیجه مقامات رسمی را به درگیری در فعالیت های توسعه اقتصادی برای اشتغال زایی و تهیه منابع مالی وادار ساخته است؛ (۴) قطع کمک های دولت مرکزی که بواسطه کاهش رشد اقتصادی، افزایش کسری بودجه و ایدئولوژی های اقتصادی صورت گرفته، همبازی ملی برای توسعه اقتصاد محلی را کاهش داده و دولت های محلی را برای تقبل فعالیت های توسعه اقتصادی به منابع خود متکی ساخته است.

استنتاج کلی ناشی از این دلایل این است که تحرک و جابجایی سرمایه، بازسازی اقتصاد، محدودیت های مالی و ایدئولوژی نقش خود را در گسترش مشارکت بخش های دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری ایفا کرده اند. لیکن سهم این عوامل در بسط مشارکت ممکن است در مناطق شهری مختلف متفاوت باشد. بسیاری از کشورها در امر تجدید حیات و توسعه اقتصاد شهری، مناطق شهری ایالات متحده را سرمشق خود قرار داده اند. این امر سهم مهمی در افزایش مشارکت بخش دولتی و خصوصی در سایر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در دو دهه اخیر داشته است. چاندلر به این نکته اشاره می کند که تفکر دولت بریتانیا در مورد مشارکت تا حد زیادی تحت تاثیر الگوهای موفق ایالات متحده بوده است [۱۳]. این موضوع توسط مایکل هسلتاین وزیر سیاست گذاری صنعتی دولت محافظه کار وقت، به روشنی بیان شده است که کمک های اعطایی برای تجدید حیات شهری "به منظور تامین بالاترین میزان سرمایه گذاری خصوصی و در پاسخ به محرک اولیه منابع مالی دولتی طراحی شده اند. مدل مزبور از الگویی که در ایالات متحده ابداع شده، اقتباس گردیده است که پایه ریز اساس مشوق های لازم برای تشویق بخش خصوصی به بازسازی بخش هایی از بالتیمور، بوستون، مینیاپولیس و سایر شهرها بوده است. بنابر اظهارات فردریش، مشارکت بخش دولتی و خصوصی که در ایالات متحده و بویژه پیتزبورگ توسعه یافته، به علت موفقیت آن در تجدید حیات شهری در دهه ۱۹۸۰، توسط آلمان نیز مورد اقتباس قرار گرفته است. مورد پیتزبورگ به عنوان مدلی از تجدید حیات شهری در ناحیه روهر در نظر گرفته شده است. الگوهای عملی کشورهای پیشرفته مانند ایالات متحده بخشی از دلایل ظهور مشارکت بخش دولتی و خصوصی در مناطق شهری کشورهای در حال توسعه به شمار می روند. سایر دلایل عبارتند از "مشکلات مالی حفظ سطح خدمات" و "فشار از سوی اعطای کنندگان کمک مالی" از طریق برنامه های ساختاری [۱۲].

با اطمینان می توان گفت که تمایل و نیاز به تجدید حیات شهری و رشد اقتصادی، دلیل اصلی این کشورها در اقتباس الگوهای مشارکتی مناطق شهری ایالات متحده بوده است. لیکن این امر نشان دهنده این واقعیت است که تجارب مناطق شهری ایالات متحده، در گسترش مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری سراسر دنیا سهم مهمی داشته است. برخی از عوامل موثر در این گونه مشارکت ها در مناطق شهری ایالات متحده، در سایر کشورها نیز وجود دارند. برای مثال، تغییرات ساختاری اقتصاد، تغییرات سریع



خدمات شهری در کشورهای مختلف انجام داده است، به سه نوع مشارکت بین بخش های دولتی و خصوصی برپایه ترتیب سازمانی آن ها یا روابط بین بخش های دولتی و خصوصی رسیده است که از آن جمله می توان به مالکیت مشترک، سرمایه گذاری مشترک و مشارکت خاص^{۱۱} اشاره کرد. توجه به این نکته مهم است که تاکید بیلتی بر روی چشم انداز وسیعی از مشارکت های بخش دولتی و خصوصی در امر تدرک خدمات شهری می باشد. لیکن طبقه بندی های متعددی مانند "مقاطع کاری"، "اجاره، امتیاز انحصاری یا گواهی انحصارات"، "رقابت مجاز بین تولید کنندگان"، "سرمایه گذاری مشترک با ذینفعان" و "حمایت بخش عمومی از مصرف و تدارکات خصوصی" باید در زمره مقوله های وسیع مشارکت بخش دولتی و خصوصی قرار گیرد. دلیل این امر این است که هنگام مشارکت بخش خصوصی در تدارک خدمات شهری، دولت نه تنها به عنوان یک قانون گذار، بلکه به عنوان یک شریک به شیوه های مختلف عمل می کند.

در کتاب راهنمای دولت محلی در بریتیش کلمبیا، دو نوع مشارکت بین بخش دولتی و خصوصی در یک جدول فهرست گردیده است که ویژگی های خاص، مزیت های عملکردی و مزایا و معایب هر نوع را نشان می دهد (جدول شماره ۱).

این رویکرد برپایه مسئولیت ها و پاداش هایی تدوین شده است که بخش خصوصی در مشارکت برای توسعه اقتصادی شهر بدست می آورد. مزیت رویکرد مزبور در این است که نقش بخش دولتی و خصوصی در این مشارکت را بخوبی روشن می سازد. طبقه بندی مزبور به مشارکت بخش های دولتی و خصوصی در توسعه زیرساخت ها و تسهیلات شهری و خدمات مربوطه محدود می گردد. عیب این روش در این است که شامل زمینه های "نرم" در توسعه اقتصاد شهری مانند آموزش، خدمات بهداشتی، ایمنی اجتماعی و توسعه نیروی کار نمی گردد. مک کوآید یک رویکرد عمومی برای طبقه بندی مشارکت در توسعه اقتصاد شهری تدوین نموده که در جدول شماره (۲) دیده می شود.

فناوری و جهانی سازی اقتصاد، چالش هایی هستند که در برابر تمامی کشورهای دنیا قرار دارند. این عوامل مشترک به توضیح اینکه چرا تجارب ایالات متحده در زمینه مشارکت، توسط سایر کشورها مورد اقتباس قرار گرفته است، کمک زیادی می کنند. اما سایر شرایط مانند گرایشات ضد تمرکزگرایی و ارزش های فردی به رویکردی در ایالات متحده انجامیده اند که بر احتی قابل تقلید توسط سایر کشورها نیستند. همچنان که در بالا بیان شد، پیش زمینه ملی و نهاد های محلی باید در هنگام شکل گیری یا تحلیل مشارکت بخش دولتی و خصوصی کاملاً به حساب آورده شوند.

انواع مشارکت های بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری

با مرور بر ادبیات علمی موجود، متوجه فقدان چارچوب مفیدی برای طبقه بندی انواع مشارکت های بخش دولتی و خصوصی می شویم. به علت این فقدان در تحلیل نظری، در مورد نقش مشارکت در توسعه اقتصاد شهری همواره نوعی ابهام وجود دارد. این امر در درک نحوه ارتقای این گونه مشارکت ها برای نیل به عملکرد بهینه در فعالیت های مختلف نیز تولید اشکال می کند؛ چراکه اهداف مشارکین و روابط بین آن ها در فعالیت های مختلف فرق می کند. بنابراین برای درک بهتر و استفاده موثرتر از مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری، نیاز به یک طبقه بندی مفیدتر داریم. در زیر مجموعه ای از طبقه بندی های مختلف، مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته و در ادامه نیز یک طبقه بندی جدید معرفی شده است.

رویکردهای متعددی برای طبقه بندی انواع مشارکت ها در توسعه اقتصاد شهری وجود دارد [۱۳] [۲۳]. اختلاف بین این رویکردها بیشتر در انواع مولفه های مشارکت می باشند که به عنوان مبنای طبقه بندی انتخاب شده اند، بیلتی در تحلیلی که بر روی تدارک

جدول شماره ۱. انواع مشارکت های بخش دولتی و خصوصی طبق تعریف دولت بریتیش کلمبیا

انواع مشارکت	رابطه بین دولت و بخش خصوصی
عملیات و تعمیر و نگهداری	دولت محلی
طراحی - ساخت	بخش خصوصی
عملیات جامع (کلید در دست ^{۱۲})	عملیات، تعمیر و نگهداری مطابق قرارداد با دولت
اجاره - خرید	مالکیت، عملیات و تعمیر و نگهداری
خصوصی سازی موقت	طراحی، ساخت و عملیات برای یک دوره زمانی معین
اجاره - توسعه - راه اندازی و یا خرید - توسعه - راه اندازی	طراحی، تامین مالی، ساخت و اجاره دادن برای یک دوره زمانی معین
ساخت - انتقال - راه اندازی	اجاره برای یک دوره زمانی معین و سپس مالکیت
ساخت - مالکیت - راه اندازی - انتقال	فروشنده امکانات (از قبل ساختمان و ماشین آلات)
ساخت - مالکیت - راه اندازی	مالک و راه انداز امکانات برای یک دوره زمانی معین
	اجاره کردن، سرمایه گذاری و راه اندازی امکانات برای یک دوره زمانی معین
	در ابتدا سرمایه گذار و توسعه دهنده و سپس اجاره کردن بلندمدت
	مالک پس از انتقال امکانات و سپس اجاره دهنده آن
	اجاره - توسعه - راه اندازی - دستبازی به عنوان مالک امکانات در پایان دوره
	فرانشیز
	جمع آوری اجرت در طی دوره فرانشیز
	تامین مالی، مالکیت و راه اندازی
	فروشنده

مجمع: وزارت امور شهرداری ها، دولت کلمبیا، کانادا، ۱۹۹۹



جدول شماره (۲) انواع مشارکت‌های بین‌بخش دولتی و خصوصی طبق تعریف مک‌کوآید

مقاله‌های مشارکت	مثال‌ها
تامین مالی	
اهداف	اشتغال و تولید ثروت - اشتغال و توزیع ثروت
گستره فعالیت‌ها	پروژه‌های منفرد - برنامه‌های درازمدت
ناحیه جغرافیایی	ناحیه شهری کوچک - گروه وسیعی از مشتریان
بازیگران کلیدی	
گستره بازیگران	دولتی - خصوصی - داوطلبانه - اجتماعی
ساختار رسمی	قراردادهای قانونی - موافقت‌نامه‌های عمومی
ساختار غیر رسمی	شبکه‌های هم‌پوشاننده
سازوکار اجرایی	سازمان خوداتکا - موافقت‌نامه‌های موثر بر خدمات موجود
	زمان

مرجع: مک‌کوآید [۲۴]

محدود نمی‌شود، بلکه می‌تواند به سطح قلمروهای حکومتی متعددی بسط یابد تا اختلافات منطقه‌ای مربوط به رقابت برای سرمایه‌گذاری و میزان درگیری در مشکلات زیست‌محیطی کاهش یابد. به منظور دستیابی به توسعه پایدار، مشارکت‌های بین‌بخش‌های دولتی و خصوصی باید فراتر از قلمرو محدود توسعه اقتصادی گسترش یابد تا جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی موثر بر توسعه اقتصادی را نیز در برگیرد. علاوه بر این، زیرگروه "گستره فعالیت‌ها" بستگی زیادی به اهداف مشارکت دارد و در نتیجه در طبقه‌بندی مشارکت‌های بخش دولتی و خصوصی واجد معنای کاملی نیست. متأسفانه یک عامل مهم یعنی نوع فعالیت‌هایی که مشارکت برای آن‌ها شکل می‌گیرد، در این طبقه‌بندی لحاظ نشده است. شناسایی تفاوت‌های موجود در ماهیت مشارکت‌های صورت گرفته در توسعه

در هسته اصلی این رویکرد، شناسایی آنچه مشارکین در جستجوی آن هستند، افراد درگیر، چگونگی اجرای مشارکت و چگونگی تحول آن در طول زمان، قرار دارد [۲۴]. این رویکرد در مقایسه با مدل وزارت امور شهرداری‌ها یک پیشرفت محسوب می‌شود، اما در مورد آن پرسش‌هایی باقی می‌ماند که نیاز به پاسخی مناسب می‌طلبند. از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد که چرا "ناحیه جغرافیایی" به عنوان یک گروه مولفه‌ای مستقل مانند "زمان" در نظر گرفته نشده است و یا اینکه چرا زمان در گروه "تامین مالی" قرار نگرفته است. این امر در مواقعی که زمان و فضا به طور یکسان مورد عمل قرار نمی‌گیرند، می‌تواند ابهاماتی را موجب شود. علاوه بر این، تعاریف جامعی از اهداف مشارکت‌های بخش دولتی و خصوصی نیز ارائه نشده است. هم‌چنین، مقیاس جغرافیایی ضرورتاً به یک قلمرو محلی

جدول شماره (۳). یک چارچوب کلی برای طبقه‌بندی انواع مشارکت‌های بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری

انواع مولفه‌ها	زیرنوع‌های مولفه‌ها
اهداف عینی	۱. رشد اقتصادی: اشتغالی و تولید درآمد
	۲. بازتوزیع درآمد
	۳. ارتقای اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی
انواع فعالیت‌ها	۱. توسعه زیرساختار، راه‌اندازی و تعمیر و نگهداری
	۲. امکانات تجاری و اجتماعی
	۳. خدمات شهری غیرمرتبط با توسعه
	۴. توسعه نیروی کار
	۵. خدمات اجتماعی و حفاظت از محیط زیست
	۶. نهادسازی
مشارکین و روابط مابین آن‌ها	۱. ترکیب مشارکین
	۲. نقش‌های مشارکین: نحوه تقسیم ریسک‌ها و منافع و نحوه تهیه منابع
ارایش سازمانی	۱. سازمان خوداتکا
	۲. موافقت‌نامه
مقیاس جغرافیایی	۱. ناحیه شهری کوچک درون قلمرو حکومت محلی
	۲. کل قلمرو دولت محلی
	۳. قلمروهای چند دولت محلی
مقیاس زمانی	۱. کوتاه مدت (با یک دوره مشارکت معین)
	۲. بلند مدت



قابل تفکیک است [۲۵]:

- راهبر - پیرو
 - فروشنده - خریدار
 - مشارکت خاص
 - مشارکت محدود و کامل
- این رویکرد به درک بهتر رفتار تمامی مشارکین کمک خواهد کرد.

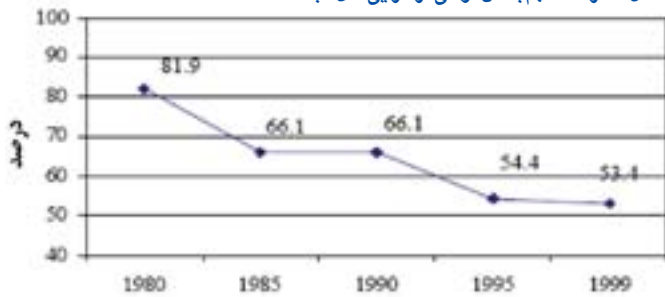
چشم انداز مشارکت های بخش دولتی و خصوصی در چین

۱- ترقی و رشد سریع بخش خصوصی و سایر بخش های غیر دولتی، پیش نیاز های لازم برای مشارکت بخش دولتی و خصوصی در چین را فراهم ساخت.

در ابتدای عصر اصلاحات، اقتصاد چین تحت سلطه بخش دولتی بود و تقریباً چیزی بنام بخش خصوصی وجود نداشت. لیکن اقتصاد چین در طی دو دهه گذشته تحول بسیاری یافته است. برحسب ساختار مالکیت، بخش دولتی منقبض شده و بخش خصوصی و سایر بخش های غیردولتی بسرعت رشد کرده اند. بر طبق مطالعه جدیدی که توسط شرکت مالیه بین المللی انجام شده، در سال ۱۹۹۸ بخش خصوصی تقریباً مسئول ۳۳ درصد از تولید ناخالص داخلی چین بود، در حالی که سهم بخش دولتی تنها بر ۳۷ درصد بالغ می شد [۲۶]. اگر محصولات کشاورزی تولید شده توسط خانواده ها را نیز در زمره تولید بخش خصوصی به شمار آوریم، این بخش دارای سهمی معادل ۵۱ درصد از تولید ناخالص داخلی خواهد بود. با بحساب آوردن سهم بخش مالکیت جمعی^{۱۴}، حدود ۶۲ درصد از GDP در سال ۱۹۹۸ توسط بخش غیر دولتی تولید شده است.

بدون شک بخش های غیر دولتی به نیروی غالب در اقتصاد چین تبدیل شده اند. با صعود و رشد سریع بخش های خصوصی و غیر دولتی، بخش دولتی بتدریج سهم خود را در سرمایه گذاری دارایی های ثابت (شکل شماره ۱) و در کل فرصت های اشتغال شهری (شکل شماره ۲) از دست داده است. انتظار می رود که بخش های خصوصی و غیر دولتی با توسعه بیشتر اقتصاد بازار، نقش بزرگ تری در اقتصاد چین بر عهده گیرند. رشد سریع بخش های خصوصی و غیردولتی، پیش نیازهای لازم را برای اعمال مشارکت بخش دولتی - خصوصی در توسعه شهری، فراهم ساخته است.

شکل شماره ۱. سهم بخش دولتی در دارایی های ثابت



مرجع: اداره ملی آمار، کتاب سال آمار چین

اقتصاد شهری که نقطه تمرکز آن ها از توسعه زیرساختارها تا اقدامات مربوط به سلامت عمومی تغییر می کند، از اهمیت زیادی برخوردار است.

بر مبنای بحث پیشین، یک چارچوب عمومی برای طبقه بندی مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری تدوین شده که در جدول شماره (۳) آورده شده است. این چارچوب کاری چند تفاوت با رویکرد مک کوآید دارد. از جمله اینکه اهداف عینی یا مقاصد، نوع فعالیت ها و مقیاس جغرافیایی دیگر زیر گروه نبوده و هر کدام یک گروه مستقل را تشکیل می دهند. این رویکرد جدید طبقه بندی نه تنها به تحلیل نظری یاری می رساند، بلکه برای افراد دست اندرکار، در امر طراحی و استفاده از مشارکت بخش دولتی و خصوصی در الگوی توسعه اقتصادی نیز مفید واقع خواهد شد.

اولین مزیت این رویکرد، اینست که استفاده از اهداف عینی به عنوان یک مقوله مجزا، به شناسایی روشن تر موضوع مشارکت کمک می کند. یک مشارکت می تواند دارای یک هدف، یا اهداف متعددی باشد. این امر به چگونگی طراحی مشارکت در ابتدای شکل گیری و چگونگی تحول آن در طول زمان بستگی دارد. دوم اینکه با افزودن مقوله "انواع فعالیت ها"، شناسایی فعالیت های که مشارکت بخش دولتی و خصوصی در آن ها صورت غالب دارد، میزان بازدهی این فعالیت ها آسان تر خواهد شد و در نتیجه سیاست گذاران استراتژی های خود را در جهت نیل به بازدهی بیشتر، اصلاح خواهند کرد. سوم اینکه، با تشخیص دقیق مشارکین و روابط بین آن ها، گروه های با علایق مشترک حاضر در یک مشارکت، بازدهی و نیز انصاف و برابری در میان خویش را افزایش خواهند داد.

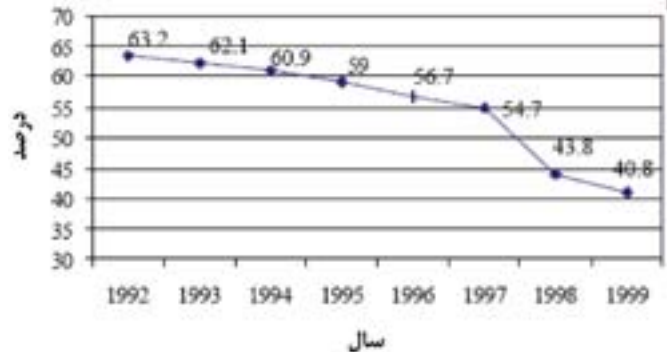
آرایش یا طراحی سازمان در موفقیت یک مشارکت نقش بسیار مهمی دارد. آرایش سازمانی مناسب به تمایل مشارکین به همکاری و به طبیعت فعالیتی که مشارکت برای به انجام رساندن آن طراحی شده بستگی دارد. نهایتاً اینکه ناحیه جغرافیایی و مقیاس زمانی به درک چگونگی توزیع مشارکین در توسعه اقتصاد شهری و در عرصه مکانی و چگونگی تغییر این توزیع در طول زمان یاری خواهد رساند.

بر پایه هر کدام از این مولفه ها می توان مشارکت های بین بخش خصوصی و دولتی را به انواع فرعی تقسیم بندی کرد. این طبقه بندی به انواع فرعی باعث شناسایی بهتر ویژگی های مشارکت می شود. وقتی مشارکت های بخش دولتی و خصوصی نسبت به یکی از مولفه ها طبقه بندی شد، ویژگی های سایر مولفه ها را براحتی می توان مشخص کرد. اگر مطالعه ای سعی در یافتن مشارکین عمده در یک مشارکت بخش دولتی و خصوصی داشته باشد، باید مشارکت مزبور بر حسب فعالیت ها طبقه بندی شود. به عنوان مثال می دانیم که سازمان های غیر دولتی یا غیرانتفاعی، اثر بیشتری بر روی خدمات اجتماعی و حفظ محیطزیست نسبت به ایجاد زیرساختارها خواهند داشت. مشارکت های بخش دولتی و خصوصی بر مبنای روابط بین مشارکین نیز قابل تحلیل هستند. در مطالعه ای که اخیراً انجام شده، مشارکت های بین بخش دولتی و خصوصی به چهار مدل



داشته باشند. مشارکت بخش دولتی و خصوصی در توسعه زمین شهری در چین به رشد و بلوغ خود رسیده است. برای مثال، دولت‌های محلی برای ساخت خانه‌های ارزان قیمت جهت خانواده‌های فقیر، زمین شهری را به قیمت ارزان در اختیار توسعه دهندگان قرار می‌دهند. پیش شرط دولت‌های محلی برای تخصیص زمین ارزان قیمت، مشارکت توسعه دهندگان در زیرساخت‌های شهری است. توجه به این نکته مهم است که برای مشارکت بخش دولتی و خصوصی در سایر زمینه‌ها مانند ارتقای خدمات اجتماعی و اشتغال زایی نیز پتانسیل زیادی وجود دارد. بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی، استفاده بهینه‌تری از منابع می‌نماید. مطالعه‌ای که توسط شرکت مالی بین‌المللی انجام شده نشان می‌دهد که "نسبت متوسط سرمایه ثابت به تولید برای بخش خصوصی و شرکت‌های مجزا تنها حدود نصف این میزان در مورد شرکت‌های دولتی بوده است" [۲۶]. برای تشویق بخش خصوصی به درگیری در سایر زمینه‌های توسعه شهری، دولت‌های محلی باید یک چارچوب تشکیلاتی تعریف کرده باشند. به محض اینکه قوانین لازم تدوین شدند، زمینه فعالیت زیادی برای بخش خصوصی فراهم می‌شود. برای مثال جمعیت شناور به علت سیستم ثبت خانوارها، اغلب از سیستم آموزش عمومی حذف می‌شود. تحت هدایت دولت محلی، مدارس خصوصی می‌توانند از طریق مشارکت با دولت‌های محلی و مدارس دولتی، آموزش ارزان قیمت در اختیار این جمعیت قرار دهند. دولت‌های محلی باید بخش‌های خصوصی و غیردولتی را تشویق به درگیری در آموزش شغلی و به کارگیری مجدد کارگران بدون شغل نمایند. همچنانکه در شکل شماره (۲) دیده می‌شود، سهم شرکت‌های دولتی از اشتغال، شهری کاهش زیادی داشته است. بنابراین رشد اشتغال شهری اتکالی زیادی به رشد بخش‌های غیردولتی دارد. برای تضمین جذب تعداد بی‌شمار کارگران بدون شغل دولت توسط بخش‌های غیردولتی و دولت‌های محلی باید به تشویق توسعه بخش‌های غیردولتی همت گمارده و از طریق راه‌هایی مانند آموزش شغلی و انتشار اطلاعات، به مشارکت با آنان بپردازند.

شکل شماره ۲. سهم بخش دولتی در اشتغال شهری



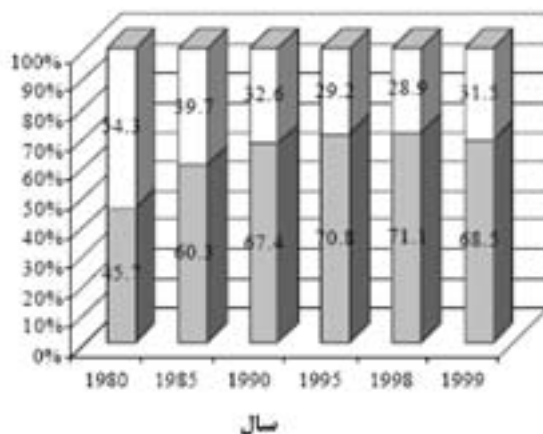
مرجع: اداره ملی آمار، کتاب سال آمار چین

۲- تمرکززدایی مالی، مشوق‌های نیرومندی را برای همکاری دولت‌های محلی با بخش‌های خصوصی و غیردولتی در توسعه اقتصاد شهری فراهم ساخته است. با تعمیق اصلاحات مالی، دولت مرکزی تخصیص منابع خود به دولت‌های محلی را کاهش داده است. سهم دولت مرکزی در هزینه کرد مالی کل، در حال کاهش بوده و سهم فزاینده‌ای را برای دولت‌های محلی باقی گذاشته است (شکل شماره ۳). در نتیجه، دولت‌های محلی با فشار زیادی در امر تامین منابع مالی برای شهر مواجه هستند و برای پاسخ گویی به نیازهای فزاینده سرمایه گذاری در توسعه شهری، مجبور به جستجوی منابعی برای خویش هستند. از سوی دیگر، دولت‌های محلی می‌توانند از طریق مشارکت‌های مناسب، از منابع بخش خصوصی و سایر بخش‌های غیردولتی برای توسعه اقتصاد شهر سود ببرند.

۳- مشارکت‌های بین بخش دولتی و خصوصی در توسعه اقتصاد شهری، در زمینه‌های متعددی قابل انجام است و دولت‌های محلی باید توسعه آن، یک چارچوب تشکیلاتی

شکل شماره ۳. سهم هزینه کرد مالی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی

پانوشت:



مرجع: اداره ملی آمار، کتاب سال آمار چین

1. International City and County Management Association.
2. land write down
3. Community Development Block Grant (CDBG) projects
4. Single Urban Regeneration Budget (SRB)
5. FTSE
6. Lobbying
7. public goods argument
8. equity or merit good
9. growth coalition theory
10. shotgun partnerships
11. joint venture
12. Turnkey operations
13. Remit
14. Collective-owned sector

نگاهی به نظام مالی شهرداری‌ها

□ آرش سرایی



دکتر پورهنگ بهرامی متولد ۱۳۱۸ است. وی که دانش آموخته دانشگاه شرکت نفت است، از اساتید دانشگاه‌های هاروارد و آکسفورد نیز بهره برده است. در کارنامه‌ی ارزشمند وی سابقه بیش از ۳۰ سال کار در امور اداری و مدیریتی مرتبط با امور مالی شهرداری‌ها و سابقه بیش از ۴۰ سال تدریس در دانشگاه‌های مختلف کشور ثبت است. دکتر بهرامی ۴ عنوان کتاب با نام‌های حسابداری شهرداری‌ها و مدیریت امور مالی شهرداری‌های ایران، بودجه شهرداری و مدیریت بودجه ریزی، مدیریت درآمد و سایر منابع تأمین کننده اعتبار شهرداری‌ها و حسابداری شهر و حسابرسی شهرداری‌ها را به رشته‌ی تحریر در آورده است.

ماهانامه‌ی شهرداریها در نشست‌ی دیدگاه‌های وی را درباره‌ی امور مالی و حسابداری شهرداری‌ها جویا شده است:

جویا هستند؟

○ به طور کلی مؤسسات به دو دسته تقسیم می‌شوند: مؤسسات انتفاعی دارای سرمایه و مؤسسات غیر انتفاعی بدون سرمایه. مؤسسات انتفاعی دارای سرمایه به مؤسساتی اطلاق می‌شود که هدفشان کسب سود و سرمایه است ولی مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه به مؤسساتی اطلاق می‌شود که هدفشان کسب سود و سرمایه نیست؛ زیرا اصلاً سرمایه‌ی ندارند که بخواهند نسبت به نگه داشتن آن اقدام نمایند.

مؤسسات انتفاعی دارای سرمایه به سه بخش تقسیم می‌شود: خدماتی، بازرگانی، صنعتی.

مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه هم به سه بخش تقسیم می‌شود: مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه اختصاصی؛ مثل یک حزب یا مراکز عام المنفعه‌ای؛ مانند جمعیت هلال احمر.

مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه عمومی خاص مثل؛ شهرداری‌ها مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه عمومی عام؛ مثل دولت. در مورد تأمین مالی این مؤسسات هم باید گفت، در مؤسسات اول اعتبار به وسیله گرفتن شهریه یا حق عضویت تأمین می‌شود و در مؤسسات دوم که مؤسسات عمومی خاص مانند شهرداری تهران است؛ به وسیله خود اهالی باید تأمین مالی و اداره شود و این تأمین مالی را اصطلاحاً عوارض می‌گویند. در مؤسسات سوم؛ مثل دولت نیز از محل مالیات کشور را اداره می‌کند. هر دوی این مؤسسات (غیر انتفاعی بدون سرمایه و انتفاعی دارای سرمایه) دارای حسابداری هستند ولی هر چند از نظر کلمه یک جور نوشته می‌شود ولی کاملاً با هم متفاوت است؛ یعنی حسابداری مؤسسات انتفاعی که در دانشگاه‌های کشور ما تدریس می‌شود کار خودش را انجام می‌دهد و حسابداری مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه بحث خودشان را دارند. معادله‌ای که در حسابداری مؤسسات انتفاعی به کار برده می‌شود: دارایی‌ها = بدهی‌ها + سرمایه است؛ در حالی که معادله حسابداری در مؤسسات

غیر انتفاعی: دارایی‌ها = بدهی‌ها + مازاد است. بر اساس این معادله این دو نوع حسابداری خودشان را از هم جدا می‌کنند. هر دوی این حسابداری‌ها دارای هیأت حسابداری بین‌المللی هستند اولی FASP دومی GASP که مدیریت استانداردهای خاص خودشان را دارند. هر کدام از این مؤسسات اصول و قانون پذیرفته‌ای را دارند که در بعضی جاها همانند و در بعضی جاها مترادف یا متضاد هستند. در ظاهر امر، در مؤسسات غیر انتفاعی و انتفاعی دفتر کل یا دفتر روزنامه وجود دارد ولی در گزارش دهی کاملاً متفاوت هستند. متأسفانه در دانشگاه‌های کشور ما به مؤسسات غیر انتفاعی بهایی داده نشده، درسی به این عنوان گفته نمی‌شود. فقط یک درس ۴ واحدی به عنوان مدیریت دولتی تدریس می‌شود که در آن تنها دستور العمل حسابداری وزارت امور اقتصادی تدریس می‌شود. تنها منبعی که در این رابطه در کشور وجود دارد کتابی است که خانم دکتر طاهره خدادوست تألیف کرده اند و انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی آن را به چاپ رسانده است.

به همین دلیل است که زمانی بحث حسابداری‌ها پیش می‌آید، کسانی که تحصیلات دانشگاهی دارند نظرشان روی حسابداری تعهدی مؤسسات انتفاعی است و به آن دید نگاه می‌کنند در حالی که روش‌های حسابداری مؤسسات غیر انتفاعی از جمله شهرداری‌ها متفاوت است.

جویا حالا که بحث روش‌های متداول حسابداری پیش آمد، لطفاً بفرمایید، در حال حاضر روش‌های متداول حسابداری در کشور ما چیست؟ و شما چه روشی را برای شهرداری‌های کشورمان مناسب می‌دانید؟

○ ما پنج نوع روش در حسابداری داریم:

- ۱- روش تعهدی
- ۲- روش نقدی
- ۳- روش تعهدی تعدیل شده
- ۴- روش نیمه تعهدی
- ۵- روش نقدی تعدیل شده



روش تعهدی به روشی گفته می‌شود که به محض این که درآمدهای یا هزینه‌های تحقق پیدا کند، ما در دفاتر ثبت می‌کنیم؛ صرف نظر از این که پولی بگیریم یا نگیریم.

روش نقدی به روشی گفته می‌شود که ما هر زمان که وجهی دریافت کنیم، بابت درآمد یا وقتی وجهی پرداخت می‌کنیم بابت هزینه، در دفاتر ثبت می‌شود.



روش نیمه تعهدی به روشی اطلاق می‌شود که ما در هزینه‌ها تعهدی عمل کنیم و درآمدها نقد یا برعکس و این امر بستگی دارد که سیاست مالی آن مؤسسه به چه صورت باشد.

این روشی است که هزینه‌ها تعهدی باشد ولی درآمدها اگر آماده و قابل دسترس و قابل اندازه‌گیری باشد تعهدی عمل شود و برعکس یعنی اگر آماده و قابل دسترس و قابل اندازه‌گیری نباشد نقدی عمل گردد. روش نقدی تعدیل شده به روشی اطلاق می‌شود که در آن در مورد درآمدها نقدی عمل شود و به محض این که وصول می‌شود ثبت می‌گردد، ولی هزینه‌ها دو شرط کافی و لازم را باید داشته باشد. شرط لازم این است که حتماً تحقق یافته باشد و شرط کافی آن است که پرداخت شده باشد. فرض بفرمایید در شهرداری‌های کشور ما پیش پرداخت انجام می‌شود ولی به حساب

هزینه برده نمی‌شود، برای این که هزینه‌اش هنوز تحقق پیدا نکرده است. روی میز شهردار صورت وضعیت‌هایی است که کار آن‌ها تمام شده و مهندس تأیید کرده است ولی چون پرداخت نشده است مانده است، ولی زمانی که پرداخت شود و تحقق پیدا کرده باشد، هزینه می‌شود. هیأت بین‌المللی GASP در سال ۱۹۹۶ تصویب کرد، مؤسسات بدون سرمایه از روش تعهدی تعدیل شده استفاده کنند. در حسابداری دولتی یا اصول حسابداری مؤسسات غیر دولتی یکی از اصول مهم، اصل تقدم قانون بر اصول است؛ یعنی در حسابداری دولتی و حسابداری شهرداری‌ها حرف اول را قانون می‌زند. در کشور ما قانون شهرداری‌ها به وزارت کشور تکلیف کرده، روش نقدی را عنوان کند و به موجب قانون وقتی که در دستورالعمل وزارت کشور روش نقدی تعریف شده است، می‌بینیم که روش نقدی تعدیل شده است که البته در آن زمان نبوده است. در زمان تدوین قانون، دو روش بیش تر نبوده و روش‌های دیگر بعداً به وجود آمد. در حقیقت در کشور ما در شهرداری‌ها روش نقدی تعدیل شده اعمال می‌گردد، ولی آن چه که استانداردهای بین‌المللی می‌گوید، روش تعهدی تعدیل شده است. مشکل حسابداری کشور ما روش حسابداری نیست. ما چیزی به عنوان حسابداری نقدی یا تعهدی نداریم. ما حسابداری به عنوان شهرداری یا صنعتی و... داریم. می‌توان گفت که حسابداری شهرداری بر مبنای تعهدی

است و هر کدام از این حسابداری‌ها بر مبنای یکی از این روش‌ها است. مشکل کشور ما این است که در شهرداری‌ها سیستم حسابداری نداریم که حال نقدی یا تعهدی باشد.

وزارت کشور در مدت این چند سال که متصدی نظارت بر شهرداری‌ها بوده، انصافاً در این زمینه بیکار نمانده است. آن دستورالعمل‌هایی که وزارت کشور برای شهرداری‌ها نوشته است، با کمک رای زنان بین‌المللی و با هزینه بسیار بالایی تهیه شده است ولی متأسفانه آن‌ها را کسی نمی‌شناسد. در حال حاضر در شهرداری "گرمدره" بر اساس قانون و مقررات و دستورالعمل‌ها و اصل تقدم قانون بر اصول، سیستم حسابداری شهرداری را تدوین کرده‌ایم که نتایج خوبی هم داشته است. ما قوانین خوبی داریم، ولی مشکلان، مشکل روشی است و تغییر روش کار آسانی نیست. در قانون شهرداری‌ها نوشته شده، وزارت کشور باید روش را تغییر دهد؛ معنی آن نیست که بتوان با ابلاغ یک بخش نامه این روش را تغییر داد بلکه ممکن است این فرآیند ۸ الی ۹ سال طول بکشد. اگر ما بخواهیم که سیستم را عوض کنیم روشی وجود دارد که ۹ مرحله دارد که یکی از این مراحل "شناخت" است؛ مثلاً اگر بخواهیم در شهرداری تهران سیستم را تغییر دهیم بحث شناخت، بودجه، ساخت حساب‌ها، ثبت حساب‌ها، تفسیر حساب‌ها، حساب مناطق و دستگاه‌های اجرایی وابسته شهرداری، مدت زیادی به طول می‌انجامد. در مرحله شناخت آن اگر ۲۰۰ نفر برای شهرداری کار کنند، ۳ الی ۴ سال طول می‌کشد و حاصل کار یک جزوه در حدود هزار تا ۲ هزار صفحه است. ما یک شبه نمی‌توانیم این سیستم را عوض کنیم. قانون ما تماماً بر مبنای نقدی است؛ مثلاً در قانون شهرداری‌ها نوشته شده است، شهرداری همه‌ی معاملاتش را بر اساس مزایده یا مناقصه انجام می‌دهد، بعد عنوان شده است اگر یکی برنده مناقصه شد، اگر بخواهد شروع به کار کند باید یک مبلغ به عنوان پیش پرداخت به او بدهیم تا کارش را شروع کند و به دنبال آن برای انجام هر کاری به مبلغی نیاز دارد. برای مزایده هم همین طور است، که برای عوض کردن قانون زمان کافی نیاز است. بحث بعدی اصل تقدم درآمد بر هزینه که ما در قوانین مان است، عنوان می‌کند که اول مبلغی را مثلاً بابت اسفالت باید پرداخت کرد تا بعداً این امر صورت بگیرد. حسابداری تعهدی به آن معنای کامل قابل پیاده کردن در کشور ما نیست.

نظر کارشناس در حال حاضر شهرداری‌های ما با چه مشکلاتی در نظام مالی و اداری خود مواجه هستند؟ همان طور که شما فرمودید اصلاً سیستم حسابداری در شهرداری‌های ما پیاده نشده است. در این مورد توضیح بفرمایید.

○ یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که ما الان در مورد نظام مالی شهرداری‌ها در کشورمان داریم این است که سیستم حسابداری در شهرداری‌ها پیاده نشده است. به نظر من اولین مطلبی که باید عنوان کنیم مسأله "خزانه" در شهرداری است.

قانون ما، قانونی مترقی است. در قانون شهرداری ما خزانه را به عنوان صندوق داریم و این عنوان برای این آمده که با قانون محاسبه دولتی و عمومی اشتباه نشود.

خزانه نقش مهمی در شهرداری‌ها و مؤسسات غیر انتفاعی دارد؛ خزانه تنظیم‌کننده‌ی دریافت و پرداخت از نظر زمانی و مکانی در هر مؤسسه‌ای است و از این رو باید آن را ببینیم. در رابطه با خزانه، کار کارشناسی لازم است، به ویژه در کلان‌شهرهای ما این ضروریات است، اما نه به این سرعت و نه به این شدت. متأسفانه در ایران در زمینه مسائل مالی شهرداری‌ها متخصصان اندکی داریم.

بعد از این که ما توانستیم خزانه را در شهرداری‌ها مستقر کنیم استقرار



شهرداری‌ها نیست چون خیلی از کارهایش عقب می‌افتد. همه‌ی این مسائل و مطالبی که گفته شد همه به آموزش برمی‌گردد و الان مرکز آموزش ما فعال است، ولی متأسفانه از نظر استاد کمبود داریم. آقای ناصری پور ایده‌های قشنگی دارند و می‌گویند به جای این که شهردارانمان به تهران بیایند ما در هر استانمان یک مرکز آموزش اقماری درست کنیم و از امکانات استانداری‌ها هم استفاده کنیم، ولی مشکل اصلی ما کمبود مدرس است.

ما در کل دانشگاه‌هایمان دچار فقر استاد در زمینه حسابداری و بودجه و... هستیم. بیش‌تر حسابداری شهرداری‌ها توجه‌شان به دارایی‌ها است در صورتی که بیش‌ترین توجه باید به اجرای بودجه باشد؛ چون در بودجه ما یک هدف داریم و برای رسیدن به این هدف یک هزینه‌هایی را می‌پردازیم. زمانی ما می‌توانیم به مقصود و منظورمان برسیم که این درآمدها بر اساس قانون و مقررات و طبق آن چیزی که در بودجه پیش‌بینی شده بود وصول شود و براساس قانون و مقررات و براساس اعتباراتی که در بودجه است، خرج شود تا ما به آن هدفمان برسیم؛ بنابراین حسابرس باید تلاش خودش را در مرحله اجرای بودجه بگذارد و حتی در قانون سه نوع کنترل پیش‌بینی شده که بحثی عمیق است.

شهریار به عنوان سخن پایانی اگر مطلبی دارید، بیان فرمایید. ○ در خاتمه باید بگویم، دهیاری‌های ما هم شهرداری‌هایی کوچک هستند و از نظر عمل و ماهیت با شهرداری‌ها یکی هستند. من توصیه می‌کنم، با توجه به این که دهیاری‌ها مراکزی نوپا هستند، بحث حسابداری را جدی بگیرند. یک مطلب دیگر این است که شهرداری‌ها پایه‌های دموکراسی هر کشوری هستند. این دموکراسی روی دوش شوراهای شهر است و ما باید به این‌ها توجه کنیم و درست است که الان مشکلاتی داریم که ریشه در گذشته



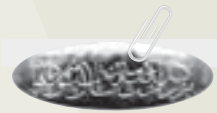
دارد ولی باید تحمل کنیم. من شهرداری‌ها را بسیار با اهمیت می‌بینم و مطلب دیگر این که ناگهانی یک کاری را انجام ندهیم. باید در یک شهر کوچک به صورت آزمایشی انجام دهیم و اگر جواب داد در کل کشور از آن استفاده کنیم. ما در مقیاس بسیار کوچک سیستم حسابداری را در شهرداری گرمدره بر اساس قانون شهرداری، مقررات شهرداری، دستورالعمل وزارت کشور که بسیار عالی است و اصول متداول حسابداری که کل دنیا قبول دارند پیاده کردیم الان هم جواب داده است و این را می‌توانیم برای کل کشور توسعه بدهیم.

شهریار با تشکر از شما که در این گفتگو شرکت فرمودید.

یک سیستم حسابداری بر اساس قانون، مقررات، دستورالعمل‌های وزارت کشور و اصول متداول حسابداری لازم است. توجه به اصل کنترل بودجه موضوع مهم دیگر است. از جمله اصولی که در حسابداری دولتی است اصل تقدم قانون بر اصول، یکی اصل حساب‌های مستقل و گروه حساب‌ها و یکی هم اصل کنترل بودجه است. ما باید توجه خودمان را چه در حسابداری و چه در حسابرسی به کنترل بودجه اختصاص بدهیم. کنترل بودجه هم از لحاظ کنترل مالی و هم از نظر کنترل حسابداری (که این یکی بحث تخصصی خاصی را می‌طلبد)، یکی از مسائلی است که مشکل ساز شهرداری‌های ماست. کنترل داخلی نیز از جمله مسائل مهم است که این کنترل در مؤسسات شهرداری‌ها بیش‌تر قانونی است و در چارت سازمانی است و یک مقدار کنترل‌های داخلی که به دستور شهرداران و به تصویب شوراها باید در شهرها به وجود بیاید.

مطلب دیگر برای حل مشکل، تأسیس یک سازمان حسابداری مستقل برای شهرداری‌ها است و این واقعاً اهمیت دارد که افرادی متخصص را برای کار شهرداری تربیت کنند. ما وقتی درباره سازمان حسابداری شهرداری‌ها صحبت می‌کنیم در آن بودجه و آموزش و حسابداری هم مستتر است؛ یک همچنین سازمانی را باید برای حسابداری شهرداری‌های کشورمان تدارک ببینیم و ضروری است. مطلب دیگر که باز به نظر من مهم است آموزش است؛ زیرا در همه‌ی مسائلی که گفتیم آموزش حرف اول را می‌زند. این آموزش باید دائمی باشد. خوشبختانه اخیراً سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در مورد آموزش فعالیت‌هایی داشته است که مثبت است ولی آن چیزی که کمبود آن بیش‌تر احساس می‌شود، مدرس است. ما باید توجه مان را به تربیت مدرس معطوف بکنیم و دست کم در دانشگاه‌هایمان چند واحد درس را بر این مبنا عنوان کنیم. مطلب دیگر درباره‌ی مشکلات شهرداری‌ها، مشکل منابع مالی شهرداری‌هاست. شهرداری‌های کشور ما مؤسسات فقیری نیستند. بعد از شرکت نفت، دارا ترین مؤسسات از کلان شهرها گرفته تا شهرهای کوچک، همین شهرداری‌ها هستند. منتها نظام مالی ندارند که بر می‌گردد به همان خزانه و نظام مالی و...

شهرداری‌ها میلیون‌ها تومان از مؤسسات دیگر طلب کار هستند ولی هیچ نوع مدرکی ندارند که با ارائه آن‌ها بتواند طلب خود را بگیرند؛ بنابراین به نظر من باید برای شهرداری‌ها نظام مالی درست کرد. یکی دیگر از مسائل در شهرداری‌ها این است که مشاهده می‌کنید شهرداری در نیمه اول سال بالاترین هزینه را داراست و در نیمه دوم کم‌ترین هزینه را. در اول سال فصل ساختمانی است و پروژه‌ها عملیاتی می‌شود که کارهایی از این قبیل و در نیمه دوم سال کارهای ساختمانی و... کاهش می‌یابد. حالا چه باید کرد؟ برای این که ما این مشکل را برای شهرداری حل کنیم باید از "تن خواه گردان خزانه" استفاده کنیم. این کلمه یک تعریف قانونی است که در قانون محاسبات عمومی عنوان شده است و در آن جا گفته شده که تن خواه گردان خزانه یک اعتبار بانکی است. اگر شهرداری می‌توانست بودجه‌اش را به موجب قانون تن خواه گردان خزانه بگیرد و تا پایان سال آن را تسویه کند، بسیاری از مشکلاتش حل می‌شد. اولاً ما باید بتوانیم این نظام را در خزانه مان به وجود بیاوریم، ولی تن خواه گردان خزانه یا اعتبار بانکی قانون نیاز دارد و قانون گرفتن آن توجیه پذیر است. به موجب قانون شهرداری‌ها باید تمام درآمدها را به بانک مرکزی یا به بانک ملی به نمایندگی بانک مرکزی بدهند. شما حساب کنید ببینید که در طول سال شهرداری‌ها چه مبلغی را باید به بانک مرکزی بدهند. رقم، رقم، بالا می‌آید. این به نفع



□ جمشید رضایی - علی یزدان زاده

می‌نمایند و دادگاه نیز شهرداری را ملزم به پرداخت می‌نماید. متأسفانه راه حل قطعی حقوقی برای این موضوع بواسطه عدم وجود توافق نامه کتبی بین شهرداری و مالکان، وجود ندارد فقط شهرداری می‌تواند به رضایت ضمنی مالکان در زمان اجرای طرح و عدم مطالبه قیمت ملک واقع در طرح استناد نماید. به عبارت دیگر شهرداری می‌بایست در دفاعیه خود به این استناد نماید که مالکان در زمان اجرای طرح رضایت خود را به اهداء ملک خود برای احداث معبر به صورت ضمنی اعلام نموده‌اند و اگر این گونه نبود در همان سال‌ها قیمت ملک خود را از شهرداری مطالبه می‌نمودند و این حق پس از ۲۰ سال از زمان اجرای طرح برای وراثت منتفی است.

● نظر به این که مطابق تبصره ۷ ماده واحده قانون نحوه تقویم ائینه و املاک مورد نیاز شهرداری‌ها مصوبه ۱۳۷۰، آن قسمت از ماده لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی که مربوط به نحوه تعیین قیمت عادلانه الزامی می‌باشد، در مورد شهرداری‌ها لغو گردیده است، لذا اعلام فرمائید آیا حکم تبصره یک ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک کماکان به قوت خود باقی است یا خیر؟

○ از آن جا که مطابق تبصره ۷ قانون نحوه تقویم ائینه و املاک مورد نیاز شهرداری‌ها قسمتی از ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت که مربوط به تعیین قیمت عادلانه است و صراحتاً نسخ نموده است و در تبصره یک ماده ۵ لایحه قانونی اخیر نحوه تعیین قیمت عادلانه املاکی که محل سکونت و یا ممر اعاشه مالک می‌باشد را تعیین نموده است؛ لذا حکم این تبصره نیز در مورد شهرداری‌ها منسوخ است.

(تبصره ۱- در مواردی که ملک محل سکونت یا ممر اعاشه

● با احترام به اطلاع می‌رساند که در سال‌های گذشته به خصوص در دهه اول پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، بین سال ۵۷ الی ۶۴، شهرداری‌ها در اثر اجرای طرح و بازگشایی معابر شهری پروژه‌های را به مرحله عملیاتی رسانده‌اند که در آن زمان مالکان اصلی زمین با رضایت و حضور در محل این بازگشایی صورت گرفته و متأسفانه به علت فقدان نیروی آگاه در نحوه تملک و اجرای طرح‌ها در معابر متعلق به مردم هیچ گونه رضایت نامه کتبی و یا صورت جلسه توافقی صورت نگرفته و فقط با رضایت شفاهی مالکان این عملیات انجام شده و پس از گذشت ۲۵ سال از اجرا تعدادی از این وارثان با ارائه اسناد مالکیت قدیم ادعای پرداخت خسارت اراضی در طرح گرفته را دارند که متأسفانه این موضوع به شدت گسترش یافته و با طرح شکایت در مراجع قضایی و با ارائه اسناد مالکیت قدیمی دادگاه‌های عمومی در اکثر موارد شهرداری‌ها را به پرداخت بهای زمین به نرخ کارشناسی روز محکوم می‌نمایند و این امر شهرداری‌ها را با بحران و چالش جدی در پرداخت مواجه نموده است. لطفاً در این باره راه حل حقوقی برای دفاع از حقوق شهرداری‌ها چیست؟

○ اجرای طرح‌های شهری از جمله بازگشایی معابر و شوارع، می‌بایست با تملک اراضی و املاک واقع در مسیر طرح صورت گیرد. تملک اراضی و املاک یاد شده می‌بایست با خرید صورت گیرد یا با رضایت کتبی مالک مبنی بر هبه ملک واقع در طرح به شهرداری. متأسفانه از سوال شهردار محترم چنین استنباط می‌گردد که در زمان اجرای طرح بازگشایی خیابان رضایت کتبی مالکان مبنی بر اهداء ملک واقع در طرح به شهرداری صورت نگرفته و صرفاً به رضایت شفاهی آن‌ها بسنده شده است و الان که قیمت املاک افزایش یافته مالکان فعلی (وراث) با ارائه سند مالکیت و اقامه دعوا علیه شهرداری قیمت املاک واقع در طرح را مطالبه



آن باید مطابق مندرجات پروانه اقدام به احداث بنا نمایند. هر گونه تخلفی از مراتب فوق الذکر مطابق ماده قانون صد قانون شهرداری و تباصر آن تخلف بوده و می‌بایست در کمیسیون ماده صد مطرح و حسب مقررات مذکور متخلف جریمه یا بنای بدون پروانه یا خلاف پروانه تخریب گردد. درست است که در تبصره ۴ ماده صد قانون شهرداری مقرر شده است: «در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه در صورتی که اصول فنی و شهرسازی و بهداشتی رعایت شده باشد، کمیسیون می‌تواند با صدور رأی بر اخذ جریمه به‌ازاء هر متر مربع بنای بدون مجوز یک دهم ارزش معاملاتی ساختمان با یک پنجم ارزش سرقفلی ساختمان، در صورتی که ساختمان ارزش در یافت سرقفلی داشته باشد، هر کدام که مبلغ آن بیشتر است از ذینفع، بلامانع بودن صدور برگ پایان ساختمان را به شهرداری اعلام نماید»، اما این بدان معنی نیست که صرف پرداخت جریمه توسط متخلف، صدور پایان کار الزامی است؛ زیرا پرداخت جریمه توسط متخلف یکی از تکالیف دیگری نیز دارد و آن پرداخت عوارض مربوط به احداث ساختمان است. به عبارت دیگر جریمه و عوارض دو مقوله جداگانه است، پرداخت جریمه تکلیف متخلف نسبت به پرداخت عوارض مربوط به احداث بنا را منتفی نمی‌کند. این موضوع در رأی اخیر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مورد تأکید قرار گرفته است. علیهذا در پاسخ به سؤال این شهردار محترم باید عرض نمایم: ۱- چنان چه مالک پس از احداث بنای بدون پروانه و طرح پرونده آن در کمیسیون ماده صد و صدور رأی جریمه، از پرداخت جریمه خودداری نماید یا پس از پرداخت جریمه و قبل از صدور پایان کار مجدداً مرتکب تخلف جدید شود، شهرداری می‌بایست مجدداً پرونده تخلف جدید را در کمیسیون ماده صد مطرح و پس از صدور رأی جریمه و دریافت آن و محاسبه و پرداخت عوارض مربوطه، مبادرت به صدور پایان کار نماید.

۲- در صورتی که پس از صدور رأی جریمه و پرداخت آن و پرداخت عوارض و قبل از صدور پایان کار، مالک مرتکب تخلف جدیدی شود شهرداری می‌بایست مجدداً پرونده تخلف جدید را در کمیسیون ماده صد مطرح و پس از اخذ جریمه و عوارض آن اقدام به صدور پایان کار نماید.

۳- در هر صورت صدور پایان کار منوط است به: الف) پرداخت جریمه ب) پرداخت عوارض.

● لطفاً مستندات قانونی را که دستگاه‌های اجرایی را ملزم به دریافت پروانه‌ی ساختمانی از شهرداری‌ها می‌کند، ذکر فرمایید.

○ مستندات قانونی لزوم صدور پروانه برای ساخت و ساز و اقدامات عمرانی دستگاه‌های اجرایی از شهرداری‌ها عبارت‌اند از: ۱- قسمت صدور ماده صد قانون شهرداری: «مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده شهر و یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند». ۲- تبصره ۴ ماده ۲۶ قانون نوسازی و عمران شهری: «وزارت خانه و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسسات خیریه برای ایجاد ساختمان مؤسسات خود مکلف به دریافت پروانه ساختمان از شهرداری و رعایت ماده صد قانون اصلاحی شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵ و سایر مقررات مذکور در قانون شهرداری‌ها و این قانون راجع به ایجاد بنا می‌باشند.»

مالک باشد علاوه بر بهای عادلانه پانزده به قیمت ملک افزوده خواهد شد.)

● همان گونه که استحضار دارند یکی از وظایف شهرداری‌ها جمع‌آوری سد معبر و رفع آن می‌باشد. اخیراً شهرداری در اجرای این وظیفه قانونی در یکی از خیابان‌های شهر مشغول رفع سد معبر بود و برخی از اجناس مرتکبان تخلف سد معبر را جمع‌آوری و در محلی نگهداری نمود، ولی متأسفانه برخی از اشخاص یاده شده به دروغ خود را دارای اموالی قلمداد نموده که شهرداری آنها را جمع‌آوری نموده و با مراجعه به دادگاه آن را مطالبه نمودند و دادگاه هم بدان حکم نمود. ارشاد فرمایید شهرداری در این گونه مواقع چگونه باید عمل نماید که چنین اتفاقی تکرار نشود؟

○ پاسخ به سؤال یاد شده ابعاد گسترده‌ای دارد که بارها پاره‌ای از آن در ماهنامه پاسخ داده شده است، ولی آن چه شهرداری در این جا باید بداند این است که می‌بایست در رفع در معبر با هماهنگی ضابطان دادگستری اقدام نماید و تا آن جا که می‌تواند می‌بایست از جمع‌آوری اموال سد معبرکنندگان و آسیب رساندن به آنها امتناع نماید؛ زیرا هر گونه آسیبی به این اموال موجب ضمان است. برای آگاهی بیش تر از جوانب موضوع به ویژه نامه حقوقی چاپ انتشارات سازمان مراجعه فرمایید؛ در آن جا به مقاله سد معبر و موانع قانونی آن نوشته اینجانب مراجعه شود.

● تعدادی از مالکان واقع در محدوده شهر و حریم آن بدون اخذ مجوز قانونی از شهرداری در کاربری مربوطه مبادرت به احداث بنا می‌نمایند که در نتیجه پس از طرح موضوع تخلف ساختمانی صورت پذیرفته در کمیسیون ماده صد در صورت رعایت سایر ضوابط و مقررات جاری از سوی کمیسیون نسبت به صدور رأی جریمه اقدام می‌گردد و در این رابطه متخلف با مراجعه به شهرداری تنها نسبت به پرداخت میزان جریمه صادره از سوی کمیسیون اقدام و از پرداخت عوارضات قانونی بنای احداثی خودداری می‌نماید و یا پس از صدور رأی جریمه از سوی کمیسیون بدون پرداخت جریمه مبادرت به احداث بنای جدید مازاد بر بنای قبلی که تنها جریمه آن را پرداخت نموده و یا حتی جریمه اولیه را پرداخت نموده، اقدام می‌نماید که مجدداً پرونده تخلف صورت پذیرفته بعدی در کمیسیون ماده صد مطرح می‌گردد.

علیهذا از آن جا که طبق تبصره ۴ ماده صد قانون شهرداری می‌بایست پس از اخذ جریمه بلامانع بودن صدور پروانه پایان کار را اعلام نمایند و از طرفی صدور پروانه ساختمانی یا پایان ساختمان و یا پایان کار منوط به پرداخت جرایم ساختمانی و عوارضات قانونی می‌باشد و از طرفی این گونه مالکان تخلف مرحله بعدی را با آگاهی کامل از قوانین و مقررات جاری انجام می‌دهند. لطفاً در باره اعمال تبصره‌های ماده صد بابت میزان بنای احداثی جدید بعد از صدور رأی جریمه برای بنای اولیه که تنها جریمه آن از سوی مالک پرداخت شده و یا حتی نشده را اعلام فرمایید.

○ کلیه مالکان املاک واقع در محدوده شهر و حریم آن می‌بایست قبل از هر اقدام عمرانی از شهرداری پروانه اخذ نمایند و پس از اخذ



۳- قانون لغو ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۱. لازم به ذکر است اخیراً رئیس محترم دیوان محاسبات عمومی در نامه شماره ۲۱۰۰/۲۱۷ مورخ ۸۵/۱۱/۷ با عنوان معاون اول محترم ریاست جمهوری اعلام نموده است: بررسی‌های به عمل آمده توسط واحدهای حسابرسی دیوان محاسبات، حاکی از آن است که برخی از دستگاه‌های اجرایی بدون رعایت الزامات مندرج در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری الحاقی سال ۱۳۴۵ مشعر بر این که مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند « قبل از اخذ پروانه ساختمانی از شهرداری‌ها نسبت به احداث ساختمان و یا انجام و تعمیر در ساختمان‌های مربوط اقدام می‌نمایند، به نحوی که عدم اخذ پروانه

موصوف نیز موجب احاله پرونده به کمیسیون ماده صد شهرداری و صدور رأی به پرداخت جریمه و یا تخریب واحد احدائی می‌گردد و در مواردی نیز برداشت از حساب‌های دستگاه اجرایی متخلف را متعاقب صدور حکم قضایی بدون اعتناء به مهلت مقرر در قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب سال ۱۳۶۵ را در پی دارد. و از سوی دیگر تداوم این رویه ناصواب سبب آشفتگی و به هم خوردگی نظام اعتبارات و ظهور و بروز بی انضباطی مالی در دستگاه‌های اجرایی می‌گردد؛ لذا به منظور اجتناب از بروز هر گونه ضرر و زیان به بیت‌المال خواهشمند است دستور فرمایید تا به نحو مقتضی دستگاه‌ها در اجرای رعایت مقررات مربوط به ساخت و ساز نسبت به اخذ مجوزهای لازم از شهرداری اقدام نمایند.



قاعده عطف به ماسبق نمودن فقط در مورد قوانین اجازه داده شده و سایر مقررات برخوردار از این اختیار نمی باشد و لذا بخش نامه شهرداری نمی تواند اجازه وصول مبالغی را بابت صدور گواهی پایان ساختمان برای ایام قبل از صدور بخش نامه صادر نماید.

تاریخ: ۷۰/۹/۱۲

شماره دادنامه: ۱۲۲-۱۲۱

کلاس پرونده: ۵۸/۷۰ و ۱۳۵/۷۰

رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

قطع نظر از عدم ارائه تنفیذیه ولی امر موضوع بند یک ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور راجع به بخش نامه موضوع شکایت نظر به این که اولاً: بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری که مستنداً به آن تبصره ۱۲ بخش نامه اصدار یافته راجع است به قبول هدایا و اعانات شهرداری‌ها. ثانیاً: حسب مقررات ماده ۴ قانون مدنی منحصر در مورد قوانین اجازه عطف به ماسبق نمودن داده شده و سایر مقررات برخوردار از این اختیار نمی باشد تبصره ۱۲ بند ب بخش نامه شماره ۳۹۰۰/۱/۳/۳۴ مورخ ۶۹/۱۲/۱۷ وزارت کشور که شهردار تهران مختار گردیده در هنگام صدور گواهی پایان کار ساختمان واحدهای مسکونی با سطوح ناخالص بیش از ۶۰۰ مترمربع زیر بنا که قبل از ابلاغ بخش نامه پروانه ساختمانی آن‌ها صادر شده است وجوهی در قالب جداول بخش نامه دریافت کند مغایر با قانون تشخیص و ابطال می‌شود. رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری محمدرضا عباسی فرد



سابقه

شماره: ۵۸/۷۰/۵ ۱۳۷۱/۱۱/۱۴

تاریخ: ۷۰/۹/۱۲

شماره دادنامه: ۱۲۲-۱۲۱

کلاس پرونده: ۵۸/۷۰ و ۱۳۵/۷۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکي: ۱- مهدی صفا، ۲- خیرالله نظریور، ۳- باقر لسان

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تبصره ۱۲ بند ب مصوبه وزارت کشور موضوع بخش نامه شماره ۳۹۰۰/۱/۳/۳۴ مورخ ۶۹/۱۲/۱۷ عنوان استنادی‌های کشور.

گردش کار:

۱- در پرونده ۵۸/۷۰ آقای مهدی صفا شاکي پرونده بشرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته طبق ماده ۴ قانون مدنی ایران اثر قانون نسبت به آتی است و قانون نسبت به ما قبل خود اثر ندارد مگر این که در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد با توجه به این مقررات انحصاراً در خصوص قوانین اجازه داده شده در خود قانون مقررات خاصی خلاف این قاعده (عطف به ماسبق نشدن قانون) اتخاذ گردد و سایر مقررات که به صورت آئین نامه و بخش نامه و تصویب نامه و غیر آن وضع می‌شوند نمی توانند در خود مقررات خاصی نسبت به گذشته داشته باشند و با ذکر این مقدمه و اشاره به نارضایتی عمومی حاصله از عمل شهرداری در سال ۶۸ مبنی بر اخذ وجوهی تحت عنوان خودیاری از متقاضیان صدور پروانه و تقدیم مصاحبه مقام وزارت کشور منعکس در روزنامه شماره ۱۳۸۹۷ مورخ ۶۹/۲/۱۸ حاوی بخش نامه



جدید عوارض ساختمانی اضافه نموده، ظاهراً آقای وزیر کشور با استفاده از بند یک ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب سال ۶۱ و به قائم مقامی شورای اسلامی شهر مبادرت به صدور تصویب نامه مذکور نموده که چون جز به روزنامه استنادی ضمیمه دسترسی نداشته پاسخ وزارت کشور جهات قانونی صدور بخش نامه را روشن خواهد ساخت که در صورت تنفیذ حدود و میزان آن که جنبه قانونی مصوبه خواهد بود مورد ملاحظه و رسیدگی هیأت عمومی محترم دیوان واقع و در صورت فقدان زمینه‌های قانونی کل بخش نامه مورد ابطال تبصره ۱۲ بخش نامه است که خلاف قاعده و عطف به ماسبق نشدن قانون شهردار تهران را مختار نموده در هنگام صدور گواهی پایان کار ساختمانی واحدهای مسکونی با سطوح ناخالص بیش از ۶۰۰ مترمربع که پروانه‌های آن قبل از ابلاغ بخش نامه صادر شده و جوهی را در قالب جداول بخش نامه اخذ نماید، عوارض قانونی و نیز مبلغ ۹۱۰۰۰ ریال به عنوان خودیاری در زمان صدور پروانه اخذ گردیده وزارت کشور طبق موازین قانونی و ماده ۴ قانون مدنی مجاز نیست عوارض جدید نسبت به پروانه‌های صادره قبلی وضع و حق مکتسب صاحبان پروانه‌ها را که از جمله اخذ گواهی پایان کار از حقوق لایتنجاری آنها می‌باشد با استفاده از اجبار مراجعه آنان برای دریافت گواهی پایان کار ساختمان مخدوش نماید و بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری که تبصره موضوع شکایت مستند به آن تصویب گردیده راجع است به قبول اعانات و هدایا نه اجبار به پرداخت اعانه و هدیه و با این اعتراضات ابطال تبصره و در صورت قانونی نبودن زمینه‌های تصویبی کل بخش نامه ابطال کل بخش نامه را خاصه با توجه به دستور مقام رهبری منعکس در روزنامه سوم خرداد ۶۹ رسالت راجع به ضرورت مجوز شورای اقتصاد در اخذ عوارض تقاضا نموده است.

۲- در پرونده ۱۵۳/۷۰ آقایان خیرالله نظریور و باقر لسان اظهار کرده‌اند خانه دو طبقه‌ای را در سال ۶۶ خریداری که نیمه کار بوده و تا پایان سال ۶۶ تکمیل و اوائل سال ۶۷ در آن سکونت گزیده‌اند و چون برای اخذ پایان کار به شهرداری مراجعه کرده‌اند شهرداری به موجب مصوبه‌ای که اخیراً تهیه نموده و تاریخ تصویب آن بعد از تکمیل ساختمان آنهاست از آنان عوارض مربوط به احداث بنا و اعطای جواز ساختمان نسبت به کل ملک را کرده است در حالی که تاریخ جواز و پایان عملیات ساختمان قبل از این مصوبه بوده و خود شهرداری هم این معنی را قبول دارد منتهی به استناد تبصره ۱۲ از بند ب مصوبه مورد استناد مدعی هستند که مصوبه در این قسمت عطف به ماسبق دارد و عوارض مندرج در این بند حتی شامل ساختمان‌هایی که ۲۰ سال قبل ساخته شده ولی برای پایان کار مراجعه نکرده‌اند می‌شود. نظر به این که تبصره ۱۲ بند ب مصوبه از حیث این که شامل ساختمان‌های ساخته شده در سال‌های قبل نیز می‌شود خلاف موازین شرعی و قوانین موجد حق می‌باشد تقاضای رسیدگی و ابطال بند مزبور را داریم و اضافه کرده‌اند تصویب چنین مقرراتی خارج از حدود اختیار هم بوده است. نسخه ثانی دادخواست و ضمائم برای وزارت کشور ارسال، اداره حقوقی وزارت کشور با توجه به رونوشت‌های واصله مراتب را به اداره کل شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها منعکس و تهیه پاسخ شکایت توسط آن اداره کل را درخواست نموده و متعاقباً پاسخی در خصوص شکایت نرسیده است البته اداره امور حقوقی مذکور در پاسخ به شکایات مطروحه در پرونده‌های ۱۲۵/۶۹ و ۱۰۷/۶۹ هیأت عمومی که تمامی بخش نامه در این پرونده‌ها مورد شکایت قرار گرفته ذیل شماره ۱۳۵/۶۱-۱۰۷/۲۰۱۰ پاسخ ارسال و چنین نگاشته است: ۱- توسعه روزافزون محدوده خدماتی شهرها و افزایش رو به تزاید جمعیت و... همچنین اهمیت نقش شهرداری‌ها در مقام تولیت امور شهرها با عنایت به نوع و تعدد مسؤلیت‌ها و در راستای تحقق خودکفایی شهرداری‌ها این اجازه به شهرداری‌ها داده شده که در مقام حل پاره‌ای از معضلات و تنگناهای مالی تمهیدات لازم قانونی را معمول دارند از جمله تعیین و پیشنهاد عوارض و وصول آن پس از طی مراحل تصویب ۲- عوارض صدور پروانه ساختمانی پس از صرف وقت و کار کارشناسی دقیق و طی تشریفات مراحل قانونی با توجه به اختیارات جناب آقای وزیر کشور ناشی از تبصره الحاقی به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری صورت پذیرفته که جهت مزید استحضار تصویر نامه شماره ۱/۳/۳۴/۹۴۴ مورخ ۱/۳/۳۴/۶۹ و ۱/۳/۳۴/۳۹۰۰ مورخ ۱/۳/۳۴/۱۷/۶۹ و ۱/۳/۳۴/۳۱۴۲۱ مورخ ۱/۳/۳۴/۲۸/۶۸ وزارت کشور و نامه شماره ۱/۱۶۹۸۳/م مورخ ۱/۱۶۹۸۳/م ریاست محترم قوه قضائیه به پیوست ارسال می‌گردد. از طرفی در صدر ماده ۴۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۶۹/۸/۳۰ به صراحت به وزارت کشور اجازه داده شده با تصویب رئیس جمهور نسبت به وضع عوارض یا افزایش آن اقدام نماید و با اظهارات و این که تعرفه‌ها براساس ضرورت مالی و در راستای امر قانونی در جهت تحقق اهداف و وظایف قانونی شهرداری‌ها و وفق مقررات صورت پذیرفته صدور رای بر ابقای بخش نامه موصوف و رد شکایت را درخواست نموده است. در مورد ادعای خلاف موازین شرعی بودن بخش نامه مطروحه در پرونده ۱۰۷/۶۹ مراتب به نظر فقهای محترم شورای نگهبان منعکس و کسب نظر به عمل آمده و حسب پاسخ واصله بخش نامه موصوف خلاف موازین شرع شناخته نشده است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجه الاسلام والمسلمین محمد رضا عباسی فرد با حضور روسای شعب تشکیل و پرونده‌های کلاسه ۱۰۷/۶۹-۱۲۵/۶۹-۵۸/۷۰ و ۱۳۵/۷۰ مطرح پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره پرونده‌های ۵۸/۷۰ و ۱۳۵/۷۰ مربوط به شکایت از تبصره ۱۲ بند ب بخش نامه شماره ۱/۳/۳۴/۳۹۰۰-۳۹۰۰/۱۳/۳۴-۶۹/۲/۱۷ وزارت کشور معد برای اظهار نظر تشخیص و به اتفاق آراء بشرح آتی مبادرت به صدور رای می‌گردد.

مرجع: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران سال چهارم و نهم
شماره ۱۳۷۱/۱۲/۴۱۳۹۷۴



واگذاری اراضی دولتی به اشخاص فاقد مسکن و تعیین شرایط مربوط از حیث مساحت و بهای زمین واگذاری منوط به حکم یا اذن صریح قانون گذار به مراجع ذی صلاح است.

تاریخ: ۱۳۸۱/۴/۲۳

شماره دادنامه: ۱۴۱

کلاسه پرونده: ۳۸۸/۸۰



رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

الف - به شرح نظریه مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۱ فقهاء محترم شورای نگهبان مصوبه مورد اعتراض خلاف شرع شناخته نشده است؛ بنابراین موردی برای ابطال آن در اجرای قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

ب - نظر به این که وضع قاعده آمره در مورد واگذاری اراضی دولتی به اشخاص فاقد مسکن و تعیین شرایط مربوط از حیث مساحت و بهای زمین واگذاری منوط به حکم یا اذن صریح قانون گذار به مراجع ذی صلاح است و قانون گذار به شرح قوانین موضوعه مربوط از جمله قوانین اراضی شهری و زمین شهری شرایط واگذاری اراضی دولتی و بهای آن را مشخص کرده است، بند ۴-۱ مصوبه ۱۶۳۶/۵ مورخ ۱۳۸۰/۴/۳۰ سازمان ملی زمین و مسکن که متضمن وضع قاعده آمره در باب بهای اراضی واگذاری شده به اشخاص واجد شرایط به غیر از ترتیب مقرر در قانون می باشد خارج از حدود اختیارات قانونی سازمان مذکور تشخیص داده می شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می گردد.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - قربانعلی دری نجف آبادی



شماره: ۵/۳۸۸/۸۰/۳۸۱/۵/۲۶

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای جمشید رستمی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبه شماره ۱۶۳۶/۵ مورخ ۱۳۸۰/۴/۳۰ سازمان ملی زمین و مسکن

مقدمه: شاکی طی دادخواست تقدیمی اعلام داشته اند: سازمان ملی زمین و مسکن بدون توجه به رای شماره ۲۱۷ مورخ ۱۳۷۸/۴/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ و همچنین تبصره ۲ ماده ۶ مصوبه مورخ ۱۳۶۸/۱/۲۷ هیأت وزیران به استناد مادتهای ۴ و ۷ قانون نحوه ایجاد تسهیلات رفاهی برای کارکنان دولت مصوب ۱۳۶۷/۱/۲۸ مجلس شورای اسلامی ایران که بایستی قیمت زمین های واگذاری به افراد فاقد مسکن به قیمت منطقه ای زمان واگذاری باشد، مطالبه بهاء ملک را بر اساس بند ۳-۱ مصوبه ۱۶۳۶/۵ مورخ ۱۳۸۰/۴/۳۰ هیأت مدیره با ربح متعلقه می نماید. در صورتی که این اراضی در ۲۰ سال قبل به یمین پیروزی انقلاب اسلامی ایران توسط حکام شرع مستقر در دادگاه سابق شهرداری تهران و تعاونی ها و ارگان های جوشیده از انقلاب به کارمندان حقوق بگیران دولت و اقشار کم درآمد جامعه واگذار گردیده سازمان زمین سال ها بعد از واگذاری در اقدامی کم سابقه اراضی دایر مسکونی را به نام دولت جمهوری اسلامی ایران منتقل نموده و سازمان در این مدت در انتقال و واگذاری اسناد تعلیل نموده و از روند صدور اسناد توسط دوایر دولتی ثبتی ممانعت به عمل آورده نهایتاً در سال ۱۳۷۶ با روند صدور اسناد توسط دوایر ثبتی ممانعت به عمل آورده نهایتاً در سال ۱۳۷۶ با طرح اصلاح موادی از مادتهای ۱۴۷ و ۱۴۸ قانون ثبت اسناد عملاً صدور اسناد را به بن بست کشانیده است و درخواست بهاء دولتی زمین را به نرخ روز می نماید. از آن جایی که ارزیابی های تقویم شده بیش از دستورالعمل شماره ۳۹۵/۱۱۰ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۶ بوده و با بهره پیش بینی شده در مصوبه تادیه بهاء خواسته شده سازمان خارج از توان مالی متقاضیان می باشد، مورد درخواستی سازمان خلاف قانون اساسی و شرع انور می باشد؛ لذا لغو مصوبه فوق الذکر (بند ۳-۱) و اجرای دقیق دستورالعمل ۳۹۵/۱۱۰ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۶ سازمان زمین شهری را تقاضا دارد. مدیر کل املاک و حقوقی سازمان ملی زمین و مسکن در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۶۹۳۷۸/۶۸۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۱ اعلام داشته اند. شایان ذکر است که شاکی هیچ گاه برای دریافت زمین به این سازمان مراجعه نداشته قراردادی با این سازمان ندارد و زمین مورد واگذاری به نام برده از طریق غیر متعارف و بدون رعایت و ضوابط و مقررات قانون اراضی شهری و آئین نامه اجرایی آن صورت گرفته است. واگذاری ها سال های ۱۳۶۲ و ۱۳۶۳ توسط حاکم شرع ویژه مستقر در شهرداری تهران بر خلاف موازین قانونی وقت انجام یافته و منجر به در اختیار قرار گرفتن قطعات وسیعی از اراضی ملکی دولت به اشخاص غیر واجد شرایط و ساخت وسازهای بی رویه مغایر با ضوابط شهرسازی گردید. در همان سال ها سازمان زمین شهری وقت در جهت حل و فصل این واگذاری ها طی دستورالعمل شماره ۳۹۵/۱۱۰ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۶ وزیر مسکن و شهرسازی وقت مقرر گردیده تا ۱۲۰ مترمربع این اراضی به قیمت منطقه ای و مابقی به بهای کارشناسی به کسانی که اسامی آنها در فهرست واگذاری های حاکم شرع مستقر در شهرداری تهران قرار داشت پس از احراز واجد شرایط بودن (از حیث نداشتن واحد مسکونی) و به افراد غیر واجد شرایط چنانچه احداث بنا نموده باشند، با قیمت کارشناسی واگذار گردد. از آن جا که دستورالعمل مذکور صرفاً تا پایان سال ۱۳۷۱ قابلیت اجرایی داشت، متقاضیانی که ثبت به ادارات ثبت هدایت می شدند تا پرونده آنها بر اساس مقررات مرقوم مورد رسیدگی قرار گیرد. همان گونه که استحضار دارید طبق تبصره ۳ ماده ۱۴۸ قانون اصلاح مواد ۱ و ۲ و ۳ قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۷۰ هیأت های حل اختلاف چنانچه متقاضی فاقد واحد مسکونی بود و زمین مورد تصرف بیش از ۲۵۰ مترمربع مساحت نداشت رای به انتقال ملک به بهای منطقه ای می داد، لکن در سال ۱۳۷۶ با تصویب قانون اصلاح مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک به موجب بند (ه) تبصره ۳ ماده ۲ آن اراضی تصرف شده واقع در محدوده قانونی و حریم استحفاظی در شهرهای بزرگ با جمعیت دویست هزار نفر و بیش تر موضوع بند (الف) و جزء اول بند (د) نیز به بهای عادله روز محاسبه می شود؛ لذا هیأت مدیره این سازمان به منظور تعیین تکلیف متقاضیانی که قبلاً از حاکم شرع مستقر در شهرداری زمین دریافت نموده اند، لکن بنا به دلایلی تا سال ۱۳۷۱ به سازمان زمین شهری وقت مراجعه نموده بودند و در جهت تسهیل و ترفیه حال ایشان وفق مصوبه شماره ۱۶۳۶/۵ مورخ ۱۳۸۰/۴/۳۰ با انتقال اراضی مورد نظر با همان روش پیش بینی شده در دستورالعمل شماره ۳۹۵/۱۱۰ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۶ وزیر مسکن و شهرسازی وقت بر اساس قیمت های سال



۱۳۷۱ النهایه تبدیل آن به ارزش ریالی فعلی و اخذ ۵۰ درصد بهای احتسابی به صورت نقد و مابقی طی اقساط سه ساله طبق دستورالعمل فروش اقساطی مورد عمل بانک مسکن موافقت می نماید که مصوبه مرقوم به تایید وزیر مسکن و شهرسازی در ذیل مصوبه نیز رسیده و ابلاغ می شود. لازم به توضیح است که اساساً چون این افراد در مهلت های اعلام شده در طول سال های ۱۳۶۸ الی ۱۳۷۱ می بایست جهت تعیین تکلیف به سازمان مراجعه نموده و بهای زمین تصرفی دولت را طبق دستورالعمل یاد شده می پرداختند و مصوبه هیات مدیره این سازمان مبنی بر موافقت با پرداخت بهای زمین برای اشخاص واجد شرایط تا ۱۲۰ مترمربع به قیمت منطقه ای سال ۱۳۷۱ مغایر ضوابط و مقررات جاری علی الخصوص بند (د) تبصره ۴۵ قانون بودجه و مستلزم تحمیل بار مالی به این سازمان می باشد، لذا اجرای آن با تایید و تنفیذ رئیس مجمع عمومی سازمان ملی زمین و مسکن و صرفاً همان گونه که در مصوبه آمده در صورت مراجعه متقاضی و پرداخت وجه طبق محاسبات مربوطه تا پایان سال جاری بوده و چنانچه متقاضیان بعد از پایان سال ۱۳۸۰ مراجعه نمایند مشمول مقررات لازم الاجرای وقت می باشند، بنا به مطلب معنونه فوق ملاحظه می فرماید که این سازمان نه تنها اجحافی به این افراد که سال ها بدون پرداخت بهای زمین ملکی دولت در آن احداث بنا و سکونت نموده اند روا نداشته بلکه تمهیداتی نیز با تصویب مصوبه مرقوم به منظور حل و فصل مشکل ایشان اتخاذ نموده و با عنایت به این که مصوبه مورد بحث صرفاً تا پایان سال ۱۳۸۰ قابلیت اجرایی دارد درخواست ابطال آن بی مورد بوده و تحصیل حاصل است لذا رد شکایت مطروحه مورد استدعا است. دبیر محترم شورای نگهبان در خصوص ادعای خلاف شرع بودن مصوبه مورد شکایت طی نامه شماره ۲/۷۰۳/۸۱/۳۰ مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۲ ققهاء محترم شورای اعلام داشته اند، موضوع مصوبه ۱۶۳۶/ه/مورخ ۳۰/۴/۱۳۸۰ سازمان ملی زمین و مسکن در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۱ ققهاء محترم شورای نگهبان مطرح شد که مغایر موازین شرع شناخته نشد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام والمسلمین دری نجف آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رای می نماید.



مال مشاع را قبل از افراز نمی توان با حدود اربعه معین به ثبت رسانید؛ بنابراین تقاضای صدور سند مالکیت در وضع فعلی وجهه قانونی ندارد.

تاریخ رسیدگی: ۶۹/۱۰/۵

شماره دادنامه: ۲۲/۸۲۷

مرجع رسیدگی: شعبه ۲۲ دیوان عالی کشور

خلاصه جریان پرونده:

در تاریخ ۶۷/۱۰/۷ معترض علیه به طرفیت معترض به خواسته اعتراض به مورد ثبت خوانده موضوع رای شماره ۳۶-۶۷/۴/۲۸ اصلاحی قانون ثبت مقوم به مبلغ ۷۵۰۰۰۰ ریال تقدیم دادگاه حقوقی یک شهر کرد نموده و خلاصتاً توضیح داده مقدار ۷/۵ حبه مشاع از ۷۲ حبه مشاع شش دانگ مشاع مزرعه نجف آباد شهر کرد پلاک ۱۴ اصلی وقف بر امور عام المنفعه و تحت تولیت اداره کل حج و اوقاف استان می باشد. خوانده بدون رعایت حق موقوفه در کشت خوان لاغر آباد احداث مجمع مرغداری نموده و اکنون من غیر حق درصد ثبت آن بر آمده و چون عمل متشاکتی تصبیح حق موقوفه می باشد تقاضای رسیدگی و احقاق حق مسلم و محرز وقف و ابطال رای صادره را دارد مستندات ضمیمه دادخواست می باشد با تعیین وقت و ابلاغ به طرفیت خوانده ضمن لایحه تقدیمی خلاصتاً اظهار داشته اینجانب به شرح سند شماره ۱۶۷۸-۵۸/۲/۲۳ به صورت مشاعی از مزرعه نجف آباد مالک به صورت مفروز الرعايا متصرف هستیم و از سال ۱۳۵۰ به منظور احداث واحد مرغداری اقدام به ایجاد ساختمان نموده ام و به تجویز اصلاحی قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت تقاضای سند مالکیت به صورت مفروض کرده ام و هیچ گونه تجاوزی به عمل نیامده طبق صورت جلسه مورخ ۶۸/۱۱/۱ نماینده اداره اوقاف خلاصتاً اظهار داشته ملک به صورت مشاع می باشد و اگر احیاناً زراعین بین خود سهم بندی می کنند به خاطر سهولت در انجام زراعت می باشد و این عمل دال بر مفروض بودن ملک نمی باشد چون افراز ملک باید طی مراحل قانونی انجام شود ثالثاً خوانده با علم و اطلاع به مشاع بودن ملک اقدام به احداث بنا کرده رابعاً پروانه دامداری اثبات مالکیت نمی کند خامساً اداره اوقاف ثبت درخواست اجرای تبصره ۴ قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت اسناد به املاک را دارد و پس از توضیحات به اظهارات طرفین در این جلسه دادگاه وضعیت ثبتی ملک را استعلام کرده که پس از وصول پاسخ و کسب نظر آقای مشاور دادگاه خلاصتاً چنین اظهار نظر کرده است... با توجه به محتویات پرونده و اظهارات نماینده خواهان و اظهارات خوانده هر چند اصحاب دعوی دارای مالکیت می باشند لکن چون خواندن ملک یک حبه مشاع از ۷۲ حبه مزرعه مورد بحث می باشد و مال مشاع را قبل از افراز نمی توان با حدود اربعه معین به ثبت رسانید؛ بنابراین تقاضای صدور سند مالکیت در وضع فعلی وجهه قانونی ندارد دادگاه نظر به ابطال رای شماره ۳۶-۶۷/۴/۲۸ اصلاحی قانون ثبت موضوع پرونده کلاسه ۵-۱۲۶ حوزه ثبتی شهر کرد دارد... آقای لطف اله به نظریه مذکور اعتراض کرده و طبق لایحه اعتراضیه خلاصتاً اظهار داشته که فلسفه اصلاح قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت این است که ساختمان هایی که با مالکیت مشاعی و تصرفات مفروضی در املاک مشاع احداث شده تعیین تکلیف گردد و عمل این جانب به تجویز ماده مذکور بوده و رای شماره ۳۹-۶۷/۴/۲۸ اصلاحی قانون ثبت طبق موازین قانونی صادر شده است پس از ارسال پرونده به دیوان عالی کشور و ارجاع آن به این شعبه اینک در وقت بالا هیأت شعبه تشکیل با بررسی محتویات پرونده و مشاوره به شرح زیر اظهار نظر می نماید.

نظریه

اعتراضات معترض بر نظریه صادره وارد نمی باشد و نظریه مرقوم از هر حیث مدلل می باشد فلذا تایید می گردد.



مشاور اداری - مالی

□ جمشید رضایی - علی یزدان زاده

خصوصی گواهی سابقه کار در این شرکت‌ها ارائه می‌نمایند، در صورتی قابل قبول هستند که این سوابق از طرف وزارت کشور تأیید شوند. ○ چنانچه شهرداری چند قطعه زمین را به مزایده گذاشته باشد و در شرایط آگهی مزایده تصریح کرده باشد که شهرداری در رد یا قبول پیشنهادات مختار می‌باشد و پس از مشخص شدن برندگان به صرفه و صلاح نباشد که زمین‌های مذکور واگذار و فروخته شود. در حال حاضر آیا شهرداری می‌تواند با برنده مزایده معامله نماید و سپرده شرکت در مزایده را مسترد نماید یا خیر؟ در صورت انصراف شهرداری از معامله با برندگان مزایده، آیا اشخاص مذکور می‌توانند در محاکم، علیه شهرداری اقامه دعوا نمایند و شهرداری را ملزم به فروش مورد مزایده نمایند؟ چنانچه علت انصراف شهرداری از انعقاد مبیعه نامه با برندگان مزایده موانع قانونی از جمله تعلق مورد مزایده به غیر باشد، آیا باز هم برندگان مزایده حقی خواهند داشت یا خیر؟ ○ مطابق آیین نامه مالی شهرداری‌ها، در آگهی مزایده که در روزنامه‌های کثیرالانتشار برای فروش اموال شهرداری درج می‌گردد می‌بایست قید شود که «شهرداری در رد و قبول هر یک از پیشنهادات مختار است.» در صورتی که این عبارت درج شود؛ معنی آن این است که پس از شرکت اشخاص در مزایده و مشخص شدن برنده آن، شهرداری الزامی برای انجام معامله با برنده مزایده ندارد. علی‌هذا در پاسخ به سؤال فوق باید گفت: ۱- در صورتی که به هر دلیل انجام معامله به صرفه و صلاح شهرداری نباشد، می‌بایست سپرده شرکت در مزایده را مسترد نمود و از انعقاد قرار داد با برنده مزایده انصراف دهد. ۲- در صورتی که برنده مزایده برای الزام شهرداری به انعقاد قرار داد فروش مورد مزایده در مراجع قضایی اقامه دعوا نماید شهرداری می‌بایست، برای رد دعوی خواهان به دلیل فوق‌الذکر استناد نموده و بر آن مبنا لایحه دفاعیه خود را تنظیم نماید. این موضوع که آیا برنده مزایده می‌تواند به دادگاه شکایت نماید و شهرداری را ملزم به فروش مورد مزایده نماید یا خیر؟ باید گفت هر شخصی که تشخیص دهد

○ نظر به این که بعضی از شهرداران پیشنهادی شوراهای اسلامی شهرهای این استان مدتی از پنج سال سابقه اجرایی خود را در بخش خصوصی و با ارائه گواهی از سوی شرکت‌هایی که در آنجا سابقه کار دارند و ارسال این گواهی‌ها از سوی شورای اسلامی به دفتر امور شهری خواهان منظور نمودن این مدت در سابقه اجرایی شهرداران پیشنهادی هستند. لطفاً در این مورد که آیا اشتغال در بخش خصوصی می‌تواند جزء سابقه اجرایی منظور شود یا خیر؟

○ همان گونه که می‌دانید حداقل تحصیلات لازم برای تصدی سمت شهردار در شهرداری‌های درجه ۱ تا ۶، ۷ تا ۱۰ و ۱۱ تا ۱۲ در بند (ح) ماده یک آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار مصوب ۱۳۷۷/۶/۱۱ تعیین شده است و اشخاصی که فاقد تحصیلات مذکور می‌باشند، ولی دارای سابقه اجرایی هستند تحت شرایطی که در تبصره ذیل همین ماده ذکر شده است، می‌توانند با احتساب سوابق یاد شده سمت شهردار را احراز نمایند. آن چه که مسلم است و در تبصره ۱ تا ۴ ماده یک آیین نامه موصوف بدان تصریح شده است این است که منظور از سوابق اجرایی و تجربی، سابقه کار در دستگاه‌های اجرایی است؛ اما در تبصره ۸ ماده مذکور تحت شرایطی سابقه تجربه در بخش خصوصی را به عنوان تجربه قابل قبول برای احراز سمت شهردار محسوب نموده است. (تبصره ۸ - تشخیص همترازی مدیریت و سرپرستی و نیز تجربه مدیریت در بخش خصوصی به عهده وزارت کشور است.)؛ بنابراین شرایط یاد شده عبارت‌اند از: اولاً تجربه در بخش خصوصی ناظر به تجربه مدیریتی می‌باشد. ثانیاً تشخیص تجربه مدیریتی در بخش خصوصی، به عنوان تجربه قابل قبول برای احراز تصدی سمت شهردار بر عهده وزارت کشور است. با توجه به مراتب فوق‌الذکر چنین استنباط می‌گردد که صرف کار در بخش خصوصی نمی‌تواند به عنوان تجربه قابل قبول محسوب گردد و صرفاً داشتن تجربه مدیریت در بخش خصوصی می‌بایست ملاک عمل قرار گیرد و مهم‌تر این که اشخاصی که از شرکت‌های بخش



○ همان‌طور که مستحضرید از ابتدای اجرایی شدن قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض از تولید کنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی (قانون تجمیع عوارض) یکی از موارد مبهم و مشکل ساز بین شهرداری‌ها و سازمان امور اقتصادی و دارایی، عوارض نیم درصد قراردادها بوده که سازمان امور اقتصادی و دارایی؛ همچنین اداره کل نظارت بر اجرای بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی با استناد به بخشنامه شماره ۵۳/۱۵۶/۷۹۴ مورخ ۱۳۸۵/۱/۱۶ خزانه داری کل عوارض مذکور را کان لم یکن تلقی نموده و می‌نماید. هر چند دفاتر حقوقی وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور بر اعتبار و لازم‌الاجرا بودن عوارض قراردادها تأکید نموده‌ولی با گذشت بیش از چهار سال از اجرایی شدن قانون تجمیع عوارض و عدم پرداخت حقوق شهرداری‌ها از سوی مبادی مربوطه ضربه بزرگی به شهرداری‌ها وارد شده و می‌شود و هنوز راه حل قطعی برای حل این مشکل ارائه نشده است. لطفاً بررسی و اعلام فرمایید اولاً آیا عوارض مذکور به قوت خود باقی است یا خیر؟ ثانیاً آیا اقدامی برای حل این موضوع ارائه شده یا خیر؟ ثالثاً تکلیف شهرداری‌ها برای وصول عوارض بر قراردادها چیست؟

○ اولاً همان‌طور که اشاره فرمودید عوارض پیمانکاری به نظر مشورتی دفاتر حقوقی سازمان و وزارت کشور کماکان به قوت خود باقی است؛ زیرا مطابق ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض از کالاهای تولیدی، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی، از آن‌جا که تکلیف عوارض پیمان کاری در قانون موصوف مشخص نشده است؛ لذا کماکان قابل وصول می‌باشد. اخیراً هیأت محترم عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۴۹۲ مورخ ۸۵/۷/۹ اعتبار عوارض مذکور را تأیید نموده است. ثانیاً برای حل قطعی موضوع سازمان شهرداری‌ها با همکاری وزارت کشور؛ همچنین شورای عالی استان‌ها متن استفساریه‌ای را تهیه و برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارایه کرده است. ثالثاً شهرداری‌ها می‌بایست عوارض بر قراردادهای پیمانکاری را محاسبه و مطالبه نمایند و در صورت امتناع از پرداخت آن، پرونده را در کمیسیون ماده ۷۷ مطرح و حسب رأی صادره اقدام به وصول طلب خود نمایند. شهرداری‌ها برای وصول عوارض مذکور به اندازه کافی مستندات قانونی قابل ارائه دارند که مهم‌ترین آن رأی فوق‌الذکر در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد.

حقی از او ضایع شده است، می‌تواند برای احقاق خود در مراجع قضایی ذی صلاح اقدامه دعوا نماید ولی تشخیص محق بودن یا نبودن وی با دادگاه است. ۳- انصراف شهرداری از فروش مورد مزایده به برنده مزایده می‌تواند دلایل متعددی داشته باشد؛ از جمله این دلایل می‌تواند این باشد که مورد مزایده متعلق به غیر باشد که شهرداری قبلاً از آن مطلع نبوده است. مضافاً این که انتقال مال غیر از نظر مقررات قانونی جرم است و قابل تعقیب.

○ برخی از شوراهای اسلامی واقع در محدوده استان با مکاتبه با دفتر امور شهری و روستایی خواهان اصلاح اساس نامه سازمان‌های وابسته به شهرداری و قرار دادن یکی از اعضاء در ترکیب شورای سازمان سازمان‌های وابسته می‌باشند و بدین منظور شهرداری اصلاحیه‌ای تنظیم و با تصویب و تأیید شورای اسلامی شهر به این دفتر ارسال نموده‌اند. لطفاً بررسی و اعلام فرمایید آیا ماده ۷۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۸۲/۷/۶) دائر بر ممنوعیت واگذاری مسؤلیت اجرایی به اعضاء شوراهای به این موضوع نیز حاکم می‌باشد یا خیر؟

○ مطابق بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۷۵/۳/۱ و ماده ۸۴ قانون شهرداری، مؤسسات وابسته به شهرداری که دارای شخصیت حقوقی بشوند، می‌توانند با اصول بازرگانی اداره شوند. تصویب اساس نامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری بر عهده شورای اسلامی شهر بوده که با تأیید و موافقت وزارت کشور اجرایی می‌گردد. ساز و کار تهیه و تصویب اساس نامه سازمان‌های و شرکت‌های وابسته به شهرداری ناظر به اصلاح اساس نامه‌های مذکور نیز می‌باشد. به عبارت دیگر اصلاحیه اساس نامه سازمان‌های وابسته به شهرداری با تصویب شورا و تأیید وزارت کشور محقق می‌گردد. نکته مهم این است که این امر می‌بایست در چارچوب مقررات صورت گیرد که یکی از مقررات مذکور حکم مندرج در ماده ۷۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۸۲/۷/۶) دائر بر ممنوعیت واگذاری مسؤلیت اجرایی و عضویت هیأت مدیره و مدیریت عامل به اعضاء شورای اسلامی در شهرداری و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری است. اگر اندکی به وظایف شورای سازمان در سازمان‌های وابسته به شهرداری توجه نمایم، خواهیم دید وظایف مذکور صرفاً ناظر به سیاست گذاری کلی برای سازمان می‌باشد و جنبه‌ی اجرایی ندارد؛ بنابراین عضویت عضو شورا در شورای سازمان وابسته به شهرداری از مصادیق مسؤلیت اجرایی نبوده و هیچ منعی ندارد.

ابطال بخش نامه سازمان تامین اجتماعی در مورد کیفیت محاسبه مستمري بازنشستگی بیمه شدگان

تاریخ: ۱۳۸۰/۸/۲۷

شماره دادنامه: ۲۸۴ الی ۲۸۷

رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

مطابق ماده ۷۷ قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ مزد یا حقوق بیمه شده مبنای احتساب مستمري قرار گرفته و به صراحت تبصره ماده



مذکور (متوسط مزد یا حقوق مستمری بازنشستگی عبارت است از مجموع مزد یا حقوق بیمه شده که براساس آن حق بیمه پرداخت گردیده ظرف آخرین دو سال پرداخت حق بیمه تقسیم بر ۲۴)؛ بنابراین بخش دوم بخش نامه ۶۲۹ فنی که مفهوم وضع قواعد خاص در کیفیت تعیین مبنای و ماخذ حقوق مستمری به غیر از ترتیب مصرح در مقررات فوق الذکر است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیار قوه مجریه در وضع نظامات دولتی تشخیص می‌گردد و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - قربانعلی دری نجف آبادی



سابقه:

شماره: ۵/۱۵۲/۸۰ و ۳۸۶/۷۹ و ۲۹۳ و ۲۸۳

۱۳۸۰/۱۰/۲۲

تاریخ: ۱۳۸۰/۸/۲۷

شماره دادنامه: ۲۸۴ الی ۲۸۷

کلاس پرونده: ۱۵۲/۸۰ و ۳۸۶/۷۹ و ۲۹۳/۷۹ و ۲۸۳/۷۹

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکلی: آقای احمد صابریان - آقای غلامعلی بهجت - آقای اسماعیل بخشنده - آقای مهدی کر باسیان

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخش دوم بخش نامه شماره ۶۲۹ فنی سازمان تأمین اجتماعی.

مقدمه: شکات طی دادخواست‌های تقدیمی اعلام داشته اند، به موجب ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ مبنای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارت است از: یک سی ام متوسط مزد یا حقوق بیمه شده ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه مشروط بر آن که از ۳۵/۳۰ متوسط مزد یا حقوق تجاوز ننماید و نیز به موجب تبصره ماده مذکور اصلاحی به موجب ماده واحده مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۶ (متوسط مزد یا حقوق برای مستمری بازنشستگی عبارت است از مجموع مزد یا حقوق بیمه شده که براساس آن حق بیمه پرداخت گردیده ظرف آخرین دو سال پرداخت حق بیمه تقسیم بر ۲۴) با این وجود سازمان تأمین اجتماعی بر خلاف نص صریح ماده فوق و تبصره آن که مبنای تعیین مستمری بازنشستگی را آخرین دو سال پرداخت حق بیمه اعلام کرده است، به موجب بخش نامه شماره ۶۲۹ فنی مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۳ ترتیب دیگری را در این خصوص تعیین نموده است. بر اساس بخش دوم بخشنامه موصوف (واحدهای اجرایی در زمان استخراج و تعیین دستمزد می‌بایست حقوق و مزایای مبنای کسر حق بیمه را حداقل برای ۵ سال قبل از تاریخ تقاضای ذی نفع استخراج و کنترل نماید...) همان گونه که ملاحظه می‌شود این امر آشکارا بر خلاف ترتیب مقرر در ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی و تبصره آن می‌باشد؛ لذا بنا به مراتب مرقوم و به استناد ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری درخواست ابطال این قسمت از بخش نامه شماره ۶۲۹ فنی مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۳ سازمان تأمین اجتماعی را دارد. معاون حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی در پاسخ به شکایات مذکور طی نامه شماره ۶۲۹/د/۲۷۵۵۶ مورخ ۷۱۰۰/۲۷۵۵۶ مورخ ۱۳۸۰/۸/۷ اعلام داشته اند، بخش نامه مورد شکایت پیشاپیش حکمی را مقرر ننموده است و به همین دلیل است که هیچ گونه تعارضی با مفاد ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی و تبصره آن ندارد.

از طرفی الزام سازمان به تمکین به لیست‌های ارسالی متضمن دستمزد غیر واقعی و تصنعی در دو سال آخر بدون بررسی به لحاظ حقوقی مردود می‌باشد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام و المسلمین دری نجف آبادی و با حضور روسای شعب بدوی و روساء و مستشاران شعب تجدیدنظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید



اختیار و مسؤولیت تشخیص و انجام تعهد، تسجیل و حواله بر عهده وزیر یا رئیس موسسه دولتی است و چون این امر قابل تفویض می‌باشد و لذا مستلزم ایجاد پست سازمانی بوده و دستور العمل وزیر امور اقتصادی و دارائی که مغایر این موضوع می‌باشد، باطل می‌باشد.

تاریخ: ۷۱/۳/۱۲

کلاس پرونده: ۱۵۸/۷۰

شماره دادنامه: ۲۴

رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

رای: نظر بر این که به موجب ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی اختیار و مسؤولیت تشخیص و انجام تعهد، تسجیل و حواله بر عهده وزیر یا رئیس موسسه دولتی قرار داده شده و در مقابل مسؤولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به عهده ذی حساب و با توجه به این که تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات اصولاً همان اعمال نظارت مالی مندرج در ماده ۵۲ قانون بوده که به عنوان آخرین مرحله پرداخت هزینه‌ها پس از طی مراحل تشخیص و تأمین اعتبار و تعهد، تسجیل و حواله از وظایف خاص ذی حساب



و بر عهده وی قرار گرفته است و به موجب ماده ۵۳ قانون مسؤولیت انجام مراحل مقدماتی پرداخت هزینه‌ها اعم از تشخیص و انجام تعهد، تسجیل و حواله (به جز مسؤولیت تأمین اعتبار) بر عهده بالاترین مقام دستگاه مربوطه بوده که به موجب تبصره ۱ آن ماده کلاً یا بعضاً قابل تفویض به غیر به طور مستقیم و بدون واسطه می‌باشد؛ بنابراین تفویض انجام این گونه فعل و انفعالات مالی که از اختیارات روسای دستگاه‌های اجرایی دولتی بوده، به اشخاص دیگر تحت عنوان مدیر کل یا مدیر امور مالی و به دنبال آن ایجاد پست سازمانی مصوب برای انجام این گونه امور مفوضه هیچ گونه مغایرتی با اصول کلی قانون محاسبات عمومی و از جمله ماده ۵۳ آن نداشته و با توجه به شرح وظایف احصاء شده از ناحیه سازمان امور اداری و استخدامی کشور برای این گونه پست‌ها هیچ گونه تداخلی با وظایف قانونی ذی حسابان که در قانون محاسبات عمومی و مواد مربوط به وظایف آنان احصاء گردیده، ایجاد نمی‌نماید و اعمال نظارت مالی و کنترل تطبیق پرداخت با مقررات که در مراحل نهایی پرداخت، قرار دارد همچنان بر عهده ذی حسابی خواهد بود علاوه بر آن وظیفه قانونی ذی حساب در مرحله پرداخت و پس از آن؛ همچنین نحوه جلوگیری قانونی ذی حساب از پرداخت وجه در راستای اعمال نظارت مالی و تطبیق پرداخت با مقررات که قانوناً بر عهده وی قرار داشته در ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی به وسیله مقنن پیش بینی و مقرر شده است چه آن که تأمین اعتبار قانوناً از وظایف ذی حساب بوده، در صورتی که دستور انجام هزینه از ناحیه مسؤول مربوطه صادر گردد دو راه قانونی برای ذی حساب به موجب منطوق و مفهوم ماده مزبور متصور خواهد بود.

۱- پرداخت وجه سند هزینه در صورتی که انجام آن به نظر وی مخالفتی با مقررات نداشته باشد

در صورتی که بر خلاف مقررات تشخیص دهد قبل از پرداخت مراتب را به مقام صادرکننده دستور خرج اعلام و در صورت قبول مسؤولیت قانونی بودن دستور توسط آن مقام و ذکر مستند قانونی به صورت مکتوب ذی حساب مکلف به پرداخت وجه سند هزینه ضمن انعکاس امر به وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده و نهایتاً پس از تشخیص و تأیید خلاف به وسیله وزارت امور اقتصادی و دارایی مراتب برای اقدام قانونی به دیوان محاسبات کشور اعلام می‌گردد و در حقیقت تشخیص نهایی با دیوان محاسبات خواهد بود؛ بنابراین به فرض آن که به نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد پست مورد ادعا و بالتبع تأمین اعتبار جهت احکام صادره برای تصدی مشاغل مورد نظر توسط دستگاه‌های اجرایی، برخلاف مقررات تشخیص داد شده باشد ذی حسابان آن وزارت خانه می‌بایستی به تکلیف قانونی خود به شرح مقرر در ماده ۹۱ قانون عمل نموده و نهایتاً مکلف به تأمین اعتبار و پرداخت هزینه مربوطه ضمن احاله مسؤولیت قانونی آن مقام صادرکننده دستور خرج و هزینه در این گونه موارد می‌باشند. از ناحیه وزیر امور اقتصادی و دارایی در ذیل دستورالعمل شماره ۶۹۲/۴۶۶۳/۱۴۹۲-۵۳-۶۹۲/۲۷-۵۳ به کلیه ذی حسابان دستگاه‌های اجرایی مبنی بر خودداری از تأمین اعتبار احکام صادره برای تصدی مشاغل مورد نظر در دستگاه‌های اجرایی به صورت مطلق مخالف با ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور بوده و به همین جهت حکم به ابطال دستورالعمل مذکور مستنداً به ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری صادر و اعلام می‌گردد.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری- محمد رضا عباسی فرد



سابقه

شماره: ۱۵۸/۷۰/هـ ۱۳۷۱/۵/۳۱

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکس: سازمان برنامه و بودجه.

طرف شکایت: وزارت امور اقتصاد و دارائی.

موضوع شکایت و خواسته: ابطال دستورالعمل شماره ۶۹۲/۲۷-۴۶۶۳

مقدمه: شاکس به شرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته‌اند: اصل ۱۳۸ قانون مقرر می‌دارد "هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین نامه و صدور بخش نامه را دارد ولی نباید مفاد این مقررات با متن روح قوانین مخالف باشد..." وزارت امور اقتصاد و دارائی با صدور بخش نامه شماره ۴۶۶۳ مورخ ۶۹/۲/۲۷ به سازمان امور اداری و استخدامی کشور نسبت به ایجاد پست مدیر کل یا مدیر مالی و معاون برای این مشاغل و تدوین شرح وظایف آنها اعتراض نموده است و این قبیل پست‌های ایجاد شده از سوی سازمان امور اداری و استخدامی در دستگاه‌های اجرائی را فاقد قانونی می‌داند که این دستورالعمل دقیقاً با تبصره ۲ ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی که مقرر می‌دارد "در اجرای این ماده (۵۳) تفویض اختیارات و مسؤولیت‌های مزبور به وزیر یا رئیس موسسه و ذی حساب به شخص واحد و نیز تفویض اختیار و مسؤولیت‌های وزیر یا رئیس موسسه به ذی حساب موضوع مواد ۳۱ و ۵۳ و تبصره ۲ ماده اخیرالذکر به دلیل مانع‌الجمع بودن این دو مسؤولیت در فرد واحد با متن و روح قانون محاسبات عمومی مخالفت دارد و به زعم این سازمان صدور نامه شماره ۴۶۶۳-۶۹/۲/۲۷ به دلیل عدم توجه از شرح وظایف قانونی مدیریت امور مالی که ناشی از تفویض اختیار قسمتی از اختیار قانونی وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی بر اساس پست مصوب و رعایت مقررات و مواد مذکور در قانون محاسبات عمومی بوده و این اختیارات جدای از وظایف ذی حساب می‌باشد و تفسیرهای وزارت امور اقتصادی و دارائی در تهیه بخش نامه مورد بحث خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی موجبات تداخل وظایف ذی حساب با وظایف دستگاه‌های اجرائی را فراهم ساخته است؛ زیرا طبق نص صریح ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی کشور اختیار و مسؤولیت تشخیص و انجام تعهد، تسجیل و حواله به عهده وزیر یا رئیس موسسه و مسؤولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات بر عهده ذی حساب است و چنان چه این تداخل در اختیارات و وظایف تداوم یابد اصل ۸۹ و ۱۳۷ قانون اساسی که هر یک از وزراء را مسؤول وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس می‌داند و نمایندگان مجلس می‌توانند هر یک از وزراء را استیضاح نمایند با سلب اختیار وزیر در مورد انتصاب فرد واجد شرایط در اعمال تعهد، تسجیل و حواله که از وظایف قانونی موضوع مواد ۱۷ و ۱۹ و ۲۰ و ۵۳ قانون محاسبات عمومی است مسؤولیت وزیر و استیضاح از شخص ایشان فاقد وجهت قانونی خواهد بود. باتوجه به قاعده تاخیر بیان از وقت حاجت قبیح است و چنان چه در موقع لزوم



و نیاز به ذکر مطلبی اگر مصلحتی فوت می‌شود و تقویت مصالح نادرست و ناپسند است این سازمان خواستار ابطال نامه شماره ۴۶۶۳ صادره از سوی وزارت امور اقتصاد و دارای می‌باشد و چون دستورالعمل ۴۶۶۳ به کلیه ادارات کل امور اقتصاد و دارائی استان‌ها جهت ابلاغ به ذی حسابان مربوط و خودداری آن‌ها از تامین اعتبار احکام صادره برای تصدی مشاغل مدیر کل با مدیر مالی و معاون این مشاغل؛ همچنین به سایر سازمان‌ها و معاونت‌های مختلف رونوشت مفاد بخش نامه ۴۶۶۳ ابلاغ گردیده و معضلاتی که از دستورالعمل مذکور گریبان گیر این سازمان و کلیه سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها و واحدهای تابعه فراهم آمده و وزارت خانهای دیگر قطعاً مواجه با همین اشکال می‌باشند. با توجه به مراتب ابطال دستورالعمل شماره ۴۶۶۳/۲/۲۷ مورد تقاضاست. در پاسخ به شکایت مذکور نماینده قضائی مسؤول وزارت امور اقتصاد و دارائی طی نامه شماره ۸۷۷۵-۹۱ مورخ ۷۰/۱۱/۶ مبادرت به ارسال تصویر نامه شماره ۸۱۸۳/۳۸/۵۸/۱۰ مورخ ۵۳/۱۰ مورخ ۷۰/۱۰/۲۵ معاونت هزینه و خزانه دار کل کشور نموده‌اند. در نامه مزبور آمده است براساس روال گذشته که متجاوز از بیست سال می‌باشد پست‌های مصوب ذی حساب مدیر امور مالی و یا ذی حساب و مدیر کل امور مالی معاونان آن‌ها در کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل وزارت خانها، سازمان‌ها، موسسات دولتی و... در تشکیلات مصوب وزارت امور اقتصاد و دارائی قرار داشته و بدین ترتیب ذی حساب و مدیر کل امور مالی این دستگاه‌ها از بین پرسنل رسمی؛ همچنین با حکم وزارت امور اقتصادی و دارائی تعیین و منصوب می‌شوند.

۲- بعد از تصویب قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۶۶/۶/۱ به دلیل برداشتن ناصحیحی از سازمان امور اداری و استخدامی کشور از مفاد این قانون داشت علی‌رغم وجود ذی حساب در کلیه دستگاه‌های اجرایی مبادرت به ایجاد پست‌های مدیر و مدیر کل امور مالی و یا معاونان آن‌ها در تعدادی از دستگاه‌های اجرایی نموده که این عمل به دلیل غیر قابل تفکیک بودن وظایف ذی حساب از مدیر امور مالی و مخدوش شدن مسؤلیت‌ها و تداخل وظایف مورد اعتراض وزارت امور اقتصاد و دارائی قرار گرفت و به موجب نامه شماره ۴۶۶۳ مورخ ۶۹/۲/۲۷ به سازمان امور اداری و استخدامی کشور اعلام گردید که پست‌های ایجاد شده از طرف سازمان فوق از وجاهت قانونی برخوردار نمی‌باشد و لذا با توجه به ماده ۹۴ قانون محاسبات عمومی کشور که مقرر می‌دارد: وزارت امور اقتصاد و دارائی مکلف است با رعایت قوانین و مقررات نسبت به ایجاد وحدت رویه در مورد اعمال نظارت قبل از خرج اقدام نمایند. "و با در نظر گرفتن ماده ۹۰ این قانون که مقرر می‌دارد "اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارت خانها و موسسات دولتی و شرکتهای دولتی از نظرا نطباق پرداختها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج به عهده وزارت امور اقتصاد و دارائی است. " همچنین با عنایت به ماده ۵۳ قانون فوق الذکر که اعلام می‌دارد: "مسؤولیت تامین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به عهده ذی حساب می‌باشد. " توسط وزارت متبوع به ذی حسابان دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردید که از تامین اعتبار این گونه احکام غیر قانونی خودداری نمایند. ۳- بعد از مکاتبات و جلسات مکرر بین وزارت امور اقتصاد و دارائی و سازمان امور استخدامی کشور در نهایت سازمان فوق الذکر ضمن تایید نظر وزارت امور اقتصاد و دارائی مبنی بر غیر قابل تفکیک بودن ذی حسابی از مدیریت امور مالی اقدامات قبلی خود را به اصلاح که برای نمونه چند مورد ذکر می‌گردد: الف- تصویب و ابلاغ تشکیلات سازمانی اداره کل امور ذی حسابی‌ها و نظارت مالی به استناد موافقت نامه شماره ۴۲/۶ مورخ ۷۰/۲/۱۸ شامل پست‌های ذی حساب در قالب مدیر و مدیر کل ب- پیشنهاد معاون محترم اداری مالی سازمان امور اداری و استخدامی کشور به جناب آقای مهندس رضوی معاون محترم رئیس جمهور و دبیر سازمان مذکور مبنی بر ملحوظ نمودن ذی حسابان در قالب اداره کل امور مالی و موافقت ایشان با موضوع فوق و در نتیجه تصویب عنوان ذی حسابی و اداره کل امور مالی نمودار تشکیلاتی سازمان و انجام وظیفه نمودن ذی حساب و مدیر کل امور مالی منصوبی از طرف وزارت متبوع در سازمان فوق. ج- پست‌هایی که قبلاً به وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور در برخی از دستگاه‌های اجرایی تحت عنوان مدیر یا مدیر کل امور مالی ایجاد گردیده بود توسط خود سازمان امور اداری و استخدامی کشور حذف گردیده. ۴- با توجه به مطالب مندرج در بند ۳ مبنی بر یکی بودن ذی حساب و مدیر امور مالی و با عنایت به ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور مبنی بر انتصاب ذی حساب به موجب حکم وزارت امور اقتصاد و دارائی؛ لذا اقدام دفتر تشکیلات بهبود روش‌های بودجه سازمان برنامه و بودجه در تاریخ ۷۰/۵/۱۵ مبنی بر تبدیل پست شماره ۱۲۳۵ تحت عنوان حسابدار به پست مدیر امور مالی بدون مجوز بوده و همان طور که در بند الف قسمت ۳ ذکر گردید این در حالی است که پست شماره ۸۶-۵۳ تحت عنوان ذی حساب سازمان برنامه و بودجه (مدیر) توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور در مجموعه تشکیلاتی اداره کل امور ذی حسابی‌ها و نظارت مالی تعیین و ذی حساب مربوط نیز از سال‌ها قبل شاغل در این پست بوده است؛ لذا با توجه به ماده ۸ قانون استخدام کشوری پست ثابت سازمانی برای یک شغل تعیین و ارجاع آن به یک مستخدم در نظر گرفته می‌شود؛ بنابراین صدور حکم مدیر امور مالی از طرف سازمان برنامه و بودجه نه از وجاهت قانونی برخوردار است و نه از نظر این که دو مدیر در راس یک کار واحد قرار بگیرند با شیوه و اصول مدیریت مطابقت دارد. ۵- طی نامه‌های مکرر از سازمان برنامه و بودجه خواسته شد نسبت به لغو حکم مدیر مالی سازمان اقدام مثبتی از طرف سازمان فوق به عمل نیامده است. ۶- سازمان برنامه و بودجه طی نامه شماره ۹۱۸۷-۱ مورخ ۷۰/۶/۶ از معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری در مورد موقعیت قانونی ذی حساب در دستگاه‌های اجرایی استعلام نموده که در پاسخ معاون محترم حقوقی و امور مجلس رئیس جمهوری طی نامه شماره ۵۱۱۴۸-۷۰/۷/۳ اعلام داشته است: "آن چه به عنوان وظایف ذی حساب در قانون محاسبات عمومی مشخص گردیده قائم به شخص ذی حساب بوده و احاله این وظایف به فرد دیگر تحت هر عنوان از جمله مدیر امور مالی قابل توجیه نمی‌باشد. ۷- در اجرای ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی کشور وظایفی که به عهده وزیر یا رئیس موسسه و یا مقام مجاز از طرف آن‌ها گذاشته شده مانند تشخیص و انجام تعهد، تسجیل و حواله که این امور یا توسط رئیس دستگاه اجرایی و یا به وسیله معاون اداری و مالی انجام می‌گیرد و بدین ترتیب ضرورت و نیازی برای ایجاد واحدی به عنوان امور مالی جهت انجام این وظایف متصور نیست ضمن این که تفویض اختیار به شخص حقیقی مقصود است نه اداره کل یا واحد سازمانی دیگر.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجه الاسلام والمسلمین آقای محمدرضا عباسی فرد و با حضور رؤسای شعب دیوان تشکیل و پس از استماع توضیحات نمایندگان سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصاد و دارائی و استخدامی کشور و بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

بلدیه،

راهگشایی برای بحران اقتصادی

□ عباس جلالی



اراضی تا آن روزگار سرچشمه‌ی اصلی قدرت سیاسی در ایران به شمار می‌رفت. میزان زمین‌های دارایی یک خانواده، موقعیت اجتماعی آن خانواده و در پی آن نفوذ سیاسی آنان را رقم می‌زد. بزرگ زمین داران پایان روزگار قاجاریان را خاندان سلطنتی؛ شاهک‌هایی چون ظل السلطان (۱۲۶۷ - ۱۳۳۶ ق) کامران میرزا نایب السلطنه (۱۲۷۲ - ۱۳۰۸ ق) و شعاع السلطنه (۱۲۹۷ - ؟)، امیران لشکر و کاربدستان دولتی، سرکردگان قبایل مهم، بزرگان و عالمان مذهبی و بازرگانان تشکیل می‌دادند. اینان بیش تر در شهرها و پایتخت می‌زیستند. خواست آنان درآمد سالیانه‌ی املاک بود. مباشران و پیشکارانشان با روستاییان رودرو می‌شدند و از هیچ ستمی درباره‌ی رعایا فروگذار نبودند. درآمد زمین‌ها به نسبت $\frac{۳}{۵}$ ارباب و $\frac{۲}{۵}$ رعیت تقسیم می‌شد. رعایا می‌بایستی حق نمایندگان ارباب و در فرمانروایی رضاخان حق مأموران دولتی را نیز می‌پرداختند. گذشته از این برای کدخدایان و اجاره داران (واسطه گران میان ارباب و عمده مالک و کشتورزان) بیگاری نیز می‌دادند.

در آغازهی سده‌ی چهاردهم خورشیدی، ایران جامعه‌ای روستایی بود و بیش از ۷۰ درصد جمعیت در روستاها می‌زیستند. این جمعیت عظیم ۶۰ درصد رعیت بودند و

سند پیش رو، نامه‌ای است از محمود جم، وزیر داخله (کشور) کابینه‌ی محمدعلی فروغی (۱۲۹۴ - ۱۲۵۴ ق / ۱۳۲۱ خ)، درباره‌ی گروهی ناشناخته از کارجویان که در واقع مهاجران اقتصادی هستند. در سند نیز بر این سخن تأکید شده است، "... عده‌ای از اهالی خوی، شاهپور (سلماس) و ماکو به واسطه‌ی بیکاری و پریشانی برای تحصیل معاش به خاک خارجه رفته‌اند...." کوچ و مهاجرت برای یافتن کار و گذراندن زندگی جای پا در گذشته‌های بسیار دور تاریخ دارد، اما این سند رگه‌هایی را نشان می‌دهد که کاربدستان ایالت غربی (آذربایجان) و دولتمردان، دانسته یا ندانسته از نگاشتن ریشه این مشکل تن زده‌اند که همانا روابط و مسائل زمین داری این سرزمین است.

فرمانروایی نو پای پهلوی اول، رضاخان از سال ۱۳۰۴ بسیار کوشید تا به راهکارهایی برای مسائل و مشکلات درازدامن ارباب و رعیتی بیابد، اما تلاش‌هایش سترون ماند؛ زیرا خود نیز از این روابط سود می‌برد. از دیگر سو همهی توان خود را در راستای گسترش قدرت مرکزی به کار گرفته بود. اگر زمین‌ها را از کف مالکان با فشار و ترسانیدن بیرون می‌کشید برای کاستن از نیروی سیاسی محلی حاکمان بود و افزودن بر قدرت و جایگاه اجتماعی خودش؛ زیرا مالکیت



۴۰ درصد به جا مانده را لایه‌ی فرودست روستایی ایران؛ یعنی "خوش نشینان" تشکیل می‌دادند که همگنی چندانی نداشتند و از گاو‌بندان، پیشه‌وران و فروشدگان و بخش بزرگی از آنان، نزدیک به ۸۰ درصد، خوش نشینان، دهقانان بی‌زمینی بودند که هیچ وابستگی به روستا نداشتند به جز بدهی‌های پایان‌ناپذیر به واسطه گران روستایی. بدترین رفتار با این فرودستان از آن اجاره داران بود؛ زیرا آنان تنها به سود آنی خویش می‌اندیشیدند و بهره‌کشی از این بینوایان، آنان را هر چه بیش تر به خواستشان نزدیک می‌کرد. کار فصلی، فشار زندگی و گرسنگی بی‌امان، دهقانان بی‌زمین را وا می‌داشت تا در گام نخست به شهرهای دور و نزدیک روی آورند و به هر کاری تن دهند. بهره‌کشان روستا نیز از آنان همچون مهرهای بی ارزش و ارزان در برابر رعایای سرکش سود می‌جستند. این نظام بهره‌کشی ستمگرانه را انقلاب مشروطیت (۱۲۸۳-۱۲۸۸ خ) نیز نتوانست از میان بردارد و ساخت اجتماعی-اقتصادی همچنان پا بر جا ماند. از علل اصلی این پایایی آن بود که برخی از سرکردگان و کاربدستان هیأت حاکمه، مانند سران ایل بختیاری و کسانی چون سپهدار اعظم، محمدولی خان تنکابنی (۱۲۶۴-۱۳۴۵ ق)، خود در انقلاب مشروطیت مشارکت داشتند. انقلاب مشروطیت از بیخ و بن انقلابی شهری از رده‌های میانه، بازاریان و دیگر لایه‌های شهرنشین بود و دهقانان در این جنبش شرکت نداشتند. زمین داران بیش تر شهرنشین بودند و بسیاری در انقلاب هم موفق بودند و جایگاهی نیز داشتند و پس از انقلاب، نیرو و توان بیش تر یافتند. جنبش جنگل (۱۲۸۶-۱۳۰۰ خ) نیز کوشید تا انقلاب را به روستاها بکشاند. زمین‌های بسیاری را که شورشیان به چنگ آورده بودند، میان رعایا تقسیم کردند و زمین‌های مخالفان نهضت جنگل به تصرف درآمد.

از گام‌های فرمانروایی پهلوی اول برای ساماندهی وضعیت زمین‌ها با نخستین قانون ثبت املاک و اسناد در مهر ۱۳۰۰ خورشیدی آغاز گردید و هشت سال بعد شکلی قطعی یافت، اما هیچ یک از این قوانین حتی قانون آذرماه ۱۳۱۳ با نام "ممیزی املاک اربابی و آب" نیز گرهی از کار فروسته‌ی دهقانان بی‌زمین نمی‌گشود و "قانون کدخدایی" سال بعد چیزی جز تحمیل مالیات‌های سنگین بر گرده‌ی دهقانان، تحکیم مالکیت اربابان و گسترش نظام ارباب رعیتی چیزی در پی نداشت. پیامد این گامها آن شد که ۲۰ هزار ده‌شش دانگ از آن ۳۷ هزار خانوار بزرگ مالک بود و ۶۰ درصد دهقانان حتی یک وجب زمین هم نداشتند.

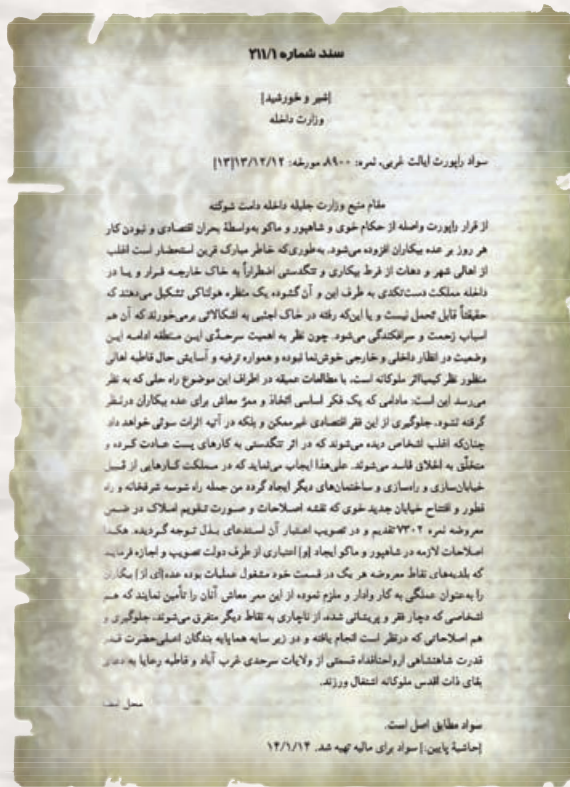
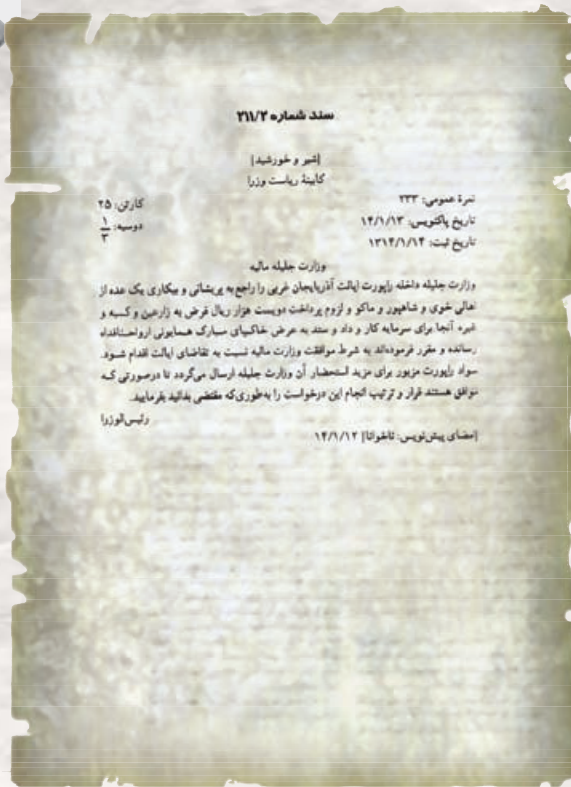
رویدادهای هم‌هنگام سند

نگاهی به رخداد‌های سال ۱۳۱۴ و سالی پیش تر، نشان می‌دهد که فرمانروایی نوپای پهلوی و روشن‌اندیشان، چندان در کارهای رونمایی جامعه‌ی شهری و نمایش دستاوردهای باختر زمین چون تغییر کلاه و لباس، مانند "تعویض کلاه پهلوی با شاپو" و موضوع "چادر برداری" چه حکومتان و چه توده‌ی مردم در آن هنگام، دقیقاً این اصطلاح را همین گونه به کار می‌بردند. و پیامد آن "واقعه‌ی گوهرشاد" که به سقوط کابینه‌ی فروغی انجامید و در رخساره‌های درخشان فرهنگی، چون "بنیاد فرهنگستان زبان فارسی"، "کنگره‌ی جهانی فردوسی" و "پی ریزی دانشگاه تهران" درگیر شده بود که جایی برای دشواری‌های زیربنایی چون کشاورزی که بالاترین میزان جمعیت کشور را در خود فرو برده بود، نمی‌ماند.

شگفت تر آن که یک چنین معضل بزرگ مملکتی را در ۱۳۱۲ در یک اداره‌ی کوچک و مشترک گنج‌انیده بودند با نام اداره‌ی فلاح و صنعت [کشاورزی و صنایع که امروز هر یک وزارت خانه‌ای بزرگ و گسترده‌اند]. که ریاست این اداره را مصطفی قلی بیات به دست داشت. تنها در همین سال خرداد ماه ۱۳۱۴ دولت فروغی آن را از اداره صنعت جدا نمود و به صورت اداره‌ی کل درآورد که در کابینه‌ی محمود جم، در آذرماه همین سال مصطفی قلی بیات رئیس کل فلاح (کشاورزی) شد. هم‌همی توان رضا شاه در ساخت ارتشی ملی به کار رفت تا بتواند، توان رزمایش خود را در سرکوبی گردنکشان ایللیاتی یا جنبش‌های آزادی خواهانه؛ افزایش دهد؛ چندان که در همین سال "دانشگاه جنگ" نیز گشایش یافت.

ریزینی سند

برای دریافت بهتر وضعیت اقتصادی نگاهی نزدیک به سند ضروری می‌نماید. در سند شماره‌ی ۲۱۱/۱ چنین آمده، "از قرارداد راپورت [= گزارش] واصله از حکام خوی و شاهپور و ماکو به واسطه‌ی بحران اقتصادی و نبودن کار، هر روز بر عده‌ی بیکاران افزوده می‌شود..." جالب آن که خود دولتمردان و کاربدستان بر وجود بحران اقتصادی و بیکاری در جامعه آگاهی دارند و بر زبان آورده‌اند که دست کم این جای کار ستودنی است و باز جالب تر آن که، دنیای باختر نیز در بحران سهمگین نیمه‌ی نخست دهه‌ی ۱۹۳۰ دست و پا می‌زند. (اصل سند). آن چه در سند گنگ مانده کشوری است که این مهاجران به آن کوچیده‌اند. در این هنگام رابطه با عراق به خاطر مشکلات مرزی چندان مناسب برای کوچ و مهاجرت،



آنان را تأمین نمایند که هم اشخاصی که دچار فقر و پریشانی شده، از ناچاری به نقاط دیگر متفرق می‌شوند، جلوگیری و هم اصلاحاتی که در نظر است انجام یافته و" در پایان سندی با شماره ۲۱۱/۲ آمده که فرمان نخست وزیر در این باره را در خود دارد.

- ۱- ابراهامیان، پرواند، ایران بین دو انقلاب، کاظم فیروزمند، محسن مدیر شاندرچی، تهران: نشر مرکز، چاپ هفتم، ۱۳۸۲.
- ۲- ازکیا، مصطفی، جامعه‌شناسی توسعه و توسعه نیافتگی روستایی ایران، انتشارات اطلاعات، تهران ۱۳۶۵.
- ۳- اسنادی از انجمن‌های بلدی، تجار و اصناف، میر حسین موسوی و دیگران، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰.
- ۴- طبری، احسان، اوضاع ایران در دوره رضاخان، [بی‌نا]، [بی‌جا]، ۱۳۶۵.
- ۵- عاقلی، باقر، روزشمار تاریخ ایران، ج ۱، نامک، چاپ هفتم، ۱۳۸۴.
- ۶- لمتن، آن، مالک و زارع در ایران، منوچهر امیری، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ چهارم، ۱۳۷۷.

آن هم از شمال باختری ایران و آذری زبانان معقول نمی‌نماید. مرز شمالی که از آغاز سده بیستم میلادی صدها هزار مهاجر اقتصادی را به سوی کان سارهای نفت باکو و بازارهای کار در بندر کراسنودسک، عشق‌آباد تا تاشکند می‌فرستاد، با نیرو گرفتن دولت شوروی، سیاست ژرمن فیل [= آلمان دوستی] رضا شاه و دولتمردان وی، در میانه‌ی سال‌های ۱۳۰۸ تا ۱۳۱۱ خورشیدی بسته شد؛ بنابراین منظور از "خاک اجنبی" باید کشور ترکیه و حکومت جوان آن باشد.

بخش مهم دیگر سند، وظیفه‌ای است که دولت برگزیده بلدیّه / شهرداری گذاشته، نهادی که می‌بایست ملّی می‌بود، اینک دولت فرمان می‌دهد تا برای خیل بیکاران چه بکند؛ یعنی جستن راهکار مشکلی روستایی در شهر. در این سند برای جلوگیری از رسوایی تکدی‌گری کارجویان در خاک بیگانه و میهن پیشنهاد شد، دولت وامی به اندازه ۲۰ هزار تومان به کشاورزان و پیشه‌وران بدهد و از بلدیّه سه شهر پیش گفته، خواسته شد تا مثلاً بلدیّه‌ی خوی، خیابان جدیدی را بگشاید و آمده است که، "بلدیّه‌های نقاط معروضه هر یک در قسمت خود مشغول عملیات بوده عده‌ای از بیکاران را به عنوان عملگی به کار وادار و ملزم نموده از این ممر معاش

درآمدهای پایدار؛ لازمه‌ی ثبات شهرداری

□ محمدرضا جمشیدیان

غلامحسین تابش فر، متولد ۱۳۳۶ دزفول است. وی کارشناسی و کارشناسی ارشد خود را در رشته مدیریت کسب نموده است و در حال حاضر دانشجوی دکتری رشته برنامه ریزی و توسعه و همچنین مدیر کل امور شهرداری‌های کشور است. او در کارنامه‌ی کاری اش، سابقه ۱۶ سال مدیریت شهری را در شهرستان‌های استان تهران دارد. تابش فر با سال‌ها سابقه مدیریتی، مدرس در دانشگاه آزاد اسلامی و دانشگاه جامع علمی کاربردی؛ همچنین مرکز آموزش‌های سازمان شهرداری‌ها است. تابش فر با دعوت شهرداران به کسب درآمدهای پایدار، این کار را لازمه‌ی ثبات شهرداری‌ها و موفقیت آن‌ها می‌داند و معتقد است درآمدهای پایدار شهری باعث رشد متوازن و هدفمند شهر می‌گردد.



تجربیا درآمدهای پایدار شهرداری‌ها چگونه ایجاد می‌شود و برای کسب این درآمد چه راه‌ها و تنگناهایی وجود دارد؟

○ بزرگ‌ترین چالش پیش روی شهرداری‌ها، به عنوان سازمان‌های ۱۰۰ درصد خدمات ده که ماهیت آن‌ها بر مبنای خدمات دهی است، مسأله‌ی امور مالی است. با این تعریف به یقین شهرداری برای ارائه خدمات نیاز به انجام هزینه دارد. در مقطعی دولت به این نتیجه رسید، شهرداری‌ها باید خودکفا شده، روی پای خود بایستند؛ اما وظایف محوله و ذاتی شهرداری‌ها از یک طرف و از طرف دیگر درآمد حاصله، تعادل لازم را ایجاد نمی‌کرد؛ در نتیجه این یکی از موارد چالش شهرداری‌ها شد. از دیگر موارد این چالش‌ها بعد فرهنگی آن است؛ یعنی توقع شهرنشینی و آن چه شهروندان از مجموعه شهرداری مطالبند و با بیانی بهتر؛ به دلیل ارتباط نزدیک و تنگاتنگ مردم با سازمانی به اسم شهرداری باعث شده سطح توقعات مردم از این سازمان (شهرداری) آبی باشد. ما در اصطلاح با قانونی مواجه ایم که از بدو تولد تا زمان فوت، آدم‌ها با شهرداری سروکار دارند. این مثال می‌تواند معنای خدمات شهرداری‌ها را گسترده کند و به معنای خدماتی باشد که

ما از شهرداری طلب می‌نماییم.

قطعاً زمانی که مدیریت شهری در شهرداری‌ها یک طرف دیگر به نام شورا پیدا کرده است که آن هم به دلیل ارتباط شوراها با لایه‌های مردمی و یا شناخت مردم از شوراها برای دسترسی پیدا کردن به مجموعه مدیران شهرداری باعث شده که این توقع چندین برابر باشد؛ در نتیجه مدیریت شهری که شهردار است، راهی جزء تأمین اعتبارات روزانه شهرداری‌ها ندارد. حال بعضی از این شهرداران به دلیل توانایی و توانمندی‌ها و یا از طرفی امکانات بالقوه‌ای دارند که با توجه به منطقه به بالفعل تبدیل می‌شود و درآمدهایشان را در مسیر و راستای مسایل قانونی و مستمر برنامه ریزی می‌کنند و این درآمدها بخش عظیمی از هزینه‌ها را می‌پوشاند. در برخی از شهرها به دلیل نبود منابع مناسب کسب درآمد، شهرداری‌ها به ساخت و ساز روی می‌آورند که برای هر شهری این روش پسندیده نیست. این کار از لحاظ مدیریت شهری نیز مورد قبول نیست و به این نتیجه می‌رسیم که شهرداری که درآمدهای آن بیش تر از طریق پایدار و مستمر حاصل می‌شود، روی برنامه ریزی دقیق، مدون و ساختارهای خوبی حرکت می‌کند ولی اگر شهرداری بیش تر درآمدهایش از راه عوارض ساخت و ساز



به مجلس می‌رود و به طور قطع جامعیت درآمدی مستمر برای شهرداری‌ها با توجه به دیدگاه این لایحه جامع عمل خواهد پوشید.



شورای اداری باره‌ی مفهوم "نظام مالی شهرداری" و حوزه‌های مرتبط به آن توضیحاتی بدهید و این نظام را چگونه به طور کامل از ابعاد مختلف می‌توان بررسی کرد؟

○ از نظر من، "نظام مالی" نظامی است که روند رو به رشد موزونی داشته باشد؛ یعنی زمانی که بتوانیم رشد تورم را مهار کنیم، این را نظام مناسب مالی شهرداری می‌گوییم؛ به نوعی دیگر می‌توان گفت، بودجه‌ای که برای مهار آن در نظر گرفته می‌شود، با نظام مالی متناسب است. اگر سوال را تخصصی‌تر کنیم که نظام مالی در شهرداری‌ها چیست؟ بهترین نظام مالی در شهرداری‌ها، نظامی است که در پایان سال براساس تدوین بودجه درآمد‌ها جوابگوی هزینه‌ها باشد. با توجه به برنامه ریزی که در اول سال طی یک دوره یک ساله در شهرداری تدوین می‌شود را می‌توان یک نظام مالی نامید. اما اگر هدف از نظام مالی این است که بیش‌تر به مسایل درآمدی نگاه داشته باشیم، قطعاً باید به سمت جلب مشارکت‌های مردمی، استانی، ملی و حتی فرا منطقه‌ای برویم. ما می‌توانیم با جلب افراد سرمایه‌گذار در محدوده شهری خودمان، روند توسعه عمرانی؛ همچنین توسعه پروژه‌های عمرانی را در جهت تأمین ایجاد درآمد‌های مستمر داشته باشیم؛ به عنوان مثال بلوار و یا طرحی داریم در شهر که باید تخریب و عقب‌نشینی صورت گیرد، می‌توان با برنامه ریزی و بسترسازی مناسب سرمایه‌گذار را در این پروژه جذب نمود و با مطالعات و سازوکاری که ایجاد می‌نماییم، بتوانیم علاوه بر انجام طرح، درآمد‌های مستمری نیز برای شهرداری ایجاد کنیم، به طور مثال به جای ۱۰ متر عقب‌نشینی ۱۵ متر انجام دهیم و از ۵ متر اضافه به عنوان ملک تجاری استفاده کنیم که هم طرح انجام شده هم می‌توان از این فرصت استفاده بهینه کرد برای ایجاد درآمد‌های مستمر؛ البته باید در هر شهری بررسی‌های علمی صورت گیرد تا پتانسیل‌ها و موقعیت‌های شهری و مکانی آن مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

کسب شود آن شهرداری بیش‌تر باید مورد بررسی قرار گیرد و بر منابع درآمدی آن ریزتر شد و تحلیل بیش‌تری بر روی منابع درآمدی آن باید صورت گیرد.

همچنین در ارتباط با درآمد‌ها باید گفت، تا زمانی که شهرداری‌ها انتظار داشته باشند مبالغی بابت تأمین بعضی از هزینه‌ها دریافت نمایند؛ آن‌ها به یک روند کند و روزمرگی تنها می‌توانند رفع تکلیف وظایف روزمره خودشان را داشته باشند، اما اگر شهرداری برای ایجاد این درآمد و بستر سازی برای جلب مشارکت‌های مردمی تلاش کند، با توجه به ابعاد وسیع درآمدی و استفاده از امکانات بالقوه موجود در طول زمان به طور میانگین میان مدت این شهرداری‌ها از پتانسیل خوبی برخوردار خواهند شد؛ شاید بیان مثالی از درآمد‌های پایدار نگرش بهتری را در ایجاد این درآمد‌ها به وجود آورد.

به عنوان مثال در صورتی که فرد یا مجموعه‌ای درخواست احداث پاساژ را در شهر دارد، اگر شهرداری با تیزبینی به جای دریافت وجه بابت عوارض بنا، معوض پول، بنا از مالک دریافت نماید، هم ارزش افزوده عاید این ملک می‌شود و هم درآمد‌های حاصله از اجاره بها می‌تواند از جمله درآمد‌های مستمر قرار گیرد. شهرداری‌ها باید برای رسیدن به این مطلب برنامه ریزی‌های دقیقی داشته باشند که این روش به ویژه در شهرهای بزرگ و کلان شهرها فواید مناسبی خواهد داشت؛ البته در شهرهای زیادی از این درآمد‌های مشارکتی استفاده می‌گردد.

از طرف دیگر پیش روی ما، ماده ۱۳۷ است که براساس آن برخی از وظایف مدیریت شهری به شهرداری‌ها واگذار می‌شود و شهرداری‌ها می‌توانند روی امکانات و پتانسیل شهر برنامه ریزی لازم را داشته باشند و آن بخشی از امکانات یا وظایفی است که قرار است به شهرداری‌ها واگذار شود که برای شناسایی و پایدار کردن درآمد‌ها از آن استفاده می‌شود.

شورای چه کارهایی در دولت و مجلس انجام شده تا زمینه دسترسی به درآمد‌های پایدار برای شهرداری‌ها تحقق یابد؟ و آیا تمهیداتی برای خودکفایی شهرداری‌ها اندیشیده شده است؟

○ در حال حاضر دولت لایحه‌ای در کمیسیون زیربنایی در این باره دارد. در دولت نهم، وزارت کشور در این باره بحث و بررسی‌های لازم را صورت داده است و در کمیسیون زیربنایی در حال تحلیل است؛ همچنین لایحه دیگری در مجلس است، تحت عنوان "لایحه ارزش افزوده"، که در آن ایجاد درآمد برای شهرداری‌ها و موارد مربوط به سال درآمدی شهرداری‌ها در حال مطالعه است. در طرح اول تحت عنوان لایحه درآمد‌های پایدار شهرداری‌ها که در کمیسیون زیر بنایی دولت در حال بررسی است. دولت نهم با توجه به اهمیت این موضوع به طور جدی در حال پیگیری موضوع است و کمیسیون در حال بحث در مورد آن است. بدین ترتیب بسیاری از آسیب‌های درآمدی شهرداری در این لایحه پیش بینی شده است. این لایحه در صورت طی مراحل پس از دولت



می‌تواند متکی به عوارض باشد؟

○ عوارض را می‌توان به ۲ دسته تقسیم نمود: عوارض محلی و عوارض ملی. عوارض ملی، عوارضی است که بر مبنای قانون و یا بخش نامه از طریق دولت، یا وزارت کشور و یا سازمان‌های مشابه برای کل کشور در نظر گرفته می‌شود و دیگر آن که یک سری عوارض ملی داریم که این‌ها خیلی کم قابل تغییر است؛ مثل عوارض صدور گواهینامه، گذرنامه، عوارض خودرو و... که این عوارض ملی درآمد قابل توجهی ایجاد نمی‌نماید، اما آن دسته از عوارضی که شورای هر شهر برای سال بعد تهیه و تدوین می‌کند و پس از طی مراحل قانونی قابل اجرا می‌شود؛ عوارض‌های محلی است که زیربنای آن در مسایل ساخت و ساز و قیمت مشخص شده هر منطقه است. قیمت مناطق را وزارت دارایی در هر شهری در دفترچه‌ای تهیه می‌کند که مبنای تهیه آن را کارشناسان این بخش در وزارت دارایی صورت می‌دهند و قیمت منطقه بندی آن؛ همانند جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰، براساس منطقه بندی دریافت می‌شود. در شهرهایی که تفاوت قیمت کم است، عوارض می‌تواند یکسان باشد اما تجربه خلاف این را ثابت می‌کند؛ به این معنی که قیمت مناطق در شهرها یکسان نیست. در مناطق شمالی شهر به طور یقین عوارض بیش تری نسبت به مناطق جنوبی در نظر گرفته می‌شود.

به هر حال دریافت عوارض به نوعی ایجاد درآمدهای قابل توجهی در شهر می‌شود اما شهرداری‌ها این عوارض را از درآمدهای حاصل از ساخت و ساز به ویژه ساخت و سازهای غیرمجاز و یا جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ حاصل می‌کند ولی این کار نیز به نظر من غیر مجاز است؛ تعبیر من این است که این کار تهدیدی برای شهرسازی و رشد موزون شهر است و می‌تواند آسیب‌های زیادی از نظر جذب جمعیت غیربومی و مهاجر به وجود آورده، در نهایت شهر تبدیل به یک شهر مهاجرپذیر ناهمگن می‌شود.

تهیه‌ایا عوارض‌های دیگر قابل اعتنا هستند و تأثیری در درآمدهای شهری دارند؟

○ ما همچنین نوعی عوارض به نام "بهای خدمات" داریم. در مدیریت شهری شکل سومی وجود دارد که با آن می‌توان به درآمدهای مستمر شهرداری اضافه نمود. بهای خدمات بدین معنی است که در ازای خدماتی که به شهروندان داده می‌شود قانون گذار به مدیریت‌های محلی اجازه داده است، در ازای ارائه خدمات‌تشان بهایی را برای آن تعریف نمایند؛ برای نمونه می‌توان به بهای خدمات در قانون پسماند اشاره کرد، در این کار مدیریت شهری می‌تواند مطالبی را بابت انتقال زباله اخذ نماید و مواردی دیگر شبیه به این موضوع باید در شهرداری‌ها به سمتی پیش برویم که در ازای خدماتی که به مردم ارائه می‌کنیم بهای آن را دریافت نماییم و از این طریق به درآمدهای شهری اضافه نمائیم. در حال حاضر؛ به عنوان مثال می‌توان به شهرداری تهران اشاره نمود که با اجرای طرحی شبیه آن توانسته بر درآمدهای خود اضافه

نظام مالی هر شهرداری اگر درآمدهای یک سال آن ۱۰ برابر نسبت به سال‌های قبل گردد؛ بدون شک این رشد ناموزون بوده، خارج از نظام منطقی ایجاد گردیده است. این باعث بروز مشکلاتی در شهر خواهد شد و به طور یقین این بار، بر دوش شهروندان خواهد بود و این درآمد با توجه به رشد آن جایگاه مطمئنی برای شهر ندارد.

تهیه‌ایا این برنامه ریزی و یا ساماندهی درآمدهای شهری چگونه می‌تواند در شهر حاصل شود؟

○ یکی از وظایف مهم یک شهردار خوب این است که آسوده از مسایل روزانه شهرداری شود و با دعوت از کارشناسان و مشاوران خبره و کاردان در مسایل مدیریت شهری چه از نظر پروژه‌های درآمدزا و خدماتی و چه دیگر پروژه‌ها با کمک شورای شهر برنامه‌ای ۴ ساله برای شهرداری تدوین کنند و بر مبنای این برنامه شهرداری اداره شود. این برنامه ریزی چند حسن دارد:

- ۱- مسیر حرکت شهرداری مشخص می‌گردد و از پیش تعیین می‌شود.
- ۲- از هر ز رفت پتانسیل‌های مالی و تخصصی و انسانی مجموعه جلوگیری می‌شود.
- ۳- می‌توان در این برنامه بودجه‌ای بر مبنای درآمد حاصل و مورد نیاز و برآورد هزینه‌های عمرانی و اجرایی داشته باشیم؛ یعنی از قبل می‌تواند با برآورده کردن و نیازسنجی مشخص شود که در یک سال به چه میزان اعتبار و هزینه در شهرداری وجود دارد و برای رسیدن به تعادل از قبل برنامه ریزی‌های لازم صورت گیرد و این کار در تمام ابعاد هدفمند گردد و همچنین وظایف و ساختار شهرداری برای رسیدن به هدف از پیش تعیین شود.

تهیه‌ایا عوارض یکی از راه‌های درآمدی شهرداری‌هاست. تا چه میزان عوارض در درآمدها تأثیر دارد و باید آن را در درآمدها تأثیر داد. به نظر شما تا چه میزان درآمدهای شهری



کمک به شهرداری‌ها باشد.

زیرا در حال حاضر شهرداری تنها به اندازه بودجه موجود می‌توانند، چک صادر نماید و با انجام روش نیمه تعهدی قدرت مانور شهرداری برای انجام پروژه‌ها بیشتر می‌شود. در حال حاضر در شهرهای بزرگ به دنبال پیگیری این موضوع هستیم و این می‌تواند راه حلی برای تقویت نظام مالی شهرداری‌ها باشد.

شهریار با چگونه سازمان‌های محلی می‌توانند استقلال مالی داشته باشند و چه مقدمات و کمک‌هایی باید برای تحقق این امر صورت گیرد؟

○ برای انجام این کار نیاز به یک حرکت همه جانبه در سیر مراحل واگذاری وظایف مدیریت شهری و از طرفی آماده سازی و بستر سازی برای سازمان‌های محلی (شهرداری‌ها) می‌توانیم باشیم و تا این دو فرآیند آماده نگردد، نمی‌توانیم بگویم شهرداری‌ها می‌توانند خودشان را اداره کنند و یا این که شهرداری‌ها می‌توانند بدون کمک دولت ادامه حیات دهند.

شهریار با در آخر نظر شما در مورد درآمدهای به دست آمده، از فروش تراکم در شهرهای بزرگ چیست؟

○ فروش تراکم در شهرهای بزرگ، سازوکاری برای ایجاد درآمد، البته کاذب است و به طریقی نیز تهدیدی برای شهرسازی آن شهر به وجود می‌آورد؛ همچنین تهدیدی است برای سرانه خدماتی شهر یعنی شهری با ۵۰ هزار نفر جمعیت و سرانه فضای سبز به طور مثال ۲۰ متر با فروش تراکم این سرانه حتی تا نصف می‌تواند کاهش پیدا کند این تهدیدی برای شهر به شمار می‌رود که اگر بتوانیم بر مبنای طرح جامع و یا طرح‌هایی که قاعداً تمام جوانب موقعیت شهری را از لحاظ تأمین سرانه‌های پیش بینی کرده است، حرکت کنیم قطعاً به شهری مطلوب تر و برخوردار از سیمای شهری بهتری خواهیم رسید و درآمدهایی که در شهرداری‌ها از فروش تراکم بدست می‌آید نمی‌تواند برای شهر مناسب باشد و شهرداری‌ها باید به دنبال منابع درآمدی بهتری باشند.



شهریار با تشکر از شرکت شما در این گفتگو، به عنوان سخن پایانی، بحث را جمع بندی فرمایید.

○ در جمع بندی این بحث می‌توان به این نکته اشاره کرد که درآمدهای پایدار شهری باعث رشد متوازن و هدفمند شهر می‌گردد.

نماید. برای نظام مالی شهرداری‌ها مبحثی تحت عنوان "آیین نامه‌های مالی شهرداری" را داریم و از ماده یک تا حدود ماده ۴۵-۶ آن در مورد مسایل ریز و درشت شهرداری‌هاست. مسایلی همانند سقف معاملات، ترک تشریفات، امور پیمان‌ها، نحوه خرید، نحوه معامله با سازمان‌های دیگر و طریقه پرداخت حقوق و دستمزد؛ یعنی هر آن چه بر مسایل مالی برمی‌گردد در این آیین نامه لحاظ گردیده است، تنها باید برنامه ریزی بهتری صورت گیرد.

به هر میزان درآمدها در شهرداری به سمت درآمدهای مستمر و یا پایدار باشد قطعاً بهتر است و ما می‌توانیم هر سال بر مبنای درآمدهای واقعی مستمر برنامه ریزی کنیم، ولی در برآوردهای غیر مستمر موضعی، هر چه شهرداری نسبت درآمد مستمر و پایدار بیش تری داشته باشد، شهرداری ساختار منظم تری خواهد داشت.

شهریار با مشارکت‌های مردمی را چگونه می‌توان در درآمدهای شهری سهیم کنیم و آیا این کار می‌تواند به نظام مالی شهرداری کمک کند؟

○ در خط مقدم این کار شورای شهر است که در مرحله اول برای رسیدن به این هدف باید مشارکت‌های مردمی را بیش تر از گذشته و با به بهترین روش جلب کند. ایجاد تعامل و سازوکاری که شهردار بتواند با سازوکارهای موجود شهر و فراهم نمودن امکانات برای جلب سرمایه گذار اقدام نماید. این نکته قابل توجه است که سرمایه گذار به دنبال سوددهی است؛ یعنی شورا و شهرداری نباید با تنگ نظری به این موضوع بنگرند. باید شورا و شهرداری از ظرفیت‌های لازم برای این تصمیم برخوردار باشند و دیدشان را از محلی به فرامحلی تبدیل نمایند تا امکان سرمایه گذاری و سوددهی برای سرمایه گذار ایجاد گردد.

شهریار با ضعف‌های نظام مالی شهرداری‌ها را در کجا می‌بینید و چه پیشنهادهای برای برطرف ساختن آن دارید؟

○ مبنای نظام مالی موجود در شهرداری‌ها یک نظام بر مبنای نقدی کامل است. در طی سال‌های گذشته و تجربه‌های به دست آمده، شهرداری‌ها در برخی از موارد با کاستی و یا مشکل در این زمینه مواجه می‌شوند.

اصلاح ساختار نظام مالی شهرداری‌ها را باید به گونه ای پیگیری کنیم که این نظام غیر نقدی و نیمه تعهدی باشد. این روش می‌تواند به مدیریت در شهرداری‌ها قدرت مانور بیش تری داده که بتوانند سرمایه گذاری و مشارکت‌های مالی را بیش تر جلب کنند.

در نظام نقدی با این روش کار صورت می‌گیرد که هر گاه پول دریافت شد محاسبه گردد و سند کامل شود؛ همین طور هنگام مخارج نیز به طور نقدی این هزینه اعمال شود. اما اگر بتوانیم نیمه نقدی نیمه تعهدی انجام دهیم؛ یعنی در صورت نیمه تعهدی در ازای بدهی که نیمی از آن چک صادر گردیده و مدت آن طی نشده، همان طور که می‌توان چک را وارد دفتر کرد آن را می‌توان خرج نیز نمود و به جای پول نقد چک را به پیمان کار واگذار کرد این کار می‌تواند راه حلی برای

نقش شوراها در اقتصاد شهری

ارزیابی عملکرد مصوبات هشت ساله شورای اسلامی شهر اصفهان در بُعد درآمدی

□ رضا نصر اصفهانی

دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه اصفهان

□ مرتضی نصوحی

مدیریت دفتر تشکیلات و بهبود و روشهای شهرداری اصفهان

چکیده

توجه ویژه به کسب درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها بسیار حائز اهمیت می‌باشد؛ چراکه وابستگی به درآمدهای غیر پایدار (درآمدهای ناشی از عوارض بر ساخت و ساز) مشکلات عدیده‌ای را برای شهرداری‌ها و شهروندان ایجاد کرده است. با توجه به سهم قابل توجه عوارض محلی در بودجه شهرداری‌ها که امکان تغییر آن در اختیار شورای اسلامی شهر است، این شورا به عنوان مرجع تصویب بودجه شهرداری، نقش به‌سزایی در سیاست‌گذاری تامین مالی هزینه‌های شهرداری از محل عوارض پایدار دارد.

در این مقاله هدف اصلی آن است که عملکرد شورای اسلامی شهر اصفهان نسبت به تصویب بودجه با سیاست‌گرایش به سمت درآمدهای پایدار، مورد ارزیابی قرار گیرد. در این رابطه از شاخص سهم عوارض غیر پایدار به کل عوارض بودجه مصوب در سه دوره ۷۴-۷۷ (بدون حضور شورا)، ۷۸-۸۱ و ۸۲-۸۵ به عنوان متغیر استفاده شده که با بهره‌گیری از روش آنالیز واریانس و آزمون مقایسه میانگین (یک دامنه در سه دوره مورد نظر) فرضیه‌های تحقیق مورد آزمون قرار گرفته است. نتایج حاصله نیز مبتنی بر افزایش وابستگی درآمد شهرداری اصفهان به عوارض غیر پایدار در دو دوره شورای اسلامی شهر بوده است.

کلید واژه: شهرداری اصفهان، شورای اسلامی شهر، درآمدهای غیر پایدار.

مقدمه

در چرخه اقتصادی، قیمت، جایگاهی همچون چراغ راهنمایی داشته که جریان تولید، توزیع و مصرف کالاها و خدمات را تنظیم می‌نماید، اما چنین امری در مورد بعضی از کالاها و خدمات (موارد شکست‌بازار - کالاها و خدمات عمومی) مصداق نداشته و برقراری سازوکار مبتنی بر نظام قیمت در مورد این کالاها امکان‌پذیر نیست. از جمله این کالاها در شهرها می‌توان به پارک‌های عمومی، امنیت شهری، خدمات شهری، خیابان‌ها و ... اشاره نمود. در بعضی موارد تولید یک کالای خصوصی (در مقابل کالای عمومی)

منجر به وارد آمدن ضرر و یا ایجاد نفع برای شخص و یا بنگاه دیگری می‌شود، بدون این که آن شخص یا بنگاه، چیزی را به عنوان جبران ضرر مذکور دریافت و یا در قبال نفع بدست آمده چیزی را پرداخت کند.

بر اساس چنین شرایطی و به منظور جلوگیری از ضرر و زیان به عامه مردم و همچنین تولید کالاها و خدمات عمومی، در شهرها نهادی به عنوان شهرداری تشکیل شد. در ابتدا وظایفی همچون حفظ امنیت شهرها، نظافت محیط‌های زندگی و ... برای شهرداری تعریف شد و شهرداری برای انجام وظایف محوله با مشارکت همه شهروندان عوارضی از آنها اخذ و برای مصارف شهر هزینه می‌کرد. با گسترش روزافزون شهرها و افزایش خواسته‌های شهروندان، وظایف شهرداری‌ها، در سه بعد زیر گسترش یافت:

۱- ارائه خدمات رفاهی به اقشار کم درآمد؛

۲- اتخاذ سیاست‌های مالی و دخالت در تقاضا برای به حرکت درآوردن بخش خصوصی به ویژه در زمینه ساخت و ساز؛

۳- تصدی‌گری برخی فعالیت‌ها مانند توسعه شهری، بهبود حمل و نقل، ارتقاء فرهنگ شهروندی و ...

پس از جنگ جهانی دوم و همگام با ارائه نظریات جدید اقتصادی مانند دولت رفاه و دولت توسعه، انجمن‌های شهر که تاکنون صرفاً به منظور نظارت شهروندان بر عملکرد شهرداری‌ها و دفاع از حقوق شهروندی فعالیت می‌نموده اند، در جهت پاسخ‌گویی به نیازهای جدید شهروندان، وظایف توسعه و توزیع عادلانه تر امکانات در بین شهروندان را نیز به شهرداری‌ها واگذار نمودند. به همین دلیل مجمع‌هایی از کارشناسان مسائل شهری تشکیل شد و در جهت تصمیم‌گیری بر اساس اصول علمی گام‌هایی نیز برداشته شد. با گذشت زمان، ارائه کلیه خدمات شهری در فهرست وظایف سازمان‌های شهری قرار گرفت و نهادهای شهری به تدریج از سمت تولید کالاها عمومی به سمت ساخت کالاها خصوصی، نظیر مسکن برای اقشار کم درآمد گسترش پیدا نمود؛ ولی دخالت‌های بیش از حد در امور شهری که اغلب همراه با عدم کارایی و افزایش هزینه‌های شهری بود، انجمن‌های شهر را بر آن داشت که از وظایف شهرداری‌ها کم کرده و بعضی از این وظایف را برعهده بخش خصوصی



گونه‌ای در سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای خود عمل کند که بودجه‌تصویبی کمترین ضرر را برای بخش خصوصی به همراه داشته و بر تولید و اقتصاد شهر نیز اثرات منفی نداشته باشد. بودجه‌تصویبی همچنین باید غیر تورمی باشد. در این راستا در ادامه مقاله به بررسی نحوه‌تامین مالی هزینه‌های شهرداری اصفهان و سهم عوارض مختلف در درآمدهای شهرداری مورد بررسی قرار گرفته و در انتها مقایسه‌ای بین روند تصویب عوارض و سهم آن در بودجه شهرداری انجام شده است. شایان ذکر است که در قانون موسوم به تجمیع عوارض، عوارض دریافتی توسط شهرداری در دو دسته کلی عوارض ملی و عوارض محلی تقسیم بندی شده است.^۲

از آنجا که شورای اسلامی شهر به صورت قانونی اختیار بر قراری، تغییر و... در مورد عوارض محلی را دارد، و تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های این شورا در رابطه با عوارض محلی نقش بسزایی در درآمدهای شهرداری دارد^۳، لذا این مقاله به دنبال یافتن پاسخی برای سوال زیر می‌باشد: **آیا تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های شورای اسلامی شهر در جهت اصلاح منابع درآمدی شهرداری به گونه‌ای بوده است که از نظر اقتصادی مطلوب باشد.**

مبانی نظری قیمت مسکن در اقتصاد شهر

بازار مسکن یکی از بازارهایی است که در کشورهای مختلف بعد از جنگ جهانی دوم به شدت تحت تاثیر قرار گرفته است. کارکرد بازار مسکن را می‌توان در رابطه با فرایند تعدیل موجودی جریان تحلیل کرد؛ به طوری که در آن مقدار عرضه کوتاه مدت بدون کشش است. از این رو تقاضا برای مسکن، عامل اصلی تعیین‌کننده قیمت می‌باشد^۴. در شرایط کارآمد بودن بازار^۵، انطباق قیمت بازار مسکن با هزینه عملیات ساخت (استهلاک) و هزینه ریسک، تعیین‌کننده ارزش سرمایه‌ای مسکن است؛ به طوری که در حالت کلی هر چه نسبت ارزش سرمایه‌ای مسکن به قیمت بازاری آن کمتر و یا نسبت قیمت بازاری مسکن به ارزش سرمایه‌ای آن بالاتر باشد، میزان ساخت و ساز و عرضه واحدهای مسکونی جدید بیشتر خواهد شد^۶.

در طی ۴۰ سال اخیر در کشور همراه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه نسبت قیمت بازاری مسکن به ارزش سرمایه‌ای آن بالا رفته است و همین مسأله باعث افزایش شدید تولید و عرضه واحدهای مسکونی جدید شده است. این جریان عرضه گسترده، با توجه به عدم همراهی پویای تقاضا (تقاضای موثر) تا کنون موجبات نوسانات زیادی در بازار مسکن شده است. به نظر می‌رسد علت تفاوت کارکرد بازار مسکن در مقایسه با سایر بازارها تغییرات شگرفی است که در عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای مسکن ایجاد شده است. در این مورد زمین به عنوان نهاد اصلی صرفاً در منظر سیاست‌گذاران به عنوان خدمات مصرفی مورد توجه بوده است؛ در صورتی که در ادبیات شکل گرفته، زمین به عنوان ظرفی برای شکل دهی به پس‌انداز مورد توجه بوده و نقش یک دارایی را بر عهده داشته است. در این شرایط رفتار قیمتی زمین و مسکن به شدت به رفتار قیمت‌های موجود و قیمت‌های مورد انتظار دارایی‌های رقیب مسکن بستگی پیدا می‌کند. مطالعات صورت گرفته در مورد ساختار بازار مسکن در کشورهایی چون کشورما که در دوران میانی توسعه قرار دارند، بالا بودن کشش

قرار دهند. مباحث گسترده‌ای در رابطه با خصوصی سازی مسائل شهری مطرح شد و برخی اختیارات شهرداری‌ها به بخش خصوصی واگذار شد. شایان ذکر است که در ایران، شوراها به عنوان یکی از نهادهای نظارتی بر عملکرد بخش عمومی، فلسفه وجودی پیدا می‌کنند. در سطح کل کشور، مجلس شورای اسلامی به عنوان عالی‌ترین نهاد نظارتی و قانون‌گذاری بر عملکرد دولت نظارت مستقیم دارد و به نیابت از طرف مردم عمل می‌کند. در سطح شهرها نیز انجمن‌های شهر وظیفه نظارت بر عملکرد مدیریت شهری را دارند که در قانون از این انجمن‌ها به عنوان شوراهای اسلامی شهر نام برده شده است. در یک جامعه مدنی، حقوق شهروندی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین مباحث مطرح می‌باشد و شوراهای اسلامی شهر نیز وظیفه دفاع از این حقوق را بر عهده دارند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی به منظور تحقق مشارکت مردم در اداره امور کشور، اصول هفتم، یکصد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و چهارم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم، به شوراها اختصاص داده شده است. از جمله به موجب اصل یکصد و یکم قانون اساسی:

«برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی ایران و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.»

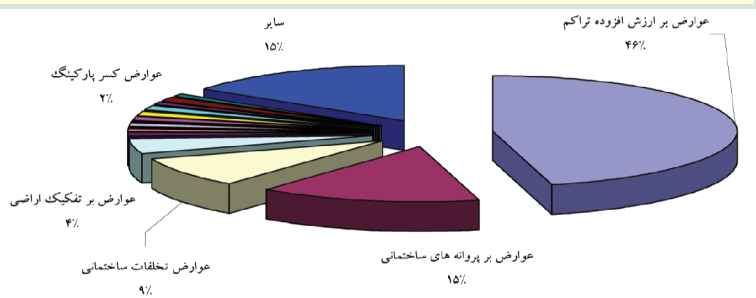
- بر اساس قانون، مهم‌ترین وظایف شورای اسلامی شهر عبارتند از:^۱
۱. انتخاب شهردار به مدت ۴ سال؛
 ۲. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری؛
 ۳. تصویب آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور؛
 ۴. تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یکبار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور؛
 ۵. تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با رعایت آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای اسلامی شهر؛
 ۶. همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی.

با توجه به این که شهرداری به طور سالانه بودجه خود مشتمل بر اهداف، برنامه‌ها و همچنین صورت‌هزینه‌ها و درآمدهای سال را تنظیم می‌نماید که پس از تصویب نمایندگان شهروندان (شورای اسلامی شهر)، قانونی و لازم‌الاجرا می‌شود. لذا شورای شهر به عنوان مرجع تصویب بودجه شهرداری‌ها باید به



به منابع عوارض محلی اتکا دارد که برای بررسی منابع درآمدی شهرداری اصفهان مورد مطالعه قرار گرفته است. شهرداری اصفهان دارای بیش از ۷۵ کد درآمدی^۲ است که از این تعداد، تنها ۵۵ کد فعال و بقیه غیر فعال^۸ می‌باشند. در جدول شماره (۲) کدهای فعال درآمدی و سهم عملکردی آنها مشخص شده است.^۹ همچنین در نمودار شماره (۱)، به ترتیب سهم عملکرد کدهای درآمدی فعال در شهرداری اصفهان مشخص شده است.

نمودار شماره (۱)، متوسط سهم بودجه کدهای درآمدی فعال شهرداری اصفهان در سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۵



همانطور که در جدول و نمودار شماره (۱)، ملاحظه می‌شود، پراکندگی توزیع درآمدها بین کدهای درآمدی بسیار زیاد است، به طوری که پنج کد ۱۲۰۲ (عوارض بر پروانه‌های ساختمانی)، ۱۲۰۳ (عوارض بر ارزش افزوده

درآمدی تقاضا برای مسکن، با دارایی تلقی شدن مسکن همراه است که از یک طرف به افزایش مستمر قیمت و از طرف دیگر به نوسانات خاص قیمت به خاطر دارایی تلقی شدن مسکن می‌انجامد.

در این میان ساز و کار، اخذ عوارض از دو بعد، به طور مستقیم و غیر مستقیم بر قیمت مسکن و زمین تاثیر گذاشته است. اول آنکه عوارض دریافتی جنبه تولید داشته و بر قیمت تمام شده واحدهای مسکونی تاثیر دارد و دوم آنکه فرایند اخذ پروانه ساخت و ساز، تغییر کاربری و... سایر مجوزهای تامین خدمات اولیه شهری، بسیار پر دردسر، کند و پر هزینه می‌باشد و محدود بودن اراضی دارای کاربری مسکونی در طرح‌های تفصیلی شهری نیز به نوعی ایجاد کننده رانت برای دریافت کنندگان مجوز ساخت، تراکم بیش از حد مجاز، ارتفاع و... در پی دارد. این مطلب تاثیرات قابل توجهی بر قیمت زمین داشته است. این مهم در شرایط تقاضاهای سودا گرانه در دوره‌های رونق بازار مسکن و کم هزینه بودن نگهداری زمین (رها) و مسکن خالی در دوره‌های رکود، منجر به بازدهی‌های بالاتر از حد متوسط نسبت به دارایی‌های رقیب در کنار ریسک پایین منجر به افزایش سهم مسکن در سبد دارایی خانوارهای ایرانی مخصوصا در کلان شهرها شده است.

از طرف دیگر بازدهی بالایی تخلف ساختمانی در مقابل جرائم متعلقه و ریسک پایین تخریب نیز منجر به افزایش تخلفات ساختمانی گردیده است.

بررسی منابع درآمدی شهرداری

همان طور که مطرح شد شهرداری در جهت تامین مالی فعالیت‌های خود،

جدول شماره (۲)، کدهای درآمدی فعال در شهرداری اصفهان و متوسط سهم عملکرد آنها در ۱۲ سال گذشته

ردیف	کد عوارض	نوع عوارض	سهم عملکرد (درصد)
۱	۱۲۰۳	عوارض بر ارزش افزوده تراکم	۴۶,۱۲
۲	۱۲۰۲	عوارض بر پروانه های ساختمانی	۱۴,۶۲
۳	۶۳۰۱	عوارض تحلفات ساختمانی	۹,۰۲
۴	۱۲۰۳	عوارض بر تفکیک اراضی	۴,۳۱
۵	۷۱۰۳	وام دریافتی از بانکها	۱,۰۷
۶	۲۲۱۳	دریافتی بابت قانون جمع	۱,۰۵
۷	۲۱۰۳	عوارض شماره گذاری خودروهای سواری	-۰,۲۲
۸	۷۲۰۱	فروش اموال غیر منقول شهرداری	-۰,۹۶
۹	۳۱۰۱	حق اسفالت و لکه گیری	-۰,۵۳
۱۰	۱۱۱۰	عوارض نقت کوره	-۰,۸۹
۱۱	۲۱۰۳	عوارض کسر پارکینگ	۱,۶
۱۲	۱۲۰۷	عوارض ۱۰٪ زیر بنا	۱,۱۶
۱۳	۱۴۰۸	عوارض بر تولید یا فروش محصولات تولیدی	-۰,۹
۱۴	۲۱۰۱	عوارض نوسازی	۱,۳۳
۱۴	۱۲۰۵	عوارض بر بانکن و پیش آمدگی	-۰,۷۵
۱۷	جمع		۸۴,۶۴
۱۸	سایر		۱۵,۵۶
	جمع کل		۱۰۰

ماخذ: مدیریت درآمد شهرداری مرکزی اصفهان و یافته‌های گروه تحقیق



تراکم باشد، تغییر یک سیاست به راحتی ۵۸ درصد درآمد را تحت شعاع قرار می‌دهد.

□ عوارض مستمر و پایداری همچون نوسازی و کسب و پیشه، کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند.

□ فروش تراکم با هدف جذب درآمد، مناطق شهری را با مشکلات ازدحام و پیامدهای آن دچار می‌کند.

□ با توجه به ترکیب فوق، تصمیم‌گیری در برنامه ریزی شهری کاملاً تحت تأثیر عوامل بیرونی می‌باشد.

□ عدم تهیه و تدوین ضوابط و مقررات جامع فروش تراکم در چارچوب استراتژی‌های آتی شهرداری، مشکلات زیادی را ایجاد می‌کند.

□ افزایش عملکرد این عوارض منجر به عدم توجه کافی به وصول سایر عوارض مستمر گردیده است؛ در حالی که دریافت عوارض قانونمند، زمینه فرهنگی و اعتقاد به پرداخت عوارض را در میان شهروندان تقویت می‌کند.

□ با توجه به اینکه عمده درآمدها در چند کد محدود می‌باشد و این منابع بصورت مستمر وجود ندارد، محدودیت هر یک از منابع در سال‌های آتی ما را مجبور به تعریف منابع جدید درآمدی خواهد نمود که فشارهای اقتصادی زیادی را به شهروندان وارد می‌سازد. بنابراین لازم است ارقام این منابع محدود بصورت بهینه تعیین شود. □ اتکای درآمد به ساخت و سازهای شهری موجب نداشتن برنامه صحیح، هدف مند و هماهنگ با سایر برنامه‌های عمرانی و توسعه شهری شده و امر برنامه ریزی بلند مدت و سیاست گذاری را با مشکل مواجه کرده و درآمد زایی در شهرداری مهم تر از مدیریت صحیح و نظارت برنامه‌ای بر ساخت و ساز شهری شده است.

□ توانمندی درآمدی در مناطق مختلف شهر، نابرابر بوده و به این دلیل که بودجه مناطق از یکدیگر مستقل است، مناطق با بافت جدید و مناسب با داشتن درآمدهای بیشتر، روند توسعه بیشتری را داشته و مناطق دیگر، توسعه کمتری به لحاظ محدود بودن منابع درآمدی داشته‌اند □ عمر مفید ساختمان سازی که در برخی کشورهای دنیا تا صد سال نیز می‌باشد به کمتر از ۲۰ سال رسانده است.

با توجه به مباحث مطرح شده در این مقاله، بررسی عملکرد شورای اسلامی شهر در رفع این مشکل اصلی در شهرها می‌باشد که در ادامه این نقش در شهر اصفهان مورد بررسی قرار گرفته است.

بررسی عملکرد شورای اسلامی شهر

با عنایت به این مطلب که در قانون تجمیع عوارض، تاکید قانون گذار بر داشتن اختیارات لازم و کافی شورای شهر در مورد تصویب و تغییر عوارض موسوم به محلی شده است و از طرف دیگر یکی از مشکلات شهرداری‌ها وابستگی درآمدها به عوارض بر ساخت و ساز که محلی و غیر پایدار بوده می‌باشد (۱- نوسانات اقتصادی شدید منجر به نوسانات مضاعف در عملکرد اجرایی شهرداری ۲- دریافت این عوارض می‌تواند منجر به اضافه شدن قیمت تمام شده ساخت و ساز و عوارض غیر مستقیم

تراکم)، ۱۲۰۴ (عوارض بر تفکیک اراضی)، ۲۱۰۲ (عوارض کسر پارکینگ) و ۶۳۰۱ (عوارض تخلفات ساختمانی) حدود ۷۵ درصد از کل درآمد را تشکیل داده است. به این معنا که در حدود ۷۵ درصد از درآمدهای شهرداری از محل ساخت و سازهای جدید در شهر تامین می‌شود. این نکته در نوسانات اقتصادی ایران و سال‌هایی که رکود در صنعت ساختمان وجود دارد، شهرداری را در تامین مالی پروژه‌های خود با مشکلات بسیاری مواجه می‌کند.

ترکیب نامناسب درآمدی می‌تواند علاوه بر مشکل مطرح شده، دلایل و پیامدهای دیگری نیز داشته باشد که در ادامه به آن اشاره شده است: □ وصول این عوارض تا حدود زیادی سهل الوصول تر از سایر عوارض می‌باشد. پس تلاش زیر مجموعه شهرداری در اخذ درآمد موثر نمی‌باشد.

□ برای وصول عوارض دیگر مطالعه جامعی صورت نگرفته است. (نیازی دیده نشده است)

□ استراتژی مشخصی برای وصول عوارض دیگر وجود ندارد. □ توجه بیش از حد به برخی عوارض نظیر عوارض ارزش افزوده تراکم، موجب توجه کمتر به سایر عوارض شده است.

□ در برخی کدها، زمینه‌های لازم برای وصول عوارض وجود ندارد که لازم است ساز و کارهای وصول آنها مورد مطالعه قرار گیرد. □ نمی‌توان سیستم نظارتی مناسبی برای کنترل بودجه مطرح کرد؛ چرا که عوامل بیرونی بر درآمدها موثر بوده که خارج از کنترل می‌باشد. از سوی دیگر این ترکیب، پیامدهای اقتصادی زیر را به دنبال خواهد داشت:

□ برنامه ریزی برای آینده را دچار مشکل خواهد کرد ۱۰. □ با توجه به وابسته بودن شدید درآمدهای شهرداری اصفهان به امر ساخت واحدهای جدید، فشار برای دریافت عوارض بیشتر از ساخت و ساز با توجه به افزایش هزینه‌ها هر ساله بیشتر شده و قیمت تمام شده ساخت واحدهای جدید را افزایش می‌دهد. همچنین به این دلیل که زمین‌های اختصاص داده شده به در طرح‌های تفصیلی شهر محدود می‌باشد؛ دریافت مجوز برای ساخت و ساز، نوعی رانت اقتصادی ایجاد کرده و بازار قیمت نهایی بالایی را برای واحدهای جدید ارایه می‌دهد. با بالا رفتن سطح قیمت‌ها به تناسب، قیمت زمین در محدوده‌های دارای مجوز نیز افزایش پیدا کرده و بر سطح عمومی قیمت‌ها تاثیر می‌گذارد و همه شهروندان نیز از تورم ایجاد شده متضرر می‌شوند. در این میان تنها سرمایه گذاران در ساختمان سازی سود می‌برند □ با افزایش قیمت زمین شهری ناشی از ساز و کار و اخذ عوارض به شیوه موجود، هزینه‌های شهرداری را از این منظر که شهرداری عمده ترین مصرف کننده زمین در شهر می‌باشد، افزایش می‌دهد. به این معنا که قیمت تمام شده پروژه‌های شهری افزایش و به منابع بیشتر درآمدی نیاز می‌باشد ۱۱.

□ تأثیر عوامل بیرونی و محیطی ۱۲ را افزایش خواهد داد. به طور مثال هنگامی که در حدود ۵۸ درصد درآمد مربوط به عوارض بر ارزش افزوده



برای آزمون، از روش تحلیل واریانس استفاده شده است که میانگین سه دوره مختلف را با هم مقایسه کرده است. با توجه به ردیف‌های عوارض شهرداری، موارد زیر جزو عوارض بر ساخت و ساز محسوب می‌شوند:

ملاک انتخاب عوارض مذکور وجوهی می‌باشد که منجر به صدور پروانه ساختمانی می‌شود و نوعی می‌تواند مبین خرید مجوز از شهرداری برای ساخت و ساز محسوب شده و جزو هزینه تمام شده ساخت و ساز محسوب گردد.

با توجه به نمودار شماره (۱) به نظر می‌رسد که نوسانات عوارض ساخت و ساز تاثیر مستقیمی بر رقم بودجه مصوب برای شهرداری داشته است.

حال با توجه به موارد مطرح شده، آزمون فرض براساس روش تحلیل واریانس انجام گرفت که نتایج زیر مورد استناد می‌باشد. نتایج به شرح جدول زیر می‌باشد:

دوره مورد بررسی	میانگین سهم عوارض
دوره بدون شورای	٪۷۱٫۵۲
دوره شورای اول	٪۷۳٫۵۴
دوره شورای دوم	٪۷۹٫۸۰

نتایج آزمون نشان داد که سه میانگین، اختلاف معنی داری به یکدیگر دارند. همچنین در سطح اطمینان ۹۵ درصد خواهیم داشت:

$$\mu_1 > \mu_2$$

$$\mu_2 > \mu_3$$

تایید نمی‌شود، یعنی نمی‌توان گفت که میانگین سهم عوارض نامطلوب در دوران شورای شهر کاهش داشته است

از شهروندان به دلیل ایجاد نوعی اثر تورمی در جامعه باشد). سؤالی که مطرح شده این است که آیا شورای اسلامی شهر، در جهت رفع این مشکل اقدامات قابل توجهی را انجام داده است یا خیر؟ در صورتی که اقدامات شورای شهر موثر بود، باید وابستگی درآمد شهرداری به عوارض تولید ساخت و ساز کاهش یافته و یا در مصوبات بودجه، سهم کمتری برای این نوع عوارض در سال‌های تصدی شورای اسلامی شهر به تصویب رسیده باشد.

با توجه به مقدمه فوق الذکر سوال اصلی تحقیق به صورت زیر مطرح می‌شود:

آیا سهم عوارض در تولید ساخت و ساز در دوره تصدی شورای اسلامی شهر (دوره‌های اول و دوم سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۵) به کل عوارض مصوب در بودجه سالانه کاهش یافته است؟

فرضیه: میانگین سهم عوارض بر ساخت و ساز در دوره اول و دوم شورا کمتر از میانگین سهم بودجه در دوره ۱۳۷۳ الی ۱۳۷۶ می‌باشد.

$$\mu_1 > \mu_2$$

$$\mu_1: \text{میانگین سهم عوارض بر تولید در سال های ۱۳۷۳-۱۳۷۶}$$

$$\mu_2: \text{میانگین سهم عوارض بر تولید در سال های ۱۳۷۷-۱۳۸۱}$$

$$\mu_3: \text{میانگین سهم عوارض بر تولید در سال های ۱۳۸۲-۱۳۸۵}$$

$$\sigma^2: \text{رقم بودجه به تصویب رسیده در شورای اسلامی شهر}$$

$$n: \text{تعداد کل عوارض شهرداری ۷۵ مورد}$$

$$m: \text{تعداد عوارض بر ساخت و ساز شهری}$$

$$t: \text{دوره زمانی}$$

$$\mu_i = \frac{\sum_{j=1}^m c_{ij}}{\sum_{i=1}^n c_i} \quad m=7, n=75, t=1,2,3$$

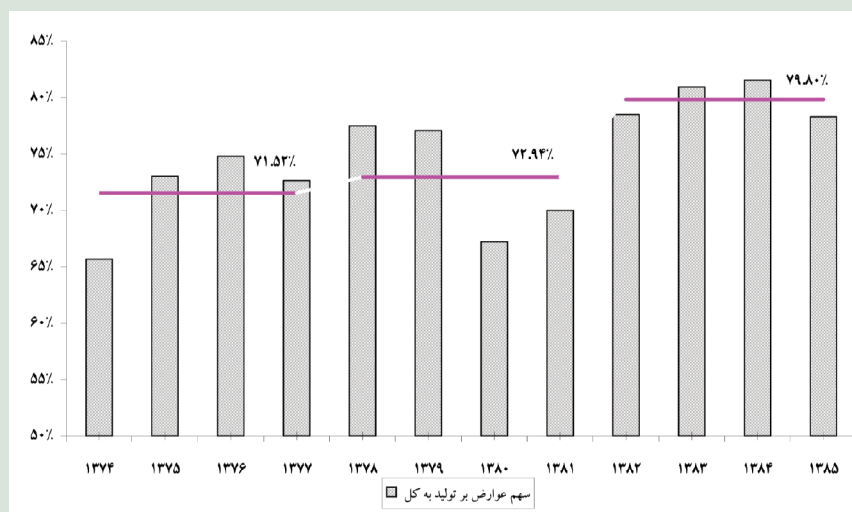
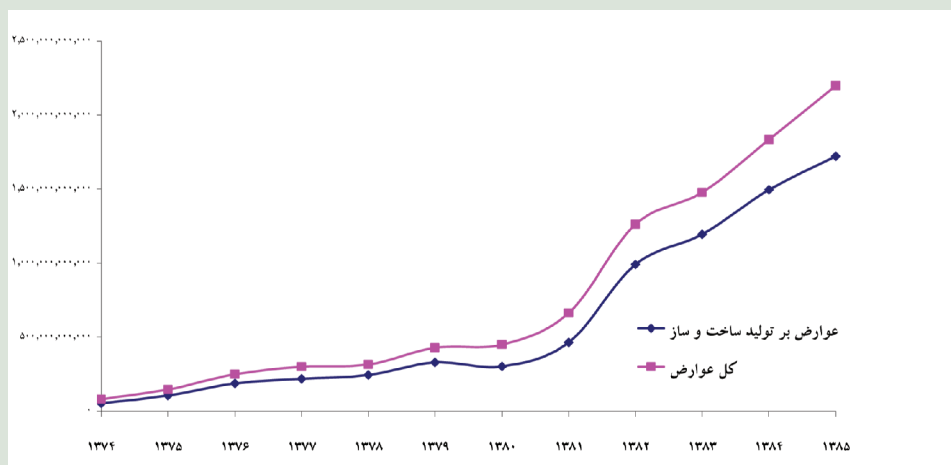
جدول شماره (۳) شرح عوارض که به نوعی از ساخت و ساز توسط شهرداری‌ها اخذ می‌شود

شرح	نام عوارض	کد عوارض
دریافت بابت صدور مجوز ساخت	عوارض بر پروانه های ساختمانی	۱۲۰۲
دریافت بابت اجازه ساخت بیش از حد تعیین شده	عوارض بر ارزش افزوده تراکم	۱۲۰۳
دریافت بابت پلاک کردن زمین برای ساخت و ساز	عوارض بر تفکیک اراضی	۱۲۰۴
	عوارض بر بالکن و پیش آمدگی	۱۲۰۵
	عوارض ۱۰٪ زیر بنا	۱۲۰۷
دریافت برای اجازه نداشتن پارکینگ در حد مقرز	عوارض کسر پارکینگ	۲۱۰۲
جریمه بابت ساخت و ساز خارج از مقررات مربوطه و یا ساخت و ساز بدون مجوز	عوارض تخلفات ساختمانی (ماده صد)	۶۳۰۱

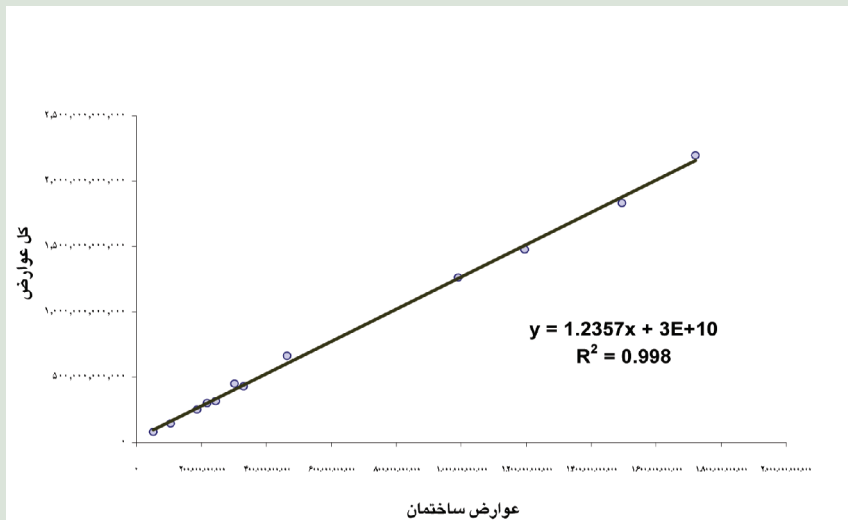
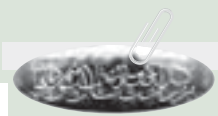


جدول شماره (۴)، ارقام بودجه مصوب شهرداری اصفهان در ۱۲ سال گذشته

سال	عوارض بر تولید ساخت و ساز	کل عوارض	سهم عوارض بر تولید به کل	میانگین درآمد چهار ساله
۱۳۷۴	۵۲,۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۸۰,۵۳۷,۱۰۰,۰۰۰	۶۵,۶۸٪	۷۱,۵۲٪
۱۳۷۵	۱۰۵,۸۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۴۴,۸۶۰,۱۰۰,۰۰۰	۷۳,۰۰٪	
۱۳۷۶	۱۸۶,۹۸۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵۰,۰۰۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۴,۷۸٪	
۱۳۷۷	۲۱۷,۸۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰۰,۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۲,۶۴٪	
۱۳۷۸	۲۴۴,۱۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۷,۵۰٪	۷۲,۹۴٪
۱۳۷۹	۲۳۰,۲۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۲۸,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۷,۰۷٪	
۱۳۸۰	۳۰۲,۱۷۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۴۹,۵۵۱,۰۰۰,۰۰۰	۶۷,۲۲٪	
۱۳۸۱	۴۶۳,۶۰۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۶۲,۳۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۹,۹۹٪	
۱۳۸۲	۹۹۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۲۶۲,۵۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۸,۴۹٪	۷۹,۸۰٪
۱۳۸۳	۱,۱۹۵,۲۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۳۷۷,۰۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۸۰,۹۲٪	
۱۳۸۴	۱,۴۹۴,۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۸۴۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۸۱,۵۲٪	
۱۳۸۵	۱,۷۲۰,۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۱۹۸,۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۸,۲۸٪	
جمع کل	۷,۳۷۹,۶۸۰,۰۰۰,۰۰۰	۹,۵۰۸,۷۸۸,۱۰۰,۰۰۰	۷۷,۶۱٪	۷۷,۶۱٪



خط میانگین به صورت پله کانی به سمت بالا حرکت کرده است.



و اجتماعی هر شهر، مطالعات جامعی انجام دهند تا بتوانند در این خصوص گام‌های موثری بردارند.

با توجه به اینکه ترکیب نامناسب درآمدی شهرداری‌ها در شهرها، می‌تواند منجر به اثرات نامطلوبی (عدم امکان بر نامه ریزی‌های بلندمدت و عدم توجه و برنامه ریزی نسبت به وصول عوارض پایدار و...) می‌شود؛ پیشنهاد می‌گردد اولویت کاری شورای اسلامی شهر در دوره جدید، تغییر ساختار درآمدی شهرداری‌ها گردد. بر این اساس برداشتن گام‌های زیر ضروری می‌نماید:

۱. مطالعه در خصوص وضعیت مطلوب درآمدی برای شهرداری؛
۲. مطالعه وضع موجود و ترسیم مسیر حرکت به سوی وضعیت مطلوب ترسیم شده طی یک دوره زمانی مشخص؛
۳. بررسی پتانسیل اقتصادی شهر در خصوص امکان تامین عوارض وضع شده؛

۴. تامل نزدیک با دولت در جهت احقاق حقوق از دست رفته شهرداری‌ها (در مطالعات انجام گرفته در مورد تامین مالی شهرداری‌ها نمونه خارج از کشور حداقل ۳۰ درصد از درآمدهای از طریق بودجه دولت تامین می‌شود)؛
۵. بررسی مورد به مورد اثرات اقتصادی وضع عوارض جدید. همچنین پیشنهاد می‌شود، عوارضی که به نوعی بر تولید وضع شده در طی یک دوره زمانی، به عوارض بر مصرف تغییر یابد.

در پایان مجدداً تاکید می‌شود که در موارد تخصصی اقتصاد شهر مانند سایر علوم و حرف، به متخصص مربوطه (اقتصاد شهری) مراجعه گردد.

با توجه به نتایج حاصل از برازش می‌توان گفت، تصویب بودجه وابستگی شدیدی به رقم پیشنهادی بودجه بر ساخت و ساز در مناطق شهرداری داشته است.

جمع بندی

با توجه به نتایج بررسی، می‌توان گفت عملکرد شورای اسلامی شهر اصفهان عمدتاً در جهت شفاف سازی و ارائه الگوهای مناسبی برای نحوه محاسبه عوارض بوده و در مورد تاثیر گذاری عوارض وضع شده بر اقتصاد شهر، بررسی خاصی صورت نگرفته است.

به نظر می‌رسد برخی از عوارض وضع شده در دوره‌های اول و دوم، عمدتاً بدون مطالعات کافی اقتصادی و صرفاً از بعد مصلحت‌اندیشی مورد تصویب قرار گرفته است. به عنوان مثال وضع عوارض تفکیک فیزیکی، دفترچه تراکم، تغییر کاربری، کسب و پیشه و... را می‌توان از این نوع دانست در این راستا پیشنهاد می‌گردد، تغییر و وضع هرگونه عوارض بر اساس مطالعات جامع اقتصاد شهری انجام گرفته و در این مورد از متخصصین مربوطه استفاده گردد. با عنایت به نتایج آزمون تجربه واریانس که نشان می‌دهد میانگین سهم عوارض بر ساخت و ساز در دوره قبل از شورا، کمتر از دوره‌های اول و دوم تصدی شورای شهر بوده است، نمی‌توان عملکرد شورای اسلامی شهر را در جهت بهبود منابع مالی شهرداری مطلوب دانست. در این راستا پیشنهاد می‌گردد برای داشتن گام‌های مؤثر، شوراهای اسلامی شهر در جهت تصویب عوارض پایدار که از منظر اقتصادی مطلوب باشد، با توجه به شرایط اقتصادی

منبع:

پانوش: ۱. جهانگیری، ۱۳۸۱
۲. واحد تدوین قوانین شهرداری اصفهان، ۱۳۸۲
۳. نصر اصفهانی، ۱۳۸۱ ص ۲۴۳
۴. یزدانی، ۱۳۷۲ ص ۶۴
۵. مهم‌ترین شرط کامل بودن بازار، وجود اطلاعات کامل است.
۶. واعظ، ۱۳۸۴، ص ۲۶
۷. منظور از کد درآمدی سر عنوان عوارض تعریف شده برای شهرداری می‌باشد.
۸. منظور از غیر فعال آن دسته از کدهای درآمدی است که مبالغ آن قابل توجه نمیباشد.
۹. نصر اصفهانی، ۱۳۸۱ ص ۲۴۹
۱۰. واعظ، ۱۳۸۴، ص ۱۵۱۰
۱۱. نصر اصفهانی، ۱۳۸۱ ص ۴۶۱۱
۱۲. عوامل بیرونی یا محیطی عواملی هستند که در کنترل فرد نبوده و قابل پیش بینی نمی‌باشند. به عنوان مثال حادثه ۱۱ سپتامبر و تاثیر آن در رکود صنعت گردشگری اصفهان و یا توقف فروش تراکم در تهران و تاثیر آن در افزایش ساخت و ساز در اصفهان

۱- اکبری نعمت اله، نصر اصفهانی رضا و بیدرام رسول، ظرفیت سنجی اقتصاد شهر برای تامین درآمد شهرداری، مجموعه مقالات اولین همایش اقتصاد شهری دانشگاه تربیت مدرس خرداد ۱۳۸۲.
۲- بررسی مصوبات شورای اسلامی شهر در ۸ سال گذشته (روزنامه‌های مختلف)
۳- برگزیده قوانین و مقررات مورد نیاز شهرداری، واحد تدوین قوانین و بولتن حقوقی شهرداری اصفهان، ۱۳۸۳.
۴- پژوهش‌های اقتصادی، اقتصاد بخش عمومی، انتشارات جنگل، ۱۳۸۱
۵- جهانگیر منصور، مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری، نشر دوران، ۱۳۸۱
۶- نصر اصفهانی رضا و بیدرام رسول، گزارش آسیب شناسی بودجه شهرداری اصفهان، مدیریت برنامه ریزی و پژوهش، تابستان ۱۳۸۱
۷- نصر اصفهانی رضا و بیدرام رسول، گزارش تحلیل وضعیت درآمد شهرداری سنوات مختلف
۸- واعظ، محمد؛ تحلیل بر روند رو به رشد قیمت زمین و مسکن در سال‌های اخیر شهر اصفهان و راهکارهای اجرایی جهت تعدیل قیمت، اداره کل مسکن و شهر سازی استان اصفهان، ۱۳۸۴.



اصول اساسی طراحی سازمان‌های پاسخگو*

□ برگردان: داود عباسی کارجان
کارشناس ارشد مدیریت شهری

می‌گیرد. در بیش تر موارد نتیجه کار فراتر از ساختار سازمانی اصلی نخواهد رفت و تنها به بهبود عملکردها و رویه‌های اصلی سازمان که بایستی انجام گیرد، ختم می‌شود و یا این که تنها به یک بخش از سازمان اکتفا و تأثیر آن بر دیگر بخش‌ها و مشاغل هدایت و نظارت می‌شود. از همین رهگذر سازمان‌هایی که در طراحی مجدد مشاغل در صدد بهبود ظرفیت‌ها از راه استفاده از فناوری‌های جدید هستند و یا سعی در شناخت تأثیر پیچیدگی‌های نوین بر محیط دارند، ناموفق بوده‌اند.

تلاش‌هایی که برای طراحی مجدد سازمان انجام می‌گیرد، منحصر به ساختارهای کلی نیست، این کار می‌تواند در مورد هر یک از بخش‌های سازمان صورت پذیرد. چالش واقعی، طراحی مشاغل و ارتباط دادن آن‌ها با همدیگر در بستر سازمان و برای رسیدن به نتایج می‌باشد. اثر بخش‌ترین و کارآمدترین رویکردها بستگی به پاسخگویی مشاغل و انگیزه‌های افراد دارد. در این جا تنها کافی نیست که در مورد پویایی‌های پیرامون سازمان مطالبی بدانیم، بلکه لازم است دانش قابل توجهی در مورد مردم و شرایطی که از نظر آن‌ها برای موفقیت در یک نقش خاص بایستی وجود داشته باشد، نیز در دست باشد. در این مقاله برای طراحی مشاغل و ساختار سازمانی بر مبنای اقدامات صورت گرفته، در راستای بهبود عملکرد، چه در حوزه کل سازمان و چه در باره‌ی یک عملیات و کار خاص، شش اصل ارائه می‌گردد که با استفاده و کاربرد مناسب این اصول، چهارچوب عملی مناسبی برای ارزیابی اثر بخشی مشاغل و فرایند تصمیم‌گیری یک سازمان به دست خواهد آمد.

در این جا به توضیح هر یک از این اصول به اجمال می‌پردازیم:

اصل یک: تأکید بسیار بر ارزش^۶

اصل دوم: تقابل آشکار^۷

اصل سوم: نقش‌های ممکن^۸

اصل چهارم: آزادی عمل^۹ (در راستای توانمندی)

اصل پنجم: تعریف روشن از وضعیت پاسخگویی^{۱۰}

اصل ششم: پاسخگویی جمعی و تیمی^{۱۱}

اصول اساسی طراحی سازمان‌های پاسخگو^۱

طراحی مجدد^۲ ساختار سازمان‌ها بیش تر عکس‌العملی است، نسبت به مشکلات عملکردی که در نتیجه وجود کاستی‌هایی در فرآیندها صورت می‌گیرد. این امر گاهی بدون توجه به اثرات احتمالی آن بر دیگر کارها و بخش‌ها صورت می‌پذیرد. عمل کرد ضعیف امری مبهم و گنگ نیست. در زمانی که اکثریت ارباب رجوعان، خواهان عملکرد بالای سازمان‌ها هستند، پاره‌ای از عوامل مانع عملکرد مناسب سازمانی می‌شوند؛ برخی از این عوامل در محیط خارجی سازمان قرار دارند (اقتصاد ضعیف جهانی یا تورم کالا و خدمات) که به طور عمده خارج از کنترل بوده، لیکن عکس‌العمل سازمان در قبال این عوامل می‌تواند تسهیل کننده و یا ارتقاء دهنده عملکرد باشد. دیگر عوامل درونی بوده، در واقع قابل کنترل هستند؛ این عوامل را می‌توان به ۳ دسته تقسیم کرد:

■ رهبری^۳

■ سیستم‌های مدیریت عملکردی^۴

■ ساختار سازمانی^۵

رهبران سازمان را هدایت می‌کنند و به همین دلیل است که یک محیط کاری پرنرژی و برانگیخته می‌تواند به صورت باور نکردنی منجر به بهبود عملکرد گردد. سازمان‌ها به طور عمده ارباب رجوعان، خدمات سازمان‌ها را ارزیابی می‌کنند؛ مشکلات مربوط به فرآیند مدیریت عملکرد زمانی رخ می‌دهد که معیارهای ارزشیابی اشتباه بوده و یا مردم توان لازم برای تلفیق اهداف خود و دور نمای کلی سازمان را نداشته باشند.

ساختار سازمانی اگر به خوبی استراتژی‌های کاری سازمان را حمایت نکنند، تلاش‌هایی که در سازمان انجام می‌پذیرد، هدر خواهد رفت و احساس ناکارآمدی بر کل سازمان غالب خواهد گردید.

لازم به یادآوری است که هر سه این عوامل نیاز به تشریح و هماهنگی با عملکردهای واقعی مورد انتظار سازمان را دارند.

طراحی مجدد ساختار سازمانی بیش تر به صورت واکنشی و یک دفعه‌ای صورت

* Principles For Designing The Accountable Organization
Murray Dalziel, Sylvania Devage, Katir Le Maire



اصل اول - تأکید بسیار بر ارزش

ساختار سازمانی باید نشأت گرفته، از استراتژی‌های تجاری سازمان باشد. در شکل دهی یک استراتژی، سازمان نیازمند تعیین بازارهایی است که در آن‌ها رقابت می‌کند، کالا و خدماتی است که در آن سرمایه‌گذاری می‌کند و نیز درک این که چگونه سازمان می‌تواند، منافع پایدار برای خود در طی جریان رقابت به دست آورد، می‌باشد. سازمان‌ها باید اثر بخش‌ترین و کارآمدترین ساختار را برای دستیابی به استراتژی‌های خود تعیین کنند. از نظر تاریخی بیش تر سازمان‌ها خیلی ساده ساختار دهی شده‌اند (معمولاً بر اساس عملیات و یا واحدهای جغرافیایی)؛ زیرا مشاغل آن‌ها عمدتاً ساده بوده است. با این وجود هم‌چنان که تجارت به صورت جهانی درآمده است، لزوم عکس‌العمل سریع در مقابل عناصر رقابتی جدید را افزایش داده، سازمان‌ها را نیازمند مدل‌های ساختار دهی جدید کرده است.

زمانی که سطح‌های بالای سازمان طراحی می‌شود می‌بایست، همه ابزارهای لازم برای پاسخگویی مشاغلی که با آن در ارتباط خواهد بود، مشخص شوند و بعد در جریان انجام امور به اجرا در آیند. سازمان باید توجه ویژه‌ای برای حصول اطمینان از نبود ابهام در پاسخگویی مبذول دارد تا هیچ منبعی بدون مسؤولیت پاسخگویی باقی نماند. تأکید بر روی خلق ارزش، نیازمند آن است که همه مشاغل موجود در سازمان ارزش بیافرینند. هر شغلی می‌بایست هدفی مشخص و تعریف شده داشته باشد و هر لایه مدیریتی در سازمان بایستی ارزش مساوی در حین اجرای استراتژی پدید آورد. این کار نیازمند آن است که ارتباطات بین مشاغل به درستی و با دقت تعریف شود. نقش پاسخگویی می‌تواند فرم‌های مختلفی بر اساس ماهیت فرآیند داشته باشد؛ پاسخگویی می‌تواند ترکیبی با دیگر مشاغل باشد یا می‌تواند تنها منحصر به پاسخگویی نسبت به فرآیند باشد. در هر موردی پاسخگویی عملکرد فرآیند با دیگر اشکال پاسخگویی که در سازمان وجود دارد در ارتباط خواهد بود و اگر این رابطه متقابل مشخص نباشد و برای همه گروه‌های موجود تبیین نشده باشد، آشفتگی و سردرگمی روی می‌دهد. این مشکل از راه تشریح دقیق پاسخگویی هر یک از گروه‌ها و ایجاد فرآیندهای مشخص برای آن‌ها انجام می‌پذیرد، تا از آن راه مشخص شود، برای رسیدن به اهداف استراتژیک چه کارهایی باید انجام پذیرد.

اصل دوم تقابل آشکار

مسؤولیت‌های پاسخگویی که بر اساس اصل اول توسعه می‌یابند، در خلاء وجود ندارند. بسیاری از آن‌ها ممکن است، ارتباط متقابلی با دیگر مشاغل داشته باشند و این کار نیازمند هماهنگی و انطباق میان واحدهای عملیاتی و تجاری است. این روابط و همبستگی‌های متقابل باید به طور شفاف و روشن مشخص گردند و مشاغل و فرآیندها بایستی برای حمایت از این روابط متقابل طراحی شوند.

مراحل اصلی دستیابی به این هدف عبارتند از:

کاهش شکاف‌های موجود

حصول اطمینان از شفافیت و وضوح نقش‌ها در طی فرآیندها و عملیات‌های موجود سازمان.

کاهش شکاف: بازبینی عمیق سازمان بیش تر شکاف‌های موجود میان مشاغل و پاسخگویی‌ها را آشکار می‌سازد.

وضوح نقش در فرآیندها: در بسیاری از موقعیت‌ها، کار به عنوان بخشی از یک فرآیند انجام می‌گیرد. این وضعیت فرصت‌های بسیاری برای ایجاد شکاف پاسخگویی

و تداخل در فرآیندها را پدید می‌آورد. جایی که شکاف وجود داشته باشد، فرآیند به کندی انجام و یا اصلاً انجام نمی‌گیرد و تداخل منجر به سردرگمی و سرگردانی می‌شود. نقش پاسخگویی می‌تواند فرم‌های مختلفی بر اساس ماهیت فرآیندها داشته باشد، پاسخگویی می‌تواند ترکیبی با دیگر مشاغل باشد و یا تنها منحصر به پاسخگویی نسبت به فرآیندها باشد.

در هر موردی پاسخگویی عملکرد فرآیند با دیگر اشکال پاسخگویی که در سازمان وجود دارد، در ارتباط خواهد بود و اگر این رابطه متقابل مشخص نباشد و برای همه گروه‌های موجود تعیین نشده باشد، آشفتگی و سردرگمی روی می‌دهد که این حالت اخیر یک موضوع مرتبط با طراحی شغل بوده؛ هم‌چنین چالشی مدیریتی است که باید مطمئن شد، هر کسی در طی یک فرآیند بدانند هر شغل کجا به پایان می‌رسد و مرحله بعد چیست.

اصل سوم نقش‌های ممکن

طراحی مشاغل کاری است فراتر از نوشتن شرح مشاغل؛ این کار نیازمند آن است که پاسخگویی مشاغل خاصی که از استراتژی سازمان نشأت می‌گیرند و با دیگر مشاغل سازمان در ارتباط هستند، مشخص گردد و به عنوان یک موضوع مهم، این امر نیازمند درک درستی از مسائلی که انجام آن‌ها برای اتمام موفقیت آمیز یک کار ضروری است، می‌باشد.

اگر انجام شغلی ممکن نباشد و یا انجام آن به سختی صورت پذیرد، آن شغل به خوبی طراحی نشده است و برای سازمان مشکل ساز خواهد بود. طراحی "مشاغل ممکن" به این معنا نیست که مشاغلی ایجاد کنیم که بر اساس مهارت افراد هستند (مشاغلی چون رهبران کارزماتیک یا فوق ستاره)، بلکه مشاغل باید به گونه‌ای طراحی شوند که برای سازمان ارزش افزوده ایجاد کنند و تنها برای ایجاد هماهنگی میان عناصر یاد شده نباشد. برای این که شغلی کارآمد باشد شکل و حجم آن، مهارت‌ها، تجارب، حل مسأله‌ها و تصمیم‌گیری‌هایی که لازم دارد، بایستی بازتابی از پاسخگویی باشد که آن شغل باید داشته باشد.

نبود هماهنگی میان پاسخگویی و مهارت‌های لازم برای یک شغل می‌تواند نه تنها منجر به کاهش پاسخگویی گردد؛ بلکه پیامدهای منفی نیز برای افراد به دنبال خواهد داشت.

به عنوان مثال اگر یک شغل نسبتاً سطح بالا دارای پاسخگویی بالایی باشد، فرصت مناسبی است که مهارت‌ها و تجربه‌هایی نادیده انگاشته شود. برعکس اگر پاسخگویی کمی به یک نقش نسبتاً بالا داده شود، تداخل بسیار گسترش می‌یابد و سازمان بایستی هزینه بیشتری را متحمل شود و در عوض نتایج کم تری را بگیرد.

اصل چهارم توانمندی نیازمند آزادی عمل کافی است

مشاغل خوب طراحی شده، قدرت تصمیم‌گیری را مشخص می‌سازند و این توانایی می‌بایستی متناسب با نوع مسؤولیت‌ها و پاسخگویی باشد. افراد بدون قدرت تصمیم‌گیری مناسب نمی‌توانند یا نمی‌خواهند آن چنان که شغلشان ایجاب می‌کند، اقدام کنند.

این مفهوم می‌تواند به عنوان باز داشتن از نوآوری و محدود سازی توانمندی کارکنان تلقی شود. زمانی که مدیران و کارکنان پیام‌های چندگانه دریافت می‌کند و یا این که حجم تصمیم‌گیری نامشخص است، آن‌ها حتی چندان تمایلی به گرفتن تصمیم‌های جزئی و کم‌ریسک هم ندارند.



بر سر منابع است، به تأخیر می افتد.

اصل نیشم تیمها هم باید پاسخگو باشند

تا به این جا اصول مربوط به طراحی سازمان و شغل را تشریح کردیم، همه‌ی این اصول در مورد تیمها هم به همان ترتیب مصداق دارد.

اثر بخش ترین تیمها آنهایی هستند که در آنها تعریف پاسخگویی و ارزش آفرینی که هر یک از تیمها دارند و نیز میزان مشارکتی که از هر یک از اعضا انتظار می رود، به طور دقیق مشخص و تعریف شده اند.

یک تیم بایستی برای کاری ساختاردهی شود که آن کار مناسب انجام گرفتن توسط یک تیم باشد؛ یعنی ارزش ایجاد شده یک تیم باید بیش تر از کل درون دادههای فردی اعضا آن گروه باشد، اما اعضا گروهها اغلب تنها خود را مسؤول میزان تعیین شده ای می دانند که در تیم برای آنها تعریف شده است سعی نمی کنند که از آن فراتر روند. در جایی که کار گروهی برای حل مسائل خاص و یا برای دستیابی به اهدافی خاص، ضروری است. تیمها باید دارای اهداف مشخصی باشند و بر برون دادههای گروه تأکید و تمرکز داشته، اعضا تیم بایست در قبال دستیابی به آن اهداف پاسخگو باشند.

سخن پایانی

تغییر شیوه انجام امور در سازمانها یکی از چالشهای اساسی و بالقوه خطر آفرین است. اثربخش تر ساختن سازمانها، اجرای بهتر استراتژیهای آنها، عکس العمل در قبال نیازهای رقابتی و به کارگیری کارکنان در یک جو سازمانی مثبت، از مسائلی هستند که اگر به درستی انجام شوند، به سازمان برای انجام وظایف خود کمک خواهند کرد. مزایای طراحی خوب شغل و سازمان به اندازه کافی مهم هستند که یک سازمان بدون هیچ شبهه ای آن را بپذیرد و شش اصلی که برای فرآیند سازماندهی کارها آورده ایم، را به اجرا بگذارد.

مزیت اصلی این اصول شش گانه آن است که می توان آنها را در هر مقیاس و اندازه ای به کار گرفت. این اصول به مدیریت کمک می کند، دریابد چگونه این تغییرات دیگر مشاغل و فرآیندهای موجود در سازمان را تحت تأثیر قرار می دهد؛ بنابراین زمانی که می خواهند مسأله ای را حل کنند، باعث نمی شود که در جایی دیگر مشکلی بروز کند. سازمانهایی که این اصول را می پذیرند، بهتر می توانند که به طور پیوسته استراتژیهای خود را دنبال کنند و قادر می شوند، در محیطهای پیچیده به فعالیت و رقابت بپردازند.

پانویس:

- 1- Accountable organizatio
- 2- Redesign
- 3- Leadership
- 4- Performance management
- 5- Organization structure
- 6- A ruthless focus on value
- 7- Crystal clear interdependencies
- 8- Doable role
- 9- Empowerment requires specific freedom to act
- 10- Clear definitions of concurrent accountabilities & tiebreakers
- 11- Team are also held accountable

منبع:

- 1- journal of organization excellence, organizational redesign, autumn 2004, by: HAY GROUPS
- 2- www.accountability.online

همانند بحث پاسخگویی، تصمیم گیری نیز نیازمند آن است که متناسب با فعالیتها باشد، تا اطمینان حاصل شود که هیچ شکاف یا تداخلی در آنها وجود ندارد. وضوح در قدرت تصمیم گیری افراد و کسانی که با آنها در تعامل هستند، برای سازمانها در رسیدن به اهدافشان حیاتی و پر اهمیت است.

اصل پنجم تعریف دقیق از وضعیت پاسخگویی

مشاغل می توانند در گرفتن تصمیمات، از راه فراهم کردن درون دادههای لازم سهیم باشند و خیلی کم در قبال تصمیمات مسؤول باشند و یا اینکه پاسخگویی مشترک در قبال تصمیمات داشته باشند. نقشی که یک شغل در فرآیند تصمیم گیری ایفا می نماید، می بایست کاملاً روشن و واضح باشد، در غیر این صورت منجر به سردرگمی و تضاد می گردد و یا این که باعث می شود، تصمیماتی که قرار است به شرکت سود برساند، در نهایت ضررده شوند. مدیران بخشهای مختلف سازمان ممکن است مزایای اتحاد و هماهنگی را در نیابند، آنها ممکن است، انگیزه ای برای کار با یکدیگر نداشته و یا مهارت و منابع لازم برای ایجاد ضرورتهایی برای برپایی این نوع همکاریها را نداشته باشند.

"پاسخگویی مشترک" که گاهی بهترین حالت در مورد موقعیتهای پیچیده است، زمانی مفید است که به خوبی تعریف گردیده باشد و تنها منحصر به چند فرد خاص گردد. زمانی که دو شغل در یک تصمیم مشارکت می کنند، هر دوی آنها باید در قبال پیامدهای آن مسؤول و پاسخگو باشند و هر دوی آنها نیازمند آن هستند که دریابند، قدرت تصمیم گیری آنها متناسب با میزان پاسخگویی آنهاست.

زمانی که بیش از دو گروه در تصمیم گیری مشارکت دارند، تصمیم گیری مشترک نه تنها نیازمند تعریف دقیق پاسخگویی است؛ بلکه مستلزم تعیین قاطعانه میزان سهم هر گروه نیز می باشد. در غیاب چنین معیاری تصمیمات ممکن است به تأخیر بیافتند و عدم توافقها و اختلاف نظرهای کاری به تضادها و تعارضات شخصی تبدیل شود. ایجاد تعادل میان پاسخگویی فردی و جمعی امری ضروری است و باید بدان دست یافت. به دیگر کلام در مورد یک تصمیم بایستی مشخص کرد که چه کسی در نهایت مسؤلیت تصمیم گیری را بر عهده داشته است، به ویژه در فرهنگهای اقتدارگرا و مشارکتی هر کسی که دارای اطلاعات است، می خواهد آن را در تصمیم گیری به کار گیرد، اما به همه افراد نباید مسؤلیت پاسخگویی مشابه و یکسان داده شود. از طرفی تصمیم گیری بدون پاسخگویی خطرناک است. کسانی که بدون پاسخگویی تصمیم می گیرند، می توانند خطر عمده ای برای سازمان باشند، اما کسانی که در قبال تصمیماتشان پاسخگو هستند، بایستی جوابگوی اعمال خود باشند و این امر در تصمیم گیریهای گروهی مهم تر است و بایستی پاسخگویی افراد به درستی مشخص و تعیین گردد. به طور ایده آل، پاسخگویی یک شغل همیشه می بایست متناسب با منابعی باشد که تحت کنترل مستقیم آن شغل قرار دارد، اما موقعیتهایی وجود دارند که در آنها به خاطر محدودیت منابع اقتصادی سازمان، منابع می بایست میان فعالیتهای مختلف به اشتراک گذاشته شوند. این کار موجب پدید آمدن روابط متقابل میان مدیران عملیاتی می شود، در این گونه مواقع طراحی شغل "وابسته" و شغل دارنده منابع بایست به طور واضح مشخص گردد تا وابستگی متقابل آنها در پاسخگویی مشخص گردد.

توافق نامه و یا یادداشتهایی در مورد پروتکل های مشخص بایست تدوین گردد، تا این رابطه مشخص و واضح باشد. بدون انجام این کار با درک نادرست وضعیت مواجه می شویم، مدیران برای دستیابی به منابع با هم به رقابت می پردازند و گام بعدی که توافق

اداره شهرهای توسعه یافته

مقدمه:

مالیات بر درآمد نوع دیگری از اخذ مالیاتهای محلی برای شهرداریهاست که بعد از مالیات بر داراییها، دومین منبع درآمدی شهرداریهاست. در شهرهای مختلف ایالات متحده الگوهای متفاوت از نظر مقدار مالیات وجود دارد و بسیاری از سیاستهای مرتبط با ساخت بناها و یا کاربری اراضی نیز از راه همین مالیاتها اعمال می‌شود. کمکهای اعتباری دولت فدرال نیز در اجرای سیاستهای خاصی به سازمانهای محلی تعلق می‌گیرد. یکی از شرایط اصلی استفاده از کمکهای دولت فدرال این است که برنامه مورد نظر از جامعیت کافی برخوردار باشد و در ارتباط با دیگر برنامهها اجرا شود. دیگر شرط این است که اجرای چنین برنامههایی به نفع طبقه کم درآمد و متوسط باشد.

بیش از ۱۰ درصد از این اعتبارات را نمی‌توان در مواردی غیر از آن چه در برنامه مطرح شده است، به کار برد. بخش عمده اعتبارات دولت مرکزی به سازمانهای محلی، کلان شهرها و مقدار کمی از آن به دیگر شهرها اختصاص می‌یابد. بخشی از این کمکها نیز صرف اجرای برنامههای ملی و اضطراری می‌شود که اخذ این اعتبارات هم مبتنی بر طرحها و پروژههای مشخص و گزارشهای توجیهی کامل است. از دیگر موارد کمکهای بلاعوض دولت به سازمانهای محلی، کمکهای مربوط به برقراری نظام برنامهریزی جامع و تهیه طرحهای شهری است.

در دهه ۱۹۸۰ میلادی و بعد از آن در دوران ریاست جمهوری "ریگان" کمکهای دولت فدرال به شهرداریها رو به کاهش گذاشت؛ به طوری که طبق آمار در طول ۱۰ سال سرمایه گذاری دولت فدرال بر روی برنامههای شهری تا ۷۰ درصد کم شد. این موضوع باعث شد تا تلاش دولت محلی برای تعیین منابع درآمدی دیگر بیشتر شود و به منابع درآمدی موجود خود اعتماد بیشتری داشته باشند.

فناوریهای جدید موضوعی است که دولتهای محلی در ایالات متحده بر روی آن سرمایه گذاری می‌کنند، به طوری که در اقدامی جدید، شهرداریها خواستار وضع مالیات بر روی اینترنت و تلفن همراه به دلیل اقبال روزافزون مردم به این وسائل ارتباطی هستند، تا آنها به عنوان منابع مالی جدید معرفی شوند.

مدیران شهری با استناد به این موضوع که کاربران تلفن همراه در سال ۲۰۰۰ میلادی ۳۰ میلیون نفر در ایالات متحده بودند و این آمار در مدت چهار سال به ۷۰ میلیون نفر رسید، سرمایه گذاری روی این وسیله را برای شهر مفید می‌دانند. شهر بالتیمور آمریکا در نخستین اقدام مالیات ۳/۵ دلاری سالانه را برای تلفن همراهی وضع کرد که در این شهر ۳۰۰ هزار کاربر دارد، اما در ایالات ویرجینیا ماهانه رقم سه دلار مالیات تلفن همراه وضع شده است و در اقدامی جالب تر در ایالات پنسیلوانیا مالیات سنگینی به این بخش اختصاص یافته به طوری که ۲۰ درصد رقم قبض موبایل شامل مالیات این بخش است.

مشارکت مردم در تصمیم گیریها و برنامههای شهر از مشخصه‌های عمده و اساسی اداره شهرهای توسعه یافته است. شیوه کسب درآمد و تأمین هزینه شهر در شهرهای بزرگ کشورهای پیشرفته دارای تفاوت‌های اساسی با شهرهای ایران است. در بیش تر این شهرها بر اساس هزینه و بودجه‌ای که به تأیید و تصویب نمایندگان مردم شهر در شهرداری رسیده، میزان وصول مالیاتهای مربوط به شهر انجام می‌گیرد و تصویب این مالیاتها مقدار درآمدهای شهرداری را در طی سال به طور یقین مشخص می‌کند، زیرا سیستمهای مالیاتی به گونه ای است که تمام شهروندان موظف و ناگزیر به پرداخت آن در موعد مقرر هستند.

این مالیاتها برای بسیاری از اجناس و کالاهای مورد مصرف، خدمات، اراضی، مسکن؛ همچنین دریافت هزینه‌های مربوط به نظافت شهر و مواردی از این قبیل وضع می‌شود. در تعدادی از این شهرها از جمله برخی از شهرهای کشور آلمان، شهرداریها به دلیل این که از طریق درآمدهای محلی خود قادر به تأمین تمام هزینههای شهر و شهرداری نیستند، در مقاطعی از کمکهای دولتی استفاده می‌کنند و در قبال آن، سیاستهای دولت مرکزی در قبال چگونگی اداره شهرها نیز اعمال می‌شود. در این گزارش نوآوری برخی از شهرهای جهان در تأمین درآمد و هزینه کردن آن و به طور کلی تر نظام برنامه و بودجه این شهرها پرداخته می‌شود:



افزایش مسؤلیتها و منابع درآمدی اندک در شهرهای ایالات متحده

بخش عمده درآمد در سطح محلی تعدادی از شهرها در ایالات متحده آمریکا از راه گرفتن مالیات از اراضی و املاک شامل عرصه و اعیان تأمین می‌شود که به عنوان مالیات دارایی معروف است.

ترجمه: محبوبه خوانساری

منبع:

<http://www.citymayors.com>



کاهش بودجهی شهر کاواگوچی و الگوی مدیریتی جدید



ژاپن - بودجه های بلند

می شود.

در نخستین جلسه، مسؤلان درباره تحلیل‌ها و توجیه‌های محیطی و زیست محیطی بحث می‌کنند؛ به‌طور مثال اعضای بخش بازرگانی درباره اقتصاد منطقه‌ای، جایگاه استخدام و اشتغال زایی در طرح و طرح‌های توسعه ای خاص به عنوان بخشی از تحلیل‌های محیطی توجه می‌کنند. سپس ضرورت‌ها و میزان اثرگذاری طرح‌ها به بحث و بررسی گذاشته می‌شود، تا طرح‌های مورد نظر علاوه بر خدماتی بودن برای شهر درآمدزا هم باشد. در جلسه بعدی، درجه الویت طرح‌ها و طرحی که قرار است، به عنوان نخستین طرح اجرا شود یا طرحی که بودجه یا منابع انسانی بیش تری می‌خواهد به بحث گذاشته می‌شود. در زمانی که این جریان‌ها در حال طی شدن است، بخش برنامه ریزی و بودجه هم اعتباری را برای طرح‌های استراتژی شهر اختصاص می‌دهد.



ژاپن - هزینه

افزایش بازبینی طرح‌ها باعث شده تا شهر کاواگوچی از فناوری اطلاعات بهره بیش تری ببرد. در سال ۲۰۰۵ مدیران شهری ۱۲۹ طرح را به‌طور دقیق بازبینی کردند که این رقم در سال ۲۰۰۶ به عدد ۷۴۴ پروژه رسید. در آینده مدیران شهر کاواگوچی ژاپن در نظر دارند، شهروندان را هم درگیر جلسات بازبینی طرح‌ها کنند.

ترجمه: محبوبه خوانساری
منبع:

<http://www.citymayors.com>

شهرهای بزرگ ژاپن در زمینه‌های گوناگونی فعالیت می‌کنند، تا برای شهروندان خود زندگی راحت و سرشار از سلامتی را فراهم کنند. سرمایه‌گذاری برای رسیدن به این اهداف از منابع مختلفی تأمین می‌شود؛ به‌طوری که کمک دولت، پرداخت هزینه‌های استان، فروش اوراق مشارکت، مالیات‌های محلی، درآمدهای مالیاتی که دولت ملی واگذار کرده و یارانه‌های دیگر منبع درآمدی بسیاری از شهرهای ژاپن است؛ البته این ارقام که کمک‌های دولتی را شامل می‌شود تنها تأمین‌کننده ۳۵ درصد از بودجه درآمدی شهرداری‌هاست که ما بقی باید با وضع مالیات‌های شهرداری تأمین شود.

مالیات‌هایی که عموماً در شهرهای ژاپن برای مسائلی مانند سلامت، رفاه، آموزش، ساخت و ساز، فعالیت‌های عمومی، مدیریت محیط زیست، گردشگری، حمل و نقل عمومی، فاضلاب و... اخذ می‌شود. از سوی دیگر برخی از شهرهای ژاپن برای کاربردی کردن بودجه خود دست به ابتکاراتی زده‌اند.

شهر کاواگوچی ژاپن در نزدیکی توکیو قرار دارد و جمعیت آن نزدیک ۵۰۰ هزار نفر است. کاواگوچی شهر شلوغی است و یکی از مراکز اصلی اقتصادی و فرهنگی آن محوده به‌شمار می‌آید.

گرچه جمعیت این شهر رو به افزایش است، اما در سال‌های اخیر محدودیت‌های بودجه‌ای سختی به دلیل سیاست‌های اقتصاد منطقه‌ای اعمال شده است. در نتیجه شهر کاواگوچی می‌بایست روند اجرایی ساده و مؤثری را برای کاهش بودجه خود پیش می‌برد. برای اجرای این اصلاحات، از سال ۲۰۰۲ الگوی جدید مدیریت عمومی معرفی شد؛ الگویی که با وجود کاهش بودجه میزان بهره‌وری و رشد اقتصادی در این شهر را شکوفا کرد و خود درآمدهای پایدار را به‌شهر برگرداند.

در بخشی از این برنامه، مدیران شهر کاواگوچی جلسات بازبینی طرح‌ها را برگزار می‌کنند. در جلساتی که ریاست هر بخش برگزار می‌کند، الویت طرح‌ها به بحث گذاشته و به‌طور معمول جلسات بازبینی طرح دو بار برگزار



برزیل پیشگام در اجرای بودجه مشارکتی

مشارکتی تعیین می‌شود. در این برهه زمانی هم شهرداری اطلاعات و وقایع ابتکاری را برای تحریک کردن همه افرادی که خواهان مشارکت هستند، منتشر می‌کند.

مرحله بعدی تنظیم بودجه مشارکتی است که در سپتامبر جلسه آن با توجه به جلسه تعیین الویت‌ها برگزار می‌شود. مرحله نهایی هم تشکیل مجمع شهرداری است که تصمیم‌گیری‌های پایانی درباره بودجه در آن صورت می‌گیرد.

مزایا و معایب بودجه مشارکتی

در مرحله اجرای آزمایشی طرح که در بسیاری از شهرهای جهان صورت گرفت، بودجه مشارکتی خودش را به عنوان ابزاری مؤثر در بهبود گفت و گوها میان شهرداری و شهروندان نشان داد، به طوری که حتی افراد فقیر هم می‌توانستند در موضوعات مربوط به شهر خود دخیل باشند.

مزیت دیگر بودجه مشارکتی قدرتی است که طبق آن به انجمن‌های محلی و سازمان‌های کوچک داده می‌شود. اجازه دادن برای شنیدن صدای شهروندان، مدیران را در زمان اجرای طرح هوشمندتر می‌کند. از سوی دیگر منتقدان این طرح معتقدند که زمان طولانی بین تصمیم‌سازی تا اجرا می‌تواند بودجه ریزی را با چالش‌هایی روبرو کند.

اما اجرای این طرح باعث شده برخی از شهرها بنا به شرایط خود تغییراتی در طرح دهند؛ به گونه‌ای که در شهر "بلو" در جنوب شرقی برزیل، شهرداری بودجه مشارکتی دیجیتال را اجرایی کرده است؛ یعنی شهروندان می‌توانند از راه اینترنت به فعالیت‌هایی که از نظرشان پرداختن به آن‌ها ضروری تر است رأی دهند؛ همچنین شهرداری شهر «ویلا» در السالوادور تصمیم گرفتند طبق این طرح، بودجه مشارکتی بلند مدت را تا سال ۲۰۱۰ تعریف کنند.

با وجود این که برزیل به عنوان یک کشور فقیر شناخته می‌شود که با مشکلات منطقه‌ای سیاسی و آموزشی دست به گریبان است، اما یکی از نوآوری‌های این کشور کم‌کم در حال فراگیر شدن در جهان است. این نوآوری بودجه مشارکتی است.

در این نوآوری مدیران شهری به همراه شهروندان یک تصمیم جمعی و فراگیر را برای این که چگونه بودجه تنظیم شود، می‌گیرند. در سال ۱۹۸۸ شهر پورتو آلگر در جنوب برزیل نخستین شهری بود که این روش را اجرا کرد. بعد از آن، ۳۰ شهر در سراسر جهان طرح بودجه مشارکتی را در شهرهای خود عملیاتی کردند.

این الگو از مشارکت به همان شکل که در آمریکای لاتین گسترش یافت به همان اندازه در فرانسه، اسپانیا، پرتغال، ایتالیا، انگلیس و بلژیک فراگیر شد. شهروندان در این طرح فرصت مشارکت موثرتر به جای صرفاً دادن رأی به صورت بی‌نام و نشان را هم دارند. طبق برنامه، هر فرد با توجه به علایقی که دارد می‌تواند به طور انفرادی یا با گروه‌ها و سازمان‌های اجتماعی مانند اتحادیه‌های محله در تنظیم بودجه محله و شهر خود مشارکت داشته باشد.

در این طرح مسائلی که نیازمند ملاحظات خاص است؛ مانند سلامت، آموزش، رفاه اجتماعی و مسکن به بحث گذاشته می‌شود. در بسیاری از شهرهای جهان که این طرح در آن‌ها شکل گرفته است، در ماه‌های مارس و آوریل (اسفند و فروردین) هر سال و در زمانی که شهرداری حساب‌های سال پیش را عرضه می‌کند؛ همچنین در تدارک بودجه جاری خود است، نخستین جلسات در محله‌ها تشکیل می‌شود. در این جلسات مردم الویت‌های محل خود را تشریح می‌کنند. در ماه ژوئن و جولای (خرداد و تیر) الویت‌های اصلی برای ارائه به شورای بودجه

ترجمه: فرشته فرشادچم

منبع:

<http://www.citymayors.com>



مالیات بنزین در آمد جدید شهرهای کانادا

دلاری بابت مالیات بنزین به همراه بودجه ۷۰۰ میلیون دلاری مالیات کالا و خدمات یکی می‌شود و به رقم کل یک میلیارد و ۳۰۰ میلیون دلار می‌رسد که این بودجه بین شهرهای کانادا تقسیم می‌شود. پیش بینی می‌شود تا یک دهه آینده مالیات کالا و خدمات از ۷۰۰ میلیون دلار فعلی به ۷ میلیارد دلار برسد. در سیاست‌های جدید دولت فدرال که در سال ۲۰۰۴ ابلاغ شد، دولت به همراه استان، بخش و شهرداری با یکدیگر کار می‌کنند تا استراتژی‌های بلندمدت را برای بهبود وضعیت شهرها پیش ببرند.



کانادا

در ۵ سال آینده، دولت کانادا ۹ میلیارد دلار برای شهرداری‌ها در راستای حمایت از برنامه‌های زیست محیطی به طور ساختاری فراهم می‌کند. این طرح‌های ساختاری شامل طرح‌های مربوط به حمل و نقل عمومی، آب و فاضلاب و ... است که در آن به طور مثال ۳۵۰ میلیون دلار برای مدرن کردن و توسعه سیستم حمل و نقل تورنتو، ۱۰۳ میلیون دلار برای به روز کردن متروی مونترال و مبلغی هم برای مناسب سازی و زیرسازای بزرگراه‌ها و ... اختصاص می‌یابد.

توسعه پایدار محیط زیست یکی از مهم ترین اهداف پیش بینی شده دولت در اجرای سیاست‌های جدید در قبال شهرداری‌هاست که در کنار سیاست‌های ساخت مسکن و تجهیز زیرساخت‌ها قرار دارد. پایبندی به پروتکل "کیوتو" که درباره جلوگیری و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای است از عواملی که دولت با تعهد به آن خواستار رسیدن به توسعه پایدار زیست محیطی است.

کانادا



تمام شهرداران شهرهای کانادا از وزیر دارایی دولت برای اعمال بودجه بسیار خوب برای شهرداری‌ها تشکر کردند. طبق بودجه سال ۲۰۰۶-۲۰۰۵ دولت فدرال کانادا، ۱/۵ درصد از قیمت هر لیتر بنزین را به عنوان درآمد مالیاتی به شهرداری‌ها اختصاص دارد که در کل رقم ۶۰۰ میلیون دلار کانادا در سال می‌شود. در تقسیم بندی این رقم به طور مثال به شهری مانند "اتاوا" رقمی معادل ۱۵ میلیون دلار اختصاص پیدا کرد.

هم اکنون از هر لیتر بنزین ۱۰ سنت مالیات گرفته می‌شود؛ وزیر دارایی این اطمینان را به مدیران شهرداری‌ها داد که این رقم در سال ۲۰۱۰ برای هر شهر به ازای هر لیتر بنزین ۵ سنت می‌شود که در مجموع به رقم ۲ میلیارد دلار در سال می‌رسد.

«آن مک لین» شهردار شهر نیوگلاسکو و رئیس فدراسیون شهرداران کانادا می‌گوید: «نیاز به سرمایه گذاری دوباره در شهرها و تعیین منابع مالی جدید به شدت احساس می‌شود که تصمیم جدید دولت آن را محقق کرد.» او در ادامه می‌افزاید: «در بودجه سال ۲۰۰۶ - ۲۰۰۵ شهرهای کانادا، دولت مشارکت خود را با شهرداری‌ها تثبیت کرد.»

وی معتقد است: «این موضوع به این معناست که ما به طور بسیار نزدیکی با دولت فعالیت می‌کنیم تا مشکلات در شهرها و جوامع خود را برطرف کنیم؛ با یکدیگر می‌توانیم بسیاری از کمبودهای زیرساختی شهرداری‌ها را حل کنیم؛ با یکدیگر می‌توانیم تأثیر گذاری سیستم حمل و نقل در شهرها را تضمین کنیم و با یکدیگر می‌توانیم اهداف دسترسی به مسکن برای افراد نیازمند را محقق کنیم.» طبق بودجه سالانه شهرداری شهرهای کانادا، بودجه ۶۰۰ میلیون

ترجمه: فرشته فرشادچم

منبع:

<http://www.citymayors.com>



نصف دولت، نصف شهرداری در بودجهی شهر لندن

به دست می‌آید. خودکفایی شهرداری‌ها در لندن موضوعی طرد شده است و شهرداری لندن تحت کمک‌های دولتی قرار دارد و دولت در سال گذشته ۴ میلیارد پوند در اختیار شهرداری لندن گذاشت تا برخی پروژه‌ها را اجرایی کند.

این شهر دارای دو گونه بودجه است، بودجه مرکزی به مبلغ ۵ میلیارد پوند و بودجه مناطق که ۹ میلیارد پوند است و هر ساله در ماه فوریه نهایی می‌شود. تمام جزئیات بودجه این شهر در سایت شهرداری آن منتشر می‌شود تا شهروندان به طور دقیق و ریز از کوچک ترین مسائل پیش بینی شده در بودجه عملیاتی شهر خود آگاه شوند.

زیرساخت‌ها در لندن کامل است؛ بنابراین این بودجه بیش تر برای اقدامات مربوط به اداره شهر و کارهای رفاهی هزینه می‌شود. منبع درآمدی دیگری که شهرداری لندن به خوبی از آن بهره برده است، گرفتن مالیات بر درآمد است. مالیات حدود ۱۹ درصد از کل هزینه زندگی یک شهروند لندن را از بدو تولد تا مرگ تشکیل می‌دهد. مالیات و عوارض بالا در لندن، همچنین کمک‌های دولتی عمده ترین منابع درآمدی شهرداری لندن است.

قرار است المپیک ۲۰۱۲ در لندن برگزار می‌شود؛ به این منظور از هم‌اکنون هر سال درصدی به مالیات‌های شهری اضافه شده است تا با برگزاری این رویداد عظیم ورزشی سود حاصل از آن به طور گسترده به شهر برگردد. اخذ این مالیات تا سال ۲۰۰۹ ادامه دارد و بعد از آن قطع می‌شود.

لندن با بیش از ۲ هزار سال قدمت، ۵۰ نژاد و فرهنگ مختلف را در خود جای داده است. رد پای تاریخ کهن شهر در جای جای لندن به چشم می‌آید و مدیریت موفق شهری این کلان شهر و امدار تجربیات با ارزش گذشتگان است. مدیریتی که در طول سالیان دراز شکل و چارچوب خود را پیدا کرد؛ به طوری که هم اکنون این شهر بعد از توکیو، دومین شهر گران دنیا است. لندن به عنوان بزرگ ترین مرکز اقتصادی و تجاری در اروپا شناخته می‌شود. مرکز مالی لندن که به اختصار "سیتی" نامیده می‌شود، به عنوان گرانی گاه فعالیت‌های مالی جهان، بانک‌ها، بورس‌های اوراق بهادار، دلان کالا، بیمه‌گران، شرکت‌های حمل و نقل دریایی و... را جذب کرده، در خود گرد آورده است. تقریباً حدود ۵۰ درصد از بودجه شهر لندن از بودجه دولتی تأمین می‌شود و بقیه آن از منابع قابل تحصیل خود شهر لندن



۹۰ درصد درآمد شهرهای هلند را دولت تأمین می کند

هلند



برای هر منطقه شهرداری یک شورای شهر وجود دارد که از ۴۹ نفر تشکیل می شود. این شورا ده نفر را به عنوان هیأت مدیره تعیین می کند. اعضای هیأت مدیره، شهردار منطقه را انتخاب می کنند. شهردار شهر آمستردام را ملکه هلند منصوب می کند. شهردار رییس شورای شهر است و یکی از اعضا و رییس هیأت مدیره شهرداری نیز است. شهردار در جلسات هیأت مدیره شهرداری یک رأی دارد ولی در جلسات شورای شهر حق رأی ندارد و هر یک از اعضای هیأت مدیره مسؤول اداره شهرداری است.

ترجمه: محبوبه خوانساری

منبع: http://www.eur.nl/fileadmin/ASSETS/prospective/0708prospective_ihsundmaster.pdf

حکم سلطنتی لغو شود.

در کشور هلند شهرداری ها دارای سه رکن اصلی شورا، هیأت اجرایی و شهردار هستند. شوراها در هلند مرکب ۷ تا ۴۵ عضو هستند که مردم شهر آن ها را با رأی مستقیم و با سیستم رأی گیری نسبی انتخاب می کنند. احزاب سیاسی نیز کاندیداهای خود را در شورای شهر تعیین می کنند. دوره عضویت در شورا چهار سال است و شوراها باید دست کم ۶ بار در سال تشکیل جلسه دهند. ورود به جلسات شورا برای همگان آزاد است، مگر این که شورا تصمیم بگیرد که پشت درهای بسته جلسه را تشکیل دهد.

شخص شهردار اختیارات ویژه ای دارد؛ از جمله این که شهردار رییس پلیس شهر بوده و مسؤول حفظ نظم و قانون در شهر است. شهردار ضمن تماس با شهروندان، سازمان های دولتی، سازمان های اجتماعی و سازمان های تجاری نقش عمده ای را در مدیریت شهر ایفا می کنند. در آمستردام پایتخت هلند، تقسیمات شهرداری با رشد جمعیت تغییر می کند. معمولا برای هر یکصد هزار نفر از ساکنان شهر یک منطقه شهرداری منظور می شود و هر شهروند منسوب به یکی از مناطق است.

کشور هلند از ۷۱۴ شهرداری تشکیل شده است و حکومت های محلی هر یک شورای خاص خود را دارند که مردم آن ها را انتخاب کرده و هر یک در قلمرو خاص خود با نظارت مستقیم حکومت مرکزی و مطابق قانون اساسی کشور با استقلال نسبی فعالیت می کنند. در حدود ۹۰ درصد منابع مالی حکومت های محلی در هلند به طور مستقیم یا غیرمستقیم از منابع دولت مرکزی تأمین می شود. قسمت عمده این منابع از سهم شهرداری ها و از بودجه ای تأمین می شود که دولت به عنوان «موجودی شهرداری ها» از محل مالیات های جمع آوری کرده است. علاوه بر این، شهرداری ها دارای منابع درآمدی از طریق دارایی ها و املاک شهرداری، مالیات های محلی بر روی املاک، ساختمان ها و جهانگردان و نیز ارائه خدمات شهرداری هستند. نهادهای نظارتی بر روی سازمان های شهری هلند نظارت دارند؛ به طوری که بودجه و مالیاتی که در قوانین وضع شده، به علاوه تصمیمات مهم مالی استان ها و شهرداری ها باید برای تصویب به سطوح بالاتر منعکس شود؛ همچنین تصمیمات استان ها و شهرداری ها که خلاف منافع عمومی یا غیرقانونی باشد، می تواند به وسیله

شهرهای هند زیر چتر دولت

هندوستان



جمهوری فدرال هند هفتمین مساحت در بین کشورهای جهان را دارد و از ۳۲ ایالت تشکیل شده است. در هند ۱۲ کلان شهر و ۲۰۴ شهر با جمعیت بین یکصد هزار تا یک میلیون نفر وجود دارد.

در کشور هند، برنامه ریزی توسعه و مدیریت شهری برعهده دولت ایالتی است. دولت های ایالتی موظف اند تا قوانین خود را بر اساس قوانین برنامه ریزی و توسعه شهر و منطقه ای فدرال مطابقت دهند. قوانین ایالتی به وزیر توسعه شهری ایالتی قدرت تشکیل نهادهای برنامه ریزی و مدیریت ایالتی، منطقه ای، کلان شهری، شهری و واگذاری مسؤلیت ها را به آن ها می دهد. دولت مرکزی از راه غیرمستقیم؛ یعنی توزیع بودجه برنامه ریزی به ایالت ها و به طور مستقیم؛ یعنی تهیه قوانین برنامه ریزی توسعه برای الگو برداری ایالت ها در برنامه ریزی فضایی شرکت می کند. نهادهای برنامه ریزی در این سطح شامل



کل مدیریت حکومت‌های محلی از سه جزء شورای شهرداری، کمیته دایمی و نماینده شهرداری تشکیل می‌شود. قسمت عمده وظیفه مدیریت حکومت‌های محلی به وسیله کمیته دایمی (اجرایی) صورت می‌گیرد و از وظایف این کمیته رسیدگی به وضع مالی، مالیاتی، کسب منابع درآمدی، ارایه خدمات بهداشتی و آموزشی است.

در این کشور مالیات‌های ملی به حکومت‌های محلی تخصیص داده نمی‌شود، ولیکن از مقامات دولتی وام و کمک‌های بلاعوض دریافت می‌شود و در مجموع کمک‌های دولتی در حدود ۵۰ درصد منابع مالی حکومت‌های محلی را تأمین می‌کند. کمک‌های مالی دولت از راه کمک‌های بلاعوض دولتی برای آموزش و پرورش و اعطای سهمی به حکومت‌های محلی از راه جمع آوری پاره ای از مالیات‌ها برای دولت صورت می‌گیرد.

حکومت‌های محلی خود از طریق وضع مالیات‌های محلی و عوارض بقیه نیازهای مالی خود را تأمین می‌کنند. این مالیات‌ها عبارت‌اند از: مالیات بر املاک، خیابان‌ها، آب، فاضلاب، حفاظت از ساختمان، روشنایی، آتش سوزی، زیارت، حرفه‌ها، تجارت، اشتغال، آگهی، تئاتر، سینما، سیرک، کارناوال، حیوانات، ارابه‌ها، خودروها، قایق‌ها و غیره.

برگردان: محبوبه خوانساری

منبع: <http://delhigovt.nic.in/index.asp>

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/110770/hyderabad/paperhyderabad.htm>



نشینی و ارایه خدمات به فهرست مسؤولیت‌های شهرداری‌ها افزوده شده است و به علاوه، مسؤولیت تهیه و اجرای تهیه طرح‌های توسعه محلی بر عهده حکومت‌های محلی گذارده شده است.

اصولا در هند مسؤولیت نهایی ارایه خدمات محلی بر عهده حکومت‌های ایالتی است که به حکومت‌های محلی واگذار می‌شود؛ لیکن اصلاحیه ۷۴ قانون اساسی هند، عنوان می‌کند، قوه مجریه حکومت‌های ایالتی می‌توانند تا آن حد که مایل باشند به شهرداری‌ها اختیارات لازم را بدهند تا به صورت خودمختار قدرت عمل داشته باشند.

کمیسیون برنامه ریزی وزارت توسعه شهری و سازمان مرکزی برنامه ریزی شهری و منطقه ای است.

تمرکز اختیارات برنامه ریزی در سطح ایالتی باعث شده، حکومت‌های محلی ضعیف مانده و مشارکت مردمی در سطحی ضعیف انجام گیرد. با توجه به این مشکلات، در سال ۱۹۹۲ دولت مرکزی اقدام به انجام اصلاحاتی در قانون اساسی برای افزایش قدرت حکومت‌های محلی کرد. بر اساس اصلاحیه مواد ۷۳ و ۷۴ قانون اساسی، برنامه ریزی شهری از جمله اعمال مقررات کاربری زمین، بهبود وضعیت حاشیه

مقابله با ترافیک پکن به روش سئولی



کره جنوبی - سئول

مقامات خارجی و کارشناسانی که به این شهر سفر می‌کنند را به خود جلب کرده است و آن‌ها برای رفع این مشکل پیشنهادات و راه‌حلهایی ارایه داده‌اند. پس از برگزاری مسابقات جام جهانی فوتبال ۲۰۰۲ که ژاپن و کره به طور مشترک میزبانی آن را بر عهده داشتند، سیستم نصب مونیتور که به طور هم زمان وضعیت عبور و مرور وسایل نقلیه را در شهر سئول نشان می‌دهد مطرح شد. سیستم فوق به طور هم زمان وضعیت وسایل نقلیه عمومی و

طبق گفته یکی از مقامات کره‌ای، روش سئول در نشان دادن همزمان وضعیت ترافیک و حمل و نقل در خیابان‌ها بر روی مونیتورهایی که در اتاق‌های کنترل نصب شده است، می‌تواند برای مهار ترافیک پکن نیز به کار گرفته شود.

با نزدیک شدن به زمان بازی‌های المپیک ۲۰۰۸ که چین میزبانی آن را بر عهده خواهد داشت، مساله ترافیک تبدیل به یکی از معضلات اصلی شهر پکن شده است؛ به طوری که توجه



از ۵ روز کاری هفته به اجرا در آمد. دولت همچنین در کنار خیابانها برای کنترل شهروندان دوربینهای مدار بسته ای نصب کرده است و کسانی که قانون فوق را رعایت نمیکنند برای تشویق مشمول معافیت از مالیات می شوند.

در ساعت های اوج ترافیک، سرعت حرکت خودروها در جاده های اصلی به کم تر از ۲۵ کیلومتر در ساعت می رسد. رفت و آمد روزانه در شهر به طور متوسط ۴۰ تا ۶۰ دقیقه از وقت شهروندان را در هر روز به خود اختصاص می دهد.

اتوبوس ها را در اتاق کنترل به تصویر می کشد و امکان کنترل معابر و این که در چه مناطقی از شهر ازدحام برای استفاده از این وسایل بیش تر است را فراهم می کند. بدین ترتیب با به کارگیری این وسیله می توان وضعیت حمل و نقل عمومی را در شهر سر و سامان داد. برای کاهش تعداد ماشین ها در خیابانها و حل مشکل ترافیک معاون شهردار سئول قانونی را وضع کرد که به موجب آن اتومبیلها در مدت بازی های جام جهانی یک روز در هفته را مجاز به تردد در خیابانها نبودند. از آن پس منع رفت و آمد خودروها برای تنها یک روز



کره جنوبی

ترجمه: فرشته فرهادچم

منبع: <http://www.ebeijing.gov.cn>

فناوری جدید و اعتراض وسیع تاکسی داران نیویورک

از اعتصاب تنها ۱۸ درصد کاهش یافته بود، اما سخنگوی اتحادیه کارگران تاکسی رانی نیویورک این سخنان را تبلیغاتی می خواند. وی معتقد است ناظران این اتحادیه تخمین زده اند که از ۱۳ هزار تاکسی اتحادیه تنها یک هزار و سیصد تاکسی در خیابانهای شهر تردد می کردند و این سخنان در حالی اتفاق افتاد که رقیب این شرکت، یعنی فدراسیون ایالتی رانندگان تاکسی نیویورک اعلام کرد که ۶ هزار تاکسی دار این شرکت در مقابل این اعتصاب می ایستد و به شهر خدمات رسانی می کند. سخنگوی این

شدند که ۹۰ درصد تاکسی های این اتحادیه موتورهای خودرویی خود را در این دو روز خاموش کرده اند، در حالی که بلومبرگ شهردار نیویورک این رانندگان را متضرر عنوان کرد.

شهردار نیویورک با تدابیر جانبی ای که برای اعتصاب پیش بینی کرده بود در یک کنفرانس خبری گفت: «اعتصاب محدودترین و کم ترین تاثیر منفی را روی شهر داشت.»

به گفته بلومبرگ تعداد تاکسی ها به نسبت هفته قبل



ایالات متحده آمریکا - نیویورک

اعتصاب تاکسی داران مدتی است. در شهر نیویورک آمریکا باب شده است، به طوری که از سال گذشته و در زمانی که زمزمه های نصب سیستم ردیاب سراسری (GPS) و سیستم های مدرن دیگر در تاکسی های این شهر سر زبانها آمد، زمزمه های اعتصاب و اعتراض هم شنیده شد تا این که مایکل بلومبرگ شهردار این شهر اعلام کرد همه تاکسی های زرد رنگ این شهر باید تا اول اکتبر (۹ مهر) مجهز به این فناوری های جدید شوند. شهردار نیویورک وقتی متوجه تهدید به اعتصاب رانندگان این شهر با بهانه کاهش آزادی شخصی و درآمد در صورت نصب این سیستم شد، تاکید کرد که از تصمیم اجرایی کردن نصب دستگاه های کارت خوان اعتباری و وسایل و تجهیزات ویدئویی در تاکسی ها کوتاه نمی آید. وی که در مقابل تهدید به اعتصاب دو روزه اتحادیه کارگران تاکسی رانی نیویورک قرار داشت، اعلام کرد: «هر کاری که انجام دهند، به ضرر خودشان است.» اما در اوایل مهر ماه این گروه تهدید خود را اجرایی کردند و در اطلاعیه ای، اعتصاب را موفقیت آمیز دانستند و مدعی



ایالات متحده آمریکا - نیویورک



از ۵ روز کاری هفته به اجرا در آمد. دولت همچنین در کنار خیابانها برای کنترل شهروندان دوربینهای مدار بسته ای نصب کرده است و کسانی که قانون فوق را رعایت نمیکنند برای تشویق مشمول معافیت از مالیات می شوند.

در ساعت های اوج ترافیک، سرعت حرکت خودروها در جاده های اصلی به کم تر از ۲۵ کیلومتر در ساعت می رسد. رفت و آمد روزانه در شهر به طور متوسط ۴۰ تا ۶۰ دقیقه از وقت شهروندان را در هر روز به خود اختصاص می دهد.

اتوبوس ها را در اتاق کنترل به تصویر می کشد و امکان کنترل معابر و این که در چه مناطقی از شهر ازدحام برای استفاده از این وسایل بیش تر است را فراهم می کند. بدین ترتیب با به کارگیری این وسیله می توان وضعیت حمل و نقل عمومی را در شهر سر و سامان داد. برای کاهش تعداد ماشین ها در خیابان ها و حل مشکل ترافیک معاون شهردار سئول قانونی را وضع کرد که به موجب آن اتومبیل ها در مدت بازی های جام جهانی یک روز در هفته را مجاز به تردد در خیابان ها نبودند. از آن پس منع رفت و آمد خودروها برای تنها یک روز



کره جنوبی

ترجمه: فرشته فرهادچم

منبع: <http://www.ebeijing.gov.cn>

فناوری جدید و اعتراض وسیع تاکسی داران نیویورک

از اعتصاب تنها ۱۸ درصد کاهش یافته بود، اما سخنگوی اتحادیه کارگران تاکسی رانی نیویورک این سخنان را تبلیغاتی می خواند. وی معتقد است ناظران این اتحادیه تخمین زده اند که از ۱۳ هزار تاکسی اتحادیه تنها یک هزار و سیصد تاکسی در خیابان های شهر تردد می کردند و این سخنان در حالی اتفاق افتاد که رقیب این شرکت، یعنی فدراسیون ایالتی رانندگان تاکسی نیویورک اعلام کرد که ۶ هزار تاکسی دار این شرکت در مقابل این اعتصاب می ایستد و به شهر خدمات رسانی می کند. سخنگوی این

شدند که ۹۰ درصد تاکسی های این اتحادیه موتورهای خودروی خود را در این دو روز خاموش کرده اند، در حالی که بلومبرگ شهردار نیویورک این رانندگان را متضرر عنوان کرد.

شهردار نیویورک با تدابیر جانبی ای که برای اعتصاب پیش بینی کرده بود در یک کنفرانس خبری گفت: «اعتصاب محدودترین و کم ترین تاثیر منفی را روی شهر داشت.»

به گفته بلومبرگ تعداد تاکسی ها به نسبت هفته قبل



ایالات متحده آمریکا - نیویورک

اعتصاب تاکسی داران مدتی است. در شهر نیویورک آمریکا باب شده است، به طوری که از سال گذشته و در زمانی که زرمه های نصب سیستم ردیاب سراسری (GPS) و سیستم های مدرن دیگر در تاکسی های این شهر سر زبان ها آمد، زرمه های اعتصاب و اعتراض هم شنیده شد تا این که مایکل بلومبرگ شهردار این شهر اعلام کرد همه تاکسی های زرد رنگ این شهر باید تا اول اکتبر (۹ مهر) مجهز به این فناوری های جدید شوند. شهردار نیویورک وقتی متوجه تهدید به اعتصاب رانندگان این شهر با بهانه کاهش آزادی شخصی و درآمد در صورت نصب این سیستم شد، تاکید کرد که از تصمیم اجرایی کردن نصب دستگاه های کارت خوان اعتباری و وسایل و تجهیزات ویدئویی در تاکسی ها کوتاه نمی آید. وی که در مقابل تهدید به اعتصاب دو روزه اتحادیه کارگران تاکسی رانی نیویورک قرار داشت، اعلام کرد: «هر کاری که انجام دهند، به ضرر خودشان است.» اما در اوایل مهر ماه این گروه تهدید خود را اجرایی کردند و در اطلاعیه ای، اعتصاب را موفقیت آمیز دانستند و مدعی



ایالات متحده آمریکا - نیویورک



آن‌ها معتقدند که با این فناوری جدید تحت نظارت دائمی هستند که تاثیر روانی بدی روی آن‌ها می‌گذارد.

برگردان: محبوبه خوانساری

<http://www.nytimes.com>

منبع:

اعتباری ۵ درصد از هر کرایه را کم می‌کند. آن‌ها معتقدند، تلویزیون‌های نصب شده در صندلی عقب تاکسی‌ها که هم آگهی پخش می‌کند و هم سرگرم‌کننده است، مسافران را آزار می‌دهد و موجب حواس پرتی رانندگان می‌شود. گرچه شهردار نیویورک بحث درباره موضوعات مورد نظر اتحادیه درباره این فناوری را رد می‌کند اما این گروه امیدوار است که این اعتصاب زمینه‌های گفت‌وگو با مدیران شهری را فراهم کند. فرهاد بوکانی نزدیک ۲۰ سال است که در نیویورک تاکسی دار است و در این اعتصاب حضور دارد. او معتقد است با وجود ضرری که در این اعتصاب کرده است اما از رانندگان تاکسی حمایت می‌کند. وی می‌گوید: «آن‌ها در تشیی تازه هستند که شاید نتیجه‌ای هم نداشته باشد، اما در نهایت عموم مردم را متوجه خود خواهد کرد.»

اتحادیه هم گفت: «دلیلی برای اعتصاب وجود ندارد.» او اضافه کرد: «حدس من این است که ۲۵ درصد این رانندگان افراطی هستند و جایگاه آن‌ها تنها اعتصاب، اعتصاب و اعتصاب به جای کلام درست است.»

شهردار نیویورک در تدبیری برای مقابله با این اعتصاب برخی از تاکسی‌ها را با نرخ ثابت ۱۰ دلار در نواحی شهر گسیل داد و اتوبوس‌ها هم به کمک آمدند، اما مسافران همیشه تاکسی با صف‌های طولانی مواجه شدند. یکی از مسافران با نگاه خوشبینانه گفت: «صف تاکسی به مانند روزهای بارندگی بود و زیاد ناراحت کننده نبود.» اما مسافر دیگری معتقد است که ۳۰ دقیقه معطل تاکسی شده است. اتحادیه کارگران تاکسی رانی نیویورک GPS را مهمان ناخوانده می‌نامد و معتقد است که دستگاه‌های کارت خوان

رسیدگی به شهرها؛ یعنی حفظ امنیت شهروندان

بنابر گفته یکی از سخنرانان، در کانادا ۷۵ درصد خدمات شهرها را شهرداری‌های ارائه می‌کنند. در حالی که تنها ۲۵ درصد از درآمد مالیاتی به آن‌ها تعلق می‌گیرد. و اوتاوا، پایتخت کانادا، با مازاد بودجه مواجه شده، اما شهرهای این کشور قادر به حل معضلات مالی خود نیستند. این ناهماهنگی‌ها موجب بدتر شدن وضعیت شهرها خواهد شد که این امر بیش از ۱۰ سال است مورد اختلاف سیاست مداران در این کشور است. با این حال، در پیام نخست‌وزیر کانادا، استفان هارپر، به این نشست، اشاره‌ای به مشکلات شهرهای کانادا نشد. به جای آن، بر لزوم ایجاد امنیت که به گفته وی پس از یازده سپتامبر، اولویت ملی کانادا است، تاکید کرد. اما همچنان که جرارد ترمبلی، شهردار مونترآل، تاکید کرد؛ ترورسیم ناشی از عواملی است که بسیاری از آن‌ها به طور مستقیم، به از بین رفتن وضعیت سیاسی و اجتماعی شهرها بستگی دارند. توجه داشته باشید که به صورت هفتگی به اندازه شهری یک میلیون نفری به جمعیت زمین افزوده می‌شود و این امر خود وضعیت مشکلات را روشن‌تر می‌کند.

ترمبلی می‌گوید: رسیدگی به شهرها عین مراقبت از شهروندان آن است؛ جایی که آن‌ها زندگی می‌کنند. همه شهرها مشکلات مشابهی دارند. ما نمایندگان واقعی مردم هستیم، اما هنوز هم باید دولت‌ها و موسسات را متقاعد کنیم که ما هم وجود داریم.

کنند. بسیاری از سخنرانان از کشورهای؛ مانند افغانستان، هند و کره جنوبی. یکی از سخنرانان کانادایی به نام پات جاکوسون از مقامات حمل و نقل و نکور به خط‌راه آهن ۵ میلیون دلاری اشاره کرد که با مشارکت ۵ شرکت دولتی و خصوصی احداث شده بود. او افزود: "این پروژه یک تغییر کلی به شمار می‌رود. دیگر نمی‌توان به تنهایی بر روی ساختار حمل و نقل شهری سرمایه گذاری کرد. مشارکت بخش‌های خصوصی برای توسعه شهرها دیگر یک نظریه نیست، یک ضرورت است. باید دیدگاه سنتی خود را در مورد تأمین اعتبارات پروژه‌ها تغییر داد. در حال حاضر سهم بیش تری از سرمایه‌گذاری از طرف استفاده‌کنندگان از خدمات تأمین می‌شود."

وزیر امور شهری افغانستان، یولف پشتون نیز دیدگاه‌های خود را در این نشست بیان کرد. کابل، پایتخت افغانستان در سال ۱۹۹۹ دارای جمعیت ۸/۱ میلیونی بود که این میزان در حال حاضر به ۴ میلیون نفر رسیده است. حدود ۶۵ درصد ساکنان جدید در "جوامع غیررسمی" در اطراف شهر زندگی می‌کنند که در عمل از خدمات شهری محروم‌اند. به گفته یوسف پشتون آن‌ها نتوانسته‌اند، بر روی زیر ساخت‌های شهری سرمایه‌گذاری کنند و بازسازی شهرهای آسیب‌دیده از جنگ افغانستان به سرمایه‌ای بیش از ۲۷ میلیون دلار نیاز دارد.

همچنان که در نشست جهانی شهرهای سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۶ بارها شنیده می‌شد، شهرها در سراسر جهان با مشکلات مالی و سرمایه‌گذاری زیادی مواجه هستند. این وضعیت برای شهرهای ثروتمند، فقیر، بزرگ و کوچک وجود دارد. دولت‌های ملی و محلی با عدم توجه به شهرها، آن‌ها را وادار به حفظ و استفاده از منابع مالیاتی برای اجرای اهداف خود می‌نمایند. مشکل این جاست که بیش از نیمی از جمعیت زمین در شهرها زندگی می‌کنند که بیش از یک میلیارد نفر از آن‌ها در مناطق فقیرنشین و حاشیه شهرها به سر می‌برند. در ۱۰ سال آینده تعداد این افراد به ۲ میلیارد نفر خواهد رسید. بدین ترتیب وخامت اوضاع بیش تر خواهد شد. همه جای دنیا، زیر ساخت‌های شهری در حال بدتر شدن است و حتی دسترسی به آب و هوای پاکیزه و امنیت سخت تر می‌شود.

به همین خاطر بود که بسیاری از جلسات این نشست جهانی به مسائل مربوط به اقتصاد شهری اختصاص یافت. شهرداران، وزیران، مقام‌های دولتی و بانک‌داران از سرتاسر دنیا گرد هم آمده بودند تا دیدگاه‌های خود را در مورد مسائل مالی بیان کنند. هر چند تجربه‌های آن‌ها بسیار گسترده و متنوع بود، اما به نظر می‌رسید که یک نظر مشترک بین آن‌ها وجود دارد: آینده در گرو مشارکت بخش خصوصی است. هر چند این چیزی نبود که کانادایی‌ها منتظر شنیدنش باشند، اما بهتر است به این امر عادت



طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین - تهران

شیوهی تحلیل فنی - اقتصادی و راهبردی طرح‌های عمران شهری

**تجربه‌ی طرح توسعه و ساماندهی
میدان امام حسین و بافت‌های
فرسوده‌ی محدوده پیوسته به آن**

□ دکتر مصطفی عباس زادگان

استادیار گروه شهرسازی دانشگاه علم و صنعت ایران

□ علی اصغر بدری

کارشناس ارشد شهرسازی و کارشناس اقتصاد شهری

چکیده

تهیه یک طرح دقیق و کارشناسانه، شرط لازم موفقیت یک طرح است ولی شرط کافی تحقق طرح، به دقت نظر مشاور در شیوه تحلیل های فنی - اقتصادی و هدایت آن طرح باز می گردد. در این زمینه مقاله حاضر در صدد است تا با استناد به یک نمونه عینی، شیوه تحلیل فنی - اقتصادی و هدایت طرح های عمران شهری را تشریح کند. اولین مبحث از موضوع به تهیه «برنامه اجرایی و تحلیل اقتصادی» طرح باز می گردد. در این بخش از مطالعات باید یک جدول زمان بندی از اجرای طرح ارائه داد و با استناد به این جدول، به شیوه گزارش های امکان سنجی، طرح را از نظر اقتصادی تحلیل کرد. تحلیل اقتصادی ضمن ارائه ارزش حال طرح و روشن کردن میزان سود و زیان آن از روی هزینه ها و درآمدهای واقعی، زمینه را برای بودجه بندی طرح و مشخص کردن سهم دستگاه ها فراهم می دارد. مجموع این عوامل تعیین کننده برنامه زمانی و بودجه ای مجری طرح خواهد بود. دومین بخش از موضوع در قالب هدایت

طرح، به مکانیسم اجرایی آن می پردازد که در پی تدوین سازمان طرح است. این سازمان باید مشخص کند که تشکیلات اجرایی کار چگونه عمل می کند و نظارت، هماهنگی، تصمیم سازی، برنامه ریزی و تدوین برنامه های اجرای پروژه ها برای طرح چگونه صورت می پذیرد. آخرین موضوع مساله تحقق پذیری طرح است. مواردی نظیر «امکان پذیری و واقع گرایی طرح»، «برنامه ریزی مشارکتی و مشارکت پذیری طرح»، «سیاست های انگیزش مشارکت نهادها و دستگاه های ذی مدخل»، «نحوه بازنگری و به روزرسانی طرح» و «نحوه نظارت بر اجرای طرح» مواردی هستند که در این بخش مورد بررسی قرار می گیرند.

واژگان کلیدی: برنامه اجرایی، زمان بندی اجرایی، توجه اقتصادی، ارزش حال، بودجه بندی، مکانیسم اجرایی، سازمان اجرایی، نظام خودکنترلی، تحقق پذیری، امکان پذیری، برنامه ریزی مشارکتی، مشارکت پذیری، بازنگری و به روزرسانی



مقدمه

این مقاله در صدد است تا با بررسی یک نمونه مورد مطالعه، «شیوه تحلیل فنی - اقتصادی و هدایت طرح های عمران شهری» را بیان کند. در این زمینه به عنوان نمونه مورد مطالعه، «طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافصل آن» برگزیده شده که بر اساس قرارداد منعقد شده فی مابین شهرداری منطقه ۷ تهران و مهندسین مشاور فجر توسعه (وابسته به جهاد دانشگاهی دانشگاه علم و صنعت ایران) در سال ۱۳۷۴ تدوین گشته است.

همان گونه که از عنوان این طرح بر می آید، این طرح از یک سو در صدد ساماندهی بافت های فرسوده محدوده بلافصل میدان امام حسین و از سوی دیگر در پی توسعه شهری با استفاده از ظرفیت های موجود برآمده و در این ارتباط، تامین اهداف «ارتقای کیفیت زندگی ساکنان محدوده» و «تقویت جایگاه و نقش میدان امام حسین به عنوان یک فضای شهری در نظام فعالیت شهر» را در دستور کار خود قرار داده است.

طرح های عمران شهری از نوع «طرح های توسعه ای» ۱ به شمار می روند. به طور کلی تهیه یک طرح دقیق و کارشناسانه، تنها شرط لازم تحقق آن طرح است و این در حالیست که شرط کافی تحقق این طرح ها، به مقوله دقت نظر تدوین کنندگان آنها در تهیه تحلیل های فنی - اقتصادی و هدایت این طرح ها باز می گردد. این مساله که چندین بار در طرح های عمران شهری مورد مذاقه بوده، در شرح خدمات طرح مزبور نیز از سوی کارفرما مورد توجه ویژه قرار گرفته و مشاور نیز بخش «برآورد اقتصادی و هدایت طرح» را با حساسیت و دقت بالایی تدوین کرده است.

مقاله حاضر به منظور تئوریزه کردن و انتقال تجربه «شیوه تحلیل فنی - اقتصادی و هدایت طرح های عمران شهری» در «طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافصل آن»، مساله را در ۴ فصل ارائه می دارد که فصل اول آن به «بررسی نتایج مطالعات و طرح پیشنهادی» می پردازد. سه فصل بعدی عبارتند از «برنامه اجرایی و تحلیل اقتصادی»، «مکانیسم اجرایی» و «تحقق پذیری» طرح که شیوه هدایت این طرح در زمان اجرای آنرا تدوین می کنند.

گفتنی است که مقوله «تحلیل فنی - اقتصادی» که تحت عناوین «توجیه فنی - اقتصادی» یا «امکان سنجی» طرح شناخته می شود، زیربنای مطالعات هدایت طرح را تشکیل می دهد که در فصل «برنامه

اجرائی و تحلیل اقتصادی طرح» مورد توجه قرار می گیرد. در این زمینه نمودار شماره ۲، روند تدوین مطالعات هدایت طرح های عمران شهری را نشان می دهد:

۱- بررسی نتایج مطالعات و طرح پیشنهادی:

میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافصل آن از نظر جغرافیایی در مرکز شرق تهران و در محل تلاقی سه حوزه مرکزی، شرقی و جنوبی شهر تهران واقع شده است که بین سه منطقه شهرداری مناطق ۷، ۱۲ و ۱۳ مشترک است (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۱، جلد ۱، تیرماه ۱۳۸۴: ۲۷). در این زمینه نقشه شماره ۱، جایگاه محدوده مورد مطالعه را نسبت به محدوده فراگیر و شهر تهران به نمایش می گذارد:

۱-۱- نتایج بررسی ساختار اجتماعی، اقتصادی و کالبدی بافت:

ذیلا مهمترین نتایج بررسی موضوع موجود ساختار اجتماعی، اقتصادی و کالبدی محدوده مورد مطالعه، ارائه می گردد: جمعیت: بر اساس نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵، جمعیت محدوده مورد مطالعه برابر ۲۵۱۱۵ نفر بوده است (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۱، جلد ۲، تیرماه ۱۳۸۴: ۱۰). نظر به اینکه محدوده مورد مطالعه از ۹۱ هکتار مساحت برخوردار است، تراکم ناخالص جمعیتی آن برابر ۲۷۶ نفر بر هکتار محاسبه می شود که از متوسط تراکم محدوده فراگیر بیشتر است (همان منبع: ۳۰). ساختار اجتماعی: بررسی های میدانی مشاور حکایت از آن دارد که محدوده مورد مطالعه از حیث قومیتی، همگن محسوب نمی گردد و اقوام متنوع و مختلفی را در خود جای داده است (همان منبع: ۳۸). از سوی دیگر ۵۶.۱ درصد از خانوارها تمایل به ترک محله را داشته اند که این دو مساله از لحاظ اجتماعی، به منزله مهاجر فرست بودن این محدوده، جایگزینی گروه های جدید و ضعیف بودن تعلق مکانی در آن است (همان منبع: ۴۸).

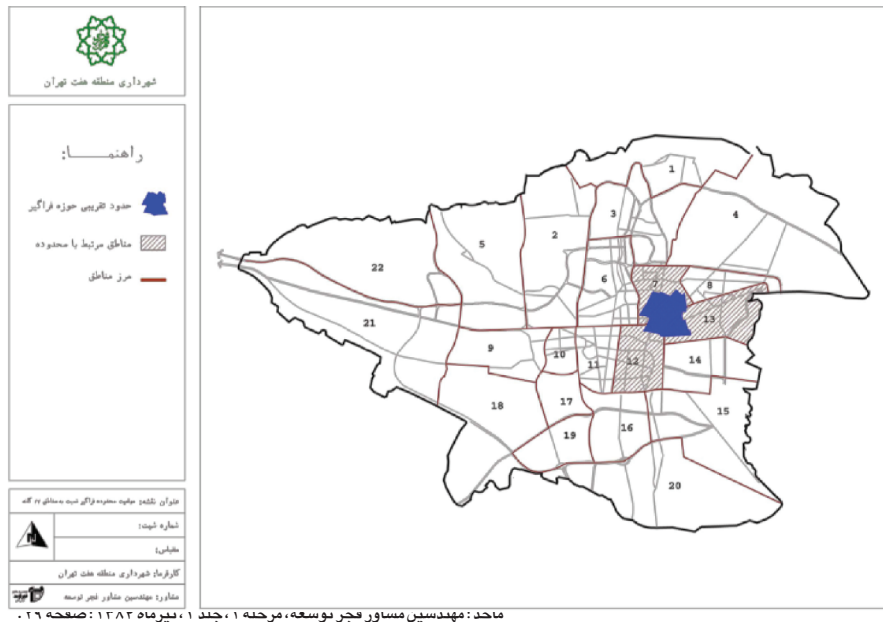
همچنین نتایج مطالعات اجتماعی بیانگر آن است که ۶۷ درصد خانوارهای ساکن، از طبقات پایین و یا متوسط رو به پایین شهری محسوب می گردند (همان منبع: ۶۳). بر اساس مطالعات مزبور، میزان آسیب های اجتماعی نظیر اعتیاد، سرقت و مفاسد اجتماعی بسیار زیاد است و بافت از ازدحام و مشاغل غیررسمی رنج می برد (همان منبع: ۷۴-۷۳). با توجه به نتایج حاصله از مطالعات اجتماعی، شرایط اجتماعی حاکم بر بافت در شان نام این میدان نیست و ضرورت

نمودار شماره ۱- روند تدوین مطالعات هدایت طرح های عمران شهری





نقشه شماره ۱: جایگاه محدوده مورد مطالعه



در سطح منطقه و ناحیه ارزیابی شده است (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۲ و ۳، تیرماه ۱۳۸۴: ۵۰-۴۹).

در این بین کاربری های واقع در هر یک از این پهنه ها هستند که سطح عملکرد آنها را مشخص می کنند. در این ارتباط، علاوه بر عنصر شاخصی همچون مسجد امام حسین با عملکرد شهری، یک سری راسته های تجاری با فعالیت سمساری، فروش لباس سربازی، فروش موتور سیکلت، البسه فروشی، بنگاه اتوموبیل، عرضه میوه و تره بار و چوب فروشی شناسایی شده است که عمدتاً در سطح شهر یا منطقه به فعالیت می پردازند و نقش اقتصادی محدوده را رقم می زنند (همان منبع: ۵۷-۵۳).

کاربری ها: بر اساس نتایج مطالعات کالبدی طرح، در محدوده مورد مطالعه ۵۰.۴۵ درصد کاربری ها به مسکونی و ۲۷.۸ به راه، ۸.۳ درصد به تجاری، ۳.۴ به کارگاهی، ۲۰.۴۶ درصد به آموزشی و کمتر از ۲ درصد به سایر کاربری ها تعلق دارد (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۱، جلد ۱، تیرماه ۱۳۸۴: ۳۷).

از مقایسه سرانه های موجود در بافت با سرانه های مندرج در طرح جامع سال ۱۳۷۱ شهر تهران موسوم به طرح آتک، مشخص شد که در مجموع بافت ۴۶۳۵۵ متر فضای آموزشی، ۱۹۱۷ متر فضای فرهنگی، ۱۶۱۱ متر فضای مذهبی، ۳۵۴ متر فضای پذیرایی، ۷۸۵ متر فضای درمانی، ۱۰۶۰۰ متر فضای بهداشتی، ۲۶۸۵ متر فضای ورزشی و ۶۵۲۰۳ متر فضای سبز کمبود دارد (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۲ و ۳، تیرماه ۱۳۸۴: ۶۰). ناپایداری اینبیه: مطالعات کالبدی طرح حاکی از آن است که ۴۵.۳ درصد کل اینبیه قابل نگهداری، ۱.۷۳ درصد در حال ساخت، ۱۴.۸ درصد نوساز، ۱۲.۸۴ مرمتی و ۲۵.۳۱ درصد تخریبی یا مخروبه بوده اند (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۱، جلد ۱، تیرماه ۱۳۸۴: ۵۴). علاوه بر آن ۴۲.۹۲ درصد بناها بیش از ۳۰ سال عمر دارند که این نرخ برای بناهای با عمر بین ۱۵ تا ۳۰ سال معادل ۳۰.۲۶ درصد محاسبه شده است (همان منبع: ۵۷). در این زمینه

مداخله مدیریت شهری را تایید می کند.

ساختار اقتصادی: مطالعات اقتصادی طرح نیز حکایت از آن دارد که متوسط درآمد خانوارهای ساکن در حد خط فقر است (همان منبع: ۱۵۸). در این محدوده، ارزش زمین مسکونی از متوسط شهر پایین تر است و این در حالیست که ارزش زمین و سرفقلی واحدهای تجاری از متوسط شهر بالاتر است. در این مسیر دلیل پایین بودن قیمت زمین مسکونی به عواملی نظیر ازدحام، همجواری نامناسب فعالیت ها و کیفیت پایین محله ارزیابی می شود. از طرف دیگر به دلیل مرکزیت بافت و موقعیت جغرافیایی آن، بافت از رونق تجاری برخوردار شده است که این مساله در قالب افزایش قیمت زمین و سرفقلی تجاری نمود یافته است (همان منبع: ۱۷۵-۱۷۱).

بررسی های مشاور بر اساس نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵ گویای این مساله است که به رغم بیشتر بافت های فرسوده، نرخ بیکاری در محدوده مورد مطالعه از متوسط شهر تهران در این سال کمتر بوده است. در این زمینه در سال ۱۳۷۵ متوسط نرخ بیکاری در شهر تهران برابر ۵.۸ درصد بوده و این در حالیست که این نرخ برای محدوده ۴.۴ درصد محاسبه شده است (همان منبع: ۳۹). از سوی دیگر در مقایسه با شهر تهران، متخصصان و نیروی کار ساده کمتری در بافت حضور دارند و در عوض تعداد حرفه مندان بافت نسبت به هر دو بیشتر است. در این زمینه ۶۶/۹ درصد شاغلان در بافت نیمه متخصص یا حرفه مند هستند که این نرخ به میزان ۵/۱ درصد از شهر تهران بیشتر است (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۱، جلد ۲، تیرماه ۱۳۸۴: ۱۸۸). علاوه بر آن، عمده نیروی انسانی ساکن بافت با نرخ ۶۲/۸ درصد، در بخش خدمات شاغل است که این نسبت نیز به میزان ۲۴.۵ درصد از متوسط شهر تهران بالاتر است (همان منبع: ۱۹۲-۱۹۱).

سطح عملکردی محدوده: بافت مورد نظر را از نظر سطوح عملکرد می توان به ۴ پهنه تقسیم کرد که اولین پهنه آن در سطح شهر و آخرین پهنه تنها در سطح محلی فعالیت دارد و عملکرد حوزه های دوم و سوم



یک فضای باز شهری انسان محور و استفاده از پتانسیل های این محدوده شهری در جهت توسعه آن توجه داشت. بدین منظور در مجموع ۳۱ پروژه عمومی و ۴ پروژه خاص عمران شهری در طرح در نظر گرفته شد که موقعیت استقرار و کاربری پیشنهادی این پروژه ها در نقشه شماره ۲ مشاهده می شود:

همچنین در این طرح به منظور نوسازی بافت و تجمیع قطعات، «پهنه های اصلی مداخله» و «اولویت های مداخله» مشخص و معیارها و ضوابط نوسازی و تجمیع قطعات ارائه شد (همان منبع: صص ۳۰-۱۵). از سوی دیگر در طرح پیشنهادی، با اتکاء به نتایج مطالعات حمل و نقل و ترافیک محدوده، سلسله مراتب معابر بافت مشخص و بر اساس آن، معابر بازطراحی شد (همان منبع: صص ۴۱-۳۷).

تصویر شماره ۱: طرح پیشنهادی برای احداث فضای باز شهری با محوریت مسجد امام حسین



ماخذ: مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۱، مهرماه ۱۳۸۴: صفحه ۱۱۹.

علاوه بر طرح هایی که با رویکرد ارتقای کیفیت زندگی در محدوده پیشنهاد شد، میدان امام حسین با تاکید بر «هویت بخشی به این میدان»، «تبدیل آن به یک فضای باز انسان محور شهری» و «استفاده از پتانسیل های این محدوده شهری در جهت توسعه این بافت»، طراحی شد. گام اول در این زمینه تبدیل مسجد امام حسین به عنوان بنای مسلط به میدان در جهت تعریف فضای باز شهری و هویت بخشی به آن بود. همان گونه که از تصویر شماره ۱ بر می آید، بدین منظور ساختمان جلوی مسجد حذف، بدنه بیرونی مسجد بازطراحی و یک

ارزیابی مشاور از عمر و کیفیت بنا بیانگر آن است که عمده بناهای واقع در بافت ناپایدار محسوب می شوند و نیاز به نوسازی دارند. ریزدانی: نکته قابل توجه دیگر اینکه قطعات واقع در این بافت نیز عمدتاً ریزدانه تشخیص داده شده اند. در این زمینه ۱۹.۲ درصد قطعات کمتر از ۵۰ متر، ۲۲.۹ درصد بین ۵۰ تا ۱۰۰ متر و ۳۱ درصد بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ متر مساحت داشته اند. بنابراین ۷۳.۲ درصد از قطعات بافت کمتر از ۱۵۰ متر مربع مساحت داشته اند. این نرخ برای قطعات با مساحت ۱۵۰ تا ۲۰۰، ۲۰۰ تا ۳۰۰، ۳۰۰ تا ۵۰۰، ۵۰۰ تا ۱۰۰۰ و بالاتر از ۱۰۰۰ به ترتیب برابر ۱۳.۹، ۸.۳، ۲.۷، ۱.۱ و ۰.۸ درصد بوده است (همان منبع: ۶۶). بر پایه مطالعات اجتماعی، اقتصادی و کالبدی، «میدان امام حسین و محدوده بلافصل آن» با توجه به شاخص های شهرسازی، یک بافت فرسوده و مساله دار محسوب می شود که بخشی از ناهنجاری ها به شرایط اجتماعی حاکم و بخش دیگر به فعالیت ها باز می گردد. بر این پایه می توان فرسودگی کالبدی حاکم بر بافت را نتیجه مستقیم عملکرد نابسامان اقتصادی و اجتماعی بافت دانست و از این رو مداخله مدیریت شهری برای ارتقای سطح کیفیت زندگی و رهایی بافت از فرسودگی، امر اجتناب ناپذیری تشخیص داده شد.

۲-۱- بررسی طرح پیشنهادی مشاور:

با توجه به ضرورت مداخله مدیریت شهری، مشاور نسبت به تهیه طرح پیشنهادی با ۲ هدف اصلی «ارتقای کیفیت زندگی ساکنان محدوده» و «تقویت جایگاه و نقش میدان امام حسین به عنوان یک فضای شهری در نظام فعالیت شهر» اقدام کرد (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۱، مهرماه ۱۳۸۴: ۵).

در این مسیر طرح مشاور سه رویکرد داشت که رویکرد اول آن به ارتقای کیفیت محلی برای ساکنان باز می گشت و می بایست کاربری های کمبود محدوده تامین و دسترسی ها اصلاح می شد. رویکرد دوم و سوم به بازطراحی میدان با تاکید بر هویت بخشی به آن به عنوان

نقشه شماره ۲: محدوده کالبدی پروژه های عمران شهری پیشنهادی



ماخذ: مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۱، مهرماه ۱۳۸۴: صفحه ۷.



تهیه گردد (برنس، ۱۳۸۴: ۱۸۶).

به طور کلی برنامه ریزی اجرایی یا برنامه ریزی عملیاتی بر اساس پیش بینی و دورنگری درباره اینکه برای رسیدن به هدف معین چه کاری، چگونه، در طی چه مدت زمانی و به وسیله چه افرادی باید انجام شود، استوار است (موسوی شاهرودی، ۱۳۸۳: ۵۵). این برنامه به طور معمول با تکیه بر سه عامل مجری، زمان و بودجه، تدوین می گردد. بر این اساس گام اول در برنامه ریزی اجرایی، زمان بندی اجرای طرح است که این امر مقدمات تحلیل اقتصادی مبتنی بر ارزیابی درآمدها و هزینه های واقعی طرح را مهیا می سازد. پس از انجام محاسبات تحلیل اقتصادی طرح، می توان صورت حساب سود و زیان و جدول بودجه بندی طرح را تدوین کرد. آخرین مرحله در برنامه ریزی اجرایی طرح نیز به مقوله تعیین سهم دستگاه های ذی مدخل در اجرای طرح بازمی گردد. ذیلا نتایج مطالعات طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلا فصل آن ارائه می گردد:

۱-۲- برنامه زمان بندی و مرحله بندی اجرایی طرح:

هر طرح دارای مراحل آغاز، جریان عمل و پایان است. «دوره اجراء» یا «دوره زندگی طرح»^۲ از نقطه آغازین آن شروع می شود و پس از طی مراحل و با انجام فعالیت هایی در یک نقطه دیگر که پایان طرح است،

صحن عمومی مشرف به میدان برای آن تعبیه شده است (همان منبع: صص ۶۹-۷۱).

در این طرح میدان از حالت یک «فلکه اتوموبیل محور» خارج و به یک «فضای شهری پیاده محور» مبدل شد. بدین ترتیب ترافیک ترافیکی موازی میدان جهت کاسته شدن بار ترافیکی میدان تکمیل شد و بخش قابل توجهی از ترافیک وسائط نقلیه با گسترش زیرگذر موجود، به زیر زمین منتقل شد. همچنین چند پایانه درون شهری و پارکینگ طبقاتی در حوالی میدان و یک پارکینگ زیر میدان به منظور نظم بخشیدن به ساختار حمل و نقل در محدوده پیشنهاد شده است. با این اقدامات زمینه برای تبدیل میدان به یک فضای باز شهری انسان محور مهیا شد. برای تحقق بخشیدن به این هدف، بخش قابل توجهی از میدان به مسیر پیاده اختصاص داده و کف سازی و محوطه سازی این مسیر به عنوان یک پروژه تعریف شد. در طراحی بدنه ها، بناهای قابل نگهداری مانند سینما تهران، فروشگاه قدس، پاساژ محسن و بانک ملی حفظ شدند و با هدف توسعه بافت و استفاده از پتانسیل های موجود، یک هتل در جنوب شرقی میدان به عنوان یک مجتمع اقامتی - پذیرایی و همچنین یک مجتمع تجاری- اداری در شمال میدان در نظر گرفته شد. در این ارتباط، تصویر شماره ۲ طرح اجرایی پیشنهادی میدان امام حسین نشان می دهد:

تصویر شماره ۲: طرح اجرایی پیشنهادی میدان امام حسین (دید از غرب)



ماخذ: مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۰۴، جلد ۰۱، مهرماه ۱۳۸۴: صفحه ۱۲۳.

به اتمام می رسد (همان منبع: ۱۸). چنانچه برای دوره اجرایی بدرستی برنامه ریزی نشود، مشکلاتی نظیر طولانی شدن زمان اجراء و افزایش هزینه های سرمایه گذاری پیش خواهد آمد و طرح با خطر از دست دادن سودآوری مواجه می شود (بانک صنعت و معدن، ۱۳۸۴: ۹۶). بنابراین هدف اصلی برنامه ریزی برای اجراء، آن است که جنبه های مالی این مرحله مشخص شود تا منابع مالی کافی برای اجراء در آوردن طرح تامین گردد (برنس، ۱۳۸۴: ۱۸۶). همچنین با توجه به همزمانی پاره ای از فعالیت ها و همچنین ارتباط بسیاری از فعالیت ها

۲- برنامه اجرایی و تحلیل اقتصادی طرح:

یک «طرح»، اقدامات و عملیات پیچیده ای متشکل از فعالیت های منطقی و مرتبط به یکدیگر را در بر می گیرد که بر طبق یک برنامه و با بودجه از پیش تعیین شده برای تامین هدف های مشخص اجراء می شود (موسوی شاهرودی، ۱۳۸۳: ۱۶). نظر به اینکه در طی دوره اجراء طرح، یک رشته فعالیت های سرمایه گذاری همزمان و متاثر از یکدیگر صورت می گیرد که دارای نتایج مالی متفاوتی است، برای اندازه گیری آنها باید یک برنامه اجرایی مطلوب و جدول زمان بندی



با یکدیگر، ضروری است که برنامه زمان بندی اجرای طرح تهیه گردد (بانک صنعت و معدن، ۱۳۸۴: ۹۶). در این برنامه باید یک جدول زمان بندی پیش بینی شده باشد که طی آن مراحل مختلف، به یک طرح هماهنگ از فعالیت های هماهنگ از فعالیت های همگن تبدیل گردد (برنس، ۱۳۸۴: ۱۸۹).

این برنامه زمان بندی باید زمان آغاز، پایان و درصد پیشرفت سالانه هر یک از مراحل طرح را مشخص دارد تا بتوان بر اساس این زمان بندی، سایر منابع از جمله منابع سرمایه را تجهیز کرد. تکنیک های مختلفی برای برنامه ریزی طرح ها و کنترل آن وجود دارد که از مهمترین آنها می توان به «روش ارزیابی و بازنگری پروژه»^۳ موسوم به پرت و «روش مسیر بحرانی»^۴ موسوم به سی.پی.ام اشاره کرد. یکی از روش های مرسوم و ساده ای که برای برنامه ریزی بر اساس زمان بندی طرح ها وجود دارد، «نمودار میله ای»^۵ موسوم به «نمودار گانت»^۶ است که سابقه آن به اواسط قرن نوزدهم میلادی باز می گردد. اما عمومیت یافتن این روش ترسیمی نمایش پیشرفت کار بر حسب زمان توسط «هنری ال. گانت»^۷ و «فردریک دبلیو. تیلور»^۸ در اوایل قرن بیستم صورت پذیرفته است (موسوی شاهرودی، ۱۳۸۳: ۹۱). با توجه به عمومیت استفاده از نمودار گانت در نمایش برنامه زمان بندی طرح ها، مشاور در طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلا فصل آن نیز از این روش بهره جسته است. این طرح در مجموع از ۳۵ پروژه مجزا تشکیل شده که اجرای این پروژه ها در ۱۰ مرحله برنامه ریزی گشته است. کل زمان در نظر گرفته شده برای اجرای این طرح ۷ سال است که ۶ ماه اول آن به نهایی شدن طرح و تصویب آن در کمیسیون ماده ۵ اختصاص دارد. پس از تصویب طرح در کمیسیون ماده ۵، بر اساس تقدم زمانی، پیش از هر اقدام اجرایی ای می باید ابتدا تشکیلات «اجرایی» و «هماهنگی، نظارت و برنامه ریزی» طرح را برپا داشت تا قبل از هر چیز، زمینه برای هماهنگی، برنامه ریزی و مدیریت اجرای طرح فراهم گردد. در مرحله بندی طرح برای این سه مرحله پیش از اجراء در مجموع یک سال زمان پیش بینی شده است.

اما پس از آنکه هماهنگی ها و برنامه ریزی صورت گرفت و کار اصطلاحاً وارد فاز اجرایی شد؛ ضروری آن است که پیش از اقدام به اجرای پروژه های مختلف، ابتدا پروژه های سودآور را اجراء کرد تا انتفاع مالی آنها بتواند هزینه های طرح را تامین کند. بر اساس این ضرورت، پیشنهاد شده است که در اجرای طرح ها اولویت با پروژه های سودآور باشد. زمان اجرای پروژه های سودآور ۳ سال در نظر گرفته شده است که در سال دوم آغاز و در سال چهارم پایان می یابد. از این سه سال، یک سال به آماده سازی زمین شامل تملک، تخریب، آواربرداری و تسطیح و دو سال به احداث پروژه ها باز خواهد گشت. در این مسیر به محض آنکه پیشرفت پروژه به مرز ۷۰ درصد رسید، بر اساس مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی، قابلیت پیش فروش وجود دارد. نظر به اینکه در اواسط دومین سال اجرای پروژه، مصادف با سومین سال آغاز اجرای پروژه، پیشرفت آن از مرز ۷۰ درصد می گذرد، بر این اساس می توان از این سال به اولین بخش از درآمدها دست یافت.

در مرحله بعد می توان اولین پروژه عمرانی عام المنفعه که همانا احداث رینگ اطراف میدان امام حسین است را از طریق گشایش معابر

و در برخی نقاط احداث معابر، آغاز کرد تا بدین وسیله به هنگام تعریض زیر گذر میدان امام حسین و احداث زیر گذر شهید مدنی، این رینگ بتواند بار ترافیکی عبوری میدان را بر عهده گیرد. اجرای این عملیات، زمانی معادل یک سال نیاز خواهد داشت که همزمان با سال پنجم شروع و با پایان یافتن این سال خاتمه می یابد.

همزمان با گشایش و تعریض معابر برای احداث رینگ اطراف میدان، یعنی آغاز سال پنجم، می توان عملیات احداث فضا های سبز، تعریض معابر درون بافت و مجتمع های ورزشی پیشنهادی را شروع کرد. آغاز این پروژه ها عملاً پیش از مرحله بعد یعنی تعریض زیر گذر و میدان امام حسین امکان پذیر است، ضمن اینکه در این مقطع زمانی بخشی از منابع مالی مورد نیاز نیز از طریق پروژه های انتفاعی فراهم گشته است. لیکن با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از این پروژه ها به ویژه تعریض معابر منوط به نوسازی ساختمان های درون بافت است، عملاً سقف زمانی اتمام این بخش از پروژه ها با دیگر پروژه ها یکسان نیست و ممکن است که سال ها طول بکشد.

به محض آنکه احداث رینگ اطراف میدان در پایان سال پنجم به انتها رسید، می توان زیر گذر میدان امام حسین را همزمان با آغاز سال ششم تعریض کرد؛ چرا که عملاً تا پایان تعریض این زیر گذر نمی توان احداث زیر گذر شهید مدنی را آغاز کرد. برای این مرحله از طرح با توجه به ضربتی بودن آن زمانی معادل ۶ ماه وقت در نظر گرفته شده است که با توجه به آنکه همزمان احداث پارکینگ زیر سطحی میدان نیز با آن آغاز خواهد شد، در مجموع برای این دو ماه زمان نیاز خواهد بود.

در ادامه در صورتی که مرحله تعریض زیر گذر و پوشاندن سقف آن به پایان رسیده باشد و صرفاً مرحله خاکریزی و پر کردن گود وسط میدان و همچنین احداث پارکینگ زیر سطحی باقی مانده باشد، نظر به اینکه زیر گذر میدان عملاً قابل بهره برداری است، می توان احداث زیر گذر شهید مدنی را آغاز کرد. مزیت این مساله، استفاده از خاکهای برداشته شده در زیر گذر شهید مدنی برای پر کردن گود میان میدان امام حسین است.

بنابراین شش ماه پس از آغاز تعریض زیر گذر میدان، مصادف با نیمه سال ششم، می توان مرحله بعد یعنی احداث زیر گذر شهید مدنی را شروع کرد. این طرح نیز می باید به صورت ضربتی اجراء گردد و از این رو ۹ ماه برای آن زمان پیش بینی شده است که انتهای آن فصل اول سال هفتم خواهد بود.

آخرین مرحله از مرحله بندی اجرایی به ناسازی و کف سازی میدان امام حسین و و مسیرهای پیاده منتهی به آن همراه با بدنه سازی مسجد امام حسین تعلق دارد. این مرحله از کار زمانی برابر ۶ ماه را طلب می کند که با توجه به آغاز آن در فصل دوم سال هفتم، پیش بینی می شود که در انتهای فصل سوم این سال پایان یابد. پس از این مرحله تنها آن بخش از تعریض معابر درون بافت و احیانا فضا های سبز باقی خواهد ماند که این مسایل می تواند توسط شهرداری مناطق در زمان آتی نیز پیگیری شود.

بر این پایه با توجه به آنکه عملیات اجرایی بافت به پایان رسیده است می توان اقدام به انحلال تشکیلات اجرایی و هماهنگی، نظارت و برنامه ریزی طرح کرد. در مجموع برای انحلال تشکیلات مزبور و



نمودار شماره ۲- مرحله بندی اجرایی طرح

سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم	سال پنجم	سال ششم	سال هفتم
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح
توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح	توسعه و تکمیل طرح

ماخذ: مهندسين مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، تیرماه ۱۳۸۴: صفحه ۱۱.

۲-۲-۱- برآورد هزینه‌ها و درآمدها به «قیمت جاری»^{۱۷}:

همان گونه که گفته شد، گام اول در تحلیل اقتصادی طرح، برآورد هزینه و درآمد طرح به قیمت جاری است. در اینجا مقصود از قیمت جاری آن است که فرض شود که تمامی مراحل طرح در یک مقطع زمانی حاضر آغاز شده و به پایان رسیده است. بر این اساس درآمدها و هزینه‌ها به قیمت‌های سال تهیه طرح عمران شهری برآورد و این ارقام در قسمت ارزیابی درآمدها و هزینه‌های واقعی طرح، با اتکا به جدول زمان بندی طرح، واقعی می شود.

۲-۲-۱-۱- برآورد هزینه‌ها به قیمت جاری:

به طور کلی بودجه به کار گرفته شده در طرح‌های عمران شهری از جهت ویژگی‌های این طرح‌ها، در ردیف بودجه عمرانی یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دسته بندی می شود و به طور معمول هزینه‌های جاری برای این گونه طرح‌ها به دلیل عدم آغاز مرحله بهره برداری، مجال طرح نمی یابد. در این مسیر بودجه عمرانی هزینه شده در این طرح‌ها، صرف اموری مانند «تملك زمین»، «آماده سازی زمین» و «عملیات سازه و ساختمانی» می شود. در این ارتباط، «طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت‌های فرسوده محدوده بلافضل آن» به قیمت سال ۱۳۸۴، با «هزینه کل» ۱۸ معادل ۲۳۹ میلیارد و ۷۹۲ میلیون تومان به اجراء در خواهد آمد که از این بین ۱۶۶ میلیارد و ۳۵۳ میلیون تومان آن به هزینه تملک و آماده سازی و ۷۳ میلیارد و ۴۳۸.۵ میلیون تومان آن به هزینه احداث تعلق دارد (مهندسين مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، مهرماه ۱۳۸۴: ۲۵).

در این طرح به تفکیک هر یک از پروژه‌ها، نقشه موقعیت پروژه، نقشه قبل از اجرای طرح، نقشه طرح پیشنهادی و نهایتاً شناسنامه پروژه ارائه شده است تا بتوان با شناخت واحدهای واقع در طرح، هزینه‌های تملک، آماده سازی، احداث را محاسبه کرد. در ادامه توضیحات بیشتری در مورد اجزای این هزینه‌ها ارائه می گردد:

الف- برآورد هزینه تملک و آماده سازی زمین:

هنگامی که سخن از تملک و آماده سازی زمین برای یک طرح شهری به میان می آید، مقصود آن است که ابتدا باید زمین و

تسویه حساب‌های مالی آن سه ماه در نظر گرفته شده است که این امر می تواند در آخرین فصل سال هفتم صورت پذیرد (مهندسين مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، مهرماه ۱۳۸۴: ۱۱-۸). در این زمینه جدول زیر مرحله بندی اجرایی طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت‌های فرسوده محدوده بلافضل آنرا ارائه می دارد:

۲-۲-۲- تحلیل اقتصادی طرح:

«تحلیل مالی»^۹ یا «تحلیل اقتصادی»^{۱۰} که با عنوان «برآورد اقتصادی» یا «ارزیابی اقتصادی» در طرح‌های عمران شهری شناخته می شود، استخوان بندی هدایت این طرح‌ها را تشکیل می دهد. به طور کلی هدف از تحلیل اقتصادی طرح، دستیابی به اطلاعاتی نظیر حجم سرمایه سالانه مورد نیاز طرح، درآمدها، هزینه‌ها و بازده^{۱۱} اقتصادی آن است.

در تدوین گزارش تحلیل اقتصادی طرح، به طور معمول از شیوه تهیه گزارش امکان سنجی^{۱۲} یا توجیه فنی- اقتصادی طرح‌ها و تکنیک‌های مربوطه استفاده می شود؛ با این تفاوت که طرح‌های عمران شهری بر محوریت «سود اقتصادی»^{۱۳} استوار نیستند و از این رو «نرخ بازده داخلی طرح»^{۱۴}، «دوره بازگشت سرمایه»^{۱۵} و «نقطه سربه سر»^{۱۷} درآمد و هزینه» برای آنها مطرح نیست. البته برای طرح‌های عمران شهری که جنبه عام المنفعه دارند نیز می توان عوایدی در نظر گرفت که این عواید عمدتاً مواردی نظیر افزایش کیفیت زندگی شهروندان، کاهش وقت سفر شهروندان، صرفه جویی در مصرف سوخت، کاهش آلودگی‌هایی نظیر آلودگی هوا، محیط زیست و صوتی است که تمامی آنها قابلیت کمی شدن و بیان به واحد پول را دارند.

محاسبات هزینه‌ها و درآمدها در تحلیل اقتصادی طرح‌ها، گام اول را تشکیل می دهد که این محاسبات، ارقام هزینه‌ای و درآمدی به قیمت جاری را در بر می گیرند. لذا با توجه به زمان وقوع، هزینه فرصت سرمایه، تورم و سایر ملاحظات، این ارقام باید با توجه به جدول زمان بندی طرح واقعی شوند. در ادامه نیز می توان با استناد به یافته‌های تحلیل اقتصادی، صورت حساب سود و زیان سالانه طرح را تهیه کرد و سرمایه مورد نیاز آنرا مشخص ساخت.



ساختمان‌های واقع در یک طرح به تملک درآیند و سپس این ساختمان‌ها تخریب و آواربرداری و دست‌آخر زمین تسطیح گردد. گفتنی است در مقوله آماده‌سازی زمین بعضاً مواردی همچون جابه‌جایی و نوسازی تاسیسات شهری، ثبت اصلاحات سند مالکیت و زهکشی پیش‌می‌آید که نباید از نظر دور بماند.

در این محاسبات محدوده قیمتی تملک هر یک از واحدهای واقع در طرح بر اساس موقعیت قطعات و با تکیه به نقشه قیمت زمین، سرفلی و ابنیه در بافت تعیین شد. همچنین برای حصول قیمت قطعی و واقعی، از نقشه تعداد طبقات، کاربری طبقات، عمر بنا، کیفیت ابنیه و جنس مصالح بنا استفاده شد. بر این اساس به کمک جداولی که بدین منظور تهیه شده بود، با دقت نظر بالایی «ارزش بازاری»^{۱۹} تک تک واحدهای مشمول تملک با استفاده از تمامی عوامل تاثیرگذار قیمتی تهیه شد.

پس از آن با توجه به زیربنا و مساحت قطعات هر یک از واحدها و به کمک متوسط قیمت تخریب و آواربرداری در تهران، هزینه آماده‌سازی به تفکیک تمام واحدهای واقع در طرح به کمک جدوال مربوطه که در پیوست طرح ارائه شده است، محاسبه شد. بر پایه این جدول کل هزینه آماده‌سازی در پروژه‌های این طرح برای مساحتی معادل ۱۱۸۱۷۹۰۵ متر مربع، رقمی بالغ بر ۱۶۶ میلیارد و ۳۵۳ میلیون تومان برآورد شده است (همان منبع: ۱۹-۱۷).

ب- برآورد هزینه احداث:

به منظور تسهیل برآورد، محاسبات مربوط به هزینه احداث پروژه‌ها در دو بخش ارائه شد. برای بخش اول محاسبات که پروژه‌های ۱ تا ۳۱ را در بر می‌گرفت، محاسبات مشابه بود و می‌شد از فرمول واحد و در قالب جداول تهیه شده، اقدام کرد. بدین منظور با توجه به هزینه احداث راه، ساختمان، پارکینگ، فضای سبز و محوطه‌سازی و پارکینگ روباز با اتکاء به قیمت احداث هر متر مربع آن، هزینه احداث هر پروژه را تعیین کرد. در محاسبات صورت گرفته، هزینه احداث این ۳۱ پروژه، ۶۴ میلیارد و ۷۶۳۰۷ میلیون تومان برآورد شده است. در بخش دوم محاسبات که پروژه‌های شماره ۳۲ تا ۳۵ را در بر می‌گرفت، محاسبات هر یک از پروژه‌ها به‌طور جداگانه ارائه شد. در این مسیر هزینه تعمیق و تعریض زیرگذر میدان معادل یک میلیارد و ۵۰ میلیون، احداث زیرگذر شهید مدنی ۲ میلیارد و ۹۷۵ میلیون، احداث پارکینگ زیر میدان ۳ میلیارد و ۹۱۵ میلیون و محوطه‌سازی میدان و کف‌سازی مسیرهای پیاده‌متنهی به آن ۷۳۴ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان برآورد شد. با توجه به محاسبات ارائه شده، کل هزینه مربوط به احداث پروژه‌های ۳۵ گانه مربوط به طرح برابر ۷۳ میلیارد و ۴۳۸۰۵ میلیون تومان برآورد شده است (همان منبع: ۲۵-۲۰).

۲-۱-۲- برآورد درآمدها به قیمت جاری:

از مجموع ۳۵ پروژه تعریف شده در طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت‌های فرسوده محدوده بلافضل آن، اگر ۱۴ پروژه مربوط به فضای سبز و دو پروژه زیرگذر و همچنین یک پروژه محوطه سازی میدان کسر گردد، ۱۸ پروژه دیگر قابلیت سودآوری خواهند داشت. این پروژه‌ها کاربری‌های متفاوتی شامل تجاری، مسکونی، مختلط تجاری، «اداری، فرهنگی و ورزشی»، اقامتی - پذیرایی، فرهنگی، مجتمع ایستگاهی، ورزشی و پارکینگ را در بر می‌گیرند. اطلاعات دقیق مربوط به محاسبه هر کدام از پروژه‌ها با توجه به

کاربری هر یک از طبقات در پیوست شماره ۲ طرح در قالب جداولی که بدین منظور تهیه گشته، ارائه شده است. با توجه به محاسبات صورت گرفته، درآمد حاصل از محل ۱۸ پروژه انتفاعی طرح، رقمی بالغ بر ۳۶۴ میلیارد و ۴۰۳ میلیون تومان برآورد شده است که پیش‌بینی می‌شود که علاوه بر آنکه هزینه‌های طرح را پوشش دهد، به میزان قابل توجهی سودآور باشد. ناگفته نماند که این رقم بر اساس قیمت‌های سال ۱۳۸۴ محاسبه شده است و رقم دقیق آن می‌باید با اتکاء به «شیوه ارزش حال»^{۲۰} محاسبه شود (همان منبع: ۲۸-۲۷). بنابراین در این بخش از مطالعه نمی‌توان هزینه‌ها را از درآمدها کسر کرد و رقم دقیق درآمد خالص را مشخص کرد؛ چرا که در محاسبه درآمدها و هزینه‌ها از قیمت‌های جاری استفاده شده است. حال آنکه با توجه به وقوع این درآمدها و هزینه‌ها در طول چند سال، می‌باید به نکاتی مانند افزایش سطح عمومی قیمت‌ها شامل قیمت زمین، خدمات و کالاها توجه داشت و مهمتر از آن، هزینه فرصت سرمایه‌ها نیز در محاسبات لحاظ کرد. در این زمینه در بخش بعد، درآمد و هزینه‌ها به صورت واقعی محاسبه می‌گردد.

۲-۲-۲- ارزیابی درآمدها و هزینه‌های واقعی طرح:

طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت‌های فرسوده محدوده بلافضل آن شامل ۳۵ پروژه است که مدت زمان ۷ سال برای اجرای آنها در نظر گرفته شده است. از آنجایی که تمامی هزینه‌ها و درآمدهای طرح در یک زمان واحد تحقق نمی‌یابند، علی‌القاعده نمی‌توان محاسبات هزینه و درآمد صورت گرفته به قیمت سال ۱۳۸۴ را معیار عمل قرار داد؛ چرا که با توجه به تغییرات سطح عمومی قیمت‌ها در طول این سال‌ها، می‌باید تاثيرات تورم را در محاسبات وارد کرد. علاوه بر آن، سرمایه‌فی‌نفسه‌دارای هزینه فرصت است و در این محاسبات، هزینه فرصت پول را می‌باید در نظر گرفت. به عبارت دیگر، از آنجایی که سرمایه‌گذار در شرایط تصمیم‌گیری مخیر است که بین گزینه‌های مختلف سرمایه‌گذاری، از جمله گذاشتن پول در بانک، یکی را انتخاب کند، می‌باید حداقل هزینه فرصت سرمایه معادل نرخ بهره بانکی را در نظر گرفت. همچنین نظر به اینکه سرمایه کافی در شهرداری در جهت تامین هزینه‌های این پروژه‌ها وجود ندارد و شهرداری ناگزیر است از منابع بخش خصوصی، بانکی و امثالهم استفاده کند، باید هزینه فرصت این وجوه را با توجه به زمان در نظر گرفت.

از سوی دیگر، درآمدها نیز مانند هزینه‌ها در بدو اجرای پروژه نیز تحقق نمی‌یابند. از این رو چه در محاسبه درآمدها و چه در محاسبه هزینه‌ها، باید به سال وقوع آنها توجه داشت. بدین منظور برای تبدیل هزینه‌ها و درآمدها به قیمت واقعی، در اقتصاد از یک شیوه مرسوم تحت نام «شیوه ارزش حال» استفاده می‌گردد (مهندسين مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، مهرماه ۱۳۸۴: ۲۹-۲۸). بر این پایه با توجه به جدول زمان‌بندی طرح، باید برآورد واقعی‌ای از هزینه‌ها و درآمدها با لحاظ کردن عواملی نظیر هزینه فرصت سرمایه، تورم برای هزینه‌ها و افزایش بر اثر ارتقای کیفیت محلی برای درآمدها داشت. در این ارتباط، ویژگی روش ارزش حال آن است که درآمد خالص طرح در سال‌های آینده (دوره زندگی طرح) را به کمک نرخ هزینه سرمایه (نرخ بهره)، به ارزش فعلی یا ارزش نقد تبدیل می‌کند. در صورتی C_0 سرمایه اولیه و C_n سرمایه پس از سال n و r نرخ بهره



باشد، ارزش سرمایه در سال n م از طریق فرمول ذیل که تحت عنوان فرمول «رشد مرکب»^{۲۱} شناخته می شود، محاسبه می گردد (اخوی، ۱۳۷۴: ۱۹۲):

$$FW = C_n = C_0(1+r)^n$$

بر این اساس، به کمک فرمول رشد مرکب می توان «ارزش آینده»^{۲۲} سرمایه را محاسبه کرد. مقصود از ارزش آینده سرمایه، ارزش نقد آن پس از گذشت دوره سرمایه گذاری است (گاتفرید، ۱۳۷۷: ۱۰۲). بر این پایه در صورتی که ارزش سرمایه در سال n موجود و نرخ بهره نیز معادل r باشد، «ارزش حال»^{۲۳} سرمایه در زمان حاضر از طریق فرمول ذیل محاسبه می گردد (اخوی، ۱۳۷۴: ۱۹۲):

$$PV = C_0 = \frac{C_n}{(1+r)^n}$$

حال با فرض اینکه در هر سال نهاده سرمایه بسته به سال ها تفاوت داشته باشد و در هر سال درآمدها (R) و هزینه ها (C) متفاوت باشد، «خالص ارزش حال»^{۲۴} سرمایه در طی این n سال به طریقه زیر محاسبه می شود:

$$NPV = \sum_{t=1}^n \left(\frac{R_t}{(1+r)^t} \right) - \sum_{t=1}^n \left(\frac{C_t}{(1+r)^t} \right) = \sum_{t=1}^n \left(\frac{R_t - C_t}{(1+r)^t} \right)$$

در اینجا خالص ارزش حال طرح در طی این n سال، مجموع «ارزش حال درآمد هر سال منهای ارزش حال هزینه همان سال» را به قیمت های جاری ارائه می دهد (همان منبع: ۱۹۳). در صورتی که خالص ارزش حال مثبت باشد، طرح قابلیت سوددهی بیشتر از نرخ بهره دارد و توجیه اقتصادی دارد. اما اگر این عدد صفر بود، بازدهی آن در حد نرخ بهره و اگر منفی بود، بازدهی آن کمتر از نرخ بهره است (برنس، ۱۳۸۴: ۲۳۵).

پیش از آنکه درآمدها و هزینه ها به قیمت حال محاسبه گردند، با توجه به اینکه ارقام موجود تنها به جمع درآمدها و هزینه ها اشاره دارند، باید با اتکاء به جدول زمان بندی طرح، این ارقام را به طور جداگانه برای هر سال محاسبه کرد. از این رو می باید فروشی را برای تقسیم اعداد مورد ذکر در نظر گرفت. این فروض عبارتند از: در تمامی پروژه ها، هزینه تملک، تخریب، آواربرداری و تسطیح در سال آغازین صورت می پذیرد.

هزینه های مربوط به احداث در پروژه های ساختمانی شماره ۱ تا ۳۱، در مدت دو سال (سال دوم و سوم) رخ می دهد که نسبت این هزینه ها برای سال اول احداث و سال دوم احداث، مساوی خواهد بود. در مورد پروژه هایی که صرفاً فضای سبز را در بر می گیرد، هزینه آماده سازی و تملک به طور مساوی در سه سال رخ می دهد. درآمدها در سال آخر احداث و سال بعد از آن (در مجموع ۲ سال) تحقق می یابد.

با توجه به فروض فوق، می توان ریز ارقام درآمدی و هزینه ای به قیمت جاری برای سال اول تا هفتم طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آنرا به شرح جدول شماره ۱ ارائه کرد.

ارقام درآمدی و هزینه ای به قیمت جاری در طی سال های اول تا هفتم که در جدول فوق الذکر آورده شده است، هزینه فرصت سرمایه

و تغییر سطح عمومی قیمت ها در طی سال های آتی را در نظر نمی گیرد. بر این اساس باید توسط فرمول رشد مرکب و بر اساس نرخ تورم، درآمدها و هزینه ها را واقعی کرد تا مشخص گردد که اولاً در هر سال چه میزان سرمایه مورد نیاز است و ثانیاً ارزش حال این سرمایه گذاری چه میزان خواهد بود؟ (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، مهرماه ۱۳۸۴: ۳۳-۲۹).

در این مسیر باید گفت که اثر تورم بر هزینه های سرمایه گذاری به ویژه در مورد طرح هایی که دوره اجرای آنها چند سال به درازا می کشد، شدیدتر است. لذا به منظور وفق دادن برنامه تامین مالی با تورم احتمالی، پرداخت های برآورده شده و مجموع هزینه های سرمایه گذاری باید به وسیله یک شاخص تورم تخمینی به طور یکجا افزایش یابد و واقعی شود (برنس، ۱۳۸۴: ۳۹). بر این پایه نیاز است که فروضی را برای محاسبات عددی در نظر گرفت. در این میان نکته ای را که نباید از ذهن دور داشت، اینکه با توجه به افزایش کیفیت محلی، قیمت ها در آینده مشمول افزایش خواهند شد که در واقعی کردن درآمدها باید بدین مساله نیز توجه داشت. با توجه به آنچه گفته شد، فروض زیر برای محاسبه ارزش حال سرمایه گذاری در طرح در نظر گرفته شده است: قیمت زمین، کالا و خدمات معادل تورم در طی هر سال افزایش می یابد. لذا فرض بر آن خواهد بود که در سال های آینده، قیمت زمین و خدمات و کالاها همه ساله به میزان ۱۲ درصد افزایش می یابد.

هزینه فرصت پول برای تمامی پروژه ها معادل نرخ بهره ۱۶ درصد است.

درآمد فروش به دلیل ارتقای کیفیت محیطی ناشی از اجرای طرح، ۳۰ درصد افزایش می یابد.

با توجه به فروض فوق برای به دست آوردن ارزش حال طرح، هزینه و درآمد واقعی و سرمایه مورد نیاز آن در هر سال، باید پنج اقدام صورت داد. بر اساس این پنج اقدام، جدول شماره ۱ تهیه شده است که این جدول مراحل محاسبات را نشان می دهد. این اقدامات عبارتند از:

اولاً باید به کمک فرمول رشد مرکب، نرخ تورم را بر هزینه ها با توجه به سال وقوع اعمال کرد تا هزینه واقعی یا ارزش آینده هزینه ها حاصل شود.

ثانیاً در ارقام درآمدی باید ضریب افزایش کیفیت محلی یعنی نرخ ۱۳۰ درصد را اعمال کرد.

ثالثاً درآمدها نیز با توجه به نرخ تورم توسط فرمول نرخ رشد مرکب باید افزایش یابد تا درآمدهای واقعی یا ارزش آینده درآمدها حاصل گردد.

رابعاً باید درآمد خالص هر سال را محاسبه کرد. در این زمینه درآمد خالص عبارت است از درآمد واقعی در هر سال منهای هزینه واقعی در همان سال.

خامساً باید هزینه ها و درآمدها را با توجه به هزینه فرصت پول، توسط فرمول ارزش حال به قیمت جاری بازگرداند. در این زمینه جدول شماره ۱ طریقه محاسبه هزینه ها و درآمدهای واقعی، درآمد خالص و ارزش حال را با توجه به مراحل پنجگانه فوق ارائه می دارد:



جدول شماره ۱- ارزش حال سرمایه‌گذاری، درآمدها و هزینه‌ها (ارقام به هزار تومان)

سال	محاسبات هزینه ای			محاسبات درآمدی		
	هزینه به قیمت جاری	هزینه واقعی در سال ۱۳۸۴	درآمد به قیمت جاری	درآمد پس از ارتقای کیفیت	درآمد واقعی در سال ۱۳۸۴	ارزش حال در سال ۱۳۸۴
اول	۰	۰	۰	۰	۰	۰
دوم	۱۲۸۸۲۲۱۹,۲	۱۲۳۲۸۰۸۵,۶	۰	۰	۰	-۱۰۷۱۹۲۳۱,۵
سوم	۲۱۷۹۲۲۱۴,۲	۳۹۸۶۹۹۲۴,۸	۰	۰	۰	-۲۵۵۴۱۲۸۴
چهارم	۲۱۷۹۲۲۱۴,۲	۲۲۶۷۰۸۷۱,۲	۱۷۹۰۶۹۵۱۰	۲۳۲۷۹۰۲۶۲	۲۳۷۰۷۰۲۶۰	۱۵۵۹۲۵۷۲۰
پنجم	۱۲۹۰۲۰۵۵,۵	۲۰۲۰۷۸۲۵,۲	۱۷۹۰۶۹۵۱۰	۲۳۲۷۹۰۲۶۲	۲۶۶۴۱۲۰۲۲	۱۶۴۸۱۱۵۲۲
ششم	۱۸۵۲۵۳۸۸,۹	۲۲۶۷۶۹۷۵,۲	۰	۰	۰	-۱۲۳۱۴۱۹۲
هفتم	۱۵۹۲۲۵۲۲,۲	۲۱۴۵۲۷۷۲,۸	۶۲۶۲۰۰۰	۸۱۳۲۲۰۰	۱۶۰۷۲۶۷۶,۸	-۵۲۱۶۲۷۶,۶
ارزش حال طرح						۱۶۹۱۵۷۸۰۲

ماخذ: مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، تیرماه ۱۳۸۴: صفحه ۳۵.

۳-۲- صورت حساب سود و زیان ۲۵:

حساب سود و زیان بازتاب نتایج عملیات طرح در یک دوره است. این صورت وضعیت نمایانگر درآمدها، هزینه‌ها و مخارج طرح است که به آن «صورت وضعیت درآمد» نیز می‌گویند. در این زمینه مبادلاتی که دارایی را افزایش می‌دهند، درآمد محسوب می‌شوند و به مبادلاتی که دارایی را کاهش می‌دهند، هزینه گفته می‌شود. بر این پایه در یک دوره برای محاسبه نتیجه عملیات، درآمدها و مخارج با هم مقایسه می‌شوند.

حال اگر درآمد از هزینه‌ها بیشتر باشد، این تفاوت سود نامیده می‌شود که در ترازنامه به سرمایه طرح افزوده می‌شود. اما اگر هزینه بیشتر از درآمد باشد، نتیجه زیان نامیده می‌شود و از سرمایه کسر می‌گردد (سالازار و همکاران، ۱۳۸۳: ۱۵۱). در این زمینه جدول شماره ۲ صورت حساب سود و زیان طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت‌های فرسوده محدوده بلافاصله آنرا به نمایش می‌گذارد:

جدول شماره ۲- حساب سود و زیان طرح (ارقام به هزار تومان)

سال	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	هفتم
درآمد	۰	۰	۰	۲۳۷۰۷۰۲۶۰	۲۶۶۴۱۲۰۲۲	۰	۱۶۰۷۲۶۷۶,۸
هزینه	۰	۱۲۳۲۸۰۸۵,۶	۳۹۸۶۹۹۲۴,۸	۲۲۶۷۰۸۷۱,۲	۲۰۲۰۷۸۲۵,۲	۲۲۶۷۶۹۷۵,۲	۲۱۴۵۲۷۷۲,۸
سود	۰	۰	-۱۲۳۲۸۰۸۵,۶	-۳۹۸۶۹۹۲۴,۸	۲۸۱۳۹۵۸۸,۸	۲۳۶۱۰۲۱۹,۶	-۲۲۶۷۶۹۷۵,۲

ماخذ: مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، تیرماه ۱۳۸۴: صفحه ۳۵.

۴-۲- بودجه بندی سرمایه ۲۶ طرح:

یکی از اهداف برنامه ریزی اجرایی، نحوه تامین مالی برای مرحله اجرای طرح است؛ با این دید که تامین مالی قابل اطمینانی برای اجراء و آغاز بهره برداری از طرح میسر گردد (بانک صنعت و معدن، ۱۳۸۴: ۹۶). در این زمینه بودجه بندی طرح نوعی برنامه ریزی مالی بر حسب پول و واحد زمانی در آینده محسوب می‌گردد. بنابراین بودجه بندی شامل عملکرد مورد نظر در یک دوره زمانی و تخصیص منابع به

با توجه به فرآیند فوق، ارزش حال سرمایه گذاری در طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت‌های فرسوده محدوده بلافاصله آن برابر خواهد بود با مجموع ارزش‌های حال خالص سرمایه گذاری در هر سال. نظر به محاسبات صورت گرفته، این طرح سودآور خواهد بود و درآمد خالص آن به قیمت جاری رقمی معادل ۱۶۹ میلیارد و ۱۵۸ میلیون تومان است.

بر این اساس پیش بینی می‌شود که این درآمد علاوه بر آنکه تمامی هزینه‌های اجرای پروژه‌ها را پوشش دهد، منفعتی مضاف بر سود بانکی برای سایر سرمایه گذاران نیز در بر خواهد داشت که این مساله به عنوان یک عامل تشویقی برای سایر سرمایه گذاران محسوب می‌گردد. به عنوان مثال شرکت مترو یا بخش خصوصی که در پروژه‌های این طرح مشارکت داشته اند، می‌توانند در این سود سهیم شوند.

از سوی دیگر شهرداری به منابع قابل توجهی از سرمایه برای جبران سایر هزینه‌های مداخله در بافت که بخش عمده آن به

اصلاح معابر و دسترسی‌ها باز می‌گردد، دست خواهد یافت. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که با توجه تامین کامل هزینه‌ها و حتی فزونی گرفتن درآمدها بر هزینه‌ها، طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت‌های فرسوده محدوده بلافاصله آن از توجیه اقتصادی نیز برخوردار خواهد بود (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، مهرماه ۱۳۸۴: ۳۳-۳۶).



دست‌اندرکار هستند که می‌توان آنها را به دو دسته نهادهای اجرایی و نهادهای تامین مالی تقسیم کرد. با توجه به ماهیت هر یک از پروژه‌های ۳۵ گانه طرح، مشاور گزینه‌های محتمل برای اجراء و تامین مالی هر یک از پروژه‌ها پیشنهاد کرده است. پیشنهاد مشاور برای اجرای طرح‌های عام‌المنفعه مانند زیرگذرها، محوطه‌سازی میدان و کف‌سازی مسیرهای پیاده و فضاهای سبز و عمومی، شهرداری منطقه‌ای که طرح در آن واقع شده است بوده که این امر می‌تواند در صورت تاسیس شرکت عمران و بهسازی میدان امام حسین، به این شرکت تفویض شود. اما اجرای پروژه‌هایی که ماهیت تجاری، اداری، مسکونی دارند، علاوه بر دو نهاد مذکور قابلیت واگذاری به بخش خصوصی نیز هست.

همچنین در پروژه‌های فرهنگی و گردشگری و پذیرایی علاوه بر نهادهای فوق، زمینه مشارکت سازمان فرهنگی-هنری شهرداری، اداره کل فرهنگ و ارشاد و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری وجود دارد؛ ضمن آنکه در پروژه‌های ورزشی، اجرای طرح قابلیت واگذاری به سازمان تربیت بدنی را نیز دارد. اما در مساله تامین مالی پروژه‌های طرح، گستره مشارکت وسیع‌تر است. در این زمینه بسته به ماهیت پروژه، شهرداری منطقه، شرکت عمران و بهسازی میدان امام حسین، بخش خصوصی، سازمان سرمایه‌گذاری شهرداری تهران، سازمان فرهنگی-هنری شهرداری، بانک‌ها و موسسات مالی، اداره کل فرهنگ و ارشاد، اداره کل میراث فرهنگی و گردشگری و سازمان تربیت بدنی می‌توانند مشارکت داشته باشند. در این بین تنها مورد ویژه، مجتمع ایستگاهی مترو است که در اجراء و تامین سرمایه آن می‌توان از کمک شرکت مترو بهره جست (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، مهرماه ۱۳۸۴: ۴۱-۳۷).

۳- مکانیسم اجرایی طرح:

در میحث مکانیسم اجرایی طرح، «سازمان طرح»^{۳۰} پیشنهادی ارائه می‌گردد. سازمان عبارت از وجود نوعی هماهنگی معقول در فعالیت گروهی از افراد برای نیل به یک هدف یا منظور مشترک از طریق تقسیم کار و وظایف از مجرای سلسله مراتب اختیارات و مسوولیت‌های قانونی است (موسوی شاهرودی، ۱۳۸۳: ۲۷). این بخش از مطالعات باید مشخص کند که تقسیم وظایف، مسوولیت‌ها، اختیارات و روابط سازمانی در طرح چگونه است. بنابراین در مکانیسم اجرایی طرح، مشاور باید سیستم پیشنهادی خود را برای ساختار تشکیلات اجرایی، هماهنگی سایر دستگاه‌های ذی‌مدخل در اجراء، نظام تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی، تدوین برنامه‌های اجرایی به تفکیک پروژه‌ها و نظام خودکنترلی ارائه دارد. به‌دیگر سخن مشاور باید یک سیستم طراحی کند و سلسله مراتب و ارتباط تمامی اجزای این سیستم را تعریف و تنظیم کند.

فعالیت‌های مختلف برای رسیدن به اهداف طرح است؛ چرا که بودجه به عنوان دستورالعمل انجام عملیات در طول یک دوره زمانی و استاندارد عملکرد است که با واقعیت عملکرد مقایسه می‌شود (سالازار و همکاران، ۱۳۸۳: ۱۶۱).

در بودجه بندی یک طرح برنامه‌ای باید تدوین شود که تمامی هزینه‌های طرح پوشش داده شود. به طور کلی هزینه‌های سرمایه‌گذاری به «سرمایه ثابت»^{۲۷} و «سرمایه در گردش»^{۲۸} تقسیم می‌شود که سرمایه ثابت منابع لازم برای زمین، ساختمان، ماشین‌آلات و تجهیز یک پروژه سرمایه‌گذاری را تشکیل می‌دهد (برنس، ۱۳۸۴: ۲۰۱). سرمایه در گردش نیز معرف منابع مالی لازم برای راه‌اندازی طرح است که مواردی نظیر مواد خام^{۲۹}، حقوق و دستمزد، ملزومات، ابزارآلات کوچک، کالای در جریان ساخت و ساخته شده و وجوه نقد را در بر می‌گیرد (همان منبع: ۲۰۴).

اما در بودجه بندی سالانه سازمان‌ها، این بودجه به دو بخش بودجه جاری و عمرانی تقسیم می‌شود. نظر به اینکه محل تامین سرمایه طرح‌های عمران شهری، بودجه‌های عمرانی است، این طرح‌ها ذیل فصل «تملك دارایی‌های سرمایه‌ای» دسته بندی می‌شوند. بنابراین سرمایه‌ای که صرف این هزینه‌ها می‌گردد، «سرمایه ثابت» محسوب می‌شود و «سرمایه در گردش» که مواردی همچون مواد اولیه، حقوق و دستمزد کارکنان و هزینه‌های جاری را در بر می‌گیرد، به دلیل ماهیت غیرتولیدی پروژه‌ها و عدم آغاز دوره بهره برداری، کمتر مجالی برای طرح می‌یابد.

از سوی دیگر هزینه‌های عمرانی خود به هزینه «تملك زمین»، «آماده سازی زمین»، «عملیات سازه و ساختمانی»، «ماشین آلات و تجهیزات» و «تاسیسات» تقسیم می‌شوند (بانک صنعت و معدن، ۱۳۸۴: ۲۵). اما نظر به اینکه در طرح‌های عمران شهری، هزینه‌ها در مقیاس پروژه‌های زیرمجموعه طرح برآورد می‌گردند، با توجه به وارد نشدن به جزئیات پروژه‌ها، محاسبه هزینه‌های ماشین آلات و تجهیزات و تاسیسات میسر نیست. بنابراین تنها هزینه‌های تملك، آماده سازی زمین و هزینه‌های احداث مورد بررسی قرار می‌گیرند و عملاً هزینه‌های ماشین آلات و تجهیزات و تاسیسات در بطن هزینه‌های احداث دیده خواهد شد. در این زمینه جدول شماره ۳ با انکاء به محاسبات صورت گرفته برای واقعی کردن هزینه‌های سالانه، بودجه یا سرمایه مورد نیاز در هر سال را ارائه می‌دهد. با توجه به آنچه گفته شد، این سرمایه، ماهیتاً سرمایه ثابت محسوب می‌گردد و باید از محل بودجه‌های عمرانی تامین شود.

۵-۲- تعیین نقش دستگاه‌های ذی‌مدخل:

در طرحی مانند توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت‌های فرسوده محدوده بلافضل آن نهادهای بسیاری

جدول شماره ۳- بودجه مورد نیاز سالانه طرح (ارقام به هزار تومان)

سال	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	هفتم
بودجه سالانه	۰	۱۳۳۸۰۸۵۶	۳۸۶۹۹۳۸	۳۳۶۷۰۸۷۱,۲	۲۰۲۰۷۸۲۵,۲	۳۳۶۷۶۷۵,۲	۳۱۲۵۱۷۷۲,۸

ماخذ: مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، تیرماه ۱۳۸۴: صفحه ۳۵.



۱-۳- ساختار تشکیلات اجرایی:

اولین مساله در میحث مکانیسم اجرایی طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافضل آن، مساله ساختار تشکیلات اجرایی بود. این بخش از مطالعات باید مجری طرح را مشخص می کرد. لیکن با توجه به اینکه محدوده مورد مطالعه بین سه منطقه شهرداری مشترک بود و طرح قابلیت تفکیک نداشت، باید مجری طرح به طور صریح مشخص می شد. از سوی دیگر این مجری باید از اختیارات و توان اجرایی لازم برخوردار می بود تا بتواند طرح بزرگی مانند این طرح را به ثمر بنشاند.

بر این پایه مشاور پیشنهاد کرد که شرکتی تحت عنوان «شرکت عمران و بهسازی میدان امام حسین» تشکیل گردد؛ زیرا در صورتی که تمامی مسوولیت های اجرایی مربوط به توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده و محدوده بلافضل آن در یک واحد متمرکز شود، ضمن ایجاد سرعت عمل به دلیل تمرکز تصمیم گیری ها در یک سازمان، محاسبات و عملکردهای مالی نیز از شفافیت مورد نیاز برخوردار خواهد شد.

این شرکت که پیشنهاد شده است سهامدار اصلی آن شهرداری مناطق ۷، ۱۲ و ۱۳ و شرکت مترو باشند، می تواند متولی اجرایی پروژه ها اعم از پروژه های انتفاعی و همچنین پروژه های عام المنفعه باشد. این مساله می تواند با توجه به تمرکز و یکپارچه ساختن حسابها در قالب یک صندوق، توام با کسب درآمدها، هزینه های اجرایی طرحها را پوشش دهد.

دلیل این مساله بدانجا باز می گردد که اولاً با توجه به بالا رفتن توان اقتصادی این شرکت، پروژه های خرد به دلیل مشکلات مالی به حالت تعلیق در نمی آیند، ثانياً کار به دلیل ایجاد صرفه ها نسبت به مقیاس و تخصصی شدن با هزینه کمتر، کارایی بیشتر و سرعت بالاتر انجام خواهند شد و ثالثاً با توجه به اینکه پروژه های انتفاعی در بافت و به ویژه مناطق شهرداری به طور یکنواخت پراکنده نشده اند، منافع آن به صورت عادلانه صرف تمامی نقاط بافت خواهد شد. بدین منظور پیشنهاد شده است که شهرداری های سه منطقه ۷، ۱۲ و ۱۳، مسوولیت های اجرایی خود را در بافت به این شرکت واگذار کنند و متعاقباً اختیارات لازم را نیز به این شرکت تفویض دارند. علاوه بر این منطقی به نظر می رسد که این شرکت جهت سرعت در پیگیری امور محوله و کالت حقوقی را از شهرداری سه منطقه داشته باشد. از سوی دیگر، نظر به اینکه هر سه منطقه شهرداری در هیات مدیره شرکت عضویت دارند، ملاحظاتی مد نظر شهرداری های مناطق در بافت نیز جاری خواهد شد (مهندسين مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، مهرماه ۱۳۸۴: ۵).

۲-۳- نظام هماهنگی، تصمیم سازی و برنامه ریزی:

با توجه به اینکه در یک محدوده شهری، دستگاه های بسیاری درگیر امور خدمات رسانی هستند، اجرای هر طرح عمران شهری بدون هماهنگی و نظر این دستگاه ها امکان پذیر نیست. از سوی دیگر فرآیند برنامه ریزی و تصمیم سازی نیاز به دیدن همه جوانب امر و اشراف به مساله دارد که این مهم نیز بدون لحاظ کردن عقل جمعی و همفکری دستگاه های ذی مدخل تحقق نمی یابد. علاوه بر آن، مردم و نهادهای مدنی ساکن بافت نظرات و

دیدگاههایی دارند که در اقدامات اجرایی باید بدانها توجه گردد. از همه مهمتر ایجاد حس مشارکت در بین سایر نهاد های ذی نفع و ذی نفوذ و دستگاه های ذی مدخل، تحقق پذیری طرح را تضمین می کند و با توجه به تصمیم گیری و تقسیم وظایف مشارکتی، تشریک مساعی ایشان را به همراه دارد.

در این مسیر مشاور پیشنهاد تاسیس «شورای هماهنگی و برنامه ریزی طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافضل آن» را داده است که دبیرخانه این شورا در شهرداری منطقه ۷ مستقر خواهد بود. در این ارتباط، «بازنگری طرح پیشنهادی مشاور»، «برنامه ریزی اجرایی پروژه ها»، «هماهنگی بین دستگاه های ذی مدخل»، «نظارت بر عملکرد دستگاه های ذی مدخل و پیشرفت طرح»، به عنوان مهمترین وظایف این شورا پیشنهاد شده است. مشاهده می شود که این شورا حکم قوه مقننه در بافت را دارد و وارد امور اجرایی نخواهد شد.

اعضای پیشنهادی این شورا عبارتند از: نمایندگان شهرداری های مناطق ۷، ۱۲ و ۱۳، هیات امنای مسجد امام حسین، شورای محله، شرکت مترو، مشاوران طرح توسعه مناطق ۷، ۱۲ و ۱۳، مشاور تهیه کننده طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافضل آن، شورای اصناف تهران، شرکت تاکسیرانی تهران، شرکت اتوبوسرانی تهران، معاونت حمل و نقل راهنمایی و رانندگی، اداره اماکن، سازمان فرهنگی و هنری شهرداری تهران، معاونت حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران، سازمان زیباسازی شهر تهران، شرکت آب و فاضلاب تهران، شرکت برق منطقه ای تهران، شرکت گاز تهران، و شرکت مخابرات تهران.

تمامی نهادها و دستگاه های عضو این شورا قابلیت آنرا خواهند داشت که نظرات خود را در قالب پیشنهاد به شورا ببرند که این پیشنهادها با تصویب اکثریت اعضا، به یک آیین نامه اجرایی مبدل خواهد شد. با توجه به اینکه نمایندگان تمامی دستگاه های ذی مدخل در کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری به تشکیل شورای هماهنگی و برنامه ریزی رای داده اند، متابعت از تصمیمات این شورا و اجرایی شدن آنها برای تمامی دستگاه ها الزامیست و بر این اساس تصمیمات و برنامه های شورا ضمانت اجرایی لازم را پیدا خواهد کرد (همان منبع: ۵-۶).

۳-۳- تدوین برنامه های اجرایی به تفکیک پروژه ها:

همان گونه که ذکر شد، یکی از وظایف تعریف شده «شورای هماهنگی و برنامه ریزی»، «برنامه ریزی اجرایی پروژه ها» خواهد بود. بر این پایه نهاد مزبور نسبت به خرد کردن کل طرح به پروژه های اجرایی اقدام و برنامه اجرایی هر یک را تدوین می کند. بالطبع این شورا مسوولیت هماهنگی دستگاه های ذی مدخل را به صورت توأم بر عهده خواهد داشت.

بنابراین هر یک از تصمیمات و برنامه های شورا به سایر دستگاهها ابلاغ خواهد شد. در این مسیر برنامه های اجرایی تهیه شده پس از ابلاغ به شرکت عمران و بهسازی میدان امام حسین، در جلسه هیات مدیره شرکت مطرح و سیاست ها و راهکارهای اجرایی هر یک تهیه خواهد شد (همان منبع: ۶).



۴-۳- نظام خودکنترلی:

برنامه ریزی و کنترل رابطه نزدیکی با هم دارند و به هیچ وجه قابل تفکیک نیستند. کنترل عبارتست از فعالیت هایی که باعث تطبیق عملیات یا برنامه می شود. به عبارت دیگر کنترل به معنای نگهداری فعالیت های برنامه در یک مسیر و تصحیح انحرافات از برنامه است (موسوی شاهرودی، ۱۳۸۳: ۷۴-۷۳). بر این پایه ضمانت اجرایی و صحت اجرای یک طرح در گروی کنترل آن است.

این کنترل در طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن در دو سطح «نظارت بر عملکرد دستگاه ها» و «سیستم کنترل پروژه» مطرح است. مقصود از سیستم کنترل پروژه، نظارت مستمر و سیستماتیک متشکل از گزارش گیری، پیش بینی هزینه ها و وضعیت پیشرفت طرح و سپس مقایسه آنها با بودجه و زمان بندی طرح در حین اجرای آن است (موسوی شاهرودی، ۱۳۸۳: ۸۱).

بر اساس طرح پیشنهادی مشاور، مسوولیت نظارت بر عملکرد دستگاه ها و پیشرفت طرح بر اساس برنامه زمان بندی شده، به شورای هماهنگی و برنامه ریزی سپرده می شود. این شورا مقدمات برپایی تشکیلات نظارتی را در یکی از اولین جلسات خود فراهم خواهد ساخت و در صورت تخطی یا ضعف عملکرد هر یک از دستگاه ها، تصمیمات لازم را اتخاذ خواهد کرد (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، مهرماه ۱۳۸۴: ۶).

۴-۴- بررسی تحقق پذیری طرح:

آخرین بخش از شرح خدمات یک برنامه شهری، بخش تحقق پذیری^{۳۱} آن است. به طور عرفی در بخش تحقق پذیری طرح ها طیف وسیعی از مسایل از جمله برآورد اقتصادی، مرحله بندی اجرایی و یا مکانیسم اجرایی طرح مورد بررسی قرار می گیرد، لیکن این بخش از مطالعات هویت مستقلی از آنچه مرسوم شده است، دارد.

در بخش تحقق پذیری طرح، مشاور باید با ارائه مستندات و مصادیق نشان دهد که در وهله اول طرح تهیه شده تا چه حد طرح واقعیت ها را در نظر گرفته و از مشروعیت و مقبولیت در نزد نهادهای ذی نفع و ذی نفوذ برخوردار است و در وهله دوم چه راهکارهایی را به کار بسته است تا طرح از ضمانت اجرایی برخوردار گردد.

به طور کلی در بخش تحقق پذیری طرح ها باید به مواردی همچون امکان پذیری اجرایی و واقع نگری طرح، برنامه ریزی مشارکتی طرح و مشارکت پذیری آن در اجرا، سیاست های انگیزش مشارکت نهادها و دستگاه های ذی مدخل، نحوه بازنگاری و به روزرسانی طرح و نحوه نظارت بر اجرای طرح مورد بررسی قرار می گیرد. بنابراین مجموعه موارد مذکور بیانگر آن است که در تهیه و اجرای طرح، چه مسایلی برای تحقق یافتن آن در مد نظر بوده است. با توجه به آنچه گفته شد، ذیلا به اختصار تحقق پذیری طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن مورد بررسی قرار می گیرد:

۴-۱- بررسی امکان پذیری^{۳۲} اجرایی و واقع نگری^{۳۳} طرح:

معمولا در طرح های شهری درصد بالایی از پیشنهاد های ارائه شده در طرح ها به دست فراموشی سپرده می شوند که مهمترین عامل در این مساله، عدم در نظر گرفتن توانایی اجرای و مالی شهرداری و همچنین ایده آل گرایی طراح هاست. در این زمینه در طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن، مبنای بر مداخله حداقلی مدیریت شهری بوده است تا از یک سو حجم عملیات وسیع کار بحث تعویق آن نشود و از سوی دیگر هزینه های طرح از توان شهرداری خارج نباشد. از این رو مشاور در پیشنهاد های ارائه شده، توجه خاصی به تحقق پذیری آن داشته است. ناگفته نماند که طرح های بزرگ به دلیل درگیر کردن خیل عظیمی از شهروندان، منافع خانوارهای بسیاری را تحت الشعاع قرار می دهند و بعضا با بروز مشکلاتی نظیر برخورد با معارضان ملکی و کمبود نقدینگی، متوقف می شوند.

نکته دیگری که در جهت واقع گرایی طرح بدان توجه شده، اینکه در طرح های پیشنهادی، پروژه هایی گنجانیده شده است که اجرای آنها منافع اقتصادی برای شهرداری در پی دارد و می تواند محلی برای تامین بخشی از هزینه های دیگر پروژه های عام المنفعه در بافت باشد. در این ارتباط، نتایج حاصله از تحلیل اقتصادی طرح، موید این مدعاست (مهندسین مشاور فجر توسعه، مرحله ۴، جلد ۲، مهرماه ۱۳۸۴: ۴).

۴-۲- برنامه ریزی مشارکتی^{۳۴} طرح و مشارکت پذیری^{۳۵} اجرایی آن:

معمولا طرح هایی که به صورت مشارکتی تهیه و اجرا می شوند، موفق تر از سایر طرح ها هستند. به طور کلی مقوله مشارکت از یک سو می تواند مقبولیت و مشروعیت یک طرح را رقم بزند و از سوی دیگر می تواند بار اجرایی مدیریت شهری را سبک کند. به دیگر سخن، وقتی یک طرح با نظر سایر نهادهای ذی نفع و ذی نفوذ تهیه شده باشد، علاوه بر جامع نگری و واقع گرایی، در اجراء نیز همکاری و هماهنگی این نهادها را به همراه خواهد داشت. در این مسیر در فرآیند تدوین طرح با اتکاء به نظرات نهادهای ذی نفع و ذی نفوذ، اقدامات زیر صورت گرفته است:

الف- مشارکت ساکنان و نهادهای مدنی مستقر در بافت:

در تمامی مراحل طرح تدوین از نظرات ساکنان بافت، معتمدان محلی و تشکل های مدنی بهره گرفته شده است. در این زمینه در ابتدا با انجام مصاحبه و پرسشنامه از ساکنان، معتمدان و تشکل های محلی، نظرات ایشان جمع آوری و در طرح های پیشنهادی لحاظ شد. از سوی دیگر پس از آنکه طرح های پیشنهادی آماده شد، یک بار دیگر با مراجعه به محل این نظرات با اهالی، معتمدان و تشکل های بافت در میان گذاشته و تایید ضمنی آنها گرفته شد.

اما به این نیز میزان کفایت نشد و در هنگام ارائه مکانیسم اجرایی طرح، ذیل موضوع «نظام هماهنگی، تصمیم سازی و برنامه ریزی»، در قالب تشکیل «شورای هماهنگی و برنامه ریزی»، حضور نمایندگان تشکل های اجتماعی ساکن در بافت نظیر



منبع:

اخوی، احمد، «اقتصاد کلان: پایه ای و کاربردی»، مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، ویرایش دوم، ۱۳۷۴. بانک صنعت و معدن، «راهنمای تامین خدمات پیش مهندسی و تهیه گزارش توجیهی طرح»، روابط عمومی بانک صنعت و معدن، ۱۳۸۴. برنس، ورنر و پیتر هاورانک، «ارزیابی طرح های اقتصادی: راهنمای تهیه و امکان سنجی پروژه های صنعتی»، ترجمه سید احمد میرمطهری، چاپ چهارم، ۱۳۸۴. سالازار، ملیتو، سونیا تیونگ آگونو و پاز دیاز، «مقدمه ای بر کارآفرینی»، ترجمه سیامک نطاق، انتشارات کوهسار، چاپ سوم، ۱۳۸۲. گاتفرید، یایرون، جوزف سپولودا و ویلیام سودر، «نظریه و مسایل اقتصاد مهندسی»، ترجمه محمد سید حسینی و بیژن توسلی حضوری، انتشارات صنایع ایران، ۱۳۷۷. مهندسین مشاور فجر توسعه، «طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن»، گزارش مرحله اول، جلد اول (مطالعات طرح های فرادست، تاریخی و طبیعی)، تیرماه ۱۳۸۴. مهندسین مشاور فجر توسعه، «طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن»، گزارش مرحله اول، جلد دوم (مطالعات جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی)، تیرماه ۱۳۸۴. مهندسین مشاور فجر توسعه، «طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن»، گزارش مرحله دوم و سوم، تیرماه ۱۳۸۴. مهندسین مشاور فجر توسعه، «طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن»، گزارش مرحله چهارم، جلد اول (ارائه طرح)، مهرماه ۱۳۸۴. مهندسین مشاور فجر توسعه، «طرح توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن»، گزارش مرحله چهارم، جلد دوم (برآورد اقتصادی و هدایت طرح)، مهرماه ۱۳۸۴. موسوی شاهرودی، سید محمد، «مدیریت اقتصادی پروژه»، انتشارات پازتاب، ۱۳۸۲.

اعضای هیات امنای مسجد امام حسین و همچنین نماینده شورای محلات پیش بینی شده است. بر این اساس زمینه برای شورای هماهنگی و برنامه ریزی توسعه مهیا است تا در موارد مقتضی چه پیش از نهایی شدن طرح ها و چه به هنگام اجرای آنها، از مشارکت نهادهای اجتماعی و مردم ساکن بافت بهره جوید.

جمع این مسایل باعث می شود که نظر به اینکه طرح از یک سو خواست مردم را در تصمیم سازی در نظر گرفته و از سوی دیگر زمینه مشارکت اجرایی ایشان را فراهم ساخته است، از ضمانت های اجرایی لازم برخوردار باشد. حتی اگر شهرداری در طول اجرای طرح با مشکلاتی و مقاومت هایی نیز مواجه شود، نمایندگان مردم و نهادهای مردمی، نقش بسزایی در حل این مشکلات ایفا خواهند کرد (همان منبع: ۲).

ب- توجه به طرح های فرادست و تعامل با کارشناسان مشاور طرح فرادست:

به طور کلی ساختار کلان کالبدی، اقتصادی و اجتماعی یک بافت در طرح هایی نظیر مجموعه شهری، جامع و تفصیلی تعیین می شود و این شاکله در طرح های تفصیلی مناطق شهری تنفیذ می شود. بر این اساس هیچ یک از طرح های شهری نمی تواند با طرح های فرادستی خود مغایرت داشته باشد؛ چرا که از یک طرف نظام عملکردی شهری را مختل خواهد کرد و از طرف دیگر با مخالفت نهادهای مرجع مانند کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری مواجه می گردد.

با علم به این مساله و در جهت تامین اولین بند از شرح خدمات طرح، مشاور علاوه بر در نظر گرفتن جایگاه محدوده مورد مطالعه در طرح جامع شهر تهران (تهیه شده در سال های ۱۳۷۱ و ۱۳۴۷)، طرح های تفصیلی مناطق شهری فرادست را نیز بررسی کرده و شاکله های فضایی آنرا در طرح جاری ساخته است.

همچنین در تمامی مراحل طرح، یافته ها و پیشنهادها با مشاورین مناطق فرادست که مسوولیت طرح بررسی مسایل توسعه شهری این مناطق را بر عهده داشتند، مطابقت و تدقیق شد و حتی ذیل موضوع «نظام هماهنگی، تصمیم سازی و برنامه ریزی»، در قالب تشکیل «شورای هماهنگی و برنامه ریزی»، کرسی های لازم برای کارشناسان مشاوران مزبور در نظر گرفته شد تا در روند اجرای طرح نیز کلیه امور با هماهنگی و نظر کارشناسان تهیه کننده طرح های فرادست، پیش رود (همان منبع: ۳-۴).

ج- تعامل با کارفرما و کارشناسان شهرداری:
معمولا طرح های شهری وقتی به اجراء در می آیند که مجریان این طرح ها، اعتماد کافی به آنها داشته باشند. در این زمینه در یک رابطه تنگاتنگ با کارفرما و کارشناسان شهرداری، خواسته های ایشان با ملاحظات طرح انطباق داده و برآورده شد. همچنین گزینه های مطرح قبل از تبدیل شدن به طرح نهایی، به کارفرما عرضه و دیدگاه های وی لحاظ شد.

مضاف بر آن، در مکانیسم اجرایی پیشنهادی، ذیل عناوین «ساختار تشکیلات اجرایی» و «نظام هماهنگی، تصمیم سازی و برنامه ریزی»، محوریت کارفرما در «شرکت عمران و بهسازی میدان امام حسین» و «شورای هماهنگی و برنامه ریزی» اعمال شد. بر این پایه هنگامی که نظرات کارفرما و مسوولان و کارشناسان شهرداری در تمامی مراحل تدوین طرح در نظر گرفته

شده باشد، طرح تهیه شده ضمانت لازم اجرایی را به دلیل وجود جو اعتماد، خواهد داشت (همان منبع: ۳).

با توجه به مواردی که گفته شد، می توان گفت که در تمامی مراحل تدوین طرح، به نظرات مردم، معتمدان محلی، تشکل های اجتماعی، کارفرما، کارشناسان، شهروندان و مشاوران طرح های فرادست توجه شده است. از این رو هنگامی که یک طرح از یک سو واقع گرایی را در دستور کار خود قرار داده باشد و از سوی دیگر به تمامی جزئیات اعم از مسایل حقوقی، قانونی، منافع ذی نفعان و نقش یک بافت در پهنه شهری توجه کرده باشد، از ضمانت اجرایی لازم برخوردار خواهد شد (همان منبع: ۴).

۳-۴- سیاست های انگیزش ۳۶ مشارکت نهادها و دستگاه های ذی مدخل:

جلب مشارکت نهادها و دستگاه های ذی مدخل در طرح های عمران شهری نیازمند یک دید همه جانبه نگر و استفاده از طیف وسیعی از سیاست هاست. در این ارتباط، هر یک از سیاست های پیشنهادی برای یک جامعه مرجع کاربرد دارد. ذیلا سیاست های پیشنهادی مشاور در توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن جهت انگیزش نهادها و دستگاه های ذی مدخل بررسی می شود:

الف- تمرکز و افزایش توان اجرایی:

طرح هایی که بین چند محدوده شهرداری مشترک هستند، در تحقق خود به دلیل تفاوت دیدگاه ها، خرد بودن توان اجرایی و عدم هماهنگی با معضلاتی مواجه می شوند که حل آن مستلزم زمان طولانی و دستگاه های بالاتر است. به منظور پرهیز از این معضل و همچنین استفاده از صرفه های مقیاس در تجمیع سایر توان های مالی، فنی و اجرایی در یک دستگاه، مشاور تاسیس شرکت عمران و بهسازی میدان امام حسین را پیشنهاد کرده است. این پیشنهاد ضمن آنکه شفافیت عملکردهای مالی را به همراه خواهد داشت، در صورت تفویض اختیارات لازم، سرعت عمل بالایی را به دلیل تمرکز تصمیم گیری ها و افزایش کارایی در اجرای طرح به ارمغان می آورد. از سوی دیگر یکپارچه ساختن حساب ها در قالب یک صندوق و واریز حق السهم هر یک از دستگاه ها به این صندوق، به همراه تزریق درآمد های حاصله، می تواند قدرت مالی طرح را افزایش دهد و عایدات طرح را صرف برقراری عدالت فضایی در بافت و اجرای طرح های عام المنفعه سازد (همان منبع: ۵).

ب- التزام اجرایی دستگاه ها:

نظر به اینکه در مکانیسم اجرایی پیشنهاد شده برای طرح، شورایی تحت عنوان «شورای هماهنگی و برنامه ریزی توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و بافت های فرسوده محدوده بلافاصل آن» در نظر گرفته شده است. لذا با توجه به اینکه طرح در کمیسیون ماده ۵ که نمایندگان دستگاه های مختلف اجرایی کشور در آن حضور دارند، تصویب خواهد شد و نمایندگان این دستگاه با اجرای آن موافقت کرده اند، این شورا ضمانت های اجرایی لازم را برای پیشبرد مصوباتش خواهد داشت. به بیان دیگر از آنجایی که شورای هماهنگی و برنامه ریزی که مشروعیت خود را از کمیسیون ماده ۵ گرفته است و با در نظر



۴-۴- نحوه بازنگری ۳۷ و به روز رسانی ۳۸ طرح:

پویایی و انعطاف پذیری دو مقوله ای هستند که اجرایی شدن طرح‌ها را تضمین می‌کنند. به عبارت دیگر باید طرح‌ها بتوانند خود را با ملاحظات جدید انطباق دهند، به روز کنند و در مقابل موانع و مسایل پیش بینی نشده انعطاف لازم را از خود نشان دهند. مستلزمه این امر پیش بینی مکانیسم به روز کردن طرح در مکانیسم اجرایی آن است. بدین منظور بنا به پیشنهاد مشاور «بازنگری طرح» به شورای هماهنگی و برنامه ریزی سپرده می‌شود.

در این بین اگر موضوع بازنگری به امور اجرایی باز گردد، شورا با اتکاء به نظرات کمیته‌های کارشناسی خود، این مهم را محقق می‌سازد. لیکن در صورتی که این بازنگری نیازمند متحول شدن طرح باشد، شورا بازنگری طرح را به طور مستقیم به مشاور تهیه کننده آن می‌سپارد. شایان ذکر است شورا می‌تواند با تواترهای از قبل پیش بینی شده به بازنگری طرح بپردازد تا شرط پویایی طرح همواره تامین گردد (همان منبع: ۶).

۴-۵- نحوه نظارت ۳۹ بر اجرای طرح:

بدین منظور در طرح پیشنهادی مشاور، امر خطیر «نظارت بر عملکرد دستگاه‌های ذی‌مدخل و پیشرفت طرح» به شورای هماهنگی و برنامه ریزی سپرده شده است (همان منبع: ۶).

۵- جمع بندی و نتیجه گیری:

یکی از دلایلی که بسیاری از طرح‌های شهری در اجرا موفق نیستند، مساله هدایت طرح آنهاست. هر چند یک طرح شهری به بهترین نحو تهیه شده باشد، ولی در صورتی که در اجرا با مشکل مواجه شود، عملاً یک طرح ناموفقی محسوب می‌گردد. از این رو برای موفقیت طرح‌های شهری، تدوین بخش هدایت طرح ضروری است تا چگونگی اجرای طرح و سازمان اجرایی آن مشخص شود.

به دیگر سخن، «هدایت طرح» عمدتاً به مراحل پس از اجرای آن باز می‌گردد و به مسائلی همچون برنامه اجرایی، زمان بندی اجراء، سازمان اجرایی، وظایف و اختیارات نهادهای اجرایی، چگونگی تهیه برنامه پروژه‌های اجرایی، اجرای طرح به صورت مشارکتی، منابع تامین سرمایه و نقش دستگاه‌ها می‌پردازد. علاوه بر آن مشاور ضمن تحلیل اقتصادی طرح، توجیه پذیری آنرا نیز مورد بررسی قرار می‌دهد که این مساله می‌تواند به بازنگری طرح به منظور انطباق طرح پیشنهادی با واقعیات منجر شود.

بر این پایه هنگامی که مشاوران علاوه بر تهیه طرح، مسوولیت تدوین هدایت طرح را نیز بر عهده داشته باشند، از یک سو طرح‌ها از حالت ایده‌آلیستی و انتزاعی خارج و به واقعیت نزدیک می‌شوند و از سوی دیگر تمامی ابعاد طرح اعم از سرمایه مورد نیاز، نقش دستگاه‌های ذی‌مدخل و سازمان اجرایی کار برای مدیریت شهری روشن خواهد بود. در این صورت می‌توان ادعا کرد که طرح‌های عمران شهری ضمانت اجرایی لازم برای تحقق یافتن را پیدا خواهند کرد.

گرفتن آنکه در کمیسیون ماده ۵، دستگاه‌های مختلف با دادن رای مثبت به ایجاد شورا، تلویحاً تعهد لازم را برای متابعت دستگاهشان از مصوبات این شورا سپرده‌اند، الزام اجرایی برای سایر دستگاه‌ها برای مصوبات شورای هماهنگی و برنامه ریزی تامین شده است (همان منبع: ۵۶).

ج- سیاست‌های تشویقی:

شهرداری با توجه به قوانین و آئین نامه‌های داخلی خود، امکانات بسیاری برای پیشبرد اهدافش دارد. به عنوان مثال شهرداری می‌تواند برای ترغیب مالکان یک بنا یا چند بنا برای نوسازی واحد خود و یا تجمیع قطعات، تراکم تشویقی به ایشان دهد و یا عوارض خود را به صورت اقساط از آنها دریافت دارد. از سوی دیگر در مواردی که نیاز است شهرداری راساً جهت اجرای یک طرح وارد عمل شود، منطقیاً برای قانع کردن مالکان برای واگذاری حق مالکیت خویش به شهرداری، باید از ابزار «قیمت ترجیحی» استفاده کند. در بخش ضوابط تراکم و تجمیع طرح به طور مبسوط به این سیاست‌ها پرداخته شده است (همان منبع: ۶).

د- مشارکت اجرایی ساکنان و نهادهای مدنی مستقر در بافت:

علاوه بر اینکه در تصمیم‌سازی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها از نظرات ساکنان و مشارکت نهادهای مدنی مستقر به ویژه در شورای هماهنگی و برنامه ریزی بهره‌جسته شده است، زمینه برای سپردن بخشی از امور اجرایی به مردم و این نهادها هموار است. به عنوان مثال می‌توان در طراحی مجدد بدنه مسجد امام حسین از کمک هیات امنای این مسجد بهره‌جست و یا اینکه می‌توان با شریک ساختن کسبه و مالکان قطعات واقع در طرح در سود اقتصادی پروژه، از توانایی‌های ایشان در اجرای پروژه‌ها استفاده کرد. در این مسیر می‌توان برای هر پروژه یک شرکت تعاونی و یا شرکت سهامی ثبت کرد که سهامداران آن از آورندگان زمین (مالکان)، سرمایه‌گذاران و شهرداری به عنوان اعطا کننده تراکم و سایر تسهیلات تشکیل شده است. علاوه بر آن ضروری به نظر می‌رسد که برای انطباق هر چه بیشتر نظرات ساکنان و کسبه‌ها با پروژه‌های در نظر گرفته شده، هیات امنایی متشکل از ایشان برای هر پروژه تشکیل گردد (همان منبع: ۷-۶).

ه- ارائه مشاوره:

از آنجایی که کارشناسان شهرداری تجارب کافی و لازم را در مورد چگونگی اجرای یک پروژه و آینده آن دارند، ضروری است که این تجارب در اختیار ساکنان بافت و به ویژه کسانی که قطعات ملکی ایشان اصطلاحاً در طرح قرار می‌گیرد، گذاشته شود. این مساله علاوه بر آنکه بسیاری از مشکلات پیش رو را مرتفع خواهد ساخت، در بسیاری از موارد امکان جلب مشارکت این مالکان را نیز به همراه دارد.

از سوی دیگر تجارب کارشناسان شهرداری در چگونگی اجرای پروژه‌ها در صورتی که در اختیار دست‌اندرکاران اجرایی هر پروژه قرار گیرد، می‌تواند علاوه بر ایجاد تسریع در کار، منافع اقتصادی هر یک از پروژه‌ها را بالا ببرد. بدین منظور پیشنهاد می‌شود که یک دفتر مشاوره زیر نظر شورای هماهنگی و برنامه ریزی توسعه و ساماندهی میدان امام حسین و یا زیر نظر شرکت عمران و بهسازی میدان امام حسین تشکیل گردد (همان منبع: ۷).

پانویس:

- 1- Development Project
- 2- Project Life Cycle Phases
- 3- Pert (Project Evaluation & Review Technique)
- 4- CPM (Critical Path Method)
- 5- Bar Graph
- 6- Gantt Chart
- 7- Henri L. Gantt
- 8- Fredric W. Taylor
- 9- Financial Analysis
- 10- Economical Analysis
- 11- Return
- 12- Feasibility Study Report
- 13- Economical Profit
- 14- IRR (Internal Rate Of Return)
- 15- BPB (Pay Back Period)
- 16- Breakeven Point
- 17- Current Price
- 18- Total Cost
- 19- Market Value
- 20- Preset Value Method
- 21- Compound Growth
- 22- FW (Future Worth)
- 23- PV (Present Value)
- 24- Net Present Value
- 25- Profit & Loss Account
- 26- Capital Budgeting
- 27- Fixed Capital
- 28- Working Capital
- 29- Raw Materials
- 30- Project Organization
- 31- Achievability
- 32- Feasibility
- 33- Practicality
- 34- Participatory Planning
- 35- Participatability
- 36- Stimulation Policy
- 37- Revision
- 38- Up To Date
- 39- Control Project



مراکز رشد کارآفرینان شهری، طرحی نو در توسعه اقتصاد شهری

(به ضمیمه آرایه مدلی جهت توسعه کارآفرینی در تهران)^۱

□ مهدی کنعانی^۲

منابع مالی و امکانات فیزیکی محیط زندگی به شمار می‌رود مقاله حاضر با هدف تبیین کارکردها و کارویژه‌های این مراکز تهیه شده است و ارتباط میان مراکز رشد کارآفرینان شهری و توسعه اقتصاد شهری کلان‌شهرها در آن بررسی شده است.

مقاله حاضر، طرح اولیه راه‌اندازی مراکز رشد^۳ کارآفرینان شهری را تبیین می‌کند. در بخش نخست پس از بیان تعاریف نوین از کارآفرینی^۴ و کارآفرینی شهری، به بررسی نقش کارآفرینی شهری در توسعه اقتصادی جوامع شهری پرداخته شده است. بخش بعدی به تحلیل پتانسیل‌های موجود در شهرداری‌ها برای حمایت از کارآفرینان شهری پرداخته و با مقایسه ساختار اقتصادی شهرهای بزرگ و کوچک، و همچنین با توجه به ویژگی‌های کلان‌شهرها به تحلیل پتانسیل‌های موجود در شهرداری‌ها برای حمایت از کارآفرینان شهری پرداخته است. این مقاله سپس به تحلیل ساختار، کارکردها و سازوکارهای عملیاتی مراکز رشد کارآفرینان شهری در کلانشهرها می‌پردازد و اهداف و دستاوردهای آن‌ها را در راستای توسعه اقتصادی جوامع

چکیده

سیاست‌گذاری توسعه کارآفرینی و حمایت از کارآفرینان در سطوح کشوری و حوزه‌های صنعتی، پیشینه‌ای چند صد ساله دارد. اما کمتر از یک دهه است که مدیران شهری و شهرداری‌های شهرها و مناطق کمتر توسعه یافته در گوشه و کنار جهان به مدد حمایت‌هایی سازمان یافته از کارآفرینان شهری توانسته‌اند "طرحی نو" در جامعه شهری خود دراندازند و از فاصله خود با شهرها و مناطق توسعه یافته بکاهند. مراکز رشد کارآفرینان شهری یکی از این ایده‌ها است. در بخش ضمیمه، اهداف دو نمونه از مراکز رشد شهری در استرالیا و فرانسه آورده شده است.

ایجاد مراکز رشد کارآفرینان شهری (وابسته به شهرداری‌ها)، نقش منحصر به فردی در توسعه اقتصادی شهرها ایفا کرده و گام مهمی در شفاف‌سازی و کاهش پیچیدگی‌های ساختارهای زندگی شهری و کمک به شهروندان در جهت بهره‌برداری هرچه بیشتر از پتانسیل‌های منطقه‌ای از جمله نیروی انسانی نوآور، فضاهای شهری،



نقش کارآفرینی شهری در توسعه زیرساخت‌های نظام اقتصاد شهری

۱- تعریف امروزی از کارآفرینی و کارآفرینی شهری: امروزه کارآفرین^۶ به فردی نوآور و توسعه‌دهنده اطلاق می‌شود که فرصت‌های موجود در بازار را کشف و از آن‌ها بهره‌برداری می‌نماید. کارآفرینی با موضوعاتی نظیر ایده‌ها، محصولات و خدمات جدید یا ترکیب منابع جدید، که به ایجاد یک کسب و کار جدید، سودآوری، ارضای نیازهای مشتری و اشتغال‌زایی منجر می‌شود، مرتبط است.

کارآفرینی شهری به آن دسته از فعالیت‌های کارآفرینانه اطلاق می‌شود که در حوزه جغرافیایی شهر انجام شده و در راستای بهبود سطح زندگی، تامین خدمات مورد نیاز، درآمدزایی، ایجاد اشتغال و ... برای یک یا تعدادی از شهروندان انجام می‌گیرد. از جمله مصادیق کارآفرینی شهری می‌توان به کارآفرینی در کسب و کارهای خانگی^۷ و کارآفرینی در کسب و کارهای کوچک^۸ - در محدوده شهرها - اشاره کرد.

۲- اثرات کارآفرینی در توسعه جوامع شهری: در شکل شماره ۱، فرآیند اثر بخشی کارآفرینی بر توسعه اقتصادی جوامع شهری تبیین شده است. در حقیقت کارآفرینان با خلق ایده‌ها، فرصت‌ها و بازارهای جدید، ظرفیت‌های نوینی را برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، N.G.O، ها، تعاونی‌ها و ... ایجاد می‌کنند. این امر موجب استفاده بهینه از امکانات و منابع موجود (به ویژه نیروی انسانی) شده و علاوه بر اشتغال‌زایی، نقش مهمی را در توزیع ثروت در جامعه، گسترش مشارکت بخش خصوصی و افزایش کمی و کیفی خدمات و تولیدات ایفا می‌کند. این امر در جوامع شهری موجب تامین نیازهای شهروندان، ایجاد رضایت و رفاه و توسعه اقتصادی جامعه شهری می‌شود.

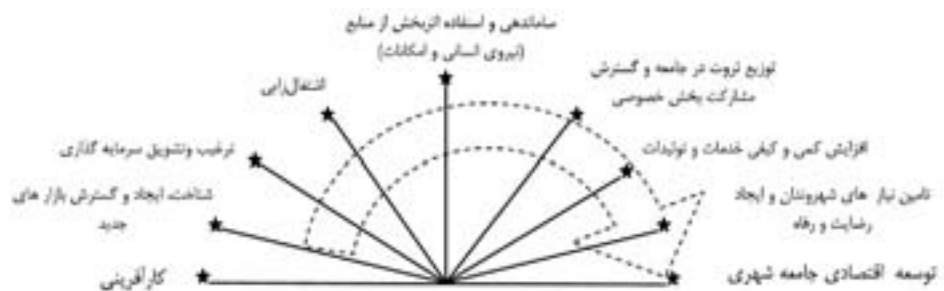
شهری، برمی‌شمارد. در ادامه طرح اجرایی پیشنهادی برای راه‌اندازی مراکز رشد^۵ کارآفرینان شهری در تهران که محاصل بیش از ۴۰۰۰ ساعت کار کارشناسی توسط کارشناسان بنیاد توسعه فردا در شورای شهر و شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ بوده است تبیین می‌گردد. در ادامه به تحلیل ساختار، کارکردها و سازوکارهای عملیاتی طرح پیشنهادی جهت تهران با عنوان "توسعه کارآفرینی در تهران" پرداخته شده است. در انتها نیز آسیب‌شناسی اجرایی طرح انجام شده است.

واژه‌های کلیدی: کارآفرینی، توسعه اقتصاد شهری، مرکز رشد کارآفرینان شهری، کلانشهرها، مدیریت توسعه، کارآفرینی شهری

مقدمه

کارآفرینی شهری به عنوان یک رویکرد اساسی برای توسعه مشارکت بخش خصوصی، تعاونی‌ها و نهادهای مردمی (به ویژه سازمان‌های غیردولتی و N.G.O ها) به شمار می‌رود. کارآفرینی شهری به عنوان پایه‌ای برای تقویت بخش خصوصی و تامین زیرساخت‌های لازم برای این بخش به شمار می‌آید. با استفاده از کارآفرینی شهری، می‌توان بسیاری از اموری را که اکنون به دست شهرداری‌ها و نهادهای متولی امور شهری انجام می‌شود، به شهروندان و بخش خصوصی سپرد. این امر علاوه بر کاهش بار کاری شهرداری‌ها و ایجاد فرصت‌های بیشتر در امر خدمت‌رسانی به مردم، فرصت‌های شغلی نوینی را نیز در سطح جامعه پدید می‌آورد و موجب مشارکت جدی بخشی از شهروندان در توسعه اقتصاد شهری می‌شود.

شکل شماره ۱: فرآیند تاثیر کارآفرینی در توسعه اقتصادی جوامع شهری



تحلیل پتانسیل‌های موجود در شهرداری‌های کلانشهرها برای حمایت از کارآفرینان شهری و تعاملات آن‌ها با نهادهای دولتی در این زمینه

۱- مقایسه ساختار اقتصادی شهرهای بزرگ با شهرهای کوچک

جوامع شهری بزرگ و کوچک دارای ساختارهای متفاوتی هستند و طبیعتاً شیوه‌های مدیریت و شکل‌گیری یا حمایت از فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی در آن‌ها نیز با یکدیگر متفاوت است. در جدول شماره ۱ می‌توان تفاوت‌های اساسی هر دو ساختار شهری را مورد مقایسه قرار داد.

مروری بر ساختار مفهومی

برای بررسی نقش مراکز رشد کارآفرینان شهری (وابسته به شهرداری‌ها) در توسعه اقتصاد شهری، سه محور زیر مورد ارزیابی تحلیلی قرار گرفته است:

الف - تحلیل نقش کارآفرینی و کارآفرینی شهری در توسعه جوامع شهری؛

ب- تحلیل پتانسیل‌های موجود در شهرداری‌ها برای حمایت از کارآفرینان شهری و تعاملات آن‌ها با نهادهای دولتی در این زمینه؛

پ- تحلیل ساختار، کارکردها و سازوکارهای عملیاتی مراکز رشد کارآفرینان شهری.



(Schaffner (1972)) بخشی از پیچیدگی‌های جوامع شهری بزرگ را ناشی از افزایش تعداد فرآیندهای عملیاتی می‌داند. از دیدگاه اقتصادی، O.E. Williamson (1996) نقش هزینه‌های مبادله^۹ را تعیین کننده می‌داند. اینگونه هزینه‌ها بیانگر هزینه‌های پنهان در فعالیت‌های اقتصادی بوده و مشتمل بر موارد زیر است:

(۱) هزینه‌های ایجاد انگیزش برای کاهش ریسک فرصت طلبی افراد و انگیزش آن‌ها برای افزایش سرمایه گذاری؛

(۲) هزینه‌های کسب اطلاعات؛

(۳) هزینه‌های هماهنگی مدیریت نهادهای تولید؛

(۴) هزینه‌های مربوط به فرآیندهای اندازه گیری و سنجش فعالیت‌های اقتصادی.

اختیار داشته و کنترل امکانات تبلیغاتی شهری، بوستان‌ها، معابر و ... را نیز عهده دار هستند.

در خصوص تعامل شهرداری - دولت برای حمایت از کارآفرینان باید اشاره کرد که شهرداری‌ها دارای پتانسیل منحصر بفردی در برقراری ارتباط با لایه‌های متفاوت شهروندان و سازمان‌های دولتی می‌باشند. در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در برخی از شهرهای جهان، شهرداری‌ها حتی نقش اجرایی در برنامه‌های پنج ساله را ایفا می‌نمایند. شهرداری‌ها برخلاف بسیاری از سازمان‌های دولتی ارتباط بسیار نزدیکی با همه لایه‌های جامعه شهری دارند، در حالی که، شعاع تأثیر سیاست گذاری بسیاری از نهادهای برنامه ریزی و اجرایی دستگاه‌های دولتی از حضور یک اداره کل در سطح شهرها فراتر نمی‌رود. در واقع مراکز کارآفرینی شهری قادر هستند از طریق برقراری

شهر های کوچک	شهر های بزرگ
بوروکراسی کمتر در روابط بین افراد و سازمان ها	پیچیدگی و بوروکراسی بیشتر
سرعت زیاد در بهره‌برداری از فرصت های بازار و جامعه	امکان بهره‌برداری بیشتر از فرآیند های پیچیده تر (صنعتی)
قابلیت پذیرش ریسک بالا در فعالیت های اجتماعی	قابلیت سرشکن کردن ریسک بین تعداد بیشتری از افراد
احتمال کمتر سود جویی در روابط افراد	کیفیت و اعتماد بیشتر در عملیات متعامل سازمان یافته
انجام تعامل ها با هزینه کمتر	جامعیت بیشتر در اجرای برنامه های دسته جمعی
قابلیت زیاد در پاسخ گویی به نیاز های اجتماعی افراد	دسترسی به کاتال های ارتباطی در سطح گسترده تر
قابلیت دسترسی به بازار های کوچک	قابلیت دسترسی به بازار های بزرگ، متنوع و گسترده

جدول شماره ۱: مقایسه ساختار اجتماعی و اقتصادی شهرهای بزرگ و کوچک

تعامل شهرداری‌ها و مؤسسات دولتی به نحوی شایسته از پتانسیل‌های موجود در محیط اجتماعی در راستای توسعه کارآفرینی شهری بهره برداری نمایند. برای نمونه، بسیاری از افراد و گروه‌های اجتماعی، با مؤسسات دولتی تعامل اندکی دارند و یا از وجود نهادهای مرتبط با نیازهای خود آگاهی ندارند. اما شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی، در قالب مراکز رشد می‌توانند این خدمات را در اختیار شهروندان قرار دهند. به عنوان مثال همه افراد و گروه‌های اجتماعی، برای رفع نیازهای خود در قالب پروژه‌های پیش رو، به مراکز پژوهشی و آموزش عالی دسترسی ندارند. امری که در قالب مراکز رشد کارآفرینی به راحتی و به کاربردی ترین شکل آن قابل ارائه است. جمع بندی پژوهش‌های صورت یافته و مطالعات تطبیقی انجام گرفته، نشان دهنده آن است که شهرداری‌های کلانشهرها به عنوان محور و هماهنگ کننده فعالیت‌های نهادهای عمومی و دولتی می‌توانند در قالب نهادهایی چون مراکز رشد شهری عهده دار توزیع امکانات و خدمات حمایتی آن‌ها از کارآفرینان شهری باشند. (برای نمونه به بخش ضمانت تجربه شهر ناپرویل رجوع شود). همچنین در برخی موارد همکاری شهرداری و سازمان‌های دولتی می‌تواند سازنده باشد. به عنوان مثال سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران با همکاری یکی از مدارس منطقه ۷ تهران و در اقدامی نوآورانه اقدام به برگزاری هفته کارآفرینی در آن مدرسه نمود. تممیم اقداماتی از این دست جز با همکاری متقابل شهرداری دولت در سطوح مختلف ممکن نیست.

۲- تحلیل پتانسیل‌های موجود در شهرداری‌ها برای حمایت از کارآفرینان شهری و تعامل شهرداری - دولت در این زمینه ایجاد مراکز رشد کارآفرینان، گام مهمی در شفاف سازی و کاهش پیچیدگی‌های ساختارهای زندگی شهری و کمک به شهروندان در جهت بهره برداری هرچه بیشتر از پتانسیل‌های منطقه‌ای از جمله فضاهای شهری، سرمایه‌های انسانی، منابع مالی و امکانات فیزیکی محیط زندگی به شمار می‌رود. مراکز رشد کارآفرینان شهری در بستر حمایت شهرداری‌ها، قادر به کاهش پیچیدگی‌های موجود در فعالیت‌های کارآفرینانه هستند. این مراکز، نقش حمایت نهادهای مدیریت شهری از توسعه کارآفرینی را ایفا می‌کنند. به عبارت دیگر، مکانیسم‌های لازم برای پرورش یک ایده به منظور بهره برداری از خلاقیت‌ها یا طرح‌های نوآورانه و امکانات موجود تا مرحله بلوغ اجرایی را برقرار می‌سازند.

شهرداری‌ها تنها نهاد عمومی هستند که پتانسیل‌های کافی برای حمایت موثر و فرهنگ سازی در زمینه کارآفرینی شهری را در اختیار دارند. در میان تمام نهادهای عمومی، تنها شهرداری‌ها هستند که قادر به حضور در تمامی مناطق، نواحی و محلات شهری هستند و می‌توانند خدمات خود را به صورت سازماندهی شده در اختیار عموم شهروندان قرار دهند. علاوه بر این‌ها شهرداری‌ها از امکانات بالقوه و بالفعل موجود در شهرها و به ویژه اماکن و امکانات بلااستفاده مطلع بوده، اداره فرهنگسراها و مراکز فرهنگی و آموزشی وابسته را در



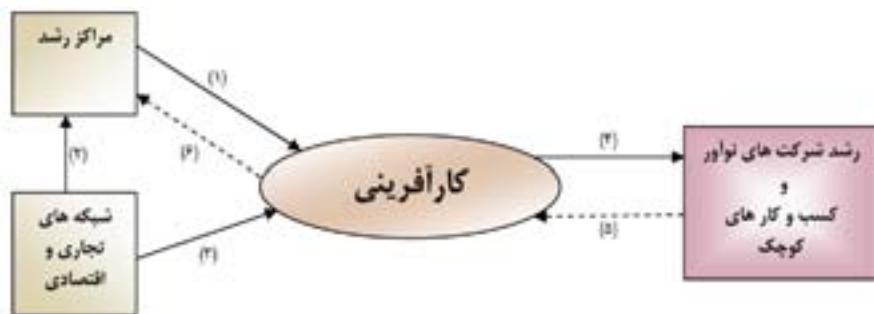
توضیحات شکل شماره ۴:

- (۱) مراکز رشد واقعی باعث کارآفرینی واقعی می‌گردند
- (۲) شبکه‌های تجاری به طور مستقیم پول و سرمایه را به سمت پروژه‌های برخاسته از مراکز رشد سوق می‌دهند
- (۳) حمایت شبکه‌های تجاری، مستقیماً کارآفرینی را توسعه می‌دهد
- (۴) توسعه کارآفرینی منجر به رشد شرکت‌های نوآور و کسب و کارهای کوچک می‌شود
- (۵) طبق شواهد موجود، رشد شرکت‌های نوآور و کسب و کارهای جدید باعث رواج کارآفرینی می‌شود
- (۶) نتیجه توسعه کارآفرینی عرضه بیشتر پروژه برای مراکز رشد و ثبات اقتصادی برای فعالیتهای آن‌هاست.

۲- مراکز رشد کارآفرینی و نقش و کارکرد آن‌ها

شهرداری‌ها در قالب مراکز رشد کارآفرینان شهری، قادر به حمایت از فعالیتهای کارآفرینانه هستند. این مراکز می‌توانند به سوال‌هایی از این دست پاسخ دهند:

- برای تبدیل یک ایده نوآورانه به محصول، فرآیند و یا سیستم جدید، به چه ابزاری نیاز است؟
 - طرح تجاری^{۱۳} را چگونه باید تدوین کرده و به اجرا درآورد؟
 - اطلاعات لازم را از کجا می‌توان جستجو کرد و افراد متخصصی که می‌توانند راهنمایی‌های تخصصی را ارائه دهند چه کسانی هستند؟
 - چه منابع مالی و اقتصادی در دسترس شهروندان این شهر قرار دارد؟
 - فرآیند برقراری فعالیتهای اقتصادی در شهر چگونه است؟
 - شهروندان چگونه و از چه کانال‌هایی می‌توانند با صرف کمترین هزینه ممکن (بدون پرداخت هزینه‌های آزمون و خطا) نیازهای اقتصادی خود را برآورده سازند؟
 - سرمایه‌گذاری و ایجاد شرکت‌های خصوصی در این شهر دارای چه ساز و کارهایی است؟
 - ضمن اینکه نهادهای مدیریت شهری می‌توانند با ارائه طرح‌های اولویت دار و پژوهش‌ها و فعالیتهای مورد نیاز به کارآفرینان و فارغ‌التحصیلان ایده مند دانشگاهی و حمایت ویژه از آن‌ها در صدد رفع مشکلات در حوزه کاری خود برآیند.
- شکل شماره ۴ نقش و کارکرد مراکز رشد کارآفرینان شهری را ترسیم نموده است:



شکل شماره ۳: فرآیند پویای کارآفرینی، مراکز رشد و شبکه‌های تجاری و اقتصادی

تحلیل ساختار، کارکرد و ساز و کارهای عملیاتی مراکز رشد کارآفرینی شهری

۱- مراکز رشد کارآفرینان شهری، ابزار نوین توسعه اقتصادی

لغت نامه آکسفورد مرکز رشد را چنین معنا می‌کند: "دستگاهی است که گرمای لازم برای سر بیرون آوردن جوجه‌ها از تخم مرغ، پرورش دادن کودکان نارس و یا پرورش باکتری‌ها را تأمین می‌کند." اما تعریف نوین آن عبارتست از مراکزی که تسهیلاتی برای تعدادی از کسب و کارهای جدید و در حال رشد فراهم می‌کنند. از جمله این که از امکانات و فضای اداری، تحقیقاتی، آزمایشگاهی و ... مشترک استفاده کنند، به دامنه وسیعی از مشاوره‌ها، آموزش‌ها، حمایت‌ها و برنامه ریزی‌های فنی، حرف‌های و مالی و ارزیابی‌های بازار دسترسی داشته باشند و ... این تسهیلات به طور رایگان یا با هزینه کم و برای مدتی مشخص در اختیار افراد حقیقی و حقوقی که واجد شرایط حضور در مراکز رشد شناخته شوند، قرار می‌گیرد.

اهداف کلی مراکز رشد کارآفرینان عبارتند از:

- ۱- تقویت بخش خصوصی نوآور (در راستای منافع عمومی)؛
 - ۲- آموزش و توسعه فرهنگ کارآفرینی؛
 - ۳- تجاری سازی ایده‌های کارآفرینان و تشویق آن‌ها به شروع فعالیتهای تجاری؛
 - ۴- حمایت از شرکت‌های جدید التاسیس و کارآفرینان در توسعه کالاها و خدمات بدیع آن‌ها؛
 - ۵- بازاریابی محصولات و خدمات کارآفرینان؛
 - ۶- کمک به جذب بیشتر کارآموزان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در بازار کار؛
 - ۷- فراهم کردن تسهیلات فیزیکی، تحقیقاتی، ارتباطی، اداری و ... برای کارآفرینان؛
 - ۸- ارائه آموزش‌های مدیریتی، بازاریابی، مالی و ... در زمینه شروع و راه‌اندازی و توسعه یک کسب و کار جدید
 - ۹- فراهم کردن منابع مالی (عمدتاً از طریق ارتباط با سرمایه‌گذاران خطرپذیر^{۱۱} یا شبکه‌های تجاری) برای کارآفرینان و شرکت‌های نوپا؛
 - ۱۰- ارائه حمایت‌های معنوی از دستاوردهای کارآفرینان و ثبت حق امتیاز ایده‌ها^{۱۲}؛
 - ۱۱- ارائه خدمات مشاوره‌ای در زمینه‌های قانونی و حقوقی.
- در شکل شماره ۳، فرآیند تأثیر متقابل کارآفرینی، مراکز رشد و شبکه‌های تجاری و اقتصادی ترسیم شده است.



شکل شماره ۴، کارکردهای مراکز رشد کارآفرینان شهری

مراکز رشد، محل‌هایی هستند که در آن‌ها خدماتی برای کمک به پردازش یک ایده، اجرای یک پروژه و یا مطالعات تخصصی مانند انجام مطالعات امکان‌سنجی^{xiv} تهیه طرح توجیهی و یا طرح تجاری ارائه می‌گردد. بسیاری از افراد اجتماع در مناطق شهری، دارای هوش و ذکاوت لازم برای اداره یک طرح اقتصادی و اجتماعی هستند، اما در پیچ و خم بوروکراسی‌های اداری و یا پیچیدگی‌های اجتماعی به تنهایی قادر به اجرای برنامه‌های خود نیستند. بنابراین آن‌ها نیازمند خدمات همکاری و هماهنگی اجتماعی هستند. (برای نمونه به بخش ضمائیم، مرکز رشد شهر کیسلی استرالیا مراجعه شود).

مراکز رشد کارآفرینان شهری آن دسته از فعالیت‌هایی را مورد حمایت قرار می‌دهند که در حوزه زندگی شهری شکل می‌گیرند. مهم‌ترین ویژگی مراکز رشد شهری عبارت از نقشی است که در بهبود کارآفرینی ایفا می‌نمایند. کارآفرینی با بهره‌برداری از فرصت‌ها و ظرفیت‌های موجود در جامعه، منجر به توسعه منابع می‌شود. در جامعه شهری ممکن است فرد یا گروهی ایده ناب داشته باشد، اما از روش تحقق آن آگاهی نداشته باشد و یا قدرت اقتصادی اجرای آن را نداشته باشد. از طرف دیگر ممکن است فرد، گروه و یا سازمان دیگری سرمایه و ابزار فعالیت را داشته باشند، اما از قدرت ایده پردازی کافی بهره‌مند نباشند. در چنین شرایطی است که این فرصت‌بیکار منجر به هز رفتن توان دو گروه مورد اشاره می‌شود. مرکز رشد شهری قادر است با بهره‌گیری از مکانیسم‌های هماهنگی و همکاری خود، نیازها و ظرفیت‌های پتانسیلی این دو گروه را نخست مورد شناسایی قرار داده و سپس ضمن ارائه راهنمایی‌ها و خدمات مورد نیاز، از این فرصت‌های طلایی در جهت توسعه اقتصادی و اجتماعی زندگی شهروندان بهره‌برداری نماید. در اغلب موارد، تنگناهای فعالیت‌های اقتصادی، صرفاً مستلزم

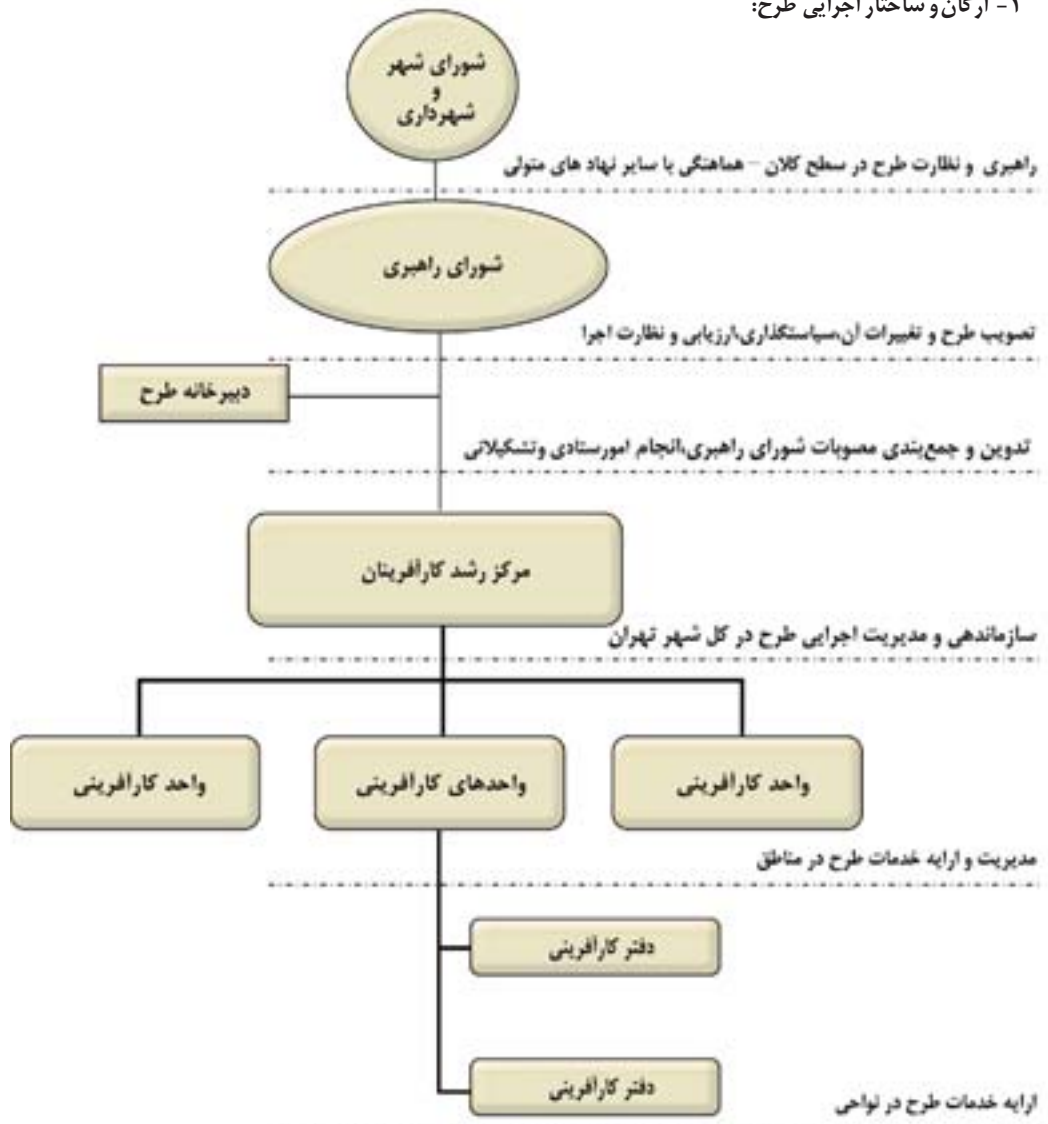
برقراری یک جلسه ساده، یک گفتگوی متقابل، یک راهنمایی مختصر و یا یک هماهنگی رسمی است. مراکز رشد شهری شهرداری‌ها قادر هستند در ارائه این خدمات به شهروندان نقش منحصر بفردی را ایفا نمایند.

اهداف و ویژگی‌های طرح توسعه کارآفرینی در تهران

در ادامه مقاله، مدل اجرایی تدوین شده جهت توسعه کارآفرینی در شهر تهران ارائه شده است. اهداف اولیه این طرح به شرح زیر است:

- بسط فرهنگ و روحیه کارآفرینی از طریق استقرار نظام آموزش و فرهنگ‌سازی؛
- ساماندهی فعالیت‌های مشابه و موازی نهادهای مدیریت شهری در تهران؛
- ایجاد امکان بهینه‌سازی خدمات سایر نهادهای متولی کارآفرینی (برای شهروندان تهرانی)؛
- ایجاد اشتغال برای شهروندان و جهت‌گیری به سمت حذف مشاغل کاذب و جایگزینی مشاغل استاندارد؛
- حمایت از کارآفرینان و جوانان ایده‌مند شهر و بسترسازی جهت ترویج کسب و کارهای خانگی^{xv} برای زنان؛
- طراحی و ایجاد اولین مرکز رشد کارآفرینان در شهرهای ایران و تشکیل یک الگوی موفق برای سایر شهرها؛
- گسترش خدمات پروژه در تمام مناطق و نواحی شهر تهران؛
- امکان استفاده از توانایی‌های NGO ها و گروه‌های مردمی؛
- ایجاد امکان استفاده مطلوب‌تر از امکانات بالفعل و بالقوه وابسته به شهرداری؛

۱- ارکان و ساختار اجرایی طرح:



شکل شماره ۱، ساختار تشکیلاتی طرح

۹. انجام مطالعات و تدوین طرح‌های مورد نیاز جهت اجرا و بهبود طرح.

۲- آسیب شناسی طرح

در یک جمع بندی کلی اجرای این طرحی نقشی اساسی در توسعه اقتصادی شهرها خواهد داشت. با این همه نباید از آسیب‌های اجرایی طرح نیز غافل ماند. این آسیب‌ها به شرح زیر دسته بندی می‌گردد:

الف) آسیب شناسی طرح در سطح کلان

۱. ضعف فرهنگ کارآفرینی در کشور؛
۲. عدم وجود تجربیات مشابه و نوپایی مراکز رشد در ایران؛
۳. عدم هماهنگی سایر نهادها و سازمان‌های مرتبط.

ب) آسیب شناسی طرح در سطح اجتماع

مرکز رشد کارآفرینان تهران به عنوان مهم ترین رکن، این طرح نیازمند یک ساختمان مجهز اداری-پژوهشی است و از حیث نیروی انسانی با حدود ۱۰ نفر نیروی مشاور ارشد، حدود ۳۰ نفر نیروی پژوهشی و حدود ۱۰ نفر کادر اداری و خدماتی می‌تواند کار خود را آغاز نماید. کارکردهای این مرکز به شرح زیر است:

۱. اقدامات ترویجی، آموزشی و فرهنگ سازی فردی و سازمانی؛
۲. اطلاع رسانی و آگاه سازی عمومی؛
۳. حمایت مرکز رشدی از کارآفرینان (دوره‌های سه گانه)؛
۴. بانک اطلاعاتی کارآفرینی؛
۵. تشویق و انگیزش کارآفرینان؛
۶. بازار بورس ایده و طرح کسب و کار؛
۷. فعال سازی دانشگاهها، مراکز آموزش و پژوهش در ارتباط با کارآفرینی؛
۸. ساماندهی NGOها و گروههای تعاونی و مردمی کارآفرین؛

منبع:

[۱] حمدپور داریانی، محمود (۱۳۷۸) - کارآفرینی: تعاریف، نظریات، الگوها انتشارات شرکت پردیس ۵۷

[۲] واران مرادی مسیحی (۱۳۸۱) - مترجم) - برنامه ریزی استراتژیک در کلانشهرها- انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران)

[۳] مؤسسه توسعه فردا (۱۳۸۲) - طرح پژوهشی ایجاد مرکز رشد کارآفرینان شهری تهران

[۴] حسین پور کاشانی، سعید (۱۳۸۲) - مکانیسمهای نوآوری در سازمانهای بزرگ دولتی، مقاله ارائه شده در همایش سیاستها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی.

[۵] حسین پور کاشانی، سعید (۱۳۸۲) - دینامیسم نوآوری و مدیریت رشد اقتصادی، گزارش سخنرانی در دانشگاه صنعتی شریف، دانشکده اقتصاد و مدیریت.

[۶] اسد زمانه، کاوه (۱۳۸۲) - انکوباتورهای تجاری-کارگاه آموزشی سومین همایش مهندسی صنایع - دانشگاه علم و صنعت

7.Boettke P.J. and A. Rathbone, (2003) : " Civil Society, Social Entrepreneurship, and Economic Calculation: Toward a political economy of the philanthropic enterprise", Department of Economics George Mason University.

8.Thomas A. and S. Mueller, (2000) : "A Case for Comparative Entrepreneurship : Assessing the Relevance of Culture", Florida International University.

9.McPherson G., (2003) : "Social Entrepreneurship -- what is it? ", Canadian Center for Social Entrepreneurship (CCSE).

10.Friedman V.J., (2000) : "Paper presented at the Annual Conference of the International Society for Third-Sector Research", Dublin, Ireland.

11.Grenier P., (2002) : "The Function of Social Entrepreneurship in the UK Draft paper presented at the ISTR Conference", Cape Town, July

Center for Civil Society, London School of Economics, UK

12.Henriquez C., I.Verheul, I.Van der Knaap, and C. Bischoff (2001)



۴. سطحی نگرسی نسبت به مزایا و دستاوردهای طرح و افزایش نایجای انتظارات شهروندان؛
 ۵. عدم استقبال از طرح یا کم رنگ شدن طرح پس از گذشت دوره اولیه؛
 ۶. برخورد با ذهنیت منفی به علت وجود برخی طرح‌های ناکارآمد؛
 ۷. احتمال سوء استفاده از خدمات طرح.
- ج) آسیب شناسی طرح در سطح ستادی و اجرایی**
۸. تأمین بودجه اجرایی طرح؛
 ۹. تغییر مدیران و راهبران طرح؛
 ۱۰. عدم هماهنگی و توجیه طرح در میان مجریان و سیاستگذاران.

نتیجه گیری

مطابق این طرح، در بستر حمایتی فراهم شده توسط شهرداری‌های کلانشهرها، در قالب مراکز رشد کارآفرینان شهری، فرصت‌ها و ظرفیت‌های جدیدی برای توسعه اقتصادی شهرها فراهم می‌شود. کارآفرینان با خلق ایده‌ها، فرصت‌ها و بازارهای جدید، ظرفیت‌های نوینی را برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بخل‌دها، تعاونی‌ها و ... ایجاد می‌کنند. این امر موجب استفاده بهینه از امکانات و منابع موجود (به ویژه نیروی انسانی) شده و علاوه بر اشتغال زایی، نقش مهمی را در توزیع ثروت در جامعه، گسترش مشارکت بخش خصوصی و افزایش کمی و کیفی خدمات و تولیدات ایفا می‌کند. همچنین در قالب ارایه طرح‌های اولویت دار یا مورد نیاز توسط شهرداری‌ها و حمایت ویژه از کارآفرینانی که در راستای آن طرح‌ها فعالیت می‌کنند، می‌توان گام‌های موثری را با مشارکت شهروندان برای رفع خلاها و تدبیر مسایل پیچیده شهری برداشت.

موارد مورد اشاره در جوامع شهری و به ویژه کلانشهرها می‌تواند تأمین نیازهای شهروندان، ایجاد رضایت و رفاه و توسعه اقتصادی جامعه شهری را تسریع نماید.

با توجه به بررسی‌های انجام گرفته و نکات ذکر شده در متن مقاله، به نظر می‌رسد که در کلانشهرها، تنها نهاد موجه و منطقی برای تأسیس و اداره مراکز رشد کارآفرینان شهری، شهرداری‌های آن شهرها می‌باشد. بنابراین با توجه به تأثیر منحصر به فرد این مراکز در توسعه اقتصاد شهری و پیشگامی و توفیق شهرهای توسعه یافته در این زمینه، تسریع در تصویب آیین‌نامه‌ها و آغاز برنامه‌های اجرایی برای نهادسازی در این زمینه ضروری است. البته نباید از آسیب‌های مطرح شده در انتهای مقاله چشم‌پوشید.

ضمائم

به عنوان نمونه‌ای از مراکز رشد کارآفرینان شهری در جهان، دو نمونه از مراکز رشد در شهرهای کیسلی استرالیا و ناپروویل فرانسه آمده است. هر یک از این دو مرکز، ویژگی خاص خود را دارد. شهر کیسلی حمایت عمومی از کارآفرینی را مد نظر قرار داده، در حالی که مرکز رشد شهر ناپروویل رویکردی کلان تر دارد و از کارآفرینانی حمایت می‌کند که در راستای اهداف بلند مدت آن فعالیت کنند.

مراکز رشد کسب و کارهای کوچک در شهر کیسلی (Casly) استرالیا مراکز رشد [شهر کیسلی] در جهت تحقق اهدافی نظیر رشد

و بهبود کارآفرینی، کاهش شکست کسب و کارها و سرویس‌های توصیه‌دهنده به ساکنان مرکز رشد تلاش می‌کند. این تسهیلات عامل محرکی بسیار عالی برای پیشرفت و حرکت از یک کسب و کار خانگی به سمت یک بنگاه تجاری کامل، بدون نیاز به هزینه‌های اضافی و جانبی قرارداد و اجاره‌های بلندمدت است.

اکثر کارآفرینان [مستقر در مرکز رشد] بصورت موسسات غیرانتفاعی و شرکت‌های با مسوولیت محدود شده و تضامنی از خدمات استفاده می‌کنند. این سرویس‌ها معمولاً شامل یک اجاره نامه کوتاه مدت (ماه به ماه) و مهیاسازی یکسری منابع مانند کمک‌های سنتی، برنامه‌های مشاوره‌ای و توصیه‌های لازم برای تهیه BP، استفاده از تجهیزات اداری (فاکس، mail و ...) و در بعضی موارد راهنمایی به منابع V.C [سرمایه‌گذارانی که حاضرند در ریسک‌های نوآورانه سرمایه‌گذاری کنند]. است. نیمی از مرکز رشد‌ها در استرالیا معمولاً هزینه تجاری و اجاره‌ای خود را با سوبسید دادن تعادلی جبران می‌کنند تا به SB [کسب و کارهای کوچک] کمک کنند.

در بعضی موارد، مراکز رشد شهر برای کارآفرینانی که موردی مراجعه می‌کنند، بعضی سرویس‌ها فراهم می‌کنند. آنان سرویس‌هایی نظیر موارد زیر را فراهم می‌کنند:

- یادداشت‌گذاری؛
- فاکس و فتوکپی؛
- مشاوره تجاری؛
- آدرس پستی تجاری؛
- E-mail ؛
- ویرایشگر لغتی.

شرح خدمات مرکز رشد کارآفرینان شهری در شهر ناپروویل Napierville فرانسه

یکپارچه‌سازی و برقراری هماهنگی خدمات کارآفرینی؛ تهیه و تدوین برنامه عملیاتی xvii منطقه‌ای برای فعالیت‌های اقتصادی و ایجاد اشتغال؛

تهیه و تدوین استراتژی و برنامه‌ارشادی منطقه‌ای و ملی کارآفرینی، بویژه کارآفرینی اجتماعی؛

ارائه خدمات مشاوره‌ای به مراکز تأمین اجتماعی و کاریابی محلی (وابسته به وزارت کار)؛

ایفای نقش‌های اجرایی توسعه محلی واگذار شده از سوی وزارتخانه‌های دولتی؛

کمک به روند توسعه صنعتی، تجاری، توریستی، کشاورزی به موازات گسترش خدمات عمومی، خدمات دولتی و مبادلات منطقه‌ای (شهری-روستایی) با لحاظ کردن منافع خصوصی و عمومی شهرداری در راستای برنامه آمایش سرزمینی؛

کمک به افزایش منافع اقتصادی منطقه؛

معرفی پتانسیل‌های اقتصادی منطقه؛

ارائه کمک و خدمات مشاوره‌ای به افراد کارآفرین برای توسعه واحد اقتصادی موجود در راستای تأمین منافع افراد منطقه؛ ارائه هرگونه کمک و خدمات مورد نیاز برای ایجاد مراکز اقتصادی جدید در منطقه.

پانویشت:

۱. این مقاله در اولین همایش شهرداری‌ها و اقتصاد شهری سال ۱۳۸۱ ارایه شده است که با اندکی تغییرات در این ویژه‌نامه مطرح می‌گردد.
۲. کارشناسی ارشد کارآفرینی از دانشگاه تهران، قائم مقام مدیر صندوق تحقیق و توسعه صنایع و معادن

3. Incubators
4. Entrepreneurship
5. Incubators
6. Entrepreneur
7. Home Based Business-HB
8. Small Business-SB
9. Transaction Costs
10. TIC
11. Venture Capitalists
12. Patent
13. Business Plan

- xiv. Feasibility study
- xv. Home Based Business
- xvi. Action Plan



ضرورت رویکرد به آموزش‌های پودمانی در شهرداری‌ها

□ جواد نیکنام

کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری

جایگاه آموزش و مهارت‌ها بخصوص با رویکرد پودمانی، در سیر تحول برنامه ریزی درسی به سال‌های پس از جنگ اول جهانی باز می‌گردد، این رویکرد از آن جهت که نیاز مبرم به آموزش مهارت‌ها در کوتاه‌ترین زمان و با مطلوب‌ترین بازدهی احساس می‌شود، در ایران نیز مورد توجه قرار گرفت.

در نظام آموزش پودمانی، نگرش سیستمی، کاربرد قابل ملاحظه‌ای دارد. براساس این نگرش، قبل از هر چیز برای آموزش مهارت‌ها، نیازهای آموزشی تعیین شده مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند؛ سپس مطابق نتایج تجزیه و تحلیل، هدف‌ها، محتواها، روش‌ها، منابع آموزشی، طرح درس و شیوه‌های ارزشیابی معین و یا تدوین می‌شوند. این مقاله دلایل لزوم توجه به دوره‌های آموزشی پودمانی برای شهرداران را مورد بحث قرار داده و در پایان به تبیین راهکارهای مناسب در این زمینه می‌پردازد.

مقدمه:

در حال حاضر در ایران تنها یک‌راه برای تربیت مدیران و کارشناسان ماهر وجود دارد و آن گذراندن برنامه آموزشی تمام وقت است و هیچ برنامه شناخته شده آموزشی جهت ارزش قائل شدن برای مهارت‌های حرفه‌ای وجود ندارد.

مدیران همواره در جستجوی روش‌هایی جهت تسریع در آماده سازی نیروی انسانی مورد نیاز خود و سرعت بخشیدن به امور می‌باشند. از آنجایی که داشتن شرایط ویژه برای انتخاب ورودی‌ها در شیوه پودمانی الزامی نمی‌باشد و ورودی‌های با سطوح سواد متفاوت

و سنین مختلف پس از گذراندن یک دوره نسبتاً کوتاه مدت در یک یا چند مهارت مورد نیاز از توانمندی لازم برخوردار می‌شوند لذا آماده سازی نیروی انسانی از طریق شیوه پودمانی برای صاحبان مشاغل از محدودیت کمتری برخوردار بوده و به عنوان یک مزیت تلقی می‌گردد. در این شیوه استقلال مطالب آموزشی، این امکان را فراهم می‌سازد که برای یادگیری هر مهارت خاص، مسیری کوتاه و جدا از مسیر مهارت‌های دیگر در اختیار فراگیر قرار گیرد. لذا فرد می‌تواند دقیقاً به یادگیری آنچه برای او کاربرد مستقیم دارد بپردازد. این نظام، رهیافت آموزش معتبری را به دست می‌دهد و فرصت‌هایی



پس از درجات شهرداری‌های طبقات سنی شهرداران کشور مورد بررسی قرار گرفت. با توجه به اطلاعات جمع آوری شده مسن ترین شهرداران کشور متولدین دهه بیست تا سی و جوانترین آنها متولدین دهه شصت تا هفتاد هجری شمسی بودند به همین دلیل سال ۱۳۲۰ بعنوان سال شروع و سال ۱۳۷۰ بعنوان سال خاتمه مطالعه انتخاب و سن شهرداران طبق گروه‌های ده ساله طبقه بندی و مورد بررسی قرار گرفت.

نتایج اطلاعات جمع آوری شده نشان می‌دهد که شهرداران با سنین بین ۳۶ تا ۴۶ سال با ۴۷ درصد بیشترین تعداد شهرداران کشور را به خود اختصاص داده بودند و کمترین تعداد شهرداران کشور به میزان حدود صفر درصد کمتر از ۲۶ سال سن داشته‌اند. در مجموع ۹۵ درصد از شهرداران کشور بین ۲۶ تا ۵۶ سال سن داشته‌اند.

در بین مسن ترین گروه شهرداران کشور که بین ۵۶ تا ۶۶ سال سن داشته‌اند. استان اصفهان با ۱۱ درصد در صدر جدول قرار گرفته.

استان گلستان با داشتن ۴۶ درصد از شهرداری‌ها با سن ۴۶ تا ۵۶ سال در بین دیگر استان‌های کشور در این گروه رتبه اول را دارا است و استان کرمانشاه با ۴ درصد در این گروه در رتبه آخر قرار دارد. آذربایجان غربی با داشتن ۶۴ درصد شهرداری‌ها که بین ۳۶ تا ۴۶ سال سن دارند رتبه اول کشور در این گروه را دارد و استان قم با ۲۰ درصد در رتبه آخر قرار دارد.

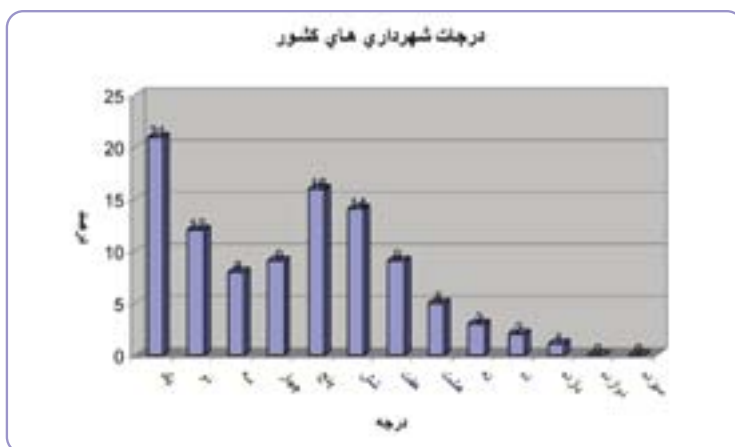
و بالاخره اینکه در گروه سنی ۲۶ تا ۳۶ سال شهرداران استان ایلام با ۴۶ درصد در صدر این گروه در کشور قرار دارند و استان اصفهان با ۵ درصد در انتهای جدول قرار دارد.

از مقایسه آماری گروه‌های سنی شهرداران می‌توان نتیجه گرفت که استان ایلام با دارا بودن بیشترین درصد شهرداران در سنین ۲۶ تا ۳۶ سال در بین استان‌های کشور جوانترین شهرداران را داشته و استان گلستان با داشتن بیشترین درصد شهرداران ۴۶ تا ۵۶ سال سن مسن ترین شهرداران کشور در این دوره را دارا بوده است.

را برای بازآموزی و روز آمد کردن دانش و مهارت‌های فنی فراهم می‌کند. این ویژگی نظام آموزش‌های پودمانی شهرداران را قادر می‌سازد تا به سرعت و به خوبی، نیازهای خود را رفع نماید. برای اثبات این مدعی در ادامه نتایج بررسی آماری ای که بر روی قریب به ۱۰۰۰ شهردار کشور در ابتدای سال ۱۳۸۶ انجام گرفته ارائه می‌گردد. این بررسی آماری کلیه شهرداران کشور یا جامعه آماری را بررسی کرده به همین دلیل از صحت علمی بالایی برخوردار است. در ابتدای تحقیق درجه بندی شهرداری‌های کشور مورد بررسی قرار گرفت که نتایج آن در جدولی شماره ۱ ارائه گردیده است. بر طبق اطلاعات این جدول بیشترین تعداد شهرداری‌های کشور (۲۱ درصد) شهرداری‌های تازه تاسیس یا درجه یک و کمترین تعداد شهرداری‌های کشور (حدود صفر درصد) شهرداری‌های با درجات دوازده و سیزده بوده‌اند و ۸۰ درصد شهرداری‌های کشور بین درجات یک تا شش قرار داشته‌اند.

جدول شماره ۱- درجات شهرداری‌های کشور در سال ۸۶ به درصد

درجه شهرداری	درصد
یک	۲۱
دو	۱۲
سه	۸
چهار	۹
پنج	۱۶
شش	۱۴
هفت	۹
هشت	۵
نه	۳
ده	۲
یازده	۱
دوازده	۰/۴
سیزده	۰/۱

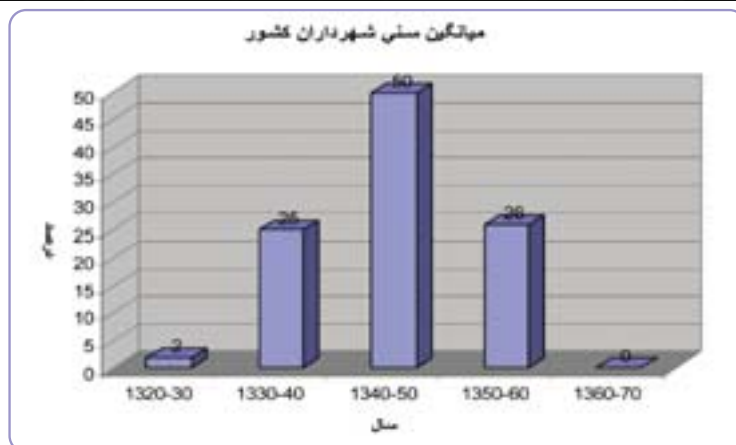


نمودار شماره ۱- درجات شهرداری‌های کشور در سال ۸۶



جدول شماره ۲- گروههای سنی شهرداران کشور در سال ۸۶ به درصد

استان	۱۳۲۰-۳۰	۱۳۳۰-۴۰	۱۳۴۰-۵۰	۱۳۵۰-۶۰	۱۳۶۰-۷۰
آذربایجان شرقی	۰	۲۴	۲۸	۲۸	۰
آذربایجان غربی	۰	۲۲	۶۴	۱۴	۰
اردبیل	۰	۲۹	۲۳	۲۸	۰
اصفهان	۱۱	۲۶	۲۷	۵	۱
ایلام	۰	۶	۲۷	۲۷	۰
بوشهر	۴	۱۴	۵۷	۲۵	۰
تهران	۲	۲۲	۲۳	۱۳	۰
چهارمحال و بختیاری	۴	۲۸	۲۴	۲۴	۰
خراسان جنوبی	۶	۱۸	۲۵	۲۵	۶
خراسان رضوی	۲	۲۳	۵۷	۱۸	۰
خراسان شمالی	۰	۲۹	۵۰	۲۱	۰
خوزستان	۵	۲۷	۵۴	۱۴	۰
زنجان	۶	۱۳	۵۰	۲۶	۰
سمنان	۶	۲۴	۲۴	۶	۰
سیستان و بلوچستان	۳	۱۹	۲۴	۲۴	۰
فارس	۲	۲۵	۲۵	۲۸	۰
قزوین	۰	۱۷	۵۰	۳۳	۰
قم	۰	۴۰	۲۰	۴۰	۰
کردستان	۹	۱۳	۳۹	۳۹	۰
کرمان	۲	۱۹	۵۸	۱۹	۰
کرمانشاه	۰	۴	۵۹	۳۷	۰
کهگیلویه و بویر احمد	۰	۱۵	۵۴	۳۱	۰
گلستان	۰	۴۶	۴۶	۸	۰
گیلان	۲	۳۰	۵۶	۱۲	۰
لرستان	۰	۱۷	۳۹	۲۴	۰
مازندران	۴	۲۶	۲۶	۱۴	۰
مرکزی	۴	۲۳	۲۸	۲۵	۰
هرمزگان	۰	۱۹	۲۳	۲۸	۰
همدان	۰	۲۳	۴۶	۲۶	۰
یزد	۰	۳۷	۵۲	۱۱	۰
میانگین	۳	۲۵	۵۰	۲۶	۰/۲



نمودار شماره ۲- گروههای سنی شهرداران کشور در سال ۸۶



در مقطع لیسانس استان کرمانشاه با ۸۸ درصد رتبه اول کشور را داشته و استان زنجان با ۳۸ درصد در انتهای جدول قرار دارد. و بالاخره اینکه در مقطع فوق لیسانس استان گلستان با ۲۵ درصد رتبه اول کشور را در این گروه داشته و استان‌های خراسان جنوبی، خراسان شمالی و مرکزی با صفر درصد در رتبه آخر قرار دارند. در مجموع می‌توان نتیجه‌گیری کرد که استان گلستان با ۷۰ درصد شهرداران دارای مدرک تحصیلی لیسانس و فوق لیسانس تحصیل کرده‌ترین شهرداران را در این دوره داشته و شهرداران استان مرکزی با ۳۹ درصد شهرداریانی که مدرک تحصیلی دیپلم و فوق دیپلم داشته‌اند کم‌تحصیلات‌ترین شهرداران کشور بوده‌اند.

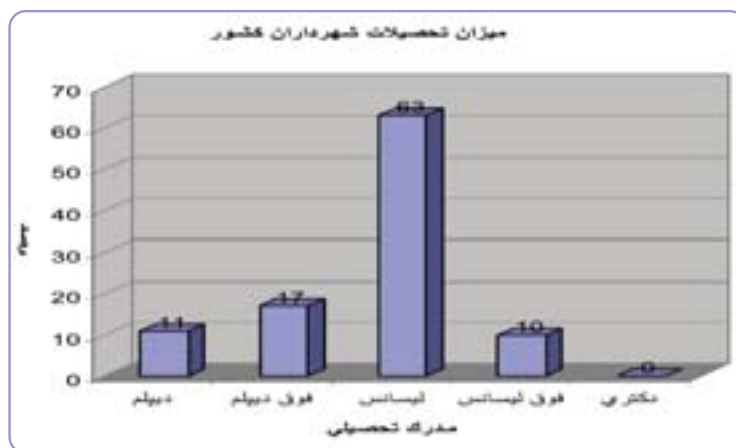
از نظر مقطع تحصیلی، ۶۲/۵ درصد از شهرداران کشور دارای مدرک تحصیلی لیسانس بوده‌اند. پس از این گروه شهرداران با مدرک تحصیلی فوق دیپلم با ۱۶/۵ درصد و دیپلم با ۱۱ درصد قرار دارند. به واقع ۹۰ درصد از شهرداران کشور دارای مدرک تحصیلی دیپلم، فوق دیپلم و لیسانس هستند. در بین شهرداران با مدرک تحصیلی دیپلم استان مرکزی با ۲۷ درصد رتبه اول را به خود اختصاص داده است و استان‌های همدان، کهگیلویه و بویر احمد، کردستان و اردبیل با صفر درصد در رتبه آخر قرار دارند. در مقطع تحصیلی فوق دیپلم استان زنجان با ۳۷ درصد در رتبه اول قرار داشته و استان قم با صفر درصد رتبه آخر را داشته.

نمودار شماره ۳- میزان تحصیلات شهرداران کشور در سال ۸۶

استان	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	فوق لیسانس	دکتری
آذربایجان شرقی	۴	۲۴	۲۸	۲۴	۰
آذربایجان غربی	۸	۱۷	۶۹	۶	۰
اردبیل	۰	۲۴	۶۲	۱۴	۰
اصفهان	۱۷	۹	۶۷	۴	۳
ایلام	۱۲	۲۴	۵۸	۶	۰
بوشهر	۲۲	۱۹	۵۵	۴	۰
تهران	۲۲	۱۷	۲۶	۱۵	۰
چهارمحال و بختیاری	۱۶	۲۶	۴۰	۸	۰
خراسان جنوبی	۱۲	۲۹	۵۹	۰	۰
خراسان رضوی	۱۴	۸	۷۰	۸	۰
خراسان شمالی	۷	۲۱	۷۲	۰	۰
خوزستان	۲	۱۷	۵۵	۲۴	۳
زنجان	۶	۳۷	۲۸	۱۹	۰
سمنان	۱۳	۶	۶۸	۱۳	۰
سیستان و بلوچستان	۱۳	۱۳	۷۱	۳	۰
فارس	۸	۲۰	۶۰	۱۰	۲
قزوین	۸	۸	۸۰	۴	۰
قم	۲۰	۰	۶۰	۲۰	۰
کردستان	۰	۱۳	۷۸	۹	۰
کرمان	۱۲	۱۹	۶۰	۹	۰
کرمانشاه	۴	۴	۸۸	۴	۰
کهگیلویه و بویر احمد	۰	۳۱	۶۱	۸	۰
گلستان	۸	۱۳	۵۴	۲۵	۰
گیلان	۱۲	۱۴	۶۲	۱۲	۰
لرستان	۱۳	۱۷	۵۷	۱۳	۰
مازندران	۱۰	۴	۸۰	۶	۰
مرکزی	۲۷	۱۲	۶۱	۰	۰
هرمزگان	۲۴	۱۰	۵۶	۱۰	۰
همدان	۰	۱۹	۶۲	۱۹	۰
یزد	۵	۱۱	۷۹	۵	۰
میانگین	۱۱	۱۷	۶۳	۱۰	۰/۳



نمودار شماره ۳- میزان تحصیلات شهرداران کشور در سال ۸۶



در رشته‌های زیر مجموعه علوم انسانی استان بوشهر بیشترین شهرداران به میزان ۷۲ درصد را داشته و استان‌های خراسان شمالی و کرمانشاه کمترین مقدار به میزان ۲۱ درصد را داشته‌اند.

در رشته‌های فنی و مهندسی شهرداران استان خراسان شمالی با ۷۹ درصد رتبه اول را به خود اختصاص داده بودند و استان قم با صفر درصد در رتبه آخر قرار داشته.

و بالاخره در رشته‌های زیر مجموعه علوم تجربی استان قم با ۳۳ درصد رتبه اول را داشته و استان‌های بوشهر، خراسان شمالی و مرکزی با صفر درصد در رتبه آخر قرار داشتند.

فقط مقطع تحصیلی نشانه توانایی یک فرد برای انجام وظایف محوله به او نیست بلکه رشته تحصیلی وی نیز در این زمینه اهمیت دارد به همین منظور این شاخص نیز در بین شهرداران کشور مورد بررسی قرار گرفت.

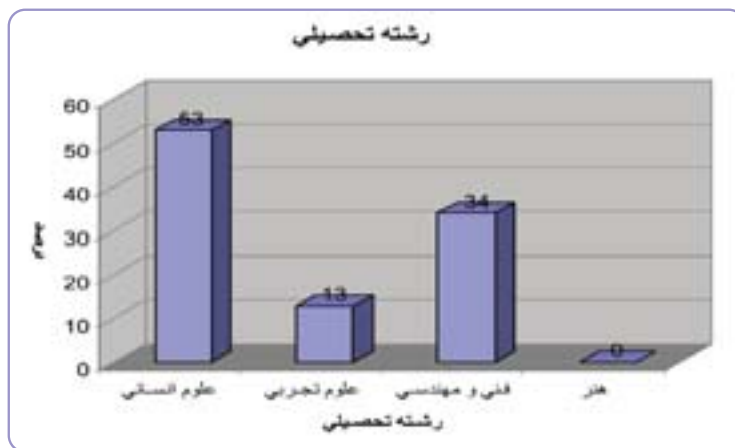
بر طبق اطلاعات گرد آوری شده ۵۳ درصد شهرداران کشور دارای مدرک تحصیلی زیر مجموعه علوم انسانی بوده‌اند. پس از این گروه شهرداران با رشته‌های تحصیلی زیر مجموعه شاخه فنی و مهندسی به میزان ۳۴ درصد قرار داشته‌اند و بالاخره ۱۳ درصد از شهرداران دارای رشته تحصیلی زیر مجموعه علوم تجربی بوده‌اند.

جدول شماره ۴- رشته تحصیلی شهرداران کشور در سال ۸۶ به درصد

استان	علوم انسانی	علوم تجربی	فنی و مهندسی	هنر
آذربایجان شرقی	۶۵	۱۱	۲۴	-
آذربایجان غربی	۲۴	۴	۵۲	-
اردبیل	۲۷	۵	۴۸	-
اسفهان	۶۰	۱۸	۲۲	-
ایلام	۵۹	۶	۳۵	-
بوشهر	۷۲	۰	۲۸	-
تهران	۴۸	۹	۴۳	-
چهارمحال و بختیاری	۶۰	۸	۳۲	-
خراسان جنوبی	۵۳	۷	۴۰	-
خراسان رضوی	۴۱	۱۹	۴۸	۲
خراسان شمالی	۲۱	۰	۷۹	-
خوزستان	۴۱	۲۳	۳۶	-
زنجان	۶۹	۶	۲۵	-
سمنان	۶۲	۱۹	۱۹	-
سیستان و بلوچستان	۶۸	۶	۲۶	-
فارس	۲۸	۱۵	۴۷	-
قزوین	۵۰	۱۷	۳۳	-
قم	۶۷	۳۳	۰	-
کردستان	۲۴	۱۲	۴۴	-



کرمان	۴۰	۲۲	۲۵	۲
کرمانشاه	۲۱	۱۲	۶۵	۰
کهگیلویه و بویر احمد	۲۸	۱۵	۲۷	۰
گلستان	۷۰	۱۳	۱۷	۰
گیلان	۵۹	۱۴	۲۷	۰
لرستان	۵۲	۲۹	۱۹	۰
مازندران	۶۳	۸	۲۹	۰
مرکزی	۵۸	۰	۲۲	۰
هرمزگان	۲۸	۱۲	۲۸	۰
همدان	۶۱	۳۱	۸	۰
یزد	۶۱	۱۱	۲۸	۰
میانه	۵۳	۱۳	۲۳	۰/۱



نمودار شماره ۴- رشته تحصیلی شهرداران کشور در سال ۸۶

از مدارک تحصیلی شهرداران کشور بدون ارتباط با شغل آنها بوده است و تنها ۲۸ درصد دارای مدرک تحصیلی مرتبط با شغل خود بوده‌اند. در واقع ۷۱/۵ درصد از مدارک تحصیلی شهرداران ارتباط مستقیمی با شغل آنها نداشته.

بیشترین شهرداران با مدرک تحصیلی مرتبط با شغل خود در این دوره در استان خراسان شمالی به میزان ۵۷ درصد قرار داشته‌اند و کم به میزان صفر درصد در این گروه در انتهای لیست قرار گرفته است. از لحاظ مدارک تحصیلی تا حدودی مرتبط با شغل شهرداران استان همدان به میزان ۵۰ درصد در رتبه اول کشور قرار داشته‌اند و شهرداران استان کهگیلویه و بویر احمد با ۸ درصد در انتهای جدول قرار دارند.

و بالا خره استان قم با ۶۷ درصد شهرداران با مدرک تحصیلی غیر مرتبط با شغل خود از این حیث رتبه اول را در کشور به خود اختصاص داده است و استان‌های کرمانشاه و همدان با ۲۳ درصد در رده آخر قرار دارند.

می‌توان نتیجه‌گیری کرد که استان خراسان شمالی در این مقطع دارای بیشترین تعداد شهرداران با مدرک تحصیلی مرتبط با شغل خود بوده است و استان قم از این لحاظ در رتبه آخر قرار داشته است.

با توجه به ارتباط بیشتر رشته‌های فنی و مهندسی با وظایف شهرداری‌ها در عمل می‌بینیم که درصد کمی از شهرداران دارای این مدارک بوده‌اند. اما نمی‌توان این گونه قضاوت کرد که تمامی رشته‌های تحصیلی خارج از گروه فنی و مهندسی ارتباط کاری با امور شهرداری‌ها ندارند به همین منظور به تفصیل رشته‌های تحصیلی شهرداران کشور مورد بررسی قرار گرفت تا میزان ارتباط آنها با وظایف کنونی مورد عمل شهرداری‌ها تطبیق داده شده میزان ارتباط مدرک تحصیلی آنها مشخص شود. بدین منظور سه گروه برای مدارک تحصیلی شهرداران در نظر گرفته شد، مرتبط، تا حدودی مرتبط و بدون ارتباط که در زیر به عنوان نمونه برخی از این رشته‌ها ارائه می‌گردد:

مرتبط:

شهرسازی، معماری، عمران، جغرافیا و برنامه ریزی شهری و....
تأحدودی مرتبط:
مدیریت، حقوق، اقتصاد و....

بدون ارتباط:

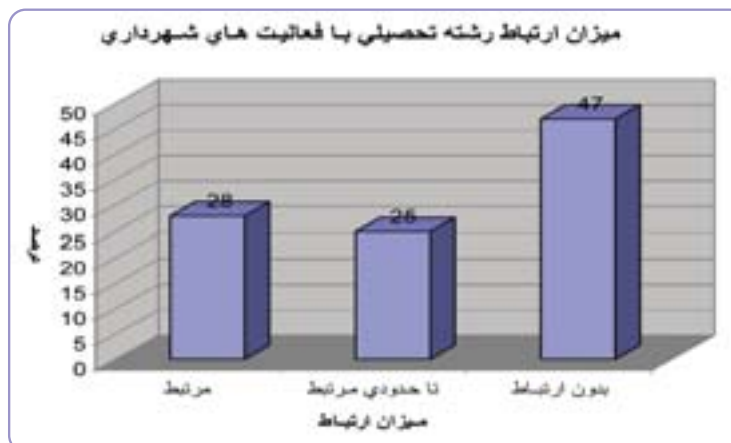
ادبیات فارسی، ادبیات عربی، تاریخ، فیزیک، شیمی، دامپزشکی و....

نتایج اطلاعات جمع‌آوری شده نشانگر این است که ۴۶/۵ درصد



جدول شماره ۵- میزان ارتباط مدرک تحصیلی با وظایف شهرداری شهرداران کشور در سال ۱۳۸۶ به درصد

استان	مرتبط	تا حدودی مرتبط	بدون ارتباط
آذربایجان شرقی	۲۶	۳۱	۴۳
آذربایجان غربی	۳۳	۲۸	۳۹
اردبیل	۲۳	۲۴	۴۳
اسفهان	۱۲	۲۶	۶۲
ایلام	۳۱	۱۳	۵۶
بوشهر	۱۷	۳۴	۴۹
تهران	۲۹	۱۳	۵۸
چهارمحال و بختیاری	۳۳	۱۹	۵۸
خراسان جنوبی	۳۳	۲۷	۴۰
خراسان رضوی	۳۳	۹	۵۷
خراسان شمالی	۵۷	۱۳	۲۹
خوزستان	۳۱	۱۹	۵۰
زنجان	۲۵	۲۵	۵۰
سمنان	۱۳	۳۳	۴۴
سیستان و بلوچستان	۳۱	۲۸	۴۱
فارس	۳۰	۲۲	۴۸
قزوین	۲۵	۱۷	۵۸
قم	۰	۳۳	۶۷
کردستان	۲۶	۱۷	۵۷
کرمان	۱۹	۳۱	۶۰
کرمانشاه	۵۰	۲۷	۲۳
کهگیلویه و بویر احمد	۲۶	۸	۴۶
گلستان	۱۷	۳۰	۵۳
گیلان	۱۶	۲۹	۵۵
لرستان	۳۳	۱۹	۴۸
مازندران	۲۵	۴۰	۳۵
مرکزی	۳۱	۳۳	۳۵
هرمزگان	۲۹	۲۳	۴۷
همدان	۲۷	۵۰	۲۳
یزد	۲۱	۲۶	۵۳
میانگین	۲۸	۲۵	۴۷



نمودار شماره ۵- میزان ارتباط مدرک تحصیلی با وظایف شهرداری شهرداران کشور در سال ۱۳۸۶



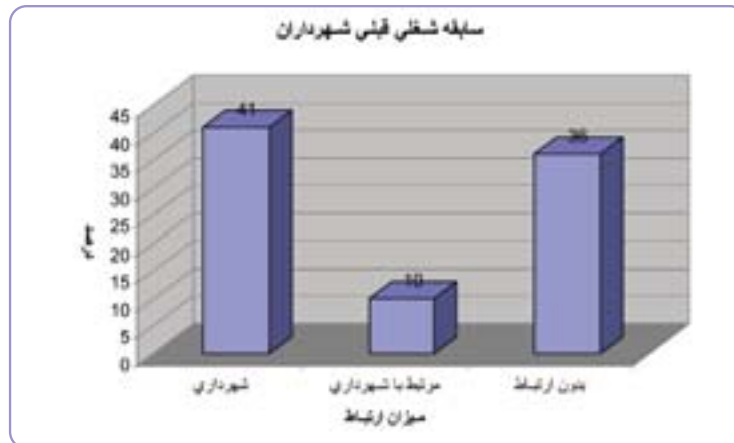
درصد از شهرداران استان کرمانشاه قبلاً دارای مشاغلی بوده‌اند که مرتبط با شهرداری‌ها است یعنی تا حدودی با وظایف شهرداری‌ها آشنا بوده‌اند و از این لحاظ رتبه اول را در کشور داشته‌اند. منظور از مشاغل مرتبط با شهرداری‌ها شاغلین در دستگاههایی مانند استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، سازمان‌های مسکن و شهرسازی و..... دیگر دستگاهها هستند که با شهرداری‌ها تعامل دارند. استان بوشهر از این لحاظ با ۲ درصد در رتبه آخر قرار دارد. استان کهگیلویه و بویر احمد با ۶۵ درصد شهرداری‌هایی که تجربه فعالیت در شهرداری‌ها را ندارند از این حیث در کشور رتبه اول را داشته‌است و استان تهران با ۱۵ درصد از این لحاظ در رتبه آخر قرار دارد.

تجربه کاری تا حدودی می‌تواند ضعف عدم ارتباط مدرک تحصیلی شهرداران با وظایف آنها را بپوشاند بدین لحاظ اطلاعات لازم در این زمینه هم از شهرداران کشور اخذ گردید که نتیجه برخلاف تصور ما که شهرداران تجارب لازم در زمینه فعالیت‌های شهرداری دارند را نشان داد یعنی تقریباً ۴۵ درصد از شهرداران کشور قبل از انتصاب به این سمت تجربه کاری در شهرداری را نداشته‌اند.

استان لرستان با ۸۲ درصد شهرداری‌هایی که سابقه قبلی فعالیت در شهرداری را داشته‌اند از این حیث در بین شهرداران کشور رتبه اول را دانسته و شهرداران استان‌های اردبیل، زنجان و کهگیلویه و بویر احمد با ۲۵ درصد در رتبه آخر قرار داشته‌اند.

جدول شماره ۶- سابقه شغلی تبلی شهرداران کشور در سال ۸۶ به درصد

استان	شهرداری	مرتبط با شهرداری	بدون ارتباط
آذربایجان شرقی	۵۰	۴	۴۶
آذربایجان غربی	۰	۰	۰
اردبیل	۲۵	۲۲	۲۳
اصفهان	۵۵	۲۰	۲۵
ایلام	۵۴	۸	۳۸
بوشهر	۶۳	۳	۳۴
تهران	۶۶	۱۹	۱۵
چهارمحال و بختیاری	۳۰	۴	۶۶
خراسان جنوبی	۶۵	۶	۲۹
خراسان رضوی	۵۰	۷	۴۳
خراسان شمالی	۵۳	۰	۴۷
خوزستان	۰	۰	۰
زنجان	۲۵	۲۵	۵۰
سمنان	۳۱	۶	۶۳
سیستان و بلوچستان	۵۲	۵	۴۳
فارس	۶۳	۴	۳۳
قزوین	۵۴	۱۳	۳۳
قم	۸۰	۰	۲۰
کردستان	۳۳	۸	۵۹
کرمان	۰	۰	۰
کرمانشاه	۰	۴۷	۵۳
کهگیلویه و بویر احمد	۲۵	۸	۶۷
گلستان	۴۸	۴	۴۸
گیلان	۳۷	۸	۵۵
لرستان	۸۲	۰	۱۸
مازندران	۴۴	۱۸	۴۰
مرکزی	۶۸	۱۱	۲۱
هرمزگان	۰	۰	۰
همدان	۴۵	۱۱	۴۴
یزد	۳۳	۱۱	۵۶
میانه	۴۱	۱۰	۴۶



نمودار شماره ۶- سابقه شغلی قبلی شهرداران کشور در سال ۸۶

از جمع بندی تحقیق انجام گرفته بر روی سن ، تحصیلات و سابقه شهرداران کشور در سال ۸۵ می توان نتایج زیر را استخراج کرد :

۱- ۸۰ درصد شهرداری های کشور بین درجات ۱ تا ۶ قرار داشته اند.

۲- ۴۷ درصد شهرداران کشور بین ۳۶ تا ۴۶ سال سن داشته اند.

۳- ۶۲/۵ درصد از شهرداران کشور دارای مدرک تحصیلی لیسانس و ۹۰ درصد آنها تا لیسانس بوده اند.

۴- ۵۳ درصد شهرداران دارای مدارک تحصیلی زیر مجموعه علوم انسانی بوده اند.

۵- ۴۶/۵ درصد از مدارک تحصیلی شهرداران کشور بدون ارتباط با شغل آنها و ۷۱/۵ درصد از مدارک آنها ارتباط مستقیمی با شغل آنها نداشته است.

۶- ۴۵ درصد از شهرداران کشور بدون پیشینه فعالیت در شهرداری به این سمت برگزیده شده بودند.

با توجه به مسائل فوق لزوم ارائه آموزش های لازم در زمینه مدیریت شهری برای شهرداران کشور واضح و مبرهن است. از طرفی مشغله کاری شهرداران این امکان از آنها سلب می کند که بتوانند در دوره های آموزشی بلند مدت شرکت نمایند چه بسا اینکه در این حین حتی توسط شورا نیز استیضاح شده و از سمت خود عزل گردند. بنابر این نیاز است که طی دوره های کوتاه مدت ولی بصورت فشرده مفاهیم لازم در زمینه مدیریت شهری به آنان منتقل گردد که بهترین شیوه در این زمینه توجه به رویکرد آموزش پودمانی برای شهرداران کشور است.

در شماره آینده به نحوه طراحی پودمانی آموزشی برای شهرداران می پردازیم که می تواند بعنوان الگویی برای طراحی دیگر دوره های پودمانی برای آنها استفاده شوند.



سفر نهم؛ گلستان

سفری سبز به پهنای گلستان

□ محمدرضا جمشیدیان

مهم استان گلستان؛ گرگان، گنبد، کلاله، علی آباد، آزادشهر، مینودشت، کردکوی و گالیکش هستند.

دکتر احمدی نژاد در جمع خبرنگاران گفت، تاکنون جوهره اصلی گلستان در خدمت مردم استان قرار نگرفته است و امیدوارم مسؤولان هر چه سریع تر مصوبات دولت را عملیاتی کنند.

رئیس جمهوری در بدو ورود به گرگان به گلزار شهدای انقلاب اسلامی و هشت سال جنگ تحمیلی این شهر رفت و نسبت به آنان ادای احترام کرد.

در حالی که ازدحام شدید جمعیت، حضور رئیس جمهور در بین مردم اجتماع کننده در ورزشگاه آزادی گرگان را به تاخیر انداخته بود سیل نامه‌های مردمی در خیابان‌های منتهی به این ورزشگاه به سمت رئیس جمهور سرازیر شد. انومبیل رئیس جمهور و همراهان پس از خروج از فرودگاه گرگان در مسیر عزیمت به گلزار شهدای این شهر و پس از آن

استان گلستان در بین استان‌های مازندران، سمنان و خراسان شمالی قرار دارد و شهرستان گرگان مرکز استان است. حد شمالی این استان محدود به جمهوری ترکمنستان و بخش غربی استان محدود به دریای خزر است. مساحت این استان افزون بر ۲۰ هزار و ۴۳۷ کیلومتر مربع (۳/۱ درصد از کل مساحت کشور) است.

بخش بیش تر استان گلستان آب و هوای معتدل خزری دارد، ولی جلگه گرگان به لحاظ مجاورت با صحرای ترکمنستان، دوری از دریا و کاهش ارتفاعات، آب و هوای نیمه بیابانی و گرم دارد. جنگل‌های مرطوب دامنه‌های شمالی البرز در مشرق به جنگل‌های مینودشت و گلستان می‌رسد. استان گلستان از نظر ناهمواری به سه ناحیه کوهستانی، کوهپایه ای، جلگه ای و اراضی پست تقسیم می‌شود.

قالی، قالیچه، پستی ترکمنی، جاجیم، صنایع دستی، ماهی، خاویار، پنبه، حلوا اماج، نان شیرینی از سوغات این استان زرخیز است. شهرهای



رییس جمهوری در جمع خانواده‌های معظم شهدا، ایثارگران، جانبازان و آزادگان گفت، شما در طول تاریخ ایران الگو بوده و هستید و امروز نیز برای تحقق جامعه نمونه نیازمند پرچم‌داری شما هستیم. وی با اشاره به مشکلات و نیازهای خانواده‌های شهدا، جانبازان و ایثارگران گفت، با مشکلات شما در زمینه‌های مختلف آشنا هستیم و سعی می‌کنیم در حد توان آن را حل کنیم. وی اظهار داشت، دشمنان با فرهنگ اسلامی و دینی



ما مخالف هستیم و می‌خواهند با تهاجم فرهنگی، فرهنگ خود را حاکم کنند. احمدی نژاد خاطر نشان کرد، دشمنان انقلاب اسلامی در جبهه علم و توسعه نیز در پی ایجاد مانع در راه توسعه و پیشرفت ملت ما هستند و با پیشرفت علمی ما مخالفت می‌کنند، اما آنان باید مطمئن باشند که ملت ایران با روحیه ایثارگری، آرزوی آنان را نقش بر آب خواهد کرد. سفر رییس جمهوری و هیأت همراه به شهرهای شرق استان گلستان، با سخنرانی رییس جمهوری در جمع مردم خونگرم "رامیان" به پایان رسید. دومین روز از سفر رییس جمهوری و هیأت همراه به استان سرسبز گلستان با ورود هیأت دولت به کلاله به عنوان شرقی‌ترین شهر استان آغاز شد. حضور در جمع مردم شهرستان‌های مینودشت، گنبد کاووس و آزادشهر از دیگر دیدارهای مردمی رییس جمهوری در شرق استان گلستان بود.

وی همچنین به مردم این خطه از ایران اسلامی قول داد، در جلسه هیأت دولت تصمیماتی اتخاذ خواهد شد که علاوه بر توسعه و عمران این منطقه و رفع مشکلات، کمبودها و محرومیت‌ها، شور و شادمانی را نیز برای مردم به ارمغان خواهد آورد. تلاش برای ایجاد اشتغال برای جوانان و پرداخت تسهیلات بانکی به بخش خصوصی با هدف ایجاد اشتغال، رفع مشکلات و کمبودهای بخش کشاورزی، توسعه گردشگری، رفع مشکلات کمبود آب شرب مناطق شهری و روستایی، فعال کردن فرودگاه کلاله، اتصال راه آهن گرگان به گنبد کاووس و شهرهای شرق استان گلستان، احداث سالن‌های ورزشی ویژه دختران و پسران، توسعه مراکز آموزش عالی، احداث مدارس شبانه روزی در مناطق محروم روستایی، ایجاد شهرک‌های صنعتی و رفع دیگر خواسته‌های مردم از جمله قول‌های مساعد رییس جمهوری به مردم شرق استان گلستان بود. پنج شهرستان گنبد کاووس، کلاله، مینودشت، آزادشهر و رامیان در شرق استان گلستان واقع هستند و نیمی از جمعیت یک میلیون ۶۵۰ هزار نفری استان گلستان را در خود جای داده‌اند.

مسئول ستاد جمع‌آوری و بررسی نامه‌های مردم استان گلستان به

در مسیر برای رسیدن به ورزشگاه آزادی که هزاران نفر از گرگانی‌ها در آن منتظر رییس جمهور بودند، بارها با ازدحام جمعیت متوقف شد. ازدحام جمعیت به گونه‌ای بود که حضور رییس جمهور در ورزشگاه آزادی تقریباً برای چهل و پنج دقیقه به تأخیر افتاد. تعدادی از استقبال کنندگان رییس جمهوری را مردان و زنان روستایی تشکیل می‌دادند که با لباس‌های سنتی و به رسوم محلی از ایشان استقبال کردند. مردم سعی می‌کردند نامه‌های خود را به دست رییس جمهور برسانند و در این بین تعداد زیادی از این نامه‌ها را خبرنگاران همراه رییس جمهور از مردم جمع‌آوری می‌کردند.

مردم که از گروه‌های مختلف سنی در خیابان‌های گرگان برای استقبال از رییس جمهور حاضر شده بودند و با در دست داشتن تصاویری از امام، رهبری و رییس جمهور شعار می‌دادند: "انرژی هسته‌ای حق مسلم ماست"؛ "از دولت عدالت، ما می‌کنیم حمایت"؛ "فقر و فساد و تبعیض، احمدی نژاد به پا خیز"، و...

احمدی نژاد هدف از سفر به استان گلستان را دیدار با مردم خوب و خونگرم استان گلستان؛ همچنین مشاهده مشکلات مردم از نزدیک عنوان کرد. وی گلستان را یک ذخیره ناشناخته و گنجینه‌ای ارزشمند برای کشور نامید و اظهار داشت، علاوه بر استعدادهای طبیعی، مردم این استان نیز گنجینه‌ای بی نظیر برای کشور هستند.

رییس جمهوری در جمع مردم شهرستان آق‌قلا با بیان این که، آق‌قلا بخشی از منطقه اندیشمند گلستان است، گفت، مردم این دیار به وفاداری، سلحشوری، صلابت، ایمان و از خودگذشتگی شهرت دارند. وی ادامه داد، از آن جا که تمامی هم و غم دولت برطرف کردن مشکلات بی‌کاری جوانان است، دولت تصمیم دارد تا با فراهم کردن فرصت‌ها و تسهیلات ارزان قیمت، دادن مجوزهای کاری و حمایت، این معضل را از بین ببرد. رییس جمهوری با اشاره به این که جوانان آق‌قلا باید آستین همت خود بالا بزنند، گفت؛ باید تلاش کنیم دست به دست هم داده تا در کشور حتی یک بی‌کار هم نداشته باشیم. رییس جمهوری خطاب به مردم آق‌قلا گفت، در منطقه شما علاوه بر کشاورزی، صنایع تبدیلی کوچک و صنایع دستی بسیار ریشه دارد و ما نیز در حمایت از این صنایع مصمم هستیم.

رییس جمهور که در جمع پرشور مردم بندرترکمن سخن می‌گفت، افزود، دولت مصمم است که در توزیع امکانات و منابع کشور عدالت را



اجرا کند و جز خدمت و کار و تلاش برای رفع موانع وظیفه دیگری ندارد. احمدی نژاد با اشاره به این که گروه‌های کارشناسی از ماه‌ها قبل مشکلات استان گلستان را بررسی کرده‌اند، گفت؛ در جلسه هیأت دولت در مرکز استان مشکلاتی را که شما بیان می‌کنید، بررسی خواهیم کرد و تصمیمات لازم را برای رفع این مشکلات اتخاذ می‌کنیم.



رئیس جمهوری گفت، ۱۳۵ هزار نامه از مردم استان دریافت شده که این تعداد از نامه‌ها مربوط به قبل و حین سفر محمود احمدی نژاد به شهرستان‌ها جمع‌آوری شده است.

هیأت دولت نیز با تشکیل جلسه‌ای به ریاست احمدی نژاد در استان گلستان، ۸۰ مصوبه برای توسعه این استان در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی تصویب کرد. جلسه هیأت دولت به ریاست محمود احمدی نژاد و با حضور اعضای دولت، نماینده ولی فقیه در استان، استاندار و نمایندگان استان در مجلس شورای اسلامی برگزار شد. اختصاص چهار هزار میلیارد ریال برای پرداخت تسهیلات ارزان قیمت برای طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی در سال ۸۵ به منظور افزایش فرصت‌های شغلی در استان که مابه التفاوت سود و کارمزد این تسهیلات را دولت می‌پردازد، در این جلسه به تصویب رسید.

علاوه بر این در جلسه هیأت دولت مبلغ ۱۰۴ میلیارد ریال در سال ۸۴ برای تأمین مابه‌التفاوت نرخ سود و کارمزد تسهیلات دو هزار و ۸۸ میلیارد ریالی اشتغال‌زایی در استان اختصاص پیدا کرد. همچنین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و استان داری استان گیلان دستگاه‌های اجرایی را ملزم به اجرایی کردن ۵۴ طرح تهیه طی سال‌های ۸۴ تا ۸۷ کرد. از دیگر مصوبات هیأت دولت اختصاص مبلغ ۱۴۰ میلیارد ریال در سال ۸۴ برای تکمیل ظرفیت‌های استان در ابعاد مختلف و اختصاص مبلغ ۵۰ میلیارد ریال وام قرض الحسنه ضروری، ودیعه مسکن، درمان، تحصیل و ازدواج جوانان در سال ۸۴ علاوه بر سقف اعتبارات عادی استان بود.

در جلسه هیأت دولت در مرکز استان گلستان؛ احداث یک سالن ورزشی برای بانوان و یک سالن ورزشی برای آقایان در هر یک از ۱۱ شهرستان استان گلستان به تصویب رسید.

اختصاص مبلغ ۳۰۰ میلیون دلار از حساب ذخیره‌رزی برای طرح‌های دارای توجیه اقتصادی در بخش غیر دولتی استان در زمینه‌های صنعت و معدن و کشاورزی و اختصاص دست کم ۱۰ میلیون دلار فاینانس برای بازسازی بافت‌های فرسوده استان نیز تصویب شد.

تجهیز و راه‌اندازی سه مرکز آموزش فنی و حرفه‌ای در سال ۸۵ از سوی وزارت کار و امور اجتماعی از دیگر مصوبات هیأت وزیران بود. رئیس جمهور تصریح کرد، با تصویب هیأت دولت جریمه تسهیلات پرداختی به خسارت دیدگان ناشی از خشکسالی و حوادث غیر مترقبه در استان گلستان که نتوانسته‌اند اصل و سود تسهیلات را پرداخت کنند، بخشوده می‌شود.



احمدی نژاد بیان داشت، هیأت وزیران در نهمین جلسه استانی خود، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را مامور کرد تا اعتبار لازم را برای تکمیل مطالعات طرح توسعه حاشیه‌اترک (۳۵ هزار هکتار) و اجرای طرح‌های توسعه و بهره‌برداری از رودخانه‌اترک با اولویت پروژه‌های ایستگاه‌های

پمپاژ و خط انتقال کنند، قیزلر و تنگلی را تأمین نماید. همچنین وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تجهیز بیمارستان خاتم الانبیا گنبد به تجهیزات تشخیص و درمان بیماری‌های صعب‌العلاج را تصویب کرد.

رئیس جمهوری از اختصاص صد درصدی اعتبارات مربوط به بهبود استانداردها، تجهیزات و تعمیرات اساسی بیمارستان‌ها، تکمیل و تجهیز مراکز بهداشت استان در سال ۸۴ و ۸۵، ایجاد ۲۰ تخت درمان سوختگی در گرگان، تجهیز بیمارستان ۹۶ تختخوابی آق قلا و تجهیز کامل بیمارستان کلاله در سال ۸۵ در جلسه هیأت دولت در گرگان خبر داد.

دولت در استان گلستان به وزارت بهداشت اجازه داد تا مبلغ ۱۳ میلیارد ریال را برای مقاوم‌سازی، تکمیل، تعمیر و تجهیز بیمارستان پنج آذر گرگان، تجهیز اتاق عمل و عزر بیمارستان شهدای گنبد و تجهیز ۲۲ پایگاه اورژانس جاده‌ای در سطح استان اختصاص دهد. رئیس جمهور همچنین خبر داد؛ به وزارت بهداشت اجازه داده شد تا ۱۰ دستگاه دیالیز، ۳۰ دستگاه یونیت دندانپزشکی، ۳۹ دستگاه خودرو، ۱۷۶ دستگاه یخچال، ۱۲۴ موتورسیکلت و یک دستگاه خودروی فیات یخچال‌دار را برای استان تهیه کند.

رئیس جمهوری با بیان این که واگذاری ۵۰ دستگاه اتوبوس، دو دستگاه خودروی آتش‌نشانی، ۱۰ دستگاه ماشین حمل زباله برای روستاها در سال ۸۵ نیز از دیگر مصوبات جلسه دولت بود. در این جلسه هیأت دولت به وزارت نیرو اجازه داد ۵/۱۱ میلیارد ریال را برای ایجاد مجتمع‌های آب‌رسانی روستایی در سال ۸۴ و تکمیل مجتمع‌های سوارکاری شهرستان‌های گنبد کاووس، بندر ترکمن و آق قلا از سوی سازمان تربیت بدنی اختصاص دهد. اختصاص ۱۵۰ میلیارد ریال برای توسعه فضاهای ورزشی روستاهای استان، ۲۱ میلیارد ریال برای گسترش پوشش تلویزیونی در استان و برقراری سیگنال رسانی ماهواره‌ای شبکه استانی صدا و سیما یکی دیگر از مصوبات هیأت دولت بود.

از دیگر مصوبات هیأت دولت نیز انعقاد قرارداد بین وزارت نیرو احداث نیروگاه هزار مگاواتی علی‌آبادکنول با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در سال ۸۵ و اختصاص ۳۰ میلیارد ریال در سال ۸۴ برای تسریع در احداث شبکه‌های آبیاری و زهکشی پروژه سد زرین گل بود.

آخرین وضعیت مصوبات استانی دولت در گلستان

بررسی شد

با حضور علی محمد شاعری، استاندار گلستان، و مهندس دادخواه، معاون پیگیری ویژه معاونت اجرایی رئیس جمهور در تهران، آخرین وضعیت مصوبات سفر ریاست جمهوری بررسی شد.

در این نشست تمامی مصوبات و توافقات انجام شده، در سفر رئیس جمهور به استان گلستان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و پس از بحث و تبادل نظر درباره‌ی این موضوع، مقرر شد، اعتبارات لازم برای تمامی مصوبات باقی مانده سفر، تأمین و پروژه‌هایی که از محل اعتبارات سفر ریاست جمهوری تأمین اعتبار می‌شوند به استان ابلاغ شود. در این جلسه مباحثی؛ همچون رفع موانع و تنگناهای اجرایی مصوبات مورد پیگیری قرار گرفت. همچنین اعتبار لازم برای تحقق اهداف مصوبات سفر برای احداث ۱۴ سالن ورزشی در استان، احداث و تکمیل راه‌های



معاون اجرایی رییس جمهور گفت: سفر ما به استان‌ها در دور دوم با توجه به حجم کارهای انجام شده، شرایط آب و هوایی، شرایط استان و مسائل مرتبط به آن‌ها صورت می‌گیرد و دقیقاً به ترتیب دور اول نیست، در ابتدا به استان‌هایی می‌رویم که یک سال از سفر هیأت دولت به آن استان گذشته باشد.

سعیدلو: هم چنین گفت: رییس جمهور در طول سفرهای استانی یک روز کامل با مردم دیدار دارد و به پرونده‌های مردمی و مشکلات آن‌ها را رسیدگی می‌کند.

مشاور مطبوعاتی رییس جمهور با تأکید بر این که سرعت کار در سفرهای استانی بسیار فوق العاده است، گفت: همان طور که دوستان رسانه‌ای مشاهده کردند، سرعت کار در بسیاری از عرصه‌ها بسیار بالاست. در حال حاضر در برخی استان‌ها با تلاش‌هایی که انجام و به بهره‌برداری رسیده، سرانده ورزش به دو یا سه برابر افزایش یافته که چشم‌بزرگی است.



جوآنفر، رسانه‌ها را چشمان بیدار و زبان گویای جامعه دانست و تصریح کرد: توقع داریم رسانه‌ها درباره‌ی فعالیت‌های دولت، در کنار مردم باشند و دانستن را که حق مردم است، محقق کنند.

رییس مرکز رسیدگی به شکایات نهاد ریاست جمهوری نیز گفت: نامه‌هایی که مردم به رییس جمهوری می‌نویسند، جلوه‌های زیبای سفرهای استانی در دور اول و نشانه عشق و دلبستگی مردم به مسؤولان به ویژه دولت نهم است که این مساله به خوبی در متن نامه‌ها ملاحظه می‌شود. غرق، مسؤول بخش نامه‌های مردمی، ادامه داد: امروز در نظام اجرایی همه به این باور رسیده‌اند که باید رسیدگی به صورت جدی پیگیری شود. ما تک تک نامه‌ها را رسیدگی می‌کنیم و به طور کلی یک ارزیابی از همه استان‌ها داریم.

کلهر، مشاور رسانه‌ی رییس جمهور، با بیان این که "در طول دور دوم سفرهای استانی اختیارات وزیران افزایش پیدا می‌کند و ما به جای این که از تهران به مراکز نگاه کنیم به همان نقطه هدف می‌رویم و مشکلات را شناسایی می‌کنیم." گفت: رسانه‌ها در طول سفرهای استانی به عنوان ناظر و واسطه اطلاع رسانی عمل می‌کنند.

کلهر در بخش دیگری از صحبت‌های خود با بیان این که "عملکرد مدیران در ارتباط با پیگیری و اجرایی کردن سفرهای استانی ارزیابی می‌شود، و رییس جمهور نیز خود در این باره مصمم هستند" گفت: دولت با کسی قوم و خویشی ندارد.

کلهر؛ همچنین با بیان این که "بیش از ۷۰ درصد مصوبات استانی در کل کشور اجرایی شده است." گفت: در آینده نزدیک سفرهای رسانه‌ی انجام و پیگیری مصوبات انجام خواهد شد. در ادامه برخی از اقدامات عمرانی در استان گلستان را بررسی می‌کنیم.

روستایی، احداث مجتمع آب‌رسانی روستایی، احداث مدارس شبانه‌روزی، تکمیل فرودگاه کلاله و اعتباراتی نیز در بخش بهداشت و درمان و تکمیل پروژه‌های دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی استان، بنادر و نواحی صنعتی و گردشگری در این نشست تصمیمات لازم اتخاذ شد. رییس جمهور با تشکر و قدردانی از مردم استان گلستان گفت: شور، نشاط، آگاهی و ایستادگی در مردم گلستان موج می‌زند و در هر شهر مردم با کرامت و بزرگواری برای تشویق فرزندان و خادمان خود حضوری گسترده و حماسی داشتند.

دور دوم سفرهای استانی

محمود احمدی نژاد در باره دور دوم سفرهای استانی گفت: هر وزیر به هر شهرستانی که می‌رود، در جلسات تخصصی شرکت کرده و با مسؤولان محلی ملاقات خواهد کرد، وی افزود: در این سفرها دستور وزیر، دستور و مصوبه دولت، شورای عالی برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی و شخص رییس جمهور تلقی می‌گردد، تا همان جا کارها انجام شود. در واقع براساس اصل ۱۲۷ قانون اساسی، نمایندگان ویژه‌ای از طرف رییس جمهور و با تصویب دولت جهت مأموریت خاص تعیین می‌شوند و تصمیم آن‌ها هم در حکم تصمیم دولت، شخص رییس جمهور و به تبع آن شوراها یا پایین دستی خواهد بود.

معاون اجرایی رییس جمهور نیز در مورد سفرهای استانی با بیان این که در این سفرها بعد پیشرفت و تعالی کشور را می‌بینیم، گفت: کارهای عمرانی که در طول فعالیت دولت نهم شده، تقریباً دو برابر طرح‌های عمرانی سال‌های گذشته است؛ یعنی حدود ۱۵ میلیارد دلار کار عمرانی انجام شده است.

سعیدلو؛ هم چنین یکی دیگر از دستاوردهای سفرهای استانی را ایجاد تحول عظیم در نظام اجرایی و اداری کشور دانست و گفت: این سفرها زمینه ساز تحول و تحرک جدیدی در بدنه کشور شد؛ چه در سطح خود نهاد ریاست جمهوری، چه وزارت خانه‌ها و چه دیگر دستگاه‌ها این تحول صورت گرفت.

معاون اجرایی رییس جمهور، با بیان این که مدیران ما در این زمینه با انگیزه کار و سعی کرده‌اند تا آن جا که می‌توانند، در این راستا حرکت کنند، گفت: نمونه‌ی آن این است که در طول این مدت ۲۵ برابر سال‌های گذشته اقدامات عمرانی صورت گرفته است که یکی از دستاوردهای مهم سفرهای استانی است.

معاون اجرایی رییس جمهور، با بیان این که سفرهای استانی، به عنوان یک طرح و ایده‌ی جدید، می‌تواند با گسترش درست مبانی آن در تاریخ جمهوری اسلامی ایران ثبت شود، گفت: مبانی سفرهای استانی در حال حاضر گسترش خوبی پیدا کرده، در کشورهایی که وضعیت شبیه به ما دارند و مسؤولان شان می‌خواهند به مردم خدمت کنند، از این سفرها الگو برداری می‌کنند.

سعیدلو در ادامه با بیان این که در دور دوم سفرهای استانی رییس جمهور تمرکز بیش تری در مرکز استان خواهد داشت و وزیران به شهرستان‌ها سفر می‌کنند، اظهار داشت: غیر از ۳۳ جلسه‌ی دولت در ارتباط با سفرهای استانی دولت حدود ۲۰ جلسه نیز به صورت اختصاصی برای پی گیری مصوبات برگزار کرده، آخرین جلسه در این ارتباط، جلسه‌ی رییس جمهور با استان داران بود که ایشان با توجه به آغاز دور دوم سفرها تذکراتی دادند.



برخی از مصوبات و توافقات سفر نهم ریاست جمهوری و هیأت دولت در موارد عمرانی (استان گلستان ۱۳۸۴/۱۲/۲۴)

ردیف	شماره و تاریخ مصوبه	ردیف مصوبه	موضوع
۱	۳۳۷۱۶/۸۹۲۰۷ ۱۳۸۴/۱۲/۲۸	۱	مطالعات لازم برای ارتقاء بخش "مرلوه نیه" به شهرستان را انجام و نتیجه به هیأت وزیران اعلام گردد.
۲		۲	الف - اختصاص اعتبار لازم از محل ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت برای تکمیل پروژه های نیمه تمام سیل های استان در سال ۸۵
۳			ب - اختصاص مبلغ ۱۰ میلیارد ریال از محل اسناد مرزها برای تکمیل جاده و پانگاه های مرزی استان در سال ۸۵
۴			ج - واگذاری پنجاه دستگاه اتوبوس، دو دستگاه خودروی آتش نشانی، ده دستگاه ماشین حمل زباله برای روستاها
۵		۳	ایمن سازی ۵۰ روستای در معرض سیل در استان از محل اعتبارات ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
۶	۳۳۷۱۶/۸۹۳۱۵ ۱۳۸۴/۱۲/۲۸	۱	اختصاص ده میلیون دلار به صورت فاینانس برای بازسازی بافت های فرسوده شهرهای استان
۷	۳۳۷۱۶/۸۹۳۳۹ ۱۳۸۴/۱۲/۲۸	۱	تأمین اعتبار و راه اندازی یک سایت زباله در استان
۸			تعیین مرز مشترک استان های گلستان و مازندران در شهرستان بندرگز (شبه جزیره میانکاله)
۹			تأمین ۱۰۰ میلیارد ریال برای احداث یک هزار واحد مسکونی از محل تسهیلات بانکی مصوب سفر
۱۰	۳۳۷۱۶/۸۹۳۵۴ ۱۳۸۴/۱۲/۲۸	۲	احداث ۶ هزار واحد مسکونی روستایی در استان گلستان با استفاده از تسهیلات بانکی با نرخ سود و کارمزد پنج درصد از محل طرح نوسازی و بهسازی مسکن روستایی یا اولویت واگذاری به افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)
۱۱			الف - احداث ۵۰۰ واحد مسکونی اجاره ای در سال های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵
۱۲		۳	ب - احداث تعداد ۲۵۰ واحد استیجاری ۵۰ واحد در بافت فرسوده در سال های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ از محل اعتبارات سازمان ملی زمین و مسکن علاوه بر واحدهای در دست اجرا



برخی از مصوبات و توافقات سفر نهم ریاست جمهوری و هیأت دولت در موارد عمرانی
(استان گلستان ۱۳۸۴/۱۲/۲۴)

نتیجه اقدامات
معاون سیاسی وزارت کشور: بخش مذکور در حال حاضر فاقد حد نصاب جمعیتی مترج در ماده ۷ قانون تقسیمات کشوری است.
مبلغ ۱۶۰ میلیارد ریال به تصویب هیأت دولت رسیده، تاکنون مبلغ ۱۳۶ میلیارد ریال در اختیار ستاد حوادث غیر مترقبه استان فرار گرفته است.
از محل اعتبارات سال ۸۶ علاوه بر مبلغ ۱۰ میلیارد ریال مبلغ ۱۷ میلیارد ریال دیگر منظور شده است.
۸ دستگاه اتوبوس به روش جاری، دو دستگاه ماشین آتش نشانی و ده دستگاه ماشین حمل زباله روستایی به صورت رایگان تحویل شده است و در صورت تأمین ۱۷۱۵ درصد بها ۲۲ دستگاه اتوبوس باقیمانده اقدام خواهد شد.
برای مطالعه ۲۵ روستای در معرض سیل تأمین اعتبار شده و موافقت نامه مبادله شده، مطالعه ۲۹ روستا انجام شده و مقرر گردید منابع بلاعوض را ستاد حوادث و منابع بانکی از طریق بنیاد مسکن و منابع عمرانی استان تأمین کنند.
طرح بافت های فرسوده شهرهای گرگان، آزاد شهر و کتید تهیه و به وزارت کشور ارائه شده و اختصاص ۲/۴ میلیون دلار برای بازسازی بافت های فرسوده گرگان در دست اقدام است.
مبلغ ۵/۷۵ میلیارد ریال اختصاص یافته، سایت غربی تکمیل شده و به بهره برداری رسیده و سایت شرقی در حال احداث و تجهیز است.
برای بررسی به دفتر تقسیمات کشوری ارسال شده است.
اعتبار مذکور اختصاص پیدا کرده، حسب دستور استان دار افزایش نیز داشته است.
بنیاد مسکن تعداد ۷۵۰۰ نفر را به بانک معرفی نموده، تعداد ۵۸۵۰ واحد مسکونی شروع به کار کرده و ۹۷۶ نفر ساکن شده اند.
وزارت مسکن طی نامه شماره ۲۵۲۲۴ مورخ ۱۳۸۵/۵/۲۹ اعلام نموده، از معاون محترم رییس جمهور در امور اجرایی خواسته شد؛ زمان اجرایی مصوبه به سال های ۸۵ و ۸۶ اصلاح شود. عملیات اجرایی ۵۰۰ واحد مسکونی استیجاری (۱۹۵ واحد در گرگان و ۲۰۰ واحد در بندر گز) شروع و قرارداد ۱۶۹ واحد مسکونی استیجاری با انبوه سازان منعقد شده است.
زمین مورد نیاز برای اجرایی نمودن پروژه در ۳ شهرستان، علی آباد، کتید و کلاله تأمین شده و سازمان در مرحله انتخاب پیمان کار است.

جایگاه مونوریل در سامانه‌ی حمل و نقل شهری



□ پرگل تهریزی

کارشناس ارشد مدیریت شهری



وجود خودروهای فرسوده، ناوگان حمل و نقل عمومی ناکافی و فرسوده، عدم وجود راه‌ها و جاده‌های ایمن و استاندارد، عدم وجود فرهنگ صحیح رانندگی و بسیاری عوامل دیگر بار مالی بسیاری بر اقتصاد شهری و محیط زیست وارد آورده است. هزینه‌های بسیار ناشی از آلودگی محیط زیست بواسطه استفاده از سوخت‌های فسیلی و آمار بالای تصادفات و هزینه‌های گزاف ناشی از خسارات مالی و جانی، ضرورت توجه مدیریت شهری به استفاده از سیستم‌های حمل و نقل ریلی را نمایان می‌سازد.

سیستم‌هایی چون مترو و مونوریل با استفاده از انرژی الکتریکی برای محیط زیست ایجاد آلودگی نمی‌کنند، می‌توانند موجب کاهش تصادفات شده و نهایتاً به نفع اقتصاد شهر عمل نمایند. در این مقاله به بحث پیرامون سیستم حمل و نقل مونوریل به عنوان سیستمی کارا و موثر در جابجایی مسافری در کریدورهایی با حجم متوسط مسافر، با تأکید بر اثرات موثر بر اقتصاد شهری پرداخته می‌شود.

مونوریل چیست؟

مونوریل سیستمی است که با حرکت واگن‌ها (بخش متحرک) روی یک ریل (بخش ثابت) حرکت می‌کند و برای حرکت از انرژی

چکیده

در این مقاله به بررسی مونوریل به عنوان یک سیستم حمل و نقل شهری کارا و موثر بر اقتصاد شهر پرداخته شده است. مواردی چون چگونگی کار مونوریل، انواع مختلف و تاریخچه مونوریل، مزایای استفاده از این سیستم، بررسی هزینه و فایده مونوریل در سیاتل آمریکا و ضرورت نیاز به مونوریل در ایران بویژه تهران مورد بررسی قرار گرفته است.

کلید واژه‌ها: سیستم حمل و نقل ریلی، مونوریل، اقتصاد شهری

مقدمه

رشد شتابان شهرنشینی، در دهه‌های گذشته و پدید آمدن کلان شهرها در ایران، با حجم و تراکم بسیار زیاد جمعیت در نقاط شهری، طولانی تر شدن فواصل مبدأ و مقصد، افزایش تقاضای سفر و ... مدیران شهری را به تفکر در خصوص سیستم‌های مختلف حمل و نقل بویژه حمل و نقل عمومی وادار نموده است.

یکی از مهم‌ترین موارد مورد بحث در بخش حمل و نقل کشور، مصرف بی‌رویه بنزین و اساساً سوخت‌های فسیلی است که معضلات مهم اقتصادی و زیست محیطی بسیاری را پدید آورده است.



به بهره برداری رسید. این مونوریل همانند مونوریل‌های کنونی در ارتفاع قرار داشت و ریل‌های آن برخلاف نمونه‌های قبلی که چوبی بودند، از استیل ساخته شده بود.

سیستم حمل و نقل مونوریل در سال ۱۹۴۶ در کشور ژاپن و شهر توکیو دوباره متولد شد و پس از آن در شهرهای کیناکوشو^۷، اوزاکا^۸، تاما^۹ و واکیناوا^{۱۰} مورد بهره برداری قرار گرفت. امروزه علاوه بر شهرهای بزرگ، تقاضا برای استفاده از این سیستم در شهرهای کوچک تر نیز بیشتر شده است.

مزایای استفاده از مونوریل

در برنامه ریزی حمل و نقل شهری معمولاً با توجه به اهداف حمل و نقل، گزینه‌های مختلف ارزیابی و سپس تجهیزات جا جایی برای سرویس دهی برای کاربری‌های حال و آینده انتخاب می‌شود. [۸] بطور مثال در کشور آمریکا اهداف مرتبط با حمل و نقل عبارتند از:

- ۱- امنیت: بالا بردن سلامت و امنیت جامعه با شاخص‌هایی نظیر مرگ و میر، جراحت و آسیب دیدن اموال [۳]
- در مورد سیستم حمل و نقل مونوریل به دلیل عدم تداخل این سیستم با سیستم‌های دیگر حمل و نقل، حرکت در مسیر منحصر به خود و نحوه قرار گرفتن چرخ در شیار که عدم خروج از ریل را در بر دارد، تا به حال با توجه به گذشت سال‌ها استفاده از این سیستم، آمار و ارقامی از جراحت، کشته شدن و آسیب دیدگی گزارش نشده است.
- ۲- قابلیت حرکت: به مفهوم قابل دسترس بودن و کارا بودن [۳]

در این خصوص نیز مونوریل می‌تواند به عنوان یک سیستم برتر بویژه برای کریدورهای با حجم تردد متوسط قابل استفاده باشد بدین صورت که ایستگاه‌های مونوریل حتی می‌تواند در داخل ساختمان‌ها قرار گیرد. بطور مثال در مکانی مانند یک فروشگاه بزرگ که تقاضای سفر زیادی دارد، ایستگاه مونوریل می‌تواند در یکی از طبقات فروشگاه قرار گیرد لذا می‌توان با توزیع بهینه ایستگاه‌ها و انتخاب مناسب مسیرها، این سیستم را به عنوان یک سیستم با قابلیت دسترسی مناسب تلقی کرد.

الکتریکی استفاده می‌نماید. معمولاً ریلها در ارتفاع و روی ستون‌های متصل به زمین قرار دارند. البته مونوریل قابلیت حرکت در سطح زمین و یا در زیرزمین در داخل تونل‌های مترو را نیز دارا می‌باشد. در اکثر موارد، مونوریل از حرکت چرخ‌های لاستیکی بر روی ریل‌های استیل استفاده می‌کند که می‌تواند به دو صورت باشد. یکی اینکه چرخ‌ها روی واگن قرار گرفته و در داخل شیار استیل حرکت کند که در این صورت مونوریل معلق^۲ است و یا اینکه چرخ‌ها در زیر واگن قرار گرفته^۳ و مونوریل نیز روی ریل حرکت کند. معمولاً سرعت این دو نوع مونوریل بین ۳۰ تا ۶۰ کیلومتر در ساعت می‌باشد. گونه دیگری از مونوریل که اخیراً مورد استفاده قرار می‌گیرد، با استفاده از نیروی مغناطیسی حرکت می‌کند^۴. در این مدل، واگن‌ها بر روی ریل شناور هستند و تماس فیزیکی بین ریل و واگن وجود ندارد. سرعت این نوع مونوریل بسیار زیاد

است و حتی به عنوان سیستم حمل و نقل برون شهری نیز می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

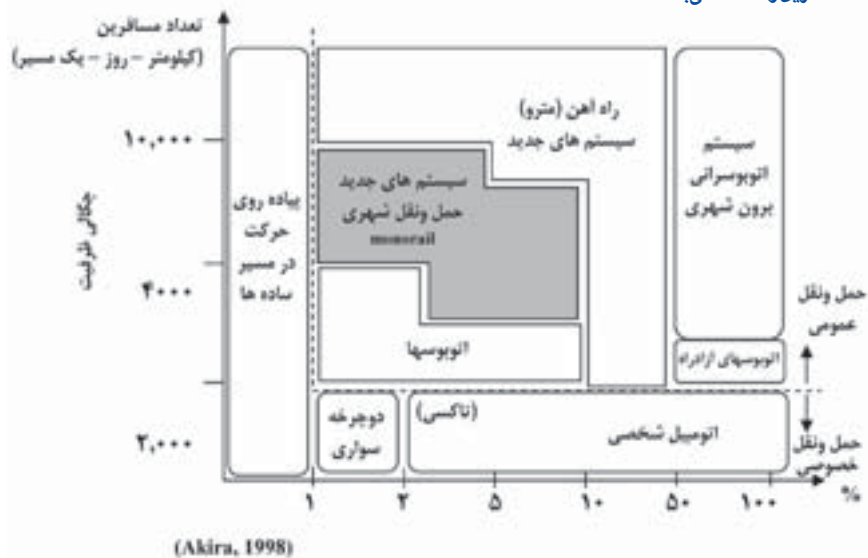
بطور مثال در سال ۲۰۰۳ در شهر شانگهای (چین) سیستم مونوریل Maglev با سرعت حدود ۴۳۳ کیلومتر در ساعت شروع بکار کرد.

کنترل سیستم حمل و نقل مونوریل می‌تواند توسط انسان (راننده) صورت گیرد و یا بصورت کامپیوتری از طریق سیستم‌های (ITS) انجام پذیرد که مسلماً در کاهش هزینه‌ها بسیار موثر می‌باشد.

تاریخچه مونوریل

اولین و ابتدایی ترین مونوریل در ژوئن سال ۱۸۲۵ میلادی در فرانسه براساس طرح شخصی به نام "هانری رایبسون پالم^۵" مورد بهره برداری قرار گرفت. این مونوریل با استفاده از یک اسب به عنوان منبع انرژی حرکت می‌کرد. در سال ۱۸۷۶ میلادی، مونوریل در فیلادلفیای آمریکا مورد استفاده قرار گرفت. برای حرکت این مونوریل از انرژی بخار استفاده می‌شد. دو سال بعد، از همین مدل در پنسیلوانیا^۶ در مسافتی بطول ۶/۴ کیلومتر استفاده شد. در سال ۱۸۸۷ در ایالت نیوجرسی، اولین مونوریل الکتریکی

نمودار زیر نمایانگر استفاده از طرق مختلف حمل و نقل در کشور ژاپن با توجه به تعداد مسافری و مسافت می‌باشد.





۳- رشد اقتصادی: سیستم حمل و نقل مناسب می تواند موجب رشد اقتصادی گردد.

مونوریل در این زمینه نیز می تواند سیستمی موثر واقع شود؛ بطوریکه در اطراف ایستگاهها می تواند موجب ایجاد فعالیت های اقتصادی نظیر فروش روزنامه یا تامین مایحتاج ضروری مسافری گردد و می تواند با ایجاد دسترسی مناسب به مناطق مختلف، زمینه انجام فعالیت های اقتصادی را فراهم آورد.

۴- محیط زیست: سیستم حمل و نقل حتی المقدور باید کمترین آسیب را به محیط زیست برساند.

مونوریل بدلیل استفاده از انرژی الکتریکی و یا نیروی مغناطیسی و عدم تولید هیچ گونه دود یا آلاینده ای، آلودگی هوا ایجاد نمی نماید ضمن اینکه بدلیل حرکت چرخ لاستیکی بر سطح کاملاً صیقلی استیل، تولید صدا نمی کند، لذا آلودگی صوتی نیز ایجاد نمی نماید.

۵- امنیت ملی: سیستم حمل و نقل باید مستحکم باشد و در برابر



حوادث ناگهانی مقاوم باشد.

مونوریل، سیستمی است که به دلیل سبک بودن و اینکه در ارتفاع قرار دارد در برابر زلزله مقاوم است. در زمان لرزه نمی شکند؛ بلکه دچار نوسان می شود. در چنین مواقع بحرانی می تواند به عنوان یک سیستم حمل و نقل کارآمد انجام وظیفه نماید.

از سوی دیگر برای پی بردن به مطلوبیت سرویس ارائه شده توسط یک سیستم حمل و نقل عمومی، می توان از شاخص هایی نظیر دسترسی به حمل و نقل عمومی، زمان سفر، قابلیت اطمینان، مستقیم و یکسره بودن سرویس چگالی یا تراکم مسافران را نام برد. [۸] بررسی سیستم مونوریل با توجه به شاخص های مطرح شده می تواند مطلوبیت این سیستم را بیشتر نمایان سازد. در واقع مونوریل یک سیستم مکمل در کریدورهای با حجم تردد متوسط جهت دسترسی راحت تر به کریدورهای با حجم تردد بالا (متر و) و کریدورهای با حجم تردد کم (انواع اتوبوسها و غیره) می باشد لذا با مکان یابی مناسب می تواند از سطح دسترسی بالایی برخوردار باشد. در مورد زمان سفر و قابلیت اطمینان که ارزش و وزن بیشتری نسبت به سایر شاخص ها دارد. می توان گفت مونوریل می تواند در این مورد در سطح سرویس دهی مناسبی انجام وظیفه کند. مونوریل به دلیل عدم تداخل با سایر وسایل نقلیه و درگیر نشدن با ترافیک و حرکت در مسیرهای مستقیم بالاتر از سطح زمین، می تواند بدون وجود مانع به موقع و در زمان مناسب به مقصد برسد.

بطور مثال مونوریل دیسنی ولد^{۱۱}، روزانه ۰۰۰۱۵۰ نفر را جابه جا می کند و در ۹/۹٪ مواقع بدون تاخیر می باشد. [۱]

علاوه بر موارد یاد شده یادآوری این نکته ضروری است که سیستم مونوریل به دلیل حرکت چرخ های لاستیکی روی سطوح کاملاً صیقلی از جنس استیل استهلاک کمی دارد. در نتیجه هزینه نگهداری و تعمیرات آن پایین است، لذا از کارایی و اثربخشی مناسبی برخوردار است. بطور خلاصه می توان مزایای عمده مونوریل را اینگونه عنوان کرد:

۱. عدم ایجاد آلودگی هوا و آلودگی صوتی که در جهان امروز با توجه به تاکید بر استفاده از سیستم های حمل و نقلی که آسیب کمتری به محیط زیست می رسانند، یک سیستم ایده آل است.

۲. عدم تداخل با ترافیک وسایل نقلیه

۳. عدم ایجاد تصادفات، تلفات و جراحات

۴. سریع و بموقع بودن، بدون تاخیر و اتلاف وقت

۵. مقاوم در برابر زلزله

۶. ساخت سریع و هزینه نگهداری پایین

در بسیاری از موارد ممکن است سیستمی دارای مزایای بسیار باشد؛ لیکن از نظر اقتصادی و برآورد هزینه مقرون به صرفه نباشد. در این جا بحث هزینه به لحاظ اهمیت مطرح می شود. هزینه ساخت مونوریل به عوامل مختلفی بستگی دارد و این هزینه ها در مکان های مختلف با توجه به شرایط مختلف متفاوت است.

عوامل موثر بر هزینه

۱. مسافت سیستم (هزینه ساخت بستگی به مسافت دارد. معمولاً هر چه مسافت و طول مسیر بیشتر باشد بخشی از هزینه ها کاهش می یابد.)
۲. توپوگرافی زمین (شیب زمین، صاف بودن زمین، گذر از رودخانه و ... در هزینه می تواند تاثیر گذار باشد)
۳. موقعیت مکانی (از لحاظ اینکه مونوریل از مکان های پرترافیک رد می شود یا خیر)

۴. مطلوبیت (از نقطه نظر اینکه تا چه اندازه سیستم دارای امکانات رفاهی باشد، مانند خط تلفن، تهویه مطبوع و ...)
۵. زمین (چه مقدار زمین جهت ساخت پایه ها باید به تصرف در آید)
۶. تقاضای سفر (چه تعداد واگن لازم است و مدت زمان انتظار در ایستگاه چقدر است)

۷. سرعت (سیستم مورد نظر با چه متوسط سرعتی حرکتی کند)
۸. تعداد ایستگاهها
۹. نیاز به ایجاد سازه های خاص مانند (تونل، پل متناسب با ساختار شهری)

۱۰. موقعیت جغرافیایی از نظر سختی یا نرمی زمین و جهت ساخت فونداسیون

با توجه به عوامل یاد شده طبق برآوردهای صورت گرفته، هزینه تقریبی ساخت مونوریل در کشورهای مختلف بین ۳۰ تا ۲۵ میلیون دلار در هر مایل می باشد.

بررسی مونوریل در شهر سیاتل

در این بخش به بررسی (هزینه فایده) ایجاد مونوریل در شهر سیاتل^{۱۲} (واشنگتن) آمریکا پرداخته می شود.

امروزه مونوریل جایگاه خود را در کشور آمریکا پیدا کرده است. نمونه هایی چون مونوریل دیسنی لند (کالیفرنیا)، مونوریل دیسنی ولد (فلوریدا) مونوریل به عنوان یک سیستم حمل و نقل شهری در سیاتل



۴. بعلت عدم برخورد با عابرين پياده و وسايل نقليه ديگر، سبب بروز تصادفات، و... نمی گردد. ضمن اینکه مانعی برای حرکت سایر سیستم‌های حمل و نقل ایجاد نمی کند.



در این بررسی هزینه‌های شناسایی شده عبارتند از: واگن‌ها و سیستم کنترل آنها، ایستگاه‌ها، ستونها، ریل، فونداسیون، نگهداری، تامین نیرو، زمین‌هایی که باید تصرف شود و...
لذا با توجه به آمار و ارقام مطرح شده، این طرح اقتصادی است و فواید آن بیشتر از مخارج آن می‌باشد. [۲]

وضعیت حمل و نقل عمومی در ایران (بویژه تهران)

بر کسی پوشیده نیست که وضعیت حمل و نقل عمومی در ایران و بویژه در تهران به معضلی بزرگ تبدیل شده است.

کمبود راه‌ها و جاده‌های استاندارد در درون و بیرون شهرها، فرسوده بودن سیستم‌های ناوگان حمل و نقل عمومی (اتوبوس‌ها) و خودروها، حجم بالای وسایل نقلیه شخصی، کمبود پارکینگ‌های عمومی و کند بودن روند تکمیل سیستم راه آهن شهری (مترو) و پاره‌ای موارد دیگر، هزینه‌های هنگفتی را بر

(واشنگتن)، مونوریل لاس وگاس (نوادا^{۱۳})، مونوریل جسکون ویل^{۱۴} (فلوریدا)، مونوریل فرودگاه بین‌المللی کندی^{۱۵} (نیویورک) و مونوریل فرودگاه بین‌المللی نیواک^{۱۶} (نیوجرسی) را می‌توان نام برد. آنچه در این بررسی انجام شده، برآورد هزینه و فایده ایجاد مونوریل بطول ۱۴ مایل حدود ۲۲/۴ کیلومتر (اتصال مرکز شهر سیاتل به جنوب آن) می‌باشد. سوال اصلی مطرح شده این است که آیا سرمایه گذاری روی مونوریل یک سرمایه گذاری مناسب است یا خیر؟ تحلیل‌های صورت گرفته و مقایسه وضعیت شهر سیاتل با وجود مونوریل و عدم وجود آن بررسی شده و نتایج حاصله نمایانگر این نکته است که فواید ایجاد مونوریل بیش از هزینه‌های آن است که می‌تواند با بازگشت سرمایه بین ۵/۲٪ تا ۹٪ قابل رقابت با سایر سرمایه گذاری‌ها مانند خریداری اوراق قرضه باشد.

عواملی که در برآورد هزینه و فایده در این تحقیق تاثیر گذار شناخته شده عبارتند از:

۱. حرکت مونوریل در ارتفاع و مسیر مستقیم موجب تسریع در حرکت و عدم تاخیر می‌شود. بطور مثال در یک مسیر در شهر سیاتل که برای رسیدن به آن با اتوبوس ۳۹ دقیقه طول می‌کشد، بوسیله مونوریل این زمان به ۱۶ دقیقه در ساعات اوج ترافیک کاهش می‌یابد.
۲. به علت اینکه تنها فضایی را که در سطح زمین اشغال می‌کند، سطح مقطع ستون‌ها است لذا نیاز به تصاحب زمین‌های کمی است.
۳. با توجه به اینکه کنترل سیستم پیشنهادی از طریق کامپیوتر (سفنه) انجام می‌شود، هزینه اجرایی آن به علت عدم نیاز به راننده و کاهش هزینه استخدام که معمولاً ۸۰٪ هزینه اجرایی را در بر می‌گیرد، کاهش می‌یابد.

فوائد استفاده از مونوریل	میلیون دلار
ارزش صرفه جویی در زمان سفر	۷۷/۱
صرفه جویی در پارکینگ	۲۸/۷
کاهش هزینه استفاده از وسیله نقلیه شخصی	۱۱/۲
قابلیت اطمینان	۷/۷
ظرفیت جاده برای رانندگان	۴/۶
کاهش تصادفات (ماشینها)	۲/۶
افزایش راحتی و مطلوبیت	کیفی
توسعه اطراف ایستگاه‌ها	کیفی
جمع	۱۳۵/۶

EcoNorthwest 2002 & DJM Consultin

طبق محاسبات انجام شده می‌توان خلاصه محاسبات را در جدول زیر نشان داد:

طول مسیر	هزینه	فایده	سودخالص	نسبت فایده به هزینه	نرخ بازدهی	هزینه هر سفر
۱۴ مایل	۱,۶۷۷,۰۹۹,۰۰۰ دلار	۲,۰۶۷,۲۶۳,۰۰۰ دلار	۳۹۰,۱۶۴,۰۰۰ دلار	۱/۲۳	۷/۹۵٪	۵/۰۱ دلار

منبع:

1. Dick Falkenbary "The Seattle Monorial Initiative", 2002
2. DJM consulting & Ecoivorthwest, "Benefit-Cost Analysis of the proposed monorial Green Line", 2002
3. Kevin, "Transport-Relevant Polices and Measures. U.S. Experience", 2000
4. Nehashi. Akira, "New urban Transit Systems Reconsidered A Better Transport Environment for the Next Century", 1998
5. www.monorails.com
6. www.fair.moi.ir
- ۷- اله وردی پژمان: چالش‌های مدیریت حمل و نقل و ترافیک شهری در تهران، مجله راهبرد شماره ۲۲ بهار ۱۳۸۲
- ۸- سید حسینی، سید محمد، برنامه‌ریزی مهندسی حمل و نقل و تحلیل جا به جایی مواد، انتشارات علم و صنعت ۱۳۸۲
- ۹- شرکت مطالعات جامع حمل و نقل و ترافیک تهران "حمل و نقل تهران در یک نگاه" ۱۳۸۴
- ۱۰- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۸۴
- ۱۳۸۸، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور



اقتصاد شهرهای کشور و بویژه تهران تحمیل می‌کند. آمارهای مرتبط به مشکلات حاصل از ناکارآمدی سیستم حمل و نقل در کشور و بویژه شهر تهران خبر از فاجعه‌ای بزرگ می‌دهد، بطوریکه آمارها نشان می‌دهند:

□ طی سالیان ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۳ بیش از ۹۳۳٫۱۴۰ نفر جان خود را در تصادفات رانندگی از دست داده‌اند، ۱۲ میلیون نفر مصدوم و ۵۰۰ هزار نفر معلول مادام‌العمر شدند

□ میزان مرگ و میر ناشی از حوادث مربوط به حمل و نقل در جهان ۸/۲۰٪ از کل مرگ و میرهاست در حالیکه این رقم در ایران ۳۸٪ است.

□ به نقل از گزارش وزارت بهداشت، هزینه حوادث ترافیکی در سال ۱۳۸۰، ۴ هزار میلیارد تومان بوده است.

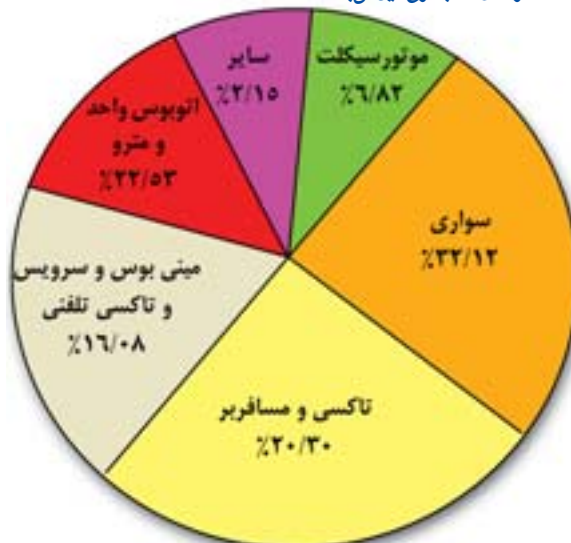
□ در هر سال حداقل ۲۲ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان، صرف نگهداری زندانیان مربوط به رانندگی می‌شود.

□ تلفات ناشی از آلودگی هوا در ایران در هر ساعت جان ۵ نفر را می‌گیرد. آلودگی هوا سالانه ۵۵ میلیارد دلار به اقتصاد ایران خسارت وارد می‌کند.

□ به نقل از سردار رویانیا فرمانده راهنمایی و رانندگی تهران هزینه تصادفات رانندگی سالیانه حدود ۷۰ تریلیون ریال هزینه، ۳۰ تا ۲۸ هزار نفر کشته و ۳۰۰ هزار مجروح بر جای می‌گذارد. □ میزان عمر تلف شده مردم در ترافیک خیابان‌ها نزدیک به ۲ میلیارد ساعت می‌باشد.

مشکلات ناشی از حمل و نقل ناکارا در تهران به مراتب حادث است، بطوریکه بیش از دو سوم روزهای تهران با «وارونگی جوی» و تراکم گازهای آلاینده روبرو هستیم و همچنین وسایل نقلیه شامل (خوردگی سواری، وانت بارها، موتورسیکلتها، تاکسی‌ها، اتوبوس‌ها و مینی بوس‌ها) بیشترین سهم را در آلودگی هوا دارند. تهران در کل هشت سال گذشته یعنی قریب به ۳۰۰ روز، فقط ۱۴۰ روز هوای پاک داشته است.

سهم وسایل نقلیه جابه‌جایی سفرهای سواره ۲۴ ساعته ساکنین تهران در سال ۸۳ بشرح ذیل می‌باشد.



شرکت مطالعات جامع حمل و نقل شهرداری تهران، ۱۳۸۴

پانوش:

1. Monorial
2. Suspended
3. Straddle
4. Maglev (MAG netically LEVited)
5. Henry Robimson Plalmer
6. Pennsylvania
7. Kitakyshu
8. Osaka
9. Tama
10. Okinava
11. disney world
12. seattle
13. nevada
14. jackson vile
15. kennedy international airport
16. newark international airport

اطلاعات فوق، بیانگر این نکته است که در شرایط حاضر سهم حمل و نقل ریلی که اساساً می‌تواند از هزینه‌های ناشی از ترافیک شهری و تصادفات و آلودگی هوا بکاهد، کمتر از ۲۰٪ است.

این در شرایطی است که شبکه بزرگراهی و خیابان‌های تهران ظرفیت ۳ میلیون خودرو موجود را ندارند. براساس آمارهای ارائه شده در طرح جامع تهران در سال ۱۳۴۸، میزان بزرگراه‌های مورد نیاز تهران ۵۰۰۰ کیلومتر برآورد شده است؛ ولی در حال حاضر با توجه به جمعیت ۱۰ میلیونی تهران تنها ۳۰۰ کیلومتر بزرگراه وجود دارد و این در حالی است که نیاز فعلی در حدود هزار کیلومتر راه می‌باشد. همچنین در شهر تهران در حدود ۳ میلیون وسیله نقلیه در حال تردد است در حالی که گنجایش آن بیش از ۵۰۰ هزار خودرو نمی‌باشد. قابل توجه است که رشد تولید خودرو در سال ۱۷٪ می‌باشد؛ در حالیکه رشد تولید راه کمتر از ۲٪ است.

نتیجه‌گیری

طبق بند ۳ ماده ۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دولت موظف است به منظور هویت بخشی به سیمای شهر، استحکام بخشی ساخت و سازها و دستیابی به توسعه پایدار و بهبود وضعیت عبور و مرور شهری، سهم حمل و نقل عمومی را تا میزان ۷۵٪ نسبت به کل سفرهای درون شهر افزایش دهد (قانون برنامه چهارم توسعه). این در حالی است که در حال حاضر سهم حمل و نقل عمومی در تهران کمتر از ۵۰٪ می‌باشد.

با وضعیت بحرانی در دو مقوله آلودگی هوا و حجم بالای ترافیک و هزینه‌های کلانی که از پیامد آنها بر اقتصاد شهر تحمیل می‌شود به سیستم حمل و نقل عمومی که بتواند این بحران‌ها را از پیش رو بردارد نیازمند هستیم. مونوریل به علت عدم ایجاد آلودگی هوا، آلودگی صوتی و حرکت در ارتفاع، عدم برخورد با ترافیک و وسایل نقلیه دیگر می‌تواند سیستمی کارا در این زمینه باشد. ضمن اینکه با توجه به شرایط بحرانی کنونی باید سیستمی انتخاب شود که هر چه سریعتر به بهره برداری برسد. ساخت مترو به علت نیاز به ساخت تونل در زیرزمین و وجود تاسیسات تلفن، آب، گاز و فاضلاب... در زیر زمین در شهر تهران بسیار پرهزینه است؛ در حالی که مونوریل به علت پیش ساخته بودن ستون‌ها و نصب آسان بسیار سریعتر و با هزینه کمتر به بهره برداری می‌رسد. در تهران برای کریدورهای با حجم ترافیکی کم سیستم تاکسی و اتوبوس و برای کریدورهای با حجم ترافیکی بالا، مترو در نظر گرفته شده است در حالی که برای کریدورهای با حجم تردد متوسط جای خالی سیستم حمل و نقل عمومی به چشم می‌خورد. همچنین با توجه به اینکه تهران روی سه گسل قرار دارد و شهری زلزله خیر محسوب می‌شود، نیاز به سیستم حمل و نقلی دارد که بتواند در برابر زلزله مقاومت و در زمان وقوع آن به عنوان سیستم حمل و نقل، کارا باشد. لذا با توجه به محاسن یاد شده مونوریل می‌تواند سیستمی مناسب باشد.

مجلس و دولت به دنبال منابع پایدار برای شهرداری‌ها



□ محبوبه خوانساری

که در هیچ شهر دنیا چنین چیزی متداول نیست و شهرداری‌ها مجبور نیستند، تمام هزینه‌ها را خود تأمین کنند. شهرداری‌ها باید هم سهمی از مالیات و هم به صورت کمک بلاعوض مبالغی را از دولت دریافت کنند.

وی این طرح را حاصل همکاری سازمان شهرداری‌ها با کارشناسان و مدیران شهرهای کشور می‌داند و می‌گوید: «در صورت تصویب نهایی این لایحه در مجلس اتفاق بزرگی در شهرداری‌ها می‌افتد. این قانون می‌تواند جایگزین بسیاری از قوانین درآمدی شهرداری‌ها شود.» او بخشی از پیش نویس لایحه‌ای که در دولت به تصویب رسیده است را بر می‌شمرد و می‌گوید: «این لایحه روی بحث‌های مختلفی ورود پیدا کرده است؛ به طوری که بخشی از درآمدهای حاصل از قبوض برق، آب، گاز، تلفن و جرایم رانندگی با شکلی جدید و رقم‌های معین به شهرداری‌ها اختصاص می‌یابد.»

«هاشمی» تأکید می‌کند، در این لایحه چگونگی تحقق مدیریت واحد شهری و چگونگی واگذاری برخی از تصدی‌های دولت به شهرداری‌ها با منابع اعتباری، مشخص شده است. او با تأکید بر اهمیت این لایحه می‌گوید: «آرزوی شهرداری‌ها از سال ۱۳۶۲ به زودی محقق می‌شود.»

طبق بند چهارم پیش نویس لایحه «اصلاح نظام مدیریت مالی و درآمدی شهرداری‌ها» که به تصویب دولت پیشین نیز رسیده، وزارت امور اقتصاد دارایی موظف است، ۳ درصد از ارزش افزوده کالاها و خدمات را به عنوان سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها دریافت کند. ۱۰

افزایش و تعیین درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با دو لایحه‌ای که در مجلس و دولت مراحل پایانی تصویب خود را می‌گذراند به زودی مشخص می‌شود. این دو لایحه نوید بخش شکوفایی اقتصادی شهرهای کشور خواهد بود.

قانونی در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید که مطابق آن شهرداری‌های کلان شهرها مکلف شدند، خود هزینه‌هایشان را تأمین کنند. در آن دوران باید لایحه‌ای از سوی دولت به مجلس ارائه می‌شد که طبق آن منابع درآمدی شهرداری‌ها با جدا شدن وابستگی مالی آن‌ها از دولت مشخص شود اما این لایحه هم اکنون و بعد از بیست و چهار سال تاخیر در حال گذراندن مراحل قانونی خود است. پیش نویس لایحه «اصلاح نظام مدیریت مالی و درآمدی شهرداری‌ها» اواخر سال ۸۳ تقدیم دولت هشتم شد و پس از تصویب چند بند ابتدایی، عمر آن دولت به پایان رسید. با تشکیل دولت جدید این موضوع در دستور کار قرار گرفت و تمام ۲۴ بند پیش نویس لایحه در کمیسیون زیر بنایی دولت نهم تصویب شد و به کمیسیون اقتصادی دولت رفت که با تأیید آن‌ها، این لایحه باید در قالب یک لایحه جدید به مجلس شورای اسلامی فرستاده شود.

«سید منافه‌اشمی» کارشناس اقتصاد شهری که در جریان روند تهیه این لایحه در دولت قبل و دولت فعلی هست، می‌گوید: «با اجرای طرح خودگردانی شهرداری‌ها، این نهاد‌های عمومی مجبور شدند، فشار زیادی به مردم وارد کنند و حتی برای تأمین هزینه‌های خود به راه‌حل‌های غیر اصولی؛ همچون فروش تراکم روی بیاورند. در صورتی



درصد از این مبلغ به حساب شهرداری محل و مابقی آن به حساب وزارت کشور (سازمان شهرداریها) واریز می‌شود.

در این لایحه علاوه بر منابعی از محل قانون مالیات بر ارزش افزوده، وجوه دیگری نیز برای شهرداریها در نظر گرفته شده است. به عنوان مثال، ۱۵ درصد از مالیات بر درآمد که وزارت اقتصاد و دارایی در هر شهر دریافت می‌کند، باید به حساب همان شهرداری واریز شود. یا ۸۰ درصد وجوه دریافتی از جرایم راهنمایی و رانندگی در هر شهر برای بهبود کیفیت عبور و مرور درون شهری اختصاص یابد.

به عقیده کارشناسان، پیش از تعیین نظام مالی شهرداریها باید تعریف جامع و کاملی از شهرداریها ارائه داد، اما چنین تعریفی تاکنون از شهرداریها ارائه نشده است. در این لایحه شهرداری، سازمانی است عمومی و مستقل با ماهیتی حکومتی و موضوعیت و عملکرد محلی، که به صورت غیر وابسته به قوه مجریه با رسالت اجتماعی و غیر انتفاعی، در محدوده قانونی و حریم شهرها وظیفه انجام وظایف محوله را دارد.

به طور کلی در این لایحه هزینه‌های شهرداری از محل وصول عوارض، کمک و یارانه‌های دریافتی از محل اعتبارات بودجه سالانه کشور، جلب و جذب کمک و مشارکت اشخاص؛ همچنین دریافت بهای خدمات و سود و درآمد حاصل از اموال و دارایی‌های شهرداری تأمین می‌شود.

مالیات بر ارزش افزوده و رونق درآمد شهرها

علاوه بر این لایحه که می‌تواند تأثیرات بسیار خوبی در میزان درآمدهای شهرداریها داشته باشد، لایحه دیگری هم با عنوان لایحه «مالیات بر ارزش افزوده» در مجلس در حال گذراندن مراحل پایانی تصویب خود است که آن لایحه هم می‌تواند بسیار نقش کلیدی‌ای را در میزان درآمدهای پایدار شهرداریها اعمال کند. بسیاری از کارشناسان شهری معتقدند، قانون تجمیع عوارض مهم‌ترین قانونی بود که تاکنون در خصوص پایدار کردن منابع درآمدی شهرداریها به تصویب رسیده است، اما به نظر می‌رسد این قانونی که بیش از پنج سال از عمرش نگذشته، قرار است به بایگانی سپرده شود؛ زیرا لایحه دیگری در دستور کار کمیسیون اقتصادی مجلس قرار دارد، که به اعتقاد برخی از دست‌اندرکاران بهتر از «قانون تجمیع عوارض» است.

در این رابطه بسیاری از مسئولان دولتی، از جمله رییس سازمان امور مالیاتی کشور اعلام کرده‌اند: «با تصویب لایحه «مالیات بر ارزش افزوده»، " لایحه قانون تجمیع عوارض" حذف می‌شود.» قانون تجمیع عوارض با هدف منسجم کردن مراجع تعیین عوارض در سال ۸۱ به تصویب رسید.

بر اساس برآوردهای انجام شده، طی سال‌های ۸۲، ۸۳ و ۸۴ حدود یک هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان از راه قانون تجمیع عوارض در اختیار شهرداریها، دهیاریها و کلان شهرها قرار گرفت. تصویب قانون موسوم به تجمیع عوارض گرچه موجب پایداری درآمدی شهرداریها از محل برخی منابع شد، اما این اقدام قانونی در اجرا، محدوده عمل شهرداریها و شوراها را برای تعیین عوارض بسته نگه داشت.

عوارض مشخص شده، در این قانون به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم در اختیار شهرداریها قرار می‌گیرد. درآمدی که شهرداریها از محل دوازدهم در هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی، عوارض سوخت، شماره گذاری خودرو و فروش سیگار تولید داخل دریافت می‌کنند، به صورت غیر مستقیم و متمرکز جمع‌آوری و در اختیار سازمان شهرداریها قرار می‌گیرد، تا براساس سیاستهای موجود میان شهرها و روستاهای کشور مختلف تقسیم شود. عوارض کالاهای تولیدی محصول نهایی، تولید نوشابه، تلفن ثابت، برق، آب، گاز، هتلها و مهمان سراها، حمل و نقل برون شهری، نقل و انتقال خودرو، عوارض نوسازی و برخی عوارض محلی دیگر (در محدوده حریم و محدوده استحفاظی شهرها) را نیز به صورت مستقیم شهرداریها در محل دریافت می‌کنند.

زمانی که زمزمه‌های تهیه لایحه مالیات بر ارزش افزوده از سوی دولت شنیده می‌شد، بسیاری از شهرداریها نسبت به این موضوع نگرانی‌هایی را داشتند و بیم آن می‌رفت که درآمد شهرداریها باز هم کاهش یابد. اما هم‌اکنون «منافه‌اشمی» این نوبت را به شهرداریهای کل کشور می‌دهد که با قانون جدید منابع درآمدی جدیدی تعریف و میزان درآمدها تا دو برابر افزایش می‌یابد. وی می‌گوید: «وزارت دارایی این لایحه را به منظور اصلاح قانون تجمیع عوارض ارائه داده و چند سال هم در مجلس به طور کارشناسی مطرح است.»

وی نتایج نهایی و مثبت این لایحه را بر می‌شمرد و می‌گوید: «طبق این لایحه سهم شهرداریها در وصول عوارض از کالا، خدمات و معاملات تجاری به مانند سهم وزارت دارایی ۵۰ به ۵۰ می‌شود.» وی توضیح می‌دهد: «پیش از این سهم شهرداریها از مالیات تولید یک درصد بود که طبق قانون جدید این رقم به ۵/۱ درصد افزایش می‌یابد و سهم وزارت دارایی هم ۱/۵ درصد می‌شود.» اما گویا واریز این مبلغ به شهرداری هر شهر یکی دیگر از مزایای لایحه برای شهرداریهاست چنانچه «هاشمی» می‌گوید: «کارخانه‌های اطراف هر شهر باید ۵/۱ درصد از مبلغ تولیدات خود را به حساب شهرداری آن شهر واریز کنند و نیازی نیست که این مبلغ ابتدا به حساب وزارت کشور بیاید و بعد بین شهرداریها تقسیم شود.» همچنین طبق یکی از بندهای این لایحه که به نفع شهرداریهاست، تخفیفها و معافیت‌هایی در نظر گرفته شده که بر اساس آن قیمت تمام شده کالا برای شهرداریها مشمول مالیات نمی‌شود به طوری که فعالیت‌های پیمانکاری ارزان تر تمام می‌شود و اقلام و خریدهایی که برای شهرداریها انجام می‌شود هم مشمول ۱/۵ درصد مالیات نیست.

«هاشمی» درباره آخرین وضعیت این لایحه می‌گوید: «این لایحه مشمول اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ یعنی نیاز به تصویب در صحن علنی ندارد و هر آن چه که در کمیسیون اقتصادی مجلس تصویب شده به شورای نگهبان ارسال می‌شود که به زودی این اتفاق می‌افتد.» وی وقتی در مقابل این پرسش قرار گرفت که با این لایحه چه میزان به درآمدهای پایدار شهرداریها افزوده می‌شود، می‌گوید: «به هر حال تا دیروز این رقم یک درصد بود و حداقل مزیت برای شهرداریها این است که رقم به ۱/۵ درصد رسیده است.» وی می‌افزاید: «ضمن این که در این لایحه پایه مالیاتی گسترده شده؛ یعنی از کالای نهایی مالیات اخذ می‌شود اما هم‌اکنون از پروسه تولید هم مالیات اخذ می‌شود.»

وزارت کشور شرایط پرداخت تسهیلات بانکی به بخش‌های خسارت دیده را ابلاغ کرد



در بند "د" بخش نامه نیز سقف فردی وام در بخش کشاورزی و دامی متناسب با میزان آسیب‌های وارده و حداکثر ۵۰ میلیون ریال و با زمان بازپرداخت ۵ سال، در بخش امور معیشتی و لوازم خانگی متناسب با میزان صدمات وارده و حداکثر ۱۰ میلیون ریال با زمان بازپرداخت ۵ سال، برای کارگاه‌های تولیدی متناسب با میزان خرابی حداکثر ۱۰۰ میلیون ریال و زمان بازپرداخت ۵ سال، برای خسارت‌های صاحبان ماشین آلات مردمی متناسب با میزان خسارت‌های برای خودروهای سبک حداکثر ۷۰ میلیون ریال، برای خودروهای سنگین حداکثر ۱۵۰ میلیون ریال با زمان بازپرداخت ۷ ساله و بالاخره برای موتورلنچ‌های صیادی و باری متناسب با میزان خسارت‌های حداکثر ۱۵۰ میلیون ریال با زمان بازپرداخت ۷ ساله مشخص شده است.

بر اساس این بخش نامه، نحوه معرفی و تشخیص افراد خسارت‌های دیده در این موارد بر عهده کمیسیون خواهد بود که ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه استان‌ها آن را به سیستم بانکی اعلام خواهد کرد.

بازسازی، تأمین اعتبار مورد نیاز این پروژه‌ها در صورت نیمه تمام ماندن به منابع استانی محول شده است.

این بخش نامه، همچنین استانداری‌ها را موظف ساخته تا حتی الامکان از تأمین اعتبار از محل ماده ۱۰ برای پروژه‌های فرسوده‌ای که عمر مفید آن‌ها به اتمام رسیده، خودداری کنند. در بند "ب" این بخش نامه، ذیل عنوان اعتبارات، پیشگیری و آمادگی با تأکید بر لزوم مواردی همچون چند منظوره بودن پروژه‌ها و برخورداری آن‌ها از مطالعات و توجیه‌های فنی، اقتصادی و زیست محیطی، میزان بیش تر جمعیت بهره‌بردار از پروژه‌های اجرایی به عنوان معیار اولویت این پروژه‌ها ذکر شده است. بر اساس این بند، تأمین ۵۰ درصدی از اعتبار پروژه‌های پیشگیری در بخش عمران شهری به عهده شهرداری‌های مربوطه است. در بند "ج" مربوط به تسهیلات بانکی برای بازسازی مکان‌های مسکونی و تجاری، سقف فردی وام برای مکان‌های مسکونی احداثی در مناطق شهری حداکثر ۹۰ میلیون ریال و در مناطق روستایی ۷۰ میلیون ریال تعیین شده است؛ همچنین سقف فردی وام برای اماکن مسکونی تعمیری در مناطق شهری حداکثر ۳۵ میلیون ریال و در مناطق روستایی ۲۵ میلیون ریال با حداکثر مدت زمان ۱۵ سال برای بازپرداخت وام و با سود و کارمزد ۵ درصد در مناطق شهری و ۴ درصد در مناطق روستایی تعیین شده است.

طبق این بخش نامه ستاد حوادث غیر مترقبه و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی هر استان عهده دار معرفی و تشخیص افراد خسارت دیده در زمینه‌ی مکان‌های یاد شده، هستند.

وزارت کشور در بخش نامه ای خطاب به استان‌داران سراسر کشور، شرایط توزیع اعتبارات و منابع بانکی از محل مجوز ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، در بخش‌های خسارت دیده ناشی از حوادث غیر مترقبه را مشخص کرد.

در این بخش نامه که به امضای "مهدی‌هاشمی" معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور رسیده، از استان‌داران سراسر کشور خواسته شده در بخش‌های تاسیسات زیربنایی، مکان‌های مسکونی، تجاری، بخش کشاورزی و دامی، امور معیشتی، ماشین آلات عمومی، کارگاه‌های تولیدی، صنعتی، موتور لنچ‌های باری و صیادی خسارت دیده ناشی از حوادث غیر مترقبه با رعایت آیین نامه اجرایی ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و نیز موارد مذکور در بخش نامه، ضمن تشکیل جلسه ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه و کارگروه‌های ذکر شده در آیین نامه مربوطه، نسبت به توزیع اعتبارات اختصاصی اقدام لازم را انجام دهند. این بخش نامه همچنین استان‌داری‌ها را ملزم ساخته است که گزارش عملکرد توزیع اعتبارات و منابع بانکی را به تفکیک بخش و به صورت هر سه ماه یک بار به وزارت کشور ارسال کنند.

بر اساس این گزارش، در بند "الف" این بخش نامه با ذکر این که در انتخاب پروژه‌های مرتبط، اجرای پروژه‌های نیمه تمام و بازسازی آن‌ها در اولویت قرار دارد، بر برخورداری پروژه‌های اجرایی از مطالعات و توجیه‌های فنی، اقتصادی و زیست محیطی تأکید شده است. در همین بند با اشاره به لزوم خودداری ایجاد تعهدات برای سال‌های آتی در اجرای پروژه‌های

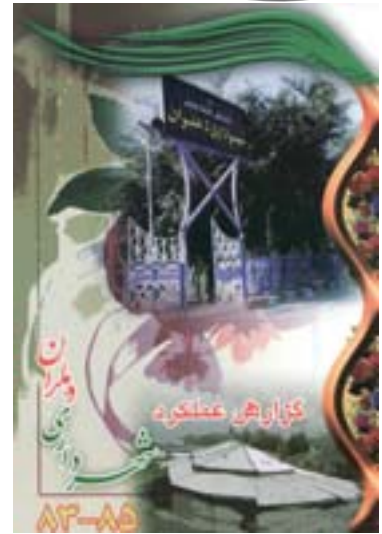


عملکرد سال‌های ۸۴-۸۵ شهرداری دهلران

عمرانی با ذکر جزئیات فنی، هزینه‌ها و تصاویر مراحل مختلف بخش دیگری گزارش است. ترازهای مالی شاهد درآمدها و دیگر سر فصل‌ها نیز در جداول کتاب به صورت جزئی ذکر گردیده‌اند. کتاب به تفکیک سال‌های ۸۳، ۸۴ و ۸۵ عملکرد شهرداری را به نمایش می‌گذارد.

قابل ذکر است که شهرداری دهلران از ابتدای مهرماه با ارتقاء درجه به ۷ فعالیت خود در این استان محروم توسعه بخشیده است. در پایان کتاب نیز عملکرد ۶ ماهه اول سال ۸۶ به صورت خلاصه به صورت آمار و تصاویر به ثبت رسیده است.

شهرداری دهلران، عملکرد سال‌های ۸۴-۸۵ خود را در قالب جدول، تصاویر و گزارش به چاپ رسانید. این مجموعه به مناسبت هفته دولت در بیش از ۱۰۰ صفحه وزیری تمام رنگی با کاغذ گلاسه تهیه شده است. در ابتدای گزارش، عملکرد شورای اسلامی به صورت کلی بیان شده و پس از آن وضعیت بودجه و اعتبارات، عملکرد کمیسیون در حوزه‌های مختلف شهرداری‌ها شامل، صدور پروانه، فضای سبز، حقوقی، اجرائیات، ماده ۱۰۰، ماده ۷۷، روابط عمومی، زیباسازی، آتش نشانی تاکسی رانی با رسم جدول‌های مختلف مشخص شده است. پروژه‌های



کارنامه چهار ساله شورای اسلامی و شهرداری مرنند



تاکید به دستیابی سریع تر به شهرداری الکترونیکی نشان از همت والای مدیران در این خطه دارد.

اسامی شهرداران ذکر شده است. این گزارش همراه با آخرین شماره نشریه پیام شهرداری مرنند (نشریه اطلاع رسانی شورای اسلامی و شهرداری شهر) سیمایی از شهر را پیش روی بینندگان به تصویر می‌کشد.

این نشریه شامل بخش‌های متنوعی در حوزه‌ی شهر است و به رایگان در شهر توزیع می‌شود. هماهنگی مدیران شهر در دستیابی به اهداف در قالب اخبار بیان شده قابل تقدیر می‌باشد. اطلاع رسانی و آموزش به شهروندان از بخش‌های اصلی نشریه می‌باشد در این شماره

شورای اسلامی و شهرداری مرنند به مناسبت هفته دولت کارنامه چهار ساله عملکرد خود را منتشر کرد.

سابقه تاریخی، اطلاعات در مورد شهر مرنند، اسامی شهرداران و اعضای شوراهای اسلامی، گزارش واحدهای مختلف شهرداری در کنار تصاویر و عکس‌های از توسعه و رشد بلند مرتبه‌سازی در شهر و معرفی آثار باستانی و مناطق تفریحی فرهنگی شهر دیگر بخش‌های گزارش می‌باشند. نکته مهم در سابقه شهرداری مرنند می‌باشد که جدول شهرداران از سال ۱۳۱۷

شهرداری قصر قند، چهره شهر خود را می‌شناساند

برخی از ویژگی‌های اجتماعی منطقه به همراه تصاویری از طبیعت بکر و مسحورکننده منطقه صفحات آغازین کتاب را زینت بخشیده‌اند. معرفی دیدنی‌های قصر قند، اعلام نیازهای شهر و منطقه و پیگیری‌های شورای اسلامی و شهرداری برای حل پاره‌ی از مشکلات معرفی نسبتاً خوبی از منطقه از ابعاد مختلف را به دنبال دارد. در بخش دیگر عملکرد شهرداران بیان

شهرداری قصر قند، از توابع نیک شهر واقع در استان سیستان و بلوچستان، در کتابچه‌ای زیبا با عنوان قصر قند گنجینه‌ای نهفته در اعماق تاریخ با ظرفیت‌های طلائی به معرفی شهر و توان‌های بالقوه آن پرداخته است.

پیشینه تاریخی سیستان و بلوچستان با استفاده از منابع مختلف معرفی قصر قند در کنار سابقه تاریخی و موقعیت جغرافیایی شهر و بیان





سال ۸۵ شهرداری قصر قند می‌باشد. شناساندن جامع منطقه اقدامی اساسی در پیگیری رشد و پیشرفت منطقه می‌باشد که شهرداری آن را انجام داده است.

گردیده است که کارشناسی پس زمینه طرح‌ها را مستدل می‌نماید. تصاویری از فعالیت‌های انجام شده، در کنار آمار، ارقام و جداول مختلف، پایان بخش گزارش

پروژه‌های مختلف معرفی شده است. با توجه به محرومیت منطقه و امکانات بالقوه آن و پیشنهادات و راهکارهای اجرایی برای ارتقاء وضعیت شهر و منطقه از سوی اعضای شورا و شهرداری بیان

تاکسی رانی ویژه نامه‌ی ۸۶ خود را منتشر کرد

ساماندهی، توسعه و نوسازی ناوگان، مشکلات ضمنی، راه حل‌ها و آمار ارائه شده در این باره و مطالعات و پژوهش‌های مرتبط با مشکلات برای رفع آنها و... سر فصل‌های صفحات تصاویر است. معرفی سایت اینترنتی اتحادیه (پایگاه شبکه) و نشر مجله تاکسی رانی صفحه آخر را زینت بخشیده است.

گذری بر عملکرد اتحادیه سازمان‌های تاکسی رانی شهری کشور ۸۵-۱۳۸۴ عنوان روی جلد ویژه نامه نشریه تاکسی رانی است. این ویژه نامه در مجمع عمومی سال ۸۶ اتحادیه توزیع شده و در صفحاتی محدود و به مدد تصاویر فراوان عملکرد اتحادیه در سال‌های ۸۴ و ۸۵ را بیان کرده است. افزایش شهرهای تحت پوشش،



شهردار بوشهر: تکالیف و اختیارات شهرداری‌ها همخوان نیستند



کارآمدی دستگاه‌ها را یادآور شد و گفت: نبود نمودار سازمانی کارشناسی شده متناسب با تکالیف، باعث شده بسیاری از نیروها در قسمت‌هایی کار کنند که با دانش تخصصی آنان همخوانی ندارد.

مشکل جدی روبرو کرده است. رجایی با اشاره به مشکلات شهرداری بوشهر افزود: بیش از ۹۰ درصد نیروهای شاغل در شهرداری بوشهر سطح تحصیلات کم‌تر از دیپلم دارند. شهردار بوشهر نقش برجسته نیروی انسانی در

شهردار بوشهر گفت: عدم تناسب تکالیف و اختیارات شهرداری‌ها باعث شده که تحقق انتظارات مردم با چالش جدی روبرو شود. شهردار بوشهر افزود: قانون شهرداری‌ها مربوط به ۵۰ سال پیش است که این امر باعث شده امکان مدیریت و اجرایی کردن انتظارات مردم با قانون موجود فراهم نباشد. وی اظهار داشت: هر چند قانون برنامه سوم و چهارم بر تشکیل مدیریت واحد شهری تأکید کرده است، اما دولت و مجلس عزم و اراده جدی برای اجرایی کردن این قانون ندارند. وی گفت: بخشی از موازی کاری‌ها در حوزه مدیریت شهری نیازمند جامعیت است که این مهم از راه مدیریت واحد شهری امکان پذیر است. شهردار بوشهر افزود: به رغم این که شهرداری یک دستگاه درآمد هزینه‌ای است، اما در بخش درآمد تابع مصوبات دولت است. شهردار بوشهر گفت: این امر باعث نامتناسبی درآمدها و هزینه‌ها می‌شود و شهرداری‌ها را با



سال ۸۵ شهرداری قصر قند می‌باشد. شناساندن جامع منطقه اقدامی اساسی در پیگیری رشد و پیشرفت منطقه می‌باشد که شهرداری آن را انجام داده است.

گردیده است که کارشناسی پس زمینه طرح‌ها را مستدل می‌نماید. تصاویری از فعالیت‌های انجام شده، در کنار آمار، ارقام و جداول مختلف، پایان بخش گزارش

پروژه‌های مختلف معرفی شده است. با توجه به محرومیت منطقه و امکانات بالقوه آن و پیشنهادات و راهکارهای اجرایی برای ارتقاء وضعیت شهر و منطقه از سوی اعضای شورا و شهرداری بیان

تاکسی رانی ویژه نامه‌ی ۸۶ خود را منتشر کرد

ساماندهی، توسعه و نوسازی ناوگان، مشکلات ضمنی، راه حل‌ها و آمار ارائه شده در این باره و مطالعات و پژوهش‌های مرتبط با مشکلات برای رفع آنها و... سر فصل‌های صفحات تصاویر است. معرفی سایت اینترنتی اتحادیه (پایگاه شبکه) و نشر مجله تاکسی رانی صفحه آخر را زینت بخشیده است.

گذری بر عملکرد اتحادیه سازمان‌های تاکسی رانی شهری کشور ۸۵-۱۳۸۴ عنوان روی جلد ویژه نامه نشریه تاکسی رانی است. این ویژه نامه در مجمع عمومی سال ۸۶ اتحادیه توزیع شده و در صفحاتی محدود و به مدد تصاویر فراوان عملکرد اتحادیه در سال‌های ۸۴ و ۸۵ را بیان کرده است. افزایش شهرهای تحت پوشش،



شهردار بوشهر: تکالیف و اختیارات شهرداری‌ها همخوان نیستند



کارآمدی دستگاه‌ها را یادآور شد و گفت: نبود نمودار سازمانی کارشناسی شده متناسب با تکالیف، باعث شده بسیاری از نیروها در قسمت‌هایی کار کنند که با دانش تخصصی آنان همخوانی ندارد.

مشکل جدی روبرو کرده است. رجایی با اشاره به مشکلات شهرداری بوشهر افزود: بیش از ۹۰ درصد نیروهای شاغل در شهرداری بوشهر سطح تحصیلات کم تر از دیپلم دارند. شهردار بوشهر نقش برجسته نیروی انسانی در

شهردار بوشهر گفت: عدم تناسب تکالیف و اختیارات شهرداری‌ها باعث شده که تحقق انتظارات مردم با چالش جدی روبرو شود. شهردار بوشهر افزود: قانون شهرداری‌ها مربوط به ۵۰ سال پیش است که این امر باعث شده امکان مدیریت و اجرایی کردن انتظارات مردم با قانون موجود فراهم نباشد. وی اظهار داشت: هر چند قانون برنامه سوم و چهارم بر تشکیل مدیریت واحد شهری تأکید کرده است، اما دولت و مجلس عزم و اراده جدی برای اجرایی کردن این قانون ندارند. وی گفت: بخشی از موازی کاری‌ها در حوزه مدیریت شهری نیازمند جامعیت است که این مهم از راه مدیریت واحد شهری امکان پذیر است. شهردار بوشهر افزود: به رغم این که شهرداری یک دستگاه درآمد هزینه ای است، اما در بخش درآمد تابع مصوبات دولت است. شهردار بوشهر گفت: این امر باعث نامتناسبی درآمدها و هزینه‌ها می‌شود و شهرداری‌ها را با



شهردار نوشهر: ساخت و ساز غیرمجاز در حریم شهری مشکل ساز شده است

سازهای غیرمجاز است. شهردار نوشهر از شناسایی شش منطقه دارای بافت فرسوده در این شهر گردش‌گرپذیر خبر داد و گفت: بازسازی دو منطقه فرسوده از جمله خیابان "بهرام" برای این نهاد اهمیت زیادی دارد. وی مشارکت مردم و سرمایه‌گذاران با این نهاد در فرایند بازسازی نقاط فرسوده را بسیار مهم داشت. امانی خاطر نشان کرد: ۵۰ درصد عوارض ساخت به متقاضیان بازسازی بافت فرسوده تخفیف داده می‌شود.

به گفته او نماسازی مشترک و تعریض خیابان از جمله مواردی است که در بازسازی نقاط فرسوده باید به آن توجه شود. شهر گردش‌گرپذیر نوشهر در غرب مازندران واقع شده است.

سازهای غیرمجاز آگاهانه صورت می‌گیرد که برخورد قاطع با این پدیده ضروری است. وی با بیان این که شهرداری در برخورد با متخلفان این بخش تنها است، خواستار همکاری نیروی انتظامی و دیگر نهادها



شد. به گفته امانی به زودی بازرس ساختمان برای کنترل ساخت و سازها در این شهر گردش‌گرپذیر فعال می‌شود. طبق آمار ۵۰۰ پرونده مربوط به ساخت و سازهای غیرمجاز در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری نوشهر مطرح

شهردار نوشهر گفت: ساخت و سازهای غیرمجاز در حریم شهری این شهر مشکل ساز شده است. علی‌امانی افزود: نداشتن طرح جامع شهری این مشکلات را افزایش داده است. وی اظهار داشت: برخی از این ساخت و

۱۰۰ میلیارد ریال برای مقاوم سازی ساختمان‌های شهری استان کرمان

ساختمان‌های شهری استان کرمان (مسکونی - تجاری) در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار داد تا پس از مبادله موافقت نامه با معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور برابر قوانین و مقررات مربوط هزینه شود.

بر اساس این مصوبه انتخاب شهرها به عهده وزارت کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور و استانداری کرمان خواهد بود. این مصوبه را معاون اول رییس جمهور برای اجرا ابلاغ کرده است.

با تصویب هیأت دولت مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال برای مقاوم سازی ساختمان‌های شهری استان کرمان اختصاص یافت.

هیأت وزیران بنا به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال اعتبار به صورت هزینه ای، از محل منابع موضوع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰، برای تأمین بخشی از مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات بانکی در سال ۱۳۸۵ برای مقاوم سازی



ساختار جدید شهرداری‌های کل کشور تا پایان سال ۸۶ اصلاح می‌شود

نفر در شهرداری‌های کشور که در دولت قبلی مجوز آن صادر شده به پیمانی و رسمی از سوی معاونت برنامه‌ریزی راهبردی ریاست جمهوری به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تفویض شده است.

معاون برنامه‌ریزی و توسعه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور افزود: ابلاغ ساختار جدید سه‌رویکرد "تبدیل ساختار کارگری شهرداری‌ها به کارشناسی، تحقق اصل ۴۴ و پیش بینی ظرفیت‌ها و توان لازم برای تحقق مدیریت واحد شهری" را به همراه خواهد داشت.

این امکان بهره‌مند شده‌اند. مهندس دولتخواه گفت: در ساختار سازمانی قبلی شهرداری‌ها، ۶۰ درصد پست‌ها کارگری بوده‌است که در ساختار جدید به کارشناسی تبدیل شده‌اند. در این وضعیت سطح معلومات و دانش شهرداری‌های کشور نسبت به قبل ۵ برابر می‌شود. وی در ادامه افزود: صدور مجوز جذب نیرو در ۱۳۵ شهر نوبنیاد که ۸۰ درصد پست‌های بلاتصدی کارشناسی و بالاتر، همه‌ی استخدام‌ها در سازمان‌های تابعه شهرداری‌های کشور؛ همچنین تبدیل وضعیت استخدام موقت ۲ هزار

اصلاح ساختار جدید شهرداری‌های کل کشور تا پایان سال ۸۶ به‌تمام می‌رسد.

معاون برنامه‌ریزی و توسعه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور از اصلاح ساختار جدید شهرداری‌های کل کشور تا پایان سال ۸۶ خبر داد.

معاون برنامه‌ریزی و توسعه سازمان با بیان این مطلب افزود: تاکنون ۶۵۰ شهر کشور ساختار سازمانی جدید پیدا کرده‌اند که این کار ۵ ماه اقدام مطالعاتی و ۱۳ ماه کار اجرایی داشته‌است؛ این در حالی است که طی ۳/۵ سال قبل فقط ۳۱ شهر از

سخت‌خودروهای امدادی در هنگام بروز حوادث، تأمین می‌شود

سخت برای امدادسانی به حوادث، وجود نداشته، ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه تلاش می‌کند که خودروهای امدادی را به‌طور کامل شناسایی و اطلاعات آن‌ها را در سیستم‌رایانه‌ای درج کند.

یافته‌است. وی در این باره خاطر نشان کرد: این سخت‌خود باید در اختیار فرمان‌داران قرار گیرد تا در زمان وقوع حادثه، خودروهای امدادی بتوانند از سخت‌خود لازم برخوردار شوند. وی تأکید کرد: با تمهیدات صورت گرفته، مشکلی با کمبود

مهندس حسین باقری، مدیر کل حوادث و سوانح غیرمترقبه وزارت کشور، با اعلام این مطلب افزود: در هنگام بروز حوادث محلی و منطقه‌ای، از محل سهمیه‌های پیش‌بینی نشده، معادل ۳۰۰ هزار لیتر سخت‌خود برای حوادث غیرمترقبه اختصاص

تفاهم‌نامه همکاری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و شرکت بیمه کارآفرین

بیمه‌گذار اعم از تمامی مسؤولان و کارکنان مستقر در مراکز، نواحی و سازمان‌های وابسته به شهرداری و شاغل در محدوده جغرافیایی تحت نظارت بیمه‌گذار در قبال اشخاص ثالث؛ بدین معنا که چنان چه در اثر فعل و یا ترک فعل غیر عمدی و ناشی از انجام وظیفه، خسارتی به اشخاص ثالث وارد آید و بیمه‌گذار بر طبق قانون مسؤول جبران خسارت شناخته شود، بیمه‌گر با رعایت قوانین و مقررات جاری و نیز قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و الحاقیه‌های مربوط نسبت به جبران خسارت اقدام می‌نماید.

استفاده از تسهیلات و خدمات صنعت بیمه‌ای برای حمایت از شهرداران و شهروندان در مقابل حوادثی که منجر به تحقق مسؤولیت در چهارچوب وظایف قانونی شهرداری‌ها می‌شود، تعریف دقیق

تشکیل آن انجام حمایت‌های مالی، اداری، خدماتی، تدارکاتی و دیگر حمایت‌های لازم از شهرداری‌های کشور بر شمرده می‌شود این تفاهم‌نامه به منظور ایجاد بستر لازم برای توسعه‌ی نظام و فرهنگ بیمه‌ای و استفاده از تسهیلات، امکانات و توانایی‌های صنعت بیمه در پایان دادن به معضلات و نیازهای شهرداری‌های کشور تدوین نشده‌است. و هدف دیگر آن جبران خسارت‌های ناشی از حوادث مختلف در شهرها که به حوزه خدمات شهرداری‌ها مربوط می‌شود و تنظیم یک نظام حمایتی بیمه‌ای متحدالشکل برای همه‌ی شهرداری‌های کشور فی مابین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و شرکت بیمه کارآفرین منعقد شده‌است.

موضوع بیمه‌نامه عبارت است از مسؤولیت‌های

تفاهم‌نامه همکاری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و شرکت بیمه کارآفرین درباره‌ی چگونگی اجرای بیمه مسؤولیت شهرداری‌ها به امضای مهندس سیدمهدی هاشمی، رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و عبدالمحمود ضرابی، مدیرعامل شرکت بیمه کارآفرین، رسید و به شهرداری‌های سراسر کشور ابلاغ شد. این تفاهم‌نامه را دفتر حقوقی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و پس از فراخوان نظرخواهی از شرکت‌های معتبر بیمه و شهرداری‌های مراکز استان در هشت ماده تدوین کرده‌است. این تفاهم‌نامه با در نظر گرفتن اهداف و رسالت‌های تعریف شده در ماده ۶۲ قانون شهرداری و اساس‌نامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نوشته شده که فلسفه‌ی اصلی



نظام جامع بیمه مسؤولیت شهر و شهرداری با توجه به آخرین تحولات صنعت بیمه کشور، هماهنگی و همکاری لازم در تطبیق نیازها، مطالبات و انتظارات شهرداری‌های کشور از صنعت بیمه و توانایی‌ها و امکانات بیمه برای پوشش این خواسته‌ها از موضوعات این تفاهم نامه است. همچنین تهیه فرمت و تیب قراردادهای حمایت بیمه‌ای با لحاظ انتظارات شهرداری‌ها و امکانات صنعت بیمه و تعمیم و ارسال آن برای شهرداری‌های سراسر کشور، همکاری و هماهنگی در شناسایی و معرفی شهرداری‌های متقاضی حمایت‌های بیمه‌ای و توجیه آن‌ها در ضرورت و اهمیت استفاده از این حمایت‌ها، همکاری در برگزاری دوره‌های آموزش کوتاه مدت برای آموزش قوانین و مقررات بیمه، حدود مسؤولیت بیمه گر و بیمه گزار، دیگر قوانین و مقررات مرتبط و اطلاع رسانی و تجدیدنظر در قراردادهای حمایتی بیمه‌ای به صورت ملی با توجه

با جدیدترین تحولات در صنعت بیمه از دیگر موضوعات تفاهم نامه مزبور است. صدور بیمه نامه یکی از مواد این تفاهم نامه است که به موجب آن انعقاد قرارداد بیمه‌ای در هر شهر با رعایت مفاد این تفاهم نامه و قرارداد بیمه نامه پیوست که جزء لاینفک این تفاهم نامه است، صورت خواهد گرفت و شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی در صورت تصویب در اجرای مفاد این تفاهم نامه و امضاء قرارداد بیمه نامه جامع شهرداری‌ها از تخفیفات، دیگر مزایا و حمایت‌های شرکت بیمه و سازمان شهرداری‌ها بهره مند خواهند شد. شایان ذکر است این تفاهم نامه شامل شهرداری‌هایی که هم‌اکنون دارای پوشش بیمه‌ای معتبر نزد شرکت بیمه می‌باشند، نخواهد بود ولی پس از انقضای مدت بیمه نامه و بنا به تمایل و تقاضای این تعداد از شهرداری‌ها آن‌ها نیز می‌توانند در چارچوب توافق نامه تحت پوشش قرار گیرند.

برای اجرای دقیق و سریع مفاد تفاهم نامه معاون پشتیبانی و امور اجرایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و معاون فنی شرکت بیمه کارآفرین مسؤولیت نظارت بر اجرای مفاد تفاهم نامه را بر عهده دارند. در صورت اجرای کامل این تفاهم نامه بیش از ۴۸ میلیون نفر جمعیت شهری کشور تحت پوشش این نوع حمایت بیمه‌ای قرار می‌گیرند؛ همچنین در هر استان کارگروهی به ریاست معاون امور عمرانی استانداری و عضویت رییس شعبه شرکت بیمه کارآفرین در استان، دو نفر از کارشناسان ذی‌ربط، شهردار مرکز استان و رئیس شورای اسلامی استان مربوط مسؤولیت نظارت بر حسن اجرای تفاهم نامه را بر عهده خواهند داشت و هر شش ماه یک بار گزارش عملکرد کارگروه را به معاونت پشتیبانی و امور اجرایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و معاون فنی شرکت بیمه کارآفرین ارسال می‌نمایند.

نشست خبری همایش بین‌المللی شهرداری الکترونی بر گزار شد

معاون برنامه ریزی و توسعه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور از برگزاری نخستین کنفرانس بین‌المللی شهرداری الکترونیکی در روزهای ۲۴ و ۲۵ مهرماه در مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما خبر داد.

مهندس عزیز دولتخواه، ضمن بیان مطلب فوق در نشست خبری، اهداف این همایش را آشنایی با تجربیات پیاده سازی شهرداری الکترونیکی، بررسی نقش فناوری اطلاعات و ارتباطات در مدیریت و خدمات شهری و شناسایی چالش‌ها و راهبردهای تحقق شهرداری الکترونیکی برشمرد.

وی "شهرداری الکترونیکی، استانداردها و زیرساخت‌های مخابراتی"، "شهرداری الکترونیکی، فرهنگ و شهروند الکترونیکی"، "شهرداری الکترونیکی و محیط حقوقی"، "نقش دولت و بخش خصوصی در تحقق شهرداری الکترونیکی"، "شهرداری الکترونیکی و کاربردها" و "شهرداری

الکترونیکی و مدیریت الکترونیکی" را از محورهای این همایش ذکر کرد.

مهندس دولتخواه "تجربیات پیاده سازی شهرداری الکترونیکی در ایران و سایر کشورها"، "راهبردها و چالش‌های تحقق شهرداری الکترونیکی"، "جایگاه بانک داری الکترونیکی و بنگاه‌های اقتصادی در شهرداری الکترونیکی" و "جامعه اطلاعاتی و افزایش رفاه شهروندی" را از دیگر محورهای این همایش برشمرد. وی افزود این همایش با حضور و حمایت وزارت خانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات خصوصی و دولتی و تعداد کثیری از دانشگاه‌ها، انجمن‌های علمی و شرکت‌های انفورماتیک خارجی و داخلی برگزار می‌شود.

وی یادآور شد: ۸۳ مقاله به دبیرخانه همایش شهرداری الکترونیکی ارسال شده که ۲۳ مقاله تأیید نهایی شده است و تاکنون نیز ۴۵۶ شخصیت داخلی و بین‌المللی برای شرکت در این همایش نام نویسی کرده‌اند.

معاون برنامه ریزی و توسعه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور گفت: در این همایش شرکت‌هایی از هلند و انگلستان برای برپایی غرفه، همچنین سخنرانانی از این دو کشور و هند شرکت می‌کنند.

دولتخواه افزود: همزمان با برپایی همایش، نمایشگاهی جانبی با حضور شرکت‌های برتر انفورماتیک داخلی و خارجی و مؤسسات آموزشی برگزار و پس از برگزاری همایش فصل نامه شهرداری الکترونیکی منتشر می‌شود. معاون برنامه ریزی و توسعه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور همچنین اظهار داشت، حدود ۷۰ درصد شهرداری‌ها به سیستم (LAN) مجهز شده‌اند و نیازهای آن‌ها نیز مشخص شده است. وی همچنین افزود: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نرم افزارهای مورد نیاز شهرداری‌ها در بحث سیستم‌های یکپارچه و تحقق شهرداری الکترونیک را به طور رایگان در اختیار آن‌ها می‌گذارد.



سازمان تفصیلی ۳۶ شهرداری تهیه و ابلاغ شد

۷- استان فارس: شهرداری‌های لیوئی و کوار
 ۸- استان گیلان: شهرداری‌های پره سر، جیرنده،
 خشکبیجار، رضوانشهر، لشت نشاء و منجیل
 ۹- استان مازندران: شهرداری‌های آلاشت،
 رویان و عباس آباد
 ۱۰- استان همدان: شهرداری‌های آزندریان،
 رزن، فامنین، لالجین و مریانج

۳- استان تهران: شهرداری شهر جدید هشتگرد
 ۴- استان خراسان جنوبی: شهرداری‌های
 بشرویه، سربیشه و نهبندان
 ۵- استان سمنان: شهرداری‌های آرادان،
 امیریه، ایوانکی، جنت شهر، کلاته خنج و مجن
 ۶- استان سیستان و بلوچستان: شهرداری‌های
 اسپکه، سرباز، فنوج، محمد آباد، نگور، نوک آباد

دفتر تشکیلات و نیروی انسانی سازمان
 شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور از تهیه و ابلاغ
 سازمان تفصیلی ۳۶ شهرداری دیگر کشور خبر
 داد؛ فهرست این شهرداری‌ها به شرح ذیل است:
 ۱- استان اصفهان: شهرداری‌های تودشک و
 کرکوند
 ۲- استان بوشهر: شهرداری چغادک

تهیه بسته‌های آموزشی، ویژه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

شهرسازی، Icdl xp و تمرین‌های سطح ۱ و ۲
 (۴ جلد)، مجموعه کامل قوانین و مقررات
 شهرداری و شورای اسلامی، طراحی و اجرای نظام
 ارزیابی عملکرد در سازمان شهرداری‌ها و
 دهیاری‌های ایران، بررسی موردی برنامه ریزی
 استراتژیک شهری در شهر شارلوت می‌باشد.

کشور و ۶ هزار بسته ویژه دهیاری‌های کشور تهیه
 شده است. بسته‌های مذکور برای شهرداری‌ها،
 شامل کتاب‌های راهنمای طراحی فضاهای
 شهری، مبانی نظری فرایند طراحی شهری، نکاتی
 درباره‌ی استاندارد ۲۸۰۰۰، مقررات ساختمانی
 (۱۰ جلد)، تراکم در شهرسازی، حقوق شهری و

بسته‌های آموزشی ویژه شهرداری‌ها و
 دهیاری‌ها که دفتر آموزش و مطالعات کاربردی
 سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور آن را
 تهیه کرده، از آبان ماه امسال برای بهره
 برداری ارسال می‌شود.
 تعداد یک هزار و ۱۰۰ بسته ویژه شهرداری‌های

بازسازی مناطق زلزله زده‌ی شمال غرب کشور پیگیری شد

چهار هزار و ۱۹۷ مترمربع فضای بهداشتی و
 درمانی نیز در سه استان احداث شده که یک هزار
 و ۳۳۷ مترمربع آن مربوط به استان زنجان، دو
 هزار و ۲۶۰ متر مربع مربوط به استان قزوین و
 ۶۰۰ متر مربع مربوط به استان کرمانشاه است.
 چهار هزار و ۱۱ متر کانال حفاظتی شهری نیز در
 دو استان احداث شده که ۶۰۰ متر مربوط به استان
 زنجان و سه هزار و ۴۱۱ متر مربوط به استان
 قزوین است. ۵/۳۷ کیلومتر شبکه جمع‌آوری و
 تصفیه فاضلاب و لوله گذاری نیز در دو استان
 صورت گرفته که ۳۵/۵ کیلومتر مربوط به استان
 همدان و ۲ کیلومتر مربوط به استان کرمانشاه بوده
 است.
 در استان قزوین ۱۰ کیلومتر رفع نقاط سانحه
 خیز و تعریض مسیر انجام و ۴ هزار و ۱۹۷ متر
 مربع فضای ورزشی نیز در این استان احداث شده
 است. در استان کرمانشاه نیز ۳۲ کیلومتر شبکه
 برق رسانی اجرا و ۷۰۰ مترمربع فضای اداری نیز
 احداث شده است.

کیلومتر مربوط به استان زنجان، ۱۳۴/۲ کیلومتر
 مربوط به استان قزوین و ۱۰ کیلومتر مربوط به
 استان کرمانشاه بوده است.
 ۲۷۳ کیلومتر شبکه آب آشامیدنی نیز در چهار
 استان فوق‌الذکر احداث شده که ۹ کیلومتر آن
 مربوط به استان زنجان، ۲۱۳ کیلومتر مربوط به
 استان قزوین، ۱۶ کیلومتر مربوط به استان
 کرمانشاه و ۳۴ کیلومتر مربوط به استان همدان
 است.
 همچنین ۴۱ کیلومتر شبکه انتقال و توزیع آب
 کشاورزی و زهکشی در دو استان از مناطق زلزله
 زده احداث شده که ۹ کیلومتر مربوط به استان
 زنجان و ۳۲ کیلومتر مربوط به استان قزوین است.
 براساس این گزارش، ۵۷ هزار و ۸۷۹ متر
 مربع فضای آموزشی نیز در سه استان احداث شده
 که ۹ هزار و ۴۵۴ مترمربع مربوط به استان قزوین،
 ۲۴ هزار و ۵۶۰ مترمربع مربوط به استان
 کرمانشاه و ۲۳ هزار و ۸۶۵ مترمربع مربوط به
 استان همدان است.

معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور
 فهرست اقدامات صورت گرفته، در بازسازی مناطق
 زلزله زده سال ۱۳۸۱ در شمال غرب کشور در
 چهار استان زنجان، قزوین، کرمانشاه و همدان را
 اعلام کرد.
 در چهار استان ذکر شده، در مجموع ۳۹/۱
 کیلومتر جدول گذاری و اجرای طرح‌های و بهسازی
 روستایی صورت گرفته که ۸/۷ کیلومتر مربوط به
 استان زنجان، ۱۳/۵ کیلومتر مربوط به استان
 قزوین، ۱۵/۷ کیلومتر مربوط به استان همدان و
 ۱/۳ کیلومتر مربوط به استان کرمانشاه بوده است.
 همچنین چهار هزار و ۱۷۲ مترمربع ساختمان
 آتش نشانی در چهار استان مزبور احداث شده است
 که دو هزار و ۳۷۲ مترمربع آن مربوط به استان
 زنجان، ۲۰۰ مترمربع مربوط به استان قزوین،
 ۸۰۰ مترمربع مربوط به استان کرمانشاه و ۸۰۰
 متر مربع نیز مربوط به استان همدان است.
 ۶/۲۸۷ کیلومتر عملیات راه‌سازی و آسفالت
 نیز در سه استان اجرا شده است که ۱۴۳/۴



معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور در همایش اسلام آباد



دلار از محل صندوق ذخیره‌ارزی برای مقاوم‌سازی مدارس اختصاص داده و در راستای اجرایی نمودن شعار پیشگیری و مقاوم‌سازی منازل در برابر زلزله، اصلاح بافت فرسوده واحدهای مسکونی روستایی نیز آغاز شده است. معاون عمرانی وزیر کشور همچنین ارتقای ساختار ستادهای حوادث استان‌ها و تصویب لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در مجلس شورای اسلامی را از دیگر اقدامات عمده ایران برای ارتقای مدیریت حوادث غیر مترقبه در کشور برشمرد.

مهندس سید مهدی‌هاشمی، معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور در همایش "مدیریت خطر بلایای طبیعی" در اسلام آباد پاکستان از آمادگی کشورمان در زمینه انتقال تجربیات در مبحث مدیریت بحران و بلایای طبیعی و همکاری با دیگر کشورها به ویژه کشورهای منطقه و آسیا خبر داد و گفت: ایران هم اکنون میزبان دو مرکز آسیایی در زمینه کاهش خطرپذیری لرزه‌ای در تهران و اقلیم‌شناسی در مشهد است.

وی در ادامه از تخصیص بخشی از اعتبارات حوادث به امور پیشگیری، آمادگی و توجه به تمامی مراحل چهارگانه مدیریت بحران به طور متعادل و همزمان در ایران خبر داد. معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور همچنین افزود: استفاده از فناوری‌های نوین در بخش حوادث غیر مترقبه و به کارگیری تجهیزات جدید و منابع انسانی مناسب با هدف نظام مند نمودن سیستم‌های مدیریت بحران کشور و سرعت گرفتن در ارائه خدمات مطلوب به آسیب دیدگان در اولویت ستادهای حوادث ایران قرار گرفته است.

وی همچنین گفت: مستندسازی حوادث غیر مترقبه و مشخص شدن علت‌های آن نیز در دستور کار قرار گرفته است. مهندس‌هاشمی همچنین با اشاره به تجارب موفق در زمینه اطلاع رسانی به موقع پیش از وقوع زلزله فروردین ۸۵ استان لرستان که تلفات انسانی را به حداقل رساند، اظهار داشت، با برنامه ریزی‌های صورت گرفته، در کم‌تر از یک سال پس از وقوع این زلزله موفق به بازسازی ۳۰۰ هزار واحد مسکونی در لرستان شده ایم و آمادهایم تا مجموعه تجربیات به دست آمده از این حادثه را به دیگر کشورها نیز انتقال دهیم. وی همچنین تجربه آموزش در سطح محلات و ارتقای فرهنگ ایمنی آحاد جامعه از راه کارگروه‌های ملی و استانی، مدارس، پادگان‌ها و ادارات را از دیگر تجربیات موفق جمهوری اسلامی ایران در زمینه مدیریت حوادث و سوانح غیر مترقبه برشمرد.

وی همچنین اظهار داشت: ایران به منظور تحقق شعار سال ۲۰۰۶ سازمان ملل متحد مبنی بر احداث مدارس ایمن، اعتبارات خوبی را در حدود ۴ میلیارد

وزیر کشور پاکستان خواستار انتقال تجربیات ایران در زمینه مدیریت بحران شد

کشورها بسیار پرکار و کارآمد دانست. شیرپاؤ، حسن همجواری دو کشور را زمینه ساز همکاری‌های گسترده در زمینه‌های مختلف دانست و گفت، از هرگونه همکاری برای تقویت روابط با ایران استقبال می‌کنیم. وی بر تبادل هیأت‌های دوجانبه تاکید کرد و افزود این تبادل برای ایجاد زمینه بیش تر همکاری و پیمان خواهرخواندگی بین شهرهای

بین‌المللی مدیریت بلایای طبیعی در اسلام آباد صورت گرفت، روابط و همبستگی دو کشور در تمامی زمینه‌ها را بسیار خوب ارزیابی کرد و از مساعدت و کمک‌رسانی‌های به موقع جمهوری اسلامی ایران به آسیب دیدگان زلزله سال ۲۰۰۵ این کشور تقدیر و تشکر کرد. وی گروه‌های اعزامی از ایران برای کمک رسانی به آسیب دیدگان را در مقایسه با دیگر

وزیر کشور پاکستان در دیدار معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور خواستار انتقال تجربیات ارزنده ایران برای مدیریت بحران و بلایای طبیعی در این کشور شد. "آفتاب احمدخان شیرپاؤ"، وزیر کشور پاکستان، در دیدار با مهندس سیدمهدی‌هاشمی، معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور، که در حاشیه گردهمایی



تجربه در این زمینه اشاره کرد و افزود: بروز مسایل مرزی و هرگونه حادثه خراب کاری و تروریستی در روابط دو کشور خدشه ایجاد خواهد کرد.

معاون وزیر کشور ایران هم خواستار برخورد جدی طرف پاکستان با این مسایل شد.

هیچ وجه اجازه نخواهد داد که تروریست‌ها از خاکش به عنوان پایگاهی علیه ایران استفاده کنند.

هاشمی، هم در این دیدار به توانمندی‌های کشورمان در این زمینه اشاره کرد. وی به همکاری و آمادگی برای انتقال

دو کشور لازم است. شیرپائو ایران و پاکستان را به مثابه یک پیکر خواند و افزود: این پیکر از هم جدا نمی شود.

وزیر کشور پاکستان در ادامه برخورد قاطع کشورش با گروگان گیری را نمونه ای از عزم مسؤولان و دولت دانست و افزود، پاکستان به

شهردار اسلام آباد خواهان کمک ایران به ساماندهی پایتخت شد

اسلام را فراهم کرد. کامران لارشاری، شهردار اسلام آباد، نیز در این دیدار گفت: در پاکستان ۱۶۶ شهرداری و بیش از ۱۹ هزار دهیاری وجود دارد.

لارشی اظهار امیدواری کرد که کشورش از تجربیات مدیریت شهری در ایران برای مقابله با بحران‌ها از جمله بلایای طبیعی، سامان دهی فاضلاب‌ها، ایجاد فضاهای تفریحی، آموزشی، همچنین امداد رسانی، بهره مند شوند. وی تصریح کرد، اسلام آباد خواستار امضای تفاهم نامه همکاری با ایران در بخش‌های فرهنگی، آموزش و مقابله با بلایای طبیعی است.

ترافیک، عمران شهری، شهرسازی، امور فرهنگی و اجتماعی، محیط زیست، نوسازی بناهای فرسوده و آثار تاریخی داریم، آماده هرگونه همکاری با طرف پاکستانی هستیم.

هاشمی در این دیدار، همچنین با تأکید بر این که اسلام آباد شهر زیبایی است و نیاز به یک سری از خدمات شهری دارد، گفت: این شهر به تله کابین و شهربازی نیاز دارد و باید نور معابر شهری آن نیز تأمین شود.

وی تصریح کرد، با تعامل و استفاده از تجربیات یکدیگر، می‌توانیم زمینه ایجاد یک اتحاد بزرگ و اسلامی بین شهرداری‌ها در کشورهای جهان

"کامران لارشاری"، شهردار پایتخت پاکستان، در دیدار با معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور، خواستار کمک تهران در ساماندهی اسلام آباد شد.

مهندس سید مهدی هاشمی، که در صدر هیأتی برای شرکت در همایش بین‌المللی "مدیریت خطر بلایای طبیعی" در اسلام آباد به سر می‌برد در این دیدار تأکید کرد، جمهوری اسلامی ایران از همکاری دو جانبه با پاکستان استقبال می‌کند. رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور اظهار داشت: با توجه به تجربه و توانمندی که در امور مدیریت شهری، حمل و نقل، کنترل

فراخوان

پژوهشکده مطالعات شهری و روستایی در نظر دارد فصلنامه مدیریت شهری را که دارای سابقه ای ۷ ساله می‌باشد، مجدداً منتشر نماید. لذا با هدف جلب مشارکت فکری جامعه علمی و دانشگاهی کشور از حضرتعالی دعوت می‌نماید تا با ارسال مقاله‌های علمی پژوهشی در زمینه موضوعات مرتبط با "برنامه ریزی و مدیریت شهری" با عناوین زیر در غنی تر شدن محتوای علمی فصلنامه مشارکت نمایید:

۱. برنامه ریزی و طراحی شهری
۲. مدیریت شهری و محیطی
۳. مطالعات راهبردی
۴. محیط زیست شهری
۵. مطالعات فرهنگی و اجتماعی
۶. حمل و نقل شهری

آدرس: بلوار کشاورز، روبروی وزارت جهاد کشاورزی، خیابان نادری، پلاک ۱۵، پژوهشکده مطالعات شهری و روستایی، دبیرخانه فصلنامه مدیریت شهری

تلفن: ۸۸۹۷۷۹۱۷

۸۸۹۷۶۳۹۰

دورنگار: ۸۸۹۷۶۶۵۰

Http: www.Crus.ir

Email: jmodiriyatshahri@gmail.com

اراک

توجه به نیروهای خدماتی به ویژه زحمت کشانی که با نظافت و پاکیزگی کوچه و خیابان، چهره شهر را زیبا نگه می‌دارند، در اولویت برنامه‌های شهرداری اراک است.

"علی اکبر کریمی" شهردار اراک افزود: این عزیزان محور اصلی کار شهرداری هستند که باید بیش تر مورد توجه و حمایت قرار بگیرند.

سنندج

فرمانداری سنندج برای ارتقای سطح نظارت بر ارائه خدمات شهری برای تاکسی‌های شهری سنندج، جایگاه‌های اختصاصی سوخت‌گیری تعیین کرد.

فرماندار سنندج در نشست اعضای کمیته سوخت این شهرستان گفت: این تصمیم در راستای به کارگیری تدابیری برای نظارت بهتر بر خدمات رسانی خودروهای عمومی در نظر گرفته شده است.

"محمدتقی حیدری" افزود: دو جایگاه ویژه سوخت تاکسی‌ها تعیین شده است و دیگر جایگاه‌های سوخت در سطح این شهرستان از ارائه سوخت به تاکسی‌های شهری منع شده‌اند.

اندیشک

جمال جعفرآقایی شهردار اندیشک گفت: ۱۷ بوستان شهری در مساحت ۱۴۰ هزار متر مربع با اعتبار ۱۰ میلیارد ریال از ابتدای سال در شهر اندیشک احداث شده است که با این اقدام سرانه فضای سبز برای هر نفر از ۱۱ به ۱۳ متر مربع افزایش یافت.

شیراز

نفر از اقشار مختلف مردم با تخصص‌های مختلف و مدارک زیردیپلم تا دکترا، عضو یاوران شورای اسلامی شهر شیراز هستند.

شهردار شیراز گفت: یاوران شورا حلقه اتصال بین مسئولان و مردم هستند و با ارتباط نزدیکی که بین شورا، یاوران و شهرداری وجود دارد، ما با بسیاری از مشکلات و نارسایی‌ها آشنا می‌شویم و می‌توانیم نسبت به رفع آن‌ها اقدام کنیم.

بجنورد

استانداردهای لازم در فضای سبز موجود این شهر رعایت نشده است.

اردشیر ریاحی در نشست کارگروه تخصصی فضای سبز، عدم رعایت تنوع گونه‌های گیاهی و درختی و ساماندهی نشدن فضای سبز را از نمونه‌های بارز در استاندارد نبودن فضای سبز شهر بجنورد دانست.

قزوین

مهم‌ترین هدف و تلاش شوراها تحقق مدیریت واحد شهری است و شایسته است دولت توجه خاصی به این مجموعه مردمی داشته باشد.

فاطمه اشدری در جلسه شورای اسلامی شهر قزوین اظهار داشت: همه اعضای شورای اسلامی تلاش می‌کنند تا با یک پارچه کردن مدیریت‌ها و منابع، برنامه‌ای برای ایجاد آرامش، امنیت، آبادانی و رشد شهر برداشته شود.

بوشهر

رئیس سازمان مسکن و شهرسازی استان بوشهر گفت: طرح جامع مسکن این استان با اعتبار ۲۸۵ میلیون ریال در دست تهیه و تدوین است. با تدوین طرح جامع مسکن وضعیت کلی ساخت و سازهای انجام شده، سرانه مسکن، شاخص‌ها و ... مشخص خواهد شد.

قم

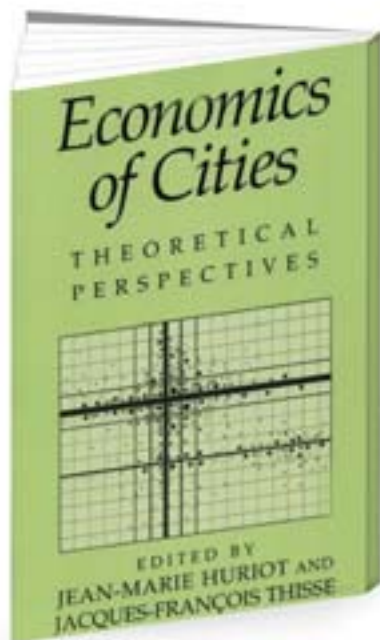
احمد امیرآبادی عضو شورای شهر قم، کمبود سرانه درآمد شهر قم را از علل عدم آبادانی شهر برشمرد.

وی افزود: ۸۰ درصد شهر قم جزء مناطق محروم و نیازمند مساعدت می‌باشند و با توجه به مشکلات فراوان کمک‌های دولتی و ملی می‌بایستی باعث توسعه شهر شوند.

تبریز

سید محمدرضا میرتاج‌الدینی نماینده مردم تبریز، آذرشهر و اسکو در مجلس شورای اسلامی گفت: با پیگیری‌های انجام شده، پنج میلیارد ریال اعتبار ویژه از محل تبصره ۱۳ لایحه بودجه سال جاری کل کشور، برای تأمین هزینه تعمیر و راه‌اندازی اتوبوس‌های متوقف شرکت واحد اتوبوس رانی تبریز و حومه تخصیص یافته است.

در زمان حاضر بین ۳۵۰ تا ۴۰۰ دستگاه اتوبوس شرکت واحد به شهر ۱/۵ میلیون نفری تبریز خدمات نقل و انتقال ارائه می‌دهند.



اقتصاد شهرها: چشم اندازهای نظری

عنوان کتاب: اقتصاد شهرها: چشم اندازهای نظری^۱
گردآوری و ویرایش: ژان-ماری هاریوت^۲ و
ژاکوس فرانکوئیس تیس^۳
ناشر: انتشارات دانشگاه کمبریج^۴
سال نشر: ۲۰۰۰

در باره کتاب

از آن جا که شهرها اکنون در اقتصاد جهانی نقش بسیار مهمی را ایفا می‌نمایند و به احتمال بسیار زیاد این نقش در آینده حتی بسیار تعیین کننده تر نیز خواهد بود، لذا فهم این مطلب که مراکز شهری چگونه ساخته شده، رشد یافته و در فرآیند تولید و توزیع ثروت نقش آفرینی می‌کنند، بسیار حائز اهمیت خواهد بود. این کتاب که در پی بررسی نظریات جدید اقتصادی حول محور موضوعات اقتصاد شهری است، حاوی مقالاتی از آخرین دستاوردهای پژوهشی متخصصان این رشته از کشورهای آمریکایی، اروپایی و ژاپن است. موضوعاتی که در این کتاب حول آن‌ها بحث می‌شود همگی درباره مفاهیم اقتصاد و مدیریت شهری هستند. مفاهیمی نظیر: تراکم شهری، دستگاه‌های شهری، شهرنشینی و توسعه و نیز شهرها و بازارهای عامل.

چشم اندازهایی که نویسندگان مقالات این کتاب ترسیم می‌کنند، رابطه بسیار مستحکمی با چندین شاخه اقتصاد مدرن از جمله: سازمان‌های صنعتی، اقتصاد عمومی، تجارت جهانی، رشد درون‌زا و توسعه اقتصادی دارد.

در باره گردآورندگان کتاب

پروفیسور ژان-ماری هاریوت، استاد اقتصاد دانشگاه بورگاون فرانسه می‌باشد. وی از صاحب نظران برجسته و شناخته شده در حوزه مسائل شهری و اقتصاد فضایی می‌باشد. از وی مقالات و کتاب‌های متعددی در همین زمینه منتشر شده است که از مهم ترین آن‌ها می‌توان به اقتصاد و فضا^۶ اشاره نمود. پروفیسور ژاکوس-فرانکوئیس تیس استاد اقتصاد در دانشگاه کاتولیک لووین^۷ بلژیک می‌باشد. وی مدت‌ها مدیریت مؤسسه مطالعاتی و پژوهشی سش-ق-شز فرانسه را بر عهده داشته و نیز استاد مدعو دانشگاه پنسیلوانیا^۸ می‌باشد.

وی مؤلف بالغ بر ۱۴۰ مقاله علمی در نشریات معتبر بین المللی نظیر American Economic Review & Econometrica Review of Economic Studies و همچنین وی مؤلف چندین کتاب نیز می‌باشد که از مهم ترین آن‌ها می‌توان به نظریه انتخاب گسسته تفاوت در محصولات^۹ اشاره کرد.

فهرست بخش‌ها و مقالات کتاب حاضر به شرح زیر

می‌باشد:

مقدمه

بخش اول: شهرها و تراکم

۱. شکل گیری، انباشتگی و تراکم اقتصادی: مسائل قدیمی و

چشم اندازهای جدید

۲. بازنگری اقتصاد شهری: ادامه یا تغییر؟

بخش دوم: نظام‌های شهری

۳. نظام‌های شهر: رویکردهای موازنه عمومی

۴. تخصص درون صنعتی و توسعه شهری

۵. یک مدل رقابت انحصاری برای نظام‌های شهری و تجارت

۶. تکامل پویای توزیع شهرهای ایالات متحده

بخش سوم: شهرنشینی و رشد

۷. مدل‌های رشد شهری توأم با شهرسازی پایدار: نگاهی کلی

۸. شهرنشینی، ساختار شهری و رشد

۹. گسترش شهرنشینی فراسوی دروازه‌های شهر

بخش چهارم: شهرها و بازارهای عامل

۱۰. بی‌کاری در شهرها

۱۱. روستاها در مقابل شهرها: تقسیم فضایی کار

۱۲. شهرها و جغرافیای مراکز مالی

پانوشت:

1. Economic of Cities: Theoretical Perspectives

2. Jean - Marie Huriot

3. Jacques - Francois Thisse

4. Cambridge University Press

5. Universite' de Bourgagoine

6. Van Thunen: Economie et espace

7. Universite' Catholique de Louvain

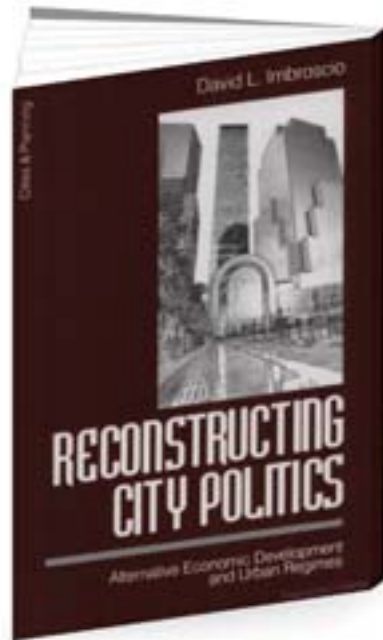
8. University of Pennsylvania

9. Discrete Choice Theory of

Product Differentiation



بازسازی سیاست های شهر؛ توسعه اقتصادی جایگزین و نظام های شهری



عنوان کتاب: بازسازی سیاست های شهر؛
توسعه اقتصادی جایگزین و نظام های شهری^۱
تألیف: دیوید ال. ایمبروشیو^۲
ناشر: Sage Publication
سال نشر: ۱۹۹۷

شهری و منطقه ای بسیار راهگشا خواهد بود.

درباره کتاب

حدود دو دهه پژوهش پیرامون سیاست های شهری در آمریکا یک دستاورد تجربی بزرگ درباره مدیریت شهری - که حول اتحاد منافع تجاری و مقامات محلی شکل می گیرد - به ارمغان آورده است. در این کتاب نویسنده بر این مطلب تاکید دارد که اقتصاد سیاسی شهری اکنون باید فراتر از سؤال «چه هست؟» یعنی سؤال «چه باید باشد؟» حرکت کند.

وی به صورت سازمان یافته ای با بهره گیری از تحلیل خلاقانه شهری، گزینه های ممکن برای بازسازی سیاست های شهری معاصر را بررسی می کند.

برای انجام چنین بازسازی، وی سه گونه از راهبردهای جامع و فراگیر جایگزین توسعه اقتصاد شهری را مورد واکاوی قرار می دهد. این سه گونه عبارتند از: سیاست های تجاری کارآفرینی^۳، توسعه اقتصادی جامعه محور^۴ و مؤسسات وابسته به شهرداری ها^۵. نویسنده در ادامه به بررسی این سه گونه راهبرد پرداخته و می گوید که به بررسی این امر پردازد که آیا این راهبردها می توانند در دستیابی به یک اقتصاد زنده و پویای شهری مؤثر باشند یا نه؟ همچنین آیا اساساً برای شهرهای امروزی این امکان وجود دارد که در فضای کنونی اقتصاد سیاسی شهری به تعقیب این راهبردها پردازند یا نه؟ با طرح و بررسی این سؤالات، نویسنده به یک جمع بندی و نتیجه گیری راهبردی در مورد امکان های پیش رو برای دستیابی به یک سیستم اقتصادی و سیاست گذاری موفق و پایهای شهری برای شهرهای ایالات متحده می رسد.

این کتاب برای پژوهشگران و سیاست گذاران در حوزه های سیاست گذاری و برنامه ریزی شهری، مطالعات شهری و اقتصاد

پانوشت:

1. Rconstructing city Politics; Alternative Economic Development and Urban Regimes
2. David I. Imbroscio
3. Entrepreneurial Mercantilism
4. Community based economic development
5. Municipal Enterprise
6. University of Louisville

درباره نویسنده کتاب

نویسنده کتاب پرفسور دیوید ایمبروشیو استاد دپارتمان علوم سیاسی دانشگاه لوئیزیویل^۶ می باشد. وی متخصص در حوزه های اقتصاد سیاسی، سیاست گذاری عمومی، نظریه های شهری، توسعه اقتصادی محلی، طراحی نهادی و سیاست های شهری می باشد. همچنین وی از سال ۲۰۰۰ تا کنون عضو هیئت تحریریه نشریه علمی «مسائل شهری» می باشد.

- از وی تا کنون به جز کتاب حاضر کتاب های زیر منتشر شده است: ساختن جایی برای اجتماع (۲۰۰۲)
- آزادی مکان: توسعه گزینه های اقامت در امریکا (۲۰۰۶)
- نظریه های سیاست شهری (در دست چاپ)

فصول اصلی فهرست کتاب حاضر به شرح زیر می باشد:

- مقدمه
- بخش اول: پیش زمینه
- ۱- بنیان های تجربی و هنجاری
- ۲- بازسازی نظام های شهری
- بخش دوم: تحلیل
- ۳- راهبرد سیاست تجاری کارآفرینی
- ۴- راهبرد توسعه اقتصادی جامعه محور
- ۵- راهبرد بنگاه های اقتصادی شهرداری ها
- بخش سوم
- ۶- به سوی بازسازی سیاست های شهر

□ Translated By: Javad Porvazn



Abstracts

Role of Subsidies in Urban Economy in Iran

Mohammad Vahabi

Since national Iranian economy, and above all urban economy has changed its basis from being dependent on local surplus or agricultural products, to be dependent on revenues from oil exports, the Iranian government, as the major economic responsible, has played an important role in organizing urban economy of Iranian cities. The government has done that by developing bureaucracy and introducing the financial revenues from oil export (national surplus) Paying subsidies to generate social equanimity, redistributing the revenues and supporting low-income classes of society are some of the governmental interventions in economic areas, especially in urban economy. The subsidy disbursement system and the pattern in which the subsidies are paid by government are essentially city-oriented. Therefore they are inevitably resulting in tendency to cities.

Weakening the productive activities like agriculture and the migration of peasants to



urban areas are consequences of the improper pattern of distributing subsidies. The article investigates the effects and consequences of subsidies by surveying the different aspects of subsidies paid by government.

Key words: Urban economy, subsidy, role of government.

Evaluation of Financial and Revenue System of Municipalities in Iran

Ja'far Qaderi

Financial system of municipalities in Iran contain several major defects by which municipalities are unable to give proper and most desired services to the citizens. Some of the major defects are:

- Dependence mostly on tolls instead of service costs,

- Focusing more on production of tolls (or service costs) instead of finding new ways to invest the revenues,

- Deficiency and unjustness of tolls and service cost,

- Lack of difference between paying in cash or paying by installments,

- Paying less attention to long term plans and profits of municipalities,

- Gradual decrease in municipalities effectiveness power,

- Effects of economic deflation and growth on revenues,

- High cost of collecting tolls and service costs.

The article pays close attention to the causes mentioned above and investigates the reasons and suggested policies for some of those problems.

فراخوان مقاله اولین همایش مالی شهرداری «مشکلات و راهکارها»

- نظام اخذ ارزش افزوده ساخت و ساز و فعالیت های اقتصادی شهر
- نظام برنامه ریزی و بودجه بندی شهرداری ها
- نظام تامین مالی پروژه های شهری کلان
- نظام حسابداری شهرداری ها
- نظام اخذ بهای خدمات شهری

شرایط و مهلت ارسال مقالات

کلیه علاقمندان فرصت دارند تا پایان آبان ماه ۱۳۸۶ نسبت به ارسال خلاصه مقالات در ۲۰۰ کلمه در قالب فایل PDF یا Word به پست الکترونیکی همایش با نشانی info@municipal-finance.ir اقدام فرمایند.
نشانی دبیرخانه همایش: تهران-خیابان کریمخان زند-جنب پارک بهجت آباد- ساختمان شماره ۴ شهرداری تهران اداره کل تشخیص و وصول درآمد به مقالات برتر از نظر هیات داوران در مراسم اختتامیه جوایز ارزشمندی اهداء خواهد شد.
علاقمندان جهت کسب اطلاعات بیشتر به سایت همایش به آدرس: <http://www.Municipal-Finance.ir> مراجعه فرمایند.

شهرداری تهران در نظر دارد اولین همایش «مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها» را با هدف تبیین ابعاد مالیه شهرداری و جایگاه آن در نظام کلان اقتصادی کشور برگزار نماید. از تمامی علاقمندان، محققین، اعضاء هیات علمی دانشگاهی و مرکز آموزش عالی دعوت می شود با ارسال مقالات زمینه را برای غنای علمی و تخصصی مباحث مطروحه در این حوزه و کمک به شهرداری برای هدفمندی اقدامات در بخش های درآمدی و هزینه ای فراهم نمایند.

محورهای همایش:

- تجارب جهانی تامین منابع مالی و مدیریت هزینه شهرداری ها
- مشارکت شهروندان در تامین منابع درآمدی شهرداری
- روابط مالی دولت و شهرداری ها
- فرهنگ سازی برای پرداخت وجوه و عوارض قانونی شهر
- دسترسی به بازارهای مالی داخلی و خارجی
- نظام تشخیص و وصول درآمد شهرداری ها
- شوراها و مدیریت مالیه (درآمد و هزینه) شهرداری ها

84

Shahrdariha

Monthly Journal of Information
Educational and Research on
Urban Management And Planning
No. 84, November, 2007

- Development of Urban Economy in a session
 - Privatization of Urban Services, Necessities, Methods and Strategies
- Evaluating of Municipalities' Financial and Income System in Iran
 - Participation of Private and Governmental Sectors in Urban Economic Development in China
- Baladyye (Municipality) a Resolver for Economic Crisis
 - Constant Income, A necessity for Stability of ,Municipality
- Role of Councils in Urban Economic
 - Place of Monorail in Urban Transportation System

