

تحلیل کارایی نظام برنامه‌ریزی و تخصیص منابع مالی در شهرداری‌ها با تأکید بر بهینه‌سازی ساختار هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری پروژه‌های عمرانی شهری

مهسا صدیق^۱، عبدالرسول شادمهر^۲

۱- کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس. (کارشناس امور مالی سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات).
۲- کارشناسی ارشد مدیریت مالی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کازرون. (رئیس اداره توسعه مدیریت و منابع سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات)

چکیده

نظام برنامه‌ریزی و تخصیص منابع مالی در شهرداری‌ها به عنوان هسته اصلی فعالیت‌های توسعه شهری، نقشی حیاتی در تحقق اهداف توسعه پایدار و تأمین خدمات عمومی ایفا می‌کند. این مقاله مروری تحلیلی با هدف ارزیابی عملکرد و شناسایی نقاط ضعف نظام مذکور در شهرداری‌های ایران تدوین شده است، با تمرکز ویژه بر بهینه‌سازی ساختار هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری در اجرای پروژه‌های عمرانی شهری. ساختار هزینه‌های غیربهینه و وابستگی شدید به منابع ناپایدار، کارایی تخصیص منابع را به شدت تحت تأثیر قرار داده و اجرای موفقیت‌آمیز طرح‌های توسعه‌ای را با چالش مواجه ساخته است. روش پژوهش حاضر مبتنی بر تحلیل اسنادی و مروری جامع بر ادبیات تخصصی در حوزه مدیریت مالی و برنامه‌ریزی شهری بوده و چارچوب‌های نظری مرتبط با کارایی، بهره‌وری و بودجه‌ریزی شهرداری‌ها مورد واکاوی قرار گرفته است. یافته‌های این مرور نشان می‌دهد که فقدان ارتباط سیستمی میان برنامه‌ریزی استراتژیک و بودجه‌ریزی عملیاتی، همراه با ضعف در فرآیندهای نظارتی و ارزیابی عملکرد، منجر به تخصیص منابع در مسیرهای غیربهینه و کاهش بازده سرمایه‌گذاری‌های شهری شده است. همچنین، عدم توسعه کافی درآمدهای پایدار و اتکای مفرط به منابع عوارضی و غیرمستمر، انعطاف‌پذیری مالی شهرداری‌ها را کاهش داده است. نتیجه‌گیری مقاله بر لزوم بازنگری اساسی در مکانیزم‌های برنامه‌ریزی مالی، تمرکز بر مدیریت هزینه‌های جاری، و اجرای مدل‌های کارآمد تخصیص منابع مبتنی بر عملکرد تأکید دارد تا از این طریق، بهره‌وری پروژه‌های عمرانی افزایش یافته و پایداری مالی شهرداری‌ها تضمین گردد.

واژگان کلیدی: کارایی مالی، برنامه‌ریزی شهری، تخصیص منابع، بهره‌وری پروژه‌های عمرانی، ساختار هزینه‌ها

۱. مقدمه

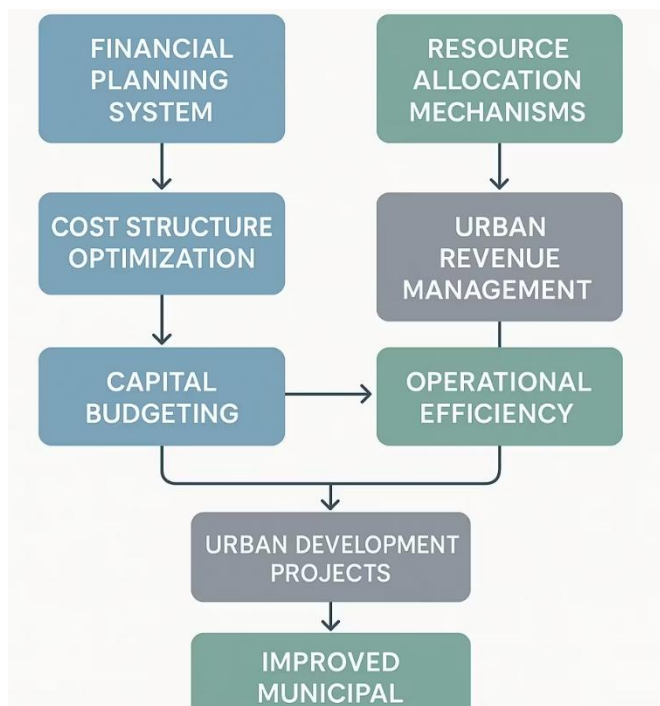
نظام مالی شهرداری‌ها به عنوان یکی از پیچیده‌ترین و حیاتی‌ترین ابعاد مدیریت شهری، تعیین‌کننده مسیر توسعه و کیفیت خدمات‌رسانی به شهروندان است. این نظام صرفاً مجموعه‌ای از تراکنش‌های مالی نیست، بلکه ساختاری پویاست که فرآیندهای برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی را به یکدیگر متصل می‌سازد. در محیط‌های شهری امروزی که با چالش‌های فزاینده‌ای نظیر رشد سریع جمعیت، فرسودگی زیرساخت‌ها و نیاز به توسعه پایدار مواجه‌اند، کارایی این نظام بیش از هر زمان دیگری اهمیت یافته است (محمدي و همکاران، ۲۰۲۲). برنامه‌ریزی مالی، چارچوبی است که منابع محدود موجود را در راستای اهداف استراتژیک ترسیم‌شده، اولویت‌بندی و تخصیص می‌دهد و به نوعی نقشه راه عملیاتی برای دستیابی به چشم‌انداز توسعه شهری محسوب می‌شود (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). عملکرد ضعیف در این حوزه مستقیماً بر توانایی شهرداری‌ها در ارائه خدمات اساسی از جمله حمل و نقل، مدیریت پسماند، و توسعه زیرساخت‌های عمرانی تأثیر منفی می‌گذارد.

وابستگی ساختاری شهرداری‌ها به منابع درآمدی ناپایدار، نظیر عوارض ساخت و ساز و جریمه‌ها، یکی از بزرگترین موانع در مسیر دستیابی به کارایی تخصیص منابع به شمار می‌رود. این وابستگی باعث می‌شود که فرآیند بودجه‌ریزی به جای آنکه مبتنی بر نیازهای بلندمدت و اولویت‌های استراتژیک باشد، واکنشی و متأثر از نوسانات مقطعی اقتصادی و تصمیمات کوتاه‌مدت سیاسی شود (هاشمی فیض‌آبادی و همکاران، ۲۰۲۰). در نتیجه، منابع مالی به جای هدایت به سمت پروژه‌های زیربنایی با بازده اجتماعی و اقتصادی بالا، صرف پوشش کسری بودجه جاری یا اجرای پروژه‌هایی می‌شود که توجیه اقتصادی مستحکمی ندارند. این وضعیت نیازمند یک تحلیل عمیق از ارتباط متقابل میان برنامه‌ریزی درآمدی، ساختار هزینه‌ها و فرآیند تخصیص در ساختار سازمانی شهرداری‌ها است. کارایی نظام برنامه‌ریزی مالی در گرو میزان توانایی آن در تبدیل ورودی‌های مالی (منابع) به خروجی‌های مطلوب (خدمات و پروژه‌های تکمیل‌شده) با کمترین اتلاف ممکن تعریف می‌شود. در ادبیات مدیریت شهری، کارایی اغلب با دو شاخص اصلی سنجیده می‌شود: کارایی عملیاتی (Efficiency) که به معنای انجام فعالیت‌ها به بهترین شکل ممکن است، و اثربخشی (Effectiveness) که به معنای دستیابی به اهداف از پیش تعیین‌شده است (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹). در نظام مالی شهرداری‌ها، نارسایی در هر یک از این ابعاد، موجب عدم توازن در ساختار بودجه و کاهش محسوس در کیفیت پروژه‌های عمرانی می‌شود که مستقیماً بر رضایتمندی شهروندان تأثیر می‌گذارد.

برنامه‌ریزی منابع مالی در شهرداری‌ها باید فراتر از تنظیم ارقام ریالی در یک سند سالانه باشد؛ بلکه باید یک فرآیند مستمر انطباق میان اهداف توسعه‌ای شهر و ظرفیت‌های مالی موجود را تضمین کند. این فرآیند در شهرداری‌های ایران اغلب با چالش‌هایی چون نبود شفافیت کافی در تخصیص، بوروکراسی سنگین و فقدان مکانیزم‌های بازخورد مبتنی بر عملکرد مواجه است (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). عدم یکپارچگی میان اسناد برنامه‌ریزی کلان (مانند طرح جامع شهری) و سند بودجه سالانه، سبب می‌شود که تخصیص‌ها فاقد انسجام بلندمدت بوده و پروژه‌ها اغلب نیمه‌تمام باقی بمانند یا با انحرافات شدید هزینه‌ای مواجه شوند. تخصیص منابع به پروژه‌های عمرانی شهری، به دلیل ماهیت سرمایه‌بر و بلندمدت بودن، حساس‌ترین نقطه در چرخه مالی شهرداری‌هاست. ناکارآمدی در این مرحله نه تنها سرمایه عمومی را هدر می‌دهد، بلکه می‌تواند به ایجاد بدهی‌های غیرمولد و کاهش انگیزه برای سرمایه‌گذاری‌های آتی منجر شود (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). بنابراین، بررسی دقیق الگوریتم‌های تخصیص و تأثیر آن بر موفقیت پروژه‌ها، از اولویت‌های اصلی در ارتقای کارایی نظام مالی شهری است. این امر مستلزم تدوین شاخص‌های عملکردی مشخص و شفاف برای تخصیص منابع است که فراتر از معیارهای سنتی صرفاً مالی باشد.

به‌طور کلی، نظام برنامه‌ریزی و تخصیص منابع مالی در شهرداری‌ها نیازمند یک تحول پارادایمی از رویکردهای سنتی مبتنی بر بودجه‌ریزی افزایشی به سمت رویکردهای نوین مبتنی بر عملکرد و ارزش‌آفرینی برای شهروندان است. این تحول باید با اصلاح

ساختار هزینه‌ها همراه باشد، به گونه‌ای که سهم هزینه‌های جاری غیرمولد کاهش یافته و منابع بیشتری به سرمایه‌گذاری‌های مولد و پروژه‌های زیرساختی تخصیص یابد (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). فقدان مدل‌های دقیق پیش‌بینی درآمد و هزینه، ریسک تخصیص‌های اشتباه را افزایش داده و انعطاف‌پذیری شهرداری‌ها در برابر شوک‌های اقتصادی را کاهش می‌دهد. نقش فناوری و سیستم‌های اطلاعاتی در بهبود شفافیت و دقت برنامه‌ریزی مالی نباید نادیده گرفته شود. فقدان سامانه‌های جامع یکپارچه که بتوانند داده‌های عملکردی پروژه‌ها را به صورت مستمر با وضعیت مالی ارتباط دهند، یکی از دلایل اصلی ضعف در نظارت و کنترل تخصیص‌ها است (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). استفاده از ابزارهای تحلیلی پیشرفته می‌تواند به مدیران شهری کمک کند تا سناریوهای مختلف تخصیص را شبیه‌سازی کرده و بهترین مسیر را برای به حداکثر رساندن منافع عمومی انتخاب نمایند. در نهایت، این بخش مقدماتی بر اهمیت موضوع تأکید می‌کند و زمینه‌ساز تحلیل‌های عمیق‌تر در بخش‌های بعدی خواهد بود که به بررسی مبانی نظری کارایی، وضعیت موجود نظام بودجه‌ریزی در ایران، چالش‌های ساختار هزینه‌ای، و راهکارهای عملی برای ارتقای بهره‌وری پروژه‌های عمرانی در پرتو مدیریت مالی کارآمد خواهد پرداخت.



شکل ۱. مدل مفهومی تحلیل کارایی نظام برنامه‌ریزی و تخصیص منابع مالی در شهرداری‌ها با رویکرد بهینه‌سازی ساختار هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری پروژه‌های عمرانی شهری

مدل مفهومی ارائه‌شده در این شکل، چارچوب کلی ارتباط میان مؤلفه‌های کلیدی نظام مدیریت مالی شهری و پیامدهای حاصل از آن بر عملکرد پروژه‌های عمرانی را تبیین می‌کند. در این چارچوب، «نظام برنامه‌ریزی مالی» به‌عنوان نقطه آغاز فرآیند، بر «بهینه‌سازی ساختار هزینه‌ها» اثرگذار بوده و این بهینه‌سازی منجر به بهبود فرآیند «بودجه‌بندی عمرانی» در شهرداری‌ها می‌شود. به‌طور هم‌زمان، «سازوکارهای تخصیص منابع» از طریق تقویت «مدیریت درآمدهای شهری» زمینه‌ساز ارتقای «کارایی عملیاتی» در دستگاه‌های اجرایی محلی می‌گردد. تعامل میان بودجه‌بندی سرمایه‌ای و کارایی عملیاتی، در نهایت به افزایش اثربخشی «پروژه‌های توسعه شهری» منجر شده و تحقق این پروژه‌ها بستر لازم برای «بهبود عملکرد کلی شهرداری» را فراهم می‌سازد. این مدل نشان می‌دهد که کارایی مالی در شهرداری‌ها حاصل یک اقدام منفرد نیست، بلکه نتیجه هم‌افزایی میان

برنامه‌ریزی مالی، تخصیص بهینه منابع، کنترل هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری عملیاتی است؛ موضوعی که مبنای تحلیل‌های بعدی مقاله در خصوص نظام تخصیص منابع و ساختار هزینه‌ای شهرداری‌ها قرار می‌گیرد.

۲: مبنای نظری کارایی مالی و بهره‌وری در مدیریت شهری و شهرداری‌ها

مفهوم کارایی مالی در چارچوب مدیریت شهری، فراتر از صرفاً تراز بودن بودجه تلقی می‌شود و بر به حداکثر رساندن منافع اجتماعی حاصل از هر واحد منابع مالی مصرف شده تأکید دارد. کارایی مالی در شهرداری‌ها به توانایی سازمان در تخصیص بهینه منابع کمیاب خود برای تولید بیشترین میزان خدمات عمومی با کمترین هزینه ممکن اشاره دارد (هاشمی‌فیض‌آبادی و همکاران، ۲۰۲۰). این مفهوم ارتباط تنگاتنگی با مفهوم اثربخشی دارد؛ به این معنی که یک شهرداری کارآمد باید نه تنها منابع را به درستی مصرف کند، بلکه باید منابع مصرف شده را به سمت اهدافی سوق دهد که بیشترین همسویی را با نیازهای واقعی جامعه شهری دارند. ادبیات مدیریت مالی عمومی، کارایی را از دو منظر اصلی مورد توجه قرار می‌دهد: کارایی فنی (تولید) و کارایی تخصیصی (توزیع). کارایی فنی در زمینه شهرداری‌ها به معنای اجرای مؤثر پروژه‌ها و ارائه خدمات با هزینه‌های جاری و عمرانی استاندارد است، در حالی که کارایی تخصیصی به معنای انتخاب پروژه‌ها و خدمات درست برای سرمایه‌گذاری است که ارزش اجتماعی بالاتری ایجاد می‌کنند (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹). در شهرداری‌های ایران، اغلب تمرکز بیش از حد بر کارایی فنی در اجرای پروژه‌ها (مانند سرعت ساخت یا استفاده بهینه از مصالح) قرار گرفته، در حالی که تحلیل‌های مربوط به کارایی تخصیصی (انتخاب پروژه‌هایی که بیشترین بازده اجتماعی را دارند) مغفول مانده است.

بهره‌وری، به عنوان یک مفهوم مرتبط و مکمل، بر نسبت ستانده‌ها به نهاده‌ها تأکید دارد و در مدیریت شهری به معنای سنجش میزان خروجی‌های قابل مشاهده (مانند کیلومترهای آسفالت شده، تعداد مدارس ساخته شده، یا میزان رضایت شهروندان) در ازای منابع مصرف شده است (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). افزایش بهره‌وری نیازمند داشتن چارچوب‌های اندازه‌گیری دقیق و شفاف است که بتواند کیفیت و کمیت خروجی‌ها را به صورت مستمر پایش کند. ضعف در تعریف شاخص‌های عملکردی مرتبط با پروژه‌های عمرانی، یکی از دلایل اصلی برای دشواری در سنجش واقعی بهره‌وری در این بخش است.

سیستم‌های برنامه‌ریزی مالی باید سازوکاری فراهم آورند تا تصمیم‌گیری‌های تخصیص منابع مبتنی بر تحلیل هزینه-منفعت یا تحلیل هزینه-اثربخشی صورت گیرد، نه صرفاً بر اساس فشارهای سیاسی یا نیازهای لحظه‌ای. رویکردهای سنتی بودجه‌ریزی، که اغلب بر مبنای "آنچه سال گذشته هزینه شد" استوار است، ذاتاً ضد کارایی هستند زیرا هیچ دلیلی برای تداوم هزینه‌های ناکارآمد سال‌های قبل ارائه نمی‌دهند (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). بنابراین، گذار به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، سنگ بنای نظری برای بهبود کارایی مالی محسوب می‌شود. نظام مالی شهرداری‌ها در ایران، بر اساس ادبیات تخصصی، از نظر ساختاری نیازمند تقویت مبنای نظری کارایی است. پیش‌دار (۲۰۲۵) اشاره می‌کند که فقدان یک فرهنگ سازمانی که ارزش‌محور بوده و تخصیص منابع را با هدف حداکثرسازی رفاه عمومی در بلندمدت ببیند، باعث می‌شود که تصمیم‌گیرندگان به جای ارزش، صرفاً به دنبال تکمیل فعالیت‌های مصوب باشند. این امر منجر به تخصیص منابع به فعالیت‌هایی می‌شود که شاید از نظر عملیاتی تکمیل شده‌اند اما ارزش افزوده واقعی برای شهر ایجاد نکرده‌اند.

همچنین، پایداری مالی یکی از الزامات اساسی کارایی درازمدت است. شهرداری زمانی می‌تواند منابع خود را به طور کارآمد تخصیص دهد که نگران تأمین کسری بودجه در دوره‌های آتی نباشد. وابستگی مفرط به درآمدهای غیرمستمر و غیرقابل پیش‌بینی، برنامه‌ریزی را مختل کرده و مدیران را وادار به اتخاذ تصمیمات کوتاه‌مدت می‌کند که اغلب به قیمت تضعیف

سرمایه‌های ثابت و ایجاد تعهدات آتی سنگین تمام می‌شود (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). بنابراین، کارایی مالی مستلزم یک استراتژی درآمدی پایدار است که متکی بر مزیت‌های اقتصادی شهر باشد. در حوزه پروژه‌های عمرانی، بهره‌وری از طریق تخصیص منابع به پروژه‌هایی که دارای هم‌افزایی و اثرات جانبی مثبت (Externalities) بر توسعه اقتصادی و اجتماعی شهر هستند، محقق می‌شود. این امر نیازمند مدل‌های پیشرفته‌تر از تخصیص سرمایه است که بتواند ارزش فعلی خالص اجتماعی پروژه‌ها را ارزیابی کند، نه صرفاً بازده مالی داخلی آن‌ها را (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). نبود این مدل‌ها باعث می‌شود که پروژه‌هایی با توجیه ضعیف و تأخیرات طولانی، منابع حیاتی را برای مدت‌های مدید اشغال کنند.

در جمع‌بندی این بخش، می‌توان گفت که مبانی نظری کارایی مالی در مدیریت شهری بر سه رکن اساسی استوار است: انتخاب پروژه‌های درست (اثربخشی تخصیصی)، اجرای درست آن‌ها (کارایی فنی)، و پایداری منابع مالی تأمین‌کننده آن‌ها. در محیط شهرداری‌های ایران، تمرکز بر هر سه رکن به صورت همزمان، به ویژه در بعد تخصیص منابع به پروژه‌های عمرانی، نیازمند اصلاحات ساختاری و توسعه ابزارهای تحلیلی مبتنی بر عملکرد است.

۳: تحلیل نظام برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ریزی در شهرداری‌های ایران

نظام برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ریزی در شهرداری‌های ایران، با وجود ماهیت خدماتی و توسعه‌ای فعالیت‌هایشان، اغلب تحت تأثیر محدودیت‌های ساختاری و قانونی قرار دارد که کارایی تخصیص منابع را با چالش جدی مواجه می‌سازد. در ادبیات تخصصی، بودجه در شهرداری‌ها نباید صرفاً یک سند محاسباتی باشد، بلکه باید انعکاسی از استراتژی‌های کلان توسعه شهری باشد (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). با این حال، در عمل، بودجه‌ریزی شهرداری‌ها اغلب به صورت افزایشی و مبتنی بر محدودیت‌های سال گذشته عمل می‌کند، که این امر مانع از انطباق با تحولات سریع محیطی و شهری می‌شود. یکی از اساسی‌ترین نقاط ضعف، عدم انطباق کامل بین سند برنامه‌ریزی توسعه بلندمدت شهر (مانند طرح تفصیلی یا جامع) و فرآیند بودجه‌ریزی سالانه است. این عدم یکپارچگی، که توسط بسیاری از محققان مورد انتقاد قرار گرفته است، باعث می‌شود که پروژه‌های دارای اولویت استراتژیک، به دلیل نبود منابع تأمین‌شده در بودجه مصوب، متوقف شوند یا با تأخیر زیاد به اجرا درآیند (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). این امر به معنای شکست در کارایی تخصیص منابع در سطح کلان است، زیرا منابع به سمت اهداف ناهمسو با استراتژی اصلی شهر هدایت می‌شوند.

چالش دیگر، ماهیت درآمدی شهرداری‌ها است که مستقیماً بر کیفیت برنامه‌ریزی تأثیر می‌گذارد. اتکای بیش از حد بر درآمدهای ناپایدار و واکنشی (مانند جرایم ساختمانی و عوارض پروانه)، موجب می‌شود که فرآیند برنامه‌ریزی به جای یک رویکرد فعال و پیشگیرانه، به یک رویکرد انفعالی تبدیل شود (هاشمی فیض آبادی و همکاران، ۲۰۲۰). در شرایط عدم اطمینان درآمدی، مدیران مالی محتاط‌تر شده و منابع را بیشتر به سمت پوشش هزینه‌های جاری و نگهداری سوق می‌دهند تا پروژه‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت که ریسک بیشتری از نظر تأمین منابع در دوره‌های بعدی دارند. فرآیند بودجه‌ریزی در بسیاری از شهرداری‌ها، فاقد مکانیزم‌های قوی برای ارزیابی عملکرد و تخصیص مجدد منابع بر اساس نتایج است. به عبارت دیگر، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (PBB) به صورت کامل نهادینه نشده است؛ سازمان‌ها اغلب به جای سنجش میزان دستیابی به خروجی‌های برنامه‌ریزی شده، بر صرف منابع تمرکز می‌کنند (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). این امر باعث می‌شود که منابع مالی برای فعالیت‌هایی که بهره‌وری پایینی دارند، به طور خودکار تمدید شوند، که این خود مصداق بارز ناکارآمدی در تخصیص است.

یکی از معضلات مرتبط با ساختار سازمانی، عدم شفافیت و تمرکز بیش از حد اختیارات تخصیص در سطوح بالا بدون پشتوانه تحلیل‌های پایین‌دستی است. تخصیص منابع اغلب تحت تأثیر ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت قرار می‌گیرد، نه تحلیل‌های فنی و اقتصادی پروژه‌ها. این امر به ویژه در تخصیص بودجه به پروژه‌های عمرانی مشهود است، جایی که پروژه‌هایی با بازده اجتماعی

پایین ممکن است به دلیل ملاحظات محلی یا منطقه‌ای، منابع بیشتری نسبت به پروژه‌های دارای توجیه کلان‌تر دریافت کنند (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰).

علاوه بر این، نقص در سیستم‌های نظارتی و کنترل مالی پس از تخصیص، به اتلاف منابع دامن می‌زند. نبود گزارش‌دهی منظم و مستمر در مورد انحرافات هزینه‌ای و زمانی پروژه‌ها، دست مدیران میانی را برای مدیریت سلیقه‌ای منابع باز می‌گذارد. سهرابی و صفری (۲۰۱۹) تأکید می‌کنند که حتی بهترین برنامه‌های تخصیص نیز در صورت فقدان نظارت قوی و مکانیزم‌های پاسخگویی، به سرعت کارایی خود را از دست می‌دهند و به منابعی برای هدر رفت تبدیل می‌شوند. نظام کنترل داخلی در بسیاری از شهرداری‌ها بیشتر بر جنبه‌های شکلی و رعایت مقررات مالی متمرکز است تا ارزیابی کارایی و اثربخشی خروجی‌های حاصل از تخصیص (پیش‌دار، ۲۰۲۵). این رویکرد محافظه‌کارانه، مانع از نوآوری در تخصیص منابع و سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی می‌شود که ممکن است ریسک اولیه بالاتری داشته باشند اما پتانسیل بالاتری برای ارتقای بهره‌وری شهری دارند. در مجموع، تحلیل نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی شهرداری‌های ایران نشان می‌دهد که اگرچه چارچوب‌های قانونی وجود دارند، اما اجرای آن‌ها غالباً تحت تأثیر ناپایداری درآمدی، عدم یکپارچگی برنامه‌ریزی‌ها، و ضعف در پیوند دادن تخصیص منابع به نتایج عملکردی است. این وضعیت، ضرورت بازطراحی کل فرآیند از مرحله پیش‌بینی درآمد تا نظارت بر اجرای پروژه‌های عمرانی را دوچندان می‌سازد.

۴: ساختار هزینه‌ها در شهرداری‌ها و چالش‌های عدم بهینه‌بودن آن

ساختار هزینه‌های شهرداری‌ها یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های تعیین‌کننده کارایی نظام مالی است، زیرا میزان منابع باقی‌مانده برای سرمایه‌گذاری‌های مولد و توسعه‌ای را مشخص می‌کند. در بسیاری از شهرداری‌ها، سهم هزینه‌های جاری از کل بودجه، وزنی بسیار سنگین دارد که این امر خود نشانه‌ای از عدم بهینه‌بودن ساختار هزینه‌ای است (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). هزینه‌های جاری شامل حقوق و دستمزد، نگهداری روتین و هزینه‌های اداری است که اگرچه ضروری هستند، اما رشد بی‌رویه آن‌ها، فضای مانور مالی برای پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای را تنگ‌تر می‌کند. وابستگی شدید به نیروی انسانی و ساختار اداری متورم، یکی از ریشه‌های اصلی این عدم بهینگی است. در غیاب تحلیل‌های دقیق بهره‌وری نیروی کار و فرآیندهای اداری، هزینه‌های پرسنلی به صورت یک الزام دائمی و غیرقابل انعطاف در بودجه تحمیل می‌شوند (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹). این امر سبب می‌شود که شهرداری‌ها در دوره‌های رکود درآمدی، مجبور به کاهش بودجه عمرانی شوند، زیرا تعدیل هزینه‌های جاری به دلیل مسائل اجتماعی و قانونی دشوار است، که این خود مستقیماً بر تداوم و کارایی پروژه‌ها تأثیر منفی می‌گذارد.

چالش دیگر، کیفیت هزینه‌های جاری است؛ نه تنها میزان آن بلکه نوع فعالیت‌هایی که هزینه‌های جاری صرف آن می‌شوند، اهمیت دارد. اگر بخش قابل توجهی از هزینه‌های جاری صرف فعالیت‌هایی شود که ارزش افزوده مستقیمی برای شهروندان ایجاد نمی‌کند یا از طریق فرآیندهای ناکارآمد اداری تکرار می‌شود، این هزینه‌ها تبدیل به یک مانع ساختاری برای تخصیص بهینه منابع می‌شوند (هاشمی‌فیض‌آبادی و همکاران، ۲۰۲۰). کاهش این نوع هزینه‌ها نیازمند بازمهندسی فرآیندها و اتخاذ فناوری‌های نوین برای افزایش خودکارسازی و کاهش نیاز به نیروی انسانی در عملیات روزمره است. عدم بهینه‌بودن ساختار هزینه‌ها در بخش پروژه‌های عمرانی نیز مشهود است. این عدم بهینگی نه تنها در مرحله تخصیص (انتخاب پروژه‌های نامناسب)، بلکه در مرحله اجرا نیز رخ می‌دهد. تأخیرهای مکرر در اجرای پروژه‌ها که اغلب ناشی از سوءمدیریت در تخصیص مراحل تأمین مالی به مراحل اجرایی است، منجر به افزایش هزینه‌های سربار، افزایش قیمت مصالح به دلیل تورم و افزایش هزینه‌های عملیاتی می‌شود (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). این انحرافات هزینه‌ای، مفهوم کارایی تخصیص را تضعیف می‌کند زیرا منابع تخصیص‌یافته نتوانسته‌اند در زمان مقرر و با هزینه پیش‌بینی شده، خروجی مورد نظر را تولید کنند.

یکی از دلایل ریشه‌ای عدم کنترل ساختار هزینه‌ها، ضعف در سیستم‌های مدیریت تدارکات و قراردادهای شهری است. فرآیندهای خرید و مناقصات شهرداری‌ها، که باید منجر به کسب بهترین قیمت و کیفیت شود، گاهی به دلیل نبود شفافیت یا ضعف در نظارت، به سمت قراردادهایی هدایت می‌شوند که منجر به افزایش چشمگیر هزینه‌های نهایی پروژه‌ها می‌شوند (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). این امر به معنای آن است که حتی اگر منابع به درستی تخصیص داده شده باشند، به دلیل ناکارآمدی در فرآیند خرید، منابع به طور غیربهره‌مند مصرف می‌شوند. بررسی ساختار هزینه‌ها همچنین نشان می‌دهد که شهرداری‌ها اغلب در مدیریت دارایی‌های سرمایه‌ای خود دچار مشکل هستند. فقدان یک برنامه جامع نگهداری و تعمیرات پیشگیرانه برای زیرساخت‌های موجود، سبب می‌شود که هزینه‌های نگهداری اضطراری و تعمیرات اساسی در آینده به شدت افزایش یابد و بخش بزرگی از بودجه سالانه را به خود اختصاص دهد (پیش‌دار، ۲۰۲۵). این هزینه‌های پیش‌بینی نشده، منابعی را که می‌توانستند صرف توسعه و پروژه‌های جدید شوند، به سمت جبران عقب‌ماندگی‌های گذشته هدایت می‌کنند.

برای دستیابی به بهینه‌سازی، شهرداری‌ها باید مدل‌های مدیریت هزینه صفر-مینا (Zero-Based Budgeting) را در بخش‌هایی که انعطاف‌پذیری بیشتری دارند، نظیر هزینه‌های اداری و تبلیغاتی، به کار گیرند تا توجیه سالانه هر قلم هزینه بررسی شود (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). علاوه بر این، باید مکانیزم‌هایی برای برون‌سپاری هوشمند فعالیت‌های غیر هسته‌ای تعریف شود تا با کاهش حجم نیروی انسانی مستقیم، ساختار هزینه‌ها تعدیل شده و منابع برای سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک آزاد گردد. در نهایت، ساختار هزینه‌های شهرداری‌ها نیازمند یک بازنگری جامع است که بتواند هزینه‌های جاری را به طور مداوم کنترل کند و تضمین نماید که تخصیص منابع به پروژه‌های عمرانی نه تنها کافی، بلکه از نظر قیمتی نیز بهینه باشد. این بهینه‌سازی، پیش‌شرط اساسی برای افزایش کارایی کلی نظام تخصیص منابع مالی در شهر است.

۵: الگوهای تخصیص منابع مالی و تأثیر آن بر پروژه‌های عمرانی شهری

الگوی تخصیص منابع مالی در شهرداری‌ها، مشخص‌کننده این است که منابع درآمدی چگونه بین وظایف مختلف (عملیاتی، سرمایه‌گذاری، بدهی و ...) توزیع می‌شوند و مهم‌تر از آن، چگونه منابع سرمایه‌ای بین پروژه‌های عمرانی گوناگون تقسیم می‌گردند. در شهرداری‌های ایران، الگوهای تخصیص معمولاً تحت تأثیر دو عامل اصلی قرار دارند: فشارهای سیاسی کوتاه‌مدت و نقدینگی موجود در زمان تخصیص، که هر دو می‌توانند منجر به تخصیص‌های غیربهره‌مند در پروژه‌های عمرانی شود (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). یکی از الگوهای رایج و ناکارآمد، تخصیص منابع بر اساس "تداوم" است؛ یعنی پروژه‌هایی که سال گذشته بودجه دریافت کرده‌اند، به طور خودکار سهمی از بودجه امسال را نیز به خود اختصاص می‌دهند، صرف نظر از پیشرفت واقعی یا نیاز واقعی آن‌ها (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹). این الگوی افزایشی باعث می‌شود پروژه‌هایی که از لحاظ استراتژیک برای شهر حیاتی هستند اما هنوز به فاز اجرایی نرسیده‌اند، منابع لازم را برای شروع دریافت نکنند، در حالی که پروژه‌هایی با پیشرفت فیزیکی پایین یا مشکلات فنی، منابع را هدر می‌دهند.

تأثیر مستقیم این تخصیص‌های ناکارآمد بر پروژه‌های عمرانی، در پدیده "پروژه‌های نیمه‌تمام" مشهود است. شهرداری‌ها اغلب منابع مالی را به گونه‌ای تخصیص می‌دهند که بتوانند تعداد زیادی پروژه را به صورت همزمان آغاز کنند، بدون آنکه توان مالی کافی برای تکمیل آن‌ها در یک دوره زمانی منطقی را داشته باشند (هاشمی فیض‌آبادی و همکاران، ۲۰۲۰). این پراکندگی منابع، نه تنها هزینه‌های سربار ناشی از توقف و شروع مجدد را افزایش می‌دهد، بلکه بازده اجتماعی سرمایه‌گذاری را نیز به شدت کاهش می‌دهد، زیرا پروژه تا زمان بهره‌برداری، هیچ منفعتی برای شهروندان تولید نمی‌کند. الگوی تخصیص باید بر اساس اولویت‌بندی مبتنی بر نتایج و ارزش‌آفرینی تنظیم شود. در شرایط مدیریت مالی محدود، شهرداری‌ها موظفند از مدل‌هایی

استفاده کنند که پروژه‌هایی با بالاترین ارزش فعلی خالص اجتماعی و کمترین ریسک را شناسایی و منابع را به صورت متمرکز به آن‌ها اختصاص دهند (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). این رویکرد نیازمند توانمندی تحلیل اقتصادی پروژه‌ها در بدنه کارشناسی شهرداری است که غالباً ضعیف ارزیابی می‌شود.

نقد اساسی بر الگوهای تخصیص در شهرداری‌های ایران، عدم تفکیک صحیح بین تخصیص برای هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری است. به دلیل فشار برای حفظ خدمات روزمره، سهم سرمایه‌گذاری اغلب به عنوان تنها متغیر قابل تعدیل در نظر گرفته می‌شود. این امر منجر به "سرمایه‌گذاری ناکافی" شده و فرسودگی زیرساخت‌های موجود را تسریع می‌بخشد، که در نهایت، هزینه‌های نگهداری آتی را به مراتب بالاتر می‌برد و کارایی بلندمدت را تضعیف می‌کند (پیش‌دار، ۲۰۲۵). الگوی تخصیص باید منعکس‌کننده ریسک‌پذیری باشد. پروژه‌های بزرگ زیرساختی (مانند مترو یا بزرگراه‌ها) نیازمند تأمین مالی پایدار و بلندمدت هستند. اگر تخصیص منابع برای این پروژه‌ها از منابع ناپایدار کوتاه‌مدت تأمین شود، این پروژه‌ها تبدیل به "پروژه‌های ناتمام با ریسک بالا" می‌شوند که منافع آتی شهر را گروگان می‌گیرند (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). الگوی صحیح نیازمند ایجاد سازوکارهای تأمین مالی هدفمند، مانند اوراق مشارکت شهری یا مشارکت عمومی-خصوصی، برای این دسته از پروژه‌ها است. علاوه بر این، تخصیص منابع باید منعکس‌کننده نیازهای مکانی عدالت باشد. در تخصیص منابع به پروژه‌های عمرانی مناطق مختلف شهری، باید توازن و عدالت مکانی حفظ شود. تخصیص منابع بر اساس تراکم جمعیت یا سطح توسعه‌یافتگی مناطق، می‌تواند کارایی اجتماعی تخصیص را افزایش دهد، اما اغلب این تخصیص‌ها تحت تأثیر لابی‌گری‌ها و فشارهای سیاسی مناطق پرنفوذ قرار می‌گیرد که این امر منجر به توزیع ناعادلانه و کاهش کلی کارایی تخصیص در سطح شهر می‌شود (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). در نهایت، کارایی الگوی تخصیص منابع به شدت وابسته به شفافیت در انتشار و توجیه تصمیمات تخصیص است. هنگامی که شهروندان و ذی‌نفعان از دلایل تخصیص منابع به یک پروژه خاص مطلع نیستند، اعتماد عمومی به مدیریت مالی کاهش یافته و حمایت لازم برای تأمین منابع آتی از طریق ابزارهای مالی جدید (مانند افزایش عوارض) از بین می‌رود (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). بنابراین، تغییر الگو از تصمیم‌گیری بسته به تخصیص شفاف و مبتنی بر شاخص، یک الزام مدیریتی است.

۶: راهبردهای ارتقای بهره‌وری پروژه‌های عمرانی در چارچوب مدیریت مالی شهری

ارتقای بهره‌وری پروژه‌های عمرانی شهری، هدف نهایی کارایی نظام برنامه‌ریزی و تخصیص منابع است. این امر نیازمند اتخاذ راهبردهایی است که هم بر بهینه‌سازی فرآیندهای اجرایی تمرکز کنند و هم تخصیص منابع مالی را هوشمند سازند. یک راهبرد کلیدی، پیاده‌سازی کامل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (PBB) است که در آن، هر تخصیص بودجه مستقیماً با یک خروجی قابل سنجش و هدف مشخص در پروژه‌های عمرانی گره بخورد (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). این امر مستلزم تعریف شاخص‌های کلیدی عملکرد (KPIs) واقع‌بینانه برای هر مرحله از چرخه عمر پروژه است. راهبرد دوم، تمرکز بر مدیریت چرخه عمر پروژه به جای تمرکز بر تخصیص سالانه است. به این معنا که تأمین مالی یک پروژه باید به صورت یک بسته سرمایه‌گذاری چندساله دیده شود که جریان نقدینگی مورد نیاز آن بر اساس پیشرفت فیزیکی واقعی تنظیم گردد، نه بر اساس فرآیندهای اداری بودجه‌ریزی سالانه (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). این رویکرد مستلزم انعطاف‌پذیری در فرآیند تخصیص مجدد منابع است تا در صورت تأخیر یا تغییر در اولویت‌ها، منابع به پروژه‌های آماده به اجرا تخصیص یابند.

بهره‌وری در اجرای پروژه‌ها به شدت تحت تأثیر نحوه مدیریت قراردادها و پیمانکاران است. راهبردهای مدیریتی باید به سمت مدل‌های قراردادی سوق یابند که ریسک را به شکل بهینه بین شهرداری و پیمانکار تقسیم کند، مانند قراردادهای قیمت ثابت تعدیل‌پذیر یا مدیریت پیمان (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). استفاده از مکانیزم‌های مناقصه باز و شفاف با تأکید بر سوابق

عملکردی پیمانکاران، می‌تواند از تحمیل هزینه‌های اضافی ناشی از انتخاب پیمانکاران کم‌تجربه یا فاقد صلاحیت فنی جلوگیری کند.

یکی دیگر از راهبردهای مؤثر، اتخاذ رویکرد "بهینه‌سازی سبد پروژه‌ها" است. شهرداری‌ها باید به طور دوره‌ای، سبد پروژه‌های عمرانی فعال خود را بازبینی کنند و پروژه‌هایی را که به دلایل مختلف (تغییر شرایط شهری، عدم دسترسی به زمین، توجیه اقتصادی از دست رفته) دیگر توجیه ندارند، متوقف کرده و منابع مالی و انسانی آن‌ها را به پروژه‌های با اولویت بالاتر منتقل نمایند (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹). این فرآیند سخت‌گیرانه انصراف از پروژه‌ها، نیازمند اراده سیاسی قوی و پشتوانه تحلیل مالی محکم است. ارتقاء بهره‌وری نیازمند استفاده از فناوری‌های نوین ساخت و ساز و مدیریت پروژه است. پذیرش روش‌هایی مانند مدل‌سازی اطلاعات ساخت (BIM) در پروژه‌های بزرگ شهری، می‌تواند هماهنگی بین رشته‌ای را بهبود بخشد، خطاهای طراحی را کاهش دهد و از اتلاف مواد و زمان جلوگیری کند. این اقدامات در نهایت منجر به کاهش هزینه‌های اجرایی و افزایش سرعت تکمیل پروژه می‌شود که همگی مؤلفه‌هایی از بهره‌وری مالی هستند (پیش‌دار، ۲۰۲۵). علاوه بر این، باید بین هزینه‌های نگهداری و هزینه‌های ساخت و ساز، توازن برقرار شود. شهرداری‌ها باید راهبردی را اتخاذ کنند که در تخصیص منابع، بودجه کافی برای نگهداری پیشگیرانه زیرساخت‌ها در نظر گرفته شود، نه صرفاً برای ساخت پروژه‌های جدید (هاشمی‌فیض‌آبادی و همکاران، ۲۰۲۰). نادیده گرفتن نگهداری، در بلندمدت باعث می‌شود که منابع مالی عظیم‌تری صرف بازسازی‌های اضطراری شود، که این بزرگترین اتلاف سرمایه عمومی در حوزه زیرساخت محسوب می‌شود.

راهبرد دیگر، برقراری ارتباط مؤثر بین تخصیص منابع و تأثیرات محیطی و اجتماعی پروژه‌ها است. پروژه‌هایی که رویکرد پایداری محیط زیست را در خود دارند (مانند استفاده از مصالح محلی، بهینه‌سازی مصرف انرژی)، در بلندمدت هزینه‌های عملیاتی کمتری خواهند داشت و از نظر اجتماعی نیز مطلوب‌تر خواهند بود. تخصیص منابع باید پروژه‌هایی را که این ملاحظات را در نظر می‌گیرند، از طریق تخصیص اعتبار تشویقی، ترجیح دهد (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). در نهایت، استفاده از سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی (GIS) در فرآیند تصمیم‌گیری تخصیص منابع برای پروژه‌های عمرانی ضروری است. این ابزارها به مدیران اجازه می‌دهند تا توزیع جغرافیایی خدمات و زیرساخت‌ها را به صورت بصری تحلیل کرده و منابع را به مناطقی اختصاص دهند که بیشترین نیاز را دارند و یا تخصیص‌های موجود بیشترین بازده مکانی را خواهند داشت (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). این راهبرد، تخصیص منابع را از سطح سلیقه‌ای به سطح مبتنی بر داده‌های فضایی و عملکردی ارتقا می‌دهد.

۷: نقش درآمدهای پایدار و مدیریت دارایی‌های شهری در افزایش کارایی تخصیص منابع

کارایی تخصیص منابع مالی در شهرداری‌ها تنها تابعی از نحوه مصرف بودجه نیست، بلکه به شدت به ثبات و پایداری منابع درآمدی وابسته است. اتکال بیش از حد به درآمدهای ناپایدار، شهرداری‌ها را در دام چرخه‌های اقتصادی می‌اندازد و مانع از برنامه‌ریزی بلندمدت برای پروژه‌های عمرانی می‌شود (هاشمی‌فیض‌آبادی و همکاران، ۲۰۲۰). بنابراین، نخستین و اساسی‌ترین راهکار برای افزایش کارایی تخصیص، توسعه و تقویت درآمدهای پایدار است. درآمدهای پایدار شهرداری‌ها باید بر پایه‌هایی استوار باشند که با رشد اقتصادی شهر همگام هستند، مانند اخذ سهم عادلانه از ارزش افزوده زمین ناشی از سرمایه‌گذاری‌های عمومی (نظیر ایجاد یک خط مترو یا پارک بزرگ) و همچنین بهبود فرآیندهای وصول عوارض محلی. درآمدهای مبتنی بر مالکیت و استفاده از خدمات شهری، به دلیل ارتباط مستقیم با ارزش اقتصادی دارایی‌ها، ثبات بیشتری نسبت به عوارض مبتنی بر فعالیت‌های ساخت و ساز دارند (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲).

ضعف در نظام‌های مالیاتی و عوارضی محلی در ایران، یکی از دلایلی است که شهرداری‌ها را به سمت درآمدهای غیرمستمر سوق می‌دهد. عدم شفافیت در نحوه محاسبه و وصول عوارض، همراه با مقاومت شهروندان در برابر افزایش عوارض، باعث می‌شود که نرخ وصول پایین باشد و شهرداری‌ها نتوانند پتانسیل کامل درآمدهای خود را محقق سازند (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). افزایش کارایی تخصیص منابع با اجرای سیستم‌های هوشمند وصول و استفاده از مدل‌های تشویقی برای پرداخت به موقع عوارض، ممکن می‌شود. مدیریت دارایی‌های شهری نقش محوری در تأمین منابع غیرمستقیم و افزایش کارایی دارد. دارایی‌های شهرداری شامل زمین‌ها، املاک، تجهیزات و زیرساخت‌ها است. بخش قابل توجهی از این دارایی‌ها می‌توانند از طریق اجاره‌دهی بهینه، فروش دارایی‌های مازاد غیرضروری، یا مشارکت در پروژه‌های سرمایه‌گذاری، درآمدزایی مولدی داشته باشند (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). ناکارآمدی در مدیریت این دارایی‌ها (مانند زمین‌های بلااستفاده یا املاک فرسوده) به معنای هدر رفتن پتانسیل منابع است.

بهبود بهره‌وری از طریق مدیریت دارایی‌ها باید شامل فرآیندهای دقیق ارزش‌گذاری باشد. بسیاری از شهرداری‌ها فاقد فهرست دقیق و به‌روز از ارزش اقتصادی دارایی‌های خود هستند، که این امر امکان برنامه‌ریزی برای آزادسازی سرمایه محبوس در این دارایی‌ها را محدود می‌کند (پیش‌دار، ۲۰۲۵). استفاده از سامانه‌های جامع مدیریت دارایی‌های شهری می‌تواند به مدیران کمک کند تا دارایی‌های مولد را شناسایی کرده و با برنامه‌ریزی صحیح، آن‌ها را به سمت کسب درآمد هدایت کنند. تخصیص منابع زمانی کارآمد است که منابع درآمدهای پایدار، به جای پوشش هزینه‌های جاری سنگین، به پروژه‌های عمرانی با بازده بالا هدایت شوند. اگر مدیریت دارایی‌ها بتواند درآمد کافی برای پوشش هزینه‌های ثابت اداری و نگهداری عمومی فراهم آورد، آنگاه منابع حاصل از عوارض و درآمدهای اصلی شهر می‌تواند مستقیماً برای سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای تخصیص یابد، که این یک جهش کیفی در کارایی تخصیص است (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹).

یکی از راهبردهای پیشرفته، استفاده از ابزارهای مالی مانند صندوق‌های توسعه شهری یا سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های درآمدزا است. شهرداری‌ها می‌توانند با استفاده از درآمدهای پایدار خود به عنوان وثیقه، منابع مالی لازم برای شروع پروژه‌های عمرانی بزرگ را از طریق استقراض یا جذب سرمایه خصوصی فراهم آورند. این امر نیازمند افزایش سطح اعتبار مالی شهرداری است که مستلزم شفافیت در عملکرد مالی و اثبات توانایی بازپرداخت بدهی‌ها است (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). در نهایت، نقش درآمدهای پایدار و مدیریت فعال دارایی‌ها، ایجاد یک بافر مالی برای شهرداری‌هاست. این بافر اجازه می‌دهد تا در شرایط رکود اقتصادی یا بروز بحران‌های پیش‌بینی نشده، برنامه‌ریزی تخصیص منابع برای پروژه‌های حیاتی عمرانی مختل نشود و کارایی نظام مالی در طول زمان حفظ گردد. این ثبات مالی، امکان تصمیم‌گیری‌های عقلانی‌تر و تخصیص‌های مبتنی بر تحلیل بلندمدت را فراهم می‌آورد.

نتیجه‌گیری و جمع‌بندی نهایی

تحلیل کارایی نظام برنامه‌ریزی و تخصیص منابع مالی در شهرداری‌ها، با تأکید بر بهینه‌سازی ساختار هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری پروژه‌های عمرانی، نشان داد که این نظام در شهرداری‌های ایران با چالش‌های ساختاری و عملکردی عمیقی دست به گریبان است که مانع از تحقق کامل پتانسیل توسعه شهری می‌شود. خلاصه‌ای از یافته‌های اصلی این مرور تحلیلی بر لزوم اصلاحات بنیادین در سه حوزه کلیدی تأکید می‌کند: انسجام برنامه‌ریزی، بهینه‌سازی ساختار هزینه‌ای و تقویت مکانیزم‌های تخصیص مبتنی بر عملکرد. یافته‌ها حاکی از آن است که فقدان ارتباط سیستمی و مستمر بین برنامه‌ریزی استراتژیک توسعه شهری و بودجه‌ریزی عملیاتی، منجر به تخصیص منابع در مسیرهایی می‌شود که فاقد همسویی کامل با اهداف بلندمدت شهر هستند.

(محمدي و همکاران، ۲۰۲۲؛ شيعه و عليزاده، ۲۰۲۰). اين گسستگی، به همراه وابستگی بيش از حد به درآمدهای غيرقابل پيش‌بینی، انعطاف‌پذیری مالی را کاهش داده و مدیران را به سمت اتخاذ الگوهای تخصیص واکنشی سوق می‌دهد، که در نتیجه آن، پروژه‌های عمرانی حیاتی به دليل کمبود نقدینگی در فازهای حساس، دچار توقف یا تأخیرهای طولانی مدت می‌شوند.

در زمینه ساختار هزینه‌ها، تمرکز شديد بر هزینه‌های جاری، به ویژه هزینه‌های پرسنلی و اداری، فضای محدودی برای سرمایه‌گذاری مولد باقی می‌گذارد (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹). عدم بهینه‌سازی این هزینه‌ها و مدیریت ناکارآمد دارایی‌های ثابت، باعث می‌شود که منابعی که باید صرف توسعه زیرساخت‌های جدید شوند، صرف جبران ناکارآمدی‌های عملیاتی و نگهداری‌های اضطراری گردند. لذا، اجرای راهکارهایی نظیر بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر مبنا در بخش‌های غیرمستقیم ضروری است.

تأثیر الگوی تخصیص منابع بر بهره‌وری پروژه‌های عمرانی محوری است. رویکردهای سنتی تخصیص افزایشی، مانع از توقف پروژه‌های با بازده پایین و تمرکز منابع بر پروژه‌های دارای اولویت استراتژیک می‌شود (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). برای ارتقای بهره‌وری، باید الگوهای تخصیص از معیار "تکمیل فعالیت" به معیار "تحقق نتیجه و ارزش اجتماعی" تغییر یابد و ابزارهای تحلیلی پیشرفته‌ای برای ارزیابی ارزش فعلی خالص اجتماعی پروژه‌ها به کار گرفته شود (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). برای رفع این معضلات، راهبردهای متعددی پیشنهاد می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها، توسعه درآمد پایدار از طریق بهبود نظام وصول عوارض و فعال‌سازی پتانسیل درآمدهای حاصل از مدیریت دارایی‌های شهری است (هاشمی‌فیض‌آبادی و همکاران، ۲۰۲۰). پایداری درآمدی، بنیان لازم برای برنامه‌ریزی بلندمدت و تخصیص منابع بر اساس اصول کارایی و اثربخشی را فراهم می‌آورد و شهرداری را از فشار تأمین مالی کوتاه‌مدت رها می‌سازد (پیش‌دار، ۲۰۲۵). در جمع‌بندی نهایی، بهبود کارایی نظام مالی شهرداری‌ها نیازمند یک رویکرد سیستمی است که شفافیت را در تمام مراحل برنامه‌ریزی، تخصیص و نظارت ترویج دهد. این تحول باید با تمرکز بر تعریف شاخص‌های عملکردی واضح، مدیریت فعال ریسک‌های مالی، و سرمایه‌گذاری هوشمندانه در زیرساخت‌هایی که بیشترین بازده اجتماعی و اقتصادی را برای شهر به همراه دارند، دنبال شود تا شهرداری‌ها بتوانند به طور مؤثرتری به نیازهای رو به رشد شهروندان پاسخ دهند.

منابع

- هاشمی‌فیض‌آبادی، سیدمهدی، فیض‌آبادی، اکرم. (۲۰۲۰). مشکلات و پیشنهادات برای درآمد پایدار شهری با نگاه اقتصاد مقاومتی. مطالعات طراحی شهری و پژوهش‌های شهری، ۱۲(۳)، ۳۱-۴۴.
- پیش‌دار. (۲۰۲۵). مدیریت بهره‌وری املاک و دارایی‌های شهری، کلید افزایش درآمد پایدار شهرداری. پژوهشهای جدید در مدیریت و حسابداری، ۹۷(۱۱)، ۱۷۵-۱۸۰.
- عبدالله‌زاده‌جمال‌آبادی، امیرحسین، تقوایی. (۲۰۲۴). تبیین و محاسبه سهم انواع عوارض کسب‌وکار در ساخت مسکن؛ موردپژوهشی: پروانه‌های شهرسازی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲. اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۲۰(۵)، ۶۴-۸۰.
- محمدی، اشرف، غلامی، حاجیان. (۲۰۲۲). بررسی راهکارهای تأمین مالی پروژه در شهرداری شازند. مدیریت، حسابداری و اقتصاد، ۲۳(۶)، ۴۱-۴۸.
- سیف، اله مراد، نادری خورشیدی، صادقی مال امیری، منصور، رئیسی، محبت. (۲۰۱۵). طراحی و تبیین نظام مدیریت مالیات محلی با رویکرد اسلامی (شهرداری تهران). مدیریت اسلامی، ۲۲(۲)، ۱۵۱-۱۸۳.
- نوایین، خدیجه. (۲۰۱۲). طراحی نظام مالیات بر درآمد املاک به کمک شهرداری‌ها. اقتصاد شهر، ۱۶(۴)، ۹۰-۹۷.
- اکبری نعمت اله، مودن جمشیدی سیده هما. (۲۰۱۱). تحلیل تأثیر هدفمند کردن یارانه‌ها بر درآمد و هزینه کلان شهرها (تشخیص فرآیندها و تأثیرات بعد از اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها؛ مطالعه موردی کلان شهر اصفهان).

- قسیمی, صلاح الدین, صیدی, سیروان, تکیه خواه, جاهده. (۲۰۲۳). ایجاد درآمدهای جدید و پایدار برای شهرداری‌ها (مطالعه موردی: شهرداری سنندج). فصلنامه مدیریت راهبردی در سیستم‌های صنعتی (مدیریت صنعتی سابق), ۱۸(۶۴), ۲۳-۳۵.
- شیعه, اسماعیل, علیزاده. (۲۰۲۰). راهکارهای تامین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌های کشور. کنفرانس بین‌المللی مطالعات بین‌رشته‌ای در مدیریت و مهندسی, ۲(۲), ۳۰۹-۳۱۰.
- مالکی‌پور, شریف‌زادگان. (۲۰۲۰). سنجش هزینه مبادله نهاد برنامه‌ریزی شهری, مورد پژوهشی طرح تفصیلی شهر اصفهان. اقتصاد شهری, ۱۵(۱), ۶۵-۸۰.
- خمر, غلامعلی, جوادیان. (۲۰۱۶). پیش‌بینی میزان درآمد حاصل از دریافت عوارض شهری شهرداری‌ها با استفاده از مدل شبکه عصبی (مطالعه موردی: شهر زابل). فصلنامه علمی و پژوهشی پژوهش و برنامه‌ریزی شهری, ۶(۲۳), ۲۱-۳۴.
- معروفی‌نقدهی, فخرالدین, امامی. (۲۰۱۷). ارائه مدل برنامه‌ریزی استراتژیک شهرداریها (مورد مطالعه شهرداری ملایر سال ۱۴۰۰-۱۳۹۶). آمایش محیط, ۱۰(۳۸), ۱۱۹-۱۴۴.
- سهرابی, صفری, آرزو. (۲۰۱۹). شناسایی و رتبه‌بندی مهم‌ترین روش‌های تأمین درآمدی پایدار شهرداری با استفاده از فنون MCDM (مطالعه موردی: شهرداری همدان). اقتصاد شهری, ۴(۲), ۹۱-۱۱۰.
- معطوفی, علی‌رضا. (۲۰۱۷). شناسایی و اولویت‌بندی روش‌های درآمد پایدار در شهرداری‌گران با استفاده از روش AHP. مدیریت شهری نوین, ۵(۱۸), ۱۱۷-۱۴۲.
- تفضلی‌علیرضا, دالمن‌پور محمد, امامی‌میبدی علی, رحیم‌زاده اشکان. (۲۰۲۳). ارزیابی روش‌های تأمین مالی در شهرداری‌ها و معرفی روش مناسب.