

## نقش منابع مالی پایدار در منابع درآمدی شهرداری ها

پدیدآورده (ها) : منتظری، رسول؛ خدایی، زهرا  
اقتصاد شهـر :: اقتصاد شهر :: بهار 1391 - شماره 13  
از 25 تا 39  
آدرس ثابت : <http://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/927103>

دانلود شده توسط : مهدی لطیفی  
تاریخ دانلود : 07/05/1396

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) جهت ارائه مجلات عرضه شده در پایگاه، مجوز لازم را از صاحبان مجلات، دریافت نموده است، بر این اساس همه حقوق مادی برآمده از ورود اطلاعات مقالات، مجلات و تألیفات موجود در پایگاه، متعلق به "مرکز نور" می باشد. بنابر این، هرگونه نشر و عرضه مقالات در قالب نوشتار و تصویر به صورت کاغذی و مانند آن، یا به صورت دیجیتالی که حاصل و برگرفته از این پایگاه باشد، نیازمند کسب مجوز لازم، از صاحبان مجلات و مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) می باشد و تخلف از آن موجب بیگرد قانونی است.  
به منظور کسب اطلاعات بیشتر به صفحه [قوانین و مقررات](#) استفاده از پایگاه مجلات تخصصی نور مراجعه فرمائید.



پایگاه مجلات تخصصی نور

# نقش منابع مالی پایدار در منابع درآمدی شهرداری‌ها

## The Role of Sustainable Financial Resources in Municipalities Income Resources

Rasoul Montazeri

رسول منتظری\*

Zahra Khodaei

زهرا خدایی\*\*



حکومت‌های محلی، به ویژه شهرداری‌ها که به عنوان سازمان‌های سطح عملیاتی مدیریت در بخش عمومی هستند، نیاز ویژه‌ای به تأمین منابع مالی پایدار دارند. از جمله روش‌های تأمین منابع مالی پایدار در نهادینه شدن مسئولیت‌های اجتماعی مدیریت شهری، استفاده از توان و مشارکت بخش خصوصی، به کارگیری ابزارهای نوین تأمین مالی، استفاده از قابلیت نهادهای مالی کشور و طراحی الگوهای جذب منابع مالی می‌باشد. رشد سریع جمعیت شهری و نیز واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها، افزایش شدید نیازهای مالی شهرداری‌ها را در پی دارد. در این میان دستیابی به الگوی پایدار منابع اقتصادی برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی مورد نیاز شهر که امکان سرمایه‌گذاری در نظام زیرساخت‌های توسعه‌ای شهر و همچنین خدمات موردنیاز رفاهی آن را فراهم می‌آورد، از جمله مهم‌ترین دغدغه‌های مدیران شهری است؛ زیرا علاوه بر محدودیت منابع مالی ناشی از درآمدهای مدیریتی و خدماتی شهرداری‌ها، انکا به این منابع و عدم به کارگیری نظام مشارکت مالی، منجر به شکاف میان دستگاه مدیریت شهر و شهرروندان می‌شود.

در این مقاله، سعی شده است با بهره‌گیری از روش توصیفی- تحلیلی، نقش تأمین منابع مالی پایدار در بهبود منابع درآمدی مدیریت شهری مورد بررسی قرار گیرد. بدین منظور ابتدا به بررسی منابع درآمدی شهرداری‌های کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه مقایسه آن‌ها با شهرداری‌های کشورمان می‌پردازیم، سپس نقش منابع مالی پایدار در تأمین پروژه‌های شهری از طریق مشارکت‌های عمومی- خصوصی در حوزه‌های شهری و دستیابی نهاد شهرداری به درآمدهای پایدار، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در پایان راهبردهایی به منظور اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها با تأکید ویژه بر شهر تهران ارائه می‌شود.

واژه‌های کلیدی: حکومت محلی، شهرداری، مشارکت عمومی- خصوصی، منابع مالی پایدار

## مقدمه

رشد سریع جمعیت شهری به همراه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرباری‌ها (که انتظار می‌رود در آینده وظایف بیشتری نیز به شهرباری‌ها واگذار شود)، موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرباری‌ها شده است. وظایف شهرباری‌ها روز به روز گستردگی شود و شهرباری‌ها به عنوان نهادهای مدنی، محلی، عمومی و غیر اتفاقی، وظایف بیشتری را بر عهده می‌گیرند. به این ترتیب و به منظور پاسخگویی به وظایف محوله، نظام تأمین مالی شهرباری‌ها نیز به مرور تغییر می‌یابد تا پاسخگوی نیازهای جدید باشد.

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

حکومت‌های محلی، به ویژه شهرباری‌ها، به عنوان سازمان‌های سطح عملیاتی مدیریت در بخش عمومی، نیاز اساسی به منابع مالی دارند. موارد ذکر شده در خصوص پایدار بودن منابع درآمدی برای سازمان‌ها، در مورد حکومت‌های محلی و شهرباری‌ها به چند دلیل اهمیت دوچندانی دارد: نخست آن که شهرباری‌ها به عنوان سازمان‌های خدماتی، برای برنامه‌ریزی به برآورده دقیقی از میزان و زمان تحقق درآمدهای نیازمندند. دوم، شهرباری‌ها به عنوان نهاد مسئول توسعه کالبدی و اجتماعی شهرها، برای تعریف و اجرای طرح‌های توسعه‌ای و عمرانی خود نیاز به جذب درآمد قابل توجهی دارند. از سوی دیگر، ایجاد منابع درآمدی پایدار، می‌تواند به عنوان یکی از رویکردهای مهم در توانمندسازی حکومت‌های محلی و

آماده‌سازی آن‌ها برای پذیرفتن مسئولیت‌های مشخص شده در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گیرد (امیری و دیگران، ۱۳۸۹). با این حال در فضای تمرکز زدایی دولتی و واگذاری مسئولیت‌های آن به سطح دولت محلی، برخی از دولت‌ها به سرعت دریافتند که از لحاظ منابع انسانی و نیز منابع مالی توانایی عمل به تعهدات گستردگی خود را ندارند. این عامل منجر به تغییر و جابجایی وظایف دولت از تأمین خدمات عمومی به نوعی از مشارکت با بخش خصوصی گردیده است (Cheung, 2009).

### یافتن منابع درآمدی مطمئن و پایدار به منظور تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت شهری<sup>۱</sup>

#### اهمیت فوق العاده‌ای دارد

در کشورهای در حال توسعه، با توجه به نیاز فراوان مالی برای اجرای طرح‌های ارائه‌کننده خدمات عمومی و زیرساخت‌ها از جمله مترو، پروژه‌های آب و فاضلاب شهری، پارک‌ها و غیره به کارگیری طرح‌های PPP بسیار کارآمد و مفید خواهد بود. همزمان با به کارگیری انواع مختلف روش‌های مشارکت عمومی- خصوصی توسط دولت‌ها، شهرباری‌ها نیز به عنوان نهادهایی عمومی و به دلیل حجم عظیم پروژه‌های زیربنایی شهری و نداشتن منابع مالی لازم برای تأمین اعتبار این طرح‌ها، به استفاده از مشارکت‌های عمومی- خصوصی تمايل نشان داده‌اند (شایگان، ۱۳۸۹).

متأسفانه شهرباری‌ها در ایران به دلیل توسعه‌نیافرگی بازارهای مالی و نیز فقدان بستر مناسب نهادی و قانونی لازم در این حوزه، تاکنون قادر به بهره‌گیری مناسب از امکانات بازارهای مالی نبوده‌اند. با توجه به جوان بودن تجربه استفاده از بازارهای مالی در شهرباری‌های کشور، بررسی تجارب شهرباری‌های سایر کشورها در این حوزه می‌تواند راهنمای راهگشا باشد، در ادامه به شرح منابع درآمدی چند شهر از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه پرداخته می‌شود و سپس راهکارهایی برای دستیابی به درآمدهای پایدار جدید ارائه می‌گردد.

منابع عمده درآمد در حکومت‌های محلی یکی از مسائل مهم شهرباری‌ها در سراسر جهان،

۲- درآمد ناشی از منابع خارجی، منابعی هستند که محل تأمین آن‌ها عموماً نهادهای خارج از چارچوب حاکمیتی حکومت محلی است و حکومت محلی نقش کمتر نگیرد در تصمیم‌گیری برای میزان و نحوه دریافت آن دارد؛ مانند کمک‌های میان حکومتی.

منابع درآمدی سنتی حکومت‌های محلی عبارتند از:

- بهای خدمات: آب، فاضلاب، پسمند، کسب و پیشه، مالیات بر مستغلات و سایر موارد
- درآمد مالیاتی: مالیات‌های محلی یا سهمی از مالیات‌های ملی

- کمک یا وام گرفتن از حکومت‌های مرکزی  
- تسهیلات اعتباری و وام‌های کوتاه‌مدت از بانک‌ها و بخش خصوصی  
- وام بلندمدت و سایر منابع درآمدی برای هزینه‌های سرمایه‌ای که حکومت‌های محلی به خوبی می‌توانند از تأمین مالی بازارها برای افزایش منابع از آن بهره ببرند؛ مانند اوراق قرضه  
- دارایی املاک شهری؛ مانند ساختمان‌ها و اراضی  
- منابع ناشی از وقف، وام و مانند این‌ها.

به طور کلی منابع مالی شهیداری‌های جهان را می‌توان در چهار گروه دسته‌بندی نمود که عبارتند از:

#### ■ مالیات‌های محلی

- بهای خدمات و عوارض
- نقل و انتقال‌های دولتی
- استقراض از بانک‌ها و دولت.

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که نقش و

ایجاد منابع کافی درآمد و تأمین هزینه خدمات است. بهطور کلی درآمد شهیداری‌ها از دو منبع تأمین می‌شود: الف- منابع درآمد داخلی که دریافتی‌های مستقیم شهیداری از عوارض مستغلات (اراضی و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیر مستغلات است.

ب - منابع درآمد خارجی که درآمدۀای هستند که خارج از سازمان‌های شهیداری دریافت می‌گردند؛ مانند عوارض آب، برق، تلفن و نیازمندی‌های شهری مشابه، کارخانجات و کمک‌های بلا عوض دولت را در بر می‌گیرد.

نقش اصلی شهیداری‌ها در بیشتر جوامع، تهیه زیرساخت‌ها و خدمات است. این نقش، با توجه به زمینه‌های فرهنگی و تاریخی هر کشور و فعالیت‌های شهیداری، مسئولیت‌ها و وظایف متعددی را در بر می‌گیرد که با توجه به مسئولیت‌های متفاوت شهیداری، درآمد آن‌ها نیز متفاوت است. نظام درآمد سالم و پایدار حکومت‌های محلی بسیار مهم تر از تأمین منابع مالی معتبر برای حکومت‌های محلی و حتی مهم‌تر از نظام هزینه‌ای آن‌هاست. دو اصل پایه برای تعیین درآمد حکومت‌های محلی وجود دارد:

۱- درآمد ناشی از منابع داخلی که این منبع، برای تأمین مالی ارائه خدمات اولیه به شهروندان به دست حکومت‌های محلی کسب می‌شود و در واقع منابعی هستند که از فرایندهای جاری درون شهری به دست می‌آیند و تعیین ملاک‌های دریافت و جمع‌آوری آن معمولاً بر عهده حکومت محلی است؛ مانند مالیات‌ها و عوارض دریافتی از شهروندان.

درآمدۀای حکومت‌های محلی

درآمدۀای ناشی از زمین	درآمدۀای غیر از زمین	بهای خدمات	کمک و انتقالات بین حکومتی	وام
مالیات بر دارایی	مالیات از خانوارها، وسائل نقلیه، حیوانات و ...	بهای خدمات (آب، پارکینگ، فاضلاب و ...)	کمک‌های عام، انتقالات قانونی یا سهمی از مالیات مرکزی	از منابع دولتی
مالیات بر زمین	مالیات مجوز انواع فعالیت‌های تجاری و مالکیت ثبت، بازار	مالیات امور اداری مانند مجوزهای ساختمانی،	کمک برای موضوع خاص	از بازارهای سرمایه خصوصی (بازارهای جهانی)

جدول شماره ۱- منابع داخلی و خارجی درآمد حکومت‌های محلی منبع: Municipal Finance, 2005

با مشکلات بسیاری مواجه بوده است. بخش محدودی از منابع مالی از محل مالیات شهروندان تأمین می‌شود و کمک‌های مالی دولت تنها هزینه‌های سرویس‌های خدماتی را پوشش می‌دهد. حدود ۵۰ درصد مالیات محلی از مؤسسات و شرکت‌ها و ۱۰ درصد نیز از شبکه حمل و نقل تأمین می‌گردد. دولت مرکزی نیز به اندازه تشكل‌های محلی در هزینه سرویس‌های خدماتی شهر سهیم است. دولت به عنوان وام گیرنده بزرگ می‌تواند تا ۷۵ درصد سرمایه‌گذاری‌های مربوط به خدمات شهری را تأمین کند. از جمله سیاست‌های مثبتی که اعمال شده و جذب مشارکت و همیاری مردم را تأمین نموده است، ارائه اطلاعات مربوط به هزینه‌های مالی شهرداری به عموم مردم می‌باشد (نصراصفهانی و دیگران، ۱۳۸۹).

۵. شهرداری کوالالامپور در سال ۱۹۴۸ از نظر مالی مستقل گردید. منابع اصلی درآمد آن نیز شامل عواید قانونی، اعتبارها و وام‌های دولتی است. از جمله منابع اصلی درآمد شهرداری می‌توان به درآمدهای ناشی از ارزیابی و نظارت بر ساختمان، مجوزها، پروانه‌های کسب و دستمزدهای ناشی از برنامه‌ریزی اشاره کرد. شهرداری براساس قانون حکومت محلی (سال ۱۹۶۷) از تمام ساختمان‌ها (به جز آن‌ها که به طور قانونی معاف شده‌اند) هزینه صدور مجوز دریافت می‌کند. شعبه صادر گننده مجوز بابت هر ساختمان حداقل ۲۰۰ دلار دریافت می‌نماید. براساس قانون، تغایرها و تغییرات سالم (سال ۱۹۷۷)، سالن‌های نمایش فیلم، موسیقی، آواز و ... باید تا چهارده روز پیش از اجرای برنامه، عوارض قانونی خود را به شهرداری پرداخت کنند. از دیگر موارد منابع درآمد شهرداری می‌توان به عوارض بر تهیه کنندگان نقشه‌های ساختمانی، عوارض کسب مجوز نیش قبر، عوارض بنگاه‌های امانی، عوارض کسب مجوز برای بازارهای روز و دوره‌گردان، عوارض کسب مجوز برپایی غرفه در بازارهای شهرداری، عوارض ناشی از صدور مجوز پارکینگ‌های خصوصی و عوارض بر نصب تابلوهای تبلیغاتی (قانون حکومت‌های محلی ۱۹۷۶ و تبلیغات عمومی) اشاره کرد. مازاد بر این، شهرداری عوارض مربوط به بررسی طرح‌های ساختمانی، فروش طرح‌های ساختمانی دارای مجوز، ایجاد پارکینگ اتومبیل، خدمات واکسیناسیون و تأسیس مراکز

سهم هریک از گروه‌های فوق بستگی به سیستم حکومتی کشور مربوط دارد. در کشورهایی که با حکومت مقندر مرکزی به نوعی ماهیت سوسیالیستی دارند، معمولاً گروه نقل و انتقال‌های دولتی رقم عمده را در منابع مربوطه تشکیل می‌دهد (مانند کشور آلبانی ۹۴ درصد و کشور استونی برابر ۹۱ درصد). در کشورهای دارای حکومت غیر متصرک، بیشترین اتكای شهرداری‌ها بر مالیات‌های محلی و بهای خدمات و عوارض، تنظیم شده است و سهم منابع مربوط به نقل و انتقال‌های دولتی بسیار محدود است (موسوی، ۱۳۸۲).

ساختار انواع درآمدهای برحی از کشورها و شهرهای جهان به شرح زیر است:

۱. در آمریکا بخش عمده درآمدها در سطح محلی برای تعدادی از شهرها، از طریق مالیات از اراضی و املاک شامل عرصه و اعیان دریافت می‌گردد. در شهرهای مختلف این کشور، الگوهای متفاوتی از نظر میزان مالیات وجود دارد و بسیاری از سیاست‌های مرتبط با ساخت اینه و کاربری اراضی نیز از طریق همین مالیات‌ها اعمال می‌گردند. کمک‌های اعتباری دولت فدرال نیز در اجرای سیاست‌های خاص به سازمان‌های محلی تعلق می‌گیرند. نهایتاً ۱۰ درصد از اعتبارات فوق را می‌توان در مواردی غیر از آنچه در برنامه اعلام و پیش‌بینی گردیده، مصرف نمود. سهم عمده کمک‌های دولت مرکزی به کلان شهرها تعلق می‌گیرد.

۲. در بریتانیا مالیات بر مصرف، پس از تصویب دریافت می‌شود. در این زمینه، مالیات بر مسکن از جمله مواردی است که به طور ماهیانه و براساس ارزش زمین و میزان مترأز آن دریافت می‌گردد.

۳. در شهر لوند (سوئد) ساکنان شهر با پرداخت سالانه ۳۱ درصد مالیات بر درآمد، بخش اصلی درآمد شهرداری را تأمین می‌کنند. این پرداخت، معادل ۵۹ درصد از درآمد شهرداری را تأمین می‌نماید. مهمترین منبع مالی برای سایر اقلام، مربوط به کمک‌های دولت و معادل ۱۳ درصد بوده است.

۴. در فرانسه هزینه‌های ارائه خدمات شهری بیش از توان و بودجه تشكل‌های محلی است. شهر لیون با بودجه ۱۸ میلیارد فرانکی همواره برای تأمین هزینه‌ها و مخارج

اخيراً شهداي های کشور هر کدام به تناسب وضعیت خود در صدد یافتن منابع مالی و درآمد جدیدی می باشند و با توجه به رکود پیش آمده در بخش ساخت و ساز مسکن در سال های اخیر که موجب محقق نشدن درصد بالایی از بودجه های پیش بینی شده، گردیده است، عزم خود را بیشتر جزم کرده اند تا هرچه بیشتر از واستگی به منابع مالی فروش تراکم و عوارض های ساختمانی بگاهند. در این میان، اشاره ای به درآمد شهداي تهران می شود:

کل درآمدهای پیش بینی شده شهداي تهران برای سال مالی ۱۳۸۹ ۵۴۱۷ میلیارد تومان (حدود ۵/۴ میلیارد دلار) است. این درآمد از هفت محل عمده تأمین می شود: درآمدهای ناشی از عوارض عمومی، درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات اختصاصی شهداي، درآمد حاصل از وجوده و اموال شهداي، کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی، اعانت، هدایا و دارایی ها، عوارض و درآمدهای وصولی از حریم استحفاظی. جدول شماره ۲، مقدار مطلق هر یک از منابع درآمدی و سهم آن ها را در درآمدهای شهداي تهران نشان می دهد.

همان طور که ملاحظه می شود درآمدهای حاصل از عوارض عمومی، حدود ۷۹ درصد از کل درآمدهای شهداي را به خود اختصاص داده است و این رو، سهم بسزایی در مالیه شهداي بر عهده دارد و تغییرات آن اثر معناداری بر بودجه شهداي خواهد داشت. ذکر این نکته ضروری است که چنین سهمی از کل درآمدهای شهداي تنها مربوط به سال ۸۹ نیست، بلکه براساس

بهداشتی، دفع منابع آلاينده و گیاهان تزیین شده گلستان را نیز دریافت می نماید (توكلی، ۱۳۷۹).

۶. شهداي در ایران طبق قانون شهداي و نوسازی و عمران شهری، مسئولیت اجرا و نظارت بر همه ساخت و سازهای شهری و ضوابط و مقررات مربوط به آن ها را بر عهده دارد. این وظایف متعدد و گسترده، باز مالی سنگینی را بر این نهاد تحمیل می کند. از سوی دیگر، میزان عوارض محلی از نظر مشکلات اجتماعی و اقتصادی در تعادل با این وظایف نیست. ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهداي ها، درآمد شهداي را به طبقات زیر تقسیم می کند:

۱- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

۲- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی

۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهداي

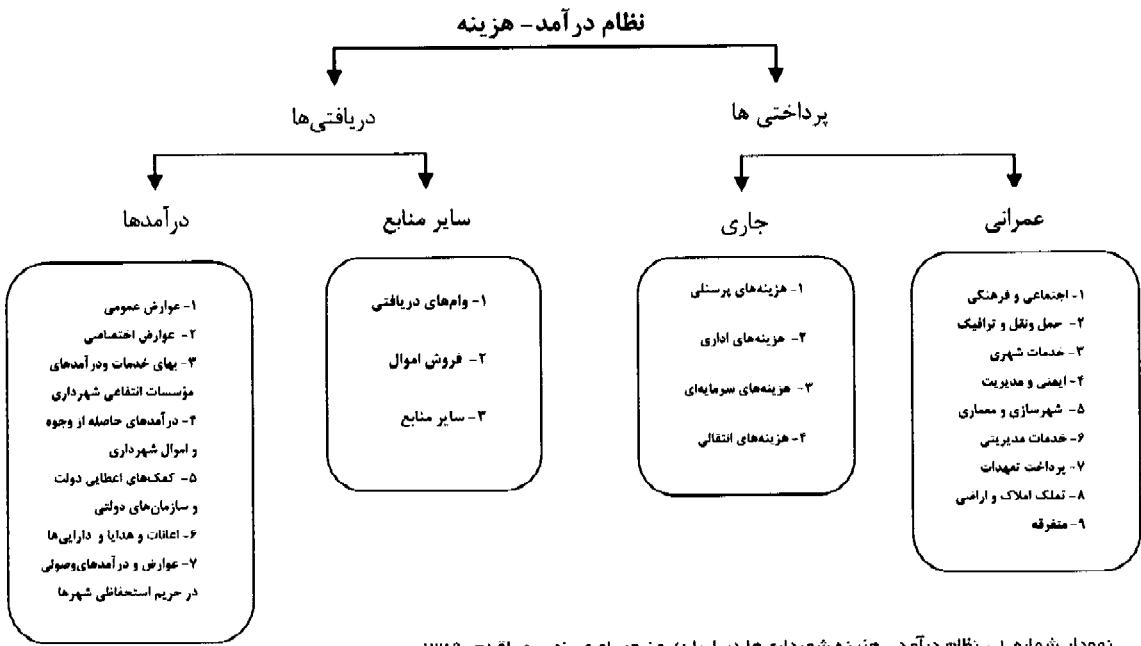
۴- درآمدهای حاصل از وجوده اموال شهداي

۵- کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی.

با نگاهی به درآمدهای پیش بینی شده برای شهداي ها، ملاحظه می شود که فقط مورد اول یعنی درآمدهای ناشی از عوارض عمومی پایدار بوده و سایر درآمدها از شاخص پایداری و استمرار برخوردار نمی باشند. طبق بررسی های انجام شده، منابع درآمدی پایدار شهداي ها کمتر از ۳۰ درصد بودجه را تشکیل می دهند که این خود باعث می شود که برنامه ریزان شهری در هنگام محاسبه و ارزش گذاری ریالی برنامه ها با شک و تردید نسبت به تأمین منابع مالی طرح ها مواجه شوند.

شرح	کل	سهم
درآمدهای ناشی از عوارض عمومی	۴۲۷۵۱۷۶۷	۷۸/۹۲
درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی	۱۵۳۰۰۰	۲/۸۲
بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات اختصاصی شهداي	۱۰۵۱۲۶۳	۱/۹۴
درآمد حاصل از وجوده و اموال شهداي	۲۲۴۵۵۰۰	۴/۱۴
کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی	۶۰۰۰۰	۱/۱۱
اعانت، هدایا و دارایی ها	۵۹۱۰۷۳۰	۱۰/۹۱
عوارض و درآمدهای وصولی از حریم استحفاظی	۸۵۰۰	۰/۱۶
مجموع درآمدها	۵۴۱۷۴۲۶۰	۱۰۰/۰۰

جدول شماره ۲- درآمدهای شهداي به تفکیک کدهای درآمدی ( واحد: میلیون ریال ) / منبع: حسن زاده، خسرو شاهن، ۱۳۸۷



نمودار شماره ۱ – نظام درآمد- هزینه شهرداری ها در ایران / منبع: یاوری، نصیری اقدم، ۱۳۸۹

و فرض بر این است که منابع مالی پروژه را قطعاً باید کارفرما (مدیریت شهری) تأمین کند. بدینسان بررسی جایگاه مشارکت در انجام پروژه ها و شیوه تحقق آن، خواهد توانست پاسخی در خور برای معضل تأمین مالی پروژه های شهری بیابد (رسولی منش، ۱۳۸۹).

بر پایه ماده ۱ قانون عمران و نوسازی شهری مصوب سال ۱۳۴۷، شهرداری ها متولی اجرای طرح های توسعه می باشند: «توسازی، عمران، اصلاحات اساسی، تأمین نیازمندی های شهری، اصلاح و توسعه معابر، ایجاد پارک ها، پارکینگ ها، میادین، حفظ و نگهداری پارک ها و باغ های عمومی موجود، تأمین دیگر تأسیسات مورد نیاز عمومی، نوسازی محلات و مراقبت در رشد مناسب و موزون شهرها، از وظایف اساسی شهرداری هاست و شهرداری ها در اجرای وظایف پیش گفته، مکلف به تهیی برنامه های اساسی و نقشه های جامع هستند» (نصاری، ۱۳۸۳). البته روشن است که اجرای موارد پیش گفته در قانون، نیاز به منابع مالی فراوانی دارد که تأمین نشدن

مطالعات موجود طی سال های ۱۳۸۰-۸۳، ۱۳۸۰-۸۳ درصد از کل درآمدهای شهرداری تهران به دریافت عوارض عمومی اختصاص داشته است.

### تأمین مالی پروژه های شهری

یکی از دغدغه های اساسی مدیران شهری، انجام پروژه های شهری است. ضرورت سرعت در انجام پروژه ها به دلیل ارتباط مستقیمی که با زندگی روزمره شهر و ندان پیدا می کند، همواره محسوس و ملموس بوده است. اما متأسفانه به دلایل گوناگونی اجرای پروژه ها، بر مبنای زمان بندی و سرعت قابل قبول، همواره دچار مضلات جدی بوده و در زمانی بسیار طولانی تر از آنچه پیش بینی شده بود، انجام می گردد.

یکی از مهمترین دلایل آن عدم تأمین مالی و نبود جریان مناسب نقدینگی در پروژه می باشد. به ویژه در پروژه های شهری، به دلیل ویژگی های ذاتی شهرداری که مدیریت درآمد و هزینه، توأم باشد انجام گیرد، این موضوع خود را بیشتر نشان می دهد. از این رو توجه به سازوکارهای تأمین مالی پروژه های شهری، به واسطه ویژگی های حاکم بر آن ها اهمیت فراوانی دارد. از سوی دیگر، متأسفانه با وجود ظرفیت های فراوان نهفته در این پروژه ها، عنصر مشارکت، جایگاه خود را نیافته

**ضرورت سرعت در انجام پروژه ها به دلیل ارتباط مستقیمی که با زندگی روزمره شهر و ندان پیدا می کند، همواره محسوس و ملموس بوده است**

و بهره‌برداری از فضاهای درآمدها و جذاب گردشگری و تراپری، انجام این فرایند را در ذهن نزدیک می‌کند. اما در دیگر پروژه‌های شهری که درآمد تعریف شده‌ای ندارند، این موضوع دور از ذهن به نظر می‌رسد که ساخت یک گذرگاه شهری، زیرگذر، پارک و جز آن چگونه می‌تواند هزینه‌های خود را تأمین نماید.

**استفاده از توان و مشارکت بخش خصوصی،  
به کارگیری ابزارهای نوین تأمین مالی،  
استفاده از قابلیت نهادهای مالی کشور و  
طراحی الگوهای جذب منابع مالی از جمله  
روش‌های تأمین منابع مالی پایدار در نهادینه شدن  
مسئلیت‌های اجتماعی مدیریت شهری هستند**

این منابع در اجرای پروژه‌ها و طرح‌های توسعه شهری، مشکلات بسیاری را پدید می‌آورد و باعث می‌شود که بخش‌های عمده‌ای از طرح‌های توسعه شهری به انجام نرسد. تأمین مالی این پروژه‌ها به گونه‌های مختلف امکان‌پذیر است که به بخشی از آن‌ها اشاره می‌کنیم:

الف- تأمین مالی توسط شهرداری‌ها

- تأمین مالی پروژه به دست کارفرما (شهرداری) از محل درآمدهای شهرداری
- وام داخلی یا خارجی و بازپرداخت از محل درآمدهای شهرداری
- ب- مشارکت بخش خصوصی
- فروش اوراق مشارکت برای پروژه
- تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری و فروش سهام

نکته دیگری که از دید نظام فنی- اجرایی پروژه مهم است، وابسته نمودن تأمین مالی و اجراست که این پیوستگی اجرایی در گونه‌هایی از مشارکت مانند فروش اوراق مشارکت، تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری و سهام رخ نمی‌دهد. البته تأمین مالی در این شیوه‌ها با توجه به ظرفیت‌های پروژه صورت گرفته و اجرای پروژه، مسیر دیگری را طی می‌کند، اما در شیوه B.O.T می‌تواند این پیوستگی و وابستگی رخ داده و به تکامل و اصلاح نظام فنی اجرایی پروژه بیانجامد.

### **به کارگیری الگوی مشارکت بخش عمومی- خصوصی (PPP)**

استفاده از توان و مشارکت بخش خصوصی، به کارگیری ابزارهای نوین تأمین مالی، استفاده از قابلیت نهادهای مالی کشور و طراحی الگوهای جذب منابع مالی از جمله روش‌های تأمین منابع مالی پایدار در نهادینه شدن مسئلیت‌های اجتماعی مدیریت شهری هستند. در این میان، بهره‌گیری از نظام مشارکت عمومی- خصوصی به عنوان یک رهیافت نوین در تأمین منابع مالی شهرداری‌ها می‌تواند رویکردی راهگشا باشد.

الگوی مشارکت بخش عمومی- خصوصی، قراردادی بین بخش عمومی و خصوصی است که به موجب آن بخش خصوصی تعهد می‌کند خدماتی که مؤسسات

■ بهره‌برداری از امتیازات و انحصارات پروژه B.O.T

در مجموع، دو شیوه اصلی تأمین مالی برای اجرای پروژه‌های شهری وجود دارد که در شیوه نخست، اعتبار پروژه از محل درآمدهای شهرداری تأمین می‌شود. در این روش، تأمین مالی و اجرای پروژه، ارتباط مستقیمی با یکدیگر ندارند و پروژه بر پایه یکی از شیوه‌های اجرایی به انجام می‌رسد و پیمانکار از محل درآمد شهرداری مطالبات خود را دریافت می‌کند. در این روش، به دلیل وجود مشکلات، پروژه‌ها همواره با مسائل مختلف اجرایی روبرو بوده و نبود نقدینگی روند انجام پروژه را با مشکل مواجه می‌سازد؛ هر چند در شیوه دریافت وام داخلی یا خارجی، تأمین اولیه برای پروژه صورت می‌گیرد و پروژه با نبود نقدینگی روبرو نیست، اما همچنان باید بازپرداخت وام با اتسکا به درآمدهای شهرداری صورت گذیرفته و امتیازات و انحصارات پروژه، نقش مستقیمی در تأمین مالی آن نداشته باشد.

در شیوه دوم، فرض بر این است که تأمین مالی پروژه از درآمدهای حاصل از آن امکان‌پذیر می‌باشد و به تأمین مالی از دیگر منابع موجود در شهرداری نیاز ندارد. البته این فرض درمورد برخی از پروژه‌ها میسر و امکان‌پذیر است؛ بهطور مثال، بهره‌برداری از یک شهریازی در یک بازه زمانی، پس از ساخت توسط سرمایه‌گذار، استفاده

دارایی‌ها و واگذاری خدمات عمومی به بخش خصوصی است.

مزایای مرتبط با اجرای صحیح و مناسب مشارکت بخش عمومی - خصوصی (PPP) به شرح زیر می‌باشد:

- کاهش هزینه‌ها و تخصیص بهتر ریسک‌ها

- استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی و به دنبال آن خلاقیت و ارائه تکنولوژی‌های جدید به منظور کاهش هزینه‌های اجرایی پروژه‌ها

- انتقال تکنولوژی از شرکت مجری پروژه به نیروهای داخلی

- انجام سریع‌تر خدمات و فعالیت‌ها در بخش‌های عمومی (شایگان، ۱۳۸۹).

طبعاً دلیل رونق و افزایش روزافزون استفاده از سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی این است که هم پژوهشگران اقتصادی و هم مدیران شهری، روز به روز بیشتر به مزايا و تبعات مشبت حاصل از سرمایه‌گذاری‌های مذکور پی می‌برند. امروزه شهرداری‌ها و دولتهای محلی در بسیاری از شهرهای دنیا (اعم از شهرهای واقع در کشورهای توسعه یافته یا در حال توسعه)، به صورت روز افزونی از گسترش سرمایه‌گذاری شراکتی بخش‌های عمومی و خصوصی یا PPP 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

دولتی و عمومی در حالت عادی ارائه می‌کنند را انجام دهد یا سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته به وسیله بخش دولتی را خود بر عهده گیرد که در نتیجه این امر، منافعی برای هر دو بخش حاصل می‌گردد. در واقع، مفهوم سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش‌های خصوصی و عمومی به پروژه‌هایی اطلاق می‌گردد که در آن‌ها، یک نهاد دولتی یا نیمه دولتی با مشارکت یک یا چند شرکت خصوصی، تأمین مالی و ساخت و بهره‌برداری پروژه را بر عهده می‌گیرد و درآمدهای ناشی از راه اندازی پروژه نیز به نسبت سهم مشارکت هر یک از شرکا بین آن‌ها تقسیم می‌شود (موسوی و دیگران، ۱۳۸۹).

محدودیت منابع مالی، سنگینی بار قرض‌ها و کسری بودجه شهرداری‌ها جهت تأمین مالی پروژه‌های بزرگ که نیاز فوری به تحقق آن‌ها، به شدت احساس می‌شده، آن‌ها را به ایجاد نوعی مشارکت و سرمایه‌گذاری مشترک بین بخش عمومی و خصوصی سوق داد تا ضمن بالا بردن رقابتی در بخش خصوصی و بهره‌مند شدن از تخصص، دقیق، نظارت و پیگیری این بخش، طراحی، ساخت، مالکیت و عملیات پروژه‌های زیرساختی شهر را نیز به انجام برسانند.

تفاوت مشارکت عمومی و خصوصی‌سازی نیز به این صورت است که در حالی که PPP در گیر مدیریت بخش خصوصی در خدمات عمومی طی قراردادهای بلندمدت بین این دو بخش می‌باشد، خصوصی‌سازی، فروش یکباره



نمودار شماره ۲ - مزایای مشارکت عمومی- خصوصی/ منبع: موسوی و دیگران، ۱۳۸۹

تعمیرات، صرفه‌جویی کند (Grahame, 2003).

### مشارکت‌های عمومی- خصوصی در حوزه‌های شهری

کیفیت زندگی در کلان شهرها و بهویژه شهرهای کشور با رشد سریع شهرنشینی دگرگون شده است. افزایش جمعیت و نفوذ مردم به مناطق شهری، فشارها بر شهرداری‌ها که با کمبود منابع مالی نیز مواجه هستند را افزایش داده است.

در شهرهای مختلف دنیا مشارکت عمومی- خصوصی راه حلی پایدار برای بهبود خدمات ارائه شده می‌باشد، این مشارکت با خود نقاط قوت بخش خصوصی (نوآوری، دانش فنی و کارایی مدیریتی) همراه با مسئولیت اجتماعی و دانش عمومی بخش دولتی و شهری را به همراه دارند. در دهه اخیر، استفاده شهرداری‌ها از مشارکت‌های عمومی- خصوصی در سراسر دنیا رواج پیدا گرده است به طوری که چه در کشورهای توسعه یافته و چه در کشورهای در حال توسعه از PPP برای تدارک خدمات عمومی در امور شهری استفاده می‌شود. امروزه شهرهایی چون ژوهانسبورگ و پرتوریا در آفریقای جنوبی و شهرهایی در پاکستان، تانزانیا و ... از قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی برای انجام پروژه‌های زیربنایی و تدارک خدمات عمومی شهری استفاده می‌کنند. منطق کلیدی برای استفاده از PPP این است که در کسب و کارها و تدارک خدمات، بخش خصوصی بسیار کارتر از بخش دولتی و عمومی است (شاپیگان، ۱۳۸۹).

### انواع مدل‌های مشارکت عمومی- خصوصی

۱- طراحی، بهره‌برداری، انتقال (B.O.T)

■ طراحی، ساخت<sup>۲</sup> (D.B): در این مدل، بخش عمومی به انعقاد قرارداد با بخش خصوصی می‌پردازد که طی آن بخش خصوصی موظف است نسبت به طراحی و ساخت امکانات مطابق با الزامات مورد نظر بخش عمومی اقدام نماید. پس از اتمام پروژه، بخش عمومی مسئولیت عملیات و نگهداری از امکانات را بر عهده می‌گیرد. به این روش، طراحی، انتقال<sup>۳</sup> (D.T) نیز گفته می‌شود.

■ طراحی، ساخت، نگهداری<sup>۴</sup> (D.B.M): این مدل

بوده است (احمدی، هبیتی، ۱۳۸۸). جالب این که هزینه تمام شده پروژه‌های PPP (به نحوی که بخش خصوصی در بهره‌برداری و کسب درآمد از بابت پروژه هم مشارکت داشته باشد)، نسبت به پروژه‌های مناقصه‌ای (به نحوی که بخش خصوصی صرفاً ساخت یا تکمیل یک پروژه عمرانی را بر عهده بگیرد و بعد از اتمام ساخت، پروژه را به بخش عمومی واگذار نماید) به طور مشخص پایین‌تر است (Raisbeck et. al, 2008).

یکی از دلایلی که می‌توان برای کاهش هزینه پروژه‌های PPP بیان نمود، حساسیت بسیار زیاد بخش خصوصی بر سوددهی سرمایه‌گذاری‌ها است و طبیعتاً یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه‌گذاری‌ها، تلاش برای کاهش هزینه تمام شده است. اما تفاوتی کلیدی بین پروژه‌های مناقصه‌ای (مشارکت بخش خصوصی، صرفاً در ساخت یک پروژه عمرانی و سپس تحويل آن به بخش عمومی) و پروژه‌های مشارکتی (مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی در تأمین مالی، ساخت، بهره‌برداری و کسب درآمد از بابت راماندازی پروژه) وجود دارد. علی‌رغم این که در پروژه‌های مناقصه‌ای نیز، بخش خصوصی انگیزه زیادی برای کاهش هزینه‌ها دارد، اما ممکن است در چنین شرایطی کاهش هزینه‌های ساخت و تکمیل پروژه، همراه با کاهش شدید کیفیت پروژه و در نتیجه افزایش چشمگیر هزینه‌های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده همراه باشد. در واقع در پروژه‌های مناقصه‌ای، با توجه به این که پیمانکار خصوصی پس از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می‌کند و پس از آن هم دیگر کاری با پروژه مذکور ندارد، لذا حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به کیفیت پروژه و همچنین هزینه‌های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری آن خواهد داشت (موسوی، ۱۳۸۹). از طرف دیگر با توجه به آن که در قراردادهای PPP شریک خصوصی تا مدت زیادی پس از راه اندازی پروژه، مسئولیت بهره‌برداری از آن را بر عهده دارد و در طول این مدت کلیه مخارج مربوط به تعمیرات و نظایر آن بر عهده خودش است، بنابراین طبیعتاً در طول ساخت پروژه، سعی در ارتقای هرچه بیشتر کیفیت ساخت خواهد داشست تا به این ترتیب بتواند در مخارج آتی مربوط به

۲- قرارداد خدماتی<sup>۱۳</sup>: دولت نسبت به انعقاد قرارداد با بخش خصوصی اقدام می کند تا خدمات را که قبل از آن می کرد، ارائه نماید.

۳- قرارداد مدیریتی<sup>۱۴</sup>: یک قرارداد مدیریت متفاوت از یک قرارداد خدمات می باشد؛ زیرا در آن، بخش خصوصی در قبال تمامی جوانب عملیات و نگهداری از امکانات مسئول است.

۴- اجاره<sup>۱۵</sup>: بخش عمومی یک منفعت بهره گیری از دارایی به صورت اجاره ای را به یک موجودیت بخش خصوصی ارائه می نماید. بخش خصوصی نسبت به عملیات و نگهداری دارایی، مطابق با شرایط قرارداد اجاره اقدام می نماید.

۵- اعطای امتیاز<sup>۱۶</sup>: بخش عمومی حقوق محدودی را به یک موجودیت بخش خصوصی برای اجرای عملیات و نگهداری یک دارایی در طول مدت زمان طولانی مطابق با الزامات عملکردی مشخص شده بخش عمومی فراهم می نماید. بخش عمومی، مالکیت دارایی اصلی را حفظ می کند و این در حالی است که اپراتور بخش خصوصی، مالکیت در زمینه اصلاحات انجام شده در طول دوره اعطای امتیاز را حفظ می نماید.

۶- سلب<sup>۱۷</sup>: بخش عمومی نسبت به انتقال یک دارایی به بخش خصوصی به صورت کلی یا جزئی اقدام می کند. به طور کلی، بخش عمومی شرایط خاصی را برای فروش دارایی در نظر می گیرد تا مطمئن شود که اصلاحات انجام شده و ارائه خدمات به شهروندان استمرار می یابد (موسوی و دیگران، ۱۳۸۹).

### چارچوب اهداف مشارکت های عمومی - خصوصی در حوزه شهری

هدف مشارکت شهرداری ها با بخش خصوصی، افزایش کارایی و اثربخشی و ارائه پایدار خدمات، مخصوصاً برای افراد فقیر در حوزه شهری می باشد.

در نمودار شماره ۳ چارچوب اهداف در حوزه شهری نشان داده شده است. در این شکل ابتدا اهداف کلیدی شامل توسعه پایدار و عادلانه و ایجاد مکانی مناسب برای زندگی افراد و سپس سایر اهداف ذکر شده است.

■ اهداف اقتصادی: بهبود کارایی و رشد اقتصاد

شبیه به مدل طراحی- ساخت می باشد با این استثنای که بخش خصوصی، نگهداری از امکانات را نیز بر عهده می گیرد و مسئولیت عملیات را حفظ می کند.

■ طراحی، ساخت، عملیات<sup>۱۸</sup> (D.B.O): طبق این مدل، بخش خصوصی نسبت به مسئولیت های طراحی و ساخت یک امکانات، اقدام می نماید. زمانی که ساخت امکانات به پایان رسید، عنوان امکانات جدید به بخش عمومی منتقل می شود و این در حالی است که بخش خصوصی بهره برداری از امکانات را برای یک دوره معین بر عهده می گیرد. از این مدل به ساخت، انتقال، عملیات<sup>۱۹</sup> (B.T.O) نیز نام برده می شود.

■ طراحی، ساخت، عملیات، نگهداری<sup>۲۰</sup> (D.B.O.M): این مدل، مسئولیت های طراحی- ساخت را با عملیات و نگهداری یک پروژه توسط شریک بخش خصوصی در یک دوره معین ترکیب می نماید. امکانات در پایان دوره عملیات به بخش عمومی بازگردانده می شود. به این مدل ساخت، عملیات، انتقال<sup>۲۱</sup> (B.O.T) نیز اطلاق می شود.

■ ساخت، مالکیت، عملیات، انتقال<sup>۲۲</sup> (B.O.O.T): دولت فرانشیز تأمین مالی، طراحی، ساخت و عملیات یک پروژه را به بخش خصوصی برای یک دوره معین اعطای می نماید. در این روش مالکیت امکانات در پایان دوره به بخش عمومی بازگردانده می شود.

■ ساخت، مالکیت، عملیات<sup>۲۳</sup> (B.O.O): دولت حق تأمین مالی، طراحی، ساخت، عملیات و نگهداری یک پروژه را به بخش خصوصی که مالکیت پروژه را نیز بر عهده دارد اعطا می کند. در این روش نیازی نیست که بخش خصوصی امکانات را به دولت مرجع نماید.

■ طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره برداری/ نگهداری<sup>۲۴</sup> (DBFO, DBFM or DBFO/M): در این مدل، بخش خصوصی نسبت به طراحی، ساخت، تأمین مالی، عملیات یا نگهداری یک امکانات جدید تحت یک قرارداد اجاره بلندمدت اقدام می نماید. در پایان دوره اجاره، امکانات به بخش عمومی بازگردانده می شود. در برخی از کشورها، روش طراحی، ساخت، تأمین مالی، عملیات یا نگهداری (DBFO/M) هر دو روش ساخت، مالکیت، عملیات (B.O.O) و ساخت، مالکیت، عملیات، انتقال (B.O.O.T) را پوشش می دهد.

شهری

- اهداف مالی: جلب سرمایه‌گذاری‌ها و انتقال ریسک

■ اهداف محیطی: بهبود کیفیت جوامع شهری

- اهداف اجتماعی: رعایت عدالت در تهیه و تدارک خدمات و بهبود وضعیت زندگی مردم

- اهداف بنگاهی: افزایش ظرفیت‌های محلی و شهری برای مدیریت و اداره شهر

- اهداف سیاسی: حفظ قدرت و توانایی در تخصیص منابع

همچنین منافع PPP برای چهار جز اصلی

BOT	اعطای امتیاز	قراردادهای اجاره‌ای	قراردادهای مدیریتی	قراردادهای خدماتی	قرارداد خصوصیات
سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از یک بخش اصلی	مسئولیت برای تمامی بهره‌برداری و تأمین مالی و سرمایه‌گذاری‌های خاص	مسئولیت برای مدیریت، بهره‌برداری و نوسازی‌های خاص	مدیریت بهره‌برداری با یک بخش اصلی آن	قراردادهای مختلف برای انواع خدمات حمایتی	حیطه عمل
عمومی / خصوصی	عمومی / خصوصی	عمومی	عمومی	عمومی	مالکیت دارایی
متغیر (معمول ۲۵-۳۰ سال)	۲۵-۳۰ سال	۱۰-۱۵ سال	۲-۵ سال	۱-۳ سال	مدت زمان
خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	عمومی	مسئولیت بهره‌برداری و نگهداری
خصوصی	خصوصی	عمومی	عمومی	عمومی	سرمایه‌گذاری
خصوصی	خصوصی	مشترک	عمومی	عمومی	ریسک اصلی
زیاد	زیاد	متوسط	کم / متوسط	کم	سطح ریسک کل که بخش خصوصی تحمل می‌کند
غلب ثابت، متغیر در بخش‌ها بر حسب پارامترهای تولید	تمام یا بخشی از درآمدها	نسبتی از درآمدها	پرداخت ثابت، ترجیحاً با انگیزش کارآیی	بهای خدمات	نحوه جبران خدمات بخش خصوصی

جدول شماره ۳- ویژگی‌های انواع اصلی قراردادهای ppp / منبع: موسوی و دیگران، ۱۳۸۹

می‌نماید (شایگان، ۱۳۸۹).

اما بروز نوسانات در نحوه کسب و دستیابی به این منابع،  
عملأ بر فرایندهای تصمیم‌سازی در حوزه مدیریت شهری  
تأثیر می‌گذارد.

نظام درآمدی شهرداری‌ها در شهرداری‌های کوچک،

ضعیف و درکلان شهرها، نادرست و ناپایدار ارزیابی شده است. از این حیث که او لا به منابع درآمدی نادرستی مانند فروش تراکم و تخلفات ساختمانی متکی است، ثانیاً به منابعی متصل شده است که نوسان دارند؛ یعنی با ادوار تجاری، بالا و پایین می‌رود. درست زمانی که در حال افت است و سازمان نیاز شدید مالی دارد، کسری بودجه شهرداری هم تشخیص می‌شود؛ یعنی با ادوار تجاری، همسو و هم جهت حرکت می‌کند و ناپایداری ایجاد می‌نماید. تداوم عدم کفایت مالی با کسری‌های بودجه و بدھی‌های انباشته مشخص می‌شود. عدم کارایی فنی بالا با بالابودن هزینه تولید خدمات شهری شناخته می‌شود. عدم کارایی اقتصادی با تخصیص نامناسب منابع کمیاب، خودنمایی

### نقش منابع مالی پایدار در تأمین منابع مالی

#### شهرداری‌ها

توجه به ملاحظات اقتصادی و تبیین سازوکارهای تأمین منابع مالی، امروزه جزء جدایی ناپذیری از برنامه‌های توسعه شهری در حوزه مدیریت پایدار شهری به شمار می‌رود؛ به گونه‌ای که بی‌توجهی به این مؤلفه، به معنای ناکارآمدی اجرایی برنامه‌ها و دست نیافتن به نتایج مورد انتظار است. این در حالی است که به واسطه استفاده از روش‌های ناپایدار درآمدزایی که عمدتاً در حوزه اخذ مالیات ساختمانی، خدماتی و فروش تراکم مازاد حاصل می‌شود، باعث گردیده که نهاد مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه تا حدی به منابع دولتی و حکومتی وابسته گردد. هر چند این نیاز با توجه به شرایط توسعه شتابان شهری، در این جوامع قابل درک می‌باشد،

نمودار شماره ۳- چارچوب و اهداف مشارکت بخش عمومی (شهرداری) با بخش خصوصی در حوزه شهری



شورای اسلامی شهر می‌باشد. بررسی منابع مالی شهرداری نشانگر وابستگی شدید به منابع حاصل از صدور مجوز ساختمان می‌باشد. این نحوه تأمین مالی، مشکلات فراوانی را برای شهرداری‌ها و شهروندان به وجود آورده است که از آن جمله می‌توان به اثر تورمی، نوسانی بودن منابع مالی، تأخیر در پروژه‌های عمرانی، غیر قابل پیش‌بینی بودن و در نهایت، وابستگی شدید منابع درآمدی شهرداری به نوسانات بازار مسکن اشاره کرد. به دلیل پیچیدگی‌های موجود در شهرها و به تبع آن، پیچیدگی و تغییرات مداوم وظایف سازمان‌های اداره‌کننده شهرها، وجود منابع مالی پایدار و تأمین مالی بهینه، از نیازهای حیاتی شهرداری‌ها هستند. روش‌های سنتی تأمین مالی و مدل‌هایی که بر مبنای این روش‌ها توسعه یافته‌اند، نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای نوین شهرداری‌ها باشند.

رویکرد جدید به منابع درآمدی شهرداری‌ها با تکیه بر مشارکت بخش عمومی- خصوصی، می‌تواند برخی از نارسایی‌های مدل‌های قدیمی را پوشش داده و بستری برای شناسایی منابع جدید کسب درآمد برای شهرداری‌ها گردد. امروزه، عملیات گستردۀ شهری از قبیل توزیع آب، حمل و نقل شهری و بین شهری، مدیریت رستوران‌های اداره‌ها و استخرها، تجهیزات ورزشی و ارائه بسیاری از خدمات عمومی، صنعتی یا تجاری، توسط دولت یا حکومت‌های محلی مستقیماً به شهروندان اعطای می‌شود و شرکت‌های خصوصی هستند که در این میان، نقش واسطه را بازی می‌کنند.

**رویکرد جدید به منابع درآمدی شهرداری‌ها**  
با تکیه بر مشارکت بخش عمومی- خصوصی،  
می‌تواند برخی از نارسایی‌های مدل‌های قدیمی را پوشش داده و بستری برای شناسایی منابع جدید کسب درآمد برای شهرداری‌ها گردد

با توجه به معضلات درآمدی شهرداری و با ملاحظه نظام درآمدی شهرداری‌ها در سایر کشورهای جهان، راهبردهای اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران در مجموع عبارتند از:

#### ▪ نظام تشخیص و وصول درآمد

می‌کند. در نظام بودجه بندی، این عوامل مفقود است. از این رو بحث این است که از یک سو با یک نظام درآمدی ضعیف، نامناسب و ناپایدار مواجه هستیم و از سوی دیگر در هزینه‌ها یک وزنه تعادل بخشی برای تعدیل‌ها وجود ندارد. نتیجه این وضع از دید مالی، انباشت بدھی‌ها، فروش دارایی‌ها و گرفتار شدن در تنگناهای مالی است. از دید شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری نتیجه چنین وضعی کاهش کارایی شهر، کاهش اینمنی شهر و به خطر انداختن سلامت شهروندان است که قابل تداوم نمی‌باشد (هادی زنوز، ۱۳۸۹). این در حالی است که افزایش گرایش اتکای منابع مالی شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از تخلفات و دریافت جرایم، صورت قانونی بخشیدن به کارهای عمرانی مغایر با اهداف و محتوای طرح‌های مصوب و قانونی و چیرگی معیارهای اقتصادی در اولویت‌بندی اجرای طرح‌های توسعه شهری، تنها ممکن است به نابودی هر چه بیشتر عمارتی و شهرسازی منجر شود و پایداری توسعه شهری را مخدوش نماید. ۰

در تأمین درآمدهای پایدار منابع مالی شهرداری‌ها در راستای تحقق سند چشم انداز ۱۴۰۴ ضروری است نظام مدیریت شهری تا سال ۱۴۰۴ به گونه‌ای برنامه‌ریزی نماید که عدم تعادل‌های موجود میان سهم وصول درآمدهای ناپایداری مانند درآمدهای حاصل از فروش تراکم در منابع درآمدی کلان‌شهرهای کشور که در برخی از مقاطع تا مرز ۸۰ درصد نیز افزایش یافته با جایگزینی منابع درآمدی جدید یا افزایش سهم منابع درآمدی پایدار (مانند عوارض نوسازی و سایر عوارض محلی، وصول بهای خدمات، تخصیص پرداخت‌ها و کمک‌های قابل پیش‌بینی) به حداقل ممکن و در حد آرمانی آن به حداقل کمتر از ۵ درصد کاهش یابد. براین اساس، هدف آرمانی در نظر گرفته شده برای این شاخص در سال ۱۴۰۴ حداقل ۹۵ درصد می‌باشد (صالحی، ۱۳۸۹).

#### نتیجه گیری

شهرداری‌ها برای تأمین مالی وظایف خود، اتکای زیادی به منابع محلی دارند که بنا بر تأکید قانون تجمیع عوارض و قانون مالیات بر ارزش افزوده، تغییر آن بر عهده

- \* دانشجوی دکتری اقتصاد
- \*\* دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشگاه تربیت مدرس

- تنظیم روابط مالی دولت و شهرداری
- گرفتن بهای خدمات
- نظام کسب درآمد از دارایی‌های شهری (عوارض نوسازی)

### پی‌نوشت

1-Public Private Partnership	
2-Build, Operation, Transfer	
3-Design, Build	
4-Design, Transfer	
5-Design, Build, Maintenance	
6-Design, Build, Operation	
7-Build, Transfer, Operation	
8-Design, Build, Operation, Maintenance	
9-Build, Operation, Transfer	
10-Build, Ownership, Operation, Transfer	
11-Build, Ownership, Operation	
12-Design, Build, Financing, Operation/ Maintenance	
13-Service Contract	
14-Management Contract	
15-Lease	
16-Concession	
17-Divestiture	

### منابع

- ۱- آرگون، امید؛ «بررسی تطبیقی شیوه‌های تأمین مالی و مشارکت بخش خصوصی (مطالعه موردي شهرهای مختلف)»، گروه مدیریت مالی و سرمایه‌گذاری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، دانشگاه صنعتی شریف (۱۳۸۶).
- ۲- احمدی، موسی؛ هیبتی، فرشاد؛ «مدیریت ریسک در مشارکت‌های عمومی-خصوصی پژوهه‌های زیرساختی»، دومین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی (۱۳۸۸).
- ۳- ناصرافهانی، رضا و دیگران؛ «تحلیل عملکرد شهرداری اصفهان از حيث درآمدهای پایدار و ناپایدار (۱۳۸۵-۸۸) همراه با آرائه راهکارهای جدید» سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف (۱۳۸۹).
- ۴- امیری، مجتبی؛ پورزنی، حسین؛ نراقیان، محمد مهدی؛ «بازنگری در تغییرپذیری سنتی منابع درآمدی شهرداری‌ها، با تکیه بر محل هزینه»، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها (۱۳۸۹).
- ۵- انصاری، محمد باقر؛ قوانین و مقررات شهرداری با آخرين اصلاحات، اصفهان؛ جهاد دانشگاهي واحد اصفهان، ۱۳۸۳.
- ۶- توکلی، مهر نوش؛ «تشکیلات، وظایف و اختیارات شهرداری کوالامپور» مجله شهرداری‌ها، سازمان شهرداری‌ها، شماره ۱۳ (۱۳۷۹).
- ۷- حسن زاده، علی؛ خسرو شاهی، پرویز؛ «الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری‌های کلان شهر» اولین همایش مالیه شهرداری‌ها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف (۱۳۸۷).
- ۸- رسوان‌منش، سید‌مصطفی؛ «تأمین مالی پژوهه‌های شهری با استفاده از روش B.O.T» سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف (۱۳۸۹).
- ۹- سعیدنیا، احمد؛ کتاب سبز راهنمای شهرداری‌ها، مدیریت شهری، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۳.

- دسترسی بازارهای داخلی و خارجی
- نظام کسب درآمد از فعالیت‌های ترابری و ترافیک شهری

- کسب درآمد از فعالیت‌های اقتصادی شهر و سیاست‌گذاری بهینه عوارض کسب و پیشه
- نظام گرفتن عوارض افزوده برآمده از فعالیت‌های توسعه و ارائه خدمات شهری.

در فرایند پایداری در منابع درآمدی شهرداری، نکته اساسی که باید به آن توجه شود، رعایت توان پرداخت شهرنما در هر گونه سیاست‌گذاری درآمدی است. به کارگیری معافیت‌ها برای برخی از رده‌های جامعه همچنین دادن یارانه‌ها در خدماتی که آثار مثبت خارجی قابل توجهی دارند و تخفیف در پرداخت عوارض و بولهای قانونی برای پیشبرد سیاست‌های توسعه شهری، نقش اساسی و حیاتی در تحقق راهبردی طرح جامع درآمد پایدار دارد. اغلب، واگذاری مسئولیت و وظیفه، بدون تأمین و تسهیم منابع مالی، باعث لوث شدن انجام وظیفه خواهد شد. در این میان، همراهی و همگامی شهرنما و استفاده کنندگان خدمات شهری با فرهنگ‌سازی برای برانگیختن حس مسئولیت و همراهی آنان و تعهد و اراده بدنۀ مدیریتی برای تغییر وضعیت، از وظایف اساسی نهاد شهرداری می‌باشد.

در فرایند پایداری در منابع درآمدی شهرداری، نکته اساسی که باید به آن توجه شود، رعایت توان پرداخت شهرنما در هر گونه سیاست‌گذاری درآمدی است. به کارگیری معافیت‌ها برای برخی از رده‌های جامعه همچنین دادن یارانه‌ها در خدماتی که آثار مثبت خارجی قابل توجهی دارند و تخفیف در پرداخت عوارض و بولهای قانونی برای پیشبرد سیاست‌های توسعه شهری، نقش اساسی و حیاتی در تحقق راهبردی طرح جامع درآمد پایدار دارد.



۱۰ - شایگان، ایمان، «شهرداری‌ها و مشارکت‌های عمومی - خصوصی»، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف (۱۳۸۹).

۱۱ - صالحی، اسماعیل؛ «ضوابط و مقررات شهرسازی و منابع مالی شهرداری‌ها» سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف (۱۳۸۹).

۱۲ - موسوی، سیروس؛ «عوارض توسعه‌یابی نگاهی دیگر، مجله شهرداری‌ها، شماره ۴۵ (۱۳۸۲).

۱۳ - موسوی، سید محسن؛ احمدی، موسی؛ فرهادی، روح الله؛ «آسیب-شناسی تأثیر مالی به روش مشارکت عمومی- خصوصی در پژوهش‌های شهری»، سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف (۱۳۸۹).

۱۴ - هادی زنوز، بهروز؛ «مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها» سومین همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف (۱۳۸۹).

۱۵ - ووکو، نیرانان؛ دموکراسی در اداره امور شهرداری و مشارکت شهریوندان، ترجمه غضنفر اکبری، تهران، انتشارات شهرداری‌های کشور، ۱۳۸۱.

۱۶ - یاوری، علیرضا؛ نصیری اقدم، علی؛ «آگار هدفمند سازی یارانه‌ها بر نظام مالیه شهرداری‌ها» فصلنامه اقتصاد شهر، شماره ۸ (۱۳۸۹).

17-Cheung, Ether (2009). Developing a best practice framework for implementing public private partnership in Hong Kong. (Thesis for the degree of Doctor of Philosophy). Queensland University.

18- Grahame Allen (2003). House of Commons, economic policy and statistics section. (ISSN 1368-8456) UK.

19- Kwan, Jenny (1999 May). Minister of Municipal Affairs. Available at: [www.cd.gov.bc.ca/lgd/policy/public\\_private\\_partnerships](http://www.cd.gov.bc.ca/lgd/policy/public_private_partnerships).

20- Municipal Finance (2005). Increasing local government resources to fund multi-sectoral facilities, supporting local government in the ANE-region: Fostering multi-sectoral, approaches workshop, Cairo, Egypt.

21- Raisbeck, P., Duffield, C.F., & Lawriwsky (2008). A methodology to assess the performance of PPPs to other procurement methods in Australia.