

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

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مروری بر روش‌های تامین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری

نویسنده:

حمید یاری



مرکز مطالعات تکنولوژی
گروه مالی و سرمایه‌گذاری



شهرداری شیراز



وزارت کشور
سازمان شهرداری‌ها و دیپارتمنت‌های کشور
پژوهشگاه مدیریت شهری و روستایی

سری منابع آموزشی شهرداری‌ها

سرشناسه: یاری، حمید، ۱۳۶۰ -

عنوان و نام پدیدآور: مروری بر روش های تامین مالی و سرمایه گذاری در پروژه های شهرداری/ نویسنده حمید یاری؛ تهیه و تنظیم معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی؛ مجری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، گروه مالی و سرمایه گذاری، شهرداری سقز

مشخصات نشر: تهران: راه دان: سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، انتشارات، ۱۳۹۰

مشخصات ظاهری: ۳۰۵ ص.؛ جدول، نمودار فروست: مجموعه منابع آموزشی شهرداری ها.

شابک: ۷۷۸-۶۰۰-۵۹۵۰-۷۶-۲ وضعیت فهرست نویسی: فبیا

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 سرمایه گذاری

شناسه افزوده: شهرداری سقز شناسه افزوده: سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور. انتشارات

رده بندی کنگره: ۱۳۹۰ ی ۹الف/HJ۹۷۷۹ رده بندی دیویی: ۶۵۷/۸۳۵۰۰۹۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۲۵۹۳۳۵۵

عنوان: مروری بر روش های تامین مالی و سرمایه گذاری در پروژه های شهری

ناشر: راه دان، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

تهیه و تنظیم: معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی با همکاری دفتر سرمایه گذاری و طرح های 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: ۹۷۸-۶۰۰-۵۹۵۰-۷۶-۲

نظارت چاپ: عقیق ۴-۳-۸۸۹۳۲۴۰۳

حق چاپ و نشر برای انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های 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 تعیین کننده ای 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 می پاشد و به بی نظمی می گراید. شهرها نیز که پیچیده ترین و متنوع ترین جلوه های زندگی اجتماعی بشری را در خود دارند بدون وجود نظام مدیریت شهری که ضمن انجام برنامه ریزی های لازم برای رشد و توسعه آینده شهر به مقابله با مسائل و مشکلات کنونی آنها بپردازد بی سامان می گردند.

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

نظام مدیریت شهری نیز می باید 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 می باشد. داشتن دانش و اطلاعات از عدم قطعیت در روند تصمیم گیری ها می گاهد. مهمترین ابزار دست یابی به اطلاعات در جهان امروز متون نوشتاری یا الکترونیک می باشد که اگر حاصل تلفیق علم و عمل باشند تاثیر گذاری آن به مراتب بر مخاطبین بیشتر خواهد بود. به منظور انتشار دست آوردهای جدید علمی و عملی در زمینه های مختلف مدیریت شهری پژوهشگر مدیریتی شهری و روستایی سازمان شهرداریها و دهیاری های 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

شهرداری ها کشور برداشته شده باشد .

۱. مقررات شهرسازی مرتبط با شهرداری ها .

۲. حسابرسی در شهرداری .

۳. کمیسیون های 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 سرمایه گذاری در پروژه های شهری و تجارب شهرداری های کشور .

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

در پایان از همکاری صمیمانه آقایان حسین رجب صلاحی معاون آموزشی پژوهشگاه مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور ، محمدرضا بهاروند مدیرکل دفتر سرمایه گذاری و طرح های اقتصادی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور ، جواد نیکنام مدیرگروه آموزش مدیریت شهری پژوهشگاه مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور ، جعفر ژیلایی اقدم معاون مدیرکل دفتر سرمایه گذاری و طرح های 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 می آید .

عثمان رحیمی

شهردار سقز

محمد رضا بمانیان

رئیس پژوهشگاه مدیریت شهری و روستایی

سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

بخش اول: مبانی نظری تأمین مالی شهرداریها و مالیه شهری.....	۱
۱- فصل اول: مالیه شهری.....	۳
۱-۱- مسایل و چالش های تأمین مالی شهری.....	۴
۱-۱-۱- رشد شهرنشینی.....	۴
۱-۱-۲- چالش های نواحی شهری بزرگ و ابرشهرها.....	۵
۱-۱-۳- جهانی شدن.....	۶
۱-۱-۴- اهداف توسعه هزاره.....	۶
۱-۱-۵- هزینه های مربوط به گسترش شهری.....	۷
۱-۱-۶- درآمد ناکافی جهت برآوردن نیازهای هزینه ای.....	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- مشارکت های عمومی- خصوصی.....	۱۱
۱-۲-۴- مسؤولیت (و پاسخگویی در برابر) بودجه بندی.....	۱۲
۱-۲-۵- مدیریت تأمین مالی بهبود یافته.....	۱۲
۱-۳- منابع تأمین مالی دولت های محلی.....	۱۲
۱-۳-۱- درآمدهای پایدار در مقابل درآمدهای ناپایدار.....	۱۲
۱-۳-۲- بودجه مورد نیاز پروژه های شهری.....	۱۴
۱-۳-۳- بودجه سرمایه ای و بودجه عملیاتی.....	۱۶
۱-۳-۴- منابع تأمین مالی شهری.....	۱۶
۱-۴- مخارج دولت های محلی.....	۳۹
۱-۴-۱- مخارج فعلی.....	۴۰
۱-۴-۲- مخارج فوق العاده.....	۴۳
۲- فصل دوم: مفهوم پروژه های شهری و روش های سرمایه گذاری در آن.....	۴۵
۱-۲- اقتصاد شهری.....	۴۵
۱-۱-۲- ویژگی های اقتصادی شهرها.....	۴۹
۲-۱-۲- شهرها و رشد اقتصادی.....	۵۲

۵۴	۲-۲- پروژه‌های شهری
۵۴	۱-۲-۲- تعریف پروژه
۵۶	۲-۲-۲- انواع پروژه
۶۲	۳-۲-۲- تعریف پروژه‌های شهری
۶۳	۳-۲- اجرای پروژه‌های شهری
۶۵	۱-۳-۲- حوزه‌های فعالیت شهرداری‌ها
۶۶	۲-۳-۲- طبقه‌بندی امور اجرایی و خدماتی شهرداری
۷۱	۳-۳-۲- طبقه‌بندی محصول تولیدی شهرداری‌ها
۷۸	۴-۲- تأمین مالی پروژه‌های شهری
۸۲	۱-۴-۲- تأمین مالی پروژه‌های شهری از منابع خارجی
۱۰۵	۲-۴-۲- مشارکت عمومی - خصوصی
۱۳۵	بخش دوم: نگاهی به تاریخچه سرمایه‌گذاری در شهرهای ایران
۱۳۷	۳- فصل سوم: تاریخچه‌ی سرمایه‌گذاری در ایران
۱۳۸	۱-۳- ایران باستان (از آغاز تا ظهور اسلام)
۱۳۸	۲-۳- پس از اسلام تا زمان انقلاب مشروطیت
۱۳۹	۳-۳- تشکیل شهرداری‌ها در ایران (۱۲۸۵-۱۳۰۹ ه.ش)
۱۴۱	۴-۳- شهرداری در زمان پهلوی
۱۴۳	۵-۳- دوران پس از انقلاب
	بخش سوم: طراحی و پیاده‌سازی روش‌های جذب سرمایه بخش خصوصی جهت استفاده
۱۴۷	در پروژه‌های عمومی کشور
۱۴۹	۴- فصل چهارم: پیشنیازهای تأمین مالی پروژه با استفاده از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ..
۱۴۹	۱-۴- پیش‌نیازهای تأمین مالی پروژه با استفاده از انتشار اوراق مشارکت
۱۴۹	۱-۱-۴- ملزومات ساختاری و تشکیلاتی در شهرداری تهران
۱۴۹	۲-۱-۴- ملزومات حقوقی و قانونی در شهرداری تهران و کشور
۱۵۰	۳-۱-۴- ملزومات فنی و اقتصادی برای موفقیت در انتشار اوراق مشارکت
۱۵۰	۲-۴- پیشنیازهای اجرای پروژه با استفاده از روش مشارکت عمومی - خصوصی

۱۵۱	۱-۲-۴- پیشنیازهای قانونی
۱۵۱	۲-۲-۴- بسترهای سازمانی
۱۵۵	۳-۲-۴- پیشنیازهای فنی، تجاری، مالی و اقتصادی
۱۶۳	۵- فصل پنجم: الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی
۱۶۳	۱-۵- ساختار پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی برای شهرداری تهران
۱۶۳	۲-۵- ارکان مشارکت عمومی - خصوصی در شهرداری
۱۶۳	۱-۲-۵- شهرداری به عنوان بخش عمومی
۱۶۵	۲-۲-۵- سازمان/ شرکت/ اداره سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی
۱۶۶	۳-۲-۵- شرکت با هدف خاص (SPV)
۱۶۸	۴-۲-۵- پیمانکاران طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری
۱۶۹	۵-۲-۵- سرمایه‌گذاران (بازار سرمایه) و اعتباردهندگان بخش خصوصی
۱۶۹	۶-۲-۵- مشاوران
۱۶۹	۷-۲-۵- بیمه‌گرها
۱۷۰	۸-۲-۵- استفاده‌کنندگان از خدمات
۱۷۰	۳-۵- فرآیند اجرایی مشارکت عمومی - خصوصی در شهرداری
۱۷۰	۱-۳-۵- فراهم آوردن مقدمات مشارکت عمومی - خصوصی
۱۷۱	۲-۳-۵- مطالعات امکان‌سنجی
۱۷۲	۳-۳-۵- برگزاری مناقصه
۱۷۴	۴-۳-۵- مذاکره و عقد قرارداد
۱۸۶	۵-۳-۵- نظارت بر پروژه
۱۸۷	۴-۵- فرمولاسیون روش‌های مشارکت در شهرداری‌ها
۱۸۷	۱-۴-۵- مبانی محاسبه سهم‌الشرکه در مشارکت مدنی
۱۹۲	۲-۴-۵- نحوه تعیین سهم‌الشرکه در مشارکت مدنی
۱۹۳	۳-۴-۵- مبانی محاسبه طول دوران مشارکت در BOT
۱۹۹	۶- فصل ششم: الگوی پیشنهادی جهت انتشار اوراق مشارکت بلندمدت
۱۹۹	۱-۶- معرفی
۲۰۰	۲-۶- تاریخچه انتشار اوراق مشارکت در کشورهای اسلامی
۲۰۱	۳-۶- مقایسه اوراق قرضه و اوراق مشارکت
۲۰۳	۴-۶- مزایا و معایب استفاده از اوراق مشارکت

- ۲۰۴..... ۵-۶- چارچوب‌های کلی
- ۲۰۵..... ۱-۵-۶- ناشر
- ۲۰۵..... ۲-۵-۶- موضوع مشارکت
- ۲۰۵..... ۳-۵-۶- سرمایه، سود و زیان
- ۲۰۶..... ۴-۵-۶- عامل (کارگزار)
- ۲۰۶..... ۵-۵-۶- امین
- ۲۰۷..... ۶-۶- ویژگی‌ها و عوامل شاخص
- ۲۰۷..... ۱-۶-۶- مالکیت بدون حق رأی
- ۲۰۷..... ۲-۶-۶- موقت بودن مدت زمان مشارکت
- ۲۰۷..... ۳-۶-۶- بازده اوراق مشارکت
- ۲۰۸..... ۴-۶-۶- تضمین اصل سرمایه و سود
- ۲۰۹..... ۵-۶-۶- قابلیت خرید و فروش در بازار ثانویه و قابلیت تبدیل یا تعویض با سهام
- ۲۰۹..... ۷-۶- نوآوری‌ها
- ۲۱۰..... ۸-۶- مراحل عملی انتشار اوراق مشارکت
- ۲۱۲..... ۱-۸-۶- اقدامات لازم برای کسب مجوز انتشار اوراق مشارکت
- ۲۱۳..... ۲-۸-۶- اقدامات پس از کسب مجوز انتشار تا قبل از عرضه اوراق مشارکت
- ۲۱۴..... ۳-۸-۶- اقدامات پس از فروش اوراق مشارکت
- ۲۱۵..... ۹-۶- انواع اوراق مشارکت در زمان سررسید
- ۲۱۵..... ۱۰-۶- تعیین هزینه‌های استفاده از اوراق مشارکت
- ۲۱۵..... ۱-۱۰-۶- نرخ سود اوراق مشارکت
- ۲۱۷..... ۲-۱۰-۶- کارمزد بانک عامل
- ۲۱۷..... ۳-۱۰-۶- هزینه مشاوره
- ۲۱۷..... ۱۱-۶- مدت زمان لازم جهت به‌کارگیری اوراق مشارکت
- ۲۱۷..... ۱۲-۶- نحوه بازپرداخت و تسویه
- ۲۱۹..... بخش چهارم: مطالعات موردی
- ۲۲۱..... ۷- فصل هفتم: بررسی تجربیات برتر جذب سرمایه‌گذاری خصوصی در شهرهای کشور
- ۲۲۱..... ۱-۷- پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری تهران
- ۲۲۱..... ۱-۱-۷- پروژه نمایشگاه بین‌المللی جدید تهران

- ۲۲۶.....۲-۱-۷- مطالعه موردی تأمین مالی از طریق مشارکت مدنی (پروژه مجتمع ایستگاهی حقانی)
- ۲۲۷.....۳-۱-۷- مطالعه موردی تأمین مالی از طریق مشارکت مدنی (پروژه آبنوس)
- ۲۲۸.....۲-۷- پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری تبریز
- ۲۲۸.....۱-۲-۷- کارخانه سیمان
- ۲۲۹.....۲-۲-۷- تجدید بنای بافت فرسوده
- ۲۲۹.....۳-۷- پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری شیراز
- ۲۳۰.....۴-۷- سابقه استفاده از اوراق مشارکت در شهرداری تهران
- ۲۳۰.....۱-۴-۷- اوراق مشارکت سازمان نوسازی شهر تهران
- ۲۳۱.....۲-۴-۷- اوراق مشارکت پروژه‌های توسعه خط و مجتمع‌های ایستگاهی مترو
- ۲۳۳.....۸- فصل هشتم: بررسی تجربیات برتر جذب سرمایه‌گذاری در شهرهای جهان
- ۲۳۳.....۱-۸- الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی در شهرداری، Apa Nova، رومانی
- ۲۳۶.....۲-۸- پروژه‌های آب PPP اسکاتلند/ انگلستان (سرمایه‌گذاری مشترک)
- ۲۴۰.....۳-۸- پروژه‌های آب PPP اسکاتلند/ انگلستان (BOT)
- ۲۴۳.....۴-۸- پروژه BerlinWasser / آلمان (سرمایه‌گذاری مشترک و اعطای امتیاز بهره‌برداری)
- ۲۴۶.....۵-۸- پروژه فاضلاب منطقه دوبلین / ایرلند
- ۲۴۹.....۶-۸- شبکه جمع‌آوری فاضلاب Karvina - جمهوری چک
- ۲۵۲.....۷-۸- سیستم آب Trencin / جمهوری اسلواکی (اجاره به شرط تملیک و بهره‌برداری)
- ۲۵۶.....۸-۸- مدل غیرانتفاعی آب ونز / انگلستان
- ۲۵۹.....۹-۸- تصفیه فاضلاب شهرداری Schwerte با مسئولیت محدود، آلمان
- ۲۶۲.....۱۰-۸- RWE Entsorgung / بلغارستان
- ۲۶۸.....۱۱-۸- شاهراه M1-M15 - مجارستان (اعطای امتیاز - DBFO)
- ۲۷۱.....۱۲-۸- فرودگاه محلی کسل - کلدن / آلمان
- ۲۷۴.....۱۳-۸- فرودگاه بین‌المللی ورشو، لهستان (DBF)
- ۲۷۶.....۱۴-۸- تونل Wijker در بخش حاشیه‌ای / هلند
- ۲۸۰.....۱۵-۸- الگوی پیشنهادی مشارکت عمومی - خصوصی در شهرداری انگلیس
- ۲۸۰.....۱۶-۸- 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 این رو 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 مسئولان 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
۴. 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
۶. بهبود مکانیزم‌ها و ابزارهای خلاقانه جهت استفاده از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در حوزه توسعه شهری
۷. آرایه 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، ارائه 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 ۱۰۰۷ میلیارد نفر (۸۶ درصد کل جمعیت حال حاضر) رسیده و جمعیت شهری در مناطق کمتر توسعه‌یافته احتمالاً تا ۵۰۳ 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^۱ 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، مسؤلیت‌های بیشتری در زمینه آرایه 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 مسؤلیت‌های زیادی به "شهرها" واگذار کنند و شهرداری‌های بزرگ وظایف شهری را تقبل کنند.

1. Rio de janeiro

۱-۱-۳- جهانی شدن

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).

جهانی شدن 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).

۱-۱-۴- 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^۱، ۱۸ هدف^۲ و ۴۸ 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، مسؤلیت ارائه خدمات اولیه مانند آب و فاضلاب، مسکن، مراقبت‌های سلامت اولیه و تحصیلات را بر عهده دارند، دستیابی به این اهداف کلی، مسؤلیت روزافزونی بر دوش آن‌ها نهاده است. در راستای ارائه 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 ارابه 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 ارائه آن خدمات، تعرفه‌های مشخصی ارائه دهند، زیرا اگر بدون توجه به هزینه ارائه خدمت، تعرفه‌های یکسانی تعریف شود، مشوقی جهت ساکن شدن در نزدیکی محل‌هایی که خدمات با هزینه کمتر ارائه می‌دهد وجود نخواهد داشت.

۱-۱-۶- 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 مسئولیت شهرداری‌ها را افزایش داده‌اند، اما این مسئولیت‌ها 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.

۲-۱- روندهای جدید در تأمین مالی شهری

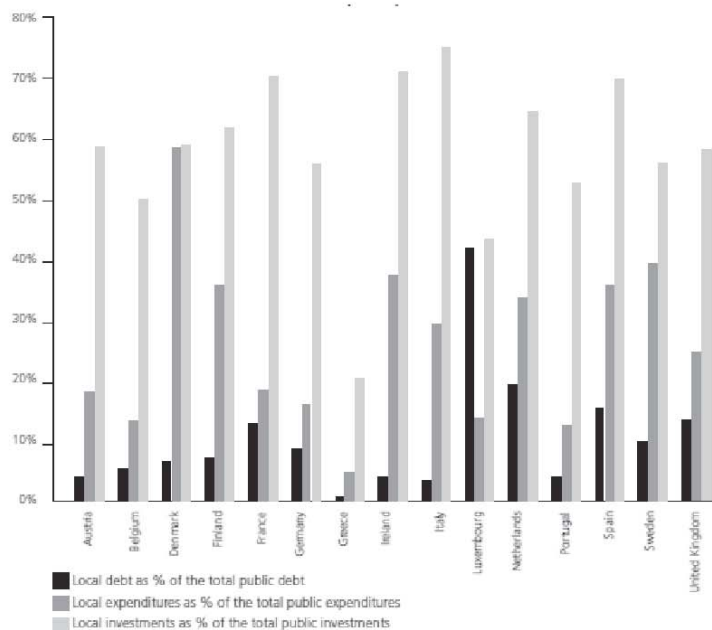
روندهای جدید در تأمین مالی شهری نتیجه نیاز به روش‌هایی برای پوشش مخارجی است که شهرداری‌ها برای برطرف کردن نیازهای محلی خدمات و زیرساخت‌ها باید پرداخت کنند. در بسیاری موارد این روندها مربوط به تأمین مالی مخارج سرمایه‌ای است.

۱-۲-۱- عدم تمرکز مالی

روندی مهم در تأمین مالی شهری عدم تمرکز مالی است که به معنی انتقال مسؤلیت مالی از دولت مرکزی به شهرداری‌ها و اجبار دولت محلی به آرایه 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 آرایه خدمات عمومی کارتر 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 ۶۰ 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 مسؤلیت‌ها را به شهرداری می‌سپارند. در برخی موارد سپردن مسؤلیت 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 مسؤلیت‌ها به سمت سطوح پایین‌تر به شمار می‌رود (Ebel and Vaillancourt, 2001).

تفویض مسؤلیت مخارج به شهرداری‌ها در حالی که منابع درآمدی کافی ندارند (که گاهی با عنوان تعهدات بدون بودجه^۱ 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 مسؤلیت‌های 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 آرایه و تأمین مالی خدمات بخش عمومی از طریق مشارکت‌های عمومی - خصوصی، به سمت همکاری با بخش خصوصی رفته‌اند. منطبق مشارکت بخش خصوصی در آرایه خدمات عمومی محلی، بهبود کارایی و اثربخشی آرایه 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 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

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

۱-۲-۴- مسئولیت (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 مسئول 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.

۱-۳-۱- منابع تأمین مالی دولت‌های محلی

۱-۳-۱-۱- 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 قرار دادن منابع درآمدی پایدار^۱ و تمرکز بر آنهاست.

تعاریف متعددی از درآمدهای پایدار وجود دارد. برای اولین بار هیکس^۲ 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 مواجه شدن 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 فضاهاى 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 ۱۹۷۴ حالت پایدار را در شرایطی می‌داند که معیار مناسبی برای عدالت بین نسل‌ها را دارا باشند. براساس تحلیل فوق و تعاریف آرایه شده، می‌توان به این نتیجه رسید که در اقتصاد شهری، درآمدهای پایدار شهرداری‌ها باید از دو خصیصه "تداوم‌پذیری" و "حفظ کیفیت محیط شهری" برخوردار باشند. 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^۱ را فراهم نمایند بلکه باید خدمات بی‌دوام^۲ 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 آرایه 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 آرایه 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.

۱-۳-۴- منابع تأمین مالی شهری

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

۱-۳-۴-۱- 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 مالی شده 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^۱: 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 بهره‌ام‌های 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^۱: 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.

۱-۳-۴-۲- 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^۱ یا صندوق وام تجمعی^۲ 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 نرخ کمی 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 بازگرداند 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 به کار 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.^۳

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 تجمع 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 کبک 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	۲۵.۴	۴۱.۵	۱۲	۱۹
سایر مالیات‌ها			۱۹	۴۶
شارژ خدمات	۴۰.۹	۲۱.۸	۱۶	۲۳
کمک هزینه‌های دولتی	۲۵.۲	۲۰.۹	۳۹	۴
سایر	۸.۵	۱۵.۸	۱۴	۸
مجموع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

بر اساس تئوری فدرالیسم مالی^۱، 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 نقطه نظر 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 مسئولان 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 قابل توجهی 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 مشخص شده 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.

بر آورد 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 کسب شده 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. مسئولان 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^۱ 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 ۴. صدور صورت‌حساب مالیاتی ۵. پاسخ به درخواست ارزیابی ۶. 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 خيرخواهانه 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 مترائز زمین، ساختمان یا ترکیبی از این دو تعیین می‌شود. هنگامی که هر دوی این سنجها 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. منطبق 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 مبنای متفاوت را خلاصه کرده و نمونه‌هایی از کشورهایی که این مبنای در آن‌ها استفاده می‌شوند را ارائه 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 فاکتورهای 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 ارائه‌شده 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 ارائه 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 سنج‌های 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 ۴ 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 پردازند و این فرآیند به کمک آرایه 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 آرایه 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 ۰.۶ 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 تقریباً 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 کوشش 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 (Chemick 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 این حال 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 ارائه 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 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 قابل توجهی شامل حال شهر شود.

عوارض ارزش املاک

مالیات بر ارزش تصرف^۱ 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^۲، مالیات ترمیمی^۳، ارزیابی‌های خاص^۴ و مالیات‌های تعیین ارزش^۵ 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 زمین‌های 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 غالباً 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^۱ 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.

۱-۴- مخارج دولت‌های محلی

مخارج شهرداری معمولاً شامل همه چیزهایی است که برای عملیات روزانه دولت محلی و آرایه 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، آرایه 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 آرایه 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.^۱

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 جزئیات 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^۲

۱-۴-۱- 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.
۴. تأسیس برخی سازمان‌های آرایه‌دهنده 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.

5. 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 برابری با میزان بهره‌ای که می‌برند، مبلغی را پرداخت نمایند.

6. 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 کسب و کارهای 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 اعمال شده 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^۱ مبلغی قرض کنند اما این اسناد تنها بر مبنای پیش‌بینی جمع‌آوری مالیات‌های اعمال‌شده فعلی قابل انتشار است.

۱-۴-۲- مخارج فوق‌العاده

مخارج فوق‌العاده آنهایی هستند که به دلیل برخی اتفاقات ناگهانی یا جهت بهبودهای دائمی 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 رخ داده‌شده، 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 به صورت کلی به تجزیه و تحلیل مسایل می‌پردازد، موارد مکانی را نیز مدنظر قرار می‌دهد. در واقع 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. آرایه تعریفی جامع و مانع از اقتصاد شهری^۱، همچون اکثر شاخه‌های علمی، به ویژه شاخه‌های علوم انسانی کار دشواری است. برای آرایه 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 در نظر 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.^۱

با توجه به وجود چنین مشکلاتی در حوزه تعریف، کارشناسان اقتصاد شهری از منظرهای مختلفی به موضوع نگریده و تعاریف گوناگونی را ارائه 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.^۲

نظریه‌های اقتصاد خرد 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؛ در صورتی که اقتصاد خرد 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، درآمدی بر اقتصاد شهری، دانشگاه تربیت معلم سبزوار، ۱۳۸۸.
۲. عابدین درکوش، سعید، درآمدی بر اقتصاد شهر، تهران: مرکز نشر دانشگاهی تهران، ۱۳۶۴.

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 ارائه کرده است که در آن اقتصاد شهری، مطالعه انتخاب‌های مکانی بنگاه‌ها و خانوارها می‌باشد. وی در توضیح تعریف خود با اشاره به تقایص 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.^۱ 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، ۱۳۸۶.

- 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 پنگاههای 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 خصوصیتی 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.

۲-۱-۱-۲- صرفه‌جویی‌های مقیاس

صرفه‌های مقیاس^۱ به بیان دلایل رشد بی‌وقفه 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 تقسیم‌نشده 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 تا بلند 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^۱ تا حدی مزایای تمرکز مکانی است که خود حاصل صرفه‌جویی‌های مقیاس است که این صرفه‌ها، نه تنها در بخش خصوصی تحت نظارت دولت مانند حمل و نقل، 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.^۲

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 کمی 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 هر یک 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 بیفزاید

و يا آنکه سرمايه از خارج از منطقه براي سرمايه‌گذاري در منطقه جذب شده باشد. پس رشد اقتصادي به سرمايه‌گذاري بيشتري و سرمايه‌گذاري بيشتري به انباشت سرمايه بيشتري نياز دارد.^۱ بنا بر اين بايد ارتباطي که بين شهرها و انباشت سرمايه وجود دارد مورد بررسي قرار گيرد.

نخستين مؤلفه‌اي که به تمرکز جغرافيايي سرمايه ثابت کمک مي‌کند، صرفه‌جويي به منظور دستيابي به سود يا کارآمدي بيشتري سرمايه است. صرفه‌جويي‌هاي مقياس (صرفه‌جويي داخلي بنگاه‌ها) و صرفه‌جويي‌هاي تجمع (صرفه‌جويي خارجي بنگاه‌ها) از جمله اين صرفه‌جويي‌هاست. در صرفه‌جويي داخلي، بنگاه‌ها با افزايش مقياس توليد يعني افزايش سرمايه ثابت امکان سودمندي توليد و کارآمدي سرمايه را افزايش مي‌دهند. در صرفه‌جويي‌هاي تجمع نيز که عموماً در شهر تحقق مي‌يابد، بنگاه‌ها مي‌توانند از مواهب هم‌جواري با ديگر بنگاه‌هايي که با آنها به گونه‌اي بده بستان اقتصادي دارند، سود بيشتري نصيب بنگاه خود نمايند. در اينجا نيز عامل سودمندي تجمع بنگاه‌ها، موجب تمرکز جغرافيايي هرچه بيشتري سرمايه ثابت مي‌شود. بدين ترتيب در اقتصاد مدرن شرايطي پديد مي‌آيد که در آن از طرفي سودمندي و کارآمدي بيشتري سرمايه تاکنون مستلزم مقياس توليد بزرگتر بوده است و در همان حال هم‌جواري اين اشکال عظيم سرمايه‌گذاري موجب بهره‌مندي هرچه بيشتري سرمايه مي‌گردد.

اقتصاد مدرن صنعتي ذاتاً براي سودمندي و کارآمدي بيشتري، نيازمند تمرکز جغرافيايي سرمايه ثابت به ويژه تحت قاعده صرفه‌جويي‌هاي تجمع است. در مجموع بايد گفت که صرفه‌جويي‌هاي اقتصادي عوامل اصلي در قطبي شدن و تمرکز جغرافيايي سرمايه ثابت و يا اشکال ساخته شده شهري‌اند.

در بعد توسعه اجتماعي بايد توجه داشت که منظور از سرمايه اجتماعي، سرمايه و منابعي است که افراد و گروه‌ها از طريق پيوند با يکديگر مي‌توانند به دست آورند. توسعه در اين نگاه، عبارت است از ساختن بافت اجتماعي که در آن تار و پود جامعه از طريق شبکه‌هاي ارتباطي، هنجارها و اعتماد به هم پيوسته است و بنا بر اين هماهنگي و همکاري در آن تسهيل مي‌شود.

۱. عظيمي، ناصر، برنامه‌ريزي منطقه‌اي شهر و انباشت سرمايه، نيکا، ۱۳۸۴.

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 منحصر به 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 مسائلی است که در

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

مدیریت پروژه باید مورد توجه قرار گیرد.^۱ 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.^۲

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.^۳

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، انتشارات 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 دستاوردهای 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 منحصر بفرد 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.^۱ 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.

۲-۲-۱- 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 تحویل 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، انتشارات آدینه، ۱۳۸۸، صص ۲۶-۲۵ و کله لند، دیوید ا و آیرلند، لویس 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 بلندمدت
- 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)^۱

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.^۲

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 او آیرلند، لوییس ر؛ مدیریت پروژه، ترجمه محمد تقی فرامرزی، انتشارات مازیار، ۱۳۸۳ - ۱۲۳ - ۱۲۱.

۲. کله لند، دیوید او 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.^۱ 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 پروژه‌هایی 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 مسئولیت، 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؛ مدیریت پروژه، ترجمه محمد تقی فرامرزی، انتشارات مازیار، ۱۳۸۳ - ص ۱۶۱.

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^۱ ارائه شده است به طور کلی پروژه‌های سرمایه‌گذاری در سه دسته زیر قابل شناسایی هستند:

- پروژه‌هایی که تنها به تولید کالاها یا عمومی در حوزه شهری می‌انجامد؛ مانند معابر و دسترسی‌ها، فضاها یا 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 نظر گرفته 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^۱، 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 بازار به وجود 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 ضوابط و مقررات شهری نظارت و کنترل
برنامه‌ریزی و سازماندهی	برنامه‌ریزی شهری برنامه‌ریزی اقتصادی و مالی
امور اجرایی و خدماتی	شبکه و تأسیسات حمل‌ونقل شهری ایجاد فضاها و اماکن شهری زیباسازی و بهبود محیط شهری زیرساختها و تجهیزات شهری و مسکن
	خدمات شهری 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 ۴ 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 ۴. 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 ۳۴/۴/۱۱	
	پوشاندن چاه و چاله‌های واقع در معابر	قانون شهرداری‌ها	بند ۱۴ ماده ۵۵ ۳۴/۴/۱۱	
	آسفالت سواره‌روها و پیاده روها	قانون شهرداری‌ها	بند ۲۵ ماده ۵۵ ۳۴ ۴/۱۱	
	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 ۳۴/۴/۱۱	
	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 استحقاقی			
	اقدام به ایجاد پارک‌ها، فضای سبز، ایستگاه‌های خدمات آتش‌نشانی، منابع آب، میدان‌ها و پارکینگ‌ها با استفاده از اراضی با کاربری خدماتی	آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱۰ قانون برنامه اول توسعه	ماده ۱۴ ۶۹/۱/۱۵	

تاریخ تصویب	شماره مرجع	عنوان قانونی	شرح وظایف
۳۴/۴/۱۱	بند ۲۱ ماده ۵۵	قانون شهرداری‌ها	احداث بناها و ساختمان‌های رختشوی‌خانه، آبریزگاه و حمام‌های عمومی
۵۹/۳/۳	ماده ۲	لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها	تنظیم شناسنامه درختان در محدوده قانونی و حریم شهرها و تجدید آن‌ها در هر ۵ سال
۷۲/۱۲/۱		قانون الحاق به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها	اختصاص حداقل ۸۰ درصد عوارض و درآمدهای کسب شده از حریم استحقاقی در جهت عمران و آبادانب روستاها و شهرک‌های واقع در حریم
۵۹/۳/۳		لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز شهرها	کاشت، حفاظت و آبیاری درختان معابر، میدان‌ها، بزرگراه‌ها و پارک‌های عمومی
۳۴/۴/۱۱	بند ۱ ماده ۵۵	قانون شهرداری‌ها	ایجاد مجاری آب
۳۴/۴/۱۱	بند ۱۴ ماده ۵۵	قانون شهرداری‌ها	اتخاذ تدابیر مؤثر برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق
۳۴/۴/۱۱	بند ۲۱ ماده ۵۵	قانون شهرداری‌ها	اتخاذ تدابیر لازم برای ساخت خانه‌های ارزان قیمت
۷۲/۱۱/۷	ماده ۱۴	قانون احداث تونل مشترک شهری	تعمیر و نگهداری تونل‌های شهری
۳۸/۳/۵	تبصره ۲ ماده ۱	پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل	پرداخت بها یا خسارت ناشی از تصرف و تملک ارضی و مستحقات و ساختمان‌هایی که در مسیر احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب قرار دارند
۶۶/۷/۸	ماده ۱	آیین نامه شرایط واگذاری زمین به آسپ دیدگان از جریان سیل کشور	خریداری اراضی واقع در منطقه‌های سیل زده، حداکثر ظرف مدت ۳ ماه

بخش اول: میانی نظری تأمین مالی شهرداری‌ها و مالیه شهری

شرح وظایف	عنوان قانونی	شماره مرجع	تاریخ تصویب
تملك زمین مورد نیاز در شهرها و شهرک‌ها با رعایت کلیه ضوابط ماده ۹ قانون زمین شهری برای اجرای طرح‌های دولتی و تأسیسات عمومی زیربنایی خود	قانون زمین شهری	تبصره ماده ۷ ماده ۹	۶۶/۶/۲۲
ایجاد محل‌های مخصوص تخلیه زباله	قانون زمین شهری	بند ۲ ماده ۵۵	۳۴/۴/۱۱
ایجاد غسل‌خانه و گورستان	قانون زمین شهری	بند ۱۳ ماده ۵۵	۳۴/۴/۱۱
تهیه اراضی مورد احتیاج برای لوله‌کشی و فاضلاب و ساختمان مخزن	قانون زمین شهری	بند ۷ ماده ۵۵	۳۴/۴/۱۱
ایجاد پایانه‌های مسافری برون شهری در محل‌های مناسب	لایحه قانونی احداث ترمینال‌های مسافری	ماده ۵	۵۹/۵/۹
ساختمان و انتظام غسل‌خانه و گورستان از نظر بهداشتی	آیین‌نامه مرده‌شوی و گورستان	ماده ۱	۱۳۱۹
نظارت بر احداث ساختمان‌ها در شهر	قانون تعریف محدوده حریم شهرها	ماده ۲	۸۴/۱۰/۱۲
هرگونه اقدام برای حفظ نظافت و زیبایی شهر	قانون شهرداری‌ها	بند ۲۷ ماده ۵۵	۳۴/۴/۱۱
تنظیف و نگهداری معابر و انهار عمومی، مجاری آب و فاضلاب	قانون شهرداری‌ها	بند ۲ ماده ۵۵	۳۴/۴/۱۱
نام‌گذاری معابر و نصب لوحه نام آن‌ها و شماره‌گذاری اماکن	قانون شهرداری‌ها	بند ۲۷ ماده ۵۵	۳۴/۴/۱۱
مدیریت اجرایی برکلیه پسماندها	قانون مدیریت پسماندها	ماده ۷	۸۳/۲/۲۰
ایجاد مراکز برای معاینه وسایط نقلیه موتوری	طرح نحوه جلوگیری از آلودگی هوا	ماده ۵	۵۴/۴/۲۹

شرح وظایف	عنوان قانونی	شماره مرجع	تاریخ تصویب
خدمات عمومی و اجرایی	تأمین خدمات آب، برق، نگهداری و نظافت برای غرفه ها، اماکن و میدان ها	آیین نامه اجرایی نحوه واگذاری غرفه های سازمان میدانهای میوه و تره بار	ماده ۷ ۵۹/۳/۱۰
	استفاده از سوخت های غیرآلاینده در وسایط نقلیه عمومی، تشویق مردم به استفاده بیشتر از این وسایل و تنظیم برنامه زمان بندی حرکت آنها	آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون جلوگیری از آلودگی هوا	ماده ۱۲ ۷۶/۳/۵
	تهیه و تعیین میدان های عمومی برای خرید و فروش مایحتاج عمومی	قانون شهرداری ها	بند ۱۸ ماده ۵۵ ۳۴/۴/۱۱
	مراقبت در امور بهداشت ساکنان و تشریک مساعی با وزارت بهداشت	قانون شهرداری ها	بند ۴ ماده ۵۵ ۳۴/۴/۱۱
	تأسیس کتابخانه، باغ کودکان و امثال آنها	قانون شهرداری ها	بند ۶ ماده ۵۵ ۳۴/۴/۱۱
	امتیاز اتوبوس رانی و نقل و انتقال مسافر به طور دسته جمعی	قانون تأسیس شرکت اتوبوس رانی عمومی در شهرها	ماده واحده ۳۱/۱۱/۱۶
	واگذاری اماکن و میدان های میوه و تره بار به اشخاص حقیقی و حقوقی	قانون واگذاری اماکن و میدان های 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 ۶ ۷۰/۷/۷
	اختصاص ۱.۵ درصد از کل درآمد شهرداری ها برای تأسیس کتابخانه عمومی و خرید کتاب و اداره کتابخانه ها	قانون تأسیس کتابخانه های عمومی	ماده ۱ ۳۴/۱۰/۲۹

بخش اول: میانی نظری تأمین مالی شهرداری‌ها و مالیه شهری

تاریخ تصویب	شماره مرجع	عنوان قانونی	شرح وظایف
۳۴/۱۰/۲۹	تبصره ماده ۴ ۱	قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی	اختصاص مقدار مناسبی از اراضی شهر برای کتابخانه عمومی
۵۹/۳/۲۸	ماده واحده	قانون تمرکز امور تاکسیرانی	تمرکز امور تاکسیرانی
۸۷/۲/۱۲	ماده ۳۱	قانون مالیات بر ارزش افزوده	قرار دادن پایگاه اطلاعاتی مربوط به املاک، مشاغل و سایر موارد به سازمان امور مالیاتی
۷۳/۹/۸	بند ۵	آیین نامه اجرایی اجازه تشکیل شرکت فروشگاهی زنجیره رفاه	تأمین زمین و مجوز ساخت فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه
۷۴/۸/۱۰	ماده ۱	آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۲ قانون اصلاح لایحه قانونی احداث پایانه‌های مسافری	واگذاری غرفه‌های موجود در پایانه‌ها به شرکت‌های مسافری
۷۴/۸/۱۰	ماده ۳	آیین نامه اجرایی قانون الحاقی یک تبصره به ماده واحده قانون تمرکز امور تاکسیرانی	تمرکز امور تاکسیرانی و کلیه امور مربوط به حمل و نقل عمومی مسافر در درون شهری
۵۱/۹/۱۴	تبصره ۳ الحاقی	قانون تأسیس شرکت واحد اتوبوس رانی در شهرها	واگذاری تمام یا پاره‌ای از خطوط اتوبوس رانی به بخش خصوصی

۲-۳-۳- طبقه‌بندی محصول تولیدی شهرداری‌ها

در بخش قبلی اشاره شد که شهرداری‌ها به طور عمده کالاها و خدماتی را آرایه 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 استثناپذیرند 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 ۴ مشروح وظایف محوله به شهرداری‌ها را برحسب قوانین مختلف نشان می‌دهد. برای اینکه بتوانیم تصویر روشن‌تری از وظایف شهرداری آرایه 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 حمل و نقل	احداث، اصلاح و نگهداری خیابان و کوچه (سواره و پیاده‌رو)	عمومی خالص استثنای پذیرش وجود ندارد مگر در زمان ازدحام زیاد که آن هم به دلیل هزینه‌های بالا در خصوص استثنای پذیرش وجود محدودیت صورت نمی‌گیرد
	احداث بزرگراه	عمومی خالص استثنای پذیرش وجود ندارد مگر در زمان ازدحام زیاد که آن هم به دلیل هزینه‌های بالا در خصوص استثنای پذیرش وجود محدودیت صورت نمی‌گیرد
	تعریض خیابان	عمومی خالص استثنای پذیرش رقابت پذیرش
	برنامه بهبود عبور و مرور شهرها	عمومی خالص استثنای پذیرش رقابت پذیرش
	نصب و نگهداری علائم ایمنی و راهنمایی و رانندگی	عمومی خالص رقابت پذیرش + استثنای پذیرش
	ترده‌گذاری در اطراف میداين و تقاطع‌ها و رفوژ معابر	عمومی خالص رقابت پذیرش + استثنای پذیرش
	طراحی و اصلاح هندسی معابر	عمومی خالص رقابت پذیرش + استثنای پذیرش
	کنترل مکانیزه ترافیک	عمومی خالص رقابت پذیرش + استثنای پذیرش
	خط کشی معابر	عمومی خالص استثنای پذیرش + رقابت پذیرش
	نصب رفلکتور، گل میخ و سرعت گیر	عمومی خالص استثنای پذیرش + رقابت پذیرش
	نصب و نگهداری چراغ‌های راهنمایی و رانندگی	عمومی خالص استثنای پذیرش + رقابت پذیرش
	نصب و نگهداری تابلوهای شناسایی و تعیین مسیر	عمومی خالص استثنای پذیرش + رقابت پذیرش
	نصب و ترمیم سنگ دال، جداول و رفوژها	عمومی خالص استثنای پذیرش + رقابت پذیرش
	خط کشی معابر	عمومی خالص استثنای پذیرش + رقابت پذیرش
احداث رمپ و لوپ	عمومی خالص استثنای پذیرش + رقابت پذیرش	

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

شرح وظایف	نوع کالا و خدمت	ویژگی کالا
تأمین و آماده سازی زمین برای انتقال صنایع مزاحم داخل محدوده و حریم جاده‌های واقع در حریم استحفاظی شهرها	خصوصی	استثنای پذیر + رقابت پذیر
	عمومی ناخالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر (امکان ایجاد قید استثنای پذیری و محدود نمودن افراد وجود دارد)
زیباسازی و بهبود محیط شهری	عمومی خالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر
	عمومی خالص و ناخالص	برخی از محدوده‌ها امکان ایجاد استثنای پذیری وجود دارد به همین دلیل نیز ناخالص هم ذکر شده است
	عمومی خالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر
	عمومی خالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر
	عمومی خالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر
	عمومی خالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر
	عمومی خالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر
	عمومی خالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر
	عمومی خالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر
	عمومی خالص	رقابت ناپذیر + استثنای پذیر
زیرساخت‌ها و تجهیزات شهری و	خصوصی	استثنای پذیر + رقابت پذیر
	عمومی خالص	استثنای پذیر + رقابت ناپذیر
	عمومی خالص	استثنای پذیر + رقابت ناپذیر

بخش اول: میانی نظری تأمین مالی شهرداری‌ها و مالیه شهری

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

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

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	رقابت‌پذیر + استثناپذیر

۲-۴- 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 بتوانند در سطح شهر ارایه شود نیازمند منابع مالی می‌باشند، 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 این گونه 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^۱ یا از خصیلت کالای ارزشمند^۲ 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.^۳ به عبارتی این تعرفه‌ها باید برپایه افزایش سرمایه لازم در درازمدت به اضافه هزینه‌های کنونی باشد تا کارایی تخصیصی حاصل شود.

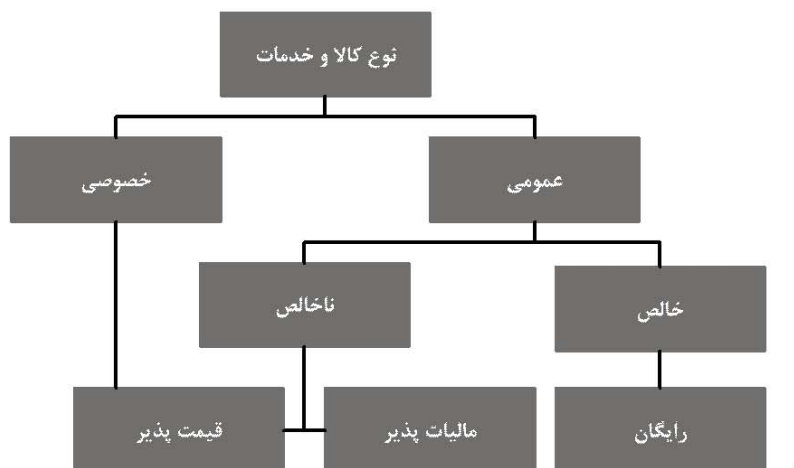
لازم به ذکر است که مالیات محلی که در ایران عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها در موارد زیر می‌پردازند:

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 عرضه شده توسط شهرداری به اصطلاح به صورت کالای ارزشمند است، ولی شهروندان به دلیل کوتاه بینی آن را کمتر از واقع ارزش گذاری می کنند؛
- در مواردی که خدمات شهرداری به صورت کالای عمومی است که دریافت بهای آن از شهروندان امکان پذیر نیست.

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



نمودار ۲. طبقه بندی کالاها با در نظر گرفتن قیمت گذاری آنها.

آنچه که از شکل فوق مشهود است این است که در جامعه ماهیت اقتصاد کالاها و خدمات به دو دسته طبقه بندی می شوند. کالاهای عمومی و کالاهای خصوصی. کالاهای خصوصی کالاهایی هستند که برای آن‌ها بازار وجود دارد یعنی عرضه کنندگانی 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 آرایه 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.

۲-۴-۱- تأمین مالی پروژه‌های شهری از منابع خارجی

۲-۴-۱-۱- 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 اعطای تسهیلات، بسیار با دقت اقدام می‌نمایند. مضافاً اینکه خدمات شهری به علت دیربازده بودن و وجود نرخ‌های تکلیفی چندان مورد استقبال بانک‌ها قرار نمی‌گیرند.

۲-۴-۱-۲- 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.

۲-۱-۳- تأمین مالی از طریق فروش اوراق قرضه شهرداری^۱

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 تعیین شده (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 زمانی که اوراق سررسید می‌شوند یا زمانی که 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 نتواند به تعهدات خود عمل کند، 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^۱

نوع اصلی اوراق قرضه شهرداری‌ها اوراق قرضه با تعهد عمومی^۲ 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.^۱

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 تعیین شده 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.

اين اوراق قرضه با هدف تأمين سرمايه پروژه‌هايي که درآمد مستقيم ايجاد خواهند کرد؛ مانند جاده‌هاي داراي عوارض يا پرداخت ليز براي ساختماني جديد، به کار مي‌روند. درآمدهاي حاصل از پروژه‌ها براي تسويه اوراق قرضه به کار مي‌روند. نکته جالب توجه اين است که در برخي موارد منتشرکننده اوراق مجبور نيست بهره‌اي بپردازد، مگر اينکه درآمد مشخصي از پروژه کسب نمايد. به بيان ديگر در صورتی که پروژه به ميزان مشخصي درآمد کسب نکند، ناشر اوراق تعهدی در قبال پرداخت بهره آن نخواهد داشت.

- اوراق قرضه خاص

سه دسته کلي اوراق بهادار موجود عبارتند از اوراق قرضه خزانه بدون کوپن، اوراق قرضه شرکتي بدون کوپن و اوراق قرضه شهري بدون کوپن که به ترتيب توسط خزانه آمريکا، شرکت‌ها و دولت محلي و ايالتی منتشر می‌گردد. به طور عمومي اوراق قرضه خزانه بدون کوپن مطمئن‌ترين اوراق قرضه بدون کوپن است که به پشتوانه دولت آمريکا منتشر می‌گردد. اوراق قرضه شرکتي و شهري بدون کوپن بهره با نرخ بالاتری را پيشنهاده می‌دهند و ريسک اعتباری بیشتری دارند که بر اساس سازمان منتشرکننده متفاوت است. فايده اوراق قرضه شهري بدون کوپن اين است که اين نوع تنها اوراق بهادار بدون کوپن است که عمدتاً بهره آن معاف از ماليات بر درآمد دولتي، استانی و محلي می‌باشد.

اوراق قرضه بدون کوپن اوراقی هستند که تا زمان سررسيد بهره‌اي به آنها تعلق نمی‌گيرد. در واقع اين اوراق در زمان خريد با تنزيل فروخته می‌شوند (با قيمتی کمتر از قيمت اسمی اوراق که با توجه به نرخ بازده مورد انتظار سرمايه‌گذاران و وضعيت بازار اين اوراق به دست می‌آيد) و در زمان سررسيد، با قيمت اسمی از سرمايه‌گذاران بازخريد می‌شود.

نوع ديگری از اوراق بدهی شهرداری، اوراق بلندمدت هستند و برای تأمين مالی سرمايه‌گذاری‌های سرمايه‌ای بزرگ، مورد استفاده قرار می‌گيرند که سررسيد آنها تا ۳۰ سال هم می‌رسد. مشخصه کليدی اوراق قرضه شهرداری‌ها معافيت از ماليات است. چون سرمايه‌گذاران، برای سود اين اوراق ماليات نمی‌پردازند، نرخ‌های بازده کمتری هم دريافت می‌نمایند.

اعتبارسنجی^۱

اعتبارسنجی توانایی متشرکننده اوراق بدهی را در بازپرداخت سرمایه قرض گرفته شده 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 متشرکننده 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^۲ شهرداری‌ها استفاده می‌کند. این فاکتورها موارد مختلفی را شامل می‌شود از جمله چارچوب اقتصاد، وضعیت بدهی، فاینانس، ملاحظات سیاسی، قدرت مدیریت و چارچوب صنعت^۳ 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 میان 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 اقتضات 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).

۲-۴-۱-۴- 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 بهره‌برد 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 می‌تواند 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 طريق استقراض تأمين سرمايه گردد، به اين صورت فوايد و جريان هزينه متناسب با پرداخت بدهي، متعادل مي‌شود. با اين حال دسترسي محلي به بازار سرمايه معمولاً در کشورهاي در حال توسعه به شدت محدود است. شهرداري‌هاي کوچک‌تر حتي در کشورهاي با بازارهاي سرمايه توسعه‌يافته، ممکن است تنها از طريق يک مرجع مالي يا بدنه ايالتي / استاني قادر به اخذ وام باشند به خصوص براي اينکه هزينه‌هاي استقراض با تجمع الزامات شهرداري‌هاي مختلف کاهش مي‌يابد. در اصل هيچ کمک مالي مرکزي در مورد استقراض (از طريق ضمانت صريح يا ضمنی) وجود نداشته و اين روش تأمين مالي پس‌اندازهاي سرمايه‌اي آيده خوبي است. به طور خاص بسياري کشورهاي در حال توسعه با مشکلات قابل توجهي روبرو بوده‌اند که موجب اعمال محدوديت‌هاي سنگين‌تر بر استقراض محلي شده است. (Rodden et al., 2003) در بسياري کشورها، برخي محدوديت‌هاي خاص براي ميزان سرمايه قابل استقراض توسط دولت محلي تعيين گشته است.

براي مثال ممکن است دولت مرکزي استقراض بلندمدت را به پروژه‌هاي سرمايه‌اي محدود نمايد. ممکن است مجموع مقدار بدهي بلندمدت به سهم ثابتي از ماليات‌هاي محلي محدود شود. برخي دولت‌هاي ديگر بر تعرفه‌هاي بدهي محدوديت‌هايي اعمال مي‌کنند. تعرفه‌هاي بدهي مانند بازپرداخت اصل به علاوه بهره نمی‌تواند از درصد مشخصي از مخارج يا درآمدهاي حاصل از منابع خود شهرداري فراتر رود.

نياز است شهرداري‌ها بر اساس بودجه عملياتي آينده و رشد اقتصادي، به سطح بهينه بدهي يا وام توجه کنند. هر شهرداري سطح تحمل بدهي مخصوص به خود را داراست. در اين راستا شهرداري‌ها بر اساس محدوديت‌هاي قانوني که توسط سطح ارشد دولت تعيين شده، براي دستيابي به بازارهاي سرمايه و حفظ سطح مناسبي از اعتبار، با ساير شهرداري‌ها رقابت مي‌کنند.

محدوديت‌هاي دولت محلي در استقراض از بازار سرمايه

دولت‌هاي محلي در کشورهاي در حال توسعه قدرت کمی در استقراض و حتي تأمين مالي پروژه‌هاي سرمايه‌گذاري با چشم‌انداز بلندمدت دارند. وام‌هاي کوتاه‌مدت يا میان‌مدت هنگامی براي تأمين مالي سرمايه‌گذاري‌ها توجیه‌پذير است که در آينده سودي از نوع خدمات براي شهروندان و درآمدي (تعرفه کاربر/ مبلغ پرداختي توسط کاربر) براي دولت محلي 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 بهره‌برد. 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 وام‌گیرنده 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 آرایه 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

۲-۱-۴-۵- 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 ۶ به طور خلاصه به آن اشاره شده است.

جدول ۶. 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 ۶۰ درصد هزینه‌های ساخت جاده را پوشش دهد. شهرداری با استفاده از این نوع انتقال مجبور است بودجه خود را جهت تأمین بقیه ۴۰ درصد هزینه‌ها افزایش دهد. در انتقالات مشروط قیمت مقطوع شهرداری ملزم نیست بودجه منطبق با هزینه‌هایش بیاید.

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 ارزش 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^۱ 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،

^۱ 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 مسئول در مورد خدمات، تصمیمات مخارجی خود را تنها مبتنی بر فواید حاصل شده 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 آرایه 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 آرایه 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.

۲-۴-۱-۶- لیزینگ^۱

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،^۲ 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، ۱۳۸۴).

2. Gao

است. در کشورهای کمتر توسعه یافته، تمرکز فعالیت های لیزینگ معطوف به اقلام خرد، کوچک و متوسط برای خانوارها و بنگاه های اقتصادی کوچک و متوسط است. بر این اساس بازار اصلی لیزینگ در ایران شامل اقلام کوچک و متوسط در بخش های خانوار و بنگاه های اقتصادی کوچک و متوسط است و در موارد نادری نیز لیزینگ اقلام بزرگ برای شرکت های صنعتی انجام شده است. بر اساس آمار منتشره از سوی کانون شرکت های لیزینگ، در سال گذشته بیش از ۴۵ درصد عملیات لیزینگ به خودرو سواری و ۴۵ درصد به خودرو کار اختصاص یافته و تنها ۱۰ درصد از فعالیت لیزینگ ها به کالاهای غیرخودرویی اختصاص یافته است. بازیگران اصلی در بازار لیزینگ ایران شرکت های وابسته به بانک ها و تولیدکنندگان هستند (رحمانی، ۱۳۸۷).

خدمات لیزینگ به شهرداری را می توان تسهیل معاملات اعتباری از طریق رفع مشکل تضمین و وثیقه، خرید ماشین آلات و مزایای مالیات دانست. لیزینگ با تفکیک حق مالکیت از حق استفاده از دارایی ها، امکان عقد قرارداد لیزینگ جهت واگذاری منافع دارایی به شهرداری در قبال دریافت وجه در قالب اقساط اجاره را فراهم می نماید. همچنین هزینه اجاره به لحاظ مالیاتی، هزینه قابل قبول است و شهرداری ها می توانند در قالب قراردادهای لیزینگ، در سال های اولیه بهره برداری، هزینه بیشتری نسبت به حالت خرید دارایی و استهلاك آن در حساب ها منظور کنند و از صرفه جویی مالیاتی برخوردار گردند. دلیل دیگر جذابیت لیزینگ برای شهرداری نسبت به خرید دارایی این است که عمدتاً تعهدات قرارداد اجاره در دفاتر مستأجر ثبت نمی گردند، بنابراین نوعی تأمین مالی خارج از ترازنامه محسوب می شود و از این طریق ظرفیت شهرداری برای تأمین مالی از سایر منابع، افزایش می یابد.

شرکت های لیزینگ افزون بر تأمین کالاهای با دوام مصرفی، در تأمین کالاهای سرمایه ای شهرداری سهم به سزایی دارند (کنعانی، ۱۳۶۹) و می توانند در تأمین انواع کالاهای سرمایه ای مورد نیاز شهرداری نظیر ماشین آلات صنعتی، وسایط نقلیه سنگین، اتوبوس، تریلی، خودروهای آتش نشانی و امداد و نجات، بالگرد، ساختمان، زمین، رایانه های فوق پیشرفته، تأمین کالاهای مورد نیاز کارکنان شهرداری در قالب تسهیلات اعطایی شهرداری برای حمایت از کارکنان به شهرداری کمک نمایند (سازمان بین المللی کار، ۱۳۸۵).

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 باشد که این خود زمینه‌ای برای افزایش منابع شهرداری در سرمایه‌گذاری جهت تحقق رشد و توسعه شهری فراهم می‌آورد.

۲-۱-۷- تبدیل به اوراق بهادارسازی^۱

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 جریان 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 به وسیله 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 پستوانه 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 امن تری 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 را کد 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)

۴. پیشرفت تکنولوژی: شهرداری‌ها همواره به دنبال استفاده از تکنولوژی‌های جدید برای تسریع و تسهیل خدماتی که به عموم آرایه 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)

۲-۴-۱-۸- صندوق‌ها

صندوق‌های عمران شهرداری (MDF)^۱

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 به منظور آرایه 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 راساً از بازارهای مالی داخلی و یا بین‌المللی تأمین می‌کنند.

صندوق‌های عمران شهرداری‌ها، سرمایه استقراضی لازم برای پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها را به شیوه‌های مشابه بانک جهانی و بانک‌های تخصصی در اختیار آن‌ها قرار می‌دهند.^۲

۲-۴-۲- مشارکت عمومی - خصوصی

۲-۴-۲-۱- تعریف مشارکت عمومی - خصوصی

مفهوم سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های خصوصی و عمومی، که اختصاراً به آن PPP^۳ 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؛ ۱۳۸۴؛ "بازنگری ساختاری نظام درآمدی شهرداری تهران"؛ وزارت مسکن و شهرسازی - شهرداری تهران ص ۴۱۸.

3. Public Private Partnership

استفاده می‌شود عبارتند از مشارکت بخش خصوصی (PSP)^۱ 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) پارچوبی 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)^۲ و یا سازمان‌های اجتماعی (CBO)^۳ 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 مسئولیت‌های 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 ارائه 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^۱ بخش خصوصی
 - افزایش کارایی و استفاده بهینه‌تر از منابع موجود
 - اصلاح ساختار بخش‌های مختلف با تخصیص دوباره نقش‌ها، انگیزه‌ها و مسئولیت‌ها
- ۲-۲-۴-۲- 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 مسئولیت‌های 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 آجاره‌ای
 - ساخت - بهره‌برداری - انتقال^۲ و انواع مشابه

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

- اعطای امتیاز^۱
- سرمایه‌گذاری مشترک^۲

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 معمولاً 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 مسئول تهیه وجوه برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت^۳ 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 منطقی 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.

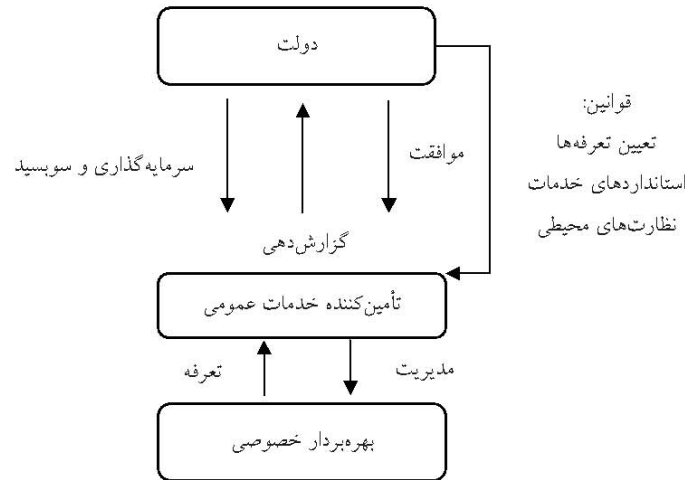
قراردادهای خدماتی اغلب کوتاه‌مدت هستند و بنابراین شرایط را برای رقابت‌های دوره‌ای در بخش مربوطه فراهم می‌نمایند. همچنین موانع ورود اغلب کم می‌باشند. مزایده‌های دوره‌ای با ایجاد فشار بر پیمانکاران، سبب می‌شوند که آن‌ها هزینه‌ها را پایین نگاه دارند. از طرف دیگر پایین بودن موانع ورود، مشوق مشارکت بخش خصوصی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

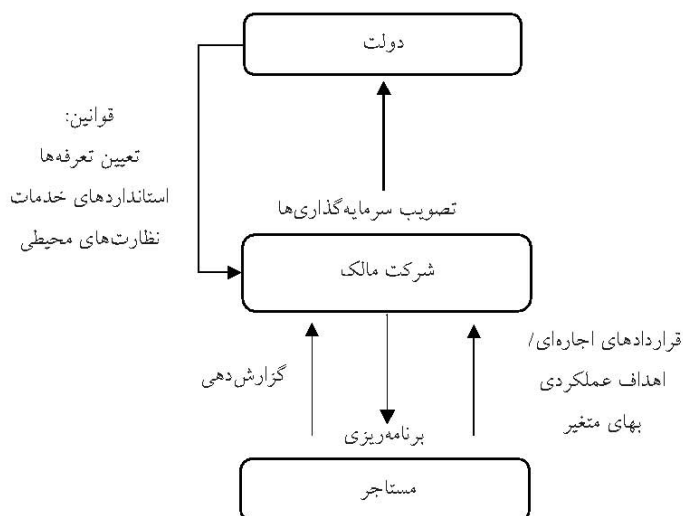
است. همچنین این قراردادها نسبتاً کم هزینه است. همچنین قراردادهای مدیریتی می‌توانند به عنوان یک اصلاح موقتی دیده شوند که بهبودهای متوسطی در مجموعه ایجاد می‌کنند تا زمینه اجرای قراردادها و ساختارهای گسترده‌تر فراهم گردد.

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 مسئول 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. مسئولیت آرایه خدمات از بخش عمومی به بخش خصوصی منتقل می‌شود و ریسک مالی بهره‌برداری و نگهداری را بهره‌بردار خصوصی متحمل می‌شود. بالاخص بهره‌بردار مسئول زیان‌ها و بدهی‌های معوقه مشتریان می‌باشد. در قراردادهای اجاره‌ای هیچ نوع دارایی به بخش خصوصی واگذار نمی‌شود. نمودار ۴ ساختار معمول یک قرارداد اجاره‌ای را نشان می‌دهد.



نمودار ۱.۴: 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، خصوصاً 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 مسئولیت 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، مسئولیت 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 مسئول سرمایه‌گذاری بلندمدت مجموعه است. هر چند که بهره‌بردار بخش خصوصی مسئول تأمین دارایی‌ها است ولی چنین دارایی‌هایی حتی در دوره قرارداد در مالکیت بخش عمومی می‌باشد. بخش عمومی مسئول 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، مسئول هر سرمایه‌گذاری بلندمدت لازم برای ساخت، ارتقا یا گسترش سیستم می‌باشد. همچنین مسئولیت 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.

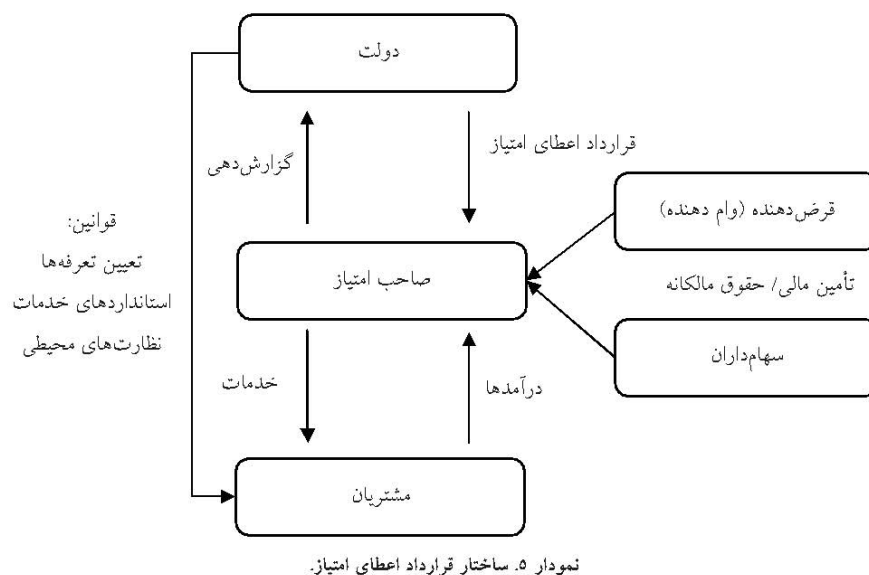
بخش عمومی ممکن است در صورت لزوم در تأمین هزینه سرمایه‌گذاری بلندمدت مشارکت نماید. این امر می‌تواند به عنوان یک یارانه سرمایه‌گذاری برای ادامه حیات تجاری قرارداد اعطای امتیاز تلقی گردد. در عوض این مشارکت، دولت می‌تواند با دریافت بخش متناسبی از تعرفه‌های جمع‌آوری شده، هزینه‌ها را جبران نماید.

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 ۴ سال، شرکت خصوصی (معمولاً بالاترین لایه‌های) مدیریت زیربنا را در دست می‌گیرد اما هیچ سرمایه‌ای برای سرمایه‌گذاری‌های کوچک آرایه نمی‌دهد. اجرت کارگزار خصوصی از محل هزینه‌های دریافتی از مشتریان پرداخت می‌شود؛
 - در قرارداد اجاره^۱ معمولاً بین ۴ 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^۲ معمولاً بین ۱۰ تا ۴۵ 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.

^۱ Leasing

^۲ Concessioning



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 مسئولیت 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 "بازیابی

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^۱ 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.

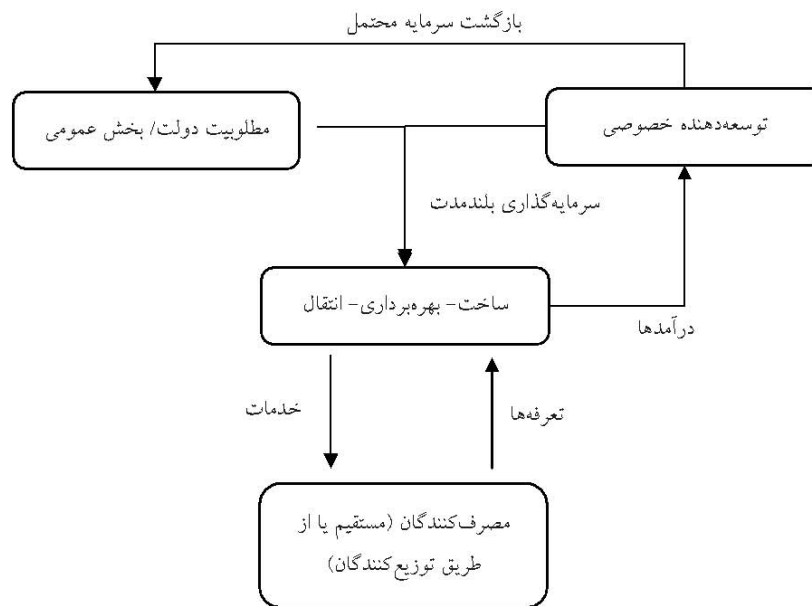
در قرارداد BOT، شریک خصوصی سرمایه لازم را برای ساخت تسهیلات جدید فراهم می‌نماید. مهم‌تر اینکه در این نوع قرارداد، شریک خصوصی تا زمان مقرر مالک دارایی‌ها می‌باشد. دوره زمانی قرارداد به اندازه کافی طولانی می‌باشد که توسعه‌دهنده پروژه بتواند هزینه‌های سرمایه‌گذاری را با استفاده از مبالغ اخذ شده از استفاده‌کنندگان، 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 ۶ ساختار کلی یک قرارداد BOT را نشان می‌دهد.



نمودار ۶. ساختار قرارداد ساخت - بهره‌برداری - انتقال.

تأمین مالی پروژه محور^۱ 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	مسئولیت ^۱	طراحی	ساخت	بهره‌برداری و نگهداری	مسئولیت مالی
DBB	عمومی	عمومی	خصوصی با قرارداد پرداخت دستمزد	خصوصی با قرارداد پرداخت دستمزد	عمومی	عمومی
DB	عمومی	عمومی	خصوصی با قرارداد پرداخت دستمزد	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)، مسئولیت‌های طراحی، ساخت، تأمین مالی و بهره‌برداری به صورت توأم به شریک بخش خصوصی منتقل می‌شود. قراردادهای DBFO بسته به درجه مسئولیت مالی که متوجه شریک خصوصی می‌گردد متفاوت هستند.

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

طراحی، ساخت^۲

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^۱

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^۲

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^۳

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^۴

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^۱

کارگزار خصوصی زیربناها را بنا می‌کند و برای مدتی معین مالک آن باقی می‌ماند مثلاً در طول دوره برخورداری از امتیاز بین ۱۰ تا ۴۵ سال. بعد از این مدت زیربنا دولتی شده و بخش خصوصی امتیاز انحصاری خود را از دست می‌دهد.

ساخت - انتقال - بهره‌برداری^۲

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^۳

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) به دست 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 توأمأ 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^۴ 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 کسب و کار 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.

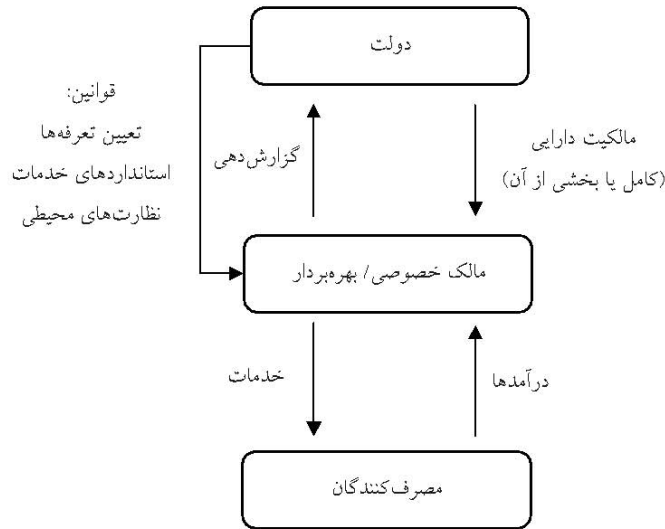
در ساختار سرمایه‌گذاری مشترک، هم شریک عمومی و هم خصوصی مجبور به سرمایه‌گذاری در شرکت و قبول ریسک ناشی از آن هستند. نمودار ۷ ساختار یک سرمایه‌گذاری مشترک را نشان می‌دهد.

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.

۲-۴-۳- 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 ۳۴۰ میلیون دلاری ساخت تونل دو منظوره در کوالالمپور 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 شهروندی، نوسازی زیرساخت‌های فرسوده، ایجاد و گسترش خدمات به جمعیت در حال افزایش و چالش دستیابی به خدمات آرایه‌نشده یا کمتر آرایه‌شده 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 سرمایه‌گذاری 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 در حال 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 شهروندیان، 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 نحوی که 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^۱ (۲۰۰۷)، عملکرد هزینه‌های پروژه‌های عمرانی که با مکانیزم سستی 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 مسئولیت ساخت و هم مسئولیت بهره‌برداری

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، آرایه خدمات تفریحی بهتر در پارک، ایجاد غرفه‌های عرضه‌کننده کالاها و خدمات جذاب برای مراجعه‌کنندگان به پارک، تجهیز پارک به اینترنت بی‌سیم¹ 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.

۴- کاهش مدت زمان متوسط اتمام پروژه‌های عمرانی

گزارش پژوهشی انستیتوی صنایع ساخت ایالات متحده،^۱ 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 ۱۶.۳ مایلی و نیز بازسازی ۱۴۲ 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^۱ 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 مسؤل گرفته تا تغییر اولویت‌های برنامه‌ریزی مقامات مسؤل، 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 مسؤل 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 مذکور خواهد 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 هر 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 سلسله‌مراتبی قدرت در ایران گردید و کارها در این ساختار سلسله‌مراتبی انجام می‌شد.

توجه به این وحدت و یکپارچگی سلسله‌مراتب 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 فئودالیت 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 سلسله‌مراتب یکپارچه قدرت سیاسی و در مقابل نیروهای محلی احتمالاً استقلال طلب 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،

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.^۱

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 تحصیل کردگان و روشنفکران، نمایندگان مجلس اول درصدد تدوین قانونی برای اداره امور شهرها برآمدند. که این عمل به تدوین اولین قانون شهرداری‌ها با عنوان "قانون بلدیة" در تاریخ ۱۹ خرداد ۱۲۸۶ شمسی انجامید. این قانون در ۱۰۸ ماده به تصویب نمایندگان مجلس رسید. هدف از تأسیس بلدیة شهرداری در این قانون تأمین منافع شهرها و رفع نیازهای شهرنشینان اعلام شد. در این قانون تشکیل انجمنی با نام انجمن بلدیة پیش‌بینی شده بود که اعضای آن را مردم انتخاب می‌کردند. البته مطابق این قانون زنان حق رأی نداشته‌اند. انجمن بلدیة دارای اختیارات گسترده‌ای در امور شهری بود. ریاست اداره بلدیة بر عهده رئیس انجمن بلدیة بود که از میان اعضای انجمن بلدیة 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 بلدیة شرکت کنند و منتخبان آن‌ها از اختیارات وسیعی در بلدیة شهرداری برخوردار شدند.

با وجود آنکه انجمن‌های بلدیة اقداماتی را در سطح شهرها انجام دادند، اما در عمل تشکیل اداره بلدیة 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 بلدیة تحت تأثیر این عوامل قرار گرفت. در کنار این عوامل، کمبود بودجه و درآمدهای مالی بلدیة و ضعف عملکرد اعضای انجمن‌های بلدیة در کاهش کارایی آن مؤثر بود. به نوعی با توجه به شرایط و فضای سیاسی کشور در اوایل مشروطیت حمایت جدی از تشکیل یک بلدیة قانونی انجام نگرفت. تأثیرگذاری این عوامل به حدی بود که با وجود تلاش‌های صورت گرفته بلدیة به مفهوم قانونی در اوایل مشروطیت شکل

۱. حسین سلطان‌زاده، مقدمه‌ای بر تاریخ شهر و شهرنشینان در ایران، انتشارات آبی، تهران ۱۳۶۵، 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 ۱۲۸۶ 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

سهم‌الشرکه 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 کارایی 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 واپسته کند اما این کار تا کودتای ۱۲۹۹ عملی نشد. پس از کودتای ۱۲۹۹ و روی کار آمدن دولت سید ضیاء‌الدین طباطبایی و تسلط دولت بر تمامی امور، نخست‌وزیر برای رسیدن به اهدافش تصمیم گرفت نهادهای مستقلی مانند بلدیه را به دولت واپسته کند. از این رو با تدوین نظام‌نامه‌ای در هیأت دولت از اول فروردین سال ۱۳۰۰

شمسی اداره بلدیة از حالت انجمن شهری خارج و به صورت "شهرداری" وابسته به دولت شد و بدین‌سان تحولات آن تحت تأثیر تصمیمات "قدرت سیاسی" قرار گرفت.^۱ در نتیجه اولین جرعه‌های مشارکت مردم در شهر به کلی خاموش گردید.

۳-۴- شهرداری در زمان پهلوی

با روی کار آمدن رضا شاه روند تمرکزگرایی دولت با شدت بیشتری دنبال شد و از همین رو دولت در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ قانون جدیدی برای تشکیلات بلدیة 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 بلدیة پیش‌بینی شده بود اما نظام‌نامه انجمن‌های بلدیة طوری تدوین شده بود که دست دولت در نحوه اداره آن آزاد بوده و بر اساس اهداف دولت کار می‌کرد. نحوه انتخاب اعضای انجمن بلدیة به صورت دو مرحله‌ای بود، در مرحله اول مردم تعدادی از اعضای انجمن بلدیة را انتخاب می‌کردند و در مرحله بعد وزارت داخله - وزارت کشور - از میان برگزیدگان مردم تعدادی را به عنوان اعضای انجمن بلدیة انتخاب می‌کرد. به عنوان نمونه در مورد تهران انتخاب اعضای انجمن بلدیة 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 بلدیة تهران انتخاب می‌کرد.» همچنین رییس بلدیة را وزارت داخله انتخاب می‌کرده است. در واقع هدف دولت این بود که انجمن بلدیة 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 قدرت‌گرایانه 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 متمرکزگرا 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 امروزش نزدیک‌تر شد.

از سال ۱۳۴۶ 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 به صورت 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 تأمین ۵۰ 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 آن ۵۰ 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 استناداری‌ها در سال ۱۳۴۵ 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 دفاتر 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.^۱

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 برنامه‌ها 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 آرایه خدمات می‌پردازند. در اوایل دهه ۶۰ (۱۳۶۱ ه.ش) طی

۱. نصرت... گودرزی، تحلیلی بر ساختار شهرداری‌ها 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 ۱۳۶۲ 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 ۱۳۳۴، 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 افتاده‌است. 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 بلا تکلیفی 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 ۱۳۸۶ شهرداری شیراز دومین سازمان سرمایه‌گذاری در بین شهرداری‌های کشور را به ثبت رساند و در سال ۱۳۸۷ 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.