

جزوه

امور اقتصادی و سرمایه گذاری



جمهوری اسلامی ایران
وزارت کشور

تاریخ ۹۹/۱۲/۹

شماره ۱۹۹۰۴۹

پیوست

۵
۵۵

بسمه تعالی

استانداران محترم سراسر کشور

سلام علیکم

در اجرای ماده ۶۲ قانون شهرداری، ماده ۳۵ آیین نامه مالی شهرداری ها و بندهای ۹، ۶، ۵، ۱۴ ماده ۸۰ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، به منظور ایجاد وحدت رویه در فرآیند امور سرمایه گذاری در شهرداری ها و رفع ابهامات موجود، به پیوست اصلاحیه "شیوه نامه سرمایه گذاری و مشارکت شهرداری های کشور" که در چارچوب قوانین و مقررات و اهداف برنامه های توسعه کشور تنظیم گردیده، برای ابلاغ به شهرداری ها به منظور طرح و تصویب در شورای اسلامی شهرها ایفاد می گردد.

ضمن تاکید بر اینکه اصلاحیه مذکور، به جایگزینی "شیوه نامه سرمایه گذاری و مشارکت شهرداری ها" ارسالی طی نامه شماره ۱۲۴۰۴/۱/۳/س مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۰۴ می باشد، با عنایت به سیاست های وزارت کشور مبنی بر اهمیت و ضرورت نظارت بر اجرای صحیح فرآیند سرمایه گذاری در شهرداری ها و اجرای پروژه ها و فعالیت های مرتبط با آن، لازم است استانداری ها نسبت به نظارت بر اجرای مفاد شیوه نامه فوق اقدام نمایند.


عبدالرضا رحمانی فضل

دبیرخانه سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

شماره نامه: 52991
تاریخ نامه: 1399/12/11



جمهوری اسلامی ایران
وزارت کشور

شوه نامه سرمایه گذاری و مشارکت شهرداری های کشور

معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی
سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

اسفندماه ۱۳۹۹

فهرست

عنوان	صفحه
مقدمه:	۱
فصل اول- اهداف و کلیات:	۲
ماده ۱- اهداف	۲
ماده ۲- دامنه کاربرد	۲
ماده ۳- مستندات قانونی	۲
ماده ۴- تعاریف و مفاهیم	۳
فصل دوم- محورها و روش های سرمایه گذاری و مشارکت	۵
ماده ۵- موضوعات سرمایه گذاری و مشارکت	۵
ماده ۶- روش های تأمین مالی در سرمایه گذاری و مشارکت	۶
فصل سوم- ساختار و فرآیند اجرایی:	۶
ماده ۷- جایگاه سرمایه گذاری در بودجه و امور مالی شهرداری	۶
ماده ۸- برنامه ریزی و مدیریت امور سرمایه گذاری و مشارکت	۷
ماده ۹- وظایف امور سرمایه گذاری و مشارکت شهرداری	۸
ماده ۱۰- هیات عالی سرمایه گذاری	۹
ماده ۱۱- وظایف و اختیارات هیات عالی سرمایه گذاری	۹
ماده ۱۲- وظایف و اختیارات رئیس هیات عالی سرمایه گذاری	۱۰
ماده ۱۳- کارگروه کارشناسی سرمایه گذاری	۱۰
ماده ۱۴- وظایف و اختیارات کارگروه کارشناسی سرمایه گذاری	۱۱
فصل چهارم- تأمین مالی:	۱۲
ماده ۱۵- نحوه برآورد/تقویم آورده های طرفین	۱۲
فصل پنجم- تکالیف طرفین سرمایه گذاری:	۱۴
ماده ۱۶- تکالیف شهرداری	۱۴
ماده ۱۷- تکالیف طرف مشارکت	۱۴
ماده ۱۸- تشویقات و معافیت ها	۱۴
ماده ۱۹- نحوه تهیه گزارش امکان سنجی فنی و اقتصادی	۱۵
ماده ۲۰- برگزاری فراخوان	۱۶
ماده ۲۱- عقد قرارداد	۲۲
ماده ۲۲- تضامین	۲۳
ماده ۲۳- اجرا و نظارت قرارداد	۲۴
ماده ۲۴- تحویل، خاتمه قرارداد و نحوه تسویه حساب طرفین	۲۴
فصل ششم- مقررات عمومی:	۲۵
ماده ۲۵- بهره برداری، پیش فروش، فروش، اجاره و واگذاری سرقفلی	۲۵
ماده ۲۶- مکسورات قانونی/بیمه و مالیات متعلقه	۲۶

مقدمه:

امروزه یکی از اصول توسعه پایدار شهری، رشد و گسترش فیزیکی شهر با معیارهای اصولی و منطقی می‌باشد. توسعه پایدار شهری، توسعه ای مبتنی بر نیازهای واقعی و تصمیم‌گیری‌های عقلایی با در نظر گرفتن ملاحظات مختلف اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی محسوب می‌شود. در بین عوامل موثر بر توسعه فیزیکی شهر، درآمدهای پایدار است که در آن، میزان بهره‌مندی و دسترسی به درآمدهای پایدار، نوع و میزان توسعه شهری با برنامه را رقم خواهد زد.

جذب سرمایه‌گذار در حوزه‌های مختلف همواره عاملی برجسته برای تداوم رشد اقتصادی هر شهری به شمار می‌رود. در این میان شهرداری‌ها، یکی از نهادهای عمومی با توان مالی بالا و ظرفیت‌های متعدد می‌باشند که قادرند با بهره‌گیری از تمامی قابلیت‌ها و ویژگی‌های آن شهر ظرفیت توسعه اقتصادی و شهری را انباشته ساخته و پیشبرد اهداف کلان در شهرها را میسر سازند. دستیابی به اهداف توسعه شهری، درآمدهای پایدار و تأمین خدمات موردنیاز شهروندان، نیاز به مشارکت سرمایه‌گذاران با شهرداری را طلب می‌کند. تأمین منابع مالی، یکی از مهم‌ترین وظایف نهادهای عمومی غیر دولتی، از قبیل شهرداری‌ها است. هرچند منابع مالی شهرداری‌ها به صورت‌های مختلف قابل حصول می‌باشند، اما همه آنها، از خصوصیات درآمدهای پایدار برخوردار نیستند.

لذا توجه به ظرفیت‌های نهفته شهرها در حوزه سرمایه‌گذاری و مشارکت، سازماندهی و تبیین جایگاه سرمایه‌گذاری در انجام پروژه‌های شهرداری، علاوه بر فزونی جایگاه این عنصر مهم در فرآیندهای شهری، خواهد توانست پاسخی درخور برای چالش تأمین مالی پروژه‌های شهری بیابد.

فصل اول - اهداف و کلیات :

ماده ۱- اهداف

هدف از تهیه و تنظیم این شیوه‌نامه ایجاد وحدت رویه در جلب مشارکت شهروندان و هدایت سرمایه‌های خرد و کلان اشخاص حقیقی و حقوقی به‌منظور توسعه متوازن شهر می‌باشد و بیان نحوه اجرا و نظارت بر امور سرمایه‌گذاری و مشارکت در شهرداری‌ها می‌باشد که از طرق ذیل قابل‌اعمال است:

۱. ایجاد و مدیریت سیستمی که بواسطه آن بتوان با سرمایه‌های خارج از شهرداری (اعم از سرمایه‌های مادی و معنوی، داخلی و خارجی، دولتی، تعاونی و بخش خصوصی) نسبت به اجرای پروژه‌های شهرداری اقدام نمود.
۲. فراهم آوردن زمینه و بستر مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی توسط شورای شهر (در چارچوب وظایف تعیین‌شده) در امور مربوط به شهرداری و اشاعه فرهنگ مشارکت در توسعه شهر و فرهنگ شهرنشینی.
۳. تلاش در جهت افزایش ضریب اطمینان و امنیت برای سرمایه‌گذاران و جذب سرمایه‌های مردمی.
۴. به‌کارگیری و بهره‌مندی از ایده‌ها، اندیشه و سرمایه اشخاص حقیقی و حقوقی در امر سرمایه‌گذاری.
۵. شفاف‌سازی، تسهیل و روان‌سازی فعالیت‌های مربوط به امور سرمایه‌گذاری و مشارکت.
۶. اعمال مدیریت راهبردی و هدفمند در امر سرمایه‌گذاری و مشارکت.
۷. فراهم آوردن الگوی کارآمد در تأمین منابع مالی پایدار برای شهرداری.
۸. تلاش جهت افزایش سرانه‌های عمومی و خدماتی از طریق سرمایه‌گذاری و مشارکت.
۹. ایجاد اعتدال در توزیع خدمات از طریق سرمایه‌گذاری و مشارکت در راستای رشد و توسعه متوازن شهر.
۱۰. استقرار نظام یکپارچه و سامان‌یافته امور سرمایه‌گذاری و مشارکت.

ماده ۲- دامنه کاربرد

دامنه کاربرد این شیوه‌نامه در شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته و طبق وظایف و تکالیف قانونی تعیین‌شده، شامل جذب و هدایت سرمایه‌گذاران یا مشارکت‌کنندگان برای پیشبرد اهداف و سیاست‌ها و همچنین پیگیری و هدایت روند امور مذکور می‌باشد.

ماده ۳- مستندات قانونی

این شیوه‌نامه مستند به ماده ۶۲ قانون شهرداری، ماده ۳۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و وظایف مندرج در بندهای ۵، ۶، ۹ و ۱۴ ماده ۸۰ قانون اصلاح مواردی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاحات بعدی، به‌منظور ایجاد وحدت رویه در شهرداری‌ها توسط وزارت کشور تهیه شده است که با پیشنهاد توسط شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر، پس از تعیین اعضای هیات عالی سرمایه‌گذاری، قابلیت اجرا خواهد داشت.

در فرآیند انجام کلیه امور سرمایه‌گذاری، رعایت مفاد این شیوه‌نامه الزامی است، مگر در موارد سکوت یا ارجاع که از طریق مراجعه به سایر قوانین انجام می‌شود.

ماده ۴- تعاریف و مفاهیم

۱- سرمایه

عبارت است از انواع منابع اعم از اموال مادی و معنوی، نقدی و غیر نقدی و منقول و غیرمنقول به شرح ذیل که توسط سرمایه‌گذار یا مشارکت‌کننده و شهرداری اظهار و تأمین می‌شود:

الف) منابع نقدی به صورت وجوه نقد از طرق مختلف از جمله نظام بانکی و سایر مؤسسات مالی اعتباری مورد تأیید و تسهیلات و اعتبارات و منابع نوین مالی که توسط طرفین مشارکت‌کننده به جریان سرمایه‌گذاری تزریق یا تعهد می‌شود.

ب) منابع غیر نقدی، اموال منقول و غیرمنقول از جمله: ماشین‌آلات، تجهیزات، زمین، هزینه‌های صدور مجوز، ابنیه، ابزار و ادوات، قطعات یدکی، مواد اولیه، دانش فنی، خدمات تخصصی و مدیریت را شامل می‌شود.

ج) عوارض و وجوه مربوط به صدور پروانه ساختمانی و مطالبات شهرداری، دارایی‌های جاری و غیرجاری، مشهود و نامشهود.

د) مالکیت فکری و معنوی اعم از مالکیت ادبی و هنری (کپی‌رایت) و مالکیت صنعتی (حق اختراع، علائم تجاری و ...)

ه) سایر منابع اعم از هدایا و هبه مطابق بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری

۲- سرمایه‌گذاری:

به‌کارگیری دارایی است که شهرداری برای ایجاد ارزش افزوده یا دستیابی به اهداف توسعه شهری نگهداری می‌کند.

۳- مشارکت:

عبارت است از درآمیختن سرمایه‌های مادی و معنوی متعلق به شهرداری، اشخاص حقیقی یا حقوقی با تعیین سهم الشرکه در چهارچوب توافق و قرارداد مربوطه

۴- امور سرمایه‌گذاری و مشارکت:

عبارت است از بسترسازی، برنامه‌ریزی، مدیریت، پیگیری، ظرفیت‌سازی و انجام فعالیت‌های منتهی به هدایت و جذب سرمایه‌گذاران طبق ساختار سازمانی مصوب

۵- سرمایه‌گذار یا طرف مشارکت

عبارت است از شخص حقیقی یا حقوقی، اعم از دولتی و غیردولتی، ایرانی و خارجی که با اطلاع از توانایی و امکانات خود و شهرداری، در چارچوب مقررات و توافقات و قراردادهای منعقد شده به سرمایه‌گذاری و مشارکت اقدام می‌نماید.

تبصره - منظور از سرمایه‌گذار یا مشارکت‌کننده خارجی، اشخاص حقیقی و حقوقی هستند که بر اساس قوانین جاری کشور جمهوری اسلامی ایران، حضور و ورود منابع مالی آنان مجاز شمرده شده و می‌توانند در امر سرمایه‌گذاری در ایران فعالیت نمایند.

۶- هیات عالی سرمایه‌گذاری

مرجع تصمیم‌گیری و تصویب در امر سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری است و در این شیوه‌نامه به‌اختصار "هیات عالی" نامیده می‌شود.

۷- کارگروه کارشناسی سرمایه‌گذاری

کارگروهی که مسئولیت ارزیابی فنی اقتصادی متقاضیان و ارزیابی کیفی، فنی و حقوقی پیشنهادهای و همچنین سایر وظایف مقرر در این دستورالعمل را به عهده دارد، و در این شیوه‌نامه اختصاراً "کارگروه کارشناسی" نامیده می‌شود.

۸- امکان‌سنجی فنی و اقتصادی

عبارت است از ارزیابی و تجزیه و تحلیل پتانسیل یک پروژه پیشنهادی که بر اساس تحقیقات و مطالعاتی پایه‌ریزی شده و روند تصمیم‌گیری را پشتیبانی می‌کند. یک مطالعه امکان‌سنجی، ارزیابی عملی بودن یک پروژه یا سیستم پیشنهادی است.

۹- فراخوان

فرایندی است رقابتی برای تأمین کیفیت موردنظر (طبق اسناد فراخوان)، که در آن تعهدات موضوع سرمایه‌گذاری/مشارکت را به متقاضی که مناسب‌ترین پیشنهاد اقتصادی متناسب (بسته به نوع فراخوان و مدل اقتصادی سرمایه‌گذاری) با در نظر گرفتن صرفه و صلاح شهرداری پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود.

۱۰- ارزیابی فنی، اقتصادی و کیفی

عبارت است از ارزیابی فنی، اقتصادی متقاضیان سرمایه‌گذاری و ارزیابی کیفی، فنی پیشنهادهای آنها برای انجام تعهدات که از سوی شهرداری توسط کارگروه کارشناسی بنا به درخواست هیات عالی انجام می‌شود.

۱۱- ارزیابی پیشنهاد اقتصادی

فرایندی است که در آن از بین پیشنهادهایی که از نظر کیفی، فنی و توان مالی پذیرفته شده‌اند، مناسب‌ترین پیشنهاد اقتصادی، بر مبنای این شیوه‌نامه، با در نظر گرفتن صرفه و صلاح شهرداری، توسط هیات عالی برگزیده می‌شود.

فصل دوم - محورها و روش های سرمایه گذاری و مشارکت

ماده ۵ - موضوعات سرمایه گذاری و مشارکت

موضوعات سرمایه گذاری و مشارکت در ۴ سرفصل اصلی ۱- تحقق کاربری های طرح جامع و تفصیلی، ۲- وظایف و تکالیف قانونی شهرداری، ۳- واگذاری تصدی ها به بخش خصوصی و ۴- مشارکت به قصد کسب درآمد و انتفاع می باشد که اهم موضوعات قابل سرمایه گذاری و مشارکت به شرح ذیل می باشد :

- ۱) سرمایه گذاری و مشارکت در احداث ابنیه تجاری ، مسکونی ، صنعتی ، خدماتی ، اداری ، فرهنگی ، گردشگری ، ورزشی، پارکینگ های عمومی
- ۲) ارائه خدمات آماده سازی، زیربنایی و روبنایی شهری .
- ۳) امور عمران و شهرسازی مانند بازآفرینی فضاهای شهری، ارتقاء کارایی و تحقق پذیری طرح های توسعه شهری، زیباسازی شهری، طرح های موضعی و موضوعی شهری، طرح های تفریحی و توریستی، امور مرتبط با ماشین آلات، کارخانه ها، محصولات و کارگاه های شهرداری
- ۴) امور محیط زیست و خدمات شهری مانند توسعه فضای سبز، آرامستانها، طرح های مدیریت پسماند، توسعه و نگهداری تأسیسات و تجهیزات شهری، بهبود محیط زیست شهری و بهداشت عمومی، ساماندهی صنوف و مشاغل مزاحم شهری، هدایت و دفع آب های سطحی و ساماندهی مسیل ها و رودخانه ها
- ۵) امور ایمنی و مدیریت بحران مانند طرح های ایمنی و کاهش خطرپذیری شهری، ارتقاء تاب آوری شهری، مدیریت بحران و پدافند غیرعامل
- ۶) امور حمل و نقل و ترافیک مانند بهبود عبور و مرور، توسعه، تجهیز و نگهداری ناوگان حمل و نقل عمومی، ریلی، پایانه های مسافری، ساماندهی بار و مسافر، توسعه و ساماندهی پارکینگ های عمومی، سامانه های هوشمند حمل و نقل و ترافیک، توسعه زیرساخت های عبور و مرور
- ۷) امور خدمات مدیریت مانند توسعه شهرداری و شهر الکترونیک، ارتقاء زیرساخت ها و فناوری های نوین، پژوهش های کاربردی شهری، توسعه درآمدهای پایدار، شهر هوشمند، مدیریت بهره برداری و واگذاری اموال و دارایی های ایجاد شده توسط امور سرمایه گذاری
- ۸) امور اجتماعی و فرهنگی مانند توسعه زیرساخت ها، فعالیت ها و طرح های فرهنگی ، اجتماعی و ورزشی، طرح های گردشگری، طرح های حوزه سلامت اجتماعی
- ۹) استفاده از منابع و ابزارهای مالی مجاز از جمله فاینانس، اوراق مشارکت، اخذ وام و مشارکت بانکها
- ۱۰) مشارکت و سرمایه گذاری در زمین های متعلق به سایر سازمان ها نظیر منابع طبیعی، زمین و مسکن، اوقاف و امور خیریه و سایر طبق تفاهم نامه های فی مابین شهرداری ها و سازمان های مربوطه با رعایت قوانین و مقررات

- ۱۱) مدیریت بهره‌برداری از اموال، تأسیسات و تجهیزات احداث شده توسط امور سرمایه‌گذاری
- ۱۲) مدیریت واگذاری در قالب فروش، اجاره، سرقفلی و غیره
- ۱۳) سایر زمینه‌های متناسب با ساختار بودجه شهرداری و بخشنامه‌های بودجه سالانه ابلاغی وزارت کشور

ماده ۶- روش‌های تأمین مالی در سرمایه‌گذاری و مشارکت

روش‌های تأمین مالی سرمایه‌گذاری و مشارکت بر اساس تسهیم خطرپذیری (ریسک) بین طرفین، مسئولیت‌ها و وظایف و نیز نحوه بازگشت سرمایه، با توجه به نوع پروژه و ویژگی‌های مرتبط با آن، حجم مالی و زمان پروژه و شرایط شهر، براساس روش‌های معمول در شهرداری‌ها نظیر موارد ذیل انجام می‌گیرد:

مشارکت مدنی در ساخت، ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT)، ساخت، بهره‌برداری، پرداخت اجاره به شهرداری و انتقال (BOLT)، تجهیز، بازسازی، بهره‌برداری، پرداخت اجاره به شهرداری و انتقال (ROLT)، پرداخت اجاره به شهرداری و انتقال (BLT)، ساخت، مالکیت و بهره‌برداری (BOO)، بهره‌برداری، پرداخت اجاره به شهرداری (OL)، تجهیز، بازسازی، مالکیت و بهره‌برداری (ROO)، مدیریت بهره‌برداری و نگهداری (Q&M)، تجهیز، بازسازی، بهره‌برداری و انتقال (ROT)، انتقال، بهره‌برداری و انتقال (TOT)، بیع متقابل (Buy Back) و یا سایر روش‌های متناسب با نوع پروژه

فصل سوم- ساختار و فرآیند اجرایی:

ماده ۷- جایگاه سرمایه‌گذاری در بودجه و امور مالی شهرداری

۱- جایگاه سرمایه‌گذاری در بودجه

به استناد مواد ۶۵ و ۷۹ قانون شهرداری، کلیه هزینه‌ها، اقدامات و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رعایت قوانین، آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، بخشنامه‌های بودجه سنواری شهرداری‌ها و در قالب اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه مصوب سالانه شهرداری قابل اجرا است که شامل ثبت آورده شهرداری در ردیف اعتبارات پروژه سرمایه‌گذاری شده و ثبت درآمدها در ردیف‌های مربوطه می‌باشد.

۲- روش ثبت حسابداری و نگهداری حساب‌ها در امور سرمایه‌گذاری

روش ثبت حسابداری و نگهداری حساب‌ها در امور سرمایه‌گذاری، در چارچوب استانداردهای بخش عمومی و بر اساس دستورالعمل حسابداری وزارت کشور در اجرای ماده ۴۲ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، می‌باشد.

تبصره: جهت انجام عملیات مرتبط با امور مالی و حسابرسی هر پروژه، شهرداری‌ها مجاز به استفاده از خدمات مؤسسات بخش خصوصی ذیصلاح با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی می‌باشند.

ماده ۸- برنامه‌ریزی و مدیریت امور سرمایه‌گذاری و مشارکت

کلیه امور سرمایه‌گذاری و مشارکت در شهرداری به صورت متمرکز از طریق جایگاه تعریف شده برای امور سرمایه‌گذاری شامل سازمان سرمایه‌گذاری، معاونت اقتصادی، مدیریت یا کارشناس سرمایه‌گذاری و مشارکت تعریف می‌شود که به مرور زمان و با توسعه فعالیت‌ها و احراز شرایط مربوطه و با تصویب وزارت کشور ارتقا می‌یابد، انجام خواهد شد و براساس این شیوه‌نامه، هیچ‌یک از واحدهای تابعه شهرداری رأساً حق انعقاد قرارداد یا انجام مراحل استصوابی امور سرمایه‌گذاری و مشارکت را ندارند.

تبصره: در شهرداری‌های فاقد ساختار فوق، انجام امور سرمایه‌گذاری به تشخیص شهردار، توسط مدیر درآمد یا امور مالی بر اساس این شیوه‌نامه و تشکیل هیات عالی سرمایه‌گذاری، انجام می‌شود.

فرآیند برنامه‌ریزی امور سرمایه‌گذاری به شرح ذیل می‌باشد:

۱- برنامه‌ریزی مرتبط با امور سرمایه‌گذاری در شهرداری‌ها، به منظور افزایش مشارکت و ایجاد انگیزه و استفاده از توانمندی‌های مدیران، عوامل انسانی و کارشناسی واحدهای تابعه شهرداری، در قالب موارد زیر قابل اجرا است:

الف) بخش برنامه‌ای، عملیاتی و مدیریتی طرح‌های مصوب اجرا شده، حسب موقعیت جغرافیایی طرح به عنوان فعالیت‌های آن منطقه منظور می‌شوند.

ب) واحدهای سرمایه‌گذاری مناطق و سازمان‌های وابسته شهرداری از حیث انجام وظایف موضوع، تابع این شیوه‌نامه خواهند بود.

ج) مدیریت، سازمان‌دهی، ترویج و گسترش امور سرمایه‌گذاری و مشارکت در سطح شهرداری، مناطق و سازمان‌های تابعه در اختیار مدیرعامل/مدیر/مسئول امور سرمایه‌گذاری شهرداری خواهد بود.

د) از زمان تصویب و ابلاغ این شیوه‌نامه، شهرداری مکلف است نسبت به تهیه اطلس جامع سرمایه‌گذاری و مشارکت شهر (به عنوان طرح موضوعی)، حاوی مدل توسعه شهر، نیازهای شهر و شهروندان، سرانه‌ها، پتانسیل‌ها و فرصت‌های سرمایه‌گذاری در راستای توسعه پایدار شهری و بر اساس ظرفیت و اسناد بالادستی اقدام نماید. طرح فوق هر ۵ سال یکبار مورد بازنگری قرار گیرد.

۲- تا زمان تهیه اطلس جامع سرمایه‌گذاری و مشارکت، مدیریت امور سرمایه‌گذاری توسط کارشناسان شهرداری و یا از طریق به‌کارگیری کارشناس رسمی/خبره دادگستری رسته مرتبط و یا مشاورین ذیصلاح (دارای سابقه کاری مرتبط و مورد تأیید هیات عالی) تحت نظارت امور سرمایه‌گذاری شهرداری نسبت به انجام مطالعات و تهیه بسته‌های سرمایه‌گذاری پروژه‌های اولویت‌بندی شده، اقدام خواهند نمود.

۳- در شهرداری‌هایی که دارای سازمان سرمایه‌گذاری و مناطق شهری می‌باشند، در صورت صلاحدید می‌توانند بخشی از انجام فرآیند جذب سرمایه‌گذار را طبق روش اجرایی مشخص با پیشنهاد شورای سازمان (هیات عالی) و تصویب شورای اسلامی شهر، در چارچوب بودجه مصوب مناطق (با سقف

معین اعتبار)، به معاونت‌ها، مدیران سرمایه‌گذاری مناطق یا سازمان‌های وابسته به شهرداری تفویض نمایند. مدیر مربوطه موظف است گزارش‌ها دوره‌ای و نحوه اجرای پروژه را بر اساس ترتیبی که هیات مدیره سازمان سرمایه‌گذاری مقرر می‌دارد، به سازمان ارائه نماید. بدیهی است در این خصوص برنامه‌ریزی در سطح کلان، از طریق جایگاه تعریف‌شده جهت سرمایه‌گذاری انجام خواهد شد.

ماده ۹- وظایف امور سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری

۱. شناسایی فرصت‌های سرمایه‌گذاری و تهیه بسته حاوی طرح‌ها و پروژه‌های مورد سرمایه‌گذاری همراه با اطلاعات جامع و کلی اقتصادی و فنی برای ایجاد فرصت‌های سرمایه‌گذاری و اطلاع‌رسانی برای جذب سرمایه‌گذار
 ۲. اخذ مجوز لازم جهت انعقاد قراردادهای سرمایه‌گذاری و رفع موانع اداری برای تسریع در اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری و مشارکتی و پیگیری کلیه تعهداتی که شهرداری مطابق با قرارداد به عهده گرفته است.
 ۳. ایجاد زمینه و بستر مناسب برای ترغیب و تشویق سرمایه‌گذاری و پیشنهاد اعطای تسهیلات و امکانات کافی از طرف شهرداری.
 ۴. فراهم آوردن شرایط برابر برای ایجاد رقابت بین سرمایه‌گذاران جهت انجام امور سرمایه‌گذاری.
 ۵. ایجاد هماهنگی با مناطق و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته و واحدهای تابعه شهرداری.
 ۶. ابلاغ مصوبات هیات عالی و پیگیری نحوه اجرای آن‌ها.
 ۷. تهیه گزارش سه‌ماهه از روند امور سرمایه‌گذاری جهت ارائه به هیات عالی و شورای اسلامی شهر.
 ۸. تهیه گزارش جامع سالانه از روند امور سرمایه‌گذاری جهت ارائه به استانداری و سایر دستگاه‌های فرادستی
 ۹. انجام بازاریابی و تبلیغات برای جلب سرمایه‌گذاران و معرفی طرح‌ها
 ۱۰. اخذ گزارش عملکرد امور سرمایه‌گذاری از مناطق و واحدهای تابع شهرداری
 ۱۱. برنامه‌ریزی و انجام هماهنگی جهت راه‌اندازی، واگذاری و بهره‌برداری از پروژه‌های سرمایه‌گذاری
 ۱۲. برگزاری تشریفات فراخوان‌ها یا ترک فراخوان
- تبصره: در شهرداری‌های دارای سازمان سرمایه‌گذاری، وظایف حاکم بر اساسنامه سازمان ملاک عمل خواهد بود.

ماده ۱۰ – هیات عالی سرمایه گذاری

به منظور تصمیم گیری و تصویب کلیه امور سرمایه گذاری و مشارکت شهرداری، هیاتی مرکب از اشخاص زیر تحت عنوان « هیات عالی سرمایه گذاری » تشکیل می شود:

الف) شهرداری های فاقد سازمان سرمایه گذاری

اعضای این هیات مرکب از:

- ۱- شهردار به عنوان رئیس هیات عالی
 - ۲- بالاترین مقام امور مالی شهرداری اعم از معاون مالی یا اقتصادی یا مدیر امور مالی
 - ۳- بالاترین مقام امور سرمایه گذاری شهرداری (دبیر هیات عالی)
 - ۴- یک نفر کارشناس بصیر به پیشنهاد شهردار و تصویب شورای اسلامی شهر
 - ۵- یک نفر به انتخاب معاون هماهنگی امور عمرانی استانداری به عنوان نماینده وزارت کشور
- تبصره ۱: تصمیمات هیات عالی با سه رأی مشروط به اینکه شهردار و بالاترین مقام امور مالی (اعضای هیات عالی معاملات شهرداری) جزء موافقین باشند لازم الاجرا می باشد.
- تبصره ۲: در صورت لزوم، یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر، بدون حق رأی به عنوان ناظر با دعوت دبیر کمیسیون در جلسات حضور خواهد یافت.

ب) شهرداری های دارای سازمان سرمایه گذاری

در شهرداری های دارای سازمان سرمایه گذاری، ترکیب هیات عالی می تواند هماهنگ با ساختار پیش بینی شده در اساسنامه سازمان (شورای سازمان/ هیات مدیره) با رعایت آیین نامه معاملات سازمان و پس از تصویب شورای اسلامی شهر تعیین گردد.

ماده ۱۱ – وظایف و اختیارات هیات عالی سرمایه گذاری

- ۱) بررسی و تصویب اطلس جامع سرمایه گذاری و مشارکت شهر
- ۲) تصویب موضوعات و عناوین سرمایه گذاری و مشارکت و همچنین تعیین اولویت موضوعاتی که توسط کارگروه کارشناسی سرمایه گذاری پیشنهاد می شود.
- ۳) تعیین فرآیند انتخاب سرمایه گذار/ طرف مشارکت از طرق فراخوان عمومی، محدود یا ترک فراخوان برای هر یک از طرح های سرمایه گذاری
- ۴) بررسی پیشنهادات و گزارش های کارگروه کارشناسی سرمایه گذاری و اتخاذ تصمیم در خصوص آنها.
- ۵) بازگشایی پاکت حاوی پیشنهاد اقتصادی طرف مشارکت در فراخوان عمومی یا محدود و تعیین برنده فراخوان.

۶) انتخاب نهایی سرمایه‌گذار یا مشارکت‌کننده
۷) تصویب پروژه‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت .
۸) تأیید پیش‌نویس قراردادهای سرمایه‌گذاری و مشارکت
تبصره ۱: هیات عالی و اعضای آن نمی‌توانند اختیارات خود را در زمینه موضوعات این شیوه‌نامه به دیگران تفویض نمایند.

تبصره ۲: حق‌الجلسه اعضای هیات عالی، اعضاء کارگروه کارشناسی و حق‌الزحمه کارشناسان خارج از شهرداری، در حدود بودجه شهرداری با تصویب شورای اسلامی شهر پرداخت خواهد شد .

ماده ۱۲ – وظایف و اختیارات رئیس هیات عالی سرمایه‌گذاری

- ۱) صدور احکام اعضاء هیات عالی سرمایه‌گذاری و کارگروه کارشناسی سرمایه‌گذاری.
- ۲) نظارت بر حسن اجرای این شیوه‌نامه .
- ۳) نظارت عالی بر فرآیند انعقاد و اجرای حسن انجام کار قراردادها .
- ۴) نظارت بر رعایت صرفه و صلاح شهرداری در فرآیند جذب و انعقاد قرارداد با سرمایه‌گذار
- ۵) انعقاد تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای سرمایه‌گذاری و مشارکت با رعایت این شیوه‌نامه

ماده ۱۳ – کارگروه کارشناسی سرمایه‌گذاری

ارزیابی کیفی، فنی، حقوقی و توان مالی متقاضیان سرمایه‌گذاری، طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و مطالعات مربوطه، توسط کارگروه کارشناسی سرمایه‌گذاری بنا به درخواست هیات عالی انجام می‌شود. اعضاء این کارگروه کارشناسی مرکب از:

- ۱) معاون اداری مالی یا اقتصادی و سرمایه‌گذاری یا قائم‌مقام شهردار (رئیس کارگروه)
- ۲) بالاترین مقام امور سرمایه‌گذاری یا نماینده تام‌الاختیار وی (دبیر کارگروه)
- ۳) بالاترین مقام شهرسازی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۴) بالاترین مقام عمران یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۵) بالاترین مقام حقوقی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۶) بالاترین مقام مالی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۷) بالاترین مقام املاک یا نماینده تام‌الاختیار وی

تبصره ۱: این ترکیب می‌تواند حسب مقتضیات شهر و شهرداری به تشخیص شهردار تغییر نماید.
تبصره ۲: در شهرداری‌های دارای سازمان سرمایه‌گذاری، اعضاء کارگروه کارشناسی با حفظ رشته تخصص‌های اشاره‌شده در بالا و توسط هیات مدیره سازمان، تعیین می‌گردند.

تبصره ۳: حسب مورد، کارشناسان یا افراد خبره مرتبط با موضوع سرمایه‌گذاری و مشارکت اعم از داخل مجموعه شهرداری یا خارج از آن، بدون حق رأی و با دعوت دبیر کارگروه کارشناسی در جلسات حضور خواهند داشت.

ماده ۱۴ – وظایف و اختیارات کارگروه کارشناسی سرمایه‌گذاری

- ۱) بررسی و کارشناسی کلیه برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها و فراخوان‌های مربوط به سرمایه‌گذاری و مشارکت
- ۲) ارائه پیشنهادهای فنی اقتصادی در خصوص برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های ارجاع شده از طرف امور سرمایه‌گذاری بر اساس توافق و دستورالعمل‌های جاری کشور و مقررات این شیوه‌نامه.
- ۳) ارائه نظرات کارشناسی نسبت به طرح‌های ارائه‌شده از طرف هیات عالی.
- ۴) ارائه پیشنهادات در خصوص حوزه فعالیت‌های مشارکت و سرمایه‌گذاری به هیات عالی.
- ۵) تدوین و پیشنهاد شرایط اختصاصی برای نحوه انجام فراخوان پروژه‌ها به هیات عالی.
- ۶) بررسی و پیشنهاد همه‌جانبه بسته‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت ارائه‌شده از طرف اداره سرمایه‌گذاری اعم از مالکیت، بلامعارض بودن پروژه، ضوابط و مقررات مربوطه از جمله شهرسازی، مالی و معاملاتی، حرایم، ارزیابی‌های آورده‌ها و بررسی سهم شرکت طرفین بنا به درخواست هیات عالی.
- ۷) بررسی و پیشنهاد پیش‌نویس قراردادهای ارجاع شده از طرف امور سرمایه‌گذاری.
- ۸) بررسی فرآیندهای انجام پروژه‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت و ارائه طریق جهت تسهیل و تسریع فرآیندها
- ۹) بازدید و معاینات محلی از طرح‌ها و پروژه‌های مشارکتی و سرمایه‌گذاری.
- ۱۰) بررسی کارشناسی و ارائه ارزیابی‌های انجام‌شده برای عناصر مشارکت (امکان‌سنجی) و سهم شرکت‌ها و مشوق‌های سرمایه‌گذاری به هیات عالی.
- ۱۱) بررسی و پیشنهاد نوع قرارداد به هیات عالی
- ۱۲) انجام ارزیابی کیفی، فنی، حقوقی و توان مالی متقاضیان سرمایه‌گذاری و پیشنهادات آنها و ارائه گزارش لازم به همراه پاکت‌های مربوطه به هیات عالی بنا به درخواست هیات مذکور.
- ۱۳) انجام ارزیابی کیفی، فنی، حقوقی و توان مالی متقاضیان سرمایه‌گذاری و پیشنهادات آنها در زمان ترک تشریفات فراخوان و ارائه گزارش لازم به همراه مدارک مربوطه به هیات عالی بنا به درخواست هیات مذکور.

فصل چهارم - تأمین مالی:

ماده ۱۵ - نحوه برآورد/تقویم آورده‌های طرفین

الف: انجام تشریفات قانونی انعقاد قرارداد:

جهت انجام تشریفات قانونی منتهی به انعقاد قرارداد که مالکیت عرصه از طرف شهرداری باشد:

- ۱) آورده‌های طرفین شامل زمین، ساخت و تجهیز و سایر هزینه‌های جانبی در روش‌های مختلف مشارکت و نیز برآورد فروش یا درآمدهای دوره‌ای پروژه، ارزیابی توسط کارشناس رسمی دادگستری/هیأت کارشناسی با گرایش مرتبط انجام می‌گردد. برآورد هزینه‌های ساخت می‌تواند پس از محاسبه احجام کار توسط کارشناسان شهرداری انجام شود.
- ۲) میزان عوارض صدور پروانه ساخت/بهره‌برداری، طبق استعلام کتبی از واحد درآمد بر پایه دفترچه تعرفه عوارض محلی سال مربوطه (زمان تقویم آورده‌ها)
- ۳) برآورد میزان درآمدهای ناشی از فروش، اجاره و بهره‌برداری توسط کارشناس رسمی دادگستری (به تاریخ تقویم هزینه‌ها) انجام می‌شود.
- ۴) در سایر موارد بسته به نوع آورده (اعم از مشهود و نامشهود) و روش مشارکت، از کارشناسان رسمی با گرایش مرتبط استفاده می‌شود.
- ۵) تعیین سهم الشرکه پایه طرفین و محاسبه شاخص‌های اقتصادی بر اساس قیمت‌ها و برآوردهای انجام‌شده طبق بندهای ۱ الی ۴ این بند و با در نظر گرفتن جدول زمان‌بندی تحویل آورده هر یک از طرفین، توسط مشاور یا کارشناس ذیصلاح اشاره‌شده در ماده ۸ این شیوه‌نامه، در گزارش امکان‌سنجی، محاسبه و لحاظ می‌گردد.
- ۶) زمان تقویم آورده‌های طرفین، به دلیل اجتناب از عقد با ثمن شناور/مجهول، الزاماً باید قبل یا حین انعقاد قرارداد تعیین گردد.
- ۷) قیمت‌های اعلام‌شده از سوی کارشناس رسمی دادگستری حداکثر تا شش ماه دارای اعتبار می‌باشد.
- ۸) مصوبه هیئت عالی سرمایه‌گذاری و انتشار اولین آگهی فراخوان در روزنامه می‌بایست در مدت‌زمان اعتبار تعیین‌شده برای ارزیابی انجام پذیرد، در غیر این صورت آورده‌ها مجدداً بایستی توسط کارشناس رسمی دادگستری بررسی و مشخص شود.
- ۹) شهرداری می‌تواند در برخی پروژه‌ها، ارزیابی اولیه را توسط هیئت کارشناسی سه نفر (کارشناسان رسمی دادگستری) به انجام رساند.

۱۰) با توجه به بالا بودن حجم ریالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، تعیین دستمزد کارشناسان رسمی دادگستری حداکثر مطابق تعرفه کانون کارشناسان رسمی دادگستری یا بر اساس توافق با کارشناس مربوطه و تأیید هیات عالی خواهد بود.

۱۱) در مواردی که آورده شهرداری زمین و پروانه و آورده طرف سرمایه‌گذار هزینه‌های ساخت بوده و طرف سرمایه‌گذار اقدام به اخذ تسهیلات نماید تأمین وثایق موردنیاز از محل پروژه، با اخذ ضمانت بانکی عندالمطالبه و یا تودیع وثیقه ملکی به میزان یک‌صد و بیست درصد ارزش روز بلا مانع می‌باشد.

ب: ترک تشریفات قانونی انعقاد قرارداد:

در موارد ترک تشریفات که مالکیت عرصه متعلق به سرمایه‌گذار / طرف مشارکت می‌باشد:

۱) تقویم آورده‌های طرفین، پس از تهیه نقشه‌ها و تعیین مشخصات فنی و جزییات اجرایی طبق بند الف این ماده قبل از انعقاد قرارداد، امکان‌پذیر می‌باشد.

۲) در صورت اعتراض از سوی سرمایه‌گذار برای ارزیابی‌های انجام‌یافته توسط کارشناس رسمی دادگستری، آورده توسط هیات کارشناسی سه نفر مجدداً مورد ارزیابی قرار گرفته و در محاسبات دفترچه امکان‌سنجی لحاظ می‌گردد. به‌نحوی که یک نفر کارشناس رسمی دادگستری به انتخاب و با هزینه طرف سرمایه‌گذار به همراه کارشناس رسمی حاضر در ترکیب هیئت ارزیابی و به همراه یک نفر کارشناس رسمی مرضی‌الطرفین به انتخاب طرفین مشارکت در خصوص ارزیابی انجام‌یافته اعلان نظر خواهند نمود که برای طرفین قرارداد لازم‌الاجرا می‌باشد.

ج. تعیین دوره بهره‌برداری:

در برخی روش‌های سرمایه‌گذاری از جمله BOT و نظایر آن، تعیین مدت‌زمان بهره‌برداری و نیز محاسبه شاخص‌های اقتصادی با در نظر گرفتن جدول زمان‌بندی تحویل آورده هر یک از طرفین و تعیین درآمدها و عواید پروژه، پس از تعیین شاخص‌ها، در گزارش امکان‌سنجی با در نظر گرفتن صرفه و صلاح شهرداری، محاسبه و لحاظ می‌گردد.

فصل پنجم - تکالیف طرفین سرمایه‌گذاری:

ماده ۱۶ - تکالیف شهرداری

۱- مجوزها و استعلامات قانونی

اخذ مجوزهای قانونی، مالی و معاملاتی و انجام استعلام‌ها از مراجع ذیصلاح قبل از انجام/ترک تشریفات جذب سرمایه‌گذار

تبصره: چنانچه به دلیل زمان‌بر شدن فرآیند اخذ مصوبات و مجوزها در مدت‌زمان یادشده، امکان صدور پروانه ساخت مقدور نباشد، از برگزاری فراخوان، خودداری به عمل آید.

۲- احراز مالکیت/قانونی بودن تصرف

احراز مالکیت یا قانونی بودن تصرف، احصاء اسناد مربوطه و بلامعارض بودن ملک و رفع هرگونه معارض در صورت وجود

ماده ۱۷ - تکالیف طرف مشارکت

۱- اسناد مالکیت/قانونی بودن تصرف

ارائه اسناد و مدارک قانونی لازم به‌منظور اثبات مالکیت/قانونی بودن تصرف (در مواردی که زمین جزو آورده طرف مشارکت باشد)

۲- مجوزهای بهره‌برداری

دریافت مجوزهای بهره‌برداری از جمله تأییدیه‌های موسسه استاندارد، بهداشت و درمان، محیط‌زیست، منابع طبیعی و ... جهت پروژه‌های سرمایه‌گذاری از دستگاه‌ها و مراجع ذی‌ربط در طول دوره بهره‌برداری با معرفی شهرداری و پرداخت هزینه توسط طرف مشارکت

ماده ۱۸ - تشویقات و معافیت‌ها

به‌منظور ایجاد انگیزه در سرمایه‌گذاران شهرداری‌ها موظفانند کلیه تشویقات و معافیت‌ها را در قالب دفترچه تعرفه عوارض و بهای خدمات محلی (موضوع ماده ۳۰ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها)، لحاظ نمایند. برخی قوانین با موضوع حمایت از سرمایه‌گذاران به شرح ذیل می‌باشد:

- ۱) قوانین مرتبط با بازآفرینی شهری نظیر قانون حمایت از احیاء بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری، قانون نظام ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن
- ۲) قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور
- ۳) قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی
- ۴) قانون توسعه صنعت ایران‌گردی و جهانگردی
- ۵) آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری
- ۶) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات
- ۷) سایر قوانین مرتبط

ماده ۱۹ – نحوه تهیه گزارش امکان‌سنجی فنی و اقتصادی

پس از تعریف مشخصات پروژه سرمایه‌گذاری نسبت به انجام مطالعات جامع بر روی هر پروژه، تقویم آورده طرفین و برآورد درآمدها اقدام و نتایج آن در قالب گزارش امکان‌سنجی توسط کارشناسان شهرداری، مشاور یا کارشناس رسمی دادگستری/ خیره مندرج در بند ۲ ماده ۸ این شیوه‌نامه، تهیه و به کارگروه کارشناسی جهت بررسی و تصویب ارائه می‌گردد. مطالعات فوق می‌تواند توسط طرف سرمایه‌گذار به شهرداری پیشنهاد گردد.

تبصره ۱: چنانچه مطالعات امکان‌سنجی توسط طرف مشارکت/ سرمایه‌گذار تهیه و جهت بررسی پیشنهاد گردد، در زمان ارزیابی کیفی متقاضی حداکثر تا سقف ۲۰ درصد کل امتیازات، لحاظ می‌گردد.

تبصره ۲: هزینه‌های مطالعات امکان‌سنجی انجام‌شده توسط هریک از طرفین (شهرداری/ طرف مشارکت)، به‌عنوان آورده ایشان منظور می‌گردد.

تبصره ۳: به‌منظور عدم تحمیل هزینه‌های مضاعف و در صورت لزوم به تصمیم‌گیری‌های کلان، تعیین اولویت، ضرورت اجرا یا عدم اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری، شهرداری‌ها می‌توانند جهت ارائه گزارش‌ها داخلی به کمیسیون فنی و کیفی اقتصادی سرمایه‌گذاری، نسبت به تهیه گزارشات خلاصه پیش امکان‌سنجی بر اساس برآوردهای کارشناسان حوزه‌های مرتبط، اقدام نمایند. بدیهی است در صورت تصویب و اقدام شهرداری به اجرای پروژه، انجام تشریفات اداری با رعایت مقررات و مفاد این شیوه‌نامه انجام خواهد شد.

تبصره ۴: شهرداری می‌تواند پرداخت هزینه‌های بسته سرمایه‌گذاری و سایر هزینه‌های جانبی را به‌عنوان آورده سرمایه‌گذار منظور و پس از انتخاب سرمایه‌گذار، هزینه‌های مربوطه توسط نامبرده پرداخت گردد.

الف - بخش فنی

ب - مطالعات اقتصادی

- | | |
|---|--------------------------------------|
| - اسناد مالکیت/ تصرف قانونی | - مطالعات بازار |
| - مطالعات محیطی، اقلیمی و زیست‌محیطی | - مفروضات ساخت و فروش |
| - مطالعات معماری شهرسازی | - هزینه‌ها و تحلیل جریان نقدی آن |
| - ملاحظات ترافیکی | - درآمدها و تحلیل جریان نقدی آن |
| - ملاحظات ایمنی و آتش‌نشانی | - شاخص‌های اقتصادی مرتبط با پروژه |
| - پدافند غیرعامل | - روش سرمایه‌گذاری و نحوه تأمین مالی |
| - ارزیابی آثار اجتماعی و فرهنگی مذهبی پروژه | - قدرالسهم پایه شرکاء |
| - سایر موارد مورد نیاز | - تعیین دوره بهره‌برداری پایه |
| | - سایر موارد حسب نیاز پروژه |

ماده ۲۰- برگزاری فراخوان

فرایند برگزاری فراخوان به ترتیب شامل مراحل زیر است:

۱- تعیین نوع فراخوان

الف - فراخوان از نظر مراحل بررسی به انواع زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

- ۱) فراخوان یک مرحله‌ای: فراخوانی است که در آن ارزیابی کیفی، فنی، حقوقی و مالی متقاضیان، پیشنهادها و بازگشایی پاکت‌های پیشنهاد متقاضیان در یک جلسه انجام و در همان جلسه برنده فراخوان تعیین می‌شود.
- ۲) فراخوان دومرحله‌ای: فراخوانی است که زمان جداگانه‌ای برای بررسی فنی، حقوقی و مالی متقاضیان و پیشنهادها لازم باشد. در این فراخوان، کارگروه کارشناسی تشکیل می‌شود و نتایج ارزیابی فنی اقتصادی پیشنهادها را به هیات عالی گزارش می‌کند و بر اساس مفاد این شیوه‌نامه برنده فراخوان تعیین می‌شود.

ب - فراخوان از نظر روش دعوت متقاضیان به انواع زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

- ۱) فراخوان عمومی: فراخوانی است که در آن اعلام فراخوان از طریق آگهی عمومی به اطلاع متقاضیان سرمایه‌گذاری می‌رسد.
 - ۲) فراخوان محدود: فراخوانی است که در آن به تشخیص هیات عالی، محدودیت برگزاری فراخوان عمومی با ذکر ادله تأیید شود. فراخوان از طریق ارسال دعوت‌نامه برای متقاضیان طبق شرایط مندرج در این شیوه‌نامه به اطلاع متقاضیان می‌رسد.
- تبصره: ملاک عمل جهت تعیین نصاب معامله درج‌شده در آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران (جزئی، متوسط و عمده)، بر اساس میزان آورده متقاضی می‌باشد.

ج- ترک تشریفات فراخوان

طبق گزارش توجیهی کارگروه کارشناسی و به تشخیص هیات عالی، انجام طرح به روش‌های فوق میسر و یا به مصلحت نباشد در این صورت با توجه به مبلغ آورده طرف مشارکت و با رعایت ترتیبی که هیات عالی معین می‌نماید مطابق مقررات ترک تشریفات فراخوان مندرج در آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها خواهد بود.

- ۱) در حالتی که آورده شهرداری فقط هزینه‌های صدور پروانه و تغییر کاربری و سایر امتیازات و بهای خدمات باشد و آورده سرمایه‌گذار هزینه‌های احداث و زمین باشد، انعقاد قرارداد با تأیید هیات عالی سرمایه‌گذاری و تصویب شورای اسلامی شهر، به صورت ترک تشریفات می‌باشد.

۲) اخذ مجوز ترک تشریفات فراخوان از شورای اسلامی بر اساس تبصره های ذیل ماده ۴ آیین نامه مالی شرداری ها و ماده ۱۴ آیین نامه معاملات شرداری تهران مشروط بر اینکه آورده طرف سرمایه گذار از حدنصاب های تعیین شده تجاوز ننماید.

۳) اعمال ماده ۱۹ آیین نامه مالی شرداری ها

۴) انحصاری بودن کالا و خدمات (موضوع تبصره ۳ ماده ۴ آیین نامه مالی شرداری ها) پس از گواهی هیات عالی

۵) در صورتی که دو مرحله فراخوان عمومی انجام و شرکت کننده وجود نداشته باشد، با درخواست متقاضی، تأیید کمیته کارشناسی، هیات عالی و تصویب شورای اسلامی شهر (وفق ماده ۷ آیین نامه مالی شرداری ها)، واگذاری قرارداد انجام می شود.

تبصره: در موضوعاتی که در این شیوه نامه حکمی تعیین نشده، آیین نامه مالی و معاملاتی ذی ربط مبنای عمل خواهد بود.

۲- تهیه اسناد فراخوان.

تمامی اسناد فراخوان باید به طور یکسان به همه داوطلبان تحویل شود.

- اسناد فراخوان شامل موارد زیر است:

- ۱) نام و نشانی برگزارکننده فراخوان.
- ۲) نوع و مبلغ تضمین فراخوان.
- ۳) محل، زمان و مهلت دریافت اسناد، تحویل پیشنهادها و گشایش آن ها (حداقل ۱۷ و حداکثر ۳۰ روز از تاریخ چاپ آگهی).
- ۴) مدت اعتبار پیشنهادها.
- ۵) شرح کار، مشخصات فنی اقتصادی، استانداردها، نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات.
- ۶) برنامه ریزی انجام کار یا تحویل کالا.
- ۷) معیارها و روش ارزیابی کیفی متقاضیان.
- ۸) روش تهیه و مهلت مقرر برای تسلیم پیشنهادها و تعداد نسخه های آن ها.
- ۹) متن یا نکات کلیدی قرارداد شامل موافقت نامه، شرایط عمومی و خصوصی و ضمایم آن.
- ۱۰) صورت جلسات و توضیحات در مورد ایرادات و ابهامات اسناد
- ۱۱) سایر اسنادی که به تشخیص شرداری لازم باشد. (خلاصه طرح توجیهی، گزارش امکان سنجی، نقشه های اجرایی مرتبط با پروژه، مشخصات فنی و اجرایی تیپ، نقشه های معماری جهت تعیین سهم شرکت کننده پایه طرفین و ...)

۳- ارزیابی کیفی، فنی و اقتصادی سرمایه‌گذاران

ارزیابی فنی، اقتصادی متقاضیان سرمایه‌گذاری و ارزیابی کیفی، فنی پیشنهادات آنها برای انجام تعهدات، توسط کارگروه کارشناسی که بنا به درخواست هیات عالی انجام می‌شود.

ارزیابی کیفی و اقتصادی متقاضیان سرمایه‌گذاری عبارت است از ارزیابی توان انجام تعهدات متقاضیان که به تشخیص کارگروه کارشناسی اقتصادی انجام می‌شود.

در صورت لزوم به انجام ارزیابی پیشنهادات متقاضیان، بنا به درخواست هیات عالی انطباق کیفی، فنی موارد پیشنهاد شده با اسناد فراخوان توسط کارگروه کارشناسی مورد بررسی قرار گرفته و نتایج به هیات عالی گزارش می‌گردد. نحوه ارزیابی کیفی، فنی متقاضیان سرمایه‌گذاری در هر شهر/پروژه به‌موجب فرمتی خواهد بود که به پیشنهاد کارگروه کارشناسی مورد تصویب هیات عالی قرار گیرد.

الف- در ارزیابی کیفی و فنی متقاضیان سرمایه‌گذاری، باید حداقل موارد زیر لحاظ شود:

۱) توان مالی و اقتصادی متقاضی برای انجام کار.

۲) تضمین کیفیت خدمات و محصولات.

۳) داشتن تجربه و دانش در زمینه مورد نظر.

۴) حسن سابقه.

تبصره: با توجه به ماهیت انجام پروژه‌های سرمایه‌گذاری از طریق اشخاص حقیقی و حقوقی ارائه گواهینامه صلاحیت الزامی نیست. لیکن در برخی پروژه‌ها بنا به اهمیت و تشخیص هیات عالی داشتن پروانه کار یا گواهینامه‌های صلاحیت، در صورت لزوم در اسناد فراخوان قید شود.

ب- مراحل ارزیابی کیفی و فنی متقاضیان:

۱) تعیین معیارهای ارزیابی و اهمیت نسبی آنها

۲) دریافت، تکمیل و ارسال اسناد ارزیابی از سوی متقاضیان.

۳) ارزیابی اسناد دریافت شده توسط کارگروه کارشناسی و تعیین امتیاز هر یک از متقاضیان و رتبه‌بندی آنها.

۴) اعلام اسامی نتایج ارزیابی کیفی به هیات عالی.

۵) مستندسازی ارزیابی کیفی متقاضیان.

تبصره ۱: در صورتی که ارائه ایده و مدل طرح سرمایه‌گذاری از سمت اشخاص حقیقی یا حقوقی متقاضی سرمایه‌گذاری بوده و طرح مربوطه مورد تأیید کارگروه کارشناسی قرار گیرد، در زمان ارزیابی کیفی حداکثر تا سقف ۲۰٪ کل امتیازات به‌عنوان امتیاز فرصت‌آفرینی لحاظ می‌گردد. در هر صورت انتخاب شخص پیشنهاددهنده به‌عنوان سرمایه‌گذار منوط به رعایت این شیوه‌نامه می‌باشد.

تبصره ۲: پکت پیشنهاد اقتصادی متقاضیانی که در ارزیابی‌های فنی کیفی اقتصادی پذیرفته نشده‌اند، باید ناگشوده بازگردانده شود.

ج- نحوه ارزیابی کیفی، فنی و اقتصادی پیشنهادها

در صورت لزوم و بنا به درخواست هیات عالی طبق معیارها و روش‌های اعلام‌شده در اسناد فراخوان ارزیابی فنی کیفی پیشنهادها و انطباق آنها با اسناد فرخوان، توسط کارگروه کارشناسی را انجام و نتیجه به هیات عالی اعلام می‌شود.

۱) زمان بررسی توسط هیات عالی تعیین و به کارگروه کارشناسی احاله می‌شود. بر اساس گزارش کارگروه کارشناسی، پکت‌های پیشنهاد اقتصادی متقاضیانی که پیشنهادات آنها منطبق با اسناد فراخوان تشخیص داده شده، توسط هیات عالی گشوده می‌شود.

۲) هرگونه ارزیابی فنی کیفی، تنها پیش از گشودن پکت پیشنهاد اقتصادی مجاز است.

۳) سرمایه‌گذاران خارجی عنداللزوم مجوز لازم جهت فعالیت در کشور را برابر مقررات مربوطه اخذ و ارائه نمایند.

۴- انجام فراخوان

الف- مفاد فراخوان سرمایه‌گذاری حداقل باید شامل موارد زیر باشد:

- ۱) نام و نشانی برگزارکننده فراخوان.
- ۲) نوع، کمیت و کیفیت کالا یا خدمات.
- ۳) نوع و مبلغ تضمین شرکت در فراخوان.
- ۴) محل، زمان و مهلت دریافت اسناد، تحویل و گشایش پیشنهادها.
- ۵) سهم شرکت/دوره پایه برآورد شده معامله و مبانی آن (در صورتی که تعیین آن میسر یا به مصلحت باشد).

ب- فراخوان عمومی باید به تشخیص شهردار از دو تا سه نوبت حداقل در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار سراسری یا شهرستانی به فاصله زمانی یک هفته منتشر گردد.

ج- شهرداری می‌تواند علاوه بر موارد مذکور (ب) این ماده از طریق سایر رسانه‌های گروهی و رسانه‌های ارتباط جمعی یا شبکه‌های اطلاع‌رسانی نیز فراخوان را منتشر نماید.

د- در روش فراخوان محدود که با ارسال دعوت‌نامه خواهد بود:

حداقل تعداد افراد جهت ارسال دعوت‌نامه سه نفر تعیین می‌شود. هیات عالی می‌بایست در هنگام دعوت‌نامه، تاریخ تشکیل جلسه بازگشایی پیشنهادها را قید نماید. به‌هر حال از تاریخ ارسال دعوت‌نامه تا اعلام نتایج نباید از ۱۵ روز تجاوز نماید.

ح - در صورتی که نیاز به برگزاری فراخوان بین‌المللی باشد، یا استفاده از تسهیلات اعتباری خارجی مطرح باشد، باید با کسب مجوزهای مربوط و با رعایت موازین قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، آگهی مربوط در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و حداقل یک نوبت در یکی از روزنامه‌های انگلیسی‌زبان داخل و یک مجله یا روزنامه بین‌المللی مرتبط با موضوع فراخوان، منتشر شود.

۵- ارزیابی پیشنهادها

الف - ارزیابی کیفی و فنی اقتصادی پیشنهادها

- ۴) در فراخوان، شهرداری موظف است بر اساس معیارها و روش‌های اعلام‌شده در اسناد فراخوان و انجام ارزیابی کیفی متقاضیان و نیز ارزیابی فنی اقتصادی پیشنهادها را انجام و اعلام نماید.
- ۵) در صورتی که بررسی فنی اقتصادی پیشنهادها لازم باشد، نتیجه بررسی طی مهلتی که هیات عالی معین می‌کند به کارگروه کارشناسی احاله می‌شود و بر اساس گزارش کارگروه کارشناسی، پاکت‌های قیمت پیشنهاددهندگان که امتیاز کیفی و فنی اقتصادی لازم را احراز کرده‌اند، توسط هیات عالی گشوده می‌شود.
- ۶) هرگونه ارزیابی فنی و کیفی اقتصادی، تنها پیش از گشودن پیشنهادها مجاز است.
- ۷) پاکت پیشنهاد متقاضیانی که در ارزیابی‌های فنی کیفی اقتصادی پذیرفته نشده‌اند، باید ناگشوده بازگردانده شود.
- ۸) سرمایه‌گذاران خارجی عنداللزوم مجوز لازم جهت فعالیت در کشور را برابر مقررات مربوطه اخذ و ارائه نمایند.

ب- ارزیابی پیشنهاد اقتصادی

- ۱) هنگام ارزیابی پیشنهاد اقتصادی پس از انجام ارزیابی فنی و کیفی اقتصادی، متقاضی که مناسب‌ترین پیشنهاد را حائز شده باشد، به‌عنوان برنده اول اعلام خواهد شد و برنده دوم و سوم در صورتی اعلام می‌شود که تفاوت پیشنهاد وی با برنده اول و دوم، کمتر از مبلغ تضمین یا $\frac{1}{20}$ دوره بهره‌برداری باشد. روش ارزیابی اقتصادی باید در اسناد فراخوان به‌صورت مشروح با ذکر نحوه تأثیرگذاری ارزیابی فنی و کیفی اقتصادی بر پیشنهاد اعلام شود.
- ۲) پس از گشودن پاکت‌های پیشنهاد، چنانچه بررسی پیشنهادها و تجزیه و کنترل مبانی آن لازم باشد، هیات عالی می‌تواند بررسی آن را به کارگروه کارشناسی ارجاع نماید و کارگروه کارشناسی حداکثر ظرف دو هفته نتیجه ارزیابی را به هیات عالی اعلام نماید.

۳) پس از گشودن پیشنهادهای، تضمین برنده اول، دوم و سوم تا زمان انعقاد قرارداد نزد شهرداری نگهداری و تضمین سایر متقاضیان بازگردانده می شود.

۶- تعیین برنده فراخوان و انعقاد قرارداد.

الف - قرارداد با برنده فراخوان، باید پیش از پایان مدت اعتبار پیشنهادهای منعقد شود. این مدت حداکثر برای یکبار و برابر مدت پیش بینی شده در اسناد فراخوان قابل تمدید است. بعد از عقد قرارداد تضمین برنده دوم و سوم مسترد می گردد.

ب - قرارداد با برنده اول در مهلت پیش بینی شده در اسناد، باید منعقد گردد. چنانچه برنده اول از انعقاد قرارداد امتناع نماید و یا ضمانت انجام تعهدات را ارائه ننماید، تضمین فراخوان وی ضبط و قرارداد با برنده دوم منعقد می گردد. در صورت امتناع نفر دوم، تضمین وی نیز ضبط قرارداد با نفر سوم منعقد می شود. در صورت امتناع نفر سوم، تضمین وی نیز ضبط و فراخوان تجدید خواهد شد.

ج- در نوبت دوم فراخوان در صورتی که در مدت مقرر، پیشنهادی نرسیده باشد هیات عالی می تواند فراخوان را تجدید نماید و در صورتی که در مدت مقرر پیشنهاد رسیده باشد، هیات عالی تشکیل می شود و پیشنهادهای رسیده را اعم از اینکه یک یا بیشتر باشد رسیدگی و بدین شرح اتخاذ تصمیم خواهد نمود:

در صورتی که به نظر هیات عالی، پیشنهاد در موردی که فقط یک پیشنهاد رسیده باشد عادلانه باشد هیات عالی، پیشنهاددهنده را به عنوان برنده فراخوان اعلام خواهد نمود. در غیر این صورت می تواند اظهار نظر کند که فراخوان تجدید یا حداقل از سه نفر استعمال بها شود و نتیجه در هیات مطرح گردد.

ماده ۲۱ – عقد قرارداد

موارد و نکات زیر باید به تناسب نوع قرارداد در متن قراردادهای سرمایه گذاری و مشارکت ذکر شده و رعایت شود. سایر موارد تابع اسناد فراخوان می باشد:

۲۳) نحوه حل اختلاف	۱) مقدمه
۲۴) شرایط فسخ قرارداد و فرآیند آن	۲) مشخصات طرفین قرارداد و اقامتگاه قانونی آنها
۲۵) فورس ماژور	۳) موضوع قرارداد و نحوه اجرای آن
۲۶) تضمین حسن اجرای تعهدات/حسن انجام کار که مبلغ و نوع آن به نسبت آورده طرف سرمایه گذاری و بر اساس آیین نامه مالی شهرداری ها و یا آیین نامه تضمین معاملات دولتی، تعیین می گردد.	۴) مبلغ قرارداد ، تعیین آورده و سهم طرفین و نحوه تقسیم منافع حاصل از قرارداد
۲۷) واگذاری به پیمانکاران دست دوم	۵) مدت اجرای قرارداد، مراحل و زمان بندی آن
۲۸) محرمانه بودن اطلاعات	۶) تعهدات طرفین و امور و اقداماتی که بر عهده هر یک از طرفین می باشد.
۲۹) مالکیت مصالح و تجهیزات	۷) دستگاه و نحوه نظارت بر اجرای قرارداد
۳۰) تغییرها و اصلاحات	۸) ایمنی در هنگام اجرای قرارداد
۳۱) مدارک چون ساخت (Asbuilt)	۹) تضمین کیفیت مطابق استانداردها و مقررات مربوطه
۳۲) فروش و پیش فروش	۱۰) عدم تعلق تعدیل قرارداد
۳۳) پاک سازی کارگاه	۱۱) اجتناب و مزاحمت عمومی
۳۴) تسهیلات	۱۲) تأمین ماشین آلات و کالای مورد نیاز
۳۵) اسناد ضمیمه و پیوست	۱۳) رعایت آیین نامه ها و ضوابط زیست محیطی
- اسناد مالکیت عرصه/تصرف قانونی	۱۴) اشتراکات (آب، برق، گاز)
- نقشه ها و طراحی ها	۱۵) نحوه تهیه و ارائه گزارش های پیشرفت
- مصالح، تجهیزات و کالای مورد توافق	۱۶) امنیت کارگاه
- برنامه زمانی کلی	۱۷) استانداردهای فنی و مقررات لازم الرعایه
- برنامه زمانی تفصیلی	۱۸) رعایت قانون منع مداخله کارکنان دولت
- مشخصات فنی	۱۹) تحویل موقت و تحویل قطعی پروژه همراه با تعیین دوره تضمین
- صورت جلسه تعیین سهم سرمایه گذار و شهرداری	۲۰) رفع نقایص
- ساختار شکست کار (WBS)	۲۱) تعیین طرف قرارداد به عنوان طرف متعهد در پرداخت کسور قانونی از قبیل مالیات ، عوارض و بیمه متعلقه به قرارداد
- جریان نقدینگی	۲۲) خسارت ناشی از خودداری یا تأخیر در انجام تعهدات یا کاستی در انجام تعهدات برای هر یک از طرفین تعهد
- توزیع نسخ	

ماده ۲۲- تضامین

۱- تضمین سپرده فرآیند ارجاع کار

سپرده شرکت در فراخوان برای شهرداری تهران و شهرداری‌های مراکز استان، تابع آئین‌نامه معاملات شهرداری تهران یا آئین‌نامه تضامین معاملات دولتی و برای سایر شهرداری‌ها مطابق آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها یا آئین‌نامه تضامین معاملات دولتی می‌باشد. مأخذ محاسبه سپرده، آورده طرف مشارکت خواهد بود.

۲- تضمین انجام تعهدات و حسن انجام کار

الف- روش‌های مستلزم انتقال مالکیت شهرداری (از قبیل: مشارکت مدنی، BOO)

نوع و میزان تضمین انجام تعهدات و حسن انجام کار قراردادهای مشارکت مدنی، به مأخذ آورده طرف مشارکت، به استناد قوانین مندرج در بند ۱ این ماده خواهد بود.

تبصره ۱: چنانچه سرمایه‌گذار/طرف مشارکت در ابتدا یا در هر مقطعی از پیشرفت پروژه نیاز به انتقال عرصه بنام خودش را داشته باشد شهرداری مختار است با اخذ ضمانت‌نامه بانکی عندالمطالبه و یا تودیع وثیقه ملکی به ارزش یک‌صد و بیست درصد ارزش روز عرصه، نسبت به انتقال آن اقدام نماید و هر دوساله این ضمانت‌نامه باید تجدید و بر اساس قیمت‌گذاری جدید رقم آن نیز تعیین شود. ضمانت فوق به صورت انتقال ملکی دیگر بنام شهرداری و به ارزش یک‌صد و بیست درصد ارزش روز عرصه نیز قابل قبول بوده و در این صورت نیازی به تجدید قیمت در سال‌های آتی نخواهد بود.

تبصره ۲: ضمانت‌نامه‌های موضوع این بند در خاتمه قرارداد و پس از تسویه حساب نهایی مسترد خواهد شد.

ب- روش‌هایی که مستلزم انتقال مالکیت شهرداری نیست از قبیل BOT, BOLT

۱-۲- برای ضمانت فرآیند ارجاع کار و ضمانت انجام تعهدات دوره ساخت و بهره‌برداری معادل تضامین اشاره شده در بند ۱-۲۱

۲-۲- بابت ضمانت انجام تعهدات دوره بهره‌برداری معادل ۵ درصد ارزش آورده سرمایه‌گذار

تبصره ۲: ضمانت‌نامه‌های بند ۱-۲ پس از اتمام قرارداد و دوران مشارکت و تسویه حساب نهایی مسترد خواهد شد. و ضمانت موضوع بند ۲-۲ نیز پس از اتمام دوره ساخت و در اوایل دوران بهره‌برداری مسترد خواهد شد.

ج - عرصه در مالکیت شریک

در این نوع پروژه‌ها که عمدتاً در انواع خاصی از مشارکت مدنی مرسوم است به شرح زیر عمل می‌شود:

(۱) چنانچه آورده شهرداری فقط هزینه‌های مجوز ساخت یا پروانه باشد، معادل ارزش آورده شهرداری، چک یا سفته یا ترکیبی از این دو اخذ خواهد شد و پس از وصول سهم الشرکه شهرداری، تضامین مذکور مسترد خواهد شد.

۲) در صورتی که آورده شهرداری برخی از هزینه‌های اجرایی پروژه را نیز شامل گردد، تضامین برای این بخش از آورده همان تضامین مندرج در بند ۲۱-۱ خواهد بود.

د - پروژه‌های با ماهیت مطالعاتی

در این نوع طرح‌ها، نوع و میزان تضامین همان نوع و تضامین قراردادهای خرید خدمات مشاور در آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی و اصلاحات بعدی آن خواهد بود.

ماده ۲۳- اجرا و نظارت قرارداد

پس از ابلاغ قرارداد و مجوزهای قانونی مربوطه، مرحله اجرایی پروژه آغاز می‌شود. در این مرحله مهم‌ترین گام کنترل فرآیند و کیفیت اجرای کار می‌باشد. مرحله کنترل و نظارت اعم از کنترل پیشرفت فیزیکی، زمان‌بندی، جریان نقدینگی، نظارت‌های قانونی و نیز نظارت عالی/کارگاهی تا اتمام اجرا یا فروش کل سهم شرکت شهرداری (قبل از اتمام پروژه) ادامه دارد. این مرحله قابل واگذاری به بخش خصوصی می‌باشد.

ماده ۲۴- تحویل، خاتمه قرارداد و نحوه تسویه حساب طرفین

الف- خاتمه قرارداد:

در صورت انجام گرفتن هر کدام از موارد ذیل، قرارداد خاتمه یافته تلقی می‌گردد:

- ۱) در صورت فروش کل سهم شرکت شهرداری (قبل از اتمام پروژه)
- ۲) پس از اعلام دستگاه نظارت مبنی بر پیشرفت فیزیکی ۱۰۰٪ پروژه و اتمام تعهدات سرمایه‌گذار
- ۳) خاتمه بر اساس قرارداد به صلاحدید شهرداری و یا با توافق طرفین
- ۴) عدم امکان اجرای پروژه به دلیل شرایط فورس ماژور
- ۵) اتمام دوره بهره‌برداری
- ۶) فسخ قرارداد

ب- تحویل موضوع قرارداد:

- ۱) تحویل موقت پروژه پس از اعلام دستگاه نظارت مبنی بر پیشرفت فیزیکی ۱۰۰٪ پروژه و انجام کلیه تعهدات طرف سرمایه‌گذار، با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها انجام می‌شود.
- ۲) تحویل قطعی پروژه پس از اتمام دوره تضمین مندرج در قرارداد و یا اتمام دوره بهره‌برداری، با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها انجام می‌شود.
- ۳) در صورت توقف عملیات پروژه به دلیل فسخ یا خاتمه قرارداد (قبل از انجام کلیه تعهدات طرف سرمایه‌گذار)، پیشرفت فیزیکی پروژه با انطباق جدول ساختار شکست، جدول زمان‌بندی و اسناد و مدارک فنی توسط دستگاه نظارت یا کارشناس رسمی دادگستری تعیین و طبق

مقررات ، آیین‌نامه مالی و شرایط مندرج در قرارداد، نسبت به تسویه حساب با طرف سرمایه‌گذار اقدام می‌گردد.

۴) در صورت احراز قصور طرف سرمایه‌گذار، شهرداری نسبت به ضبط سپرده و نیز اخذ زیان وارده از طریق مراجع قانونی اقدام می‌نماید.

۵) انتقال اسناد مالکیت به طرف سرمایه‌گذار در پایان قرارداد، تحویل قطعی، صدور پایان کار و انجام کلیه تعهدات نامبرده و انجام کامل مراحل مندرج در این ماده امکان‌پذیر می‌باشد.

فصل ششم - مقررات عمومی:

ماده ۲۵ - بهره‌برداری، پیش‌فروش، فروش، اجاره و واگذاری سرقفلی

۱) در صورت پیش‌بینی ساختار سازمانی متناسب امور سرمایه‌گذاری، فرآیند بهره‌برداری، فروش، اجاره اموال شهرداری (ناشی از امور سرمایه‌گذاری و مشارکت) می‌تواند با رعایت قوانین مالی و معاملاتی شهرداری‌ها از طریق واحد/سازمان سرمایه‌گذاری انجام شود.

۲) کلیه وجوه حاصله از فروش یا بهره‌برداری اموال فوق‌الذکر با رعایت ماده ۳۷ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، الزاماً باید به حساب خزانه شهرداری واریز شود.

۳) در صورت اخذ مجوزهای لازم و لحاظ نمودن شرایط پیش‌فروش در تشریفات یا ترک تشریفات انعقاد قرارداد، رعایت قانون و آیین‌نامه پیش‌فروش ساختمان از سوی طرفین الزامی می‌باشد.

۴) فروش یا واگذاری به صورت اجاره یا سرقفلی اموال شهرداری در هر مرحله از اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری، با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، انجام خواهد شد. چنانچه در اسناد فراخوان عمومی و قرارداد مربوطه شرایط واگذاری سهم شرکت به طرفین ذکر شده باشد، واگذاری سهم شرکت با تعیین ارزش کارشناسی توسط کارشناسان رسمی دادگستری، بلامانع است.

۵) هرگونه پیش‌فروش مستلزم تصویب هیات عالی می‌باشد.

۶) شرایط، فرآیند و نحوه پیش‌فروش در قراردادهای مشارکتی پیش‌بینی می‌شود.

۷) مراجع صدور مجوز پیش‌فروش فوق‌الذکر به عنوان مراجع لازم از طرف شهرداری بوده و سایر مراجع الزامی برای پیش‌فروش برابر قانون پیش‌فروش ساختمان به قوت خود باقی می‌باشند.

۸) در صورت پیش‌بینی در قرارداد و مشروط به انجام حداقل ۵۰٪ پیشرفت فیزیکی طبق تعهدات مندرج در قرارداد، به نسبت تأیید پیشرفت کار توسط دستگاه نظارت، سرمایه‌گذار می‌تواند تا سقف ۳۰٪ از سهم خود را با رعایت قوانین مربوطه، پیش‌فروش نماید. در صورت انجام حداقل ۸۰٪ از تعهدات، سرمایه‌گذار می‌تواند تا سقف ۵۰٪ سهم خود را پیش‌فروش نماید.

۹) چنانچه سرمایه‌گذار قصد پیش‌فروش قبل از انجام درصدهای پیشرفت فیزیکی فوق را داشته باشند باید معادل ارزش پیش‌فروش نسبت به ارائه ضمانت‌نامه بانکی یا ملکی معتبر برابر مقررات به شهرداری اقدام و پس از اخذ مجوز لازم از هیات عالی اقدام نمایند.

۱۰) در صورتی که شهرداری جهت فروش اموال ناشی از سرمایه‌گذاری، حداقل دو مرحله مزایده عمومی برگزار نماید و متقاضی جهت خرید وجود نداشته باشد، شهرداری می‌تواند با اخذ مجوز شورای اسلامی شهر نسبت به واگذاری کل یا جزء سهم شرکت به اشخاص اقدام نماید.

۱۱) در صورت عدم تحقق بند ۵ این ماده و عدم استقبال عمومی جهت واگذاری اموال، شهرداری می‌تواند با رعایت مقررات، اشخاص حقوقی یا مؤسسات ذیصلاح را، به‌عنوان کارگزار بازاریابی و فروش، به‌کارگیری نماید. واریز کلیه وجوه حاصل از واگذاری و بهره‌برداری به حساب خزانه شهرداری الزامی بوده و با توجه به اینکه محل مصرف درآمدهای فروش اموال در جدول تعیین سهم اعتبارات بودجه، ۱۰۰٪ عمرانی می‌باشد، مبالغ واریز شده نباید از قیمت پایه کارشناسی مزایده کمتر باشد.

۱۲) شهرداری مختار است هزینه‌های کارمزد بازاریابی و فروش، علاوه بر مبلغ پایه کارشناسی از متقاضیان دریافت و با رعایت مقررات و قرارداد فی‌مابین به کارگزاران پرداخت خواهد شد.

ماده ۲۶ – مکسورات قانونی/ بیمه و مالیات متعلقه

در خصوص حق بیمه، مالیات بر درآمد، مالیات بر ارزش افزوده، قوانین موجود از جمله قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ملاک عمل می‌باشد.

توسعه‌ی اقتصاد شهری در یک نشست



توسعه اقتصاد شهری به عنوان یکی از مهم‌ترین محرک‌های اقتصاد ملی و منطقه‌ای محسوب می‌گردد. شرایط نوین اقتصاد جهانی و بالا رفتن اهمیت و جایگاه شهرها در فرایند توسعه، لزوم توجه بیشتر به اقتصاد شهری و سیاست‌های معطوف به توسعه اقتصاد شهری را ایجاب می‌کند.

نحوه مدیریت اقتصاد شهری و مجموعه سیاست‌های اتخاذ شده در مورد شهرها، اثرات قابل توجهی بر تعاملات اقتصادی درون شهر و سطح رشد و توسعه یافتگی شهر می‌گذارد. در حال حاضر، اقتصاد شهری در کشورمان با چالش‌ها و فرصت‌های مختلفی روبروست که در این میزگرد سعی خواهد شد، به برخی از جوانب آن و نیز اهمیت مدیریت کارآمد اقتصادی در شهر، پرداخته شود. شرکت کنندگان در میزگرد عبارتند از:

- مرتضی عزتی (دکتر در اقتصاد، عضو هیات علمی دانشگاه تربیت مدرس، پژوهشگر اقتصاد)
- کمال اطهار (کارشناس مسائل اقتصادی، پژوهشگر اقتصاد شهری)
- مسعود غنی زاده (دکتر در مدیریت استراتژیک، قائم مقام معاون هماهنگی و برنامه ریزی شهرداری تهران)
- فردین یزدانی (کارشناس ارشد برنامه ریزی اقتصادی، پژوهشگر مطالعات اقتصاد شهری)
- منصور ملکی (کارشناس ارشد علوم اقتصادی، مجری میزگرد)

منصور ملکی: در ابتدای بحث، لطفاً توضیح مختصری در مورد مفهوم شناسی اقتصاد شهری، حوزه‌ها و موضوعاتی که در ادبیات اقتصاد شهری مطرح می‌شوند و همچنین یک تعریف پذیرفته شده از این موضوع ارائه بفرمایید.

مرتضی عزتی: به طور کلی در اقتصاد زمانی که مباحث علمی، در بحث‌های تخصصی تری مطرح می‌شوند، پسوند آن مباحث تخصصی را به کلمه اقتصاد اضافه می‌کنند. علم اقتصاد را دانش تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود بیان می‌کنند، اما



دکتر مرتضی عذتی
دکتری اقتصاد، عضو هیات علمی دانشگاه
تربیت مدرس، پژوهشگر اقتصاد

پسوند افزوده شده، بخش خاصی از این تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود را مورد توجه قرار می دهد. به عنوان مثال زمانی که صحبت از اقتصاد منابع می شود، بخشی از مفاهیم اقتصادی که در موضوع منابع مطرح است، مورد توجه قرار گرفته و در مفهوم اقتصاد شهری نیز مفاهیمی که به تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود در قالب مجموعه ای به نام شهر می پردازد، مورد توجه قرار می گیرد. در واقع اقتصاد شهری را می توان علم تخصیص منابع محدود و امکانات شهری به نیازهای بسیار گسترده و نامحدود شهروندان در نظر گرفت.

در شهر به دلیل وجود فضای شهری، مجموعه ای از امکانات و نیازها موجود است. در این مجموعه اقتصاد شهری به بیان روش های علمی برای تخصیص نیازها به امکانات می پردازد. این حوزه دامنه بسیار گسترده ای از موضوعات را در خود دارد؛ به عنوان مثال ساخت و ساز شهری، امکانات زیربنایی شهری، حمل و نقل شهری، راه ها و معابر، بهداشت و محیط زیست شهری، پارک ها، فضاهای سبز و تفریحی، خدمات ارتباطی، آب، برق، گاز و در مجموع، تمامی تسهیلات مشترکی که در محدوده شهر مورد استفاده قرار می گیرند، از جمله این موارد می باشند.

اطهاری: به عقیده بنده اقتصاد شهری، شاخه ای از اقتصاد است که به شهر به عنوان یک هویت واحد می نگرد و بیشتر به تولید، مبادله و توزیع فضا توجه دارد. البته سایر مقولات علم اقتصاد (از جمله مقولات مالی و اعتباری، اشتغال، بیکاری و ...) نیز کم و بیش در اقتصاد شهری حضور پیدا کرده، ولی هدف اصلی آن به شمار نمی آید و تنظیم کننده اصلی این حوزه نیستند. آنچه در اقتصاد شهری به عنوان اصل اولیه عنوان می شود، چگونگی تخصیص فضا برای تولید کالا و خدمات است. به عبارت دیگر اقتصاد شهری، منابع را عمدتاً به سوی تخصیص فضا و زمین سوق می دهد. اقتصاد منطقهای نیز، در دامنه سرزمین، به همین موضوع می پردازد. در واقع اقتصاد منطقهای و شهری در یک ادبیات قرار داشته و در سرزمین و پهنه فضایی به عنوان کل واحد مورد توجه قرار می گیرد. هدف نهایی هر دو نیز، رسیدن به توسعه پایدار برای شهر یا منطقه است. در واقع کارکرد اصلی اقتصاد شهری، تنظیم و تخصیص فضا و زمین می باشد. البته این امر باید با تجزیه و تحلیل سایر حوزه های علم اقتصاد همراه باشد و در این صورت است که رونق پایدار، تولید و بازتولید گسترده را در سطح جامعه، تضمین می کند.

شهریار: محور اصلی این میزگرد بحث مدیریت اقتصاد شهری است. این که چه مبانی و مؤلفه هایی در مفهوم اقتصاد شهری وجود دارد؟ اساساً آیا پذیرفته شده است که بتوان از مفهوم مدیریت اقتصاد شهری سخن به میان آورد؟ چرا که مدیریت شهری، یک مفهوم پذیرفته شده است، که تعریف و کاربرد مشخصی دارد. ولی در بحث اقتصاد شهری، ذهنیت بیشتر به سمت بحث های علمی رفته و از مقوله های اجرایی و عملی دور می شود. در این میزگرد قصد داریم به طور خاص در مورد اقتصاد شهری که بتوان از آن، در مدیریت شهری بهره برد، گفتگو کنیم. آقای دکتر غنی زاده، خواهش می کنم برای شروع بحث، کلیاتی راجع به مدیریت اقتصاد شهری و الزامات یک مدیریت کارآمد

در شهر، ارائه بفرمایید؟

سعود غنی زاده: از شکل گیری بحث مدیریت شهری به عنوان یک موضوع علمی و یک مجموعه قابل بررسی تئوریک و آکادمیک، مدت طولانی نمی گذرد. در تعریف مدیریت شهری، هنوز ابهامات و دیدگاه های مختلفی وجود دارد، که تا حدودی نشان دهنده مشخص نبودن این مفهوم است. در بعضی از سیاست گذاری های شهری به علت عدم تعریف دقیق این موضوع، هنوز اختلافاتی بین مدیران شهری و مدیران سطح ملی و تصمیم گیران سیاسی کشور، مبنی بر این که چه کسی و با چه ویژگی هایی مسئول شهر است، وجود دارد. بنابراین تا زمانی که این اختلافات وجود دارد، مفهوم مدیریت شهری به روشنی مشخص نخواهد شد.

نکته مهمی که باید به آن توجه کرد این است که اگر مدیر شهر بخواهد مدیریت کارآمدی بر شهر داشته باشد، باید بر چهار بعد اقتدار ملی (یعنی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) تسلط کامل داشته باشد. بنابراین یکی از زیر مجموعه های این سیستم، اقتصاد شهری است. مفهوم اقتصاد شهری، (که تاکنون توجه زیادی هم به آن نشده است)، به معنای حوزه ای از اقتصاد است که متناسب به شهر می باشد. بنابراین می تواند در چارچوب شهر، از تمام پایه های تئوریک، بحث های توسعه ای، اجرایی و اقتصادی بر خوردار باشد. تفاوتی که این اقتصاد با اقتصادهایی نظیر بهداشت، آموزش و پرورش و... دارد و باعث متمایز بودنش از آن ها می شود این است که اقتصاد شهری، یک اقتصاد عام و با ویژگی های ملی ولی در محدوده شهر است. ولی متأسفانه در بسیاری از مقالات و بحث ها، از این منظر به اقتصاد شهری توجه نمی کنند. به این معنا که اقتصاد شهری را یک مفهوم تخصصی با موضوعیت خاص، می شمارند.

اقتصاد شهر در واقع سیستمی است که از دو سطح کلان و خرد تشکیل شده است، به این معنا که مفاهیمی وجود دارد که باید در بعد کلان اقتصاد شهر بحث شود و مفاهیم دیگری هستند که در بعد فرد و ارتباطات عناصر و عوامل فعال در شهر (از جمله اصناف، صنعتگران و خانواده ها) باید مورد توجه قرار گیرند. مدیر اقتصاد شهری، فرد یا مجموعه ای از افراد است که بتواند بر ورودی ها، خروجی ها و فرآیندهای این سیستم تأثیرگذار بوده و بتواند آن را مدیریت کند. حال این تأثیر می تواند مثبت، منفی، کنترلی و یا تشویقی باشد.

فرودین یزدانی: واقعیت های درون شهر، از تولید ناخالص شهر و متغیرهای اقتصاد کلان تا مکان گزینی یک بنگاه اقتصادی و عوامل مؤثر بر آن را شامل می شود. حال می توانیم به اقتصاد، یک چارچوب فضایی^۱ بدهیم؛ به این معنا که تمام مجموعه را در یک زیر سیستم فضایی دیده، که این زیر سیستم های فضایی در یک چارچوب فرابخش با یکدیگر، فعل و انفعالاتی دارند. اگر این فضا را، محدودی شهر در نظر بگیریم، این تعریف که اقتصاد شهر مجموعه ای از عناصر خرد و کلان اقتصاد است، کاملاً معنی دار خواهد بود. در کشور ما از آن جا که نظام مدیریت و برنامه ریزی، بخشی و اقتدارگرایانه بوده و همچنین نظام برنامه ریزی فضایی نیز در کشور وجود نداشته است، لذا تعریفی که از اقتصاد شهری تا به حال مطرح بوده، صرفاً متوجه ابعاد مربوط به مکان و مدیریت زمین و به طور کلی بخش مستغلات است، خواه در رابطه با جذب فعالیت های اقتصادی و خواه در ارتباط با سکونت.



انسان‌ها، شهرها را ایجاد می‌کنند؛ در واقع مبنای اصلی ساخت و ساز شهرهای جدید، عامل اقتصادی است. البته این امر نشان دهنده این است که در مباحث شهری، مفهوم اقتصاد محوریت داشته و در نتیجه نمی‌توان بدون توجه به این مفاهیم به سراغ شهر، ایجاد و اداره آن رفت.

کمال اطهاری: به عقیده بنده اهمیت روز افزون اقتصاد شهری بیشتر به رابطه فضا و جامعه معطوف می‌شود، چرا که فضا در شیوه تجزیه و تحلیل اقتصاد، ابزار تولید محسوب می‌شود و برای تولید پیشرفته به ابزار تولید پیشرفته نیازمندیم. ابزار تولید بر سازمان تولید و طبقات تأثیر گذاشته و تبدیل عصر صنعتی به عصر اطلاعاتی نیز، نتیجه تغییر در طبقات می‌باشد. در واقع بدون ابزار تولید پیشرفته، قادر به تولید از نوع پیشرفته نخواهیم بود و تکامل اجتماعی نیز ممکن نیست. به عنوان مثال زمانی که تولید به صورت کارگاهی است (نه صنعتی و خودکار)، جامعه نیز وارد دوران جدیدی نخواهد شد و فضا هم که از جنس ابزار تولید است، معمولاً توجه کمتری به آن می‌شود؛ چرا که به باور عام تنها ابزاری که در کارخانه موجود است، ابزار تولید نامیده می‌شود. به این علت است که غفلت از موضوع و تقلیل اقتصاد شهری به مالیه و اقتصاد خرد، موجب بروز عوارض زیان بار در جامعه خواهد شد. در این صورت است که توجهی به شهر به عنوان یک مفهوم واحد و به هم پیوسته که قواعد بهینه سازی همه سطوح باید در آن انجام شود نشده و همین موضوع مانع از ایجاد درآمد در شهرها می‌شود. در مرحله بعد اگر در شهرها بهینه سازی در سطوح مختلف صورت نپذیرد، درآمدی برای استفاده شهرداری به وجود نخواهد آمد و اگر بهره‌وری در شهر توسعه نیابد، در آن صورت شهر قادر به تأمین هزینه‌های خود نخواهد بود. در شهرها نیز هرچه جمعیت افزایش یابد، به موازات آن هزینه‌ها نیز به صورت تصاعدی افزایش یافته، و از سوی دیگر بهره‌وری نیز با همین شتاب افزایش می‌یابد. در کشورهای توسعه یافته و یا کشورهای در حال توسعه که موفق هستند (مانند چین و کره و ...)، این اتفاق افتاده است. چرا که صرفه‌های مقیاس، باعث بالارفتن بهره‌وری شده و زمانی که بهره‌وری افزایش یابد، هزینه‌های شهر را نیز می‌توان از تولید کننده و حتی مستقیماً از مصرف کننده دریافت کرد. در ایران عدم توجه به همین موضوع، باعث سیر نزولی بهره‌وری در

اقتصاد شهری را می‌توان علم تخصیص منابع محدود و امکانات شهری به نیازهای بسیار گسترده و نامحدود شهروندان در نظر گرفت

شهر تهران شده است. در دوران جهانی شدن، به دلیل سیال تر شدن جریان کار و سرمایه، اقتصاد شهری در شهرها دارای اهمیت زیادی شده و خود شهرها نیز اهمیت بیشتری پیدا کرده‌اند. همچنین بحث رقابت جوامع با یکدیگر است که از لحاظ نظری و عدالت اجتماعی قابل قبول تر بوده زیرا رقابت بین جامعه‌هاست و نه بین بنگاه‌ها. در واقع می‌توان گفت مواردی نظیر انعطاف در تولید، میل به مشارکت

در صورتی که طبق تعریف آکادمیک، این حوزه از اقتصاد، بسیار گسترده تر می‌باشد. یعنی برای شهر می‌توانیم یک برنامه ریزی اقتصادی در جهت رشد اقتصاد ملی و هدف گذاری استراتژیک داشته باشیم. به جرأت می‌توان گفت تاکنون هیچ گونه برنامه ریزی اقتصادی در چارچوب شهر نداشته‌ایم، چرا که تحقق این امر الزاماتی را ایجاد می‌کند که اولین آن‌ها الزام سیاسی و مدیریتی است. به این معنا که اگر تمرکززدایی مدیریتی در نظام برنامه ریزی صورت گرفت، به دنبال آن می‌توان برای اقتصاد شهر نیز، مدیریت کارآمدی داشت. بر همین اساس کشورهای که طرح‌های CDS^۲ اجرا می‌کنند، و سپس طرح جامع و تفصیلی شهر را بر مبنای CDS تهیه می‌کنند، به این معناست که نیازهای کلیدی خود را با نیازهای اقتصادی و اجتماعی شان منطبق کرده و نوعی تمرکززدایی مدیریتی ایجاد می‌کنند. مدیریت اقتصاد شهری، یک مفهوم عام دارد که در کشور ما مصداق نداشته، (چون نظام برنامه ریزی کشور به آن چنین اجازه‌ای نمی‌دهد) و همچنین در کنار آن یک مفهوم خاص وجود دارد و به این معناست که شهرداری‌ها و نهادهای محلی در درون شهر، با ابزارهایی که در دست دارند، بتوانند فعالیت‌های اقتصادی را رونق ببخشند. این ابزارها عمدتاً به مدیریت زمین منتهی می‌شود، چرا که یک عنصر مهم رشد اقتصادی، زمین است.

منصور ملکی: همان طور که می‌دانیم، امروزه در کشورهای پیشرفته توجه خاصی به مقوله اقتصاد شهری هم در محیط‌های علمی و هم در حوزه اجرا می‌گردد. در حال حاضر نیز چندین مجله تخصصی در زمینه اقتصاد شهری در دنیا به چاپ می‌رسد که حاوی جدیدترین یافته‌های علمی در این زمینه است. با این حال در کشورمان، مقوله اقتصاد شهری تاکنون مغفول مانده و لازم است توجه بیشتری به این موضوع از طرف کارشناسان و محققین گردد. با این توضیح به نظر شما چه ضرورت‌های دیگری وجود دارد که در مقطع فعلی به بحث اقتصاد شهری بیشتر پرداخته شود؟

مرتضی عزتی: در حال حاضر نیازهای جامعه شهری، به سرعت در حال گسترش است. به موازات گسترش این نیازها، بخشی از منابع نیز باید به آن تخصیص داده شود، که خود این روند، باعث کاهش منابع می‌شود. در نتیجه با محدودیت بیشتر منابع و حجمی از نیازهای گسترده و نامحدود مواجه شده که به مرور زمان در حال تشدید است. بنابراین لزوم توجه به بحث تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود نیز افزایش می‌یابد. در دو دهه‌سال پیش به دلیل مسائل اقتصادی، به شهر توجه چندانی نمی‌کردند و حتی ممکن بود در بعضی از موارد، علت تشکیل شهر مسائل اقتصادی نباشد، ولی امروزه آن‌چه بسیار مهم است، استفاده از اقتصاد مقیاس^۲ برای شکل گیری شهرهاست. امروزه امکاناتی که انسان‌ها به آن نیاز دارند، بسیار گسترده تر از گذشته شده است. در گذشته انسان‌ها در فضاهای پراکنده تمرکز داشتند در نتیجه رساندن امکانات نیز هزینه‌های بسیار زیادی را دربر داشت. به همین علت در یک قرن گذشته، برای حداقل رساندن هزینه‌ها، شهرسازی به صورت برنامه ریزی شده به شدت مورد توجه قرار گرفت. در گذشته شهرها، به علت مزیت‌های گوناگون ایجاد می‌شدند، اما امروزه به دلیل اهمیت مسائل اقتصادی است که



در تولید و همچنین مشارکت اجتماعی در تولید، باعث بالا رفتن بهره وری می شود.



کمال اطهاری
کارشناس مسائل اقتصادی، پژوهشگر
اقتصاد شهری

تورابا شما اولین الزام مدیریت اقتصاد شهری را تمرکززدایی سیاسی دانستید. آقای دکتر غنی زاده؛ شما راجع به الزامات یک مدیریت کارآمد و اثربخش اقتصاد شهری، چه نظری دارید؟
دکتر غنی زاده: در مبحث اقتصاد، یک نوع اقتصاد کلان شهری وجود دارد که با اقتصاد ملی و تصمیم گیری های سطح ملی ارتباط دارد و نوع دیگر اقتصاد خرد شهری است، که بیشتر به تأثیر و تأثر عوامل داخل شهر می پردازد. به عبارت دیگر، اقتصاد کلان شهر (که بخشی از آن، سیاست های توسعه پایدار شهری نیز می تواند باشد)، از یک طرف به دنبال توسعه شهر، در یک سیستم پایدار و مستمر است و از سوی دیگر به دنبال این است که الزامات ملی را به نوعی در شهر جاری کند. بنابراین از اولین الزامات مدیریت کارآمد اقتصاد شهری، این است که باید از سیاست های اقتصاد ملی تبعیت کند. به این معنا که باید به تصمیم گیری هایی که در سطح ملی و بین المللی انجام می شود، در سیاست گذاری های اقتصادی خود توجه کند.

بحث بعدی، بحث داده هایی است که از دید کلان در سیستم وارد می شود. چند داده راهبردی وارد شهر می شود که باید به آن توجه خاص کرد. این داده ها عبارتند از:

- ۱- جمعیت: یکی از الزاماتی که مدیریت کلان اقتصاد شهر باید به آن توجه کند، جمعیت، بافت آن و مسائل مربوط به آن است.
 - ۲- سرمایه های شهر و زیرساخت هایی که در شهر به عنوان تسهیلات و امکانات وجود دارد.
 - ۳- زمین: در این جا زمین از بعد کلان آن مورد نظر است، که در طرح های جامع، تفصیلی و کالبدی مطرح شده است.
 - ۴- ارتباطات اطلاعاتی و جابجایی هایی که در شهر به عنوان عامل راهبردی وجود دارد: نظیر IT، ارتباطات اطلاعاتی، حمل و نقل و... که اگر در سطح شهر قوی تر باشند، در سطح کلان، تصمیم گیری ها آسان تر خواهد شد.
 - ۵- جمعیت فعال یا نیروی کار شهر: بدین معنی که چه میزان پتانسیل در شهر، برای ارائه کار و ایجاد ارزش افزوده وجود دارد تا باعث توسعه شود.
- در اقتصاد خرد، زمین عاملی برای ایجاد ارزش افزوده شده و مدیریت و سیاست گذاری اقتصاد شهری، بیشتر متوجه بحث های کارکردی شهر می شود. البته الزاماتی نیز در این زمینه وجود دارد که بیشتر به سطح رشد اقتصادی شهر، مأموریت و وظایف شهر، ذی نفعان شهر، انواع معاملات زمین و ساختمان و... مربوط می شود.

تورابا آقای یزدانی، خواهش می کنم شما نیز مطالب تکمیلی خود را راجع به بحث الزامات مدیریت اقتصاد شهری بفرمایید؟
یزدانی: علاوه بر این که مدیریت شهری باید طرح های فرادست، مصوبات دولت و برنامه های بخشی را در نظر بگیرد، برای ورود به عرصه اقتصاد شهری نیز، پیچیده شدن سازوکار مدیریتی لازم است، به نحوی که تصمیمات بخشی بتواند با هماهنگی تصمیمات کالبدی یا شهری، انجام گرفته شود. بنابراین یکی از الزامات این است که نوعی هماهنگی بین برنامه ریزی فضایی شهر و برنامه های بخشی، از طریق سازوکار مدیریتی ایجاد شود.

نکته دیگر، این است که برنامه ریزان شهری قادرند از طریق تعریف نقش خود در اقتصاد کلان و استفاده از ابزارهایی که برای افزایش فعالیت و رشد اقتصادی شهر در دست دارند، جایگاه خود را در مجموعه اقتصاد کلان تقویت کنند. به عنوان مثال مدیریت شهری می تواند از طریق مکانیزم هایی که در اختیار دارد همزمان سطح کیفیت زندگی شهر و سطح توسعه یافتگی اقتصادی شهر را ارتقا داده و در نتیجه بر تصمیمات بخشی نیز تأثیر متقابل بگذارد. یکی دیگر از اقداماتی که مدیریت اقتصاد شهری باید در جهت آن بکوشد، این است که شکاف فضایی را از بین برده یا کاهش دهد. به این معنی که جدایی گزینی اجتماعی را به حداقل برساند، چرا که در اکثر مطالعات تئوریک، ثابت شده، که اگر شهری پلاریزه شود، مخاطرات اجتماعی زیادی خواهد داشت که این مخاطرات اجتماعی، رشد اقتصادی شهر را به طور غیرمستقیم، به خطر می اندازد.

ملکی: بنابراین می توان گفت الزامات فعلی که، بر اقتصاد جهانی حاکم است، (همان سیال بودن جریان کار و سرمایه)، باعث اهمیت بیشتر شهرها شده است. دلیل عمده این افزایش اهمیت خود شهرها، توسعه اقتصادی و یا محرک توسعه اقتصادی می باشد. حال، با توجه به این که در سطح کلان، یک سری سیاست های توسعه اقتصادی وجود دارد آیا در سطح شهر نیز، سیاست های توسعه شهری به طور خاص تعریف و تدوین شده است؟

کمال اطهاری: در ادبیات اقتصاد شهری، زمانی که از روش اشتغال پایه برای تخمین جمعیت شهر استفاده می شود، در واقع نوعی رویکرد تشویق صادرات نیز در آن وجود دارد. به این معنا که اگر از طریق فعالیت های پایه، شهر مازادی نداشته باشد، در این صورت دچار رکود و از دست دادن جمعیت می شود. فعالیت پایه، فعالیتی است که برای شهر مازاد اقتصادی و مازاد درآمد به ارمغان آورده و امکان مبادله کالا و خدمات را با بیرون شهر فراهم می آورد. به عنوان مثال شهری بیمارستانی را دارا است که، مردم از داخل و خارج کشور به آنجا آمده و درآمدی که از جایی دیگر به دست آورده اند را به پزشک و فعالان آن بیمارستان می دهند. یا کارخانه ای که ماشین به شهرهای دیگر یا خارج کشور صادر می کند، همه این ها نوعی اشتغال پایه محسوب می شوند.

یک مفهوم خاص وجود دارد و به این معناست که شهرداری ها و نهادهای محلی در درون شهر، با ابزارهایی که در دست دارند، بتوانند فعالیت های اقتصادی را رونق ببخشند

بحث اشتغال پایه در سطح اقتصاد کلان مطرح است و در واقع، مبنای محاسبات جمعیت پذیری هم محسوب می شود. بنابراین نگاه اقتصاد شهری به جمعیت، بیشتر متوجه مبادلات بیرونی می باشد. همچنین روش اشتغال پایه برای تخمین مهاجرت، یک روش دقیق و کارآمد محسوب می شود. حتی در کشوری مانند ایران که در آن نوسانات سیاسی، مؤثر و تعیین کننده است، محاسباتی که در چند



توسعه انسانی مطرح شده، مفهوم ایجاد فضای مناسب برای زندگی (که از درون فرد شروع و به محیط ختم می شود)، مورد توجه قرار می گیرد. در طی سال های اخیر، توجه زیادی به این سیاست ها در اداره شهرها شده است. برخی از شهرها از این سیاست ها به خوبی استفاده کرده و برخی دیگر نیز فضای لازم را برای اجرای این گونه سیاست ها نداشته اند. برای اجرای درست و موفق این سیاست ها در شهر، در مرحله اول باید دانش اقتصاد شهری را در شهرها فراهم کرده و سپس مدیریت شهر را بهبود ببخشیم.

در دوران جدید، شهرها (خصوصاً کلان شهرها) محل جریان کار و سرمایه و محل اتصال اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی هستند

نویسنده: یکی از الزامات مدیریت کارآمد اقتصاد شهری، به کارگیری مدیریت واحد در چارچوب مدیریت اقتصاد شهری است، که اگر نادیده گرفته شود، اثرگذاری مدیریت را کاهش می دهد. آقای دکتر غنی زاده، شما با توجه به جایگاه اجرایی که در شهرداری دارید، چقدر این بحث را مهم می دانید؟ به نظر شما آیا اثربخشی مدیریت اقتصاد شهری به بحث مدیریت واحد، مربوط است؟

مسعود غنی زاده: به عقیده بنده، منظور از مدیریت واحد شهری، مدیریت یکپارچه و هماهنگ است. زیرا ممکن است عده ای تصور کنند که این مدیریت واحد، به یک فرد، نگاه و نهاد خاصی اطلاق می شود. در این میان نیازمند یک مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری هستیم، که با طبقه بندی کردن موضوعات شهری، به آن بخش از موضوعات اقتصاد شهری که در حیطه وظیفه آن قرار می گیرد، در چارچوب سیاست گذاری کلان و پذیرفته شده، بپردازد. بنابراین برای تحقق این نوع مدیریت، باید با یک منطق درست، به شهر و مدیریت شهری پرداخته و در موقع تقسیم کار، حدود آن را به روشنی معین کنیم، تا آن نهاد و یا فرد مسئول، با ویژگی ها و سیاست های کلان تعریف شده، مسئولیت های خود را انجام دهد. در چنین حالتی است که در شهر نظام مشارکتی-مدیریتی (بین مردم تا بالاترین نهاد مدیریت شهر) برقرار شده و در آن انسجام مدیریتی معنا پیدا کرده و امنیت و آسایش برای شهروندان فراهم می شود.

در مدیریت واحد شهری نهادهای زیادی وجود دارد که بخشی از این نهادها بر ورودی ها و بخش دیگری بر فرآیندها و ارتباطات درون شهری تأثیر گذاشته و تعداد دیگری از آن ها نیز به اندازه گیری خروجی ها یا تعیین کیفیت خروجی و به طور کلی سنجش بازخوردهای سیستم می پردازند. اگر این موارد را در جایگاه خودشان تحلیل کنیم، به طور یقین میزان نقش آفرینی و تأثیرگذاری آنها را نیز می توانیم اندازه گیری کنیم. بنابراین تعداد زیادی از نهادها و بخش های مختلف شهری را می توان نام برد که بر سیستم اقتصاد شهری تأثیر گذارند، ولی ابتدا باید جایگاه و محدوده حرکت آنها مشخص شده در آن صورت است که بحث ارزیابی عملکرد شهرها مطرح می شود، امروزه در دنیا نیز این بحث به طور جدی مطرح شده است. در واقع ارزیابی عملکرد، یکی از ابزارهای مدیریت اثربخش اقتصاد شهری است، مشروط بر اینکه نقش آفرینان، ذی نفعان و اثرگذاران اقتصاد شهری را، اولاً به درستی

سال اخیر از روی اشتغال پایه برای تخمین جمعیت انجام پذیرفته است، بسیار دقیق و گویا می باشد.

این مساله که چه راهبردی را برای توسعه شهر اتخاذ کنیم، در حوزه اقتصاد توسعه مطرح است و قطعاً ما به ازا فضایی و تنظیمات اقتصادی دارد، نه تنها برای تولید، بلکه برای مبادله و توزیع، در این حوزه باید سیاست گذاری زمین داشته باشیم. به عنوان مثال این که، آیا زمین را به بنگاه های خارجی بفروشیم یا خیر؟ و سیاست گذاری های دیگری از این قبیل که همگی در مقوله اقتصاد توسعه جای می گیرند. در دوران جدید، شهرها (خصوصاً کلان شهرها) محل جریان کار و سرمایه و محل اتصال اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی هستند. در حالی که در دوران صنعتی، شهرها محل تولید و بنادر مفاصل ارتباطی بوده اند. تمام تنظیمات اقتصادی دیگر نیز باید با در نظر گرفتن این واقعیت نوین باشند. در دوران قبل، قطب های صنعتی کفایت می کردند ولی در حال حاضر مناطق آزاد صنعتی، قطب های جدید توسعه را تشکیل می دهند.

در دوران جدید، اقتصاد دانش نسبت به اقتصاد کالا برتری پیدا کرده است. این امر در تخصیص و تجهیز فضا نیز باعث تغییر و تحولاتی شده است. یعنی باید فضا را به گونه ای سامان دهیم که، اقتصاد و دانش قابلیت بالندگی پیدا کنند.

مرتضی عزتی: نظریه هایی که اخیراً در زمینه رشد و توسعه مطرح شده، بحثی را تحت عنوان اقتصاد پایه و مزیت های خاص مناطق داخل کشورها برای توسعه، مطرح می کند. در اقتصاد پایه، فعالیتی در منطقه مینا قرار می گیرد که، بتواند موجب توسعه و رشد آن منطقه شده و به سرعت باعث ایجاد شهر شود. انتشار آثار توسعه ای به محیط های اطراف، موجب بزرگ شدن شهرها و آبادی های حاشیه ای آن می شود. بسیاری از این گونه وقایع (ایجاد شهرها و توسعه آنها)، به علت مزیت های خاص منطقه و مزیت های خاص فعالیت هایی که در منطقه انجام می شود، قبل از ایجاد شهر مطرح بوده است. زمانی که شهر ایجاد می شود با مسائلی نظیر اداره کردن آن و جوانب مختلف آن مواجه می شویم. در کنار آن، بحث های خاص اقتصاد شهری برای مدیریت، اداره و چگونگی بهبود وضعیت شهر از جنبه های اقتصادی، مطرح می شود که در واقع همان بحث توسعه شهری است. توسعه شهری مفهوم گسترده تری نسبت به اقتصاد شهری دارد و برنامه ریزی برای آن نیازمند امکانات و توجه به نیازهای شهر می باشد. زمانی که صحبت از توسعه شهر می شود، مفهوم جامعی مورد توجه قرار می گیرد که، ابعاد فیزیکی و کیفی نیز در آن مطرح است که از بین آن جنبه فیزیکی در رشد شهر، بیشتر مورد توجه قرار می گیرد.

توسعه اقتصادی بخشی از مفهوم کلی توسعه شهر است که می تواند برای سایر ابعاد توسعه، زیربنا باشد. سیاست های بسیار گسترده ای در زمینه اقتصاد شهری در کشورهای مختلف مطرح شده که اگر خواستار شهری توسعه یافته و مناسب برای زندگی باشیم، باید به خوبی از این سیاست ها بهره برداری کنیم.

زمانی که بحث توسعه، در قالب شهر مطرح می شود، (از آن جا که شهر فضایی برای سکونت است)، توسعه ای که در جهت فضای زندگی است مورد توجه قرار می گیرد. در آخرین تعابیری که در بحث



دکتر مسعود غنی زاده
دکترای مدیریت استراتژیک، قائم مقام معاون
هماهنگی و برنامه ریز شهرداری تهران

تشخیص داده و ثانیاً بدانیم در کدام بخش از سیستم قرار دارند. **ملکی:** حال با رویکرد جدیدی، وارد بحث اثرگذاری دولت و سیاست‌های ملی بر فرایند توسعه اقتصاد شهری و اثرگذاری توسعه اقتصادی شهر بر توسعه ملی می‌شویم. همان‌طور که در ابتدای بحث اشاره کردید، در واقع اقتصاد شهر از لحاظ جغرافیایی، در حوزه محدودی قرار دارد که حوزه کلان تر آن همان دولت ملی است. در این سیستم کلان، شهرها در واقع یکی از محرک‌های اصلی توسعه هستند و می‌توانیم آن‌ها را به عنوان مجاری تبادل اطلاعات، دانش و سرمایه که بر روی سیاست‌های توسعه کلان، اثرگذار هستند قلمداد کنیم. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که دولت ملی و سیستم اقتصاد شهری نوعی اثر پویا بر یکدیگر دارند. در ادبیات تمرکززدایی، سطوح مختلفی از تمرکززدایی را می‌توان تصور کرد. (به عنوان مثال براساس سطح توسعه یافتگی جامعه، می‌توان سطوح مختلفی از تمرکززدایی را در کشورهای مختلف مشاهده کرد.) البته این امر فارغ از فرم قانونی دولت ملی هر کشور است. (که می‌تواند فدرال، تک ساخت و ... باشد.) واقعیت این است که فرایندهای تمرکززدایی هر کشور، لزوماً محصور، در فرم حاکمیت آن نبوده است. (به عنوان مثال در کشورهای فرانسه و ژاپن، فرم حاکمیت آن‌ها سبب نگردیده که در سطح ملی و شهری توسعه خوبی مانند آمریکا داشته باشند.) بنابراین به نظر می‌آید که فرایند توسعه، سطحی از تمرکززدایی را در کشور ایجاد می‌کند. حال بر اساس سطوح مختلف تمرکززدایی و سطحی که دولت اختیارات خود را به سطوح پایین تر واگذار می‌کند، اقتصاد شهری می‌تواند مفهومی عینی تر پیدا کند. به عنوان مثال در کشوری که تمامی اختیارات در دولت مرکزی متمرکز شده و شهرداری‌ها حتی از گرفتن عوارض بسیار ساده هم منع می‌شوند، تمامی سیاست‌ها تا آخرین نقطه در مرکز پیگیری شده و موجب تعریف اقتصاد شهری در حوزه بسیار محدودی می‌شود. اما در وضعیتی که دولت به سمت تمرکززدایی و واگذاری قدرت پیش رفته، اقتصاد شهری نیز نمود بیشتری پیدا می‌کند. بنابراین اقتصاد شهری را باید هم زمان در کنار بلوغ محلی و حاکمیت محلی تصور کنیم. حال با توجه به این مسائل، نظر خود را راجع به اثرگذاری نهادی دولت بر اقتصاد شهری و توسعه اقتصادی شهر و از سوی دیگر اثرگذاری توسعه اقتصادی شهر بر توسعه ملی بیان بفرمایید.

عزتی: اگر بخواهیم اهمیت شهر و تأثیرگذاری آن را بر روی توسعه، از نظر اقتصادی بررسی کنیم، می‌توان از مفهوم بسیار ساده و اولیه اقتصاد که امروزه بیشتر مورد توجه قرار گرفته است، استفاده کرد. هر فعالیتی اثرات جانبی مثبت یا منفی دارد. در فعالیتهای اقتصادی (به ویژه در حوزه توسعه)، به این آثار جانبی توجه خاصی می‌شود. به عنوان مثال احداث یک کارخانه در منطقه‌ای خاص می‌تواند آثار مثبتی همچون ایجاد اشتغال، افزایش درآمد شهروندان و توسعه تولید را به همراه آورده و حتی ممکن است اثرات جانبی آن نیز به صورت انتشاری باشد. به این معنی که زنجیره فزاینده‌ای از توسعه را ایجاد کند. زمانی که کارخانه‌ای احداث می‌شود، به منابعی نظیر نیروی انسانی، سرمایه و مواد اولیه احتیاج دارد. اگر مواد اولیه در آن منطقه موجود باشد، تقاضا افزایش پیدا کرده و با افزایش تقاضا، تولید نیز افزایش می‌یابد. تولیدکنندگان نیز، نیازمند نیروی کار،

سرمایه و مواد اولیه بیشتری شده و در زنجیره بعدی، مواد اولیه، نیروی انسانی و ... دیگری مورد نیاز قرار می‌گیرد، این سلسله زنجیره وار، توسعه را شدت می‌بخشد.

از زاویه‌ای دیگر زمانی که درآمد افراد افزایش یافته، تقاضا بیشتر شده و تولید کالاها را مصرفی نیز بیشتر می‌شوند. در نتیجه وجود واسطه‌های کالا، واسطه‌های مالی، ایمنی و صندوق بانک لازم شده و به دنبال به وجود آمدن آن‌ها، نیروی انسانی، مواد و امکانات بیشتری مورد نیاز قرار گرفته و افراد دیگری برای رساندن خدمات وارد شهر می‌شوند. در نتیجه جمعیت شهر نیز زیاد شده و زمانی که جمعیت زیاد شود نیاز به آموزش و تولید فضاهای آموزشی نیز افزایش می‌یابد. بنابراین گاهی احداث یک کارخانه، سبب ایجاد شهری بسیار بزرگ می‌شود.

در ایران نمونه‌های بسیاری از این موارد وجود دارد. به عنوان مثال فولاد شهر و بسیاری از شهرهای اطراف اصفهان که همگی از همین طریق به وجود آمده‌اند. اما در مقاطعی از زمان، به مفاهیم توسعه یا سیاست‌های توسعه در بعضی از این مناطق توجه نشده است. به عنوان مثال در فولاد شهر اصفهان، فضای اصلی و اولیه آن یک فضای شهری نسبتاً مناسب با چیدمان و تخصیص مناسب فضای شهری است، اما بعد از مدتی که توجهی به حواشی آن (یعنی به توسعه و سیاست‌های توسعه شهر) نشد، در اطراف منطقه برنامه ریزی شده اولیه، مناطقی ایجاد شد که فاقد امکانات مناسب شهری بود. بنابراین اگر سیاست‌های مناسبی برای توسعه شهرها اتخاذ نشود، شهرها دچار مشکلات عدیده‌ای شده و شهرهای عقب مانده، توسعه نیافته و یا فاقد امکانات مناسب زندگی، ایجاد می‌شوند. این مساله، نشان دهنده تأثیر یک مجموعه شهری کوچک بر توسعه منطقه‌ای می‌باشد. شهر اصفهان نمونه بسیار خوبی از توسعه برنامه ریزی شده و نظام مند می‌باشد. امروزه اصفهان محیط مناسبی برای زندگی افراد بوده و سیاست‌های مناسبی برای توسعه آن اجرا شده است. این سیاست‌ها باعث گردیده، اصفهان به یک قطب اقتصادی در کشور تبدیل شود و تأثیرات بسیار زیادی بر اقتصاد کشور داشته باشد. هر چند در طول تاریخ، اصفهان همیشه شهر بوده، ولی هیچ‌گاه توسعه آن مانند زمان صفویه و نیز چند سال اخیر نبوده است. به عنوان مثال اصفهان در گذشته با داشتن قابلیت‌های کشاورزی و همچنین موقعیت مرکزی، توسعه چندانی نداشت. اما از زمانی که سیاست‌های شهری مناسبی (مانند زمان صفویه) در آن اجرا شد، به سرعت توسعه پیدا کرد؛ به طوری که بافت شهری آن زمان بافت بسیار مناسبی حتی برای امروز بود. این سیاست‌های مناسب سبب گردید، امروزه نیز افراد رغبت زندگی کردن در آن شهر را داشته باشند. در آن مقطع، شهری مانند قزوین هم تأسیس شد، ولی به علت اتخاذ سیاست‌های نادرست توسعه چندانی نیافت. از این گونه مثال‌ها می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که وجود سیاست‌های خوب برای شهرها، تا چه اندازه می‌تواند توسعه مناسب به همراه داشته باشد. در کشور ما جز شهر تهران که به علت مرکزیت سیاسی، اقتصادی و اداری، رشد خوبی داشته است، اصفهان یکی از بهترین مناطقی است که از نظر فرهنگی و هم از نظر اقتصادی (در ابعاد مختلف صنعتی، کشاورزی، خدمات و ...) توسعه آن همه جانبه می‌باشد. در مقایسه این دو شهر، مشهد به خاطر وجود مرکز مذهبی-فرهنگی، توسعه یافته، ولی از سویی



بنگاه‌های زیست گاهی یا بنگاه‌های شهری^۶ را تشکیل دادند که در واقع مجموعه‌ای از شهرک‌ها و دهکده‌ها بود که استقلال نسبی داشته و مالیات مستقیم به دولت نمی‌پرداختند. در حال حاضر حدود ۶۰٪ کالاهای سبک را همین نوع بنگاه‌ها در چین تولید می‌کنند. البته با یک مهندسی خوب و یک برنامه‌آمایشی و انتقال تکنولوژی، این بنگاه‌ها را به کلان‌شهرها مرتبط کرده‌اند، که همین مساله باعث تعامل تکنولوژیک، جذب سرمایه و پشتیبانی مناطق آزاد و کلان‌شهرها می‌شود. همچنین مناطق آزاد خود را به صورت جزیره‌ای منفرد سامان نداده، بلکه با یک برنامه‌آمایشی پیوند لازم را برقرار کرده‌اند. تمامی این موارد، اقتصاد چین را به غول اقتصاد جهان تبدیل کرده‌است.

شرطیاً اگر اجازه بدهید، محور جدیدی را مطرح کنیم. بازیگران متنوعی در شهر وجود دارند؛ ولی شهرداری به عنوان مهمترین نهاد موثر بر اقتصاد شهری شناخته شده‌است. نهاد شهرداری به طور خاص چه نقش ویژه‌ای در سیستم مدیریت اقتصاد شهری دارد؟

فردین یزدانی: به طور یقین تأثیرات زیادی بر اقتصاد شهری می‌تواند داشته باشد، ولی به عقیده بنده مهم‌ترین عامل نیست. در حال حاضر با توجه به محاسبه‌ای که انجام گرفته، هزینه استقرار، در حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد سرمایه‌گذاری اولیه برای ایجاد شغل در تهران است. عوامل متعددی بر هزینه استقرار مؤثرند که مهم‌ترین آن‌ها، دولت، عوامل اقتصاد کلان و در نهایت شهرداری‌ها هستند. شهرداری از طریق قواعد کاربری زمین، اجرای طرح‌های نوسازی در بافت‌های قدیمی و پروژه‌های محرک توسعه، می‌تواند تأثیرگذار باشد. مهمترین ابزاری هم که به این منظور در اختیار دارد وضع عوارض، تعرفه‌ها و قواعد تغییر کاربری بر زمین است، که می‌تواند هزینه‌های استقرار را افزایش یا کاهش دهد. متناسب با افزایش یا کاهش هزینه‌ها، ساختار اقتصاد شهر نیز تأثیر می‌پذیرد.

مسعود غنی زاده: برای بررسی تأثیر، باید معیارهایی مشخص کنیم. به طور کلی عوامل راهبردی مؤثر در توسعه شهری همان طور که قبلاً نیز اشاره شد عبارتند از: جمعیت (جابجایی جمعیت، مهاجرت، حاشیه نشینی و...)، زمین (که دولت است که با توجه به آمایش سرزمین و مسائل متعدد توسعه‌ای در سطح ملی تصمیم می‌گیرد که شهر چه توسعه و چه طرح‌هایی داشته باشد)، زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری، (که بررسی می‌کند از بین نهادهایی که مدیریت شهری دارند چند درصد در بخش عمرانی شهر اثر دارند. به عنوان مثال، کل بودجه شهرداری تهران در سال گذشته حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان بوده که تنها ۴۰ تا ۵۰ درصد آن عمرانی بوده است. این مقدار مشخص، تأثیری در پروژه‌های نهادهایی که به صورت بخشی عمل می‌کنند نداشته و در نتیجه تأثیرگذاری چندانی نیز ندارد.) حمل و نقل و IT و در نهایت نیروی کار (استفاده از نیروی کار، ایجاد اشتغال، مدیریت روابط کار، بحث کارفرما و کار). با نگاهی گذرا به این عوامل متوجه می‌شویم که شهرداری در هیچ یک از آن‌ها تأثیرگذار اصلی نیست. مگر در آثار تصمیمات، که در اقتصاد به آن انتظار ناشی از آثار و پیامدها می‌گوییم. به عنوان مثال ممکن است یک تصمیم در شورای

دیگر در بعد اقتصادی، توسعه چندانی نداشته است. زیرا موقعیت شهر برای سرمایه‌گذارانی که اهداف اقتصادی را پیگیری می‌کنند، مناسب نمی‌باشد. بنابراین شهر با ترافیک و مشکلات شهری بیشتر و برنامهریزی کمتر (به ویژه در بافت‌های مرکزی) توسعه یافته و با وجود سیاست‌های اصلاحی و تجدید ساختاری که در آن اجرا شده، ساختار مرکزی تغییر چندانی نکرده است.

به طور کلی شهرهایی مانند اصفهان، تهران، مشهد، تبریز و ... زمانی که رشد پیدا می‌کنند، اطراف آن‌ها نیز شامل حال این رشد شده و آثار اقتصادی دنباله‌داری (آثار جانبی)، همچون افزایش امکانات تولید، افزایش فضاهای اقتصادی، افزایش درآمد و فعالیت‌های اقتصادی را در پی دارد. اگر سیاست‌های مناسبی در این زمینه ایجاد شود، این رشد می‌تواند تبدیل به توسعه به مفهوم کیفی آن گردد.

کمال اطهری: به عقیده بنده در فرایند تمرکززدایی، شهرها نباید صرفاً توجه خود را به وضع قانون معطوف کنند. به عنوان مثال، به مناطق آزاد اختیاراتی داده شده است که با وجود این اختیارات (هر چند ناقص)، به هیچ وجه نقش واقعی خود را ایفا نکرده‌اند و به جای نقش توسعه‌ای در کشور، در نهایت محل ورود آزاد کالاهای بوده‌اند. حال اگر فرض کنیم به شهرها نیز چنین اختیاراتی داده شود، نتیجه‌ای غیر از آن در پی نخواهد داشت. بنابراین در درجه اول باید توجه مدیریت شهری را (اعم از شوراهای و شهرداری) بر تعامل مثبت با حاکمیت (قوه مقننه و مجریه) متمرکز کرده و به جای این که در درجه نخست، به افزایش اختیارات مالی توجه کنیم، به تقویت مباحث نظیر تهیه طرح

در وضعیتی که دولت به سمت تمرکززدایی و واگذاری قدرت پیش رفته، اقتصاد شهری نیز نمود بیشتری پیدا می‌کند

جامع و خصوصاً نظام طرح‌های آمایشی و کالبدی و ... پرداخته و سپس در یک فرآیند تدریجی، اختیارات مالی لازم را کسب کنیم. به عنوان مثال در شهرها، قوانینی را شبیه قوانین ایجاد مناطق آزاد که در اصطلاح به آن‌ها پهنه‌های کارآفرینی^۴ می‌گویند وضع کنیم. نهادها برای شکل‌گیری، به حداقلی از سود و نفع مادی نیاز دارند. اما در ایران از ابتدای مشروطه باور بر این بوده که قانون‌گذاری صرف کفایت کرده و توسعه همواره یک امر دولتی به حساب آمده است. در رابطه با تمرکززدایی نیز هر چند که به شدت مورد نیاز است اما مهندسی فرآیند آن، بسیار مهم‌تر است؛ زیرا باید توأم با مهندسی وابسته به مسیر^۵ انجام گردد.

در ایران، ریشه‌های سرمایه اجتماعی توسعه شهری را دارا هستیم، اما باید به گونه‌ای تدریجی به نهادسازی آن پرداخته و چنانچه این روند ناگهانی باشد، آسیب بسیاری در پی خواهد داشت. در سطح جهانی اقتصادهایی موفق هستند که این روند را به صورت تدریجی طی کرده باشند. به عنوان مثال در اقتصاد چین، پیش از این که اصلاحات آن شروع شود، واحدهای اقتصادی به نام کمون وجود داشت که استقلال نسبی داشته و زمانی که اصلاحات آغاز شد، این سرمایه‌های اجتماعی نه تنها از بین نرفته، بلکه نهاد جدیدی به نام



فردین یزدانی
کارشناس ارشد برنامه ریزی اقتصادی،
پژوهشگر مطالعات اقتصاد شهری

شهر و یا شهرداری (مثل بحث تراکم)، اتخاذ شود که موجب تغییر نگرش و تصمیم گیری بازیگران اقتصادی شود و موجب پاره ای تأثیرات در یک برهه کوتاه مدت شود.

فردین یزدانی: بنده در این مورد با بخشی از صحبت های آقای دکتر موافق نیستم. به عنوان مثال شهرداری های چین از طریق سرمایه گذاری در مراکز کار و فعالیت در چند شهر اصلی چین، حجم زیادی از اشتغال زایی و رشد اقتصادی را در آن شهرها ایجاد کرده اند، که عمدتاً از طریق سرمایه گذاری در بافت های فرسوده آن شهر و ایجاد مراکز کار و فعالیت با مکانیزم های خاص مالی، صورت گرفته است. بنابراین شهرداری ها می توانند تأثیراتی این گونه، بر اقتصاد شهر بگذارند. البته در بحث جمعیت و نظام تقسیم کار که بین وزارت مسکن و شهرداری صورت می گیرد، تأثیر کمی دارند. به طور کلی در ایران، شهرداری ها تنها از طریق تراکم فروشی تأثیر گذار بوده اند، ولی اگر نظام تدوین توسعه شهری تغییر کند و بخشی از اختیارات به شهرداری ها سپرده شود، تأثیر بیشتری خواهند داشت؛ همان گونه که در بسیاری از کشورها نیز به این گونه است.

ژوپیما البته در حال حاضر، چند راهبرد کلان در این زمینه وجود دارد که بر اساس آن، شهرداری ها می توانند نقش برجسته ای ایفا کنند. مهم ترین آن ها رویکرد تمرکززدایی است، که در برنامه های توسعه نیز به آن اشاره شده است. مواد ۱۳۶ قانون برنامه سوم و ۱۳۷ قانون برنامه چهارم، نشان می دهد که تصمیم گیری ها و اختیارات باید به سمت سطوح محلی منتقل شود. ادبیات بحث تمرکززدایی نیز به همین موضوع اشاره می کند، به این معنا که اگر از اولین مرحله که تراکم زدایی است شروع کنیم تا تفویض اختیارات و واگذاری قدرت، نهاد های محلی، اهمیت خاصی پیدا می کنند و از حالت نماینده دولت بودن خارج می شوند. البته تغییراتی نیز در این زمینه دیده می شود؛ به عنوان مثال زمانی شهردارها از طرف وزارت کشور تعیین می شدند، ولی در حال حاضر از طرف نهاد محلی تعیین می شوند. این تغییرات نهادی، شهرداری ها را به سوی جایگاه مؤثرتری پیش می برد که در آن اهمیت بیشتری پیدا خواهند کرد.

مرتضی غنی زاده: البته لزوماً این گونه نیست که تنها به واسطه گنجاندن یک قانون و یا چند ماده در برنامه توسعه، تحولات عمیقی در این زمینه حاصل شود. به نظر می رسد قوانین توسعه ای کشور، باید به دنبال خود نهاد پیگیری کننده و نهاد متبلور کننده این موارد را نیز ایجاد کند. البته این نهاد نباید وابسته به فوه مجریه، مقننه و حتی قضائیه باشد، بلکه می تواند یک NGO و یا مجموعه ای از نخبگان باشد. ولی باید افرادی که مسئول پیگیری مصوبات هستند، در قالب سیستم های موجود، هیچ تابعیتی به طور مستقیم نداشته باشند؛ چرا که هر تغییری مسلماً با مقاومت روبرو می شود؛ به این معنا که با تصویب یک قانون و یا برنامه، امتیازاتی از مجموعه ای گرفته و به مجموعه یا مجموعه های دیگری منتقل می شود. به طور طبیعی، این موضوع مقاومت هایی را در پی دارد و این مقاومت گاهی به قدری شدید است که اجازه اجرا و ظهور قوانین را نمی دهد. در هر صورت، وجود چنین دیدگاهی را به فال گرفته، ولی باید با نهادسازی هایی همراه باشد، تا بتواند در نظام های مدیریتی و اقتصاد شهری متبلور شود. برای تحقق این امر، باید نهادها و پیگیری کنندگانی به وجود بیایند.

فردین یزدانی: البته مدیریت واحد شهری الزاماً به این معنا نیست که، شهرداری عهده دار همه کارها شود. بلکه یک سیستم مدیریتی است که می تواند چند بازیگر داشته باشد، ولی استراتژی های آن باید تعریف شده و به صورت یکپارچه باشد. در ایران، بحث مدیریت واحد شهری از سال ۱۳۷۵ شروع شد. این واقعیتی است که به عنوان مثال، تهران را بدون در نظر گرفتن کرج و اسلامشهر، نمی توان مدیریت کرد؛ چرا که هر اتفاقی که در آنجا رخ دهد در تهران نیز تأثیر گذار است، بنابراین مدیریت واحدی می خواهد. این مسأله از زمان مطرح شدن تاکنون، راه حل مشخصی پیدا نکرده است. برای تحقق این امر، شروطی لازم است که به نظر نمی رسد، در آینده نزدیک، به واقعیت پیوندند.

مسعود غنی زاده: البته به نظر بنده وقوع این مسأله، بستگی به افراد و تفکرات آن ها نسبت به مدیریت شهری و اقتصاد شهری دارد. به طور طبیعی، وقتی در دانشگاه و نظام آموزشی، هنوز در این مقوله، نظریه پردازان قوی ای وجود ندارند، در نهادهای کردن و اجرای چنین مباحثی در برنامه های توسعه ای، با مشکل مواجه هستیم. وجود پارهای مصوبات هم، به دلیل نیازی بود که احساس می شد؛ ولی باید دید که چقدر به نهادهای سازی آن توجه شده است.

فردین یزدانی: تصور می کنم اگر سیستم، به این موضوع احساس نیاز کرده بود، به طور یقین تا به حال اجرایی شده بود. اگر نیاز، خواست و همت مدیریتی وجود داشت، به خودی خود، این مسأله نیز حل می شد. ولی بنا به هر دلیلی، مجموعه سیستم مدیریتی (علی رغم احساس نیاز بخشی از آن) به این سمت حرکت قابل توجهی نکرده است.

ژوپیما آیا مواردی وجود داشته که شما مشکلات مرتبط با اقتصاد شهری را به علت عدم وجود سیستم مدیریت، هماهنگ و یکپارچه بدانید؟ یعنی مواردی را می توان برشمرد که کارکرد نادرست اقتصادی شهری، به دلیل اعمال نشدن مدیریت یکپارچه بوده باشد؟

مسعود غنی زاده: مثال های متعددی در این زمینه وجود دارد؛ از نظام توزیع ارزاق گرفته تا نظام مسکن، قیمت گذاری زمین، حمل و نقل عمومی و حتی آلودگی هوا. یکی از عمده ترین دلایل نابسامانی تمامی این موارد، عدم اعمال مدیریت صحیح و یکپارچه بر کار نهادهای اقتصادی است.

توسعه اقتصادی بخشی از مفهوم کلی توسعه شهر است که می تواند برای سایر ابعاد توسعه، زیربنا باشد

فردین یزدانی: مثال عینی دیگری در این زمینه، بحث فروش تراکم در تهران است. با توجه به تحقیقات انجام شده، این موضوع در دهه ۷۰، نظام توزیع درآمد را در تهران به شدت دستخوش تغییر کرد؛ و عدم هماهنگی بین مدیریت اقتصاد کلان و مدیریت شهری، باعث شد که شهرداری تهران، تصمیم به فروش تراکم گرفته که این فروش، شهرداری را به دستگاه توزیع رانت تبدیل کرد. این رانت هم به سهم خود نابرابری نظام توزیع درآمد را در تهران تشدید کرد و باعث شد



که آثار آن حتی در سطح ملی هم منتشر شود و باعث عدم هماهنگی، بین مدیریت اقتصادی و مدیریت شهر گردید.

شوریا البته می‌توان ریشه عدم هماهنگی را به دلیل کمبود بعضی از اختیارات و منابع درآمدی جایگزین در شهرداری، عنوان کرد. چرا که اگر منابع درآمدی جایگزینی در اختیار شهرداری بود، به سمت فروش تراکم روی نمی‌آورد.

فردین یزدانی: به لحاظ تئوریک وظیفه دولت مرکزی، اولاً کمک کردن به منابع مالی شهرداری‌ها و ثانیاً تعیین کردن چارچوب قانونی برای کسب درآمد توسط آن‌ها می‌باشد. متأسفانه در کشور ما چنین چیزی وجود نداشته است. به طور مثال، در دهه ۷۰ به دنبال شعار کوچک‌سازی دولت، کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها نیز به شدت کاهش یافت و در نتیجه، شهرداری‌راهی به جز فروش تراکم، برای تأمین درآمد خود پیدا نکرد.

مسعود غنی زاده: البته ممکن است راه حل‌های مناسب تری نیز وجود داشته باشد. اما در کل این گونه پدیده‌ها نشان دهنده آسیب در سیستم است؛ و اگر این آسیب برطرف نشود، این گونه پدیده‌ها، همچنان به وجود خواهد آمد. بنابراین در مسائل اقتصاد شهری با بروز چنین علائمی نباید به دنبال پاک کردن صورت مسأله باشیم، بلکه باید علت به وجود آمدن این علائم را جستجو کنیم.

منصور ملکی: به عنوان جمع بندی مباحث، لطفاً نظر تان را راجع به مهم ترین چالش‌ها و فرصت‌هایی که در عرصه اقتصاد شهری ایران وجود دارد بفرمائید.

مرتضی عزتی: همه کشورها به دنبال توسعه و بهبود وضعیت زندگی شهروندان خود هستند، ولی ممکن است رویکرد هر کشور به این موضوع متفاوت باشد. به عنوان مثال ممکن است در کشوری مانند ایران، مفاهیم فرهنگی و اجتماعی بیشتر مورد توجه قرار گیرد و در کشوری دیگر مسائل اقتصادی دارای اهمیت بیشتری باشد.

امروزه تا حد زیادی توسعه را مترادف توسعه انسانی می‌دانند. این موضوع حاکی از آن است که در محوریت توسعه بیشتر به ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اعتقادی، معنوی و ... توجه می‌شود. حال اگر بخواهیم به دنبال مفهوم جامع توسعه برویم نیاز به امکاناتی داریم که این امکانات اولیه در شهرها وجود دارد و باید این منابع را متناسب با نیازهای شهر به بهترین وجه تخصیص بدهیم. این تخصیص منابع، به خودی خود انجام نمی‌پذیرد، بلکه باید با برنامه‌ریزی متناسبی، روندهای موجود را به سمت روند مطلوب سوق داد.

یکی از مشکلاتی که در شهرهای ایران وجود دارد، برنامه‌ریزی نامناسب و عدم برنامه برای توسعه و بهبود وضعیت شهرها است. در حال حاضر بسیاری از شهرهای ایران برنامه‌ای برای توسعه نداشته و برای توسعه آن هدف گذاری نشده است، این مسأله، نشان دهنده مشکل مدیریتی است. در بسیاری از شهرهای ایران مدیریتی وجود ندارد و اگر به ظاهر هم وجود داشته باشد، مدیریت کارآمد شهری نیست. مدیر شخصی است که بتواند مجموعه‌ای را که در اختیار دارد، به سمت اهداف مطلوب سوق دهد. مشکل مدیریت شهری در شهرهای ما به شدت حاد

بوده، چرا که بسیاری از مدیران شهرها حتی با مفاهیم پیشرفت و توسعه شهری و اقتصاد آشنایی ندارند. در بسیاری از کشورهای دنیا مدیران باید پیش زمینه‌های اولیه‌ای را دارا بوده و این جز قانون کشور آنها است. در حالی که مدیران بسیاری از شهرهای ما این پیش زمینه‌ها را دارا نبوده و حتی برنامه‌ریزی منسجمی نیز برای مدیریت شهری نداریم. بنابراین باید قوانین و مقررات را به گونه‌ای هدایت کنیم که افرادی که در رأس امور شهرها قرار دارند، ویژگی‌های لازم برای مدیریت شهری را دارا باشند. بخش دیگری از مشکلات که در شهرهای ما وجود دارد به ساختارهای فرهنگی برمی‌گردد، در بسیاری از شهرهای کشور ما افراد، فرهنگ شهرنشینی مناسب و یا فرهنگ مشارکت نداشته و بنابراین به فرهنگ سازی (به‌ویژه در ابعاد توسعه شهری و توسعه اقتصاد شهری)، و مدیریت واحد برای اداره شهرها نیازمند هستیم. عدم داشتن مدیریت واحد در بسیاری از شهرهای کشور یکی دیگر از مشکلاتی است که در این زمینه با آن مواجه هستیم. در برخی از شهرها، خود شهر تصمیم‌گیر نبوده و بسیاری از تصمیم‌ها را یک سازمان بزرگ‌تر که در استان و یا کشور وجود دارد برای آن شهر می‌گیرد. یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های ما در کشور همین است که در بسیاری از موارد مدیران شهر، شهر را اداره نمی‌کنند و این موضوع از نظر ساختاری شهر را دچار مشکل کرده و مانع برنامه‌ریزی جامع برای توسعه شهرها می‌شود.

اگر خواستار اداره مناسب شهر باشیم، باید از تجربه‌هایی که در بسیاری از مناطق پیشرفته دنیا در این زمینه وجود دارد استفاده کنیم. یعنی شهرها را در قالب دولت‌ها، حکومت‌ها و یا واحدهای مدیریت محلی سازمان دهیم. البته بخشی از این موضوع، در کشور پیشرفت کرده است. به عنوان مثال در بحث شوراها و مسائل مربوط به آن پیشرفت خوبی دیده می‌شود و همین موضوع سبب گردیده که بخشی از مشکلات در زمینه برنامه‌ریزی، تدوین مقررات و تصمیم‌گیری‌ها حل شود. اما هنوز تا زمانی که شهر به صورت واحد اداره شود فاصله زیادی داریم. اگر بتوانیم تمام مسائل مربوط به شهرها را به خود شهرها واگذار کرده و به عنوان مثال برای اداره آب، برق، گاز و ... خارج از منطقه یا استان تصمیم‌گیری نشود، می‌توان امیدوار بود که شهرها در رقابت برای توسعه قرار بگیرند و هر کدام امکانات مناسب تری برای زندگی فراهم کنند. همچنین اگر مدیران آن‌ها نیز واجد شرایط مناسب برای اداره شهر باشند، موفقیت‌های بیشتری در اداره شهرها حاصل خواهد شد.

کمال اطهری: به طور کلی اقتصاد ایران (و به تبع آن اقتصاد شهری)، کارکرد درستی ندارد. مجموعه سیاست‌گذاری‌ها و تنظیمات اقتصادی (از قبیل تنظیم رابطه دولت با بنگاه‌ها و خانوارها)، به صورت سنجیده‌ای صورت نگرفته است و به درستی اجرا نمی‌شود (مانند قانون برنامه چهارم و چشم‌انداز آن). در این میان، نقش دولت در روابط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بسیار بالا نبوده است. این مسأله پیش از انقلاب تاکنون در کشور وجود داشته است. پیش از انقلاب، کل بنگاه‌ها و بخش خصوصی ایران، با حاکمیت آن زمان به بن بست رسیده بودند، چرا که با تنظیمات دولت، زنجیری به پای بخش خصوصی زده شده بود و علی‌رغم این که اقدامات عمرانی بسیار وسیعی انجام می‌شد، اما بنگاه‌ها خواستار شرکت در فرآیند قانون‌گذاری بودند. در حال حاضر نیز دولت علی‌رغم هزینه‌های بسیار بالایی که در زمینه رفاه اجتماعی می‌کند،



در این زمینه توفیقی نیافته است. یکی از نشانه‌های آن از لحاظ شهری، اسکان غیررسمی است.

از دیگر نشانه‌های تنظیمات نادرست اقتصادی و اختصاص فضا این است که بنگاه‌های اقتصادی ترجیح می‌دهند به جای این که در تهران استقرار یابند، در دبی مستقر شوند. سامان دهی فضا در طرح جامع پیشین تهران، به هیچ وجه متوجه دوران نوین نبوده و تأکید خود را بر روی تمرکززدایی سلبی و راندن فعالیت‌ها از شهر تهران گذاشته است. این گونه کارکردهای نادرست سبب گردیده که بنگاه‌های اقتصادی نتوانند با بخش دولتی رقابت کنند، در صورتی که بنگاه‌ها و بخش خصوصی برای این که رقابت در جامعه جاری شود به وجود آمده‌اند. نتیجه‌ای که از این مباحث گرفته می‌شود این است که اکنون شهرداری با وضع خوبی روبرو نبوده و به هیچ وجه به تنهایی از عهده آن نیز بر نمی‌آید. لذا گرفتن اختیارات محض (آن هم به سرعت)، به هیچ وجه به نفع مدیریت شهری نیست. گرفتن اختیارات باید با مجموعه‌ای از راهبرد های سیاسی و اقتصادی (چه از لحاظ اقتصاد ملی و چه تنظیمات فضایی در چارچوب ملی)، همراه باشد. به عنوان مثال همین مساله بافت‌های فرسوده (که در واقع انباشت کارکردهای نادرست ۵۰ سال گذشته است)، با گرفتن اختیارات محض، حل نمی‌شود. البته با تمام این احوال، اختیارات شهرداری‌های ما در زمینه اقتصاد شهری بسیار محدود بوده و حتی اختیاری در زمینه مالیات بر مستغلات هم ندارند، در صورتی که در تمامی کشورهای جهان، اساس مالیات بر مستغلات برای شهرداری‌ها است. در مساله بافت‌های فرسوده، شهرداری‌های ما نه تنها در نحوه فروش اوراق مشارکت، شرکت ندارند بلکه حتی اگر بافت‌های فرسوده را هم نوین کنند، تمامی مالیات بر مستغلات و نقل و انتقالات آن به دولت داده می‌شود. در صورتی که اگر بخشی از مازاد مالیات بر درآمد و تمامی مالیات بر مستغلات (حتی برای یک مدت محدود) به شهرداری سپرده شود، می‌تواند موجب بهبود تراز مالی آن شود. در این صورت، بهبود تراز مالی بدون گرفتن اختیارات هم محقق می‌شود.

ما فرصت‌های فراوانی از نظر نیروی کار زنده، تأسیسات زیربنایی پیشرفته و دانشگاهی داریم که همگی بستر بسیار مناسبی برای اقتصاد دانش در کلان شهرها محسوب می‌شوند که از این سرمایه‌های علمی و فرهنگی باید استفاده بهینه‌ای صورت بگیرد. ولی متأسفانه مشاهده می‌کنیم تنظیماتی که برای جریان سرمایه، کار و فن آوری ایجاد شده است، با تنظیماتی که برای کل سیاست‌های کشور مقرر شده، همخوانی ندارند. این عوامل مانع استفاده از سرمایه‌های غنی انسانی، اجتماعی، زیربنایی و مالی می‌شود. این مشکلات در کلان شهرهایی که جهانی نبوده و به آن‌ها نام سیاه چاله داده می‌شود (مانند تهران، بغداد و ...)، بررسی شده و دلایل متفاوتی برای هر یک از آن‌ها ذکر می‌شود. به عنوان مثال ممکن است علت بروز این مشکلات در یک کشور جنگ، فقر و ... باشد، ولی در ایران علت این که کلان شهرها جهانی نبوده و نمی‌توانند زمینه توسعه پایدار خود و کشور را ایجاد کنند، صرفاً سوء مدیریت است.

یادداشت:

1. Spatial
2. City Development Strategy
3. Economic of Scale
4. Enterprise Zone
5. Path Dependent Engineering
6. Township Enterprise

تجربیا به عنوان سؤال آخر، جمع بندی شما از موضوعات مطرح شده و نیز مهمترین فرصت‌ها و چالش‌های پیش رو در اقتصاد شهری چیست؟

فریدین یزدانی: در حال حاضر مهم‌ترین چالش پیش رو، همان چالش نظام درآمدی مدیریت شهری است، که می‌تواند به نحو مناسب با همکاری شهرداری‌ها و مدیریت اقتصاد کلان حل شود.

چالش دیگر، بحث عدم وجود سیستم مدیریت یکپارچه است، که تأثیرات منفی زیادی بر روی کل فضای شهر گذاشته و باعث کاهش زندگی‌پذیری و فعالیت‌پذیری شهری می‌شود. تا زمانی که با رویکرد سیستمی به سمت مدیریت واحد نیروم، این مشکل نیز، حل نخواهد شد. در بخش فرصت‌ها هم گرایش‌های منطقه‌ای (تمایل بخشی از بدنه مدیریت ملی به تفویض اختیارات به رده‌های پایین‌تر و افزایش اختیارات استانداردها و سایر مقامات رده‌های پائینی)، می‌تواند کمک شایانی به مدیریت شهری باشد.

فرصت دیگری نیز که اخیراً ایجاد شده، وزارت مسکن حرکتی را با کمک وامی که از بانک جهانی گرفته، آغاز کرده است، و سعی دارد طرح‌های CDS را وارد نظام برنامه‌ریزی شهری کشور کند. این طرح‌ها در واقع نقش اقتصادی و اجتماعی شهر را در چارچوب فضای ملی تعریف کرده، و به نوعی برنامه‌ها و سیاست‌های خاص اقتصادی هر شهر را مشخص می‌کند. در واقع این طرح‌ها، پیش‌نیاز طرح‌های جامع و تفصیلی شهری هستند. این اقدام مثبت برای اولین بار در قزوین اجرا خواهد شد و کمک شایانی برای تملیک مدیریت کلان و مدیریت اقتصاد شهری می‌باشد، و بسیاری از مشکلات موجود را از لحاظ تئوریک و برنامه‌ای حل خواهد کرد.

مسعود غنی زاده: به عقیده بنده، یکی از بزرگترین چالش‌های پیش رو، این است که هنوز یک تبیین صحیح از جایگاه شهرها در نظام سلسه مراتبی مدیریت کشور وجود ندارد. به عبارت دیگر، تناقض بین قوانین و مقررات قدیمی و توسعه‌ای که در برنامه چهارم، به عنوان فرصتی برای مدیریت شهری ایجاد شده، باید برطرف گردد. در بعد آمایش سرزمین نیز باید جایگاه شهرها، به عنوان مجموعه‌های جمعیتی که دارای مأموریت و علت وجودی مشخصی هستند، هر چه زودتر روشن شود. چالش بعدی، وجود قوانین و مقرراتی است که به دلیل سیاست‌های تمرکزگرایانه دهه ۴۰، اختیارات را از مدیریت‌های شهری و شهرداری‌ها گرفته و در سیستم دولتی، متمرکز کرده است. امروزه متناسب با سیستم عدم تمرکز باید در این قوانین نیز تجدید نظر شده، تا دیده‌گاه‌های توسعه‌ای برنامه چهارم، قابلیت اجرا پیدا کند.

چالش دیگر، افزایش جمعیت شهرهاست. جمعیت ساکن در شهرها، ممکن است این خطر را ایجاد کند که در آینده‌ای نه چندان دور یک جمعیت تک قطبی داشته باشیم.

به عقیده بنده، اگر به این چالش‌ها توجه شود، می‌توان از فرصتهایی که در برنامه چهارم توسعه، پیش‌بینی شده، به خوبی استفاده کنیم. از جمله فرصت‌های پیش رو، مشارکت مردم در اداره امور کشور با استفاده از نمایندگان منتخب است که این فرصت‌ها در آینده می‌تواند، شهرهای مطلوب و با کیفیتی را فراهم کند.

همچنین فرصتی که سیستم اطلاعاتی و ارتباطاتی (IT) فراهم کرده است، از جمله فرصت‌هایی است که اگر در تعریف کلان‌مشکلی نداشته باشیم، می‌توانیم در شهرها نیز به خوبی از آن‌ها استفاده کنیم. بیشترین تولیدی که ارزش افزوده بالایی دارد، (تولید نرم‌افزاری و دانش محور)، در همین مجموعه شهری کشور اتفاق می‌افتد.

شهرداری‌ها در جستجوی همیشه‌ی منابع درآمدی

✦ حسین تائبی



ایجاد و گسترش شهرهای مدرن رهین اجرای پروژه‌های مختلف و متنوع توسعه‌ای در شهرها می‌باشد. برای ساختن شهرهای پیشرو می‌بایستی پروژه‌های توسعه شهری به شکلی عملی، منطقی و کارشناسی تعریف، تولید و اجرا شوند و مورد بهره‌برداری اصولی در طول دوره زمان قرار گیرند. تامین مالی هزینه‌های این پروژه‌ها در مراحل مختلف ساخت و بهره‌برداری از مهمترین عوامل (و شاید مهمترین عامل) پیشبرد برنامه‌های توسعه شهری است.

برای ساخت و اداره شهرهای امروز ساختارهای گذشته پاسخگوی نیاز مستمر و دگرگون شده نیست. اشکال قدیمی درآمدی و تامین منابع مالی در صورت عدم روزآمدی به موانعی در جهت تحقق اجرای ایده‌آل‌های دست یافتنی در عرصه مدیریت شهری تبدیل خواهند شد.

نگاه نو به منابع درآمدی در شهرداری‌ها متضمن آینده روشن برای شهرها در جهت توسعه و گسترش همه جانبه آنها و تحقق شهر ایده‌آل می‌باشد.

متأسفانه سابقه شهرداری‌ها در ایران همواره با کمبود و نقص قوانین به ویژه در بخش مالی و اجرای نامناسب آنها خاطره‌ای بد از مسائل مالی شهرداری‌ها ایجاد کرده است. تغییر این نگاه سنتی ناقص در گرو برنامه‌ریزی مناسب و همه جانبه است. پروژه‌های توسعه شهری در تمام عرصه‌ها نیازمند منابع مالی نوینی می‌باشند که آینده توسعه شهرها پیامد پرداخت علمی به این منابع است.

با توجه به انتخاب موضوع محوری این شماره (تامین مالی پروژه‌های توسعه شهری) گزارش اصلی شامل مصاحبه و انعکاس دیدگاه سه نفر از کارشناسان و مدیران اجرایی موضوع می‌باشد.

میهمانان ما:

۱- آقای دکتر شاپور محمدی، عضو هیأت علمی دانشگاه تهران، دکتر در اقتصادسنجی، توسعه و برنامه‌ریزی.

۲- آقای وحید عرب، کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری، معاون دفتر برنامه‌بودجه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.

۳- آقای محمدرضا آهنگران، دانش آموخته مدیریت دولتی، شهردار بومهن

پروژه‌ها است. پروژه‌های که مشمول توسعه شهری می‌شوند. ما از طریق ظرفیت بازارهای پولی و مالی و سرمایه‌گذاری تامین مالی کنیم. ظرفیت بخش مالی عمومی تحت عنوان عوارض و بهای خدمات و سهم آنان از خدمات دولتی در حدی نیست که بشود از محل آن پروژه‌های سرمایه‌گذاری و مالی را تامین هزینه کرد.

ژولیا آهنگران شهردار بومهن در این خصوص می‌گوید: در شهر بومهن بودجه جاری و عمرانی مدنظر است. جاری ما ۶۰ درصد و عمرانی ۴۰ درصد است. تجربه‌ای که من داشتم در شهرهای مختلف (به عنوان شهردار) اولین چیزی که ما به عنوان درآمد ایجاد کردیم کاهش هزینه‌ی جاری بود. اگر ما هزینه‌ها را کم کنیم، برای شهرداری ایجاد درآمد کردیم. خوشبختانه ما در شهرداری‌ها با درآمدهای مستمر کار می‌کردیم.

شهرداری‌هایی که به چالش می‌افتند دارای درآمدهای مستمر نیستند. در پی درآمدهایی هستند که امورات شهر بگذرد. اگر شهرداری‌ها با فروش تراکم، عوارض، ساخت‌وساز و... به دنبال درآمد باشند شهرداری‌های کشور اُفت می‌کنند. بودجه‌های که ما داریم کفاف کارهای ما را نمی‌دهد. شهرداری را باید به عنوان یک بخش خصوصی نگاه کنیم. شرکت خصوصی با کمترین پرسنل بیشترین کارایی را دارند. متأسفانه شهری مثل حسن‌آباد در گذشته با ۴۰ پرسنل کار می‌کرد اما حالا با ۱۵۰ پرسنل کار می‌کند. افزایش پرسنل بحث درآمدی ما را کم می‌کند. اگر ما ۶۰ درصد از پرسنل را کم کنیم برای شهرداری درآمد ایجاد کردیم تا در جای دیگر بتواند سرمایه‌گذاری کند. در شهر محلات کارخانه آسفالت، سنگ‌شکن راه‌اندازی کردیم که درآمد مستمری برای شهرداری به وجود بیاید. در بومهن ما درآمد کارخانه‌ای نداریم. حداقل ۹۰ درصد زمین‌های آنجا قولنامه‌ای است. این زمین‌ها منبع درآمد را کم می‌کند. با خریداری ماشین‌آلات در فکر این هستیم که یک شرکتی به عنوان شرکت عمران راه‌اندازی کنیم. با مشارکت پیمان‌کاران بتوانیم درآمد شهرداری را تامین کنیم.

با مشارکت حدود ۳۰۰ مغازه ساختیم. که با این کار

اشکال قدیمی درآمدی و تامین منابع مالی در صورت عدم روزآمدی به مواعی در جهت تحقق اجرای ایده‌آل‌های دست یافتنی در عرصه مدیریت شهری تبدیل خواهند شد.

وظیفه هدایت و اجرای مصاحبه‌ها با آقای حبیب‌اله طاهرخانی از همکاران پیشین پژوهشکده مطالعات شهری و روستائی و معاون مدیر کل (تشخیص و وصول درآمد) شهرداری تهران بوده است. که با توجه به سابقه همکاری ایشان در شماره‌های ماضی ماهنامه از نظرات و دیدگاه‌های تخصصی ایشان در متن گزارش استفاده شده است.

در سایر کشورها عموماً دو بودجه برای شهرداری مصوب می‌کند. یک بودجه عملیاتی که شامل خدمات شهری، تعمیر، نگهداری، تاسیسات زیرساختاری است و متکی بر درآمدهای عمومی مثل عوارض و... است. دومین بودجه مصوب شده تحت عنوان سرمایه که معادل آن در شهرداری‌ها ما بودجه عمران معرفی شده است که مجزا مصوب می‌شود.

در مورد تامین درآمد برای شهرداری‌ها خیلی بحث شده است. بحث اصلی ما در این شماره تامین مالی این

درآمدی را برای شهرداری به وجود آوردیم. وظیفه شهرداری نیست که زمین بدهد. بلکه مسکن و شهرسازی باید تأمین کند. مطالبات را به عنوان درآمد به حساب نیاوردیم. وجوه نقد برای ما درآمد به حساب می‌آمد. سرمایه را نفروشیم. برای استفاده آنرا تبدیل به احسن کنیم.

اگر پرسنل کم باشد رسیدگی ما بهتر می‌شود. در بحث پاداش ۷۰ نفر را بهتر می‌شود پاداش داد ولی ۲۰۰ نفر رو نمی‌توانیم سالی یکبار هم پاداش دهیم.

نزدایا آقای دکتر محمدی در پاسخ سوال ما در رابطه با "ارزیابی از ظرفیت بازار مالی و پولی کشور برای تأمین مالی پروژه‌های توسعه شهری" ضمن بررسی بازار بیان داشتند:

با توجه به رشد نقدینگی بالا در کشور و گردش پولی بالایی که داریم از نظر سرعت گردش به نظر من ظرفیت بالایی در بازار مالی وجود دارد. بازارهای موازی هست. در ایران از همان اول بازار مسکن بخش عمده‌ی آن مسائل مالی جامعه را به خود جذب می‌کند. در کنار آن بازارهای موازی مثل: سهام، طلا، ارز و... حضوری نسبتاً پر رنگ دارند.

به اعتقاد من با توجه به این که بازار مسکن بخش عمده‌ی از گردش مالی و پول را برعهده دارد شهرداری می‌تواند از این ابزار با تکیه بر بخش مسکن استفاده کند. (مثلاً وام‌های رهنی که در کشور ما زیاد به آن توجه نشده است) از این جهت به نظر پتانسیل خوبی است و همچنین پول‌های سرگردان در سپرده‌های بانکی زیاد است. بعضاً پول هم از کشور ما خارج می‌شود. من معتقدم ما کمبود نقدینگی نداریم و باید به نحوه‌ی نگهداری و مدیریت آن توجه کنیم.

نزدایا در پاسخ به همین سوال "ارزیابی شما از ظرفیت بازار مالی و پولی کشور برای تأمین مالی پروژه‌های توسعه شهری تا چه حدی است" آقای عرب ناکارآمدی و نقص قوانین آیین‌نامه‌ها را مورد تأکید قرار می‌دهند: به نظر من مشکل خاصی در ظرفیت‌های پولی و مالی کشور یا منابع داخلی یا خارجی نداریم. بیشتر دقت و

انرژی ما باید به سازوکارها معطوف بشود. اشکال اصلی که شهرداری‌ها نمی‌توانند پروژه عمران شهری را تأمین مالی کنند. ناشی از سازوکارهای اداری و قانونی است. بانک‌ها به دلیل یکسری از قوانین و مقررات نمی‌توانند با شهرداری‌ها تعامل داشته باشند و پروژه‌های شهری را از بُعد مالی تأمین کنند. با توجه به قوانینی که برای تضمین این سپرده‌ها وجود دارد بانک‌ها چاره‌ای ندارند که بخشی از دارایی‌های شهری را مطالبه کنند. این دارایی‌ها عموماً دارایی‌های عمومی هستند و به امانت در دست شهرداری‌ها است. (مثلاً معابر، ساختمان‌های که برای کارهای عمومی هستند) در نتیجه شهرداری نمی‌تواند تضمین به بانک‌ها و مؤسسات مالی ارائه بدهد. و امکان ارائه وام به شهرداری مقدور نیست این مطلب مشکل اساسی است.

به نظر من قبل از ظرفیت‌ها ما باید به حل مشکلات روند ارائه وام توجه کنیم. اگر بخواهیم به بخش خارجی مراجعه کنیم مواردی دیگری است که مشکلات را تشدید می‌کند. به عنوان مثال سرمایه‌گذار خارجی اولین چیزی که از شهرداری یا هر نهادی عمومی مطالبه می‌کند تشخیص میزان سرمایه‌گذاری و وضعیت رتبه‌بندی (مالی) شهرداری است. که این رتبه‌بندی ترکیبی از عوامل و شاخص‌های متعددی است. درجه و رتبه‌بندی مالی میزان سرمایه‌گذاری و ریسک‌پذیری سرمایه را برای سرمایه‌گذار مشخص می‌کند.

نگاه نو به منابع درآمدی در شهرداری‌ها متنضمن آینده روشن برای شهرها در جهت توسعه و گسترش همه جانبه آنها و تحقق شهر ایده‌آل می‌باشد.

سرمایه‌گذار بین‌المللی اولین چیزی که از شهرداری می‌خواهد صورت‌های مالی است. صورت‌های مالی به علت سیستم حساب‌داری نقدی موجود پاسخگوی یکسری از سوالاتی که سرمایه‌گذار می‌کند نیست. در



شاپور محمدی
دکتر در اقتصادسنجی،
توسعه و برنامه‌ریزی



وحید عرب
معاون دفتر برنامه و بودجه
سازمان شهرداری‌ها

واقع سیستم نگهداشت حساب‌های شهرداری برای پاسخگویی به این سوالات طراحی نشده است. همچنین رتبه‌بندی هم وجود ندارد و سرمایه‌گذار خارجی هم نمی‌تواند تصمیم بگیرد. باید به این مسئله توجه خاص کرد تا قدم‌های اولیه را برای سرمایه‌گذاری فراهم کرد.

تجربیا در خصوص بخش مسکن و به ویژه بحث درآمدی (نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده) دکتر محمدی گفت:

واقعیتی که وجود دارد موضوع بازدهی و خطرزایی (ریسک) است. ریسک پروژه‌ها برای افراد از لحاظ تغییرات قیمتی خیلی بالا نیست. چون تاسیسات شهری مثلاً پل قرار نیست قیمت‌گذاری شود برخلاف سهام. برخی دارایی دیگر مثل مسکن امکان دارد نوسان قیمت داشته باشد. ممکن است پروژه پل یا بزرگراه فروخته نشود. بیشتر به جریان درآمدی آن توجه می‌شود تا قیمت خود دارایی. از یک جهت ریسک نوسانات درآمد مستمر را محدود می‌کند. و باید به نوعی درآمد مستمر تبیین بشود. و برای ایجاد جذابیت این درآمد مستمر را با برنامه‌ریزی زمانی مشخص به طوری که بتواند جذابیت و بازدهی را برای سرمایه‌گذاران ایجاد کند فراهم کنیم.

مثلاً مسکن را به کسی می‌فروشیم و درآمد آن را کسب می‌کنیم. ولی برای بزرگراه، خطوط مترو و پروژه‌های از این دست سوددهی کوتاه‌مدت، سخت است. علاوه بر این وظیفه حاکمیت دولت مطرح می‌شود چون یکسری خدمات رفاهی عمومی است که دولت برای دریافت مالیات عهده‌دار آن است.

البته بحث دوگانگی که پیش می‌آید مسئله به این ختم نمی‌شود که آیا ما باید از طریق وصول درآمد مستمر و جریان درآمدی آهسته و پیوسته بازده را بالا ببریم. یا دولت را قانع کنیم یکسری پرداختی داشته باشد که ما این پروژه‌ها را به بخش خصوصی بدهیم. حالت کمک برای بخش خصوصی ایجاد کنیم که تمایل به مشارکت داشته باشد.

همانطور که می‌دانید منابع دولت کافی نیست ولی

برای این که از بخش خصوصی استفاده کند باید تهردهاتی از لحاظ مالیاتی، قوانین و مقررات به بخش خصوصی فراهم کند. در دنیا اوراق قرضه شهرداری معافیت محلی و ایالتی است. ولی در ایران ما در چارچوب مالیاتی توجه نمی‌کنیم. تا شهرداری بتواند از این ابزار به عنوان ابزاری تشویقی برای جذب منابع استفاده کند.

تجربیا آقای عرب درباره "بانک شهر" و کمک‌های آن می‌گوید:

بانک شهر اگر در زمینه بانک‌های تخصصی توسعه‌ای بخواهد فعالیت کند مشابه نقشی که بانک صنعت و معدن دارد، می‌تواند با ابزارهایی که دارد و با جمع‌آوری سرمایه و کمک‌هایی که از دولت می‌گیرد و ابزارهای جمع‌آوری سرمایه مثل انتشار اوراق قرضه و... منابعی را جمع کند که به این پروژه‌ها اختصاص دهد. واقعیت این است که رویکرد بانک شهر، تجاری است. همان چیزی که الان در بانک‌های دیگر می‌بینیم. بانک خصوصی بین پروژه‌ای که شهرداری ارائه می‌کند یا بخش دیگر هیچ تفاوتی قائل نیست. اگر رویکرد تجاری را در پیش بگیرند سود حاصل از فرایند بانکداری به سهامدار می‌رسد. در اینجا سهامدار بانک شهرداری است. در بانکداری تجاری سوددهی بانک مدنظر است. ولی اگر رویکرد تخصصی را در پیش بگیرد احتمال دارد سوددهی کاهش یابد. و امر توسعه شهری و حمایت از توسعه شهری را در اولویت بگذارد.

تجربیا شهرداری‌های ما بیشتر رقابت با بخش خصوصی دارند. پاساژ تجاری که بخش خصوصی می‌تواند بسازد اینها با هم شریک می‌گیرند. بیشتر معضل ما در این بخش است که سرمایه بخش خصوصی را در راه خدمات عمومی استفاده می‌کنیم. خدماتی که وظایف و مسئولیت ما است منابع نداریم عرضه کنیم. آیا بازارهای مالی، سرمایه و پول ما امکان ورود شهرداری را می‌دهد؟ و چه شرایطی را شهرداری باید داشته باشد؟ آقای محمدی و آقای عرب در این رابطه اینگونه نظر می‌دهند:

محمدی: مثلاً اوراق مشارکت را بانک مرکزی، و یا سازمان مدیریت تضمین می‌کند. و این در بازارپذیر شدن نقش بسزایی دارد. اگر الان شرکت گمنامی بیاید اوراق مشارکتی را استفاده کند، از نظر قانونی مشکلی دارد و می‌بایستی این مشکل رفع شود. ایران خودرو وقتی اوراق مشارکت عرضه کرد به نوعی سرمایه‌گذاری دیگری (رنو فیات) تضمین را عهده گرفت. به هر حال شهرداری می‌تواند پروژه‌هایش را با بخش خصوصی اجرا کند. ولی تضمین خرید اوراقش را باید شهرداری یا بانک شهر و نهادهایی که با شهرداری در ارتباط است تضمین کنند. باید در کشور جا بیفتد که اوراق چندبار دست به دست بگردد. بازارهای مالی قدرتش روی گردش دادن اوراق است نه یکبار منتشر کردن و تا سررسید منتظر ماندن.

شهرداری باید چارچوب مقرراتی و مالی را به دقت بررسی کند و در این چارچوب ابزارهایی که می‌تواند استفاده کند را جدا کند و ابزارهای مورد نیازش را مشخص کند. و از دولت بخواهد با تصویب این ابزارها و پیش‌زمینه قانونی در مجلس به شهرداری کمک کند. دولت هم از طریق شهرداری باید به سراغ معافیت‌های مالیاتی برود. اگر این ظرفیت‌های مقرراتی و اداری شهرداری با دید بهره‌برداری یکبار بازنگری شود می‌تواند کمک بزرگی باشد. بنابراین کمبود پول با افزایش سرعت گردش پول و تضمین‌های خوب یا خرید و فروش محصول باید اتفاق بیفتد.

در بانکداری تجاری سودهی بانک مدنظر است. ولی اگر رویکرد تخصصی را در پیش بگیرد احتمال دارد سوددهی کاهش یابد. و امر توسعه شهری و حمایت از توسعه شهری را در اولویت بگذارد.

عرب: بله. البته یکسری از محدودیت‌ها وجود دارد. نظام بانکی ما برای تضمین وام‌های خود نیاز دارد به سپرده، و شهرداری‌ها منابعی به عنوان سپرده ندارند. نظام نگهداشت حساب و انعکاس گزارش‌گیری مالی

شهرداری نمی‌تواند پاس‌خگویی یکسری اطلاعات وام‌دهنده و سرمایه‌گذار باشد. به نظر من باید یک تحولی در سیستم نگهداشت و گزارش‌دهی حساب‌ها و صورت‌های مالی شهرداری اتفاق بیفتد.

اگر منظور شما به بازارهای مالی و ورود بازارهای سهام و جذب واسطه‌گری مالی و این گونه موارد است از طریق نهادی واسط می‌توان این کار را انجام دهند. از طریق بانک شهر یک وظیفه پولی و مالی می‌توان مشخص کرد. می‌توان متخصصین سرمایه‌گذاری یافت و از سود به عنوان یک منابع درآمدی استفاده کرد.

اما اگر شهرداری‌ها برای انتفاع خودشان وارد بازار پول و سرمایه بشوند باید بحث اساسی کرد. ورود شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی غیر دولتی که وظیفه خدمات عمومی به نمایندگی از مجموعه نظام اجرایی کشور در سطح محلی برعهده به شکل بانک شهر با هدف انتفاع مالی همانند سایر بانک‌های دیگر در آینده نه چندان دور شهرداری را با مشکل مواجه می‌کند.

ژولیا آقاي آهنگران با توجه به مدیریت اجرائی در شهرداری در پاسخ به سوال «جدا از مشارکت کارهای تجاری پروژه‌های که داشتید که جز وظایف بخش عمومی است. مثلاً در مورد توسعه فضاهای سبز، فضای فرهنگی و گردشگری که با استفاده از مشارکت بخش خصوصی کارهای انجام داده‌اید؟» می‌گوید:

زمین نداشتیم و تا تملک زمین باید راهی طولانی طی می‌شد. با در اختیار گرفتن این زمین‌ها فضای سبز را برای مردم ایجاد کردیم. در بحث میدان میوه‌و تره‌بار با مشارکت سایر بخش‌ها فعال شده‌ایم. در بحث ورزش مشارکت برای ساخت استخر و سونا داشتیم. در حدود ۱۰ هزار متر زمین برای ایجاد پارک آبی به سرمایه‌گذار پیشنهاد کرده‌ایم. در قسمتی از شهر ما پارکی داریم به نام پارک باغ‌چناری که با بنیاد در مذاکره هستیم (حدود ۲ هکتار است) اگر به توافق برسیم جای خیلی خوبی برای توسعه گردشگری است. در بحث حمل‌ونقل اتوبوس‌های نو را جایگزین کردیم. حتی در بحث

اشتغال کنیم قیمت‌گذاری کردیم و زمین را اجاره دادیم حتی سهم خودمان را به بخش خصوصی دادیم و فقط آنها اجاره به ما می‌دهند. اما آپارتمان‌های ساخته و قیمت‌گذاری شده را ما تقسیم می‌کنیم. اما کسی در میدان تره‌بار فروشنده نیست بلکه یک نفر به عنوان پیمانکار سهم ما را هم اجاره کرده است.

تروپیا این سیستم کار چه فایده‌هایی دارد؟

آهنگران: اولاً یک درآمدی برای شهرداری ایجاد می‌شود. بالاخره سرمایه‌ای که است برای شهرداری است. سند به نام کسی نزدیم. و کار خدماتی انجام دادیم. همه کارهای شهرداری را نباید به صورت درآمد دید. یکسری خدماتی است که شهرداری باید بدهد مثلاً آتش‌نشانی چه سودی برای شهرداری دارد؟ ولی به اجبار باید این خدمات را بدهد. یا خدمات شهری چه درآمدی برای شهرداری دارد؟ ولی باید زباله‌ها از سطح شهر جمع‌آوری شوند. برای مردم فضای سبز باید درست‌شود

اگر ما میدان تره‌بار را ایجاد کنیم حداقل مردم کالاهای مدنظرشان را به قیمت مناسب‌تر می‌خرند. و همین که دسترسی مردم بیشتر است و نظارت بیشتری هم ما داریم. ولی روی کالاهای مغازه‌دار نظارت زیادی اعمال نمی‌شود. مردم می‌دانند که میدان تره‌بار برای شهرداری است و اگر جنسی هم گران بخرند سریعاً به شهرداری اعتراض می‌کنند. این جزء خدماتی است که ما برای شهروندان ایجاد کرده‌ایم.

تروپیا آقای عرب در خصوص ناکارآمدی

سیستم‌های شهرداری اضافه می‌کنند: نظام گزارش‌گیری و نگهداشت حساب‌ها پاسخگوی نیازهای امروزی نیست. مثلاً: اگر بررسی کنید در سیستم حسابداری موجود شما نمی‌توانید چیزی به عنوان استهلاک منعکس کنید. سیستم حسابداری موجود برای این مورد تعریف نشده است. سیستم حسابداری و مالی شهرداری‌ها برای توان ارزیابی پروژه‌ها باید بروز و تغییراتی در آن اعمال شود. (در تعاریف شهرداری یک نهاد غیر دولتی هست. در حالی که عملاً شهرداری به

CNG با واگذاری دو زمین جایگاه‌های را برای مردم راه‌اندازی کردیم. در بعضی از روستاها که می‌رویم ۵۰ خانوار بیشتر نیستند ولی به آن شهر می‌گویند ولی در شهر ما حدود ۴۰۰ خانوار داریم که خارج از شهر هستند که ما متصل به شهر کردیم. در همه حوزه‌های مربوط به شهرداری کار کردیم.

همه بحث ما در شهرداری در مورد درآمدزایی است. هر شهری توانی دارد و برحسب همان توان سعی دارد کارهای عمرانی انجام دهد. کارگروه مطالبات تشکیل دادیم و با وصول مطالبات بودجه ۴ میلیاردی تبدیل به ۷ میلیارد شد. امسال حدود ۵ میلیارد تومان بودجه را تعیین کرده‌ایم. بالغ بر ۲۵ میلیارد تومان ما طلب داریم. در بحث قالب درآمد هم موارد امروز، نیمه مستمر و مستمر را در نظر گرفتیم که در آینده روی آنها قابل برنامه‌ریزی باشند.



تروپیا تمرکز ماهنامه روی تامین مالی پروژه‌های توسعه شهری است. یک مقدار بیشتر در مورد (مثلاً الگوی میدان تره‌بار) مشکلات، سهم‌ها، مشارکت‌های بخش خصوصی و برنامه‌هایی که داشتید توضیح دهید؟ واحدها را در پایان پروژه تقسیم می‌کردید؟

آهنگران: میدان تره‌بار به صورت مجموعه‌ای است باید جریان دائم داشته باشد. برای این که ایجاد

یک شیوه نیمه دولتی و تمام دولتی بدل شده است). چیزی که من گفتم تعریف قانونی شهرداری است. فکر می‌کنم شهرداری یک تعریف قانونی ندارد. که این خود یک نقص به حساب می‌آید. اما در زمره‌ی نهادهای غیر دولتی طبقه‌بندی شده است. نهادهای غیر دولتی، نهادهایی هستند که کار خدمات عمومی را انجام می‌دهند ولی دولتی به معنای یکی از دستگاه‌های اجرایی دولت نیستند. اگر مقصود شما ارائه خدمات عمومی است که دولت انجام می‌دهد. بله. مثل هلال‌احمر که نهاد غیر دولتی است و خدماتی که انجام می‌دهد از جنس خدماتی است که حاکمیت باید ارائه دهد و این کار به یک نهاد عمومی واگذار شده است.

تهرانیا همچنین در خصوص اشکال سرمایه‌گذاری و تأمین مالی در بخش‌های مختلف حوزه‌ی فعالیت شهرداری (عمرانی، خدمات، شهرسازی و...) اعتقاد دارند: ابزارهای مختلفی برای جذب سرمایه وجود دارد. اگر می‌خواهیم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را جذب کنیم تا به طور مستقیم در پروژه‌ها سرمایه‌گذاری کند، در نهایت به سمتی پیش می‌رود که سود بیشتری داشته باشد. بنابراین برای بخش‌های که ماهیت انتفاعی خوبی دارند می‌توان از روش‌های جذب و جلب سرمایه‌گذار استفاده کرد. شاید بخش‌های فرهنگی و اجتماعی جذابیت کمتری داشته باشند. اگر صرفاً یک کاربری خدماتی غیر انتفاعی ایجاد کنیم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی هیچ کار درآمدزایی نمی‌تواند انجام دهد.

نظام بانکی ما برای تضمین وام‌های خود نیاز دارد به سپرده، و شهرداری‌ها منابعی به عنوان سپرده ندارند.

تهرانیا اینگونه شما گفتید بومهن رو به شکوفایی رفته است. تصور بنده این گونه است که بومهن یک وضعیت خاصی دارد آیا

همین‌طور است؟ بومهن یک شهر جدید نیمه دانشگاهی دارد مثل رودهن. یعنی قبل از رودهن این بومهن است که در سر راه است. و به لحاظ رشد جمعیتی تصور می‌کنم واحدهای فنی رشد بیشتری دارند. آیا این مسائل باعث شده است که در این شهر شکوفایی ایجاد شود یا شیوه‌های اتخاذ تصمیمات، این شهر رابه شکوفایی رسانده است؟

آهنگران: شهرهای استان تهران تحت تأثیر بازار املاک و مستغلات شهر تهران هستند. در مجموع تحت تأثیر اقتصاد مرکز هستند. این موضوع منفی و تهدیدهای هم به دنبال داشته است. و بستگی به ظرفیت مدیریت شهری دارد که بتواند از این منافع بهره‌مند شود. بومهن متأسفانه در حاشیه تهران قرار دارد. در سال ۸۵ زمانی که شهرداری در آنجا تأسیس شد ۲۵ هزار جمعیت داشت. یعنی تنها شهری است که ۲۵ هزار نفر مهاجر دارد. همان‌طور که گفتم ۹۰ درصد از اسناد ما مالکیت رسمی ندارند. تفکیک‌ها، ساخت‌وسازهای غیرمجاز در این شهر خیلی داریم. مردم هم مقصر نیستند چون زمین آنان قولنامه‌ای است تکلیفی ندارند. زمین‌ها در این شهر مالکیت دولتی است. زمانی که من به آنجا رفتم به امور اراضی، منابع طبیعی، مسکن شهرسازی نامه‌ای نوشتم که اگر این زمین‌ها واقعاً مال شما است تکلیف را روشن کنید و با شهرداری به توافق برسیم. زمانی که شهردار شهر بومهن شدم توانستم ۷۰ درصد جلوی ساخت‌وسازهای غیرمجاز را بگیریم. ولی متأسفانه قبل از ما بالای چهارهزار ساختمان هستند که غیرمجاز ساخته شده‌اند و هیچ گونه درآمدی برای شهرداری نداشته‌اند. اگر یک مدیریت خوبی بود. حداقل کاربری‌ها، محدوده‌ها، خیابان‌بندی‌ها را خوب تعریف می‌کردند امروز هیچ مشکلی نبود. امروزه این ساخته‌ها بافت فرسوده به حساب می‌آیند. شهر جدید پردیس شهرکی در مجاورت شهر ما پیشنهادی کردم به استانداری، فرمانداری، وزارت کشور و مسکن شهرسازی تا پردیس و بومهن را یکجا ببینیم. یک شهرداری مرکزی



محمد رضا آهنگران
شهردار بومهن

دو منطقه تحت نظر داشته باشد. بومهن از یک طرف به رودهن و از طرف دیگر به پردیس متصل است.

در سال ۸۵ که من شهردار بومهن شدم آمار سال ۸۴ که دیدیم ۸۰ میلیون تومان کار عمرانی داشتند. ولی در سال ۸۶، ۴ میلیارد تومان کار عمرانی داشتیم. اگر این روند پیش برود در آینده بومهن به بن بست می‌رسد.

تورجیا شما در منطقه‌ای قرار دارید که نزدیک تهران است. و به یک بازار مصرف بزرگ متصل هستید. نمی‌توانید یکسری کارهای انجام دهید که زمینه‌های اقتصادی شهرتان را فراهم کنید؟ آیا یک ایده بزرگ به ذهنتان نرسید که زمینه‌ی شکوفایی بیشتری را فراهم کنید؟

آهنگران: الان مجتمع مبل‌سازان را داریم. و همچنین زمینی حدود ۵ هزار متر است برنامه‌ریزی تجاری کرده‌ایم در این فکر هستیم که یکسری فروشگاه را ایجاد کنیم. به دانشگاه پیام‌نور، دانشگاه آزاد، دانشگاه الزهراء، زمین دادیم تا از لحاظ علمی هم رشد و شکوفایی در منطقه داشته باشیم.

در بُعد فرهنگی، فرهنگسراهایی ایجاد کردیم. فضای سبز ایجاد کردیم. همچنین ویلاها و سوئیت‌ها را ایجاد کردیم که شب‌ها مسافر هم بتوانند جایی برای استراحت داشته باشند.

نقطه ضعف شهرداری این است که قوانین و مقررات مشخص و صریحی برای مشارکت سرمایه‌گذاری ندارد.

تورجیا بعضی از فرهنگسراها برای خودکفایی سرا محله یا بازار محلی ایجاد کرده‌اند. این انتفاع حاصل می‌شود؟

عرب: به نظر من بسیاری از این فعالیت‌ها که هدف فرهنگسرا است، فی‌نفسه درآمدزا و انتفاعی نیست. بلکه

ظاهراً باعث ضرر هم می‌شوند. بسیاری از سینماها امروزه تغییر کاربری داده‌اند. فعالیت‌های فرهنگی از این دست سودآور نیست. و بنابراین اگر شهرداری به وسیله فرهنگسرا وارد این عرصه می‌شود و یا سینمایی را افتتاح کند در حالی که سینماداری که امروزه رو به ضرر پیش می‌رود، پس شهرداری هم ضرر خواهد کرد. شهرداری می‌تواند یک بازار محلی ایجاد کند که از این‌غرفه‌ها بتواند ضرر را جبران کند.

اگر شهرداری با تعریف دیگر از فعالیت‌های فرهنگی (کتابداری، سینماداری یا فعالیت‌های دیگر) بتواند از ضرردهی به سمت سوددهی حرکت کند و پول از دست رفته را جبران کند موفق است اما در شرایط فعلی نه و این یکی از دلایل مهمی است که شهرداری‌ها در قسمت‌های مختلف کشور وارد این عرصه نمی‌شوند.

تورجیا به نظر ما تهدیدهای بازار موجود و غیر علمی بودن سرمایه‌گذاری مشکلاتی پیشروی مجموعه شهرداری‌ها می‌گذارد، در صورتی که موافق هستید مسأله را روشن کنید:

عرب: اگر منظور شما از تهدید بازارهای موجود رکود و رونق‌های دوره‌ای است که در اقتصاد هر کشور است شهرداری را نمی‌توان از این قضیه جدا کرد. شهرداری هم مانند هر بنگاهی برای وارد شدن در پروژه باید در محاسبات خود نوسانات بازار را در نظر بگیرد. مثلاً اگر سرمایه‌گذار خارجی وارد عرصه می‌شود شهرداری باید بداند که موقع بازپس‌گیری سود باید ارزش تحویل دهد. و همچنین اگر نرخ دلار و یورو بالا رفت شهرداری باید پول زیادی را کنار بگذارد تا سود سرمایه‌گذار را بدهد. این کارها باید به دست متخصص صورت گیرد. صندوق عمران شهرداری با کارشناس متخصص وضعیت صنایع را ارزیابی و با توجه به ظرفیت‌های کشوری و همچنین ظرفیت‌های که در شهرداری وجود دارد میزان سرمایه‌گذاری معقول و حدود آنرا معین می‌کند. نبود نهاد متولی و مشورتی در زمینه‌ی سرمایه‌گذاری باعث شده است که از شهرداری‌ها بخواهند از تخصص کارشناسان خودشان



استفاده کنند و این پاسخگویی شرایط بازار سرمایه نیست. این یکی از تهدیدهایی است که شهرداری را در برمی گیرد.

فروشگاه شهروند یک نمونه‌ی از ورود شهرداری به عرصه‌ی بخش خصوصی است. تأسیس فروشگاه‌های زنجیره‌ای در تمام دنیا کار سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. ولی به نظر من به دلیل ضرورت‌های زمان خود و عدم رغبت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای ورود به این بخش شهرداری خواسته یا ناخواسته وارد این حوزه شد و تجربه نشان می‌دهد که شهرداری بنگاهدار خوبی نیست. و ضرردهی که شرکت شهروند داشت نشان می‌دهد که شهرداری چه از لحاظ شرکت‌های وابسته و چه سازمان‌هایش برای کار بخش خصوصی مناسب نیست. نهادهای مشورتی مالی باید وارد این عرصه شوند و حیطه‌ی آن را مشخص کنند و این محدوده به صورت سرمایه‌گذاری شهرداری راه‌اندازی شود نه تصدی‌گری. مشکلی که شهرداری‌های ما دارند تصدی‌گری است که می‌خواهند خود وارد این عرصه شوند و نه تنها برای این کار طراحی نشده‌اند بلکه نمی‌توانند بنگاهدار خوبی هم باشند.

اصلی‌ترین ویژگی که شهردار باید داشته باشد این که اعتماد خود را به مردم جلب کند. اگر این کار را نکند سرمایه‌گذار، سرمایه‌گذاری نمی‌کند. شهردار باید تا آخر با سرمایه‌گذار باشد. باید با سرمایه‌گذار کنار بیاییم. وقتی سرمایه‌گذار با مشکل مواجه شده ما باید همکاری کنیم. سال اول یک میلیارد و پانصد تومان بودجه بسته بودند بعد نتوانسته بودند که ۷۰۰ میلیون هم درآمد داشته باشند. ولی من در عرض ۴ ماه بودجه را به ۳ میلیارد رساندم. اگر ما به مردم اعتماد کنیم مردم هم به ما اعتماد می‌کنند. این اعتماد اگر سلب شود شهرداری دیگر نمی‌تواند کار کند.

شهریار: بومهن یک قانون است. اگر جاجروود را به آن اضافه کنیم. به خاطر ظرفیت‌های شغلی خاصی که دارد. می‌تواند یک جای برای جذب درآمدهای نهانی باشد. یعنی افرادی که در این شهر زندگی می‌کنند شیوه‌ی خاصی دارند. شهر شما چهره‌ی نیمه صنعتی دارد. سوال من این است که این درآمدهای نهان را چگونه می‌توان شناسایی و برنامه‌ریزی کرد و چه مزیت‌های دارد؟

آهنگران: متأسفانه سیستم درآمد ما در شهرداری طوری ریخته شده است که خیلی مستمر و مستقیم به فعالیت‌های اقتصادی متصل نیست. سایر شهرها در کشورهای دیگر هر چقدر زمینه املاک و مستغلاتشان را رونق بدهند تحت عنوان نوسازی مرتب از آنان درآمد کسر می‌کنند و وارد سیستم می‌شود. ولی متأسفانه در کشور ما این اتصال بین

شهریار: شما یک شرایط منحصر به فرد هم برای اشتغال دارید مثل صنعت مبل‌سازی. شما برای این که این فعالیت‌ها را جذب کنید چه فرصتی‌ها و برنامه‌های را می‌خواهید ایجاد کنید؟
آهنگران: الان کسانی که سرمایه‌گذاری کردند در تهران مبل‌سازی می‌کنند. ما به این گروه کمی امتیاز دادیم که بازار را در اینجا بتوانیم راه‌اندازی کنیم. همچنین بازار روز را برای بقیه گروه‌های صنعتی هم ایجاد کردیم. ما باید سطح جامعه را مدنظر داشته باشیم. اگر سطح جامعه شهری غنی بود باید به سمت غنی‌سازی پیش رفت. ولی شهر ما که ۹۰ درصد فقیر هستند باید چیزهایی را ارائه کنیم که مردم توان خرید داشته باشند. باید مکان‌هایی که ما راه‌اندازی می‌کنیم هم برای ما درآمدی داشته باشد و هم مردم بتوانند از بازار استفاده کنند.

۳۰ درصد مالیات می‌گیرند. در شهرداری‌ها ما هم باید این‌گونه باشیم. ابتدا بسازد و در آخر ۲۵ درصد مالیات بگیرد. روند کاری ما از اولش خراب است. اگر این روند، روند خوبی باشد به نظر من خیلی شکوفا می‌شود.

شهرداری باعث درآمد سازمان‌های دیگر هم می‌شود. (مثلاً اداره فاضلاب می‌تواند انشعاب بفروشد.) از شرکت آب و فاضلاب الان به خاطر حفاری که کرده است ۷۰۰ میلیون طلب داریم. متأسفانه با این تورم پرداخت نکردن این پول‌ها به ضرر این سازمان‌ها است. ارگان‌های دولتی اگر عوارض خودشان را به موقع بدهند به شهرداری کمک زیادی می‌شود. در کشورهای خارجی شهرداری برای همه منبع مالی است. در صورتی که شهرداری کار خدماتی انجام می‌دهد.

شهرداری آقاي عرب در مورد نگرانی از ناکارآمدی بخش خصوصی و عدم ورزیدگی در این عرصه به ویژه پروژه‌های فرهنگی و اجتماعی اعتقاد دارند:

ما باید این را در نظر بگیریم که بخش خصوصی براساس انتفاع خودش برنامه‌ریزی می‌کند. این بخش باهوش است و دقیقاً حساب و کتاب سود، زیان و بازده سرمایه‌اش را در نظر می‌گیرد. وقتی این فعالیت‌ها در سطح ملی حتی پاس‌خگویی هزینه‌هایش نیست چگونه انتظار دارید که بخش خصوصی در این عرصه سرمایه‌گذاری بکند. به نظر من بخش خصوصی اینجا حق دارد. چه فرقی می‌کند بین کتابخانه‌ای که در اختیار شهرداری است یا کتابخانه‌ای که در اختیار نهاد عمومی کشور است. هر دو از لحاظ سود شرایط یکسانی دارند. برای سرمایه‌گذار هم فرقی نمی‌کند که این کتابخانه در اختیار چه نهادی است. بنابراین بخش خصوصی سرمایه‌گذاری نمی‌کند.

پس تا زمانی که زنجیره‌های فعالیت‌های مرتبط، با آن فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی فکری برایش نشود نمی‌تواند کاری بکند. ایده‌ی قابل قبولی که شهرداری با بخش دولتی داشته است ارائه یکسری از کاربری‌ها و مجوزهای انتفاعی در کنار آن کار است. سینما آزادی در کنار کاربری که دارد یکسری واحدهای تجاری طراحی

سیستم درآمدی و ارزش افزوده‌های که ایجاد شده در بخش‌های مختلف کاملاً برقرار نیست. و شهرداری هم از این سیستم غفلت می‌کند. فقط زمانی که می‌خواهد بسازد به سراغ سازنده می‌رود و بعد دیگر سازنده از دستش خارج می‌شود. ولی در کشورهای دیگر اینگونه نیست تا زمانی که بسازد امکانات می‌دهند. زمانی که فعالیت را شروع کرد یک درآمد مادام‌العمر برای شهرداری ایجاد شده است. چارچوب نظام درآمدی شهرداری خیلی خوب نیست. به تولید متصل است و به مصرف و ایجاد ارزش افزوده متصل نیست. زمانی که صورت قانونی شهرداری‌ها می‌توانند درآمد کسب کنند که رونق فعالیت عمرانی و خدماتی باشد.

مالیات‌های مشترک بین دولت و شهرداری یکی از درآمدهایی است که در شهرداری رایج است.

همچنین دو نگرش داریم. نگرش اول خیلی غیر قابل انعطاف به این موضوع نگاه می‌کند. صرفاً این که منتظر است کسی ساخت‌وساز انجام دهد. و پولی بگیرد. و نگرش دوم این که در این مسیر کسب درآمد یکسری فرصت‌هایی را فراهم کند. و به این دید نگاه می‌کند که اگر این بازار فعال شود افراد بیشتری جذب می‌شوند و درآمد بیشتری کسب می‌شود.

به نظر من از منافع اداره‌ی شهرها توسط شهرداری همین ابتکاراتی است که خودشان دارند. اگر بخش دولت بود احساس مسئولیت نمی‌کردند و وارد رقابت با بخش خصوصی نمی‌شد. بخش عمومی کار جداگانه‌ی دارد اگر وارد رقابت با بخش خصوصی شد در بلندمدت ضرر خواهد کرد. هر چند در کوتاه‌مدت شاید جواب دهد.

ما راهکارهایی پیدا کردیم که سرمایه‌گذار جذب ما شود. مثلاً هزینه آماده‌سازی زمین را با توجه به کاربری پایین آوردیم. سرمایه‌گذار باید هزینه کند تا زمین آماده شود. در کشورهای خارجی این‌گونه نیست زمین را رایگان تحویل می‌دهند. زمانی که به تولید رسید

می‌کند که سوددهی بالا برود. اینجا بخش خصوصی راغب می‌شود و از محل درآمدهایی که از این غرفه‌ها و فروشگاه‌ها به دست می‌آورند نه تنها جبران می‌کنند بلکه بهترین راه سرمایه‌گذاری را ایجاد کرده‌اند.

مشکلی که اتفاق می‌افتد مبهم بودن جایگاه مشارکت در شهرداری است. نقطه ضعف شهرداری این است که قوانین و مقررات مشخص و صریحی برای مشارکت سرمایه‌گذاری ندارد. بلکه در قوانین فعلی شهرداری (ماده ۵۵) که وظیفه شهرداری مشخص شده است. خیلی روشن و صریح بحث سرمایه‌گذاری دیده نشده است. البته شهرداری گاهی از آن آیین‌نامه سرمایه‌گذاری خارجی استفاده می‌کند و بهره‌مند می‌شوند. باید این را پذیرفت که آیین‌نامه سرمایه‌گذاری وجود ندارد و کماکان شهرداری‌های ما سلیقه‌ای عمل می‌کنند. سلیقه‌ای عمل کردن زمینه‌ی یکسری موارد و فسادهای می‌شود مثلاً چند نمونه از پروژه‌های شهرداری تهران به دلیل نبودن الگوهای واحد و روش‌های منظم و مدون سهم آورده شهرداری و آورده بخش خصوصی با مشکل قانونی مواجه شده‌اند. ممکن است شما ریشه این مشکلات را در کهولت قوانین شهرداری بدانید، اما قانون قدیمی فی‌نفسه بد نیست. بحث‌های جلب مشارکت سرمایه‌گذاری در شهرداری موضوع جدید است. پیش‌بینی‌های لازم در قوانین و مقررات و درگیری‌های شهرداری نشده است. همین باعث شده است که شهرداری‌ها در مواجهه با مسائل سلیقه‌ی عمل کنند و حمایت لازم از طرف وزارت کشور برای نظام‌مند کردن به خوبی انجام نشده است.

ژولیا آقای دکتر محمدی در خصوص موضوع مشکلات شهرداری‌ها با بازارهای پولی و سوال ما با عنوان "شهرداری با مشکلاتی که در بازارهای پولی دارد وارد این عرصه شد. با تاسیس بانک شهر، شهرداری تهران و کلانشهرها خود وارد این سیستم شده‌اند. باید ما چه ملاحظات و نکاتی را رعایت کنیم

تا به یک بهره‌وری مناسب برسیم. تا بتوانیم تهدیدهای بازارهای عمومی را کاهش دهیم." بیان می‌دارند:

در ایران بانک‌های ما بانک‌های خصوصی آزاد نیستند. که تصمیم مستقیم و مبتنی بر بازده پروژه‌ها بگیرند. شهرداری‌هایی هستند که پروژه‌های خوب و پر بازدهی را با محدودیت بانک‌های دولتی تعریف می‌کند. از طرفی گردش بسیار بالای مالی که شهرداری روی وجوه جاری دارد می‌تواند با متمرکز شدن، پول‌های خوبی را برای تامین مالی میان‌مدت ایجاد کند.

به هر حال پول‌ها در نهایت در بانک‌ها هستند. این اقدام می‌تواند باعث شود یک تصمیم واحد درآمدی برای شهرداری به وجود آید. اگر خیلی پراکنده باشند نمی‌توان مدیریت کرد. بانک شهر متولی تمامی وجوه می‌شود و اداره بانکی وجوه و دیگر امکانات تسهیلاتی برای شهرداری می‌تواند ایجاد کند.

نکته دیگر وجود این که بانک مرکزی بر بانک‌ها نظارت می‌کند و مشکلاتی با ورود بخش عمومی در حوزه بانک‌داری متصور است. بانک مرکزی ابزارهای خاص خودش را دارد. چون اینها مسؤول تنظیم سیاست‌های پولی، نگهداری، محافظت از ابزارها و سرمایه‌های مردم هستند.

بانک شهر علاوه بر مزیت‌های که می‌تواند برای شهرداری داشته باشد، با حذف بورکراسی و تمرکز وجوه شهری می‌تواند اقداماتی مثبتی را برای شهرداری به وجود آورد.

شهرداری یا نهادهای زیر نظر شهرداری نباید در همه حوزه‌ها شرکت کنند مثل بانک‌داری و بیمه. این بحث نسبی است. شهرداری حد بهینه متنوع‌سازی باید داشته باشد. و وقتی این حد بهینه را تعیین کرد باید بتواند به بهترین نحوه مدیریت کند. مدیریت صحیحی که شهرداری می‌تواند با بانک شهر داشته باشد نباید بانک

شهر را از لحاظ پولی تحت فشار قرار دهد. بانک شهر علاوه بر مزیت‌های که می‌تواند برای شهرداری داشته باشد، با حذف بورکراسی و تمرکز وجوه شهری می‌تواند اقداماتی مثبتی را برای شهرداری به وجود آورد.

ژولیا آقای آهنگران بافت این چند شهر کوچک (بومهن، رودهن، جاجرود و...) چنان به هم نزدیک است که تا چند سال دیگر مشکل‌ساز می‌شوند. این منابع درآمدی که دست‌وپا کردید خیلی عمر طولانی ندارد. وقتی بومهن می‌تواند این منبع درآمدی را برای خود حفظ کند که به یک توافق ضمنی به لحاظ کاری رسیده باشد. آیا این توافق ایجاد می‌شود؟

الگویی که برای اداره شهرها داریم منفرد است. روش‌هایی که در مباحث اداره‌ی شهرها است به خصوص منطقه‌گرایی مالی که صورت می‌گیرد مناسب نیست و لزومی ندارد شهرداری‌ها تابع باشند. البته تعاریف محدوده شهرها اهمیت دارد. اگر مسائل مشترکی دارند باید رفتار مشخص در قبال آن باشد.

این نابرابری‌ها در نقاط نزدیک به هم مشکل‌ساز است. راه حل این نابرابری‌ها الحاق و عملکرد یکپارچه در قالب یک سیستم مدیریتی با همدیگر است. می‌توانند خدمات بهتری را ارائه دهند. ما برخلاف دنیا که به سمت یکپارچگی پیش می‌روند به سمت گسست می‌رویم. منطقه‌گرایی در اداره کلانشهری توصیه می‌شود. که این نابرابری را پوشش دهد. ولی ما در اینجا یک رقابت ناسالم بر سر زمین‌ها را ایجاد می‌کنیم. رقابت سالم در یک مقطع زمانی توسعه پیدا می‌کند. گاهی اوقات بازار وقتی خوب شود درآمد شهرداری هم بالا می‌رود نباید این گونه باشد که با خراب شدن بازار درآمد شهرداری‌ها کم شود.

ژولیا آقای عرب در پاسخ به سوالی با عنوان «منابع مهم درآمدی شهرداری‌ها برای توسعه فعالیت‌های شهری در تمام اوزان شامل چه ویژگی‌های است؟» می‌گوید: اگر بخواهیم الگوهای جهانی و تجربیات جهانی دقت کنیم، می‌توانیم چند دسته را نام ببریم که شهرداری‌ها از طریق آن

کسب درآمد می‌کنند. مالیات‌های مشترک بین دولت و شهرداری یکی از درآمدهایی است که در شهرداری رایج است. که در ایران در سال ۸۲ به بعد قانونی موسوم به تجمیع عوارض به نوعی برقرار شد که یکسری منابعی است که شهرداری و دولت به صورت مشخص تقسیم می‌کنند. بخش دیگر کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها است. که در دنیا براساس بررسی‌های به عمل آمده چیزی حدود ۳۵ درصد از درآمد شهرداری را تشکیل می‌دهند. سایر منابع شامل درآمدهای حاصل از موسساتی انتفاعی است که شهرداری‌ها دارند. مثلاً بانک شهر که موسسه‌انتفاعی شهرداری است.

اما در ایران این موارد با محدودیت‌هایی روبروست. به گونه‌ای که براساس بررسی که دفتر برنامه‌بودجه سازمان در سال پیش انجام داده بود چیزی حدود ۴۲ درصد درآمدهای شهرداری‌ها در ایران عوارض ناپایدار جرایم است. مثلاً کمک‌های دولتی که در یک شرایط حدود ۳۵ درصد یا یک‌سوم منابع را در خیلی از کشورها تشکیل می‌دهد. در ایران چیزی حدود متوسط ۱۳ درصد است. آمار نسبتاً دقیقی که ما داریم نشان می‌دهد که این اعداد در سال ۸۵، ۲۶ درصد بوده و در سال ۸۶، ۱۵ درصد کاهش پیدا کرده است. و در سال ۸۷ همچنان ۱۵ درصد است و از سال ۸۸ به ۱۰ درصد کاهش پیدا کرده است.

در چنین شرایطی شهرداری برای جبران هزینه‌های که ناشی از خدمات است به بحث‌هایی مثل عوارض ناپایدار و جرایم روی می‌آورند.

چیزی که شهرداری‌ها به عنوان راه‌حل نجات خودشان به آن رسیده‌اند با توجه به آثاری که این عوارض ناپایدار دارد و در ایران می‌توان از آن به عنوان ابزار نوین نام برد همان بحث مشارکت سرمایه‌گذار است

ژولیا آقای دکتر محمدی دیدگاه خود در خصوص ناکارآمدی بخش عمومی و انتقال آن به اداره اقتصادی و تغییر و تحولات سریع

را این گونه بیان می‌دارند: بخش عمومی باید در حوزه‌هایی وارد شود که بخش خصوصی نمی‌تواند وارد شود. (مثلاً دادگستری را نمی‌توان به بخش خصوصی داد) قوانین و چارچوب‌های مشخصی را باید تعیین کرد. بدنه‌ی مستقل‌تر شهرداری و نفوذ آن از نکات مثبت حضور در این بخش است.

مشکلی که شهرداری‌های ما دارند
تصدی‌گری است که می‌خواهند خود وارد
این عرصه شوند

باید بانک مرکزی با تدوین قوانینی بانک شهر را از نکات منفی که در اداره بانک‌ها به وسیله بخش‌های عمومی ممکن است متصور باشد به نوعی محافظت کند. تا به سیاست‌های پولی و بانکی که وجود دارد کمک کند. از طرفی یک عقلانیتی در شهرداری حاکم است. مدیران ارشد و متولیان شهرداری افراد متخصصی هستند و اطلاع دارند از این حوزه‌ها و باید خودشان هم یک قواعدی محدود کننده برای خودشان داشته باشند. توجه به قوانین بانکی توسط بانک شهر و مدیران شهرداری می‌تواند کمک کند تا انحرافی ناخواسته حاصل نشود. تا از نظر صنعت بانکداری از قوانین پولی و بانکی کشور محل برخورد باشد.

و نکته آخر اینکه آن چیزی که شهرداری‌ها به عنوان راه حل نجات خودشان به آن رسیده‌اند (با توجه به آثاری که این عوارض ناپایدار دارد) و در ایران می‌توان از آن به عنوان ابزار نوین نام برد همان بحث مشارکت سرمایه‌گذار است و به این نتیجه رسیدند که باید از ظرفیت و پتانسیل‌های بخش خصوصی و سرمایه‌های داخلی و جذب سرمایه‌های خارجی استفاده کرد و عرصه جدیدی از منابع برای اجرای پروژه‌های شهری باز شود که این دقیقاً سیاستی است که در دنیا هم بررسی شده و جواب خیلی خوبی هم داده است. همین الان هم چندتا از شهرهای موفق ما مانند تبریز و اصفهان پروژه‌های خیلی بزرگ و سنگین دارند که با

مشارکت بخش خصوصی انجام می‌شود. اگر شهرداری می‌خواست به تنهایی این پروژه‌ها با توجه به حجم زیاد را انجام دهد اصلاً امکان پذیر نبود و ۲۰ سال زمان می‌برد که به نتیجه برسد.

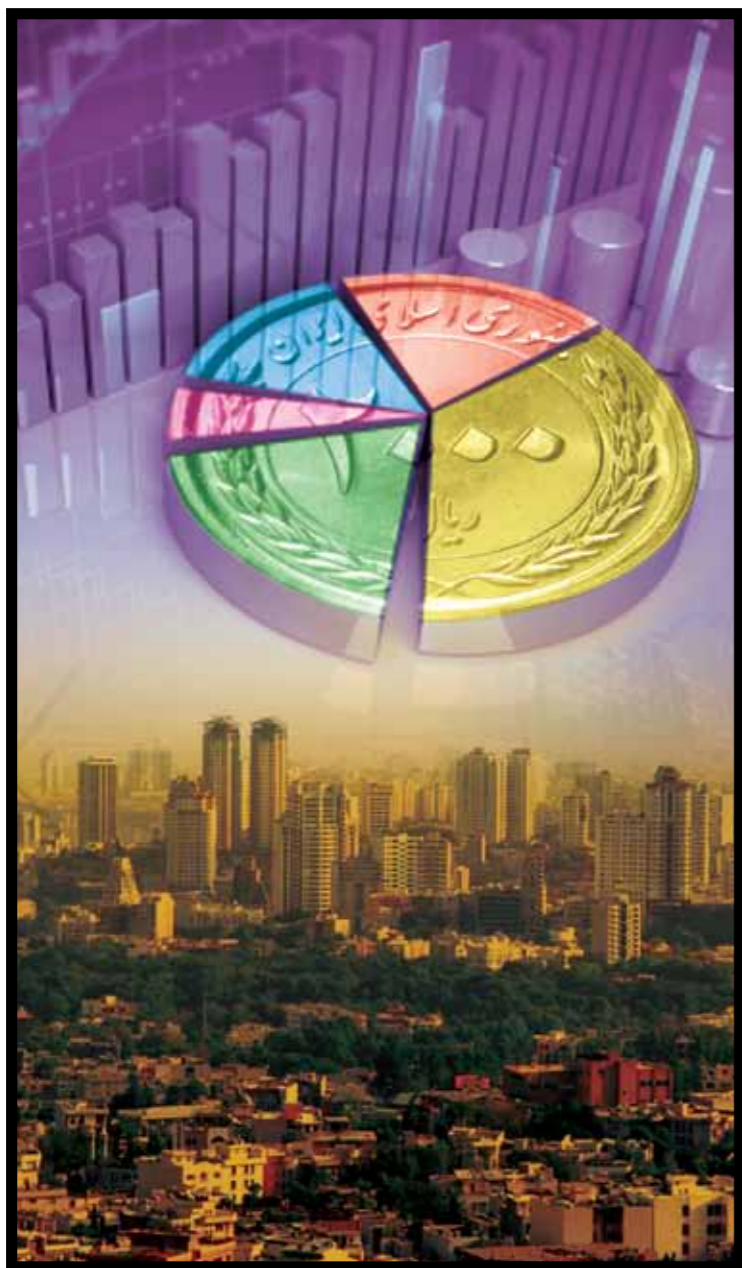
در مورد حمل‌ونقل عمومی اقدامات قابل توجهی انجام شده است. سرمایه‌گذاری زیادی هم لازم دارد مانند شبکه مترو که کمک‌های دولت در این بخش پاسخگوی نیازها نیست. بلکه باید سازوکارهایی را پیش‌بینی کرد، مثلاً در مترو میرداماد برای توسعه شبکه از وام‌های بین‌المللی و یا غرفه‌هایی که در مترو ایجاد شده درآمدی کسب می‌شود. که این اقدامات در کشور ما نسبتاً جوان است و بررسی و استفاده بیشتری از تجربیات جهانی‌رامی‌طلبید.

نکاتی را متذکر می‌شوند: شهریار و در آخر شهردار بومهن (آهنگران)

یکی از بحث‌هایی که در استان تهران داریم ثبات مدیریت شهری است. مدیری برنامه‌ریزی اصولی می‌کند ولی با تغییر مدیریت، دیگر کار انجام نمی‌شود. این مسئله جابه‌جایی هم یکسری مشکلات به همراه خود دارد. محدودیت‌های خود ساخته ما مانع کار می‌شود مثلاً به اعتقاد من در شهرداری مدرک تحصیلی نباید ملاک باشد. تخصص و تجربه اصل و پایه مدیریت شهری است. در بحث تولید ما باید آمار را داشته باشیم. تا سرمایه‌گذار، سرمایه خود را بیاورد. در مورد بازیافت پسماند، شهرداران دماوند، رودهن، ابعلی و پردیس جمع شدیم و به این توافق رسیدیم که یک شرکت بازیافت تاسیس کنیم. هم زباله‌ها به آنجا بروند و یک درآمدی برای شهرداری باشد. در کشورهای آلمان و فرانسه درآمد خوبی از بازیافت دارند. قبلاً به صورت سنتی جمع‌آوری می‌شد. ولی امروزه به صورت مکانیزه این کار انجام می‌شود. متأسفانه در مجموعه از شهرداران و تجارب استفاده نمی‌شود و این هدر رفت منابع انسانی و تفکرات مفید در بلند مدت خیلی ضربه می‌زند. فعالیت‌های مناسب انجام شده باید مستندسازی و استمرار داشته باشد.

چالشها و فرصتهای تأمین مالی و سرمایه گذاری در شهرداری ها

■ مهدی زبودار



طرح موضوع خودکفایی مالی شهرداری ها از یکسو و ضرورت پاسخگویی به مطالبات شهروندان در زمینه ارتقای کیفیت زندگی و کیفیت محیط شهری سبب می شود که شهرداری ها همواره در جستجوی راهکارهایی به منظور تأمین مالی با استفاده از شیوه های نوین و ارتقای سطح رفاهت پذیری شهرهای خود به منظور جذب سرمایه گذاری بیشتر به شهرها باشند. این امر سبب توجه بیشتر به اهمیت توسعه روزافزون بازارهای مالی و پولی و ایجاد نظام پایدار و شفاف درآمدی در شهرداری ها و نیز نهایتاً افزایش جذابیت سرمایه گذاری در شهرها در استفاده از قابلیت ها و پتانسیل های بخش خصوصی یا بازارهای مالی شده است.

اهمیت این موضوعات از یکسو سبب شکل گیری تلاشهایی در این زمینه در سطح کشور در یک دهه اخیر شده است. فعالیت هایی که چندسالی است سازمان شهرداری ها و دهیاری ها کشور و شهرداری های کلانشهرها (چون شهرداری تهران، شهرداری تبریز، مشهد و غیره) و شهرداری های دیگر در حوزه فعالیتهای آموزشی، مطالعاتی و هم اندیشی در این حوزه صورت داده اند اگرچه شایان تقدیر است اما هنوز در با حجم چالش تأمین مالی و جذب سرمایه گذاری در شهرداری ها تطابق ندارد و به نوعی نظام مدیریت شهری کشور، در ابتدای راه تأمین مالی پایدار و ارتقاء سطح سرمایه گذاریهای شهری قرار دارد.

ضرورت پرداختن بیشتر به ابعاد علمی و عملی این موضوع، سبب شد تا در این شماره از ماهنامه شهرداری ها، نشست ویژه ماهنامه به این موضوع اختصاص یابد. در این نشست تلاش شد تا ضمن بررسی ابعاد نظری نظام مالی شهرداری ها و چالشهای نظام کنونی تأمین مالی شهرداری ها، به ارائه راهکارها و پیشنهادهای هرچندگذا در این زمینه پرداخته شود. امید آنکه تلاش هایی از این دست تداوم یافته و گزارش حاضر نیز بتواند ابعاد روشن تری پیش روی مدیران و سیاستگذاران شهری در این حوزه بگشاید.



■ حمیدرضا ارشادمش

پادشاه

سالمهست که در کشور، اقتصاد شهری به عنوان یکی از محورهای مهم پژوهش و آموزش در خانواده مطالعات شهری مورد توجه قرار می گیرد و نقش اقتصاد شهری در توسعه پایدار محلی، مورد تأکید واقع می شود. با این حال، نقش و جایگاه شهرداریهای کشور در توسعه اقتصاد محلی، کمتر مورد توجه قانونگذاران، سیاستگذاران، برنامه ریزان و مدیران شهری بوده است. اقدامات انجام شده در این حوزه، عمدتاً اقداماتی خودانگیخته و متکی بر نوآوری ها و سلايق شخصی مدیران شهری بوده است.

مرور ابعاد نظری و تجارب موفق جهانی نشان می دهد، در شرایط نوین جهانی، مفهوم رقابت پذیری شهری، به عنوان یکی از ارکان برنامه های توسعه و عمران شهری مورد توجه قرار گرفته و در کشورهای پیشرفته جهان، شهرداریها یا حکومت های شهری، به عنوان متولیان اصلی توسعه اقتصاد محلی ماموریت یافته اند.

از این منظر، ورود شهرداریها، به حوزه توسعه اقتصاد محلی اهمیتی ویژه دارد. به ویژه آنکه مطابق با دیدگاههای نوین علمی و عملی، شهرها و به ویژه کلانشهرها، اکنون به عنوان موتورهای رشد و توسعه اقتصاد ملی مطرح هستند. به هر ترتیب، جهانی شدن اقتصادی، بر شیوه های اداره شهرها و همچنین بر نقش حکومت های شهری، تأثیر بارزی داشته است و در سطح محلی در شهرها است که به منظور تضمین سرمایه گذاری توافق انجام می گیرد. بنابراین غفلت شهرداریها از ایفای نقش فعال تر در حوزه توسعه اقتصادی جایز نمی نماید.

در ایران، جدا از نقشی که شهرداریها می توانند در حوزه سیاستگذاری و تسهیل توسعه اقتصاد محلی ایفا نمایند، شهرداریها با چالش جذب سرمایه گذاری و تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اداره شهر مواجه هستند. به نظر می رسد ایفای نقش فعال تر شهرداریها در توسعه اقتصاد محلی و نیز تسهیل محیط کسب و کار شهری، سبب جذب سرمایه گذاران داخلی و خارجی به شهرها و نیز رونق بیشتر اقتصاد شهری می شود. پیگیری این رویکرد، جدا از نتایجی که می تواند در توسعه کارآفرینی و ایجاد فرصتهای اشتغال، توسعه اقتصاد محلی و ملی و ایجاد ارزش افزوده اقتصادی برای شهر به ارمغان آورد، در تأمین منابع درآمدی پایدار برای شهرداریها نیز موثر خواهد افتاد و آنها را از وابستگی به درآمدهای ناپایدار بخش ساخت و ساز فارغ می سازد. با چنین دیدگاهی در چند ساله اخیر، خانواده نظام مدیریت شهری کشور تا حدی به ضرورت سیاستگذاری و اقدام در چنین حوزه ای دست یافته است، اگرچه فعالیتهای انجام شده در این حوزه همچنان در مراحل بطئی و ابتدایی قرار دارد. در سطح ملی، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، با درک چنین ضرورتی، در چند ساله اخیر اقداماتی کلیدی صورت داده است که از آن جمله باید به تشکیل دفتر سرمایه گذاری و طرحهای اقتصادی در سال ۱۳۸۸، فعالیت های آموزشی و اطلاع رسانی و هدایت و حمایت فنی از شهرداریهای کشور در این چارچوب اشاره نمود که امید است که برنامه ریزی و اقدامات گسترده تری در این حوزه صورت گیرد.

در عین حال، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، همچنان بر ضرورت فعالیت جدی تر در این حوزه، تأکید می نماید و شهرداریهای کشور و به ویژه کلانشهرها را به پیش بینی ساز و کارهای نهادی لازم برای ورود به حوزه برنامه ریزی و سیاستگذاری توسعه اقتصاد محلی فرا می خواند. ضمن آنکه تلاش خواهد نمود به تسهیل محیط قانونی و پیش بینی ابزارهای اجرایی لازم در این حوزه بپردازد. اکنون که برنامه پنجم توسعه کشور و نیز منویات مقام معظم رهبری بر ضرورت جهاد اقتصادی با مشارکت تمامی دست اندرکاران امر توسعه در کشور تأکید دارند، تلاش شهرداریهای کشور در حوزه توسعه اقتصاد محلی، می تواند بخشی از این هدف را محقق سازد و امید است که این غایت با تشریک مساعی کلیه عناصر دخیل در مجموعه مدیریت شهری کشور تحقق یابد.



داوود ندیم (رئیس اداره سرمایه گذاری و مشارکت های مردمی (شهرداری تبریز)

۱- دکتر بهروز هادی زنوز (عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی)

۲- محمد رضا بهاروند (مدیر کل امور سرمایه گذاریهای مشارکتی سازمان شهرداری ها و دهیاری ها)

۳- داوود ندیم (رئیس اداره سرمایه گذاری و مشارکت های مردمی شهرداری تبریز)

۴- رضا نصرافهانی (مدیر کل اداره تشخیص وصول درآمدهای شهرداری اصفهان)

۵- مهدی زبودار (مدیر تحقیقات مالی و سرمایه گذاری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه شریف)

دو چهره جناب آقای بهاروند ، با توجه به مسئولیت جنابعالی ، موضوعات اصلی و مورد بحث در حوزه تامین مالی و سرمایه گذاری در شهرداری ها را شامل چه مواردی می دانید؟

بهاروند : با توجه به وضعیتی که حاکم بر شهرداری ها است سه موضوع قابل بحث است شاید ما خیلی دیر به این موضوع پرداختیم و شاید جهشی لازم است که جلوی این شکاف بزرگ را بگیرد به این دلیل که بر اساس مطالعاتی که در دانشگاه های کشور انجام شده به عنوان نمونه مصارف شهرداری تهران حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان است و پیش بینی ما برای رضایتمندی نسبی مردم نیازی بالغ بر ۴۰ هزار میلیارد تومان وجود دارد. بر اساس یک برنامه پنج ساله که در یک تحقیق در یکی از شهرهای مرکز استان انجام شده در این ۵ سال نیاز به ۱۸۵ هزار میلیارد تومان منابع لازم است یعنی ۱۲ برابر امروز باید منابع داشته باشیم تا به عنوان یک شهر توسعه یافته مطرح شویم. لذا ما بر همین اساس در سازمان شهرداری ها با تشکیل دفتر سرمایه گذاری و طرح های اقتصادی در حال پرداختن به ۳ موضوع اصلی هستیم:

اول : نگرش عوارض محوری حاکم بر مدیریت شهری است به عبارت دیگر دریافت پول بدون تلاش و هزینه کردن آن است که منسوخ شده است.

دوم: ساختارها و روش ها در شهرداری ها است که در ساختار شهرداری ها جایگاهی برای حوزه های اقتصادی و مشارکت مردم به صورت اصولی دیده نشده است.

حوزه بعدی قوانین و مقررات است. اگر دوره ۱۰۵ ساله مدیریت شهری را از بلدیة تاکنون مرور کنیم آنچه در بخش اقتصادی و تقریباً در بخش تامین مالی در شهرداری می بینیم بخشی به نام عوارض است که از مردم وصول می شود و یک بخش کمک های دولتی که این بخش هم با توجه به سیاست خودکفایی شهرداری ها از سال ۱۳۶۲ به حداقل ممکن رسید و فراز و نشیب های بسیاری در مدیریت شهری حاصل شده است.

قانون فعلی شهرداریها با اصلاحاتی که در اختیار ما هست کاملاً سیستم شهرداری را سیستمی دولتی دیده و با نگاه دولتی به آن پرداخته است. یعنی هر آنچه امروز ما وارث آن هستیم نتیجه قانون شهرداری در سال ۱۳۳۱ است که فقط به موضوع عوارض در شهرداری ها پرداخت. در این قوانین و مقررات هیچ ظرفیت و حتی نکته ای که از آن به عنوان روزه ای برای توسعه شیوه های مشارکت بخش خصوصی یاد شود فراهم نشده است. شاید در قانون شوراها، اشاره خیلی ضمنی و گذرایی به ورود به حوزه های اقتصادی در شهرداریها دیده شده است؛ ولی در کل قانون شهرداری ناظر به بیع است یعنی خرید، فروش، اجاره و استیجاره و معامله کاری لذا این سه موضوعی را که ذکر شد در دستور کار هست و داریم.

دو چهره جناب آقای دکتر زنوز در خصوص مبانی نظری تامین مالی در شهرداری ها و مالیه ی شهری

قانون فعلی شهرداریها با اصلاحاتی که در اختیار ما هست کاملاً سیستم شهرداری را سیستمی دولتی دیده و با نگاه دولتی به آن پرداخته است



چه ظرفیت هایی قابل شناسایی است؟

زنوز: نظام مالی شهرداری ها به طور کلی شامل سه جزء اصلی است:

یکی نظام درآمدی است یکی نظام بودجه بندی و بودجه ریزی و دیگری نظام گزارش دهی مالی و مدیریت مالی. به این سه جز اگه توجه نشود مشکلات جدی خواهیم داشت. بایستی نیازها را تامین کنیم، مصارف را بشناسیم و منابع را با مصارف کار تطبیق بدهیم. به هر حال تا جایی که به مصارف سرمایه ای شهرداری ها مرتبط است، انتظار بر آن است که در چارچوب برنامه های جامع و تفصیلی یک سری پروژه ها را شناسایی کرده و در آنها سرمایه گذاری کنیم. بعد باید در قالب طرح جامع و تفصیلی و افق ۰۲ ساله؛ یک برنامه میان مدت ۵ ساله تنظیم کرد؛ که این برنامه در قالب طرح جامع مشخص می کند که چه پروژه هایی اولویت اجرایی دارد.

بعد برنامه یک ساله شهرداری که به صورت بودجه است که بودجه شامل بودجه عمرانی و جاری است. بنابراین با توجه به محدودیت منابع تا یک سیستم ریزی دقیق تعریف نشود علیرغم اینکه پروژه های سرمایه گذاری را هم شناسایی کرده باشید یا نه خواهیم توانست بر مشکل کمبود منابع مالی فارغ آییم. به عبارت دیگر نظام برنامه ریزی نظمی را به ما تحمیل می کند که در قالب محدودیت ها، سرمایه گذاری ها را اولویت بندی خواهیم کرد.

دو چهره جناب آقای دکتر زنوز در خصوص مبانی نظری تامین مالی در شهرداری ها و مالیه ی شهری

زنوز: در این مورد واقعیت این است که بودجه عملیاتی از شهرداری یکی از شهرداری های امریکا شروع شد که ۰۲ سال روی آن کار کردند و بعد دولت فدرال وقتی که کارآیی اش را دید سعی کرد در سطح کل دولت بودجه بندی عملیاتی را پیاده کند.

حالا تا جایی که به نظام درآمدی شهرداری مربوط می شود ما باید بدانیم که شهرداری ها موسساتی هستند که کالاها و خدمات محلی را تامین می کنند. حال سوال این است که این کالاها و خدمات محلی باید چه چیزهایی باشد؟ این کالاها در درجه اول بایستی کالاهای عمومی یا خدمات عمومی باشند به این صورت که نظام بازار نتواند آنها را تولید کند مثلاً امنیت؛ پلیس محلی که در کشور ما در سطح ملی تامین می شود.

روشنایی معابر یک کالای عمومی است. بنابراین یک سری کالاهای عمومی ناب هست، Externality وسیعی ندارد و شامل ابعاد جغرافیایی وسیع تری از شهر نمی شود. ولی اغلب کالاهایی که شهرداری ها تولید می کنند آمیزه ای از کالاهای عمومی و خصوصی است مثل حمل و نقل عمومی. که E - ternality بالایی دارد و معمولاً حکومت محلی این را برعهده می گیرد و گاهی هم لازم است که سوبسید بدان پرداخته شود. پس بنابراین بخش خصوصی اغلب حاضر نیست این کالاها را ارائه دهد.

یک سری کالاها هم هست که کالای خصوصی اند. کالای خصوصی کالایی است که قابل تملک است و می توانیم بهای آن را از مصرف کننده اش اخذ کنیم. و مصرف آن توسط یک شخص مانع از مصرفش توسط یک شخص دیگر می شود. لذا ضمن قابلیت تشخیص امکان اخذ بهای آن نیز وجود دارد. اما اگر شهرداری شبکه تلویزیون داشته باشد شما خیلی به سادگی استفاده کننده های آن را نمی توانید شناسایی کنید. یا اگر در سطح شهر امنیت تامین شد شما نمی توانید بگویید که چه کسی بیشتر یا کمتر بهره مند می شود. برای همین قاعده است در جایی که بازار می تواند نظام تخصیص را به درستی انجام داده بخش عمومی اعم از دولت مرکزی و محلی نباید در آن دخالت داشته باشد که متأسفانه شهرداری های ما بعضاً وارد حوزه بازار می شوند. لذا به طور کلی کالای عمومی با باید مجانی تولید کرد و کالایی که آمیزه ای از عمومی و خصوصی است را شهرداری باید از محل خدمات آن و بخشی را از محل سوبسید تامین کند. به عبارت دیگر به نظر می رسد که در گام اول بایستی بار کالاها و خدمات خصوصی را از دوش شهرداری آزاد کنیم.

حوزه دوم آنکه کالایی که عام و عمومی و غیر قابل تصرف است و استفاده یک شخص مانع از استفاده دیگری نیست. مانند روشنایی معابر که اگر من استفاده کنم از حیثه روشنایی شما کم نمی آید. معلوم نیست چند بار من استفاده می کنم پس این کالا را بایستی از طریق عوارض یا مالیات محلی بهای آن را دریافت نماییم.

حالا تا جایی که به نظام درآمدی شهرداری مربوط می شود ما باید بدانیم که شهرداری ها موسساتی هستند که کالاها و خدمات محلی را تامین می کنند

اما مشکلی که وجود دارد این است که اولاً خط مرز روشنی بین بخش خصوصی و عمومی نمی کشیم که باید بکشیم. به این ترتیب بار بخش عمومی را از طریق خصوصی سازی بایستی سبک کنیم. ثانیاً در تولید کالاهای عمومی تخصیص بهینه این وظیفه را بین سطوح مختلف دولت رعایت نمی کنیم. هر وظیفه ای را نمی شود به دلخواه به هر سطحی از دولت تفویض کرد. وظایف بنا به ماهیتشان باید به سطوح مختلف دولت تفویض شود. بسیاری از وظایفی که الان دولت مرکزی انجام می دهد باید دولت محلی انجام دهد کما آنکه در قانون برنامه دوم و سوم هم پیش بینی شده بود و شما هم در سازمان شهرداری ها مطالعاتی انجام داده اید. ۳۲ وظیفه قرار شد از دولت مرکزی منفک شده و به شهرداری ها واگذار شود که نشد. این موضوع در چارچوب بحث عدم تمرکز مالی و اداری قابل پیگیری است.

پس اول رابطه بخش عمومی و خصوصی رو مشخص کنیم و دوم رابطه سطوح مختلف دولت را از نظر وظایف تعیین کنیم. سوم بیابیم مالیات ها را به سطوح مختلف دولت تخصیص دهیم. هر سطحی از دولت نمی تواند هر مالیاتی را وصول کند. به عنوان



بهروز هادی زنون (عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبایی

مثال مالیات ارزش افزوده بایستی توسط دولت مرکزی وصول شود نه دولت های محلی.

وقتی می آییم مالیات ها را به سطوح مختلف دولت تخصیص می دهیم این بحث پیش می آید که خیلی از شهرهای کوچک بنیه اقتصادی برای تامین مالی زیرساخت هاشون ندارند. اینجاست که کمک های بلاعوض دولت مطرح می شه و اینجاست که بی معنی بودن قانون خودکفایی شهرداری ها که در سال ۲۶ مصوب شد مشخص می شود. شهرداری ها در هیچ جای دنیا خودکفا نیستند. لذا بایستی مناسبات مالی و اداری بین سطوح مختلف دولت محلی و مرکزی باید شفاف باشد که متاسفانه در کشور ما این سطوح و روابط کاملا مشخص نیست.

نکته اینجاست که دولت مرکزی ما که همواره درامدش از نفت بوده و نظام مالیاتی پیشرفته ای نداشته تا قبل از انقلاب بخش عمده ای از بودجه شهرداری ها را کمکهای دولت تشکیل می داد به خصوص شهرهای کوچک اما در دوره جنگ که وضع مالی دولت مرکزی وخیم شد موضوع خودکفایی شهرداری ها مطرح شد. در ایران چون دولت مرکزی از نفت تغذیه می کرده است هرگز به فکر اصلاح نظام مالیاتی برای خودش و سطوح پایین تر از خودش برنیامد و ما یک قانون جامع درست درباره نظام درآمدی شهرداری ها نداریم. معتبرترین قانونی که داریم قانون نوسازی است که سرنوشت آن را هم می دانید. بعدا که شوراها مطرح شدند امید می رفت که به شوراها اختیاراتی داده شود اما دیدیم که شوراها را هم تجدیدنظر کردند تا حدی که هر تصمیمی از آنها موکول به تایید دولت شد؛ اصلا مالیات محلی یعنی اینکه نرخ و وصولش توسط دولت محلی انجام بشود. اما ما در ایران مالیات محلی نداریم که نرخش را دولت محلی تعیین کرده و وصولش هم با دولت محلی باشد و اغلب این نرخ ها (حتی بلیط اتوبوس و ...) تحت نظر فرمانداری هاست. به طور کلی اینکه ما بین سطوح مختلف دولت در کشور نه نظام تخصیص وظایف داریم نه نظام تخصیص درآمدها. نه روابط ما راجع به کمکهای مالی دولت خیلی شفاف شده است.

تجدیدآقای مهندس ندیم نظر شما چیست؟

ندیم:فرمایش دکتر زنونز به جاست. در خصوص مدیریت شهری بایستی گفت که خشت اول گر نهد معمار کج، تا ثریا می رود دیوار کج. ما هنوز پی ریزی مدیریت شهری درستی نداریم و این بر اساس اقتضاهای محلی یا کشوری نبوده و به شهرداری ها حکم شده است که شما باید خدمات انجام دهید و هر دوره از قانونگذاری وظایفی را به دوش شهرداری ها گذاشته اند بدون اینکه به این توجه شود که آیا این وظایف را شهرداری باید انجام بدهد یا دولت ملی و اصلا منابع آن از کجا باید تامین شود.

یک بحث دیگر اینکه ما از قوانین اروپایی آمده ایم و قانون شهرداری را بر کشور تحمیل کردیم و مدیریت شهری بایستی از آن استفاده کند. یک زمانی بحث می شد که وظایف شهرداریها نظافت و خدمات و از این قبیل بوده و بالاخره مردم هم یک عوارضی می دادند و شهر هم اداره می شده است. ولی هر چه جلوتر رفتیم اگر مشکل بزرگی بوده گفتند شهرداری انجام دهد از جمله امروز قانون پسماند چون متولی و تصویب کننده اش دستگاه دولتی بوده ولی اجرا کننده اش باید شهرداری باشد که اصلا این

سنخیتی با وظایف شهرداری ندارد.

بر اساس گزارشهای تلفیقی شهرداری تبریز بیش از ۵۰ درآمدهای شهرداری از محل عوارض ساخت و ساز است که بسیار ناپایدار است. ولی در شهرهای مشابه در دنیا این سهم کمتر از ۵۰٪ است. طبق فرمایش دکتر زنونز متری ترین قانون، قانون نوسازی است و قانون مالیات بر املاک اما امروز به روز نشده لذا اگر توسعه اقتصادی و اجتماعی در شهرهای ما اتفاق نیفته باز هم کلانشهر داریم و نهایتا کلانشهرها به سمت شهرهای کوچک ما در زیر این چرخه ضوابط و مقررات و این مدیریتی که داریم خرد می شوند. این است که ما اگر امروز به اساس و ریشه کار بپردازیم خیلی عمیق می‌شود و مشکل پیدا می‌کنیم اگه بخواهیم جلوتر بیاییم باید بگوییم ما الان یک حالت اورژانسی داریم و باید به آن بپردازیم لذا پیش بینی برای حالت اورژانسی استفاده از ابزارهای نوین مالی جهت تامین و پوشش بخشی از کسری منابع شهرداری هاست. لذا به نظر می رسد که در شرایط کنونی باید بیشتر به موضوع تامین مالی شهرداری ها و مشارکت بخشی خصوصی پرداخته شود.

تجدیدآقای **به نظر می رسد که مبنای استفاده از روش های نوین تامین مالی و سرمایه گذاری همین بحث هاست یعنی تا این بحثها شفاف نشود استفاده از ابزارهای نوین مالی در بلندمدت قطعاً به زیان شهرداری خواهد بود.** البته به موضوع تامین مالی هم در ادامه خواهیم پرداخت. **آقای دکتر نصراصفهبانی!** شما مطالعات خوبی را در خصوص درآمدهای پایدار، اصلاح نظام درآمدی و روشهای تامین مالی انجام داده اید. لطفا از تجربیات خودتان و شهرداری اصفهان و ساز و کار نظام درآمدی در دنیا توضیحاتی بفرمایید.

نصر اصفهبانی: شاید بر اساس مطالعاتی که در شهرداری اصفهان انجام شده همه هزینه های شهرداری در سه سطح تعریف شده است:

یک- سطح مخارج برای نگهداری شهرها: مخارج نگهداری یعنی وضعیت موجود شهر را در حد شرایط وضع موجود نگاه داریم. مخارج نگهداری مثل مخارج فضای سبز، مخارج نگهداری، مخارج بدون توسعه، جبران استهلاک و هزینه های جاری است. عمدتا اینها تامین مالی اش مبتنی بر عوارض است. یعنی مثل حالت حق شارژ آپارتمان. باید یک تخمین زده شود که وضعیت موجود مخارج نگهداری شهر چقدر و وضعیت مطلوبش چقدر است؟ در اینجا نکته مهم این است که این سطح بهینه چقدر باید باشد.

مورد دوم مخارج توسعه شهرها است. در این خصوص نمی‌شود گفت یک الگوی واحد دیده شده است.در خیلی از کشورهای دنیا صرفاً بار عمده تامین مالی، از پرداخت های بین دولتی است. در

ما بین سطوح مختلف دولت در کشور نه نظام تخصیص وظایف داریم نه نظام تخصیص درآمدها. نه روابط ما راجع به کمکهای مالی دولت خیلی شفاف شده است

خیلی از کشورها، پروژه های توسعه شهرها، خودگردانند. یعنی یک احداث یک بزرگراه – مثل یک پارکینگ – از طریق عوارض ورود تامین می شود. بازسرمایه گذاری اولیه توسط مردم انجام می‌شود ولی بازگشتش از استفاده کنندگان مثل حالت بهای خدمات است.

مورد سوم یکسری مصارف خدمات خاص داشتند. مثل حمل و نقل عمومی(مترو) یا آرامستان که اصطلاحاً ترکیبی است. یعنی قسمتش اصطلاحاً بهای خدمات یک نرخ واحدی وجود داره که ترکیبی است یعنی یک قسمتش یارانه هست و یک قسمتش را مردم پرداخت می‌کنند. حالت دو وجهی دارند، حال اگر ما بخواهیم جمع بندی کنیم اگر ما سه سطح مخارج داشته باشیم برای هرسطح مخارجی یک سیستم تامین مالی خاصی وجود دارد.

اما یک نکته ای، خیلی از کالاها خصوصی اند با توجه به حالت انحصاری توسط شهرداری ها تامین می شوند مثل همین آرامستان به نظر می‌رسد که کالای خصوصی است و می‌شود تقسیمش کرد اما به دلیل انحصاری بودن عمدتاً دراختیار دولت محلی هستند. در نهایت می توانیم اینطوری نگاه کنیم که فعالیت- های مبتنی بر تامین مالی عمده اش به سمت خدمات خاص و مخارج توسعه شهرها می رود و مخارج نگهداری شهرها بیشتر از طریق عوارض و مالیاتهای محلی تامین مالی خواهد شد.

تجدیدآقای **آقای مهندس ندیم نکته ای را دکتر زنونز گفتند در مورد کالاهای خصوصی و عمومی و اینکه شهرداری نباید به حوزه کالاهای خصوصی ورود پیدا کند.** من فکر می‌کنم در^یچه ورود شهرداری به بحث کالاهای خصوصی مرتبط با سرمایه گذاری است که الان با مشارکت بخش خصوصی در حال اجرا می باشد. اتفاقاً شهرداری ها خیلی فعالانه روی این قضیه در حال برنامه ریزی هستند. به نظر شما آیا این فعالیت ادارات سرمایه گذاری با این موضوع متناقض نیست؟ و ضمناً تاریخچه ای هم از این بحث در شهرداری ها بفرمایید.

ندیم : از وقتی که قضیه خودکفایی شهرداری ها اعلام شد این دو تعریف موضوع شهرداری و شهرسازی هردو به شهرداری محول شد. یعنی وظایف دولت هم که ساخت زیر ساختهای شهر هست و در دنیا هم همین گونه است و شهرداری ها فقط شهر را نگهداری می‌کنند. وقتی که این قضیه خودکفایی اعلام شد دیگه همه چیز به عهده شهرداری ها گذاشته شد. شهرداری ها با آن درآمد ناچیزی که داشتند نمی‌دانستد که حقوق پرسنل خودشان را بپردازند یا خیابان احداث کنند یا یک پارک شهری را توسعه دهند. آخرین بررسی انجام گرفته درسطح شهرداری های کشور نشان می دهد که حداقل ۱۰ برابر اختلاف بین منابع شهرداری ها (از سیستم مبتنی برعوارض که سیستم حاکم سیستم مبتنی بر عوارض محلی است) و نیازشان اختلاف وجود دارد.

باگذشت چهاردهه از خودکفایی شهرداری ها می‌بینیم که این نموداری که هرسال این اختلاف تکرار شده و در عرض یک دهه دو دهه شکاف عمیقی بین درآمدهای شهرداری و نیاز نگهداری شهرها در حد استانداردهای اولیه شهرنشینی به وجود آمده است. اسم این شکاف بزرگ که رفته رفته بزرگتر می شود را می-توانیم عدم توسعه یافتگی شهرها بگذاریم. البته در کشور ما شهرهای

پس از طرح موضوع خودکفایی شهرداری ها در ایران، هم ایجاد و تامین زیرساختهای شهری و هم نگهداری آنها به شهرداری ها واگذار شد

از نظر جمعیت بزرگ را می گذارند کلانشهر و احتمالاً در آینده جهانشهر اما از نظر استانداردهای شهرنشینی، ابعاد فرهنگی و اجتماعی و زیرساختها و غیره نمی‌شود به آنها حتی شهر گفت .چاره چیست؟ اجازه دهید گذری داشته باشیم به سیستم موجود که چه آسیب شدیدی به پیکرشهرهای ما می‌زند. دو تا مثال می‌شود زد. یکی سیستم موجود شهرداری ها که در بعد شهرسازی هست چه آسیبی هایی به شهرما می‌رساند. شما فکر کنید اگر ما بهترین مهندسان دنیا رو بیاوریم برای شهرمون مطالعات جامع شهر نشینی انجام بدهند وقتی این مطالعات رو برای تصویب نهایی روی میز مسئولین می‌گذارند می پرسند که این خیابونی که پیش بینی شده ۳۶متر عرضش و ۱۰کیلومتر طولش است و من باید ۴۰سال بودجه شهرم را صرف بازگشایی این خیابان بکنم پس نمی‌شود. پس این عرض رو کمترش کن مثلاً ۲۴ متر. ممکن است مشاور بگوید شما چقدر پول دارید من عرض متناسب با آن را پیش بنی می‌کنم.سرانجام آن خیابان می‌شود ۱۲ متری و همان روز که مسیر باز و افتتاح می‌شود همان روز هم آنجا ترافیک هست وآن خیابان مشکلی از مشکلات شهر را حل نمی‌کند. یعنی ما نقشه شهر را اشتباهی رسم می‌کنیم. چرا؟ چون براساس جیب شهرداری تصمیم می‌گیریم نه براساس نیاز شهروندان شهر.

مثال دوم : ما در هر شهر باید به ازای هر یک کیلومتر مربع یک ایستگاه آتش نشانی داشته باشیم که براساس استانداردهای جهانی درعرض سه دقیقه به مقصد حادثه برسد. اما چون امکانات مالی نداریم به جای سه دقیقه در عرض۱۵ یا ۲۰ یا ۱۲ دقیقه به حادثه می‌رسند.

حالا ما چه کار باید بکنیم؟ اول: مطالعه که شهرهای دنیا چه کارکردن و چه تجربیاتی داشته اند، دوم اینکه باید سیستم های نوین تامین مالی را درشهرداری های کشورمان مستقر کنیم. یکی از روش های تامین مالی بحث سرمایه گذاری مشارکتی است . با توجه به اینکه اینکه دولت در اقتصاد تاجر خوبی نیست ما باید امور تجاری را به بخش خصوصی واگذار کنیم. برای ورود به این بحث یک ریل نیاز داریم که قطار توسعه سرمایه گذاری و مشارکت در این ریل حرکت کند که این ریل همان زیرساخت قانونی است. ولی متاسفانه در کتاب قطور قانون شهرداری ها کلمه ای به نام سرمایه گذاری وجود ندارد.

پس ما یک زیر ساخت قانونی نیاز داریم از سال ۵۸ شهرداری های کلان شهرها تصمیم گرفتند کمیته ای برای ورود به این بحث داشته باشند به نام کمیته سرمایه گذاری که خوشبختانه این کمیته تشکیل و جلسات مختلفی را نیز برگزار کرده است. از وظایف اصلی این کمیته تهیه و تدوین زیرساخت های قانونی، طراحی ساختار تشکیلاتی در شهرداری ها، ارائه آموزش های لازم به شهرداری ها، تدوین نمونه و تیپ قراردادهادرسطح روش های مختلف سرمایه گذاری و تطبیق آن با قوانین موجود و استاندارد



رضانصر اصفهانی
(مدیر کل اداره تشخیص
وصول درآمدهای
(شهرداری اصفهان

شهرداری ها، انتقال تجربیات داخلی و خارجی و کارهای دیگری است که خوشبختانه مقداری از این کارها انجام گرفته است. با اینکه زیر ساخت قانونی ما هنوز تکمیل نیست و همه چیز هنوز در این بحث مشارکتی ناقص است ولی در پنج سال گذشته حدود ۳۰۰ تا قرارداد سرمایه گذاری مشارکتی در شهرداری های کشور منعقد شده و در کلانشهرها ارزش آنها حدود نه هزار میلیارد تومان است که با توجه به نبود ریل مناسب رقم خیلی بزرگ و خوبی است.

نژادپس اگر بخواهیم صحبت‌های جنابعالی رو جمع بندی کنیم به این بحث می‌رسیم که شهرداری ها کالاهای خصوصی که خود شهرداری ها متولی اش بودند یا بخش خصوصی علاقه به ورود به آنها را داشته اند را در قالب مشارکت عمومی- خصوصی طراحی کرده اند که در قالب شراکت عمومی-خصوصی (PPP) یونیت هایی که همان سازمان سرمایه گذاری و مشارکت مردمی است در حال توسعه آن هستند. آقای دکتر نژاد شما موضوع خصوصی سازی خدمات شهری رو اشاره کردید. برای شناسایی روش های سرمایه گذاری BOT و.. و نیز خصوصی سازی چه همپوشانی ها و جوانبی وجود دارد؟

نژاد: مسئله این است که اگر تخصیص وظایف بین دولت و بخش خصوصی و بین سطوح مختلف دولت به درستی تعریف بشود شهرداری دیگر نباید از آن تقسیم کار به قصد انتفاع عدول کند. بنابراین چه سازمان شهرداری ها و چه سازمان سرمایه گذاری شهرداری ها هم باید در خدمت تحقق وظایف شهرداری ها گام بردارند و نه فراتر از آن. یعنی این ناقص اصل کلی تقسیم کار بین بخش خصوصی و عمومی خواهد بود.

اما یک بحث برون سپاری داریم که با این مسئله نباید خلط بشود. برون سپاری به لحاظ مدیریت کارهاست وظیفه شهرداری جمع آوری زباله است ولی این را می‌تواند برون سپاری کند اما این به معنای تفویض اختیار به بخش خصوصی نیست. یک قراردادی که یک کاری رو در محدوده زمانی معین و با هزینه معین انجام دهند. پس یک برون سپاری داریم حالا بحث واگذاری داریم و یک بحث سرمایه گذاری مشترک این سه تا را بایستی از هم تفکیک کنیم. برون سپاری وظیفه ذاتی شهرداری است که می‌سپارد به پیمانکاران که انجام دهند. خصوصی سازی مربوط به قلمرو کالاهای بخش خصوصی است که این بخش به خوبی از عهده آن برمی‌آید. مثل نشر روزنامه، پیک بادپا و فروشگاههای شهروند که مثلا شهرداری تهران باید از آنها بیرون آید. اینجا می‌شود واگذاری و خصوصی سازی. اما مشارکت بخش عمومی- خصوصی چیست. به تعبیر بنده دو نوع استنباط از آن هست یک زمانی هست که این نوع مشارکت به قصد تامین زیر ساختهای شهری انجام می‌شود در این گونه موارد معمولاً شهرداری زمین رو گذاشته و بخش خصوصی را مجاب به ایجاد زیرساختهای لازم می‌کند. پس آورده شهرداری: زمین و بخش خصوصی باید این سرمایه گذاری را برای واحدهای تجاری و مسکونی و... صورت دهد. در این صورت شهرداری مسئول ضرر و زیان بخش خصوصی نیست. یک نوع کار دیگر این است که شهرداری ها طبق قانون

نوسازی در یکسری نقاط معین روی زمین مشخصی تمرکز کنند که سود آور و پرپتانسیل باشند مثل ایستگاه های مترو که می‌تواند تراکم بالا و تغییر کاربری داشته باشد. حتی طرحهای مربوطه را می‌توانند در کمیسیون ماده ۵ به تصویب رسانده و این طرحها، منبع سرشار سود باشند. اینجا وارد قراردادهای عمومی- خصوصی می‌شویم که البته باز اینجا آورده شهرداری زمین و مجوزهای ساخت و آورده بخش خصوصی سرمایه است ولی اگه قرار باشه شهرداری تهران در آن مستقیماً سرمایه گذاری کند به قصد انتفاع، این موضوع اشتباه است و در هیچ کجای دنیا هم انجام نمی‌شود.

نژادپس لطفاً نقطه نظرات خود را در خصوص نظام تامین مالی و درآمدی شهرداری ها را به صورت اجرایی هم بفرمایید؟

نژاد: راجع به روش های تامین مالی من نمی‌خواهم راجع به اصلاح کل نظام درآمدی شهرداری صحبت کنم. اما چند نکته کلیدی را لازم می‌دانم:

اول اینکه سازمان شهرداری ها بایستی بسیار قوی تر از موضع فعلی اش در حوزه های مقرراتی و تامین مالی عمل نماید و بایستی حداقل ۱۰۰ پرسنل در حوزه مقررات شیوه های بودجه بندی های تامین مالی و... داشته باشد.

دوم اینکه Finance در شهرداری به دو معنی به کار می‌رود ما می‌گوییم Finance Municipal یعنی نظام تامین مالی شهرداری ها، ولی وقتی می‌گوییم Finance یعنی تامین مالی خارجی (بیرون از موسسه) یعنی تامین مالی از منابع استقراری و مشارکتی و غیره . متأسفانه این دو تا رو با هم خلط می‌کنیم.

در مورد راه حل ها، اول باید به شوراها اختیارات بیشتری داد. شوراها باید پاسخگوی مردم باشند اگر شوراها بتوانند مالیات محلی و بهای خدمات را وضع کنند و اگر مردم شورش کردند شورا بایستی جواب دهد اما در ایران فرمانداری ها برای کنترل شهرداری ها بالای سر آنها هستند. دوم سازمان شهرداری ها بایستی یک قانون جامع نظام درآمدی شهرداری ها تهیه کند چون چنین قانونی در کشور وجود ندارد. سوم در دنیا روش هایی دیگر هست یکی مشارکت بخش عمومی خصوصی که مهندس ندیم توضیح دادند یکی Impac fee به این معنا که شما اگه یک محدوده زمینی را به یک شرکت سرمایه گذاری سپردید که به نفع خودش آبادانی کند نه تنها مسئولش می‌کنید تاسیسات و زیر ساختهای درونی این سایت را بسازد و متصل کند بلکه به او ابلاغ می‌کنید که اگر اینجا مجتمع مسکونی ساختید و تقاضا برای مسکن افزایش پیدا کرد، تقاضا برای برق و آب و فاضلاب هم افزایش پیدا می‌کند، من این را حساب می‌کنم و تو بایستی از منابع خودت پرداخت کنی (مخارج زیرساختی بیرون از محوطه را از او می‌گیریم، و خودش را برای تامین زیرساختهای درون محوطه متعهد خواهیم کرد) این

نژاد: برون سپاری به لحاظ مدیریت کارهاست وظیفه شهرداری جمع آوری زباله است ولی این را می‌تواند برون سپاری کند اما این به معنای تفویض اختیار به بخش خصوصی نیست

نژاد: در خصوص بازار سرمایه هم می‌توان گفت که هیچ شهرداری بدون اعتبار سنجی نمی‌تواند وارد بازار سرمایه شود. سیستم مالی شهرداری بایستی توأم با شفافیت و پاسخگویی باشد

موضوع در کشورهای پیشرفته ای مثل کانادا، آمریکا، انگلیس متداول است ولی ما چنین سیستمی نداریم.

یک قانون دیگه ای که در آمریکا متداول است بهش می‌گن special assistant district به این معنا که به مقام محلی اجازه داده می‌شود به پشتوانه مالیاتهایی که در آینده به خاطر یک موضوع مشخص (مثل ساخت مدرسه) از مردم اخذ خواهد کرد اوراق مشارکت منتشر نماید. پس این روش یک تمهیدی است برای دسترسی تضمین شده شهرداری ها به بازار مالی ضمناً مالیات اضافی است که از شهروندان گرفته می‌شود. این موارد را در برخی کارها می‌توانیم انجام دهیم.

یکی هم فروش اراضی مزاد شهرداری هاست. خیلی از شهرداری ها اولاً فهرست جامعی از این اراضی ندارند. و ارزش اینها مشخص نیست و مدیریت اینها نیز مبهم و فسادزا است . اگر ارزش روز این داراییها مشخص شود و برحسب نیاز فروخته شوند و فقط انحصاراً خرج سرمایه گذاری های توسعه ای بشوند اتفاقات خوبی خواهد افتاد.

دیگری، عوارض نوسازی است. قانونگذار گفته است به جز ۱۰٪، مخارج ۹۰٪ را بایستی به عمران شهری بدهیم. آیا ما به این وفاداریم؟ من با کم و زیادش فعلاً کاری ندارم اما په نظرم به آن وفادار نیستم. ما باید قانونش رو درست کنیم. ضمناً شیوه ارزیابی عوارض نوسازی را بایستی تغییر بدهیم.

متأسفانه شهرداری های خیلی از کلانشهرهای خیلی از بانک های را ورشکسته کرده اند. Finance به معنای این نیست که شما می‌خواهید از منابع استقراری زیر ساختها تامین مالی را انجام دهید پس بازپرداخت آن چه می‌شود؟ باید منابع درآمدی شما و کمکهای دولت و غیره پشتوانه باز پرداخت اصل و فرع تامین مالی باشد، یا باید خود پروژه ها سودآور باشه و خودش تامین کند یا باید از عوارض و بهای خدمات این را بپردازید. خوب اگر سودآور نیستند بایستی از منابع استقراری استفاده کرد.

در خصوص بازار سرمایه هم می‌توان گفت که هیچ شهرداری بدون اعتبار سنجی نمی‌تواند وارد بازار سرمایه شود. سیستم مالی شهرداری بایستی توأم با شفافیت و پاسخگویی باشه. نظام حسابداریش با استانداردهای حسابداری بخونه. شهرداری باید مشمول حسابرسی بیرونی باشه نه حسابداری درونی، رتبه بندی اعتباری باید داشته باشند. همه اینها رو که داشته باشد باز هم برای استقراری کافی نیست بلکه یک زیرساخت اصلی لازم است که اون هم وظیفه شماسست (سازمانهای شهرداری ها) و اون اینکه الزامات قانونی بازپرداخت اصل و فرع را بایستی در قوانین بگنجانید، یعنی اگه شهرداری نکول کرد و اصل و فرع منابع را نپرداخت، قانون گذار تمهیدی اندشیده باشه که مثلاً ۲۰٪ درآمد شهرداری از محل نوسازی صرفاً اختصاص به باز پرداخت اصل

و فرع منابع استقراری باشه و گرنه چون ریسکش آن شهرداری زیاد است با هزینه هنگفت به شما وام خواهند داد که هنوز چنین تمهیداتی نداریم. در یکی از قوانین، اشاره مختصری شده است که شهرداری ها می‌توانند استقراری کنند اما کافی نیست. باید روشن شود که اعتبار سنجی، تضمین ها و پاسخگویی، شفافیت، تولید گزارشات مدیریتی و مالی و حسابرسی بیرونی چگونه اتفاق می‌افتد. همه اینها باید باشد تا بتوان به بازار سرمایه مراجعه کرد.

تشکیل صندوق های توسعه شهری هم از موضوعاتی است که می‌توانیم مجدداً آن را احیا کنیم. تجربه دنیا نشون داد که صندوق های مشترک سرمایه-گذاری می‌تواند حتی با مشارکت بخش خصوصی هم شکل بگیرد. در آمریکای لاتین موارد موفقش را داشتیم و در هند هم همین طور. این صندوق ها چندین نقش مالی می‌توانند داشته باشند و این صندوق باید همین جا در سازمان شهرداری ها شکل بگیرد. صندوق پروژه های سرمایه گذاری شهرداری ها را گرد هم آورده و با استفاده از منابع موسسات مالی، کمک های دولتی و انتشار اوراق و... آنها را اجرا می‌کند.

بهاورند: آقای دکتر خیلی خوب تشریح کردند یکی تامین مالی به روش وامی و استقراری هست که ما هم با آن مخالف هستیم ولی در اقتصاد چیزی هست که می‌گویند مردی که بدهی نداشته باشد بیزینس من خوبی نیست. حتی دولت ها اگر بدهی خارجی نداشته باشند تا حدی اقتصادشان خوب نیست. اما بحث ما سرمایه گذاری مشارکتی است. مثال : فرض کنید فردی که یک هکتار زمین در تهران دارد می‌تواند تا ۲۰۰ سال خودش و نسلش از آن بهره مند باشد اما چرا شهرداری تهران با این همه ملک و زمین و... نتواند از آنها استفاده کند.

در بحث سرمایه گذاری مشارکتی در تمام روش ها اعم از BOT ، مشارکت مدنی و... سه تا عنصر سرمایه گذاری داریم:

۱- زمین: نه به معنای خاک، محل اجرای پروژه مد نظر است و می‌تواند در فضای مجازی باشد.

۲- مجوزها و پروانه ساختمانی

۳- سرمایه یا ساخت

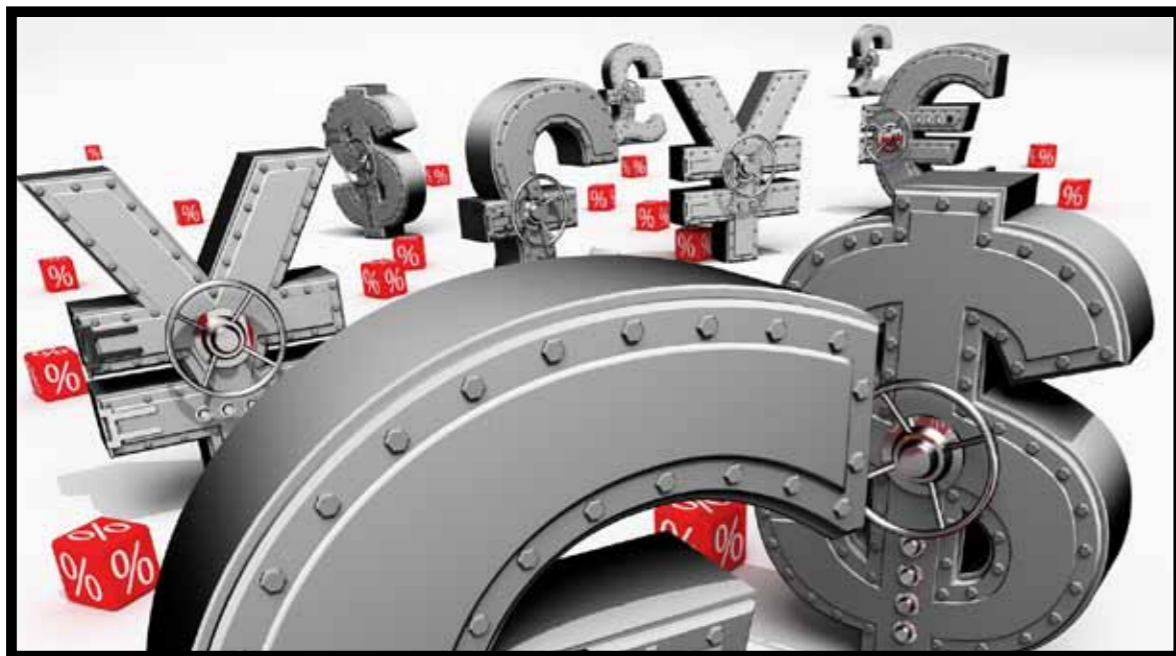
معمولاً شهرداری ها این دو عنصر اول را دارند.

مشارکت شهرداری ها با بخش خصوصی در مورد تولید کالا یا خدمات خصوصی یکی از نکاتی است که تقریباً محوریت کار شهرداری هاست. اگر ما با نگاه اقتصادی به مشارکت بخش خصوصی نگاه کنیم در چارچوبی که در ماده ۵۵ وظایف شهرداری هست چه بخواهیم چه نخواهیم یعنی رفتن به سمت وظایفی که به صورت محلی اقتضا می‌کند که متأسفانه ما ورود خوبی به آن نداشته ایم.

نژاد: تشکیل صندوق های توسعه شهری هم از موضوعاتی است که می‌توانیم مجدداً آن را احیا کنیم. تجربه دنیا نشون داد که صندوق های مشترک سرمایه-گذاری می‌تواند حتی با مشارکت بخش خصوصی هم شکل بگیرد

تأمین مالی شهرداری با حضور مؤثر بخش خصوصی از طریق بازار سرمایه

(اوراق اجاره‌ی شهرداری‌ها)



عباس دادرس

کارشناس ارشد مدیریت مالی، دانشگاه شهید بهشتی

محسن موسوی

کارشناس ارشد مدیریت مالی، دانشگاه شهید بهشتی

حمیدرضا هنرکار باباخانی

کارشناس ارشد مدیریت مالی، دانشگاه تهران

۱- مقدمه

هم‌اکنون در بسیاری از کشورهای دنیا، شهرداری‌ها در جایگاه دولت‌های محلی قرار داشته و با هدف تمرکززدایی از فعالیت‌های دولت مرکزی، تصمیم‌گیری در مورد بسیاری از جنبه‌های اقتصادی هر شهر به طور کامل به شهرداری‌ها واگذار شده است. طبیعتاً شهرداری‌ها و دولت‌های محلی، هم برای تأمین هزینه‌های جاری خود و هم به منظور تأمین هزینه پروژه‌های عمرانی، نیازمند تأمین منابع مالی هستند. در نگاه نخست، ممکن است گزینه دریافت بودجه از دولت مرکزی، به عنوان روشی آسان برای تأمین منابع مالی مورد نیاز شهرداری‌ها مطرح شود، اما واضح است که هر چه شهرداری‌ها و دولت‌های محلی در تأمین منابع درآمدی خود مستقل‌تر از بودجه دولتی بوده و خودکفایی بیشتری در تأمین منابع مالی مورد نیاز خود داشته باشند، ثبات سیاسی و مالی بیشتری خواهند داشت. [۱]

شهرداری‌ها دارایی‌های مختلفی در اختیار دارند و قبلاً سرمایه‌گذاری‌های متعددی را انجام داده‌اند. برخی از این دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها فیزیکی هستند و برخی از دارایی‌ها غیر فیزیکی و جزء دارایی‌های مالی می‌باشند. برخی از دارایی‌ها نیز انتظار می‌رود در آینده‌ای نزدیک بدست آیند. به پستوانه هریک از این دارایی‌ها و جریان‌های مالی حال و آتی مربوط به آنها می‌توان اوراق بهاداری منتشر و به فروش رسانیده و از این راه توان شهرداری‌های در دست‌یابی به منابع مالی جدید ارتقاء بخشید. با توجه به ارزش و سرمایه‌های نهفته و حبس شده در دارایی‌های در اختیار شهرداری‌ها و به پستوانه حجم بسیار بالای عایدی جاری و آتی آنها می‌توان از طریق تبدیل به اوراق بهادار نمودن آنها، منابع زیادی را جهت تأمین منابع مالی پروژه‌های جدید ایجاد نموده و بسیاری از تنگناهای بودجه‌ای را رفع نمود. [۲]

اوراق مشارکت و بحث تأمین مالی می‌تواند هم خیلی خوب و هم خیلی بد باشد. به نظر می‌رسد اساس بحث طراحی اولیه خوب است یا همان چیزی که ما به آن مطالعات امکان‌سنجی می‌گوییم. به نظر نهاد یا مشاوره‌ی که قرار است مطالعات امکان‌سنجی را انجام دهد حتماً بایستی از شهرداری جدا باشد

که قرار است مطالعات امکان‌سنجی را انجام دهد حتماً بایستی از شهرداری جدا باشد. به نظر خوب یا بد بودن انتشار اوراق مشارکت مقداری شانس و مقداری هم به مباحث مدیریتی آن بر می‌گردد. می‌توان گفت ۵۰، ۵۰ است و ناطمینانی وجود دارد...

پس اگر بخواهیم اولین نشست خودمان را جمع‌بندی کنیم بایستی به موارد زیر اشاره کنیم:

- شهرداری‌ها بایستی شناخت دقیقی از منابع مورد نیاز خود و پروژه‌های آتی (حداقل ۵ سال) داشته باشند تا بتوانند نیازمندی منابع مالی خود را شناسایی نمایند.

- شهرداری‌ها بایستی شناخت مناسبی هم از درآمدهای خود داشته تا شکاف هزینه و درآمد را نیز شناخته و برای تأمین این شکاف برنامه ریزی دقیق نمایند.

- استفاده از روشهای مختلف تأمین مالی یک شمشیر دولبه است که بایستی حتماً با بررسی و موشکافی و مدیریت حسابگرانه از آنها استفاده نمود.

- طراحی سازوکارهایی برای آشنا نمودن مدیران و کارشناسان شهرداری از نظام مالی شهرداری و تأمین مالی لازم است.

- خودکفایی شهرداری‌ها مقوله کاملاً اشتباهی بود که بایستی دولت نسبت به اصلاح آن اقدام نماید و در اسرع وقت نسبت به شفافیت روابط مالی دولت و شهرداری‌ها بایستی اقدام نمود.

- شهرداری‌ها هنوز با قابلیت‌ها و پتانسیل‌های مشارکت عمومی خصوصی و بازار مالی آشنا نیستند
- بسترهای قانونی تأمین مالی و مشارکت بایستی توسط شهرداری‌ها و سازمان شهرداری‌ها طراحی شود.

در پایان ضمن تشکر از همه حضار محترم امیدواریم فرصتی برای پرداختن به مباحث اجرایی تر در نشست‌های آتی فراهم شود.

شهریارها حالا شهرداری از اوراق مشارکت استفاده می‌کند روی بحث صکوک هم وارد می‌شود. آیا انتشار این ابزارها پستوانه داشته است؟ پستوانه اثنی پروژه بوده است؟ منابع درآمدی و عوارض شهرداری بوده است؟

بهاروند: اگر ما به اوراق به معنای واقعی اثنی بپردازیم به تأیید بانک مرکزی محورش باید شهرداری‌ها باشد. نمونه بارز آن شهرداری مشهد است که در سه سال گذشته اوراق مشارکت میدان شهدا را با سود ۱۷٪ علی‌الحساب در پایان پروژه منتشر کرده و علاوه بر علی‌الحساب ۲۰٪ سود پرداخت کرده است. لذا این موضوع نشان از توجه کاملاً اقتصادی پروژه داشته است. اما اگر بگوییم اوراق مشارکتی که الان مجلس تصویب کرده و تکلیفی شده برای شهرداری‌ها اشتباه است، اشتباه از نحوه مدیریت ماست. اولین اوراق مشارکتی که در کشور انجام شد در شهرداری تهران سال ۳۷ در پروژه نواب بود که اگر حاشیه‌های سیاسی و حقوقی... طرح نواب را کنار بگذاریم، آن طرح از موفق‌ترین طرح‌ها لذا به نظر می‌رسد اگر مشکلی در انتشار اوراق مشارکت یا صکوک داشته ایم در مدیریت آن بوده نه در ذات این ابزارها.

زنوز: در خصوص موفقیت یا عدم موفقیت انتشار اوراق مشارکت فعلاً نمی‌توانم اظهار نظر دقیقی کنم اما به نظر شهرداری‌ها در پرداخت اصل و فرع اوراق باز مانده‌اند. حرف بنده آن است که استقراض به دو صورت می‌تواند انجام شود

۱- یکی برای یک پروژه معین براساس سود و زیان آن پروژه (وام پروژه‌ای)

۲- یکی هم شهرداری به عنوان یک موسسه استقراض را به پستوانه منابع درآمدی خودش اخذ نماید. (وام غیر پروژه‌ای)

شهرداری‌های ما با توجه به نظام مالی‌ای که دارند نمی‌توانند وام غیرپروژه‌ای تعریف کنند. درمورد وام پروژه‌ای هم مخاطرات اخلاقی وجود دارد بعضی از وقتها موفقند و بعضی وقتها با اقتصادی نشان دادن پروژه‌های غیر موجه منابعی را اخذ کرده و در آن شکست می‌خورند.

لذا حرف من این است که اولاً بایستی چارچوبهای قانونی مناسب فاینانس بایستی تدوین بشه و دیگه اینکه نباید اشتباهی زیادی برای استقراض داشت. ضمناً هر موسسه‌ای نسبت بدهی به دارایی‌هایش باید نسبت قابل قبولی باشد. به نظر بدهکار نبودن هنر نیست ولی بیش از حد بدهکار بودن آدم می‌تواند او را به بن بست بکشاند بخصوص با این هزینه‌های فراوان فاینانس داخلی یا خارجی.

نصر اصفهانی: اوراق مشارکت و بحث تأمین مالی می‌تواند هم خیلی خوب و هم خیلی بد باشد. به نظر می‌رسد اساس بحث طراحی اولیه خوب است یا همان چیزی که ما به آن مطالعات امکان‌سنجی می‌گوییم. به نظر نهاد یا مشاوره



محمد رضا بهاروند
(مدیر کل امور سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)

۲- بیان مسئله و اهمیت موضوع

فقدان نگرش جامع به منابع درآمدی شهرداری ها در قالب نظام کلان اقتصادی کشور، تغییرات و مداخلات موردی، اجرای سیاست خودتاکایی و خودکفائی شهردار یها، بخش درآمدی شهرداری ها را در وضعیت ناپایداری قرار داده است، محدود شدن عرصه های قانونی و معقول کسب درآمد شهرداری منجر به وابستگی شدید بخش درآمدی شهرداری به ساخت و سازهای شهری و فروش تراکم مازاد شده است. به نحوی که ادامه این وضعیت آثار و تبعات نامطلوب و هزینه های اجتماعی، فرهنگی و زیرساختی را برای شهر ها و مدیریت شهری به دنبال خواهد داشت. [۳]

در جایی مثل شهرداری، که اجرای پروژه های عمرانی و ارائه خدمات شهری از اهمیت و اولویت خاصی برخوردار است، آزاد شدن منابع سرمایه ای برای اجرای پروژه های مذکور ایجاب می نماید که منابع کمتری برای ساخت و یا خرید اموال غیرمنقول صرف شود. لذا با توجه به مبانی نظری راه کار، فروش و اجاره مجدد دارایی های غیر منقول، امکان پذیر و جذاب می باشد. زمین و مستغلات درصد مهم و قابل توجهی از ثروت جهان را شامل می شود. اجماع بر این است که زمین و مستغلات ۴۰ تا ۵۰ درصد از کل ثروت کشور ها را در بر می گیرد. اگر به طریقی امکان معامله اغلب این دارایی ها در بازار سهام فراهم می شد قطعاً شاهد اتفاق عجیبی در بازار سرمایه به ویژه بازار سرمایه زمین و مستغلات می بودیم. [۲]

به عنوان مثال شهرداری تهران طبق آخرین محاسبات انجام گرفته توسط بخش های مالی و سرمایه گذاری این نهاد، رقمی معادل ۸ هزار میلیارد تومان دارایی ملکی شامل انواع ساختمان با کاربری های اداری، تجاری و مسکونی و همچنین زمین خام در اختیار دارد که تمام این املاک ثبت قطعی شده است. گذشته از دارایی قطعی ملکی، شهرداری

تهران حدود ۲۲ هزار میلیارد تومان نیز دارایی ملکی کاغذی دارد. به این معنی که هنوز این میزان دارایی ثبت نهایی نشده است. با استفاده از این سرمایه های بالقوه، شهرداری می تواند به میزان قابل توجهی درآمدهای خود را افزایش دهد. این میزان زمین فقط آن دسته از دارایی هایی را شامل می شود که به طور اختصاصی در اختیار شهرداری تهران قرار دارد و علاوه بر آن، زمین های مشترک دیگری نیز وجود دارد که امکان بهره برداری از آنها نیز برای شهرداری فراهم است. با بهره گیری از این املاک و مستغلات، شهرداری می تواند سال های آینده میزان سرمایه گذاری های خود را افزایش و در نتیجه فعالیت های عمرانی در سطح شهر را بیشتر کند. این در حالی است که در حال حاضر سالانه فقط هزار میلیارد تومان سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی در تهران انجام می شود و در حال حاضر یکی از چالش های مدیریت شهری تهران ایجاد انگیزه و مشوق برای افزایش تمایل مردم به سرمایه گذاری در پروژه های شهری پایتخت است.

۳- پیشینه تجربی تحقیق

ایده انتشار اوراق اجاره برای نخستین بار توسط منذر حقف در مقاله معروف وی با عنوان استفاده از اوراق اجاره دارایی برای پوشش شکاف بودجه در سال ۱۹۹۷ مطرح شد. با وجود این، انتشار عملی اوراق اجاره برخاسته از دو عامل است. اولین عامل عبارت از تولد ایده ای که در درون مؤلفه های شریعت بوده و ارایه ی قوی باثباتی آن، بود آن چنان که در ادبیات فوق مطرح شده است. عامل دوم، افزایش تبدیل دارایی ها به اوراق بهادار در بازارهای مالی بوده است. ایده ی تبدیل کردن دارایی ها به اوراق بهادار در دهه ی ۱۹۸۰ در تأمین مالی متعارف رایج شد و در دهه ی ۱۹۹۰ در ساختارهای مختلف معاملات مالی توسط بانک های سرمایه گذاری اسلامی در زمینه ی مشارکت ها یا پروژه ها، نه در تأمین مالی اجاره ی ساختاریافته مورد استفاده قرار گرفت. [۴]



اولین تلاش ها برای غلبه بر مسأله نقدینگی که بانک های اسلامی با آن مواجه بودند، توسط بانک مرکزی مالزی در جولای ۱۹۸۳ و پس از آن انجام شد که نخستین بانک اسلامی مالزی کار خود را شروع کرد و از اوراق بهادار دولتی یا اسناد خزانه که بهره پرداخت می کردند استفاده نکرد. بانک مرکزی مالزی پس از این که به بانک های معمولی اجازه داد سپرده های اسلامی را بپذیرند و تسهیلات اسلامی اعطا کنند، متوجه شد برای کمک به توسعه ابزارهای اسلامی لازم است بازار پول بین بانکی ایجاد شود. از این رو در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۳ رهنمودهایی برای چگونگی اجرای بازار پول اسلامی بین بانکی جدید منتشر شد. این بازار در سوم ژانویه ۱۹۹۴ در کوالالامپور افتتاح شد که وظیفه اصلی اش تسهیل معاملات بین بانکی ابزارهای مالی اسلامی به خصوص اوراق سرمایه گذاری بین بانکی مضاربه بود. شرکت ملی رهن مالزی برنامه جدیدی برای خرید اوراق بدهی اسلامی در دسامبر ۲۰۰۱ ارائه کرد. این برنامه و همچنین تأسیس صندوق های مشترک سرمایه گذاری اسلامی مبتنی بر سرمایه گذاری های صکوک توسط بانک RHB، نوآوری مالزی در به کارگیری ابزارهای مالی اسلامی جدید بودند. [۱۴] البته قبل از انتشار اولین صکوک جهانی توسط مالزی در دسامبر ۲۰۰۱ میلادی، مؤسسه پولی بحرین برای اولین مرتبه در حوزه کشورهای خلیج فارس در ۱۳ ژوئن سال ۲۰۰۱، اسناد دولتی مطابق با قوانین اسلامی منتشر کرد. ارزش این اسناد ۲۵ میلیون دلار آمریکا، به شکل اوراق ۳ ماهه و با عنوان اوراق بهادار «صکوک سلم» بود. با توجه به این که دولت مالزی از دهه ۱۹۸۰ اوراق قرضه اسلامی منتشر می کرده است، بعضی از دولت های عربی مجبور شده اند به جای استفاده از بازارهای داخلی، به خاطر مخالفت اسلام با معامله اوراق بهادار مبتنی بر بهره، از بازارهای بین المللی اسلامی استقراض کنند. دولت ها اوراقی را منتشر کرده اند که بانک های تجاری داخلی مجبورند آن ها را تا سررسید نگهدارند و معامله نکنند. [۴]

۴- تأمین مالی مجدد در شهرداری ها

مهمترین مزیت و کارکردهای قابل توجه طرح پیشنهادی، تحقق تأمین مالی مجدد سرمایه های حبس شده در ساختمان های موجود از طریق تبدیل اوراق بهادار نمودن است. که می تواند به اندازه ارزش روز ساختمان ها بازار سرمایه عمران شهری را مجدداً توسعه داده و از فقر منابع نجات بخشد. در صورت ساماندهی و هدایت سرمایه های کوچک و خرد مردم به سمت خرید این اوراق، می توان سرمایه های حبس شده در بسیاری از ساختمانهای مهم اداری، تجاری و خدماتی شهرداری ها را آزاد نمود و آنها بتوانند برای توسعه و عمران شهرها، گام های دیگری را بردارند. برای تأمین مالی بیشتر، منابع حاصله در سازوکاری تشویقی در قالب وجوه اداره شده در اختیار سیستم بانکی کشور قرار دهد تا برای تأمین منابع اجرای طرح های عمران شهری و نوسازی محلات فرسوده شهر، تسهیلات مناسب با کارمزد و سود ترجیحی پرداخت نمایند. از منظر مدیریت مالی و سرمایه گذاری، فراهم نمودن فرصت سرمایه گذاری در دارایی های واقعی درمقابل دارایی های مالی مانند سهام برای عموم مردم، تنوع بخشیدن به ابزارهای سرمایه گذاری در بخش زمین و مستغلات، حمایت از اقشار ضعیف و متوسط جامعه و گسترش عدالت اجتماعی و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی با فراهم نمودن بستر مناسبی که سرمایه گذاران جزء و کوچک بتوانند به سهولت از ارزش افزوده فوق العاده و منافع ساختمانهای بزرگ و پروژه های بخش زمین و مستغلات و توسعه شهری سرمایه گذاری نمایند. [۲]

۵- تعریف اوراق اجاره

اوراق اجاره، اوراق بهادار با نام قابل نقل و انتقالی است که نشان دهنده مالکیت مشاع دارنده آن در دارایی مبنای انتشار اوراق اجاره است. [۵] اوراق اجاره، نوعی اوراق سرمایه گذاری است که بیانگر مالکیت واحدهای سرمایه گذاری با ارزش برابر از دارایی های بادوام فیزیکی ای هستند که به یک قرارداد اجاره، آن طور که در شریعت تعریف شده است، پیوند خورده اند. در میان محصولات مالی اسلامی، اوراق اجاره یک محصول متمایز به شمار می رود که محبوبیت زیادی بین سرمایه گذاران مسلمان به دست آورده است. از طرف دیگر ناشران (دولت ها و شرکت ها) نیز اوراق اجاره را روش مناسبی برای تجهیز منابع می دانند. هزینه های انتشار اوراق اجاره در موارد اولیه بسیار بالا بود، زیرا هنوز هیچ اعتمادی نسبت به این ابزار نوظهور وجود نداشت و بنابراین فرآیند انتشار نیازمند مستندسازی زیاد، رتبه بندی توسط مؤسسات رتبه بند و تضمین فروش توسط مؤسسات کارگزاری و شرکت های تأمین سرمایه بود که مجموع این موارد هزینه های انتشار را افزایش می داد. اما بعد از اینکه اوراق اجاره به عنوان یک ابزار مالی مناسب و قابل اطمینان شناخته شد، این هزینه ها کاهش یافت. [۴]

۶- دارایی های مبنای انتشار اوراق اجاره ی شهرداری ها

دارایی های شهرداری به طور کلی به چهار دسته تقسیم می شوند که شامل زمین ها و ساختمان های با کاربری انتفاعی، زمین ها و ساختمان های با کاربری خدماتی، شرکت ها و کارخانه های زیر مجموعه شهرداری و اموال منقول شهرداری می شوند. زمین ها و ساختمان های با کاربری انتفاعی نیز خود به دو دسته زمین های دارای کاربری تجاری، اقامتی، مسکونی و ساختمانهای احداثی شامل مسکونی، اقامتی و تجاری تقسیم می گردند. زمین ها و ساختمان های با کاربری خدماتی نیز خود شامل کلیه ی زمین های دارای کاربری خدماتی مثل مجموعه های تفریحی، فضای سبز و زمین های دارای کاربری بهره برداری مثل شهرسازی ها، کیوسک ها، غرفه ها می شوند. شرکت ها و کارخانه ها نیز شامل کارخانه های بازیافت و خدماتی، مالی و . هستند. اموال منقول هم از قبیل ماشین آلات راهسازی اعم از لودر، گریدر و اتوبوس و مترو هستند. همانطور که مشاهده می شود، شهرداریها دارایی های مختلفی در اختیار دارند که محصول سرمایه گذاری های متعددی است که قبلاً انجام داده اند. به پشتوانه هر یک از این دارایی ها می توان اوراق بهاداری منتشر و به فروش رسانیده و از این راه، توان شهرداری ها را در دستیابی به منابع مالی جدید ارتقاء بخشید. در جایی مثل شهرداری، که اجرای پروژه های عمرانی و ارائه خدمات شهری از اهمیت و اولویت خاصی برخوردار است، آزاد شدن منابع سرمایه ای برای اجرای پروژه های مذکور ایجاب می نماید که منابع کمتری برای ساخت و یا خرید اموال غیرمنقول صرف شود. لذا با توجه به قابلیت هایی که اوراق اجاره در تأمین منابع مورد نیاز شهرداری دارد، استفاده از این اوراق، امکانپذیر و جذاب به نظر می رسد. [۱۱]

۷- مراحل و مجوز های لازم برای انتشار اوراق اجاره ی شهرداری ها

شهرداری ها ابتدا باید جهت مشخص نمودن شیوه تأمین مالی به یکی از نهادهای دارای مجوز مشاوره عرضه مراجعه نمایند و به عقد قرارداد با مشاور عرضه بپردازد و مشاور عرضه گزارش توجیهی تأمین مالی از طریق اوراق اجاره براساس فرم های تعیین شده توسط سازمان بورس را تهیه می نماید. سپس شهرداری طرح انتشار اوراق را در شورای شهر به تصویب می رساند و برای تأیید مصوبه به سازمان شهرداری ها و



قرارداد ضمانت به امضای شهرداری و ضامن می نماید.

دهیاری ارسال می نماید تا در آن سازمان نیز این طرح به تصویب برسد. سپس گزارش را برای بررسی رعایت مقررات و اطلاعات مالی آتی جهت اعلام نظر به حسابرس شهرداری ارسال می نماید. در مرحله بعد با مذاکره با ارکان انتشار اوراق شامل ضامن، عامل فروش، متعهد پذیره نویسی و بازارگردان اعلام قبولی سمت توسط ایشان را مطابق فرم های سازمان اخذ می نماید و در صورت جدائی فروشنده و شهرداری اقدام به مذاکره با فروشنده دارایی و دریافت اعلام موافقت فروشنده با فروش دارایی مطابق فرم های سازمان می نماید. در مرحله بعدی، مشاور عرضه به نمایندگی از بانی جهت دریافت موافقت اصولی تأمین مالی از طریق انتشار اوراق اجاره به سازمان بورس مراجعه می نماید.

مشاور عرضه جهت دریافت موافقت اصولی تأمین مالی شهرداری از طریق انتشار اوراق اجاره به سازمان بورس مستندات شامل: فرم تکمیل شده تقاضای دریافت موافقت اصولی، گزارش توجیهی تأمین مالی از طریق انتشار اوراق اجاره، اظهار نظر حسابرس در خصوص گزارش توجیهی تأمین مالی از طریق انتشار اوراق اجاره، مصوبه رکن ذی صلاح بانی در خصوص اجازه تأمین مالی از طریق انتشار اوراق اجاره، صورت های مالی حسابرسی شده سه دوره مالی اخیر بانی، قرارداد مشاور عرضه، اعلام موافقت فروشنده جهت فروش دارایی در صورتی که شهرداری و فروشنده شخص واحد نباشند و نامه قبولی سمت ارکان انتشار اوراق اجاره را ارائه می دهد.

سازمان، درخواست دریافت شده را رسیدگی و در صورت کامل بودن مستندات از حیث شکلی و محتوایی ظرف مدت ۳۰ روز به درخواست پاسخ می دهد. در صورت اعلام موافقت اصولی سازمان با درخواست ارائه شده، مشاور عرضه به نمایندگی از بانی اقدامات بعدی را انجام می دهد. [۷]

مشاور عرضه پس از دریافت موافقت اصولی جهت تعیین ناشر و انجام امور لازم به شرکت مدیریت دارایی مرکزی مراجعه می نماید که این امور عبارتند از تعیین و معرفی ناشر (نهاد واسط) توسط شرکت مدیریت دارایی مرکزی براساس نامه موافقت اصولی سازمان به مشاور عرضه، عقد قرارداد مشاور عرضه با ناشر، فراهم نمودن و انعقاد قرارداد اختیار خرید دارایی از فروشنده توسط ناشر مطابق فرم های سازمان بورس، فراهم نمودن و انعقاد قرارداد تعهد به اجاره دارایی توسط شهرداری از ناشر مطابق فرمهای سازمان بورس تهیه قرارداد بین ناشر با ارکان انتشار اوراق اجاره شامل: عامل فروش، عامل پرداخت، متعهد پذیره نویسی و بازارگردان و پس از تمامی این مراحل اقدام به تهیه و انعقاد

۸- ارکان انتشار اوراق اجاره ی شهرداری ها

ارکان انتشار اوراق اجاره، شامل بانی، نهاد واسط، فروشنده، ضامن، حسابرس بانی، عامل فروش اوراق اجاره، شرکت سپرده گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه، بازارگردان اوراق اجاره، متعهد پذیرهنویسی می شوند که در کادرنوشت آتی به تعریف هر یک از آنها می پردازیم. [۵]

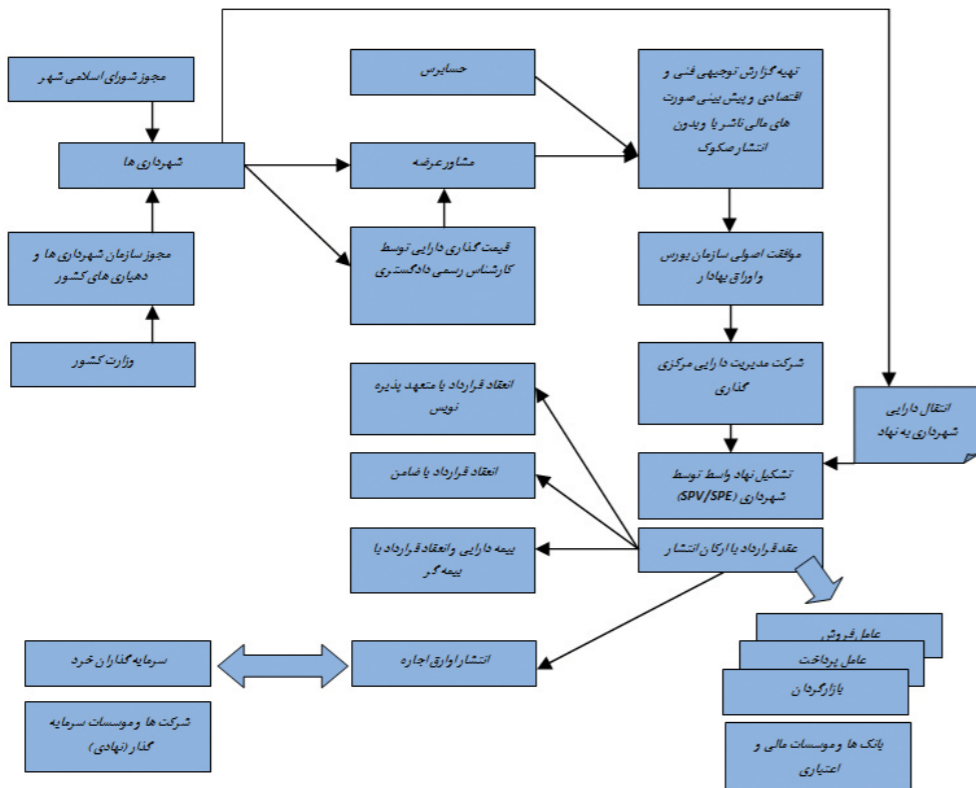
بانی: شخص حقوقی است که نهاد واسط برای تأمین مالی وی در قالب عقود اسلامی، اقدام به انتشار اوراق اجاره می نماید. شخص بانی باید شرکت تجاری یا شخص عمومی دولتی باشد. شرکت تجاری شرکتی است که با موضوع انجام فعالیت تجاری تشکیل شده باشد و اشخاص حقوق عمومی دولتی نیز شامل وزارتخانه ها و موسسات دولتی است که مطابق ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور تشکیل می شود. شخص تجاری باید شرکت سهامی یا تعاونی باشد. اشخاص حقوق عمومی غیردولتی نیز در صورتی می توانند اوراق بهادار منتشر کنند که امکان انتشار اوراق توسط آن ها و صلاحیت مالی آن ها به تایید سازمان بورس و اوراق بهادار رسیده باشد. [۵]

بانی به تنهایی امکان انتشار اوراق بهادار ندارد و باید از طریق نهاد واسط به امر انتشار اوراق بهادار مبادرت ورزد. بانی در اوراق اجاره به عنوان مستاجر شناخته شده اما تمام وظایف و تکالیف و حدود اختیاراتی را که یک مستاجر در قرارداد اجاره ممکن است داشته باشد نداشته یا متفاوت خواهد بود. از این رو اگر چه مستاجر در قرارداد اجاره در نگهداری از عین مستاجر امین است و تنها در صورتی که تلف عین مستاجر به تقصیر وی باشد مسئول در جبران خسارت خواهد بود، اما بانی در قرارداد اجاره موجود در فرآیند انتشار اوراق اجاره تعهد می سپارد تا در هر صورت عین مستاجر تلف گردد مسئول جبران خسارت آن باشد. البته در اوراق اجاره به منظور حمایت از سرمایه گذاران اقداماتی چون تعیین ضامن و بیمه دارایی در نظر گرفته شده است تا در صورت تلف دارایی، دست دارنده اوراق لااقل از اصل سرمایه خویش کوتاه نباشد. بانی به عنوان مستاجر باید اجاره بهای دارایی واگذار شده را پرداخت نماید. این اجاره بها به واقع همان سود اوراق اجاره را تشکیل

می دهد. در مقابل اگر چه قانون مدنی در ماده ۴۸۶ انجام تعمیرات و کلیه مخارجی که در عین مستاجر برای امکان انتفاع از آن لازم است را به عهده مالک یا همان موجر واگذار کرده است اما در اوراق اجاره به موجب قرارداد اجاره میان بانی و واسط این هزینه ها بر عهده بانی قرار داده شده است. [۶]

نهاد واسط: نهاد واسط یکی از نهادهای مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران است که می تواند با انجام معاملات موضوع عقود اسلامی نسبت به تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار اقدام نماید. نهاد واسط به عنوان عامل انتشار انواع اوراق بهادار اسلامی یا همان صکوک تنها نهادی است که می تواند اوراق بهادار منتشر نماید. شخص بانی که قصد دارد به منظور تأمین مالی خویش اوراق بهادار منتشر نماید، باید تنها از طریق نهاد واسط به امر انتشار اوراق اقدام نماید. نهاد واسط بر اساس الگویی که به موجب مقررات تنظیم یافته است نقش وکالتی دو جانبه ایفا می نماید. از یک سو نسبت به برخی امور وکیل بانی است و در انجام باره ای امور دیگر وکیل دارندگان اوراق است. عمده فعالیت های نهاد واسط تا زمان انتشار اوراق و قبل از انتقال آن به سرمایه گذاران به وکالت از بانی صورت می گیرد. اگر چه قرارداد وکالت مجزایی بین نهاد واسط و بانی با موضوع انجام فعالیت های بانی توسط نهاد واسط منعقد نمی گردد اما واگذاری اموری چون انعقاد قرارداد با عامل فروش، بازارگردان و متعهد پذیره نویسی به نوعی گویای اعطای نوعی وکالت ضمنی به نهاد واسط از سوی بانی است.

پس از واگذاری اوراق بهادار به سرمایه گذاران نهاد واسط ضمن انتقال اوراق به دارندگان اوراق خود را به عنوان وکیل دارندگان در امر انعقاد قراردادهای مربوط به دارایی پایه انتشار اوراق معرفی می کند. این امر این اختیار را به نهاد واسط می دهد تا در امر انعقاد قراردادهای پس از انتشار اوراق مانند قرارداد خرید، اجاره، ضمانت و... اقدام نماید. همینطور نهاد واسط نسبت به دریافت سود و به تناسب اصل اوراق و توزیع آن بین دارندگان اوراق اقدام می ورزد. در برخی موارد نهاد واسط با توجه به حق توکلی که از سوی دارندگان اوراق به وی در انجام امور فوق وگذار می شود، امر پرداخت سود و اصل اوراق را به شرکت سپرده گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه به عنوان عامل پرداخت واگذار می کند. همین طور نهاد واسط در امر پیگیری دعای و اجرای احکام صادره توسط دادگاه ها مطابق با ماده ۳۵ قانون آیین دادرسی مدنی وکالت و توکیل در وکالت خواهد داشت. مسئولیت نهاد واسط در حدود مسئولیت وکیل است. از این رو تنها در مواردی امکان رجوع به



وی وجود دارد که نهاد واسط مرتکب تقصیر شده و به تعهدات قانونی و قراردادی خویش عمل ننماید.^[۶]

فروشنده: شخص حقوقی است که اقدام به فروش دارایی به نهاد واسط می‌نماید. فروشنده می‌تواند بانئ یا شخص حقوقی دیگری باشد.^[۵]

ضامن: شخص حقوقی است که پرداخت مبالغ اجاره‌بها و حسب مورد بهای خرید دارایی مورد اجاره توسط بانئ به نهاد واسط را تضمین می‌نماید و مطابق مقررات وجودش الزامی است. رتبه بندی اعتباری عامل تعیین کننده وجود یا عدم وجود ضامن است. در صورتی که شرکتی رتبه اعتباری داشته باشد، وجود ضامن الزامی نخواهد بود. رتبه بندی اعتباری وضعیت مالی و سرمایه‌ای بانئ را به لحاظ امکان ایفای تعهدات خویش معین می‌نماید و صلاحیت مالی او برای پرداخت سود و اصل اوراق را تضمین می‌کند. ضامن باید مستقل از بانئ باشد، زیرا قانونگذار به دنبال آن است که ضامن و مضمون عنه جدا از یکدیگر باشند تا اگر بانئ در امر پرداخت سود و اصل اوراق ناتوان شد ضامن نسبت به ایفای تعهدات او اقدام نماید. در صورتی که ضامن وابسته به بانئ باشد به طوری که شعبه یا نماینده بانئ باشد، این امر محقق نخواهد شد. به نظر می رسد تعیین حدود وابستگی میان بانئ و ضامن خود امری پیچیده باشد. گاه ضامن ممکن است سهامدار شرکت بانئ و یا از نوع شرکت– های هلدینگ باشد که به نظر می رسد امر ضمانت آن از بانئ با مشکل روبه رو نباشد. زیرا به نظر می رسد منظور ماده ۵ دستور العمل انتشار اوراق اجاره از مستقل بودن بانئ مستقل بودن به لحاظ شخصیت حقوقی است که در موارد مذکور این استقلال حفظ شده است.

ضامن باید ملالت(غناء) لازم برای امر ضمانت را داشته باشد. دستور العمل انتشار اوراق بهادار اجاره تنها مؤسسات و نهادهای مالی از جمله بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بیمه‌ها و شرکت‌های تأمین سرمایه، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و. . . را در نقش ضامن می‌پذیرد. این امر به این معناست که ملالت و وضعیت مالی مطلوب برای ضامن شرط خواهد بود بنابراین اگر غیر از این مؤسسات به عنوان ضامن قرار گیرند قرارداد قابل فسخ خواهد بود. این در حالی است که قانون مدنی در ماده ۶۹۰ مالدار بودن ضامن را شرط ندانسته اما این ماده تنها یک قاعده تکمیلی است و امکان شرط بر خلاف آن وجود دارد.

ضامن در صورتی متعهد به پرداخت مبلغ مورد ضمانت است که بانئ از پرداخت آن خودداری نماید. به طور معمول و در حالت اطلاق، عقد ضمانت باعث برئ شدن ذمه مضمون عننه و مشغول شدن ذمه ضامن خواهد شد اما این امکان برای ضامن در ماده ۶۹۹ قانون مدنی پیش بینی شده است که التزام خویش به پرداخت دین را منوط به عدم تادیه مضمون عننه نماید. در عقد ضمانتی که در اوراق اجاره طراحی شده است این قید در تعهدات ضامن گنجانیده شده و مقرر می‌دارد: « ضامن موظف است، در صورت عدم پرداخت مبالغ اجاره‌های دارایی/ دارایی‌ها توسط بانئ به ناشر در مواعد مقرر براساس قرارداد فی‌مابین، وجوه مربوطه را حداکتر ظرف مدت چهار روز به ناشر پرداخت نماید». بنابراین ضامن در اوراق اجاره در صورتی متعهد به پرداخت و تادیه دیون بانئ است که بانئ به تعهدات خویش عمل ننماید.

ضمانت ضامن صرف نظر از روابط مبنایی بین ضامن و بانئ است. ضامن در هر صورت موظف است تا تعهداتی که از سوی بانئ صورت نگرفته است را بر عهده گیرد هرچند بانئ در قبال ضامن تعهدات خویش را نادیده انگاشته باشد. این قید در قرارداد ضمانت در اوراق اجاره آمده است و مقرر می‌دارد: «تعهدات ضامن در این قرارداد در برابر ناشر از هر حیث بدون قید و شرط بوده و ایرادات راجع به تعهدات بانئ در مقابل ضامن اثری بر اجرای تعهدات این قرارداد توسط ضامن ندارد و ضامن نمی‌تواند به عذر عدم تأمین وجوه کافی یا عدم پرداخت مبلغ کارمزد یا هر دلیل دیگری انجام تعهدات خود در این قرارداد را به تعویق انداخته یا معلق نماید.^[۶]

حسابرس بانئ: حسابرس بانئ در زمان ارائهٔ طرح تأمین مالی از طریق انتشار اوراق اجاره و آخرین سال مالی ماقبل آن باید از میان مؤسسات حسابرسی معتمد سازمان انتخاب شده باشد.^[۵]

عامل فروش:شخص حقوقی است که نسبت به عرضهٔ اوراق اجاره از طرف ناشر برای فروش اقدام می‌نماید. در واقع عامل فروش واسطه بین ناشر اوراق یعنی نهاد واسط و خریداران اوراق یعنی سرمایه‌گذاران است. عامل فروش شخص حقوقی است که از بین بانک‌ها یا مؤسسات

مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی و شرکت‌های تأمین سرمایه، شرکت‌های کارگزاری بورس اوراق بهادار تهران یا فرابورس ایران تعیین می‌گردد. نهادهای مذکور نهادهای مالی هستند که در زمینه انتشار اوراق بهادار به طور کلی فعالیت می‌کنند. عامل فروش باید توسط بانئ تعیین گردد. عامل فروش با نهاد واسط به منظور واگذاری اوراق بهادار قراردادی تحت عنوان عاملیت فروش اوراق منعقد می‌نماید. دخالت عامل فروش در مرحله اولیه انتشار اوراق اجاره است و در تکمیل فرآیند عرضه عمومی در بازار اولیه اوراق اجاره نقش دارد. در این مرحله عامل فروش پس از فروش اوراق بهادار باید مبالغ فروش و پذیره نویسی را به حساب نهاد واسط واریز نماید. عامل فروش موظف است نتایج فروش اوراق بهادار را ظرف مهلت ۱۵ روز به سازمان بورس و اوراق بهادار اطلاع دهد. اگرچه قرارداد عاملیت فروش بین نهاد واسط و عامل فروش منعقد می شود اما بانئ وظیفه پرداخت حق الزحمه عامل فروش را بر عهده داشته و این امر حضور بانئ را در این قرارداد توجیه می نماید.^[۶]

عامل پرداخت:عامل پرداخت، شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویهٔ وجوه است که نسبت به پرداخت‌های مرتبط با اوراق اجاره در سررسیدهای معین به سرمایه‌گذاران اقدام می‌نماید. این نهاد برای پرداخت سود و اصل اوراق بهادار قراردادی تحت عنوان عاملیت فروش با نهاد واسط منعقد می‌کنند. عامل پرداخت، پرداخت‌های مرتبط با اوراق بهادار در سررسیدهای معین به سرمایه‌گذاران یا دارندگان اوراق را بر عهده دارد. قرارداد عاملیت پرداخت همچون قرارداد عاملیت فروش همانطور که از اسمش پیداست اعطای نوعی وکالت است. دارندگان اوراق با اعطای وکالت به نهاد واسط او را وکیل در امر پرداخت سود و اصل اوراق می‌نمایند. این اعطای وکالت همراه با حق توکیل این اختیار است. بنابراین نهاد واسط اختیار پرداخت را به شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار واگذار می‌کند. شرکت سپرده‌گذاری مرکزی به عنوان عامل پرداخت، وجوه را از بانئ اخذ و به دارندگان اوراق پرداخت می‌نماید. علاوه بر سود، زمانی که سررسید اوراق به پایان رسید، اصل مبلغ اوراق که ناشئ از فروش دارایی مورد اجاره می‌باشد پس از کسر هزینه‌های استهلاک و کارمزدهای مختلف، بین دارندگان اوراق توسط عامل پرداخت تقسیم می‌شود. عامل پرداخت در نگهداری وجوه و تقسیم آن بین دارندگان اوراق وکیل واسط به حساب آمده و از این رو امین محسوب می‌شود. امین در صورتی مسئول است که ایجاد خسارت ناشئ از تقصیر وی باشد در غیر این صورت زمانی که خسارت به دلیلی خارج از اراده امین ایجاد شده باشد یا او در ایجاد خسارت اهمال ننموده باشد نمی توان او را مسئول در جبران خسارت نمود.^[۶]

بازارگردان:بازارگردان اوراق اجاره توسط بانئ معرفی و در صورت کفایت سرمایه با تأیید سازمان انتخاب می‌گردد.^[۵]

متعهد پذیرهنویس: متعهد پذیرهنویسی توسط بانئ معرفی و در صورت کفایت سرمایه با تأیید سازمان انتخاب می‌گردد. پذیرهنویسی، فرآیند خرید اوراق بهادار از ناشر و یا نماینده قانونی آن و تعهد پرداخت وجه کامل آن طبق قرارداد است و تعهد پذیره نویسی تعهد شخص ثالث برای خرید اوراق بهاداری است که ظرف مهلت پذیرهنویسی به فروش نرسد. پذیرهنویسی مرحله اولیه انتشار اوراق اجاره است و مرحله بعدی عرضه عمومی است. شرکت تأمین سرمایه که می‌تواند متعهد پذیرهنویسی قرار گیرد، در عین حال می‌تواند به عنوان عامل فروش نیز انجام وظیفه نماید. از این رو شرکت تأمین سرمایه در مرحله پذیرهنویسی اوراق اجاره، عامل فروش اوراق است و همین شرکت در مرحله عرضه عمومی در صورتی که اوراق به فروش نرسد، متعهد پذیره نویسی هم بوده و باید اوراق باقی مانده را خریداری نماید. در صورتی که دارایی در نظر گرفته شده جهت انتشار اوراق اجاره قابل تفکیک به واحدهای معین نباشد، استفاده از متعهد یا متعهدان پذیرهنویسی در عرضهٔ اوراق اجاره الزامی می‌باشد. استفاده از تعهد پذیرهنویسی در انتشار اوراق اجاره برای دارایی‌های قابل تفکیک به واحدهای معین به درخواست بانئ و تأیید سازمان الزامی نیست.^[۶]

۹– مبنای انتشار اوراق اجاره

در این بخش به بررسی امکان انتشار اوراق اجاره مبتنی بر دارایی های بر اساس قوانین موجود در خصوص شهرداری ها پرداخته

شده است. هدف بیان محدودیت ها و فرصت هایی است که در قوانین وجود دارد و بررسی آنها بر اساس قوانین و دستورالعمل های سازمان بورس و اوراق بهادار است.

ماده ۵۵ فصل ششم قانون شهرداری ها، وظایف شهرداری را برشمرده است. یکی از وظایف ذکر شده عبارت است از:«حفظ و اداره کردن دارایی منقول و غیر منقول متعلق به شهر و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعای اشخاص علیه شهرداری»

طبق ماده ۴۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶، اموال شهرداری‌ها اعم از منقول و غیرمنقول بر دو نوع تقسیم می‌شود: اموال اختصاصی و اموال عمومی.

۱– اموال اختصاصی شهرداری اموالی است که شهرداری حق تصرف مالکانه نسبت به آنها را دارد از قبیل اراضی و ابنیه و اثاثه و نظائر آن.

۲– اموال عمومی شهرداری اموالی است که متعلق به شهر بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته است، مانند معابر عمومی خیابان‌ها، میادین، پل‌ها، گورستان‌ها، سیل برگردان، مجاری آب و فاضلاب و متعلقات آنها، نهرهای عمومی، درخت‌ها اعم از درخت‌هایی که شهرداری یا اشخاص در معابر و میادین غرس نموده باشند، چمن‌کاری، گل‌کاری و امثال آن.

لذا در ابتدا می بایست میان دارایی هایی که تحت تصرف شهرداری ها است تمایز قائل شد. دارایی های که مبنای انتشار اوراق اجاره هستند، مطابق آیین نامه اجرایی انتشار اوارق اجاره، می بایست دارای ویژگی های ذیل باشند:

- به‌کارگیری آن در فعالیت بانئ، منجر به ایجاد جریانات نقدی شده یا از خروج وجوه نقد جلوگیری نماید.

- هیچگونه محدودیت یا منع قانونی، قراردادی یا قضایی برای انتقال دارایی، منافع و حقوق ناشئ از آن وجود نداشته باشد.

- تصرف و اعمال حقوق مالکیت در آن برای نهاد واسط دارای هیچگونه محدودیتی نباشد.

- مالکیت آن به صورت مشاع نباشد.

- امکان واگذاری به غیر را داشته باشد.

- تا زمان انتقال مالکیت دارایی به ناشر، دارایی از پوشش بیمه‌ای مناسب و کافی برخوردار باشد.

همانگونه که مشخص است، برای انتشار اوراق اجاره تنها دارایی هایی مبنای انتشار است که امکان واگذاری به غیر داشته باشند و دارای مالکیت مشاع نباشند، لذا شهرداری های نمی توانند اموالی را که به عموم اختصاص دارند، مبنای انتشار قرار دهند. برای مثال شهرداری تهران نمی تواند برای تأمین مالی از طریق انتشار اوارق اجاره بر مبنای برج میلاد که از اموال عمومی شهر تهران محسوب می گردد، بهره بگیرد. هرچند به نظر می رسد با توجه به جذابیت های گردشگری این سازه، می توان جهت توسعه فاز دوم این پروژه که احداث مرکز تجاری و اداری است بهره جست.

همچنین قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداریها مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴، ذکر نموده است که اموال منقول و غیرمنقول شهرداری ها قبل از صدور حکم قطعی



توسط مراجع قضایی قابل تأمین و تصرف نیستند. متن این قانون به شرح ذیل است.

قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداریها مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴

ماده واحده – وجوه و اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداریها اعم از اینکه در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و بصورت ضمانتنامه بنام شهرداری باشد، قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقف و برداشت نمی‌باشد. شهرداریها مکلفند وجوه مربوط به محکوم‌به احکام قطعی صادره از دادگاهها و یا اوراق اجرائی ثبتی یا اجرای دادگاهها و مراجع قانونی دیگر را در حدود مقدرات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه به محکوم لهم پرداخت نمایند در غیر این صورت ذینفع می‌تواند برابر مقررات نسبت به استیفای طلب خود از اموال شهرداری تأمین یا توقیف یا برداشت نماید.

تبصره ۱– بانک ها و مؤسسات اعتباری پرداخت‌کننده تسهیلات به شهرداری‌ها و سازمان های وابسته برای وصول مطالبات خود از محل وثایق تسهیلات پرداختی، از شمول این ماده مستثنی می‌شوند.

تبصره ۲– شهرداری‌ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های وابسته به آنها می‌توانند به منظور استفاده از تسهیلات بانکی، سند املاک اختصاصی خود را به عنوان وثیقه در رهن بانک قرار دهند.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده و یک تبصره در جلسه روز سه شنبه چهاردهم اردیبهشت ماه یکهزار و سیصد و شصت و یک مجلس شورای اسلامی تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

تبصره ۳ – چنانچه ثابت شود که شهرداری با داشتن امکانات لازم از پرداخت دین خود استنکاف نموده است شهردار بمدت یکسال از خدمت منفصل خواهد شد.

لذا مهترین نکته در مورد این قانون عدم امکان تصرف اموال شهرداری است. عدم امکان تصرف به این معنی است که درصورت نکول شهرداری، امکان تصرف تنها با صدور حکم قطعی قابل تأمین است. لذا شهرداری ها مکلف خواهند بود تا حکم و یا مصوبه ای در خصوص توقیف و امکان فروش دارایی مبنای انتشار اوراق اجاره توسط شرکت سپرده گذاری مرکزی با درخواست ضامن و سازمان بورس و اوراق بهادار تهیه نمایند.

دارایی‌های قابل قبول جهت انتشار اوراق اجاره شامل زمین، ساختمان و تأسیسات، ماشین‌آلات و تجهیزات و وسایل حمل و نقل می باشد. در حالتی که بانئ شرکت تولیدی بوده و جریان نقدی حاصل از دارایی در نظر گرفته شده برای طرح تأمین مالی دقیقاً قابل اندازه‌گیری نباشد،

بانی می‌بایست دارای توانایی پرداخت مبالغ اجاره از محل فعالیت‌های عملیاتی خود باشد. در صورتی که بانی و فروشنده شخص واحدی نباشند، دارایی‌های مشاع به شرط واگذاری مالکیت کل دارایی، می‌توانند مبنای انتشار اوراق اجاره قرار گیرند. ارزش دارایی و عمر اقتصادی آن باید توسط کارشناس یا کارشناسان منتخب کانون کارشناسان رسمی دادگستری تعیین شود و ارزش تقریبی دارایی نباید کمتر از پنجاه میلیارد ریال باشد. [۵]

قراردادهای اجارهٔ مورد قبول در انتشار، اجاره به شرط تملیک و اجاره با اختیار فروش دارایی در سررسید اجاره با قیمت معین می باشد. با انتشار اوراق اجاره، رابطهٔ وکیل و موکل میان ناشر و خریداران اوراق اجاره برقرار می‌گردد. ناشر به وکالت از طرف خریداران ملزم به مصرف وجوه حاصل از فروش اوراق اجاره جهت خرید دارایی موضوع انتشار و اجارهٔ آن به بانی می‌باشد. تملیک اوراق اجاره به منزلهٔ قبول وکالت ناشر بوده و وکالت ناشر تا سررسید و تسویه نهایی اوراق اجاره غیرقابل عزل، نافذ و معتبر است. دارندگان اوراق اجاره نمی‌توانند تقاضای تقسیم دارایی مبنای انتشار اوراق اجاره را نمایند. سررسید اوراق اجاره نمی‌تواند بیش از مدت زمان باقی‌مانده از عمر اقتصادی دارایی باشد. بانی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم مجاز به خرید اوراق اجارهٔ منتشره به منظور تأمین مالی خود نخواهد بود. مواعد پرداخت منافع مرتبط با اوراق اجاره با تقاضای بانی باید در اعلامیه پذیره‌نویسی ذکر گردد. پرداخت‌های مرتبط با اوراق اجاره به دو صورت است که یکی به صورت پرداخت کامل مبلغ اجاره‌بها در مواعد پرداخت تا سررسید نهایی است و دیگری پرداخت بخشی از اجاره‌بها در مواعد پرداخت تا سررسید نهایی و تصفیۀ مابقی منافع اوراق اجاره در سررسید نهایی است. منافع نهایی ناشی از مدیریت وجوه اجاره‌بها تا سررسید نهایی نیز در سررسید اوراق اجاره محاسبه و به دارندگان اوراق اجاره پرداخت خواهد شد. [۵]

۱۰- نکات چالشی

ماده ۱۶ آیین نامه مالی شهرداری ها مقرر می دارد که : هرگاه شهرداری به اجاره نمودن ساختمان یا زمین یا وسیله نقلیه یا ماشین آلات فنی یا هر نوع اشیاء و اموال دیگری که عرفاً در معرض اجاره و استیجاره قرار می گیرد احتیاج پیدا کند بشرح زیر اقدام خواهد شد:

الف- در صورتیکه مورد اجاره نظائر متعدد و بی تفاوت داشته باشد پس از تحقیق و تجسس کافی بوسیله متصدی خرید حداقل سه فقره از باصرفه ترین آنها بوسیله استعمال بهاء تعیین و معرفی خواهد گردید.

ب- اگر مورد اجاره نظائر متعدد نداشته باشد یا اجاره ملک یا زمین معینی مورد لزوم شهرداری باشد مذاکره و توافق مقدماتی با مالک بعمل خواهد آمد.

انجام معامله و عقد قرارداد اجاره در هر مورد در صورتی که مال الاجاره سالانه از شصت هزار ریال تجاوز نکند با تصویب هیئت عالی معاملات شهرداری و در صورتیکه مال الاجاره سالانه بیش از پنجاه هزار ریال باشد با تصویب انجمن شهر صورت خواهد گرفت.

همچنین ماده ۱۳ آیین نامه مالی شهرداری ها مقرر می دارد که : فروش اموال منقول و غیر منقول و اجاره اموال غیر منقول شهرداری از طریق مزایده کتبی صورت خواهد گرفت لکن در مورد فروش اموال منقول و اجاره دادن فرآورده های واحدها و مؤسسات تابعه شهرداری با جلب موافقت انجمن شهر می توان از طریق مزایده حضوری (حراج) اقدام نمود.

همانند اوراق مشارکت تضمین بازپرداخت اصل و سود علی الحساب و سود تحقق یافته این قبیل اوراق توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل اعتبارات ردیف‌های خاصی که توسط معاونت نظارت راهبردی

ریاست جمهوری به همین منظور در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی می‌شود به عمل خواهد آمد.

انتشار اوراق مشارکت به منظور تأمین منابع مالی لازم برای اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانه کل کشور که مجری آنها شرکت‌های دولتی و یا شهرداری‌ها می باشند، نیز مشمول حکم این ماده می‌باشد.

همچنین همانند اوراق مشارکت، می بایست اجازه انتشار اوراق اجاره در بسته سیاستی و نظارتی بانک مرکزی و در بودجه ابلاغی سالانه دولت همراه با تایید وزارت کشور صادر شده باشد.

۱۱- مزایای انتشار اوراق اجاره شهرداری ها

شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی که عمده هزینه های ارائه خدمات خود را از محل دریافت عوارض مختلف از شهروندان تأمین می نماید؛ بیش از هر دستگاه دیگر، و به هر طریق ممکن، باید شهروندان را متقاعد نماید که با کمترین هزینه، بالاترین سطح خدمات را ارائه داده و از هرگونه هزینه اضافی جلوگیری می نماید. بهترین شاخص برای این منظور، تعیین قیمت تمام شده خدمات خود از طریق روش علمی بودجه ریزی عملیاتی است. در شرایط فعلی، هزینه پنهان بهره برداری از ساختما نه‌ای اداری و عملیاتی، در تعیین قیمت تمام شده لحاظ نمی شود. از آنجا که پس از عرضه اوراق اجاره ساختمان ها، شهردار ی ها مالک ساختمان ها نیستند، ناچارند هزینه اجاره یا معادل اجاره بهای استفاده از ساختمان های مورد بهره برداری خود را در بودجه سالیانه خود پیش بینی و درج نمایند. یکی از اقلام عمده و دارای سهم قابل توجه در تعیین قیمت تمام شده، هزینه تأمین فضای اداری، دفتر کار و ساختمان های مورد نیاز است که تاکنون، تأمین فضاهای مزبور و خرید ساختمانهای اداری موردنیاز، از محل بودجه و منابع داخلی در اختیار شهرداری ها، در قالب هزینه های سرمایه ای و یا هزینه تأمین تجهیزات صورت گرفته است که به دلیل غیرجاری بودن هزینه های مربوط و عدم ارائه ی صورت های مالی مربوط به آن، پنهان مانده‌اند. در صورت اجرای این پیشنهاد، شهرداری ها موظف می گردند هزینه های مربوط را در بودجه سالیانه ی خود پیش بینی نمایند.

محاسبه نمودن هزینه استفاده از منافع جاری ساختمان ها در قیمت تمام شده خدمات ارائه شده، ضمن تدقیق و واقعی شدن قیمت تمام شده و امکان بودجه ریزی دقیق تر، فضای مناسبی برای رقابت مدیران شهردار ی‌بها با مدیران بخش خصوصی فراهم می کند. از سوی دیگر، وقتی هزینه ی سالیانه و ماهیانه و حتی روزانه اجاره محل، مشخص و ملموس شود، تلاش برای صرفه جویی آغاز می گردد و رقابت منفی موجود برای توسعه فضای اداری، جای خود را به صرفه جویی خواهد داد. به عبارت دیگر، یک گام به سوی تحقق بودجه ریزی عملیاتی برداشته می شود. در هر صورت، بودجه ریزی عملیاتی شهرداری ها، نیازمند تعیین دقیق بهای تمام شده خدمات ارائه شده توسط آنها است.

از جمله مزایای دیگر این شیوه برای تأمین مالی شهرداری ها را می توان به عدم محدودیت در مصرف وجوه حاصل شده، تحقق بودجه ریزی عملیاتی، سهل الوصول بودن، جذب سرمایه های خرد و عدم نیاز به طی کردن مراحل پیچیده اداری مانند فروش اوراق مشارکت نام برد همچنین در این شیوه تأمین مالی، ماهیت و شائبه ربوی بودن پرداخت سود ثابت به سرمایه گذاری ها از بین رفته و شهرداری از املاک و ساختمانهای موجود خود که جزو املاک مرده شهرداری از نظر سود سرمایه گذاری به شمار می روند، استفاده خواهد کرد و با بکارگیری این شیوه با کسب سرمایه از محل این مستغلات، منابع مالی جدید برای اجرای سریعتر پروژ ه های شهری فراهم خواهد شد. منابع حاصل از

آن به پروژه خاصی تعلق نمی گیرد و هر پروژه‌های که برای شهرداری در اولویت باشد به مصرف می رسد به عبارت دیگر، برای شهرداری محدودیتی در صرف منابع درآمدی آن وجود ندارد در حالیکه در اوراق مشارکت به دلیل نظارت های بانک مرکزی، مصرف وجوه منابع حاصل از انتشار اوراق در غیر از موارد مجاز تخلف محسوب می شود. در اوراق مشارکت فقط توجیه اقتصادی طرح، اهمیت دارد. در حالیکه در این اوراق علاوه بر توجیه اقتصادی، توجیه فنی، مالی و. . نیز برای مدیریت اجرائی مهم می باشد. در موضوع پشتوانه و ترهین املاک بلااستفاده شهرداری به مدار مصرف برمی گردد از جمله پارکها، اموال و دارایی های منقول و غیر منقول نیز به مدار مصرف برمی گردد و بدین ترتیب، شهرداری از سرمای ههایش استفاده بهینه می نماید. در این روش، انتشار عمومی نمی باشد و در نتیجه تبلیغاتی بر ای آن صورت نمی گیرد، در نتیجه، تابع شرایط سیاسی و افکار عمومی جامعه نمی باشد. در بحث اوراق مشارکت به شهرداری اجازه مصرف وجوه حاصل از آن را جهت تملک و احداث داده نمی شود در حالیکه در این نوع اوراق محدودیتی وجود ندارد. لذا با توجه به این مزیت ها، این روش نوین مالی می تواند راهگشا خوبی برای مباحث کمبود نقدینگی و استفاده از پتانسیلهای بالقوه شهرداری ها باشد که در راستای سیاستهای تعقیبی شهردار یها در ارتباط با مباحث درآمدی نیز می باشد.

منابع

[۱]هاشم‌خانی، میثم، موسوی، سید محسن، (۱۳۹۰)،*انتشار اوراق مشارکت شهری،رویکردی نوین در تامین مالی پروژه‌های شهری*، روزنامه **دنیای اقتصاد**شماره۲۵۲۶، ۲۵۲۶/۹/۷، ۱۳۹۰.

[۲]آئینی، محمد، (۱۳۸۸)، تأمین مالی مجدد، راهکاری نو برای توانمندسازی مالی شهرداری ها، دومین همایش مالیه شهری، تهران.

[۳]شواری اسلامی شهر تهران(دوره سوم)،(۱۳۸۶)، *طرح جامع درآمد‌های پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران*، مصوبه شصت و چهارمین ، شصت و ششمین و هشتمین جلسات رسمی – علنی فوق العاده و عادی.

[۴] پهلوان، حمید، رضوی، سید روح اله، (۱۳۸۸)، اوراق صکوک: تعریف، انواع و ساختار، مدیریت پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی، http://rdis.ir

[۵] سازمان بورس و اوراق بهادار، (۱۳۸۹)، دستورالعمل انتشار اوراق اجاره، http://seo.ir

[۶] سایت شرکت مدیریت دارائی مرکزی بازار سرمایه http://www.spv.ir

[۷] سروش، ابوذر، (۱۳۹۰)، مروری بر ابزارهای مالی اسلامی با تاکید بر اوراق اجاره(صکوک اجاره)و اوراق سفارش ساخت (صکوک استصناع) در ایران، مدیریت پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی، ویرایش دوم، http://rdis.ir

[۸] سروش، ابوذر، (۱۳۸۶)، بررسی صکوک اجاره، ماهنامه بورس، شماره ۶۵.

[۹] سایت سازمان بورس و اوراق بهادار، (۱۳۹۰)، http://seo.ir

[۱۰] سروش، ابوذر، صادقی، محسن، (۱۳۸۷)، ریسکهای اوراق اجاره(صکوک اجاره)و روشهای پوشش آن، مجله اقتصاد اسلامی، شماره ۲۵.

[۱۱]سلیمی فر، مصطفی، خزاعی، منصوره، سلیمی فر، محمد، (۱۳۹۰)، صکوک اجاره: ابزاری کارآمد جهت تأمین مالی پروژه های شهری، اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران، مشهد.

[۱۲] سازمان بورس و اوراق بهادار، (۱۳۸۹)، رویه اجرائی انتشار اوراق اجاره، http://seo.ir

[13] Adam, Nathif J .(2004), Islamic Bonds: Your Guide to Issuing, Structuring and Investing in Sukuk, Euro-money Books, London.

[14]Ahmad Manjoo, Faizal, (2005), Securitization: An Important Recipe for Islamic Banks-A Survey, Review of Islamic Economics: Journal of the International Association for Islamic Economics and the Islamic Foundation, Vol. 9, No. 1, pp. 53-74.

۱۲- نتیجه گیری و پیشنهادات

تبدیل دارائی های مشهود و نامشهود به اوراق بهادار و تامین مالی مجدد از طریق فروش اوراق مزبور و اجاره مجدد برای مقاصد مورد نظر شهرداری ها که دارایی های ثابت مختلفی اعم ازساختمان های اداری، ساختمان های خدماتی، کشتارگاه ها، فرهنگسراها، پارکینگ های طبقاتی و اراضی و ابنیه با کاربرد های متفاوت در اختیار دارند، می تواند منابع محبوس عظیمی را برای اجرای پروژه های عمرانی و ارائه خدمات رفاهی شهرداری ایجاد نماید. لذا به پشتوانه هریک از این دارایی ها می توان اوراق اجاره شهرداری ها را منتشر و به فروش رسانید و بسیاری از مشکلات تأمین منابع مالی شهرداری ها را برطرف نمود.

همانگونه که بیان شد، شهرداریها دارایی های سرمایه ای با ارزشی دارند که منجر به حبس منابع مالی گردیده اند. این منابع می توانند با استفاده از کارآمدی اوراق اجاره تبدیل به منابع مالی دردسترس شهرداریها تبدیل شوند. شهرداری های کشور می توانند با قراردادن دارایی های خود به عنوان دارایی پایه، به انتشار اوراق اجاره بپردازند. پیشنهاد می گردد شهرداری های کوچک نیز با تعامل یکدیگر به انتشار اوراق اجاره بپردازند و این مهم با تعامل مناسب شهرداری ها و سازمان بورس و اوراق بهادار میسر خواهد بود.