

مجله اقتصادی

شماره‌های ۵ و ۶ مرداد و شهریور ۱۳۹۵، صفحات ۸۶-۷۱

رویکرد اقتصاد مقاومتی در تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری

الهام فریدوند نعمت آباد

کارشناس دفتر امور شهری و شوراها، مدرس دانشگاه

elham_faridvand@yahoo.com

فقدان کارایی شهرداری‌ها در جذب منابع قابل وصول و سیاست‌های مقطعی و موردی باعث وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار از جمله عوارض ساخت و ساز و فروش تراکم شده است و این عوامل مدیریت شهری را در رسیدن به توسعه پایدار شهری با چالش‌هایی مواجه کرده است. تکیه بیش از اندازه شهرداری‌ها به الگوی کنونی تأمین منابع درآمدی ناپایدار اقتصاد شهری را در بر داشته است. در رویکرد نوین اقتصاد شهری، مباحث نوینی پا به عرصه تنوری و اجرا گذاشته است که هدف عمده آنها، شناسایی سازوکارهای ارتقاء و بهبود منابع پایدار برای تأمین هزینه‌ها در حوزه مدیریت شهری می‌باشد. از این رو راه‌حل پیشنهادی این پژوهش دستیابی به الگوی پایدار درآمدی منطبق با رویکرد اقتصاد مقاومتی از جمله تسهیل و شفاف‌سازی در زمینه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، استفاده از ظرفیت‌های نهادهای مالی و توجه ویژه به عوارض نوسازی به عنوان منبع درآمدی مستمر و پایدار می‌باشد که از جمله الزامات اقتصادی مقاومتی در حوزه مدیریت شهری است.

واژه‌های کلیدی: تأمین مالی، درآمدهای پایدار، عوارض نوسازی، اقتصاد مقاومتی

پرتال جامع علوم انسانی

۱. مقدمه

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط رهبر معظم انقلاب، با رویکردی جهادی و با هدف تأمین رشد و بهبود شاخص‌های اقتصادی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله ارائه شده است. اقتصاد مقاومتی الگویی است که تلاش می‌کند از یک سو با ترمیم ساختارهای نامناسب اقتصاد داخلی و با در نظر گرفتن استقلال کشور، به تعادل در رقابت بین‌المللی دست یابد و از سوی دیگر با تأکید بر کارآفرینی، نوآوری و بهره‌وری، در جهت توسعه پایدار گام‌های عملیاتی بردارد. از مهم‌ترین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در حوزه مدیریت شهری، می‌توان به شفاف‌سازی اقتصاد شهری و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی و مالی شهرداری و توسعه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و ارتقاء درآمدهای پایدار و سالم اشاره کرد. در این راستا شهرداری‌ها باید با مدیریت بهینه منابع مالی و اقتصادی خود به گونه‌ای عمل کنند که اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی شهر بر اساس زمان‌بندی پیش‌بینی شده پیش رفته و خللی در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی ایجاد نشود. پشتیبانی مالی از تمام پروژه‌های عمرانی و زیربنایی به طور مطلوب می‌تواند از محل افزایش درآمدهای پایدار و تأمین مالی از طریق مشارکت‌های عمومی-خصوصی تأمین گردد. با توجه به این که شهرداری‌ها اعتبار و ردیف بودجه مشخصی در بودجه سالانه کشور که از درآمدهای عمومی کشور تأمین می‌شود ندارند، استفاده از الگوی اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها می‌تواند بسیاری از موانع و چالش‌های مدیریت شهری را برطرف نماید.

۲. نقش و الزامات شهرداری‌ها در تحقق اقتصاد مقاومتی

مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را در ۲۴ بند ابلاغ نموده‌اند. آنچه ضرورت دارد این است که مسئولین و سیاست‌گذاران باید در قالب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برنامه‌های عملیاتی خود را پیاده‌سازی نمایند که مدیریت شهری از این امر مستثنی نبوده و باید متناسب با سیاست‌های اقتصادی مقاومتی برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام دهد. در این خصوص دو رویکرد بسیار مهم در مباحث اقتصاد شهری قابل طرح می‌باشد. یکی استراتژی افزایش منابع درآمدی پایدار و دیگری مدیریت هزینه‌ها می‌باشد، از همین رو لازم است مدیریت شهری، علاوه بر نگاه به درآمدها، به موارد هزینه‌ای و مدیریت آنها نیز توجه نموده و استراتژی افزایش درآمد را در کنار کنترل هزینه، طراحی و اجرا نماید.

به عنوان نمونه می‌توان به اقدام شهرداری تهران در خصوص ایجاد کمیته مدیریت هزینه شهرداری تهران اشاره کرد که به عنوان یکی از کارگروه‌های ستاد عالی بهبود منابع و کارایی مالی، از سال ۱۳۸۴ فعالیت خود را به طور رسمی آغاز کرد و سیاست‌گذاری تعدیل و متناسب‌سازی هزینه‌ها را در دستور کار خود قرار داد که از آن جمله می‌توان به ساماندهی خودروهای ملکی و استیجاری شهرداری، ساماندهی انبارها و اموال مناطق، استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی در مدیریت شهری، بهسازی روال برگزاری مناقصات و مدیریت پروژه‌های شهرداری، ساماندهی تخفیفات، معافیت‌ها و کمک‌های اعطایی شهرداری و استقرار سامانه مدیریت معابر شهری اشاره کرد (معصوم زاده، ۱۳۸۹).

از این رو با مدیریت کاهش هزینه‌ها و شفاف‌سازی فعالیت‌های مالی و اقتصادی می‌توان در جهت اقتصاد مقاومتی گام برداشت و با توجه به این که دامنه فعالیت‌های شهری بسیار زیاد بوده و این فعالیت‌ها با درآمدها و هزینه‌ها رابطه مستقیم دارد، بنابراین هر گونه توجه به کاهش صحیح هزینه‌ها در هر بخش، می‌تواند ضمن جلوگیری از اتلاف منابع مالی به پیشبرد صحیح برنامه‌ریزی‌های شهری کمک شایانی کند. شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصادی نیز از جمله بندهایی است که مدیریت شهری می‌تواند در این خصوص اقدامات مؤثری داشته باشد. در این راستا در بخش مدیریت بهینه تأمین و تخصیص اعتبارات مرتبط با برنامه عملیاتی شهرداری اقداماتی نظیر استقرار حسابداری تعهدی و تدوین لایحه تنظیم مقررات مالی به منظور ایجاد شفافیت و رفع هر گونه ابهام در ساختار مالی توسط شهرداری مفید خواهد بود.

یکی از مهم‌ترین مسائلی که در حال حاضر اقتصاد ایران را دچار مشکل کرده است، طولانی بودن اجرای پروژه‌های عمرانی شهر به لحاظ زمانی و در نتیجه تحمیل هزینه‌های سنگین بر اقتصاد شهرهاست. به همین منظور استقرار کمیته‌هایی به منظور تخصیص منابع برای تأمین منابع مالی پروژه‌های اولویت‌دار شهری از اقداماتی است که در راستای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مؤثر خواهد بود. زیرا در این صورت از انجام پروژه‌های فاقد اولویت جلوگیری می‌شود و منابع به سمت پروژه‌های اولویت‌دار می‌رود. چنین رویکردی سبب می‌شود که خواب سرمایه و به عبارتی هزینه‌هایی که بر یک پروژه تحمیل می‌شود، کاهش یابد. اصلاح نظام درآمدی یکی دیگر از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در حوزه مدیریت شهری است و تصویب طرح جامع درآمدهای پایدار

و اقداماتی که به منظور افزایش سهم این درآمدها از کل درآمدهای شهرداری، از مهم‌ترین اقدامات لازم در این زمینه است. یکی از چالش‌های اساسی حوزه مدیریت شهری، تأمین منابع مالی و پولی است و ناپایدار بودن بخشی از درآمدهای شهرداری‌ها از یک سو و کاهش وابستگی درآمدهای شهرداری‌ها به دولت و تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه افزایش جمعیت و مهاجرت، از سوی دیگر شرایط را برای مدیریت شهری دشوارتر کرده است. از طرفی وابستگی مالی شهرداری‌ها به شرایط بازار و عدم برخورداری از منابع درآمدی مستمر، برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها را دچار سردرگمی کرده است.

لذا در شرایط کنونی که کشور در برخی بخش‌ها با مشکلات و مسائل اقتصادی فراوانی روبه‌رو است، گام برداشتن به سوی اقتصاد مقاومتی در حوزه شهری می‌تواند بستر مناسبی برای ارتقای توان مالی و کاهش هزینه‌های شهری فراهم نماید. از این رو حوزه اقتصاد شهری به ویژه در کلان‌شهرها نیازمند بازنگری و ترسیم یک نقشه علمی و عملیاتی با رویکرد اقتصاد مقاومتی است و بدون شک با تبیین و بازشناسی موضوع و با مدیریت مالی مناسب و تلاش در سایه روحیه جهادی می‌توان به الگوی مدیریتی مناسب در حوزه شهری دست یافت. اقتصاد شهری ارتباط مستقیم با اقتصاد ملی دارد و هرگونه تلاش برای توسعه اقتصاد شهری از مسیر دستیابی به اقتصاد مقاومتی میسر خواهد شد و زمانی می‌تواند به این هدف نائل آید که توسعه تجاری و اقتصاد شهری را با فراهم آوردن امکان سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف شهری مدنظر قرار دهد تا تحول اقتصادی به طور مطلوب صورت بگیرد.

کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت، افزایش تقاضا برای بالا بردن بودجه شهرداری‌ها برای افزایش سطح رشد و توسعه اقتصادی شهرها به ویژه پس از استقرار شوراهای تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت به شهرها، ناپایداری درآمد شهرداری‌ها و وابستگی زیاد آنها به ناپایدارترین منبع درآمدی یعنی عوارض ساختمانی، شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار کرده است. به عبارت دیگر وابستگی مالی شهرداری‌ها به شرایط رکودی و تورمی بازار و عدم برخورداری از منابع مالی مستمر درآمدی، حداقل برای پاسخگویی به هزینه‌های دائمی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ای میان مدت و بلندمدت شهرداری‌ها را مختل می‌کند (قادری، ۱۳۸۵).

بر مبنای چارچوب ارائه شده توسط کمیسیون جهانی شهرنشینی در قرن بیست و یکم که در کنفرانس بین‌المللی برلین در ژوئیه ۲۰۰۰ ارائه شد، شهری دارای توسعه پایدار است که حداقل موارد زیر در آن وجود داشته باشد (شرزه‌ای و ماجد، ۱۳۹۰):

- دارای اقتصاد شهری پایدار باشد.
 - جامعه شهری پایدار باشد یعنی از همبستگی و یکپارچگی اجتماعی برخوردار باشد.
 - دارای سرپناه شهری پایدار باشد. بدین مفهوم که برای مردم شهر خانه‌سازی شایسته در استطاعت همه وجود داشته باشد.
 - از محیط‌زیست شهری پایدار با حفظ اکوسیستم‌های باثبات برخوردار باشد.
- در یک نگاه درمی‌یابیم که شاخص‌های بالا یعنی شرایط توسعه پایدار شهری، دقیقاً مانند شرایط توسعه پایدار اقتصادی است. اما قبل از اینکه به مقوله پایداری و ناپایداری در درآمدهای شهری پرداخته گردد، ضروری است که تعاریف درآمدهای پایدار ارائه گردد. از نظر هیکس درآمد پایدار عبارت است 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 (یاری، ۱۳۹۰، ص ۱۳).

به عبارت دیگر آن دسته از کدهای درآمدی شهرداری که از دو خصیصه تداوم پذیری و مطلوب بودن برخوردار باشند و برای دستیابی به آن بتوان برنامه ریزی‌های لازم را صورت داد، درآمد پایدار محسوب می‌گردند. تداوم‌پذیری اقلام درآمدی یعنی اینکه به گونه‌ای باشند که در طول زمان قابل اتکاء باشند. تداوم‌پذیری مربوط به درآمدهایی می‌باشند که بر حسب قانون به صورت سالانه و یا ماهیانه و یا منافع حاصله وجود دارد. بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک، بحران‌ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی‌اند قابل اتکاء نبوده و خصیصه اول پایداری در آنها ضعیف خواهد بود (عندلیب و ثابت مقدم، ۱۳۸۸، ص ۸۵).

پایدار بودن منابع درآمدی برای شهرداری‌ها از این حیث اهمیت دارد که برای برنامه ریزی‌های شهری به برآورد دقیق از میزان و زمان تحقق درآمدها نیاز است. لذا شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌های فنی و عمرانی خود نیاز به جذب درآمد قابل توجهی دارند. در مسیر جذب درآمدهای

پایدار شهری بهره‌مندی از تجربه‌های موفق دیگر کلان‌شهرها و یا سایر کشورهای موفق در این زمینه‌ها می‌تواند سازنده باشد.

تجربه شهرداری‌های کشورهای پیشرفته در زمینه شیوه کسب درآمد و تأمین هزینه‌های شهر حاکی از انجام مطالعات گسترده در زمینه دستیابی به راهکارهای کارآمد جهت تأمین منابع درآمدی جدیدی برای تأمین هزینه‌های شهر و شهرداری هستند. همچنین در تعدادی از شهرداری‌های کشورمان اولین محدودیت برای حل مسایل شهری و ناکارآمدی خدمات‌رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی بوده است و از آنجایی که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند، بنابراین درآمد شهرداری‌ها باید در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار، جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد (علی‌آبادی و معصوم، ۱۳۸۰، ص ۲).

افزایش گرایش اتکای منابع مالی شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از تخلفات و دریافت جرایم، و قانونی کردن فعالیت‌های عمرانی مغایر با اهداف و محتوای طرح‌های مصوب و قانونی و اولویت دادن به معیارهای اقتصادی در اجرای طرح‌های توسعه شهری، معماری و شهرسازی و به طور کلی پایداری توسعه شهری را با معضلات جدی مواجه نموده است. از این رو بحث این است که از یک سو با یک نظام درآمدی ضعیف، نامناسب و ناپایدار مواجه هستیم و از سوی دیگر در هزینه‌ها یک وزنه تعادل بخشی برای تعدیل‌ها وجود ندارد. نتیجه این وضع از دید مالی، انباشت بدهی‌ها، فروش دارایی‌ها و گرفتار شدن در تنگنای مالی است. از دید شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری، نتیجه چنین وضعی کاهش کارایی شهر، کاهش ایمنی شهر و به خطر افتادن سلامت شهروندان است که قابل تداوم نمی‌باشد (هادی زنوز، ۱۳۸۹).

به همین دلیل شهرداری‌ها در تأمین درآمدهای پایدار و در راستای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی در حوزه مدیریت شهری، طوری برنامه‌ریزی نمایند که عدم تعادل‌های موجود میان سهم وصول درآمدهای ناپایدار مانند درآمدهای حاصل از فروش تراکم در منابع درآمدی کلان‌شهرهای کشور را با جایگزینی منابع درآمدی پایدار جبران نمایند. بررسی آثار منابع درآمدی شهرداری‌ها، با توجه به ضوابط و مقررات شهرسازی نشان می‌دهد که اتکای منابع درآمدی شهرداری‌ها به ضوابط و مقررات شهرسازی و ساختمان به سه شکل رواج دارد (شورجه و شاکری، ۱۳۹۲، ص ۵۰):

- درآمد حاصل از تخلفات و صدور جرائم
- صورت قانونی بخشیدن به ساخت و سازهای مغایر با اهداف و آرمان‌های شهرسازی و طرح‌های مصوب
- کسب درآمد از محل پروژه‌های درآمدزا از طریق اولویت بندی اجرای طرح‌های توسعه شهری با معیارهای اقتصادی مالی.

درآمد حاصل از فروش تراکم در بخش ساخت و ساز شهری، هر چند می‌تواند به نوسازی شهری کمک شایانی بکند، ولی به دلیل هزینه بالای نگهداشت شهری عملاً هزینه فروش تراکم در شهر و در بخش ارائه خدمات صرف می‌شود و در بخش توسعه عمران با کمبود و کسری بودجه و اعتبار مواجه می‌شود.

۳. مالیات بر دارایی (عوارض نوسازی)

مالیات و عوارض، از مهم‌ترین منابع بهینه شهرداری‌ها در کشورهای پیشرفته جهان است که بابت اداره شهر از درآمدها، اموال، دارایی‌ها و مصارف اشخاص حقیقی و حقوقی دریافت می‌گردد و صرف خدمات شهری مانند احداث، و بازسازی بلوارها، خیابان‌ها، کوچه‌ها، پل‌ها و ایستگاه‌های آتش‌نشانی، مجاری آب، نهاد کتابخانه‌های عمومی، پارک‌ها، بوستان‌های عمومی، مناسب‌سازی گذرگاه‌ها و ساماندهی معابر و... می‌شود که نقش محوری در جهت بالا بردن کیفیت زندگی در محیط‌های شهری، فراهم‌کننده امکانات، و ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کند. بر اساس تئوری فدرالیسم مالی تنها مالیات مناسب برای دولت‌های محلی و شهرداری‌ها، مالیات‌های است که مدیریت آنها به صورت محلی آسان بوده و مشمول سکنه محلی شده و مسائلی در زمینه هماهنگ‌سازی یا رقابت بین دولت‌های محلی و منطقه‌ای یا بین دولت‌های محلی منطقه‌ای و ملی ایجاد نکند (Bird, 2001).

هر کشوری فارغ از نظام حکومتی خود، یکی از سه منبع مالیاتی را در سلسله مراتب حکومتی، دریافت می‌کند (جمشیدزاده، ۱۳۸۷):

- مالیات بر درآمد به دست حکومت مرکزی یا فدرال
- مالیات بر مصرف به دست حکومت ایالتی یا مرکزی
- مالیات بر دارایی به دست حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها)

از میان سه منبع اصلی مالیاتی (مالیات بر درآمد، مالیات بر مصرف و مالیات بر دارایی)، مالیات بر اموال و دارایی‌های غیرمنقول، بیش از دو منبع مالیاتی دیگر به عدالت مالیاتی و عدالت اجتماعی نزدیکتر است. با ملاحظه تجربیات جهانی، برای وضع مالیات و عوارض سه سطح محلی، ایالتی و ملی می‌توان در نظر گرفت و از این حیث که چه نوع مالیاتی به کدام سطح تعلق می‌گیرد در کشورهای مختلف متفاوت است. در برخی از کشورها، برخی مالیات‌ها از سطحی به سطح دیگر با هدف باز توزیع سرمایه‌ها برای تحقق عدالت اجتماعی، گاهی در تنگناها و ابهامات بوروکراتیک، از اهداف اصلی خود منحرف شده و یا این که سطحی را به شدت وابسته به سطوح دیگر می‌کند. در برخی از کشورها سطح مالیاتی از هم تفکیک شده و مانع از تداخل آنها در هم می‌گردند. همچنین زمانی که سطوح بالاتر اموری را به سطوح پایین‌تر واگذار می‌کنند، لازم است تأمین مالی مناسب با آن مشخص گردد (Friedrich et al, 2003).

۴. الگوهای نوین تأمین مالی

همانطور که اشاره شد درصد قابل توجهی از درآمد شهرداری‌ها از طریق فروش تراکم و صدور پروانه ساخت حاصل می‌شود و در دوره‌های رکود و رونق نوسان می‌یابد. شهرداری‌ها، بخشی از نیاز درآمدی‌شان را از طریق مالیات‌های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی برآورده می‌کنند. اما این منابع درآمدی نمی‌توانند تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را پوشش دهند. بنابراین یافتن منابع درآمدی پایدار به منظور تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت شهری، اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. در این میان ضروری به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها به منظور تجهیز منابع مالی به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی روی آورند (آبگون، ۱۳۸۹).

در تمامی نظریات و الگوهای رشد اقتصادی، سرمایه به عنوان موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی شهرها معرفی شده است و لذا اتخاذ تدابیر مناسب جهت جذب سرمایه کافی برای تأمین منابع مالی طرح‌های اقتصادی از مهم‌ترین اهداف مدیریت شهری می‌باشد. این امر و ناکافی بودن منابع پایدار درآمدی به ویژه در کلان‌شهرها جذب سرمایه‌های داخلی را اجتناب‌ناپذیر کرده است. منطق مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی محلی، بهبود کارایی و اثربخشی خدمات است. همچنین شهرداری‌ها در برخی موارد به این دلیل سمت بخش خصوصی رفته‌اند که

خودشان اجازه ندارند از بازار سرمایه استقراض کنند یا نمی‌خواهند این کار را انجام دهند. مزیت اصلی مشارک عمومی - خصوصی این است که شهرداری‌ها از انجام مسئولیت‌های 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 در آمد بیشتری کسب کند (یاری، ۱۳۹۰، صص ۱۲-۱۱).

دلیل رونق و افزایش روزافزون 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. کاهش هزینه‌ها و تخصیص بهتر ریسک‌ها، استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی و به دنبال آن خلاقیت و ارائه تکنولوژی‌های جدید به منظور کاهش هزینه‌های اجرایی پروژه‌ها، انتقال تکنولوژی از شرکت مجری پروژه به نیروهای داخلی و انجام سریعتر خدمت و فعالیت‌ها در بخش‌های عمومی از مزایای مرتبط با اجرای صحیح و مناسب مشارکت بخش عمومی - خصوصی است (شایگان، ۱۳۸۹).

از طرف دیگر با توجه به این که در این الگو شریک خصوصی تا مدت زیادی پس از راه‌اندازی پروژه، مسئولیت بهره‌برداری از آن را بر عهده دارد و در طول این مدت کلیه مخارج مربوط به تعمیرات و نظایر آن بر عهده خودش است. لذا در طول ساخت پروژه، سعی در ارتقای هر چه بیشتر کیفیت ساخت خواهد داشت تا به این ترتیب بتواند در مخارج آتی مربوط به تعمیرات، صرفه‌جویی نماید (Grahame, 2003).

بر اساس تجارب بین‌المللی در صورت وجود ساختارهای ارتباطی شفاف و دقیق و پیش‌بینی و تحلیل صحیح ریسک‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نیز تکنیکی این پروژه‌ها، چنین پروژه‌هایی خواهند توانست افزایش تزریق سرمایه بخش خصوصی به پروژه‌های زیرساختی مختلف را به همراه داشته و به این ترتیب کیفیت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی را افزایش دهند. با این اوصاف به نظر می‌رسد که شهرهای ایران به ویژه کلان‌شهرها، می‌توانند از این روش، با توجه به استفاده فراگیر و گسترده آن در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته و تجربیات گوناگون و متنوع موجود در انجام پروژه‌های مختلف شهری به ویژه در بخش حمل و نقل عمومی، احیای بافت‌های

فرسوده، گسترش زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، ایجاد فضای اوقات فراغت و تفریحی، معابر، بزرگراه‌های شهری و امثال آنها استفاده نمایند. اما با توجه به اجزای یک مشارکت بخش خصوصی و عمومی موفق، تحلیل پیامدها و ایجاد زمینه‌ها و بسترهای قانونی و اجتماعی مربوطه ضرورتی کلیدی دارد. یکی از دلایلی که می‌توان برای کاهش هزینه‌ها این پروژه‌ها بیان نمود، حساسیت بسیار زیاد بخش خصوصی بر سودهای سرمایه‌گذاری‌هاست و طبیعتاً یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه‌گذاری‌ها، تلاش برای کاهش هزینه تمام شده است. اما تفاوتی 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، همراه با کاهش شدید کیفیت پروژه و در نتیجه افزایش چشمگیر هزینه‌های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده همراه باشد. در واقع در پروژه‌های مناقصه‌ای، با توجه به این که پیمانکار خصوصی پس از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می‌کند و پس 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 (موسوی، ۱۳۸۹).

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 در استرالیا به صورت سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های عمومی و خصوصی انجام شده‌اند، دارای هزینه متوسط کمتری نسبت به پروژه‌های مشابهی بوده‌اند که به صورت سنتی و بدون مشارکت بخش خصوصی 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، حمل و نقل، بازیافت زباله، گسترش فناوری اطلاعات، تأمین آب و انرژی بوده‌اند و برآورد شده است که در اثر سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی به طور میانگین ۲۸ درصد در هزینه تمام شده این پروژه‌ها صرفه‌جویی شده است. جالب این که تحقیق مذکور

برآورد می‌کند هزینه تمام شده پروژه‌های مشارکتی با بخش خصوصی حتی نسبت به پروژه‌های مناقصه‌ای هم به طور بسیار محسوسی پایین‌تر است. همچنین گزارش پژوهشی انستیتوی صنایع ساخت ایالات متحده، پس از بررسی ۳۵۱ پروژه عمرانی مربوط به بخش حمل و نقل در آمریکا که بین سال‌های (۹۷ - ۹۲) میلادی به بهره‌برداری رسیده‌اند، تخمین می‌زند پروژه‌هایی که با شراکت بخش عمومی و خصوصی اجرا شده‌اند، مدت زمان ساخت آنها به طور متوسط ۳۳ درصد کمتر از پروژه‌های مشابهی بوده است که با روش مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی صرفاً در ساخت پروژه) انجام شده‌اند (هاشم خانی و قادری، ۱۳۹۲).

رویکردهای نوین تأمین مالی در کشورمان چند سالی است که در برخی از کلان‌شهرها مورد استفاده قرار گرفته است و شهرداری تهران در این زمینه پیشرو بوده است. در سال ۱۳۸۸ کمیته مالی و سرمایه‌گذاری شهرداری تهران (مرکز مطالعات و برنامه ریزی) پروژه پژوهشی «طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه‌های شهر تهران با رویکرد استفاده از خدمات بانکی، بیمه‌ای و بورسی» را پیشنهاد و تصویب نمود و اجرای آن را به مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف واگذار کرد. هدف از انجام پروژه فوق، بررسی و پیشنهاد گزینه‌های مناسب جهت تأمین مالی پروژه‌های شهری و کمک به ارتقای دانش مالی شهرداری تهران بوده است. به طور کلی در این پروژه پژوهشی مطالعات نظری و میدانی در چهار حوزه ارائه شده است که عبارت است از: بررسی انواع الگوها و نهادهای تأمین منابع مالی و مبانی نظری مرتبط با آن، بررسی ساختارها و فرایندهای تأمین مالی و مشارکت در شهرداری تهران، بررسی و دسته‌بندی انواع پروژه‌ها و مأموریت‌های شهرداری و در نهایت امکان‌سنجی‌های قانونی، فنی و حقوقی ابزارها، الگوها و نهادهای مرتبط با تأمین مالی پروژه‌های شهری (موسوی، ۱۳۹۰).

به نظر می‌رسد با عنایت به نیمه تمام ماندن بسیاری از پروژه‌های زیربنایی و عمرانی کشور که به دلایل گوناگون نظیر تغییر مدیران و مسئولان زیربط، کمبود بودجه، تغییر اولویت‌های برنامه‌های مسئولان و غیره روی داده است، نگاه ویژه به الگوی‌های نوین تأمین مالی نظیر مشارکت بخش عمومی - خصوصی می‌تواند دولت و نهادهای عمومی و به ویژه شهرداری‌ها را در اتمام و بهره‌برداری پروژه‌های فوق‌یاری رساند. رویکرد شراکت بین دولت‌های محلی و شهرداری‌ها با

بخش خصوصی در ساخت و بهره‌برداری از پروژه‌های مختلف شهری، می‌تواند به کاهش زمان ساخت و قیمت تمام شده و بهبود کیفیت پروژه‌های عمرانی شهرها منجر گردد.

۵. نتیجه‌گیری

دستیابی به الگوی پایدار منابع مالی برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی شهر، از مهم‌ترین عوامل پایداری شهری است که امکان سرمایه‌گذاری در نظام زیر ساخت‌های توسعه‌ای شهر را فراهم می‌کند. گسترش دامنه فعالیت‌های مدیریت شهری و تشدید مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهرنشین مانند حاشیه‌نشینی، بیکاری، کمبود مسکن، آلودگی‌های زیست محیطی، معضلات ترافیکی و حمل و نقل درون شهری و سایر معضلات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، بر اهمیت تأمین منابع مالی مدیریت شهری می‌افزاید. شناخت نقاط قوت و ضعف سیستم‌های کنونی درآمدی شهرداری‌ها می‌تواند موانع و فشارهای موجود بر مدیریت شهری را کاسته و سبب بهبود عملکرد متولیان و مدیران شهری گردد. اتکاء شهرداری‌ها به عوارض حاصل از صدور پروانه ساخت و ساز و فروش تراکم، علاوه بر بی‌ثباتی و عدم توانایی در برنامه‌ریزی صحیح منابع درآمدی، باعث بروز نوساناتی در دوران رونق و رکود مسکن می‌گردد و افزایش قیمت‌ها را به دلیل افزایش انگیزه‌های سوداگری در بر خواهد داشت.

با توجه به نقش کلیدی شهرداری‌ها در اقتصاد شهری، برنامه‌ریزی صحیح اقتصادی با محوریت توجه به درآمدهای پایدار، عامل مهمی برای کاهش سوداگری و سودجویی خواهد بود و لذا تبیین برنامه‌ای جامع و بلندمدت با در نظر گرفتن شاخص‌هایی نظیر توجه به اقتصاد شهری و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در الگوی اقتصاد مقاومتی می‌تواند شهرداری‌ها را در تولید و ارائه خدمات مطلوب‌تر یاری رساند. یکی از این رویکردها، حرکت به سمت تقویت درآمدهای پایدار به ویژه عوارض نوسازی و بهره‌مندی از ابزارهای جدید تأمین منابع مالی نظیر جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی است که موفقیت شهرداری‌ها در این عرصه نیازمند قوانین و مقررات و حمایت‌های قانونی از سوی دستگاه‌های ذیربط و جلب اعتماد سرمایه‌گذاران و شهروندان است.

به منظور جذب منابع مالی و اعتباری بخش خصوصی و غیر خصوصی و بهبود امور سرمایه‌گذاری و مشارکت و بهینه‌سازی چرخه اجرائی آن، هماهنگی و ایجاد زمینه مناسب در جهت استفاده از منابع موجود شهرداری، دستورالعمل نحوه فعالیت و دفاتر مشاوره خدمات سرمایه‌گذاری

و تعیین سرفصل‌هایی از اقدامات شهرداری‌ها در بخش‌های زیرساختی برای استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی ضروریست. این امر می‌تواند با تقویت کمیسیون‌های اقتصادی شوراهای جلب مشارکت سرمایه‌گذاران و برون‌سپاری امور شهر به آنان و اتخاذ تدابیر مناسب در قانون شوراهای آیین‌نامه‌های اجرایی شهرداری‌ها به منظور اعطای معافیت‌های مالیاتی برای سرمایه‌گذاران و تشویق آنان برای سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته شهر محقق گردد.

علاوه بر این موارد با اولویت‌بندی طرح‌ها و انتظارات جهت سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و زیربنایی در شهرها و تلاش و برنامه ریزی برای افزایش امنیت سرمایه‌گذاران از طریق ثبات در سیاست‌ها و قوانین اجرایی و همچنین رفع موانع سرمایه‌گذاری از طریق اجرای کامل سیاست‌های خصوصی‌سازی و فعالیت بانک‌ها و شرکت‌های بیمه خصوصی در سطح گسترده می‌توان گام‌های مؤثری در رفع موانع سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیربنایی برداشت. لذا در همین راستا ضرورت تهیه طرح جامع شناسایی قابلیت‌ها و ظرفیت‌های شهرداری جهت مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به منظور معرفی الگوهای نوین سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی در اجرای پروژه‌های عمرانی شهر منطبق با الگوهای اقتصاد مقاومتی ضروری به نظر می‌رسد.

در حال حاضر تنها زیرساخت قانونی کشورمان در خصوص مباحث اقتصادی و سرمایه‌گذاری منحصر به «شیوه‌نامه سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها» است که اولین بار در سال ۱۳۸۵ توسط شهرداری تبریز تدوین و در شورای اسلامی آن شهر تصویب و به مدت دو سال و به صورت آزمایشی اجرایی شد. با مشخص شدن آثار مفید آن، تعدادی از کلان‌شهرها و مراکز استانها آن را در شوراهای خود تصویب و اجرایی کردند و در نهایت در اردیبهشت سال ۹۰ وزارت کشور نسخه دیگری تدوین و به شهرداری‌های کشور ابلاغ کرد.

در فروردین سال ۹۳ شیوه‌نامه کامل‌تری از سوی کمیته سرمایه‌گذاری کلان‌شهرهای کشور تهیه شد که نیاز است وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نسبت به تهیه و تدوین و تصویب قانون جامع سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی در شهرداری‌های کشور اقدام کنند. لذا به نظر می‌رسد تصویب جایگاه سازمانی مشخص برای فعالیت‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری، مشارکت و بهره‌مندی از شیوه‌های نوین تأمین مالی در شهرداری‌ها خواهد توانست در تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نقش سازنده‌ای را ایفا کند.

منابع

- آبگون، امید (۱۳۸۹)، "بررسی تطبیقی شیوه‌های تأمین مالی و مشارک بخش خصوصی (مطالعه موردی شهرهای مختلف)"، گروه مدیریت مالی سرمایه‌گذاری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، دانشگاه صنعتی شریف.
- جمشید زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، "جایگاه عوارض نوسازی در تأمین مالی شهرداری‌ها"، اولین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف.
- شایگان، ایمان (۱۳۸۹)، "شهرداری‌ها و مشارکت‌های عمومی - خصوصی"، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راه کارها، دانشگاه صنعتی شریف.
- شرزهای، غلامعلی و وحید ماجد (۱۳۹۰)، "تأمین مالی پایدار شهر، چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری"، اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران، دانشگاه فردوسی مشهد.
- شورجه، محمود و فاطمه شاکری (۱۳۹۲)، "عضلات موجود در نظام تأمین مالی شهرداری‌های ایران با تأکید بر ابعاد فضایی"، نشریه بین‌المللی اقتصاد شهر، سال پنجم، شماره نوزدهم، صص ۴۵-۵۴.
- علی آبادی، جواد و جلال معصوم (۱۳۸۰)، "چالش‌های مدیریت شهری در ایران"، مجله شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، سال سوم، شماره ۳۵.
- عندلیب، علی رضا و ثابت قدم، محمدعلی (۱۳۸۸)، "تقش درآمدهای پایدار توسعه شهری در برنامه ریزی فضایی کالبد شهر"، نشریه هویت شهر، صص ۸۵-۹۸.
- قادری، جعفر (۱۳۸۵)، "ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران"، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳.
- معصوم زاده، جعفر (۱۳۸۹)، "مروری بر تجربیات شهرداری تهران در حوزه کاهش هزینه‌ها"، فصلنامه بین‌المللی اقتصاد شهر، شماره ۷، صص ۱۵۱-۱۳۸.
- موسوی، سید مصطفی (۱۳۹۰)، "طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه‌های شهر تهران با رویکرد استفاده از خدمات بانکی، بیمه‌ای و بورس"، فصلنامه بین‌المللی اقتصاد شهر، شماره ۹، صص ۱۴۲-۱۳۶.

- هادی زنونز، بهروز (۱۳۸۱)، اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران، معاونت هماهنگی و برنامه ریزی شهرداری تهران.
- هاشم خانی، میثم و قادری، محسن (۱۳۹۲)، "مزایای مشارکت عمومی خصوصی در پروژه‌های زیربنایی"، ماهنامه اقتصاد ترابری ایران، شماره ۱۱۴.
- یاری، حمید (۱۳۹۰)، مروری بر روش‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری‌ها، معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، گروه مالی و سرمایه‌گذاری، شهرداری سقز.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

- Bird R.M. (2001) "*Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance*" In Freire, M. and Stren, R. (Eds), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington, D.C.: The World Bank Institute, pp. 113-28.
- Friedrich, P (2003), "*Development of local public finance in Europe*", working Paper, No.1107.
- Grahame Allen (2003), "*House of Commons, economic Policy and statistics section*". ISSN: 1363-8456, UK.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی