وزارت کشور
سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
انتشارات

سری منابع آموزشی شهرداری‌ها
۷۴

# مروری بر روش‌های تامین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری

تهیه و تنظیم:
معاونت آموزشی
پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی
سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور


بسم الله الرحمن الرحيم

# مروری بر روش‌های تامین مالی
# و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری


**نویسنده:**

**حمید یاری**



وزارت کشور

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

شهرداری سقز

مرکز مطالعات تکنولوژی

گروه مالی وسرمایه‌گذاری

سری منابع آموزشی شهرداری‌ها

سرشناسه :یاری، حمید، ۱۳۶۰ -
عنوان و نام پدیدآور : مروری بر روش های تامین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری/نویسنده حمید یاری؛ تهیه و تنظیم معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی؛ مجری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، گروه مالی و سرمایه‌گذاری، شهرداری سقز
مشخصات نشر : تهران: راه‌دان: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، انتشارات، ۱۳۹۰
مشخصات ظاهری : ۳۰۵ ص.: جدول، نمودار فروست :مجموعه منابع آموزشی شهرداری‌ها.
شابک :۲-۷۶-۵۹۵۰-۶۰۰-۹۷۸ وضعیت فهرست نویسی :فیپا
موضوع :شهرداری -- ایران -- امور مالی موضوع :شهرداری -- ایران -- درآمد
شناسه افزوده :سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور. پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی. معاونت آموزشی
شناسه افزوده :دانشگاه صنعتی شریف. مرکز مطالعات تکنولوژی. گروه مدیریت مالی و سرمایه‌گذاری
شناسه افزوده :شهرداری سقز شناسه افزوده :سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور. انتشارات
رده بندی کنگره :۱۳۹۰ ۲ی ۹الف/HJ۹۷۷۹ رده بندی دیویی :۶۵۷/۸۳۵۰۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی :۲۵۹۳۳۵۵

**عنوان: مروری بر روش های تامین مالی وسرمایه‌گذاری در پروژه های شهری**
**ناشر:** راه دان، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
**تهیه و تنظیم:** معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی با همکاری دفتر سرمایه‌گذاری و طرح‌های اقتصادی
**مجری:** شهرداری سقز – مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف گروه مالی و سرمایه گذاری
**مدیر پروژه:** حسین رجب صلاحی، محمدرضا بهاروند، عثمان رحیمی
**ناظر پروژه:** جواد نیکنام، جعفر ژیلایی اقدم، غلامرضا غفاری
**نویسنده:** حمید یاری
**شمارگان:** ۳۰۰۰ نسخه **نوبت چاپ:** اول
**تاریخ چاپ:** زمستان ۱۳۹۰ **قیمت:** ۷۵۰۰ ریال
**شابک:** ۲-۷۶-۵۹۵۰-۶۰۰-۹۷۸
**نظارت چاپ:** عقیق ۴-۸۸۹۳۲۴۰۳

حق چاپ و نشر برای انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور محفوظ است

## پیشگفتار

گسترش شهرنشینی و مسائل و مشکلات خاص زندگی شهری، بیش از پیش ضرورت توجه همه جانبه به راهبردهای سودمند برای بهینه سازی زندگی ساکنان شهرها را لازم ساخته است . در میان عوامل تاثیرگذار در شهرها مانند محیط زیست شهری، حمل و نقل شهری، ایمنی شهری و برنامه ریزی شهری، یک عامل بسیار مهم که تاثیر فزاینده و تعیین‌کننده‌ای بر دیگر عوامل سازنده زندگی شهری دارد، مدیریت شهری است . هر فعالیت اجتماعی بدون وجود مدیریت سازمان یافته که اهداف و ابزارهای رسیدن به آنها را مشخص کند و فعالیت‌ها را هماهنگ سازد - از هم می‌پاشد و به بی نظمی می‌گراید . شهرها نیز که پیچیده‌ترین و متنوع‌ترین جلوه‌های زندگی اجتماعی بشری را در خود دارند بدون وجود نظام مدیریت شهری که ضمن انجام برنامه ریزی‌های لازم برای رشد و توسعه آینده شهر به مقابله با مسائل و مشکلات کنونی آنها بپردازد بی سامان می‌گردند .

در نظریه‌های جدید مدیریت، به بالاترین سازمان از نظر کیفیت، سازمان متعالی می‌گویند . یک سازمان زمانی متعالی است که تمام اعضا به ماهیت ذاتی و درونی روابط خود اهمیت دهند، بدین معنا که هر فردی برای کارآیی بیشتر از هیچ کوششی دریغ نورزد . بر خلاف یک رابطه متقابل خشک و رسمی که در آن طرفین به چگونگی تقسیم منافع علاقمندی نشان می‌دهند، اعضاء یک سازمان متعالی و برتر بیشتر مایل اند بدانند چگونه هر یک از آنان می‌توانند نفع بیشتری به سازمان ارائه دهند، افزون بر این، تمامی اعضا سازمان به این موضوع علاقمندند که چگونه می‌توانند برای افراد خارج از سازمان نیز مثمر ثمر باشند .

نظام مدیریت شهری نیز می‌باید به جایگاه متعالی خود برای خدمات رسانی بهتر به منظور رضایتمندی هر چه بیشتر شهروندان کشور دست یابد . مهمترین راه برای رسیدن به این هدف برای نظام مدیریت شهری دست یابی به جریان دانش و اطلاعات بهتر در جهت اخذ تصمیم مناسب و کاهش خطاها در تصمیم گیری و اجرا می‌باشد . داشتن دانش و اطلاعات از عدم قطعیت در روند تصمیم گیری‌ها می‌کاهد . مهمترین ابزار دست یابی به اطلاعات در جهان امروز متون نوشتاری یا الکترونیک می‌باشد که اگر حاصل تلفیق علم و عمل باشند تاثیرگذاری آن به مراتب بر مخاطبین بیشتر خواهد بود . به منظور انتشار دست آوردهای جدید علمی و عملی در زمینه‌های مختلف مدیریت شهری پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با همکاری شهرداری سقز اقدام به انتشار کتب آموزشی ای با عناوین زیر نموده است تا گامی هر چند کوچک در ارتقاء سطح علمی

شهرداری‌ها کشور برداشته شده باشد .
۱. مقررات شهرسازی مرتبط با شهرداری‌ها .
۲. حسابرسی در شهرداری .
۳. کمیسیون‌های شهرداری .
۴. قوانین و مقررات ساخت و ساز و نظارت اصولی بر آنها .
۵. پسماند چالش یا فرصت .
۶. اوقات فراغت در ایران .
۷. مبانی سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری و تجارب شهرداری‌های کشور .

کتاب حاضر با عنوان مبانی سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری و تجارب شهرداری‌های کشور در چهار فصل تهیه شده است . فصول این کتاب عبارتند از: فصل اول: مبانی نظری تامین مالی شهرداری‌ها و مالیه شهرداری، فصل دوم: نگاهی به تاریخچه سرمایه گذاری در شهرهای ایران، فصل سوم: طراحی و پیاده سازی روش‌های جذب سرمایه بخش خصوصی جهت استفاده در پروژه‌های عمومی کشور و فصل چهارم: مطالعات موردی .

در پایان از همکاری صمیمانه آقایان حسین رجب صلاحی معاون آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، محمدرضا بهاروند مدیرکل دفتر سرمایه‌گذاری و طرح‌های اقتصادی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، جواد نیکنام مدیر گروه آموزش مدیریت شهری پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، جعفر ژیلایی اقدم معاون مدیر کل دفتر سرمایه‌گذاری و طرح‌های اقتصادی و غلامرضا غفاری معاون مالی شهرداری سقز که در تهیه، تدوین و نشر این کتاب تلاش فراوانی نمودند نهایت تقدیر و تشکر به عمل می‌آید .

**عثمان رحیمی**
**شهردار سقز**

**محمد رضا بمانیان**
**رئیس پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی**
**سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور**

**فهرست مقالات**

**بخش اول: مبانی نظری تأمین مالی شهرداریها و مالیه شهری ..... ۱**

۱- فصل اول: مالیه شهری ..... ۳

۱-۱- مسایل و چالش‌های تأمین مالی شهری ..... ٤

۱-۱-۱- رشد شهرنشینی ..... ٤

۱-۱-۲- چالش‌های نواحی شهری بزرگ و ابرشهرها ..... ٥

۱-۱-۳- جهانی‌شدن ..... ٦

۱-۱-٤- اهداف توسعه هزاره ..... ٦

۱-۱-٥- هزینه‌های مربوط به گسترش شهری ..... ۷

۱-۱-٦- درآمد ناکافی جهت برآوردن نیازهای هزینه‌ای ..... ۸

۱-۲- روندهای جدید در تأمین مالی شهری ..... ۹

۱-۲-۱- عدم تمرکز مالی ..... ۹

۱-۲-۲- تأکید بر مالیات بر املاک و زمین ..... ۱۱

۱-۲-۳- مشارکت‌های عمومی- خصوصی ..... ۱۱

۱-۲-٤- مسؤولیت (و پاسخگویی در برابر) بودجه‌بندی ..... ۱۲

۱-۲-٥- مدیریت تأمین مالی بهبودیافته ..... ۱۲

۱-۳- منابع تأمین مالی دولت‌های محلی ..... ۱۲

۱-۳-۱- درآمدهای پایدار در مقابل درآمدهای ناپایدار ..... ۱۲

۱-۳-۲- بودجه مورد نیاز پروژه‌های شهری ..... ۱٤

۱-۳-۳- بودجه سرمایه‌ای و بودجه عملیاتی ..... ۱٦

۱-۳-٤- منابع تأمین مالی شهری ..... ۱٦

۱-٤- مخارج دولت‌های محلی ..... ۳۹

۱-٤-۱- مخارج فعلی ..... ٤۰

۱-٤-۲- مخارج فوق‌العاده ..... ٤۳

۲- فصل دوم : مفهوم پروژه‌های شهری و روش‌های سرمایه‌گذاری در آن ..... ٤٥

۲-۱- اقتصاد شهری ..... ٤٥

۲-۱-۱- ویژگی‌های اقتصادی شهرها ..... ٤۹

۲-۱-۲- شهرها و رشد اقتصادی ..... ٥۲

۲-۲- پروژه‌های شهری ..... ٥٤
۲-۲-۱- تعریف پروژه..... ٥٤
۲-۲-۲- انواع پروژه ..... ٥٦
۲-۲-۳- تعریف پروژه‌های شهری ..... ٦٢
۲-۳- اجرای پروژه‌های شهری..... ٦٣
۲-۳-۱- حوزه‌های فعالیت شهرداری‌ها..... ٦٥
۲-۳-۲- طبقه‌بندی امور اجرایی و خدماتی شهرداری..... ٦٦
۲-۳-۳- طبقه‌بندی محصول تولیدی شهرداری‌ها..... ۷۱
۲-٤- تأمین مالی پروژه‌های شهری ..... ۷۸
۲-٤-۱- تأمین مالی پروژه‌های شهری از منابع خارجی ..... ۸۲
۲-٤-۲- مشارکت عمومی- خصوصی ..... ۱۰٥

**بخش دوم: نگاهی به تاریخچه سرمایه‌گذاری در شهرهای ایران ..... ۱۳٥**

۳- فصل سوم: تاریخچه‌ی سرمایه‌گذاری در ایران ..... ۱۳۷
۳-۱- ایران باستان (از آغاز تا ظهور اسلام)..... ۱۳۸
۳-۲- پس از اسلام تا زمان انقلاب مشروطیت..... ۱۳۸
۳-۳- تشکیل شهرداری‌ها در ایران (۱۲۸٥-۱۳۰۹ ه.ش) ..... ۱۳۹
۳-٤- شهرداری در زمان پهلوی ..... ۱٤۱
۳-٥- دوران پس از انقلاب ..... ۱٤۳

**بخش سوم: طراحی و پیاده‌سازی روش‌های جذب سرمایه بخش خصوصی جهت استفاده در پروژه‌های عمومی کشور ..... ۱٤۷**

٤- فصل چهارم: پیشنیازهای تأمین مالی پروژه با استفاده از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ..۱٤۹
٤-۱- پیش‌نیازهای تأمین مالی پروژه با استفاده از انتشار اوراق مشارکت ..... ۱٤۹
٤-۱-۱- ملزومات ساختاری و تشکیلاتی در شهرداری تهران ..... ۱٤۹
٤-۱-۲- ملزومات حقوقی و قانونی در شهرداری تهران و کشور ..... ۱٤۹
٤-۱-۳- ملزومات فنی و اقتصادی برای موفقیت در انتشار اوراق مشارکت..... ۱٥۰
٤-۲- پیشنیازهای اجرای پروژه با استفاده از روش مشارکت عمومی- خصوصی ..... ۱٥۰

٤-٢-١- پیشنیازهای قانونی ..... ١٥١
٤-٢-٢- بسترهای سازمانی ..... ١٥١
٤-٢-٣- پیشنیازهای فنی، تجاری، مالی و اقتصادی ..... ١٥٥
٥- فصل پنجم: الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی ..... ١٦٣
٥-١- ساختار پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی برای شهرداری تهران ..... ١٦٣
٥-٢- ارکان مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری ..... ١٦٣
٥-٢-١- شهرداری به عنوان بخش عمومی ..... ١٦٣
٥-٢-٢- سازمان/ شرکت/ اداره سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی ..... ١٦٥
٥-٢-٣- شرکت با هدف خاص (SPV) ..... ١٦٦
٥-٢-٤- پیمانکاران طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری ..... ١٦٨
٥-٢-٥- سرمایه‌گذاران (بازار سرمایه) و اعتباردهندگان بخش خصوصی ..... ١٦٩
٥-٢-٦- مشاوران ..... ١٦٩
٥-٢-٧- بیمه‌گرها ..... ١٦٩
٥-٢-٨- استفاده‌کنندگان از خدمات ..... ١٧٠
٥-٣- فرآیند اجرایی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری ..... ١٧٠
٥-٣-١- فراهم آوردن مقدمات مشارکت عمومی- خصوصی ..... ١٧٠
٥-٣-٢- مطالعات امکان‌سنجی ..... ١٧١
٥-٣-٣- برگزاری مناقصه ..... ١٧٢
٥-٣-٤- مذاکره و عقد قرارداد ..... ١٧٤
٥-٣-٥- نظارت بر پروژه ..... ١٨٦
٥-٤- فرمولاسیون روش‌های مشارکت در شهرداری‌ها ..... ١٨٧
٥-٤-١- مبانی محاسبه سهم‌الشرکه در مشارکت مدنی ..... ١٨٧
٥-٤-٢- نحوه تعیین سهمالشرکه در مشارکت مدنی: ..... ١٩٢
٥-٤-٣- مبانی محاسبه طول دوران مشارکت در BOT ..... ١٩٣
٦- فصل ششم: الگوی پیشنهادی جهت انتشار اوراق مشارکت بلندمدت ..... ١٩٩
٦-١- معرفی ..... ١٩٩
٦-٢- تاریخچه انتشار اوراق مشارکت در کشورهای اسلامی ..... ٢٠٠
٦-٣- مقایسه اوراق قرضه و اوراق مشارکت ..... ٢٠١
٦-٤- مزایا و معایب استفاده از اوراق مشارکت ..... ٢٠٣

٦-٥- چارچوب‌های کلی ..... ٢٠٤
٦-٥-١- ناشر ..... ٢٠٥
٦-٥-٢- موضوع مشارکت ..... ٢٠٥
٦-٥-٣- سرمایه، سود و زیان ..... ٢٠٥
٦-٥-٤- عامل (کارگزار) ..... ٢٠٦
٦-٥-٥- امین ..... ٢٠٦
٦-٦- ویژگی‌ها و عوامل شاخص ..... ٢٠٧
٦-٦-١- مالکیت بدون حق رأی ..... ٢٠٧
٦-٦-٢- موقت بودن مدت زمان مشارکت ..... ٢٠٧
٦-٦-٣- بازده اوراق مشارکت ..... ٢٠٧
٦-٦-٤- تضمین اصل سرمایه و سود ..... ٢٠٨
٦-٦-٥- قابلیت خرید و فروش در بازار ثانویه و قابلیت تبدیل یا تعویض با سهام ..... ٢٠٩
٦-٧- نوآوری‌ها ..... ٢٠٩
٦-٨- مراحل عملی انتشار اوراق مشارکت ..... ٢١٠
٦-٨-١- اقدامات لازم برای کسب مجوز انتشار اوراق مشارکت ..... ٢١٢
٦-٨-٢- اقدامات پس از کسب مجوز انتشار تا قبل از عرضهٔ اوراق مشارکت ..... ٢١٣
٦-٨-٣- اقدامات پس از فروش اوراق مشارکت ..... ٢١٤
٦-٩- انواع اوراق مشارکت در زمان سررسید ..... ٢١٥
٦-١٠- تعیین هزینه‌های استفاده از اوراق مشارکت ..... ٢١٥
٦-١٠-١- نرخ سود اوراق مشارکت ..... ٢١٥
٦-١٠-٢- کارمزد بانک عامل ..... ٢١٧
٦-١٠-٣- هزینه مشاوره ..... ٢١٧
٦-١١- مدت زمان لازم جهت به‌کارگیری اوراق مشارکت ..... ٢١٧
٦-١٢- نحوه بازپرداخت و تسویه ..... ٢١٧

**بخش چهارم: مطالعات موردی ..... ٢١٩**

٧- فصل هفتم: بررسی تجربیات برتر جذب سرمایه‌گذاری خصوصی در شهرهای کشور ..... ٢٢١
٧-١- پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری تهران ..... ٢٢١
٧-١-١- پروژه نمایشگاه بین‌المللی جدید تهران ..... ٢٢١

۷-۱-۲- مطالعه موردی تأمین مالی از طریق مشارکت مدنی (پروژه مجتمع ایستگاهی حقانی) ..... ۲۲۶
۷-۱-۳- مطالعه موردی تأمین مالی از طریق مشارکت مدنی (پروژه آبنوس) ..... ۲۲۷
۷-۲- پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری تبریز ..... ۲۲۸
۷-۲-۱- کارخانه سیمان ..... ۲۲۸
۷-۲-۲- تجدید بنای بافت فرسوده ..... ۲۲۹
۷-۳- پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری شیراز ..... ۲۲۹
۷-٤- سابقه استفاده از اوراق مشارکت در شهرداری تهران ..... ۲۳۰
۷-٤-۱- اوراق مشارکت سازمان نوسازی شهر تهران ..... ۲۳۰
۷-٤-۲- اوراق مشارکت پروژه‌های توسعه خط و مجتمع‌های ایستگاهی مترو ..... ۲۳۱
۸- فصل هشتم: بررسی تجربیات برتر جذب سرمایه‌گذاری در شهرهای جهان ..... ۲۳۳
۸-۱- الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری، Apa Nova، رومانی .... ۲۳۳
۸-۲- پروژه‌های آب PPP اسکاتلند/ انگلستان (سرمایه‌گذاری مشترک) ..... ۲۳٦
۸-۳- پروژه‌های آب PPP اسکاتلند/ انگلستان (BOT) ..... ۲٤۰
۸-٤- پروژه BerlinWasser / آلمان (سرمایه‌گذاری مشترک و اعطای امتیاز بهره‌برداری) .... ۲٤۳
۸-۵- پروژه فاضلاب منطقه دوبلین / ایرلند ..... ۲٤٦
۸-٦- شبکه جمع‌آوری فاضلاب Karvina- جمهوری چک ..... ۲٤۹
۸-۷- سیستم آب Trencin/ جمهوری اسلواکی (اجاره به شرط تملیک و بهره‌برداری) ..... ۲۵۲
۸-۸- Dwr Cymru مدل غیرانتفاعی آب ولز / انگلستان ..... ۲۵٦
۸-۹- تصفیه فاضلاب شهرداری Schwerte با مسؤولیت محدود، آلمان ..... ۲۵۹
۸-۱۰-RWE Entsorgung / بلغارستان ..... ۲٦۲
۸-۱۱- شاهراه M1-M15- مجارستان (اعطای امتیاز- DBFO) ..... ۲٦۸
۸-۱۲- فرودگاه محلی کسل-کلدن/ آلمان ..... ۲۷۱
۸-۱۳- فرودگاه بین‌المللی ورشو، لهستان (DBF) ..... ۲۷٤
۸-۱٤- تونل Wijker در بخش حاشیه‌ای/ هلند ..... ۲۷٦
۸-۱۵- الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی-خصوصی در شهرداری انگلیس ..... ۲۸۰
۸-۱٦- الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری انگلیس (اعطای امتیاز بهره‌برداری) ..... ۲۸۳

۸-۱۷- موردکاوی الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری بندا آچه اندونزی ..... ۲۸۷
۹- منابع: ..... ۲۹۱

# بخش اول: مبانی نظری تأمین مالی شهرداری‌ها و مالیه شهری

## ۱- فصل اول: مالیه شهری

یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های شهری، کمبود خدمات و زیرساخت‌های اولیه است. از این‌رو به دنبال گسترش شهرنشینی؛ تأمین مسکن، خدمات و زیرساخت‌های شهری به معضلی بزرگ برای دولت‌ها تبدیل شده است. مانعی که در این زمینه بر سر راه شهرداری‌هاست، کمبود سطح درآمد نسبت به هزینه‌های آنهاست.

مالیه شهری مفهومی است که بر مسائلی مرتبط با تصمیمات درآمدی و هزینه‌ای مسؤولان شهری تمرکز دارد. سیستم‌های کنونی تأمین مالی شهری بر افزایش همکاری‌ها بین دولت و بخش عمومی با بخش‌های خصوصی و سازمان‌های غیردولتی متمرکز شده‌اند. فعالیت‌های اصلی سیستم‌های تأمین مالی شهری عبارتند از:

۱. شناسایی گزینه‌ها، مکانیزم‌ها و استراتژی‌های بهبود درآمد شهرداری‌ها

۲. شناسایی و طراحی سیاست‌ها، استراتژی‌ها و ابزارهای جدید مدیریت شهری با هدف بهبود کارایی و اثربخشی سیستم‌های تأمین مالی شهری

۳. شناسایی و طراحی چارچوب‌های رسمی و قانونی همکاری سازمان‌های خصوصی با بخش عمومی به منظور توسعه زیرساخت‌ها و الزامات شهری

٤. بررسی و ارزیابی ابزارها و سیستم‌های تأمین مالی شهری

۵. اصلاح و تغییر سیاست‌های دولت در اعطای کمک به شهرداری‌ها جهت پوشش دادن بخشی از هزینه‌های شهر

٦. بهبود مکانیزم‌ها و ابزارهای خلاقانه جهت استفاده از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در حوزه توسعه شهری

۷. ارایه مشاوره در زمینه توسعه ظرفیت تأمین مالی شهری و قدرت بخشیدن به سیستم‌های تأمین مالی شهری

## ۱-۱- مسایل و چالش‌های تأمین مالی شهری

چالش اصلی دولت‌های محلی در مسیر دستیابی به پایداری و ثبات اقتصادی شهرها، ارایه خدمات با کیفیت و به طور همزمان پایین نگه‌داشتن میزان مالیات است. طی دو دهه گذشته دولت‌های محلی در مسیر دستیابی به این هدف، با مسائل و چالش‌هایی مواجه شده‌اند که برخی از آن‌ها در ادامه آمده است.

### ۱-۱-۱- رشد شهرنشینی

جمعیت شهرها به سرعت در حال گسترش است و انتظار می‌رود طی چهل سال آینده نیز این روند ادامه یابد. پیش‌بینی می‌شود جمعیت شهری در مناطق توسعه‌یافته‌تر جهان در سال ۲۰۵۰ به ۱.۰۷ میلیارد نفر (۸۶ درصد کل جمعیت حال حاضر) رسیده و جمعیت شهری در مناطق کمتر توسعه‌یافته احتمالاً تا ۵.۳ میلیارد نفر (۶۷ درصد جمعیت فعلی) افزایش یابد. به طور کلی انتظار می‌رود جمعیت کنونی ۷۰٪ جمعیت در سال ۲۰۵۰ باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که به صورت تاریخی فرآیند سریع شهرنشینی در کشورهای بیشتر توسعه‌یافته اتفاق می‌افتد. به طور خاص انتظار می‌رود جمعیت شهرنشین در آفریقا سه برابر و در آسیا دو برابر شود.

افزایش جمعیت شهری در کشورهای توسعه‌یافته و کمتر توسعه‌یافته، چالش‌هایی جدی برای شهرداری‌ها در زمینه آلودگی‌های آب‌وهوا، مشکلات حمل‌ونقل، کمبود مسکن مورد نیاز، کمبود ذخیره آب، روند فزاینده جرم و خشونت و دو قطبی شدن درآمد در پی داشته و خواهد داشت. شهرداری‌ها یا دولت‌های محلی باید شبکه‌های ارتباطی و حمل‌ونقل، آب و فاضلاب، آتش‌نشانی و پلیس، پارک، تسهیلات تفریحی، مؤسسات فرهنگی، خدمات اجتماعی، خدمات مسکن و بهداشت عمومی را فراهم نمایند. رشد سریع جمعیت به همراه بودجه محدود برای فراهم آوردن این خدمات و زیرساخت‌ها، فشار بیشتری برای حفظ خدمات موجود و تأمین نیازهای آتی بر شهرداری‌ها وارد نموده است. مشکل اصلی در این بین کمبود زیرساخت است که با گذشت زمان به معضلی عمده‌تر و جدی‌تر تبدیل می‌شود.

### ۱-۱-۲- چالش‌های نواحی شهری بزرگ و ابرشهرها

نه تنها شهرنشینی در حال رشد است بلکه تعداد ابرشهرها (شهرهای با بیش از ۱۰ میلیون نفر) هم در حال افزایش است. در حالی که در سال ۱۹۵۰ تنها دو ابرشهر (نیویورک و توکیو) وجود داشتند، در سال ۲۰۰۵ تعداد ابرشهرها به ۲۰ عدد رسید و پیش‌بینی می‌شود که این تعداد تا سال ۲۰۱۵ به ۲۲ عدد افزایش یابد. ۱۷ شهر از این ۲۲ ابرشهر در کشورهای در حال توسعه خواهند بود (سازمان ملل متحد, ۲۰۰۸ میلادی). شهرها و ابرشهرها با شهرهای کوچک یا نواحی حومه شهر به دلیل تفاوت میزان جمعیت، میزان تمرکز بالای جمعیت و حضور جمعیت ناهمگون از نظر شرایط اقتصادی و اجتماعی، تفاوت‌های زیادی دارند (Freire, ۲۰۰۱). در بسیاری کشورها، شهرهای بزرگ به منطقه‌ای تبدیل می‌شوند که مردم مناطق اطراف برای خرید و استفاده از خدمات عمومی که در محل زندگی آن‌ها وجود ندارد، به آنجا مراجعه می‌کنند (Slack, 2007a). برای مثال، اطراف شهر ریو دو ژانیرو[1] ایالت‌های پرجمعیتی وجود دارد که محل زندگی اقشار کم درآمد است. جمعیت خارج شهر جهت استفاده از خدماتی که به دلیل آلودگی آب، ترافیک، شلوغی بیمارستان‌ها و مدارس عمومی و نرخ جرم در مناطق زندگی آن‌ها در دسترس نیست، به شهر مراجعه می‌کنند (Rezende, 1998).

از منظر تأمین مالی شهری، مشخصه خاص شهرهای بزرگ و مادر شهرها در میزان و پیچیدگی مخارجی است که دولت محلی موظف است در حوزه خدمات شهری پرداخت نماید. این ویژگی‌ها در توانایی دولت محلی در پرداخت بهای این خدمات منعکس می‌شود. به طور کلی شهرهای بزرگ و مادر شهرها نسبت به مناطق روستایی و شهرداری‌های کوچک، مسؤولیت‌های بیشتری در زمینه ارایه خدمات محلی و در تعیین و جمع‌آوری مالیات و درآمدهای خود دارند. بندرت پیش آمده که شهرهای بزرگ در مورد اختیارات مربوط به مالیات یا انتقالات بین نهادهای دولتی رفتارهای متفاوتی از خود نشان دهند. یک استثنا در این زمینه ساختار آلمانی است که به دولت با اندازه‌های مختلف اجازه می‌دهد مسؤولیت‌های زیادی به **"شهرها"** واگذار کنند و شهرداری‌های بزرگ وظایف شهری را تقبل کنند.

1. Rio de janeiro

### ۱-۱-۳- جهانی‌شدن

جهانی شدن یکی دیگر از چالش‌هایی است که پیش‌روی شهرداری‌هاست. شهرها برای اینکه به صورت جهانی با یکدیگر به رقابت بپردازند می‌بایست جهت توسعه کسب‌وکارها، زیرساخت‌های حمایتی لازم را فراهم نموده و خدمات گسترده‌ای در زمینه حمل‌ونقل، آب، فاضلاب، جمع‌آوری زباله، آتش‌نشانی، پلیس، پارک‌ها، موارد فرهنگی، مسکن با قیمت مناسب و حمایت‌های اجتماعی ارایه نمایند. همچنین شهرها باید خدماتی را جهت جذب و نگهداری سرمایه‌های انسانی فراهم نمایند. "نیروی کار دانش‌محور" که به طور فزاینده نقش کلیدی در موفقیت اقتصادی ایفا می‌نماید به سمت شهرهایی که دارای فاکتورهای کیفیت زندگی نظیر تنوع، تصاویر زنده هنری، تسهیلات تفریحی، مدارس عمومی با کیفیت بالا و روابط قوی و ایمنی در برابر جرم و جنایت هستند جذب می‌شوند (Florida, 2002).

جهانی‌شدن همچنین توانایی شهرداری‌ها در افزایش درآمد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به طور مثال، مالیات بر اموال افراد غیرساکن بر قابلیت جابجایی صنایع در یک محیط جهانی اثر می‌گذارد. کسب‌وکارها در این حوزه و در پاسخ به نرخ‌های متفاوت مالیات بر اموال در نواحی مختلف بیشتر جابجا می‌شوند (Kitchen and Slack, 1993). شهرداری‌ها باید از اثرات سیاست‌های مالیاتی خود بر کسب‌وکارها آگاه باشند. همچنین شهرها باید فعالیت‌های مرتبط با تأمین منابع مالی از طریق جذب سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و دسترسی به بازار سرمایه را مدیریت نمایند (Serageldin et al., 2008).

### ۱-۱-٤- اهداف توسعه هزاره

در سال ۲۰۰۰ رهبران ۱۸۹ کشور در بیانیه هزاره سازمان ملل چشم‌اندازی مبنی بر ریشه‌کن نمودن فقر و افزایش رفاه در فقیرترین کشورهای جهان تا سال ۲۰۱۵ ترسیم نمودند. برای تهیه چارچوبی جهت سنجش پیشرفت در راستای این چشم‌انداز، ۸ آرمان[1]، ۱۸ هدف[2] و ٤۸ شاخص تعیین شده‌اند. اهداف کلی بیانیه هزاره سازمان ملل شامل ریشه‌کن نمودن فقر و گرسنگی، دستیابی به تحصیلات ابتدایی همگانی، ترویج برابری جنسی و افزایش حقوق زنان، کاهش مرگ و میر در

1. Goals
2. Targets

کودکان، بهبود سلامت مادران، مبارزه با ایدز و مالاریا و سایر بیماری‌ها، اطمینان از ثبات زیست‌محیطی و توسعه مشارکت جهانی در جهت توسعه می‌شود (United Nations, 2008).

از آنجا که شهرداری‌ها به عنوان سطحی از دولت، مسؤولیت ارایه خدمات اولیه مانند آب و فاضلاب، مسکن، مراقبت‌های سلامت اولیه و تحصیلات را بر عهده دارند، دستیابی به این اهداف کلی، مسؤولیت روزافزونی بر دوش آن‌ها نهاده است. در راستای ارایه این خدمات، شهرداری‌ها نیاز به منابع کافی، استقلال محلی و افزایش ظرفیت دارند (Dirie, 2005).

**۱-۱-۵- هزینه‌های مربوط به گسترش شهری**

بسیاری از شهرداری‌ها در نتیجه رشد شهرنشینی، با افزایش هزینه‌های توسعه شهری روبرو هستند. این هزینه‌ها به طور کلی به شکل هزینه توسعه شهر به صورت نامحدود و ناپیوسته و دور از هسته مرکزی ناحیه شهری، توصیف می‌شود. گسترش محدوده شهری، زمین‌های کشاورزی اطراف شهرها را از بین برده، از سوی دیگر رشد و گسترش کنترل‌نشده شهرها، ثبات اقتصاد محلی و زیست‌محیطی را تهدید می‌کند.

گسترش شهرها در نتیجه سیاست‌های استفاده از زمین‌های خارج از هسته مرکزی شهر برای توسعه‌های با تراکم کم و ارایه مشوق‌هایی مانند سرمایه‌گذاری در ساخت بزرگراه‌ها و حمل‌ونقل جاده‌ای، از اهمیت خاصی در کشورهای مختلف برخوردار است. گسترش شهری به طور مشخص هزینه خدمات و به طور خاص هزینه زیرساخت‌ها را افزایش می‌دهد. هنگامی که همسایگی‌ها با تراکم کم گسترش می‌یابد، لوله‌کشی آب، فاضلاب، خطوط انتقال برق و جاده‌های بیشتری مورد نیاز است.

ابزارهای تأمین مالی به کار گرفته شده جهت پرداخت هزینه توسعه (برای مثال مالیات بر اموال، بهای پرداختی توسط کاربران و تعرفه‌های توسعه) مشوق‌هایی جهت گسترش شهرهاست. این ابزارهای تأمین مالی باید به گونه‌ای طراحی شوند که برای خدمات مختلف، با توجه به میزان هزینه ارایه آن خدمت، تعرفه‌های مشخصی ارایه دهند، زیرا اگر بدون توجه به هزینه ارایه خدمت، تعرفه‌های یکسانی تعریف شود، مشوقی جهت ساکن شدن در نزدیکی محل‌هایی که خدمات با هزینه کمتر ارایه می‌دهد وجود نخواهد داشت.

### ۱-۱-٦- درآمد ناکافی جهت برآوردن نیازهای هزینه‌ای

میزان بودجه در دسترس شهرداری‌ها عامل تعیین‌کننده مهمی در مورد کیفیت و کمیت خدماتی است که آن‌ها می‌توانند فراهم نمایند. در شهرهایی که کسب درآمد به صورت محلی محدودیت دارد، دولت محلی در مورد مخارج با مشکلاتی روبروست.

در طی بیست سال گذشته تعدادی از کشورها قدرت و مسؤولیت شهرداری‌ها را افزایش داده‌اند، اما این مسؤولیت‌ها را با درآمد آن‌ها در سطح محلی هماهنگ ننموده‌اند. تعداد محدودی از کشورها به شهرداری‌ها اجازه داده‌اند که جهت تأمین درآمد کافی و برآوردن نیازهای محلی روزافزون، مالیات‌های محلی اعمال نمایند. به طور خلاصه، درآمد فعلی شهرداری‌ها بیشتر از الزامات هزینه‌ای نیست و نه تنها شهرداری‌ها به شدت به انتقالات بین دولتی وابسته هستند بلکه منابع درآمدی آن‌ها نیز ناکافی است.

در بسیاری از کشورها، درآمدهای شهرداری‌ها از منابع خودشان عموماً مبتنی بر مالیات بر اموال و بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده بوده و مالیات‌های پرسودتر مانند مالیات بر درآمد، فروش و مالیات بر سوخت را شامل نمی‌شود. در بسیاری کشورها نیز انتقالات بین دولتی جزو منابع درآمدی قابل اتکا به شمار نمی‌آید.

شهرداری‌ها در کشورهای کمتر توسعه‌یافته برای افزایش درآمد، با چالش‌های بیشتری مواجه هستند. دلیل اول این است که درآمد دولت محلی غالباً در مقایسه با مبنای درآمدی دولت مرکزی ضعیف است. دومین دلیل این است که دولت محلی منابع درآمدی شخصی کم و انگیزه کمی برای ایجاد منابع درآمدی از آن خود دارد و پتانسیل درآمدزایی منابع فعلی خود را به کار نمی‌گیرد. سوم اینکه شهرداری‌ها کنترل کمی بر نرخ‌های مالیاتی که می‌توانند اعمال کنند داشته یا بر آن‌ها کنترلی ندارند. چهارم اینکه انتقالات دولت مرکزی دارای ثبات و قابلیت پیش‌بینی نبوده، غالباً نحوه طراحی این انتقالات شفاف نیست. پنجم اینکه بیشتر شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه اجازه ندارند استقراض کنند یا میزان استقراض آن‌ها توسط لایه‌های ارشد دولت تعیین و محدود می‌شود.

## ۱-۲- روندهای جدید در تأمین مالی شهری

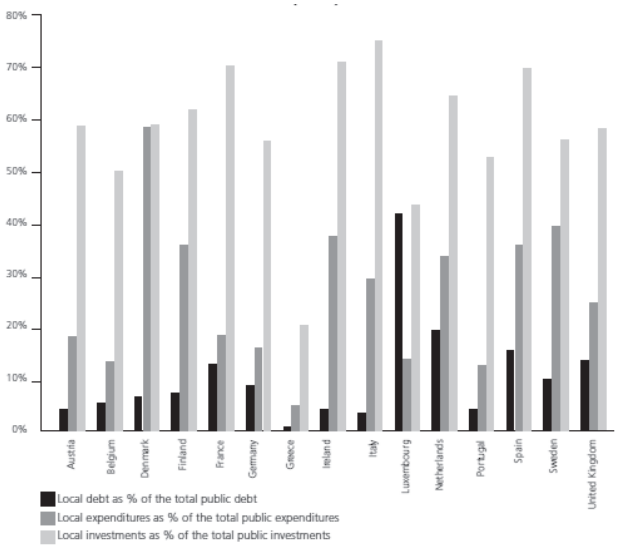
روندهای جدید در تأمین مالی شهری نتیجه نیاز به روش‌هایی برای پوشش مخارجی است که شهرداری‌ها برای برطرف کردن نیازهای محلی خدمات و زیرساخت‌ها باید پرداخت کنند. در بسیاری موارد این روندها مربوط به تأمین مالی مخارج سرمایه‌ای است.

### ۱-۲-۱- عدم تمرکز مالی

روندی مهم در تأمین مالی شهری عدم تمرکز مالی است که به معنی انتقال مسؤولیت مالی از دولت مرکزی به شهرداری‌ها و اجبار دولت محلی به ارایه و تأمین مالی تعداد روز افزونی از خدمات توسط شهرداری‌هاست. با وجود اینکه بسیاری از کشورهای صنعتی تاریخچه‌ای طولانی در مورد عدم تمرکز دارند، این مورد در کشورهای کمتر توسعه‌یافته جدیدتر است. از دهه ۱۹۸۰، هفتاد و پنج کشور سیاست عدم تمرکز را به عنوان ابزاری جهت اطمینان از ارایه خدمات عمومی کاراتر و رسیدگی به موارد مرتبط با فقر پیاده‌سازی نموده‌اند (Ingram and Hong, 2008).

نمودار ۱ بدهی و پس‌انداز عمومی دولت محلی در ۱۵ کشور اروپای غربی را در سال ۲۰۰۰ نشان می‌دهد. مخارج محلی به عنوان درصدی از کل مخارج دولت، از ۵ درصد در یونان تا تقریباً ٦۰ درصد در دانمارک را شامل می‌شود. سرمایه‌گذاری‌های محلی به صورت درصدی از کل سرمایه‌گذاری‌های عمومی از ۲۰ درصد در یونان تا ۷۰ درصد در ایتالیا را در بر می‌گیرد. بدهی محلی در اغلب کشورها نسبت به مخارج و سرمایه‌گذاری‌ها، درصد کمتری از بدهی کلی را شامل می‌شود. در بسیاری کشورها، عدم تمرکز به این معنی است که دولت‌های ملی و ایالتی/ استانی مسؤولیت‌ها را به شهرداری می‌سپارند. در برخی موارد سپردن مسؤولیت بخشی از روند اجرای عدم تمرکز مالی بوده که دولت مرکزی یا ایالتی/ استانی اختیار بودجه را به شهرداری می‌دهد تا در مورد مالیات و مخارج تصمیم‌گیری نماید. هدف از انجام چنین کاری فراهم نمودن خدمات به صورتی کارا و اثربخش است. اما غالباً اختیارات در مورد مالیات، جزیی از فرآیند عدم تمرکز نیست. به عبارت دیگر، در چنین مواردی تفویض اختیار به عنوان ابزاری در دست مدیریت سطح بالا برای انتقال بار بدهی به شهرداری‌ها و هدایت مسؤولیت‌ها به سمت سطوح پایین‌تر به شمار می‌رود (Ebel and Vaillancourt, 2001).

تفویض مسؤولیت مخارج به شهرداری‌ها در حالی که منابع درآمدی کافی ندارند (که گاهی با عنوان تعهدات بدون بودجه[1] از آن یاد می‌شود) توانایی شهرداری‌ها در فراهم آوردن خدمات و تأمین مالی شهری را به خطر می‌اندازد. بدون توجه به دلایل عدم تمرکز یا اینکه چه میزان از بار تمرکززدایی بر عهده شهرداری گذارده می‌شود، درآمد تحت کنترل مستقیم آن‌ها به ندرت با مخارج همخوانی دارد (Bird, 2001b). به طور استثنا چند کشور وجود دارند که در آن‌ها شهرداری‌ها مسؤولیت‌های کمی در ارتباط با هزینه دارند و در تعداد کمی از کشورها (مانند کشورهای اسکاندیناوی) دولت‌های محلی به مالیات با حجم فراوان و قابل انعطاف؛ مانند مالیات بر درآمد؛ دسترسی دارد (Bird and Vaillancourt, 1998).




**نمودار ۱. بدهی‌ها، مخارج و پس‌انداز عمومی- نقش دولت محلی (۲۰۰۰).**

1. Unfunded Mandates

### ۱-۲-۲- تأکید بر مالیات بر املاک و زمین

تقریباً تمام کشورهای جهان تا حدودی به مالیات بر املاک وابسته هستند. اخیراً بسیاری از کشورهای در حال توسعه به مالیات بر املاک و زمین توجه بیشتری معطوف می‌دارند (Bird and Slack, 2007)، برای مثال در چین، مالیات بر املاک و زمین در توسعه و رشد سریع مناطق شهری نقش عمده‌ای دارد (Bird, 2005).

مالیات بر املاک به عنوان ابزاری مهم برای ایجاد درآمد در سطوح محلی مطرح است. همچنین مالیات غالباً برای شکل دادن به روندهای توسعه شهری و ایجاد اصلاحات ارضی شهری به کار گرفته می‌شود. برای مثال برخی کشورها به سمت اخذ مالیات بر ارزش کسب شده زمین حرکت کرده‌اند و از این نوع مالیات جهت پرداخت هزینه‌های زیرساختی و کسب درآمدهایی از ارزش‌افزوده حاصل از فعالیت‌های دولتی که گاهی منجر به تغییر کاربری زمین نیز شده است، استفاده نموده‌اند. در نتیجه مالیات بر املاک و زمین نقشی مهم در تأمین درآمد و استفاده کارا از زمین در این کشورها دارد. این نوع مالیات‌ها در ادامه بیشتر بررسی خواهند شد.

### ۱-۲-۳- مشارکت‌های عمومی- خصوصی

در بسیاری کشورها، شهرداری‌ها برای ارایه و تأمین مالی خدمات بخش عمومی از طریق مشارکت‌های عمومی- خصوصی، به سمت همکاری با بخش خصوصی رفته‌اند. منطق مشارکت بخش خصوصی در ارایه خدمات عمومی محلی، بهبود کارایی و اثربخشی ارایه خدمات است. همچنین شهرداری‌ها در برخی موارد به این دلیل به سمت بخش خصوصی رفته‌اند که خودشان اجازه ندارند از بازار سرمایه استقراض کنند یا نمی‌خواهند این کار را انجام دهند. یکی از مهم‌ترین نقش‌های بخش خصوصی فعالیت در بخش‌های حمل‌ونقل و تأمین سیستم آب و فاضلاب می‌باشد.

مزیت اصلی مشارکت عمومی- خصوصی این است که شهرداری‌ها از انجام مسؤولیت‌های مالی در مورد هزینه‌های سرمایه‌ای آتی خلاصی می‌یابند و این امکان را به دست می‌آورند که بدون ایجاد بدهی برای شهرداری، تسهیلاتی را ایجاد کنند. ایجاد تسهیلات و پیگیری برنامه‌ها توسط بخش خصوصی مخارج عملیاتی شهرداری را کاهش داده و ممکن است شهرداری را قادر نماید

درآمد بیشتری کسب کند. البته باید توجه داشت ریسک‌هایی نیز در مشارکت‌های عمومی- خصوصی وجود دارد که باید مدنظر قرار داده شود.

**۱-۲-٤- مسؤولیت (و پاسخگویی در برابر) بودجه‌بندی**

وجود شهرداری دموکراتیک منجر به افزایش تقاضا برای پاسخگویی و شفافیت در سطح محلی می‌گردد. در برخی موارد، پاسخگویی به معنی این است که شهرداری‌ها تلاش کنند عموم را در تصمیم‌گیری‌های مهم در مورد نحوه درآمدزایی و هزینه کردن بودجه‌ها شرکت دهند. شرکت دادن عموم در تصمیمات بودجه‌بندی این اطمینان را ایجاد می‌کند که شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری شریک شده‌اند و شهرداری مسؤول تصمیمات بودجه‌بندی است. این کار همچنین شفافیت در فرآیند بودجه‌بندی را افزایش می‌دهد.

**۱-۲-۵- مدیریت تأمین مالی بهبودیافته**

مشارکت بیشتر با بخش عمومی همراه با منابع محدود در سطح محلی، فشار بر شهرداری‌ها برای مدیریت بهتر تأمین مالی را افزایش داده است. عدم توازن بین مخارج و درآمدها در سطح محلی اهمیت به کارگیری کارا و اثربخش منابع را بالا برده است. اصلاح فعالیت‌های فعلی مدیریتی و معرفی روش‌های گزارش‌گیری جدید مالی منجر به بهبود روش‌های حسابداری و فرآیندهای بودجه‌بندی شده است.

یک مثال از این نمونه، استفاده از بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد است که برای ارزیابی میزانی که منابع به خوبی مصرف شده‌اند و میزانی که شهرداری به اهداف خود رسیده است، به کار می‌رود. شاخص‌های عملکردی نشانه خروجی خدمات دولت محلی می‌باشد.

## ۱-۳- منابع تأمین مالی دولت‌های محلی

**۱-۳-۱- درآمدهای پایدار در مقابل درآمدهای ناپایدار**

منابع اصلی تأمین مالی شهرداری‌ها عبارتند از درآمدهای حاصل از بهای خدمات و تعرفه‌ها، مالیات، کمک‌های دولتی و روش‌های استقراضی. ممکن است این تقسیم‌بندی‌ها در کشورهای

مختلف اندکی متفاوت باشد اما موردی که بین تمامی شهرداری‌ها مشترک است در اولویت قراردادن منابع درآمدی پایدار[1] و تمرکز بر آنهاست.

تعاریف متعددی از درآمدهای پایدار وجود دارد. برای اولین بار هیکس[2] به بحث پیرامون درآمد پایدار پرداخت. بر اساس تعریف هیکس ، درآمد پایدار عبارتست از: «حداکثر درآمد قابل دستیابی در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان میزان درآمد در دوره آینده با در نظر گرفتن محدودیت‌های منابع، نیروی کار و سرمایه‌های تولیدی».

از دیدگاه اقتصاددانان نئوکلاسیک، درآمد پایدار عبارتست از حداکثر میزان مخارج مصرفی در یک دوره بدون اینکه سبب کاهش در مخارج مصرفی واقعی در دوره‌های بعد گردد. در شرایط مواجه‌شدن با تغییرات قیمت و تغییر در نرخ بهره در طول زمان، این تعریف مناسب‌ترین تعریف از درآمد پایدار می‌باشد.

در متون و نظریه‌های اقتصادی درآمدهای پایدار در یک اقتصاد صرفنظر از اینکه اقتصاد ملی مدنظر باشد یا اقتصاد شهری، مستقل از مقوله توسعه پایدار نیست و اصولاً داشتن درآمدهای پایدار مستلزم وجود توسعه پایدار در اقتصاد می‌باشد. از طرف دیگر توسعه پایدار در اقتصاد شهری به نحوه استفاده از امکانات و خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابعی از قبیل هوا، آب، فضای سبز و کلیه امکانات و فضاهای شهری بستگی دارد.

تعاریف متعددی از شرایط پایداری در متون جدید اقتصادی مطرح می‌گردد، اما وجوه اشتراک این تعاریف در این نکته نهفته است که استمرار در افزایش درآمد و تولید در آینده و بهره‌گیری از امکانات باید با حفظ کیفیت محیط‌زیست و شرایط زندگی مردم همراه گردد. بر همین اساس "رابرت سولو" اقتصاددان معاصر در یک مقاله برجسته در سال ۱۹۷٤ حالت پایدار را در شرایطی می‌داند که معیار مناسبی برای عدالت بین نسل‌ها را دارا باشند. براساس تحلیل فوق و تعاریف ارایه شده، می‌توان به این نتیجه رسید که در اقتصاد شهری، درآمدهای پایدار شهرداری‌ها باید از دو خصیصه "تداوم‌پذیری" و "حفظ کیفیت محیط شهری" برخوردار باشد. تداوم‌پذیری بدین مفهوم است که اقلام درآمدی باید به گونه‌ای باشند که در طول زمان قابل اتکا بوده و برای

1. Sustainable Income.
2. Hicks, J.R "Value and Capital 1946 Oxford Univ, press.

دستیابی به آن بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام داد و بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک‌ها، بحران‌ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی قرار می‌گیرند قابل اتکا نبوده و خصیصه اول پایداری را ندارند.

از طرف دیگر درآمدهای پایدار باید به گونه‌ای تعریف شوند که دستیابی به آن‌ها شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. به عبارتی دیگر، مطلوب بودن و سالم بودن درآمد حایز اهمیت است. چنین نگرشی به درآمدهای شهری در واقع همان نگرشی است که اقتصاددانان در طی قرن بیستم سعی بر تمرکز بر آن در اقتصادهای ملی داشته‌اند. هرگونه تلاش جهت فعال کردن درآمدها و ایجاد منابع مالی جدید باید با مدنظر قرار دادن دو مقوله مطرح شده یعنی تداوم داشتن در طول زمان و مطلوب بودن آن در چارچوب ضوابط شهرسازی صورت پذیرد.

**۱-۳-۲- بودجه مورد نیاز پروژه‌های شهری**

جهت تأمین سلامت اقتصادی، اجتماعی و محیطی شهرها، فراهم نمودن زیرساخت‌های شهری ضروری است. شهرها نه تنها باید جاده، تسهیلات آبرسانی، فاضلاب و سایر خدمات با دوام[1] را فراهم نمایند بلکه باید خدمات بی‌دوام[2] را که مرتبط با کیفیت زندگی در جامعه است مانند پارک‌ها، کتاب‌خانه‌ها، خانه‌های عمومی و تسهیلات تفریحی را نیز تأمین کنند. شهرها برای تأمین سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی نیاز به درآمد کافی دارند.

ابزار تأمین مالی مناسب نه تنها به نوع زیرساخت (برای مثال جاده، سیستم فاضلاب یا کتابخانه) وابسته است بلکه به ذات سرمایه‌گذاری زیرساخت نیز وابسته است (Slack, 2005a). برای مثال ممکن است نیاز به سرمایه‌گذاری در توسعه موارد جدید (فراهم کردن زیرساخت برای توسعه یا تقویت زمین‌های فضای سبز در محدوده شهری)، تأمین خدمات جدید در توسعه موارد موجود (که به طور کافی در جامعه وجود نداشته یا خدمتی ارایه نشده باشد)، نگهداری و جایگزینی خدمات قدیمی (که به دلیل افزایش تراکم در محدوده شهری، از ظرفیت فعلی فراتر رفته است) یا در سرمایه‌گذاری جهت اجرای پروژه‌های بزرگ (برای مثال سیستم حمل‌ونقل یا کارخانه تصفیه آب که به بیش از یک ناحیه خدمات ارایه می‌دهد) باشد.

1. Hard Services
2. Soft Services

زیرساخت‌های اصلی نیازمند این هستند که شهرها مخارج سرمایه‌ای کلانی را انجام دهند. درآمد حاصل از منابع فعلی (مالیات‌ها، بهای خدمات برای مصرف‌کننده و انتقالات بین نهادهای دولتی) با احتمال زیاد برای تأمین نیازهای زیرساختی شهرداری‌ها کافی نیست. به این دلیل ممکن است شهرها ملزم به استفاده از سرمایه‌های خصوصی باشند. استقراض بلندمدت هنگامی مناسب است که زیرساخت‌ها (مانند جاده، آب، سیستم فاضلاب) برای مدت زمان طولانی قابل بهره‌برداری باشند. سایر روش‌های دسترسی به سرمایه خصوصی از طریق مشارکت‌های عمومی- خصوصی خواهد بود. تعیین تعرفه‌های مستقیم نیز می‌تواند سرمایه مورد نیاز جهت پرداخت هزینه‌های مربوط به زیرساخت‌ها را تأمین نماید.

در اغلب کشورهای کمتر توسعه‌یافته، منبع تأمین درآمدهای شهرداری محدود به دولت‌ها یا مؤسسات مالی دولتی می‌شود. از دهه ۱۹۹۰ شهرهای بزرگ در اغلب کشورها (برای مثال مکزیک، آفریقای جنوبی و هند) بر اساس اعتبارسنجی و با کمک انتشار ابزارهای بدهی به بازارهای سرمایه دسترسی دارند (Cities Alliance 2005)، البته در این موارد، از نقطه‌نظر قرض‌دهنده مشکلاتی شامل فقدان سیستم حسابداری شفاف در سطح شهرداری، نبود وثیقه و مشکل جریان درآمدی پروژه که به ندرت منطبق با هزینه‌های بدهی‌های آن است، وجود دارد (Cities Alliance, 2005).

استفاده از سرمایه‌های خصوصی به محدوده زیرساخت‌هایی که جریان درآمدی دارند محدود می‌شود. حتی برای زیرساخت‌هایی مانند آب‌رسانی که ممکن است درآمدی از محل بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده وجود داشته باشد، برگشت کامل هزینه‌ها تنها از محل تعرفه به ندرت اتفاق می‌افتد. با اینکه جذب سرمایه‌گذاری‌های خصوصی برای فعالیت‌هایی مانند آب‌رسانی و راه‌داری امکان‌پذیر است اما تمایل بر آن است که برای این خدمات نیز سوبسید در نظر گرفته شود. به طور کلی پروژه‌هایی که با مشارکت بخش خصوصی صورت می‌پذیرد می‌تواند در بخش‌های عمومی از جمله انرژی، حمل‌ونقل، توسعه شهری و پروژه‌های آبرسانی باشد. شرکت‌های خصوصی تأمین‌کننده منابع مالی طرح‌ها، از درآمدهای حاصل از پروژه و یا از طریق بازار محصولات و خدمات تولیدی منتفع شده و سود مورد نظر خود در این مشارکت را کسب می‌نمایند.

### ۱-۳-۳- بودجه سرمایه‌ای و بودجه عملیاتی

شهرداری‌ها عموماً از دو نوع بودجه استفاده می‌کنند: ۱. بودجه فعلی یا عملیاتی سالانه که مشتمل بر درآمدها و مخارج برنامه‌ریزی شده به علاوه تبادلات دارایی‌های سرمایه‌ای مرتبط در سال آتی می‌شود و ۲. بودجه سرمایه‌ای که مخارج پروژه‌های سرمایه‌ای آتی را تعیین نموده و درآمد حاصل از تأمین مالی این پروژه‌ها را پیش‌بینی می‌کند.

شهرداری‌ها با اجبارات هزینه‌ای مربوط به تأمین خدمات و عملیات روزمره مواجه هستند. هزینه‌های بودجه‌ای عملیاتی شامل حقوق و دستمزد، مزایای بازنشستگی، خرید تجهیزات با عمر کوتاه، خرید خدمات، مواد و ملزومات از سایر نهادها و مخارج تعمیر و نگهداری می‌شود. بودجه سرمایه‌ای در واقع در نظر گرفتن مقداری پول برای مخارج برنامه‌ریزی شده در خریدهای با دوره بلندمدت و سرمایه‌گذاری‌های بزرگ مانند خرید زمین، ساختمان، وسایل نقلیه، ابزار و اثاثه اداری است که بیش از یک سال جزو دارایی‌های شهرداری خواهد بود. همچنین این بودجه شامل تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌ای دولت‌های محلی می‌شود که بخش قابل توجهی را نیز به خود اختصاص می‌دهد.

بودجه سرمایه‌ای یک ابزار مدیریتی است که به شهرداری‌ها و عموم اجازه می‌دهد از میزان مخارج سرمایه‌ای (بلندمدت و کوتاه‌مدت) اطلاع یابند و با توجه به پس‌اندازهای سرمایه‌ای آتی، تصمیمات بهتری اتخاذ کنند. شهرداری‌ها هزینه‌های سرمایه‌ای را از منابعی مانند ذخایر و صندوق‌های ذخیره، کمک‌های بلاعوض استانی و ملی، استقراض بلندمدت و ... تأمین می‌نمایند.

### ۱-۳-٤- منابع تأمین مالی شهری

منابع تأمین مالی دولت‌های محلی را می‌توان در دو دسته منابع خارجی و منابع داخلی جای داد.

#### ۱-۳-٤-۱- منابع خارجی

به طور کلی می‌توان منابع خارجی تأمین مالی را به صورت زیر برشمرد.

- وام خارجی جهت تأمین مالی دارایی‌های سرمایه‌ای: شهرداری‌ها عموماً از مؤسسات مالی وام‌هایی دریافت می‌کنند. این روش به دلیل نرخ بهره بالا، یکی از پرهزینه‌ترین روش‌های تأمین مالی است. این منبع مالی تنها باید جهت تأمین مالی مربوط به موارد سرمایه‌ای اصلی از جمله جاده‌ها، پل‌ها، شبکه تصفیه فاضلاب، برق‌رسانی و آبرسانی استفاده گردد. مسؤول امور مالی وظیفه تعیین بهترین منبع مالی جهت تأمین سرمایه مورد نیاز جهت هر پروژه سرمایه‌ای را بر عهده دارد.
- انتشار سهام: تنها شهرداری‌های بزرگ‌تر از این روش جهت تأمین مالی استفاده می‌کنند. یک شهرداری برای موفقیت در استفاده از این ابزار باید از اعتبار کافی برخوردار باشد. دوره عمر این سهام معمولاً ارتباطی به دارایی تأمین مالی‌شده نداشته و بر اساس شرایط بازار سرمایه در زمان انتشار تعیین می‌شود. این سهام عموماً قابل عرضه در بازار می‌باشد.
- وام‌های سالانه: این روش، ساده‌ترین روش تأمین مالی خارجی است. وام سالانه بر مبنای یک سال و در طول دوره عمر دارایی ایجاد (خریداری) شده بازپرداخت می‌شود. وام‌های دریافتی از دولت، صندوق‌های وام نهادهای محلی، بانک‌های توسعه‌ای و مؤسسات مالی معمولاً در این دسته می‌گنجند.
- قراردادهای اجاره[1]: تعدادی از مؤسسات مالی در زمینه قراردادهای اجاره فعالیت دارند. این مؤسسات دارایی‌ها را خریداری نموده و سپس آن را به صورت اجاره به شهرداری‌های واگذار می‌کنند. در انتهای دوره قرارداد اجاره، شهرداری می‌تواند با تعرفه اسمی مالک دارایی باشد و معمولاً این کار را انجام می‌دهد.
- اختیار معامله مالی ساختار داده شده: به طور معمول شهرداری‌ها برای وارد شدن به چنین معامله‌هایی به کمک کارگزاران مالی و مشاوران حقوقی نیاز دارند.
- کمک‌های بلاعوض دولتی: شهرداری‌ها می‌توانند برای توسعه زیرساخت‌ها از دولت ملی تقاضای کمک‌های بلاعوض نمایند. به عنوان گزینه دیگر، دولت ملی یا استانی ممکن است برای هزینه‌های سرمایه‌ای سوبسیدی در نظر بگیرد. فایده این منبع تأمین مالی این است که بودجه مورد نیاز برای خرید موارد سرمایه‌ای از بودجه عملیاتی پرداخت

1. Leasing

نمی‌شود. به هر حال این منبع، از منابع قابل توجهی برای تأمین مالی برای شهرداری‌ها به شمار نمی‌رود، زیرا دولت‌های استانی و محلی بودجه‌های محدودی دارند.

- کمک‌ها و هدایای عمومی: ممکن است گاهی برخی نهادهای داخلی یا خارجی مبالغی را به عنوان کمک به شهرداری‌ها اهدا نمایند. فایده این کار برای شهرداری‌ها این است که خرید موارد سرمایه‌ای از محل بودجه عملیاتی تأمین نخواهد شد.
- مشارکت عمومی- خصوصی: هزینه‌های سرمایه‌ای می‌توانند از طریق مشارکت بین بخش خصوصی و شهرداری تأمین شوند. در بسیاری موارد شریک بخش خصوصی از خدمت تأمین مالی شده بهره برده و به همین دلیل برای حفظ منافع عموم باید شرایط به صورت دقیق روشن شوند. فایده این نوع تأمین مالی این است که هزینه تهیه الزامات سرمایه‌ای فراهم می‌شود و تأثیری بر بودجه عملیاتی و سرمایه‌ای نخواهد داشت. فایده دیگر این است که به دلیل وابستگی بهره وام‌های اعطایی شهرداری به بخش خصوصی به میزان موفقیت کار، شهرداری می‌تواند از کیفیت بالای خدمات و تعهد از طرف شریک خصوصی اطمینان یابد.
- ایجاد صندوق بازسازی و توسعه:[1] بودجه سرمایه‌ای بسیاری از شهرداری‌ها صرف توسعه و بازسازی‌ها می‌شود. ساخت جاده، تأمین آب، برق و زیرساخت‌های تصفیه فاضلاب نمونه‌هایی از موارد سرمایه‌ای است که معمولاً در بودجه‌های سرمایه‌ای می‌گنجد. می‌توان از نظر مالی، این موارد را از دیدگاه صندوق بازسازی و توسعه بررسی نمود. البته باید توجه داشت که این وجوه مالی محدود هستند.

**۱-۳-٤-۲- منابع داخلی**

منابع داخلی تأمین مالی را می‌توان به دو دسته وام‌های داخلی و منابع حاصل از درآمدهای عملیاتی تفکیک نمود.

- وام‌های داخلی

1. Reconstruction and Development Program (RDP) Fund

اغلب شهرداری‌های دنیا از صندوق‌های ذخیره‌ای داخلی مانند صندوق‌های توسعه سرمایه[1] یا صندوق وام تجمیعی[2] بهره می‌گیرند. قوانین استانی این الزام را ایجاد می‌کند که بخش مشخصی از پولی که شهرداری‌ها دریافت می‌کنند به این صندوق‌ها پرداخت شود. مقدار افزون بر مبلغ تعادلی این صندوق‌ها در صندوق توسعه سرمایه جمع‌آوری می‌شود. این صندوق به عنوان بانک داخلی شهرداری‌ها فعالیت کرده و تسهیلاتی شامل ارایه وام به شهرداری جهت تأمین خدمات مورد نیاز (مانند آب‌رسانی، سیستم فاضلاب، برق، جمع‌آوری زباله و ...) را فراهم می‌آورد. این وام‌ها با توجه به نرخ بهره بازار و عمدتاً با نرخی کمتر از وام‌های خارجی و با توجه به دوره بازپرداخت از پیش تعیین‌شده‌ای پرداخت می‌شوند. فایده دیگر این صندوق این است که شهرداری پول را به صندوق ذخیره خود بازگردانده که به این صورت این پول می‌تواند در آینده برای پروژه‌های سرمایه‌ای دیگر هزینه شود. مازاد سرمایه‌های شهرداری به این صندوق‌ها اختصاص داده می‌شود. هر چه شهرداری‌ها سرمایه داخلی بیشتری داشته باشند وابستگی کمتری به بازار سرمایه خواهند داشت. به هر حال تأمین مالی داخلی نسبت به تأمین مالی خارجی هزینه بیشتری دارد به این دلیل که مصرف‌کننده و پرداخت‌کننده دوبار مالیات می‌دهند؛ یک بار هنگام ذخیره در صندوق داخلی و بار دیگر در بازپرداخت وام. به همین دلیل باید در این مورد محتاط بود.

- منابع حاصل از درآمدهای عملیاتی:

مجموع هزینه‌های سرمایه‌ای می‌توانند از درآمدهای عملیاتی آن سال پرداخت شود. این منبع درآمدی با عنوان "منابع حاصل از درآمدها" شناخته می‌شود. در بسیاری از شهرداری‌ها این منبع تأمین مالی جهت پرداخت موارد سرمایه‌ای کوچک‌تر مانند یک یا دو قطعه اثاثه یا تجهیزات به‌کار برده می‌شود. از آنجا که هیچ بهره‌ای در این حالت پرداخت نمی‌شود این منبع تأمین مالی ارزان‌تر از وام‌های داخلی یا خارجی بوده اما تعداد کمی از شهرداری‌ها هستند که می‌توانند کل هزینه‌های سرمایه‌ای خود را از این منبع تأمین نمایند.[3]

1. Capital Development Funds
2. Consolidated Loan Fund
3. Local Government Finance and Budgeting, Carmel Joseph Gregory van Rensburg, August 2002, Published by the Friedrich Ebert Stiftung, South Africa Office, South Africa.

ذکر این نکته حایز اهمیت است که در صورتی استفاده از درآمدهای جاری عملیاتی برای تأمین مالی مخارج سرمایه‌ای مطلوب است که سود حاصل از هزینه انجام‌شده به مصرف‌کنندگان فعلی برسد. شهرداری‌ها غالباً از درآمدهای عملیاتی فعلی برای تأمین هزینه تحصیل دارایی‌هایی که عمر کوتاهی دارند (مانند ماشین‌های پلیس یا کامپیوتر) یا هزینه‌های تکرارپذیر (مانند نگهداری و به‌سازی پیاده‌روها و جاده‌ها) استفاده می‌کنند.

استفاده از استقراض یا درآمدهای مربوط به زیرساخت‌های عمده شهری برای هزینه‌های غیرتکرارپذیر (مانند مخارج مربوط به دارایی‌های عمده) یا دارایی‌های با دوره عمر طولانی (مانند سیستم فاضلاب) مناسب‌تر است. درآمدها هنگامی ایجاد می‌شوند که بخشی از بهای خدمات ارایه‌شده به استفاده‌کنندگان فعلی یا مالیات‌های جمع‌آوری شده، در حساب خاصی ذخیره شده و تا زمانی که در خصوص دارایی‌های سرمایه‌ای استفاده شود، به همراه سود حاصل از پس‌انداز آن در آنجا تجمیع گردد. ذخیره عکس استقراض است. در حال حاضر ذخیره‌ها، برای تأمین مالی متناسب با مخارج سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی در آینده، عکس این فرآیند را طی می‌کند. این زمان‌بندی بین شهروندان نسل‌های مختلف عدم تساوی ایجاد می‌کند چون کاربران امروز هزینه زیرساخت‌هایی را می‌پردازند که کاربران آینده از آن بهره خواهند برد. به علاوه از آنجا که بسیاری از شهرداری‌های سراسر دنیا نمی‌توانند یا نمی‌خواهند مبلغی را به عنوان قرض دریافت کنند استفاده از درآمدهای عملیاتی جاری و ذخیره‌ها غیر معمول نیست.

عمده درآمدهای عملیاتی شهرداری شامل مالیات، بهای خدمات شهری و انتقالات درون دولتی می‌گردد. سایر درآمدها شامل درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری، فروش دارایی و گواهی‌ها و اعطای مجوز می‌گردد. در بسیاری کشورها مالیات بر دارایی توسط دولت محلی یا شهرداری‌ها وضع شده است. سایر مالیات‌های محلی شامل مالیات بر درآمد و مالیات بر فروش (برای مثال مالیات بر مواد سوختی، سیگار، هتل و خرید وسیله نقلیه) و مالیات بر انتقال زمین می‌باشد. در برخی از کشورها، به ویژه در جنوب آمریکا، مالیات بر ارزش زمین نیز به عنوان نوعی مالیات وضع می‌شود. به عنوان نمونه جدول ۱ ترکیب منابع درآمدی شهرداری چهار شهر کیپ تاون (آفریقای جنوبی)، تورنتو (کانادا)، مادرید (اسپانیا) و بمبئی (هند) را نشان می‌دهد. همان‌طور که پیشتر گفته شد شهرها معمولاً برای ارایه خدمات محلی به اخذ مالیات‌های محلی، انتقالات درون دولتی و بهای خدمات شهری متکی هستند، اما میزان هر یک از این متغیرها در شهرهای مختلف متفاوت است. تمام

چهار شهر مورد بررسی بر دارایی‌ها نیز مالیات وضع کرده‌اند. درآمد بمبئی از محل مالیات، بیشتر از مالیات ورود کالا به مناطق محلی جهت استفاده، مصرف یا فروش حاصل می‌شود. مادرید مالیات‌های گوناگونی شامل مالیات بر ارزش زمین، وسایل نقلیه، ساخت و کسب‌وکار دارد. در تمام چهار شهرداری مبلغی نیز برای مصرف‌کنندگان (یا بهای خدمات) وضع شده است، اما در کیپ تاون این مالیات بر برق، آب، فاضلاب و نظافت شهر نیز وضع شده است که این مقدار از همه مشهودتر است. همچنین میزان اتکا به کمک هزینه‌های دولتی در این شهرها متفاوت است.

**جدول ۱. منابع درآمدهای عملیاتی شهرداری‌ها در شهرهای منتخب (درصد).**

| شرح | کیپ تاون | تورنتو | مادرید | بمبئی |
|---|---|---|---|---|
| مالیات بر دارایی | ۲۵.٤ | ٤۱.۵ | ۱۲ | ۱۹ |
| سایر مالیات‌ها | | | ۱۹ | ٤٦ |
| شارژ خدمات | ٤۰.۹ | ۲۱.۸ | ۱٦ | ۲۳ |
| کمک هزینه‌های دولتی | ۲۵.۲ | ۲۰.۹ | ۳۹ | ٤ |
| سایر | ۸.۵ | ۱۵.۸ | ۱٤ | ۸ |
| مجموع | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ |

بر اساس تئوری فدرالیزم مالی[1]، تنها مالیات مناسب برای دولت‌های محلی و شهرداری‌ها، مالیات‌هایی است که مدیریت آن‌ها به صورت محلی ساده بوده، مشمول ساکنان محلی شده و مشکلاتی در زمینه هماهنگ‌سازی یا رقابت بین دولت‌های محلی و منطقه‌ای یا بین دولت‌های محلی/ منطقه‌ای و ملی ایجاد نکند (Bird, 2006).

تنها منبع اصلی درآمدی که این مشخصات را داراست مالیات بر اموال و در رده دوم، مالیات بر خودرو و مبالغ دریافتی به عنوان بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده است. مالیات بر اموال معمولاً با هزینه زیادی همراه است، با این حال این نوع مالیات، مالیات مناسبی برای دولت‌های محلی و شهرداری‌ها بوده ولی به ندرت درآمد کافی برای پوشش دادن هزینه‌های آنان را فراهم می‌کند. بخشی از دلایل ناکافی بودن درآمدها مربوط به ناکارا بودن مدیریت و ارزیابی و روش‌های

1. The Theory of Fiscal Federalism

نامناسب ایجاد اجبار جهت پرداخت مالیات و جمع‌آوری آن است. به علاوه، این نوع مالیات به دلیل شفافیت آن و تأثیر نظر شخصی در تعیین ارزش اموال از نظر سیاسی مورد ترجیح نیست.

بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده، جهت تأمین مالی بسیاری از خدمات محلی مناسب می‌باشد اما بسیاری از کشورها استفاده کمی از آن نموده‌اند و در بسیاری از شهرها که این گزینه اعمال می‌شود، از نقطه‌نظر کارایی دارای ضعف است. طراحی و اجرای تعرفه پرداختی توسط مصرف‌کننده مشکل و هزینه‌بر است. زیرا شهرداری‌ها باید بین خدمات از نظر اینکه کدام قابلیت اعمال تعرفه را دارند، محاسبه حاشیه هزینه برای خدمات و یافتن راهی برای مستثنی کردن افرادی که از خدمات استفاده نمی‌کنند، تمایز قائل شوند. حتی اگر بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده به صورت مناسب طراحی شود برای ساکنان شهر، سیاست‌مداران و مسؤولان قابل پسند نیست.

مدیریت سایر مالیات‌ها (مانند مالیات بر درآمد، فروش و هتل) ممکن است در سطح محلی بسیار هزینه‌بر باشد. اتکا به مالیات‌های ملی یا منطقه‌ای به شهرداری‌ها این امکان را می‌دهد که هزینه‌های اضافی محلی خود را بر اساس این مالیات‌ها تنظیم کرده و هزینه‌های مدیریتی آن را کمینه کند. با در نظر گرفتن این موارد، شهرداری‌ها و دولت‌های محلی باید بر اساس مزایا و معایبی که هر یک از انواع مالیات دارد، نسبت به انتخاب انواع مناسب با توجه به شرایط و نیازهای خود اقدام نمایند. در ادامه، مالیات‌ها و بهای خدمات عمومی به عنوان دو مورد که بخش عمده‌ای از تأمین مالی دولت‌های محلی از محل منابع داخلی را شکل می‌دهد، مورد بررسی قرار می‌گیرند.

**الف: مالیات**

مشخصات مالیات محلی خوب عبارت است از:

- مبنای مالیات باید نسبتاً ثابت باشد تا شهرداری بتواند نرخ مالیات را بدون از دست دادن بخش قابل‌توجهی از مبنای مالیات تغییر دهد.
- مالیات باید متناسب با برآوردن نیازهای محلی بوده و در طول زمان با افزایش هزینه‌ها، افزایش یابد و دارای ثبات و قابل پیش‌بینی باشد.
- مالیات نباید به گونه‌ای باشد که شامل حال افراد غیرساکن آن منطقه شود.

- مبنای مالیات باید مشهود باشد به گونه‌ای که امکان جوابگویی به شهروندان در این زمینه ممکن باشد.
- مالیات باید به گونه‌ای باشد که از نظر مالیات‌دهندگان منصفانه و منطقی باشد.
- مدیریت مالیات باید ساده باشد. Bird (2001a)

برای دستیابی به تمام ویژگی‌های مطلوب مشخص‌شده نیاز است که شهرداری‌ها ترکیبی از مالیات‌ها را در اختیار داشته باشند. به‌علاوه، در نظر گرفتن ترکیبی از مالیات‌ها امکان انعطاف‌پذیری بیشتر در مواجهه با شرایط محلی از جمله تغییر در اقتصاد، تنظیم نیازهای جمعیت‌شناختی و هزینه‌ای، تغییر در شرایط سیاسی و سایر عوامل را برای شهرداری‌ها فراهم می‌نماید. برای مثال مالیات بر دارایی می‌تواند منبع درآمدی دارای ثبات و قابل پیش‌بینی را فراهم نماید، اما این مالیات مانند مالیات بر درآمد و فروش به صورت خودکار با رشد اقتصادی افزایش نمی‌یابد.

اگر در سطح محلی در مورد مالیات تصمیم‌گیری شود، شهرداری‌ها باید قادر باشند نرخ آن را خود تنظیم کنند. اگر شهرداری‌ها نرخ مالیات خود را اصلاح نکنند، به اختیار محلی دست نخواهند یافت. به علاوه تنظیم نرخ مالیات محلی برای دولت محلی امکان پیش‌بینی و انعطاف‌پذیری در تغییر نرخ در پاسخ به شرایط متفاوت را برای آن‌ها فراهم می‌نماید.

**انواع مالیات**

انواع مالیات عبارت است از مالیات بر اموال، مالیات بر درآمد اشخاص، مالیات بر درآمد شرکت‌ها، مالیات بر حقوق، مالیات بر مصارف عمومی و مالیات غیرمستقیم.

**مالیات بر اموال**

بخش عمده‌ای از درآمد شهرداری‌های دنیا را مالیات بر اموال تشکیل می‌دهد. مالیات بر اموال در محدوده شهرداری‌هاست چون بر اموال غیرمنقول متمرکز است که در واقع قابلیت جابجایی ندارند. البته باید در نظر داشت که در یک جامعه، تغییر در میزان مالیات تعیین‌شده بر اموال بر ارزش برآورد شده از اموال اثر داشته و در بلندمدت ممکن است بر اینکه افراد در کجا ساکن

هستند اثر گذارد. بدین سبب تغییرات در میزان مالیات بر اموال کمتر از تغییر در مالیات بر درآمد و مالیات بر فروش در سطح محلی رخ می‌دهد.

**برآورد مالیات بر اموال به چه روشی اجرا می‌شود؟**

مالیات بر اموال متناسب با ارزش برآورد شده از اموال بوده و در حالتی که سایر موارد ثابت هستند، برای دارایی با ارزش کمتر، مالیات بر اموال کمتری تعیین می‌گردد. به این دلیل که صاحبان دارایی، مالیات بر اموال را به صورت سالانه پرداخت می‌کنند محاسبه ارزش فعلی مالیات بر اموال پرداخته شده ضروری است.

دلیل این که چرا مالیات بر اموال به عنوان منبع درآمد برای شهرداری‌ها مناسب است به ارتباط بین انواع خدماتی که در سطح محلی تأمین مالی می‌شود و اثر آن بر ارزش دارایی‌ها بستگی دارد. برای مثال Fischel (2001) بیان می‌کند که مالیات بر اموال در ایالات متحده آمریکا شبیه مالیات بر سود است چون در تعیین مالیات، بهره کسب‌شده از خدمات محلی تخمین زده می‌شود. سودی که از خدمات محلی مانند مدارس خوب، دسترسی به خیابان و ترانزیت و موارد مشابه عاید شهروندان می‌شود و ارزش اموال، هر دو به عنوان مبنای مالیات بر اموال محسوب می‌شوند.

از آنجا که مالیات‌دهندگان مایلند برای خدمات بهتر هزینه بیشتر و نرخ مالیات کمتری بپردازند، ارزش دارایی‌ها بالاتر می‌رود. همچنین باید توجه داشت که مالیات بر دارایی‌های محلی، جهت تأمین مالی خدماتی مورد استفاده قرار می‌گیرد که ارزش دارایی را تغییر داده و فواید آن برای ساکنان خواهد بود (Bird and Slack, 2004). در یک نگاه مقایسه‌ای، مالیات بر اموال به عنوان مالیات بر سرمایه تعبیر می‌شود. برای مثال اعتقاد بر این است که اخذ مالیات بر اموال در آمریکا منجر به ایجاد مشکل در بازار مسکن شد (Zodrow ,2001). بر اساس این نگاه مالیات بر اموال (بر اساس ارزش بازاری) باعث کاهش ساخت‌وساز و کاهش مطلوبیت زمین می‌شود چون میزان سرمایه سرانه هر واحد زمین کمتر از میزانی است که از نظر اقتصادی به صرفه است.

مالیات بر اموال به طور خالص مالیات بر سود نیست به این دلیل که صاحبان خانه که منزل خود را بازسازی می‌کنند باید مالیات بیشتری پرداخت نمایند و به همین دلیل از بازسازی منزل خود منصرف می‌شوند. در این هنگام، سود و هزینه فعالیت‌های محلی بر ارزش اموال محلی اثر می‌گذارد.

**ویژگی‌های خاص مالیات بر اموال**

حداقل چهار مشخصه در مالیات بر اموال وجود دارد که این نوع مالیات را از انواع دیگر متمایز می‌نماید. اول اینکه مالیات بر اموال مشهود است. پرداخت‌کنندگان مالیات معمولاً مجبور هستند مالیات را به صورت مستقیم در مقاطع زمانی منظم پرداخت نمایند. این بدان معناست که مالیات‌دهندگان تمایل دارند تا حد امکان از مبلغ مالیات بر اموالی که باید پرداخت نمایند آگاه باشند. مالیات بر اموال برای تأمین مالی خدماتی مانند جاده‌ها، جمع‌آوری زباله و پارک‌های محلی استفاده می‌شود که کاملاً مشهود هستند. مشهود بودن خدمات باعث می‌شود قابلیت جوابگویی وجود داشته باشد اما این مشخصه، توانایی دولت محلی در افزایش یا تغییر نرخ مالیات را محدود می‌کند.

دوم اینکه مبنای مالیات بر اموال در طول زمان به صورت خودکار افزوده نمی‌شود چون با تغییرات سالانه در فعالیت‌های اقتصادی، ارزش اموال نسبت به درآمد با سرعت کمتری عکس‌العمل نشان می‌دهد. به همین دلیل به این نوع مالیات، مالیات بدون کشش گفته می‌شود. در نتیجه برای اینکه درآمدهای حاصل از این نوع مالیات افزایش یابد، باید نرخ آن افزوده شود. همانند مشهود بودن، بدون کشش بودن نیز باعث ایجاد قابلیت جوابگویی بیشتر می‌شود. مسؤولان تعیین‌کننده مالیات (در اینجا شهرداری‌ها) جهت افزایش درآمد مالیاتی، نرخ آن را افزایش می‌دهند اما با مقاومت بیشتر مالیات‌دهندگان نیز روبرو خواهند بود.

سوم اینکه مالیات بر اموال می‌تواند ابزار مهمی در راستای استقلال محلی باشد و تنها توسط دولت محلی (شهرداری) اعمال گردد. تعیین نرخ مالیات به صورت محلی در راستای تأمین استقلال محلی است.

چهارم اینکه مالیات بر اموال در اغلب نواحی دنیا معمولاً متوجه خانواده‌هاست و اموال ساکنان مانند آپارتمان و دارایی‌های صنعتی و تجاری شامل این نوع مالیات می‌گردد (Bird and Slack, 2004). در بسیاری از اقتصادهای در حال گذار، شرکت‌ها بیشتر از افراد تمایل دارند مالیات بر اموال بالاتری پرداخت نمایند (Malme and Youngman, 2000).

**مکانیزم تعیین مالیات بر اموال**

چندین گام در فرآیند تعیین مالیات بر اموال غیرمنقول[1] وجود دارد: ۱. شناسایی اموالی که مالیات برای آن تعیین می‌شود ۲. تهیه رویه ارزیابی که شامل توضیحی از اموال و میزان ارزیابی می‌شود ۳. تعیین نرخ مالیات یا روند نرخ‌ها ٤. صدور صورت‌حساب مالیاتی ٥. پاسخ به درخواست ارزیابی ٦. جمع‌آوری مالیات‌ها و دریافت بدهی‌های معوقه.

گام اول در تعیین مالیات بر اموال شناسایی مالکیت و تهیه فهرست کاملی از اموال است. ثبت یک ملک از نظر مالی نیازمند اطلاعاتی شامل وضعیت، تعریف مرزهای دارایی (با استفاده از نقشه املاک)، مالکیت و ارزش زمین و وضعیت بازسازی آن است. تهیه فهرست کاملی از همه اموال و تخصیص یک عدد خاص به هر یک جهت ایجاد امکان پیگیری هر بسته ضروری است. شناسایی اموال این امکان را نیز فراهم می‌کند که ارزیابی، صدور صورت‌حساب و پیشینه انتقالات اموال به هم مرتبط شوند. مناطق باید اطلاعات جمع‌آوری شده را به صورتی یکپارچه گزارش داده و فرآیندی جهت بروزرسانی سالانه آن فراهم آورند (Slack, LaFaver, and Shpak 1998). فرآیند شناسایی اموال غالباً در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار سخت‌تر است. نمونه برخی از مشکلاتی که به دلیل عدم وجود نقشه مبنا برای شناسایی اموال رخ می‌دهد، عدم وجود اطلاعات در مورد مالکیت اموال به دلیل اطلاعات ناقص در مورد بازسازی‌ها و بهبودها و تسهیم ناقص اطلاعات در مورد مجوزهای ساخت است (Dillinger, 1992, Malme and Youngman, 2000, and Bird & Slack, 2004). مشکلات دیگر عبارتند از نگهداری سوابق زمین و ساختمان به صورت جداگانه توسط واحدهای مختلف و مرتبط نبودن آنها، نگهداری سوابق مالیات بر اساس مالیات‌دهندگان و نه بر اساس اموال، محرمانه بودن سوابق و عدم صحت قیمت رسمی به عنوان شاخصی از ارزش بازار.

**مبنای ارزیابی مالیات بر اموال**

مبنای این مالیات ارزش واقعی دارایی است. برخی اموال در همه کشورها از مالیات بر اموال معاف هستند. معافیت بر اساس مالکیت؛ مانند مالکیت دولتی اموال؛ استفاده از اموال؛ مانند اموالی

1. Real Property

که جهت اهداف خیرخواهانه مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ یا بر مبنای ویژگی‌های مالک؛ مانند سن یا معلولیت؛ است (Youngman and Malme, 1994). حذف مبنای معافیت مالیات مشکل است. دو متدولوژی عمومی ارزیابی که برای تعیین مالیات بر اموال مورد استفاده قرار می‌گیرد عبارتند از: ارزیابی مبتنی بر ناحیه و ارزیابی مبتنی بر ارزش. در سیستم ارزیابی مبتنی بر منطقه، مالیاتی که مناطق تعیین می‌کنند بر اساس متراژ زمین، ساختمان یا ترکیبی از این دو تعیین می‌شود. هنگامی که هر دوی این سنجه‌ها مورد استفاده قرار گیرند، ارزیابی اموال برابر مجموع نرخ ارزیابی هر مترمربع ضرب در مساحت زمین و نرخ ارزیابی هر مترمربع ضرب در مساحت ساختمان است. ارزیابی سرانه هر واحد منجر به بدهی مالیاتی می‌شود که به‌طور مستقیم با مساحت زمین و ساختمان ارتباط دارد. نرخ ارزیابی بر واحد مترمربع به وسیله ارزیابی ارزش واحد، موقعیت، ارزش سازه و یا سایر فاکتورها تعیین می‌شود. برای مثال نرخ ارزیابی هر مترمربع ممکن است موقعیت اموال در یک ناحیه خاص شهر را نشان دهد. حتی اگر موقعیت خاص اموال در یک ناحیه در نظر گرفته نشود، اموال در نواحی مختلف ارزش‌های متفاوت، ارزش اجاره متفاوت و خود ارزیابی متفاوتی خواهند داشت. ارزش بازار به عنوان قیمتی است که بین خریدار و فروشنده در یک معامله تعیین می‌شود. در ارزیابی ارزش بازار، ارزشی که بازار بر اموال افراد می‌گذارد تخمین زده می‌شود. مالیات بر ارزش محل، نوع خاصی از ارزش بازار است که در آن تنها زمین شامل مالیات شده و هر بازسازی و بهبود زمین، خارج از ارزیابی است.

در رویکرد ارزش اجاره (یا ارزش سالانه) اموال طبق تخمین ارزش اجاره یا اجاره خالص ارزیابی می‌شوند. منطق استفاده از ارزش اجاره این است که مالیات بر اساس درآمد پرداخت می‌شود (یک جریان) نه بر اساس ثروت (یک ذخیره) پس تعیین مالیات برای ارزش اجاره خالص اموال منقول کار درستی است. به صورت تئوری، نباید هنگامی که اموال در بالاترین و بهترین کاربری خود هستند تفاوتی بین مالیات بر ارزش بازار و مالیات بر ارزش اجاره باشد و انتظار می‌رود این روند ادامه یابد و ارزش اجاره ارتباطی قابل پیش‌بینی با ارزش بازار داشته باشد: جریان خالص تنزیلی مبلغ پرداختی خالص بابت اجاره تقریباً برابر با ارزش بازار است. در خودارزیابی‌ها نیاز است که مالک ارزش تخمینی اموال خود را ذکر کند. جدول ۲ مبناهای متفاوت را خلاصه کرده و نمونه‌هایی از کشورهایی که این مبناها در آن‌ها استفاده می‌شوند را ارایه نموده است:

**جدول ۲. مبنای مالیات بر اموال (Slack (2006a)).**

| مبنای مالیات | تعریف | سنجه مورد استفاده | نمونه کشورهایی که در آن‌ها استفاده شده |
|---|---|---|---|
| ارزش بازار | قیمتی که در معامله بین خریدار و فروشنده تعیین می‌شود | فروش قابل مقایسه، هزینه مستهلک شده یا روش درآمد | استرالیا، کانادا، اندونزی، ژاپن، آمریکا، آفریقای جنوبی |
| ارزش زمین | قیمتی که در معامله بین خریدار و فروشنده تعیین می‌شود | فروش قابل مقایسه، تفریق ارزش بهبود (بازسازی) از ارزش کل اموال | جامایکا، کنیا، نیوزلند |
| ارزش اجاره | ارزش در استفاده در زمان حال | درآمد خالص اجاره | فرانسه، مراکش، بخشی از هند |
| ارزش واحد | حجم دارایی که با فاکتورهایی نشیر موقعیت یا کیفیت تعدیل شده است. | متر مربع مساحت زمین و ساختمان به صورت تعدیل شده | آمریکا، جمهوری چک، اسرائیل، لهستان، روسیه، اسلواکی |
| خود ارزیابی | قیمت فروش | توسط مالک اموال تعیین می‌شود | پرو، ترکیه |
| سیستم ترکیبی یا در حال گذار | ترکیبی از ارزش منطقه‌ای و ارزش بازار | قیمت بازاری مناطق برای زمین یا زمین و ساختمان | لیتوانی، استونی |

هنگامی که بتوان از ارزش بازار استفاده کرد، این مبنا به عنوان مبنای بهتر مورد توجه قرار می‌گیرد (Slack, 2006a). به این دلیل که منافع حاصل از خدمات در مقایسه با حجم ریالی اموال، در ارزش اموال بهتر نمود می‌یابد. برای مثال اموال نزدیک به سیستم حمل‌ونقل عمومی یا پارک‌ها ارزش بالاتری خواهند داشت. به علاوه استفاده از ارزش بازار این فایده را دارد که از مطلوبیت همجواری اثر می‌گیرد. مطلوبیت همجواری مطلوبیتی است که تحت تأثیر سیاست‌های دولت ایجاد می‌شود. تحت ارزیابی مبتنی بر ناحیه، دو دارایی با حجم و عمر یکسان اما در دو مکان مختلف به یک اندازه مالیات پرداخت می‌کنند، هر چند یکی نزدیک به یک پارک باشد و دیگری نزدیک یک کارخانه. سومین دلیل این است که ارزیابی مبتنی بر ناحیه در مقایسه با ارزیابی مبتنی بر ارزش

منجر به تحمیل هزینه سربار بیشتری بر افراد کم درآمد می‌شود چون میانگین درآمد خانوارها در همجواری‌های با ارزش بالا بیشتر از همجواری‌های با ارزش پایین است. مالیات مبتنی بر محدوده، مالیات همه اموالی که به یک اندازه و با یک حجم هستند را به صورت یکسان تعیین می‌کند چه در همجواری با ارزش بالا باشند یا با ارزش پایین. به طور مشابه خانه‌های قدیمی و در وضعیت نامناسب و با مساحت بالا باید مالیات زیادی بپردازند. به علاوه اگر فردی در همجواری با ارزش پایین ثروتمندتر شود مالیات بیشتری نمی‌پردازد. سیستم مالیاتی که تغییر در ارزش‌های مرتبط را در نظر نگیرد منجر به ایجاد نابرابری می‌شود.

**تعیین نرخ‌های مالیات بر اموال**

برای تعیین تعهدات مالیاتی، ارزش محاسبه‌شده در نرخ مالیات ضرب می‌شود. در برخی مناطق شمال آمریکا شهرداری‌ها در ابتدا مخارج خود را تعیین می‌کنند و سپس درآمدهای مالیات بر مواردی غیر از اموال را که در اختیار آنهاست، از آن کم می‌کنند (مانند انتقالات بین نهادهای دولتی، بهای خدمات شهری و سایر درآمدها) تا مشخص شود لازم است چه میزان درآمد از مالیات بر اموال حاصل شود. نرخ مالیات بر اموال تعیین‌شده بر دارایی‌های قابل مالیات‌گذاری تقسیم می‌شود تا نرخ مالیات بر اموال محاسبه شود. به طور عکس در بسیاری از اقتصادهای در حال گذار یا در حال توسعه دولت نرخ مالیات بر اموال را تعیین می‌نماید.

ممکن است شهرداری‌ها نرخ‌های مالیات را مطابق با خدمات ارایه‌شده تغییر دهند. برای مثال در برخی مناطق نرخ عمومی مالیات در شهرها به کار گرفته شده و یک نرخ ناحیه‌ای خاص یا اضافه در مورد نواحی‌ای از شهر اعمال می‌شود که در آن‌ها برخی خدمات مانند جمع‌آوری زباله، روشنایی خیابان‌ها یا حمل‌ونقل تنها ارایه می‌شود. نرخ‌های خاص منطقه‌ای که برای خدمات آن ناحیه تعیین شده است بر اساس هزینه تخمینی بهره آن است.

همچنین ممکن است شهرداری‌ها نرخ مالیات را با توجه به دسته‌بندی اموال؛ به طور مثال مسکونی، تجاری و صنعتی، تغییر دهند. نرخ‌های مالیات مبتنی بر دسته‌بندی اموال با توجه به موارد مختلف ممکن است تغییر کند. بر اساس حفظ انصاف و با توجه به منافع کسب‌شده، ممکن است منفعت حاصل از خدمات محلی و عمومی برای اموال با دسته‌بندی‌های مختلف متفاوت باشد. برای مثال همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد خدمات کمتری بر اموال افراد غیرساکن اثرگذار است. از

لحاظ کارایی، برخی اعتقاد دارند که مالیات بر اموال برای اموالی که کشش عرضه کمتر دارند، باید با نرخ بالاتری اعمال شود. از آنجا که دارایی‌ها و سرمایه‌های تجاری بیشتر تمایل به جابجایی دارند تا سرمایه‌های افراد ساکن، اموال با کاربری تجاری باید مالیات بیشتری نسبت به اموال با کاربری خانگی پرداخت کنند.

از آنجا که تعیین نرخ بالای مالیاتی تمایل به توسعه را کاهش داده و نرخ کم مالیات توسعه را سرعت می‌بخشد، سیاست شهرداری در توسعه همجواری‌ها گاهی از روش نرخ مالیات متفاوت بر اساس موقعیت و دسته‌بندی اموال بهره می‌گیرد. در این مورد نرخ‌های مالیات متفاوت برای تصمیم‌گیری‌های پیچیده و دستیابی به هدف استفاده خاص از زمین به کار می‌رود.

**نحوه جمع‌آوری مالیات بر اموال**

جمع‌آوری مالیات شامل ارسال صورت‌حساب‌های مالیات، جمع‌آوری مالیات و اطمینان از پرداخت‌ها می‌شود. از آنجا که هدف اصلی مالیات بر اموال تأمین درآمد است، جمع‌آوری مالیات مهم‌ترین جزء سیستم مالیات بر اموال است (Kelly, 2000).

اگر مالیات بر اموال در دوره زمانی مشخصی پرداخت نشود، معمولاً نرخ بهره و هزینه دیرکرد به آن اضافه می‌شود. در مورد تخلفات بلندمدت گاهی سایر سنجه‌های اجبارکننده مورد استفاده قرار می‌گیرند و با هدف تأمین مالیات، دارایی را به فروش می‌رساند. البته اقدام به فروش در اغلب کشورها به ندرت اتفاق می‌افتد. غالباً یک مکانیزم اجبار این است که قبل از پرداختن مالیات بر اموال، امکان انتقال آن‌ها وجود ندارد. بدهی‌های معوقه مالیاتی درآمد حاصل از مالیات بر اموال را کاهش می‌دهد (Bird and Slack 2004). با اینکه بدهی‌های معوقه مالیاتی به عنوان بخشی از مالیات‌های قابل جمع‌آوری در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته سهم کمی (برای مثال ۳ تا ٤ درصد در ژاپن و انگلستان) را داراست ممکن است در برخی کشورهای کمتر توسعه‌یافته مبلغ زیادی (برای مثال ۵۰ درصد در بخشی از کنیا و فیلیپین) را دارا باشد. بدهی‌های معوقه مالیاتی به وضوح در کشورهایی که منابع یا تخصص کمی دارند یا اجبار کمی در مورد دریافت مالیات بر اموال تعیین نموده‌اند، به بالاترین میزان خود می‌رسد. نرخ پایین جمع‌آوری مالیات ممکن است مربوط به نقصان در زمینه سیاسی، نبود مکانیزم اجبار به پرداخت مالیات و جمع‌آوری آن به صورت واضح و روشن و کمبود اعتماد یا درک مالیات‌دهندگان در مورد چگونگی تعیین،

جمع‌آوری، اجبار در دریافت و چگونگی استفاده از مالیات باشد (Kelly, 2000). برای بهبود فرآیند ایجاب و جمع‌آوری مالیات، نیاز به تصمیمات سیاسی و بهبود سیستم‌های مدیریتی است. مسؤولان محلی نیز باید از قوانین اجباری قانونی استفاده نمایند. نیاز است ساکنان و کسب‌وکارهای محلی مجاب شوند مالیات خود را بپردازند و این فرآیند به کمک ارایه خدمات بهبود یافته و این باور که مالیات به صورت عادلانه تعیین می‌شود، تسهیل می‌گردد. به طور خلاصه افراد هنگامی بیشتر تمایل به پرداخت مالیات دارند که بدانند در ازای آن خدمتی دریافت خواهند کرد.

**نواقص مالیات بر اموال**

با اینکه مالیات بر اموال به طور کلی به عنوان مالیاتی مناسب برای شهرداری‌ها به‌شمار می‌رود اما اتکای بیش از حد به آن، مشکلاتی را نیز در پی خواهد داشت. اول، مدیریت درست مالیات بر اموال هزینه‌بر و مشکل است و متناسب با هزینه سرباز این هزینه نیز افزایش می‌یابد (Bird, 2001a). کمبود آموزش، به طور خاص در کشورهای کمتر توسعه‌یافته این مشکلات را حادتر می‌کند. دوم، همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد در عمده کشورها تمایل به افزایش مالیات بر اموال افراد غیرساکن زیاد است و این کار باعث می‌شود مالیات به ساکنان سایر مناطق منتقل شود که از محصولات و خدمات تولید شده در جای دیگر استفاده می‌کنند. مالیات بر صادرات باعث کاهش قابلیت جوابگویی می‌شود چون کسانی که متحمل پرداخت مالیات می‌شوند کسانی نیستند که از مزایای پرداخت آن به صورت خدمات شهری بهره‌مند می‌شوند. این کار مشوقی برای برخی از ساکنان محلی برای تقاضای مخارج بیشتر است چون برخی از هزینه‌ها توسط سایرین پرداخت خواهد شد. سوم، مالیات بر اموال در عمده جوامع نمی‌تواند مخارج اجتماعی کلان (مانند تأمین اجتماعی، سلامت و آموزش) را تأمین مالی نماید. نتیجه این که شهرها خدمات خود را تنها به ارایه خدماتی همچون جمع‌آوری زباله و نظافت خیابان‌ها محدود کنند یا بر انتقالات بین نهادهای دولتی تکیه کنند.

با اینکه مالیات بر اموال، مالیات مناسبی برای شهرداری‌هاست اما به طور خاص در کشورهای در حال توسعه کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرد به صورتی که تنها به طور میانگین ۰.٦ درصد تولید ناخالص ملی را در مقایسه با بیشتر از ۲ درصد در کشورهای صنعتی شامل می‌شود

(Bahl and Martinez-Vazquez, 2008). دلیل اصلی، مدیریت ناکافی و کمبود الزامات است. اگر عدم تمرکز در کشورهای در حال توسعه ادامه یافته و دولت‌های مرکزی بر تجمیع درآمدها پافشاری کنند، بهره مالیات بر اموال محلی ممکن است به وضوح در آینده افزایش یابد (Bahl and Bird, 2008).

**مالیات بر درآمد اشخاص**

با اینکه مالیات بر درآمد تا حدی در سطح محلی مورد استفاده قرار می‌گیرد، به اندازه مالیات بر اموال متداول نیست. دو نوع تقریبا مختلف مالیات بر درآمد وجود دارد. اولین نوع که معمولاً در اروپا مورد استفاده قرار می‌گیرد تعیین مالیات بر درآمد به صورت محلی که بخشی از مالیات بر درآمد مرکزی یا ایالتی/ استانی است یا حداقل بر مبنای این مالیات محاسبه می‌شود. دومین نوع مالیات بر درآمد به صورت محلی مدیریت می‌شود. نوع دوم غیرمعمول‌تر بوده چون اجرای آن مشکل و پرهزینه و مدیریت آن سخت است. شهرداری‌ها در کشورهای اسکاندیناوی نقش‌های بسیاری در زمینه خدمات اجتماعی و سلامت دارند و مجاز هستند بر درآمدها مالیات اعمال کرده و نرخ بهره را محاسبه نمایند. در این کشورها نرخ مالیات بر درآمد از دو بخش نرخ ملی و نرخ محلی تشکیل می‌شود، البته در سوئد سیستم کمی متفاوت است، اما در دانمارک سیستمی رسمی جهت مذاکره در این خصوص ایجاد شده است. چندین سال پیش در نروژ نیز نرخ مالیات محلی تعیین شد و در نتیجه تمام شهرداری‌های نروژی این نرخ را به کار می‌گیرند. با توجه به این روند، مالیات بر درآمد محلی افزایش درآمدی قابل توجه در کشورهای اسکاندیناوی ایجاد کرده که این درآمد ۱۵ درصد تولید ناخالص ملی است.

مالیات بر درآمدها به ندرت در کشورهای در حال توسعه به صورت محلی اعمال شده است (Bahl and Linn, 1992). در هر حال شهرداری‌ها نرخ‌ها را تعیین نمی‌کنند و درآمدها به شکل انتقالات بین نهادهای دولتی، تقسیم می‌شود. البته بخشی از این مبلغ مبتنی بر درآمدهای دولت مرکزی از محل مالیات بر درآمد است که به صورت محلی جمع‌آوری شده است. بر خلاف مالیات بر اموال، مالیات بر درآمد عموماً افزایشی است به همین دلیل ممکن است به صورت واضح با منافع خدمات شهری متناسب نباشد. به علاوه عواید حاصل از مالیات بر درآمد نسبت به عواید حاصل از مالیات بر اموال دارای کشش بیشتری است به طوری که با پیشرفت اقتصاد به طور

خودکار افزایش می‌یابند. مسلماً کشش درآمد هنگامی که رکود اقتصادی وجود دارد، می‌تواند مشکل‌زا باشد.

یک مشکل مالیات بر درآمد محلی این است که در بسیاری کشورها هدف فعالیت‌های فعلی، کاهش اتکا به مالیات بر درآمد و افزایش اتکا به مالیات مبتنی بر مصرف است (Boadway and Kitchen, 1999). افزایش مالیات بر درآمدهای محلی سیاست جاری این کشورها را خنثی می‌کند. با این‌حال مالیات بر درآمد در سطح محلی باید تعدیل شود. از آنجا که شهرداری‌ها ملزم هستند خدمات اجتماعی را فراهم نمایند، برخی بر این باورند که مالیات بر درآمد مناسب‌تر از مالیات بر اموال است چون مالیات بر درآمد مستقیماً به توانایی پرداخت افراد ارتباط دارد.

**مالیات بر درآمد شرکت‌ها**

این مالیات، بر درآمد شرکت‌ها اعمال می‌شود. با اینکه معمولاً ساکنان ملزم به پرداخت مالیات هستند، فواید محدودی در تعیین مالیات بر درآمد شرکت‌ها در سطح محلی وجود دارد. مالیات بر درآمد شرکت‌ها معمولاً متغیر بوده، به همین دلیل بهتر است نرخ آن در سطح محلی تعیین نگردد. نرخ‌های مالیات اعمال شده بر کسب‌وکار به طور کلی مانع توسعه اقتصادی بوده و منجر به رقابت بین شهرداری‌ها در جذب کسب‌وکارها می‌شوند. مدیریت مالیات بر درآمد شرکت‌ها مشکل است زیرا مالیات‌دهندگان باید تعیین کنند چه میزان از مالیات سهم مناطق محلی است. به این دلیل که گستره بسیاری از کسب‌وکارها در بیشتر از یک منطقه است، مالیات‌دهندگان و مالیات‌گیرندگان در تعیین اینکه چه میزان مالیات مربوط به هر منطقه است دچار مشکل می‌شوند.

**مالیات بر حقوق دریافتی**

مالیات بر حقوق دریافتی، نوعی مالیات بر درآمد است که تنها دستمزد افراد را در نظر می‌گیرد. یکی از مزایای مالیات بر حقوق دریافتی این است که مدیریت آن ساده بوده و در نرخ‌های مالیات پایین بهره‌وری دارد. این مالیات در مورد افراد غیرساکن اعمال می‌شود و به این ترتیب به شهرداری اجازه می‌دهد که برای افرادی که از خدمات شهر استفاده کرده اما بابت این خدمات مالیات بر اموال پرداخت نمی‌کنند، مالیات تعیین کند (Chernick and Tkacheva, 2002). ضرر این

کار این است که مالیات به عنوان مانعی برای اشتغال در آن شهر محسوب شده و در تصمیم‌گیری‌های افراد در مورد کار در منطقه‌ای که در آن ساکن نیستند، مورد توجه قرار می‌گیرد.

**مالیات بر مصرف عمومی**

مالیات بر مصرف عمومی شامل مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر خرده‌فروشی می‌شود. در بسیاری از کشورها مالیات بر فروش عمومی همان مالیات بر ارزش افزوده در سطح دولت مرکزی است (Bird and Gendron, 1998). بسیاری از ایالت‌های آمریکا (و برخی از شهرداری‌ها) مالیات بر خرده‌فروشی‌ها را نیز اعمال می‌کنند.

فایده مالیات بر فروش این است که منبع درآمدی دارای کششی فراهم می‌کند که بر اساس شرایط اقتصاد رشد می‌کند. منطق مالیات بر فروش به عنوان مکمل مالیات بر اموال محلی، مشابه منطق مالیات بر درآمد است. هنگامی که خدمات شهرداری‌ها تنها از محل مالیات بر اموال ساکنان تأمین مالی می‌شد ممکن بود برخی از استفاده‌کنندگان از خدمات، از پرداخت مالیات فرار کنند. افزایش مبنای مالیات محلی فواید فراوانی برای شهرداری‌ها و در زمینه توسعه خدمات شهری داشته و به شهرداری‌ها این امکان را می‌دهد که از رشد اقتصادی بهره ببرند.

با این‌حال برخی مشکلات گریز از مالیات مانند مشکلات اقتصادی می‌تواند جدی باشد. تفاضل زیاد نرخ‌ها بین مناطق همجوار به احتمال زیاد در طول زمان قابل تحمل و پذیرش از طرف افراد نیست.

**مالیات غیرمستقیم فروش کالا**

دو نوع مالیات بر فروش غیرمستقیم وجود دارد که در سطح شهرداری‌ها اعمال می‌شود و عبارتند از مالیات بر خودروها (شامل مالیات بر سوخت و مالیات بر حق ثبت خودرو) و مالیات بر سکونت در هتل.

مالیات بر خودرو: مالیات بر سوخت را می‌توان به عنوان مالیات مبتنی بر بهره (استفاده) دانست زیرا به طور مثال کسانی که از جاده‌ها استفاده می‌کنند این مالیات را می‌پردازند. شهرهای مختلف می‌توانند نرخ‌های مختلفی برای مالیات‌ها تعیین کنند اما نباید نسبت به نرخ تعیین شده توسط مناطق همجوار تفاوت زیادی داشته باشند و مبنای سیار بودن را باید در نظر گرفت. از آنجا

که مالیات بر سوخت با این هدف تعیین می‌شود که استفاده از جاده‌های عمومی و اثرات جانبی (برای مثال آلودگی و تجمع) را ارزش‌گذاری کند، ابزاری خام محسوب شده و می‌توان بر اساس زمان و موقعیت تغییراتی در آن ایجاد نمود. تعرفه حق ثبت خودرو نیز از این لحاظ مناسب است که می‌تواند بر اساس سال ساخت خودرو، اندازه موتور، وزن محور خودرو و موقعیت خودرو تغییر کند. این فاکتورها نسبت به مصرف سوخت تأثیر بیشتری بر آلودگی، تجمع و آسیب جاده‌ای دارد. درآمدهای حاصل از مالیات بر سوخت، عموماً برای جاده‌های محلی و حمل‌ونقل‌های عمومی تعیین می‌شود. تعیین درآمدهای مالیات بر سوخت در شهر فواید بالقوه‌ای دارد (Bird, 1997). اول، اگر این مبالغ جهت تأمین هزینه جاده‌ها و زیرساخت‌های حمل‌ونقل مورد استفاده قرار گیرد، فایده آن به استفاده‌کنندگان از این خدمات خواهد رسید. دوم، این کار باعث بهبود انگیزه و کارایی تصمیم‌گیرندگان حوزه مسائل محلی خواهد بود. برای مثال، اگر منابع به صورت مناسب تعیین نشوند درآمدهای مازاد حاصل از فروش کالا و خدمات ممکن است جهت کاهش نرخ مالیات محلی به کار رود. این کار ممکن است باعث ایجاد دلسردی در مورد انجام فعالیت‌های مدیریتی در مورد بهبود کارایی و کاهش هزینه‌ها گردد چون درآمدهای اضافه در جای دیگری هزینه خواهد شد. همچنین استفاده از روش‌های خلاقانه و سرمایه‌گذاری‌های آتی که می‌تواند منجر به صرفه‌جویی در هزینه‌ها و کارایی شود را بی‌معنا می‌کند. سوم، دلیل اقتصادی محکمی برای اینکه مالیات‌دهندگان محلی از درآمدی که از فروش یک کالا یا خدمت خاص حاصل شده، هزینه‌های یک کالا یا خدمت خاص را تأمین مالی کنند، وجود ندارد. همچنین ممکن است مشکلاتی در تعیین این مقدار ایجاد شود.

مالیات بر سکونت در هتل: مالیات سکونت یا مالیات اتاق از انواع دیگر مالیات بر فروش است که به صورت مرکزی یا استانی/ ایالتی برای هتل‌ها و متل‌ها وضع می‌شود. در بسیاری از شهرهای آمریکا و یا برخی مناطق محلی بزرگ‌تر در کانادا این نوع مالیات وضع می‌شود. این مالیات بر اساس خدماتی که دولت محلی به توریست‌ها و ملاقات‌کنندگان ارایه می‌دهد، (برای مثال پلیس و آتش‌نشانی و ظرفیت بزرگراه‌ها و حمل‌ونقل عمومی با توجه به ترافیک تعطیلات و نیاز توریست‌ها) تعیین می‌شود. گرچه مالیات بر فروش و درآمد متوجه هر دو گروه افراد ساکن و غیرساکنان است اما مالیات بر سکونت در هتل و متل تنها متوجه توریست‌هاست.

مدیریت این نوع مالیات، مانند سایر منابع مالیاتی، هزینه مدیریتی کمی دارد چون دولت انعطاف‌پذیری کمتری در این زمینه داشته و همچنین مبنای بالقوه دیگری برای اصلاح آن وجود ندارد. عدم در نظر گرفتن این نوع مالیات در برخی کشورها باعث ترغیب مسافران به سکونت در هتل‌ها می‌شود. تفاوت هزینه در صورت وجود این مالیات مانع از استفاده از هتل برای برخی مسافران است. در هر حال اگر تقاضا برای هتل و متل نسبت به قیمت حساسیت داشته باشد، ممکن است در صورت وجود این نوع مالیات خسارات قابل‌توجهی شامل حال شهر شود.

**عوارض ارزش املاک**

مالیات بر ارزش تصرف[1] زمین با هدف اخذ مالیات بر اساس افزایش ارزش زمین به دنبال سرمایه‌گذاری‌های عمومی، اعمال می‌شود. این مالیات با عنوان مالیات بر ارزش افزایشی زمین،[2] مالیات ترمیمی،[3] ارزیابی‌های خاص[4] و مالیات‌های تعیین ارزش[5] نیز نامیده می‌شود.

مالیات بر ارزش کسب‌شده زمین هنگامی به صورت عمومی ارایه شده است که بخش عمومی در فکر سرمایه‌گذاری بر زیرساخت‌های اصلی‌ای (مانند مترو، بزرگراه، مدرسه، پارک و یا سایر زیرساخت‌های عمومی) است که ارزش زمین های مجاور طرح را افزایش می‌دهد.

سرمایه‌گذاری‌ای از این جنس نیازمند سرمایه‌گذاری با مقادیر بالا به صورت فوری است ولی بهره آن تا چند سال بعد از آن محقق نخواهد شد. این مالیات برای این طراحی شده است که هزینه‌های انجام شده در زمان حال بین کسانی که در آینده از آن بهره می‌برند، تقسیم گردد (Slack, 2005b).

تصمیم بخش عمومی در مورد ساخت زیرساخت اصلی منجر به ایجاد سود غیرمنتظره برای مالکان املاک در نزدیکی زیرساخت مورد نظر می‌گردد. برای مثال احداث مترو، تقاضا برای خرید خانه‌ها و یا فضاهای اداری نزدیک به آن را افزایش می‌دهد. در شرایط معمول تقاضا و عرضه، افزایش در تقاضا باعث افزایش قیمت این املاک می‌شود. به علاوه تغییرات منطقه‌بندی غالبا همراه

1. Capture
2. Land Value Increment Tax
3. Betterment Levies
4. Special Assessments
5. Valorization Taxes

با سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی است. برای مثال افزایش تراکم مجاز در طول خط مترو باعث افزایش ارزش زمین می‌شود. مالیات بر ارزش تصرف زمین راهی برای بخش عمومی برای اخذ تمام یا بخشی از مالیات بر سود غیر منتظره کسب‌شده‌ای است که ایجاد شده است.

تأمین مالی بر اساس مالیات افزایشی[1] نوعی از مالیات بر ارزش تصرف زمین است. گرچه تأمین مالی مالیات افزایشی هم‌اکنون تنها در مناطقی از آمریکا به کار گرفته می‌شود، در کشورهای دیگر، این تجربه به دلیل سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی یا تغییر در کاربری زمین، با استفاده از انواع دیگری از مالیات‌های مشابه وجود دارد. برای مثال، برخی مناطق آمریکای لاتین بازسازی خیابان‌ها، تأمین آب و سایر خدمات عمومی محلی را از طریق سیستم مالیاتی با عنوان "تعیین ارزش" تأمین مالی می‌کنند که توسط آن هزینه کارهای عمومی بر اساس بهره‌ای که از آن کار به مالکان املاک و اموال رسیده است، به آن‌ها تخصیص داده می‌شود (Bird, 2001b).

تعرفه تعیین مقدار مالیات، به صورت مقطوع بوده که می‌تواند به صورت اقساط پرداخت شود. در این روش، هزینه پروژه محاسبه شده و بین مالکان املاکی که از احداث زیرساخت مورد نظر به شکلی بهره برده‌اند، تقسیم می‌شود. اولویت با محاسبه هزینه پروژه است؛ حداکثر مبلغی که برای پروژه می‌توان در نظر گرفت مجموع هزینه کارهای عمومی (شامل هزینه متحمل شده برای تعیین سهم مالیات هر یک از املاک بهره‌برده و جمع‌آوری مالیات) است. اگر مالکان املاک که از مالیات‌ها بهره برده‌اند قادر به پرداخت آن نباشند، مبلغ کاهش می‌یابد.

گام دوم تعیین منطقه اثر پروژه است. به عبارت دیگر تعیین ناحیه جغرافیایی‌ای که فرض می‌شود ارزش املاک آن محدوده با ساخت پروژه تحت تأثیر قرار خواهند گرفت، ضروری است. گام سوم، اعلام میزان مالیات به ساکنان منطقه است. به طور کلی فرمول مورد استفاده به مشخصه‌های پروژه بستگی دارد. برخی فاکتورهایی که در نظر گرفته می‌شوند عبارتند از: اندازه ملک که مالیات به آن تعلق می‌گیرد، فاصله آن از پروژه، مشخصه‌های اجتماعی- اقتصادی منطقه تحت تأثیر و سایر فاکتورها.

کلمبیا از سال ۱۹۹۷ مالیات بر افزایش ارزش زمین را نیز اعمال نموده است. این مالیات برای جبران بهره‌هایی که نتیجه "فعالیت‌های شهری" است طراحی شده است. این فعالیت‌های شهری

1. Tax Increment Financing

شامل تغییرات حکومتی در طبقه‌بندی زمین در کاربری‌های شهری، حومه شهری و روستایی، تغییرات در کاربری یک ملک با تغییر کاربری تمامی املاک واقع شده در یک منطقه خاص از شهر، افزایش سطح بهره‌برداری با افزایش سهم زمین با مجوز ساخت یا با ارتباط بین محدوده ساختمان و محدوده زمین یا هر دو، و ایجاد به‌سازی‌های عمومی که توسط آورده‌های "تعیین ارزش" تأمین مالی نشده است، می‌گردد.

مالک یا ساکن مشمول مالیات بر افزایش ارزش زمین است. مبنای مالیات، میزان افزایش ارزش زمین است که بر اساس تفاوت بین ارزش ملک قبل و بعد از "فعالیت‌های شهری" سنجیده می‌شود. شورای شهر نرخ مالیات را تعیین کرده که باید بین ۳۰ تا ۵۰ درصد افزایش ارزش ملک باشد.

کلمبیا با استفاده از این مالیات، موفقیت قابل توجهی در جبران برخی فواید از مالکان املاک همجوار سرمایه‌گذاری‌های خاص عمومی کسب کرده است. اجرای چنین مالیاتی تحت شرایط حاکم بر اغلب کشورهای در حال توسعه کار ساده و بدون هزینه‌ای نیست. شاید به همین دلیل است که تعداد کمی از کشورهای در حال توسعه موفق شده‌اند از این ابزار مالی که به طور بالقوه سودمند است، استفاده کنند.

**ب: بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده**

بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده تعرفه‌ای است که برای هر واحد محصول تعیین می‌شود. بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده ممکن است سه نوع داشته باشد: بهای خدمات، قیمت عمومی و تعرفه منافع خاص (Bird and Slack, 1993).

**بهای خدمات**

بهای خدمات شامل بهای مجوز (ازدواج، کار، سگ، حق ثبت خودرو) و تعرفه‌های گوناگونی است که توسط دولت محلی برای انجام خدمات خاص مانند حق ثبت خودرو یا تهیه کپی سند ازدواج اعمال می‌شود. این بها باز پرداخت هزینه‌ها از بخش خصوصی به بخش عمومی است و درآمد کمی از این کار حاصل می‌شود.

**قیمت عمومی**

قیمت عمومی شامل درآمدهای کسب شده توسط دولت محلی از محل فروش خدمات یا کالاهای خصوصی است. همه درآمد حاصل از فروش خدماتی که به صورت محلی برای تأمین رفاه افراد تأمین می‌شوند؛ چه تعرفه‌های مصارف عمومی باشند و چه بهای استفاده از تسهیلات تفریحی؛ در حوزه قیمت عمومی می‌گنجند. در اصل این قیمت‌ها باید در سطح رقابتی و بدون مالیاتی خاص یا سوبسید تعیین شوند. عوارض بزرگراه‌ها در اروپا، آمریکا و برخی بخش‌های آسیا مثال‌هایی از قیمت‌های عمومی است.

**مالیات بر منفعت (بهره)**

دسته آخر بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده شامل مالیات بر منافع خاص است. این مالیات‌ها با بهای خدمات و قیمت عمومی متفاوت است چون تشخیص فروش کالا یا خدماتی خاص به افراد خصوصی قابل شناسایی نیست. این مالیات‌ها به صورتی به منافع کسب‌شده توسط مالیات‌دهندگان مرتبط هستند. مثال این مورد شامل ارزیابی خاص مالیات بر اموال جهت پرداخت هزینه‌های پیاده‌رو یا چراغ‌های خیابان در خیابانی خاص می‌باشد.

## ۱-٤- مخارج دولت‌های محلی

مخارج شهرداری معمولاً شامل همه چیزهایی است که برای عملیات روزانه دولت محلی و ارایه خدمات ضروری است. مخارج شامل حقوق و دستمزد کارمندان شهرداری و هر بهره مرتبط، هزینه عملیاتی ادارات شهرداری شامل تجهیزات و تدارکات، خرید تجهیزات با عمر کوتاه، تعمیر و نگهداری، ارایه خدمت (شامل خدماتی مانند حفاظت پلیس و آتش‌نشانی، تأمین آب آشامیدنی، سیستم فاضلاب، نگهداری جاده‌ها، سیستم حمل‌ونقل عمومی، جمع‌آوری زباله، فعالیت‌ها و تسهیلات تفریحی و فرهنگی)، پرداخت اصل و فرع بدهی و مخارج سرمایه‌ای (برای زیرساخت‌های جدید و تجهیزات با عمر طولانی) می‌شود.

میزان مخارج شهرداری در سراسر جهان متفاوت است. با اینکه عمده شهرداری‌ها خدمات مربوط به جمع‌آوری زباله، جاده‌ها، روشنایی، پارک‌ها و تسهیلات تفریحی را فراهم می‌کنند اما بین شهرداری‌های مختلف تفاوت زیادی در میزان ارایه این خدمات وجود دارد.

مخارج شهرداری‌ها توسط بدنه قانون‌گذار آن تعیین می‌گردد. روش تعیین مخارج در شهرداری‌های مختلف متفاوت است. بدنه قانون‌گذار برخی شهرداری‌ها منابع مالی را بنا به نیاز در هر زمان تخصیص می‌دهند اما مخارج برخی شهرداری‌های بزرگ‌تر توسط بودجه‌ای که سالانه در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرد، تعیین می‌شود.[1]

ممکن است بودجه به عنوان برنامه کار و خدمت شهرداری تعریف شود. کار یا خدمتی که باید توسط هر واحد و بخش‌های سازمان انجام شود و محدودیت بودجه‌ای که می‌توان برای هر فعالیت هزینه کرد، باید با جزییات بیان شود. همچنین هدف انتشار اوراق قرضه و میزان اوراق قرضه برای هر هدف باید تصریح گردد. بدون بودجه مشخص، اداره نمودن کسب‌وکارهای یک شهرداری بزرگ به صورت منظم غیرممکن است. بدنه قانون‌گذار نمی‌تواند بودجه را تنها بر اساس اهمیت و ضرورت آن بین فعالیت‌های مختلف تخصیص دهد همچنین کنترل مخارج مربوطه به سادگی امکان‌پذیر نیست. برای جلوگیری از به تأخیر افتادن عملیات مناسب واحدهای مختلف، بودجه باید تا حد امکان دارای کشش بوده و به طور همزمان به حد کافی انعطاف‌ناپذیر و دارای جزئیات باشد تا از انجام برنامه مشخص شده توسط بدنه قانون‌گذار اطمینان حاصل شود. برخی شهرداری‌های کوچک‌تر اگر خود را با بودجه اختصاص داده شده تطبیق دهند بهره بیشتری خواهند برد.

مخارج شهری به دو دسته تقسیم می‌گردد: هزینه‌های مخارج فعلی و هزینه‌های مخارج فوق‌العاده[2]

### ۱-٤-۱- مخارج فعلی

مخارج فعلی شهرداری، هزینه عملیات واحدهای مختلف، هزینه تعمیر کارخانه‌ها، ساختمان‌ها، خیابان‌ها، سیستم فاضلاب و سایر دارایی‌های عمومی، هزینه تجهیزات عملیاتی و اصل و بهره اوراق قرضه است. مورد دیگری از مخارج که معمولاً در دسته مخارج فعلی یافته نمی‌شود اما باید

1. Financing municipal expenditures By a. P. Puelicher, deputy city comptroller, milwaukee, wisconsin.
2. Extraordinary Expenditures

طبقه‌بندی شود، هزینه بهبودهای تکراری سالانه بدون توجه به میزان عملکرد آن سرفصل هزینه است.

در روستاها و برخی شهرهای بسیار کوچک تقریباً تمام بهبودها در بازه‌های زمانی طولانی انجام شده و در نتیجه مخارج فعلی نبوده اما با گسترش شهرها، ایجاد یا بهبود سیستم فاضلاب، باید به صورت سالانه انجام شود. در شهرهای بزرگ نیز ساخت مدرسه همانند ساخت یا بهبود سیستم فاضلاب به صورت سالانه جزو ضرورت‌ها بوده و هنگامی که شهرها از حد مشخصی بزرگ‌تر می‌گردند برخی بهبودهای این‌چنینی باید به صورت سالانه تکرار شوند. ممکن است این مبلغ هزینه سالانه، در هر سال برای موارد متفاوتی صرف شود. به طور مثال ممکن است جهت بهبودهای سالانه X ریال لازم باشد و این مبلغ یک سال برای پارک‌ها، کتابخانه‌ها و پل‌ها؛ سال بعد برای مدارس، فاضلاب و آتش‌نشانی و سال‌های آتی برای بهبودهای دیگر یا بهبودهای تکرارشونده مورد استفاده قرار گیرد. در نتیجه X ریال مخارج سالانه تکرارپذیر بوده و جزو مخارج فعلی است.

یکی از اصلی‌ترین توانایی‌هایی که سازمان‌های شهرداری دارند قدرت فراهم کردن پول با هدف اداره کسب‌وکارهای عمومی است. همان‌طور که گفته شد درآمدهای شهرداری از راه‌های زیر کسب می‌شود:

۱. اعمال مالیات‌های عمومی بر اموال منقول اشخاص و مستغلات

۲. دریافت درصد ثابتی از درآمدهای دولت ملی/ ایالتی

۳. دریافت درصد ثابتی از برخی مالیات‌های مشخص به جز مالیات بر درآمد، که توسط دولت ملی/ ایالتی جمع‌آوری می‌شود.

٤. تأسیس برخی سازمان‌های ارایه‌دهنده خدمات عمومی مانند تأمین آب، برق و روشنایی. بین تصمیم برای فروش این خدمات برابر با هزینه آن یا با حاشیه سود منطقی، تفاوت‌هایی وجود دارد. بر این اساس که این کار با توجه به سودآوری برای مصرف‌کننده انجام شود یا برای سودآوری تخصیص‌دهنده بودجه. افزایش زمینه فعالیت‌های شهرداری نیاز به افزایش میزان پول مورد نیاز جهت تأمین مالی آنها،

جلوگیری از افزایش زیاد نرخ مالیات‌ها در سال‌های آینده و یافتن منابع جدید درآمدی دارد.

۵. همچنین شهرداری‌ها مالیات‌های خاصی از خدماتی که فواید عمومی ایجاد می‌کند، دریافت می‌کنند. مجوز اجرای قرارداد برای بهبود وضعیت خیابان‌ها، فاضلاب، آبرسانی، انتقال آب و ایجاد بزرگراه و تعریض خیابان‌ها با شهرداری‌هاست و املاکی که در مجاورت این امکانات بوده و از این تغییرات بهره برده‌اند، باید برابر با میزان بهره‌ای که می‌برند، مبلغی را پرداخت نمایند.

٦. در برخی شهرها، مبلغی بابت فروش برخی موارد مانند گوشت و شیر، استفاده از وسایل نقلیه عمومی، هزینه برنامه‌های نمایشی و تفریحی، هزینه‌ای بابت حفر خیابان، ساخت ساختمان، لوله‌کشی آب و فاضلاب، همچنین تعرفه‌هایی بابت تعمیر پیاده‌روها، از بین بردن گیاهان سمی و سایر فرآیندهای مشابه نیز از شهروندان دریافت می‌دارد.

این هزینه‌ها و تعرفه‌ها نباید بیش از حالت منطقی انجام آن کار باشد. شهرداری‌ها درآمد دیگری خارج از درآمد حاصل از کسب‌وکارهای عمومی ندارند. به همین دلیل بودجه فراهم شده جهت پرداخت مخارج فعلی به کار می‌رود. هزینه همه فعالیت‌های شهرداری، چه از طریق بودجه جاری یا استقراض تأمین شود باید از درآمدها پرداخت شود. از میان درآمدها تنها مالیات اعمال‌شده بر مستغلات و اموال شخصی به گونه‌ای هستند که شهرداری می‌تواند میزان آن‌ها را به صورت قطعی از قبل بداند. پس از کسر مجموع کل مخارج مورد پیش‌بینی از بودجه حاصل از سایر منابع، مالیات بر مستغلات و اموال شخصی، باید بودجه مورد نیاز مخارج جاری را فراهم کنند.

به عبارت دیگر شهرداری باید برای داشتن ثبات درآمدی، بر بودجه حاصل از مالیات بر مستغلات و اموال شخصی تکیه کند. بدون این کار هیچ اطمینانی وجود ندارد که بودجه کافی وجود داشته باشد.

برخی شهرداری‌ها می‌توانند برای تأمین مخارج فعلی بر اساس اوراق میان‌مدت یا سایر اسناد قابل مذاکره[1] مبلغی قرض کنند اما این اسناد تنها بر مبنای پیش‌بینی جمع‌آوری مالیات‌های اعمال‌شده فعلی قابل انتشار است.

**۱-٤-۲- مخارج فوق‌العاده**

مخارج فوق‌العاده آنهایی هستند که به دلیل برخی اتفاقات ناگهانی یا جهت بهبودهای دایمی که تنها یک‌بار انجام شده یا در دوره‌های زمانی طولانی تکرار می‌شوند، صورت می‌گیرند. اگر بلایای طبیعی مانند طوفان یا زمین‌لرزه یا آتش‌سوزی رخ دهد یا نیاز به ساخت تالار شهر، کارخانه تصفیه زباله یا در شهرداری‌های کوچکتر، ساخت سیستم اصلی فاضلاب یا ساخت پل یا ساخت مدرسه احساس شود، مخارج مربوطه جزو مخارج فوق‌العاده بوده و اگر مخارج آن بیشتر از مالیات اعمال شده سال باشد، به صورت غیرطبیعی نرخ مالیات را افزایش خواهد داد. افزایش غیرطبیعی در نرخ مالیات معمولاً طبقه متوسط مالیات‌دهندگان را دچار مشکل می‌کند چون درآمد آن‌ها برای برآوردن این هزینه‌ها کم بوده یا به اصطلاح دارای کشش کافی نیست. به این دلیل تقسیم نمودن میزان مالیات مورد نیاز برای پرداخت مخارج فوق‌العاده در دوره‌ای از زمان مطلوب است.

یکی از روش‌های طراحی شده جهت تقسیم مالیات در طول دوره‌های زمانی سالانه، استقراض به کمک فروش اوراق قرضه است. بازپرداخت اوراق قرضه یا تجمیع سرمایه‌ای جهت پرداخت موارد توزیع شده در طول دوره‌های زمانی سالانه، مالیاتی که باید اخذ شود را بین سال‌های مختلف تقسیم نموده و ابزاری فراهم می‌کند که به واسطه آن از افزایش غیرطبیعی نرخ مالیات جلوگیری به عمل می‌آید. اگر نرخ مالیات‌ها تقریباً در همه سال‌ها یکسان باشد کمترین فشار را به شهروندان خواهد داشت. تنها به دلیل نوسانات بی‌مورد در نرخ مالیات و مشکلات ایجاد شده برای طبقه متوسط مالیات‌دهندگان، شهرداری‌ها در تقسیم بازپرداخت مخارج فوق‌العاده در طول دوره‌های زمانی سالانه موازنه انجام می‌دهند. این اصل به صورت عمومی شناخته شده نیست. به جای انتشار اوراق قرضه به عنوان ابزاری جهت پایدارسازی نرخ مالیات، این اوراق توسط برخی شهرداری‌ها با هر هدفی که بتواند به عنوان بهبود در نظر گرفته شود، منتشر می‌گردد. بسیاری از

1. Negotiable Paper

موارد مانند پیاده‌روها و تجهیزات اطفاء حریق و سایر مواردی که در برخی کشورها از طریق انتشار اوراق قرضه تأمین مالی شده‌اند، پیش از بازپرداخت اوراق فرسوده گشتند. به دنبال این اتفاق شهرداری‌ها به اشتباه رخ‌داده‌شده، پی بردند. به هر حال تعداد کمی از سازمان‌ها با زیان‌های انتشار اوراق قرضه برای بهبودهای تکرارپذیر سالانه آشنا هستند. در واقع این یک تئوری قابل قبول است که برای همه بهبودهایی که عمر آن‌ها از دوره قرض بیشتر است، باید اوراق قرضه منتشر کرد. این تئوری بر اساس این فرضیه است که نسل آینده باید سهم خود را از بهبودهای دائمی که به ارث می‌برد، بپردازد. اگر این تئوری درست باشد، نسل فعلی باید تا حد معقولی در انتقال بخشی از هزینه به آینده همکاری کرده و همچنین نسل آینده از فواید آن نیز بهره‌مند شوند به صورتی که هزینه منتقل شده و فواید مورد بهره‌برداری با هم متناسب باشند. اشتباه این تئوری که غالباً آن را می‌پذیرند به دلیل عدم اطلاع در این مورد است که مخارج فوق‌العاده و مخارج بهبودهای تکرارپذیر سالانه باید به گونه‌های متفاوتی تأمین مالی شوند.

## ۲- فصل دوم : مفهوم پروژه‌های شهری و روش‌های سرمایه‌گذاری در آن

### ۲-۱- اقتصاد شهری

اقتصاد شهری شاخه‌ای از علم وسیع اقتصاد را تشکیل می‌دهد که برخلاف اقتصاد که به‌صورت کلی به تجزیه و تحلیل مسایل می‌پردازد، موارد مکانی را نیز مدنظر قرار می‌دهد. درواقع واقعیت‌گرایی در این بخش اقتصاد ملموس‌تر است. خصوصیات اقتصادی شهرها موجب می‌شود، فعالیت‌های اقتصادی به نحو مناسب‌تری شکل بگیرند. این ویژگی‌ها را می‌توان در دو بُعد صرفه‌های مقیاسی که حاصل خود بنگاه است و صرفه‌های تجمعی که از اثرات بیرونی نشأت می‌گیرد، تقسیم‌بندی نمود.

با توجه به موضوع کتاب که به تأمین مالی مربوط می‌شود، جنبه اقتصادی شهر برای ما از اهمیت بالاتری نسبت به سایر حوزه‌های مطالعات شهری برخوردار است. ضمن اینکه بُعد اصلی پروژه نیز جنبه اقتصادی آن است که در بحث مربوط به تعریف پروژه‌ها به آن پرداخته شده است.

ارایه تعریفی جامع و مانع از اقتصاد شهری[1]، همچون اکثر شاخه‌های علمی، به ویژه شاخه‌های علوم انسانی کار دشواری است. برای ارایه یک تعریف جامع از اقتصاد شهری سه مشکل عمده وجود دارد:

اولین و احتمالاً مهم‌ترین مشکل، این است که مطالعه اقتصاد شهری در زمینه اقتصادی محض، باید بر اساس یک درک کامل از چشم‌انداز تاریخی، سیاسی، جامعه‌شناسی، برنامه‌ریزی و جغرافیایی از فعالیت‌های شهری باشد. بنابراین مطالعه شهر و اقتصاد شهری، ماهیت بین‌رشته‌ای پیدا می‌کند. البته این بدان معنی نیست که نتوان روی جنبه‌های اقتصادی شهر تمرکز کرد، بلکه با توجه به پیچیدگی مسایل شهری، تحلیل‌گر اقتصاد شهری باید با دیدگاهی وسیع‌تر به مسایل شهری بنگرد و سایر جنبه‌های غیراقتصادی موثر بر اقتصاد شهر را نیز در تحلیل خود درنظر داشته باشد.

1. Urban Economic

دومین مشکل از آنجا ناشی می‌شود که شهرها در یک نظام اقتصادی بزرگتر قرار داشته و به طور گسترده تحت تأثیر اقتصاد ملی و حتی جهانی نیز هستند. در نتیجه بسیاری از مسایل شهری را نمی‌توان در یک واحد جداگانه بررسی کرد، بلکه باید وابستگی و پیوستگی اقتصاد شهری را با نظام‌های اقتصادی فراگیرتر ملی و جهانی نیز مورد توجه قرار داد.

سومین مشکل به تعریف دقیق مرزهای فیزیکی اقتصاد شهری مربوط می‌شود. اگرچه اقتصاد شهری به وسیله تمرکز و تخصصی شدن تولید، ثروت و تکنولوژی در یک ناحیه مشخص می‌گردد، اما تعریف دقیق حدود جغرافیایی تمرکز شهری کار آسانی نیست.[1]

با توجه به وجود چنین مشکلاتی در حوزه تعریف، کارشناسان اقتصاد شهری از منظرهای مختلفی به موضوع نگریسته و تعاریف گوناگونی را ارایه داده‌اند. یکی از ساده‌ترین تعاریف که در عین حال از گویایی کافی نیز برای توضیح مسایل شهری برخوردار می‌باشد این است که اقتصاد شهری یکی از رشته‌های تخصصی اقتصاد است که در آن اقتصاددانان سعی می‌کنند با استفاده از ابزارهای اقتصادی، مسایل و مشکلات یک منطقه شهری را مورد بررسی و ارزیابی قرار دهند.[2]

نظریه‌های اقتصاد خُرد و کلان، هر دو برای حل و فصل مسایل و مشکلات شهری مورد استفاده قرار می‌گیرند. اقتصاد کلان مسایلی مانند تورم، بیکاری، هزینه‌های دولتی و صادرات و واردات را در سطح شهری توضیح می‌دهد؛ درصورتی که اقتصاد خُرد مسایل واحدهای کوچک مثل کارخانه و خانوار را بررسی می‌کند.

اگرچه شناخت نظریه‌های اقتصاد خرد و کلان برای توضیح مسایل شهری، پایه و اساس محکمی را فراهم می‌آورد ولی دامنه استفاده از این نظریه‌ها برای توضیح حقایق شهری محدود است؛ زیرا مسایل زیادی در اقتصاد شهری وجود دارد که امکان بررسی آن‌ها بدون در نظر گرفتن فضا و فاصله- که نظریه‌های خرد و کلان برای توضیح حقایق اقتصادی، آن‌ها را در نظر نمی‌گیرد- وجود ندارد. بنابراین باید به این نکته توجه کرد که در علم اقتصاد شهری اغلب کوشش می‌شود

۱. زنگنه، یعقوب، درآودی بر اقتصاد شهری،دانشگاه تربیت معلم سبزوار، ۱۳۸۸.

۲. عابدین درکوش، سعید، درآمدی بر اقتصاد شهر، تهران :مرکز نشر دانشگاهی تهران، ۱۳٦٤.

برای توضیح مسایل شهری ابزارهای اقتصادی به کار گرفته شود؛ نه اینکه شهر را در مطالعات اقتصادی وارد کنند.

تعریف دیگر اقتصاد شهری را سولیوان در کتابی تحت عنوان مبحثی در اقتصاد شهر ارایه کرده است که در آن اقتصاد شهری، مطالعه انتخاب‌های مکانی بنگاه‌ها و خانوارها می‌باشد. وی در توضیح تعریف خود با اشاره به نقایص نظریه‌های اقتصادی عام در تبیین مسایل شهری، می‌گوید که شاخه‌های دیگر اقتصاد، جنبه‌های مکانی تصمیم‌گیری را نادیده انگاشته و فرض راحت و غیرواقع بینانه‌ای را به کار می‌برند که بر طبق آن، تولید و مصرف در یک نقطه از مکان انجام می‌شود. در مقابل، اقتصاد شهری به بررسی موضوع مکان انجام فعالیت‌های اقتصادی می‌پردازد.[1] در این تعریف با تأکید بر واژه مکانی، تفاوتی که بین شاخه‌های دیگر اقتصاد از لحاظ تصمیم‌گیری برای عوامل اقتصادی (خانوارها و بنگاه‌ها) وجود دارد، برجسته شده است.

در یک طبقه‌بندی اجمالی می‌توان حوزه‌های اصلی مرتبط با اقتصاد شهری را به شرح زیر بیان کرد:

- شکل‌گیری شهرها و نقش آن‌ها در نظام اقتصاد ملی و فرا ملی؛
- روند شکل‌گیری تقسیم کار میان عوامل تولید و نیز بین مکانهای مختلف درون فضای اقتصاد شهری و منطقه پیرامون؛
- انباشت ثروت، دانش و جریان‌های حرکت سرمایه؛
- تولید، توزیع و مصرف کالاها و خدمات شهری؛
- نقش سیاست‌گذاری‌های دولت‌های ملی و محلی در ایجاد، دوام و تغییر ساختارها و کارکردها در نظام‌های شهری؛
- الگوهای توسعه زیر ساخت‌ها و خدمات شهری؛
- توزیع رفاه میان عوامل تولید و طبقات اجتماعی؛
- مکان‌گزینی بنگاه‌ها، خانوارها و خدمات شهری؛

۱. سولیوان، آرتور، مباحثی در اقتصاد شهری، قادری جعفر، نور علم، ۱۳۸٦.

- الگوهای مهاجرت و جابجایی جمعیت به دلایل اقتصادی؛
- گردش ارزش ایجاد شده در فرآیند تولید، توزیع و تقسیم کار در جغرافیای شهری؛
- قطب‌های شهری و آثار جانبی آن؛
- عرضه و تقاضای زمین و مسکن و توزیع و ارزش‌زایی آن.
- تأثیرپذیری مسایل اقتصادی نظیر تورم و بیکاری از فضای اقتصاد شهری؛
- الگوهای مشارکت بخش خصوصی و دولت در تأمین کالاها و خدمات شهری؛
- تقاضای خرید اقشار مختلف مردم برای مسکن و خدمات شهری؛
- درونی کردن آثار جانبی مثبت و منفی فعالیت‌های اقتصادی در شهر؛

به عنوان نتیجه‌گیری تعاریف اقتصاد شهری، می‌توان گفت که اقتصاد به صورت کلی بدون در نظر گرفتن قید مکانی مسایل و مشکلات موجود را تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد، درحالیکه در اقتصاد شهری با در نظر گرفتن بعد مکانی و فضایی مسایل را به واقعیت نزدیکتر و به بررسی آن می‌پردازد. در این نگرش، مسایل شهری همچون فقر، جرم و جنایت، آلودگی، سیستم حمل‌ونقل، مسکن که ارتباط تنگاتنگی با نحوه تصمیم‌گیری مکان‌یابی خانوارها و بنگاههای اقتصادی دارد، در حوزه اقتصاد شهری قرار می‌گیرد. اقتصاد شهری در برخورد با این پدیده‌ها، هم دلایل اقتصادی شکل‌گیری آن‌ها را بررسی می‌کند و هم آثار آن‌ها را بر فضای اقتصادی شهر بررسی می‌کند.

یک آسیب مطالعات اقتصاد شهری را باید در اینجا خاطر نشان کرد که اهمیت بُعد مکانی در تحلیل‌های اقتصاد شهری منجر به ارتباط مباحث اقتصاد شهری با بحث رانت ناشی از موقعیت مکانی و زمین شده است. این موضوع در مواردی با تجارب فاجعه باری که در حوزه توزیع زمین و مسکن رخ داده است، آرای طرح شده در حوزه اقتصاد شهری را به شدت به فضای اقتصاد سیاسی نزدیک کرده است. با توجه به اینکه در سطح جهانی نیز می‌توان شواهدی برای تقسیم کار نابرابر میان شهرها و مناطق جغرافیایی، یافت؛ افرادی که دنبال یک نظریه جهان‌شمول و ساده‌نگر برای تحلیل مسایل اقتصاد شهری می‌گردند، به راحتی می‌توانند مبانی نظری خود را با مثال‌های بی‌شمار، تأیید کنند. این‌گونه نظریات اگرچه خالی از واقعیت نیستند ولی همه واقعیت را نیز توضیح نمی‌دهند و به‌خصوص در مقابل تجارب نفی‌کننده ایده آنها، استدلال محکمی ندارند.

همچنین نظریاتی از این دست، عملاً برای مدیریت شهری حتی در ساده‌ترین مسایل شهری نیز اختیاری برای تغییر دادن وضع موجود قایل نیستند و نوعی جبرگرایی در آرائشان مشهود است. اگرچه نمی‌توان، به صورت مطلق این نظریات را رد کرد، اما باید توجه داشت که بخشی از حال، محصول عملکرد مدیریت شهری در گذشته است و آینده نیز حتماً تحت تأثیر رفتار فعلی سیاست‌گذاران خواهد بود. البته حتماً ابزارها و نوع تأثیر و میزان آن متفاوت خواهد بود.

**۲-۱-۱- ویژگی‌های اقتصادی شهرها**

شهرها به لحاظ اقتصادی، دارای دو ویژگی صرفه‌جویی‌های مقیاس و تجمع هستند که زمینه را برای فعالیت‌های گوناگون اقتصادی فراهم می‌کند. با تکیه بر چنین خصوصیاتی است که یک فعالیت اقتصادی می‌تواند در شهرها از صرفه اقتصادی برخوردار باشد و یا آن فعالیت دارای کارایی لازم باشد اما در مناطق دیگر چنین سودآوری را ندارد. از این رو برای شروع هر فعالیت لازم است که این خصایص شهرها مورد توجه قرار گیرند.

**۲-۱-۱-۱- صرفه جویی‌های مقیاس**

صرفه‌های مقیاس[1] به بیان دلایل رشد بی وقفه شهرها و تمرکز مردم و فعالیت‌های اقتصادی در داخل آن‌ها می‌پردازد. اصطلاح اقتصادی برای بیان این پدیده، تقسیم‌ناپذیری یا به صورت کلی‌تر صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس تولید است.

بنابر نظریه عمومی قیمت، یک بنگاه اقتصادی زمانی به صرفه‌جویی‌های مقیاس می‌رسد که تغییر در همه نهاده‌های آن به تغییری بزرگتر در محصول می‌انجامد. صرفه‌های مقیاس در شهرها را در دو مقیاس داخلی (بنگاه‌ها یا صنایع) و خارجی (شهرها و کلان‌شهرها) می‌توان مشاهده کرد. صرفه‌های مقیاس داخلی به صرفه‌جویی در هزینه‌های بنگاه‌ها یا صنعت ارتباط می‌یابد که ناشی از افزایش تولید در یک مکان تولیدی واحد است. هنگامی که در یک بنگاه، فرآیند تولید بهبود می‌یابد و کاهش هزینه و افزایش سطح تولید را به دنبال دارد، صرفه‌های مقیاس ناشی از کوشش بنگاه به دست می‌آید.

1. Economic Of Scale

این صرفه‌های داخلی اثراتی بر محل استقرار بنگاه در داخل شهر می‌گذارند. بنگاهی که صرفه مقیاس داخلی قابل ملاحظه‌ای را تجربه می‌کند، تولید خود را در چند مکان محدود گزینشی متمرکز می‌سازد. وجود چند تولیدکننده بزرگ به نوبه خود تمرکز فعالیت‌های مرتبط در نزدیکی محل استقرار آن‌ها را به همراه دارد. جمعیت زیاد به معنای کاهش هزینه‌های استخدام در همه سطوح مهارت و به‌خصوص نیروی کار ماهر است.

یک منبع دیگر صرفه‌های مقیاس داخلی در شهرها، عرضه تولید کالاهای عمومی محلی است. صنایع زیربنایی مانند آب و برق، راه‌ها و نیز تسهیلات خدمات عمومی مانند آموزش و بهداشت که اغلب به وسیله دولت فراهم می‌شود، صرفه‌های گسترده‌ای را برای بنگاه‌ها برای فعالیت در شهر فراهم می‌کند. در شهرها ساختمان‌های اداری و زیرساخت‌های شهری ایجاد می‌شود؛ که از سرمایه‌های بزرگ ثابت و تقسیم‌نشدنی در داخل شهر به شمار می‌روند و به ایجاد مزایای شهری منجر می‌شوند.

نکته‌ای که در این خصوص می‌توان گفت این است که فراهم ساختن زیرساخت‌های توسعه توسط نهادهای حاکمیتی، در واقع نوعی سرمایه‌گذاری برای افزایش فعالیت اقتصادی در شهرها به شمار می‌رود که به مراتب بهتر از ابزارهای انگیزشی دیگر عمل می‌کنند. این نگرش، یک توصیه سیاستگذاری مهم را برای حاکمیت در سطح ملی و محلی فراهم می‌کند که برای رونق اقتصاد شهری، انجام وظایف اساسی به مراتب بهتر از ابزارهای تشویقی ثانویه مانند بخشودگی مالیاتی اثر دارد. با چنین رویکردی است که مشاهده می‌شود بنگاه‌ها، کمتر از آنچه که تصور می‌شود به مالیات حساس هستند و بیشتر به نهادهای زیرساختی وابسته هستند. به عنوان نمونه، ترافیک آزاردهنده بانکوک در پایان دهه نود، به سرعت تبدیل به یک ابزار دفعی برای بنگاه‌ها شد و با تشدید بحران اقتصادی، تقریباً هر آنچه تایلند در طول دو دهه اندوخته بود بر باد رفت. از این مثال می‌توان این نتیجه را گرفت که کاهش ترافیک نیز خود یک ابزار تشویقی برای سرمایه‌گذاری در شهر است.

**۲-۱-۱-۲- صرفه‌جویی‌های تجمع**

فعالیت‌های گوناگون، همواره بر تمرکز در یک مکان خاص گرایش دارند تا از این طریق، به منافع دوسویه‌ای؛ برآمده از تسهیم هزینه‌های خدمات و تسهیلات؛ دست یابند. منظور از اصطلاح

صرفه‌های تجمع[1] تا حدی مزایای تمرکز مکانی است که خود حاصل صرفه‌جویی‌های مقیاس است که این صرفه‌ها، نه تنها در بخش خصوصی تحت نظارت دولت مانند حمل‌ونقل، ارتباطات و خدمات عمومی، بلکه در برخی فعالیت‌های بخش عمومی همچون آموزش، خدمات ایمنی پلیس، تأمین آب و دفع زباله، وجود دارد.

اقتصاددانان شهری، اصطلاح صرفه‌جویی‌های تجمع را برای مزایای حاصل از تمرکز مکانی که نتیجه مقیاس کلیت شهر- نه مقیاس یک واحد تولیدی خاص – است؛ نیز به کار می‌روند. در واقع صرفه‌جویی‌های تجمع، جنبه آماری دارند. فروش محصول و خرید نهاده‌ها بنابر دلایل تصادفی، فصلی و .... در بسیاری از بنگاه‌ها و صنایع نوسان دارد؛ تا آنجا که این نوسانات در میان کارفرمایان رابطه متقابل ناقصی با هم دارند، یک منطقه شهری با کارفرمایان بیشتر نسبت به منطقه‌ای با کارفرمای کمتر بهتر می‌تواند میزان اشتغال خود را به اشتغال کامل نزدیک‌تر کند. به همین ترتیب یک بنگاه اقتصادی با خریداران فراوان که نوسانات تقاضای آن‌ها رابطه‌ای با هم ندارد نسبت به بنگاهی با خریداران اندک، اختلاف فروش کمتری خواهد داشت. بنابراین می‌تواند موجوی انبار کمتری نگاه دارد و برنامه تولید هموارتری داشته باشد.

نوع دیگر صرفه‌جویی‌های تجمع که در درجه دوم اهمیت جای دارد وجود خصلت تکمیلی در عرضه نیروی کار و نیز در تولید است. انواع مختلف نیروی کار تا حدی مشخص و با نسبتی ثابت عرضه می‌شوند. خاصیت تکمیلی در تولید نیز به همین شیوه عمل می‌کند. اگر تولید دو کالا با هم ارزان‌تر تمام شود، مصرف‌کنندگان این دو کالا به مناطقی جلب می‌شوند که این کالاها تولید می‌شوند.

نوع سوم صرفه‌جویی‌های تجمع را جین جیکوس (۱۹۶۹) مورد تأکید قرار داده است. بحث او بر این نکته استوار است که تمرکز مکانی گروه بزرگی از مردم، کنش‌های متقابل فردی را افزایش می‌دهد و این به نوبه خود پیدایش افکار، تولیدات و فرآیندهای جدید را میسر می‌سازد. او به‌طور کلی منطقه شهری را بخش پیش‌رو و نوآور جامعه می‌داند.[2]

1. Economic of Agglomeration

۲. میلز، ادوین و همیلتون، بروس، اقتصاد شهر، عبدالله کوثری، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۵.

در هر سه رویکرد فوق، دسترسی تولیدکنندگان به دامنه گسترده‌ای از کالاها و خدمات تسهیل می‌شود. بازارهای مالی، خدمات مناسب حمل‌ونقل و نظایر آن در این رده قرار می‌گیرند.

علاوه بر این، صرفه‌های تجمع از امکانات رفاهی مناسب در شهرها نیز حکایت دارند که مسلماً شأن خانواری افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. افراد معمولاً دارای دو شأن اقتصادی هستند و در دو نقش ظاهر می‌شوند، در مواردی در نقش مدیر بنگاه که تصمیمات اقتصادی می‌گیرد و در مواردی در شأن یک مصرف‌کننده که به دنبال رفاه خویش و خانواده‌اش است. در این صورت واضح است که فرد شهری را برای فعالیت اقتصادی انتخاب می‌نماید که در آن بتواند از رفاه بالاتری برخوردار باشد. واضح است که رفاه نیز علاوه بر درآمد نقدی فرد، وابسته به امکانات گسترده‌ای است که طیفی از عناصر مختلف مانند تسهیلات آموزشی، تأمین اجتماعی و حتی برخی عناصر ذهنی است.

**۲-۱-۲- شهرها و رشد اقتصادی**

رشد به تغییر کمیت هر متغیر طی یک دوره زمانی معین گفته می‌شود. به همین ترتیب در اقتصاد نیز از روابط مربوط به تناسب کمّی جمعیت و محصول سرانه و سرمایه، درصد رشد مشخص می‌شود و نسبت به عدد مطلوب آن اظهار نظر می‌شود. بر این اساس، رشد اقتصادی به تغییر تولید ناخالص ملی (GNP) در یک دوره مشخص - سال مالی- اطلاق می‌گردد و عبارت است از افزایش شاخص‌های اقتصادی کلان نظیر تولید ناخالص ملی یا درآمد سرانه سالیانه.

طبق تعریف مایکل تودارو، رشد اقتصادی فرآیندی است که در اثر آن ظرفیت تولید اقتصاد طی زمان افزایش می‌یابد و سبب افزایش سطح درآمد ملی می‌گردد. در این تعریف فرآیندی بودن رشد، زمان‌بر بودن آن و سطح درآمد ملی مورد تأکید قرار گرفته است که هریک از این واژگان بار معنایی خود را دارند که در تعاریف رشد باید مورد توجه قرار گیرند.

رشد اقتصادی یا افزایش تولید کالا و خدمات یک کشور یا یک ناحیه، معطوف به سرمایه‌گذاری مجددی است که قادر است بازتولید گسترده یا رو به رشد پدید آورد. به عبارت دیگر رشد اقتصادی تنها در صورتی امکان‌پذیر است که سرمایه بیشتری نسبت به آن چه موجود است به کار افتد و این مستلزم آن است که یا سرمایه موجود در منطقه در اثر تولید و بازتولید به مازاد یا اضافه ارزشی دست یافته و تمام یا بخشی از آن را مجدداً به سرمایه‌گذاری موجود بیافزاید

و یا آنکه سرمایه از خارج از منطقه برای سرمایه‌گذاری در منطقه جذب شده باشد. پس رشد اقتصادی به سرمایه‌گذاری بیشتر و سرمایه‌گذاری بیشتر به انباشت سرمایه بیشتر نیاز دارد.[1] بنابراین باید ارتباطی که بین شهرها و انباشت سرمایه وجود دارد مورد بررسی قرار گیرد.

نخستین مؤلفه‌ای که به تمرکز جغرافیایی سرمایه ثابت کمک می‌کند، صرفه‌جویی به منظور دستیابی به سود یا کارآمدی بیشتر سرمایه است. صرفه‌جویی‌های مقیاس (صرفه‌جویی داخلی بنگاه‌ها) و صرفه‌جویی‌های تجمع (صرفه‌جویی خارجی بنگاه‌ها) از جمله این صرفه‌جویی‌هاست. در صرفه‌جویی داخلی، بنگاه‌ها با افزایش مقیاس تولید یعنی افزایش سرمایه ثابت امکان سودمندی تولید و کارآمدی سرمایه را افزایش می‌دهند. در صرفه‌جویی‌های تجمع نیز که عموماً در شهر تحقق می‌یابد، بنگاه‌ها می‌توانند از مواهب هم‌جواری با دیگر بنگاه‌هایی که با آن‌ها به‌گونه‌ای بده بستان اقتصادی دارند، سود بیشتری نصیب بنگاه خود نمایند. در اینجا نیز عامل سودمندی تجمع بنگاه‌ها، موجب تمرکز جغرافیایی هرچه بیشتر سرمایه ثابت می‌شود. بدین ترتیب در اقتصاد مدرن شرایطی پدید می‌آید که در آن از طرفی سودمندی و کارآمدی بیشتر سرمایه تاکنون مستلزم مقیاس تولید بزرگتر بوده است و در همان حال همجواری این اشکال عظیم سرمایه‌گذاری موجب بهره‌مندی هرچه بیشتر سرمایه می‌گردد.

اقتصاد مدرن صنعتی ذاتاً برای سودمندی و کارآمدی بیشتر، نیازمند تمرکز جغرافیایی سرمایه ثابت به ویژه تحت قاعده صرفه‌جویی‌های تجمع است. در مجموع باید گفت که صرفه‌جویی‌های اقتصادی عوامل اصلی در قطبی شدن و تمرکز جغرافیایی سرمایه ثابت و یا اشکال ساخته شده شهری‌اند.

در بعد توسعه اجتماعی باید توجه داشت که منظور از سرمایه اجتماعی، سرمایه و منابعی است که افراد و گروه‌ها از طریق پیوند با یکدیگر می‌توانند به‌دست آورند. توسعه در این نگاه، عبارت است از ساختن بافت اجتماعی که در آن تار و پود جامعه از طریق شبکه‌های ارتباطی، هنجارها و اعتماد به هم پیوسته است و بنابراین هماهنگی و همکاری در آن تسهیل می‌شود.

---

۱. عظیمی، ناصر، برنامه‌ریزی منطقه‌ای شهر و انباشت سرمایه، نیکا، ۱۳۸٤.

با تداوم یافتن توسعه، نهایتاً تمرکززدایی به دو دلیل کارآمد می‌شود. نخست اینکه اقتصاد توانایی پخش اقتصاد زیرساختی و منابع دانش را به مناطق دیگر (پیرامونی) داراست و دوم، شهرهای با تمرکز بیش از حد اولیه به مکان‌هایی با هزینه‌های بالا و متراکم و کم کارآمد برای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان تبدیل می‌شود.

## ۲-۲- پروژه‌های شهری

### ۲-۲-۱- تعریف پروژه

پروژه به مجموعه فعالیت‌هایی گفته می‌شود که با استفاده از منابع زمانی، مالی، انسانی برای رسیدن به یک هدف از پیش تعیین شده - ایجاد یک محصول، خدمت یا نتیجه منحصربه فرد- به انجام می‌رسد.

در مورد هدف پروژه باید خاطر نشان کرد که پروژه‌ها اغلب بر هدف‌هایی که زودتر تحقق می‌یابند، تأکید دارند تا هدف‌هایی که دیرتر حاصل می‌شوند. نوعی فوریت، خواه برای برآوردن نیازها و رفع مشکلات خاص، یا برای استفاده از فرصت‌هایی که چه بسا فقط در یک زمان معین در دسترس باشد، محرک اصلی به کار بستن پروژه است. بنابراین، مقصود پروژه، هدایت منابع و طرح‌ریزی روش‌ها برای نیل به این هدف‌های خاص است. به بیان دیگر، پروژه، بنابر تعریف، معطوف به عمل است.[۱]

با توجه به اینکه، پروژه‌ها در تمامی سطوح سازمانی انجام می‌شوند، یک پروژه می‌تواند یک فرد واحد، یک واحد سازمانی منفرد یا چندین واحد سازمانی با وظایف برنامه‌ریزی، سرمایه‌گذاری و امور اجرایی را درگیر سازد. به این امر می‌توان پیچیدگی پروژه را نیز افزود یعنی دارای ترکیب نسبتاً پیچیده‌ای از فعالیت‌هاست و فعالیت‌های متقابل و مهارت‌های انسانی، منابع و موارد مختلف را در برمی‌گیرد. چندبخشی بودن و پیچیدگی فرآیند انجام پروژه نیز یکی از مسایلی است که در

۱. دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۷ص ۲۰۷.

مدیریت پروژه باید مورد توجه قرار گیرد.[1] از سوی دیگر، باید بتوان پروژه را به اجزای گسسته تقسیم نمود که هر جزء دارای زمان- منابع و هزینه خاصی است که وابستگی خاصی بین آن‌ها حاکم است و نیازمند منابع کاری و مصرفی مختلفی است.

لیتل و میرلیس معتقدند پروژه، هر نقشه یا بخشی از یک نقشه برای سرمایه‌گذاری منابع است که می‌تواند به عنوان یک واحد مستقل به طور معقول مورد تحلیل و ارزشیابی قرار گیرد. پروژه را می‌توان جزء اساسی همکاری در توسعه و از ارکان فرآیند توسعه در نظر گرفت. در همین راستا، هیرشمن پروژه را جزء برتر و ممتاز فرآیند توسعه تلقی می‌کند.[2]

یک پروژه ممکن است بزرگ یا کوچک، وسیع یا محدود، در ارتباط با تولید سرمایه‌بر یا کاربر و یا مربوط به رفع مشکلی معین باشد. ممکن است به یک حوزه خاص مربوط باشد، یا چند بخش را زیر پوشش بگیرد. عناصر اصلی تعریف پروژه که در زبان فارسی گاهی از واژه‌های نقشه، برنامه و طرح کار به جای آن استفاده می‌شود را به شرح زیر می‌توان توضیح داد:

**موقتی بودن**: پروژه، یک تلاش موقتی است که دارای پایان مشخص است. به بیان دیگر پروژه معمولاً برای فعالیت‌های مربوط به نهادهها و ستانده‌ها، توالی زمانی نسبتاً تعریف شده‌ای دارد و مجموعه‌ای از عملیات مشابه است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی- اقتصادی، فنی- اجتماعی، طی مدت معین و با اعتبار مشخص یک یا چند هدف را پوشش دهد.[3]

طبیعت موقتی پروژه‌ها بیانگر یک پایان و شروع مشخص است و این لزوماً به معنای کوتاه بودن دوره زمانی نیست. پایان پروژه زمانی است که:

- اهداف پروژه تحقق یافته باشد.
- پروژه، به علت آنکه اهدافش نباید یا نمی‌توانند برآورده شوند، فسخ گردد.
- نیازی به حیات بیشتر پروژه، احساس نشود.

---

۱. مؤسسه مدیریت پروژه، راهنمای گسترده دانش مدیریت پروژه، ترجمه محسن ذکایی آشتیانی، انتشارت آدینه، ، ص ۲۵.

۲. دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۷ص ۲۰۶.

۳. موسی رضازاده، موسی، مالیه عمومی، نشر میزان، ۱۳۸۸.

موقتی بودن پروژه ناظر بر مدت انجام مشخص پروژه است و معمولاً در مورد محصول، خدمت یا نتیجه ایجاد شده توسط پروژه، مصداق ندارد و نتایج پروژه‌ها تا مدت‌ها باقی می‌مانند. اثرات اجتماعی، اقتصادی و محیطی پروژه‌ها، به مراتب بیشتر از خود پروژه‌ها به طول می‌انجامد.

**منحصر به فرد بودن**: تولید نهایی هر پروژه‌ای، یک محصول، خدمت یا نتیجه منحصر به فرد است. ممکن است در برخی دستارودهای پروژه، عناصر تکراری نیز وجود داشته باشد- مانند ساختمان‌های اداری با مصالح یکسان یا مشابه- اما این تکرار، منحصر به فرد بودن پروژه را تغییر نمی‌دهد و موقعیت هر یک منحصربفرد است (با یک طرح متفاوت، شرایط متفاوت، پیمانکاران متفاوت. در واقع گوهر پروژه تکرار نشدنی است).

طبیعت منحصر به فرد پروژه‌ها، منجر به ایجاد عدم اطمینان‌هایی در رابطه با محصولات، خدمات یا نتایج پروژه‌ها، می‌شود و ممکن است در حین اجرای یک پروژه مشخص شود که ابعاد فنی اقتصادی و اداری اولیه، معتبر یا کافی نیست و برای بهینه‌سازی، نتایج پروژه لازم باشد که مورد تجدید نظر قرار گیرد از این رو، پروژه‌ها وسیله پیوند فرآیند تخمین متوالی در شیوه طرح‌ریزی و عنصر پیشرفته‌ای در انعطاف‌پذیری و تجدیدنظر مداوم در طرح هستند.[1] این خاصیت، ایجاب می‌کند که برنامه‌ریزی اختصاصی بیشتری در جهت مدیریت پروژه‌ها، نسبت به کارهای عادی و طبق روال سازمانی صورت گیرد.

### ۲-۲-۲- انواع پروژه

آشنایی با انواع پروژه‌هایی که در یک سازمان به کار گرفته خواهند شد، و انواع پروژه‌هایی که هر سازمان از قابلیت لازم برای تحقق آن‌ها برخوردار است می‌تواند در تعیین چگونگی نزدیک شدن به کار و درجه برنامه‌ریزی مورد نیاز و توسعه صلاحیت‌های آن سازمان مفید واقع شود. توسعه صلاحیت‌های سازمان از طریق شناخت آنچه برای به کارگیری مدیریت پروژه ضرورت دارد، اطلاعات و آشنایی لازم را در خصوص صلاحیت‌های فردی و گروهی لازم برای دنبال کردن مأموریت سازمان در اختیار ما قرار می‌دهد.

---

۱. دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۷ ص ۲۰۷.

**۲-۲-۲-۱- طبقه‌بندی پروژه‌ها بر اساس خروجی**

**پروژه‌های محصول**: پروژه‌هایی که به طراحی، توسعه و تحویل محصولی خاص، منجر می‌شوند. خدمت یا محصول جدید می‌تواند جزئی از یک مورد دیگر بوده و یا خودش مورد آخر باشد. خریدار این پروژه‌ها، معمولاً یک ذینفع از سازمان است که برای تولید محصولی خاص و برآورده ساختن نیازی خاص قرارداد منعقد کرده است.

**پروژه‌های خدماتی**: پروژه‌هایی که برنامه‌ریزی، طراحی و تحویل خدماتی خاص به خریداران خارج از سازمان را عملی می‌کنند. قابلیت انجام یک خدمت (برای مثال یک کار تجاری پشتیبان تولید یا توزیع) یا نتیجه‌ای مانند یک خروجی یا یک سند (برای مثال یک پروژه تحقیقاتی که دانشی را توسعه می‌دهد یا یک فرآیند جدید که منافع اجتماعی دارد.) در این رده قرار می‌گیرند.

**پروژه‌های اصلاح مداوم**: پروژه‌هایی که در درون سازمان اجرا می‌شوند و به تغییر در فرآیند می‌انجامند. خریدار این پروژه‌ها یک مدیر داخلی یا گروهی از مدیران داخلی است که می‌خواهند روش انجام عملیات جاری را تغییر دهد. اثرگذاری بر یک تغییر در ساختار، کارکنان یا شیوه یک سازمان، توسعه یا تحصیل یک سیستم اطلاعات جدید یا اصلاح‌شده، ساخت یک ساختمان یا شالوده یا پیاده‌سازی یک رویه یا فرآیند تجاری جدید نمونه‌هایی از این نوع پروژه‌ها هستند.[۱]

این طبقه‌بندی را می‌توان با افزودن ویژگی‌های فیزیکی و نیاز پروژه‌ها تکمیل کرد و نوع خاصی از پروژه‌ها را به وجود آورد که به صنعت یا سازمانی خاص تعلق داشته باشد.

دوازده حوزه ویژگی پروژه‌ها که در ادامه بیان شده است، می‌تواند در شناخت پروژه‌ها، چه از دیدگاه یک پروژه و چه از دیدگاه خریدار، مؤثر باشد، اگرچه می‌توان ویژگی‌های دیگری بر آن‌ها افزود که ممکن است دارای اهمیت یا معنی خاصی برای صنعت یا سازمانی خاص باشند.

۱. مؤسسه مدیریت پروژه، راهنمای گسترده دانش مدیریت پروژه، ترجمه محسن ذکایی آشتیانی، انتشارت آدینه، ۱۳۸۸، ، صص۲۶-۲۵ و کله لند، دیوید ا و آیرلند، لوییس ر؛ مدیریت پروژه، ترجمه محمد تقی فرامرزی، انتشارات مازیار، ۱۳۸۳، ص ۱۲۰.

**فهرست ویژگی‌های مورد استفاده در طبقه‌بندی پروژه‌ها**

**بزرگی**

- ارزش دلاری
- تعداد افراد شاغل در پروژه
- مدت (زمان تقویمی)
- گستره جغرافیایی (جهانی، چند کشوری)
- ترکیبی از موارد بالا

**اولویت**

- فوریت نیاز به آن در شرکت
- فوریت نیاز خریدار به آن
- فوریت نیاز به آن برای رفع نیازهای بازار

**درجه ریسک**

- ریسک بالا
- ریسک متوسط
- ریسک پایین

**سودآوری**

- سود ناویژه بالا
- سود ناویژه متوسط
- سود ناویژه پایین
- فاقد سود ناویژه

- زیان

**گردش نقدینگی**

- سود سرمایه‌گذاری بلادرنگ
- سود سرمایه‌گذاری میان‌مدت
- سود سرمایه‌گذاری بلندمدت

**فناوری**

- فناوری در حد پایین
- فناوری در حد متوسط
- فناوری در حد بالا
- فناوری در حد کمال
- فناوری ناکامل

**تجربه شرکت**

- پروژه‌هایی که قبلاً اجرا شده‌اند؛
- پروژه‌هایی که قبلاً اجرا نشده‌اند؛
- پروژه‌هایی که بخشی از کارشان تازگی دارد و هیچ تجربه‌ای در آن خصوص در شرکت وجود ندارد.
- پروژه‌هایی که بر قدرت صلاحیت‌های محوری شرکت می‌افزایند.

**شالوده مدیریتی شرکت**

- پروژه‌هایی که بر صلاحیت‌های محوری شرکت می‌افزایند.
- پروژه‌هایی که بر صلاحیت‌های محوری جدید شرکت می‌افزایند.
- پروژه‌هایی غیرمرتبط با صلاحیت‌های محوری شرکت

- پروژه‌هایی که بر قدرت صلاحیت‌های محوری شرکت می‌افزایند.

**تعریف پروژه**

- پروژه‌های تعریف نشده
- پروژه‌های بد تعریف شده
- پروژه‌های نسبتاً تعریف شده
- پروژه‌های تماماً تعریف شده

**نتایج (هدف‌ها)**

- دستاوردها
- نتایج راهبردی
- نتایج عملیاتی/ مدیریتی
- بخشی از برنامه بزرگتر

**دستاوردها**

- محصول
- محصول و خدمت
- خدمت
- اصلاح/ به هنگام‌سازی محصول
- توقف/اتمام پروژه (مانند بستن نیروگاه هسته‌ای)
- بازسازی پروژه (تعمیر، نوسازی)
- نگهداری پروژه (نگهداری تأسیسات- برنامه‌ریزی شده و برنامه‌ریزی نشده)
- عملیات اضطراری (اقدام قانونی، پیگرد مجرم و محاکمات)
- اجرای قانون (گشت سوار، گشت پیاده، تحقیقات درباره حوادث و زندانی کردن)

- مبارزات سیاسی (جمع‌آوری پول، تعهدات برای سخنرانی، برنامه زمان‌بندی سفرها)

**سایر ویژگی‌ها**

- مهندسی
- پژوهش
- تولید با حجم زیادی از همان محصولات
- تولید با چندین مدل از محصولات
- محصولی یکتا
- نخستین نمونه محصول (مونتاژ آزمایشی)[1]

**۲-۲-۲-۲- طبقه‌بندی پروژه‌ها از لحاظ نیاز به هماهنگی و ابعاد**

مطابق طبقه‌بندی مارتین و تیت، پروژه‌ها از جهت درجه دقت و بر اساس نیاز به هماهنگ‌سازی تلاش‌ها تعریف می‌شوند. درجه هماهنگی، به احتمال زیاد با پیچیدگی پروژه، خود پروژه و تعداد طرف‌های ذینفع در آن ارتباط پیدا می‌کند پروژه‌های نوع ۱، شامل اصلاح فرآیند، مهندسی مجدد و برنامه‌ریزی راهبردی می‌شوند. پروژه‌های نوع ۲، معمولاً پروژه‌هایی کوچک هستند که به وسیله یک گروه کوچک به اجرا در می‌آیند. پروژه‌های نوع ۳، به علت بزرگی و پیچیدگی‌شان نیازمند هماهنگی‌های گسترده‌اند.[2]

اغلب پروژه‌ها را فقط بر اساس ابعادشان- کوچک، متوسط و بزرگ طبقه‌بندی می‌کنند. این طبقه‌بندی‌ها از آن جهت که مثلاً یک پروژه "بزرگ" برای یک شرکت متوسط ممکن است در حکم پروژه‌ای "کوچک" برای شرکتی بزرگ به شمار آید، جنبه ذهنی دارند. برای مثال، پروژه‌های

۱. کله لند، دیوید ا و آیرلند، لوییس ر؛ مدیریت پروژه، ترجمه محمد تقی فرامرزی، انتشارات مازیار، ۱۳۸۳ - ۱۲۳- ۱۲۱.

۲. کله لند، دیوید ا و آیرلند، لوییس ر؛ مدیریت پروژه، ترجمه محمد تقی فرامرزی، انتشارات مازیار، ۱۳۸۳- ص ۱۲۱.

بزرگ (مهم) برای وزارت دفاع ایالات متحده آمریکا شامل پروژه‌هایی به ارزش یک میلیارد دلار یا بیشتر می‌شوند.

بسیاری از سازمان‌ها، پروژه‌ها را بر حسب «فوریت نیاز» طبقه‌بندی نمی‌کنند یا اصلاً یک سیستم اولویت‌بندی برای خود ندارند. غالباً چنین فرض می‌شود که پروژه هر قدر بزرگ‌تر باشد، اهمیت کار همان‌قدر بیشتر خواهد بود. برخی پروژه‌های کوچک، مانند پروژه ارتقای نرم‌افزاری برای از بین بردن نواقص، ممکن است مثلاً در مقایسه با یک پروژه بزرگ به ارزش تقریبی ۵۰ میلیون دلار، سود بیشتری داشته باشد. ناکامی در رفع نواقص نرم‌افزاری ممکن است نتایجی در آینده به بار آورد که در کل توانایی سازمان برای ادامه فعالیتش تأثیر بگذارد.[1] در مورد پروژه‌های شهری می‌توان پروژه‌هایی را مثال زد که بر کارآمدی و اثربخشی پروژه‌های بزرگ اثر گذارند. یک بزرگراه ممکن است به دلیل اینکه هنوز به بزرگراه‌های اطراف به خوبی اتصال نیافته است، اثر خود را در سیستم شهر نگذاشته باشد.

**۲-۲-۳- تعریف پروژه‌های شهری**

آنچه که تاکنون بیان شد تعریف و ویژگی کلی پروژه‌ها است، اما برای اینکه بتوانیم تعریف مناسبی از پروژه‌های شهری داشته باشیم به نظر می‌رسد تعریف زیر از جامعیت لازم برخوردار باشد.

پروژه‌های شهری به آن دسته از پروژه هایی گفته می‌شود که ارتباط تنگاتنگ و ضروری با حیات و کالبد شهر دارند و نوعی وابستگی و پیوستگی متقابل و ملازمت اجتماعی بین این پروژه‌ها و شهر وجود دارد. این موضوع در واقع بیانگر آن است که متناسب با نیاز شهروندان و محیط شهری این پروژه‌ها توسعه می‌یابند. از این رو باید مرزبندی میان پروژه‌های شهری و غیرشهری صورت گیرد تا چارچوب مسؤولیت، حوزه عمل و مداخله برنامه‌ریزی مدیریت شهری در زمینه اجرای این پروژه‌ها مشخص شود. با توجه به مطالب فوق پروژه‌های شهری اولاً مورد نیاز شهروندان و وابسته به شهر است و ثانیاً وجود چنین پروژه‌هایی باعث تقویت و حفظ تنوع

۱. کله لند، دیوید ا و آیرلند، لوییس ر؛ مدیریت پروژه، ترجمه محمد تقی فرامرزی، انتشارات مازیار، ۱۳۸۳ - ص ۱۲۱.

فضایی و گسترش تحرک و جاذبه‌های اجتماعی در محیط شهر می‌شود. در واقع برخی از پروژه‌های شهری، به خودی خود، هدف نیستند، بلکه برای نیل به هدف‌های بزرگ‌تر توسعه‌ای طراحی می‌شوند.

در تعریفی که توسط آئینی[1] ارایه شده است به طور کلی پروژه‌های سرمایه‌گذاری در سه دسته زیر قابل شناسایی هستند:

- پروژه‌هایی که تنها به تولید کالاهای عمومی در حوزه شهری می‌انجامد؛ مانند معابر و دسترسی‌ها، فضاهای همگانی و فضای سبز؛ این پروژه از دید اقتصادی و مالی توجیه‌پذیر نبوده و غیرانتفاعی شمرده می‌شوند.
- پروژه‌هایی که تولیدات آن‌ها اغلب واحدهای مسکونی، تجاری، اداری و خدماتی و مانند آن است. توجیه اقتصادی و مالی این پروژه‌ها با توجه به ساختگاه آن روشن بوده و نیاز به اثبات ندارد.
- پروژه‌هایی که افزون بر تولید واحدهای مسکونی، تجاری و خدماتی، اجرای بخشی از شبکه‌ها، معابر و فضای عمومی مورد نیاز را هم در بر می‌گیرد. بیشتر پروژه‌های تعریف‌شده مشاوران و اجراشده به دست دولت، شهرداری‌ها و سرمایه‌گذاران از این دسته بوده و هزینه اجرای بخش‌های غیرانتفاعی از محل درآمد بخش انتفاعی در نظرگرفته شده، ضمن اینکه سود مورد انتظار نیز به دست آمده است.

### ۲-۳- اجرای پروژه‌های شهری

یکی از سوالات اصلی کتاب این است که چه ویژگی‌هایی از پروژه باید مورد بررسی قرار گیرد؟ آنچه که از تعریف پروژه‌های شهری بر می‌آید این است که مسایل اجتماعی و زیست‌محیطی در این نوع پروژه‌ها از اهمیت قابل ملاحظه‌ای برخوردار است و آنچه که برای بخش خصوصی برای ورود به هر حوزه مهم است، صرفاً مسایل اقتصادی و میزان بازده سرمایه‌گذاری می‌باشد. به عبارت دیگر بخش خصوصی به شاخص‌های دیگری همچون

۱. آئینی، محمد، تأمین مالی صنعت بهسازی و نوسازی شهری، همایش مالیه شهرداری، ۱۳۸۷.

شاخص‌های اجتماعی، فرهنگی و محیط‌زیست اهمیت نخواهد داد و تنها معیار مدنظر آن بعد اقتصادی است،[1] اما بخش عمومی مسؤول تولید پروژه‌های مذکور می‌باشند. چنین پروژه‌هایی دارای ویژگی‌هایی است که منافع اجتماعی را نیز در نظر می‌گیرد. به عبارتی مسایلی نظیر امور اجتماعی، فرهنگی و محیط‌زیست در چنین پروژه‌هایی وجود دارد و مورد توجه قرار می‌گیرد. در ادبیات اقتصادی آثار مذکور تحت عنوان آثار مثبت ذکر شده و دلیلی موجه برای اجرای این پروژه‌ها توسط دولت محلی و یا ملی خواهد بود.

البته مدیریت شهری، می‌تواند با استفاده از ابزارهای مختلفی که در اختیار دارد و یکی از قوی‌ترین آن‌ها قوانین و مقررات است، زمینه‌های لازم برای ورود بخش خصوصی به فعالیت‌هایی که پیش از آن تمایل و یا امکان ورود به آن‌ها را نداشته است فراهم کند.

علاوه بر این، در فضای شهری، پروژه‌های مختلفی اجرا می‌شوند که بخشی از آن‌ها خارج از اختیارات مدیریت شهری هستند. این امر می‌تواند هم به دلیل ماهیت پروژه‌ها باشد و هم به دلیل مقررات حاکم بر کشور؛ در ایران، این جنبه به شدت پررنگ است و همین امر در مواردی سبب ناهماهنگی‌هایی در طراحی و اجرای پروژه‌های شهری می‌شود که آثار زیان‌بار آن متوجه شهروندان می‌شود. برای مثال می‌توان به اختلافات دولت و شهرداری در زمینه مترو، عوارض و نظایر آن اشاره کرد.

در این زمینه برخی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که پروژه‌هایی را در سطح شهر انجام می‌دهند را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

- وزارت آموزش و پرورش: احداث و ایجاد واحدهای آموزشی در مقاطع مختلف و فعالیت‌های آموزشی در آنها.
- وزارت بهداشت و درمان: احداث و فعالیت خانه‌های بهداشت و مراکز بهداشتی- درمانی.
- وزارت راه و ترابری: احداث بزرگراه‌های بین شهری

۱. ذکر این نکته ضرورت دارد که کالاهایی که بخش خصوصی عرضه می‌کند دارای بازار می‌باشند. به بیانی دیگر برای کالاهای تولیدی قیمت در بازار تعیین می‌شود. در صورتی که بتوان برای کالاهای یادشده نیز بـازار بـه وجـود آورد و کاستی‌های بازار را مرتفع نمود، بخش خصوصی می‌تواند در تولید این نوع کالاها نقش داشته باشد.

- وزارت نیرو: برق‌رسانی و آبرسانی
- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات: ایجاد شبکه‌های پست مخابراتی و تلفن

اما در بعد محلی، این شهرداری‌ها هستند که بخش اصلی تولید کالاهای عمومی را در سطح شهر برعهده دارند. بر همین اساس برای درک بهتر موضوع حوزه فعالیت‌های شهرداری‌های ایران با توجه به وظایفی که در قانون برای آن‌ها پیش بینی شده است، مورد توجه قرار می‌گیرد.

**۲-۳-۱- حوزه‌های فعالیت شهرداری‌ها**

شهرداری‌ها به عنوان دولت‌های محلی وظایف گسترده‌ای را به عهده دارند. این وظایف، انجام دامنه وسیعی از فعالیت‌ها را برعهده آن‌ها قرار داده است. حوزه‌های فعالیت شهرداری‌ها بر اساس قواعد کل حاکم بر وظایف شهرداری‌ها را می‌توان طبق جدول ۳ طبقه‌بندی کرد.

**جدول ۳: نظام طبقه‌بندی عملکردی وظایف شهرداری‌ها.**

| وظایف کلان | وظایف خرد | |
|---|---|---|
| سیاست‌گذاری شهری | تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و هماهنگی امور شهری<br>ضوابط و مقررات شهری<br>نظارت و کنترل | |
| برنامه‌ریزی و سازماندهی | برنامه‌ریزی شهری<br>برنامه‌ریزی اقتصادی و مالی | |
| امور اجرایی و خدماتی | شبکه و تأسیسات حمل‌ونقل شهری<br>ایجاد فضاها و اماکن شهری<br>زیباسازی و بهبود محیط شهری<br>زیرساختها و تجهیزات شهری و مسکن | عمران شهری |
| | خدمات شهری<br>خدمات عمومی و اجتماعی | |

### ۲-۳-۲- طبقه‌بندی امور اجرایی و خدماتی شهرداری

آنچه که در فوق بدان اشاره شد و در واقع به صورت کلی وظایف شهرداری‌ها را بیان نمود، در جدول ٤ به صورت مفصل و با اشاره کردن به قوانین موجود در زمینه وظایف شهرداری‌ها در قالب امور اجرایی و خدمات مورد بررسی قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است که پروژه‌های شهری اغلب در این حوزه تعریف می‌شوند.

**جدول ٤. وظایف شهرداری‌ها با مستندات قانونی.**

| | شرح وظایف | عنوان قانونی | شماره مرجع | تاریخ تصویب |
|---|---|---|---|---|
| عمران شهری | ایجاد کوچه و خیابان و باغ‌های عمومی | قانون شهرداری‌ها | بند ۱ ماده ۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | پوشاندن چاه و چاله‌های واقع در معابر | قانون شهرداری‌ها | بند ۱٤ ماده۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | آسفالت سواره‌روها و پیاده روها | قانون شهرداری‌ها | بند ۲۵ ماده ۵۵ | ۳٤ ٤/۱۱ |
| | اصلاح و توسعه معابر، ایجاد پارکینگ‌ها و میدان‌ها | قانون نوسازی و عمران شهری | ماده ۱ | ۳۷/۹/۷ |
| | ایجاد، حفظ و نگهداری باغ‌ها و پارک‌های عمومی | قانون نوسازی و عمران شهری | ماده ۱ | ۳۷/۹/۷ |
| | احداث ورزشگاه | قانون شهرداری‌ها | بند ۲۱ ماده ۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | ساخت، اجاره و خرید ساختمان برای استقرار مجتمع‌های مناسب فعالیت‌های دولتی | مصوبه شورای عالی اداری | بند ۲۱ ماده ۵۵ | ۷۱/۳/۳ |
| | تأمین و آماده‌سازی زمین لازم برای انتقال صنایع مزاحم و آلاینده داخل محدوده و حریم جاده‌های واقع در حریم استحفاظی | | | |
| | اقدام به ایجاد پارک ها، فضای سبز، ایستگاه‌های خدمات آتش‌نشانی، منابع آب، میدان‌ها و پارکینگ‌ها با استفاده از اراضی با کاربری خدماتی | آیین نامه اجرایی تبصره ۱۰ قانون برنامه اول توسعه | ماده ۱٤ | ٦۹/۱/۱۵ |

| | شرح وظایف | عنوان قانونی | شماره مرجع | تاریخ تصویب |
|---|---|---|---|---|
| | احداث بناها و ساختمان‌های رختشوی‌خانه، آبریزگاه و حمام‌های عمومی | قانون شهرداری‌ها | بند ۲۱ ماده ۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | تنظیم شناسنامه درختان در محدوده قانونی و حریم شهرها و تجدید آن‌ها در هر ۵ سال | لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها | ماده ۲ | ۵۹/۳/۳ |
| | اختصاص حداقل ۸۰ درصد عوارض و درامدهای کسب شده از حریم استحفاظی در جهت عمران و آبادانب روستاها و شهرک‌های واقع در حریم | قانون الحاق به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها | | ۷۲/۱۲/۱ |
| | کاشت، حفاظت و آبیاری درختان معابر، میدان‌ها، بزرگراه‌ها و پارک‌های عمومی | لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز شهرها | | ۵۹/۳/۳ |
| | ایجاد مجاری آب | قانون شهرداری‌ها | بند ۱ ماده ۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | اتخاذ تدابیر مؤثر برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق | قانون شهرداری‌ها | بند ۱٤ ماده ۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | اتخاذ تدابیر لازم برای ساخت خانه‌های ارزان قیمت | قانون شهرداری‌ها | بند ۲۱ ماده ۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | تعمیر و نگهداری تونل‌های شهری | قانون احداث تونل مشترک شهری | ماده ۱٤ | ۷۲/۱۱/۷ |
| | پرداخت بها یا خسارت ناشی از تصرف و تملک ارضی و مستحدثات و ساختمان‌هایی که در مسیر احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب قرار دارند | پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل | تبصره ۲ ماده ۱ | ۳۸/۳/۵ |
| | خریداری اراضی واقع در منطقه‌های سیل زده، حداکثر ظرف مدت ۳ ماه | آیین نامه شرایط واگذاری زمین به آسیب دیدگان از جریان سیل کشور | ماده ۱ | ٦٦/۷/۸ |

| | شرح وظایف | عنوان قانونی | شماره مرجع | تاریخ تصویب |
|---|---|---|---|---|
| | تملک زمین مورد نیاز در شهرهاو شهرک‌ها با رعایت کلیه ضوابط ماده ۹ قانون زمین شهری برای اجرای طرح‌های دولتی و تأسیسات عمومی زیربنایی خود | قانون زمین شهری | تبصره ۷ ماده ۹ | ٦٦/٦/٢٢ |
| | ایجاد محل‌های مخصوص تخلیه زباله | قانون زمین شهری | بند ۲ ماده ۵۵ | ٣٤/٤/١١ |
| | ایجاد غسال‌خانه و گورستان | قانون زمین شهری | بند ۱۳ ماده ۵۵ | ٣٤/٤/١١ |
| | تهیه اراضی مورد احتیاج برای لوله‌کشی و فاضلاب و ساختمان مخزن | قانون زمین شهری | بند ۷ ماده ۵۵ | ٣٤/٤/١١ |
| | ایجاد پایانه‌های مسافربری برون شهری در محل‌های مناسب | لایحه قانونی احداث ترمینال‌های مسافری | ماده ۵ | ۵۹/۵/۹ |
| | ساختمان و انتظام غسال‌خانه و گورستان از نظر بهداشتی | آیین‌نامه مرده‌شوی و گورستان | ماده ۱ | ۱۳۱۹ |
| | نظارت بر احداث ساختمان‌ها در شهر | قانون تعاریف محدوده حریم شهرها | ماده ۲ | ٨٤/١٠/١٢ |
| خدمات شهری | هرگونه اقدام برای حفظ نظافت و زیبایی شهر | قانون شهرداری‌ها | بند ۲۷ ماده ۵۵ | ٣٤/٤/١١ |
| | تنظیف و نگهداری معابر و انهار عمومی، مجاری آب و فاضلاب | قانون شهرداری‌ها | بند ۲ ماده ۵۵ | ٣٤/٤/١١ |
| | نام‌گذاری معابر و نصب لوحه نام آن‌ها و شماره‌گذاری اماکن | قانون شهرداری‌ها | بند ۲۷ ماده ۵۵ | ٣٤/٤/١١ |
| | مدیریت اجرایی برکلیه پسماندها | قانون مدیریت پسماندها | ماده ۷ | ٨٣/٢/٢٠ |
| | ایجاد مراکزی برای معاینه وسایط نقلیه موتوری | طرح نحوه جلوگیری از الودگی هوا | ماده ۵ | ٥٤/٤/٢٩ |

| شرح وظایف | | عنوان قانونی | شماره مرجع | تاریخ تصویب |
|---|---|---|---|---|
| خدمات عمومی و اجرایی | تأمین خدمات آب، برق، نگهبانی و نظافت برای غرفه ها، اماکن و میدان ها | آیین نامه اجرایی نحوه واگذاری غرفه‌های سازمان میدانهای میوه و تره بار | ماده ۷ | ۵۹/۳/۱۰ |
| | استفاده از سوخت‌های غیرآلاینده در وسایط نقلیه عمومی، تشویق مردم به استفاده بیشتر از این وسایل و تنظیم برنامه زمان‌بندی حرکت آنها | آیین نامه اجرایی تبصره ماده ٦ قانون جلوگیری از آلودگی هوا | ماده ۱۲ | ۷٦/۳/۵ |
| | تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش مایحتاج عمومی | قانون شهرداری‌ها | بند ۱۸ ماده ۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | مراقبت در امور بهداشت ساکنان و تشریک مساعی با وزارت بهداشت | قانون شهرداری‌ها | بند ٤ ماده ۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | تأسیس کتابخانه، باغ کودکان و امثال آن‌ها | قانون شهرداری‌ها | بند ٦ ماده ۵۵ | ۳٤/٤/۱۱ |
| | امتیاز اتوبوس رانی و نقل و انتقال مسافر به طور دسته جمعی | قانون تأسیس شرکت اتوبوس رانی عمومی در شهرها | ماده واحده | ۳۱/۱۱/۱٦ |
| | واگذاری اماکن و میدان‌های میوه و تره‌بار به اشخاص حقیقی و حقوقی | قانون واگذاری اماکن و میدانهای میوه و تره بار | ماده واحده | ۵۸/۱۰/۵ |
| | واگذاری زمین مورد نیاز واحدهای ایرانگردی به متقاضیان با معرفی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی | قانون توسعه ایران گردی و جهان گردی | ماده ٦ | ۷۰/۷/۷ |
| | اختصاص ۱.۵ درصد از کل درآمد شهرداری‌ها برای تأسیس کتابخانه عمومی و خرید کتاب و اداره کتابخانه ها | قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی | ماده ۱ | ۳٤/۱۰/۲۹ |

| شرح وظایف | | عنوان قانونی | شماره مرجع | تاریخ تصویب |
|---|---|---|---|---|
| | اختصاص مقدار مناسبی از اراضی شهر برای کتابخانه عمومی | قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی | تبصره ٤ ماده ١ | ٣٤/١٠/٢٩ |
| | تمرکز امور تاکسیرانی | قانون تمرکز امور تاکسیرانی | ماده واحده | ٥٩/٣/٢٨ |
| | قرار دادن پایگاه اطلاعاتی مربوط به املاک، مشاغل و سایر موارد به سازمان امور مالیاتی | قانون مالیات بر ارزش افزوده | ماده ٣١ | ٨٧/٢/١٢ |
| خدمات عمومی و اجتماعی | تأمین زمین و مجوز ساخت فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه | آیین نامه اجرایی اجازه تشکیل شرکت فروشگاههای زنجیره رفاه | بند ٥ | ٧٣/٩/٨ |
| | واگذاری غرفه‌های موجود در پایانه‌ها به شرکت‌های مسافربری | آیین نامه اجرایی تبصره ماده ٢ قانون اصلاح لایحه قانونی احداث پایانه‌های مسافربری | ماده ١ | ٧٤/٨/١٠ |
| | تمرکز امور تاکسیرانی و کلیه امور مربوط به حمل‌ونقل عمومی مسافر در درون شهری | آیین نامه اجرایی قانون الحاقی یک تبصره به ماده واحده قانون تمرکز امور تاکسیرانی | ماده ٣ | ٧٤/٨/١٠ |
| | واگذاری تمام یا پاره‌ای از خطوط اتوبوس‌رانی به بخش خصوصی | قانون تأسیس شرکت واحد اتوبوس رانی در شهرها | تبصره ٣ الحاقی | ٥١/٩/١٤ |

**۲-۳-۳- طبقه‌بندی محصول تولیدی شهرداری‌ها**

در بخش قبلی اشاره شد که شهرداری‌ها به طور عمده کالاها و خدماتی را ارایه می‌دهند که بازار بنا به دلایلی قادر به عرضه آن در سطح شهر نیست. حیطه دخالت بازار حیطه‌ای است که کالاهای عرضه شده بتوانند رقابت‌پذیر و استثناپذیر باشند. به طوری که تصرف یک کالا و خدمت از سوی یک فرد متقاضی، امکان تصرف از متقاضی دیگر را سلب کند. چنین کالاهایی خصوصی تلقی می‌شوند و از این رو امکان ایجاد حق مالکیت بر آن‌ها و تعیین قیمت هر واحد وجود دارد. در مقابل، کالاهایی وجود دارند که رقابت‌ناپذیر و استثناناپذیرند و ضمن آنکه برای تولید آن‌ها باید هزینه کرد، امکان جداسازی و فروش منفرد آن‌ها به متقاضیان وجود نداشته و یا در شرایط کنونی بسیار پرهزینه است. بنابراین تولید آن‌ها بر عهده بخش عمومی و دولت‌های محلی است.

وظایف شهرداری‌ها به مفهوم دادن مجوز قانونی برای تولید کالاها و خدماتی است که این نهادها می‌توانند و باید آن‌ها را تولید کرده و در اختیار شهروندان قرار دهند. از این رو محصولات تولیدی شهرداری‌ها بر حسب میزان رقابت‌پذیری در سه گروه عمده کالاهای عمومی خالص، کالاهای عمومی ناخالص و کالاهای خصوصی طبقه‌بندی و تفکیک می‌شوند.

همچنان که ذکر شد، جدول ٤ مشروح وظایف محوله به شهرداری‌ها را برحسب قوانین مختلف نشان می‌دهد. برای اینکه بتوانیم تصویر روشن‌تری از وظایف شهرداری ارایه نماییم با توجه به موارد یادشده در قوانین مختلف و با استناد به بودجه شهرداری‌ها در

جدول ۵ شرح کاملی از وظایف شهرداری ارایه شده است. ضمن اینکه در این جدول ماهیت کالاها نیز از لحاظ اقتصادی به همراه ویژگی‌های آن‌ها مورد بررسی قرار گرفته است.

**جدول ۵. وظایف شهرداری‌ها همراه با ماهیت کالای تولیدی.**

| شرح وظایف | | نوع کالا و خدمت | ویژگی کالا |
|---|---|---|---|
| ایجاد فضاها و اماکن شهری و تأسیسات و حمل‌ونقل | احداث، اصلاح و نگهداری خیابان و کوچه (سواره و پیاده‌رو) | عمومی خالص | استثناناپذیر + رقابت‌ناپذیر ( امکان استثناپذیری وجود ندارد مگر در زمان ازدحام زیاد که آن هم به دلیل هزینه‌های بالا در خصوص استثناپذیری وجود محدودیت صورت نمی‌گیرد) |
| | احداث بزرگراه | عمومی خالص | استثناناپذیر + رقابت‌ناپذیر (امکان استثناپذیری وجود ندارد مگر در زمان ازدحام زیاد که آن هم به دلیل هزینه‌های بالا در خصوص استثناپذیری وجود محدودیت صورت نمی‌گیرد) |
| | تعریض خیابان | عمومی خالص | استثناناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | برنامه بهبود عبور و مرور شهرها | عمومی خالص | استثناناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | نصب و نگهداری علایم ایمنی و راهنمایی و رانندگی | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | نرده‌گذاری در اطراف میادین و تقاطع‌ها و رفوژ معابر | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | طراحی و اصلاح هندسی معابر | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | کنترل مکانیزه ترافیک | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | خط کشی معابر | عمومی خالص | استثناناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | نصب رفلکتور، گل میخ و سرعت‌گیر | عمومی خالص | استثناناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | نصب و نگهداری چراغ‌های راهنمایی و رانندگی | عمومی خالص | استثناناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | نصب و نگهداری تابلوهای شناسایی و تعیین مسیر | عمومی خالص | استثناناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | نصب و ترمیم سنگ دال، جداول و رفوژها | عمومی خالص | استثناناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | خط کشی معابر | عمومی خالص | استثناناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | احداث رمپ و لوپ | عمومی خالص | استثناناپذیر +رقابت‌ناپذیر |

| شرح وظایف | | نوع کالا و خدمت | ویژگی کالا |
|---|---|---|---|
| | ایجاد معابر جهت معلولین و جانبازان | عمومی خالص | استثناناپذیر + رقابت‌ناپذیر( امکان استثناپذیری وجود ندارد مگر در زمان ازدحام زیاد که آن هم به دلیل هزینه‌های بالا در خصوص استثناپذیری وجود محدودیت صورت نمی‌گیرد) |
| | ترمیم و نگهداری آسفالت و ابنیه بزرگراه | عمومی خالص | استثناناپذیر + رقابت‌ناپذیر( امکان استثناپذیری وجود ندارد مگر در زمان ازدحام زیاد که آن هم به دلیل هزینه‌های بالا در خصوص استثناپذیری وجود محدودیت صورت نمی‌گیرد) |
| | ایجاد پارکینگ | عمومی ناخالص | استثناپذیر + رقابت‌ناپذیر( امکان استثناپذیری وجود دارد) |
| | احداث و توسعه پارکینگ روباز | عمومی ناخالص | استثناپذیر + رقابت‌ناپذیر( امکان استثناپذیری وجود دارد) |
| | احداث و و توسعه پارکینگ طبقاتی | عمومی ناخالص | استثناپذیر + رقابت‌ناپذیر( امکان استثناپذیری وجود دارد) |
| | ایجاد حفظ و نگهداری باغ‌ها و پارک‌های عمومی | عمومی خالص و ناخالص | استثناناپذیر + رقابت‌ناپذیر( لازم بذکر است در مورد این بند درصورتی که مسأله ازدحام بوجود آید و هزینه‌های استثناپذیری بالا نباشد می‌توان قید استثناپذیری را قایل شد) |
| | احداث ورزشگاه | عمومی ناخالص | استثناپذیری + رقابت‌ناپذیری( در ورزشگاه امکان ایجاد استثناپذیری وجود دارد و اعمال می‌شود) |
| | ساخت، اجاره و خرید ساختمان برای استقرار مجتمع‌های مناسب فعالیت‌های دولتی | عمومی ناخالص | استثناپذیری + رقابت‌ناپذیری(در این بند هم می‌توان استثنا قایل شد) |

| | شرح وظایف | نوع کالا و خدمت | ویژگی کالا |
|---|---|---|---|
| | تأمین و اماده سازی زمین برای انتقال صنایع مزاحم داخل محدوده و حریم جاده‌های واقع در حریم استحفاظی شهرها | خصوصی | استثناپذیر + رقابت‌پذیر |
| | احداث بناها و ساختمان‌های رختشوی خانه، آبریزگاه و حمام‌های عمومی | عمومی ناخالص | رقابت‌ناپذیر + استثناپذیر(امکان ایجاد قید استثناپذیری و محدود نمودن افراد وجود دارد) |
| زیباسازی و بهبود محیط شهری | کاشت حفاظت و آبیاری درختان معابر، میدان‌ها، بزرگراه‌ها و پارک‌های عمومی و تنظیم شناسنامه برای درختان | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | اختصاص حداقل ۸۰ درصد درامدهای کسب شده از حریم استحفاظی در جهت عمران و آبادانی روستاها و شهرک‌های واقع در حریم | عمومی خالص و ناخالص | برخی از محدوده‌ها امکان ایجاد استثناپذیری وجود دارد به همین دلیل نیز ناخالص هم ذکر شده است |
| | هرگونه اقدام برای حفظ نظافت و زیبایی شهر | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | طراحی و احداث بوستان | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | طراحی و اجرای شبکه‌های آبرسانی فضای سبز | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | تأمین درخت و گل و گیاه فضای سبز | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | ساخت مجسمه و تندیس | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | طرح دفن سوزاندن و تبدیل زباله به کود آلی | خصوصی | استثناپذیر + رقابت‌پذیر |
| زیرساخت‌ها و تجهیزات شهری و | ساختمان خانه‌های ارزان‌قیمت | خصوصی | استثناپذیر + رقابت‌پذیر |
| | احداث پل عابر پیاده | عمومی خالص | استثنا ناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | احداث پل بتنی و فلزی | عمومی خالص | استثنا ناپذیر +رقابت‌ناپذیر |

| شرح وظایف | | نوع کالا و خدمت | ویژگی کالا |
|---|---|---|---|
| مسکن | نهرسازی، کف سازی، بریدسازی و گایبون بندی | عمومی خالص | استثنا ناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| | اتخاذ تدابیر موثر برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر. این موضوع را می‌توان شبیه امنیت در سطح ملی دانست. به عبارتی در اینجا مدیریت بحران در زمینه‌های حوادث غیرمترقبه از قبیل سیل، زلزله، آتش سوزی و..... به عنوان یک کالای عمومی خالص محسوب می‌شود. |
| | احداث ایستگاههای خدمات آتش‌نشانی | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر(امکان ایجاد استثناپذیری وجود دارد اما هزینه‌های این محدودیت بالاست) |
| | نصب و نگهداری انواع جان پناه، ایمنی و گاردریل | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | تعمیر و نگهداری تونل‌های شهری | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | ایجاد محل‌های مخصوص تخلیه زباله | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | ایجاد غسال‌خانه و گورستان | عمومی خالص و ناخالص | برخی از محدوده‌ها امکان ایجاد استثناپذیری وجود دارد و اعمال می‌شود |
| | تهیه اراضی مورد احتیاج برای لوله کشی و فاضلاب و ساختمان مخزن | عمومی خالص و ناخالص | امکان ایجاد استثناپذیری هم وجود دارد. |
| | ایجاد پایانه‌های مسافربری برون شهری در محل‌های مناسب | عمومی ناخالص | رقابت‌ناپذیر + استثناپذیر |
| | احداث توقفگاه وسایل نقلیه عمومی | عمومی خالص | استثنا ناپذیر +رقابت‌ناپذیر |
| خدمات شهری | تنظیف و نگهداری معابر و انهار عمومی، مجاری آب و فاضلاب | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | ایجاد مجاری آب | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | لایروبی و بازسازی قنوات | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |

| شرح وظایف | | نوع کالا و خدمت | ویژگی کالا |
|---|---|---|---|
| | احداث کانال فاضلاب و آب‌های سطح شهر | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | بررسی و طراحی دفع آب‌های سطحی | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | کنترل سطح آب‌های زیرزمینی (زهکشی، حفر چاههای جذبی) | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | احداث و بازسازی حوضچه رسوبگیر | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | پوشش مسیل | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | نام‌گذاری معابر و نصب لوحه نام آن‌ها و شماره‌گذاری اماکن | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | احداث توالت عمومی | عمومی ناخالص | رقابت‌ناپذیر + استثناپذیر |
| | ایجاد و توسعه شبکه روشنایی | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | نگهداری ایستگاه‌های سنجش آلودگی | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | ایجاد مراکزی برای معاینه وسایط نقلیه موتوری | خصوصی | رقابت پذیر + استثناپذیر |
| خدمات عمومی و اجتماعی | تهیه و تعیین میدان‌های عمومی خرید و فروش مایحتاج عمومی | عمومی خالص و ناخالص | امکان ایجاد عوارض و استثناپذیری وجود دارد |
| | مراقبت در امور بهداشت ساکنان و تشریک مساعی با وزارت بهداشت | عمومی خالص | رقابت‌ناپذیر + استثناناپذیر |
| | تأسیس شرکت واحد اتوبوس رانی عمومی و امکان واگذاری تمام یا پاره‌ای از خطوط اتوبوس‌رانی در بخش خصوصی | خصوصی | رقابت پذیر + استثناپذیر |
| | احداث و ساماندهی محل‌های اسکان کارگران فصلی | عمومی ناخالص | رقابت‌ناپذیر + استثناپذیر |
| | ایجاد پایگاه اطلاعاتی مربوط به املاک، مشاغل و سایر موارد | عمومی ناخالص | رقابت‌ناپذیر+ استثناپذیر |

| شرح وظایف | | نوع کالا و خدمت | ویژگی کالا |
|---|---|---|---|
| | احداث و تکمیل سینما و آمفی تئاتر | عمومی ناخالص | رقابت‌ناپذیر + استثناپذیر |
| | احداث، تکمیل و تجهیز خانه فرهنگ و فرهنگسرا | عمومی ناخالص | رقابت‌ناپذیر + استثناپذیر |
| | احداث هتل، مهمان‌سرا و برج | خصوصی | رقابت‌پذیر + استثناپذیر |
| | احداث و تکمیل استخر سرپوشیده | خصوصی | رقابت‌پذیر + استثناپذیر |
| | تأسیس کتابخانه، باغ کودکان و امثالهم و تأمین زمین برای آنها | عمومی ناخالص | رقابت‌ناپذیر + استثناپذیر |
| | تأمین زمین و مجوز ساخت فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه | خصوصی | رقابت پذیر + استثناپذیر |

## ۲-٤- تأمین مالی پروژه‌های شهری

هرچند که تمایزاتی بین کالاهای عمومی خالص، عمومی ناخالص و خصوصی وجود دارد و با توجه به ویژگی‌های خاص هر گروه، طبقه‌بندی به دین صورت انجام شده است، اما برای تولید آن‌ها نیاز به منابع مالی وجود دارد. به عبارت دیگر هم کالاهای عمومی و هم کالاهای خصوصی برای اینکه بتواند در سطح شهر ارایه شود نیازمند منابع مالی می‌باشد، لیکن روش‌های تأمین مالی آن‌ها متفاوت است.

آنچه که می‌توان به آن اشاره کرد این است که درباره تأمین مالی هزینه‌های تولید و عرضه کالاها و خدمات شهرداری‌ها، رویکرد نظری در مورد کالاها و خدمات خصوصی و عمومی متفاوت است. شهرداری‌ها درباره تأمین مالی هزینه‌های تولید و عرضه کالاها و خدمات عمومی ناچار به بهره‌گیری از سازوکار مالیات، برای تأمین سرمایه‌گذاری خود هستند. اما درباره کالاها و خدمات خصوصی می‌توانند بهای کالاها و خدمات تولیدی را از مصرف‌کنندگان ذیربط دریافت نمایند.

از سوی دیگر باید توجه داشت که کالاهای عمومی خالص باید رایگان عرضه شود، زیرا در این‌گونه موارد نمی‌توان افراد را از برخورداری از این خدمات بازداشت و همواره کسانی خواهند بود که از سود استفاده مجانی بهره‌مند می‌شوند. اما برخلاف کالاهای عمومی خالص، کالاهای خصوصی خالص هم در مصرف رقیبند و هم می‌توان کسانی را که هزینه آن را می‌پردازند از افرادی که این هزینه را نمی‌پردازند، جدا کرد. در این باره اگر قرار باشد کارایی تخصیصی حفظ شود، بهای خدمات باید در بردارنده هزینه آن باشد. در واقع قیمت در فضای رقابتی با هزینه نهایی برابر می‌شود.

با توجه به مباحثی که در این خصوص ارایه شد، اغلب خدمات شهرداری به صورت کالاهایی هستند که آمیزه‌ای از کالاهای عمومی و خصوصی می‌باشند و عموماً دارای آثار مثبت خارجی[1] یا از خصلت کالای ارزشمند[2] برخوردارند. این ویژگی‌ها تنها پرداخت یارانه برای بخشی از بهای خدمات را توجیه می‌کند. درباره خدماتی که آثار مثبت خارجی در پی دارند، مبلغ یارانه به صورت مستقیم به ارزش ریالی که از مصرف خدمات به دست کسی نصیب دیگران می‌شود، مربوط می‌گردد. به همین ترتیب، درباره کالایی که ارزشمند بشمار می‌روند، ارزش یارانه باید متناسب با تفاضل ارزش واقعی کالا و ارزش‌گذاری کالا توسط مصرف‌کننده باشد.

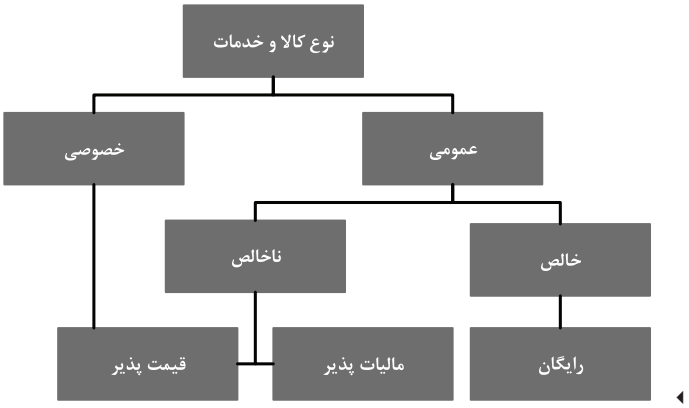
این ملاحظات نظری این نکته را روشن می‌سازد که برای مبلغ یارانه‌ای که برای حمایت از ارایه خدمات شهری پرداخت می‌شود باید حد و مرزی قایل شد. این ملاحظات همچنین، جدا از مسایل برابری مبتنی بر توانایی پرداخت، پرداخت یارانه را از دید تأمین و تخصیص کارآمد منابع توجیه می‌کند. بدین ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که شهرداری‌ها باید برای بیشتر خدمات خود تعرفه وضع کنند و این تعرفه‌ها مبتنی بر معیار هزینه نهایی درازمدت باشد.[3] به عبارتی این تعرفه‌ها باید برپایه افزایش سرمایه لازم در درازمدت به اضافه هزینه‌های کنونی باشد تا کارایی تخصیصی حاصل شود.

لازم به ذکر است که مالیات محلی که در ایران عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها در موارد زیر می‌پردازند:

1. Externalities
2. Merit Goods
۳. هادی‌زنوز، بهروز، مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها، همایش مالیه شهرداری‌ها (مشکلات و راهکارها)، ۱۳۸۷.

- در مواردی که عرضه خدمات شهرداری با آثار خارجی مثبت در خور توجه همراه است؛
- در مواردی که خدمات عرضه‌شده توسط شهرداری به اصطلاح به صورت کالای ارزشمند است، ولی شهروندان به دلیل کوته‌بینی آن را کمتر از واقع ارزش‌گذاری می‌کنند؛
- در مواردی که خدمات شهرداری به صورت کالای عمومی است که دریافت بهای آن از شهروندان امکان‌پذیر نیست.

برای روشن شدن بحث مذکور و با توجه به اهمیت موضوع، مسایلی که به صورت تفصیلی بیان شد در قالب نمودار ۲ ارایه می‌شود.




**نمودار ۲. طبقه‌بندی کالاها با در نظر گرفتن قیمت‌گذاری آنها.**

آنچه که از شکل فوق مشهود است این است که در جامعه ماهیت اقتصاد کالاها و خدمات به دو دسته طبقه‌بندی می‌شوند. کالاهای عمومی و کالاهای خصوصی. کالاهای خصوصی کالاهایی هستند که برای آن‌ها بازار وجود دارد یعنی عرضه‌کنندگانی مشخص به همراه متقاضیانی که حاضرند برای دریافت آن کالا و یا خدمت پول بپردازند. به عبارتی در این بازار برای اینکه به تعادل و سطح مشخصی از تولید برسیم باید قیمتی ارایه شود که برابر هزینه نهایی باشد. زمانی که این شرط در بازار برقرار باشد تولیدکننده نیز با قیمت‌هایی که محصولات خود را به فروش می‌رساند، می‌تواند هزینه‌های تولید خود را پوشش دهد ضمن اینکه به سود مورد انتظار خود نیز

دست یابد. در شرایطی که زمینه‌های مناسب برای عرضه کالاهایی که تا به حال توسط دولت محلی و یا نهاد شهرداری صورت می‌گرفت، از طریق بازار مهیا شود و به اصلاح اقتصادی شکست‌ها و ناکامی‌های بازار مرتفع شود می‌توان با قیمت‌هایی که در بازار تعیین می‌شود، هزینه‌های تولید این محصولات را تأمین نمود. اما زمانی که مداخله شهرداری‌ها برای تولید کالاهای عمومی ضرورت می‌یابد، باید از روش‌های دیگری برای تأمین مالی این نوع کالاها برنامه‌ریزی نمود. در این صورت با توجه به آنچه بیان شد و در شکل نیز به وضوح دیده می‌شود، این کالاها در دو طیف طبقه‌بندی می‌شوند؛ کالاهای عمومی خالص و کالاهای عمومی ناخالص. کالاهای عمومی خالص به دلیل ویژگی‌های خاص آن‌ها، به‌طور یکسان توسط مصرف‌کنندگان جامعه مصرف می‌شود و مصرف این کالاها توسط افراد عرضه آن را کاهش نمی‌دهد و هزینه نهایی مصرف‌کننده اضافی صفر است، از این رو نمی‌توان قیمتی را برای آن تعیین نمود. در واقع با توجه به اینکه برای رسیدن به تعادل در بازار باید قیمت با هزینه نهایی برابر باشد و با توجه به اینکه در اینجا هزینه نهایی صفر است، این کالاها باید رایگان عرضه شود. بنابراین این کالا مشمول قیمت‌گذاری بازار نمی‌شود اما هزینه‌های تولید آن باید به‌گونه‌ای تأمین شود. با توجه به این ویژگی باید نظام مالی طراحی شود که خصوصیات آن را مدنظر قرار دهد. اما در خصوص کالاهای عمومی ناخالص که برخی از ویژگی‌های کالاهای عمومی خالص، یعنی عدم مصرف یکسان توسط افراد جامعه را ندارد، می‌توان شرایطی را برقرار نمود که بخشی از هزینه‌های مالی آن به نحو کارآمدی تأمین شود. به عبارتی این دسته از کالاها هم هر چند در زمره کالاهای عمومی قرار گرفته‌اند اما به دلیل آنکه از تمام خصوصیات کالاهای عمومی خالص برخوردار نیستند بالتبع شیوه‌های تأمین مالی آن‌ها نیز متفاوت خواهد بود. این طیف با عدم مصرف یکسان توسط مصرف‌کنندگان می‌توانند مشمول مالیات قرار گیرند. به عبارتی دیگر هزینه‌های تولید آن‌ها از طریق اخذ عوارض تأمین شود. این ویژگی راه‌های تأمین مالی را با زمانی که نتوان مالیاتی را بر استفاده از کالا برقرار نمود متفاوت خواهد کرد.

### ۲-٤-۱- تأمین مالی پروژه‌های شهری از منابع خارجی

#### ۲-٤-۱-۱- تأمین مالی از طریق دریافت اعتبارات و وام‌های بین‌المللی و منطقه‌ای (استقراض خارجی)

به طور کلی بخش خصوصی به منظور مشارکت در پروژه‌های زیربنایی و زیرساختی شهری می‌تواند بخشی از وجوه مورد نیاز پروژه را به شکل وام‌هایی از مؤسسات مالی به ویژه بانک‌های تجاری دریافت نمایند. این وجوه می‌تواند از بازارهای داخلی و بین‌المللی فراهم شود. این نوع وام‌ها که عمدتاً به پروژه‌های زیرساختی شهری تعلق می‌گیرد دارای دو مشخصه هستند. اول اینکه این قبیل وام‌ها بلندمدت می‌باشند و دوم تنها می‌توانند از جریان وجوه حاصل از پروژه بازپرداخت شود. لذا مؤسسات وام‌دهنده باید بزرگ بوده و از تجربه کافی در زمینه تأمین مالی پروژه‌هایی که دارای تعهدات وسیع هستند برخوردار باشند. بدین ترتیب منابع مالی مورد نیاز پروژه‌های شهرداری از طریق منابع مؤسسات بین‌المللی، بانک‌های توسعه منطقه‌ای و صنایع تأمین مالی می‌شوند.

با توجه به این که اغلب بانک‌ها در کشورهای در حال توسعه به ویژه در ایران در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی کوچک می‌باشند و نیز شناخت کافی از فرآیند عملیاتی تأمین مالی این‌گونه پروژه‌ها ندارند، لذا بانک‌های بین‌المللی در تأمین اعتبار پروژه‌های زیرساختی شهری می‌توانند نقش مؤثری ایفا نمایند. بانک‌ها در میزان تسهیلاتی که می‌توانند برای یک مشتری بخش خصوصی یا کشور فراهم نمایند از جانب نهاد نظارتی خود کنترل و محدود می‌شوند، به علاوه از لحاظ مقطع زمانی سپرده‌ها، برای بانک محدودیت وجود دارد. لذا بانک‌ها به دلیل اینکه با انواع ریسک‌های مختلف در پروژه‌های شهری مواجه هستند نسبت به اعطا تسهیلات، بسیار با دقت اقدام می‌نمایند. مضافاً اینکه خدمات شهری به علت دیربازده بودن و وجود نرخ‌های تکلیفی چندان مورد استقبال بانک‌ها قرار نمی‌گیرند.

#### ۲-٤-۱-۲- تأمین مالی از طریق عرضه سهام

منابع مالی مورد نیاز شهرداری توسط بخش خصوصی می‌تواند به صورت انتشار سهام تأمین شود. این کار از طریق عرضه عمومی یا خصوصی سهام در بازارهای سهام صورت می‌گیرد که به طور خلاصه به آن می‌پردازیم.

در پروژه‌هایی که با مشارکت بخش خصوصی انجام می‌شود سرمایه ممکن است از طریق فروش عمومی مالکیت سهام شرکت تأمین شود. هنگامی که یک پروژه برای اولین بار اقدام به عرضه عمومی سهام می‌کند عرضه عمومی و یا اولیه سهام نامیده می‌شود. اکثر شرکت‌های خصوصی که سهام خود را به عموم عرضه می‌نمایند از خدمات بانک‌های سرمایه‌گذاری استفاده می‌کنند. این بانک‌ها عملاً سهام را به مردم می‌فروشند. در واقع اگر استفاده از خدمات بانک‌های سرمایه‌گذاری ارزان‌تر از عرضه اوراق بهادار به صورت مستقیم باشد، شرکت‌ها از خدمات این بانک‌ها استفاده خواهند نمود. بانک‌های سرمایه‌گذاری در عرضه اوراق بهادار جدید تخصص دارند. در واقع بانک سرمایه‌گذاری از طریق مذاکره و یا مزایده اقدام به خرید اوراق نموده و یا به عنوان کارگزار به نمایندگی از طرف پروژه این اوراق را به عموم مردم عرضه می‌نماید. تفاوت عرضه سهام به صورت محدود و عرضه به عموم در تعداد خریداران اوراق سهام و میزان تماس بین عرضه‌کنندگان و خریداران است. در عرضه اوراق سهام به عموم، تعداد زیادی از سرمایه‌گذاران سهام پروژه را خریداری می‌کنند. عرضه سهام پروژه‌های شهری در شهرداری‌های کشورهای در حال توسعه بسیار کم صورت می‌گیرد، زیرا که بازار سرمایه در مراحل ابتدایی پیشرفت قرار دارد.

**۲-٤-۱-۳- تأمین مالی از طریق فروش اوراق قرضه شهرداری[1]**

اوراق قرضه سندی است که نشانگر تعهد منتشرکننده به بازپرداخت مبلغ اصل به علاوه سود آن در تاریخی از پیش تعیین شده است. اوراق قرضه وعده منتشرکننده (دولت محلی) به دارنده اوراق قرضه (فرد یا مؤسسه) در مورد پرداخت اصل و سود در بازه‌های زمانی تعیین‌شده (برای مثال سه ماه یکبار یا سالانه) را نشان می‌دهد. بازار اوراق قرضه شهرداری‌ها اشاره به وام‌هایی دارد که برای تأمین مالی خارجی با اهداف خاص صورت می‌پذیرد و به طور مستقیم یا از طریق شرکت‌های عمومی گرفته می‌شود. یکی از روش‌های تأمین مالی شهرداری فروش اوراق بهادار از جمله اوراق قرضه شهری است. این روش در بسیاری از کشورها وسیله‌ای مناسب برای تأمین مالی پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها می‌باشد. مثال مشخص این نوع تأمین منابع مالی را می‌توان در آمریکا دید.

1. Municipal Bond

اوراق قرضه شهرداری‌ها غالباً به وسیله شهرداری‌های استان‌ها و شهرهای بزرگ (دولت‌های ایالتی و محلی) منتشر می‌شوند. این اوراق شبیه اوراق خزانه و اوراق قرضه شرکتی هستند با این تفاوت که بهره آن‌ها معاف از مالیات می‌باشند. با این وجود مالیات بر سود سرمایه‌ای زمانی‌که اوراق سررسید می‌شوند یا زمانی‌که قبل از سررسید به قیمتی بالاتر از قیمت خریداری شده به فروش می‌رود، پرداخت شود. همچون اوراق قرضه دولتی، اوراق قرضه شهرداری‌ها در سررسیدهای متنوعی منتشر می‌شوند. نوعی از این بدهی‌ها، اسناد کوتاه‌مدت در انتظار مالیات هستند که وجوه مالی را برای پرداخت هزینه‌ها، قبل از آنکه مالیات‌ها دریافت شوند، تأمین می‌کنند.

اوراق قرضه معاف از مالیات به شهرداری‌ها این امکان را می‌دهد که اوراق قرضه را با نرخ بهره کمتر منتشر کنند چون بهره آن معاف از مالیات است. درآمد حاصل از بهره در مالیات بر درآمد شخص یا شرکت لحاظ نخواهد شد.

شهرداری‌ها در آمریکا از اوراق قرضه معاف از مالیات در بلندمدت استفاده می‌کنند. در سال ۲۰۰۱ اوراق قرضه‌ای توسط دولت محلی در هند منتشر شد که مالیات بر درآمد شامل آن نمی‌شد. اوراق قرضه معاف از مالیات برای خریدار اوراق قرضه مزایایی دارد. انتشار اوراق قرضه معاف از مالیات برای شهرداری به معنی این است که می‌تواند با نرخ بهره کمتر نسبت به اوراق قرضه معمولی استقراض نمایند، به این دلیل سرمایه‌گذاران حاضرند در صورتی که مالیات به آن تعلق نگیرد، نرخ بهره کمتری دریافت کنند. اوراق قرضه معاف از مالیات در مورد شهرداری‌هایی کارایی بیشتری دارد که به بازار سرمایه دسترسی دارند اما استفاده از این ابزار در مورد سایر شهرداری‌ها محدودیت دارد.

به طور کلی اوراق قرضه شهری ایمن‌تر از اوراق قرضه شرکتی است چون دولت محلی با نسبت کمتری احتمال دارد ورشکست شوند. به دلیل این امنیت و مزایای مالیاتی، اوراق قرضه شهری عموماً بهره کمتری نسبت به اوراق قرضه شرکتی دارند. برخی دیگر از اوراق نیز مشمول حداقل مالیات هستند. پروژه‌هایی که مشمول حداقل نرخ مالیات هستند عموماً پروژه‌هایی هستند که با مشارکت عمومی و خصوصی انجام شده و پروژه مشابه ساخت یک استادیوم ورزشی باشد.

برخی دیگر از اوراق قرضه شهری توسط نمایندگی‌های خارج از شهرداری بیمه می‌شوند. این شرکت‌ها تعهد می‌دهند که اگر منتشرکننده اوراق نتوانند به تعهدات خود عمل کنند، آن‌ها بهره و اصل مبلغ اوراق را پرداخت نمایند. ملاحظه دیگر در مورد اوراق قرضه شهری بازار ثانویه است. در بسیاری موارد بازار ثانویه بسیار کوچک بوده و فروختن اوراق قرضه در آن بسیار مشکل است.

**انواع اوراق قرضه شهرداری‌ها**

دو نوع اصلی اوراق قرضه شهرداری‌ها عبارتند از: اوراق قرضه تعهد عمومی و اوراق قرضه درآمدی. در ادامه هر یک از این اوراق و برخی اوراق قرضه‌های خاص توضیح داده می‌شود.

- اوراق قرضه تعهد عمومی[1]

نوع اصلی اوراق قرضه شهرداری‌ها اوراق قرضه با تعهد عمومی[2] است. اوراق قرضه با تعهد عمومی به وسیله تمام اعتبار ناشر (یعنی قدرت اخذ عوارض) پشتیبانی می‌شود. در واقع این اوراق برای پروژه خاصی منتشر نمی‌شود و به اعتبار خود ناشر (شهرداری) و نه پروژه، خریداری می‌شود. در مورد اوراق قرضه با تعهد عمومی، دولت درآمدهای عمومی خود را برای حمایت از پرداخت بدهی‌های خدمات به کار می‌گیرد. این اوراق قرضه برای فعالیت‌هایی مانند آموزش عمومی، سلامت و مخارج رفاهی که درآمدی ایجاد نمی‌کنند به کار گرفته می‌شود.

این اوراق قرضه شهری بدون وثیقه است و به پشتوانه اعتبار و اعتماد به شهرداری منتشر می‌شود. به طور کلی این اوراق در کمترین حالت طی ۱۰ سال به سررسید رسیده و با بودجه حاصل از مالیات و سایر تعرفه‌ها تسویه می‌شوند.

- اوراق قرضه درآمدی

اوراق درآمدی که برای تأمین مالی یک پروژه ویژه منتشر می‌شود و با درآمد آن پروژه یا به وسیله نهاد ویژه‌ای که در حال اجرای پروژه است، پشتیبانی می‌گردد. ناشران اوراق درآمدی فرودگاه‌ها، بیمارستان‌ها، بزرگراه‌های دارای عوارضی و بندرها می‌باشند. همانطور که مشهود است اوراق درآمدی نسبت به اوراق با تعهد عمومی، ریسک ورشکستگی (نکول) بالاتری دارند. اوراق

1. General Obligation (GO) Bonds
2. General Abligation Bonds

توسعه صنعتی، اوراق درآمدی هستند که برای تأمین مالی بنگاه‌های تجاری منتشر می‌شوند. مثل ساختمان کارخانه که می‌تواند بوسیله یک شرکت خصوصی احداث شود. در اصل اوراق قرضه شهرداری‌ها، این امکان را بوجود می‌آورند که شهرداری به استقراض با نرخ معاف از مالیات دسترسی داشته باشد.

همانطور که گفته شد این اوراق از طریق درآمد پروژه خاصی مثل درآمد بزرگراه و تأسیسات آبرسانی حمایت می‌شوند یا به وسیله آژانس‌های معینی که وابسته به شهرداری‌ها هستند و پروژه معینی را اجرا می‌نمایند مورد حمایت قرار می‌گیرند. با توجه به اینکه بر اساس قانون بانکداری اسلامی در ایران اصولاً اوراق قرضه به دلیل ممنوعیت شرعی نمی‌تواند مورد معامله توسط مردم قرار گیرد، ابزار اوراق مشارکت طراحی گردیده است.[1]

امنیت اوراق قرضه درآمدی بر خلاف اوراق قرضه با تعهدات عمومی توسط منبع درآمدی مشخصی تضمین می‌گردد. برای مثال اوراق قرضه‌ای که توسط صنعت آب و فاضلاب منتشر می‌شود توسط درآمد خاص آن صنعت (به طور معمول بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده) حمایت می‌شود نه توسط درآمدهای عمومی شهرداری. فایده اوراق قرضه درآمدی این است که قیمت آن بر مبنای هزینه تعیین‌شده و ریسک بر عهده سرمایه‌گذار قرار داده می‌شود. اشکال آن این است که معمولاً با نرخ استقراضی بالاتر از حد معمول ارایه می‌شوند چون توسط درآمدهای عمومی دولتی تضمین نشده و ریسک آن‌ها بیشتر است.

۱. در تبصره ۸۵ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی کشور به وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) اجازه داده شد تا برای تجهیز سرمایه در بخش مسکن نسبت به انتشار اوراق مشارکت از طریق بانک مسکن اقدام گردد. به موجب این قانون، برای اولین بار تعریفی قانونی از اوراق مشارکت نیز ارایه شد. اوراق مشارکت اوراق بهاداری است که به قیمت اصلی مشخص منتشر می‌گردد و به سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت در اجرای طرح‌های زیربنایی تولیدی و ساختمانی را دارند فروخته خواهد شد. خریداران این اوراق به نسبت قیمت اسمی در سود حاصل از اجرای طرح شریک خواهند شد. خرید و فروش این اوراق مستقیماً از طریق بورس اوراق بهادار مجاز می‌باشد. از تاریخ مهر ۱۳۷۷ به بعد به منظور تأمین مالی طرح‌های متعلق به سازمان‌های دولتی و تأمین منابع درآمدی شهرداری‌های کشور، تقاضای متعددی برای انتشار اوراق مشارکت مطرح گردید که البته برای تعدادی از آن‌ها مجوز انتشار داده شد.

این اوراق قرضه با هدف تأمین سرمایه پروژه‌هایی که درآمد مستقیم ایجاد خواهند کرد؛ مانند جاده‌های دارای عوارض یا پرداخت لیز برای ساختمانی جدید، به کار می‌روند. درآمدهای حاصل از پروژه‌ها برای تسویه اوراق قرضه به کار می‌روند. نکته جالب توجه این است که در برخی موارد منتشرکننده اوراق مجبور نیست بهره‌ای بپردازد، مگر اینکه درآمد مشخصی از پروژه کسب نماید. به بیان دیگر در صورتی که پروژه به میزان مشخصی درآمد کسب نکند، ناشر اوراق تعهدی در قبال پرداخت بهره آن نخواهد داشت.

- اوراق قرضه خاص

سه دسته کلی اوراق بهادار موجود عبارتند از اوراق قرضه خزانه بدون کوپن، اوراق قرضه شرکتی بدون کوپن و اوراق قرضه شهری بدون کوپن که به ترتیب توسط خزانه آمریکا، شرکت‌ها و دولت محلی و ایالتی منتشر می‌گردد. به طور عمومی اوراق قرضه خزانه بدون کوپن مطمئن‌ترین اوراق قرضه بدون کوپن است که به پشتوانه دولت آمریکا منتشر می‌گردد. اوراق قرضه شرکتی و شهری بدون کوپن بهره با نرخ بالاتری را پیشنهاد می‌دهند و ریسک اعتباری بیشتری دارند که بر اساس سازمان منتشرکننده متفاوت است. فایده اوراق قرضه شهری بدون کوپن این است که این نوع تنها اوراق بهادار بدون کوپن است که عمدتاً بهره آن معاف از مالیات بر درآمد دولتی، استانی و محلی می‌باشد.

اوراق قرضه بدون کوپن اوراقی هستند که تا زمان سررسید بهره‌ای به آنها تعلق نمی‌گیرد. در واقع این اوراق در زمان خرید با تنزیل فروخته می‌شوند(با قیمتی کمتر از قیمت اسمی اوراق که با توجه به نرخ بازده مورد انتظار سرمایه‌گذاران و وضعیت بازار این اوراق به دست می‌آید) و در زمان سررسید، با قیمت اسمی از سرمایه‌گذاران بازخرید می‌شود.

نوع دیگری از اوراق بدهی شهرداری، اوراق بلندمدت هستند و برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌ای بزرگ، مورد استفاده قرار می‌گیرند که سررسید آن‌ها تا ۳۰ سال هم می‌رسد. مشخصه کلیدی اوراق قرضه شهرداری‌ها معافیت از مالیات است. چون سرمایه‌گذاران، برای سود این اوراق مالیات نمی‌پردازند، نرخ‌های بازده کمتری هم دریافت می‌نمایند.

**اعتبارسنجی**[1]

اعتبارسنجی توانایی منتشرکننده اوراق بدهی را در بازپرداخت سرمایه قرض گرفته‌شده به سرمایه‌گذار ارزیابی می‌نماید. مهم است که اعتبارسنجی به درستی تعیین شود چون بسیاری از سرمایه‌گذاران از خرید اوراق قرضه‌ای که نرخ آن‌ها تعیین نشده، خودداری می‌کنند و در برخی کشورها دولت مرکزی به دولت‌های زیرمجموعه خود اجازه فروش اوراق قرضه بدون نرخ را نمی‌دهد. به علاوه، این ارزیابی به عنوان مبنای اصلی نرخ بهره‌ای که منتشرکننده آن باید بر این اساس سود پرداخت کند، محسوب می‌شود. اگر مسؤول اعتبارسنجی اوراق قرضه حس کند که ریسک این وجود دارد که دولت محلی نتواند بدهی خود را پرداخت نماید، اوراق قرضه را با اعتبارسنجی پایین‌تر منتشر کرده و نرخ بهره را بالاتر تعیین می‌کند. مسؤول اعتبارسنجی اوراق قرضه از تعدادی فاکتور برای ارزیابی ارزش اعتباری[2] شهرداری‌ها استفاده می‌کند. این فاکتورها موارد مختلفی را شامل می‌شود از جمله چارچوب اقتصاد، وضعیت بدهی، فاینانس، ملاحظات سیاسی، قدرت مدیریت و چارچوب صنعت[3] و دیگر ملاحظات مورد توجه.

**اقتصاد:** وضعیت اقتصاد (و روندهای آتی) عاملی است که یک شهرداری می‌تواند درآمد مورد نیاز برای پشتیبانی از بدهی‌های خود را ایجاد کند و به طور همزمان بهای خدمات را پرداخت نماید. این جنبه اعتبارسنجی چیزی نیست که شهرداری بتواند آن را کنترل کند. مسؤول سنجش اوراق قرضه به سنجه‌هایی از قبیل کیفیت اعتبارات و موقعیت بازار بزرگ‌ترین کارفرمای منطقه، قدرت و تنوع بزرگ‌ترین مالیات‌دهندگان، مشخصه‌های جمعیت‌شناسی، تنوع مبناهای اقتصاد (مقداری از مبنای اقتصاد که در یک صنعت تجمیع شده است.)، نرخ بیکاری، عملکرد بازار نیروی کار، محیط قانون‌گذاری، خرده‌فروشی، مجوزهای ساخت، اطلاعات استخدامی، ثروت کلی جامعه (بر اساس سرانه ارزیابی‌های قابل مالیات‌گذاری سنجیده می‌شود.) و میانه درآمدی خانوارها توجه می‌کند.

**بدهی:** وضعیت بدهی شهرداری فاکتور دیگری است که در اعتبارسنجی آن مورد استفاده قرار می‌گیرد. برخی فاکتورها مرتبط با میزان بدهی بوده و برخی دیگر به هزینه‌های پرداخت اصل و

1. Credit Rating
2. Creditworthiness
3. Lipnick, Rattner and Ebrahim, 1999 and Moody's Investors Services, 2005

فرع وابسته هستند. بر حسب اندازه بدهی، یک متغیر که مورد استفاده قرار می‌گیرد بدهی کلی مرتبط با ارزش بازار اموال قابل مالیات‌گذاری است. این سنجه، کاربرد مالیات بر اموال در پرداخت بهای اصل و فرع بدهی را نشان می‌دهد. معمولاً یک شهرداری در حال گسترش و رشد نیاز بیشتری به زیرساخت‌ها داشته و در نتیجه با هزینه‌های بیشتری مواجه خواهد شد. در همان زمان، ممکن است مبنای مالیات با هدف تأمین مالی بدهی‌ها از طریق مالیات بر اموال افزایش یابد.

سنجه دوم سرانه بدهی است. این شاخص توانایی و/ یا خواسته ساکنان به پرداخت هزینه‌های اصل و فرع بدهی را نشان داده و به شهرداری اجازه می‌دهد بدهی سرانه خود را با سایر شهرداری‌ها مقایسه کرده و تعیین کند که بدهی‌ها در طول زمان چگونه تغییر می‌کند. با این حال ظرفیت مالی در این مبحث مورد توجه قرار نمی‌گیرد چون مبنای مالیات (برای مثال مبنای ارزیابی در مورد مالیات بر اموال) می‌تواند سریع‌تر از جمعیت رشد کند.

سنجه سوم نسبت بدهی به درآمد (تولید ناخالص ملی) است. این سنجه به میزان بدهی به فعالیت‌های اقتصادی مرتبط بوده و ظرفیت بالقوه پرداخت اصل و فرع بدهی را در مورد شهرداری نشان می‌دهد. فاکتوری که مرتبط با هزینه‌های پرداخت اصل و فرع بدهی است شامل سرانه هزینه‌های پرداخت اصل و فرع بدهی می‌باشد. این سنجه علاقه و/ یا توانایی ساکنان در پرداخت هزینه‌های پرداخت اصل و فرع بدهی را نشان می‌دهد. افزایش این سنجه، نشانگر ظرفیت بیشتر شهرداری در پرداخت اصل و فرع بدهی است. فاکتور دوم هزینه‌های اصل و فرع بدهی به عنوان درصدی از مخارج عملیاتی است. این سنجه سهم بودجه عملیاتی که به اصل و فرع بدهی اختصاص داده شده است و اثر مستقیم این بدهی بر بودجه را نشان می‌دهد، همچنین میزان انعطاف‌پذیری بودجه‌ای شهرداری را نشان می‌دهد. اگر هزینه‌های اصل و فرع بدهی درصد زیادی از مخارج را نشان دهد، سرمایه کمتری برای سایر کارکردها وجود خواهد داشت. فاکتور سوم هزینه‌های اصل و فرع بدهی به عنوان درصدی از درآمد است. این شاخص سهم درآمدهای شهرداری که برای پرداخت اصل و فرع بدهی استفاده می‌شود را نشان داده، همچنین سربار بدهی مرتبط با منابع تجدیدپذیر سالانه که به صورت بالقوه برای پوشش اصل و فرع بدهی در دسترس هستند را نشان می‌دهد. نسبت بالای بدهی ممکن است به این معنا باشد که شهرداری بدهی‌های زیادی داشته اما می‌تواند به این معنی نیز باشد که به دلیل جلوگیری از پرداخت نرخ بهره، بدهی‌ها را به صورت نقدی پرداخت می‌کند. به طور مشابه نسبت پایین بدهی می‌تواند نشانگر قدرت مالی

شهرداری بوده و یا به معنی این باشد که پروژه‌های سرمایه‌ای به تعویق افتاده و وضعیت زیرساخت‌ها رو به وخامت است. در نهایت، فاکتور چهارم هزینه‌های اصل و فرع بدهی به عنوان درصدی از وصول مالیات شهرداری است. این سنجه سهم مالیات بر اموالی که برای پرداخت اصل و فرع بدهی به کار گرفته می‌شود را نشان می‌دهد.

**فاینانس:** مسؤول اعتبارسنجی اوراق قرضه، به روند عملکرد مالی و کنترل‌ها بر برنامه‌ریزی بودجه، کنترل مخارج روزانه، رشد مخارج، استفاده از مازاد و برنامه‌های اقتضایی در هنگام رکود دقت می‌کند. مسؤول این کار، همچنین به تعادل سرمایه کلی در کنار درآمد دقت می‌نماید تا اطمینان حاصل کنند که سرمایه‌های عمومی در وضعیت تعادل جهت رسیدگی به اقتضائات معمولی کافی است. سایر فاکتورها عبارتند از: مخارج و درآمدها، کنترل بر تعیین مالیات‌ها و سایر منابع درآمدی شخصی، انواع مالیات‌های در دسترس دولت‌های شهری، اتکا به انتقالات بین نهادهای دولتی، ثبات آن‌ها و محدودیت در استفاده از رشد سالانه یا نواسانات مخارج و هزینه‌ها، انتقالات بین سرمایه‌ها، ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها، وضعیت نقدینگی و عملکرد مالی مرتبط با بودجه.

**ملاحظات مدیریتی، سیاسی و صنعتی:** عناصر مرتبط با قدرت مدیریت عبارتند از: تقسیم مسؤولیت‌ها، صلاحیت‌های حرفه‌ای، کفایت قدرت انجام کارکردها، استراتژی‌های مدیریت، فعالیت‌های مرتبط با بدهی و سیاست‌های گسترش اقتصاد. ملاحظات سیاسی شامل فضای اجتماعی و سیاسی است. چارچوب صنعتی شامل قدرت قانونی و مسؤولیت‌ها، اختیارات استقراض و ارتباطات بین نهادهای دولتی است. از دیگر سنجه‌های اوراق قرضه، می‌توان موارد زیر را نام برد؛ چارچوب‌های قانون‌گذاری و حقوقی غیر قابل پیش‌بینی، مشخصه‌های بدهی دارای ریسک، داده‌های مالی نظارت‌نشده، سربار اعمال‌شده توسط شرکت‌های عمومی، تغییر ارتباطات مالی و سیاسی بین نهادهای دولتی، اثرات تورم، نیاز شدید به زیرساخت‌ها و مالیات‌ها و بهای پرداختی توسط مصرف‌کنندگان جمع‌آوری نشده. (Vaillancourt, 2006: 55).

**۲-٤-۱-٤- تأمین مالی از طریق وام‌ها و اعتبارات شهری (استقراض شهری)**

استقراض با هدف تهیه مخارج سرمایه‌ای به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد هزینه‌ها و فواید حاصل از زیرساخت را در طول زمان هماهنگ کند. پروژه‌ای که امروز ساخته می‌شود در ۲۵ سال آینده

سود خواهد داشت، اگر سرمایه‌ها به صورت قرض تأمین شوند در طول ۲۵ سال پس از آن اصل بدهی و بهره آن پرداخت خواهد شد. این بدان معناست که کسانی که از این تسهیلات استفاده می‌کنند (کاربران ۲۵ سال آتی) با پرداخت مالیات و بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده هزینه‌ها را پرداخت می‌کنند. استقراض زمانی منصفانه و مؤثر خواهد بود که کسانی که از آن خدمت استفاده می‌کنند بهره‌های مربوط به بازپرداخت آن را بپردازند.

استقراض به شهرداری این اجازه را می‌دهد که از فواید افزایش سرمایه بهره ببرد که این کار با تکیه بر درآمدهای جاری ممکن نیست. درآمدهای فعلی (مالیات و بهای پرداختی مصرف‌کننده) معمولاً برای تأمین مالی مخارج عمده بر مبنای "پرداخت در انتهای دوره" به کار گرفته می‌شود. ممکن است شهرداری نیاز به سرمایه اصلی جهت تأمین مالی یک پروژه زیرساختی برای یک سال را داشته و این نیاز در چند سال کاهش یابد. استقراض به شهرداری‌ها این امکان را می‌دهد که از نوسانات شدید سالانه در نرخ مالیات جلوگیری به عمل آورند. استقراض بلندمدت معمولاً محدود به تأمین مالی مخارج سرمایه‌ای می‌شود. در مورد زیرساخت‌هایی که آیندگان از آن‌ها بهره خواهند برد، اگر پروژه‌ها به صورت استقراض با تعرفه بهره سالانه و بازپرداخت اصل بدهی از درآمدهای مالیات محلی (برای دارایی‌های سرمایه‌ای که به صورت کلی فایده آن‌ها برای شهرداری است ولی بهره‌مندان خاص آن‌ها قابل شناسایی نیستند) انجام شود و بهای پرداختی توسط مصرف‌کنندگان (برای کالاهای سرمایه‌ای که مصرف‌کنندگان خاص از آن بهره‌مند می‌شوند) به بهره‌برداران آتی تحمیل شود، انصاف، کارایی و قابلیت جوابگویی وجود خواهد داشت (Bird & Wilson, 2003). مثال‌هایی از مخارج سرمایه‌ای که استقراض برای آن‌ها مناسب است عبارتند از زیرساخت‌های مربوط به آتش‌نشانی و پلیس، تسهیلات تفریحی، کتابخانه‌ها، جاده‌ها و خیابان‌ها، حمل‌ونقل عمومی، تسهیلات آب‌رسانی و سیستم آب و فاضلاب.

استقراض بلندمدت فواید دیگری نیز خواهد داشت. با این کار، اثر استقراض در طول چند سال بر بودجه عملیاتی تقسیم خواهد شد. این کار امکان ساخت پروژه‌ها به طور همزمان طی دوره رشد را فراهم می‌نماید. این کار ممکن است هزینه واقعی پروژه را طی دوره افزایش نوسان هزینه کاهش دهد (نوسان هزینه زمانی اتفاق می‌افتد که هزینه نیروی کار و مواد اولیه بدون بهبود تکنولوژی یا کیفیت خروجی افزایش یابد.). همچنین این کار ابزاری مفید برای استفاده در

موقعیت‌های ضروری مانند کاهش ناگهانی در سایر منابع تأمین سرمایه (مانند کمک‌های بلاعوض) یا افزایش ناگهانی در نیاز به سرمایه است.

اشکال اصلی استقراض از دیدگاه شهرداری این است که درآمدهای بالقوه به بازپرداخت بدهی تخصیص داده شده و برای سایر موارد قابل استفاده نیست. هنگامی که هزینه‌ها در طول زمان تقسیم می‌شود سهم عمده‌ای از بودجه محلی جزو تعهدات ثابت محسوب شده و پرداخت بدهی می‌توانند انعطاف‌پذیری مالی محلی را کاهش دهد. شهرداری‌های با بدهی کم انعطاف‌پذیری بیشتری در پاسخگویی به رخدادهای غیرمنتظره آتی دارد.

دولت‌های محلی در بسیاری از کشورها از استقراض منع شده‌اند. در برخی کشورها مانند چین، دولت‌های محلی راهی برای رویارویی با این محدودیت‌ها یافته‌اند. آن‌ها شرکت‌های مستقل و کاملاً خصوصی تأسیس کرده‌اند که فعالیت‌های آن‌ها خارج از بودجه شهرداری‌هاست. (Wong and Bird, 2008) این شرکت‌ها برای تأمین سرمایه جهت انجام پروژه‌ها و به طور خاص پروژه‌های زیربنایی به کار می‌رود. این بدنه با هدف خاص مجاز به استقراض از بازار سرمایه و بازگرداندن آن از طریق دارایی‌هایی که از طریق شهرداری به آن‌ها منتقل شده و یا جریان درآمدی پروژه‌هایشان هستند. به دلیل موقعیت خارج از بودجه بودن این شرکت‌ها، آن‌ها از سیستم‌های حسابداری و گزارش‌دهی استاندارد استفاده نکرده و با سطح یکسانی از بررسی عمومی مانند شهرداری مواجه نیستند.

شهرداری‌ها در برخی کشورها مجاز به استقراض برای ایجاد مخارج سرمایه‌ای هستند. در ادامه به نقش استقراض‌های شهرداری و محدودیت‌های دولت‌های محلی در استقراض پرداخته می‌شود.

**نقش استقراض‌های شهری**

استقراض در سطح شهرداری از استقراض توسط سطح ارشد دولت متفاوت است. برخلاف دولت‌های مرکزی و ایالتی/ استانی، که جهت تأمین الزامات عملکردی (مانند پرداخت حقوق و دستمزد، خرید مواد اولیه و ...) می‌توانند استقراض کنند و این کار را انجام می‌دهند، شهرداری‌ها به طور کلی تنها می‌توانند برای تهیه مخارج سرمایه‌ای استقراض کنند. در بسیاری کشورها شهرداری‌ها مجاز نیستند که در بودجه عملیاتی خود کمبود بودجه داشته باشند. هنگامی که فواید پس‌انداز سرمایه‌ای مانند ساخت یک کارخانه تصفیه آب در طول بازه زمان وجود دارد، توجیه‌پذیر

و مؤثر است که پروژه به طور خاص از طریق استقراض تأمین سرمایه گردد، به این صورت فواید و جریان هزینه متناسب با پرداخت بدهی، متعادل می‌شود. با این حال دسترسی محلی به بازار سرمایه معمولاً در کشورهای در حال توسعه به شدت محدود است. شهرداری‌های کوچک‌تر حتی در کشورهای با بازارهای سرمایه توسعه‌یافته، ممکن است تنها از طریق یک مرجع مالی یا بدنه ایالتی/ استانی قادر به اخذ وام باشند به خصوص برای اینکه هزینه‌های استقراض با تجمیع الزامات شهرداری‌های مختلف کاهش می‌یابد. در اصل هیچ کمک مالی مرکزی در مورد استقراض (از طریق ضمانت صریح یا ضمنی) وجود نداشته و این روش تأمین مالی پس‌اندازهای سرمایه‌ای ایده خوبی است. به طور خاص بسیاری کشورهای در حال توسعه با مشکلات قابل توجهی روبرو بوده‌اند که موجب اعمال محدودیت‌های سنگین‌تر بر استقراض محلی شده است. (Rodden et al., 2003) در بسیاری کشورها، برخی محدودیت‌های خاص برای میزان سرمایه قابل استقراض توسط دولت محلی تعیین گشته است.

برای مثال ممکن است دولت مرکزی استقراض بلندمدت را به پروژه‌های سرمایه‌ای محدود نماید. ممکن است مجموع مقدار بدهی بلندمدت به سهم ثابتی از مالیات‌های محلی محدود شود. برخی دولت‌های دیگر بر تعرفه‌های بدهی محدودیت‌هایی اعمال می‌کنند. تعرفه‌های بدهی مانند بازپرداخت اصل به علاوه بهره نمی‌تواند از درصد مشخصی از مخارج یا درآمدهای حاصل از منابع خود شهرداری فراتر رود.

نیاز است شهرداری‌ها بر اساس بودجه عملیاتی آینده و رشد اقتصادی، به سطح بهینه بدهی یا وام توجه کنند. هر شهرداری سطح تحمل بدهی مخصوص به خود را داراست. در این راستا شهرداری‌ها بر اساس محدودیت‌های قانونی که توسط سطح ارشد دولت تعیین شده، برای دستیابی به بازارهای سرمایه و حفظ سطح مناسبی از اعتبار، با سایر شهرداری‌ها رقابت می‌کنند.

**محدودیت‌های دولت محلی در استقراض از بازار سرمایه**

دولت‌های محلی در کشورهای در حال توسعه قدرت کمی در استقراض و حتی تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری با چشم‌انداز بلندمدت دارند. وام‌های کوتاه‌مدت یا میان‌مدت هنگامی برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها توجیه‌پذیر است که در آینده سودی از نوع خدمات برای شهروندان و درآمدی (تعرفه کاربر/ مبلغ پرداختی توسط کاربر) برای دولت محلی داشته باشد. به

عبارت دیگر، وام‌های متعدد و با مبالغ بالا ممکن است منجر به عدم توانایی دولت محلی در پرداخت دیون و عدم ثبات موقعیت مالی می‌شود.

نقص در اعتبار یک مشکل است. مشکل دیگر عدم توانایی در توسعه و تدوین پروژه‌های قابل‌پذیرش توسط بانک است. مشکل سوم که از همه جزئی‌تر است، قوانین سخت‌گیرانه و رویه‌های سنگین حاکم بر استقراض توسط دولت‌های محلی است. تا امروز کشورهای کمی قوانین روشنی مربوط به استقراض دولت محلی تدوین نموده‌اند. باید تأکید شود که استقراض توسط دولت محلی باید اساساً بر مبنای اعتبار شوراها توسط بازار وام‌دهنده تنظیم گردد.

برخی کشورها (مانند زامبیا) از وجوه بازنشستگی به عنوان تسهیلات اعتباری برای دولت محلی استفاده می‌کنند، اما به طور کلی این منبع نیز محدود است. کشورها از نظر مرکزی که دولت محلی را برای اطمینان از اینکه فعالیت‌هایش مطابق اهداف ملی است، کنترل می‌کنند، متفاوت هستند. برخی کشورها (مانند غنا) حدود را تعیین کرده‌اند و قوانین عمومی حاکم بر استقراض را شفاف نموده‌اند اما تمام کشورها به قوانین توسعه‌یافته‌تر و با جزئیات بیشتر در مورد استقراض، میزان و شرایط، زمان‌بندی، رویه‌های مدیریت استقراض، منابع استقراض و سایر نکات فنی نیاز دارند.[1]

**ادغام بدهی‌های شهری**

هزینه اخذ وام ممکن است به طور خاص برای شهرداری‌های کوچک زیاد باشد. ادغام بدهی‌های شهری راهی برای کاهش هزینه‌های اخذ وام است. هنگامی که بدهی‌های شهری ادغام شوند، دولت‌های محلی اوراق قرضه‌ای منتشر می‌کنند که توسط بانک ضامن خریداری می‌شود. این بانک معمولاً مرجعی مستقل است که بر اساس قانون مرکزی یا ایالتی/ استانی تأسیس شده است. بانک می‌تواند موارد ارجاع شده را ادغام نموده و به صورت ترکیبی و با حجم بیشتر در بازار اوراق قرضه ملی با هزینه‌ای کمتر از سایر شهرداری‌ها، آن‌ها را به فروش رساند.

1. Municipal Finance: Innovative Resourcing for Municipal Infrastructure and Service Provision, Report prepared by Mr. Ilias Dirie, for the Commonwealth Local Government Forum in cooperation with ComHabitat, 2005.

مرجع تأمین مالی می‌تواند دسترسی بیشتری به بازارهای سرمایه ملی و بین‌المللی داشته و از اعتبار بالای آن بهره ببرد. ریسک حاصل از ادغام بدهی شهرداری‌ها تقریباً همیشه از ریسک هر شهرداری به طور جداگانه کمتر است. مراجع تأمین مالی شهرداری عموماً به صورت منظم اوراق قرضه منتشر می‌کنند؛ برخی تنها برای واحدهای مختلف شهرداری و برخی برای مدارس، بیمارستان‌ها، تسهیلات و سایر اجزای بدنه شهرداری.

فایده اصلی استفاده از مراجع تأمین مالی کاهش هزینه‌های اخذ وام در نتیجه ادغام بدهی‌هاست. هزینه کمتر اخذ وام اساساً هزینه‌های مدیریتی انتشار اوراق قرضه را نیز کاهش می‌دهد. مرجع تأمین مالی شهرداری قرارداد با یک منبع مالی را با قراردادهای جداگانه بین هر وام گیرنده و منتشرکننده اوراق قرضه جایگزین می‌کند. این مرجع باید قادر باشد در هزینه‌های معاملات صرفه‌جویی کند چون شهرداری‌ها بیشتر از سایر قرض‌گیرندگان، اوراق منتشر می‌کند. این مراجع به طور عمده در مورد شرایط انتشار و هزینه‌های متوجه شهرداری‌ها انعطاف‌پذیر هستند. نمونه‌ای از این کار، ابتکار جدیدی است که با هدف توسعه شهری توسط دولت غنا پیاده‌سازی شده است. به عنوان بخشی از این ابتکار، قوانینی جهت کمک به مراجع محلی در دسترسی به تأمین مالی بلندمدت برای ارایه خدمات و زیرساخت‌ها طراحی شد. دولت مرجع تأمین مالی شهری‌ای ایجاد نمود که از بازارهای داخلی و بین‌المللی وام گرفته و سپس به مراجع محلی شامل مجموعه نواحی، شهرها و مادر شهرها قرض می‌دهد.[1]

**۲-٤-۱-۵- تأمین مالی از طریق اعتبارات و کمک‌های بلاعوض و انتقالات دولت مرکزی**

منبع دیگر تأمین مالی زیرساخت‌های شهری انتقالات بین نهادهای دولتی به ویژه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته که منابع محدودی داشته و دسترسی آن‌ها به بازارهای سرمایه محدود است، می‌باشد. با اینکه انتقالات بین نهادهای دولتی برای تأمین مالی زیرساخت‌ها موجه است اما استفاده از این انتقالات برای پس‌اندازهای سرمایه‌ای با مشکلاتی همراه است. به عنوان مثال ممکن است استفاده از کمک‌های بلاعوض برای پرداخت هزینه‌های زیرساختی انگیزه تعیین قیمت مناسب را کاهش دهد.

1. Source: Cities Alliance without Slums: http://www citiesalliance org/mfmi/overview html

مشکل دیگر انتقالات در راستای اهداف سرمایه‌ای این است که هنگامی که یک پروژه سرمایه‌ای به انجام می‌رسد، نگهداری از آن معمولاً برای دولت محلی مشکل است. با اینکه دولت اعطا کننده کمک، فرض می‌کند که دولت محلی از تسهیلات استفاده کرده و آن را در وضعیت خوبی نگهداری می‌کند، دولت محلی معمولاً منابع مالی کافی یا ظرفیت مالی برای انجام این کار را ندارد. (Bird, 2001b)

انتقالات مالی با سطح ارشد دولت، منبع مهمی از درآمد شهرداری‌های جهان است. این انتقالات ممکن است اشکال گوناگونی به خود گیرند که در جدول ٦ به طور خلاصه به آن اشاره شده است.

**جدول ٦. انواع انتقالات مالی سالانه بین دولت.**

| نوع انتقال | مشخصات |
|---|---|
| نامشروط | شرطی جهت زمینه استفاده از این مبالغ وجود ندارد، مبلغ مقطوع |
| نامشروط (تساوی) | شرطی جهت زمینه استفاده از این مبالغ وجود ندارد، مبلغ مقطوع، بر اساس ظرفیت سالانه و برخی مواقع نیازهای هزینه‌ای تعیین شده و تخصیص داده می‌شود. |
| مشروط قیمت مقطوع | باید در کارکردی خاص مورد استفاده قرار گیرد، مبلغ مقطوع |
| مشروط تطبیقی | باید در کارکردی خاص مورد استفاده قرار گیرد، شهرداری ملزم است موارد مصرفی این انتقالات را با بودجه‌های استانی منطبق نماید. |

**انواع انتقالات**

انتقالات مالی را می‌توان به صورت کلی به دو دسته مشروط (با هدف خاص) و نامشروط (با هدف عمومی) تقسیم‌بندی نمود. استفاده از انتقالات نامشروط، قیدی برای به کارگیری نداشته و بودجه را می‌توان در هر خدمت محلی یا جهت کاهش مالیات محلی مورد استفاده قرار داد. در برخی موارد انتقالات نامشروط بر مبنای سرانه پرداخت شده و در برخی موارد بر اساس فرمولی که مخارج مورد نیاز شهرداری، میزان مالیات یا سایر فاکتورها را شامل می‌شود، محاسبه می‌گردد.

انتقال مشروط باید جهت مخارجی خاص مانند جاده‌ها، پارک‌ها یا سایر خدمات محلی مصرف شود. کمک‌های مشروط بلاعوض نبوده و با اینکه ممکن است شرایط متعددی در کنار اعطای آن باشد اما تضمینی وجود ندارد که دریافت‌کننده این مبلغ را در جایی که مدنظر دولت

است هزینه نماید. برای مثال شهرداری‌ها که هم‌اکنون بودجه قابل‌توجهی را صرف کارهایی می‌کنند که توسط دولت تعیین شده است، می‌توانند در حالی که همچنان الزامات دولتی را برآورده می‌کنند کمک‌های مالی را بابت مصارف دیگر هزینه نمایند. در دسته انتقالات مشروط، انتقالات مبلغ مقطوع و انتقالات تطبیقی می‌گنجند. در انتقالات تطبیقی بودجه اعطاشده منطبق با نیاز شهرداری است. برای مثال ممکن است اهداکننده بودجه انتقالی را پیشنهاد دهد که ٦٠ درصد هزینه‌های ساخت جاده را پوشش دهد. شهرداری با استفاده از این نوع انتقال مجبور است بودجه خود را جهت تأمین بقیه ٤٠ درصد هزینه‌ها افزایش دهد. در انتقالات مشروط قیمت مقطوع شهرداری ملزم نیست بودجه منطبق با هزینه‌هایش بیابد.

**اصول انتقال**

چهار توجیه برای انتقال مالی بین نهادهای دولتی وجود دارند که عبارتند از: عدم تساوی عمودی مالی (شکاف عمودی مالی)، عدم تساوی افقی مالی، اثرات خارجی و توجیه سیاسی (مانند درخواست بخشی از کمک‌های دولتی برای دولت‌های محلی برای دستیابی به حداقل استاندارد تأمین خدمات) (Slack, 2007a)

- عدم تساوی عمودی مالی (شکاف مالی)

هنگامی که شهرداری منابع درآمدی خود (مانند مالیات‌های محلی و بهای پرداختی توسط مصرف‌کننده) را جهت پرداخت مخارجی که بر عهده‌اش است شناسایی نمود، در صورت مشاهده کسری درآمدها نسبت به مخارج، گفته می‌شود که عدم تساوی عمودی مالی یا شکاف مالی وجود دارد. شکاف ایجادشده را می‌توان به وسیله یک انتقال مالی نامشروط (قیمت مقطوع) پوشش داد که به شهرداری اجازه می‌دهد بودجه را در هر حوزه‌ای که به نظر مناسب است هزینه نماید. مجموع مقدار انتقال مالی تخصیص داده شده در این زمینه به سه روش قابل محاسبه است: ۱. به عنوان سهم ثابتی از درآمدهای دولت اعطاکننده (که با عنوان تسهیم درآمد شناخته می‌شود.)؛ ۲. بر اساس یک فرمول (برای مثال به عنوان درصدی از مخارج خاص دولت محلی یا سایر مشخصه‌های دولت محلی مانند جمعیت)؛ ۳. یا بر اساس مبنای خاص. در تسهیم درآمد، دولت اهداکننده سهمی از یک یا چند درآمد مالیاتی خود را به دولت محلی تخصیص می‌دهد. برای مثال، دولت اعطاکننده ممکن است موافقت کند که درصدی از درآمدهای حاصل از مالیات بر درآمد

اشخاص را با شهرداری‌ها تقسیم نماید. هنگامی که کل مبلغ بودجه مشخص شد، می‌توان آن را بر اساس منشاء (بر مبنای اینکه از کجا اخذ شده‌اند) یا بر اساس یک فرمول (برای مثال مبنای سرانه) به شهرداری‌ها تخصیص داد. تسهیم درآمد مبتنی بر منشأ به نفع مناطق ثروتمندتر است که درآمد جمع‌آوری شده از آن‌ها بیشتر است. تسهیم درآمد بر اساس سرانه، تساوی مشهودی ایجاد می‌کند چون مناطق پردرآمد درآمدهای مالیاتی خود را به مناطق فقیرتر می‌دهند.

فایده تسهیم درآمد در کمک‌های خاص این است که انتقالات مالی به شهرداری‌ها به طور خودکار با افزایش منابع درآمدی افزایش می‌یابد. برای اینکه انتقالات به عنوان یک منبع درآمدی مطمئن برای شهرداری‌ها به شمار رود، می‌بایست درصد سهم شهرداری‌ها در طول زمان ثابت نگه داشته شود. شکاف‌های مالی را می‌توان به برخی روش‌ها نیز جبران کرد. برای مثال سطح ارشد مدیریت می‌تواند در راستای افزایش درآمد دولت محلی فعالیت کرده یا مخارجی که بر عهده دولت محلی است را کاهش دهد. به علاوه شهرداری‌ها می‌توانند جهت کاهش شکاف‌های مالیاتی مخارج خود را کاهش داده یا مالیات را افزایش دهند.

- عدم تساوی افقی مالی

عدم تساوی افقی مالی به تفاوت‌های منابع بین دولت‌ها در سطوح یکسان اشاره دارد. برخی شهرداری‌ها به سه دلیل در تأمین سطح مناسب خدمات با نرخ‌های منطقی مالیات نسبت به سایر شهرداری‌ها توانایی کمتری دارند. اول، مبنای مالیات از یک شهرداری به شهرداری دیگر متفاوت بوده، به همین دلیل برای داشتن درآمد برابر، شهرداری‌های با مبنای مالیاتی کمتر باید نرخ مالیاتی بیشتری نسبت به شهرداری‌های با مبنای مالیاتی بالاتر تعیین کنند. دوم، هزینه تأمین خدمات ممکن است در یک شهرداری بالاتر از شهرداری دیگر باشد به همین دلیل لازم است این شهرداری‌ها جهت تأمین سطح مشخصی از خدمات، درآمد مالیاتی بیشتری داشته باشند. سوم، نیاز به خدمات عمومی خاص ممکن است در یک شهرداری به دلیل الزامات مخارج بالاتر و درآمد مالیاتی بیشتر، نسبت به دیگر شهرداری‌ها بیشتر باشد. تحت این شرایط به کارگیری کمک‌های بلاعوض برابرسازی[1] مناسب است. (Bird and Smart, 2002) این کمک‌ها غیرمشروط بوده اما برای دسته‌های خاصی از مخارج (مانند آموزش و تحصیلات) قابل استفاده است. کمک‌های برابرسازی،

[1] Equalization Grant

می‌تواند این اطمینان را ایجاد کند که شهرداری‌ها با مبنای مالیاتی کم و هزینه و نیاز زیاد می‌توانند نرخ‌های مالیاتی‌ای اعمال کنند که با نرخ‌های مالیاتی سایر شهرها قابل مقایسه باشد.

- اثرات خارجی

کمک‌های بلاعوض در جایی که خدمات از محدوده شهرداری‌ها فراتر می‌رود نیز مناسب است. اگر شهرداری‌های مسؤول در مورد خدمات، تصمیمات مخارجی خود را تنها مبتنی بر فواید حاصل‌شده در منطقه اتخاذ کنند احتمالاً تخصیص منابع به این خدمات با کسری همراه خواهد بود. یک راه برای ایجاد انگیزه جهت تخصیص منابع بیشتر به خدماتی که اثرات خارجی ایجاد می‌کنند، انتقال از سطح ارشد دولت است. در مورد خدماتی که فراتر از محدوده شهرداری است انتقال از سطح ایالتی/ استانی مفید است. برای خدماتی که فراتر از مرزهای ایالتی/ استانی است انتقال از سطح ملی لازم است.

- توجیه سیاسی

علاوه بر توجیه اقتصادی برای انتقالات بین نهادهای دولتی که در بالا عنوان شد، توجیهات سیاسی نیز وجود دارد. برای مثال انتقالات معمولاً در پاسخ به یک فعالیت عمومی هنگام ارایه خدمات با زیرساخت‌های رو به زوال تعیین می‌شوند. سطوح بالای دولتی ممکن است کمک‌های بلاعوض را برای تشویق دولت‌های محلی برای تأمین حداقل استاندارد خدمات در ناحیه مانند ایمنی جاده‌ها، پلیس یا تصفیه آب به کار گیرند. انتقالات بین نهادهای دولتی معمولاً برای تأمین مشوق‌هایی برای دولت‌های محلی برای فعالیت به عنوان نماینده دولت اعطاکننده به کار می‌رود. به این صورت، دولت اعطاکننده، در تأمین خدمات از دولت محلی بهره می‌برد. کمک‌های بلاعوض مشروط گاهی به دولت‌های محلی آشنا به خدماتی که خود آن‌ها ارایه نمی‌دهند اعطا می‌شود، با این انتظار که آن‌ها در نهایت، تأمین سرمایه اینگونه خدمات را به عهده گرفته و دولت ارشد بتواند عقب‌نشینی کند. برای دستیابی به این اهداف سیاسی معمولاً کمک‌های بلاعوض مشروط و قیمت مقطوع مورد استفاده قرار می‌گیرد.

**۲-٤-۱-٦- لیزینگ**[1]

نقش عملیات لیزینگ در چرخه اقتصادی کشورها و اثرات مثبتی که در ایجاد تعادل در عرضه و تقاضا به جای گذاشته، موجب گردیده است که این شیوه اعتباری، امروزه با تکیه بر تخصص‌ها و ویژگی‌های نوین اجرایی بتواند موقعیت خود را به عنوان یکی از مهم‌ترین روش‌های تأمین اعتبار در سطح اقتصاد داخلی و بین‌المللی تثبیت نماید. بر این اساس، بخش عظیمی از عملیات مالی، تسهیلاتی و سرمایه‌گذاری و تأمین اعتبار در جهان با استفاده از روش‌های نوین لیزینگ انجام می‌پذیرد. به طوریکه بر اساس بررسی‌های مؤسسات مطالعاتی اقتصادی معتبر جهان، روش تأمین اعتبارات از طریق لیزینگ، در بین مکانیزم‌های گوناگون اعتباری، بعد از وام‌های مستقیم بانکی در مرتبه دوم قرار گرفته است.

شرکت‌های لیزینگ با فراهم آوردن کالاهای سرمایه‌ای و بادوام به شهرداری، فعالان اقتصادی و مصرف‌کنندگان و واگذاری آن‌ها به صورت مدت‌دار و اقساطی، از یک طرف به فعالان اقتصادی و مصرف‌کنندگان و از طرف دیگر به شهرداری و در نهایت به تولید و اشتغال کشور کمک می‌نماید. اگرچه مدت زمان زیادی از فعالیت لیزینگ‌ها نمی‌گذرد، اما این شرکت‌ها رشد چشمگیری داشته و از جهت حجم معاملات و تنوع خدمات به حدی رسیده‌اند که امروزه بعد از بانک‌ها، گسترده‌ترین معاملات اعتباری را دارند. (گائو،[2] ۱۹۹۹)

صنعت لیزینگ ایران با وجود قدمت سی ساله همچنان دوران معرفی و رشد را طی می‌کند و در عین حال طی چند سال اخیر با کاهش فعالیت مواجه شده است. بازار لیزینگ را می‌توان برحسب محصولات و مشتریان طبقه‌بندی کرد. بر اساس تجارب جهانی، صنعت لیزینگ در چهار زمینه اقلام خرد، کوچک، متوسط و بزرگ فعال است. در کشورهای پیشرفته گستره فعالیت لیزینگ معطوف به اقلام متوسط و بزرگ در بخش‌های خانوار، بنگاه‌های اقتصادی و سازمان‌های دولتی

---

۱. Leasing: لیزینگ عبارت است از یک رشته فعالیت‌های اعتباری تخصصی مبتنی بر روش اجاره که در آن نوعی قرارداد یا توافق میان طرفین اجاره‌دهنده و اجاره‌کننده اعم از شخص حقیقی یا حقوقی به منظور بهره‌برداری و استفاده از عین یا منفعت کالای سرمایه‌ای یا مصرفی با دوام که از قابلیت اجاره برخوردار باشد، منعقد می‌گردد (میری و حبیبی، ۱۳۸٤).

2. Gao

است. در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، تمرکز فعالیت‌های لیزینگ معطوف به اقلام خرد، کوچک و متوسط برای خانوارها و بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط است. بر این اساس بازار اصلی لیزینگ در ایران شامل اقلام کوچک و متوسط در بخش‌های خانوار و بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط است و در موارد نادری نیز لیزینگ اقلام بزرگ برای شرکت‌های صنعتی انجام شده است. بر اساس آمار منتشره از سوی کانون شرکت‌های لیزینگ، در سال گذشته بیش از ٤٥ درصد عملیات لیزینگ به خودرو سواری و ٤٥ درصد به خودرو کار اختصاص یافته و تنها ١٠ درصد از فعالیت لیزینگ‌ها به کالاهای غیرخودرویی اختصاص یافته است. بازیگران اصلی در بازار لیزینگ ایران شرکت‌های وابسته به بانک‌ها و تولیدکنندگان هستند (رحمانی، ١٣٨٧).

خدمات لیزینگ به شهرداری را می‌توان تسهیل معاملات اعتباری از طریق رفع مشکل تضمین و وثیقه، خرید ماشین‌آلات و مزایای مالیات دانست. لیزینگ با تفکیک حق مالکیت از حق استفاده از دارایی‌ها، امکان عقد قرارداد لیزینگ جهت واگذاری منافع دارایی به شهرداری در قبال دریافت وجه در قالب اقساط اجاره را فراهم می‌نماید. همچنین هزینه اجاره به لحاظ مالیاتی، هزینه قابل قبول است و شهرداری‌ها می‌توانند در قالب قراردادهای لیزینگ، در سال‌های اولیه بهره‌برداری، هزینه بیشتری نسبت به حالت خرید دارایی و استهلاک آن در حساب‌ها منظور کنند و از صرفه‌جویی مالیاتی برخوردار گردند. دلیل دیگر جذابیت لیزینگ برای شهرداری نسبت به خرید دارایی این است که عمدتاً تعهدات قرارداد اجاره در دفاتر مستأجر ثبت نمی‌گردند، بنابراین نوعی تأمین مالی خارج از ترازنامه محسوب می‌شود و از این طریق ظرفیت شهرداری برای تأمین مالی از سایر منابع، افزایش می‌یابد.

شرکت‌های لیزینگ افزون بر تأمین کالاهای با دوام مصرفی، در تأمین کالاهای سرمایه‌ای شهرداری سهم به‌سزایی دارند(کنعانی، ١٣٦٩) و می‌توانند در تأمین انواع کالاهای سرمایه‌ای مورد نیاز شهرداری نظیر ماشین‌آلات صنعتی، وسایط نقلیه سنگین، اتوبوس، تریلی، خودروهای آتش‌نشانی و امداد و نجات، بالگرد، ساختمان، زمین، رایانه‌های فوق پیشرفته، تأمین کالاهای مورد نیاز کارکنان شهرداری در قالب تسهیلات اعطایی شهرداری برای حمایت از کارکنان به شهرداری کمک نمایند (سازمان بین‌المللی کار، ١٣٨٥).

امروزه متخصصین مالی شهری در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، در تدوین سیاستگذاری‌های خود، لیزینگ را به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای تأمین مالی کالاهای سرمایه‌ای و مصرفی با دوام مورد توجه قرار می‌دهند. لیزینگ یک ابزار اقتصادی است که با ارایه تسهیلاتی در قالب قرارداد اجاره به شرط تملیک، امکانات آینده را در زمان حال به شهرداری عرضه می‌کند و افراد جامعه مطلوبیت رفاه آینده را در زمان حال از آن خود نموده و شهرداری بهای آتی را با درآمدهای آتی می‌پردازد. با علم به اینکه افزایش سطح رفاه و معیشت افراد از اهداف مهم شهرداری‌ها تلقی می‌گردد، با بهره‌گیری از این روش تأمین مالی، شهرداری می‌تواند با یک سطح درآمد معین در زمان حال، امکان به‌کارگیری سرمایه‌های خود در سایر فعالیت‌های اقتصادی را نیز دارا باشند که این خود زمینه‌ای برای افزایش منابع شهرداری در سرمایه‌گذاری جهت تحقق رشد و توسعه شهری فراهم می‌آورد.

**۲-٤-۱-۷- تبدیل به اوراق بهادارسازی[1]**

تبدیل به اوراق بهادارسازی یکی از نوآوری‌های اخیر مهندسی مالی است که توجه شهرداری‌ها را نیز به خود معطوف ساخته است. در این روش، با پشتوانه قرار دادن انواع دارایی‌های شهرداری‌ها که توانایی ایجاد جریان نقدی را دارند و افزایش رتبه اعتباری آن‌ها با استفاده از روش‌ها و مکانیزم‌های مختلف، سعی می‌شود که هم ریسک دارایی‌ها به پیمانکاران یا دیگر سرمایه‌گذاران منتقل گردد و هم تأمین مالی با شرایط مطلوب‌تری انجام گیرد (Fabbozi & Vinod, 2008).

در گذشته، اصطلاح تبدیل به اوراق بهادارسازی، برای تشریح فرآیند جایگزین نمودن انتشار اوراق بهادار جهت تأمین مالی به جای قرض گرفتن از بانک مورد استفاده قرار می‌گرفت. اقتصاددانان به این امر حذف واسطه می‌گفتند، درحالی‌که امروزه تبدیل به اوراق بهادارسازی معنای مشخص‌تری به خود گرفته و به فرآیند تأمین مالی ساختاریافته اشاره دارد و فرآیندی است که از طریق آن دارایی‌های همگن اما با نقدشوندگی پایین در یک بسته از دارایی‌ها قرار می‌گیرند و اوراق بهادار بر پایه آن‌ها منتشر شده و فروخته می‌شود. در این روش سود از محل جریانات نقدی

1. Securitization

ورودی آتی و سایر بهره‌های اقتصادی ایجاد شده توسط بسته دارایی‌ها ایجاد می‌شود. (علی‌زاده و سیف‌الدینی، ۱۳۸۸)

تبدیل به اوراق بهادارسازی دارایی‌ها (مالی و غیرمالی)، سازوکاری است که به‌وسیله آن دارایی‌های (مالی و غیرمالی) شهرداری به سرمایه تبدیل می‌شوند. بنا به تعریف، تبدیل به اوراق بهادارسازی دارایی‌های شهرداری فرآیند سازمان یافته‌ای است که به موجب آن منافع وام‌ها و دیگر مطالبات تعهد شده، به اوراق بهادار قابل معامله تبدیل می‌شوند. به عبارت دیگر، تبدیل به اوراق بهادارسازی تکنیکی است که در آن شهرداری اقدام به فروش دارایی‌های خود به یک شخصیت حقوقی جدید کرده و آن شخصیت حقوقی نیز جهت تأمین مالی خرید انجام شده، اقدام به انتشار اوراق به پشتوانه دارایی‌های شهرداری می‌نماید. به این ترتیب دارایی‌های مالی عملاً تبدیل به اوراق بهادار قابل معامله می‌شوند. بر اساس این روش دارایی‌هایی که به صورت سنتی جزئی از ترازنامه شهرداری محسوب می‌شوند تبدیل به اوراق بهادار قابل معامله شده و به خارج از ترازنامه شهرداری منتقل می‌شوند. (فرهادی و موسوی، ۱۳۸۸)

تبدیل به اوراق بهادار نمودن دارایی‌های شهرداری را می‌توان ناشی از عوامل زیر دانست:

۱. وجود برخی محدودیت‌ها: فشار نهادهای نظارتی بر شهرداری‌ها موجب شده تا آن‌ها مجبور شوند در قسمت‌های مطمئن و امن‌تری سرمایه‌گذاری کنند. این محدودیت‌ها برای شهرداری‌ها ایجاد هزینه می‌کند و می‌تواند به صورت افزایش هزینه‌های مستقیم و یا کاهش حجم فعالیت‌های شهرداری باشد. تبدیل به اوراق بهادار کردن، به شهرداری‌ها کمک می‌کند تا بتوانند دارایی‌های خود را به پول نقد تبدیل کنند و وجوه نقد به دست آمده را مجدداً سرمایه‌گذاری نمایند. به عبارت دیگر تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها، شهرداری را قادر می‌سازد تا بدون افزایش سرمایه و یا جذب منابع مالی جدید به شهروندان بیشتری خدمت‌رسانی کند و منابع خود را صرف پروژه‌های زیرساختی و اساسی‌تر نماید.

۲. کاهش هزینه سرمایه: تبدیل به اوراق بهادار کردن به شهرداری‌ها کمک می‌نماید تا سرمایه‌های راکد یا کم ارزش خود را از ترازنامه خارج نموده و به جای آن سطح دارایی‌ها را افزایش دهند.

۳. کاهش ریسک اعتباری و ریسک نقدینگی: در حال حاضر بسیاری از بازارهای سرمایه با از بین رفتن موانع، به سمت یکی شدن پیش می‌روند؛ در این میان تمام بخش‌های اقتصاد به دنبال به دست آوردن یک سرمایه کارا با هزینه تأمین مالی کم، در رقابت هستند. شهرداری‌ها می‌توانند با استفاده از این فرآیند، علاوه بر کاهش ریسک اعتباری و ریسک نقدینگی، اقدام به خلق پول نموده و قدرت اعطای تسهیلات خود را افزایش دهند. (فرهادی و موسوی، ۱۳۸۸)

٤. پیشرفت تکنولوژی: شهرداری‌ها همواره به دنبال استفاده از تکنولوژی‌های جدید برای تسریع و تسهیل خدماتی که به عموم ارایه می‌نمایند، می‌باشند. تبدیل به اوراق بهادارسازی به عنوان روشی نو می‌تواند موجبات همگامی شهرداری با پیشرفت تکنولوژی را فراهم نماید.

۵. خارج نمودن برخی از دارایی‌ها از ترازنامه: با پیشرفت تکنولوژی، تولید و به کارگیری اطلاعات راحت‌تر و سریع‌تر شده است. این امر برای تبدیل به اوراق بهادارسازی دارایی‌های شهرداری یک مزیت مهم به حساب می‌آید. در حال حاضر این امکان وجود دارد که بتوان اطلاعات کافی در مورد دارایی‌های شهرداری‌ها به دست آورد. این اطلاعات به شهرداری‌ها کمک می‌کند تا برخی دارایی‌های خاص را، از ترازنامه خود خارج کنند.

تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها یکی از ابزارهای جدید در عرصه تأمین منابع مالی شهرداری‌هاست و همزمان با آن به عنوان یکی از عوامل کاهش ریسک مالی شهرداری‌ها محسوب می‌گردد. با استفاده از این روش، شهرداری‌ها می‌توانند پرتفویی از دارایی‌های با درآمد ثابت را فروخته و در نتیجه به منابع مالی ارزان‌تر و با ریسک کمتر در مقایسه با استقراض مستقیم دست یابند. یکی از ابزارهای مالی مورد استفاده شهرداری‌ها برای تأمین مالی بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهرداری، استفاده از اوراق بهادار با پشتوانه وام‌های شهرداری و بازار ثانویه اوراق بهادار به پشتوانه وام‌های شهرداری می‌باشد. (فرهادی و موسوی، ۱۳۸۸)

**۲-٤-۱-۸- صندوق‌ها**

**صندوق‌های عمران شهرداری (MDF)** [1]

صندوق‌های عمران شهرداری، مؤسسات نیمه‌دولتی هستند که برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های شهرداری‌ها در عمران شهری و احداث زیرساخت‌های شهرداری تشکیل شده‌اند. این صندوق‌ها در ابتدا معمولاً به صورت مؤسساتی بین دولت مرکزی و دولت محلی به‌منظور ارایه اعتبارات آغاز به کار می‌کنند. در این حالت این مؤسسات به صورت سازمان‌هایی نیمه‌دولتی عمل می‌کنند. پس از مدتی این سازمان‌ها به شکل واسطه‌های مالی در امر وام دادن به شهرداری‌ها یا مؤسساتی که در امور زیربنایی شهر سرمایه‌گذاری می‌کنند، تغییر شکل می‌دهند. در این وضع این واسطه‌های مالی به صورت خودکفا اداره می‌شوند و منابع مالی مورد نیاز خود را رأسا از بازارهای مالی داخلی و یا بین‌المللی تأمین می‌کنند.

صندوق‌های عمران شهرداری‌ها، سرمایه استقراضی لازم برای پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها را به شیوه‌ای مشابه بانک جهانی و بانک‌های تخصصی در اختیار آن‌ها قرار می‌دهند.[2]

**۲-٤-۲- مشارکت عمومی- خصوصی**

**۲-٤-۲-۱- تعریف مشارکت عمومی- خصوصی**

مفهوم سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های خصوصی و عمومی، که اختصاراً به آن PPP[3] گفته می‌شود، به پروژه‌های سرمایه‌گذاری اطلاق می‌گردد که در آن‌ها، یکی از زیرمجموعه‌های دولت مرکزی (و یا دولت محلی) با مشارکت یک یا چند شرکت خصوصی، تأمین مالی و ساخت و بهره‌برداری پروژه را بر عهده می‌گیرد و درآمدهای ناشی از راه‌اندازی پروژه به نسبت سهم مشارکت هر یک از شرکا بین آن‌ها تقسیم می‌شود. واژه‌های دیگری هم که برای این نوع فعالیت‌ها

1. Municipal Development Fund

۲. شرکت خدمات مدیریت ایرانیان؛ ۱۳۸٤؛ "بازنگری ساختاری نظام درآمدی شهرداری تهران"؛ وزارت مسکن و شهرسازی- شهرداری تهران ص ٤۱۸.

3. Public Private Partnership

استفاده می‌شود عبارتند از مشارکت بخش خصوصی (PSP)[1] و خصوصی‌سازی. هر چند که این عبارات غالباً به جای یکدیگر استفاده می‌شوند ولی باید توجه کرد که تفاوت‌هایی با هم دارند.

مشارکت عمومی- خصوصی (PPP) چارچوبی است که با استفاده از بخش خصوصی، ساختاری برای ایفای مطمئن نقش دولت در عمل به تعهدات اجتماعی خود و سرمایه‌گذاری‌های عمومی ایجاد می‌کند.

یک مشارکت عمومی- خصوصی قوی به نحو بهینه‌ای وظایف، تعهدات و ریسک‌ها را میان بخش‌های عمومی و خصوصی تخصیص می‌دهد. منظور از بخش عمومی در مشارکت عمومی- خصوصی، وزارتخانه‌ها، ادارات دولتی، شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی می‌باشد. بخش خصوصی می‌تواند مجموعه‌ای داخلی یا بین‌المللی شامل کسب‌وکارها یا سرمایه‌گذاران حایز تخصص فنی یا مالی مرتبط با پروژه باشد. مشارکت‌های عمومی- خصوصی می‌تواند شامل سازمان‌های غیردولتی (NGO)[2] و یا سازمان‌های اجتماعی (CBO)[3] نیز باشد.

مشارکت‌های عمومی- خصوصی مؤثر، در انجام هر وظیفه خاص، قادر به تشخیص مزایای هر کدام از بخش‌های عمومی و خصوصی نسبت به هم می‌باشند. نقش دولت در مشارکت عمومی- خصوصی ممکن است به صورت موجودی سرمایه برای سرمایه‌گذاری (از طریق درآمدهای مالیاتی)، انتقال دارایی‌ها یا سایر توافقات باشد. همچنین ایجاد مسؤولیت‌های اجتماعی، ایجاد آگاهی عمومی، دانش محلی و تأمین حمایت‌های سیاسی از جمله نقش‌های دولت به شمار می‌روند. نقش بخش خصوصی در این مشارکت استفاده از تخصص خود در تجارت، مدیریت، بهره‌برداری و نوآوری در اجرای کارای فعالیت‌ها می‌باشد. ساختار مشارکت عمومی- خصوصی باید به نحوی طراحی شود که ریسک‌ها را به بخش‌هایی منتقل نماید که به نحو بهینه بتوانند آن ریسک‌ها را مدیریت نموده و بنابراین هزینه‌ها را حداقل و کارایی را بهبود بخشند.

مشارکت بخش خصوصی و مشارکت عمومی- خصوصی غالباً به جای یکدیگر استفاده می‌شوند. با این حال قراردادهای PSP، به جای اینکه بر فرصت‌های مشارکت بخش خصوصی تأکید داشته باشند، تعهدات بخش عمومی را به بخش خصوصی انتقال می‌دهند. از اواسط دهه‌ی

1. Private Sector Participation
2. Non Government Organization
3. Community Based Organization

۱۹۹۰ تا اواخر آن، قراردادهای PSP در بخش‌های زیرساختی با کاهش همراه بودند که در واقع عدم اعتماد عمومی نسبت به کارایی بخش خصوصی در ارایه خدمات زیرساختی در کشورهای در حال توسعه بود. این عدم اعتماد تا حدی ریشه در ابهام بین مفاهیم PSP و خصوصی‌سازی داشت. پاره‌ای از مشارکت‌های بخش خصوصی بسیار بلندپروازانه بود که در آن‌ها از مسائل اجتماعی مورد چشم‌پوشی قرار گرفته و سبب نگرانی‌های عمومی شده بود. تحلیل انتقادی تجربیات موجود در زمینه PSP منجر به طراحی نسل نوینی از مشارکت‌های بخش خصوصی شد که در حال حاضر با عنوان مشارکت عمومی- خصوصی به آن‌ها اشاره می‌شود.

خصوصی‌سازی شامل فروش سهام یا انتقال مالکیت بخش عمومی به بخش خصوصی می‌باشد. خصوصی‌سازی در بخش‌هایی که به صورت سنتی به عنوان خدمات عمومی شناخته نمی‌شوند؛ مانند صنایع، ساختمان و غیره، بسیار معمول‌تر بوده و به صورت وسیعی مورد پذیرش قرار گرفته است. هنگامی که خصوصی‌سازی در زیرساخت‌ها یا بخش‌های خدماتی اتفاق می‌افتد، غالباً همراه با تنظیم مقررات برای توجه به نگرانی‌های اجتماعی و سیاسی مربوط به فروش دارایی‌ها و ادامه بهره‌برداری از آن‌ها برای خدمات عمومی می‌باشد.

بخش‌هایی که تاکنون از مشارکت‌های عمومی- خصوصی در انجام پروژه‌های خود استفاده نموده‌اند، شامل موارد زیر می‌باشند:

- تولید و توزیع برق
- آب و فاضلاب
- دفع ضایعات
- خطوط لوله
- بیمارستان‌ها
- مدرسه‌سازی و امکانات آموزشی
- استادیوم‌ها
- کنترل آلودگی هوا
- زندان‌ها

- خطوط ریلی
- جاده‌ها
- سیستم‌های مبتنی بر فناوری اطلاعات
- بخش مسکن

سه دلیل اصلی که دولت‌ها و بخش عمومی را برای ورود به قراردادهای PPP، خصوصاً در زیرساخت‌ها تشویق می‌نماید، عبارتند از:

- جذب سرمایه‌گذاری بلندمدت[1] بخش خصوصی
- افزایش کارایی و استفاده بهینه‌تر از منابع موجود
- اصلاح ساختار بخش‌های مختلف با تخصیص دوباره نقش‌ها، انگیزه‌ها و مسؤولیت‌ها

**۲-٤-۲-۲- انواع روش‌های مشارکت عمومی- خصوصی**

مشارکت‌های عمومی خصوصی می‌توانند ساختارهای گوناگونی داشته باشند ولی سه مشخصه کلیدی در تمامی آن‌ها وجود دارد:

- یک قرارداد که نقش‌ها و مسؤولیت‌های بخش‌های مختلف را تعریف می‌کند.
- تقسیم ریسک به طور واضح بین شرکای بخش عمومی و خصوصی
- پاداش مالی به شریک بخش خصوصی در صورت دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده

انواع اصلی قراردادهای PPP به صورت زیر هستند:

- قراردادهای خدماتی
- قراردادهای مدیریتی
- قراردادهای اجاره‌ای
- ساخت- بهره‌برداری- انتقال[2] و انواع مشابه

1. Capital Investment
2. Build-Oporate-Transfer (BOT)

- اعطای امتیاز[1]
- سرمایه‌گذاری مشترک[2]

**قرارداد خدماتی**

در قرارداد خدماتی، دولت (بخش عمومی) یک شرکت یا مؤسسه خصوصی را برای انجام یک یا چند وظیفه یا خدمت مشخص، برای یک دوره معین، معمولاً ۱ تا ۳ ساله، انتخاب می‌کند. بخش عمومی به عنوان تهیه‌کننده اصلی زیرساخت خدمات باقی می‌ماند و تنها بخشی از بهره‌برداری آن را به شریک خصوصی برون سپاری می‌کند. شریک خصوصی باید خدمات را با هزینه توافق شده انجام دهد و استانداردهای عملکرد که توسط بخش عمومی تنظیم می‌شود را رعایت نماید. دولت‌ها عموماً از روال مزایده رقابتی برای اعطای قراردادهای خدماتی استفاده می‌کنند که با توجه به محدودیت زمانی و تعریف دقیق این قراردادها، به نظر این روال مناسب عمل می‌نماید.

دولت در قرارداد خدماتی، دستمزد از پیش تعیین شده‌ای را در ازای انجام خدمات به شریک خصوصی پرداخت می‌نماید، که این پرداخت می‌تواند به صورت یک‌جا، به ازای هر واحد بوده یا به طرق دیگر باشد. بنابراین اگر طرف قرارداد بتواند هزینه‌های عملیاتی را کاهش دهد، سود خود را افزایش خواهد داد. یک گزینه برای تأمین مالی استفاده از فرمول هزینه به اضافه‌ی دستمزد می‌باشد، جایی که هزینه‌ها مانند هزینه نیروی کار ثابت هستند و شریک خصوصی در نظام تسهیم سود مشارکت می‌کند. معمولاً شریک خصوصی با مشتریان تعامل ندارد. دولت مسؤول تهیه وجوه برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت[3] لازم برای توسعه یا بهبود سیستم می‌باشد.

نقاط قوت

قراردادهای خدماتی معمولاً زمانی مناسب هستند که خدمات بتوانند به طور شفاف تعریف شوند، سطح تقاضا منطقاً معلوم باشد و کارایی به راحتی قابل سنجش باشد. قراردادهای خدماتی گزینه نسبتاً کم ریسکی را برای گسترش نقش بخش خصوصی فراهم می‌نمایند. این نوع قراردادها

1. Concession
2. Joint Venture
3. Capital Investments

می‌توانند اثرات سریع و قابل توجهی در بهره‌برداری و بازدهی سیستم داشته باشند و انتقال تکنولوژی و توسعه توان مدیریتی را تسهیل می‌نمایند.

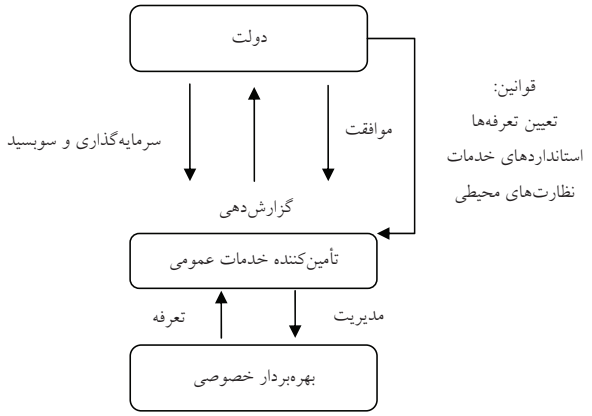
قراردادهای خدماتی اغلب کوتاه‌مدت هستند و بنابراین شرایط را برای رقابت‌های دوره‌ای در بخش مربوطه فراهم می‌نمایند. همچنین موانع ورود اغلب کم می‌باشند. مزایده‌های دوره‌ای با ایجاد فشار بر پیمانکاران، سبب می‌شوند که آن‌ها هزینه‌ها را پایین نگاه دارند. از طرف دیگر پایین بودن موانع ورود، مشوق مشارکت بخش خصوصی در رقابت مزایده‌ای می‌باشد.

نقاط ضعف

اگر هدف اصلی بخش عمومی جذب سرمایه فیزیکی باشد، قراردادهای خدماتی گزینه مناسبی نمی‌باشند. این نوع قراردادها هر چند ممکن است کارایی را افزایش داده و از این طریق مقداری درآمد برای اهداف دیگری کسب کنند، ولی در هر حال پیمانکار تعهدی برای تأمین مالی ندارد. در واقع اگر تأمین مالی از طریق دولت یا سایر نهادها صورت نگیرد، کارایی پیمانکار به مخاطره می‌افتد. این واقعیت که فعالیت‌های پیمانکار گسسته و منفک از سایر عملیات گسترده شرکت می‌باشد، ممکن است سبب شود که این فعالیت‌ها تأثیر عمیق و گسترده‌ای بر سایر کارکردهای سیستم نداشته باشد و تنها بهبود گسسته و محدودی ایجاد نماید. در قراردادهای خدماتی، بخش عمومی همچنان مسؤول تنظیم تعرفه و دارایی‌ها می‌ماند، که هر دو این موارد به لحاظ سیاسی آسیب‌پذیر و برای پایداری سیستم حیاتی می‌باشند.

**قراردادهای مدیریتی**

در قرارداد مدیریتی خدمات واگذارشده در قراردادهای خدماتی گسترش داده شده و شامل تمام یا بخشی از مدیریت و بهره‌برداری خدمات عمومی مانند صنایع همگانی، بیمارستان‌ها، بنادر، فرودگاه‌ها و غیره می‌گردد. هر چند تعهد نهایی برای ارایه خدمات همچنان برعهده بخش عمومی باقی می‌ماند، ولی مدیریت نظارتی روزانه و اداره سیستم به پیمانکار یا شریک خصوصی واگذار می‌گردد. در اکثر موارد، شریک خصوصی سرمایه لازم جهت کار را تأمین می‌نماید ولی تأمین مالی برای سرمایه‌گذاری بر عهده او نیست. نمودار ۳ ساختار معمول یک قرارداد مدیریتی را نشان می‌دهد.




**نمودار ۳. ساختار قرارداد مدیریتی.**

در قرارداد مدیریتی برای نیروی کار و سایر هزینه‌های عملیاتی پیش‌بینی شده، نرخ از پیش تعیین‌شده‌ای به پیمانکار خصوصی پرداخت می‌گردد. علاوه بر این، برای ایجاد انگیزه جهت بهبود کارایی، در صورت تحقق اهداف از پیش تعیین‌شده، مقدار مشخصی نیز به پیمانکار پرداخت می‌گردد. جایگزین دیگر این است که سهمی از سود را به پیمانکار پرداخت نمایند. تعهد برای سرمایه‌گذاری‌های اصلی همچنان بر عهده بخش عمومی است، خصوصاً سرمایه‌گذاری برای توسعه و یا بهبود قابل توجه در سیستم. قرارداد مدیریتی می‌تواند فعالیت‌های مجزا را که باید توسط بخش خصوصی تأمین مالی گردند، مشخص نماید. شریک خصوصی با مشتریان تعامل دارد و بخش عمومی نیز مسؤول تعیین و تنظیم تعرفه‌ها می‌باشد. با این حال، یک قرارداد مدیریتی معمولاً نظام مالی و مدیریتی شرکت یا سازمان و تصمیمات مربوط به سطوح خدماتی را ارتقا می‌دهد و اولویت‌ها ممکن است بر پایه تصمیمات تجاری و اقتصادی اتخاذ شوند.

نقاط قوت

مزیت کلیدی قرارداد مدیریتی این است که بسیاری از منافع ناشی از بهره‌برداری بخش خصوصی قابل حصول می‌شود، بدون آنکه دارایی‌ها به بخش خصوصی منتقل شوند. توسعه قراردادهای مدیریتی نسبت به بسیاری دیگر از انواع قراردادها ساده‌تر بوده و کمتر بحث برانگیز

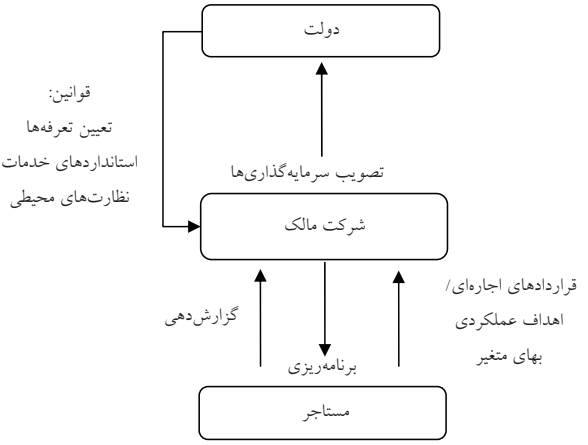
است. همچنین این قراردادها نسبتاً کم هزینه است. همچنین قراردادهای مدیریتی می‌توانند به عنوان یک اصلاح موقتی دیده شوند که بهبودهای متوسطی در مجموعه ایجاد می‌کنند تا زمینه اجرای قراردادها و ساختارهای گسترده‌تر فراهم گردد.

نقاط ضعف

جدایی بین تعهد برای مدیریت و خدمات با تأمین مالی و برنامه‌ریزی برای توسعه، تا حدی گمراه‌کننده است. در این نوع قراردادها پیمانکار مدیریتی با این ریسک مواجه است که از قدرت لازم برای تغییرات بنیادی و ماندگار برخوردار نیست. در این قراردادها اگر بخشی از سود به پیمانکار مدیریتی پرداخت شود و یا پرداخت انگیزشی به پیمانکار صورت پذیرد، بایستی تمهیدات لازم اندیشیده شود تا گزارش دستاوردهای پیمانکار بزرگ‌نمایی نشود یا نگهداری مجموعه به صورت ناقص، برای افزایش سود، انجام نشود.

**قراردادهای اجاره‌ای**

در قرارداد اجاره‌ای، شریک خصوصی مسؤول کلیه امور خدماتی است و تعهد مسائل مربوط به کیفیت و استانداردها بر عهده بخش خصوصی است. بجز سرمایه‌گذاری‌های جدید و توسعه‌ای که همچنان بر عهده بخش عمومی است، بهره‌بردار خدمات را با هزینه و ریسک خود انجام می‌دهد. دوره زمانی قرارداد اجاره‌ای معمولاً ۱۰ ساله است و ممکن است برای بالای ۲۰ سال نیز تمدید گردد. مسؤولیت ارایه خدمات از بخش عمومی به بخش خصوصی منتقل می‌شود و ریسک مالی بهره‌برداری و نگهداری را بهره‌بردار خصوصی متحمل می‌شود. بالاخص بهره‌بردار مسؤول زیان‌ها و بدهی‌های معوقه مشتریان می‌باشد. در قراردادهای اجاره‌ای هیچ نوع دارایی به بخش خصوصی واگذار نمی‌شود. نمودار ٤ ساختار معمول یک قرارداد اجاره‌ای را نشان می‌دهد.




**نمودار ٤. ساختار قراردادهای اجاره‌ای.**

در چنین قراردادی، هزینه اولیه احداث و استقرار سیستم توسط بخش عمومی انجام می‌پذیرد و سپس برای بهره‌برداری و نگهداری به یک شرکت خصوصی برون‌سپاری می‌شود. بخشی از تعرفه‌ها به بخش عمومی برای بازپرداخت وام‌های دریافتی که جهت گسترش سیستم اخذ شده بود، منتقل می‌شود.

نقاط قوت

در قراردادهای اجاره‌ای، سود شریک خصوصی به فروش و هزینه‌ها بستگی دارد. مزیت اصلی این گزینه این است که انگیزه لازم را برای بهره‌بردار فراهم می‌نماید تا به سطوح بالایی از کارایی و فروش دست یابد. مشکل اصلی این است که ریسک مدیریتی باعث کاهش سطح نگهداری دارایی‌های با دوام، خصوصا در سال‌های آخر قرارداد می‌شود تا مقدار سود افزایش یابد. علاوه بر این شریک خصوصی هزینه‌های عملیاتی بهره‌برداری از دارایی‌ها را تأمین می‌نماید، هر چند که تأمین مالی سرمایه‌گذاری بر عهده او نیست.

نقاط ضعف

نکته کلیدی در حرکت از قراردادهای خدماتی و مدیریتی به سمت قراردادهای اجاره‌ای، این است که درآمدهای پیمانکاران در این روش، از پرداخت‌های مشتریان حاصل می‌شود و بنابراین تنظیم تعرفه‌ها با حساسیت بسیار بالایی همراه است. این موضوع ممکن است سبب تجدید ساختار و ایجاد ساختار تعرفه‌ای پیچیده‌ای شود. علاوه بر این مسؤولیت سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت همچنان بر دوش بخش عمومی است و هیچ سرمایه بخش خصوصی در این خصوص جذب نمی‌شود.

**قرارداد اعطای امتیاز**

یک قرارداد اعطای امتیاز، مسؤولیت ارایه تمام و کمال خدمات و وظایف شامل بهره‌برداری، نگهداری، مدیریت، احداث و نوسازی سیستم را به بهره‌بردار بخش خصوصی (صاحب امتیاز) واگذار می‌نماید. نکته حایز اهمیت این است که در این نوع قرارداد، بخش خصوصی مسؤول سرمایه‌گذاری بلندمدت مجموعه است. هر چند که بهره‌بردار بخش خصوصی مسؤول تأمین دارایی‌ها است ولی چنین دارایی‌هایی حتی در دوره قرارداد در مالکیت بخش عمومی می‌باشد. بخش عمومی مسؤول تعیین استانداردهای عملکرد بوده و باید مطمئن باشد که صاحب امتیاز آن‌ها را احراز می‌نماید. در حقیقت در این نوع قرارداد، نقش بخش عمومی از ارایه کننده خدمات به تنظیم‌کننده مقررات مربوط به قیمت و کیفیت خدمات تغییر می‌نماید.

صاحب امتیاز، تعرفه‌ها را مستقیماً از مشتریان دریافت می‌نماید. میزان تعرفه‌ها معمولاً در قرارداد واگذاری امتیاز تعیین می‌شوند که اغلب شامل نحوه تغییرات احتمالی آن‌ها در طول زمان نیز می‌شود. در موارد نادری، ممکن است دولت در جهت تأمین مالی از صاحب امتیاز حمایت به عمل آورد تا به او در تأمین وجوه مخارج سرمایه‌ای کمک کند. صاحب امتیاز، مسؤول هر سرمایه‌گذاری بلندمدت لازم برای ساخت، ارتقا یا گسترش سیستم می‌باشد. همچنین مسؤولیت تأمین مالی این سرمایه‌گذاری‌ها از محل منابع خارجی یا منابع دریافتی از تعرفه‌ها بر عهده او می‌باشد. تأمین سرمایه در گردش نیز کاملاً بر عهده صاحب امتیاز است. قراردادهای اعطای امتیاز معمولاً برای یک دوره زمانی ۱۵– ۲۰ ساله معتبر هستند، بنابراین بهره‌بردار فرصت کافی برای بازگشت سرمایه‌گذاری انجام شده دارد و می‌تواند سود مناسبی را طی این زمان کسب نماید.

بخش عمومی ممکن است در صورت لزوم در تأمین هزینه سرمایه‌گذاری بلندمدت مشارکت نماید. این امر می‌تواند به عنوان یک یارانه سرمایه‌گذاری برای ادامه حیات تجاری قرارداد اعطای امتیاز تلقی گردد. در عوض این مشارکت، دولت می‌تواند با دریافت بخش متناسبی از تعرفه‌های جمع‌آوری شده، هزینه‌ها را جبران نماید.

به طور کلی می‌توان در مقایسه قراردادهای مدیریتی، اجاره و اعطای امتیاز و بسته به خطراتی که کارگزار خصوصی می‌پذیرد، بین سه سطح خدمات تمایز قایل شد:

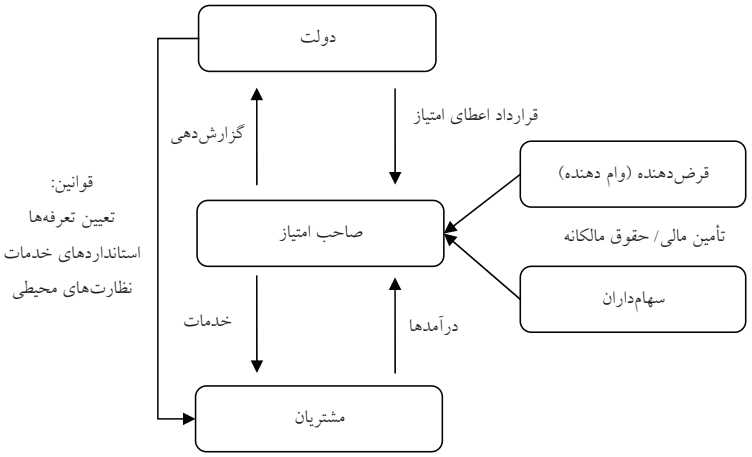
- در یک قرارداد مدیریت با مدت زمان معمولاً بین ۱ تا ٤ سال، شرکت خصوصی (معمولاً بالاترین لایه‌های) مدیریت زیربنا را در دست می‌گیرد اما هیچ سرمایه‌ای برای سرمایه‌گذاری‌های کوچک ارایه نمی‌دهد. اجرت کارگزار خصوصی از محل هزینه‌های دریافتی از مشتریان پرداخت می‌شود؛
- در قرارداد اجاره[1] معمولاً بین ٤ تا ۱۵ سال، شرکت خصوصی نه تنها مدیریت کارگزار زیربنا، بلکه برخی از عملیات‌های آن را نیز در دست می‌گیرد و همچنین سرمایه‌گذاری‌های لازم برای عملیات روزمره را صورت می‌دهد؛
- در اعطای امتیاز[2] معمولاً بین ۱۰ تا ٤۵ سال، شریک خصوصی اساساً کنترل زیربنا را در دست می‌گیرد و دولت تنها مالکیت حقوقی را حفظ می‌کند. شرکت خصوصی هزینه تمامی سرمایه‌گذاری‌ها، از جمله سرمایه‌گذاری‌های عمده را می‌پذیرد.

بیشترین میزان ریسک هم برای دولت و هم برای شرکت خصوصی در آخرین مدل است.

ساختار معمول قرارداد فرآیند اعطای امتیاز در نمودار ۵ نشان داده شده است.

[1] Leasing

[2] Concessioning




**نمودار ۵. ساختار قرارداد اعطای امتیاز.**

نقاط قوت

قراردادهای اعطای امتیاز روش مؤثری برای جذب منابع مالی بخش خصوصی هستند که برای تأمین وجوه احداث ساختمان‌ها یا تأسیسات جدید و نوسازی آن‌ها مورد نیاز هستند. مزیت اصلی قرارداد اعطای امتیاز این است که انگیزه دستیابی به سطوح بالاتر بهره‌وری و کارایی را به بهره‌بردار می‌دهد، زیرا کارایی بالاتر به معنی سود و عایدی بالاتر صاحب امتیاز خواهد بود. انتقال مسؤولیت تمام و کمال بهره‌برداری و تأمین مالی، صاحب امتیاز را قادر به اولویت‌گذاری و نوآوری برای بازدهی بالاتر می‌نماید.

نقاط ضعف

مشکل اصلی این نوع قراردادها پیچیدگی آن‌ها است که برای تعریف فعالیت‌های بهره‌بردار الزامی است. همچنین دولت‌ها نیاز دارند که ظرفیت قانون‌گذاری خود را در ارتباط با تعرفه‌گذاری و نظارت بر عملکرد افزایش دهند. علاوه بر این، طولانی بودن زمان قرارداد (که برای پوشش هزینه‌های سرمایه‌گذاری لازم است)، با توجه به دشواری پیش‌بینی حوادث در طول یک دوره ۲۵ ساله، فرآیند مزایده و طراحی قرارداد را پیچیده می‌سازد. این مشکل می‌تواند با گنجاندن "بازبینی

دوره‌ای" در مفادی از قرارداد در چارچوب قرارداد تا حدی مرتفع شود. ریسک اضافه‌ای که در این نوع قراردادها وجود دارد این است که بهره‌بردار با این انتظار که برگشت سرمایه در دوره باقی‌مانده از قرارداد اتفاق می‌افتد، در دارایی‌های جدید سرمایه‌گذاری می‌کند، مگر اینکه تدارکات و پیش‌بینی‌هایی برای چنین اتفاقاتی در قرارداد تنظیم شده باشد. این نوع قراردادها به دلیل بلندمدت و گسترده بودن، می‌توانند به لحاظ سیاسی بحث‌برانگیز بوده و سازمان‌دهی آن‌ها مشکل باشد. از طرفی گاهی بیان شده است که قراردادهای اعطای امتیاز، با فرض اینکه تعداد بهره‌برداران واجد شرایط برای شبکه‌های زیرساختی بزرگ کم می‌باشد، رقابت محدودی فراهم می‌آورند.

**ساخت- بهره‌برداری- انتقال و انواع مشابه**

قرارداد BOT و انواع مشابه آن، نوع خاصی از قراردادهای اعطای امتیاز هستند که در آن یک شرکت خصوصی یا یک کنسرسیوم، یک پروژه زیرساختی جدید یا بخش بزرگی از آن را با توجه به استانداردهای عملکردی تنظیم‌شده توسط دولت، تأمین مالی نموده و انجام می‌دهند. این روش به عنوان مشارکت مالی بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی در دو دهه اخیر در سطح جهان مطرح شده است. طی این نوع قرارداد، بخش خصوصی برای تأمین مالی در پروژه‌هایی که عموماً در انحصار دولت بوده‌اند مشارکت می‌کند. در این روش تأمین‌کننده مالی که حامی مالی نامیده می‌شود، سرمایه‌گذاری و تأمین مالی پروژه را بر عهده می‌گیرد و غالباً سهم بالایی از تأمین مالی شرکت پروژه از طریق وام می‌باشد. حامیان مالی پس از انعقاد قرارداد با دولت، شرکتی تحت عنوان شرکت پروژه را تشکیل می‌دهند. شرکت پروژه طی قراردادهایی طراحی و اجرای پروژه را از طریق پیمانکار کلید در دست[1] انجام می‌دهد، و سپس بهره‌برداری از پروژه را خود بر عهده گرفته تا در دوره بهره‌برداری عوارض پروژه جمع‌آوری گردیده و سرمایه آن را بازپرداخت و سود پیش‌بینی شده حاصل گردد.

شرکت پروژه، پس از پایان دوره بهره‌برداری، تأسیسات پروژه را بدون دریافت هزینه به دولت یا بخش عمومی برمی‌گرداند. در اینجا حامی مالی خود ریسک‌ها و هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری پروژه را متقبل می‌شود تا در یک دوره نسبتاً طولانی از طریق جمع‌آوری عوارض، وام‌های گرفته شده را بازپرداخت کند. لذا ریسک پروژه در طول مدت به صورت یکجا به شرکت

1. Turn-Key

پروژه منتقل می‌شود. به همین دلیل است که نرخ سود مورد انتظار در پروژه‌های BOT نسبت به روش‌های تأمین مالی استقراضی بالاتر می‌باشد.

تقسیم ریسک‌ها بین دولت و سرمایه‌گذار خصوصی و تقسیم منافع ناشی از پروژه از موضوعات مناقشه برانگیز در پروژه‌های BOT بوده و هزینه‌های مطالعات، توجیه فنی و اقتصادی به عهده سرمایه‌گذار است.

یکی از علل تأمل پیمانکار در انتخاب روش BOT افزایش محدوده ریسک آن‌هاست چرا که در روش‌های استقراضی، ریسکی به تأمین‌کننده مالی وارد نمی‌شود. در مقابل در روش بیع متقابل ریسک‌های طراحی و ساخت به عهده پیمانکار خواهد بود، در حالی که در قبال ریسک‌های بهره‌برداری هیچ مسؤولیتی نداشته و این ریسک‌ها بر عهده دولت خواهد بود. در پروژه‌های BOT، ریسک‌های انتقالی، ریسک‌های بهره‌برداری و حتی فروش خدمات پروژه را نیز پیمانکار پذیرا خواهد بود. لذا پیمانکار با انتخاب BOT خود را در معرض ریسک‌های بالایی قرار داده که این کار نیازمند تجربیات فراتر از موارد موجود و معمول در پیمانکاران عام پروژه‌های عمرانی است.

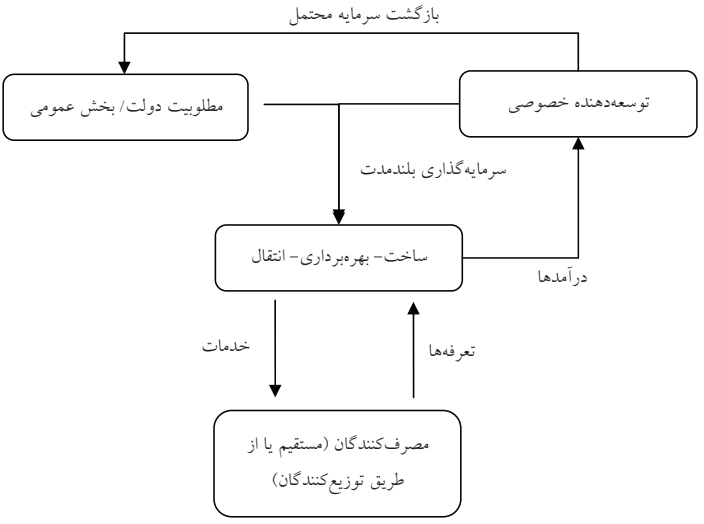
در قرارداد BOT، شریک خصوصی سرمایه لازم را برای ساخت تسهیلات جدید فراهم می‌نماید. مهم‌تر اینکه در این نوع قرارداد، شریک خصوصی تا زمان مقرر مالک دارایی‌ها می‌باشد. دوره زمانی قرارداد به اندازه کافی طولانی می‌باشد که توسعه‌دهنده پروژه بتواند هزینه‌های سرمایه‌گذاری را با استفاده از مبالغ اخذ شده از استفاده‌کنندگان، پوشش دهد. مشکل هنگامی ایجاد می‌شود که بخش عمومی سطح تقاضا را دست بالا تخمین زده باشد، در حالی که چنین تقاضایی وجود نداشته باشد. قراردادهای BOT عموماً به بسته‌های تأمین مالی پیچیده نیاز دارند تا بتوانند مقادیر بزرگ مالی را با دوره بازپرداخت طولانی جذب کنند.

در پایان قرارداد BOT، بخش عمومی مالک سیستم خواهد بود و می‌تواند انتخاب کند که مسؤولیت بهره‌برداری را خود بر عهده گیرد، به توسعه‌دهنده سیستم واگذار کند یا قرارداد جدیدی را با شریک جدیدی منعقد نماید.

تفاوت بین قراردادهای نوع BOT با اعطای امتیاز در این است که اعطای امتیاز عموماً مشتمل بر گسترش و بهره‌برداری سیستم موجود فعلی می‌باشد، در حالی که BOT عموماً شامل سرمایه‌گذاری‌های بزرگ زیرساختی می‌شود و محتاج منابع مالی بسیاری از خارج مجموعه، هم

برای حقوق مالکانه و هم بدهی می‌باشد. با این وجود، در عمل، یک قرارداد اعطای امتیاز ممکن است شامل توسعه بخش‌های اصلی جدید یا سیستم‌های موجود باشد، و یا یک قرارداد BOT گسترش تأسیسات موجود را شامل گردد.

نمودار ٦ ساختار کلی یک قرارداد BOT را نشان می‌دهد.




**نمودار ٦. ساختار قرارداد ساخت- بهره‌برداری- انتقال.**

تأمین مالی پروژه‌محور[1] کلید اصلی در تعریف و تشخیص یک قرارداد و یا پروژه BOT است. به این معنی که منبع وام‌دهنده عمدتاً بر بازدهی پروژه جهت بازپرداخت اصل و فرع مربوطه اتکاء می‌کند تا بر منابع دیگر. (مثل ضمانت دولت و یا حتی دارایی حاصل از اجرای پروژه در یک پروژه BOT)

1. Project Finance

بهره‌برداری پروژه بر اساس قرارداد بین شرکت پروژه و کارفرمای بخش عمومی مقید به زمان است. دوره بهره‌برداری انحصاری به نحوی تعیین می‌شود که در طول زمان مربوطه، درآمدهای حاصل از بهره‌برداری، هم وام شرکت را بازپرداخت کرده و هم نرخ سود قابل قبولی را جهت جبران ریسک و کوشش به عمل آمده تأمین می‌کند.

نقاط قوت BOT

قراردادهای BOT به صورت گسترده‌ای برای جذب منابع مالی بخش خصوصی در احداث و نوسازی زیرساخت‌ها استفاده شده‌اند. موافقت‌نامه‌های BOT ریسک تجاری بخش خصوصی کاهش می‌دهند، زیرا اغلب تنها با یک مشتری که دولت باشد، مواجه هستند. با این حال شریک خصوصی بایستی قابل اعتماد باشد تا موافقت‌نامه قرارداد پذیرفته شود.

نقاط ضعف BOT

قراردادهای BOT به صورت پروژه‌ای کاربرد دارند و بنابراین به صورت بالقوه وسیله مناسبی برای یک سرمایه‌گذاری مشخص هستند، ولی تأثیر کمتری بر کارایی کلی سیستم دارند. همچنین ایجاد ارتباط بین افزایش کالا و خدمات عرضه شده یک پروژه با افزایش تقاضا، می‌تواند مسأله‌ای مشکل‌آفرین باشد. در قراردادهای BOT منافع حاصل از رقابت به فرآیند مزایده اولیه محدود می‌شود و غالباً این قراردادها در طول زمان اجرا مجدداً مورد بحث و گفتگو قرار می‌گیرند. در این نوع قراردادها، اسناد و فرآیند مزایده اولیه نیاز به طراحی دقیق و زمان کافی دارد.

تعدادی از انواع مختلف قراردادهای نوع BOT در جدول ۷ نشان داده شده است که در ادامه برخی از آن‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تغییرات بسیاری در ساختار پایه BOT می‌تواند به وجود آید؛ مانند ساخت- انتقال- بهره‌برداری (BTO) که در آن پس از اتمام عملیات احداث انتقال به مالک عمومی اتفاق می‌افتد. در قرارداد ساخت- مالکیت- بهره‌برداری (BOO) طرف قرارداد، عملیات احداث را انجام داده و شروع به بهره‌برداری می‌کند، بدون آنکه مالکیت به بخش عمومی انتقال یابد. در قرارداد طراحی- ساخت- بهره‌برداری (DBO) مالکیت هیچ‌گاه به بخش خصوصی منتقل نمی‌شود.

**جدول ۷. انواع پایه‌ای قراردادهای خانواده BOT.**

| قرارداد | مالکیت | مسؤولیت[1] | طراحی | ساخت | بهره‌برداری و نگهداری | مسؤولیت مالی |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DBB | عمومی | عمومی | خصوصی با قرارداد پرداخت دستمزد | | عمومی | عمومی |
| DB | عمومی | عمومی | خصوصی با قرارداد پرداخت دستمزد | | عمومی | عمومی |
| BOT | عمومی | عمومی | خصوصی با قرارداد پرداخت دستمزد | | | عمومی |
| DBFO | عمومی | عمومی یا خصوصی | خصوصی با قرارداد پرداخت دستمزد | | | عمومی یا خصوصی یا هر دو |
| BOO | خصوصی | عمومی یا خصوصی | خصوصی با قرارداد (اعطای امتیاز) | | | |

تصمیم در مورد مالکیت و زمان انتقال آن معمولاً توسط قانون محلی و شرایط مالی تعیین می‌گردد و تعداد انتخاب‌های ممکن زیاد است.

در قرارداد طراحی- ساخت- تأمین مالی- انتقال (DBFO)، مسؤولیت‌های طراحی، ساخت، تأمین مالی و بهره‌برداری به صورت توأم به شریک بخش خصوصی منتقل می‌شود. قراردادهای DBFO بسته به درجه مسؤولیت مالی که متوجه شریک خصوصی می‌گردد متفاوت هستند.

در ادامه به صورت مختصر به شرح انواع قراردادهای مشابه BOT پرداخته می‌شود.

طراحی، ساخت[2]

برخلاف مدل اول در این مدل فقط یک شریک خصوصی وجود دارد که طراحی و ساخت زیربنا را بر عهده می‌گیرد. در این مدل، تأمین مالی، بهره‌برداری و مالکیت با شریک دولتی خواهد بود. چند بزرگراه در ایالات متحده با این روش در ویرجینیا ساخته شده است.

1. Conceive
2. Design Build (DB)

**طراحی، مناقصه، ساخت**[1]

در این مدل، شریک خصوصی ابتدا زیربنا را طراحی کرده و برای ساخت به مناقصه گذاشته می‌شود. تا این یک شریک خصوصی متفاوت با شخص طراحی‌کننده برای ساخت پروژه اقدام کند. در واقع در این مدل، دو شریک خصوصی وجود دارد. این مدل، برای ساخت دو تونل ریلی در مینوسوتا استفاده شده است.

**طراحی، ساخت، بهره‌برداری، نگهداری**[2]

در این مدل، بخش خصوصی طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری از زیربنا را انجام می‌دهد و بخش عمومی هزینه احداث را به تدریج به بخش خصوصی می‌پردازد. ویژگی‌های این روش بسیار به روش BOT شبیه است.

**طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره‌برداری**[3]

در این مدل، بخش خصوصی طراحی، ساخت، تأمین مالی و بهره‌برداری تأسیسات را انجام می‌دهد و بخش عمومی هزینه احداث را به تدریج به بخش خصوصی می‌پردازد. این روش در ساخت جاده‌های محلی در انگلستان بسیار مشاهده می‌شود.

**ساخت، مالکیت، بهره‌برداری**[4]

بخش خصوصی پروژه را خود ساخته و تملک می‌کند و بهره‌برداری آن را نیز انجام می‌دهد. تفاوت آن با BOT آن است که مالکیت و بهره‌برداری پروژه توسط شرکت خصوصی برای مدت نامحدود خواهد بود. این روش در واقع واگذاری امتیاز ساخت به مدت نامحدود از سوی دولت به بخش غیردولتی است.

1. Design Bid Build (DBB)
2. Design Build Operate Maintain (DBOM)
3. Design Build Finance Operate (DBFO)
4. Build Own Operate (BOO)

**ساخت- مالکیت- بهره‌برداری- انتقال**[1]

کارگزار خصوصی زیربناها را بنا می‌کند و برای مدتی معین مالک آن باقی می‌ماند مثلاً در طول دوره برخورداری از امتیاز بین ۱۰ تا ٤٥ سال. بعد از این مدت زیربنا دولتی شده و بخش خصوصی امتیاز انحصاری خود را از دست می‌دهد.

**ساخت- انتقال- بهره‌برداری**[2]

کارگزار خصوصی تأسیسات زیربنایی را برپا می‌کند و کنترل آن را به دولت واگذار می‌کند. کارگزار خصوصی به عنوان پاداش سرمایه‌گذاری‌هایش یک امتیاز انحصاری (یا گهگاه یک قرارداد اجاره) به دست می‌آورد که در طول آن حق دارد هزینه‌های دریافتی از مشتریان را تصاحب کند.

**ساخت- اجاره- انتقال**[3]

بخش خصوصی تأمین مالی و ساخت تأسیسات پروژه را به عهده می‌گیرد و آن‌ها را به بخش عمومی اجاره می‌دهد و اجاره بها و حق بهره‌برداری و اداره را برای مدت مشخصی (به طور معمول چند ده سال) به‌دست می‌آورد. در مقایسه با BOT اجاره باعث می‌شود گردش مالی بخش خصوصی بهبود یابد.

**سرمایه‌گذاری مشترک**

قراردادهای سرمایه‌گذاری مشترک، جایگزینی برای خصوصی‌سازی کامل هستند به طوری که در آن‌ها زیرساخت‌ها مشترکاً تحت مالکیت بخش عمومی و خصوصی قرار داشته و توسط هر دو بخش بهره‌برداری می‌شود. در یک قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک شرکای بخش خصوصی و عمومی می‌توانند یک شرکت جدید تأسیس نمایند یا توأماً مالک شرکت موجود، از طریق فروش سهام به یک یا چند سرمایه‌گذار خصوصی باشند. همچنین شرکت می‌تواند وارد بورس اوراق بهادار شود. لازمه اصلی چنین ساختاری، حاکمیت شرکتی[4] خوب، خصوصاً توانایی شرکت برای

1. Build Ownership Operate Transfer (BOOT)
2. Build Transfer Operation (BTO)
3. Build Lease Transfer (BLT)
4. Corporate Governance

مستقل ماندن از دولت می‌باشد. این موضوع از این جهت مهم است که دولت هم مالک بخشی از شرکت می‌باشد و هم قانونگذار است و ممکن است کارمندان دولت در کسب‌وکار شرکت مداخله کرده تا به اهداف سیاسی خود دست یابند. با این حال بخش عمومی به عنوان سهام‌دار شرکت، علاقمند به سودآوری و پایداری شرکت بوده و ممکن است در جهت هموارسازی موانع سیاسی تلاش نماید. شریک خصوصی نقش بهره‌بردار را بر عهده می‌گیرد و تعدادی از پست‌های مدیریتی که عموماً منعکس‌کننده موقعیت سهام‌داری و یا تخصصی بخش خصوصی می‌باشد، به شریک خصوصی واگذار می‌شود.

قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک، غالباً با قراردادهای دیگری همراه می‌شود (اعطای امتیاز یا موافقت‌نامه کارایی) که انتظارات شرکت را مشخص می‌نماید. همچنین مدت زمانی طول می‌کشد تا سرمایه‌گذاری‌های مشترک توسعه یابند و این فاصله زمانی به شرکای عمومی و خصوصی فرصت بسیار خوبی می‌دهد تا قبل از اجرای پروژه با هم گفتگو و همکاری داشته باشند.

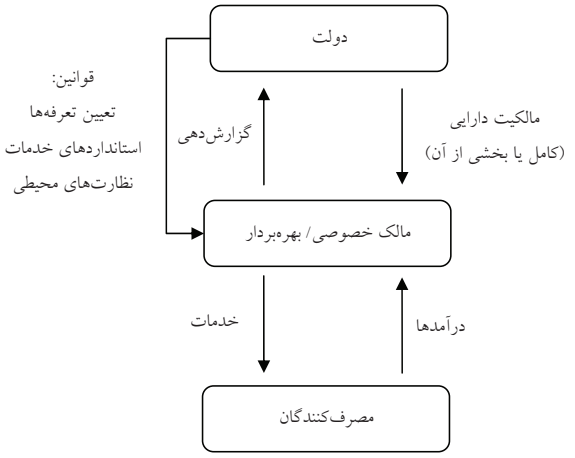
در ساختار سرمایه‌گذاری مشترک، هم شریک عمومی و هم خصوصی مجبور به سرمایه‌گذاری در شرکت و قبول ریسک ناشی از آن هستند. نمودار ۷ ساختار یک سرمایه‌گذاری مشترک را نشان می‌دهد.

نقاط قوت

سرمایه‌گذاری‌های مشترک، مشارکت واقعی بخش عمومی و خصوصی هستند که مزایای حضور بخش خصوصی را با ملاحظات اجتماعی و دانش محلی بخش عمومی جمع می‌نمایند. در سرمایه‌گذاری‌های مشترک تمام شرکا در شرکت سرمایه‌گذاری می‌کنند و علاقمند به موفقیت شرکت بوده و برای افزایش بازدهی انگیزه دارند.

نقاط ضعف

نقش دوگانه بخش عمومی به عنوان مالک و قانون‌گذار می‌تواند منجر به تعارض انگیزشی در این بخش شود. در سرمایه‌گذاری‌های مشترک غالباً تمایل به مذاکره مستقیم وجود دارد و تشریفات رسمی کمتری دارند که می‌تواند منجر به فساد و رشوه‌خواری شود.




**نمودار ۷. ساختار قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک.**

**۲-٤-۲-۳- مزایای استفاده از مشارکت عمومی- خصوصی**

امروزه شاهد هستیم که شهرداری‌ها و دولت‌های محلی در بسیاری از شهرهای دنیا (اعم از شهرهای واقع در کشورهای توسعه‌یافته و یا در حال توسعه)، به صورت روز افزونی از گسترش سرمایه‌گذاری شراکتی بخش‌های عمومی و خصوصی استقبال می‌کنند، به نحوی که مجموع ارزش پروژه‌هایی که در چارچوب PPP انجام شده و به زیرساخت‌های شهری مربوط می‌شوند، از سال ۱۹۸۵ تا به حال بالغ بر ۸۸۰ میلیارد دلار بوده است. چنین پروژه‌هایی از حیث میزان سرمایه مورد نیاز گستره وسیعی را شامل می‌شوند و تنوع آن‌ها نیز بسیار بالا می‌باشد. از پروژه سرمایه‌گذاری شراکتی بخش‌های دولتی و خصوصی برای ساخت جاده با درآمد عوارضی در آفریقای جنوبی گرفته تا پروژه ۱۱ میلیون دلاری بازسازی و نوسازی فضای مدرسه قدیمی Oyster در شهر واشنگتن؛ و از پروژه گسترش اینترنت در تایوان گرفته تا پروژه ۳٤۰ میلیون دلاری ساخت تونل دو منظوره در کوالالامپور از این دست هستند.

طبیعتاً دلیل رونق و افزایش روز افزون استفاده از سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی، این است که هم پژوهشگران اقتصادی و هم مدیران شهری، روز به روز بیشتر به مزایا و تبعات

مثبت حاصل از سرمایه‌گذاری‌های مذکور پی می‌برند. برخی از مهم‌ترین و برجسته‌ترین مزایای سرمایه‌گذاری در چارچوب PPP عبارت است از:

**۱- جذب سرمایه بخش خصوصی**

دولت‌ها و بخش عمومی نیاز روز افزونی برای تأمین منابع مالی کافی برای توسعه و نگهداری زیرساخت‌ها دارند تا بتوانند جوابگوی جمعیت در حال رشد باشند. دولت‌ها با تقاضای روزافزون شهرنشینی، نوسازی زیرساخت‌های فرسوده، ایجاد و گسترش خدمات به جمعیت در حال افزایش و چالش دستیابی به خدمات ارایه‌نشده یا کمتر ارایه‌شده پیشین، روبرو هستند. با در نظر گرفتن ظرفیت محدود مالی دولت یا بخش عمومی، این مسایل دولت‌ها را به جذب سرمایه بخش خصوصی راغب می‌کند. با ساختاردهی صحیح، مشارکت عمومی- خصوصی می‌تواند منابع مالی سرمایه‌گذارانی که در جستجوی فرصت محلی، ملی یا بین‌المللی هستند را جذب سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های عمومی نماید.

**۲- کمک به کاهش معضل کسری بودجه شهرداری‌ها و دولت‌های محلی**

یکی از مهم‌ترین عوامل گسترش جذب سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی توسط شهرداری‌ها و دولت‌های محلی، تلاش برای غلبه بر معضل کسری بودجه بوده است. در مورد شهرهای کشورهای توسعه‌یافته، معمولاً درآمدهای دولت‌های محلی نسبتاً مناسب بوده و همچنین میزان زاد و ولد و نیز میزان مهاجرت به شهرها ناچیز است. بنابراین، معمولاً معضل کسری بودجه در مورد این شهرها چندان جدی نیست و در نتیجه کلیدی‌ترین دلیل استقبال روز افزون از سرمایه‌گذاری‌های PPP در شهرهای واقع در اقتصادهای توسعه‌یافته ارتقای سطح بهره‌وری و بهبود کیفیت خدمات مختلف شهری بوده و غلبه معضل کسری بودجه در درجه دوم اهمیت قرار دارد. اما در مورد اغلب کشورهای درحال توسعه، کمبود درآمدهای دولت‌های محلی از یکسو و نرخ بالای زاد و ولد، میزان بالای مهاجرت به شهرها و نیز افزایش روز به روز سطح توقعات شهرنشینان، باعث شده است که معضل کسری بودجه شهرداری‌های این شهرها بسیار جدی باشد. بنابراین پراهمیت‌ترین عامل افزایش استقبال از سرمایه‌گذاری‌های PPP در مورد این شهرها، غلبه بر معضل کسری بودجه بوده است، به نحوی‌که در بسیاری از موارد عدم استفاده از سرمایه‌گذاری

مشارکتی با بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، منجر به تعطیلی پروژه‌های مذکور شده است.

در مجموع می‌توان گفت که معضل کسری بودجه دولت‌های محلی و شهرداری‌ها در شهرهای کشورهای در حال توسعه، نقش بسیار پررنگ‌تری در گسترش استفاده از PPP در پروژه‌های مختلف شهری داشته است، ولی با این وجود، معضل کسری بودجه در مورد شهرداری‌های کشورهای توسعه‌یافته و نقش مؤثر استفاده از PPP در کاهش این معضل هم به هیچ وجه مسأله‌ای نیست که بتوان به سادگی از آن چشم‌پوشی نمود.

**۳- کاهش متوسط هزینه مربوط به ساخت، نگهداری و تعمیرات پروژه‌های عمرانی**

در پژوهش مفصلی که توسط دپارتمان مهندسی عمران و محیط‌زیست دانشگاه ملبورن صورت گرفته و نتایج نهایی آن در دسامبر ۲۰۰۸ منتشر شده است، اکثریت قریب به اتفاق پروژه‌های عمرانی که به صورت سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های عمومی و خصوصی در استرالیا انجام شده‌اند دارای هزینه متوسط کمتری نسبت به پروژه‌های مشابهی بودند که به صورت سنتی (بدون مشارکت بخش خصوصی و یا صرفاً با مشارکت دادن بخش خصوصی در مناقصه مربوط به فرآیند ساخت پروژه) انجام شده‌اند. پروژه‌های مشارکتی مورد بررسی در پژوهش مذکور، در زمینه زیرساخت‌های عمرانی، حمل‌ونقل، بازیافت زباله، گسترش فناوری اطلاعات و تأمین آب و انرژی بوده‌اند و برآورد شده است که در اثر سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی، به طور میانگین ۲۸.۲ درصد در هزینه تمام‌شده این پروژه‌ها صرفه‌جویی شود. جالب این که تحقیق مذکور برآورد می‌کند هزینه تمام‌شده پروژه‌های PPP (به نحوی که بخش خصوصی در بهره‌برداری و کسب درآمد از بابت پروژه هم مشارکت داشته باشد)، حتی نسبت به پروژه‌های مناقصه‌ای (به نحوی که بخش خصوصی صرفاً ساخت و یا تکمیل یک پروژه عمرانی را بر عهده بگیرد و بعد از اتمام ساخت، پروژه را به بخش عمومی واگذار نماید) هم به طور بسیار محسوسی پایین‌تر است.

این مسأله زمانی بیشتر اهمیت پیدا می‌کند که توجه کنیم اصولاً پروژه‌های عمرانی که با مکانیزم سنتی در استرالیا ساخته می‌شوند (چه پروژه‌های ساخته شده توسط بخش عمومی و چه پروژه‌های مناقصه‌ای)، کارایی بسیار بالایی را از حیث قیمت تمام‌شده نسبت به پروژه‌های عمرانی مشابه در سایر اقتصادهای توسعه‌یافته دنیا دارند و بر اساس نتایج پژوهش انجام‌شده توسط گروه

مشاوره آلن[1] (۲۰۰۷)، عملکرد هزینه‌ای پروژه‌های عمرانی که با مکانیزم سنتی در استرالیا ساخته شده‌اند اغلب نسبت به پروژه‌های مشابه کشور انگلستان بهتر بوده است و انگلستان کشوری است که بنا بر گزارش‌های رسمی اتحادیه اروپا، پیش‌روترین کشور اروپایی از حیث پروژه‌های عمرانی محسوب می‌گردد.

یکی از دلایلی که می‌توان برای کاهش محسوس هزینه پروژه‌های PPP بیان نمود، حساسیت بسیار بیشتر بخش خصوصی بر روی سوددهی سرمایه‌گذاری‌هاست و طبیعتاً یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه‌گذاری‌ها، تلاش برای کاهش هزینه تمام شده است. اما یک تفاوت کلیدی بین پروژه‌های مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی، صرفاً در ساخت یک پروژه عمرانی و سپس تحویل آن به بخش عمومی) و پروژه‌های مشارکتی (مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی در تأمین مالی، ساخت، بهره‌برداری و کسب درآمد از بابت راه‌اندازی پروژه) وجود دارد. علیرغم این که در پروژه‌های مناقصه‌ای نیز بخش خصوصی انگیزه زیادی برای کاهش هزینه‌ها دارد، اما ممکن است در چنین شرایطی کاهش هزینه‌های ساخت و تکمیل پروژه، به قیمت کاهش شدید کیفیت پروژه و نتیجتاً افزایش چشمگیر هزینه‌های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده تمام شود. در واقع در پروژه‌های مناقصه‌ای، با توجه به این که پیمانکار خصوصی بعد از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می‌کند و بعد از آن هم دیگر کاری با پروژه مذکور ندارد، لذا حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به کیفیت پروژه و همچنین هزینه‌های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری آن خواهد داشت.

اما پروژه‌های مشارکتی درست در نقطه مقابل قرار می‌گیرند. در یک پروژه مشارکتی، از پروژه کوچکی مثل ساخت یک پل عابر پیاده (در ازای استفاده از درآمد تبلیغات بر روی پل و نیز استفاده از بخشی از فضای پل برای عرضه کالا و خدمات) گرفته، تا پروژه بزرگی مثل ساخت یک جاده درون‌شهری (در ازای دریافت عوارض از اتومبیل‌های عبوری)، بخش خصوصی پس از اتمام پروژه هیچ پولی از بخش عمومی (یعنی شریک خود) دریافت نمی‌کند و باید اصل و سود سرمایه‌گذاری خود را توسط درآمدهای ایجاد شده از بابت پروژه پوشش دهد. به این ترتیب چون یک شرکت خصوصی مشخص، به طور همزمان هم مسؤولیت ساخت و هم مسؤولیت بهره‌برداری

1. Allen Consulting Group

از پروژه را بر عهده دارد، لذا شرکت خصوصی مذکور در فرآیند ساخت پروژه، علاوه بر توجه به کاهش هزینه‌های ساخت، به کاهش هزینه‌های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری پروژه هم توجه خواهد داشت، چون هزینه‌های تعمیر و نگهداری را هم باید از جیب خود پرداخت نماید.

از طرف دیگر چون در تعداد زیادی از پروژه‌های مشارکتی، درآمد بخش خصوصی از بابت فروش خدمات ناشی از ایجاد پروژه، تا حد زیادی به کیفیت پروژه بستگی دارد، لذا این مسأله هم باعث می‌شود تا بخش خصوصی انگیزه بیشتری پیدا کند تا در طول ساخت پروژه، کیفیت را فدای قیمت تمام‌شده نکند و در عین حال که به کاهش هزینه‌های ساخت پروژه توجه دارد، به طور همزمان به کیفیت مناسب پروژه هم توجه نماید.

طبیعتاً تنظیم مناسب مواد قرارداد سرمایه‌گذاری مشارکتی می‌تواند تأثیر قابل توجهی بر توجه همزمان بخش خصوصی به کاهش قیمت تمام شده و افزایش کیفیت پروژه‌ها داشته باشد. برای مثال، فرض کنید که موضوع یک سرمایه‌گذاری مشارکتی، تجهیز یک پارک یا فضای سبز (از طریق سرمایه‌گذاری در زیباسازی بیشتر پارک، ارایه خدمات تفریحی بهتر در پارک، ایجاد غرفه‌های عرضه‌کننده کالاها و خدمات جذاب برای مراجعه‌کنندگان به پارک، تجهیز پارک به اینترنت بی‌سیم[1] و نظایر آن) و یا راه‌اندازی خدمات اینترنت پرسرعت در منطقه خاصی از شهر باشد. طبیعتاً قابل پیش‌بینی است که بعد از اجرای چنین پروژه‌ای، در صورت بالا بودن استانداردهای کیفی پروژه، قیمت خانه‌ها و مغازه‌های مناطق اطراف پارک یا منطقه برخوردار شده از اینترنت پرسرعت تا حدی افزایش یابد. در نتیجه، اگر مالیات و عوارض دریافتی شهرداری به صورت درصدی از قیمت خانه‌ها و مغازه‌ها باشد، درآمد شهرداری از بابت مالیات و عوارض دریافتی در آن منطقه هم افزایش می‌یابد. حال اگر در قرارداد مربوط به این سرمایه‌گذاری، بندی گنجانده شود که به موجب آن درصدی از افزایش درآمد شهرداری از بابت مالیات و عوارض دریافتی از خانه‌ها و مغازه‌های واقع در منطقه مذکور، به بخش خصوصی مشارکت‌کننده در پروژه فوق‌الذکر پرداخت شود، در آن صورت بخش خصوصی انگیزه فوق‌العاده قوی برای ارتقای قابل توجه کیفیت پروژه تجهیز پارک و یا راه‌اندازی اینترنت پرسرعت پیدا خواهد نمود. به این دلیل که با ارتقای کیفیت می‌تواند علاوه بر بهره‌مندی از مشتریان بیشتر برای فروش خدمات خود، درصدی

1. Wireless

از افزایش درآمد مالیات و عوارض را هم به عنوان یک منبع درآمد دوم به دست آورد. اما در صورت پایین بودن کیفیت پروژه، اصولاً بعید است که قیمت خانه‌ها و مغازه‌های مناطق اطراف افزایش خاصی پیدا کنند و لذا بخش خصوصی از آن منبع درآمدی دوم محروم خواهد شد. نکته حایز اهمیت این است که اصولاً هرگاه در مورد یک پروژه مشارکتی قرار باشد درصدی از افزایش درآمد مالیات و عوارض مربوط به مناطق تحت‌الشعاع پروژه، به سرمایه‌گذار خصوصی پرداخت گردد، باید متن قرارداد به نحوی تنظیم گردد که بخش خصوصی صرفاً در آن بخشی از افزایش درآمد مالیات و عوارض شریک باشد که بتوان قاطعانه آن را به کیفیت بالای راه‌اندازی پروژه مذکور نسبت داد. برای مثال می‌توان درصد متوسط افزایش ارزش املاک در کل شهر در سال راه‌اندازی پروژه را x در نظر گرفت و به این ترتیب گفت که افزایش x درصدی درآمد مالیات و عوارض شهرداری در مناطق برخوردار شونده از منافع پروژه (مناطق نزدیک پارک و یا مناطقی که از اینترنت پرسرعت بهره‌مند می‌شوند)، طبیعی بوده و هیچ ارتباطی به کیفیت پروژه ندارد. اما می‌توان قرارداد را به نحوی تنظیم کرد که اگر میانگین درصد افزایش ارزش املاک (برابر با درصد افزایش درآمد مالیات و عوارض شهرداری) در مناطق برخوردار شونده از منافع پروژه بیش از x درصد بود، آنگاه مقدار افزوده شده به درآمد مالیات و عوارض شهرداری بر اثر راه‌اندازی با کیفیت بالای پروژه‌های مذکور (مقدار مازاد بر آن x درصد افزایش طبیعی) محاسبه گردد و سپس نسبت معینی از این افزایش درآمد، به بخش خصوصی مشارکت‌کننده در پروژه پرداخت شود.

**٤- کاهش مدت زمان متوسط اتمام پروژه‌های عمرانی**

گزارش پژوهشی انستیتوی صنایع ساخت ایالات متحده،[1] پس از بررسی ۳۵۱ پروژه عمرانی مربوط به بخش حمل‌ونقل در آمریکا که بین سال‌های ۹۲ تا ۹۷ میلادی به بهره‌برداری رسیده‌اند، تخمین می‌زند پروژه‌هایی که با شراکت بخش عمومی و خصوصی اجرا شده‌اند، مدت زمان ساختمان به طور متوسط ۳۳ درصد کمتر از پروژه‌های مشابهی بوده است که با روش مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی صرفاً در ساخت پروژه) انجام شده‌اند. برای مثال پروژه بزرگراه Utah I-15 (شامل بازسازی و بهسازی یک بزرگراه ١٦.٣ مایلی و نیز بازسازی ١٤٢ پل واقع در مسیر بزرگراه)، با سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های عمومی و خصوصی در مدت چهار و نیم

1. American Construction Industry Institute

سال به پایان رسید؛ در صورتی که تخمین زده می‌شود اگر از روش سنتی طراحی- مناقصه- ساخت[1] در این پروژه استفاده می‌شد، ساخت آن در حدود هفت سال به طول می‌انجامید.

یک دلیل مهم برای کاهش قابل توجه مدت زمان احداث و تکمیل پروژه‌ها در چارچوب PPP، می‌تواند این باشد که کسب درآمد برای بخش خصوصی، صرفاً بعد از اتمام ساخت پروژه آغاز می‌گردد و حتی پس از ساخت ۹۰ درصدی پروژه، هنوز هم بخش خصوصی هیچ درآمدی از بابت پروژه نخواهد داشت. بنابراین به تعویق افتادن زمان اتمام پروژه، معادل افزایش خواب سرمایه سرمایه‌گذار خصوصی بوده و منجر به کاهش قابل توجه بازدهی سرمایه‌گذاری او خواهد شد. در نتیجه با توجه به حساسیت بالای بخش خصوصی نسبت به بازدهی سرمایه‌گذاری، انگیزه بسیار زیادی در جهت اتمام هر چه سریع‌تر پروژه وجود خواهد داشت.

اما دلیل پراهمیت دیگری نیز وجود دارد و آن هم این است که در پروژه‌های PPP، پس از بسته شدن قرارداد پروژه مقدار موانع بوروکراتیک موجود در طول مدت ساخت پروژه بسیار ناچیز است. برای مثال در پروژه‌های مناقصه‌ای (علی‌الخصوص در آن دسته از پروژه‌های مناقصه‌ای که پروژه به چند فاز تقسیم شده و ساخت هر فاز بر عهده یک پیمانکار خصوصی قرار می‌گیرد)، پس از شروع به ساخت هر فاز از پروژه امکان دارد که بنا به دلایلی (از تغییر مقامات مسؤول گرفته تا تغییر اولویت‌های برنامه‌ریزی مقامات مسؤول، کاهش یا عدم تحقق درآمدهای برنامه‌ریزی شده و در نتیجه حذف اجباری بخشی از ردیف‌های بودجه و یا نظایر آن) تخصیص بودجه برای ساخت فازهای بعدی و یا حتی تخصیص بودجه برای پرداخت مبلغ قرارداد فاز جاری پروژه به تعلیق درآید. حتی در صورت عدم وجود معضلات مذکور، باز هم شروع هر فاز جدید از پروژه، نیازمند طی شدن مراحل بعضاً بسیار طولانی برای تصویب شروع فاز بعدی و تصویب ردیف بودجه می‌باشد. در نتیجه، پیمانکاری که مسؤول ساخت هر فاز از پروژه است، همواره این نگرانی را دارد که ممکن است بنابه دلایل متعددی برای دریافت مبلغ قرارداد خود دچار مشکل شود و درست به همین دلیل تا زمانی که تضمین قطعی برای دریافت مبلغ قرارداد خود در تاریخ معینی نداشته باشد، راغب نیست که انرژی زیادی برای اتمام سریع‌تر پروژه صرف کند. اما مسأله اصلی اینجاست که اصولاً این تضمین (علی‌الخصوص در کشوری مانند ایران) به سادگی به دست نمی‌آید، چون در

1. Traditional Design-Bid-Build

هر لحظه امکان دارد که با تغییر اولویت‌های برنامه‌ای و بودجه‌ای مقامات مسؤول، پرداخت مبلغ قرارداد به پیمانکار با مشکل مواجه گردد. اما در صورتی که برای مثال بخش خصوصی در چارچوب یک قرارداد PPP، مجری ساخت و بهره‌برداری از یک پارکینگ عمومی شود و درآمد این پروژه هم صرفاً از محل دریافت پول از اتومبیل‌های استفاده‌کننده از پارکینگ باشد، آن‌گاه بخش خصوصی پس از عقد قرارداد مربوط به این پروژه مشارکتی، مطمئن است که اولاً در طول مدت ساخت پروژه با موانع بوروکراتیک مربوط به تصویب و تخصیص بودجه مواجه نخواهد بود، ثانیاً تنها پس از اتمام و راه‌اندازی پروژه می‌تواند درآمد کسب کند. به این ترتیب در این حالت بخش خصوصی انگیزه بسیار بالاتری برای اتمام هر چه سریع‌تر پروژه مذکورخواهد داشت.

در حال حاضر پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام بسیار زیادی در کشور وجود دارند که سال‌هاست تکمیل آن‌ها بنا به دلایلی همچون تغییرات مکرر اولویت‌های برنامه‌ای مقامات مسؤول و نیز مواجه بودن با محدودیت‌های بودجه‌ای به تعویق افتاده است. با توجه به توضیحات فوق به نظر می‌رسد که اغلب پروژه‌های مذکور اگر در چارچوب PPP اجرا شده بودند، هرگز به چنین سرنوشتی دچار نمی‌شدند. البته بدیهی است که برای جلب مشارکت بخش خصوصی در چارچوب PPP، لازم است پروژه به نحوی تعریف گردد که دارای درآمدزایی مناسب باشد. مثلاً ساخت یک جاده درون شهری را تنها در صورتی می‌توان در چارچوب PPP اجرا کرد که بتوان بعد از اتمام ساخت این جاده، با دریافت عوارض از خودروهای عبوری، برای این پروژه درآمد ایجاد نمود.

مطالب بالا را می‌توان به این صورت خلاصه کرد: انتقال بخش عمده مسؤولیت و ریسک تأمین مالی پروژه‌ها به شریک خصوصی (همان‌طور که در قراردادهای PPP صورت می‌گیرد)، باعث می‌شود که بخش خصوصی از یک سو انگیزه‌هایی قوی برای اتمام هر چه زودتر پروژه پیدا کند و از سوی دیگر هم انگیزه‌هایی قوی در جهت ارتقای کیفیت پروژه و کیفیت خدمات ناشی از اجرای پروژه داشته باشد. دلیل این مسأله هم آن است که در این حالت (اگر عمده مسؤولیت تأمین مالی پروژه بر دوش شریک خصوصی باشد)، درآمدزایی پروژه تنها پس از اتمام و راه‌اندازی آن شروع می‌شود و استمرار درآمدزایی مناسب پروژه مستلزم آن است که خدمات حاصله از بابت راه‌اندازی پروژه دارای کیفیت مناسبی باشد. از طرف دیگر با توجه به آن که در قراردادهای PPP شریک خصوصی تا مدت زیادی پس از راه‌اندازی پروژه مسؤولیت بهره‌برداری از آن را بر عهده دارد، و در طول این مدت کلیه مخارج مربوط به تعمیرات و نظایر آن بر عهده خودش می‌باشد. لذا

طبیعتاً در طول ساخت پروژه، سعی در ارتقای هـر چه بیشتر کیفیت ساخت خواهد داشت تا به این ترتیب بتواند در مخارج آتی مربوط به تعمیرات صرفه‌جویی نماید.

# بخش دوم: نگاهی به تاریخچه سرمایه‌گذاری در شهرهای ایران

## ۳- فصل سوم: تاریخچه‌ی سرمایه‌گذاری در ایران

سابقه‌ی شهرنشینی در ایران به زمان هخامنشیان برمی‌گردد که نشان‌دهنده یکی از طولانی‌ترین سوابق شهرنشینی در جهان است. شرایط و موقعیت‌های ویژه فرهنگی، سیاسی و جغرافیایی تصویر متمایزی برای شهرهای این سرزمین ایجاد کرده که در ابعاد مختلف مادی و غیرمادی حیات شهری از جمله نظام امور شهرها قابل مشاهده است.

اصولاً دولت و پیدایش آن در شهرهای ایران یک مقوله طبقاتی نیست، بلکه یکی از علت‌های اصلی پیدایش آن لزوم رسیدگی یک قدرت متمرکز و نسبتاً بزرگ به بخشی از کارهای عمومی و عام‌المنفعه بوده که انجام آن توسط افراد و گروه‌های کوچک امکان‌پذیر نبوده است. این موضوع باعث رابطه‌ی به شدت سلسله مراتبی قدرت در ایران گردید و کارها در این ساختار سلسله مراتبی انجام می‌شد.

توجه به این وحدت و یکپارچگی سلسله مراتب قدرت در ایران یک تفاوت مهم در کل جامعه ایرانی با جوامع اروپایی حیات شهری آن‌ها را تبیین می‌کند. در اروپای قرون وسطی شهرها و حکومت‌های محلی در مقابل نظام فئودالیته حاکم قرار گرفتند و از استقلال داخلی برخوردار شدند، اما در ایران هرگز چنین پدیده‌ای به وجود نیامد و حکومت‌ها و حاکمان شهر جزیی از نظام و سلسله مراتب یکپارچه قدرت سیاسی و در مقابل نیروهای محلی احتمالاً استقلال‌طلب بودند. مجموعه این شرایط موجب بروز و تکوین یکی از کلیدی‌ترین ویژگی‌های اجتماعی سیاسی جامعه ایران شده است. این ویژگی همان شکل‌بندی روابط اجتماعی و نظام‌های قدرت بر مبنای فلسفه پدرسالارانه است. در چنین شرایطی هیچ‌گاه زمینه مساعد برای شکل‌گیری نیروها و حکومت‌های محلی خودگردان و نیز مشارکت فعالانه مردم و افراد در این قبیل امور محلی فراهم نیامد. این موضوع هنوز در جامعه ایران و در شهرداری‌ها به عنوان نماد حکومت‌های محلی در ایران خودنمایی می‌کند[۱].

۱. غلامرضا کاظمیان، امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید ب شهرداری‌ها، جلد دوم، سازمان شهرداری‌های کشور، تهران ۱۳۸۱

### ۳-۱- ایران باستان (از آغاز تا ظهور اسلام)

عصر مادها تنها دوره‌ای در تاریخ ایران است که در آن حاکمان مختلف، نماینده و اجزای عناصر پایین دست خود بودند[۱]. در دوره هخامنشین کشور به ۲۰ ایالت تقسیم شد. هر ایالت تنها در برخی امور استقلال داشت اما در سیاست‌های مهم بر اساس فرمان‌های مرکز عمل می‌کرد.

تشکیل سلسله سلوکیان در ایران که متعاقب حمله اسکندر به وجود آمده بود، نقطه عطفی در تاریخ شهرنشینی ایران محسوب می‌شود. در این دوره تعدادی شهر جدید بوجود آمد که به صورت خودگردان و به وسیله شورای شهر اداره می‌شد. به دلیل شرایط اجتماعی ایران این شهرها دوام چندانی در نظام سیاسی ایران نیافتند و پس از آن مجدداً نوعی از حکومت مرکزی در ایران برپا شد. این وضعیت با ثباتی نسبی تا زمان ظهور اسلام در ایران همچنان پابرجا بود.

### ۳-۲- پس از اسلام تا زمان انقلاب مشروطیت

دو قرن اول اسلامی در ایران با انحطاط شهرها همراه بود. در قرون سوم و چهارم میلادی با پیدایش حکومت‌های محلی اوضاع نسبی اقتصادی شهرها رونق یافت و شهرنشینی مجدداً رشد کردند. در این دوره بخش اعظم مالیات دریافتی توسط حکومت محلی به مصرف فعالیت‌های عمرانی از جمله حفر قنات در همان شهر می‌رسید. این وضع ادامه داشت تا اینکه شاه عباس صفوی وحدت سیاسی و اقتصادی کشور را با ایجاد حکومت مرکزی تأمین کرد و به انجام اقدامات اصلاحی اقدام کرد.

در دوران شاه عباس برای اولین بار با پدیده‌ی سرمایه‌گذاری مردم در شهر روبرو می‌شویم. در این دوران فرمانروایانی که مایل بودند شهر یا شهرهایی را آباد کنند با وضع مقرراتی در جهت ایجاد تسهیلات لازم و کافی برای تشویق سرمایه‌گذاری از سوی مردم به مقصود خود دست می‌یافتند. شاه عباس اول برای توسعه شهر اصفهان مقرراتی در جهت ایجاد تسهیلاتی از قبیل اعطای زمین، وام و غیره برای سرمایه‌گذاران وضع کرد. احداث برخی بناهای شهر مانند کاروان‌سرا

۱. رضا شعبانی، مبانی تاریخ اجتماعی ایران، انتشارات قومس، تهران ۱۳۶۹، ص ۱۴۲

اغلب نیاز به اجازه داشت. در این دوران برای جلوگیری از سو استفاده از امکانات عمومی و برای آسایش شهروندان مقرراتی برای احداث بنا وجود داشت[1].

### ۳-۳- تشکیل شهرداری‌ها در ایران (۱۲۸۵-۱۳۰۹ ه.ش)

با پیروزی مشروطیت در سال ۱۲۸۵ شمسی به دلیل مشکلات متعددی که در اداره امور شهرها در زمینه‌هایی مانند بهداشت شهری، آبرسانی و ... وجود داشت و همچنین به دلیل نفوذ فرهنگی تحصیل‌کردگان و روشنفکران، نمایندگان مجلس اول درصدد تدوین قانونی برای اداره امور شهرها برآمدند. که این عمل به تدوین اولین قانون شهرداری‌ها با عنوان "قانون بلدیه" در تاریخ ۱۹ خرداد ۱۲۸٦ شمسی انجامید. این قانون در ۱۰۸ ماده به تصویب نمایندگان مجلس رسید. هدف از تأسیس بلدیه شهرداری در این قانون تأمین منافع شهرها و رفع نیازهای شهرنشینان اعلام شد. در این قانون تشکیل انجمنی با نام انجمن بلدیه پیش‌بینی شده بود که اعضای آن را مردم انتخاب می‌کردند. البته مطابق این قانون زنان حق رأی نداشته‌اند. انجمن بلدیه دارای اختیارات گسترده‌ای در امور شهری بود. ریاست اداره بلدیه بر عهده رییس انجمن بلدیه بود که از میان اعضای انجمن بلدیه با اکثریت آرا انتخاب می‌شد و عنوان وی «کلانتر» بود که معادل معاون اول شهردار قرار داشت. با تدوین این قانون برای اولین بار مردم توانستند در انتخاب اعضای انجمن بلدیه شرکت کنند و منتخبان آن‌ها از اختیارات وسیعی در بلدیه شهرداری برخوردار شدند.

با وجود آنکه انجمن‌های بلدیه اقداماتی را در سطح شهرها انجام دادند، اما در عمل تشکیل اداره بلدیه و انجمن به صورت قانونی با مشکلات متعددی روبه رو شد.

با توجه به شرایط نامناسب سیاسی بعد از پیروزی مشروطیت و چالش‌ها و تقابل‌های دولت و مشروطه خواهان بر سر مسائل مختلف، اقدامات اصلاحی بلدیه تحت تأثیر این عوامل قرار گرفت. در کنار این عوامل، کمبود بودجه و درآمدهای مالی بلدیه و ضعف عملکرد اعضای انجمن‌های بلدیه در کاهش کارآیی آن مؤثر بود. به نوعی با توجه به شرایط و فضای سیاسی کشور در اوایل مشروطیت حمایت جدی از تشکیل یک بلدیه قانونی انجام نگرفت. تأثیرگذاری این عوامل به حدی بود که با وجود تلاش‌های صورت گرفته بلدیه به مفهوم قانونی در اوایل مشروطیت شکل

۱. حسین سلطان‌زاده، مقدمه‌ای بر تاریخ شهر و شهرنشینی در ایران، انتشارات آبی، تهران ۱۳٦۵، ص ۲۱۹-۲۲۳

نگرفت. اولین بلدیه قانونی در تهران در ۱۲۸۹ یعنی نزدیک به سه سال پس از تصویب قانون تأسیس بلدیه در مجلس شورای ملی، شکل گرفت.

در این دوره اولین پروژه مشارکتی با مفهوم کلاسیک آن در سال ۱۲۸٦ شهر تبریز اجرا شد.

در اولین سال تشکیل اولین شهرداری کشور (بلدیه تبریز)، سیستم روشنایی معابر و منازل با مشارکت شهرداری تبریز و بخش خصوصی به شرح زیر اتفاق افتاد:

نام پروژه: کارخانه برق

آورده شهرداری: مجوزهای مربوط

آورده بخش خصوصی: دستگاه ژنراتور برق + کابل کشی به منازل و معابر

سهم‌الشرکه شهرداری: روشنایی معابر اصلی

سهم الشرکه بخش خصوصی: مبالغ دریافتی از اشخاص بابت انشعاب و مصرف برق.

ولی از آن سال به بعد، نمونه‌های دیگری از سرمایه‌گذاری مشارکتی در شهرداری‌های کشور مشاهده نمی‌شود مگر در موارد خیلی نادر، که گزارش آن‌ها نیز در اسناد نیامده است.

در جریان نخستین اقداماتی که انجمن بلدیه انجام داد ضعف‌های آشکاری مشاهده شد. چنان که این مسأله موجب اعتراض نمایندگان مجلس گردید. زیرا در میان اعضای انجمن بلدیه افراد سنت‌گرا و کسانی که با محتوای قانون به طور دقیق آشنا نبودند وجود داشت و چون نظارت قانونی و مستمری بر کار آن‌ها وجود نداشت موجب خودسری‌هایی در کار اعضای بلدیه شد. بنابراین نمایندگان مجلس درصدد اصلاح قانون بلدیه برآمدند. در این راستا در ۹ رمضان ۱۳۲۹ قمری/ ۱۲۹۰ شمسی با پیشنهاد دولت مبنی بر انفصال انجمن‌های بلدیه موافقت کردند. این موضوع به معنای نسخ قانون بلدیه نبود بلکه برای اصلاح قانون بلدیه و افزایش میزان کارآیی انجمن‌های بلدیه چنین تصمیمی گرفته شد. اداره بلدیه همچنان بر اساس قانون به کار خود ادامه داد. با وجود اینکه دولت سعی کرد بلدیه را به خود وابسته کند اما این کار تا کودتای ۱۲۹۹ عملی نشد. پس از کودتای ۱۲۹۹ و روی کارآمدن دولت سید ضیاءالدین طباطبایی و تسلط دولت بر تمامی امور، نخست‌وزیر برای رسیدن به اهدافش تصمیم گرفت نهادهای مستقلی مانند بلدیه را به دولت وابسته کند. از این رو با تدوین نظام‌نامه‌ای در هیأت دولت از اول فروردین سال ۱۳۰۰

شمسی اداره بلدیه از حالت انجمن شهری خارج و به صورت "شهرداری" وابسته به دولت شد و بدین‌سان تحولات آن تحت تأثیر تصمیمات "قدرت سیاسی" قرار گرفت.[1] در نتیجه اولین جرقه‌های مشارکت مردم در شهر به کلی خاموش گردید.

### ۳-٤- شهرداری در زمان پهلوی

با روی کارآمدن رضا شاه روند تمرکزگرایی دولت با شدت بیشتری دنبال شد و از همین رو دولت در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ قانون جدیدی برای تشکیلات بلدیه تصویب کرد. متن قانون به منظور رفع مشکلات مالی دولت در زمینه امور شهری تدوین شده بود و نحوه دریافت عوارض و مالیات‌ها را برای دولت مشخص و راحت‌تر کرده بود. با وجود اینکه مطابق این قانون تشکیل انجمن بلدیه پیش‌بینی شده بود اما نظام‌نامه انجمن‌های بلدیه طوری تدوین شده بود که دست دولت در نحوه اداره آن آزاد بوده و بر اساس اهداف دولت کار می‌کرد. نحوه انتخاب اعضای انجمن بلدیه به صورت دو مرحله‌ای بود، در مرحله اول مردم تعدادی از اعضای انجمن بلدیه را انتخاب می‌کردند و در مرحله بعد وزارت داخله ـ وزارت کشور ـ از میان برگزیدگان مردم تعدادی را به عنوان اعضای انجمن بلدیه انتخاب می‌کرد. به عنوان نمونه در مورد تهران انتخاب اعضای انجمن بلدیه بدین صورت انجام می‌گرفته است «... در مرحله اول مردم ۷۵ نفر را انتخاب می‌کردند و سپس وزارت داخله از میان برگزیدگان مردم ۱۱ نفر را به عنوان نمایندگان انجمن بلدیه تهران انتخاب می‌کرد.» همچنین رییس بلدیه را وزارت داخله انتخاب می‌کرده است. در واقع هدف دولت این بود که انجمن بلدیه به عنوان بازوی کمکی دولت برای اجرای طرح‌های شهری باشد نه اینکه با اظهارنظرها مشکلی را برای دولت ایجاد کند. در این دوران عملاً سرمایه‌گذاری و مشارکت در شهر به صفر رسید.

با روی کار آمدن محمدرضا شاه همچنان روال کار شهرداری به همان شکل سابق تا ۱۳۲۸ ادامه یافت. به دلیل مشکلاتی که در سطح شهرها وجود داشت و اینکه مردم نقش چندانی در امور شهری نداشتند، دولت تصمیم گرفت مجدداً انجمن‌های شهری را فعال کند اما به تشکیل انجمن‌های شهری با یک دیدگاه قدرت گرایانه و از بالا نگاه می‌شد. هدف این بود که در عین

۱. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی، معرفی ارکان حکومتی ایران قدیم، آبان ۱۳۸۵

اینکه انجمن‌های شهری تشکیل می‌شود قدرت دولت هم تثبیت شود. به همین دلیل در این قانون قدرت زیادی به انجمن‌های شهری و شهرداری داده نشد و عملاً ویژگی‌های یک نظام تمرکزگرا در قانون لحاظ شده بود. از دهه ۱۳۳۰ به بعد با تغییراتی که در شرح وظایف و سیستم اداری شهرداری به وجود آمد این نهاد به شکل و هیأت امروزیش نزدیک‌تر شد.

از سال ۱۳٤٦ هجری شمسی به بعد، با تدوین و تصویب و اجرایی شدن آئین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌های کشور که سیستم مالی شهرداری‌ها را بر مبنای عوارض و سیستم اجرایی را به‌صورت کارفرمایی و پیمانکاری تعریف کرده بود، مسایل سرمایه‌گذاری به طور کامل از گردونه کاری شهرداری‌ها حذف گردیدند.

در دوره ۱۳۳۲–۱۳۵۷، نهادهای سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی به سیستم مدیریت شهری ایران افزوده شد. نوع ارتباط شهرداری‌ها با سازمان برنامه و بودجه، از نوع دریافت کمک‌های مالی بلاعوض یا وام‌های دولتی بود. اگر شهرداری‌های کشور متقبل تأمین۵۰ درصد هزینه اجرای یک پروژه عمران شهری می‌شدند، ۵۰ درصد بقیه هزینه اجرا به صورت کمک بلاعوض توسط این سازمان پرداخت می‌شد و اگر شهرداری حتی قادر به پرداخت آن۵۰ درصد هزینه به صورت یکباره نبود، میزان کمبود به عنوان وام از طرف سازمان پرداخت می‌شد.

وزارت مسکن و شهرسازی نیز از جمله نهادهای رسمی جدید در این دوره بود. ارتباط این سازمان با شهرداری‌ها، به صورت یک طرفه و به صورت تهیه و ابلاغ برنامه به شهرداری بود، لذا شهرداری‌ها ارتباط چندانی با وزارت مسکن و شهرسازی برقرار نکردند. اتحادیه‌های شهرداری‌های کشور هم در سال ۱۳۳۵ تشکیل شد و اهدافی چند را دنبال می‌کرد، از جمله با ارایه آموزش‌های لازم، استقلال شهرداری‌ها را به وجود می‌آورد و به عنوان نهاد همراه و حامی شهرداری‌ها عمل می‌کرد و از طرفی سعی به ایجاد ارتباط بین شهرداری‌های ایران با سایر کشورها برای استفاده از تجربیات آن‌ها داشت. دفترهای مهندسی استانداری‌ها در سال ۱۳٤۵ تأسیس شد و تا سال ۱۳۵۳، در رفع نیازهای فنی عمرانی شهرداری‌ها کارساز بود اما با افزایش حجم کار و عدم وجود نیروهای کارآمد، کارایی این دفترها کاهش یافت و شهرداری‌های کوچک که بسیار متکی به

کمک‌های این دفاتر بودند، با مشکلات زیادی مواجه شدند. در نتیجه این مسائل، طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی این شهرداری‌ها به لحاظ کیفیت بسیار تنزل یافت[1].

مهم‌ترین هدفی که مدیریت شهری در این دوره دنبال می‌کرد، تجهیز امکانات لازم برای پاسخگویی به مسائل شهری و نیازهای روزافزون ناشی از رشد سریع شهرها بود و جهت پیگیری این مسئله از دولت در تأمین منابع و امکانات مالی لازم و نیز تهیه و اجرای برنامه ها کمک می‌گرفت. اما به دلیل اتکای هرچه بیشتر شهرداری‌ها به منابع دولت مرکزی و درآمدهای نفتی، به تدریج از نیازها و خواسته‌ها و امکانات محلی فاصله گرفتند و در واقع با توجه به الگوی توسعه ملی، شهرنشینی به شکل برون‌زا توسعه یافت و شهرداری‌ها نیز با وابستگی هرچه بیشتر به دولت فاصله زیادی از شهرها یافتند و فاصله عمیقی میان شهرداری‌ها و مسائل شهری به وجود آمد. این فاصله، با اعمال الگوهای مدرنیزاسیون در کشور مدام در حال افزایش بود. تداوم این روند، خصلت تمرکزگرایی حکومت‌های مرکزی را به دنبال خود داشت و در نتیجه سیستم مدیریت شهری، خصلت محلی و غیردولتی بودن خود را از دست داده و به یک نهاد دولتی فاقد استقلال تبدیل شد، اما به رغم این ویژگی‌ها، در این دوره اولین تجربه‌های برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی شکل گرفت و قوانین و مقررات لازم در زمینه طرح‌های شهرسازی تصویب شد. در واقع با پیدایش نهادهای ذکر شده، دوران نهادی شدن دخالت و کنترل تحولات شهرداری‌ها توسط نهادهای رسمی آغاز شد، البته شهرداری‌ها به عنوان سازمان دولتی و نه سازمان محلی نهادینه شدند. براساس قوانین تصویب‌شده، وظایف متنوع و متعددی به شهرداری‌ها محول گشت اما اغتشاش و درهم ریختگی در انجام امور مربوط به شهرداری‌ها که نتیجه تحولات گفته شده در بالا بود مشاهده می‌شد.

### ۳-۵- دوران پس از انقلاب

پس از انقلاب روند مدیریت شهری در ایران دچار تغییرات قابل توجهی شد. در این دوران شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها به عنوان دو نهاد مهم و بنیادین در امور مربوط به مدیریت شهری محسوب می‌شوند که به ارایه خدمات می‌پردازند. در اوایل دهه ٦٠ (١٣٦١ هـ‌ش) طی

۱. نصرت ا... گودرزی، تحلیلی بر ساختار شهرداری ها در ایران . مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، تهران ۱۳۷۰.

مصوبه مجلس شورای اسلامی، شهرداری‌ها به عنوان نهادهای مستقل از نظر مالی تعریف شدند و از ردیف بودجه سالانه دولت حذف شدند.

به موجب بند (ب) تبصره ۵۲ قانون بودجه کل کشور سال ۱۳٦۲ به منظور خودکفایی و استقلال در امور مالی شهرداری‌ها، مقرر شد که طی یک برنامه‌ریزی سه ساله شهرداری‌ها به خودکفایی برسند و به مرور زمان بودجه شهرداری‌ها که ناشی از کمک‌های دولتی بود به حداقل رسید. لذا از آن پس شهرداری‌ها و به فراخور آن شوراهای اسلامی شهر به منظور جایگزین نمودن منابع مالی دولتی در ازای خدمات به شهروندان نیازهای مالی خود را مرتفع ساختند. به موجب قانون شهرداری مصوب ۱۳۳٤، شهرداری دارای شخصیت حقوقی مستقلی بوده و به موجب بند (۸) قانون مذکور از شهروندان عوارض دریافت می‌داشتند و از این‌رو شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر (انجمن شهر سابق) دارای دو منبع مالی (دولتی و غیردولتی) بودند.

این اتفاق موجب شد شهرداری‌ها فقط متکی به عوارض وصولی از مردم و صنوف داخل محدوده شهرها باشند ولی همواره مقدار عوارض دریافتی شهرداری‌ها با نیازهای واقعی شهرها جهت توسعه، اختلاف چندین برابری داشتند.

تکرار این اختلاف در سال‌های بعد موجب شده‌است در چندین دهه گذشته شکاف عظیمی بین نیازهای واقعی شهرها و درآمدهای واقعی شهرداری‌ها بوجود آید که این شکاف را می‌توان شکاف عدم توسعه‌یافتگی شهرهای کشورمان دانست.

با اینکه بسیاری از شهرهای ایران از نظر وسعت و جمعیت در زمره شهر و کلان شهر محسوب می‌شوند اما به لحاظ عدم برخورداری از استانداردهای اولیه شهرنشینی شاید نتوان اسم واقعی شهر را به آن‌ها اطلاق نمود و این عدم برخورداری از استانداردهای اولیه شهرنشینی دقیقاً به عدم تکافوی درآمدهای شهرداری‌ها برای اداره شهرها برمی‌گردد. از سوی دیگر گرچه در قانون، شهرداری موظف به نگهداری، مدیریت و اداره شهر می‌باشد و مسکن و شهرسازی موظف به ساخت و هزینه کردن در زیرساخت‌های شهر می‌باشد لیکن در عمل در کشورمان هر دو وظیفه فوق‌الذکر که بسیار هزینه‌بر نیز می‌باشند به عهده شهرداری‌ها افتاده است. این در حالی است که بودجه لازم برای ساخت شهر به شهرداری‌ها داده نمی‌شود.

قوانین تصویب‌شده در دهه شصت (مستقل اعلام شدن شهرداری‌ها و انتزاع شهرداری‌ها از درآمدهای دولت) موجب بلاتکلیفی شهرداری‌ها از حیث منابع درآمدی و مدیریتی شد. از این رو شهرداری‌ها درصدد برآمدند که با تشکیل نهادهای مشترک بتوانند این خلأ را به گونه‌ای جبران نمایند.

بعد از انقلاب اسلامی خصوصاً در دوران سازندگی، نمونه‌هایی از سرمایه‌گذاری مشارکتی در شهرداری‌های کشور به خصوص شهرهای بزرگ نظیر تهران، اصفهان، تبریز و مشهد به صورت موردی مشاهده شد. اما این سرمایه‌گذاری‌ها هیچ‌گاه به صورت یک سیستم یکپارچه نبودند. تفکر اجرای پروژه‌های شهری به شیوه مشارکتی با استفاده از منابع خارج از شهرداری در دهه ۸۰ گسترش و نفوذ بیشتری پیدا کرد تا اینکه زمزمه ایجاد بستر کانونی و ساختار تشکیلاتی در شهرداری‌ها به عمل تبدیل گردید.

تا پیش از سال ۱۳۸۰ گرچه روش سرمایه‌گذاری مشارکتی به صورت موردی در برخی شهرداری‌های کشور به انجام می‌رسید ولی هیچ‌کدام به صورت یک سازمان، سیستم و ساختار خاصی نداشتند.

برای اولین بار در کشور شهرداری تهران در سال ۱۳۸۲ اقدام به تشکیل سازمان سرمایه‌گذاری نمود که اولین سازمان سرمایه‌گذاری شهرداری کشور محسوب می‌شود.

سپس در سال ۱۳۸٦ شهرداری شیراز دومین سازمان سرمایه‌گذاری در بین شهرداری‌های کشور را به ثبت رساند و در سال۱۳۸۷ شهرداری همدان سومین شهری بود که سازمان سرمایه‌گذاری را در شهر خود به ثبت رساند. بقیه کلان‌شهرها گرچه سازمان تشکیل نداده‌اند ولی در ساختارهای دیگری از جمله: معاونت سرمایه‌گذاری یا مدیریت سرمایه‌گذاری از این شیوه جدید استفاده می‌نمایند.

گرچه در شهرداری‌های فوق‌الذکر سازمان سرمایه‌گذاری یا سایر ساختارها بوجود آمده‌اند، اما به دلیل عدم وجود زیر ساخت‌های قانونی (آیین‌نامه مشارکت، ضوابط و مقررات نحوه ورود

شهرداری‌ها به سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی) توفیق چندانی نداشتند که متعاقباً در سال‌های بعدی با تهیه و تدوین مقررات سرمایه‌گذاری، این ساختارها ماهیت عملیاتی به خود گرفتند.

# بخش سوم: طراحی و پیاده‌سازی روش‌های جذب سرمایه بخش خصوصی جهت استفاده در پروژه‌های عمومی کشور

# ٤- فصل چهارم: پیش‌نیازهای تأمین مالی پروژه با استفاده از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی

## ٤-١- پیش‌نیازهای تأمین مالی پروژه با استفاده از انتشار اوراق مشارکت

### ٤-١-١- ملزومات ساختاری و تشکیلاتی در شهرداری تهران

طرح یا پروژه‌ای که برای تأمین مالی آن اوراق مشارکت منتشر می‌شود باید توجیه فنی و اقتصادی داشته باشد و مطالعات فنی و اقتصادی آن باید به تأیید بانک عامل رسیده باشد.

### ٤-١-٢- ملزومات حقوقی و قانونی در شهرداری تهران و کشور

همان‌طور که در قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت درج شده است، اوراق مشارکت برای تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز طرح‌های عمرانی- انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانهٔ کشور یا برای تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت ایجاد، تکمیل و توسعهٔ طرح‌های سودآور تولیدی، ساختمانی و خدماتی شامل منابع مالی لازم برای تهیهٔ مواد اولیه مورد نیاز واحدهای تولیدی توسط دولت، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور، شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی تولید منتشر می‌شود و به سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت در اجرای طرح‌های یاد شده را دارند از طریق عرضه عمومی واگذار می‌گردد.

علی‌رغم اینکه شهرداری از جمله سازمان‌های وابسته به دولت محسوب نمی‌شود اما موظف به پیروی از تمام مقررات مالی دولت می‌باشد. ضمناً شهرداری نیز مانند سازمان‌های دولتی موظف به مبادله موافقت‌نامه با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهور (دفتر عمران شهری) برای اجرای طرح‌های عمرانی می‌باشد. هر جا نیاز به اخذ مجوزهای هیأت وزیران باشد، درخواست شهرداری از طریق وزارت کشور به هیأت وزیران ارایه می‌گردد.

بنابراین شهرداری زمانی مجاز به انتشار اوراق مشارکت است که مجوز انتشار آن در قانون بودجه کل کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد. برای درج مجوز انتشار در قانون

بودجه کل کشور، شهرداری باید انتشار اوراق را به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برساند و از طریق معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری که دستگاه مسؤول تنظیم بودجه کل کشور است درخواست انتشار را در قانون بودجه بگنجاند تا به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

**٤-١-٣- ملزومات فنی و اقتصادی برای موفقیت در انتشار اوراق مشارکت**

برای تهیه گزارش توجیه فنی و اقتصادی طرح باید تمام اطلاعات مربوط به طرح، اعم از برآورد هزینه‌ها و درآمدهای پروژه/ طرح مهیا شده باشد. جهت تعیین زمان انتشار اوراق باید به شرایط بازار پول و سرمایه توجه و دقت کافی مبذول داشت. پیشنهاد می‌شود زمان انتشار اوراق همزمان با انتشار اوراق سایر ارگان‌های دولتی نباشد. همچنین همزمان با نوسانات بازار ارز و طلای کشور و عرضه اولیه سهام شرکت‌های صدر اصل ٤٤ قانون اساسی که حجم قابل توجهی از بازار سرمایه را به خود معطوف می‌دارند، نباشد.

## ٤-٢- پیش‌نیازهای اجرای پروژه با استفاده از روش مشارکت عمومی- خصوصی

به طور کلی، مقدمات اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی با شناسایی بخش‌ها و بسترهایی که در زیر برای هر یک از بخش‌های خصوصی و شهرداری بیان می‌شوند، فراهم خواهد شد:

- پیش‌نیازهای قانونی؛
- بسترهای سازمانی ؛
- پیش‌نیازهای فنی، تجاری، مالی و اقتصادی.

این پیش‌نیازها به دنبال دستیابی به محیطی است که در آن فرآیند مشارکت عمومی- خصوصی به خوبی تعریف و مستندسازی شده و مورد توافق طرفین است.

### ٤-٢-١- پیش‌نیازهای قانونی

گام اول برای اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی، تنظیم قوانین و مقررات مربوط به اجرای چنین پروژه‌هایی است. این آیین‌نامه‌ها و قوانین باید با مد نظر قرار دادن اصول کلی مشارکت عمومی- خصوصی که در بخش‌های قبل به آن اشاره شد، به نحوی تنظیم شوند که اجرای مشارکت عمومی- خصوصی در کشور، با مشکلات کمتری مواجه باشد. بخشی از آیین‌نامه‌ها می‌باید در سطح کشوری تهیه گردیده و بخش اصلی آن در سطح شهرداری‌ها و شوراهای شهر قابل تدوین است تا خلأهای قانونی موجود برای اجرای پروژه‌های مشارکت به حداقل برسد.

### ٤-٢-٢- بسترهای سازمانی

یکی از مراحل مهم در فرآیند استفاده از روش مشارکت عمومی- خصوصی در اجرای پروژه‌های شهری، طراحی واحدهایی برای سازماندهی، مدیریت، و اجرای فرآیند مشارکت عمومی- خصوصی است. هدف از ایجاد چنین واحدهایی، مدیریت چالش‌های پیش‌روی پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی است. برخی از این چالش‌ها عبارتند از: هماهنگی بخش‌های مختلف، پاسخگویی به عموم مردم در زمینه ارایه خدمات مناسب، مهارت کافی در اجرای پروژه‌ها و ترویج و گسترش دانش مشارکت عمومی- خصوصی.

با اجرای پروژه‌ها از طریق مشارکت عمومی- خصوصی، بخش خصوصی وظایفی را در حوزه وظایف بخش عمومی به عهده می‌گیرد و از آن پس بخش عمومی نقش قانونگذار و ناظر را ایفا می‌کند. برای اعمال چنین نظارتی باید واحدهای مخصوص با شرح وظایف خاص طراحی شود. اکثر کشورها فاقد مؤسسات نظارتی لازم برای سازماندهی، مدیریت، و اجرای فرآیندهای مشارکت عمومی- خصوصی هستند. برای مدیریت پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی نیاز به سه واحد کلیدی احساس می‌شود:

- واحد مشارکت عمومی- خصوصی [1]

1. PPP Unit

- واحد اجرایی پروژه (PIU)[1]
- واحد مشاوره فنی[2]

این سه واحد کلیدی در پاسخ به ضعف‌های موجود در اجرای پروژه‌ها توسط بخش عمومی ایجاد می‌شوند، به بیان دیگر این واحدها برای جلوگیری از "شکست‌های دولتی"[3] در اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی طراحی می‌شوند.

حوزه فعالیتی این واحدهای کلیدی مشارکت عمومی- خصوصی را می‌توان در پنج دسته طبقه‌بندی کرد:

- ارایه مشاوره‌های فنی[4].
- فرمول‌بندی و یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها[5].
- کنترل کیفیت[6].
- بازاریابی و ترویج طرح‌های مشارکت عمومی- خصوصی[7].
- استانداردسازی و توزیع اطلاعات[8].

**٤-٢-٢-١- واحد مشارکت عمومی- خصوصی**

واحد مشارکت عمومی- خصوصی کلیدی‌ترین بخش در اجرای پروژه‌هایی از این دست محسوب می‌شود. این واحد در واقع مسؤول و پاسخگوی اجرای پروژه‌ها است. هدف از ایجاد چنین واحدی اطمینان از وجود سیستمی برای نظارت مستمر بر پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی و ارایه گزارشات مربوطه است.

1. Project Implementation Unit
2. Technical Assistance
3. Government Failures
4. Technical Assistance
5. Policy Formulation and Coordination
6. Quality Control
7. Promotion/Marketing
8. Standardization and Dissemination

به طور کلی می‌توان گفت هر سازمانی که برای تحقق موارد زیر طراحی شده باشد، یک واحد مشارکت عمومی- خصوصی به شمار می‌رود:

- توسعه و بهبود فرآیند مشارکت عمومی- خصوصی: واحد مشارکت عمومی- خصوصی به مدیریت تعداد و کیفیت طرح‌های مشارکت عمومی- خصوصی می‌پردازد. این واحد مسؤولیت بررسی ویژگی‌های کیفی پروژه از جمله توجیه‌پذیری،[1] ارزش‌آفرینی (VFM)،[2] و انتقال ریسک[3] را به عهده دارد.
- مدیریت پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی در بخش‌های زیرساختی مختلف.

واحد مشارکت عمومی- خصوصی دارای سه نقش اصلی است:

- نقش اطلاعاتی: این واحد اطلاعات و راهنمایی‌هایی را در زمینه مشارکت عمومی- خصوصی به صورت گزارش به بخش عمومی ارایه می‌دهد. این اطلاعات شامل شرایط قراردادی، نحوه انعقاد قرارداد، و روش‌های ارزیابی، شناسایی، و اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی می‌شود.
- نقش مشاوره و تأمین مالی: بسیاری از واحدهای مشارکت عمومی- خصوصی در زمینه انعقاد قرارداد و تأمین مالی به عنوان مشاور بخش عمومی ایفای نقش می‌کنند. زمانی که واحدهای دولتی در اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی دارای تجربه کمی باشند، واحد مشارکت عمومی- خصوصی در آغاز پروژه‌ها نقش موثری ایفا می‌کند. به عنوان مثال این واحد می‌تواند در موضوعات حیاتی از جمله توجیه‌پذیری و ارزش‌آفرینی پروژه‌ها به بخش عمومی کمک کند.
- نقش نظارتی: واحد مشارکت عمومی- خصوصی بر تصویب پروژه‌های زیرساختی نظارت دارد. در برخی کشورها این واحد اختیار انعقاد قرارداد را ندارد و نقش این واحد محدود به ارایه اطلاعات و داده‌هایی در مورد قراردادهای خاص می‌شود. به عنوان مثال در آفریقا، واحد مشارکت عمومی- خصوصی بررسی می‌کند که آیا واحد دولتی موردنظر

1. Affordability
2. Value for Money
3. Risk Transfer

با توجه به بودجه آتی می‌تواند پروژه پیشنهادی را بپذیرد یا خیر. بدین منظور واحد مشارکت عمومی- خصوصی پروژه را از بُعد هزینه‌های مالی مورد موشکافی قرار می‌دهد.

واحد مشارکت عمومی- خصوصی در اجرای طرح‌های مشارکت عمومی- خصوصی مسؤولیت‌های زیر را بر عهده دارد:

- تعیین سیاست مشارکت عمومی- خصوصی به طوری که اهداف و مکانیزم‌های آن توسط شهرداری، پیمانکاران و عموم مردم شناسایی شود.
- توسعه و حمایت مالی از قوانین و آیین‌نامه‌های جدید مشارکت عمومی- خصوصی و ارایه این آیین‌نامه‌ها به تمام کسانی که پیشنهادیه‌ای برای مشارکت عمومی- خصوصی ارسال کرده‌اند.
- استفاده از تجارب سایر کشورها و توسعه متدولوژی‌هایی که مناسب کشور باشد.
- تدوین مدل‌های اجرایی جهت استاندارد نمودن فعالیت‌های مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری؛
- اطلاع‌رسانی به شرکای بخش خصوصی در مورد فرآیندها؛
- کمک به ایجاد ساختار تأمین سرمایه در پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی.
- شناسایی مواردی که برنامه را به تأخیر می‌اندازد و شناسایی راه‌حل‌های آن.
- راهنمایی در مورد مناقصات و نظارت بر فعالیت‌های اجرای مناقصه؛ شامل مشارکت فعال در همه جنبه‌های مناقصات پروژه‌ها (فرآیند، مستندسازی، مذاکره، ارزیابی و بازنگری)
- طراحی شرایط استاندارد قراردادی در طرح‌های مشارکت عمومی- خصوصی.

**٤-٢-٢-٢- واحد اجرایی پروژه (شرکت با هدف خاص)**

واحد اجرایی مسؤولیت برنامه‌ریزی و اجرای یک یا چند پروژه را بر عهده دارد. این واحدها معمولاً برای اجرای پروژه‌هایی با سرمایه زیاد ایجاد می‌شوند و پس از اتمام پروژه از بین می‌روند. ساختار این واحدها به مواردی از جمله نیازهای مدیریتی/ اجرایی، میزان تأمین مالی مورد نیاز و نوع پروژه بستگی دارد. این واحد وظیفه استخدام کارکنان لازم برای اجرای پروژه را نیز بر عهده

دارد. واحد اجرای پروژه به عنوان واحدی مدیریتی/ اجرایی به اجرا و نظارت و مدیریت مالی پروژه می‌پردازد.

**٤-٢-٢-٣- واحد مشاوره فنی**

در مواقعی که شهرداری در انعقاد قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی به اندازه کافی تجربه کسب نکرده است، باید مشاورانی با مهارت‌های مختلف (وکلا، مدیران مالی، اقتصاددانان، و جامعه‌شناسان) استخدام کند و در انعقاد قرارداد از آن‌ها کمک بگیرد. نقش این مشاوران در انعقاد قرارداد شامل مواردی از جمله ملاحظات قانونی و مدیریت فرآیند مذاکره می‌شود. از طرفی این واحد بر میزان پیشرفت پروژه بر مبنای قرارداد نظارت دارد و به موارد قانونی و شکایات رسیدگی می‌کند.

**٤-٢-٣- پیش‌نیازهای فنی، تجاری، مالی و اقتصادی**

ویژگی‌های فنی پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی باید به خوبی تعریف و حیطه اختیارات هر کدام از طرفین قرارداد مستندسازی شود و نهایتاً در قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی بیان شود. این فرآیند به توسعه شرایط اولیه مورد نیاز پروژه کمک می‌کند. توسعه شرایط نهایی فنی یک پروژه فرآیند تکرارشونده‌ای است که بر مبنای بازخورد دریافتی از بازار و توجیه‌پذیری مالی پروژه در مرحله طراحی بنا نهاده می‌شود.

طراحی فنی پروژه با شناسایی اهداف مورد نظر و تعیین استانداردهای خدمات آغاز می‌گردد. بدین معنا که ابتدا باید سطح مطلوب خدمات ترسیم شود و سپس با توجه به آن می‌توان هزینه ارایه خدمات مورد نظر (به عنوان عامل دستیابی به بازده موثر[1]) و تعرفه‌ای که هزینه‌ها را پوشش می‌دهد، تعیین کرد. از گزینه‌هایی که پیش روی شهرداری قرار دارد می‌توان به استفاده از سوبسید برای پوشش هزینه‌ها[2]، یا بررسی مجدد اهداف اولیه و استانداردهای خدمات[3] اشاره نمود.

1. Cost Recovery Tariffs
2. Subsidizing cost-recovery
3. Service standards

تحلیل‌های فنی که در بخش‌های مختلف و برای تدوین نقشه راه انجام می‌شود، شامل تحلیل تقاضا،[1] تحلیل موجودی دارایی[2] و تحلیل سرمایه‌گذاری[3] می‌شود.

در طراحی پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی باید بین خدمات ارایه شده و تعرفه‌های تعیین‌شده توازن برقرار کرد. همچنین بسته قیمتی باید به نحوی تعیین شود که هم برای مشتریان و هم بخش خصوصی دارای منفعت باشد. نکته اساسی در طراحی چنین بسته‌ای ساختار پرداخت درآمدهای بخش خصوصی است. فرآیند طراحی چنین بسته‌ای طی مراحل زیر صورت می‌گیرد:

- تجزیه و تحلیل تکنیکال: برای تعیین هزینه خدمات؛
- تحقیقات جامعه و بازار: برای تعیین میزان توانایی و تمایل افراد به پرداخت هزینه برای سطح مشخصی از خدمات؛
- تجزیه و تحلیل مالی و مدل‌سازی: برای تعیین سطحی از تعرفه که هزینه ارایه خدمات را پوشش می‌دهد؛
- مذاکره و رایزنی: برای توافق بر سوبسید پرداختی برای خدمات مشخص، مثلاً برای مشتریان کم‌درآمد؛

در انعقاد قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی چهار عامل مهم باید در نظر گرفته شود:

**۱. توجیه‌پذیری مالی:** برای هر پروژه‌ی شهری که شهرداری قصد اجرای آن را دارد، باید ارزیابی دقیق مالی صورت گرفته و توجیه‌پذیری مالی اجرای پروژه بررسی شود. در بررسی این امر علاوه بر بررسی اینکه پروژه از لحاظ مالی توجیه‌پذیر است، باید توجیه‌پذیری واگذاری آن به بخش خصوصی را نیز مد نظر قرار داد.

توجیه‌پذیری پروژه با مقایسه سطح خدمات (هزینه‌ها) و تعرفه‌ها (درآمدها) تعیین می‌شود. از طرفی بخش خصوصی با افزایش کارآیی عملیاتی خود می‌تواند از طریق کاهش هزینه‌ها به بازده بیشتری دست یابد. دو نسبت مالی که به طور معمول توسط بخش خصوصی برای ارزیابی پروژه

1. Demand Analysis
2. Asset Inventory
3. Investment Analysis

استفاده می‌شود، نرخ بازده داخلی (IIR)[1] و بازده حقوق صاحبان سهام (ROE)[2] می‌باشد. بخش خصوصی نرخ بازده داخلی را با هزینه حقوق صاحبان سهام[3] مورد مقایسه قرار می‌دهد و در مورد پذیرش یا رد پروژه تصمیم‌گیری می‌کند.

**۲. منبع تأمین مالی:** پروژه‌های زیرساختی مشارکت عمومی- خصوصی نیاز به تأمین مالی دارند، بدین معنا که از بیرون تأمین مالی می‌کنند و در طول اجرای پروژه با درآمدهای حاصل از آن به پرداخت هزینه‌های آن می‌پردازند. چنین پروژهایی ممکن است توسط بخش عمومی یا بخش خصوصی تأمین مالی شود. نکته حایز اهمیت در تأمین مالی این پروژه‌ها، هزینه‌های تأمین مالی است که هم بر سطح تعرفه‌ها و هم بر توجیه‌پذیری اقتصادی پروژه تأثیرگذار است. از طرفی موضوع حیاتی در این زمینه همبستگی بین ریسک اعتباری پروژه و هزینه تأمین مالی است. هزینه تأمین مالی توسط دولت به مراتب کمتر از هزینه تأمین مالی توسط بخش خصوصی است اما تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی اغلب به عهده بخش خصوصی قرار دارد. معمولاً بهره‌بردار بخش خصوصی بخشی از هزینه را شخصاً تأمین می‌کند و بخش دیگر آن را از مؤسسات مالی یا بازارهای مالی قرض می‌گیرد. تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی از طریق ابزارهای بدهی (وام بانکی یا انتشار اوراق قرضه) با چالش‌هایی مواجه است از جمله:

۱. تطابق سررسید اوراق بدهی با جریانات نقد پروژه

۲. محدودیت تأمین مالی به ارز داخلی زیرا درآمد پروژه به ارز داخلی است.

۳. محدودیت حقوق صاحبان سهام که منجر به درجه اهرم مالی بالای پروژه می‌شود.

٤. هیچ وثیقه‌ای به جز دارایی‌های پروژه وجود ندارد.

در مراحل مقدماتی طراحی مشارکت عمومی- خصوصی باید این موارد مورد بررسی قرار گیرد و روش مناسب تأمین مالی اتخاذ شود.

1. Internal Rate of Return
2. Return on Equity
3. Cost of Equity

**۳. طراحی ساختار و سطح مناسب تعرفه:** از آنجایی‌که معمولاً در این نوع پروژه‌ها قیمت خدمات خارج از **چارچوب** نظام عرضه و تقاضای بازار تعیین می‌شود (که استفاده از واژه‌ی تعرفه به جای قیمت نیز مؤید همین نکته است)، تعرفه یکی از عوامل تأثیرگذار در اجرای پروژه‌های مشارکت است. تعرفه‌ها باید بین موارد زیر توازن برقرار کند:

۱. استانداردهای ارایه خدمات و هزینه‌های آن؛

۲. تمایل و توانایی مشتریان در پرداخت هزینه‌ها؛

۳. بازیابی هزینه‌ها (پوشش هزینه‌ها)[1]؛

٤. بازده سرمایه‌گذاری(ROI)[2] برای بخش خصوصی؛

۵. سوبسیدهای مورد نیاز؛

همچنین تعرفه‌ها باید بر اساس موارد زیر تعیین شود:

- پوشش هزینه‌ها/ بازده سرمایه‌گذاری
- افزایش کارآیی
- رعایت انصاف و عدل
- ساده و جامع بودن ساختار

برای رعایت عدالت در طراحی تعرفه‌ها، باید تعرفه‌ای که برای هر گروه مشتری وضع می‌شود با توجه به هزینه ارایه خدمات به آن گروه، تنظیم شود. به عنوان مثال افرادی که در منطقه‌ای خاص زندگی می‌کنند باید به طور یکسان تعرفه پرداخت کنند و یا کسانی که سطح پایین خدمات را پذیرفته‌اند باید تعرفه کمتری پرداخت کنند.

سادگی و جامع بودن تعرفه‌ها بدین معناست که باید برای تمامی کارکنان و مصرف‌کنندگان قابل درک باشد. به عنوان مثال اگر ساختار تعرفه‌ها پیچیده باشد، ممکن است مصرف‌کنندگان نتوانند میزان مصرف خود را بر اساس آن تعدیل کنند.

1. Cost Recovery
2. Return on Investment

از آنجایی که ممکن است در طول عمر پروژه نیاز به تغییر و تعدیل تعرفه‌ها احساس شود، باید مجموعه قوانینی در این راستا طراحی شود. طراحی ساختار تعدیل تعرفه مستلزم تعیین موارد زیر است:

- معیارهای تعدیل تعرفه، مثل تغییر قیمت مواد خام، تورم، تغییرات نرخ ارز؛
- مکانیزم تعدیل تعرفه‌ها، شامل مکانیزم حاشیه سود[1] و مکانیزم سقف قیمت؛[2]
- تناوب تعدیل تعرفه‌ها، شامل انتقال هزینه‌ها،[3] تعرفه بر اساس شاخص[4]، تنظیم مجدد تعرفه،[5] و تعدیل فوق‌العاده تعرفه‌ها.[6]

**مکانیزم‌های تعدیل تعرفه**

برای تعدیل تعرفه‌ها دو مکانیزم معمول وجود دارد؛ مکانیزم حاشیه سود (یا نرخ بازده)[7] به بهره‌بردار بخش خصوصی اجازه می‌دهد که همه هزینه‌های عملیاتی و تأمین مالی خود به‌علاوه میزان معینی از سود پس از مالیات را به مصرف‌کنندگان منتقل کند. در این روش بهره‌بردار درخواست خود را به مسؤول قانونگذار ارایه می‌دهد و مسؤول قانونگذار با بررسی هزینه‌های خدمات، درخواست وی را تأیید یا رد می‌کند. این مکانیزم باعث می‌شود قیمت‌ها به طور مناسب با هزینه‌ها مطابقت یابد اما از طرفی ممکن است سبب شود بخش خصوصی به دنبال افزایش کارآیی نباشد و در نتیجه هزینه‌ها افزایش یابد.

مکانیزم سقف قیمت بر خلاف مکانیزم حاشیه سود، انگیزه بیشتری برای افزایش کارآیی عملیاتی ایجاد می‌کند. در این مکانیزم برای کنترل درآمدهای حاصل از پروژه سقف قیمت تعیین می‌شود و به همین دلیل بخش خصوصی باید برای افزایش درآمد به دنبال افزایش کارآیی و کاهش

1. Cost-Plus
2. Price Cap
3. Cost Pass-Through
4. Tariff Indexation
5. Tariff Reset
6. Extraordinary Tariff Adjustment
7. Cost-Plus or Rate of Return

هزینه‌ها باشد. در این مکانیزم بخش خصوصی اجازه دارد تا طبق معیار مشخصی که معمولاً شامل شاخص تورم و بهره‌وری می‌شود، قیمت‌ها را افزایش دهد.

در برخی از موارد ترکیبی هر دو مکانیزم بالا مورد استفاده قرار می‌گیرد، البته برای استفاده از فرم ترکیبی باید به نوع پروژه و بخش آن توجه داشت. به طور کلی برای انتخاب مکانیزم مورد نظر باید تجزیه و تحلیل‌های دقیقی در سطوح کشور، بخش، صنعت، و زیرساخت مورد نظر انجام شود.

**تناوب تعدیل تعرفه‌ها**

روش‌های مختلفی برای اعمال تعدیل‌های لازم در تعرفه‌ها وجود دارد که در هر کدام زمان تعدیل تعرفه متفاوت است؛ در مکانیزم "انتقال هزینه‌ها"، هزینه مواد اولیه (مثل انرژی) مستقیماً در تعرفه‌ها لحاظ می‌شود. بدین ترتیب ریسک افزایش قیمت مواد اولیه مستقیماً به مصرف‌کنندگان منتقل می‌شود. روش دیگر تعدیل تعرفه‌ها در این مکانیزم، تغییر نرخ مالیات و یا تغییر استانداردهای کیفی دولتی است. این روش زمانی مناسب است که بهره‌بردار کنترل کمی بر روی مواد اولیه داشته باشد. در این مکانیزم تعرفه‌ها شناور است و در طول زمان به طور پیوسته تغییر می‌کند.

در مکانیزم "تعرفه بر اساس شاخص"، تعرفه‌ها بر اساس شاخص قیمتی مصرف‌کننده (CPI)[1] در دوره‌های زمانی مشخصی مورد بازنگری قرار می‌گیرد. این روش بهره‌بردار را در برابر افزایش قیمت‌ها مصون می‌کند.

مکانیزم دیگر در تعدیل تعرفه‌ها، "تنظیم مجدد تعرفه‌ها" می‌باشد، که برای قراردادهای بلندمدت مورد استفاده قرار می‌گیرد. قوانین مربوط به تنظیم مجدد تعرفه‌ها، قبل از اجرای پروژه مشارکت عمومی- خصوصی و توسط طرفین قرارداد تعریف می‌شود. در این قوانین باید هدف از تنظیم مجدد تعرفه، متدولوژی تنظیم، و تناوب زمانی تنظیم مجدد تعرفه‌ها (مثلاً دوره‌های زمانی ۵ ساله) مشخص شود.

1. Consumer Price Index

در "تعدیل فوق‌العاده تعرفه‌ها" با توجه به اتفاقات غیرمنتظره یا ورشکستگی باید فوراً به تعدیل قیمت‌ها پرداخت و تعرفه‌ها را برای گریز از مشکل حادث‌شده تغییر داد.

**٤. طراحی و استفاده از سوبسید:** سوبسیدهای دولت می‌تواند یک پروژه را از دیدگاه بخش خصوصی، حتی در صورتی که ترکیب خدمات و تعرفه‌ها منجر به پوشش هزینه‌ها نشود، توجیه‌پذیر کند. البته دولت تنها در صورتی اقدام به پرداخت سوبسید می‌کند که هزینه اجرای پروژه مشارکت عمومی- خصوصی (شامل پرداخت سوبسیدها) نسبت به هزینه اجرای پروژه توسط بخش عمومی کمتر باشد.

سوبسیدهای دولتی می‌تواند عمومی باشد بدین معنا که به کل پروژه اختصاص یابد و یا خاص[1] باشد بدین معنا که با توجه به شرایط ارایه خدمت به افراد با درآمد پایین پرداخت شود. سوبسیدهای متقاطع[2] روشی است که در آن سوبسید به طور غیرمستقیم پرداخت می‌شود؛ بدین صورت که تعرفه گروهی از مصرف‌کنندگان کاهش می‌یابد و در مقابل از گروهی دیگر تعرفه بیشتری اخذ می‌شود. یکی از روش‌های معمول پرداخت چنین سوبسیدی، انتقال آن از کسانی که بیشتر از خدمات استفاده می‌کنند به کسانی است که کمتر استفاده می‌کنند.

انواع مختلفی از سوبسیدها می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. این سوبسیدها شامل سوبسیدهای نقدی[3]، تأمین سرمایه ارزان[4] و کمک‌های بلاعوض غیرنقدی و معافیت‌های مالیاتی[5]، می‌شود. در ادامه هر کدام از انواع سوبسیدها توضیح داده می‌شود.

سوبسید نقدی به صورت پرداخت‌هایی است که از طرف دولت به بخش خصوصی صورت می‌گیرد. این پرداخت‌ها ممکن است برای پوشش بخشی از سرمایه‌گذاری اولیه و یا مربوط به ارایه خدمات باشد. در مواردی که برای افزایش تعرفه‌ها محدودیت‌هایی سیاسی وجود داشته باشد، پرداخت سوبسیدهای نقدی به بخش خصوصی باعث کاهش تعرفه‌ها توسط این بخش می‌شود. تعیین میزان این سوبسیدها نکته حایز اهمیتی است. در برخی موارد این سوبسیدها به

1. Specific
2. Cross-Subsidies
3. Cash Subsidies
4. Cheap Capital
5. In-Kind Grants and Tax Exemption

مرور حذف می‌شوند و تعرفه‌ها افزایش می‌یابد؛ این امر می‌تواند بخش خصوصی را به افزایش کارآیی ترغیب کند. در مواردی که هدف از پرداخت سوبسید نقدی افزایش حوزه ارایه خدمات باشد، باید پرداخت سوبسیدها به شاخص‌های معینی مثل تعداد محل‌های ارایه خدمت مربوط باشد؛ بدین ترتیب که برای هر محل جدید میزان سوبسید ثابتی پرداخت شود. البته در این روش باید توجه داشت که این سوبسیدها باید به محل‌هایی تعلق گیرد که خانوارهای فقیر در آنجا زندگی می‌کنند تا بدین وسیله بخش خصوصی به ارایه خدمت به چنین محل‌هایی ترغیب شود.

در روش تأمین سرمایه ارزان پرداخت سوبسید با استفاده از کاهش هزینه‌های استقراض بخش خصوصی صورت می‌گیرد. بدین معنا که دولت نرخ وام‌هایی را که به بخش خصوصی اعطا می‌کند کاهش می‌دهد. هم‌چنین دولت می‌تواند با تأمین وثیقه مورد نیاز وام و یا از طریق به عهده گرفتن ریسک نرخ ارز، به طور غیرمستقیم به بخش خصوصی سوبسید پرداخت کند.

دولت می‌تواند از طریق کمک‌های بلاعوض غیرنقدی مثل اعطای حق استفاده از آب، که در آن پرداخت‌های بخش خصوصی طبق نظام خاصی صورت می‌گیرد، سوبسیدها را به طور غیرمستقیم پرداخت کند. معافیت‌های مالیاتی نیز می‌تواند در جاهایی که بخش خصوصی مسؤول ارایه خدمات است به عنوان سوبسید درنظر گرفته شود.

## ۵- فصل پنجم: الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی

با توجه به نکات و مواردی که در بخش‌های قبلی مطرح شد، می‌توان گفت الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری باید به نحوی طراحی شود که منافع دو جانبه‌ای را برای ذینفعان پروژه به همراه داشته باشد و مسؤولیت‌های مناسب هر بخش را به درستی تعیین نماید. نقش شهرداری و بخش‌های مختلف خصوصی (شامل شرکت‌های ساخت، شرکت‌های بهره‌بردار، نهادهای مالی و مشاوران مشارکت عمومی- خصوصی) در یک پروژه مشارکت عمومی- خصوصی در ادامه به اختصار توضیح داده می‌شود:

### ۵-۱- ساختار پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی برای شهرداری تهران

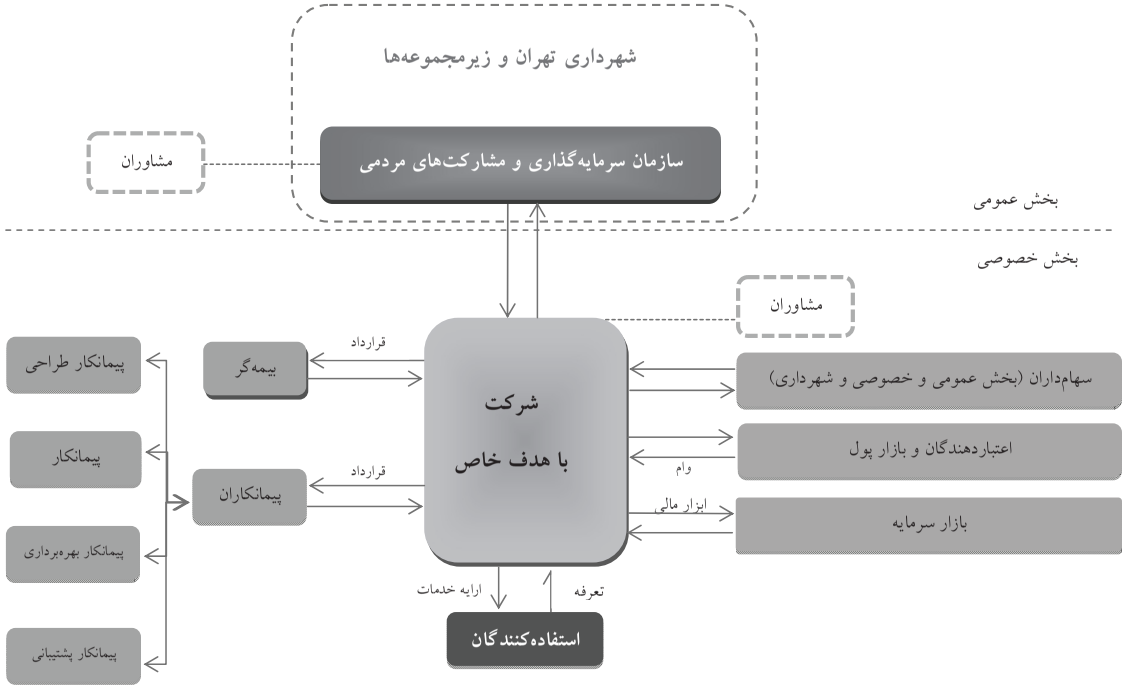
با توجه به نکات و مواردی که تاکنون مطرح شد، می‌توان گفت الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری تهران باید به نحوی طراحی شود که منافع دو جانبه‌ای را برای ذینفعان پروژه به همراه داشته باشد و مسؤولیت‌های مناسب هر بخش را به درستی تعیین نماید. نقش شهرداری تهران و بخش‌های مختلف خصوصی (شامل شرکت‌های ساخت، شرکت‌های بهره‌بردار، نهادهای مالی و مشاوران مشارکت عمومی- خصوصی) در یک پروژه مشارکت عمومی- خصوصی در نمودار ۸ به نمایش درآمده است.

در ادامه ارکان اشاره شده در این نمودار به اختصار توضیح داده می‌شود:

### ۵-۲- ارکان مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری

#### ۵-۲-۱- شهرداری به عنوان بخش عمومی

شهرداری به عنوان بخش عمومی نقش‌های مختلفی در ساختار مشارکت عمومی- خصوصی ایفا می‌کند. شهرداری می‌تواند به عنوان سهام‌داران بخشی از سرمایه شرکت با هدف خاص (SPV) را تأمین کند. همچنین از طریق واحد مشارکت عمومی- خصوصی نقش نظارتی و کنترلی را در طراحی و اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی بر عهده دارد.




**نمودار ۸ الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری تهران**

**۵-۲-۲- سازمان/ شرکت/ اداره سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی**

طبق آنچه در مورد الزامات مشارکت عمومی- خصوصی مطرح شد، این سازمان به عنوان متولی دایمی مدیریت پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی، دو وظیفه کلی بر عهده دارد:

۱. توسعه و بهبود فرآیند مشارکت عمومی- خصوصی: این سازمان به مدیریت تعداد و کیفیت طرح‌های مشارکت عمومی- خصوصی می‌پردازد. همچنین مسؤولیت بررسی ویژگی‌های کیفی پروژه از جمله توجیه‌پذیری،[1] ارزش‌آفرینی(VFM)،[2] و انتقال ریسک[3] را به عهده دارد.

۲. مدیریت پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی در بخش‌های زیرساختی مختلف: این سازمان در الگوی عملیاتی مشارکت عمومی- خصوصی به وسیله تعامل با بخش خصوصی و سایر ذینفعان پروژه، در تلاش خواهد بود تا با استفاده از تخصص، نوآوری و منابع مالی بخش خصوصی نسبت به ارایه خدمات اثربخش و کارا اقدام نماید. به منظور دستیابی به این مهم باید کلیه سازوکارهای لازم در زمینه برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی پروژه‌ها مدنظر قرار گیرد. وظیفه برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری بر عهده شهرداری و شورای اسلامی شهر تهران می‌باشد. در مرحله بعد، این بخش خصوصی است که اجرای پروژه‌ها را بر عهده دارد.

نکات اصلی که باید در مشارکت عمومی- خصوصی مورد توجه قرار گیرد، این است که با توجه به تفاوت‌های رویکردی میان شهرداری و بخش خصوصی، بایستی سازوکار نظارتی و اجرایی مناسبی به منظور تحقق اهداف طرفین در نظر گرفته شود. چرا که از یک سو شهرداری به دنبال ارایه خدمات کارا و اثربخش به شهروندان می‌باشد و از سوی دیگر بخش خصوصی به دنبال دستیابی سریع‌تر به سود ناشی از انجام پروژه‌های شهری است. سازوکار نظارتی مورد نیاز در این همکاری از طریق سازمان/ شرکت/ اداره سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی صورت می‌پذیرد. این سازمان در مجموعه شهرداری تعریف شده و از طریق کارشناسان و صاحب‌نظران خبره خود وظیفه ایجاد زیرساخت‌های حقوقی و قانونی و نظارت بر کلیه مراحل اجرایی پروژه‌های شهری را برعهده دارد. به عنوان مثال در قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی معمولاً سازمان

1. Affordability
2. Value for Money
3. Risk Transfer

سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی به عنوان مقام ناظر قرارداد تعیین شده و بر اجرای کلیه مفاد قرارداد نظارت دارد. همچنین در این سازمان بررسی می‌شود که کدامیک از پروژه‌های شهری از طریق مشارکت عمومی- خصوصی انجام شود و آیا انجام پروژه‌ها با روش مشارکت عمومی- خصوصی از جهات مالی و اقتصادی مناسب می‌باشد یا خیر.

حال در صورتی که پروژه از نظر اجرا به روش مشارکت عمومی- خصوصی مناسب تشخیص داده شود، تعیین نوع قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی با توجه به نوع تخصیص ریسک‌های هر قرارداد، نقش‌ها و مسؤولیت‌های هر یک از طرفین قرارداد و شرایط ویژه هر یک، برعهده سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی می‌باشد.

**۵-۲-۳- شرکت با هدف خاص (SPV)**

سازوکار اجرایی مشارکت عمومی- خصوصی از طریق شرکت با هدف خاص یا SPV صورت می‌پذیرد. تشکیل یا عدم تشکیل شرکت با هدف خاص بستگی به نوع قرارداد دارد. اگر قرارداد مدیریتی یا خدماتی باشد نیازی به تشکیل شرکت با هدف خاص وجود نخواهد داشت. در قراردادهای اجاره‌ای هم می‌توان شرکت با هدف خاص تشکیل داد و هم می‌توان به طور مستقیم با بخش خصوصی قرارداد منعقد نمود. در قراردادهای ساخت- بهره‌برداری- انتقال (BOT)، قراردادهای سرمایه‌گذاری مشترک و اعطای امتیاز معمولاً شرکت با هدف خاص تشکیل می‌شود. بخش‌های مشارکت‌کننده در شرکت با هدف خاص می‌توانند از واحدهای زیرمجموعه شهرداری، بخش خصوصی، کنسرسیوم بخش‌های خصوصی، نهادهای وابسته به دولت، بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و... باشند. نحوه مالکیت هر یک از این بخش‌ها با توجه به ماهیت هر پروژه تعیین می‌گردد. شرکت با هدف خاص مسؤول ارایه خدمات مقرر شده در قرارداد است و تحت نظارت معاونت فنی و نظارت سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی فعالیت می‌نماید. شرکت با هدف خاص می‌تواند تمام پروژه را به تنهایی انجام داده یا اینکه بخش‌های مختلف پروژه را به پیمانکاران جدید یا بخش‌های مشارکت‌کننده در تأسیس خود، واگذار نماید. به طور کلی پیمانکاران را می‌توان به پیمانکاران طراحی، ساخت، بهره‌بردار و پشتیبانی تقسیم‌بندی نمود که می‌توانند در قالب قراردادهای O&M، EPC و سایر قراردادها در احداث پروژه مشارکت نمایند.

شرکت با هدف خاص در طول پروژه از نظرات مشاوران فنی، قانونی و همچنین شرکت‌های تأمین سرمایه در راستای پروژه بهره‌مند می‌گردد.

همچنین به منظور پوشش بخشی از ریسک پروژه که می‌تواند از طریق بیمه منتقل شود، شرکت با هدف خاص می‌تواند از خدماتی که توسط شرکت‌های بیمه‌گر در زمینه‌های مختلفی مانند بیمه مسؤولیت، حوادث، بیمه آتش‌سوزی، بیمه مهندسی، بیمه ماشین‌آلات و... ارایه می‌گردد، بهره‌مند شود.

شرکت با هدف خاص می‌تواند منابع مالی مورد نیاز پروژه را از محل بدهی (از جمله دریافت تسهیلات و یا انتشار اوراق بدهی از جمله اوراق مشارکت، اوراق صکوک و...) یا حقوق صاحبان سهام (از جمله از محل سهام) تأمین نماید. از همین‌رو شرکت با هدف خاص با نهادهای مختلف حاضر در بازارهای پول، اعتبار و بازار سرمایه در تعامل نزدیک خواهد بود.

شهرداری هم می‌تواند در شرکت با هدف خاص حضور داشته و بخشی از سرمایه اولیه آن را تأمین کند. برخی از پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی به هیچ وجه از منابع تأمین مالی از محل بدهی استفاده نمی‌کنند و از طریق منابع تأمین مالی شرکتی یا ترکیبی از منابع مالی دولتی و خصوصی استفاده می‌کنند. در پروژه‌هایی که استفاده‌کنندگان نهایی پرداخت‌هایی را بابت استفاده از خدمات پروژه انجام می‌دهند، ممکن است از برخی منابع مالی دولتی جهت پوشش هزینه‌های سرمایه‌ای یا عملیاتی استفاده شود.

ایجاد شرکت با هدف خاص منافعی به شرح زیر را در خصوص اجرای پروژه مشارکت عمومی خصوصی در پی خواهد داشت:

- **تنوع ریسک**: ایجاد شرکت با هدف خاص موجب می‌شود تا طرف‌های مختلف درگیر در یک پروژه دور هم جمع شوند و همچنین موجب تسهیل تخصیص و متنوع‌سازی ریسک شده و تأمین منابع مالی را (خصوصاً در مواردی که هر یک از طرف‌های حاضر به تنهایی قادر به تهیه آن نمی‌باشند) برای گروه آسان‌تر می‌سازد. این نوع متنوع‌سازی باعث می‌شود تا ریسک‌هایی که هر یک از طرفین به تنهایی قادر به تحمل آن نیستند، در قالب گروه آن را بپذیرند.

- **پوشش ریسک**: شرکت با هدف خاص موجب تسهیل بهره‌گیری از منابع تأمین مالی مختلف و پوشش ریسک اجرای پروژه خواهد شد.
- **استفاده از تأمین مالی پروژه‌محور**: به عنوان یک شیوه تأمین مالی غیر ترازنامه‌ای با ماهیت عدم‌اتکاء و یا اتکاء محدود آن به حامیان مالی و سرمایه‌گذاران پروژه می‌باشد. به طورکلی، در یک "تأمین مالی پروژه‌محور"، تأمین مالی یک واحد اقتصادی به گونه‌ای می‌باشد که در آن وام‌دهنده به جریانات نقدی ناشی از عملیات واحد اقتصادی و آن جریانات نقدی ناشی از دیگر دارایی‌های واحد اقتصادی به عنوان وثیقه وام برای بازپرداخت وام پروژه توجه می‌نماید. در حقیقت این روش، یک روش تأمین مالی غیرترازنامه‌ای متکی بر مزیت عملیاتی پروژه می‌باشد.
- **رتبه‌بندی‌های اعتباری**: تأمین مالی در شیوه‌های قبلی مبتنی بر رتبه اعتباری اشخاص متقاضی تسهیلات می‌باشد اما در شرکت با هدف خاص این شرکت است که نسبت به دریافت تسهیلات اقدام می‌نماید و در صورتی که پروژه از وضعیت مناسبی برخوردار باشد راحت‌تر خواهد توانست منابع مالی مورد نیاز خود را به دست آورد.
- **منافع مالیاتی**: در برخی از کشورها تأسیس شرکت جدید جهت اجرای پروژه مشارکت عمومی خصوصی موجب برخورداری از معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی می‌شود.[1]

**۵-۲-٤- پیمانکاران طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری**

شرکت‌های بخش خصوصی نقشی حیاتی در ارایه خدمات نوآورانه به بخش عمومی برای برآوردن اهداف شهرداری در اجرای پروژه ایفا می‌نمایند. در یک پروژه مشارکت عمومی- خصوصی، SPV از طریق واگذاری فعالیت‌های ساخت، بهره‌برداری و تأمین تجهیزات به پیمانکاران متخصص به مدیریت پروژه می‌پردازد. این پیمانکاران ممکن است همان شرکت‌های مادر مجری پروژه مثل شرکت‌های ساخت، عملیات و نگهداری باشند که سهام‌داران SPV محسوب می‌شوند. SPV علاوه بر طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری ممکن است به منظور ساخت دارایی مورد نیاز برای ارایه خدمت مورد نظر به تأمین منابع مالی مورد نیاز خود بپردازد.

1. Introducing PPP in South Africa, 2007
PPP A Financiers Perspective. Uited Nation, 2005

همچنین ممکن است ویژگی‌های تأمین مالی از جمله نسبت بدهی به حقوق صاحبان سهام، نرخ‌های بازده موردانتظار، اعتباردهنده (اعطاکننده بالقوه وام) و میزان وام را نیز تعیین نماید.

**۵-۲-۵- سرمایه‌گذاران (بازار سرمایه) و اعتباردهندگان بخش خصوصی**

مدیران صندوق‌ها یا دیگر نهادهای مالی ممکن است از سهام‌داران SPV باشند. سهام‌داران به دنبال ایجاد بازده‌های مثبت از سرمایه‌گذاریشان بوده و به دنبال ارایه خدماتی می‌باشند که استانداردهای مورد توافق بین شهرداری و SPV را برآورده نماید. اعتباردهندگان از جمله بانک‌ها و منتشرکنندگان اوراق قرضه بخش زیادی از مبالغ تأمین مالی (برخی اوقات ۸۰ تا ۹۰ درصد) را فراهم می‌نمایند. بانک‌ها و دیگر نهادهای مالی بررسی‌هایی در زمینه مدیریت SPV (از جمله توانمندی‌های فنی آن و تناسب مالی لازم برای ارایه خدمات مطابق با قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی) و طرح کسب‌وکار آن را انجام می‌دهند. منبع درآمد SPV از محل قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی و همچنین دریافتی از شهرداری در قبال ارایه خدمات است، بنابراین می‌تواند از این محل نسبت به بازپرداخت بدهی‌های خود اقدام نماید.

**۵-۲-٦- مشاوران**

شهرداری و بخش‌خصوصی شرکت‌کننده در مناقصه ممکن است مشاورانی فنی، حقوقی و مالی مانند شرکت‌های تأمین سرمایه را برای خود انتخاب نمایند تا آن‌ها را در تدارک مناقصه مشارکت عمومی- خصوصی و تهیه یک طرح توجیهی مناسب یاری نمایند. این مشاورین، با تجربه‌ای که در زمینه اجرای مشارکت عمومی- خصوصی دارند، می‌توانند بهترین الگوی مشارکت را ارایه نموده و موانع موجود در این مسیر را مشخص نماید.

**۵-۲-۷- بیمه‌گرها**

بیمه به عنوان یکی از راهکارهای انتقال ریسک نقش مهمی در مدیریت ریسک پروژه برعهده دارد. در این رویکرد، یک طرف قرارداد (بیمه‌گذار) با پرداخت هزینه‌ای (حق بیمه) خسارت‌های احتمالی ناشی از ریسک را به طرف دیگر (بیمه‌پذیر) منتقل می‌نماید.

**۵-۲-۸- استفاده‌کنندگان از خدمات**

عموماً شهروندانی هستند که از خدمات ارایه‌شده استفاده می‌کنند و در قبال دریافت خدمات، مبالغی را به شکل عوارض یا بهای خدمات شهری پرداخت می‌کنند.

## ۵-۳- فرآیند اجرایی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری

در حقیقت طی نمودن چرخه پروژه مشارکت عمومی- خصوصی به معنی دستیابی به الگوی بومی برای احداث و اجرای پروژه‌های شهری است. الگوی پیشنهادی برای اجرای مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری از ۵ مرحله تشکیل شده است، که عبارتند از: فراهم آوردن مقدمات مشارکت عمومی- خصوصی، مطالعات امکان‌سنجی، برگزاری مناقصه، مذاکره و عقد قرارداد، و نظارت بر پروژه. در ادامه هر یک از این بخش‌ها تشریح خواهند شد:

**۵-۳-۱- فراهم آوردن مقدمات مشارکت عمومی- خصوصی**

این بخش در برگیرنده مراحل زیر است:

- مرحله اول: شناسایی و پیشنهاد پروژه
- مرحله دوم: انتخاب، تشریح حیطه اختیارات، و استخدام مشاور

**مرحله اول: شناسایی و پیشنهاد پروژه**

شناسایی و پیشنهاد پروژه مشارکت عمومی- خصوصی به دو طریق امکان‌پذیر است:

۱. پیشنهاد پروژه توسط واحدهای زیرمجموعه شهرداری (شهرداری مناطق، سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی، و...)

۲. پیشنهاد پروژه توسط بخش خصوصی

**مرحله دوم: انتخاب، تشریح حیطه اختیارات، و استخدام مشاور**

استخدام مشاور نوعی سرمایه‌گذاری است و هزینه محسوب نمی‌شود و برای اینکه شهرداری به بهترین خروجی‌ها دست یابد، این امر ضروری می‌نماید.

**۵-۳-۲- مطالعات امکان‌سنجی**

شهرداری باید بررسی‌هایی انجام دهد تا اطمینان یابد که پروژه از لحاظ مالی امکان‌پذیر است و ارزش‌آفرینی (VFM)[1] دارد. این ارزیابی باید شامل انجام مطالعات پیش‌امکان‌سنجی[2] و امکان‌سنجی و هزینه واقعی خدمات بوده و گزینه‌های قرارداد را در مقایسه با سایرین ارزیابی کند.

چنین بررسی موشکافانه‌ای[3] در شهرداری به آن‌ها کمک می‌کند تا از هدر رفتن پول در پروژه‌های توسعه‌ای که برای رویکرد مشارکت عمومی- خصوصی مناسب نیستند، جلوگیری کند. برای پروژه‌هایی که به نظر مناسب می‌آیند ارزیابی محتاطانه پروژه، به ارزیابی پیشنهادها بر اساس محدودیت‌های سرمایه‌گذاری کمک می‌کند. برخی مقامات مسؤول مرتکب اشتباه شده و تمام این کارها را به پیشنهاددهنده می‌سپارند که ممکن است منابع و زمان متفاوتی را به مطالعات امکان‌سنجی و بازبینی دارایی‌ها اختصاص دهند. در نتیجه مناقصه‌ها گاهی بر مبنای نظرهای ناقص یا نادقیق، در مورد نیازهای سرمایه‌گذاری، صورت می‌گیرد و ممکن است مقایسه آن‌ها سخت باشد.

معمولاً ارزیابی پروژه در دو مرحله انجام می‌شود: مرحله پیش‌امکان‌سنجی که معمولاً توسط شهرداری یا مشاور وی، قبل از فرآیند مناقصه انجام می‌شود و مرحله امکان‌سنجی که معمولاً پیش از اینکه پروژه به جمع‌بندی مالی برسد انجام می‌گیرد.

در مرحله مطالعات پیش‌امکان‌سنجی، پروژه‌ها بر اساس طراحی فنی و تأمین مالی خود ساختاردهی و فرموله می‌شوند. این مرحله بسیار بحرانی است چون مرحله‌ایست که فرآیند فعلی مشارکت عمومی- خصوصی را هدایت کرده و شامل موارد زیر است:

- به تصویر کشیدن پروژه در چارچوب مشارکت عمومی- خصوصی؛
- انتخاب گزینه‌های فنی؛
- تعیین ریسک‌های پروژه؛

1. Value for Money
2. Pre-Feseability Study (PFS)
3. Due Diligence

- ارایه پروژه به بخش خصوصی با هدف ایجاد بهره؛
- ساختاردهی تدارکات عمومی یا فرآیند برگزاری مناقصه با توجه به قوانین قابل اجرا؛
- هدایت مطالعات پیش‌امکان‌سنجی پیشنهادکنندگان و مطالعات امکان‌سنجی.

در مرحله مطالعات امکان‌سنجی، طراحی و تأمین مالی نهایی پروژه تعیین می‌گردد. این مرحله شامل هر یک از عناصر مشابه با مرحله پیش‌امکان‌سنجی بوده اما عموماً تحلیل‌ها مفصل‌تر است. این مرحله شامل مطالعات امکان‌سنجی فنی، اقتصادی، مالی و قانونی پروژه و همچنین "تحلیل تقاضا" برای تعیین تقاضای فعلی و آتی خدمات می‌گردد. تحلیل تقاضا به تعیین توجیه‌پذیری اقتصادی پروژه کمک نموده و نشان‌دهنده نقطه موفقیت یا شکست پروژه‌هاست. در نهایت مرحله امکان‌سنجی به تعیین ساختار مناسب مشارکت عمومی- خصوصی کمک می‌کند.

راه‌های بسیاری برای ساختاردهی فرآیند ارزیابی وجود دارد. مراحل پیش‌امکان‌سنجی و امکان‌سنجی را می‌توان به صورت یک فعالیت تلفیق نمود اما طبیعت تکرارشونده پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی الزام می‌کند که این دو بخش جدا از هم باشند.

**۵-۳-۳- برگزاری مناقصه**

اتخاذ برخی از تصمیمات اولیه بایستی با مدنظر قرار دادن فرآیند ارزیابی مناقصه صورت پذیرد. انتخاب روش برگزاری مناقصه به بودجه شهرداری، ظرفیت و اهداف پروژه مشارکت عمومی- خصوصی بستگی دارد. موفقیت یک مناقصه مشارکت عمومی- خصوصی، مانند حراج، وابسته به توانایی شهرداری در جذب تعداد زیادی پیشنهاددهنده از طریق فرآیند رقابتی و شفاف مناقصه است. بر اساس ارزیابی امکان‌سنجی و ساختاردهی مالی، ممکن است انواع مختلفی از طرفین سرمایه‌گذاری مورد نیاز باشد. شهرداری باید به دنبال سرمایه‌گذارانی باشد که از نظر مالی توانایی تأمین مالی پروژه را داشته باشند و در اجرای پروژه دارای مهارت، تخصص وتجربه لازم باشند. اگر پروژه به حد کافی بزرگ باشد، شهرداری باید شرکت‌های تأمین سرمایه را جهت فراهم نمودن و انتشار اسناد مناقصه، با هدف اطلاع‌رسانی به پیشنهاددهندگان مورد توجه قرار دهد. برای پروژه‌های کوچک‌تر، یک تیم مجرب محلی یا بین‌المللی می‌تواند مسؤولیت آماده‌کردن اطلاعات و برگزاری مناقصه را داشته باشد.

سند اولیه‌ای که برای اداره فرآیند مورد نیاز می‌باشد عبارتست از، درخواست پروپزال (RFP)، که شهرداری معمولاً آن را فقط برای ارزیابی شرایط اولیه مناقصه‌گرها توزیع می‌کند. به طور خلاصه یک درخواست پروپزال باید شامل موارد زیر باشد:

۱. راهنمایی‌های مربوط به شرکت‌کنندگان در مناقصه:

- بیان توصیف کلی پروژه و اهداف آن؛
- شرایط قراردادی که پروژه تحت آن شکل خواهد گرفت؛
- رویه‌های پذیرش در مناقصه و الزامات آن (تعداد کپی‌ها، حل اختلاف، سررسیدها، انتقال قرارداد، گشایش پیشنهادها و غیره)؛
- مشوق‌های سرمایه‌گذاری و تعهدات مقامات دولتی، در صورت وجود؛
- امنیت مناقصه و دوره اعتبار مناقصه؛
- برنامه‌زمان‌بندی رسیدن به مراحل تعریف شده؛
- روش و معیارهای ارزیابی جزییات فنی مناقصه‌ها؛
- معیارها و پارامترهای ارزیابی جزییات مالی مناقصه‌ها؛
- فرمول و شاخص‌ها برای اصلاح عوارض، دستمزد، هزینه‌های دریافتی، اجاره‌ها؛
- هرگونه شرایط قانونی برای بازنگری یا اصلاح در فرمول عوارض یا هزینه‌های دریافتی؛
- شروط تقسیم درآمد، در صورت وجود؛
- تاریخ انعقاد قرارداد مورد انتظار[1]؛
- خلاصه مطالعات مالی و مطالعات طرف تقاضا[2].

۲. طراحی استانداردهای عملکرد و پارامترهای اقتصادی، از قبیل نرخ تنزیل، عامل تـورم، یـا نرخ ارز در جایی که قابل استفاده است؛

1. Expected Commissioning Date
2. Demand Study

۳. پیش‌نویس قرارداد، تنظیم قراردادی که پروژه تحت آن اجرا خواهد شد؛

٤. میزان، ساختار، شرایط و نوع مناقصه و ضمانت‌نامه انجام تعهدات[1]؛

۵. قوانین و مقررات قابل اجرا و سایر مستندات که ممکن است توسط مقامات شهرداری مورد توجه باشند.

درخواست پروپوزال (RFP) ممکن است با سایر اطلاعات پروژه مانند مدل‌های مالی، اسلایدها و عکس‌ها ترکیب شود.

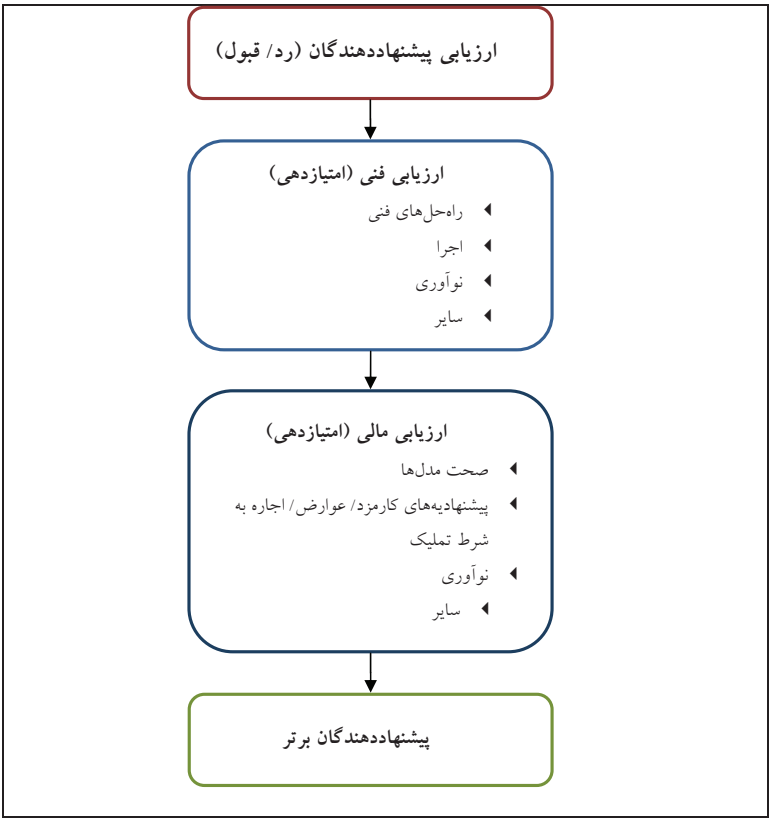
فرآیند ارزیابی شرکت‌کنندگان در مناقصه در نمودار ۹ نشان داده شده است.

**۵-۳-٤- مذاکره و عقد قرارداد**

مذاکره در مورد یک پروژه به صورت سنتی شامل توافق یا عدم توافق با پیشنهادیه شرکت‌کنندگان در مناقصه بر اساس کیفیت، زمان‌بندی و قیمت است. هنگامی که یک پیشنهادکننده انتخاب شد، شهرداری با عنایت به اینکه با برنده مناقصه وارد یک همکاری بلندمدت می‌شود، باید در مذاکره حضور داشته باشد. این مذاکرات باید با در نظر گرفتن راه‌حل‌های برد- برد انجام شود. مهم‌ترین هدف مذاکره اتمام فرآیند و تعیین قراردادی است که از منافع عموم پشتیبانی نموده و به طور همزمان به بخش خصوصی این فرصت را می‌دهد که از منافع قابل قبول بهره‌مند گردد.

همچنین شهرداری نباید ریسکی را که می‌تواند به بخش خصوصی منتقل نماید؛ مانند ریسک‌های ساخت‌وساز و ریسک تقاضا؛ متحمل شود، مگر اینکه در شرایط پروژه الزامی مبنی بر پذیرفتن آن ریسک توسط بخش عمومی وجود داشته باشد. به عهده گرفتن ریسک‌هایی که معمولاً توسط بخش خصوصی در نظر گرفته می‌شود "ارزش‌آفرینی" مشارکت عمومی- خصوصی را کاهش داده و به طور قابل ملاحظه‌ای توجیه‌پذیری[2] یک مشارکت عمومی- خصوصی را از بین می‌برد.

1. Performance Bond
2. Justification




**نمودار ۹. فرآیند ارزیابی اولیه.**

شهرداری باید در دسترس بودن منابع مالی را تضمین نماید. کمبود منابع مالی، حتی با وجود دارا بودن بهترین مهارت‌ها، پروژه را به مخاطره می‌اندازد. باید مطمئن بود که پیشنهاددهنده ظرفیت انجام دادن پروژه را علی‌رغم هرگونه شرایط مالی ناسازگار در اقتصاد نامحدود داراست.

به علاوه شهرداری باید از وجود عملیات و نگهداری کافی در طول پروژه اطمینان حاصل کند. به همین دلیل در مذاکره مهم است که شاخص‌های کیفیت/ عملکرد مشخص شده و جریمه عملکرد نامناسب تعیین گردد.

در نهایت، شهرداری مسؤول باید از بازگشت موفق دارایی‌ها پس از پایان قرارداد اطمینان حاصل کند. این دارایی‌ها باید در حالی که از نظر عملکردی سالم هستند بازگردانده شده و برای مدتی پس از تحویل نیز گارانتی شوند.

الزامات ناظر بر این موارد باید در اسناد مناقصه به طور کامل تعریف شده و پیشنهاددهنده باید تعیین کند که هر یک از آن‌ها را چگونه برآورده خواهد ساخت.

عناصر حیاتی که در قرارداد باید وجود داشته باشد، عبارتند از:

- مشخصات طرفین قرارداد
- تفسیر: تعیین بندهای مهم قرارداد و تهیه راهنمای تفسیر بندهای قرارداد
- تعیین چارچوب، حیطه حاکمیت و مالکیت و دوره قرارداد
- اهداف قرارداد
- شرایط آغاز، تکمیل، اصلاح و اتمام قرارداد
- قوانین و تعهدات طرفین قرارداد
- قوانین و تعهدات دولت
- تهیه ملزومات و اسناد مورد نیاز اوراق برای دولت و برای حصول اطمینان در مواقعی که ارایه خدمات پایین‌تر از سطح استاندارد صورت گیرد
- ملزومات بیمه‌ای برای تضمین امنیت در موارد قابل ملاحظه
- تضمین‌های دولتی
- تضمین‌های بخش خصوصی
- کیفیت خدمات و اهداف و برنامه عملکرد و نگهداری

- شناسایی مسؤولیت‌های قانونی، اگر وجود داشته باشد و شناسایی میزان نقش و مسؤولیت‌ها
- مسؤولیت پیمانکار و دولت در مورد مخارج سرمایه‌ای
- نحوه تعیین دستمزدهای پیمانکار و اینکه چگونه پوشش داده خواهد شد، چه از طریق دستمزد ثابت، دستمزد ثابت به علاوه پاداش‌ها و مشوق‌ها، یا سایر روش‌ها
- چگونه ریسک‌های کلیدی تخصیص می‌یابند و مدیریت می‌گردند
- حقوق پیمانکار و مسؤولیت وی در ارتباط با پذیرش و یا دسترسی به دارایی‌های خصوصی یا دولتی
- الزامات گزارشگری
- تعیین رویه‌های اندازه‌گیری، نظارت و کارهای فوری
- تعیین رویه‌هایی برای هماهنگ نمودن برنامه سرمایه‌گذاری
- مسؤول مخاطرات زیست‌محیطی
- رویه‌هایی برای رفع مناقشات
- قوانین تأخیر که توضیح می‌دهند چه دلایلی برای تأخیر در ساخت یا بهره‌برداری قابل قبول هستند یا نیستند
- شرایط و عکس‌العمل‌های ویژه و فوری
- رویه‌هایی که باید دنبال شود زمانی‌که هر یک از ذینفعان قرارداد مشارکت عمومی-خصوصی بخواهند بخش‌های مهمی از قرارداد را تغییر دهند
- شرایط جبران زیان
- حقوق هر یک از طرفین در مورد مالکیت معنوی و دارایی‌های فکری که وارد پروژه نموده‌اند یا در طی فرآیند پروژه ابداع نموده‌اند، شامل گام‌هایی که برای حفظ دارایی‌های فکری باید توسط طرف سومی برداشته شوند، از قبیل تولیدکنندگان نرم‌افزارهای تکنولوژی اطلاعات

- تضاد منافع و رفع اختلافات
- توصیف شرایطی که طبق آن هر یک از طرفین قرارداد می‌توانند قرارداد را فسخ نمایند، فرآیندی که باید طبق این ملاحظات تعهد شود و پیامدهای فسخ قرارداد برای هر یک از طرفین
- شرایطی که ممکن است به دولت یا نهادهای مالی اجازه دهد تا برای حفظ حقوق خودشان در مشارکت عمومی- خصوصی در قرارداد مداخله نمایند.
- پیامدهای تغییر در مالکیت یا تغییر پرسنل کلیدی بخش خصوصی
- مکانیزم‌هایی که به وسیله آن طرفین قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی برای پیشرفت پروژه می‌توانند تعامل داشته باشند.
- شرایطی که فعالیت‌های هر یک از طرفین باید با تمام قوانین مربوط به پروژه تطابق داشته باشد، شامل قوانین زیست‌محیطی، برنامه‌ریزی شهری،[1] برنامه‌ریزی‌های کلان و سایر قوانین.
- شرایط استخدام کارمندان بخش دولتی توسط بخش خصوصی، شامل محدودیت‌های فسخ یا افزونگی‌های به دلایل عملیاتی؛
- سابقه موقعیت‌ها:[2] سابقه موقعیت‌هایی را توصیف می‌نماید که توسط هر یک از طرفین بوقوع پیوسته است پیش از آنکه بر روی قرارداد اثر بگذارد.

این مفاد به صورت کلی بیان شده‌است و تمام بندهایی که در قرارداد لازم است را بیان نمی‌دارد. جزییات نهایی قرارداد به چارچوب پروژه، ملزومات قانونی و سوابق و مشاوره مشاوران قانونی بستگی خواهد داشت. در ادامه نمونه‌ای از قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی آمده است:

**مفاد موجود در قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی**

قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی با توجه به نوع پروژه و شرایط قراردادی متفاوت‌اند، اما به طور کلی قرارداد باید به نحوی تنظیم شود که تمامی جوانب پروژه را پوشش دهد و دارای

1. Zoning
2. Conditions Precedent

خلأ قانونی نباشد. بخش‌های قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی به شرح زیر در ۲۱ بخش ارایه می‌شود.

**۱. تعاریف**

این بخش به تعریف تمامی اصطلاحات به کار رفته در قرارداد می‌پردازد.

**۲. مدت قرارداد**

در این بخش علاوه بر تعیین مدت قرارداد تاریخ‌های زیر نیز ذکر می‌شود:

- تاریخ امضای قرارداد.
- تاریخ شروع ارایه خدمات؛ تاریخی که ارایه خدمات توسط بخش خصوصی آغاز می‌شود.
- آخرین مهلت بخش خصوصی برای ارایه خدمات؛ اگر بخش خصوصی نتواند تا موعد مقرر ارایه خدمات را آغاز کند، ممکن است بخش عمومی قرارداد را فسخ کند.
- تاریخ اتمام قرارداد.

**۳. وظایف بخش عمومی قبل از آغاز پروژه**

در این بخش وظایف بخش عمومی بعد از امضای قرارداد و قبل از آغاز پروژه مشخص می‌شود. این وظایف می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- بررسی و تغییر طرح‌های ارایه‌شده توسط بخش خصوصی؛
- بررسی تمامی گزارش‌های ارایه‌شده توسط بخش خصوصی؛
- بررسی فعالیت‌هایی که بخش خصوصی در آینده باید انجام دهد.

**٤. تاریخ آغاز ارایه خدمت**

در این بخش تاریخی که در آن بخش خصوصی باید ارایه خدمت را آغاز کند ذکر می‌شود. همچنین جریمه‌ای که در صورت عدم رعایت این بند توسط بخش خصوصی باید پرداخت شود، مشخص می‌شود.

**۵. شرایط ارایه طرح‌ها و اطلاعات پروژه به بخش عمومی**

این بخش بیان می‌کند که قبل از آغاز ارایه خدمات بخش خصوصی طرح‌ها و گزارشات خود را به چه نحو در اختیار بخش عمومی قرار می‌دهد. بر مبنای این بند بخش خصوصی باید اطلاعات مهم و کلیدی پروژه را در اختیار بخش عمومی قرار دهد و بخش عمومی می‌تواند با بررسی این گزارشات تغییراتی را در آن‌ها اعمال نماید.

**٦. تعهدات طرفین**

در این بخش تعهداتی که هر یک از طرفین ملزم به رعایت آن شده‌اند در دو بخش جداگانه مطرح می‌شود؛ تعهدات بخش خصوصی و تعهدات بخش عمومی.

**۷. کنترل پروژه (نظارت بر عملکرد)**

در این بخش موارد زیر مطرح می‌شود:

- سطح مطلوب ارایه خدمت بر اساس قرارداد؛ معمولاً ویژگی‌های سطح خدمات مورد نظر بخش عمومی در پیوست قراردادها به طور مفصل ارایه می‌شود.
- مکانیزم نظارت بر عملکرد؛ در این مکانیزم باید معیارهایی برای ارزیابی خروجی‌ها تعیین شود. همچنین گزارش‌های دوره‌ای عملکرد باید از طرف بخش خصوصی به بخش عمومی ارایه شود.
- زمان آغاز نظارت؛ برخی پروژه‌ها ممکن است نتوانند در مراحل آغازین به سطح کیفی مورد نظر دست یابند، از این رو تاریخ شروع نظارت بر پروژه‌ها باید از قبل مشخص باشد.
- هزینه‌های نظارت بر عملکرد؛ در این قسمت مشخص می‌شود که کدام یک از طرفین هزینه‌های نظارت بر پروژه را پرداخت می‌کند. در اغلب قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی، بخش خصوصی موظف به پرداخت چنین هزینه‌هایی است.
- نحوه ارایه گزارش؛ در این قسمت نوع گزارش‌ها و تناوب ارایه آن‌ها مشخص می‌شود.
- عواقب عدم ارایه خدمات در سطح مطلوب؛ در این قسمت تعیین می‌شود که در صورتی که بخش خصوصی در دستیابی به سطح کیفی مورد نظر با شکست مواجه شود، نحوه

برخورد بخش عمومی چگونه خواهد بود. عموماً در این مواقع کاهش پرداخت به بخش خصوصی در دستور کار بخش عمومی قرار می‌گیرد.

**۸. نگهداری**

در این بخش مسؤولیت‌های بخش خصوصی در نگهداری از تجهیزات و دارایی‌های پروژه مشخص می‌شود. به دلیل اینکه نگهداری تجهیزات از وظایف بخش خصوصی است، باید این بخش در تعیین زمان انجام فعالیت‌های نگهداری آزادی عمل داشته باشد. زیرا ممکن است زمان این فعالیت‌ها با زمان انجام عملیات اصلی تداخل داشته باشد. معمولاً مفاد این بخش در دو قسمت ارایه می‌شود:

- شرایط عمومی نگهداری؛ که در آن ضوابط کلی نگهداری تجهیزات ذکر می‌شود.
- شرایط ارزیابی فعالیت‌های نگهداری؛ که در آن نحوه بررسی فعالیت‌های نگهداری توسط بخش عمومی ذکر می‌شود.

**۹. تغییر خدمات**

تغییر خدمات خصوصاً در قراردادهای بلندمدت که امکان تغییر شرایط بیشتر است، امری اجتناب‌ناپذیر است. برای تغییر خدمات باید از قبل مکانیزم‌هایی طراحی شود که موارد زیر در آن مشخص شده باشد:

- تعیین مسؤولیت‌های هر یک از طرفین در صورت تغییر خدمات؛
- روشی کاراً برای اعمال تغییرات لازم بدون وقفه.

در این قسمت از قرارداد باید موارد زیر در مورد تغییرات ذکر شود:

- اطلاع‌رسانی: این قسمت باید مفادی را در مورد نحوه اطلاع‌رسانی در مورد تغییرات، توسط هر دو بخش عمومی و خصوصی در بر داشته باشد.
- بررسی‌های بخش خصوصی: در این قسمت باید مواردی در مورد نحوه بررسی تغییرات توسط بخش خصوصی ذکر شود. همچنین باید ذکر شود که در صورتی که بخش خصوصی تغییرات درخواست‌شده توسط بخش عمومی را مطابق با کارآیی عملیاتی خود

نیابد، می‌تواند این تغییرات را نپذیرد. در صورتی که بخش خصوصی تغییرات را بپذیرد باید تعیین شود که طی چه مدت زمانی تغییرات باید صورت گیرد و هزینه‌های این تغییرات را چه کسی باید پرداخت کند.

- تأیید بخش عمومی: در این بخش فرآیند تأیید تغییرات درخواست‌شده توسط بخش خصوصی ذکر می‌شود.
- اعمال تغییرات: در این بخش جدول زمانی اعمال تغییرات ذکر می‌شود.

**۱۰. حمایت بخش عمومی در برابر آغاز دیرتر از موعد خدمات**

این بخش دربردارنده مفادی برای حمایت از بخش عمومی در برابر تحویل دیرتر از موعد خدمات توسط بخش خصوصی است. بخش عمومی باید اطمینان یابد که بخش خصوصی به اندازه کافی در مورد زمان شروع ارایه خدمات احساس مسؤولیت دارد. در این راستا بخش عمومی ممکن است حمایت‌هایی را از بخش خصوصی طلب کند، از جمله:

- زیان نقدی: تخمین میزان زیانی است که بخش عمومی در صورت دیرکرد ارایه خدمات متحمل می‌شود.
- اوراق قرضه مبتنی بر عملکرد: ممکن است بخش عمومی نیازمند به‌کارگیری اوراق قرضه مبتنی بر عملکرد باشد که بهره آن به صورت درصدی از قیمت ارایه خدمات است. این اوراق در صورت ارایه دیرتر از موعد خدمات توسط بخش خصوصی، بازخرید می‌شود.
- آخرین مهلت آغاز ارایه خدمات: بخش عمومی تاریخی را برای ارایه خدمات تعیین می‌کند که اگر بخش خصوصی تا آن تاریخ نتواند ارایه خدمات را شروع کند، قرارداد فسخ خواهد شد.

**۱۱. وقفه در ارایه خدمات به دلیل حوادث غیرمترقبه**

در این بخش شرایطی که بخش خصوصی به دلیل وقوع حوادث غیرمترقبه مجاز است پروژه را دیرتر از موعد تحویل دهد، مشخص می‌شود. وقایعی که می‌تواند باعث تأخیر در آغاز پروژه شود می‌تواند یکی از موارد زیر باشد؛ در هر ماده باید مفاد لازم برای قانونمند کردن این وقایع ذکر شود:

- مواردی که به دلیل قصور بخش عمومی منجر به وقفه در ارایه خدمات می‌شود؛ که شامل هرگونه نقض تعهدات مربوط به این بخش می‌باشد. در این ماده باید این موارد به طور صریح ذکر شود و اقدامات لازم در صورت وقوع چنین مواردی تصریح گردد. چند نمونه از این موارد عبارتند از: نقض هرگونه تعهد توسط بخش عمومی، تغییراتی که در ساختار بخش عمومی صورت می‌گیرد و هر گونه تغییرات قانونی.
- مواردی که در حوزه مدیریت بخش خصوصی قرار دارد اما در کنترل این بخش نیست و باعث تأخیر در آغاز پرژه می‌شود. این موارد منجر به ایجاد حق فسخ قرارداد برای طرفین نمی‌شود. از جمله این موارد می‌توان سیل، آتش‌سوزی، طوفان و... را نام برد.
- موارد فورس ماژور که در کنترل هیچ‌کدام از طرفین قرارد ندارد. در صورت وقوع این موارد حق فسخ قرارداد برای هر دو طرف به وجود می‌آید. مواردی از قبیل جنگ‌های کشوری و جهانی، حملات تروریستی، آلودگی‌های هسته‌ای و... در این گروه قرار می‌گیرد.

**۱۲. مکانیزم پرداخت**

مکانیزم پرداخت به عنوان هسته قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی به شمار می‌رود. ویژگی‌های کلیدی یک مکانیزم پرداخت جامع به شرح زیر است:

- تا زمانی که ارایه خدمات آغاز نشود هیچ‌گونه پرداختی صورت نمی‌گیرد.
- پرداخت‌ها بر اساس خروجی پروژه انجام می‌شود نه بر اساس هزینه‌های ورودی.
- باید تدابیری برای کاهش پرداخت‌ها در صورت ارایه خدمات نامطلوب، اندیشیده شود.

معمولاً در این بخش مکانیزم پرداخت به گونه‌ای طراحی می‌شود که به تغییرات نرخ تورم وابسته باشد.

**۱۳. حسابرسی پروژه توسط بخش عمومی**

در این بخش باید حق قانونی حسابرسی پروژه طی شرایطی خاص به بخش عمومی اعطا شود.

**۱٤. پیامدهای عملکرد ضعیف بخش خصوصی**

در این بخش تصریح می‌شود که چه پیامدهایی برای عملکرد ضعیف بخش خصوصی وجود دارد. این پیامدها به دو دسته تقسیم می‌شود و در هر قسمت شرایط به طور دقیق ذکر می‌شود:

- پیامدهای مالی: کاهش پرداخت‌ها با توجه به میزان ضعیف بودن عملکرد.
- پیامدهای غیرمالی: مثل هشدار برای تغییر فرآیندهای عملیاتی و یا خاتمه قرارداد.

**۱۵. تغییرات قانونی**

در این بخش باید ریسک تغییرات قانونی بین طرفین به طور متوازن تسهیم شود. معمولاً سهم هر یک از طرفین از زیان واردشده بر اساس تغییرات قانونی، برابر است.

**۱۶. شرایط فسخ/ انحلال قرارداد**

قرارداد ممکن است قبل از تاریخ اتمام به دلایل زیر خاتمه یابد:

- قصور بخش عمومی
- قصور بخش خصوصی
- فورس ماژور
- اعمال خلاف قانون

انحلال قرارداد به دلیل قصور بخش عمومی: در این بند مواردی از قصور بخش عمومی که منجر به ایجاد حق فسخ قرارداد برای بخش خصوصی می‌شود، ذکر می‌شود.

انحلال قرارداد به دلیل قصور بخش خصوصی: در این بند مواردی از قصور بخش خصوصی که منجر به ایجاد حق فسخ قرارداد برای بخش عمومی می‌شود، ذکر می‌شود.

انحلال قرارداد به دلیل موارد فورس ماژور: در این بخش موارد فورس ماژور که منجر به انحلال قرارداد خواهند شد ذکر می‌شود.

انحلال قرارداد به دلیل ارتکاب اعمال خلاف قانون: در این بخش شرایط انحلال قرارداد در مواردی مثل رشوه و کلاهبرداری تعیین می‌شود.

**۱۷. واگذاری**

این بخش از قرارداد شرایطی را ذکر می‌کند که تحت آن در صورت خاتمه قرارداد یا انحلال آن، دارایی‌های پروژه به بخش عمومی منتقل می‌شود.

**۱۸. جبران خسارت توسط بخش خصوصی**

در این بخش مواردی که بخش خصوصی ملزم به پرداخت خسارت است و نحوه پرداخت خسارت مشخص می‌شود. برخی از این موارد عبارتند از:

- خرابی دارایی‌ها
- عدم انجام وظایف محوله
- مرگ و جراحت افراد
- دعوی قضایی شخص ثالث
- تخلف از تعهدات

**۱۹. عدم نشر اطلاعات**

در این بخش اطلاعات محرمانه و همچنین تعهد قانونی طرفین به عدم انتشار این گونه اطلاعات ذکر می‌شود.

**۲۰. حق مالکیت دارایی‌های فکری**

در این بخش ذکر می‌شود که دارایی‌های فکری تنها با داشتن مجوز مالک آن قابل استفاده است. مالک دارایی فکری ممکن است بخش خصوصی یا شخصی ثالث باشد. همچنین باید مشخص شود که در صورت فسخ یا انحلال قرارداد، حق استفاده از دارایی فکری با چه کسی است. معمولاً در این موارد حق استفاده از نرم‌افزار، سخت‌افزار و دیگر دارایی فکری به بخش عمومی انتقال می‌یابد.

**۲۱. حل اختلاف**

در این بند نحوه حل اختلافات احتمالی بین دو طرف قرارداد تعیین می‌شود. باید توجه داشت که اختلافات در وهله اول باید با تشکیل گروهی از طرفین قرارداد برطرف شود، در غیر این صورت باید به دعوی قضایی تبدیل و در دادگاه حل شود.

**۵-۳-۵- نظارت بر پروژه**

دو فاز نظارت در اجرای پروژه وجود دارد. اولین نظارت هنگام دوره اجرا و دومین نظارت در طی دوره بهره‌برداری روی می‌دهد. در طول اجرا، بین طراحی تفضیلی و فازهای ساخت تمایز گذاشته می‌شود. هنگامی که زیرساخت‌های عمومی؛ که قرار است در انتهای قرارداد به دولت محلی واگذار شود؛ در حال ساخت است، مقام مسؤول باید کیفیت و عملکرد کار را مورد نظارت قرار داده و از کیفیت اجرا اطمینان حاصل کند. نظارت را می‌توان در صورت وجود ظرفیت به معاونت فنی و نظارت سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی واگذار نمود. یک مشاور مهندسی که به نمایندگی از شهرداری فعالیت می‌کند نیز می‌تواند در این امر کمک کند.

در طول مرحله بهره‌برداری نظارت بر کیفیت خدمات تأمین‌شده، سطوح تعرفه‌ها و تأمین مالی پروژه الزامی است. به طور معمول بدنه نظارتی در سطح معاونت فنی ونظارت تشکیل می‌شود تا بر عملکرد و فعالیت سرمایه‌گذاران نظارت نماید.

در قرارداد باید جهت سنجش کیفیت خدمات، تعدادی شاخص کیفیت تعیین گردد. بر اساس نوع قرارداد این شاخص‌ها متفاوت هستند. برای مثال، در یک پروژه تأمین آب، این شاخص‌ها مرتبط با کیفیت آب و تعداد منازل متصل شده به شبکه آب‌رسانی می‌شود، در حالی که در پروژه احداث جاده، شاخص‌هایی مربوط به دسترسی، نرخ تصادفات، نگهداری سطح جاده و ایمنی آن مورد نظر است. برای تضمین عملکرد اپراتور، شاخص‌ها باید با یک سیستم منطقی غرامت (جریمه) مرتبط شوند.

علاوه بر این فعالیت‌هایی که باید توسط نیروهای فنی انجام شود، اگر گزارش و الزامات قانونی جهت اجرا وجود داشته باشد نیز باید توسط بدنه نظارتی پذیرفته شود.

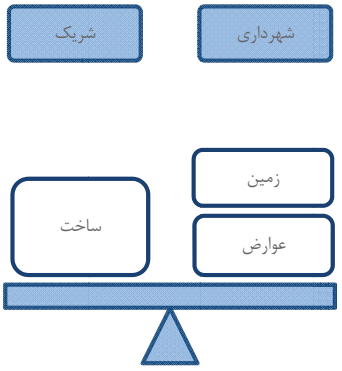
با توجه به تعداد کنترل‌ها، تأمین منابع مالی و تعرفه‌ها به سطح کمتری از نظارت نیاز دارند اما نیاز به استفاده از حسابداران و حسابرسان ماهر جهت اطمینان از حسابداری و تخصیص مناسب

درآمدها و پرداخت‌ها الزامی است. در مواقعی قرارداد شامل تسهیم درآمد یا سود با شهرداری بوده و یا مجاز به بازبینی و اصلاح تعرفه‌ها/ عوارض بر اساس عملکرد باشد، چنین نظارت دقیقی اهمیت بسیاری می‌یابد. در این صورت اگر مقام دارای اختیار، سهم یا سوبسیدی نیز در نظر بگیرد، اثرگذاری بیشتری حاصل می‌شود.

## ۵-٤- فرمولاسیون روش‌های مشارکت در شهرداری‌ها

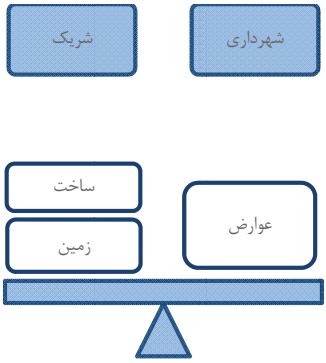
### ۵-٤-۱- مبانی محاسبه سهم‌الشرکه در مشارکت مدنی

مشارکت مدنی رایج‌ترین نوع مشارکت در جوامع مختلف و در عرصه بین‌المللی و شهرداری‌ها می‌باشد. اساس این نوع مشارکت بر این است که ابتدا آورده‌های طرفین بر اساس سه مؤلفه زمین، عوارض و ساخت ارزیابی و سنجش شده و مقدار آورده‌های طرفین محاسبه می‌شود. سپس بر اساس همین آورده‌ها، سهم‌الشرکه برای طرفین تعریف می‌شود. تشکیل ترازوی آورده‌های طرفین ممکن است به یکی از مدل‌های زیر یا ترکیبی از مدل‌های دیگر باشد.



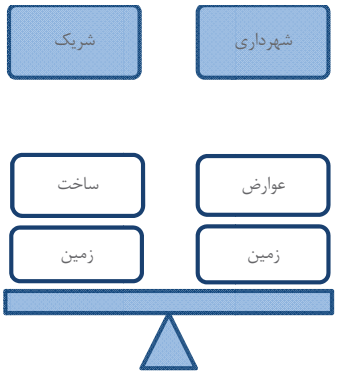

**نمودار ۱۰: زمین از شهرداری**

در روش نمودار ۱۰ زمین متعلق به شهرداری است ولی با توجه به نبود بودجه کافی، عدم تخصص لازم در ساخت پروژه، به صرفه نبودن گذاشتن زمان و نیرو و امکانات شهرداری برای ساخت، آورده نقدی بالا برای ساخت و... ساخت پروژه از طریق مزایده به بخش خصوصی واگذار می‌شود. این روش به روش ملک از شهرداری شناخته می‌شود.



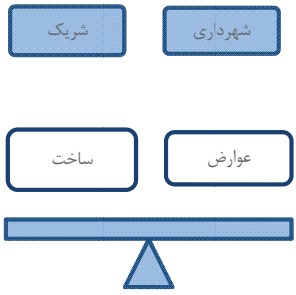

**نمودار ۱۱: زمین از شریک**

در روش نمودار ۱۱ زمین متعلق به شریک است ولی بنا به دلایلی نظیر نداشتن بودجه کافی برای ساخت، ایجاد بنا و تجهیزات شهری، بالا بودن عوارض شهرداری در آن منطقه و... به مورد مشارکت گذارده می‌شود. این روش به روش ملک از شریک شناخته می‌شود.



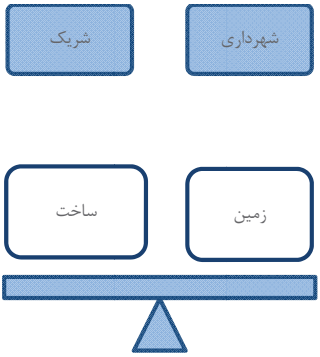

**نمودار ۱۲: زمین از هر دو طرف**

در روش نمودار ۱۲ زمین متعلق به هر دو طرف است ولی بنا به دلایلی نظیر کوچک بودن زمین هر دوطرف برای ساخت یک بنای بخصوص، عدم اجازه ساخت‌وساز در آن منطقه مورد نظر و... به مورد مشارکت گذارده می‌شود.




**نمودار ۱۳: شراکت در غیر زمین**

در روش نمودار ۱۳ هزینه زمین توسط یکی از طرفین نقداً یا اقساطی پرداخت شده و به مورد مشارکت گذارده می‌شود.




**نمودار ١٤: شراکت بدون عوارض**

در روش نمودار ١٤ شهرداری ممکن است عوارض را به صورت نقدی، اقساطی یا تهاتر دریافت نماید و یا اینکه با توجه به اهمیت حیاتی طرح برای شهروندان و پایین بودن سود طرح که منجر به عدم تمایل شرکا برای همکاری می‌شود، شهرداری کل عوارض یا جزیی از آن را برای تشویق به همکاری دریافت نمی‌کند.

همچنین موارد دیگری جدای از موارد بالا نیز می‌تواند به وجود آید. اما مهمترین نوع مشارکت مدنی غالباً در دو نوع به انجام می‌رسد:

١. ملک از شهرداری ٢. ملک از شریک

**٥-٤-١-١- ملک از شهرداری**

در این مدل، شهرداری در ملک خویش، طرحی را تعریف می‌نماید و آورده‌های شهرداری زمین و عوارض می‌باشد.

١. آورده شهرداری در این قرارداد عبارت است از:

الف) ارزش زمینی که براساس نظریه کارشناس/کارشناسان رسمی تقویم و اعلام می‌گردد.

ب) کلیه هزینه‌های مربوط به تغییر کاربری، صدور پروانه ساخت (به استثنای هزینه برگه‌ها و سازمان نظام مهندسی)، مازاد تراکم، پذیره و پایان‌کار و عوارض مربوط به آن که محاسبه و اعلام گردید.

۲. آورده شریک در این قرارداد که در اسناد فراخوان قید و مورد تأیید و امضای وی قرار گرفته است.

الف) هزینه انجام کلیه مطالعات اولیه (فاز صفر) و تهیه طرح‌های مقدماتی (فاز ۱) و طرح های اجرایی (فاز ۲) و نیز هزینه کلیه برگه‌های مورد نیاز جهت صدور پروانه ساخت اعم از برگه‌های سازه، معماری، تأسیسات برقی، تأسیسات مکانیکی، مجری، نظارت، سایر هزینه‌های سازمان نظام مهندسی ساختمان استان تهران و صدور شناسنامه فنی.

ب) هزینه ساخت و احداث کل مستحدثات موضوع قرارداد.

ج) هزینه بیمه، هزینه اخذ مجوز و تأییدیه‌های آتش‌نشانی، هزینه خرید و عملیاتی کردن شبکه‌ها و انشعاب‌های برق، آب، فاضلاب، گاز، آتش‌نشانی، کابل‌کشی مخابرات و سایر امور زیربنایی کل مستحدثات موضوع قرارداد.

د) کلیه هزینه‌های نظارت بر حسن انجام فعالیت‌های کل قرارداد مربوط به عامل کنترل پروژه.

این مشارکت حتماً باید از طریق فراخوان عمومی بوده و یا در صورت انتخاب مستقیم شریک از سوی شهرداری می‌بایست شورای اسلامی شهر آن را تأیید نماید.

**۵-٤-۱-۲- ملک از شریک**

در این مدل نیازی به فراخوان نیست چرا که ملک متعلق به خود شریک (و از مشارکت یا سرمایه‌گذار) است.

۱. آورده شهرداری در این قرارداد:

آورده شهرداری صرفاً کلیه هزینه‌های مربوط به تغییر کاربری، صدور پروانه ساخت (به استثنای هزینه برگه‌ها و سازمان نظام مهندسی)، مازاد تراکم، پذیره و پایان‌کار و عوارض مربوط به آن می‌باشد.

۲. آورده شریک در این قرارداد که مورد تأیید و امضای وی قرار گرفته‌است، به شرح زیر می‌باشد:

الف) ارزش زمین (براساس نظریه کارشناس/کارشناسان رسمی دادگستری)

ب) هزینه انجام کلیه مطالعات اولیه (فاز صفر) و تهیه طرح‌های مقدماتی (فاز ۱) و طرح های اجرایی (فاز ۲) و نیز هزینه کلیه برگه‌های مورد نیاز جهت صدور پروانه ساخت اعم از برگه‌های سازه، معماری، تأسیسات برقی، تأسیسات مکانیکی، مجری، نظارت، سایر هزینه‌های سازمان نظام مهندسی ساختمان استان تهران و صدور شناسنامه فنی.

ج) هزینه ساخت و احداث کل مستحدثات موضوع قرارداد.

د) هزینه بیمه، هزینه اخذ مجوز و تأییدیه‌های آتش‌نشانی، هزینه خرید و عملیاتی کردن شبکه‌ها و انشعاب‌های برق، آب، فاضلاب، گاز، آتش‌نشانی، کابل‌کشی مخابرات و سایر امور زیربنایی کل مستحدثات موضوع قرارداد.

ه) کلیه هزینه‌های نظارت بر حسن انجام فعالیت‌های کل قرارداد مربوط به عامل کنترل پروژه.

**۵-٤-۲- نحوه تعیین سهم‌الشرکه در مشارکت مدنی:**

پس از ارزیابی آورده‌های طرفین(ارزیابی باید توسط مراجع ذی‌صلاح و با توافق طرفین باشد از جمله هیأت ارزیابی شهرداری یا هیأت کارشناسی مرکب از کارشناسان رسمی طرفین)، براساس فرمول زیر سهم الشرکه هر طرف مشخص می‌شود:

$$\text{درصد سهم الشرکه شهرداری} = \frac{\text{آورده شهرداری}}{\text{جمع آورده طرفین}} \times 100$$

$$\text{درصد سهم الشرکه شریک} = \frac{\text{آورده شریک}}{\text{جمع آورده طرفین}} \times 100$$

در برخی پروژه‌ها ممکن است به لحاظ سیاست‌های تشویقی، شهرداری قسمتی از سهم‌الشرکه خود را به شریک واگذار نماید تا حاشیه سود شریک بیشتر شده و رغبت لازم برای سرمایه‌گذاری در شریک به وجود آید. یا برعکس ممکن است به لحاظ سیاست‌های انضباطی، شهرداری بیشتر از آورده خویش، سهم‌الشرکه برای خود طلب نماید.

**ارزیابی**

معمولاً ارزیابی عوارض و زمین به سهولت انجام می‌پذیرد ولی ارزیابی هزینه‌های ساخت مستلزم وجود نقشه‌های سازه، تأسیسات، مکانیک، معماری و غیره می‌باشد و چون هنوز قراردادی منعقد نشده است فلذا اطمینانی در شریک وجود ندارد که هزینه‌هایی نسبت به تهیه نقشه‌های مذکور اقدام نماید. در نتیجه براساس داده‌های اولیه شریک ارزیابی موقت انجام می‌گیرد که براساس آن سهم‌الشرکه‌ها مشخص شده و در قرارداد نوشته می‌شود. که پس از تهیه نقشه‌های اجرایی، مجدداً چک شده و ارزیابی قطعی انجام خواهد گرفت.

**۵-٤-۳- مبانی محاسبه طول دوران مشارکت در BOT**

در شیوه BOT [1] (ساخت- بهره‌برداری- واگذاری)، زمین یا محل انجام سرمایه‌گذاری متعلق به شهرداری می‌باشد، سرمایه‌گذار یا طرف مشارکت اقدام به ساخت مجموعه‌ای در زمین یا محل متعلق به شهرداری می‌نماید. پس از تکمیل پروژه، بخش خصوصی در مدت معینی که ابتدا و انتهای آن کاملاً در قرارداد به صورت شفاف مشخص می‌شود، از پروژه بهره‌برداری می‌کند.

1. Build -Operate-Transfer

شریک موظف است که در مدت معین که طول دوران مشارکت نامیده می‌شود درصدی از درآمدهای پروژه را به شهرداری بپردازد و پس از پایان دوران مشارکت پروژه را کاملاً به شهرداری منتقل نماید.

روش BOT مدل‌های مختلفی دارد که عبارت است از:

BOT کامل: پس از پایان دوران مشارکت همه چیز اعم از منقول، غیرمنقول و تجهیزات و... کلاً و به صورت ۱۰۰درصد به شهرداری واگذار می‌شود.

BOT به شرط اموال منقول: پس از پایان دوران مشارکت اموال غیرمنقول (زمین، ساختمان، تأسیسات منصوبه در زمین) به شهرداری واگذار می‌شود ولی اموال منقول (تجهیزات، دستگاه‌ها، لوازم) توسط شریک جمع‌آوری خواهد شد یا شهرداری هزینه آن را داده و تصاحب خواهد نمود.

BOT به شرط قسمتی از اموال منقول: مشابه مورد فوق‌الذکر با این تفاوت که در پایان دوران مشارکت فقط قسمتی از اموال به شریک تعلق خواهد گرفت که لیست آن از ابتدا بر در قرارداد خواهد آمد.

BOT می‌تواند بسته به توافق طرفین مدل‌های دیگری هم عمل شود، مشروطه به اینکه از ساختار کلی BOT خارج نشود.

تذکر ۱: هر پروژه را نمی‌شود به روش BOT عملیاتی نمود. پروژه‌هایی از قبیل مجتمع‌های مسکونی و هتل سه ستاره به بالا به هیچ عنوان در قالب BOT نمی‌گنجد ولی پروژه‌هایی از قبیل شهربازی، جایگاه بنزین یا CNG اقامتگاه موقت، هتل آپارتمان (یک یا دو ستاره)، کارت بلیت الکترونیک و صدها پروژه مشابه دیگر می‌توانند در ارزیابی اقتصادی پروژه در قالب BOT بگنجند.

تذکر ۲: در BOT زمین متعلق به شهرداری بوده و به هیچ وجه حتی به صورت موقت سند آن به شریک واگذار نخواهد شد.

تذکر۳: ممکن است سرمایه‌گذاری بر روی زمین صورت نپذیرد، مثلاً بر روی اتوبوس‌های شرکت واحد یا پل‌های مکانیزه صورت بگیرد.

**متغیرهای فرمول:**

در آمد سالانه پروژه: پیش‌بینی کلیه درآمدهای پروژه اعم از درآمدهای اصلی و جنبی.

هزینه سالانه پروژه: پیش‌بینی کلیه هزینه‌ها و مخارج پروژه اعم از پرسنلی، استهلاک، مواد اولیه، بیمه، مالیات، کسوارت، سهم شهرداری و...

سود خالص سالانه پروژه: تفاضل درآمدها و هزینه‌های سالانه.

حجم سرمایه‌گذاری: کلیه هزینه‌هایی که سرمایه‌گذار جهت احداث، تجهیز و راه‌اندازی پروژه، متقبل می‌شود.

ضریب فرمول: عدد ثابت که بر اساس تورم جامعه، بهره بانکی و سایر آیتم‌ها، بدست آمده است. (به طور مثال این عدد در پروژه‌های مشارکتی شهر تبریز در سال ۱۳۸۹ عدد ۱.۵ می‌باشد.)

**فرمول محاسبه دوران مشارکت در روش B.O.T :**

طول دوران مشارکت = ضریب فرمول × (سود سالانه / آورده سرمایه‌گذار)

**۵-٤-۳-۱- مبانی محاسبه طول دوران مشارکت در BOO**

BOO: یک روش سرمایه‌گذاری مشارکتی است که مخفف (ساخت- بهره‌برداری- مالکیت) می‌باشد. بر اساس این روش شهرداری طرحی را در یکی از املاک خود تعریف می‌نماید و شریک اقدام به ساخت پروژه می‌کند. در طول دوران مشارکت قسمتی از درآمدها به شهرداری تعلق خواهد گرفت و پس از اتمام دوران مشارکت همه پروژه اعم از زمین، اموال منقول و غیرمنقول به شریک تعلق خواهد گرفت.

روش BOO می‌تواند به مدل‌های مختلف اجرایی شود:

BOO کامل: در این مدل پس از اتمام دوران مشارکت همه چیز (کل پروژه اعم از زمین، اعیانی و تجهیزات) به صورت کامل به شریک واگذار می‌شود و شهرداری از پروژه خلع ید می‌گردد.

BOO به شرط اموال منقول: در پایان‌مدت مشارکت، قسمتی از اموال منقول به شهرداری تعلق گرفته و اموال غیرمنقول از جمله زمین به شریک تعلق می‌گیرد.

BOO به شرط قسمتی از پروژه: در پایان مشارکت، قسمتی از پروژه (اعم از عرصه و اعیان) به شهرداری و قسمتی دیگر به شریک واگذار می‌شود.

BOO می‌تواند با مدل‌های دیگری نیز ایجاد گردد که بسته به توافق طرفین و رعایت ساختار اصلی آن قابل انعقاد می‌باشد.

هر پروژه‌ای نمی‌تواند در قالب BOO قرار بگیرد، زیرا با توجه به اینکه در BOO مالکیت به شریک واگذار خواهد شد، فلذا پروژه بایستی در محلی انجام شود که امکان واگذاری مالکیت وجود داشته باشد. به طور مثال با توجه به اینکه مشکلی در واگذاری مالکیت در هتل‌ها وجود ندارد، پروژه‌هایی از قبیل هتل‌های چهار و پنج ستاره در قالب BOO می‌تواند عملیاتی گردد.

**فرمول محاسبه دوران مشارکت در روش B.O.O**

نحوه محاسبات، مشابه روش B.O.T است با این تفاوت که در این روش، برای شهرداری، دوران مشارکت تعریف می‌شود.

**مبانی محاسبه طول دوران مشارکت در BLT**

BLT (ساخت- اجاره- واگذاری) روش دیگری از روش‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی است. در این روش که ملک یا محل انجام سرمایه‌گذاری متعلق به شهرداری می‌باشد، سرمایه‌گذار اقدام به احداث یا به گونه دیگری سرمایه‌گذاری می‌نماید. مدت معینی به عنوان طول دوران مشارکت تعریف می‌شود. در این مدت مشارکت رقم مشخص و ثابتی را که مقدار آن در قرارداد قید شده

است به عنوان اجاره از شهرداری دریافت می‌کند (میزان اجاره منوط به به درآمد پروژه نیست، به عبارت دیگر پروژه چه سود دهد چه ضرر، سرمایه‌گذار این رقم اجاره را دریافت خواهد کرد). پس از پایان دوران مشارکت، کل پروژه به شهرداری تعلق خواهد گرفت و سرمایه‌گذار خلع ید خواهد شد.

روش BLT نیزمی‌تواند به مدل‌های مختلف اجرایی شود:

BLT کامل: پس از پایان دوران مشارکت همه چیز اعم از منقول، غیرمنقول و تجهیزات و... کلاً و به صورت ۱۰۰ درصد به شهرداری واگذار می‌شود.

BLT به شرط اموال منقول: پس از پایان دوران مشارکت اموال غیرمنقول (زمین، ساختمان، تأسیسات منصوبه در زمین) به شهرداری واگذار می‌شود ولی اموال منقول (تجهیزات، دستگاه‌ها، لوازم) توسط شریک جمع‌آوری خواهد شد یا شهرداری هزینه آن را داده و تصاحب خواهد نمود.

BLT به شرط قسمتی از اموال منقول: مشابه مورد فوق‌الذکر با این تفاوت که در پایان دوران مشارکت فقط قسمتی از اموال به شریک تعلق خواهد گرفت که لیست آن از ابتدا در قرارداد ذکر خواهد شد.

تراموا یا منوریل نمونه پروژه شهری که به روش BLT قابل انجام می‌باشد. عرصه متعلق به شهرداری است، سرمایه‌گذار اقدام به مطالعات و احداث خط تراموا یا منوریل با تمام تجهیزات می‌نماید و در طول دوران مشارکت، نگهداری و بهره‌برداری می‌نماید و جهت استهلاک سرمایه و سود خویش در طول دوران مشارکت رقم مشخص و ثابتی را به عنوان اجاره دریافت می‌نماید. نهایتاً کل پروژه را به شهرداری تحویل داده و تسویه حساب می‌نماید.

**تفاوت BOT و BLT**

در BOT و در طول دوران مشارکت، سهم‌الشرکه طرف مشارکت یا سرمایه‌گذار قسمتی از درآمد پروژه است. در حالی‌که در BLT و در طول دوران مشارکت، درآمدزایی پروژه ربطی به

سرمایه‌گذار نداشته، بلکه رقمی از قبل معین بابت اجاره سرمایه از شهرداری به سرمایه‌گذار پرداخت می‌شود.

## ٦- فصل ششم: الگوی پیشنهادی جهت انتشار اوراق مشارکت بلندمدت

### ٦-١- معرفی

معمولاً واحدهای تجاری جهت تأمین مالی کوتاه‌مدت خود، از طریق مؤسسات مالی و اعتباری مانند بانک‌ها اقدام می‌نمایند. در خصوص تأمین مالی بلندمدت در صورتی که پروژه‌ای نیازمند منابع مالی عمده‌ای باشد، غالباً تأمین مالی از طریق عرضه عمومی[1] انجام می‌شود که مهم‌ترین ابزار آن در دنیا، اوراق قرضه است (رضایی، ١٣٨٨).

اوراق قرضه اسنادی است که به‌موجب آن شرکت انتشاردهنده تعهد می‌کند مبالغ معینی (بهره سالانه) را در زمان‌هایی خاص به دارنده آن پرداخت کند و در موعد مقرر (سررسید) اصل مبلغ را بازپرداخت نماید. انتشار اوراق قرضه یکی از روش‌های متداول تأمین مالی برای شرکت‌ها و نیز دولت‌های محلی در تمام کشورهای توسعه‌یافته و برخی از کشورهای در حال توسعه محسوب می‌گردد (طبیبیان،١٣٨٦).

پس از پیروزی انقلاب و اجرای عملیات بانکداری اسلامی و به تبع آن ممنوعیت بهره در اقتصاد به دلایل شرعی و مبنای فقه اسلامی، انتشار و داد و ستد اوراق قرضه متوقف شد. اما وجود ابزار دیگری در بازار مالی کشور که عملکردی مشابه اوراق قرضه داشته باشد و بتواند جایگزین آن گردد و در کنترل حجم نقدینگی و مهم‌تر از آن در تأمین مالی طرح‌های زیربنایی و همچنین طرح‌های تولیدی و خدماتی از منابع مالی بخش خصوصی جامعه مؤثر باشد، ضروری به‌نظر می‌رسید.

بنابراین در پی مطالعات نسبتاً گستردهٔ سازمان برنامه و بودجه، سازمان بورس اوراق بهادار تهران، بانک مرکزی و وزارت مسکن و شهرسازی، در برنامهٔ دوم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (١٣٧٨-١٣٧٤) مسأله استقراض عمومی از طریق انتشار اوراق بهادار به‌عنوان یک سیاست مالی مطرح شد. در سیاست‌های کلی برنامه، انتشار اوراق مشارکت، اوراق سرمایه‌گذاری و اوراق مشارکت کوتاه‌مدت به‌عنوان یکی از روش‌های کارآمد سیاست‌های پولی و مالی مدنظر قرار

1. Public Offering

گرفت. از هنگام ورود این ابزار به بازارهای مالی کشور، موارد استفاده از اوراق مشارکت گسترش یافت و اموری چون اجرای طرح‌های بزرگ ساختمانی و تأمین مالی طرح‌های توسعهٔ مؤسسات عمومی و خصوصی به اوراق مشارکت مسکن اضافه شد.

براساس قانون نحوهٔ انتشار اوراق مشارکت مصوب مهرماه ۱۳۷٦، اوراق مشارکت، اوراق بهاداری است که با مجوز قانونی خاص یا مجوز بانک مرکزی، برای تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز به منظور ایجاد، تکمیل و توسعهٔ طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانه کشور یا برای تأمین منابع مالی جهت ایجاد، تکمیل و توسعهٔ طرح‌های سودآور تولیدی، ساختمانی و خدماتی شامل منابع مالی لازم برای تهیهٔ مواد اولیه مورد نیاز واحدی تولیدی، توسط دولت، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور، شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی تولید منتشر می‌شود و به سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت در اجرای طرح‌های یاد شده را دارند از طریق عرضهٔ عمومی واگذار می‌گردد.

اوراق مشارکت، اوراق بهاداری است که توسط دولت، شهرداری، شرکت‌های دولتی و خصوصی، برای تأمین اعتبار طرح‌های تولیدی، عمرانی و یا خدماتی در کشور، منتشر می‌گردد. تهیه دستورالعمل اجرایی و مقررات ناظر بر انتشار اوراق مشارکت بر عهده بانک مرکزی است. طبق دستورالعمل بانک مرکزی، اوراق مشارکت اوراق بهاداری هستند که با مجوز بانک مرکزی برای تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز، طرح‌های سودآور تولیدی و خدماتی (به استثنای امور بازرگانی) در چارچوب عقد مشارکت مدنی، توسط سازمان جاری منتشر می‌شود. در هر ورقه مشارکت، میزان سهم دارنده آن مشخص شده‌است.

### ٦-۲- تاریخچه انتشار اوراق مشارکت در کشورهای اسلامی

روشن است که با توجه به مزایایی که روش تأمین مالی از طریق فروش اوراق قرضه دارد، برای بسیاری از بنگاه‌ها برگزیدن این روش بسیار اقتصادی‌تر و موجب تسهیل و تسریع سرمایه‌گذاری خواهد شد. لازم به ذکر است که در مورد تجربه سایر اقتصادها نیز کشورهایی که دارای بازار سرمایه قوی بوده‌اند، سابقه طولانی در استفاده از این روش داشته‌اند. در بازار بورس

لندن، نیویورک و بسیاری از شهرهای اروپایی، سابقهٔ انتشار اوراق قرضه توسط بنگاه‌ها به بیش از ۱۰۰ سال قبل باز می‌گردد . در کشورهای اسلامی نیز برای استفاده از ابزار بدهی ضمن رعایت مسائل شرعی، اوراق قرضه اسلامی تحت عنوان اوراق مشارکت و یا صکوک طراحی و عرضه شده است. البته سیستم تأمین مالی اسلامی از اواسط دههٔ ۱۹۸۰ در دنیا مطرح گشته است. ترکیه در سال ۱۹۸٤ برای تأمین مالی پل آتاتورک با هزینه ۲۰۰ میلیارد دلار اوراق مشارکت دولتی منتشر کرد. سودان در سال ۱۹۹۰ گواهی سپرده به عنوان اوراق مشارکت منتشر کرد، از دیگر موارد به اوراق بهادار بانک مرکزی بنگلادش در سال ۱۹۹۳، گواهی مشارکت بانک مرکزی سودان در سال ۱۹۹۸ و اوراق صکوک کوتاه‌مدت و بلندمدت در کشور بحرین و مالزی می‌توان اشاره کرد. ایران نیز در سال ۱۹۹٤، برای تأمین مالی طرح نواب اوراق مشارکت منتشر کرد.

استفاده از این اوراق در جهت مدیریت نقدینگی و تأمین مالی بوده و علاوه برآن حجم قابل توجهی از رشد سرمایه‌گذاری و تسهیل ایجاد کسب‌وکارهای جدید و اشتغال‌زایی صنایع و شرکت‌های متوسط و بزرگ، با استفاده از همین روش تأمین مالی صورت می‌گیرد.

پس از انقلاب اسلامی به علت غیرمشروع بودن نرخ بهره در انجام این‌گونه معاملات، و تصویب قانون بانکداری بدون ربا در سال ۱۳٦۳، انتشار اوراق قرضه به حاشیه رفت و در سال ۱۳۷۳ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید و عملاً از نیمهٔ دوم همان سال ابزار جدید یعنی اوراق مشارکت مورد استفادهٔ سرمایه‌گذاران قرار گرفت و بدین ترتیب در زمینهٔ کاربرد ابزارهای جدید تأمین منابع مالی در کشور دورهٔ جدیدی آغاز گردید. در برنامهٔ دوم توسعه برای اولین بار زمینهٔ به‌کارگیری سرمایه‌های عامهٔ مردم و به نوعی بخش خصوصی در اجرای سیاست‌های دولت مورد توجه قرار گرفت و استفاده از ابزار اوراق مشارکت در قالب استقراض از منابع داخلی در زمرهٔ سیاستگزاری‌ها واقع گردید.

### ٦-۳- مقایسه اوراق قرضه و اوراق مشارکت

تفاوت بنیانی اوراق مشارکت و اوراق قرضه این است که در اوراق مشارکت وجوه دریافتی حتماً باید در طرح‌های مشخص تولیدی، عمرانی، یا خدمات به کار گرفته شود، اما در اوراق قرضه برای وام‌گیرنده محدودیت خاصی ایجاد نمی‌گردد.

به اوراق مشارکت سود ثابتی به‌طور علی‌الحساب تعلق می‌گیرد که در مقاطعی از سال پرداخت می‌شود. سود قطعی اوراق هم، در سررسید و از محل سود طرح مورد مشارکت و به تناسب قیمت اسمی و مدت زمان سرمایه‌گذاری در اوراق، تعیین و به دارندگان اوراق مشارکت پرداخت می‌گردد. چنانچه سود طرح، کمتر از سود علی‌الحساب پرداخت شده باشد یا طرح زیان‌ده باشد، دستگاه صادرکننده اوراق، مسؤول آن است و سود علی‌الحساب پرداخت‌شده، قابل تعدیل یا استرداد نیست. صادرکنندگان اوراق، متعهد به پرداخت سود علی‌الحساب در مواعد مقرر و بازپرداخت اصل مبلغ اوراق در سررسید و سود قطعی آن در فاصلهٔ زمانی پنج ماه بعد از سررسید هستند. این تعهدات، در مورد اوراق مشارکت طرح‌های عمرانی اعم از آن که دولت و یا یکی از دستگاه‌های اجرایی مجری آن باشند توسط دولت تعهد و تضمین می‌شود و در مورد اوراق مشارکت منتشرشده توسط دستگاه‌های عمومی (به استثنای طرح‌های عمرانی) یا خصوصی، شخص حقوقی دیگری با عنوان ضامن، تعهدات ناشر را تضمین می‌کند. در مورد اوراق مشارکت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، این بانک پرداخت اصل و سودهای متعلقه را در سررسیدهای مقرر، از طریق بانک‌های عامل تضمین می‌کند.

از ویژگی‌های اوراق مشارکت به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم تأمین مالی، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اوراق با نام یا بی‌نام است،
- قیمت اسمی مشخصی دارد،
- سررسید آن مشخص است و به عبارتی مدت معین دارد،
- بازپرداخت اصل اوراق در سررسید و پرداخت سود علی‌الحساب آن در مقاطع معین توسط ناشر، تضمین شده است.
- خرید و فروش اوراق از طریق شعب منتخب بانک عامل یا از طریق بورس اوراق بهادار (در صورت پذیرش) مجاز است،
- دارندگان اوراق به نسبت قیمت اسمی و مدت زمان مشارکت در سود حاصل از اجرای طرح‌های مربوط، سهیم هستند،
- هر ورقه نشان‌دهندهٔ میزان قدرالسهم دارندهٔ آن در طرح مورد سرمایه‌گذاری است،

### ٦-٤- مزایا و معایب استفاده از اوراق مشارکت

مزایای استفاده از اوراق مشارکت به ترتیب زیر هستند:

- باعث مشارکت دیگران در اداره و کنترل شرکت و دخالت در تصمیم‌گیری نمی‌شود.
- می‌توان با تنظیم مناسب سود علی‌الحساب، از جمع‌شدن منابع مالی مورد نیاز، اطمینان حاصل کرد.
- استفاده از سرمایهٔ قرض گرفته‌شده جهت تأمین دارایی‌های پروژه اجازه می‌دهد سود پروژه در شرکت باقی مانده و یا به صاحبان آن اعطا شود.
- برای شرکت مزیت مالیاتی ایجاد می‌کند چرا که سود قبل از محاسبهٔ مالیات پرداخت می‌شود و لذا میزان مالیات کمتر می‌شود.
- علاوه بر این مزایا، تأمین مالی یک پروژه از طریق انتشار اوراق مشارکت موجب می‌شود که افراد جامعه پس‌اندازهای خود را به امید کسب درآمد در آینده به‌جای سرمایه‌گذاری در کالاهای بادوام نظیر مسکن و ... در این ابزارها سرمایه‌گذاری نمایند. این امر از تغییرات ناگهانی قیمت این نوع کالاها که نقش چندانی در رشد کشور نداشته و تنها منابع مالی را جذب می‌کنند کاسته و منابع را به سوی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی هدایت می‌نماید. به این ترتیب افراد را در اجرای پروژه‌ها سهیم نموده و حس مشارکت را در آنان ایجاد می‌کند.

در عین حال، استفاده از اوراق مشارکت برای تأمین مالی دارای معایبی نیز هست که در زیر آورده شده‌اند:

- تفاوت تورم و سود اوراق مشارکت: اختلاف چشم‌گیر تورم و سود علی‌الحساب اوراق مشارکت باعث شده است تا بسیاری از مردم اوراق خریداری شده را به بانک‌ها برگردانند.
- سقف مشارکت و محدودیت حجمی آن برای استفاده هر شرکت: این محدودیت‌ها در قانون در دو بند مشخص شده است؛ طبق مادهٔ ۸ قانون انتشار اوراق مشارکت شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس، سهم‌الشرکهٔ "ناشر" در طرح باید حداقل ۵۰٪ کل سرمایه‌گذاری

ریالی پروژه باشد. و همین‌طور براساس مادهٔ ۹ دستورالعمل اجرایی انتشار اوراق مشارکت شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس، حداکثر ارزش "اوراق مشارکت" قابل انتشار را برابر با ۷۰٪ ارزش ویژهٔ شرکت ذکر کرده است.

- تأمین بازپرداخت سود اوراق از سود پروژه: پروژه‌ای که بابت آن اوراق منتشرشده باید از نقدینگی کافی برای بازپرداخت سود برخوردار باشد. اما در اغلب مواقع، حتی با وجود سودآور بودن پروژه، هیچ‌گونه جریان نقدی جهت پرداخت سود آن وجود ندارد. مسأله مهم این است که اغلب طرح‌ها در زمان مناسب به بهره‌برداری نمی‌رسند.
- کم سابقه بودن اجرای آن در کشور و محدود بودن تجربیات حاصل از انتشار اوراق مشارکت از نظر مدّت، مبلغ و نوع
- عدم وجود یک بازار ثانویه با کارکرد درست برای اوراق مشارکت و وجود شرایط یکسان ضمانت برای اوراق مشارکت

### ٦-٥- چارچوب‌های کلی

طبق قانون، ارکان اصلی اوراق مشارکت عبارتند از:

- ناشر
- موضوع مشارکت
- سرمایه، سود و زیان
- عامل (کارگزار)
- امین

در زیر به معرفی اجمالی این ارکان پرداخته می‌شود.

**٦-٥-١- ناشر**

وزارت‌خانه‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی، مؤسسات عام‌المنفعه، شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی به موجب قانون با مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اجازه انتشار اوراق مشارکت دارند.

**٦-٥-٢- موضوع مشارکت**

مقصود از موضوع مشارکت، طرح یا پروژه‌ای است که قرار است از طریق واگذاری اوراق تأمین مالی شده در مدت معینی به مرحله فروش یا بهره‌برداری برسد و انتظار می‌رود ارزش بیش‌تر از هزینه‌های تحقق یافته باشد.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، طرح‌های شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسات و شرکت‌های غیردولتی را بررسی نموده و در صورتی که دارای توجیه کامل اقتصادی، فنی و مالی باشد، پس از ارایه تضمین کافی توسط مؤسسه و یا شرکت متقاضی، مجوز انتشار اوراق مشارکت به میزان لازم را صادر می‌کند.

**٦-٥-٣- سرمایه، سود و زیان**

منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت به‌عنوان سرمایه نقدی طرح محسوب می‌شود و هر نوع تصرف در وجوه حاصل از واگذاری اوراق مشارکت در غیر اجرای طرح‌های مربوط، در حکم تصرف در وجوه و اموال عمومی محسوب می‌شود.

بازپرداخت سرمایه و سود طرح‌های غیردولتی چنین تعیین می‌شود:

شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های غیردولتی، در صورت انتشار اوراق مشارکت مکلفند بازپرداخت اصل و سود متعلق را در سررسیدهای مقرر، تعهد و تضمین نمایند.

تبصره ماده ٥ قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب مهرماه ١٣٧٦، به ناشر اجازه می‌دهد به‌صورت ماهانه، فصلی یا سالانه، سود علی‌الحساب به دارندگان اوراق مشارکت بپردازد و در پایان دوره از سود قطعی کسر کند.

**٦-٥-٤- عامل (کارگزار)**

عامل، بانکی است که از طرف ناشر به عرضه اوراق برای واگذاری اقدام نموده، پرداخت سود علی‌الحساب، سود قطعی و بازپرداخت اصل مبلغ اوراق مشارکت در سررسید را برعهده دارد. طبق قانون اگر ناشر در سررسیدهای مقرر به تعهدات خود وفا نکند، بانک عامل می‌تواند با استفاده از تضمین‌های پیش‌بینی شده رأساً نسبت به پرداخت تعهدات ناشر اقدام نماید.

**٦-٥-٥- امین**

امین شخصیت حقیقی یا حقوقی است که از طرف بانک مرکزی انتخاب می‌شود و منافع دارندگان اوراق مشارکت را از نقطه نظر نحوهٔ مصرف وجوه، نحوهٔ نگهداری حساب‌ها و صورت‌های مالی و عملکرد اجرایی طرح، حفظ می‌نماید. وظایف متولی به قرار زیر است:

١. تعیین و معرفی یک نفر از کارکنان مورد وثوق خود به عنوان نمایندهٔ تام‌الاختیار و دارندهٔ امضای مجاز از طرف متولی در امور پروژه؛

٢. بررسی و تأیید تقاضای ناشر برای افتتاح حساب یا حساب‌های بانکی برای پروژه؛

٣. پیشنهاد نصب، عزل و میزان حق‌الزحمهٔ حسابرس پروژه؛

٤. نظارت مستمر بر عملکرد ناشر به منظور حصول اطمینان از رعایت مقررات؛

٥. بررسی و حصول اطمینان از ارایهٔ به موقع گزارش‌ها و نظرات حسابرس؛

٦. نظارت و حصول اطمینان از انتشار به موقع اطلاعات پروژه توسط ناشر؛

٧. طرح موارد تخلف ناشر، حسابرس و سایر ارکان مرتبط با طرح از مقررات نزد مراجع ذی‌صلاح و پیگیری موضوع تا حصول نتیجهٔ نهایی؛

٨. طرح موارد تخلف ناشر، حسابرس و سایر ارکان مرتبط با پروژه نزد مراجع صالح قضایی، در صورتی‌که طبق قوانین موضوعه تخلف یادشده جرم محسوب شود و پیگیری موضوع تا حصول نتیجهٔ نهایی؛

## ٦-٦- ویژگی‌ها و عوامل شاخص

### ٦-٦-١- مالکیت بدون حق رأی

مطابق قانون، دارندگان اوراق مشارکت به نسبت ارزش اسمی اوراق در طرح مورد نظر شریک شده و به‌صورت مشاع، مالک طرح و دارایی‌های آن خواهند بود. اگر طرح به سرمایه‌ای بیش از منابع حاصل از واگذاری اوراق نیاز داشته باشد و از طرف ناشر تأمین شود، ناشر همانند صاحبان اوراق در طرح شریک خواهد بود. قانون نسبت به حق مدیریت، حق رأی و حق نظارت صاحبان اوراق مشارکت ساکت است، ولی رویه عملی سال‌های گذشته حاکی از عدم مداخله صاحبان اوراق در اجرای طرح است. از این جهت اوراق مشارکت همانند اوراق قرضه است که دارندگان آن‌ها در مدیریت فعالیت‌های اقتصادی ناشر اوراق دخالتی ندارند.

### ٦-٦-٢- موقت بودن مدت زمان مشارکت

در قانون اوراق مشارکت، زمان خاصی که نشان‌دهندهٔ سررسید مشارکت در طرح باشد تعیین نشده است، امّا رویه عملی اوراق منتشرشده طی سال‌های گذشته با سررسید شش ماه تا پنج سال بوده‌اند. این به آن معنی است که ناشر اوراق مشارکت براساس برنامه‌ریزی مشخص در سررسید، سهم صاحبان اوراق مشارکت از طرح را براساس قیمت واقعی بازار یا قیمت توافقی خریداری کرده و به مشارکت پایان می‌دهد. به‌طور معمول سررسید اوراق مشارکت متناسب با مدت زمان لازم برای احداث و راه‌اندازی طرح تعریف می‌شود. از این جهت نیز اوراق مشارکت شبیه اوراق قرضه هستند که سررسید معین دارند.

### ٦-٦-٣- بازده اوراق مشارکت

به مقتضای ماهیت اوراق مشارکت و مالکیت دارندگان اوراق نسبت به طرح موضوع مشارکت، هر نوع سود حاصل از اجرای طرح و هر نوع افزایش در قیمت دارایی‌های طرح و به عبارت دیگر هر نوع ارزش افزوده در طرح، به دارندگان اوراق متعلق است. برای مثال وقتی طرحی عمرانی مانند بیمارستان، دانشگاه، سدّ یا اتوبان با هزینه معینی در مدت پنج سال به مرحله بهره‌برداری می‌رسد، مابه‌التفاوت ارزش فعلی طرح با هزینه‌های تحقق‌یافته، بازده اوراق مشارکت بوده و به

دارندگان اوراق تعلق دارد. مطابق تبصرهٔ ماده ۵ قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، ناشرین اوراق می‌توانند با زمان‌بندی مشخص، سودی به‌عنوان علی‌الحساب بپردازند و در پایان از سود نهایی طرح کسر کنند. عملکرد ده ساله اوراق نیز نشان می‌دهد همه ناشرین سود علی‌الحساب سه ماهه و شش ماهه به صاحبان اوراق مشارکت پرداخت کرده‌اند. اوراق مشارکت از جهت بازده شبیه اوراق سهام ممتاز از نوعی مشارکتی است، چراکه در آن نوع اوراق سهام نیز مبلغی سود به‌صورت ثابت پرداخت می‌شد و در پایان اگر سود واقعی بیش‌تر بود، صاحبان سهام نیز شریک می‌شدند، با این تفاوت که سود علی‌الحساب در اوراق مشارکت سود قطعی نیست و ممکن است سود نهایی کمتر از آن باشد.

**٦-٦-٤- تضمین اصل سرمایه و سود**

به مقتضای عقد شرکت، سود و زیان حاصل از مشارکت متوجه همه شرکا است، نهایت این که به فتوای بعضی از فقها، برخی از شرکا می‌توانند خسارت احتمالی را پذیرا شده، اصل سرمایه سایر شرکا را تضمین کنند. این در حالی است که قانون اوراق مشارکت در ماده‌های ۳ تا ۵ به تضمین بازپرداخت اصل سرمایه، سود علی‌الحساب و سود تحقق‌یافته اشاره می‌کند و ضمانت آن را در طرح‌های دولتی به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی و در غیر آن‌ها به عهده ناشرین می‌گذارد. در تحلیل مواد مذکور، دو تفسیر قابل ارایه است.

تفسیر اوّل این‌که به قرینه "تضمین بازپرداخت سود تحقق‌یافته" مقصود از تضمین، تضمین مبلغ و نرخ‌های معین نیست، بلکه مقصود از تضمین اصل عملیات و بازپرداخت سرمایه، سود علی‌الحساب و سود تحقق‌یافته در فرض وجود است. گویا وزارت اقتصاد و دارایی به صاحبان اوراق تضمین می‌دهد که اگر طرح با موفقیت انجام شد و سود حاصل گردید، حتماً اصل سرمایه و سود حاصله پرداخت خواهد گردید، اما نرخ سود چقدر خواهد بود؟ تضمینی وجود ندارد. این تفسیر با مقتضای شرکت منافاتی ندارد[1] و در واقع مقتضای خود شرکت است.

تفسیر دوم این که مقصود از تضمین مبلغ و نرخ‌های اعلام‌شده به‌عنوان اصل سرمایه، سود علی‌الحساب و سود تحقق‌یافته است. عملکرد چند سال گذشته نیز، همین را حکایت می‌کند. در

۱. مهدی هادوی تهرانی، «مبانی فقهی اوراق مشارکت»، مجموعه مقالات دهمین سمینار بانکداری اسلامی، ص ٤٩ ۱.

این صورت، چنین تضمینی با ماهیت عقد شرکت (مشارکت در سود و زیان) منافات داشته، اوراق مشارکت را به اوراق قرضه نزدیک می‌کند.[1]

**٦-٦-٥- قابلیت خرید و فروش در بازار ثانویه و قابلیت تبدیل یا تعویض با سهام**

مطابق ماده ٢ قانون اوراق مشارکت، خرید و فروش این اوراق مستقیماً و یا از طریق اداره بورس اوراق بهادار مجاز می‌باشند.[2] مطابق ماده ٦، شرکت‌های سهامی عام می‌توانند طبق این قانون، اوراق مشارکت قابل تبدیل یا تعویض با سهام منتشر کنند،[3] وجود ویژگی‌های قابلیت فروش، تبدیل و تعویض، به اوراق مشارکت اهمیت دوچندان داده، زمینه را برای ورود و خروج بانک مرکزی و استفاده از آن به عنوان ابزاری برای سیاست‌های پولی فراهم می‌کند.

**٦-٧- نوآوری‌ها**

برای آنکه بازار اوراق مشارکت گسترده‌تر و رقابتی شود و نیز برای جلب اعتماد شهروندان جامعه، اقدامات اجرایی زیر می‌توانند نقش اساسی را در موفقیت بازار اوراق مشارکت داشته است:

١. نرخ بهره شناور

یکی از اساسی‌ترین فاکتورهای رونق بازارهای ثانویه نوسان‌پذیری قیمت محصولاتی است که در این بازارها مبادله می‌شود. موفقیت اوراق مشارکت در بازار ثانویه و افزایش نقدشوندگی این اوراق نیز نیازمند وجود بازاری با نوسان کافی و نقدشوندگی مطلوب است. از سوی دیگر با توجه به اینکه نوسانات اوراق مشارکت متأثر از تغییرات و نوسانات نرخ سود علی‌الحساب آن است، نوسان‌پذیری نرخ سود جهت دستیابی به بازار اوراق مشارکت نقدشونده و جذاب امری اجتناب‌ناپذیر است.

---

١. همان ص ٥٠.

٢. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، مجموعه قوانین پولی و بانکی، ص ٢٨٢.

٣. همان ص ٢٨٣.

۲. متنوع سازی فرصت‌های سرمایه‌گذاری متناسب با شرایط و سلیقه‌های متفاوت سرمایه‌گذاران

باید به این نکته توجه جدی داشت که بازار سرمایه هم مانند سایر بازارها دارای مشتریانی با خواسته‌ها و ذایقه‌های گوناگون می‌باشد. در این بازار عرضه‌کنندگانی موفق هستند که بیشترین توجه را به نیازها و خواسته‌های سرمایه‌گذاران داشته و متناسب با آن‌ها اقدام به طراحی و عرضه اوراق می‌نمایند (البته محدودیت‌های قانونی و شرعی مربوطه نیز باید مدنظر قرار گیرد). تنوع اوراق به لحاظ سود و دوره‌های سررسید، تنوع بازارهای اوراق و نحوه معاملات و تنوع ابزارهای مشتق از اوراق باعث افزایش جذب سرمایه‌گذاران به بازار می‌شود.

۳. بهره‌گیری از دانش و تکنولوژی روز

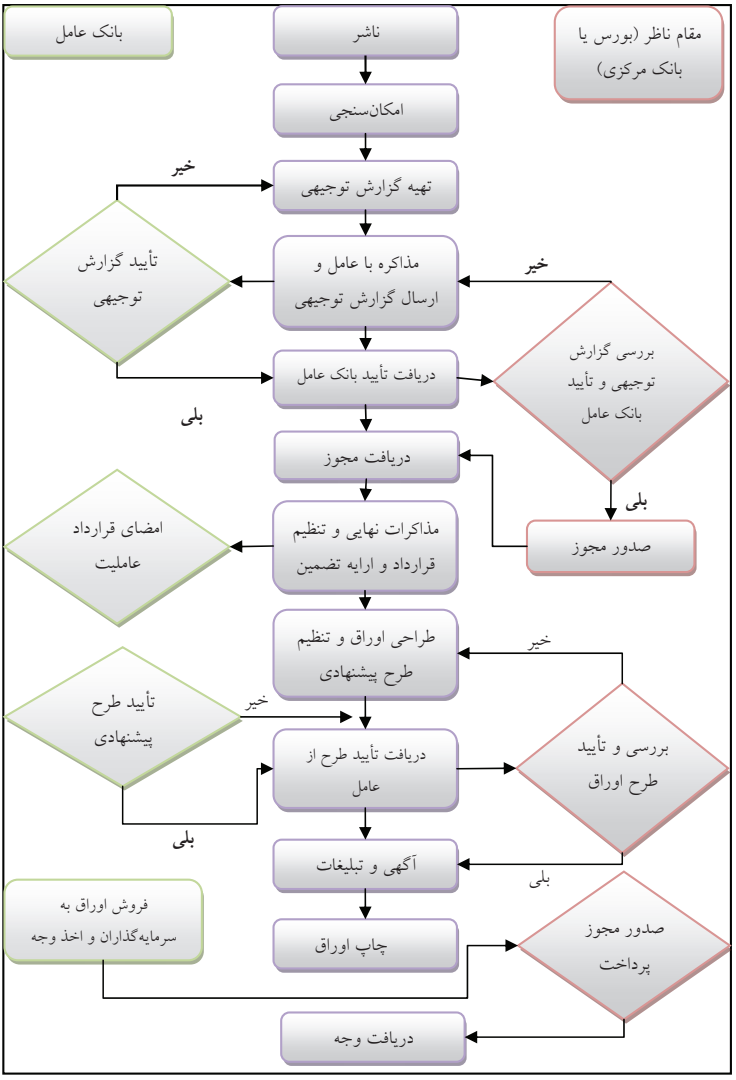
طیف متنوعی از تسهیلات ارایه‌شده در بازار باید با استفاده از ابزارهای نرم‌افزاری باشد. تنوع در ارایه خدمات و گستردگی دامنه این خدمات از جمله مشخصات اساسی سامانه معاملاتی می‌باشد.

٤. اتخاذ تدابیر لازم جهت افزایش نقدشوندگی

بازار اوراق مشارکت در مقایسه با بازار سهام از نقدشوندگی بالایی برخوردار نبوده و نیازمند اتخاذ تدابیری جهت بهبود نقدشوندگی بازار مذکور می‌باشیم. در این راستا می‌توان همانند بورس کشور کره‌جنوبی اقدام به ایجاد سیستم کارگزاران اصلی در رابطه با هر نوع از اوراق مشارکت منتشره نمود. بر اساس سیستم مذکور کارگزاران اصلی متعهد به بازارسازی برای اوراق مربوطه و ارایه مظنه‌های خرید و فروش مستمر در این بازار می‌باشند.

### ٦-۸- مراحل عملی انتشار اوراق مشارکت

در نمودار ۱۵ می‌توان فرآیند انتشار و فروش اوراق مشارکت و ارتباط متقابل نهادهای درگیر را مشاهده کرد.


بانک عامل
ناشر
مقام ناظر (بورس یا بانک مرکزی)
امکان‌سنجی
خیر
تهیه گزارش توجیهی
تأیید گزارش توجیهی
مذاکره با عامل و ارسال گزارش توجیهی
خیر
بررسی گزارش توجیهی و تأیید بانک عامل
دریافت تأیید بانک عامل
بلی
دریافت مجوز
بلی
صدور مجوز
امضای قرارداد عاملیت
مذاکرات نهایی و تنظیم قرارداد و ارایه تضمین
طراحی اوراق و تنظیم طرح پیشنهادی
خیر
تأیید طرح پیشنهادی
خیر
بررسی و تأیید طرح اوراق
دریافت تأیید طرح از عامل
بلی
آگهی و تبلیغات
بلی
فروش اوراق به سرمایه‌گذاران و اخذ وجه
چاپ اوراق
صدور مجوز پرداخت
دریافت وجه

**نمودار ۱۵. مراحل عملی انتشار اوراق مشارکت.**

فرآیند فوق گام‌های لازم برای انتشار اوراق مشارکت و همچنین ارتباطات بین عوامل مختلف (ناشر، بانک مرکزی، بانک عامل) را به تصویر می‌کشد. با توجه به فرآیند فوق گام‌های لازم برای انتشار اوراق مشارکت را می‌توان در سه مرحله کلی دسته‌بندی نمود. در هر مرحله اقدامات لازم برای ورود به مرحله بعد صورت می‌پذیرد. این مراحل کلی عبارتند از:

۱. اقدامات لازم برای کسب مجوز انتشار اوراق مشارکت

۲. اقدامات پس از کسب مجوز انتشار تا قبل از عرضهٔ اوراق مشارکت

۳. اقدامات پس از فروش اوراق مشارکت

در ادامه اقدامات لازم در هر یک از این مراحل تشریح می‌شود:

**٦-٨-١- اقدامات لازم برای کسب مجوز انتشار اوراق مشارکت**

بر اساس ماده ۲۷ قانون بازار اوراق بهادار، اوراق مشارکت شهرداری‌ها معاف از ثبت نزد سازمان بورس و اوراق بهادار می‌باشد.

الف) تقاضای انتشار اوراق مشارکت جهت اجرای طرح‌های عمرانی و انتفاعی دولت مصوبهٔ هیأت وزیران مبنی بر تأیید طرح‌ها به عنوان طرح‌های عمرانی و انتفاعی دولت و همچنین، سقف قابل انتشار، نرخ سود علی‌الحساب و نحوه بازخرید اوراق در قالب مصوبه مذکور به بانک مرکزی ارسال شود.

- طی نامه‌ای درخواست دریافت موافقت اصولی به بانک مرکزی ارسال و پس از بررسی‌های اولیه موافقت اصولی از سوی بانک مرکزی اعلام خواهد شد.
- اعلامیه قبول تضمین اوراق مذکور از سوی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور به بانک مرکزی ارسال گردد.
- مذاکره برای تعیین عامل و امضای تفاهم‌نامه عاملیت با آن
- ارسال گزارش عملکرد طرح مورد نظر به بانک عامل تا پس از بررسی کارشناسی و تأیید به بانک مرکزی فرستاده شود (حداکثر ظرف مدت یک‌ماه).

- ارسال سایر مدارک به تشخیص بانک مرکزی
- بانک مرکزی پس از بررسی‌های لازم و تأیید مدارک موجود نسبت به اعطای مجوز انتشار به شرکت‌های متقاضی اقدام خواهد نمود (حداکثر ظرف مدت یک‌ماه).

ب) تقاضای انتشار اوراق مشارکت جهت اجرای طرح‌های سودآور تولیدی، ساختمانی و خدماتی

- پیش‌بینی اجازه انتشار اوراق مشارکت در قانون بودجه عمومی کل کشور:
  - با توجه به پیش‌بینی میزان انتشار اوراق مشارکت در قانون بودجهٔ سالانهٔ کل کشور لازم است شهرداری متقاضی، نسبت به اخذ موافقت اصولی از بانک مرکزی اقدام نماید.
  - پس از دریافت موافقت اصولی از بانک مرکزی لازم است مجوز وزارت کشور مبنی بر تعیین سقف قابل انتشار اوراق مشارکت از محل قانون بودجه و نرخ سود علی‌الحساب و مدت آن اخذ، به بانک مرکزی ارسال می‌گردد.
  - بقیهٔ مراحل مشابه مورد (الف) خواهد بود.
- عدم پیش‌بینی انتشار اوراق مشارکت در قانون بودجهٔ عمومی کل کشور:
  - ابتدا لازم است سقف قابل انتشار اوراق مشارکت خارج از بودجه از سوی شورای پول و اعتبار تعیین و به بانک مرکزی ابلاغ گردد.
  - ارسال مجوز شورای اسلامی شهر به بانک مرکزی
  - طی نامه‌ای درخواست دریافت موافقت اصولی به بانک مرکزی ارسال تا پس از بررسی‌های اولیه موافقت اصولی از سوی بانک اعلام گردد.
  - بقیهٔ مراحل مشابه مورد (الف) خواهد بود.

**٦-٨-٢- اقدامات پس از کسب مجوز انتشار تا قبل از عرضهٔ اوراق مشارکت**

- بستن قرارداد عاملیت با بانک عامل و ارایه تضمین‌های لازم (برای اصل و سود اوراق) تعیین‌شده به آن بانک توسط ناشر

- طراحی اوراق و متن آگهی عرضه و فروش اوراق توسط ناشر.
- گرفتن تأیید بانک عامل در مورد طرح اوراق و متن آگهی
- گرفتن تأیید بانک مرکزی در مورد طرح اوراق و متن آگهی
- اطلاع‌رسانی جمعی از طریق رسانه‌های عمومی
- عرضه و فروش اوراق توسط بانک عامل.

**٦-٨-٣- اقدامات پس از فروش اوراق مشارکت**

- دریافت مجوز برای برداشت وجوه از بانک مرکزی
- هماهنگی با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در مقام امین طرح
- ناشر می‌باید سیستم حسابداری مطابق با استانداردهای مورد قبول سازمان حسابرسی را در مورد طرح مورد نظر به طور جداگانه و خارج از سایر عملیات و فعالیت‌های خود، مستقر و اجرا نماید.
- ناشر موظف است اطلاعیه حاوی گزارش وضعیت مالی و عملکرد اجرایی طرح را همراه اظهارنظر امین، پس از کسب مجوز انتشار اطلاعیه از بانک مرکزی، حداقل هر شش ماه یا در مقاطعی که توسط بانک مرکزی تعیین می‌گردد، از طریق یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر نماید.
- ناشر می‌باید وجوه لازم برای پرداخت اصل و سود اوراق مشارکت را در سررسید معین به عامل تحویل دهد.
- میزان سود قطعی قابل‌پرداخت به دارندگان اوراق در انتهای اجرای طرح توسط امین (ظرف ۵ ماه پس از سررسید نهایی) محاسبه و به تأیید بانک مرکزی می‌رسد. مهلت پرداخت این مابه‌التفاوت حداکثر ٦ ماه پس از سررسید اوراق خواهد بود.

### ٦-٩- انواع اوراق مشارکت در زمان سررسید

اوراق مشارکت می‌تواند قابل تبدیل یا تعویض با سهام باشد. به طور مثال دارنده اوراق مشارکت شهرداری می‌تواند اوراق خود را با سهام بانک شهر یا سهام شرکت‌های سهامی عام که شهرداری سهام‌دار آنهاست تبدیل یا تعویض نماید. در صورتی که شهرداری بخواهد اوراق را در زمان سررسید، با سهام بانک شهر تعویض نماید، در این صورت مجمع عمومی فوق‌العاده بنا به پیشنهاد هیأت‌مدیره و گزارش خاص بازرس یا بازرسان بانک شهر اجازه انتشار اوراق مشارکت را می‌دهد و شرایط و مهلتی را که طی آن دارندگان این‌گونه اوراق خواهند توانست اوراق خود را به سهام بانک تبدیل کنند، تعیین و اجازه افزایش سرمایه را به هیأت‌مدیره خواهند داد. همچنین مابه‌التفاوت سود قطعی و سود علی‌الحساب اوراق مشارکت نیز قابل تعویض یا تبدیل به سهام می‌باشد.

شرایط مشارکت و ترتیب تعویض و تبدیل ورقه مشارکت به سهام باید در ورقه مشارکت قید شود. تبدیل و تعویض ورقه مشارکت به سهم منوط به درخواست دارنده ورقه مشارکت است.

### ٦-١٠- تعیین هزینه‌های استفاده از اوراق مشارکت

#### ٦-١٠-١- نرخ سود اوراق مشارکت

مطابق بسته سیاستی پیشنهادی بانک مرکزی در سال ١٣٨٩، حداکثر نرخ سود اوراق مشارکت ١٦ درصد می‌باشد:

ماده ٦ بسته نظارتی، بانک مرکزی در سال ١٣٨٩ مجاز است تا سقف مورد تأیید رییس کل بانک مرکزی، اوراق مشارکت منتشر نماید .شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز در چارچوب قوانین و مقررات در سال ١٣٨٩، تا سقف ٥٠ هزار میلیارد ریال مجاز به انتشار اوراق مشارکت خواهند بود.

الف- نرخ سود علی‌الحساب اوراق مشارکت بانک مرکزی حداکثر تا ۲ واحد درصد بالاتر از نرخ علی الحساب سود سپرده متناظر[1] تعیین خواهد شد.

ب- نرخ سود علی‌الحساب اوراق مشارکت شرکت‌های دولتی و غیردولتی و شهرداری‌ها به میزان سود حاصل از طرح‌های موضوع سرمایه‌گذاری و به صورت روزشمار تعیین و در مقاطع سه ماهه پرداخت می‌گردد. حداکثر نرخ سود علی‌الحساب این اوراق یک واحد درصد بالاتر از نرخ سود علی‌الحساب سپرده متناظر خواهد بود. نرخ بازخرید این اوراق قبل از سررسید، نیم واحد درصد کمتر از نرخ سود علی‌الحساب خواهد بود.

د- بانک عامل ملزم به نگهداری معادل بخشی از منابع اوراق به عنوان بازخرید احتمالی اوراق حداقل به میزان ۱۵

درصد کل اوراق منتشره علاوه بر اخذ وثیقه کافی خواهد بود.

لازم به ذکر است، به طور متداول محاسبه سود اوراق مشارکت به‌صورت روز شمار و پرداخت آن هر سه ماه یک‌بار می‌باشد. هرچه دوره زمانی پرداخت سود کوتاه‌تر باشد. نرخ واقعی سود اوراق مشارکت بالاتر از نرخ اسمی خواهد بود.

---

۱. ماده ۲- نرخ سود علی الحساب سالانه سپرده های بانکی در طول دوره سپرده گـذار ی در سـال ۱۳۸۹ بـه شـرح زیـر تعیین می‌گردد:

| عنوان | نرخ سود علی الحساب (درصد) |
|---|---|
| سپرده‌های سرمایه‌گذاری یک ساله | ۱٤ |
| سپرده‌های سرمایه‌گذاری دو ساله | ۱٤/۵ |
| سپرده‌های سرمایه‌گذاری سه ساله | ۱۵ |
| سپرده‌های سرمایه‌گذاری چهار ساله | ۱٦ |
| سپرده‌های سرمایه‌گذاری پنج ساله | ۱۷ |

تبصره ۱- نرخ سود علی الحساب سپرده‌ها در مناطق آزاد همانند کشور اصلی خواهد بود.

**٦-١٠-٢- کارمزد بانک عامل**

طی قرارداد عاملیت مشخص می‌گردد. در صورتی‌که بانک هزینه تبلیغات، تعهد پذیره‌نویسی و انتشار اوراق را علاوه بر توزیع اوراق تقبل کند این کارمزد حداکثر ٢ درصد کل منابع جمع‌آوری شده برآورد می‌گردد.

**٦-١٠-٣- هزینه مشاوره**

مشاور می‌تواند گزارش توجیه فنی، اقتصادی و مالی طرح را تهیه کند، همچنین مذاکره برای تعیین عامل و امضای تفاهم‌نامهٔ عاملیت را بر عهده بگیرد. ارایهٔ پیشنهاد و تعیین تاریخ، شرایط و مراحل انتشار اوراق مشارکت و همچنین دریافت مجوز انتشار اوراق مشارکت از بانک مرکزی می‌تواند به‌عهده مشاور باشد.

## ٦-١١- مدت زمان لازم جهت به‌کارگیری اوراق مشارکت

مدت زمان لازم برای انتشار اوراق مشارکت ١٠٢ روز کاری پیش‌بینی می‌گردد. این زمان‌بندی شامل اقدامات لازم برای کسب مجوز و اقدامات پس از دریافت مجوز می‌باشد.

## ٦-١٢- نحوه بازپرداخت و تسویه

در ایران طی سال‌های اخیر اوراق مشارکت با زمان‌های بازپرداخت متفاوتی منتشر شده است. اما به طور متداول زمان بازپرداخت اوراق منتشرشده بین٣ تا ٥ سال بوده است. اوراق سال ١٣٨٩ که توسط ارگان‌های دولتی منتشر شده است، عموماً سه ساله با نرخ ١٦ درصد بوده است.

طبق قانون انتشار اوراق مشارکت برای بازپرداخت و تسویه حساب می‌توان به دو روش اقدام نمود.

الف) بازپرداخت اوراق توسط بانک عامل: در این نوع بازپرداخت ناشر موظف است طبق اعلام عامل وجوه لازم را جهت پرداخت اصل اوراق مشارکت در سررسید مربوط تأمین و در

اختیار عامل قرار دهد هرگونه تأخیر در تأمین منابع مشمول پرداخت وجه التزام تأخیر تأمین منابع به میزان مقرر در قرارداد عاملیت خواهد شد.

مهلت پرداخت مابه‌التفاوت سودهای قطعی و سودهای علی‌الحساب پرداخت‌شده حداکثر شش ماه پس از سررسید نهایی اوراق خواهد بود.

ب) بازپرداخت اوراق از طریق تبدیل یا تعویض اوراق با سهام: اعطای هرگونه امتیازی به دارندگان اوراق مشارکت از جمله اختیار تعویض یا تبدیل اوراق مشارکت مشروط به موافقت بانک مرکزی می‌باشد. اعطای این امتیازات از جمله تعهداتی است که می‌باید در زمان سررسید ایفا گردد و تأخیر در اعطای آن ناشی از تأخیر زمانی و افزایش قیمت خواهد بود.

طبق ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی اوراق مشارکت، ممکن است این اوراق قابل تعویض با سهام سایر شرکت‌های پذیرفته‌شده در سازمان بورس اوراق بهادار باشد. در این صورت ناشر موظف است حداقل به میزان اوراق مشارکت قابل تعویض، موجودی سهام شرکت‌های مذکور را تا سررسید نهایی اوراق مشارکت نگهداری نماید.

# بخش چهارم: مطالعات موردی

## ۷- فصل هفتم: بررسی تجربیات برتر جذب سرمایه‌گذاری خصوصی در شهرهای کشور

یکی از عواملی که در استفاده از فرصت‌های سرمایه‌گذاری در شهرها نقش دارد، بهره‌مندی از تجارب انجام‌شده در سایر شهرهای کشور است. با توجه به این که مدیریت شهری در ایران در چارچوب وظایف شهرداری تعریف می‌شود و قانون برای انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط شهرداری‌ها محدودیت ایجاد کرده است و شهرداری‌ها برای انجام وظایف قانونی خود نیازمند منابع مالی مناسب می‌باشند، روش‌های مختلف حضور این نهاد محلی در سرمایه‌گذاری می‌تواند الگوی مناسبی برای تأمین مالی پروژه‌های شهری بوده و برخی از مشکلات ناشی از کمبود منابع مالی را جبران کند. در این خصوص به حضور برخی از شهرداری‌های کشور در سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی اشاره می‌شود.

### ۷-۱- پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری تهران

#### ۷-۱-۱- پروژه نمایشگاه بین‌المللی جدید تهران

##### ۷-۱-۱-۱- معرفی پروژه و ویژگی های آن

پروژه نمایشگاه بین‌المللی جدید تهران، بر روی زمینی به مساحت ۱۴۵ هکتار واقع در اراضی شهر آفتاب و در مقابل بارگاه مطهر حضرت امام خمینی (ره) تعریف گردید.

اهمیت این پروژه به بحث در خصوص جابجایی نمایشگاه بین‌المللی فعلی تهران در سال ۱۳۸۳ و جایگاه غیرقابل انکار نمایشگاه به عنوان موتور توسعه صنعتی و بازرگانی یک کشور بر می‌گردد. به طوری‌که از همان زمان به عنوان یکی از مطالبات و دغدغه‌های مهم شهروندان تهران، بازرگانان و صاحبان صنایع و... مطرح گردید.

با توجه به اینکه بهره‌بردار نهایی این پروژه مجموعه وزارت بازرگانی خواهد بود و ازطرفی جابه‌جایی نمایشگاه از دید شهرداری تهران، به عنوان مطالبه شهروندان تهرانی برای رهایی از ترافیک طاقت فرسای ایام نمایشگاه و مشکلات جانبی آن مطرح می‌باشد، انتظار می‌رفت با تعامل مناسب فی‌مابین شهرداری و وزارت بازرگانی این پروژه تأمین مالی شده و در سریع‌ترین زمان ممکن به بهره‌برداری برسد تا علاوه بر ارتقای جایگاه اقتصادی تهران در منطقه، معضل نمایشگاه فعلی را نیز حل نماید، که در این راستا توافقاتی نیز به عمل آمد، اما در جریان عملیاتی شدن پروژه، شهرداری تهران در جهت پاسخگویی به مطالبات شهروندان بدون حمایت دولت به فعالیت خود ادامه داد که با توجه به حجم بالای سرمایه‌گذاری و محدودیت منابع مالی شهرداری و عدم اختصاص بودجه دولتی به این پروژه ملی، شهرداری طی مصوبه مهر ۱۳۸٤ شورای اسلامی شهر تهران، مجاز به انجام مطالعات و اجرای پروژه از طریق مشارکت فیمابین سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی شهر تهران و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی (داخلی و خارجی) گردید.

با توجه به تخصصی بودن طراحی نمایشگاه، مشاور GMP آلمان که تجربه‌های متعددی در طراحی نمایشگاه‌های بین‌المللی در سطح دنیا دارد به عنوان مشاور انتخاب و در کنار یک مشاور داخلی آغاز به کار طراحی کلیت مجموعه نمود که اطلاعات آن به صورت زیر می‌باشد:

- کاربری طرح : مجتمع نمایشگاهی، مجموعه هتل و اقامتی ، مجتمع تجاری، پارکینگ‌های طبقاتی و فضای سبز
- مساحت کل مستحدثات : ۳ میلیون مترمربع
- مساحت مرکز نمایشگاهی: ۱۲۰ هزار مترمربع

**۷-۱-۱-۲- روش‌های مختلف تأمین مالی پروژه**

با توجه به شرایط پروژه نمایشگاه، از جمله اهمیت آن از لحاظ کارکرد زیرساختی درکشور و مقیاس ملی آن، همچنین مساحت زیربنای قابل توجه آن که موجب حجم عظیم سرمایه‌گذاری می‌شود، می‌توان روش‌های زیر را برای تأمین منابع مالی آن متصور بود:

- استفاده از منابع دولتی

با استفاده از بودجه دولتی یا منابع دولتی خارجی به صورت وام یا فاینانس (استقراضی) که در اختیار پروژه قرار می‌گیرد، می‌توان ازمنابع دولتی استفاده نمود. این مهم، مستلزم تأمین تضامین دولتی است.

با توجه به اهمیت این پروژه در رشد و شکوفایی اقتصادی کشور و ایجاد مزیت نسبت به دیگر کشورهای منطقه که موجب درآمدهای اقتصادی غیرمستقیم خواهد شد، استفاده از منابع داخلی دولت برای راه‌اندازی نمایشگاه، دور از منطق نخواهد بود .

از طرف دیگر کندی سیستم اداری و اجرایی دولت می‌تواند موجب کاهش سرعت اجرای پروژه گردد.

- استفاده از منابع خصوصی

۱. مشارکت خصوصی- عمومی: به نحوی که آورده بخش خصوصی هزینه طراحی و ساخت پروژه و آورده بخش عمومی هزینه مربوط به زمین و جوازهای موردنیاز پروژه می‌باشد. در این‌صورت مثبت بودن نتیجه امکان‌سنجی پروژه، ملاک ورود بخش خصوصی به پروژه خواهد بود و در پروژه‌های زیربنایی لازم است تا امتیازاتی به بخش‌خصوصی تعلق گیرد تا نتیجه امکان‌سنجی اقتصادی برای سرمایه‌گذار جذاب شود.

همچنین نگرانی بخش خصوصی از چگونگی مدیریت بخش دولتی در زمان بهره‌برداری از پروژه نیز از معایب این روش است.

۲. تأمین مالی به صورت BOT: در این روش سرمایه‌گذار بخش خصوصی اقدام به ساخت مجموعه و بهره‌برداری از آن در دوره‌ای معین می‌نماید، سپس مالکیت را به سازمان عمومی یا

دولت واگذار می‌کند. در خصوص نمایشگاه به دلیل هزینه بالای اجرای زیرساخت‌های آن و عدم بازگشت سرمایه در بهره‌برداری کوتاه‌مدت یا میان مدت، قابل اطمینان نمی‌باشد.

۳. سرمایه‌گذاری با شرایط خاص: به عنوان مثال می‌توان به ازای ساخت واحد نمایشگاهی مشخص و انتقال آن به شهرداری توسط بخش خصوصی به میزان مورد توافق از واحدهای تجاری پروژه در اختیار وی قرار داد.

٤. تلفیق منابع دولتی و خصوصی: قسمت‌های نمایشگاهی که دارای هزینه بالای اجرای زیرساخت‌ها می‌باشد توسط منابع عمومی ساخته شده و این منابع از محل واگذاری امتیاز بخش‌های تجاری جبران می‌گردد.

**۷-۱-۱-۳- ساختار و فرآیند تأمین مالی و جذب سرمایه‌گذار**

همانطور که در مقدمه مطلب ذکر گردید، به دلیل عدم تأمین بودجه اولیه توسط منابع دولتی، شهرداری تهران با اخذ مجوز شورای اسلامی شهر اقدام به جذب سرمایه بخش خصوصی (داخلی یا خارجی) برای طراحی و اجرای پروژه نمود .

پس از ابلاغ مصوبه شورای شهر توسط شهردار وقت تهران به معاونت خدمات شهری، اقداماتی برای عملیاتی شدن آن در فاصله سال‌های ٨٤ الی ٨٨ انجام شد که خلاصه‌ای از آن در ادامه می‌آید:

۱. شرکتی چندملیتی به عنوان سرمایه‌گذار از میان سیزده شرکت انتخاب شد. این شرکت موافقت نموده بود تا هزینه‌های مطالعاتی، طراحی، اجرایی، ثبتی، مدیریت، نظارت و انشعابات و... را پرداخت نماید. لیکن به علت بروز اختلافات سیاسی از سوی دولت امریکا و شرکای اروپایی‌اش و بنا به دستور ایشان، بانک‌ها و موئسسات مالی از هرگونه سرمایه‌گذاری در ایران منع گردیدند. لذا سرمایه‌گذار در تاریخ ٨٤/٨/٢١ به علت وضعیت پیش‌آمده، انصراف داد.

۲. پس از بررسی شش گروه سرمایه‌گذار، شرکت ایمن‌ساز در تاریخ ٨٤/٩/١٠ به عنوان دومین سرمایه‌گذار پروژه انتخاب گردید که به علت عدم همکاری بانک UBS سوئیس در تاریخ ٨٤/١١/٥ انصراف خود را اعلام کرد.

۳. پس از بررسی سوابق ۲۸ شرکت سرمایه‌گذار داخلی و ۱۰ شرکت سرمایه‌گذار خارجی شرکتی که به صورت کنسرسیومی از سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی متعدد بود در تاریخ ۸۵/۱/۲۳ به عنوان سومین سرمایه‌گذار انتخاب گردید و در خصوص آورده‌ها و سهم هر یک از طرفین توافق شد. لیکن با اعلام سازمان‌های امنیتی کشور مبنی بر عدم تأیید این شرکت در تاریخ ۸۵/۳/۲۷ همکاری سازمان با این کنسرسیوم متوقف گردید.

٤. در تاریخ ۸۵/۱۱/۱۸ قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک با شرکتی اماراتی منعقد گشت. این سرمایه‌گذار جهت تکمیل مطالعات و طراحی کامل پروژه، در تاریخ ۸٦/۳/۳۰ با مشاور داخلی پروژه نیز قرارداد بست و انجام و اتمام کلیه کارهای طراحی را به این شرکت ابلاغ نمود. لیکن به دلیل تأخیرات فراوان و مشخص شدن عدم توانایی مالی و اجرایی لازم این سرمایه‌گذار در تاریخ ۸٦/۹/٦ از ادامه کار خلع گردید.

مهمترین دلیل عدم موفقیت در جذب سرمایه بخش خصوصی جدا از مشکلات قانونی و امنیتی، سهم بالای (حدود ۳۰ درصد) زیرساخت‌های نمایشگاه در کل هزینه‌های آن می‌باشد، صرف حدود ۳۰ درصد از هزینه کل در بخش‌هایی مانند تأسیسات مکانیکی، الکتریکی، انتقال برق، شبکه دفع، معابر سطحی، زیرگذرها و پل‌ها و... که به طور مستقیم بازگشت سرمایه را در پی نخواهد داشت، روند امکان‌سنجی اقتصادی را با مشکل مواجه و بخش خصوصی را دچار تردید می‌نماید.

لذا پس از برگزاری جلسات کارشناسی متعدد در شهرداری تهران و همچنین به طور مشترک با شورای اسلامی شهر تهران، مقرر گردید هزینه مربوط به زیرساخت‌های اولیه نمایشگاه و بسترسازی آن از محل درآمد شهرداری تهران به پروژه اختصاص یابد، بدین ترتیب زیرساخت‌های اولیه و یک فاز از قسمت نمایشگاهی احداث خواهد گردید که مزیت‌های زیر را برای جذب سرمایه بخش خصوصی به منظور اتمام بخش نمایشگاهی و احداث مجتمع هتل‌ها و تجاری در برخواهد داشت،

- تکمیل طراحی پروژه و امکان ارایه دقیق آن به سرمایه‌گذاران

- امکان برآورد دقیق هزینه ساخت با توجه به وجود طرح کامل
- آماده شدن زیرساخت‌های پروژه و صرف هزینه سرمایه‌گذار در احداث ابنیه

بنابراین شیوه مذکور به شفافیت پروژه، سرمایه‌پذیر و نتیجه مثبت امکان‌سنجی اقتصادی می‌انجامد، همچنین شهرداری تهران نیز با عملیاتی شدن پروژه، مبلغ هزینه‌کرد خود را از محل مشارکت آتی و فروش امتیاز واحد های تجاری تأمین خواهد نمود.

### ۷-۱-۲- مطالعه موردی تأمین مالی از طریق مشارکت مدنی (پروژه مجتمع ایستگاهی حقانی)

پروژه مجتمع ایستگاهی چندمنظوره حقانی در زمینی با مساحت ۷۵،۰۰۰ مترمربع در ضلع جنوبی بزرگراه حقانی و ایستگاه مترو میرداماد واقع گردیده است. این مجتمع با زیربنای ٤۳۸،۰۰۰ مترمربع و با کاربری تجاری، اداری، اقامتی و پارکینگ تعریف شده است.

**سطح و سطوح پروژه**

**جدول ۸: سطح و سطوح پروژه مجتمع ایستگاهی حقانی**

| کاربری | تجاری (مترمربع) | اداری (مترمربع) | اقامتی (مترمربع) | پارکینگ، انبار و تأسیسات (مترمربع) | مشاعات (مترمربع) |
|---|---|---|---|---|---|
| جمع | ۷٤،۰۰۰ | ۳۹،۰۰۰ | ۱۳،۰۰۰ | ۲۰۲،۰۰۰ | ۱۱۰،۰۰۰ |

**میزان سرمایه‌گذاری**

- حجم کل سرمایه‌گذاری در طرح: ۱۰٤۰۸/۳ میلیارد ریال
- حجم سرمایه‌گذاری سازمان: ٦۰٦۷/۷ میلیارد ریال
- آورده سازمان سرمایه‌گذاری شهر تهران: پروانه ساخت و زمین
- قدرالسهم سازمان: ۵۸/۳ درصد
- شریک طرح: شرکت نوسازی و ساختمان تهران
- حجم سرمایه‌گذاری شریک: ٤۳٤۰/٦ میلیارد ریال

- آورده شریک: هزینه‌های طراحی، ساخت، تجهیز، کنترل طراحی، نظارت، بیمه، آتش‌نشانی و ....
- قدرالسهم شریک: ٤١/٧

قرارداد مشارکت طرح بر اساس الگوی مشارکت مدنی تنظیم گردیده است. بر اساس این روش که در گزارشات پیشین به تفصیل شرح داده شده است، با توجه به آورده‌های طرفین سرمایه‌گذاری، قدرالسهم مشارکت محاسبه می‌گردد و طرفین پس از اتمام عملیات اجرایی پروژه به میزان قدرالسهم پروژه مالک فضاها و کاربری‌های موجود در آن خواهند بود و امکان فروش فضاها و کاربری‌های سهم خود را خواهند داشت.

**۷-۱-۳- مطالعه موردی تأمین مالی از طریق مشارکت مدنی (پروژه آبنوس)**

این پروژه در زمینی با مساحت ۳۰،۰۰۰ مترمربع واقع در منطقه‌ی پنج تهران، بزرگراه شهید باکری در ضلع شمال‌شرق پارک ارم، واقع گردیده است. زیربنای کل این مجتمع ٤٣٨،٠٠٠ مترمربع است و برای آن کاربری تجاری، اداری، فرهنگی، ورزشی، هتل و پارکینگ تعریف شده است.

**سطح و سطوح پروژه**

**جدول ۹: سطح و سطوح پروژه آبنوس**

| کاربری | تجاری (مترمربع) | اداری (مترمربع) | فرهنگی (مترمربع) | ورزشی (مترمربع) | هتل (مترمربع) | پارکینگ (مترمربع) | تأسیسات (مترمربع) | انباری (مترمربع) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| جمع | ٤٧،٠٠٠ | ٢٠،٠٠٠ | ٣،٠٠٠ | ٦،٠٠٠ | ١٤،٠٠٠ | ٤٨،٧٥٠ | ٣٠٠ | ٢٥،٩٥٠ |

**میزان سرمایه‌گذاری**

- حجم کل سرمایه‌گذاری در طرح: ٢٢٢٤/٥ میلیارد ریال
- حجم سرمایه‌گذاری سازمان: ١٢٣٨/٣ میلیارد ریال
- آورده سازمان سرمایه‌گذاری شهر تهران: پروانه ساخت و زمین

- قدرالسهم سازمان: ۵۵/٦٦ درصد
- شریک طرح: شرکت عمران سازه شهر کوشا
- حجم سرمایه‌گذاری شریک: ۹۸٦/۲ میلیارد ریال
- آورده شریک: هزینه‌های طراحی، ساخت، تجهیز، کنترل طراحی، نظارت، بیمه، آتش‌نشانی و ....
- قدرالسهم شریک: ٤٤/۳٤

قرارداد مشارکت این طرح نیز مانند پروژه قبل بر اساس الگوی مشارکت مدنی تنظیم گردیده است.

## ۷-۲- پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری تبریز

نمونه‌هایی از پروژه‌های سرمایه‌گذاری که شهرداری تبریز در آن نقش داشته است:

### ۷-۲-۱- کارخانه سیمان

دلایل ورود شهرداری تبریز به سرمایه‌گذاری در کارخانه سیمان:

- نیاز شهرداری به ماهانه حدود پانزده هزار تن سیمان در ماه برای پروژه‌های خود
- نیاز مشارکت‌کنندگان پروژه‌های شهری به حدود هشتاد هزار تن سیمان در هر ماه
- ایجاد یک منبع پایدار برای تأمین بخشی از درآمدهای شهرداری
- ایفای نقش در توسعه استان و کشور و افزایش تولید ملی

**مشخصات پروژه:**

محل اجرا: تبریز، آذرشهر، کیلومتر ۱۵ جاده آذرشهر به طرف مراغه

تناژ: ۳۳۰۰ تن در روز، قابل توسعه به ۵۰۰۰ تن

برآورد تقریبی پروژه: ۱۵۰۰ میلیارد ریال

آورده سرمایه‌گذار: قسمتی از هزینه‌های ساخت، خرید، نصب و راه‌اندازی

آورده شهرداری: قسمتی از هزینه‌های ساخت، خرید، نصب و راه‌اندازی

نحوه مشارکت: (B.O.T) و یا (سهامی ۵۱ درصد شهرداری و ۴۹ درصد شریک)

سهم‌الشرکه طرفین: برابر آورده‌های خویش.

**۷-۲-۲- تجدید بنای بافت فرسوده**

**مشخصات پروژه:**

- محل اجرا: ۳۲ بلوک از محلات شهر تبریز
- وسعت: هر بلوک از ۵ الی ۱۰ هکتار
- برآورد تقریبی پروژه: هر هکتار با لحاظ هزینه‌های تملک و احداث به طور متوسط ۲۰۰ میلیارد ریال
- آورده سرمایه‌گذار: هزینه‌های تملک و احداث
- آورده شهرداری: عوارض مربوطه و مجوزها و امتیازات
- نحوه مشارکت: مشارکت مدنی یا سهام در پروژه
- سهم‌الشرکه طرفین: به نسبت آورده‌های خویش

## ۷-۳- پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری شیراز

نمونه از پروژه‌های سرمایه‌گذاری که شهرداری شیراز در آن نقش داشته‌است:

**الف) پروژه بین‌الحرمین**: که در محل حد فاصل آرامگاه حضرت احمد بن موسی (ع) و حضرت سید علاء الدین حسین (ع) (آستانه) با کاربری تجاری، فرهنگی و ورزشی و با سرمایه‌گذار خارجی شرکت التواصل قرارداد منعقد گردیده است. این پروژه در زمینی به مساحت بالغ بر ۸ هکتار در حال اجرا می‌باشد.

**ب) پروژه مجتمع سرو شیراز:** در محل بازار انقلاب در زمینی به مساحت ٦،٠٠٠ مترمربع و با زیربنای ۹۳،۰۰۰ مترمربع که قرارداد آن با سرمایه‌گذار خارجی شرکت التوفیق منعقد گردیده است و شرکت مذکور در حال تملک غرفه‌های بازار می‌باشد.

**ج)پروژه مجتمع تجاری، مسکونی و فرهنگی شهرک بهار:** واقع در بلوار مدرس در زمینی به مساحت حدوداً چهار هکتار که تفاهم‌نامه با سرمایه‌گذار داخلی تنظیم و پروژه در مرحله تصویب نقشه‌های فاز یک می‌باشد.

### ۷-٤- سابقه استفاده از اوراق مشارکت در شهرداری تهران

شهرداری تهران با توجه به مجموعه فعالیت‌هایی که انجام می‌دهد، می‌تواند از اوراق مشارکت جهت تأمین مالی، بهره‌مند شود. با توجه به استفاده اوراق قرضه در شهرداری کشورهای دیگر این امکان وجود دارد که در موارد مشابه از اوراق مشارکت استفاده شود، لکن می‌بایست امکان‌سنجی این ابزار بر اساس قوانین بالادستی انجام شود. در ادامه دو نمونه از استفاده این ابزار در شهرداری تهران آورده شده است.

#### ۷-٤-۱- اوراق مشارکت سازمان نوسازی شهر تهران

در سال گذشته، پذیره‌نویسی اوراق مشارکت سازمان نوسازی شهر تهران از دهم بهمن سال ۱۳۸۸ آغاز گردید. این پذیره‌نویسی به مدت یک هفته و از طریق شعب بانک پارسیان سراسر کشور انجام شد. سود علی‌الحساب اوراق مشارکت سازمان نوسازی شهر تهران ١٦ درصد و پرداخت آن هر سه ماه یک بار می‌باشد و این اوراق به‌صورت بی‌نام و قابل بازخرید قبل از سررسید بدون نرخ شکست است. هدف از انتشار این اوراق، تسریع در نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران با بهره‌گیری از سرمایه‌های مردمی است. با منابع حاصل از انتشار این اوراق در مجموع ۳۰۰ هزار مترمربع ساخت‌وساز در مناطق فرسوده تهران انجام می‌شود. مجموع هزینه‌های این طرح ٤۲۸ میلیارد ریال است و مجموع درآمدهای آن ٦٥۷ میلیارد ریال برآورد گردیده است. ارزش خالص فعلی آن ۵۲۳ میلیارد ریال برآورد شده و نرخ بازده داخلی آن ۲۹ درصد تخمین زده شده است. بازگشت سرمایه‌گذاری انجام شده نیز ظرف ٤ سال و نیم اتفاق خواهد افتاد. با توجه به

منابع حاصل از انتشار این اوراق مشارکت و همچنین سرمایه‌گذاری شهرداری تهران، در مجموع ٦٦ هزار مترمربع واحد مسکونی، ۸۸ هزار مترمربع فضای تجاری، ۳۵ هزار مترمربع فضای اداری، ۸۷ هزار مترمربع پارکینگ و یک هزار و ۳۸٦ مترمربع فضای سبز در ۲ منطقه تهران که در طرح نوسازی بافت‌های فرسوده قرار دارند ایجاد خواهد شد.

اوراق مشارکت طرح نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران، در همه شعب بانک پارسیان عرضه شد و این در حالی است که بانک پارسیان تعهد عرضه، بازخرید و بازفروش این اوراق را برعهده گرفت. مزیت اوراق مزبور آن است که در پایان دوره ۳ ساله چنانچه سود حاصل از سرمایه‌گذاری بیش از ١٦ درصد باشد خریدار و دارنده اوراق مابه‌التفاوت را دریافت خواهد کرد؛ ضمن اینکه امکان نگهداری امانی این اوراق نزد بانک پارسیان هم وجود دارد.

**۷-٤-۲- اوراق مشارکت پروژه‌های توسعه خط و مجتمع‌های ایستگاهی مترو**

با توجه به حجم ترافیکی شهر تهران، توسعه حمل‌ونقل عمومی با محوریت خطوط ریلی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. میزان اعتبار اختصاص داده‌شده به مترو در سال ۱۳۸۸ با کمک دولت و شهرداری تهران، تنها ٦۰۰ میلیارد تومان بوده که این رقم تنها برای ساخت ۱۲ کیلومتر کافی می‌باشد و شهرداری را به اهداف ۵ ساله خود که توسعه مترو به میزان ۲۱۷ کیلومتر است، نمی‌رساند و تحقق این هدف را تا ۲۵ سال به عقب خواهد انداخت. در چنین شرایطی جمع‌آوری وجوه از شهروندان و سرمایه‌گذاری آن در پروژه امری اجتناب‌ناپذیر است.

در این راستا، شورای شهر تهران، مجوز انتشار یک هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت شهرداری تهران برای توسعه خط و مجتمع‌های ایستگاهی راه‌آهن شهری را تصویب نمود.

# ۸- فصل هشتم: بررسی تجربیات برتر جذب سرمایه‌گذاری در شهرهای جهان

## ۸-۱- الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری، Apa Nova، رومانی (اعطای امتیاز)

به عنوان یکی از پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی در بخش آب محلی، پیمانکار[1] بخش خصوصی از طریق مناقصه رقابتی در سطح بین‌المللی برگزیده می‌شود. شرایط و مفاد این قرارداد باید سازگار و منطبق بر بهترین تجربیات بین‌المللی باشد. به ویژه، صاحب امتیاز[2] پرداخت‌هایش را براساس مکانیزم تعرفه‌ای دارای قیمت سقف انجام می‌دهد. این مسأله مشوق‌هایی را برای کاهش هزینه مهیا می‌سازد، که با استفاده‌کنندگان در قالب قیمت‌های پایین‌تر و یا ارایه خدمات با سطح کیفی بالاتر به اشتراک گذاشته می‌شود.

پس از فرآیند مناقصه بین‌المللی رقابتی توسط شهرداری بخارست،[3] با پشتیبانی شرکت بین‌المللی تأمین مالی،[4] شرکت Vivendi Universal به عنوان مناقصه‌گر برتر[5] برگزیده شد. در این توافق پیش‌بینی شد که Apa Nova Bucuresti، که ۸۵٪ آن متعلق به Vivendi Universal است، دارایی‌های آب و فاضلاب شهرداری[6] را برای مدت ۲۵ سال مورد بهره‌برداری قرار دهد. این قرارداد اعطای امتیاز با شهرداری، در ۲۹ مارس سال ۲۰۰۰ میلادی امضا شد، و در تاریخ ۱۷ نوامبر سال ۲۰۰۰ تنفیذ شد. پس از اجرای قرارداد، به دلیل امضای قرارداد وام،[7] Vivendi Universal سهام خود را در شرکت Apa Nova به Compagnie Generale des Eaux S.C.A منتقل نمود (گرچه Vivendi در ابتدا این قرارداد را واگذار نموده بود).[8]

1. Contractor
2. Concessionaire
3. Municipality of Bucharest
4. International Finance Corporation
5. Preferred Bidder
6. Municipality's Water and Sewerage Assets
7. Loan Agreement
8. Was Awarded

این قرارداد به ایجاد یک منبع سرمایه برای حمایت از توسعه و تقویت سیستم آبرسانی بخارست کمک نمود. این قرارداد مشارکتی به یک شریک خصوصی نیاز داشت تا منابع مالی را برای تقویت سیستم آب‌رسانی مهیا سازد. شهرداری بخارست زیرساخت‌های موجود را به اشتراک گذاشت و زیرساخت‌های جدید را مالک شد در حالی که پیمانکار بخش خصوصی حق مدیریت و نگهداری سیستم آب‌رسانی را به دست آورد.

تعرفه آب در زمان انعقاد قرارداد، با توافقی که این تعرفه می‌تواند به طور منظم مورد بازنگری قرار گیرد، مقطوع گردید. تصمیم برای تغییر تعرفه توسط شورای شهر[1] و بر پایه تقاضایی که توسط پیمانکار بخش خصوصی ارایه می‌گردد، صورت می‌پذیرد. Apa Nova طبق قرارداد، مسؤول جمع‌آوری تعرفه‌ها است و در زمان مناسب سود تقسیمی به تمام سهام‌دارانش از جمله بخارست را می‌پردازد.

هماهنگی میان دو طرف قرارداد (یعنی Apa Nova و بخارست)، و قدرت تصمیم‌گیری، توسط یک کمیته تعیین و تنفیذ گردید، که City of Bucharest و Vivendi are represented در آن نماینده هستند. به علاوه یک مدیرکل[2] مسؤولیت مدیریت بهره‌برداری و عملیات روزانه را بر عهده دارد.

بخشی از پروژه شامل تقویت و تجهیز کارخانه Crivina است. این پروژه ۱۰ سال قبل راه‌اندازی گردیده بود، اما شهرداری با کمبود منابع مالی و مهارت کافی برای تکمیل آن مواجه شده بود.

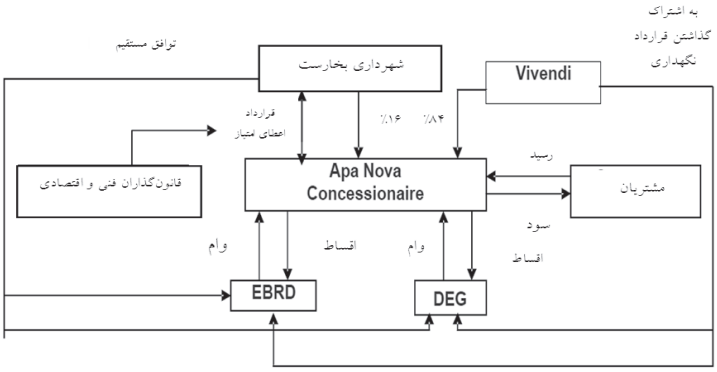
برای تأمین مالی، Vivendi و شهرداری بخارست از EBRD تقاضای وام نمودند که این نهاد شرایط بازپرداخت بهتری را نسبت به سایر منابع سرمایه‌ای تجاری ارایه می‌داد. شرایط وام Vivendi را مجاب نمود که در صورت لزوم مداخله صورت گیرد و مسؤولیت نظارت و گزارش‌دهی نسبت به عملکرد Apa Nova به EBRD واگذار گردد. بخارست این حق را داراست، که به عنوان سهام‌دار، عملکرد Apa Nova را نظارت نماید.

1. City Council
2. Director General

بخارست به دو دلیل به دنبال مشارکت بخش خصوصی در بهره‌برداری از سیستم آب و فاضلاب است:

۱. تأمین منابع مالی جهت سرمایه‌گذاری در تقویت زیرساخت‌ها

۲. برای دستیابی به تکنولوژی‌های جدید، شناخت و روش‌های مدیریت بر آنها. برای Vivendi Universal سرمایه‌گذاری در بخش آب‌رسانی رومانی بخشی از استراتژی این شرکت جهت توسعه کسب‌وکار جدید بود.




**نمودار ۱۶: الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری بخارست.**

**Source: EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL REGIONAL POLICY**

**درس‌های آموخته شده**

- این پروژه مدل سنتی PPP را بیان می‌دارد که در بخش آب‌رسانی اروپا مورد استفاده قرار گرفته است. این پروژه درجه ثبات و تسهیم ریسک- بازده را پیش‌بینی نموده است. ماهیت "آزمایش و قابلیت تست نمودن"[1] این مدل برای شهرداری بخارست دارای منافعی بود درست در زمانی‌که محیط نامشخص PPP در رومانی حکمفرما بود.

1. Tried and tested

- قرارداد PPP مزایایی را برای هر دو طرف قرارداد فراهم نموده است. بخارست تأمین مالی قابل اتکایی را برای بهبود و تقویت کیفیت سیستم آب‌رسانی خود به دست آورد. به علاوه، توانست از مهارت و تکنولوژی مورد نیاز خود بهره‌برداری نماید و ممکن است به دنبال تسهیم سود تقسیمی قابل ملاحظه نیز باشد. میزان سود تقسیمی یا توانایی بهره‌بردار[1] برای کسب سود، مستقیماً در ارتباط با عملکرد است بنابراین اثربخشی طبق مکانیزم قیمت سقف[2] افزایش می‌یابد. این مسأله حمایت از استفاده‌کنندگان را فراهم می‌نماید. بهره‌بردار بخش خصوصی به دنبال سود اقتصادی است، که این مهم را از طریق تلاش برای حفظ کارایی و حصول اطمینان از اینکه درآمدهای ناشی از تعرفه‌های آب به‌گونه‌ای اثربخش جمع‌آوری می‌گردد.
- برخی ریسک‌ها در ارتباط با جریان درآمدی طی جمع‌آوری تعرفه‌ها وجود دارد که تحت مسؤولیت بهره‌بردار بخش خصوصی است و قرارداد هیچ‌گونه تغییری را در تعرفه‌ها در دوره کوتاه‌مدت تا میان‌مدت پیش‌بینی ننموده است. این مسأله بر درجه‌ای از ریسک اشاره دارد که اثربخش بودن فعالیت‌های بهره‌بردار در کوتاه‌مدت اثر محسوسی نخواهد داشت.

### ۸-۲- پروژه‌های آب PPP اسکاتلند/ انگلستان (سرمایه‌گذاری مشترک)

این موردکاوی PPP نشان‌دهنده نحوه برخورد با ساختارهای غیرکارآ، عدم کارآیی عملیاتی، و سرمایه‌گذاری کمتر از حد مورد نیاز در ساختارهای مدنظر است. همچنین نشان می‌دهد که چگونه متخصصان بخش عمومی و خصوصی در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند و از طریق ایجاد شرکت با هدف خاص (SPV) و آمیختن کارکنان در جهت ایجاد مشارکت عملیاتی قدرتمند، گام برمی‌دارند.

شرکت SWS یک سرمایه‌گذاری مشترک ویژه است که در جهت اجرای طرحی با سرمایه ۱۸ میلیارد یورو، متعلق به SWA، ایجاد شده است. شرکت SWS توسط SWA و دو کنسرسیوم دیگر، طی توافقنامه‌ای که در نوع خود یکی از بزرگترین توافقنامه‌های مشارکت صنعت آب بود و برای اولین بار با صنعت آب انگلستان ایجاد شده بود، به وجود آمد. با وجود اینکه هم‌اکنون ایجاد

1. Operator
2. Price Cap Mechanism

توافقنامه‌های مشارکت در صنعت آب بسیار رایج شده است، هنوز هم هیچ کدام از این توافقنامه‌ها در مقایسه با SWS چندان بزرگ به‌شمار نمی‌آیند. یکی دیگر از وجوه تمایز SWS با دیگر توافقنامه‌های مشارکتی در این است که در آن هشت عضو وجود دارد که مالک کسب‌وکار مربوطه محسوب می‌شوند و همین امر باعث شده است که SWS به یک PPP، در درون ساختار یک شرکت تبدیل شود.

مالکیت ۵۱٪ از SWS از آن SWA می‌باشد و بقیه مالکیت آن به طور مساوی بین دو کنسرسیوم دیگر تقسیم شده است: Stirling Water که شامل Thames Water، KBR، Alfred McAlpine و MJ Gleeson می‌شود و UUGM که توسط United Utilities، Galliford Try، و Morgan Est تشکیل شده است.

هم اکنون SWS برخی از واحدهای مجرب در صنعت آب انگلستان، که دارای تجربه جهانی در زمینه مدیریت دارایی، مهندسی، مدیریت طرح و برنامه، مهارت‌های ساخت‌وساز، و طرح‌های سرمایه‌گذاری هستند، را گرد هم آورده است.

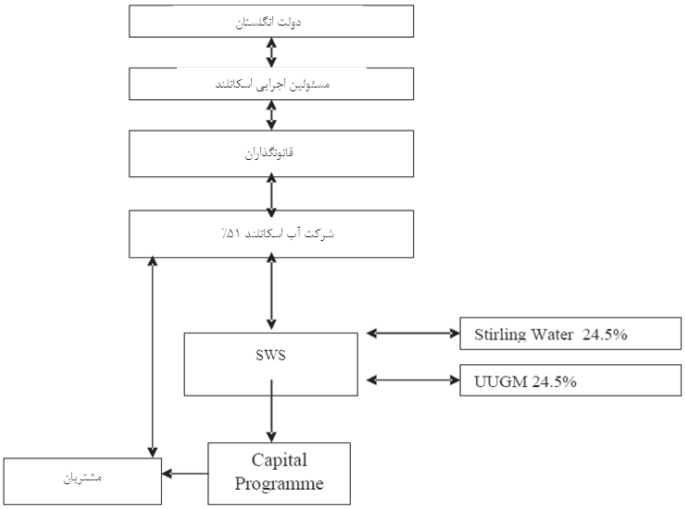
تسهیل فرآیندهای ۱۲۰۰ پروژه در زمینه بهبود سیستم آب و تسویه فاضلاب در سراسر اسکاتلند توسط SWS باعث شد که بخش‌های دیگری از انگلستان و همچنین دیگر کشورها، خواهان ایجاد سرمایه‌گذاری‌های مشترکی همچون SWS شوند.

گزارش‌ها حاکی از آن است که تنها پس از گذشت دو سال از تأسیس SWA برای بهبود صنعت آب کشور اسکاتلند، این شرکت توانسته است مزایای واقعی زیادی را برای عموم مردم اسکاتلند فراهم کند. هم اکنون SWA با اجرای طرح‌های مختلف با هزینه‌های عملیاتی (OPEX)[1] تقریبا ۲۰٪ کمتر از گذشته، کار خود را بسیار کارآتر از گذشته دنبال می‌کند. کیفیت آب آشامیدنی بهبود یافته است و اجرای طرح سرمایه‌گذاری بهبود زیرساخت‌ها، با سرمایه‌ای معادل ۱.۸ میلیارد یورو، هم اکنون در حال انجام است؛ به طوری که به طور ماهانه حداقل ٤٠ میلیون یورو سرمایه صرف این پروژه می‌شود.

1. Operatin Expences

**دستاوردها**

- افزایش کارآیی صنعت با کاهش ۲۰ درصدی هزینه‌های عملیاتی طی دو سال.
- اجرای تقریبا ۵۰٪ از پروژه‌های انتقال، که این امر باعث تغییر شیوه اجرای پروژه‌ها شده و همچنین باعث صرفه‌جویی ۸۰ میلیون یورویی بین سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ شد.
- اتمام یکی از بزرگترین ادغام‌های صورت گرفته در اسکاتلند که شرکت‌های آب منطقه‌ای غرب، شرق، و شمال اسکاتلند را به صورت یکپارچه درآورد.
- ادغام و یکپارچه کردن ضوابط و مقررات کارمندان سه بخش ادغام‌شده.
- ایجاد SWS به عنوان یکی از شرکای نوآور و خلاق، در جهت دستیابی به سرمایه‌گذاری‌های کارآ در صنعت آب اسکاتلند و مشتریان این صنعت.
- از زمان تشکیل این توافقنامه در سال ۲۰۰۲، سیستم آب‌رسانی اسکاتلند تقریباً ۶۷۰ میلیون یورو در پروژه‌های تقویت سیستم آب و فاضلاب سرمایه‌گذاری کرده است.
- پروژه‌های تکمیل‌شده شامل طرح‌های اصلی تسویه آب، تقویت سیستم فاضلاب، برنامه‌های پیشگیری از طغیان آب به داخل خانه‌ها، و طرح‌های جایگزینی لوله‌های خراب و قدیمی می‌شود.
- هم‌اکنون کار بر روی پروژه Katrine Water، برای تأمین آب نسل آینده Glasgow's، با سرمایه ۱۰۰ میلیون یورو آغاز شده است.
- برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری ۳۱۷ میلیون یورو بین سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ برای بهبود کیفیت آب آشامیدنی.
- برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری ۴۸۳ میلیون یورو بین سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ برای زیباسازی محیط عمومی اسکاتلند با پاکسازی سواحل و رودخانه ها.




**نمودار ۱۷. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری‌های اسکاتلند.**

**درس‌های آموخته شده**

- واحدهای بین‌المللی خدمات حرفه‌ای می‌توانند در کنار یکدیگر قرار گیرند تا برای ایجاد ارزش‌افزوده در پروژه‌های مخارج سرمایه‌ای، راه‌حل‌هایی ارایه دهند. همچنین استفاده از متخصصان بخش‌های مختلف باعث ایجاد نوآوری در پروژه‌ها می‌شود.
- سرمایه‌گذاری مشترک SWS، تعداد قابل توجهی از مدیران و کارکنان SWA را در خود جای داده است که این امر موجب توسعه مشارکت کارآ و مهارت‌های درونی گروه شده است.
- قوانین راسخ وضع‌شده در واحدهای مختلف (اقتصادی، خدماتی، محیطی، کیفیت، H&S) منجر به بهبود مذاکرات طرفین قرارداد و کاربرد آن قوانین در مرحله عمل می‌شود.

### ۸-۳- پروژه‌های آب PPP اسکاتلند/ انگلستان (BOT)

این موردکاوی انتخاب PPP را پس از مقایسه دقیق آن با سایر گزینه‌های سنتی تدارکات به عنوان گزینه‌ای مناسب نشان می‌دهد. همچنین نشان می‌دهد که جهت ارایه هر چه سریع‌تر سرمایه‌گذاری زیرساخت‌ها و تحقق آن در فضای قانونی تحت کنترل، منابع خصوصی را می‌توان به جریان انداخت.

**خصوصیات PPP**

با در نظر گرفتن اندازه و میزان برنامه سرمایه‌گذاری، تعدادی پروژه معمول ارایه شده‌اند: Almond Valley در Seafield and Esk و سازمان آب Stirling در اسکاتلند. به دنبال پروژه سازمان آب Stirling که پنج کارخانه تصفیه فاضلاب از آب‌رسانی در شرق اسکاتلند در Lothian and Edinburgh در بر می‌گرفت حدود ۱۰۰ میلیون پوند سرمایه‌گذاری در به‌روزرسانی آن هزینه شد. سازمان آب Stirling کنسرسیومی متشکل از سه شرکت خصوصی به شرح زیر بود:

- سازمان آب Thames (٤٩٪)
- M J Gleeson (٤١٪)
- Montgomery Watson (١٠٪)

سازمان آب Stirling مسؤول طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری از تسهیلات تصفیه بهبودیافته بود. کنسرسیوم، تأمین مالی طرح را تنظیم نمود و جایزه تأمین مالی پروژه محور European Water Deal سال ۱۹۹۹را برنده شد.

هدف اصلی اطمینان از برآوردن کیفیت موردنظر رهنمود اتحادیه اروپا در مورد تسهیلات مربوط به فاضلاب و انجام کارهای ابتدایی مربوط به اتمام انهدام فاضلاب در دریای شمال است. فاضلاب تصفیه‌شده در کشاورزی به صورت مجدد استفاده شده، و در نتیجه سرمایه‌گذاری، بهبود بنیادینی در کیفیت فاضلاب تخلیه‌شده ایجاد می‌نماید.

کارهای تکمیل‌شده با موفقیت به بهره‌بردار، سازمان آب بین‌المللی Thames، منتقل شد که برای یک دوره ۳۰ ساله کنسرسیوم، وظیفه بهره‌برداری را بر عهده دارد.

پروژه Almond Valley & Seafield بزرگ‌ترین قرارداد PFI[1] منعقد در صنعت آب و فاضلاب انگلستان در این زمان است. پروژه به ۵۸۵۰۰۰ نفر (افزایش‌یافته به ۶۸۵۰۰۰ نفر) در طی ۳۰ سال و به ارزش ۱۰۵ میلیون پوند خدمات ارایه می‌دهد. پروژه شامل موارد زیر است:

- تصفیه اولیه و ثانویه فاضلاب
- تجزیه و خشک نمودن حرارتی رسوبات گل و لای
- کنترل بهبودیافته
- ضدعفونی فاضلاب با استفاده از اشعه UV

همه این فعالیت‌ها مطابق با رهنمودهای اتحادیه اروپا در مورد فاضلاب شهر، رهنمودهای دریای شمال و آژانس حفاظت از محیط‌زیست اسکاتلند انجام می‌شود.

**Levenmouth**

سرمایه‌گذاری مشترک بین Northumbrian Water و Scottish Power موفق به برنده شدن PFI با ارزش ۴۵ میلیون پوند برای ساخت و بهره‌برداری از کارخانه تصفیه فاضلاب (برای جمعیتی برابر ۵۰۰۰۰۰ نفر) به نیابت از سازمان آب شرق اسکاتلند (سازمان آب جدید اسکاتلند) برای دوره‌ای ۴۰ ساله شد.

خدمات محیط‌زیست Caledonian، یک سرمایه‌گذاری مشترک ۵۰-۵۰، به عنوان پیشنهاددهنده منتخب برای طرح پالایش Levenmouth جهت تأمین تسهیلات تصفیه فاضلاب برای ۵۰۰۰۰۰ نفر در ساحل Fife برگزیده شد.

هدف قرارداد ۴۰ ساله، بهبود کیفیت مدخل رودخانه Forth و آب شستشو بین Kelty و Leven مطابق با الزامات رهنمودهای اتحادیه اروپا در مورد فاضلاب شهر است.

متعاقباً Northumbrian Water اوراق قرضه‌ای[2] با ارزش ۶۵ میلیون پوند با مدت زمان ۳۸ سال جهت تأمین مالی پروژه سرمایه‌گذاری مشترک Levenmouth در اسکاتلند منتشر نمود.

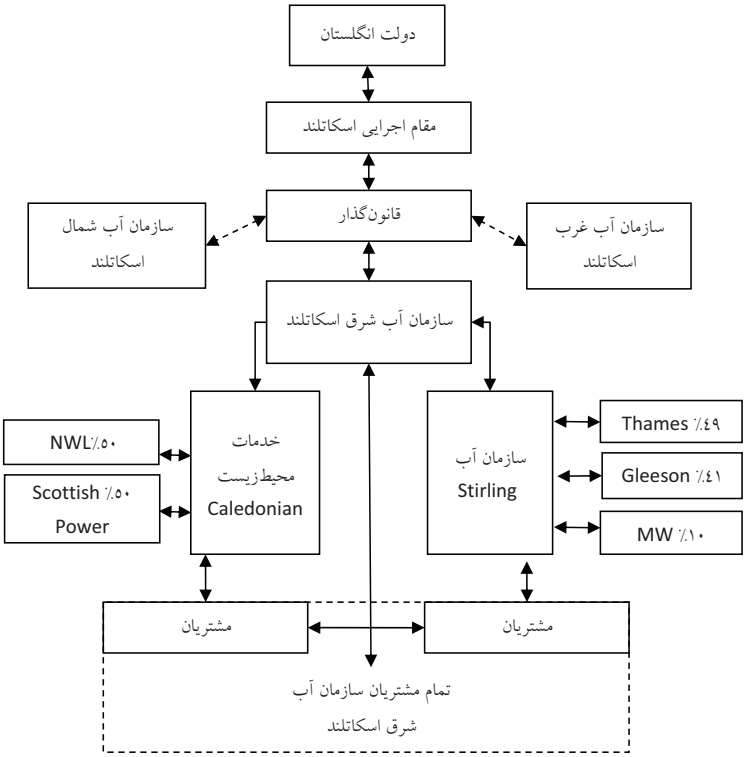
1. Private Finance Initiative
2. Credit Wrapped Insurance Bonds

هنگام عقد قرارداد، سازمان آب شرق اسکاتلند اعلام نمود که نیاز به طرحی دارد که انعطاف‌پذیری داشته و ارزش‌آفرینی (VFM) ایجاد می‌کند.

خدمات محیط‌زیست Caledonian و سازمان آب شرق اسکاتلند قرارداد خدمات Levenmouth را در اکتبر ۲۰۰۰ امضا نمودند. پیش از این تاریخ خدمات محیط‌زیست Caledonian فعالیت‌های ساخت‌وسازی تحت قرارداد Enabling Works با سازمان آب شرق اسکاتلند انجام داد که حوزه آن‌ها در نهایت در حوزه قراردادهای خدماتی دسته‌بندی می‌شد.

**درس‌های آموخته شده**

- دسترسی به راهنمای خبرگان PPP مرکزی و واحد مشورتی با ایجاد فرصت یادگیری از تجارب دیگران، مشکلات بالقوه را به حداقل می‌رساند.
- با PPP می‌توان ریسک‌ها را منتقل کرد اما مهم است که ریسک‌ها شناسایی شده و به مناسب‌ترین طرف واگذار شود. توازن ریسک/ پاداش باید در قرارداد شناسایی و تعیین شود.
- با PPP می‌توان اطمینان یافت که سازمان آب الزامات زیست‌محیطی خود را برآورده کرده و خدمات به مشتریان متوازن با الزامات مالی بهبود می‌یابد.
- در مقایسه با بخش عمومی، با استفاده از فرآیند رقابتی برگزاری مناقصه، مسیر PPP به ارایه راه‌حل‌های باارزش به مشتریان و در نظر گرفتن انتقال ریسک کمک می‌کند.




**نمودار ۱۸. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری‌های اسکاتلند.**

## ۸-٤- پروژه BerlinWasser / آلمان (سرمایه‌گذاری مشترک و اعطای امتیاز بهره‌برداری)

این مورد گونه‌ای از سرمایه‌گذاری مشترک در مشارکت عمومی- خصوصی با اعطای امتیاز بهره‌برداری در بخش آب و تلاشی برای ایجاد تطابق بین کسری منابع مالی و مشکلات اجتماعی در مواجهه با اقتصاد در حال گذار است.

توافق بین برلین و کنسرسیوم برلین که با داشتن ۵۰.۱٪ سهام شهرکت‌ها، کنترل آن‌ها را در دست دارد منعقد شد. ٤۹.۹٪ سهام به صورت مساوی متعلق به سه شرکت خصوصی RWE Aqua GmbH، Allianz Capital Partners GmbH و Veolia Deutshland می‌باشد.

توافق PPP با هدف دستیابی به دو هدف انجام می‌شود: ساختاردهی مجدد و سازمان‌دهی مجدد شرکت برای معرفی روش جدید مدیریت و تجارب در مورد سیستم آب و فاضلاب و فراهم آوردن سرمایه‌گذاری‌های جدید. در حال حاضر توافق PPP موارد زیر را پیش‌بینی می‌کند:

- سرمایه‌گذاری ۲۵۰ میلیون یورویی تا سال ۲۰۰۹
- به‌روزرسانی و بهبود استانداردهای فنی، زیست‌محیطی و اقتصادی سیستم
- عوارض ثابت تا انتهای سال ۲۰۰۳، با هدف کاهش آن در بلندمدت
- عدم افزایش پرسنل تا سال ۲۰۱٤
- انتقال دانش و آموخته‌ها
- پرداخت مبلغ ٦۸ میلیون یورو به صورت سالانه بابت اعطای امتیاز

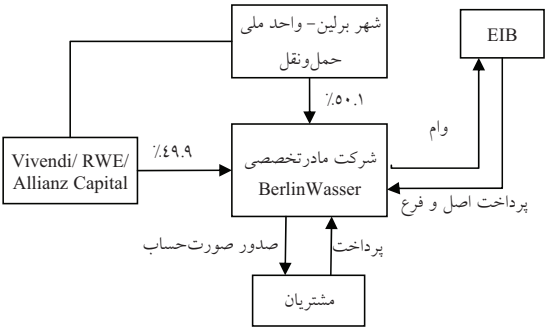
طرف خصوصی که از طریق مناقصه در سطح اروپا انتخاب شده‌اند بر اساس انتخاب بهترین پیشنهاد به طریقی روشن و رقابتی انتخاب شدند. قرارداد PPP به شکل توافق سرمایه‌گذاری مشترک و واگذاری بیشتر ریسک‌ها به طرفین خصوصی ساختاردهی شد. به علاوه وامی برابر ٤۲۰ میلیون یورو با تضمین EIB جهت حمایت از نیازهای سرمایه‌گذاری شرکت تهیه شد.

از تأسیس BerlinWasser در سال ۱۹۹۹، این مجموعه توانست فعالیت‌های خود را در سایر کشورها شامل کرواسی، مجارستان، لهستان، روسیه و چین گسترش دهد. متأسفانه Berlin Wasser به دلیل نیاز به حجم بالایی از سرمایه‌گذاری‌های جدید، نرخ بهره ۹٪ بر اصل و بهره و وزن اجرت اعطای امتیاز، دچار بحران نقدینگی شد.

این مشکل از طریق توافقی بین دولت برلین و شرکتی که با مبلغ ۳٦۱ میلیون یورو بدهی را تضمین نمود، و به صورت مساوی بین شرکای خصوصی و عمومی تسهیم شد، رفع شد. BerlinWasser عوارض مدیریتی جدید و سیستم توزیع تناوبی و زمان‌بندی کارمندان را معرفی نمود. این کار، کاهش هزینه کارمندان بدون نیاز به اخراج آنها، افزایش کارایی و یکپارچه کردن

دارایی‌های مالی شرکت را ممکن ساخت. به علاوه، از آنجا که کاهش هزینه‌ها بیش از این قابل اجرا نبود، دولت برلین و BerlinWasser توافق کردند که عوارض آب‌رسانی را برای سال ۲۰۰٤ تا ۳۰٪ افزایش دهند.

مجموعه‌ای از سنجه‌های جدید برای بهبود مشکلات نقدشوندگی بلندمدت و افزایش کارایی اقتصادی، شامل فروش سهمی از سهام برلین در شرکت، تمرکز مجدد بر سازمان در مورد کار آب‌رسانی و خلاصه نمودن هیأت‌مدیره، در دو سال اخیر تحت بحث و بررسی بود. این سنجه‌ها به دنبال افزایش ثبات مالی BerlinWasser و نگه‌داشتن سطح عوارض به میزانی منطقی بودند.




**نمودار ۱۹. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهردرای برلین**

**درس‌های آموخته شده**

- قرارداد PPP شامل دو بخش است: توافق سرمایه‌گذاری مشترک بین یک کنسرسیوم بین‌المللی و بدنه عمومی به طوری که مالکیت دارایی‌ها در نظر گرفته شده و توافق کنسرسیوم برای بهره‌برداری از سیستم آب با بهای ٦۸ میلیون یورو انجام می‌شود. این نوع توافق فواید زیادی دارد. اول اینکه این تجربه در اقتصاد در حال گذار در سایر بخش‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد به طوری که سرمایه‌گذاری مشترک تبدیل شرکت‌های با مالکیت دولتی را به خصوصی تسهیل می‌نماید به این دلیل که دو طرف در موفقیت مشارکت بهره مستقیم دارند.

- سرمایه‌گذاری مشترک در اصل مجموعه‌ای از شرایطی دارد که مشتریان نهایی، چون تعرفه‌ها باید ثابت مانده و کاهش یابد، و کارمندان، چون نباید اخراج شوند، را حمایت می‌کند.
- قرارداد نرخ ثابت سالانه سرمایه‌گذاری را برای چندین سال پیش‌بینی می‌کند که این نرخ جریان ورودی سرمایه مورد نیاز برای به‌روزرسانی سیستم آب‌رسانی فعلی را تأمین می‌کند.
- به‌هر حال از آنجا که قیود قرارداد به صورت نیاز برای اقتصاد در حال گذار جذاب است، بهره‌برداری با شرایط غیرقابل مدیریت روبرو است. BerlinWasser باید جهت اعطای امتیاز بهره‌برداری از سیستم آب، به مقامات عمومی اجاره پرداخت کند.
- از آنجا که به نظر می‌رسد قرارداد تا حدی نامتوازن است، چنانکه بهره‌بردار خصوصی بیشتر ریسک مالی را می‌پذیرد، وقتی بحران نقدشوندگی مشخص شود، طرف عمومی علاقه خود را به همکاری بهره‌بردار خصوصی و ساده نمودن قرارداد با سلیقه خودشان نشان می‌دهد و به دو طرف این اجازه را می‌دهد که عوارض را افزایش داده و کارمندان را با هدف کاهش هزینه و افزایش کارایی اخراج کنند.

### ۸-۵- پروژه فاضلاب منطقه دوبلین / ایرلند

این مورد به بررسی اینکه چگونه بخش عمومی می‌تواند با استفاده از PPP آخرین تکنولوژی‌ها و تجارب موجود در بازار را برای بهبود کارایی اقتصادی و محیطی به کار ببرد، می‌پردازد.

هدف اصلی PPP تسهیل و بهبود کیفیت و کارایی خدمات ارایه‌شده به عموم از طریق جذب بهترین تجارب و تکنولوژی‌های موجود در بازار است. علاوه بر این پروژه به ایجاد ساختاری کمک می‌کند که از کالاهای سرمایه‌گذاری محافظت بهتری می‌کند.

قرارداد از طریق یک مناقصه عمومی به یک کنسسیوم بین‌المللی متشکل از سه شرکت Ascon (IRE)، Black & Veach (UK) و Anglia Water (UK) واگذار شده است. فاز بهره‌برداری پروژه در برنامه کاری ۲۰ سال در نظر گرفته شده است. این قرارداد بهره‌بردار را ملزم می‌کند که عملکرد سیستم را در ارتباط با قوانین شهری و استانداردهای مرتبط مدیریت کند.

مبلغ قرادادِ به بهره‌بردار پرداخته می‌شود. شهرداری تعرفه استفاده را برای استفاده‌کنندگان غیرمحلی تعیین کرده و جمع‌آوری می‌کند، لازم به ذکر است مصرف‌کنندگان محلی برای فاضلاب در ایرلند پرداخت نمی‌کنند.

تعرفه به منظور پوشش هزینه‌های سرمایه‌ای و بهره‌برداری تعیین می‌شود. در تعیین تعرفه سودآوری مدنظر نیست. دارایی‌ها عمومی باقی می‌ماند. هزینه‌های اجرای طرح از طریق درآمدهای حاصل از مصرف‌کنندگان غیرمحلی و منابع محلی که توسط دولت ملی اختصاص‌یافته تأمین می‌شود.

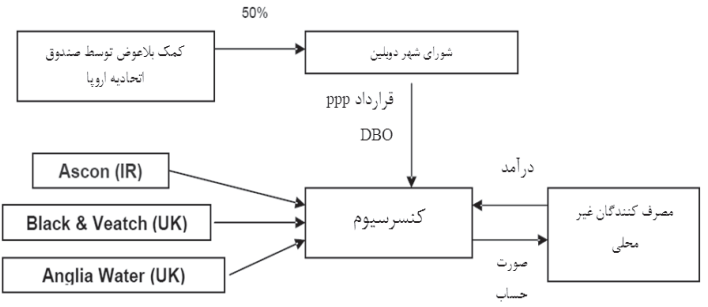
بهره‌بردار خصوصی تعهد قانونی برای نگهداری تجهیزات و پوشش هزینه‌های عملیاتی دارد. از این طریق کنسرسیوم بین‌المللی دارای انگیزه لازم برای کاهش هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری است تا از این طریق سود خود را افزایش دهد.

**حمایت اتحادیه اروپا- صندوق مشترک**

صندوق مشترک اتحادیه اروپا از این پروژه با توجه به اینکه نمونه خوبی از توسعه منطقه‌ای است، حمایت کرده است و همچنین دوبلین را ملزم به رعایت استانداردهای فاضلاب شهری کرده است. هزینه کلی پروژه بالغ بر ۲۶۵ میلیون یورو است که ۱۳۳ میلیون یورو آن به عنوان کمک بلاعوض از طریق صندوق تأمین مالی شده است.

از آنجا که دولت ۵۰ درصد بقیه سرمایه‌گذاری را تأمین مالی می‌کند، دولت هیچ‌گونه تضمینی به بهره‌بردار خصوصی نمی‌دهد. کنسرسیوم بین‌المللی هیچ‌گونه حق مالکیتی دریافت نمی‌کند.

حمایت مالی ایجادشده توسط صندوق ایجاد یک سیستم فاضلاب جدید و سرمایه‌گذاری در برخی از خلاقانه‌ترین تکنولوژی‌ها را برای به‌روزآوری تجهیزات گذشته بدون احصا زمین از دریا فراهم آورده است.




**نمودار ۲۰. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری دوبلین.**

**درس‌های آموخته‌شده**

- شورای شهر دوبلین نیاز به زیرساخت‌های فاضلاب جدید را در راستای استانداردهای اتحادیه اروپا که الزام به افزایش کیفیت آب خلیج دوبلین می‌کردند را دریافت کرد. آن‌ها تصمیم گرفتند، برای اطمینان از ایجاد بالاترین ارزش در طول عمر پروژه، از روش DBO استفاده کنند. در همان زمان، ساخت تجهیزات در زمین مشخص‌شده بالاترین تکنولوژی را طلب می‌کرد، که گران بود. کمک صندوق در این مرحله شکاف موجود برای جذب بخش خصوصی به منظور فراهم آوردن تجربه و تکنولوژی لازم را از بین برد.
- هزینه‌های سرمایه‌ای و بهره‌برداری از طریق تعرفه‌هایی که توسط استفاده‌کنندگان غیربومی پرداخت می‌شود، تأمین می‌گردد.
- کنسرسیوم بهره‌بردار برای پوشش هزینه‌های سرمایه‌ای و عملیاتی خود اجاره دریافت می‌نماید.
- با استفاده از این کمک‌هزینه و سرمایه محلی برای پوشش کل هزینه‌های بهره‌برداری شهرداری به مصرف‌کنندگان بومی سوبسید پرداخت می‌نماید.
- قرارداد PPP به نگهداری دارایی‌های سرمایه‌ای کمک می‌کند. بهره‌بردار انگیزه بالایی برای نگهداری دارایی‌ها و کارا کردن هزینه‌های عملیاتی دارد.

## ۸-٦- شبکه جمع‌آوری فاضلاب Karvina- جمهوری چک

این مورد یک نمونه مشارکت عمومی- خصوصی است که با هدف توسعه سیستم آب‌رسانی، یک کمک از ISPA[1] اتحادیه اروپا پس از خصوصی‌سازی ارایه شده است.

توافق مشارکت عمومی- خصوصی از سال ۲۰۰۰ در مورد تأمین آب آشامیدنی و تصفیه فاضلاب از نوع قرارداد خدمات با شهرداری کاروینا، دارای نقش سنتی مشتری، و بدون تسهیم ریسک یا انگیزه‌های کارایی بود. زیرساخت و بهره‌برداری به عهده SMVaK بود. هیأتی جهت تسهیل همکاری ایجاد شد و فرآیند تصمیم‌گیری بین شهرها و شهرداری‌ها توسط SMVaK مدیریت می‌شد. همه این اعضا در بدنه راهبری SMVak جایگاهی دارند. شهرداری‌ها ۵ نفر از ۹ عضو هیأت مدیریت و ٦ نفر از ۹ عضو هیأت نظارت را دارا هستند. این تعداد بر اساس تصمیم سهام‌دار اصلی SMVaK تعیین می‌شود.

به علاوه، گروهی شامل انجمن آب مراویای شمالی برای بحث در مورد سرمایه‌گذاری‌های آتی و استراتژی قیمت‌گذاری تأسیس شد. افزایش در بهای آب مورد بحث واقع شد و پس از اینکه شهرداری‌ها محاسبات خود را ارایه دادند، مورد توافق واقع شد.

توافق قبل از قرارداد، بهره‌برداری از سیستم اصلی آب کاروینا (Karvina-Louky) را تنظیم نمود. سیستم اصلی آب (٦۵۰ متر لوله‌کشی) توسط شهرداری کاروینا تأمین مالی شد و مالکیت آن نیز با شهرداری است و توافق قبل از قرارداد هیچ‌گونه پرداختی در ازای اجاره به شرط تملیک توسط SMVaK در نظر نگرفته است. قرارداد شامل قیود بسیار کلی در مورد توزیع هزینه‌ها مستندسازی فنی‌ای که باید توسط SMVaK ارایه شود و حق SMVaK در ارایه صورت‌حساب به مشتریان می‌باشد.

**اجزای ISPA- اتحادیه اروپا**

این نمونه موردی است که در آن کمک ISPA اتحادیه اروپا پس از خصوصی‌سازی در نظر گرفته شد. مشارکت عمومی- خصوصی قرارداد اجاره به شرط تملیک/ بهره‌برداری را در نظر

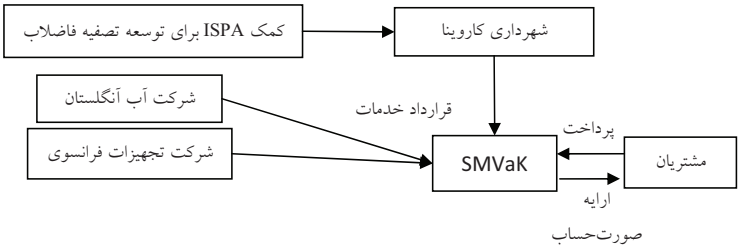
1. Instrument for Structural Policies for Pre-Accession

می‌گیرد که عناصر اجاره به شرط تملیک و اعطای امتیاز را ترکیب می‌کند. این کمک جهت توسعه سیستم شبکه تصفیه فاضلاب توسط شهرداری کاروینا درخواست شد. دارایی‌های تأمین مالی شده ISPA به مالکیت شهرداری در خواهند آمد و به صورت اجاره به شرط تملیک به SMVaK داده خواهند شد که از آن‌ها نیز بهره‌برداری خواهد کرد. SMVaK اجاره سالانه‌ای در ازای استفاده از دارایی‌ها پرداخت نموده که این مبلغ مابه‌التفاوت درآمد حاصل از بهای دریافتی از مشتریان و هزینه مربوط به انشعاب آب است. در حالتی که درآمد بیش از هزینه‌ها باشد، نتیجه به عنوان سود در نظر گرفته می‌شود.

شهرداری نمی‌تواند دارایی‌ها را بدون مشورت با SMVaK فروخته و می‌تواند درآمد را تنها در جهت سرمایه‌گذاری بر زیرساخت مورد استفاده قرار دهد. SMVaK ریسک اینکه دارایی‌ها مطابق با قوانین متداول و استانداردهای فنی باشند، مانند نگهداری، را بر عهده دارد. شهرداری کاروینا مسؤول هزینه‌ها در حوزه نگهداری و تعمیرات معمول می‌باشد. SMVaK تعرفه‌ها/ بهای پرداختی و رویه تهیه صورت‌حساب برای مشتریان را تعیین می‌نماید.

این قرارداد هنگامی به اجرا در می‌آید که توسعه سیستم تصفیه فاضلاب ساخته شده و تحویل گردد.

قرارداد با هیچ نظارت بر عملکرد فعالیت‌های بهره‌برداری SMVaK مواجه نخواهد بود. در ارتباط مشارکت عمومی- خصوصی متداول است که خدمات عمومی به طور مناسبی کار کنند و این معیار به عنوان تضمین مهمی برای طرف عمومی است. این مورد شامل نظارت بر خروجی و فعالیت‌های تدارکاتی، مانند تعمیرات، برای بهره‌بردار است. به هر حال شاخصی برای اینکه قرارداد شامل مشخصاتی از کیفیت مورد نظر، معیارهای عملکرد (چنین قیودی در قرارداد استاندارد SMVaK نیز نیامده است.) است وجود ندارد. در مجموع، قانونی برای به تصویر کشیدن رویه‌های تشخیص و نظارت بر عملکرد وجود ندارد. به علاوه شهرداری پرسنل داخلی فنی برای چنین کارهایی ندارد.




**نمودار ۲۱. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری کاروینا.**

**درس‌های آموخته شده**

- قرارداد اجاره به شرط تملیک/ بهره‌برداری، نیازمند سیستم سنجش عملکرد و نظارت مناسب، مکانیزم‌های پرداخت و ضمانت پیش‌برد و حتی پاداش بهبود کارایی عملیاتی است. شریک عمومی، در حالت معمول، فعالیت‌های مربوط به بهره‌برداری را برون‌سپاری می‌کند اما مسؤولیت حقوقی را بر عهده دارد. شریک عمومی به طور دایمی باید اطلاعات ضروری و ابزارهایی برای کسب اطمینان از اینکه عملیات رضایت‌بخش است و گام‌های اصلاحی در مواقع لزوم قابل اجرا است، را داشته باشد.
- تفاوت کلیدی بین مشارکت‌های عمومی- خصوصی و تدارکات عمومی قراردادی، انتقال ریسک مناسب به شریک خصوصی است. به همین دلیل مهم است که این جنبه ریسک در مکانیزم‌های قراردادی منعکس شده باشد.
- احتمال سود اضافه به عنوان نتیجه کمک ISPA در برخورد مناسب در مورد انتقال ریسک کاهش‌یافته و کارایی عملیات در قرارداد حاصل می‌شود.

در مجموع از دیدگاه فعالیت‌های مربوط به مشارکت عمومی- خصوصی، می‌توان درک کرد که قرارداد اجاره به شرط تملیک/ بهره‌برداری به صورت کامل، بررسی‌های کافی را تأمین نمی‌نمایند. این مورد برای شهرداری‌ها که به طور واقعی تأثیری بر عملکرد SMVaK ندارند نامساعد است.

### ۸-۷- سیستم آب Trencin/ جمهوری اسلواکی (اجاره به شرط تملیک و بهره‌برداری)

این مورد PPP بر توافقی قراردادی متقارن ایجاد شده است. با مشارکت اتحادیه اروپا و ISPA در پروژه، مذاکره مجدد در مورد قرارداد و بهبود شرایط توافق PPP مجاز می‌باشد.

طی انتقال دارایی‌ها از دولت به سطح شهرداری، دارایی‌های عملیاتی با دیدگاه افزایش کارایی عملیاتی بدون انتقال مالکیت به بخش خصوصی، خصوصی‌سازی شد.

توافق PPP در سال ۱۹۹۹ بین TVK و TVS منعقد شد. شرکت بهره‌بردار خصوصی برای اعطای امتیاز از بین تعدادی متقاضی، توسط کمیسیون بخش کنترل و انتقال دارایی‌های با مالکیت دولتی جمهوری اسلواکی انتخاب شد. در مورد Trencin، TVS تنها خریدار بود.

قرارداد TVK/TVS، قرارداد اجاره به شرط تملیک و بهره‌برداری ترکیب‌شده با یک توافق تأمین مالی را مدنظر داشت. این نوع PPP به طور وسیعی مورد استفاده بوده و به عنوان مناسب‌ترین گزینه هنگامی که فضایی برای افزایش زیاد کارایی بهره‌برداری وجود داشته اما میزان سرمایه‌گذاری کم است، در نظر گرفته می‌شود که سیستم آب Trencin در این دسته نمی‌گنجد.

در این قرارداد در قبال دریافت اجاره به TVS اجازه انحصاری بهره‌برداری از دارایی‌های زیرساختی که مالکیت آن با TVK بود را به مدت ۲۰ سال داد.

به علاوه موارد زیر در قرارداد تثبیت گردید:

- حاشیه سود ۱۵٪ بر مبنای هزینه‌های عملیاتی TVS
- اجاره و تعرفه توسط TVK و پس از مشورت با TVS تعیین می‌گردد.
- اجاره و هزینه‌های عملیاتی به وسیله تعرفه‌ها پوشش داده شود.
- ارایه صورت‌حساب‌ها و جمع‌آوری درآمد حاصل از تعرفه‌ها بر عهده TVS می‌باشد.

در این قرارداد به همکاری نزدیک طرفین با توجه به اصلاحات اصلی و سرمایه‌گذاری جدید نیاز است. TVS مسؤول نگهداری و تعمیرات روزمره بر اساس حق‌الزحمه اضافه‌تر از قیمت پایه است، که در تعرفه‌ها گنجانده می‌شود. به عنوان بخشی از قرارداد، TVS وامی تا ۱ میلیون یورو

برای TVK فراهم می‌نماید. این وام و بخش اصلی اجاره[1] برای تعمیرات اصلی و سرمایه‌گذاری‌های جدید در بخش زیرساخت‌های آب به کار گرفته می‌شود.

با توجه به حیطه مسؤولیت، TVS مسؤول تأمین کافی آب تصفیه نشده[2] با کیفیت مناسب و یا مسؤول وضعیت فعلی یا آتی این زیرساخت‌ها نیست.

ساختار قراردادی PPP ریسک کمی را برای شرکت خصوصی (TVS) پیش‌بینی نموده است که به طور کلی[3] قادر خواهند بود تا تمام هزینه‌ها را از طریق تعرفه‌ها پوشش دهند و می‌توانند ۱۵ درصد حاشیه سود ثابت[4] داشته باشند. به علاوه شرکت مسؤولیت پوشش یا کیفیت خدمات را به عهده نخواهد داشت.

TVK تقاضای کمک بلاعوض[5] از (اتحادیه اروپا) ISPA–EU با نرخ ۷۵٪ نموده است تا کارخانه جدید تصفیه فاضلاب (WWTP)[6] را تأمین مالی نماید، که در پایان توسط TVS بهره‌بردای خواهد شد.

کمیسیون اروپا به این پروژه توجه ویژه‌ای دارد، همانگونه که به نظر می‌رسید گمانه‌زنی‌هایی مبتنی بر سرمایه‌گذاری باشد که در پایان می‌توانست برای مشتریان مفید و سودبخش باشد. با این وجود، پس از بررسی دقیق قرارداد، کمیسیون اروپا تصمیم گرفت که پرداخت کمک بلاعوض ISPA مشروط به بازنگری و مذاکره مجدد بر روی قرارداد باشد. در حقیقت این بررسی نشان دادکه این قرارداد منافع پیمانکار بخش خصوصی را در نظر نمی‌گیرد. این قرارداد مزایای قابل ملاحظه‌ای را برای TVS از پیش در نظر گرفته بود، از طریق ۱۵٪ حاشیه ثابت سود بر روی بازیابی کل هزینه[7]. این مسأله در بلندمدت بر روی پیوستگی منابع پایدار سرمایه‌گذاری و قابلیت

1. The Rent
2. Raw Water
3. Which in Principle
4. Fixed 15 Percent Profit Margin
5. Grant
6. Waste Water Treatment Plant
7. Total Cost Recovery

مدیریت منابع مالی[1] در سرمایه‌گذاری اثرگذار خواهد بود. به علاوه این مسأله می‌تواند سود را تا نقطه‌ای افزایش دهد که با توجه به مزایای مورد انتظار جمعیت محلی ناعادلانه باشد.

از طریق بازنگری این قرارداد، توافق مبتنی بر هزینه- فایده برای منتفع نمودن مشتریان نهایی فراهم شد، که یکی از اهداف اصلی کمیسیون اروپا بود.

پس از مذاکره مجدد، کمیسیون ۵۰٪ منابع مالی را در قالب کمک‌های بلاعوض تأمین نمود، درحالی‌که دولت ۲۵٪ این شکاف را پیش‌بینی نموده بود.

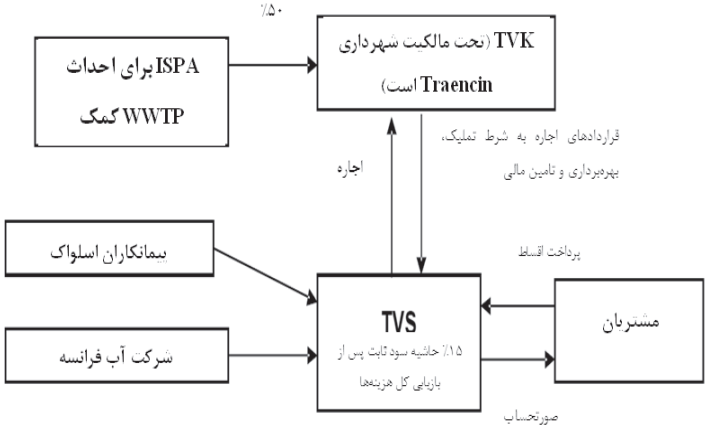
این پروژه مثالی است که در آن عدم تقارن اطلاعاتی موجب شده است تا یکی از طرفین قرارداد از اطلاعات و تجربه خودش به هزینه طرف دیگر قرارداد استفاده نماید. در این پروژه بهره‌بردار بخش خصوصی[2] قادر خواهد بود تا معامله‌ای را سازماندهی نماید که ۱۵٪ حاشیه سود ثابت نامناسب را پرداخت می‌نماید، که از طریق این تعرفه به استفاده‌کنندگان تحمیل می‌شده است. اگر این می‌ماند، این قرارداد اثراتی منفی بر روی پیوستگی منابع پایدار سرمایه‌گذاری ISPA می‌گذاشت.

قرارداد جدید PPP، که با مساعدت کمیسیون اروپا مورد بازنگری قرار گرفت، منجر به رها کردن نرخ حاشیه سود مورد انتقاد گردید، و همچنین منجر به معرفی رویه جدید تدوین تعرفه و سیستم ضمانت اجرایی و نظارت بر کیفیت خدمات گردید.

**درس‌های آموخته شده**

- قرارداد PPP تنها پس از انتقال کامل دارایی‌ها مورد پذیرش قرار می‌گیرد. این قرارداد بر مبنای مسیر نامتعادلی طراحی شده بود، که برای بهره‌بردار بخش خصوصی چندین مزیت را فراهم می‌آورد، از طریق ۱۵٪ حاشیه سود ثابت و عدم مسؤولیت در قبال کیفیت خدمات و آب. تعرفه آبی که توسط مصرف‌کنندگان نهایی پرداخت می‌شد، با توجه به مشورت و رایزنی شرکت تحت تملک شهرداری و TVS تعیین شد، که بتواند هزینه عملیاتی و اجاره را پوشش دهد.

1. Sustainability and Affordability of the Tnvestment
2. Private Operator




**نمودار ۲۲. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری‌های اسلواکی.**

- شهرداری Trencin درخواست تأمین منابع مالی از ISPA را برای تأمین مالی کارخانه جدیدی تصفیه آب مطرح نمود. این کمیسیون پس از بررسی و تحلیل این قرارداد، تصمیم گرفت تا تحت شرایط یک قرارداد بازنگری شده برای اجرای این پروژه کمک بلاعوض (Grant) بپردازد. در حقیقت عدم تقارن میان ذی‌نفعان قرارداد پیوستگی منابع پایدار سرمایه‌گذاری را به طور جدی تهدید می‌نماید، و در نهایت سود غیرضروری[1] موجب می‌شود منافع مصرف‌کنندگان دچار آسیب شود.
- کمک کمیسیون اروپا در پروژه شهرداری Trencin، گذشته از اینکه با منابع مالی ISPA که به شهرداری اجازه می‌دهد تا پروژه جدید WWTP را تأمین مالی نماید، می‌تواند اندازه‌گیری شود، بلکه می‌تواند با افزایش بلندمدت منافع مشتریان نیز، افزایش یابد.

1. Undue Profit

- با تحمیل مذاکره مجدد بر روی قرارداد PPP، و توافق بر روی یک قرارداد متعادل میان ذی‌نفعان قرارداد، کمیسیون اروپا ریسک ناشی از اشتباهات[1] را کاهش داد، از سرمایه‌گذاری جدید حمایت بهتری را صورت داد، و تعرفه‌های منصفانه‌تری را برای مصرف‌کنندگان نهایی وضع نمود.

### ۸-۸- Dwr Cymru مدل غیرانتفاعی آب ولز / انگلستان

این مورد بیان‌کننده یک رویکرد نوآورانه برای دستیابی به بازدهی بیشتر و کاهش هزینه می‌باشد. همچنین تلاش شده است تا اهداف تأمین خدمات اجتماعی با استانداردهای با کیفیت بالا و بازدهی مالی بالا تطبیق داده شود. تفکیک ساختارهای مالکیت و بهره‌برداری، یک نتیجه طبیعی تخصصی‌سازی عملیاتی است. جمع کردن شرکای بسیار، یک مثال یکتا از تجهیز منابع لازم است.

DCWW در دوره پنج ساله تا مارس ۲۰۰۵، کاهش ۱۵ درصدی در هزینه‌های عملیاتی را هدف گرفته بود. با این حال، حتی این ذخیره‌سازی‌های اساسی نیز برای پوشش هزینه‌های رو به رشد برنامه تأمین مالی سرمایه‌گذاری ۱/۲ میلیارد یورویی در همان دوره کافی نبود. علاوه بر این Owfat حد قیمت را برای DCWW طوری تنظیم کرد که حساب‌ها می‌توانند به طور متوسط در مقادیر واقعی یک درصد افزایش در هر کدام از چهار سال آتی داشته باشند.

در ۲۰۰۳، هزینه برنامه سرمایه‌گذاری DCWW ۲۰۸ میلیون یورو شد و درآمدهای آن‌ها از مشتریان تقریباً نصف این هزینه‌ها را پوشش می‌داد. کسری این وجوه توسط قرض‌های جدید پوشش داده شد. هنگامی که Owfast حد قیمت‌ها را برای DCWW برای دوره پنج ساله تا مارس ۲۰۰۵ تنظیم کرد، کل کسری وجوه طی دوره را ۳۰۰ میلیون یورو برآورد کرد که بایستی توسط سرمایه‌گذاران تأمین مالی می‌شد. با این وجود در نخستین همایش عمومی سالانه، Glas Cymru اعلام کرد که ساختار جدید غیرانتفاعی همچنان باید به شرکت اجازه دهد که تخفیف ۱۱ میلیون یورویی در دوره ۲۰۰۳-۲۰۰٤ و ۱۲ میلیون یورویی در ۲۰۰٤-۲۰۰۵ را هدف‌گذاری کند.

Glas از طریق DCWW تمام مسؤولیت‌های بهره‌برداری و ارتباط با مشتری را به ترتیب به United Utilities و Thames Water برون‌سپاری کرد. این قراردادهای برون‌سپاری که در فرآیند

1. Risk of Failure

مناقصه رقابتی برنده شده بودند، در آغاز برای ٤ یا ٥ سال اعتبار دارند. علی‌رغم مدت زمان نسبتاً کوتاه این قراردادها، رقابت شدیدی بین تمام بهره‌برداران بزرگ برای برنده شدن در این مناقصه‌ها وجود داشت. قراردادهای اولیه به تدریج به پایان دوره قراردادی می‌رسند و Glas در حال حاضر به دنبال موافقت برای قراردادهای متفاوت برای دوره‌های طولانی‌تر می‌باشد.

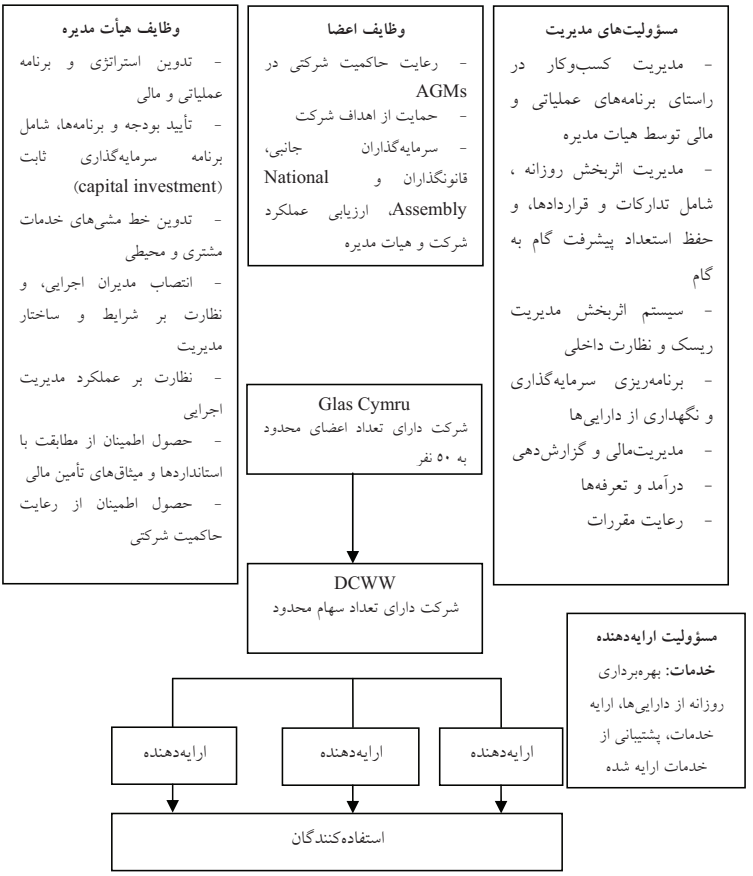
زمانی که پیشنهادیه Glas در جریان بود، دولت عقیده خود را در مورد یک الگوی عادلانه بیان کرد و تعدادی تبصره محتاطانه برای Glas و سایر کاربری‌های مشابه اضافه کرد. وزیران دولت یک اخطار مطالعه‌شده را برای صنعت آب انگلیسی منتشر کردند که توجهی به پیشنهادیه‌های سابق Glas نداشت و به صورت اتوماتیک در خارج از ولز قابل اجرا خواهد بود. آن‌ها تأکید کردند که هرگونه تغییر ساختاری باید با در نظر گرفتن شایستگی آن‌ها و در راستای منافع مشتریان، بهداشت عمومی و محیط‌زیست باشد.

آنها بیان کردند که دولت باید در نظر بگیرد که آیا تفکیک دارایی‌ها از بهره‌برداری منجر به مشکلاتی در مدیریت سالم و مؤثر کسب‌وکار می‌شود و آیا هرگونه ریسک مالی اضافه‌ای به مشتریان منتقل می‌شود؟ همچنین آن نمایان کرد که اگر مدل‌های بیشتری از شرکت‌های غیرانتفاعی پیشنهاد شود، دولت به طور مضاعفی به دنبال انگیزه‌های افزایش بازدهی خواهد بود، علی‌رغم اینکه مدل عادلانه بازدهی قابل توجهی به دست می‌دهد.

نمودار ۲۳ خلاصه‌ای از ساختار سازمانی اصلی را ارایه می‌کند.

این مسؤولیت مدیریت اجرایی است که اطمینان یابد که سیاست طوری اجرا شده است که شرکت به تمامی تعهدات قانونی خود عمل کرده و بالاترین سطح ممکن استاندارد خدمات را به مشتریان DCWW ارایه می‌کند.

مسؤولیت روزانه برای سیاست انتقال با مدیران منتصب که ارتباط نزدیکی با ارایه‌کنندگان خدمات دارند، محقق می‌شود. کارایی توسط شاخص‌های کلیدی کارایی توافق‌شده مانیتور شده و توسط مدیران قرارداد با یک روال معمول گزارش می‌شود. گزارش مدیریت اجرایی تمامی جوانب کارایی کسب‌وکار را در بر می‌گیرد و موارد کلیدی مرتبط با سیاست و کارایی را مشخص می‌کند. این گزارش هر ماه توسط یک هیأت مورد بررسی قرار می‌گیرد.




**نمودار ۲۳. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری‌های انگلیس**

ریسک‌های مرتبط با کسب‌وکار DCWW توسط مدیریت اجرایی ارزیابی شده و توسط یک گروه مدیریت ریسک برآورد می‌شود (RMG)[1] . این گروه زیر نظر مدیرعامل و در چارچوب مدیریت ریسک مورد توافق هیأت فعالیت می‌کند.

کارایی DCWW به طور قابل توجهی از زمان خصوصی‌سازی بهبود یافته است: اقبال عمومی با کیفیت آب آشامیدنی و استانداردهای باکتریولوژی بهبود یافته است، تمامی سنجه‌های خدمات مشتریان به طور قابل توجهی افزایش یافته است و بهبودهای معنی‌دار بازدهی هزینه کمک کرده‌اند که تا هزینه سربار مشتریان پایین نگه داشته شود.

**درس‌های آموخته شده**

- DCWW سطح بالایی از تخصص را، حتی با قرارداد کوتاه‌مدت (٤ ساله) جذب کرده است. با این وجود سطوح بازدهی افزایش یافته است اگر ملزومات مخارج سرمایه‌ای به اندازه کافی بزرگ باشند که اجازه دهند بازدهی‌های مناسب قابل دستیابی باشند.
- انگیزه‌های قرارداد مؤثر هستند، اگر پتانسیل واقعی برای پیمانکار برای دستیابی به شاخص‌های بازدهی کلیدی وجود داشته باشد.
- DCWW تعدادی از پروژه‌های برون‌سپاری را همزمان مدیریت کرده است ولی مسؤولیت عمومی برای برنامه مخارج سرمایه‌ای را همچنان عهده‌دار است.
- مدیریت و کنترل صحیح و مسؤولیت‌های تعریف شده واضح، به DCWW در مانیتور کردن و کارایی گزارش‌دهی یاری کرده است.
- DCWW تنها منابع مدیریت قرارداد سطح بالا را بر عهده دارد.

## ۸-۹- تصفیه فاضلاب شهرداری Schwerte با مسؤولیت محدود،[2] آلمان

این مورد نشان می‌دهد چگونه سرمایه‌های خصوصی و دانش برای سرمایه‌گذاری‌های ضروری در مدیریت فاضلاب شهری با موفقیت از طریق مشارکت عمومی- خصوصی و بدون کمک

1. Risk Management Group
2. Stadtentwässerung Schwerte GmbH

بلاعوض و بدون تغییر در سطح تعرفه‌ها جریان یابد. همچنین به طور خلاصه نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری مشترک عمومی- خصوصی با تجربه و شرکای خصوصی متعهد نه تنها به دستیابی به بهترین تکنولوژی و استانداردهای زیست‌محیطی سریعتر و کم هزینه‌تر از بدنه عمومی کمک می‌کند بلکه قابلیت بهبود استانداردهای مدیریت، کیفیت و بومی را نیز به این میزان ایجاد می‌کند.

اهداف سازمان عمومی- خصوصی را می‌توان به شکل زیر خلاصه نمود:

نوسازی زیرساخت و سازمان MWWM مطابق با جدیدترین استانداردهای تکنولوژی، اقتصادی، زیست‌محیطی و کیفیت در ۱۵ سال به طوری که در همین دوران تعرفه‌ها بیش از میانگین شهرهای منطقه غرب آلمان افزایش نیابد.

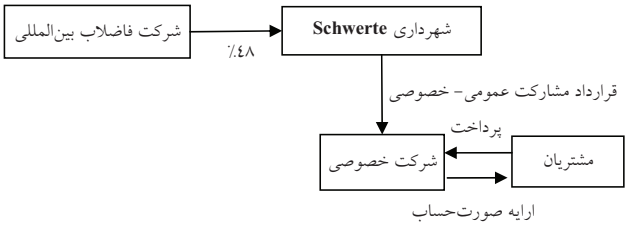
فایده مورد انتظار حاصل از مشارکت عمومی- خصوصی در سال ۲۰۰۳ سریع‌تر و بهتر از برنامه‌ریزی اولیه محقق شد. هزینه‌های سرمایه‌گذاری، بر اساس وام‌های بانک‌های مختلف، ۱۲٪ پایین‌تر از میانگین سایر شهرهای آلمان است. بهبود مدیریت و بهره‌وری به دلیل انتقال کسب‌وکارهای خصوصی و دانش فنی بیشتر از میزان محاسبه شده در سال ۱۹۹۳ بود.

این مورد نشان می‌دهد که مشارکت عمومی و خصوصی می‌تواند از نظر اقتصادی و زیست‌محیطی سودمند باشد. از مانند ٤٨٪ سهام‌داران سرمایه‌گذاری مشترک، شرکای بخش خصوصی مجبور به تسهیم کل مسؤولیت‌های مربوط به استانداردهای زیست‌محیطی هستند. به علاوه آن‌ها دانش فنی جدیدی فراهم نموده و مهم‌ترین و تنها فایده زیست‌محیطی مشارکت عمومی- خصوصی، گواهی موفق DIN EN ISO 9002 و ١٤٠٠١ از سازمان تضمین کیفیت بین‌المللی لوید[1] است. فایده مهم دیگر این است که علی‌رغم سرمایه‌گذاری‌های اساسی، تعرفه‌ها بیش از میانگین شهرهای ناحیه غربی آلمان افزایش نیافت.

تجربه مثبت دیگر در "مدل Schwerter" از نقطه نظر ارتباطات سیاسی این بود که هیچ ساختار رسمی اضافه جدید ایجاد نشد. برای جلوگیری از مدیریت پروژه به شیوه پیچیده غیرضروری، شریک (شرکای) خصوصی و کارمندان جدید در بدنه عمومی پیشین یکپارچه شدند.

1. Lloyd`s Register Quality Assurance (LRQA)

ساختار مشارکت عمومی- خصوصی تصفیه فاضلاب شهرداری Schwerte با مسؤولیت محدود در نمودار زیر نشان داده شده است.




**نمودار ٢٤. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری‌های آلمان.**

**درس‌های آموخته شده**

- انتقال سرمایه عمومی- خصوصی و دانش با کمک تجربه و شرکای خصوصی متعهد می‌تواند منجر به هزینه‌های سرمایه‌گذاری کمتر، استانداردهای زیست‌محیطی و کیفی جدید در فرآیندی سریع‌تر از راه‌حل‌های عمومی گردد.
- ساختار موجود می‌تواند برای یکپارچه نمودن شرکای عمومی و خصوصی به کار گرفته شده که انعطاف‌پذیری کافی برای عملکرد کارای هر یک را فراهم می‌آورند.
- توسعه‌ها و مقاصد آتی شرکا باید به روشنی شرح داده شود تا از سوءبرداشت‌های اثرگذار بر استراتژی‌های سرمایه‌گذاری جلوگیری شود. بیانیه‌های سیاسی برای تأمین اعتماد لازم، کافی نیستند.
- یک "تفاهم‌نامه" جامع، چارچوبی مفید در مرحله اولیه مذاکرات عمومی- خصوصی پس از فرآیند مناقصه است. این تفاهم‌نامه به تعریف مرزهای پروژه و مسؤولیت‌های هر یک از طرفین کمک می‌نماید. به هر حال باید انعطاف‌پذیری کافی جهت ایجاد امکان مذاکره و تطابق در تفاهم‌نامه وجود داشته باشد.
- تغییر در ملاحظات سیاسی، سرمایه‌گذاری‌های خصوصی آتی را محدود کرده که ممکن است میزان بهره را کاهش دهد.

### ۸-۱۰- RWE Entsorgung/ بلغارستان

این موردکاوی PPP نشان می‌دهد که شهرداری‌ها در شرایط متغیر و نامطمئن می‌توانند تجهیزات حمل‌ونقل و پسماندهای خود را به شرکت‌های خصوصی به طور یکجا بفروشند؛ زیرا این شرکت‌ها نه تنها از لحاظ هزینه به گونه‌ای اثربخش عمل کرده و هزینه کمی به مشتریان تحمیل می‌کنند؛ بلکه از طرفی می‌توانند این نوع خدمات را مدرنیزه کنند.

بر مبنای سرمایه‌گذاری مشترک "Rousse-REB Ecoservice"، مبلغی که به شهرداری پرداخت می‌شد بر اساس رفت و برگشت و میزان جابجایی وسایل نقلیه حمل پسماند صورت می‌گرفت. قراردادی که برای مدیریت پسماندها بسته شده بود به مدت ۸ سال بود و در آن تصریح شده بود که در صورتی که نرخ تورم، قیمت سوخت و نیروی کار، ۱۰٪ یا بیشتر افزایش یابد، قیمت خدماتی که ارایه می‌شود، بر مبنای این تغییرات تعدیل خواهد شد. بر مبنای این قرارداد، شهرداری موظف بود براساس استفاده از هر وسیله نقلیه در ماه، مبلغی را به صورت ماهانه پرداخت کند. البته این توافقنامه فقط تا سال ۱۹۹۸ پایدار بود. برای RWE، پرداخت‌های نامنظم و بعضاً با تأخیر شهرداری، مشکل بزرگی به شمار می‌رفت. طی سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸، قرارداد "Rousse-REB Ecoservice" همواره برای طرفین قرارداد، سودآور بود و به طور کلی نتیجه سرمایه‌گذاری مشترک، از دیدگاه مالی، نتیجه مطلوبی به شمار می‌رفت.

پس از تصویب "قانون پسماند" در سال ۱۹۹۷، که تنها روش خصوصی‌سازی خدمات پسماند را "اعطای امتیاز" مقرر می‌کرد، شهرداری فراخوانی برای قیمت‌های پیشنهادی منتشر کرد. به دلیل اینکه RWE بیشتر به دنبال ارایه خدماتی از قبیل حمل‌ونقل و جمع آوری زباله بود و کمتر به انجام خدمات فرعی می‌پرداخت، پس از تصویب این قانون انجام خدمات را بر اساس یک قرارداد بلندمدت به عهده گرفت. فراخوان شهرداری برای ارایه قیمت‌های پیشنهادی فقط محدود به جمع‌آوری و حمل‌ونقل زباله خانوارها می‌شد. قانون پسماند برای حداقل سه پیشنهاددهنده قیمت، تصویب شده بود. در آن زمان هر دوی RWE و Rousse-REB Ecoservice پیشنهادهای خود را ارایه دادند که در نهایت RWE برنده مناقصه اعطای امتیاز شد. RWE کامیون‌ها و کانتینرهای مورد نیاز خود را از شرکت "Rousse-REB Ecoservice" خریداری کرد و بر اساس قرارداد اعطای امتیاز به ارایه خدمات مورد نظر پرداخت. در حالی که RWE Bulgaria بر مبنای قرارداد اعطای

امتیاز منحصراً مسؤول جمع‌آوری و حمل‌ونقل زباله بود، "Rousse-REB Ecoservice" نیز به فعالیت خود ادامه می‌داد و مسؤولیت مدیریت محل‌های دفن زباله، نظافت خیابان‌ها و برف‌روبی سطح شهر را به عهده داشت. این شرکت همچنین مسؤولیت جمع‌آوری و حمل‌ونقل زباله از چند روستای کوچک حومه شهر را نیز به عهده داشت. (مدیر RWE Bulgaria در شهر Rousse به عنوان مدیر Rousse-REB Ecoservice نیز فعالیت می‌کرد.)

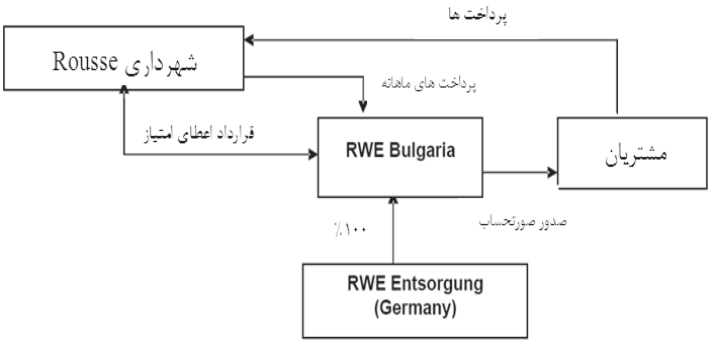
قرارداد اعطای امتیاز نسبتاً کوتاه و مختصر نوشته شده بود. در این قرارداد ارایه خدمات به مدت ۱۵ سال به RWE Bulgaria واگذار شده بود. همچنین این قرارداد شرکت را به سرمایه‌گذاری ۵ میلیون مارک آلمان طی پنج سال ملزم کرده بود. هرچند اهداف جمع‌آوری و بازیافت پسماند در قرارداد ذکر شده بود، اما ماهیت سرمایه‌گذاری در این خدمات به طور دقیق مشخص نشده بود. در قرارداد اعطای امتیاز قیمت‌ها بر اساس استفاده از وسایل نقلیه تنظیم شده بود. محاسبه میزان استفاده از وسایل نقلیه برای هر مسیر و هر نوع وسیله نقلیه (بر اساس حجم آن) به طور جداگانه صورت می‌گرفت.

مشکل اصلی RWE، تأخیر در پرداخت‌های ماهانه شهرداری بود. پرداخت‌های ماهانه معمولاً ۳۰٪ کمتر از صورتحساب‌ها بود؛ و باقیمانده آن با تأخیر بسیار زیاد و معمولاً در شروع سال مالی بعد یا زمانی که درآمدهای سالانه حاصل شده بود، پرداخت می‌شد.

محل‌های دفن زباله در شهر Rousse بر طبق قرارداد توسط "Rousse-REB Ecoservice" مدیریت می‌شد. این محل‌ها تقریباً پر شده بود و شهرداری Rousse به دنبال ایجاد محل جدیدی با همکاری ISPA بود. در آن زمان RWE به هیچ وجه قصد مشارکت مالی در ایجاد محل‌های جدید دفن زباله نداشت.

RWE در سال ۲۰۰۰ تصمیم گرفت که بخش MSWM خود در بلغارستان را تعطیل کند و قسمت اعظم این بخش را به یک شرکت آلمانی با نام Schele International فروخت. دلیل اصلی شرکت RWE برای انجام این کار افزایش بدهی شرکت‌های شهرداری بود که میزان آن به ٦ میلیون یورو در سال ۲۰۰۰ رسیده بود.

در نهایت می‌توان گفت که ساختار PPP به گونه‌ای است که برای سرمایه‌گذار استراتژیک در جهت گسترش کسب‌وکار انگیزه کافی ایجاد نمی‌کند. از طرفی به دلیل اینکه شهرداری به سمت مدرنیزه‌کردن سیستم جمع‌آوری و حمل‌ونقل زباله حرکت می‌کرد، این امر باعث شد تا بخش قابل توجهی از این خدمات از بخش عمومی به بخش خصوصی فروخته شود و در نتیجه به ارایه خدمات رضایت بخش با هزینه قابل قبول منجر شود.




**نمودار ۲۵. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری روسو، بلغارستان.**

**ساختار PPP در شهر Varna**

Varna سومین شهر بزرگ بلغارستان است و جمعیتی در حدود ۳۵۰۰۰۰ شهروند دارد. در این شهر پیمانکاران SMWM، اجرای عملیات شش منطقه درون شهر و برخی نواحی مسکونی اطراف شهر را به عهده دارند. بزرگترین این پیمانکاران RWE است که بر مبنای قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک REB Varna Ecoservice، موظف به ارایه خدمات به دو منطقه اصلی شهر Varna می‌باشد.

شورای شهر Varna سالیانه بودجه‌ای را به MSWM اختصاص می‌دهد. این بودجه بین مناطق مختلف شهر تقسیم می‌شود. سهم هر یک از این مناطق از بودجه سالانه، در هر سال ثابت است. برای اعلام قیمت‌های پیشنهادی به صورت دوره‌ای فراخوان داده می‌شود اما حداکثر درآمدی که به هر منطقه تخصیص می‌یابد (که بر اساس بودجه تصویب‌شده برای سال آینده مشخص می‌شود)،

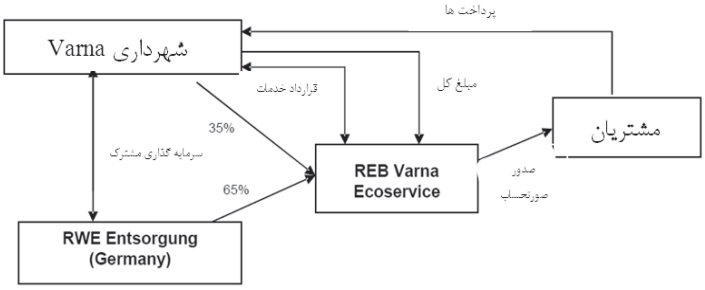
قبل از فراخوان اعلام می‌شود. از این‌رو پیشنهاددهندگان بایستی فقط از حیث شرایط لازم برای قرارداد و کیفیت خدماتی که ارایه می‌دهند با یکدیگر به رقابت بپردازند. در عمل غیر از متصدیان فعلی اجرای خدمات، شرکت‌های کمی در فراخوان شرکت می‌کنند و معمولاً متصدیان فعلی، برنده مناقصه مناطق مختلف می‌شوند.

در سال ۱۹۹۸ شهرداری با اندازه‌گیری مسافت‌های طی‌شده توسط کامیون‌های حمل‌ونقل (به عنوان واحد اصلی اندازه‌گیری خدمات پیمانکاران) به محاسبه دقیق هزینه خدمات MSWM پرداخت. البته این محاسبات به روش ایستا صورت گرفت، زیرا اندازه و وضعیت هر کامیون به لحاظ تکنیک‌های جمع‌آوری و نوع وسایل نقلیه مورد استفاده با یکدیگر تفاوت داشت؛ همچنین مسیرهای حرکت این وسایل نقلیه بر اساس تجهیزات به کار گرفته شده، تناوب زمانی ارایه خدمات، و تصمیمات مدیریتی شرکت‌ها متفاوت بود. در واقع می‌توان گفت ارتباط بین این محاسبات و هزینه واقعی ارایه خدمات، ارتباطی ساختگی و نادرست بود. به هر حال در غیاب رقابت واقعی برای تعیین قیمت‌ها، شهرداری ناچار است برای محاسبه هزینه‌ها به یک سیستم "هزینه‌های برنامه‌ریزی شده"[1] رجوع کند. بر مبنای این محاسبات شهرداری بودجه MSWM را در سال ۱۹۹۹ به طورچشمگیری افزایش داد (در حدود ۲۰٪) و به ٤.٨ میلیون لِو[2] رساند. اما تخصیص بودجه در سال ۲۰۰۱ به ٤.۲ میلیون لِو کاهش یافت. از آنجایی که سهم هر ناحیه از بودجه تخصیصی به مدت چند سال ثابت بود، سهم درآمد هر پیمانکار طی این سال‌ها کاهش یافت. در سال ۲۰۰۲ شورای شهر سهم هر یک از شرکت‌ها از بودجه آن سال را بدون اطلاع آنها[3] تغییر داد که به نظر می‌رسید این امر به گونه‌ای مبهم صورت گرفته بود. از طرفی شهرداری چندین ماه از پرداخت دیون خود به پیمانکاران عقب بود. بنابراین پیمانکاران که نسبت به درآمد خود نامطمئن شده بودند، سطح کیفی ارایه خدمات خود را کاهش دادند.

1. "Planned" Cost Basis

۲. Lev، واحد پول بلغارستان

3. Behind Closed Doors




**نمودار ۲۶. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری وارنا، بلغارستان.**

**درس‌های آموخته شده**

برخی از مشکلاتی که باعث ایجاد موانعی در همکاری شهرداری‌ها با بخش خصوصی می‌شود عبارتند از:

- وضعیت مالی ناپایدار شهرداری بلغارستان که باعث تأخیر در پرداخت‌ها و یا پرداخت ناقص صورتحساب‌ها می‌شد. بخش زیادی از صورتحساب‌های سالانه شهرداری را، بدهی به شرکت‌های دیگر تشکیل می‌دهد. در نتیجه این شرکت‌ها ارایه خدمات خود را تا سطح حداقل استاندارد تقلیل می‌دهند و این امر به نوبه خود نارضایتی و شکایات مردم را در پی دارد.
- در محیط و شرایط قانونی ناپایدار، تنظیم قرارداد به گونه‌ای رضایتبخش صورت نمی‌گیرد و مدت قرارداد اغلب کوتاه‌مدت است.
- تعیین قیمت ارایه خدمات معمولاً تبدیل به یک موضوع سیاسی در شورای شهر می‌شود. معمولاً این قیمت‌ها به گونه‌ای تعیین می‌شوند که حتی برای پوشش هزینه‌ها نیز کافی نیستند و شرکت‌ها با نوعی عدم اطمینان نسبت به درآمدهای آینده مواجهند.

با بررسی قرارداد بین شهرداری بلغارستان و MSWM نتایج زیر حاصل می‌شود:

- قیمت خدمات جمع‌آوری و حمل‌ونقل پسماند، به صورت اداری تعیین می‌شود و به نظر می‌رسد رقابت بین پیشنهاددهندگان محدود است. روش معمول شورای شهر در این موارد

بدین صورت است که بودجه مشخصی به MSWM تخصیص می‌دهد و سپس بخشی از این بودجه بین یک یا چند طرف قرارداد تقسیم می‌شود. در واقع تا حدودی تشریفات رقابت برگزار می‌شود اما پیشنهاددهندگان از قبل از درآمدی که به دست خواهند آورد مطلع هستند.

- قراردادها کوتاه‌مدت و معمولاً یک ساله هستند. علی‌رغم محاسبه دقیق هزینه‌ها، درآمدها همواره بر اساس تخصیص بودجه سالانه مشخص می‌شود و فقط می‌تواند برای سال آینده پیش‌بینی شود. در غیاب یک قرارداد بلندمدت، هر دو طرف ممکن است هر لحظه قرارداد را لغو کنند. از آنجایی که هیچ تصویری از درآمد آینده وجود ندارد، بنابراین هیچ تخمینی از زیان‌های احتمالی لغو قرارداد و هم چنین شرایط قانونی ادعای خسارت توسط هر یک از طرفین وجود ندارد.
- سرمایه‌گذاری‌هایی که باید توسط بخش خصوصی انجام شود در قرارداد مشخص نشده است. بخش خصوصی تجهیزاتی را که بایستی استفاده کند در قرارداد مشخص می‌کند اما خود را متعهد به هیچ‌گونه سرمایه‌گذاری نمی‌کند. معمولاً وسایل حمل‌ونقل از درون شهر تهیه می‌شود، بنابراین می‌توان گفت قرارداد بیانگر مدرنیزه‌شدن تجهیزات نیست و فقط باعث ارایه خدمات حمل‌ونقل به روش سنتی می‌شود.
- خدمات تصریح‌شده در قرارداد محدود به جمع‌آوری و حمل‌ونقل زباله می‌شود و در برخی مواقع شامل شستشو و نظافت خیابان‌ها و برف‌روبی سطح شهر نیز می‌شود؛ اما مدیریت عملیات محل‌های دفن زباله به عهده شهرداری باقی می‌ماند. در برخی سرمایه‌گذاری‌های مشترک مثل Rousse، شریک خصوصی بدون اینکه در محل‌های دفن زباله سرمایه‌گذاری کند و یا به مدرنیزه‌کردن عملیات آن بپردازد، فقط در مدیریت محل‌های دفن زباله با شهرداری همکاری می‌کند.
- قراردادهای اعطای امتیاز و سرمایه‌گذاری‌های مشترک، به جز در موارد محدودی که یک شرکت به دیگر شهرداری‌ها و مناطق اطراف خدماتی ارایه می‌دهد، معمولاً محدود به خدمات محلی می‌شود.

- نوع اوراق بهاداری که برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری در مدرنیزه‌کردن تجهیزات و مدیریت محل‌های دفن زباله (که افق تأمین مالی در آن‌ها طولانی‌تر است) استفاده می‌شود، در قرارداد ذکر نمی‌شود.

### ۸-۱۱- شاهراه M1-M15- مجارستان (اعطای امتیاز- DBFO)

این موردکاوی مشکلات انتقال حجم ترافیک و ریسک درآمدی را به بخش خصوصی صاحب امتیاز- حتی برای دو بخش با اولویت بالا از شاهراه که بخشی از شبکه شاهراه Trans- European را تشکیل می‌دهد- بیان می‌کند. همچنین ریسک استفاده از PPP بدون حمایت سیاسی کامل از وضع عوارض و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را نشان می‌دهد.

طرفین اصلی مشارکت‌کننده Bureau for Concession Motorways، که توسط وزارت راه در سال ۱۹۹۱ در بخش بزرگراه‌ها تأسیس شد، و .ELMKA, Rt، یک شرکت از بخش خصوصی، و شامل پیمانکاران بین‌المللی و متصدیان بزرگراه‌های دارای عوارض بود. طرف خصوصی ۱۹٪ کل تأمین مالی مورد نیاز را به شکل سرمایه سهام‌دار و حقوق صاحبان سهام تأمین نمود. به علاوه وام‌دهندگان شامل بانک ملی پاریس (BNP) با ۳۲۹ میلیون یورو و بانک بازسازی و توسعه اروپا (EBRD) و سندیکای ۱۱ بانک تجاری بود. دوره سررسید وام‌ها ١٤ سال بود. در آن زمان این قرارداد طولانی‌ترین دوره سررسید را دارا بود که توسط وام‌گیرندگان عمومی یا خصوصی مجارستان تضمین شده بود. تأمین مالی Hungarian Forint به مبلغ ۱۲۰۰۰ میلیون HUF بود که توسط EBRD و بانک‌های تجاری مجارستان و شرکت‌های بیمه تأمین شد که در مجموع ۸۱٪ که سرمایه را تأمین نمودند.

#### فرآیند PPP

جواز طراحی و ساخت توسط Bureau for Concession Motorways پیش از آغاز مناقصه تضمین شد. به طور مشابه محل خریداری شده و توسط دولت هزینه مربوط به آن پرداخت شد. یک مناقصه دو مرحله‌ای در سال ۱۹۹۲ (مطابق با قانون اعطای امتیاز (No.XVI) مصوب پارلمان در سال ۱۹۹۱) برگزار شد. چهار کنسرسیوم در آگوست ۱۹۹۲ واجد شرایط لازم اولیه شناخته شدند. بهترین پیشنهاد نهایی از دو پیشنهاددهنده منتخب در ژانویه ۱۹۹۳ دریافت شد. قرارداد

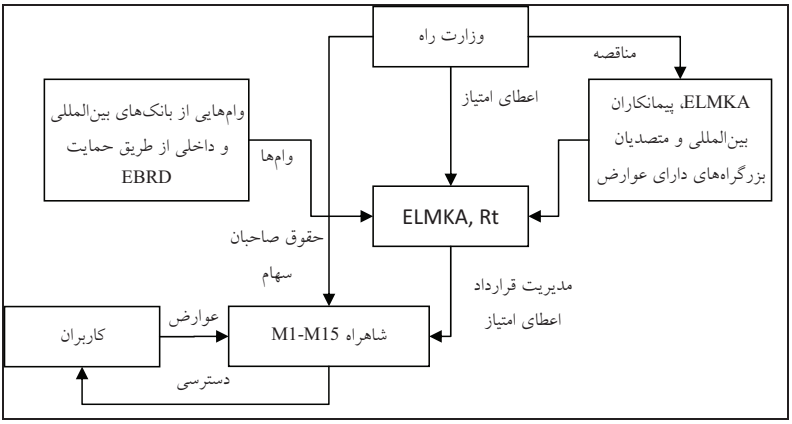
اعطای امتیاز در آوریل ۱۹۹۳ توسط یک پیشنهاددهنده منتخب عقد شد و در ژانویه ۱۹۹٤ اجرایی گشت. اصلی‌ترین معیار مناقصه، میزان تعرفه مورد نیاز کنسرسیوم، با توجه به برآوردن معیارهای تجاری- فنی و مالی مشخص شده در مستندات مناقصه بود. یک دوره دو ساله برای ساخت در نظر گرفته شد و M1 در ژانویه ۱۹۹٦ با دریافت تعرفه آغاز به کار نمود.

**تجارب واقعی**

حجم ترافیک در اولین سال بهره‌برداری تجاری به ٦۳۵۰ میانگین سالانه ترافیک روزانه رسید که ٤٦٪ برآورد بود و کل درآمد ELMKA حدود ۵۰٪ پایین‌تر از سطح پیش‌بینی بود. این رخداد نشان‌دهنده انحراف بسیاری از اتومبیل‌های صنعتی و استفاده از مسیرهای جایگزین بدون عوارض بود. به علاوه مجموع حجم مسافران اتومبیل‌ها به دلیل توسعه مراکز خرید در مجارستان و عدم نیاز به مسافرت‌های برون‌مرزی به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافت. به علاوه تأخیر به دلیل تشریفات عبور از مرزها برای برخی از مسافران بین ۸ تا ۱۰ ساعت و حتی بیشتر ارزش ظاهری صرفه‌جویی زمانی بالقوه ایجاد شده در پروژه را کاهش داد.

در سال ۱۹۹٦ اقدامات قضایی بر علیه ELMKA در مورد عادلانه بودن سطح عوارض انجام شد. دادگاه رای داد که نرخ عوارض متناسب با سطح خدمات ارایه‌شده نیست. در نتیجه وام‌دهندگان اصلی پرداخت وام به پروژه M15 را معوق گذاشته و کنسرسیوم به حالت تعلیق درآمد. ELMKA با کمبود جریان نقدی مواجه شد و وام خود را در سال ۱۹۹۸ نکول کرد.

به دنبال انتخاب دولت جدید، قرارداد اعطای امتیاز توسط شرکت‌های با اهداف خاص بخش عمومی در سال ۱۹۹۹ به عهده گرفته شد و جمهوری مجارستان از ژانویه ۲۰۰۳ اجبارات خدمات بدهی را در نظر گرفت. نرخ بهره وام‌ها با ساختاردهی مجدد و دوره سررسید ۲۰ سال و مبالغ وصول نشده کاهش یافت و (بدهی‌های دارای سند) با تعهد دولت تضمین شد.




**نمودار 27. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری‌های مجارستان.**

**سایر پروژه‌های شاهراه‌های مجارستان**

در ادامه این پروژه، Bureau for Concession Motorways مناقصاتی برای طراحی شاهراه‌هایی دیگر در مجارستان آغاز نمود که شامل M5, M3 و M7 می‌شد. امکان‌سنجی‌ها نشان می‌داد که بر خلاف موقعیت M1-M15، تأمین مالی یک بخش خصوصی به صورت خودکفا راه‌حل خوبی نبوده و نیازمند مکانیزم‌های حمایتی مربوط به حجم تعرفه یا کاهش درآمد خواهد بود. یک رویه برگزاری مناقصه برای اعطای شاهراه M3 به کنسرسیوم بخش خصوصی در سال ۱۹۹۵ فسخ شد و پروژه توسط شرکت‌های با اهداف خاص مربوط به بخش خصوصی با مالکیت دولتی اجرا شد. این پروژه با همکاری مستقیم دولت و تضمین دولتی انجام شد. در ابتدا وام‌های EIB، ۵۰٪ هزینه‌های پروژه را پوشش می‌داد اما این وام در ادامه قطع شد.

**درس‌های آموخته شده**

- علی‌رغم اولویت بالای اقتصادی و سیاسی پروژه در آن زمان، امکان عملی به‌کارگیری PPP توسط اصول اقتصاددانان به دلیل عدم تأیید صحیح بودن پیش‌بینی خوش‌بینانه تعرفه‌ها در زمان اولین مذاکره و تأمین مالی کنسرسیوم، از بین رفت.

- پیش‌بینی تعرفه‌ها به صورت صحیح (در مقایسه با پیش‌بینی مسافران Eurostar خدمات قطار از لندن به پاریس و درآمد Eurotunnel به صورت واقعی) مشکل است به خصوص هنگامی که گزینه‌های حمل‌و نقل یا راه‌های جایگزین موجود باشد.
- خوش‌بینی در پیش‌بینی ترافیک با پذیرش معیارهای مناقصه که بر کمترین تعرفه ممکن و اصرار بر خودکفایی سرمایه‌گذار بخش خصوصی تأکید داشت، تشدید شد.
- پروژه M1-M15 به عنوان نمونه‌ای از خطراتی است که به شرکای پروژه وارد می‌شود، هنگامی که ریسک ترافیک در پروژه‌های Greenfield بدون تعدیل یا پشتیبانی اقتضایی (عکس پروژه M5) به بخش خصوصی واگذار می‌شود.
- تنوع بسیار در ساختارهای تجاری (تعرفه دسترسی، عوارض پنهان و...) برای جذب شراکت به شکل PPP در سرمایه‌گذاری‌های شاهراه‌ها و بزرگ‌راه‌ها وجود دارد.
- یک کنسرسیوم بخش خصوصی نکول کرده ممکن است منجر به تغییری در دولت شود. re-nationalization

### ۸-۱۲- فرودگاه محلی کسل-کلدن[1]/ آلمان

این مورد نشان می‌دهد که کمک مالی اتحادیه اروپا می‌تواند در تسریع سرمایه‌گذاری خصوصی و عمومی در چارچوب مشارکت عمومی- خصوصی مؤثر بوده، اما گزینه معتبری برای سرمایه‌گذاری بلندمدت است و تنها تحلیل رقابت و تحلیل هزینه- فایده پیچیده منجر به مشارکت عمومی- خصوصی موفق می‌شود.

شرکت Flughafen GmbH Kassel (FGK) در سال ۱۹۹۱ به عنوان شرکت سهام مشترک به صورت سرمایه‌گذاری مشترک و با سهام برابر بخش خصوصی و عمومی بین شهر کسل و طرفین خصوصی غیرفعال در حال تغییر ایجاد شد. مدل آلمانی توافق طرفین غیرفعال به این دلیل انتخاب شد که واگذاری سرمایه و ریسک به صورت برابر و بدون عقد قراردادی جدید را امکان‌پذیر می‌ساخت. در سال ۱۹۹۵ شهرداری کلدن و بخش روستایی کسل مشارکت در FGK GmbH را

1. Kassel -Calden

آغاز کردند. دو سوم سهام بخش عمومی به طور مساوی تقسیم شده و به طرفین عمومی جدید منتقل می‌شود. از آغاز سال ۲۰۰۰ تا تابستان ۲۰۰۳ اتاق بازرگانی محلی جای شرکای خصوصی غیرفعال FGK را گرفتند. دلیل این تغییر در مشارکت، این بود که بازگشت سرمایه کوتاه مدت یا بلندمدتی با حداکثر حدود ۲۵۰ هزار مسافر سالانه بین ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۳ برای این دوره نمی‌توان متصور بود. بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۳ با سرمایه‌گذاری ۷.۵ میلیون یورو، کسری سالانه از ۰.۲۵ میلیون یورو در سال ۱۹۹۱ به حد توازن بودجه کاهش یافت اما بازگشت سرمایه مثبت محقق نشد. سرمایه‌گذاری‌های کم‌تر مرتبط با هزینه‌های توسعه ساختمانی برای بهبود زیرساخت‌های فنی موجود، به خصوص ساختمان‌ها تجهیزات ایمنی و ماشین‌آلات به کار گرفته شد. کمک بلاعوض اتحادیه اروپا به ارزش ۳٤۰ هزار یورو، که با همکاری استان هس[1] تأمین مالی شد، از سال ۱۹۹۹ از این بهبود حمایت نمود. دلیل اصلی اهدای این کمک، که برای اقدامات توسعه ساختمانی فرودگاه قابل استفاده نبود، اهمیت پارک صنعتی فرودگاه برای توسعه گروه حمل‌ونقل محلی بود.

استمرار گزینه سوم توسعه در گزارش .FRAPORT AG توصیه شد. عمده سیاستمداران و اتحادیه‌های کاری در دهه ۹۰ با این گزینه توسعه موافقت نمودند. در سال ۱۹۹۹ کمیته راهبری عمومی–خصوصی شکل گرفت. این کمیته متشکل از نمایندگانی از FGK، اتاق بازرگانی، شهر، بخش روستایی و دولت استانی کسل، FRAPORT AG و سایر مؤسسات مهم برای هس شمالی بود.

از هنگام تأسیس این ساختار سیاسی و صنعتی جدید، مدیریت فرودگاه به شکل "ارتباط سه جانبه" بین شرکای عمومی و خصوصی و شهروندان درآمد. رویه منطقه‌بندی عمومی منطقه‌ای برای توسعه فرودگاه با توجه به استانداردهای بین‌المللی ترافیک هوایی در سال ۲۰۰۲ آغاز شد و باید تا آخر ۲۰۰۳ خاتمه می‌یافت. استانداردهای زیست–محیطی، مخصوصا به علت بخشنامه حفاظت هوایی و Flora-Fauna-Habitat که توسط اتحادیه اروپا و دولت ملی مطرح شده، در این رویه در نظر گرفته می‌شود.

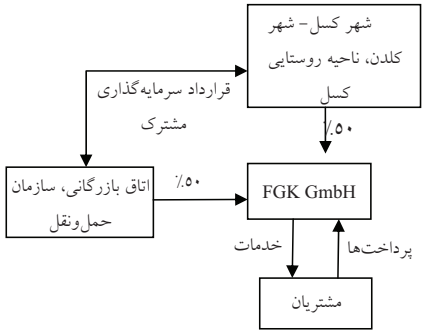
رویه پذیرش پروژه – که برای انجام در یک دوره دو ساله در نظر گرفته شده است– هنگامی که FGK در مورد گزینه توسعه در سال ۲۰۰٤ تصمیم بگیرد، آغاز می‌شود. در تابستان ۲۰۰۳ اتاق

1. Hesse

بازرگانی سهام خود و جایگاه شریک غیرفعال را به دولت فدرال استان هس واگذار نمود. دلیل این انتقال، رقابت انحصاری شرکت‌های خصوصی به عنوان بدنه خودمختار برای تحمل ریسک‌های مالی بلندمدت مرتبط با فعالیت‌های کاری خود بود. مشارکت استان هس در فرودگاه بر طبق برنامه‌ریزی موقتی بود: FRAPORT AG در فرانکفورت نسبت به تصرف سهام طرف خصوصی کسل-کلدن علاقه‌مند بود. از این رو FRAPORT AG به شکل شرکت سهام مشترک با مالکیت عمده دولتی ایجاد شد.

در ارتباط با توسعه‌های برنامه‌ریزی شده آتی محلی/ منطقه‌ای فرودگاه کسل-کلدن، نکات منفی‌ای هم باید در نظر گرفته شود. علی‌رغم دو طرف رسمی و یک طرف خصوصی (که توسط NGOهای محلی تأمین مالی می‌شد)، مطالعات امکان‌سنجی، تحلیل رقابت و تحلیل هزینه-فایده کاملی انجام نشد. واگذاری بازار بالقوه بین فرودگاه‌های کسل-کلدن و رقبا یا همکاران آن‌ها در شهر پادربرن، هانوفر و فرانکفورت؛ که هر سه آن‌ها در فاصله‌ای کمتر از ۲۰۰ کیلومتری آنجا واقع هستند؛ ارزیابی نشده بود. پیش‌بینی‌ها، با توجه به سرمایه‌گذاری مورد نیاز و تعداد سالانه مسافران برای توسعه ساختمان بین ۱۲۰ میلیون یورو تا ۲۰۰ میلیون یورو و بین ۷۸۰ هزار تا ۱/٤٦ مسافر انجام شد.

ساختار مشارکت عمومی- خصوصی فرودگاه محلی کسل- کلدن




**نمودار ۲۸. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری کسل، آلمان.**

**درس‌های آموخته شده**

- برای ایجاد مشارکت عمومی- خصوصی موفق در بخش حمل‌ونقل، تحلیل رقابت و تحلیل هزینه- فایده پیچیده‌ای باید انجام شود که از دوام‌پذیری پروژه بدون حمایت‌های مالی بخش عمومی اطمینان حاصل کرده و فرودگاه محلی را در مفهوم گروه حمل‌ونقل محلی و توسعه‌ای وسیع‌تر در بر گیرد.
- مشارکتی طولانی‌مدت و سازگاری شرکا برای تکوین مالکیت پروژه و توانایی توسعه آتی فرصت‌های پروژه ضروری است.

## ۸-۱۳- فرودگاه بین‌المللی ورشو[1]، لهستان (DBF)

این پروژه نشان می‌دهد که چگونه مدل‌های مشارکت عمومی- خصوصی برای توسعه فرودگاه‌های بین‌المللی می‌توانند در پروژه‌های آزمایشی با ریسک‌های تأمین مالی و مدیریت پروژه قابل محاسبه مورد آزمون قرار گیرند.

اهداف توسعه فرودگاه بین‌المللی ورشو عبارتند از:

- برای PPL به عنوان بخش عمومی عبارت است از دستیابی به ترمینال جدید آماده بهره‌برداری و بررسی مدل‌های جایگزین مشارکت عمومی- خصوصی بری ساخت فرودگاه و تأمین مالی آن.
- برای EIB عبارت است از آزمایش و بررسی ترکیب بهینه چارچوب‌های تأمین مالی بخش خصوصی و اتحادیه اروپا برای پروژه‌های اصلی مشارکت عمومی- خصوصی زیرساختی.

این مسأله در نظر گرفته شده است که تنها یک کنسرسیوم بین‌المللی شامل یک شرکت بزرگ ساخت‌وساز به عنوان پیمانکار عمومی[2] دارای تجربه بین‌المللی در خصوص مشارکت عمومی- خصوصی به کار گرفته شود و بتواند با پیمانکاران باتجربه درجه دوم[3] که می‌توانند پروژه را

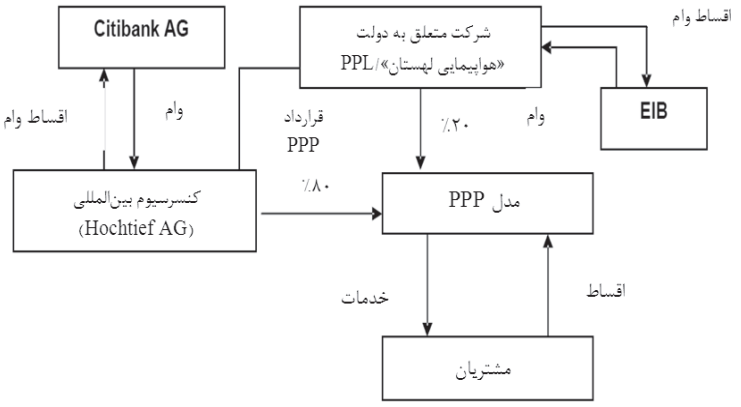
1. Warsaw
2. General Contractor
3. Subcontractors

مدیریت نمایند و استانداردهای محیطی و تدارکاتی اتحادیه اروپا را برای اجتناب از چالش‌های سیاسی و قانونی رعایت نماید، تعامل برقرار نماید.

بازپرداخت فصلی وام به بانک‌های خصوصی در سال ۱۹۹۳ آغاز گردید و تا پایان سال ۲۰۰۰ به اتمام رسید. طبق توافق شرکت PPL و Citybank AG، به Citybank AG اجازه داده شد تا تمام وجوه دریافتی ارزی (اسکناس) را که متعلق به شرکت PPL جمع‌آوری نماید. مقدار ثابت پول به عنوان باقیمانده[1] در حساب تضمینی محاسبه می‌شود. با توجه به تعرفه هزینه‌ها به عنوان پایه‌ای برای قوانین قرارداد، Hochtief AG، Citybank AG و PPL بر روی مدل ثابت در چارچوب قرارداد پروژه توافق می‌نمایند.

تعداد دیگری از نکات مثبت هم وجود دارد که به موفقیت این پروژه کمک نموده‌اند. بررسی مستقل ارزیابی اثرات محیطی نیز تعهد شد. طبق نتایج این مطالعات، گسترش فرودگاه با استفاده از الگوی PPP با قانون حفاظت از محیط‌زیست و قوانین محیطی اتحادیه اروپا سازگار است با قانون حفاظت ار محیط‌زیست لهستان مصوب ۲۷ آوریل سال ۲۰۰۱ و قوانین اتحادیه اروپا. به علاوه فرآیند تدارکات برای قرارداد طراحی، تأمین مالی و ساخت، یک مناقصه باز بین‌المللی میان کنسرسیوم‌های دارای صلاحیت اولیه را در بر می‌گیرد، به دنبال درج آگهی در OJEC. از شرکت‌کنندگان در مناقصه[2] خواسته شد تا روش‌های تأمین مالی این سرمایه‌گذاری را پیشنهاد دهند. به علاوه هواپیمایی ملی لهستان LOT یک سوم وام بخش خصوصی به مبلغ ۲۲۱.۷ میلیون مارک آلمان را تحت یک قرارداد بلندمدت تأمین نمود و بیمه توسط شرکت Hermes که توسط شرکت بیمه صادرات آلمان، HERMES تعهد شده است.

1. Reserve
2. Tenderers




**نمودار ۲۹. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری ورشو، لهستان.**

## ۸-۱٤- تونل Wijker در بخش حاشیه‌ای[1]/ هلند

این مورد نشان‌دهنده مشکلاتی است که ممکن است به دلیل نداشتن درک کافی توسط بخش عمومی از فرآیند مشارکت عمومی- خصوصی یا چارچوب تحلیلی مورد نیاز برای ارزیابی هزینه‌های واقعی و ارزش‌آفرینی (VfM) یک راه‌حل مشارکت عمومی- خصوصی رخ دهد. ساختاردهی ناکارای پروژه منجر به هزینه‌هایی برای دولت شده که می‌توان با تحلیل بهتر و برگزاری مناقصه به روشی کاراتر از آن جلوگیری نمود.

معیار اصلی انتخاب پیشنهاددهندگان عبارتند از: نقدشوندگی مالی، تجربه برنامه‌های ساخت تونل‌های مهم و پیشنهاد با بیشترین فایده اقتصادی. در هر حال آخرین معیار قابل بررسی به صورت رقابتی نیست چون بانک ING تنها پیشنهاددهنده بود.

علی‌رغم ارزیابی مفقودشده ارزش‌آفرینی (VfM)، مذاکره بین بانک ING و سازمان ملی حمل‌ونقل هلند بین ماه می۱۹۹۱ و سپتامبر ۱۹۹۲ رخ داد. قرارداد عوارض مشارکت عمومی- خصوصی اصلاح‌شده جنبه‌های زیر را پوشش می‌داد:

1. Wijker tunnel Randstad

- سرمایه‌گذاری خصوصی به مبلغ ۱۸۳ میلیون یورو (بدون مالیات بر فروش) برای دوره ۱۹۹۳ تا ۱۹۹٦
- اعطای امتیاز بهره‌برداری ۳۰ ساله و انتقال تونل به سازمان ملی حمل‌ونقل
- گزینه‌ای برای دولت ملی برای خرید سهم پیمانکار در ابتدا
- سیستم عوارض سایه‌ای که ملاحظات بعدی‌ای را به دنبال دارد، به طور خاص مانند اینکه حداقل درآمد بر مبنای تقاضای عبور و مرور/ مالی تعیین شده و حداکثر درآمد پوشش داده نشده اما به طور مستقیم به استفاده واقعی مرتبط است.

به علاوه ING از EIB وامی به ارزش ۹۳ میلیون یورو به عنوان کمک دریافت نمود.

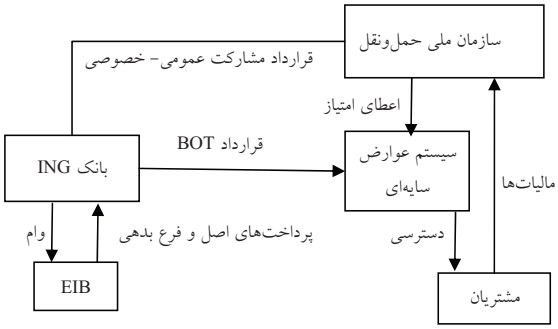
سازمان بازرسی ملی هر دو پروژه مشارکت عمومی- خصوصی تونل Noord و Wijker را در اواسط دهه ۱۹۹۰ بررسی نمود. با توجه به انتخاب شریک خصوصی، واگذاری ریسک و هزینه‌های عمومی پروژه، بررسی موارد زیر را تأیید نمود:

- اگر در فرآیند رقابتی برگزاری مناقصه تنها یک پیشنهاد دریافت شود، مناقصه باید پس از اصلاح اسناد، مجدداً برگزار گردد.
- نرخ‌های بهره مربوط به کمک بانک درگیر نباید برای ۳۰ سال ثابت در نظر گرفته شود اما با هدف انعکاس شرایط در حال تغییر بازار سرمایه، به طور مرتب اصلاح شود.
- با هدف تضمین قابل محاسبه بودن هزینه‌های بلندمدت استان، تعرفه‌ها باید برای تمام وسایل نقلیه ثابت باشند.
- دستگاه مقایسه‌کننده بخش عمومی باید با فرآیند انتخاب گزینه‌ها مشارکت عمومی- خصوصی (در مقابل گزینه‌های سنتی بخش عمومی) و شریک خصوصی توسعه یافته و یکپارچه شود چون در هر دو پروژه تونل، بر اساس محاسبات نهاد بررسی‌کننده روش‌های مشارکت عمومی- خصوصی بین ۳٤ تا ٤۰٪ پرهزینه‌تر از گزینه‌های بخش عمومی بوده‌اند.

نتایج بررسی‌ها و ملاحظات عمومی در مورد نقصان ارزش حاصل‌شده به اجرای شکل جدیدی از رویکرد ملی مشارکت عمومی- خصوصی کمک نمود. مهم‌ترین نکته در مورد نقصان

رقابت ملی و ابزارهای تحلیلی در دسترس برای تحلیل گزینه‌ها بود. نتایج اصلی این مرور مجدد را می‌توان به این صورت خلاصه نمود:

- تأسیس مرکز ملی صلاحیت مشارکت عمومی- خصوصی که در ژانویه ۱۹۹۹ در چارچوب بخش تأمین مالی، و به عنوان یکی از اهداف آن، توسعه دستگاه مقایسه‌کننده عمومی- خصوصی/ بخش عمومی و قراردادهای استاندارد و سازماندهی دانش منتقل‌شده داخل و بین بخش‌های مشارکت‌کننده در پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی.
- ایجاد گروه مطالعاتی علمی جهت پشتیبانی از توسعه ابزارهای نظارتی اقتصادی (بر اساس تحلیل کارایی هزینه‌های اقتصادی) در آوریل ۱۹۹۳ به عنوان پیشرو مرکز صلاحیت.
- نیاز به تقسیم دقیق مسؤولیت‌ها بین استان‌های مسؤول تنظیم سیاست‌ها، آماده‌سازی پروژه و تدارکات و بخش خصوصی برای ارایه بلندمدت زیرساخت‌ها و خدمات.




**نمودار ۳۰. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری‌های هلند.**

**درس‌های آموخته شده**

پروژه کاستی‌های اساسی دارد. دقت به تغییراتی که در هلند رخ داد و اکنون توسعه پروژه‌های جدید مشارکت عمومی- خصوصی را به دنبال دارد، جالب است.

- هنگامی که پروژه ریسک طراحی و ساخت را به طرف خصوصی منتقل نمود، ریسک تقاضا توسط طرف عمومی تحمل شده و هزینه‌های اساسی بر عهده استان گذارده شد تا

حدی که حداکثر درآمد نیز آن‌ها را پوشش نداد. به علاوه هیچ تمهیداتی در مورد هزینه‌های چرخه عمر پروژه در قرارداد اندیشیده نشده بود.

- در بر داشتن طرفین خصوصی (بالقوه) در طی آماده‌سازی و برنامه‌ریزی مشارکت عمومی- خصوصی می‌تواند پتانسیل حل مسأله بخش خصوصی و مدل‌های مشارکت عمومی- خصوصی را مهار نماید. به هر حال این کار، نیاز به بخش عمومی در داشتن استراتژی مشخص؛ درک مفصل از نیازها، اهداف، جزییات فنی و مالی رویکرد مشارکت عمومی و خصوصی خود و فرآیند رقابتی مناقصه که منجر به خلق ارزش آفرینی (VfM) واقعی را نفی نمی‌کند.
- توسعه یک مرکز ملی صلاحیت مشارکت عمومی- خصوصی برای توسعه و به کارگیری روش‌های تحلیلی، توسعه دانش ملی، کمک به مقامات محلی و انتشار عمومی تجارب و حمایت‌ها فایده بسیاری دارد.
- پروژه به روشنی نشان می‌دهد که هزینه‌ها و ارزش آفرینی (VfM) کلی پروژه تحت تأثیر کارایی فرآیند تدارکات در شناسایی راه‌حل با مناسب‌ترین هزینه می‌باشد. همچنین بخش عمومی باید به روشنی موارد اقتصادی و مالی یک گزینه مشارکت عمومی- خصوصی را به کمک مقایسه آن با روش‌های سنتی بخش خصوصی، از پیش شناسایی نماید. تنها در صورتی که این روش ارزش آفرینی (VfM) بهتری ایجاد می‌کند، گزینه مشارکت عمومی- خصوصی انتخاب می‌شود (همان‌طور که در بیشتر اعضای اتحادیه اروپا اینگونه عمل می‌شود). به طور مشابه پیشنهادهای بخش خصوصی باید مقایسه شوند تا به روشنی هزینه‌های و سود هر یک تعیین شوند. همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، چنین تحلیلی نیاز به توسعه مهارت‌ها و دانش سطح ملی به همراه متدولوژی استاندارد شده دارد.
- یک مدل اصلاح‌شده عوارض برای پروژه‌های تونل عمومی- خصوصی ممکن است نسبت به راه‌حل‌های عمومی، برای مالیات‌دهندگان پر هزینه‌تر باشد اگر تجارب مشارکت عمومی- خصوصی در پروژه‌های حمل‌ونقل در نظر گرفته نشود.
- در کشوری مانند هلند، با بخش بنگاه‌های کوچک و متوسط قوی، تعداد محدودی شرکای خصوصی بالقوه وجود دارند که قادر به اجرای پروژه‌های زیرساختی مهم باشند. در نتیجه،

ساختار پروژه باید به تناسب، اصلاح شود. نظرات عمومی در هلند در این راستا است که چنین پروژه‌هایی نباید با شرایط سخاوتمندانه‌ای به نفع بخش خصوصی تنها با هدف جذب سرمایه مورد نیاز، تکرار شوند.

## ۸-۱۵- الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی-خصوصی در شهرداری انگلیس (اعطای امتیاز بهره‌برداری)

این پروژه توانایی نگرش PPP را علی‌رغم تأخیر در مناقصه و مذاکرات پیچیده داخل دولت، برای تحقق زیرساخت‌های با اهمیت در یک مدل زمان‌بندی‌شده نشان می‌دهد. به علاوه نشان می‌دهد که ریسک قابل توجهی می‌تواند به بخش خصوصی منتقل شود که پیش‌بینی تقاضا و جریان درآمدی که به طور مناسب شناسایی خواهد شد، فراهم می‌آورد.

مفهوم به کارگیری مدل PPP توسط یک معاهده بین‌المللی در سال ۱۹۹۵ مشخص و ثابت شده است و این قرارداد توسط یک فرآیند مناقصه‌ای bi-national تصدیق شده است زمانیکه توسط EEC Directive 93/37 تحت سرپرستی ایالت‌های محلی اسپانیا و فرانسه تعریف گردید. این پروژه تحت نگرش BOT که در برگیرنده اعطای امتیاز ۵۰ ساله بهره‌برداری است، اجرا خواهد شد. این مسأله در اصل بر روی قانون اعطای امتیاز راه ماشین‌رو فرانسه بنا نهاده شده است. ویژگی‌های اصلی این رویکرد عبارتند از:

- مسؤولیت طراحی بر عهده ایالات محلی باقی خواهد ماند؛
- ساخت و تأمین مالی پروژه تنها بر عهده بخش خصوصی[1] خواهد بود گرچه هزینه‌های ساخت را دریافت خواهند نمود بر اساس مالیات فوق‌العاده ۵۴۰ میلیون یورویی که میان فرانسه و اسپانیا به طور مساوی تقسیم می‌گردد و همچنین کمک بلاعوض اتحادیه اروپا. این مبلغ در ۱۰ قسط ٦ ماهه برای بخش خصوصی فراهم می‌شود.
- بخش خصوصی نیاز خواهد داشت تا سهم خودش را سرمایه‌گذاری نماید (حدود ۱۰۳ میلیون یورو) و مجبور خواهد بود تا باقیمانده آن را از وام‌های بانکی تأمین نماید.

1. Sole Responsibility

- اعطای امتیاز بهره‌برداری برای دوره‌ای ۵۰ ساله پس از اینکه دارایی‌ها به ایالات محلی بازگردانده شدند، است.
- طی دوره اعطای امتیاز، بخش خصوصی این زیرساخت‌ها مدیریت و بهره‌برداری خواهد نمود تا آن را در دسترس شرکت‌های بهره‌بردار از راه‌آهن با نرخی ثابت قرار دهد. این قرارداد ملزومات دقیقی را بر روی نگهداری و عملکرد مقبول (بیش از ۹۹.۹٪) فراهم می‌آورد و جریمه‌هایی را در مورد عملکرد ضعیف یا عدم اجرا در نظر می‌گیرد.
- عوارض به بهره‌برداران قطار تحمیل می‌شود که توسط بخش عمومی طبق نوع استفاده وضع شده و لیست شده است. حداکثر عوارض در قرارداد تعیین شده است و برای سه سال اول بهره‌برداری نرخ قابتی در نظر گرفته شده است.
- تحویل زیرساخت‌ها باید در ٦٠ ماه پس از امضای قرارداد صورت گیرد و سررسید مالی[1] باید در سال اول پس از امضای قرارداد صورت گیرد.

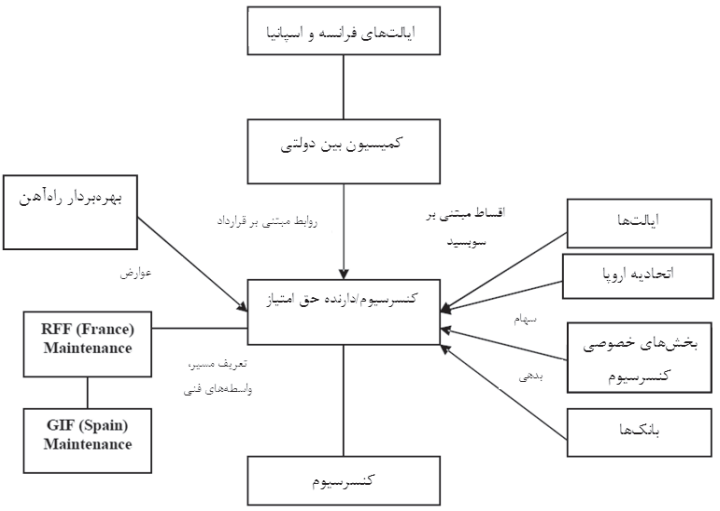
مناقصه در ماه می سال ۲۰۰۳ برگزار گردید. این رویه پیشنهاد مناقصه را بر روی قرارداد بدون مذاکره قرار داد، و هیچ گزینه فنی‌ای را نپذیرفت و برنامه پاسخگویی سختی را تحمیل نمود.

پیشنهاداتی که طبق مذاکرات اکتبر و نوامبر سال ۲۰۰۳ دریافت شدند، با ۲ کنسرسیوم برتر و با قراردادی که در ۱۷ فوریه سال ۲۰۰٤ به امضا رسید، آغاز گردید.

با توجه به ویژگی‌های این پروژه، تخصیص ریسک می‌تواند به طور بلندپروازانه‌ای به این صورت باشد که حداکثر ریسک ساخت و بهره‌برداری بر عهده بخش خصوصی قرار گیرد. با این وجود برخی از بررسی‌ها و تعادل‌ها ریسک را کاهش داده‌اند. این مسأله در بخش مالی شامل مالیات فوق‌العاده ایالات محلی[2] که ۵۷٪ هزینه ساخت را پوشش می‌دهد و حمایت قوی تأمین مالی‌کنندگان خارجی در پروژه است و قرارداد اعطای امتیاز که شامل تضمین‌های بانکی است. به علاوه با وجود اینکه انگیزه مشخصی در بخش خصوصی وجود دارد تا تعداد استفاده‌کنندگان راه‌آهن را به حداکثر برساند، ترافیک موجب می‌شود تا ثبات ظاهری در مدل مالی به وجود آید.

1. Financial Close
2. Considerable State Subsidy

از دید ایالات محلی این قرارداد برای جریمه‌های سخت در زمان عدم اجرای پروژه و توانایی تهدید واقعی فسخ قرارداد تهیه شده است. اجرای موفقیت‌آمیز نیازمند همکاری اثربخش و تعامل مناسب میان بخش خصوصی و مدیران فعلی زیرساخت‌ها (RFF و GIF) و بهره‌برداران راه‌آهن است و تداوم همکاری اثربخش در داخل ایالت‌ها است.




**نمودار ۳۱. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری‌های انگیس.**

**درس‌های آموخته شده**

این پروژه اهمیت برنامه‌ریزی دقیق و تدوین مقررات اثربخش و ساختار مدیریتی را بیان می‌دارد. به علاوه این پروژه نشان می‌دهد که قواعد PPP می‌توانند در پروژه‌های دشواری که علایق تمام ذینفعان شناسایی شده و بیان شده است، به کار گرفته شوند. درس‌های اصلی آموخته شده از این موردکاوی عبارتند از:

- ساختارهای موجود PPP می‌توانند میان بخش‌های مورد استفاده قرار گیرند که به طور صحیح با ملزومات این بخش انطباق داده شده باشد.

- PPP در بخش ریلی امکان‌پذیر است و می‌تواند در برگیرنده انتقال بخش قابل توجهی از ریسک به بخش خصوصی باشد که سیستم تشویقی اثربخشی و کاربردی را در جهت رفع نیازهای ذی‌نفعان فراهم می‌نماید. به علاوه باید تقاضای مشخصی برای احداث زیرساخت‌ها در پیش‌بینی‌های دقیق و قابل اتکا وجود داشته باشد.
- رویه‌هایی برای مناقصه می‌توانند به سرعت اجرا شوند که با برنامه‌ریزی کافی همراه باشند و اینکه ساختارهای مدیریتی- نظارتی وجود داشته باشد.
- این پروژه به طور واضح نیاز به تعهدات سیاسی و ارزش تعهدات سیاسی و حمایت دولت را بیان می‌دارد، به ویژه در مرحله مناقصه و مذاکره.
- این پروژه از روشن بودن و ساده بودن تقسیم وظایف بهره جسته است. تمام ساخت‌وساز بر عهده بخش خصوصی به عنوان بهره‌بردار و نگهدارنده ملزومات بوده است. این موارد به دقت در قرارداد بیان شده است.

## ۸-۱۶- الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری انگلیس (اعطای امتیاز بهره‌برداری)

این پروژه اهمیت کسب مهارت و انگیزه بخش خصوصی مشارکت‌کننده و تأثیری که بخش خصوصی می‌تواند در توسعه بلندمدت سیستم حمل‌ونقل بگذارد را نشان می‌دهد. CTRL[1] توسط شرکت‌های مهندسی و ساخت‌وسازی که علاقه اولیه‌شان طراحی و ساخت زیرساخت‌ها بود، موقعیت بهتری کسب کرد اما مهارت کمتری در زمینه‌های عملیاتی (بهره‌برداری) و تجاری سیستم‌های ریلی کسب کردند. از این‌رو توسعه خدمات مسافران و خدمات حمل‌ونقل احتمالاً با موفقیت کمتری همراه بوده است. این پروژه اثبات می‌نماید که در یک پروژه ملی با اهمیت، تقریباً غیرممکن است ریسک کل پروژه به بخش خصوصی منتقل شود و اینکه دولت باید متعهد باقی بماند.

[1] The Channel Tunnel Rail Link

یکی از جالب‌ترین ویژگی‌های پروژه CTRL تغییراتی است که در میان مشارکت‌کنندگان اصلی در طی ۲۰ سال از زمان شروع پروژه به وقوع می‌پیوندد:

- **مؤسس**:[1] مؤسس پروژه وزارت راه دولت انگلستان است. زمانی که پروژه شروع می‌شود دولت محافظه‌کار با خط‌مشی خصوصی‌سازی زیرساخت‌ها و پروژه‌های توسعه‌ای زیرساختی به روش مشارکت عمومی- خصوصی وجود خواهد داشت. در سال ۱۹۹۷، پیش از شروع ساخت‌وساز، حزب جدید کارگر با قدرت بیشتری مسؤولیت پروژه‌ها را به عهده گرفت. در مقابل این حزب مخالف خصوصی‌سازی و مشارکت عمومی- خصوصی بود. در دولت از خصوصی‌سازی راه‌آهن و پروژه CTRL حمایت شد. در طول عمر پروژه ۷ وزارتخانه مسؤول پروژه بودند.
- **بهره‌بردار زیرساخت‌ها**:[2] زمانی‌که پروژه شروع شد، زیرساخت راه‌آهن ملی تحت تملک و بهره‌برداری British Rail (BR) درآمد. تحت قرارداد اعطای امتیاز که توسط LCR ضمانت شد، آن‌ها می‌توانستند از این زیرساخت‌ها تا ۹ سال بهره‌برداری نمایند و سپس آن را به BR باز می‌گرداند. در سال ۱۹۹۵ BR به بخش خصوصی منتقل شد و شرکت Railtrack plc تأسیس شد تا پروژه CTRL مورد بهره برداری و تملک قرار دهد. در سال Network Rail جایگزین شرکت Railtrack گردید.
- **کنسرسیوم PPP**: این ایده برای مسیر CTRL توسعه داده شد و توسط OveArup & Partners با هزینه خودشان ترویج گردید. زمانی‌که این مسیر مورد پذیرش Government Arup قرار گرفت، کنسرسیوم LCR شکل گرفت تا این پروژه را به مناقصه بگذارد. LCR هنوز مسؤول طراحی و ساخت پروژه است و مسؤول توسعه منابع مالی مرتبط با آن است.

**فرآیند PPP**

CTRL مثال مناسبی است که می‌تواند از طریق رویکرد عملی در مورد توسعه پروژه‌های زیرساختی به روش مشارکت عمومی- خصوصی به دست آید. از ابتدای پروژه توصیه‌ای از طرف

1. Promoter
2. Infrastructure Operator

دولت وجود داشت تا فرآیند مشارکت عمومی- خصوصی برای طراحی، ساخت و تأمین مالی این پروژه به کار گرفته شود. این فرآیند تغییر یافت و در طول مسیر با توجه به ایده‌های جدید و مشکلاتی که پیش‌رو بود، تعدیل و انطباق می‌یافت.

**تجربه واقعی**

بخش اول پروژه CTRL به موقع و طبق بودجه سال ۱۹۹۳ تکمیل شد و کل پروژه طبق برنامه در سال ۲۰۰۶ تکمیل شد. شکی وجود ندارد که بخش خصوصی توانایی خود را برای ارایه پروژه مهندسی ترکیبی کارآمد است.

تعداد مسافرانی که از خدمات ترن پرسرعت بین لندن و پاریس، لندن و بروکسل حدود نصف آنچه بود که قبلاً پیش‌بینی می‌شد. CTRL در جایگزینی با خطوط هوایی به عنوان جایگزینی برای مسافران در مسیر بین شهری دچار اشتباه شد اما در گسترش بازار رقابتی در این مسیر نقش به‌سزایی داشت. دلیل شهرداری برای این مسأله به نظر می‌رسد این بوده است که خطوط هوایی به طور اثربخشی، از طریق کاهش مسافت و بهبود خدمات، با خطوط راه‌آهن و سایر مسیرها رقابت می‌نمایند. برعکس، یورواستار نسبت به خطوط هوایی در توسعه و بازاریابی محصولات ریلی پرسرعت خود کمتر موفق بود. با این وجود، این مسأله یکی از مشخصه‌های حمل‌ونقل ریلی در مواجهه با خطوط هوایی است که پاسخگویی بهتری نسبت به تقاضای بازار دارند.

زمانی که Arup مسیر دیگری را برای CTRL در اوایل سال ۱۹۹۰ توسعه داد، تأکید زیادی بر روی فرصت‌های خدمت داخلی پرسرعت از کنت[1] و انتقال بار داشتند. همچنین آن‌ها تأکید می‌نمودند که مسیر جاده Arup خواهد توانست که خدمات ترن پرسرعت را تا شمال لندن توسعه دهند. تجربه واقعی این است که پیشرفت بسیار کمی طبق این رویه به وجود خواهد آمد. یکی از این دلایل این است که تیم اصلی تجربه بهره‌برداری از خطوط راه‌آهن را ندارد و تمایل دارند تا مشکلات عملیاتی یکپارچه کردن خدمات ترن پرسرعت با شبکه ریلی ملی را کمتر از حد نشان دهند.

1. Kent

**سایر پروژه‌های ریلی انگلستان**

زمانی که دولت وقت در سال ۱۹۹۷ به قدرت رسید، خصوصی‌سازی ساختار راه آهن را پذیرفت و به طور فعال به ترویج مشارکت عمومی- خصوصی به منظور تأمین مالی و ساخت پروژه‌های اصلی راه‌آهن پرداخت.

در عمل چیزی از این پیشنهادیه‌ها به دست نیامد. این مسأله تا حدی ناشی از مشکلات اطلاع‌رسانی و تبلیغات در شبکه ریلی انگلیس است. با این وجود، دلیل اصلی این است که بیشتر پروژه‌هایی که ترویج شده‌اند، مسیرهای موجود را بهبود داده‌اند و بسیار مشکل است که این پروژه‌ها را از عملیات مداوم خط راه آهن جدا کنیم برای اینکه مشارکت عمومی- خصوصی می‌تواند مسؤولیت را از عهده آن‌ها خارج سازد.

**درس‌های آموخته شده:**

- برنامه‌ریزی اغلب پروژه‌های راه‌آهن چند سال به طول می‌انجامد و بدیهی است که در طول این سال‌ها شرایط تغییر خواهند نمود و مشکلات پیش‌بینی‌نشده‌ای به وقوع خواهند پیوست. موفقیت CTRL در نتیجه پشتیبانی مناسب دولت از پروژه و رویکرد عملی برای اصلاح PPP با توجه به شرایط این تغییرات است.
- در حالی‌که از این مسأله حمایت می‌شود که پروژه‌های زیرساختی در چارچوب یک استراتژی بخشی منسجم توسعه یابد، ریسک‌های بالقوه‌ای وجود دارند که بسیار به پروژه نزدیک هستند. برای مثال در این پروژه CTRL از عملکرد ضعیف تونل Channel رضایت ندارد. زمانی‌که دو بخش از زیرساخت‌ها به هم وابسته هستند، مقرراتی برای ارزیابی پروژه‌ها در شرایط کاملاً جداسازی‌شده و درجه‌ای از وابستگی هر یک از بخش‌ها به دیگری مورد نیاز خواهد بود. این قبیل تحلیل‌ها اجازه خواهند داد تا مقررات مالی قدرتمند و یا محافظ توسعه یابند.
- PPPها می‌توانند زیرساخت‌های ممتازی را به موقع و طبق بودجه تحویل دهند. اسناد قابل قبولی در انگلیس وجود دارد که PPPها به احتمال زیاد زیرساخت‌ها را به موقع و طبق بودجه نسبت به بخش عمومی تحویل می‌دهند.

- CTRL هنوز برخی از خدمات راه‌آهن خود را که متعهد شده بود، ارایه نداده است و بعید است که آن را ارایه نماید. بخشی از این مسأله در ارتباط با نبود واقع‌گرایی در مورد مشکلات ادغام راه‌آهن تندرو به ادامه این شبکه است. احتمالاً این مسأله ناشی از این حقیقت است که PPP توسط شرکت‌های مهندسی و ساخت‌وساز اداره می‌شود که تمرکز زیادی بر روی ساخت زیرساخت‌ها نسبت به توسعه و بازاریابی برای خدمات دارند.
- حتی در بهترین اوقات، تعداد مسافران یورواستار حدود نصف آنچه که در طرح اولیه پیش‌بینی شده بود، هستند. تخمین بیش از حد درآمد در پروژه‌های راه‌آهن بسیار رایج است (فلیبرگ و بروزلیوس و روتنگاتر[1]، ۲۰۰۳) اگر دولت این مسأله را در ابتدای پروژه فهمیده بود، این سوال پیش می‌آمد که آن‌ها از این پروژه حمایت می‌نمودند یا خیر.
- انتقال بخش عمده‌ای از ریسک به بخش خصوصی در پروژه‌های اصلی راه‌آهن بسیار مشکل است. زمانی که این قبیل پروژه‌ها دچار مشکل می‌شوند، دولت گزینه‌های کمی را نسبت به پشتیبانی از تیم فعلی در پیش رو دارد.

## ۸-۱۷- موردکاوی الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری بندا آچه[2] اندونزی

منطقه بندا آچه در غرب سوماترا در اندونزی در دسامبر سال ۲۰۰٤ به دلیل سونامی آسیب فراوانی متحمل شد. هزاران انسان زندگی خود را از دست دادند. با آنکه زیرساخت‌های کمی به وسیله کمک‌های بین‌المللی در وضعیت مناسب قرار دارند اما شهر هنوز به شدت نیازمند زیرساخت‌هایی در بخش تجاری مرکزی قدیم شهر و کمک به بازسازی اقتصاد آن و بهبود زندگی است. شهر سه پروژه کلیدی در بخش تجاری مرکزی شناسایی نمود که عبارتند از:

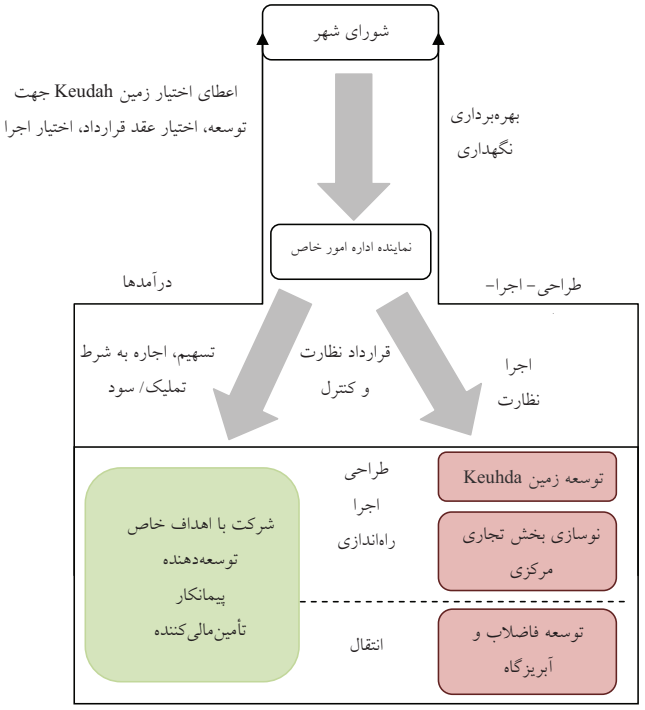
- بهبود زیرساخت‌های اولیه در مرکز شهر، شامل سنگ‌فرش نمودن خیابان و پیاده‌روها، بهبود پارکینگ‌ها و نظم‌دهی جریان عبور و مرور خودروها

1. Megaprojects and Risk - an Anatomy of Ambition" by Flyvbjerg, Bruzelius and Rothengatter Cambridge University press 2003.
2. Banda Aceh

- به عهده گرفتن توسعه آبریزگاه و فاضلاب جهت بهبود وضعیت سلامتی در رودخانه Krueng Aceh
- توسعه زمینی بی‌استفاده (پایانه Keudah) جهت توسعه تجاری با تسهیلاتی برای فعالیت‌های خدمات اجتماعی و رخدادهای عمومی

دو پروژه اول درآمدزا هستند. به هر حال مادامی که پروژه‌ها می‌توانند به صورت بالقوه هزینه‌های خود را پوشش دهند، نمی‌توانند بازگشت سرمایه کافی برای سرمایه‌گذاران بالقوه ایجاد نمایند. به عبارت دیگر پروژه توسعه مستغلات اگر به طور مناسبی تنظیم شود می‌تواند سود کافی را ایجاد کند اما اگر دو پروژه دیگر به طور همزمان توسعه نیابند این پروژه نیز سودآور نخواهد بود. شهر یک روش جهت جذب سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یافت به صورتی که زیرساخت‌های با سود کمتر نیز ساخته شوند. برای جذب سود سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، شهر کنترل بهره‌برداری از آبریزگاه و فاضلاب (ریسک‌دارترین بخش سرمایه‌گذاری) را نگه داشت اما سرمایه‌گذاران را برای اجرای سه جزء تحت یک پروژه ترغیب نمود. با این روش این تضمین وجود دارد که سه جزء با رضایت کامل سرمایه‌گذار انجام خواهد شد و مقام مسؤول کمبود تقاضا در مورد فعالیت‌های اجرانشده، نخواهد بود.

شهر تصمیم گرفت **"واحد اداره امور خاص"** مستقل از City Hall جهت انجام پروژه ایجاد نماید. این واحد اداره امور خاص، امتیاز استفاده از پایانه Keudah را خواهد داشت که به سرمایه‌گذار خصوصی اجاره داده خواهد شد. درآمد حاصله از لیزینگ (اجاره به شرط تملیک) جهت بازپرداخت وام‌های ضروری جهت اجرای بخشی از پروژه که نمی‌توان به بخش خصوصی سپرد، استفاده می‌شود. هنگامی که این وام‌ها پرداخت شد، درآمد باقیمانده به طور مستقیم جهت اجرای پروژه‌های جدید و توسعه در ناحیه به کار می‌رود، به جای آنکه به بودجه عمومی شهر افزوده شود. در صورت موفقیت، این مشارکت می‌تواند به تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز جهت رونق کسب‌وکار در مرکز شهر کمک کند و شهر و شهروندان را ثروتمند کنند. به هر حال باید توجه داشت که مشارکت هنوز اتفاق نیافتاده و هنوز مقدمات خاص در حال نهایی‌سازی است.




**نمودار ۳۲. الگوی مشارکت عمومی- خصوصی در شهرداری بندا آچه، اندونزی.**

## ۹- منابع:


۱. ایمنی‌فر، محمد، دانشگاه شهید بهشتی (ره)، دانشکده مدیریت و حسابداری، گروه مدیریت مالی، جزوه درسی، بهار ۱۳۸۸.

۲. بدری، احمد، مدیریت ریسک در صنعت لیزینگ، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های اولین همایش صنعت لیزینگ، انتشارات سنجش، آبان ۱۳۸٤.

۳. چینی چیان، مرتضی، تحلیل اقتصادی فرسایش محلات شهری و سیاست‌های مبارزه با آن، مجله هفت شهر، سال دوم، شماره چهارم، ص ١٦.

٤. حسینی، سید جواد، سهام‌دار پروژه؛ شیوه‌ای موثر در نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری، شهریور ۸۷

۵. خطیبی، مهدی، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۹۹۳، ص ۱۲، بانک و بیمه، http://www.magiran.com/npview.asp?ID=2024042

٦. رحمانی، علی، مقایسه تطبیقی صنعت لیزینگ در ایران و جهان، روزنامه سرمایه، ١٦ شماره ۸٤۹، مهر ۱۳۸۷، http://www.sarmayeh.net/ShowNews.php17740

۷. شالباف یزدی، سید وحید، بررسی عملکرد صندوق‌های سرمایه‌گذاری در املاک و مستغلات، بهار ۸۸

۸. شرزه‌ای، غلامعلی، اصلاح و تأمین منابع درآمدی شهرداری‌های کشور، سازمان شهرداری‌های کشور، پاییز ۱۳۸۵

۹. صمدی، روح‌اله، لیزینگ،٦ بهمن ۱۳۸۷، http://irfinance.blogfa.com/post-33.aspx

۱۰. عباسی، مصطفی و داود معدلت فر، بازارها و ابزارهای مالی، مدیریت سرمایه‌گذاری، بهار ۱۳۸۸.

۱۱. علی زاده، الناز و جلال سیف الدینی، تبدیل به اوراق بهادارسازی املاک و مستغلات، اسفند ۸۸

۱۲. فرهادی، روح الله و سید محسن موسوی و وحید شعبانی، طراحی ابزارهای نوین تأمین مالی جهت ترمیم بافت‌های فرسوده شهری، دومین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران، اسفند ۸۸

۱۳. مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، گروه مدیریت مالی و سرمایه‌گذاری، پروژه طراحی الگوی عملیاتی خدمات فاینانس پروژه‌های شهری، گزارش "بررسی الگوها، ابزارها و نهادهای مالی خدمات فاینانس شهری"، ۱۳۸۹

۱٤. مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، گروه مدیریت مالی و سرمایه‌گذاری، پروژه طراحی الگوی عملیاتی خدمات فاینانس پروژه‌های شهری، گزارش "بررسی مبانی نظری خدمات فاینانس در حوزه مدیریت شهری"، ۱۳۸۹

۱۵. مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، گروه مدیریت مالی و سرمایه‌گذاری، پروژه طراحی الگوی عملیاتی خدمات فاینانس پروژه‌های شهری، گزارش "طراحی الگوی تأمین مالی پروژه‌های شهرداری تهران با استفاده ازمشارکت عمومی–خصوصی"، ۱۳۸۹

۱٦. موسویان، قراردادهای لیزینگ و انطباق آن با عقود اسلامی، مجله فقه و حقوق، شماره ۱۰، پاییز ۱۳۸۵.

17. Antalya Metropolitan Municipality Official Web Site (2007)

18. Annez, P. C. (2006) “Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What Have We Learned from Recent Experience?” World Bank Policy Research Working Paper 4045, Washington, D.C.: World Bank.

19. Bahl, R.W. and Bird, R.M. (2008) “Tax Policy in Developing Countries: Looking Back – and Forward.” National Tax Journal, 61 (2), pp. 279-301.

20. Bahl, R.W. and Linn, J. (1992) Urban Public Finance in Developing Countries, New York: Oxford University Press.

21. Bahl, R.W. and Martinez-Vazquez, J. (2008) “The Determinants of Revenue Performance,” In Bahl, R.W., Martinez-Vazquez, J. and Youngman, J. (Eds.) Making the Property Tax Work, Cambridge, and Mass: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 35-57.

22. Barnett, R.R. (1997) “Subsidiarity, enabling government, and local governance.” In Hobson, P.A.R, and St-Hilaire, F. (Eds.), Urban governance and finance: A question of who does what, Montreal: The Institute for Research on Public Policy.

23. Bird, R. M. (1994) “Financing Local Services: Patterns, Problems, and Possibilities.” Report prepared for the Global Report on Human Settlements.

24. Bird, R.M. (1997) “Analysis of Earmarked Taxes”, Tax Notes International, pp. 2096-2116.

25. Bird, R.M. (2001a) “Subnational Revenues: Realities and Prospects”, Working paper, Washington, D.C.: World Bank Institute.

26. Bird R.M. (2001b) “Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance,” InFreire, M. and Stren, R. (Eds), The Challenge of Urban Government: Policies and Practices. Washington, D.C.: The World Bank Institute, pp. 113-28.
27. Bird, R.M. (2005) “Getting it Right: Financing Urban Development in China,” Asia-Pacific Tax Bulletin, 11(2), pp. 107-17.
28. Bird, R.M. and Gendron, J.P. (1998) “Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?” International Tax and Public Finance, 5, pp. 429-42
29. Bird, R.M. and E. Slack (1993) Urban Public Finance in Canada, second edition, Toronto: John Wiley and Sons.
30. Bird, R.M. and Slack, E. (Eds.) (2004) International Handbook on Land and Property Taxation, Cheltenham: Edward Elgar.
31. Bird, R.M. and Slack, E. (2007) “Taxing Land and Property in Emerging Economies: Raising Revenue … and More?” In Ingram, G.K. and Hong, Y. (Eds.), Land Policies and their Outcomes, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
32. Bird, R.M. and Smart, M. (2002) “International Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries,” World Development, 30 (6), pp. 899-912.
33. Bird, R.M. and Vaillancourt, F. (1998) “Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview,” In Bird, R.M. and Vaillancourt, F. (Eds.) Fiscal Decentralization in Developing Countries, Cambridge, England: Cambridge University Press, pp. 1-48.
34. Bird, R.M. and Wilson, T.A. (2003) “A Tax Strategy for Ontario,” Research Paper No. 32 prepared for the Panel on the Role of Government in Ontario http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp32.pdf).
35. Boadway, R. W. and Kitchen, H.M. (1999) Canadian Tax Policy, third edition, Toronto: Canadian Tax Foundation.
36. Chernick, H. and Tkacheva, O. (2002) “The Commuter Tax and the Fiscal Cost of Commuters in New York City,” State Tax Notes, 25 (6), pp. 451-6.
37. Cities Alliance (2005) “Financing for Cities and the Urban Poor,” http://www.citiesalliance.org/activities-output/topics/finance/finance.html).
38. Dillinger, W. (1992) Urban Property Tax Reform Guidelines and Recommendations, Washington, D.C.: World Bank
39. Dirie, I. (2005) “Municipal Finance: Innovative Resourcing for Municipal Infrastructure and Service Provision”, report prepared for the Commonwealth Local Government Forum in cooperation with ComHabitat.
40. Ebel, R.D. and Vaillancourt, F. (2001) “Fiscal Decentralization and Financing Urban Governments: Framing the Problem,” In Freire, M. and Stren, R. (Eds.), The Challenge of Urban Government: Policies and Practices. Washington, D.C.: The World Bank Institute, pp.155-70.

41. Fabbozi, Frank J, and Kthari Vinod. Introduction to Securitization: John Wiley & Sons, Inc., 2008. P. 4.

42. Fischel, W.A. (2001) "Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the Benefit View of the Property Tax," National Tax Journal, 54 (1), pp. 157-73.

43. Florida, R. (2002) The Rise of the Creative Class, New York, N.Y.: Basic Books.

44. Freire, M. (2001) "Introduction," In Freire, M. and Stren, R. (Eds.), The Challenge of Urban Government: Policies and Practices. Washington, D.C.: The World Bank Institute, pp. xvii -xli.

45. Gao, Simson s, International Leasing (strategy and decision), USA: Ishgate Publishing Company, 1999.

46. Guide to Municipal Finance , published in Nairobi in 2009 by UN-HABITAT

47. Ingram, G.K. and Hong, Y. (2008) "The Nexus of Fiscal Decentralization and Land Use Policies," In Ingram, G.K. and Hong, Y. (Eds.), Fiscal Decentralization and Land Use Policies, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 3-16.

48. Kelly, Roy. (2000) "Designing a Property Tax Reform Strategy for Sub-Saharan Africa: An Analytical Framework Applied to Kenya," Public Budgeting and Finance, winter, pp. 36- 51.

49. Kitchen, H. and Slack, E. (1993) Business Property Taxation, Kingston: Queen's University School of Policy Studies, The Government and Competitiveness Project.

50. Kneebone, R. and McKenzie, K. (2003) "Removing the Shackles: Some Modest and Immodest Proposals to Pay for Cities," In Boothe, P. (Ed.), Paying for Cities. Edmonton: Institute of Public Economics, University of Alberta, pp. 43-77.

51. Malme, J.H. and J.M.Youngman (Eds.) (2000) "The Development of Property Taxation in Economies in Transition," In Case Studies, Washington, D.C.: World Bank.

52. Nippon Koei Co. , Ltd. (2000), The Study On The Regional Development Plan, For The Eastern Black Sea Region, In The Republic Of Turkey. Final Report. Volume Vii Institutional Development. Recs International Inc.

53. Oates, W. E. (2008) "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions," National Tax Journal, 61(2), pp. 313-334.

54. Real Estate Investment Trusts And Fundamentals of Real Estate Investments: A Case of Turky. Dr.G.Cenk Akkaya, Dr.Nilgun Kutay, Dr.Mine Tukrnmez.

55. Republic Of Turkey Ministry Of Finance. Summary Of Strategic Planning Process For The MOF (2008)

56. Rezende, F. (1998) "Fiscal Decentralization and Big Cities Financing in Brazil," Paper presented at the 54th IIPF Congress, Cordoba, Argentina, August 2007.

57. Rodden, J.A., Eskeland, G.S., and Litvack, J. (2003) Fiscal Decentralization and the Challenges of Hard Budget Constraints, Cambridge, Mass: The MIT Press.

58. Serageldin, M., Jones, D., Vigier, F., and Solloso, E. (2008) Municipal Financing and Urban Development, Human Settlements Global Dialogue Series, No. 3, United Nations Human Settlements Program (UNHABITAT).

59. Shah, A. (2007) "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers," In Boadway, R. and Shah, A. (Eds.), Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 1-53.

60. Slack, E. (2005b). "Land Value Capture Taxes." In Cordes, J.J., R.D. Ebel and J.G. Gravelle (Eds.) The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy, Second Edition. Washington, D.C.: The Urban Institute Press, pp. 237-9.

61. Slack, E. (2006a) "Alternative Approaches to Taxing Land and Real Property," In Bird, R.M. and Vaillancourt, F. (Eds), Perspectives on Fiscal Federalism. Washington, D.C.: World Bank Institute, pp. 197-223.

62. Slack, E. (2007a) "Grants to Large Cities and Metropolitan Areas," In Boadway, R. and Shah A. (Eds.), Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 453-81.

63. Slack, E., LaFaver, J. and Shpak, I. (1998) "Property Tax Reform in Ukraine: Third Attempt," Budget and Fiscal Review, second quarter, August, pp. 32-45.

64. United Nations (2008) The Millenniu mDevelopment Goals Report.

65. Vaillancourt, F. (2006) "Budgeting, Financial Management, and Financial Markets in an Intergovernmental Context," In Bird, R.M. and Vaillancourt, F. (Eds), Perspectives on Fiscal Federalism. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 35-56.

66. Wong, C. and Bird, R.M. (2008) "China's Fiscal System: A Work in Progress," In Brandt, L. and Rawski, T.G. (Eds.) China's Great Economic Transformation, New York, N.Y.: Cambridge University Press, pp. 429-66.

67. Youngman, J. M. Malme, J.H. (1994) An International Survey of Taxes on Land and Buildings, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.

68. Zodrow, G.R. (2001) "The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views," National Tax Journal, 54 (1), pp. 139-56.

69. mobilizing the region /June 2004/A Weekly Bulletin from the Tri–State Transportation Campaign /number 461

70. fact sheet/ Clean Water, Clean Air & Green Jobs Bond Act of 2009 OR

71. the municipal tax base /january 2010 /NYS Office of real property services

72. The City of New York Budget Summary/november 2008/ office of management and budget
73. YANKEES STADIUM COSTS /PRIVATE /PUBLIC COST BREAKDOWN FOR NEW YANKEES/METS STADIUMS /NEIL DEMAUSE
74. new york city transitional finance authority /years ended in 2008 and 2009
75. financial plan statement for new york city /october 2007 /the city of new york
76. http://en.wikipedia.org/wiki/New_York_City
77. http://www.nyc.gov/html/oath/pdf/Easy-to-Read%20NYC.pdf
78. http://www.nyc.gov/html/dcla/html/home/home.shtml
79. http://yowlga.org/nyc004.htm
80. http://nyc.gov/html/omb/downloads/pdf/fps_apr_2009.pdf
81. http://nyc.gov/html/omb/downloads/pdf/fps_act_2007.pdf
82. http://www.nyc.gov/html/omb/downloads/pdf/sum5_09.pdf
83. http://www.nyc.gov/html/dof/html/pdf/01pdf/taxexpend_02.pdf
84. http://www.comptroller.nyc.gov/bureaus/bud/08reports/dec08_state_of_city_finances2008.pdf
85. http://www.nypa.gov/trustees/2007%20Minutes/07june/3-Financial%20%20Reports%20-%20May%202007.pdf
86. http://www.nyc.gov/html/dof/html/pdf/02pdf/taxpol_expenditures_03.pdf
87. http://www.comptroller.nyc.gov/bureaus/pf/general-obligations.shtm
88. http://www.comptroller.nyc.gov/bureaus/pf/index.asp
89. http://www.agmkt.state.ny.us/RFPANPSACP.pdf
90. http://www.gbcnys.agc.org/public/GBCnews/09/09.03.19BondAct.pdf
91. http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/pubwater.html
92. http://ataxingmatter.blogs.com/tax/2009/04/yankee-stadium-public-funding-private-benefit.html
93. http://www.goodjobsny.org/Insider_Baseball_Report.pdf
94. http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=munievents&sid=ar1MF6Ydp.0w&refer
95. http://cityroom.blogs.nytimes.com/2009/01/13/comptroller-assails-mayor-on-new-yankee-stadium/

96. http://www.investinginbonds.com/learnmore.asp?catid=5&subcatid=26&id=11
97. http://www.munibondadvisor.com/BondInsurance.htm
98. http://www.munibondadvisor.com/BondInsurance.htm
99. http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/doubleplay.html
100. http://www.ballparks.com/baseball/american/nyybpk.htm
101. http://saveourparks.blogspot.com/2009/01/muni-bonds-for-yankee-stadium-would.html
102. http://www.nyc.gov/html/om/html/orgchart/org_chart.html
103. http://www.nyc.gov/html/dcla/html/funding/
104. http://ataxingmatter.blogs.com/tax/2009/04/yankee-stadium-public-funding-private-benefit.html
105. http://en.wikipedia.org/wiki/New_York_State_Route_9A
106. http://www.ite.org/activeliving/files/C-2-C_ppa017.pdf
107. http://www.liro.com/images/engineering-route9a.pdf
108. http://www.rpa.org/civicalliance/pdf/0611Route9A.pdf
109. http://northeastdiesel.org/pdf/RTE9A-NY.pdf
110. http://www.mrce.com/media/projects/8229%20Route%209A.pdf
111. http://www.ci.decatur.il.us/citydocuments/snowplan/route%209a.pdf
112. http://www.geocomp.com/files/project_pdfs/South%20Ferry%20Project%20Brief.pdf
113. http://en.wikipedia.org/wiki/Staten_Island_Ferry
114. http://www.starnstudio.com/media/PDF/metro_08.pdf
115. http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/voterschoiceschoolsact97.html
116. http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/AtlanticYards091009.pdf
117. http://nycbonds.org/NYC/html/nyc_archive_html.html
118.

وزارت کشور

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

شهرداری سقز

شهرداری

پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی
تهران ـ بلوار کشاورز
ابتدای خیابان نادری
پلاک ۱۷
تلفن : ۸۸۹۸۶۳۹۸
نمابر: ۸۸۹۷۷۹۱۸
www.imo.org.ir

ISBN:978-600-5950-63-2

قیمت : ۷۵۰۰۰ ریال