

به نام خدا

خلق و جذب ارزش در توسعه شهری

رویکردی نوین به تأمین مالی زیرساخت‌ها و درآمدهای پایدار شهرداری‌ها

مولفان :

دکتر عباس رشیدی

جواد مهرابی کوشکی

محسن محمدیان

مریم دژکام

انتشارات ارسطو

(سازمان چاپ و نشر ایران - ۱۴۰۵)

نسخه الکترونیکی این اثر در سایت سازمان چاپ و نشر ایران و اپلیکیشن کتاب رسان موجود می باشد

Chaponashr.ir



سرشناسه : رشیدی ، عباس ، ۱۳۶۵
 عنوان و نام پدیدآورندگان: خلق و جذب ارزش در توسعه شهری رویکردی نوین به تأمین مالی
 زیرساخت‌ها و درآمدهای پایدار شهرداری‌ها/ مولفان: عباس رشیدی ، جواد مهربابی کوشکی
 محسن محمدیان ، مریم دژکام
 مشخصات نشر : انتشارات ارسطو (سازمان چاپ و نشر ایران)، ۱۴۰۵.
 مشخصات ظاهری : ۱۹۵ ص.
 شابک : ۷-۵۸۰-۱۲۹-۶۲۲-۹۷۸
 شناسه افزوده : مهربابی کوشکی ، جواد ، ۱۳۶۲
 شناسه افزوده : محمدیان ، محسن ، ۱۳۵۴
 شناسه افزوده : دژکام ، مریم ، ۱۳۵۱
 وضعیت فهرست نویسی : فیا
 یادداشت : کتابنامه.
 موضوع : خلق و جذب ارزش در توسعه شهری
 رده بندی کنگره : TP ۹۸۳
 رده بندی دیویی : ۶۶۸/۵۵
 شماره کتابشناسی ملی : ۶۴۹۸۲۱
 اطلاعات رکورد کتابشناسی : فیا

نام کتاب : خلق و جذب ارزش در توسعه شهری رویکردی نوین به تأمین مالی زیرساخت‌ها و

درآمدهای پایدار شهرداری‌ها

مولفان: عباس رشیدی - جواد مهربابی کوشکی - محسن محمدیان - مریم دژکام

ناشر : انتشارات ارسطو (سازمان چاپ و نشر ایران)

صفحه آرای، تنظیم و طرح جلد: الهام غفاری

تیراژ: ۱۰۰۰ جلد

نوبت چاپ: اول - ۱۴۰۵

چاپ: زبرجد

قیمت: ۳۳۰۰۰۰ تومان

فروش نسخه الکترونیکی - کتاب رسان :

<https://chaponashr.ir/ketabresan>

شابک : ۷-۵۸۰-۱۲۹-۶۲۲-۹۷۸

تلفن مرکز پخش : ۰۹۱۲۰۲۳۹۲۵۵

www.chaponashr.ir



تقدیم به...

به استادان و اندیشمندانی که با دانش، بینش و نگاه نقادانه خود، چراغ راه آموختن و اندیشیدن را روشن نگه داشته‌اند.

و به همه کسانی که باور دارند شهر، فراتر از کالبد و زیرساخت، بستری برای شکوفایی انسان، تحقق عدالت و ساختن آینده‌ای بهتر است؛ آنان که می‌کوشند ارزش‌های نهفته در شهر را به فرصتی برای توسعه پایدار و بهبود کیفیت زندگی شهروندان تبدیل کنند.

باشد که این اثر، گامی کوچک در مسیر ساختن شهرهایی آبادتر، عادلانه‌تر و شایسته‌تر برای نسل‌های امروز و فردا باشد.

شهر فقط هزینه‌ای برای اداره کردن نیست؛ ظرفیتی برای خلق ارزش، تأمین آینده و ارتقای کیفیت زندگی است.

فهرست

پیشگفتار.....	۱۳
مقدمه نویسنده.....	۱۷
فصل اول: تحول در تأمین مالی شهرداری‌ها و ظهور رویکرد خلق ارزش.....	۲۳
مقدمه.....	۲۳
تحول در الگوی تأمین مالی شهرداری‌ها و محدودیت‌های رویکرد سنتی.....	۲۴
گذار از درآمدزایی به خلق و جذب ارزش.....	۲۶
ارزش شهری، سرمایه‌گذاری عمومی و نقش زمین و زیرساخت.....	۲۸
تجربه‌های بین‌المللی و جایگاه تأمین مالی مبتنی بر ارزش در مالیه شهری نوین.....	۳۰
الزامات گذار به مدیریت ارزش و ملاحظات اجرایی.....	۳۲
جمع‌بندی فصل.....	۳۴
فصل دوم: زمین و دارایی‌های شهری؛ موتور خلق ارزش.....	۳۷
مقدمه.....	۳۷
زمین به‌عنوان دارایی اقتصادی و سرمایه راهبردی شهر.....	۳۸
عوامل شکل‌دهنده به ارزش زمین؛ از موقعیت مکانی تا سرمایه‌گذاری عمومی و برنامه‌ریزی شهری.....	۴۰
از فروش املاک به مدیریت راهبردی پرتفوی دارایی‌های شهری.....	۴۳
ارزش‌گذاری زمین و انتخاب الگوی مناسب بهره‌برداری.....	۴۵
زمین، حمل‌ونقل عمومی و بازآفرینی شهری؛ دو عرصه مهم خلق ارزش.....	۴۷
داده، فناوری و چارچوب اجرایی مدیریت ارزش زمین در شهرداری‌های ایران.....	۴۹
جمع‌بندی فصل.....	۵۱
فصل سوم: از خلق ارزش تا جذب ارزش؛ مبانی و سازوکارها.....	۵۳
مقدمه.....	۵۳

مفهوم خلق ارزش و تمایز میان ارزش اقتصادی، ارزش عمومی و درآمد	۵۴
منشأ افزایش ارزش زمین و ضرورت شناسایی و اندازه‌گیری آن	۵۶
مفهوم جذب ارزش و جایگاه آن در نظام تأمین مالی شهری	۵۸
چرخه یکپارچه خلق ارزش، جذب ارزش و سرمایه‌گذاری مجدد	۶۰
عدالت، مشارکت بخش خصوصی و الزامات حکمرانی در جذب ارزش	۶۲
الگوی مفهومی کتاب و دلالت‌های آن برای شهرداری‌های ایران	۶۴
جمع‌بندی فصل	۶۷
فصل چهارم: ابزارهای نوین جذب ارزش زمین و توسعه شهری	۶۹
مقدمه	۶۹
مبانی اقتصادی و خانواده‌های اصلی ابزارهای جذب ارزش	۷۰
عوارض زیرساختی و تعهدات توسعه‌دهندگان	۷۲
حقوق توسعه، ارزش تراکم و سازوکارهای تشویقی	۷۵
تعدیل و تجمیع زمین و مدیریت راهبردی اراضی عمومی	۷۸
کاربرد ابزارهای جذب ارزش در حمل‌ونقل، بازآفرینی و توسعه شهری	۸۱
انتخاب ابزار مناسب، مدیریت ریسک و چارچوب بومی برای شهرداری‌های ایران	۸۳
جمع‌بندی فصل	۸۷
فصل پنجم: تأمین مالی زیرساخت‌ها از محل ارزش آینده	۸۹
مقدمه	۸۹
منطق اقتصادی تأمین مالی مبتنی بر ارزش آینده	۹۰
پیوند زیرساخت، زمین و توسعه اقتصادی شهری	۹۲
ابزارها و ساختارهای تأمین مالی مبتنی بر ارزش آینده	۹۵
طراحی مدل مالی، سناریونویسی و مدیریت ریسک	۹۷

عدالت فضایی، مسکن مقرون به صرفه و حکمرانی ارزش آینده	۱۰۰
الگوی عملیاتی تأمین مالی مبتنی بر ارزش برای شهرداری‌ها	۱۰۲
جمع‌بندی فصل	۱۰۴
فصل ششم: مدیریت مالی و اقتصادی دارایی‌های شهری	۱۰۷
مقدمه	۱۰۷
دارایی شهری، ارزش اقتصادی و مدیریت راهبردی پرتفوی	۱۰۸
راهبردهای بهره‌برداری از دارایی و تبدیل سرمایه موجود به ارزش اقتصادی	۱۱۱
مدیریت دارایی، تأمین مالی و خلق و جذب ارزش شهری	۱۱۵
داده، فناوری و حکمرانی حرفه‌ای دارایی‌های شهری	۱۱۷
از مدیریت دارایی به مدیریت ثروت شهری: جمع‌بندی و الزامات اجرایی	۱۱۹
جمع‌بندی فصل	۱۲۱
فصل هفتم: اقتصاد دیجیتال و شهرهای هوشمند: منابع درآمدی جدید	۱۲۵
مقدمه	۱۲۵
اقتصاد دیجیتال شهری و تحول در منطق تأمین مالی	۱۲۶
فناوری به عنوان سرمایه مولد	۱۲۸
تجاری‌سازی داده‌های شهری؛ از دارایی اطلاعاتی تا ارزش اقتصادی	۱۲۹
مفهوم داده شهری و ظرفیت اقتصادی آن	۱۲۹
مفهوم تجاری‌سازی داده‌های شهری	۱۳۰
الگوهای درآمدزایی از داده	۱۳۱
چارچوب اقتصادی ارزش‌گذاری داده	۱۳۲
حریم خصوصی، امنیت و اعتماد عمومی	۱۳۳
پلتفرم‌های خدمات شهری هوشمند و مدل‌های درآمدی	۱۳۴

۱۳۴	پلتفرم شهری چیست؟
۱۳۵	مدل نخست: کارمزد ارائه یا تسهیل خدمت
۱۳۶	مدل دوم: قرارداد بهره‌برداری و مشارکت با بخش خصوصی
۱۳۶	مدل سوم: اشتراک خدمات تخصصی
۱۳۷	مدل چهارم: تبلیغات و حمایت مالی تجاری
۱۳۷	مدل پنجم: توسعه اکوسیستم کسب‌وکارهای شهری
۱۳۸	چگونه مدل درآمدی مناسب انتخاب شود؟
۱۳۸	اینترنت اشیاء و بهینه‌سازی هزینه‌های شهری
۱۳۸	اینترنت اشیاء در مدیریت شهری
۱۳۹	مدیریت هوشمند انرژی در ساختمان‌ها و تأسیسات شهری
۱۴۰	آبیاری هوشمند و مدیریت منابع آب
۱۴۰	مدیریت هوشمند پسماند
۱۴۱	نگهداری پیش‌بینانه زیرساخت‌ها
۱۴۲	پارکینگ هوشمند و مدیریت تقاضای سفر
۱۴۲	تبدیل صرفه‌جویی فناورانه به منفعت مالی قابل سنجش
۱۴۴	حکمرانی داده و زیرساخت نهادی اقتصاد دیجیتال شهری
۱۴۵	الگوی اجرایی پیشنهادی برای شهرداری‌های ایران
۱۴۷	فرصت‌های قابل بررسی در اصفهان
۱۴۹	ریسک‌های اقتصادی و مالی تحول دیجیتال
۱۵۰	چارچوب سنجش عملکرد اقتصاد دیجیتال شهری
۱۵۱	نقشه راه حرکت به سوی شهرداری ارزش‌آفرین دیجیتال
۱۵۳	جمع‌بندی فصل هفتم

فصل هشتم: چشم‌انداز آینده؛ شهرهای تاب‌آور و پایدار	۱۵۷
مقدمه	۱۵۷
از تأمین مالی شهری به سرمایه‌گذاری برای آینده	۱۵۷
مفهوم شهر تاب‌آور و جایگاه آن در مدیریت مالی شهری	۱۵۸
تأمین مالی سبز و تحول در تخصیص منابع شهری	۱۵۹
ابزارهای اصلی تأمین مالی سبز	۱۶۱
تفاوت تأمین مالی و تأمین منابع	۱۶۲
پروژه‌های سازگار با اقلیم؛ از هزینه پیشگیری تا خلق ارزش شهری	۱۶۳
تلفیق توسعه اقتصادی، عدالت اجتماعی و محیط زیست	۱۶۵
پیوند تأمین مالی سبز با خلق و جذب ارزش شهری	۱۶۷
حکمرانی مالی و پاسخ‌گویی در پروژه‌های پایدار	۱۶۸
نقشه راه شهرداری‌های آینده	۱۷۰
مرحله نخست: شناخت وضعیت و ایجاد خط مبنا	۱۷۰
مرحله دوم: تدوین چارچوب مالی و معیارهای پایداری	۱۷۱
مرحله سوم: اجرای پروژه‌های آزمایشی و یادگیری نهادی	۱۷۱
مرحله چهارم: توسعه ابزارهای تأمین مالی و جذب سرمایه	۱۷۲
مرحله پنجم: نهادینه‌سازی، پایش و سرمایه‌گذاری مجدد	۱۷۲
نقشه راه کاربردی برای شهرداری‌های ایران	۱۷۳
شاخص‌های ارزیابی موفقیت شهرهای پایدار و تاب‌آور	۱۷۵
چالش‌ها و ریسک‌های گذار به مالیه پایدار	۱۷۷
چشم‌انداز آینده: از شهرداری هزینه‌محور به مدیریت‌گر ارزش عمومی	۱۷۹
جمع‌بندی فصل	۱۸۰

سخن پایانی ۱۸۴

از خلق ارزش تا ساختن آینده‌ای پایدار ۱۸۴

منابع ۱۸۷

پیشگفتار

بازاندیشی در تأمین مالی شهری؛ از درآمدزایی تا خلق ارزش

شهرها در جهان امروز، بیش از هر زمان دیگری، با نیازهای فزاینده‌ای در حوزه توسعه زیرساخت‌ها، ارتقای کیفیت خدمات عمومی، نوسازی بافت‌های شهری، توسعه حمل‌ونقل، حفاظت از محیط‌زیست و پاسخ‌گویی به انتظارات روزافزون شهروندان مواجه‌اند. تحقق این نیازها مستلزم دسترسی به منابع مالی پایدار، مدیریت هوشمندانه دارایی‌ها و اتخاذ رویکردهایی نوین در برنامه‌ریزی و اداره امور شهری است. در چنین شرایطی، تأمین مالی شهرداری‌ها دیگر صرفاً مسئله‌ای حسابداری یا محدود به افزایش درآمدهای سالانه نیست؛ بلکه به یکی از ارکان اصلی حکمرانی شهری، توسعه اقتصادی و تحقق عدالت اجتماعی تبدیل شده است.

یکی از چالش‌های اساسی مدیریت شهری، وابستگی به منابع درآمدی ناپایدار و مقطعی است؛ منابعی که ممکن است در کوتاه‌مدت بخشی از نیازهای مالی شهر را تأمین کنند، اما در بلندمدت، به‌ویژه در صورت اتکای بیش از حد به آن‌ها، زمینه بروز نوسانات مالی، کاهش قابلیت برنامه‌ریزی و شکل‌گیری تعارض میان منافع کوتاه‌مدت و اهداف بلندمدت توسعه شهری را فراهم می‌آورند. اتکای مداوم به فروش دارایی‌ها، تغییر کاربری‌ها یا منابعی که استمرار و قابلیت پیش‌بینی محدودی دارند، نمی‌تواند به‌تنهایی پاسخ‌گوی نیازهای پیچیده و رو به رشد شهرها باشد. از این‌رو، بازنگری در مبانی تأمین مالی شهری و حرکت به سوی الگوهایی که بر ظرفیت‌های واقعی اقتصاد شهر تکیه دارند، ضرورتی انکارناپذیر است.

در این میان، رویکرد «خلق و جذب ارزش» افق تازه‌ای پیش روی مدیریت مالی شهری می‌گشاید. بر اساس این رویکرد، شهر تنها مجموعه‌ای از هزینه‌ها، پروژه‌ها و تعهدات مالی نیست؛ بلکه بستری برای تولید ارزش اقتصادی، اجتماعی و فضایی است. توسعه شبکه‌های حمل‌ونقل، احداث زیرساخت‌های عمومی، بهبود دسترسی به خدمات، بازآفرینی فضاهای شهری، ارتقای کیفیت محیط و مدیریت اثربخش دارایی‌های عمومی می‌توانند به افزایش ارزش زمین، املاک و فعالیت‌های اقتصادی پیرامون خود منجر شوند. پرسش کلیدی آن است که چگونه می‌توان این

ارزش ایجادشده را شناسایی و اندازه‌گیری کرد و از طریق سازوکارهایی شفاف، کارآمد و منصفانه، بخشی از آن را برای تأمین مالی زیرساخت‌ها و خدمات عمومی به کار گرفت.

اهمیت این رویکرد در آن است که میان سرمایه‌گذاری عمومی و منافع حاصل از آن پیوندی روشن برقرار می‌کند. هنگامی که سرمایه‌گذاری شهری موجب افزایش ارزش اقتصادی یک محدوده می‌شود، امکان بررسی سازوکارهایی فراهم می‌آید که از طریق آن‌ها بخشی از این ارزش، متناسب با اصول حقوقی و ملاحظات عدالت اجتماعی، به چرخه تأمین مالی عمومی بازگردد. در چنین الگویی، منابع حاصل می‌توانند برای توسعه زیرساخت‌های جدید، نگهداری دارایی‌های موجود، بهبود خدمات عمومی و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان مورد استفاده قرار گیرند. به این ترتیب، چرخه‌ای شکل می‌گیرد که در آن خلق ارزش، شناسایی و اندازه‌گیری آن، جذب بخشی از ارزش ایجادشده و سرمایه‌گذاری مجدد، زمینه خلق ارزش‌های تازه را فراهم می‌آورد.

با این حال، خلق و جذب ارزش را نباید صرفاً به افزایش قیمت زمین یا بهره‌گیری از ابزارهای مالی محدود کرد. ارزش شهری ابعاد متنوعی دارد و تنها زمانی می‌تواند مبنای سیاست‌گذاری پایدار قرار گیرد که آثار اقتصادی آن در کنار پیامدهای اجتماعی، زیست‌محیطی و فضایی مورد توجه باشد. همچنین، جذب ارزش بدون شفافیت نهادی، نظام اطلاعاتی قابل اتکا، چارچوب حقوقی روشن و سازوکارهای پاسخ‌گویی ممکن است به توزیع ناعادلانه منافع، افزایش فشار بر گروه‌های آسیب‌پذیر یا تضعیف اعتماد عمومی منجر شود. بنابراین، موفقیت این رویکرد به همان اندازه که به انتخاب ابزارهای مناسب مالی وابسته است، به کیفیت حکمرانی شهری و رعایت منافع عمومی نیز بستگی دارد.

تحولات فناوری و گسترش اقتصاد دیجیتال نیز فرصت‌های تازه‌ای برای بازتعریف مدیریت دارایی‌ها و تأمین مالی شهری ایجاد کرده‌اند. سامانه‌های اطلاعات جغرافیایی، پایگاه‌های داده یکپارچه، ابزارهای تحلیل اقتصادی و فناوری‌های هوشمند می‌توانند به شناسایی ظرفیت‌های مغفول‌مانده شهر، ارزیابی دقیق‌تر دارایی‌ها، سنجش آثار سرمایه‌گذاری‌ها و افزایش شفافیت تصمیم‌گیری کمک کنند. با وجود این، فناوری به‌تنهایی راه‌حل نیست؛ ارزش واقعی آن زمانی

آشکار می‌شود که در خدمت تصمیم‌گیری مسئولانه، افزایش بهره‌وری منابع عمومی و بهبود کیفیت خدمات شهری قرار گیرد.

کتاب حاضر با هدف تبیین ابعاد نظری و کاربردی این رویکرد تدوین شده است. تلاش شده است تا در کنار بررسی مبانی اقتصادی و مالی خلق و جذب ارزش، موضوعاتی همچون نقش زمین و دارایی‌های شهری، ابزارهای نوین تأمین مالی، تأمین مالی زیرساخت‌ها بر پایه ارزش آینده، مدیریت اقتصادی دارایی‌ها، ظرفیت‌های شهر هوشمند، الزامات حکمرانی و ضرورت طراحی الگوهای متناسب با شرایط بومی مورد توجه قرار گیرند. همچنین، توجه به تجربه‌های بین‌المللی و بررسی امکان انطباق آن‌ها با ساختار نهادی، حقوقی و اقتصادی شهرهای ایران، بخشی از مسیر مورد نظر این اثر است.

بدیهی است که انتقال تجربه‌های جهانی به محیط‌های محلی، مستلزم شناخت تفاوت‌های نهادی، اقتصادی و اجتماعی است. از این رو، هدف این کتاب ارائه نسخه‌ای یکسان برای همه شهرها نیست؛ بلکه فراهم کردن چارچوبی تحلیلی برای شناخت ظرفیت‌ها، ارزیابی گزینه‌ها و طراحی راهکارهایی است که بتوانند با نیازها و محدودیت‌های شهرداری‌های ایران سازگار شوند. در این مسیر، توجه به پایداری مالی، حفظ دارایی‌های عمومی، عدالت در توزیع منافع، شفافیت در تصمیم‌گیری و مشارکت ذی‌نفعان، اصولی بنیادین به شمار می‌روند.

امید است این اثر بتواند به توسعه ادبیات تأمین مالی شهری و تقویت گفت‌وگو میان مدیران شهری، سیاست‌گذاران، پژوهشگران، برنامه‌ریزان و متخصصان اقتصاد و مالیه عمومی کمک کند؛ گفت‌وگویی که محور آن، عبور از نگاه کوتاه‌مدت به درآمد و حرکت به سوی مدیریت راهبردی ارزش‌های شهری باشد.

در نهایت، آینده مالی شهرها نه تنها به میزان منابعی که در اختیار دارند، بلکه به توانایی آن‌ها در شناخت ظرفیت‌ها، خلق ارزش، بهره‌گیری مسئولانه از منافع حاصل و بازگرداندن این منافع به چرخه توسعه وابسته است. شهر پایدار شهری است که ارزش‌های امروز خود را به زیرساخت‌ها، فرصت‌ها و کیفیت زندگی بهتر برای نسل‌های آینده تبدیل کند؛ و این همان افقی است که رویکرد خلق و جذب ارزش می‌کوشد راه رسیدن به آن را روشن‌تر سازد.