

Khorasan Razavi Chamber
of Commerce Industries,
Mines and Agriculture

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن
و کشاورزی خراسان رضوی

سال جهش تولید با مشارکت مردم



کمیسیون فنی، مهندسی، مشاوره ای و عمران

"استفاده بهینه از ظرفیت بخش خصوصی در حوزه تامین مالی در پروژه های عمرانی"

تهیه و تنظیم:

سورنا صراف زاده - دبیر کمیسیون

آذرماه ۱۴۰۳

چگونگی تأمین منابع مالی پایدار شهری یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی سیاست‌مداران و برنامه‌ریزان شهری است. با افزایش نیاز به خدمات عمومی در شهرها و محدودیت‌های مالی شهرداری ها از سوی دیگر، این چالش روزبه‌روز بیشتر می‌شود (Khmel & Zhao, ۲۰۱۵). بر مبنای تعریف UN-HABITAT، درآمد پایدار عبارت است از حداکثر درآمد قابل دسترس در یک دوره زمانی، باتضمین ایجاد همان سطح درآمد در دوره آینده در شرایطی که نظام اقتصادی با محدودیت‌های منابع، نیروی کار، سرمایه‌های تولیدی و سرمایه‌های طبیعی مواجه است (UN, ۲۰۰۹). بر همین اساس، دستیابی به الگوی پایدار منابع مالی برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی شهر، از مهم‌ترین عوامل پایدار شهری است که امکان سرمایه‌گذاری در نظام زیرساخت‌های توسعه‌ای شهر را فراهم می‌کند (دانش جعفری و همکاران، ۱۳۹۳؛ زیاری و همکاران، ۱۳۹۲؛ شرزهای و ماجد، ۱۳۹۰؛ فرجی‌ملانی و عظیمی، ۱۳۹۰؛ شرزهای، ۱۳۸۷).

کشورهایی که دارای سیستم اقتصادی ناکارآمد و مبتنی بر اقتصاد غیررسمی، نظامهای مالیاتی ضعیف و فاقد مکانیزمهای مشارکت شهروندان در تأمین هزینه‌های شهرها هستند، سیستم تأمین درآمد شهرداریها عمدتاً به سمت منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم کشیده می‌شود (Antón et.al, ۲۰۱۶; Navarro & Llanto, ۲۰۱۴; Chetan & Hitesh, ۲۰۱۱; Govinda & Bird, ۲۰۱۰; Mohanty et.al, ۲۰۰۷; Wong & Bird, ۲۰۰۶; Venkatachalam, ۲۰۰۵؛ زیاری و همکاران، ۱۳۹۲؛ آخوندی، ۱۳۹۱؛ نادی قمی، ۱۳۹۱؛ هاشمی و همکاران، ۱۳۹۱؛ شرزهای و ماجد، ۱۳۹۰؛ یگانگی دستگردی، ۱۳۹۰). مشکلات تأمین مالی برای احداث زیرساخت‌های شهری نیز از دیگر مسائل کشورهای جهان سوم است که عموماً به دلیل بهره‌وری پایین و موانع نهادی و سازمانی می‌باشد (Wu, ۱۹۹۹). (۱۲: Liu, ۲۰۰۵; ۳: Bird, ۲۰۰۵؛ ۲۲۶۳ به عقیده تسو (۲۰۱۱) میزان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری با میزان انباشتگی بدهی‌های محلی ارتباط معکوس داشته و انباشتگی این بدهی‌ها، موجب تمایل مدیریت شهری به سمت درآمدهای ناپایدار می‌شود (Tsui, ۲۰۱۱: ۶۸۶).

شهرداریهای ایران تا اواخر دهه ۱۳۵۰ از شیوه‌های سنتی تأمین مالی (متکی بر بودجه دولت مرکزی) استفاده می‌کردند. سهم کمک‌های دولتی در سالهای قبل از ۱۳۶۳ سیر صعودی داشت. ولی بر اساس طرح خودکفایی شهرداریها در سال ۱۳۶۳، مقرر گردید شهرداریها طی یک برنامه ریزی سه ساله به خودکفایی برسند. از آن پس سهم کمک‌های دولتی کاهش یافت (اکبری و موذنجمشیدی، ۱۳۹۲: ۳). هم‌زمان با اعمال سیاست خودکفایی، شهرداریها جهت تأمین هزینه‌های خود به شیوه‌های مختلفی متوسل شدند که مهم‌ترین آنها، وضع عوارض جدید یا گسترش عوارض موجود بود. مانند عوارض

ساختمانها، فروش تراکم^۱، جریمه تغییر کاربری اراضی، جریمه افزایش تعداد طبقات ساختمان، جریمه حذف پارکینگ از ساختمان و جریمه کمیسون ماده صدیاتخلفات ساختمانی (اکبری و یارمحمدیان، ۱۳۹۱: ۱۰۴). به همین دلیل شهرداریها به تدریج به درآمدهای ناپایدار و ناسالم متوسل شدند، بدون آنکه به تبعات سوء این درآمدها توجه کنند (بصیرپارسا و اکبری، ۱۳۸۹: ۱). این مسأله در تهران شدیدتر از سایر شهرهای کشور اتفاق افتاد و به ناپایداری نظام درآمدی و تأمین مالی شهر تهران روزه روز بیشتر دامن زد.

بررسی‌ها در این تحقیق نشان می‌دهد دو چالش عمده سیستم تأمین درآمدی شهرداری تهران عبارت است از:

- ناپایدار و ناسالم بودن نظام تأمین درآمدی شهرداری تهران در وضعیت کنونی
- عدم توفیق شهرداری تهران در دستیابی به بازارهای مالی و پولی

از این رو، لازم است تا وضعیت کنونی سیستم درآمد شهرداریها اصلاح گردد. همچنین شهرداریها باید چگونگی دستیابی به منابع بخش خصوصی و بازارهای مالی و سرمایه‌ای را نیز یاد بگیرند (موسوی، ۱۳۹۱: ۱). البته هیچ الگوی منحصر به فردی وجود ندارد که همه شهرداریها از آن استفاده کنند. بلکه اصول و رهنمونهای اقتصادی هر سیستم حکومتی منجر به طراحی این سیستم می‌گردد (Ebel & Vaillancourt, ۲۰۰۴: ۱۳۱). پژوهش حاضر الگوی برای پایداری نظام درآمدی و تأمین مالی شهرداری تهران را ارائه می‌کند

پژوهش‌های صورت گرفته نیز حاوی نکات مهمی است که در ارائه این الگو موثر بوده است. چنان‌پیدی و هیتش‌ویدی^۱ (۲۰۱۱) به روشهای تأمین مالی خلاق زیرساخت‌های شهری در هند بر اساس مشارکت عمومی و خصوصی پرداخته و از مالیات به عنوان ابزار اساسی در شکل‌دهی بازار تأمین مالی شهرداری نام می‌برند. از نظر گویندا و برد^۲ (۲۰۱۰) روند رو به رشد نیاز به خدمات عمومی شهری ایجاب می‌کند تا از منابعی مانند قرض از بانک‌ها، هزینه‌های توسعه فیزیکی، فروش زمین؛ و مشارکت بخش خصوصی استفاده شود. ونکاتاچالام^۳ (۲۰۰۵) نقش سازمانهای شهری محلی (ULB)^۴ را در تأمین مالی پروژههای شهری هند از طریق روشهای خلاقانه بسیار موثر می‌داند. این روشها عبارتند از: انواع مالیاتها و عوارض محلی، مالیاتها سبز، وامهای بلاعوض بانک‌های بین‌المللی، جلب مشارکت بخش خصوصی و دولتی به‌طور همزمان برای سرمایه‌گذاری.

زنوز (۱۳۸۱) اصلاح قانون نوسازی و عمران شهری با رویکرد نقش شهرداری و شورای شهر، تعیین نرخ عوارض نوسازی با توجه به موقعیت اقتصادی و اجتماعی هر شهر و بانظر شورای شهر، به رسمیت شناختن حضور شهرداری و شورای شهر در ارزیابی و تعیین بهای زمین‌های شهری، اصلاح آیین‌نامه‌های مرتبط بر اساس قوانین خاص و عام شهرسازی، مکانیزه شدن بانک اطلاعات املاک و استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی برای ممیزی و بروز کردن اطلاعات املاک را پیشنهاد کرده است. حبیب‌نیا

ae شاهرادی (۱۳۸۸) به مسأله صندوقهای سرمایه‌گذاری مشترک پرداخته‌اند. حسن‌زاده و خسروشاهی (۱۳۸۸) الگوی پیشنهاد کرده‌اند که شامل مالیات محلی بر زمین‌ها و مستغلات بهای کالاها و خدمات، کمک‌های بلاعوض دولت، وام و استقراض، اعانات

ae کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی و درآمدهای اتفاقی می‌باشد. موسوی و همکاران (۱۳۸۹) نظام تأمین مالی شهرتفت را ضعیف و ناکارآمد ارزیابی کرده و راهکارهایی چون استفاده از سیستم مدیریت شهری نوین، تعریف پروژه‌های درآمدزا، توسعه خدمات شهری، تخصیص اعتبارات عمرانی به صورت برابر برای تمام سرفصل‌های بودجه‌ای ارائه کرده‌اند. همچنین دانش جعفری

ae کریمی (۱۳۹۰) موارد زیر را جزو درآمدهای پایدار شهرداریها ارزیابی کرده‌اند: عوارض پسماند، عوارض سطح شهر، کسب

ae پیشه، مالیات بر مستغلات (که در حال حاضر دولت آن را وصول می‌کند)، عوارض سالانه اتومبیل، عوارض تلفن و گاز، مالیات بر ارزش زمین و بهای خدمات شهری.

بر اساس نتایج پژوهش‌های شرزهای و ماجد (۱۳۹۰) نیز بخش عمده‌ای از درآمدهای شهرداریهای کشور، بامفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می‌شوند. در حالی که منابع پایدار همچون عوارض نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصله از فروش خدمات به طور نسبی مغفول مانده‌اند. یگانگی دستگردی (۱۳۹۰) به نقش پراهمیت آژانس‌های توسعه شهری در این زمینه تأکید دارد. قمی (۱۳۹۱) یکی از چالش‌های اساسی نظام درآمدی شهرداریها را به روزآوری و جستجوی منابع جدید برای تأمین هزینه‌های پروژه‌های بزرگ شهری معرفی کرده است. هاشمی و همکاران (۱۳۹۱) برای ارائه الگو، شش اصل پایداری و ادامه دار بودن، منعطف بودن، حکمروایی شهری، همبستگی با توسعه اجتماعی، همبستگی با توسعه اقتصادی و همبستگی با توسعه محیطی را معرفی کرده است.

از دیگر مطالعات مرتبط، می‌توان به پژوهش زنگنه‌شهرکی و حسینی (۱۳۹۲) اشاره کرد که یک الگوی پیشنهادی بر اساس درآمدهای مبتنی بر مالیاتهای محلی ارائه داده‌اند. عباسی (۱۳۹۲) از اصطلاح سرمایه‌گذاری جمعی نام می‌برد. یعنی تأمین مالی یک پروژه با استفاده از گروهی از افراد به صورت جمعی به جای استفاده از بانک‌های موسسات اعتباری. همچنین دانش جعفری

همکاران (۱۳۹۳)، پایدارترین درآمدقابل استفاده در تهران را مالیات انتقالی از دولت به شهرداری، به دو صورت مالیات بر ارزش افزوده و انتقال درصدی از مالیات ملی می‌دانند. باتوجه به مبانی نظری و پیشینه تحقیق می‌توان گفت، یک سیستم تأمین مالی پایدار باید دارای ۵ ویژگی به شرح جدول ۱ باشد.

جدول ۱- معیارهای یک سیستم پایدار تأمین درآمد شهرداری

معیارهای اصلی	تعریف	زیرمعیارها
تداوم پذیری	یعنی ارقام درآمدی در طول زمان مستمر بوده و تحت تأثیر شوک بازار قرار نگیرد	مستمر و همیشگی بودن عدم وابستگی به نوسانات بازار و تحریم‌های اقتصادی
مطلوبیت	یعنی درآمدها به گونه‌ای باشند که دستیابی به آن‌ها شرایط کیفی شهر به عنوان یک پدیده زنده و پویا را تهدید نکند، به عبارتی کسب درآمد موجب ارتقاء رویکرد عدالت محوری شده و به ساختارهای زیست محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر آسیب نزند.	عدم تخریب محیط زیست و ایجاد انواع آلودگی‌ها عدم تخریب ساخت فضای کالبدی شهر عدم آسیب‌رسانی به سیما و منظر شهری عدم تخریب ساختارهای اقتصادی شهر عدم آسیب‌رسانی به کیفیت زندگی شهروندان در طولانی مدت یرخورداری تمام شهروندان از منافع و ثروت‌های عمومی شهر مهم‌پیری از خدمات شهر بر اساس میزان مشارکت در پرداخت عوارض
اعتدال پذیری	پایه درآمدی در طی زمان بزرگ شده و همپا با گسترش مخارج افزایش یابد.	اشتغال‌زایی و کارآفرینی پایدار افزایش توان تولیدی جامعه در طولانی مدت ایجاد رقابت در بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری نوآوری در ارائه طرح اقتصادی
مشارکت پذیری	مشارکت شهروندان، نهادهای ملی و بین‌المللی در تأمین مالی شهرداری بیشتر شود تا به تدریج شهرداری‌ها تبدیل به سازمان‌هایی جامعه‌محور و مردم‌نهاد گردند.	افزایش مشارکت مالی بانک‌ها افزایش مشارکت بخش خصوصی افزایش مشارکت بخش بین‌المللی واگذاری تصمیم‌گیری‌ها و کارها به مردم
محله‌پذیری	هر کد درآمدی به تدریج منجر به کاهش حوزه‌ها و قضااهای مدیریتی، افزایش نقش شوراهای محله، انجمن‌های محله‌ای و شهردار در انجمن‌های محله‌ای در درآمدزایی شود.	کاهش حوزه‌ها و قضااهای مدیریتی افزایش نقش شوراهای محله در درآمدزایی افزایش نقش شهردار محله در درآمدزایی افزایش نقش انجمن‌های محله‌ای در درآمدزایی

منبع: (معاونت مالی و اداری اداره کل تشخیص و وصول درآمد، ۱۳۸۶؛ ۳؛ نگارندگان)

منبع: (معاونت مالی و اداری اداره کل تشخیص و وصول درآمد، ۱۳۸۶؛ ۳؛ نگارندگان)

به‌طور کلی دو محور زیر ضرورت و اهمیت پژوهش حاضر و نوآوری در این زمینه را نشان می‌دهند:

- **لزوم تأمین مالی پایدار برای پروژه‌های شهری:** هزینه شهرداری‌ها از چندبخش عمده تشکیل می‌شود که اجرای پروژه‌های شهری از اساسی‌ترین وظایف و از جمله رئوس هزینه‌ها در شهرداری‌هاست و تأمین منابع مالی این پروژه‌ها، یکی از موضوعات حساس و مؤثر در اجرای طرح‌های شهری است (طباطبایی‌نژاد، طباطبایی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۲۴۰). اصولاً دو نوع پروژه شهری از نظر ماهیت وجود دارد. دسته اول پروژه‌هایی که دارای خاصیت برگشت‌پذیری سرمایه‌هستند و دسته دوم پروژه‌هایی که فاقد این خاصیتند که لزوم تأمین مالی برای پروژه‌های گروه دوم را ایجاب می‌کند.

- نبود الگویی جامع برای نظام درآمدی شهرداریهای ایران به ویژه شهرداری تهران: همانگونه که مرور سوابق موضوع نشان داد، هر کدام از پژوهش های صورت گرفته در زمینه نظام درآمدی و تأمین مالی شهرداریها، تنهابه بخشی از پتانسیل های درآمدزایی شهرداریها پرداخته اند. به عنوان مثال، برخی پژوهش هاصرفابر روی مالیاتها تمرکز داشته و برخی دیگر استفاده از انواع عوارض را توصیه کرده اند. طبق بررسی های انجام شده در بین پژوهش های داخلی، پژوهشی که نسبت به پیشنهاد و ارائه الگوی جامعی برای تأمین درآمدی شهرداریها اقدام کرده باشد به دست نیامد و عمده پژوهش هابه ارزیابی این سیستم بامعیارهای پایداری پرداخته و به این نتیجه رسید هاند که این سیستم پایدار نیست. در حالی که در پژوهش حاضر نه تنها این الگوی جامع، ارائه شده است، و در این الگو تمامی راههایی که می تواند به عنوان پتانسیل برای درآمدزایی شهرداری تهران از راههای سالم و پایدار تلقی شود، در نظر گرفته شده است.

الگوی پیشنهادی

پس از شناخت وضعیت موجود سیستم تأمین درآمدی شهر تهران، الگوی پیشنهادی تأمین منابع مالی ارائه گردید. در این مرحله، از روش غربالگری و حذف شد. بدین صورت که با ارزیابی از تمامی روشهای ممکن تأمین مالی که شهرداری از آن استفاده نموده و یا تاکنون قابلیت استفاده را نداشته است، روشهای ناپایدار حذف شده و تنها روشهایی که معیارهای پایداری را در آینده داشته باشند وارد الگو شده اند. همچنین در ارائه الگوی پیشنهادی، نتایج ارزیابی پایداری درآمدها (که در مرحله قبل انجام شده بود) نیز مورد توجه قرار گرفت. برخی از مهم ترین ویژگی های الگوی پیشنهادی عبارتند از:

- برآمده از مرور نتایج سوابق موضوع، پژوهش های پیشین و نتایج پژوهش حاضر
- توجه به دو چالش عمده سیستم تأمین درآمدی شهرداری تهران به طور همزمان
- تغییر ساختار درآمدی شهرداریها در طول زمان (بازه میان مدت بین ۱۰ تا ۱۵ سال)
- توجه به روشهای جدید و خلاقانه تأمین منابع مالی و درآمدی
- بروز بودن راهکارهای ارائه شده
- دارای قابلیت ارزیابی، پایش و نظارت و بازخورد گرفتن از سیستم

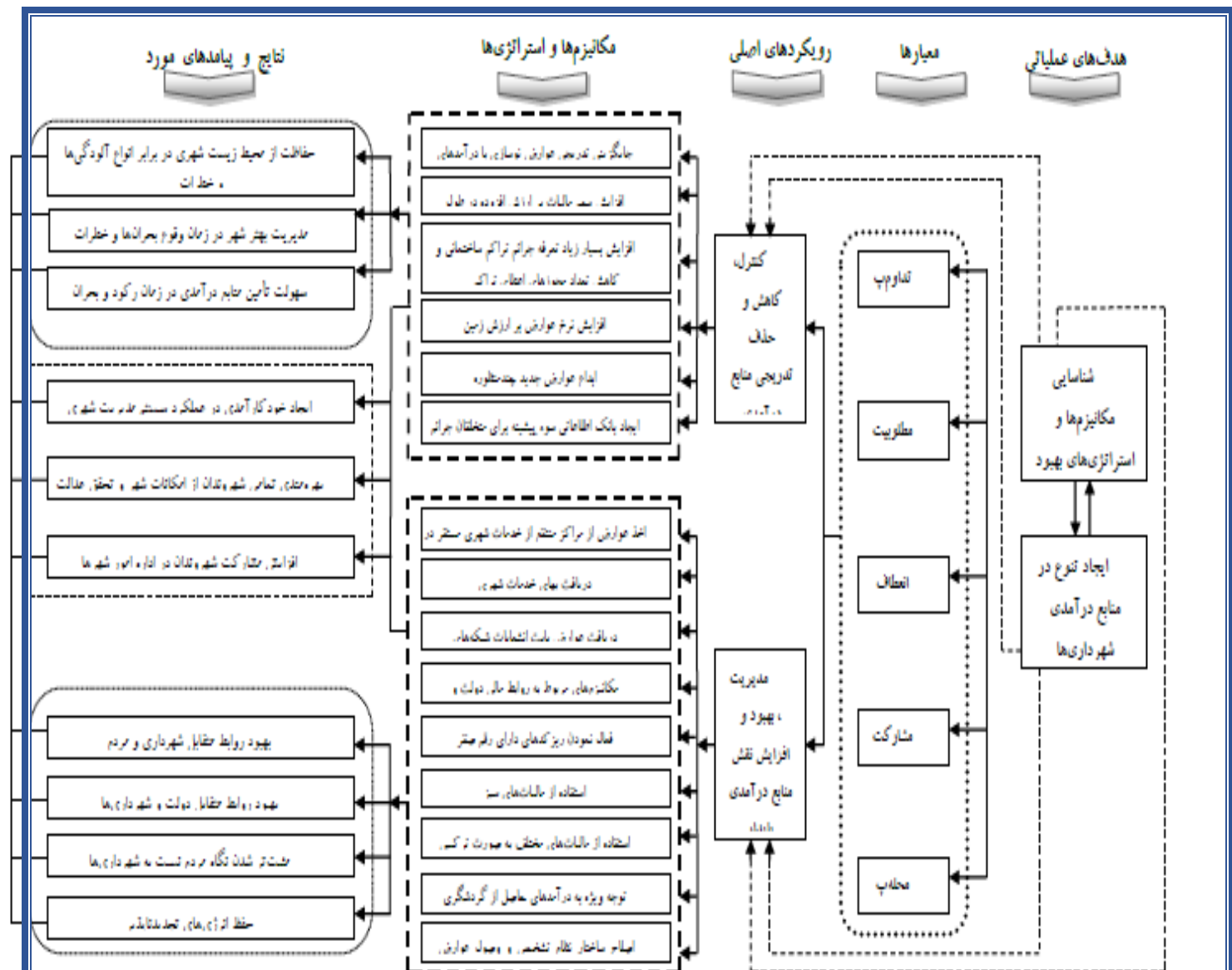
الگوی پیشنهادی، دارای دو وجه یا دو بعد اصلی است:

- **بعد نخست (بامحوریت بهینه‌سازی و سالم‌سازی منابع درآمدی شهرداری تهران):**
استراتژی‌هایی به منظور سوق دادن شهرداری به سمت استفاده کمتر از درآمدهای ناپایدار و استفاده بیشتر از درآمدهای پایدار
 - **بعد دوم (بامحوریت تأمین مالی برای پروژه‌های شهری):** ارائه استراتژی‌هایی جهت ابداع روشهای خلاقانه و جدید کسب درآمدهای پایدار، یافتن منابع مالی جدید و دستیابی به بازار سرمایه.
- در واقع ساختار الگو شامل دو بخش اصلی است. بخش نخست، نحوه حرکت مدیریت شهری تهران از درآمدهای ناسالم و ناپایدار به سمت افزایش منابع پایدار و سازگار با معیارهای توسعه پایدار و عدالت اجتماعی را نشان می‌دهد (حرکت از وضع موجود به سمت وضع مطلوب). اما در محور دوم، ارائه روشهای خلاقانه و ابتکاری جهت یافتن منابع درآمدی جدید و چگونگی ورود به بازار سرمایه مدنظر می‌باشد. هدف از ارائه بخش دوم الگو، عمدتاً تأمین مالی برای پروژه‌های شهری به ویژه پروژه‌های عام‌المنفعه است. همچنین تأکید این بخش بر روی ابزارهای نوین تأمین مالی می‌باشد. الگوی پیشنهادی مبتنی بر ۵ مرحله ذکر شده در جدول ۳ است.

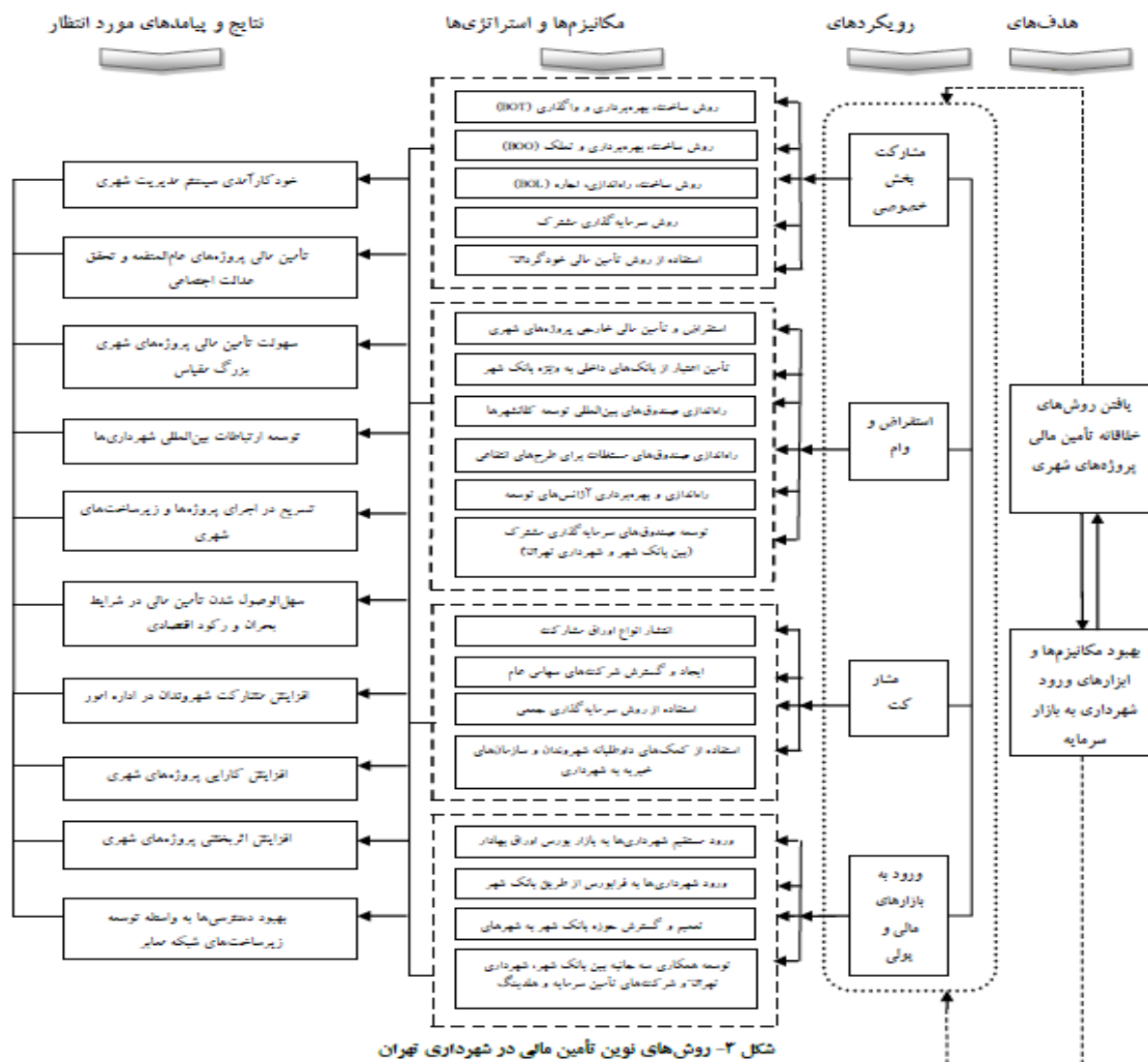
جدول ۴- اصول حاکم بر طراحی و آرایه الگوی پیشنهادی

مراحل طراحی	شرح	ویژگی‌های اصلی
تعریف اهداف	شامل اهداف کلان و عملیاتی است که شهرداری تهران باید در طول زمان بدان‌ها نائل شود	هدف‌های کلان (اصلی) تحقق توسعه پایدار در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی تحقق عدالت اجتماعی در بهره‌مندی تمام شهروندان از خدمات شهری هدف‌های عملیاتی شناسایی مکانیزم‌ها و استراتژی‌های بهبود درآمد شهرداری‌ها بر اساس معیارهای پایداری ایجاد تنوع در منابع درآمدی شهرداری تهران یافتن روش‌های خلاقانه تأمین مالی برای پروژه‌های شهری عام‌المنفعه بهبود مکانیزم‌ها و ابزارهای ورود شهرداری‌ها به بازار سرمایه
تعریف معیارها	شاخص‌های عدالت اجتماعی و توسعه پایدار درآمد شهرداری‌ها	مستمر بودن، مطلوب بودن، سالم بودن، مشارکت‌پذیری، محله‌پذیری
تعریف رویکردهای اصلی	نوع نگاه و نحوه برخورد یا چالش و ضعف سیستم موجود را نشان می‌دهد	کنترل، کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم مدیریت، بهبود و افزایش نقش منابع درآمدی پایدار مشارکت بخش خصوصی استقراض و وام مشارکت شهروندان ورود به بازارهای مالی و پولی
پیشنهاد استراتژی‌ها و مکانیزم‌ها	راهکارهایی که از طریق اجرای آن به اهداف مورد نظر می‌رسیم.	شامل ۳۴ استراتژی اصلی در قالب دو الگوی پیشنهادی
ارزیابی پیامدها و نتایج مورد انتظار از الگو	نتایجی که پس از اجرای الگو برای شهرداری تهران متصور است و پاسخگوی اهداف مورد نظر خواهد بود.	حفاظت از محیط زیست شهری در برابر انواع آلودگی‌ها و خطرات، سهولت تأمین مالی پروژه‌های شهری عام‌المنفعه، سهل‌الوصول شدن تأمین مالی در شرایط بحران و رکود اقتصادی، ایجاد خودکارآمدی در عملکرد سیستم مدیریت شهری، بهره‌مندی تمامی شهروندان از امکانات و خدمات شهر و تحقق عدالت اجتماعی، افزایش مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، بهبود روابط متقابل شهرداری و مردم، بهبود روابط متقابل دولت و شهرداری‌ها مثبت‌تر شدن دید مردم نسبت به شهرداری‌ها

در صورت تأیید قابلیت تکرارپذیری و تعمیم‌پذیری آن از سوی کارشناسان و صاحب‌نظران مدیریت شهری، استراتژیهای مزبور می‌توانند به کل سیستم تأمین درآمدی شهرداریهای کشور تعمیم داده شوند.



شکل ۲- ارایه الگوی پایدارسازی درآمدهای شهرداری تهران



تشریح راهکارهای پیشنهادی در خصوص الگوی شماره ۱

الف - کنترل، کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم

همانگونه که در بخش‌های پیش‌عنوان شد، برخی از درآمدها، گذشته از ناپایداری، جزء درآمدهای ناسالم نیز شمرده می‌شوند. عوارض فروش مازاد تراکم، عوارض حذف پارکینگ و جرایم کمیسیون ماده صد از این گونه درآمدها هستند. راهکارهای لازم برای کنترل، کاهش و حذف منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم به صورت زیر می‌توانند به کار گرفته شوند:

۱- جایگزینی عوارض نوسازی با درآمدهای ناپایدار و ناسالم در طول زمان: عوارض نوسازی در ایران از

پایدارترین منابع درآمدی است که امتیازاتی مانند: عمومیت در شمول، امکان تشخیص علی‌الراس و تنظیم اوراق ممیزی در صورت عدم همکاری مالکان، لحاظ جریمه تاخیر، جایزه خوش حسابی و ضمانت اجرایی در وصول دارد (دانش جعفری،

همکاران، ۱۳۹۳؛ زیاری، همکاران، ۱۳۹۲؛ دانش جعفری، کریمی، ۱۳۹۰؛ شرزهای، ماجد، ۱۳۹۰؛ شرزهای، ۱۳۸۷).
راهنمای پیشنهادی مطالعه حاضر، جایگزینی عوارض نوسازی با درآمدهای حاصل از جرائم و تخلفات ساختمانی است. به دلیل پایداری قابل توجه و همخوانی نسبتاً کامل عوارض نوسازی و عوارض سطح شهر با اصول علمی مالیاتبندی محلی و در نتیجه کارآمدی بالای آن، این عوارض اصلی ترین و عمده ترین مالیات محلی برای تأمین مالی هزینه های شهرداری تهران در نظر گرفته شده و رفته رفته در یک بازه زمانی میان مدت (در حدود ۱۰ تا ۱۵ سال) جایگزین عوارض برپراورده های ساختمانی و عوارض مازاد تراکم در منابع درآمدی شهرداری تهران شوند. به گونه ای که سهم این عوارض در کل درآمدهای شهرداری تهران به بیش از ۵۰ درصد برسد. اثر مهمی که پیشنهاد مذکور دارد، کاهش قابل توجه قیمت زمین و لذا مسکن است. در واقع روش پیشنهادی به نفع شهرداری و شهروندان و به طور کلی به نفع اقتصاد شهر خواهد بود چرا که در این صورت، اولاً مشکل شهرداریها از جهت وابستگی شدید به یک درآمد نا پایدار تا حدود زیادی مرتفع خواهد شد، ثانیاً هزینه تهیه مسکن برای شهروندان کاهش می یابد؛ با کاهش تعرفه عوارض مازاد تراکم، قیمت زمین و مسکن کاهش یافته و لذا قدرت خرید مسکن برای شهروندان افزایش می یابد. در این صورت به جای اینکه شهروندان به صورت یکجانبه بخواهند مبلغ بالایی را در قالب عوارض تراکم متحمل شوند، به مرور زمان، عوارض نوسازی خود را پرداخت خواهند نمود. همچنین روش فوق، بهبود در سیمای ظاهری شهر را نیز به دنبال خواهد داشت.

۲- افزایش سهم مالیات بر ارزش افزوده در طول زمان: مالیات بر ارزش افزوده نوعی مالیات بر مصرف

است که هم اکنون در اغلب کشورهای جهان به اجرا درآمده است. مبنای محاسبه این مالیات، کالا و خدماتی است که در داخل تولید شده یا به کشور وارد می شود و فروشندگان و ارائه کنندگان خدمات برای آنها صورت حساب صادر می کنند (افشاری، ۱۳۹۱: ۲۷). در قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۸۷/۲/۱۷) علاوه بر نرخهای مالیات تعیین شده برای کالاها و خدمات مختلف که متعلق به دولت می باشد، نرخ عوارض نیز تعیین شده که متعلق به شهرداریهاست و وصول بخشی از آن به شهرداریها و وصول بخشی نیز به سازمان امور مالیاتی واگذار شده است. با توجه به اهمیت این مالیات به عنوان دومین منبع درآمدی پایدار بعد از عوارض نوسازی، لازم است که سهم این منبع نیز در درآمدهای شهرداری تهران در بازه میان مدت (۱۰ تا ۱۵ سال) افزایش پیدا کند. بدین صورت که رفته رفته از سهم تخلفات ساختمانی و درآمدهای ناپایدار دیگر کاسته شده و سهم درآمدهای حاصل از مالیات بر ارزش افزوده بیشتر گردد تا در طول زمان این روش نیز در سیستم مدیریت شهری کشور جایگزین روشهای ناسالم گردد. این نسبت برای ۵ سال اجرای طرح می تواند به میزان ۲۰ ال ۲۵ درصد از کل درآمدهای شهرداری باشد.

۳- افزایش بسیار زیاد تعرفه جرائم تراکم ساختمانی و کاهش تعداد مجوزهای اعطای تراکم: از طریق

این روش، به دلیل افزایش خاصیت بازدارندگی جریمه مذکور، تعداد جرائم کمتر شده و همان مقدار درآمد پیشین با تعداد جرائم کمتری به دست می آید. همچنین به مرور زمان قدرت و تسلط رانت جویان و سوداگران زمین و مسکن در برابر مدیریت شهری کمتر و کمتر می شود. البته این روش برای کوتاه مدت و تا زمان انتقال به دوره تأمین مالی پایدار ضروری است و در مجموع بایستی این روش تأمین درآمدی به دلیل ناسالم و ناپایدار بودن کم رنگ شود.

۴ - ابداع عوارض جدید چند منظوره: گرفتن عوارض سنگین بر تقاضاهای تخریب و نوسازی واحدهای

مسکونی بادوام، سوق دادن سرمایه گذار یه با به بافت های فرسوده، گرفتن عوارض سنگین بر تقاضاهای سوداگران خرید واحدهای مسکونی برای محدود ساختن تقاضای کاذب مسکن و کنترل قیمت می تواند راه حل دیگری در این زمینه باشد.

۵ - ایجاد بانک اطلاعاتی سوء پیشینه برای متخلفان جرائم ساختمانی: محدود نشدن به جریمه و ایجاد

بانک اطلاعاتی سوء پیشینه تخلفات ساختمانی برای ندادن پروانه ساختمانی جدید برای متخلفان راه حل دیگری است که باید مدنظر قرار گیرد.

۶ - افزایش نرخ عوارض بر ارزش زمین: از آنجایی که زمین یک دارایی غیر منقول است بنابراین به

راحتی قابل شناسایی است. همین امر سبب می گردد تا اخذ عوارض بر ارزش زمین نسبت به انواع عوارض دیگر مشکلات اجرایی کمتری داشته باشد. این عوارض از نظر هزینه وصول برای شهرداری دارای صرفه اقتصادی است. پیشنهاد می گردد به مرور نرخ عوارض بر ارزش زمین افزایش داده شود. به دلیل جایگزینی این عوارض با درآمد فروش تراکم و صدور پروانه های ساختمانی، هزینه خرید تراکم و هزینه صدور پروانه عملاً کاهش یافته و منجر به کاهش هزینه های ساخت و در نتیجه افزایش حجم ساخت و ساز می گردد. از طرفی، با افزایش عوارض بر ارزش زمین، هزینه نگهداری زمین و مسکن بلا استفاده بیشتر شده و انگیزه های غیر تولیدی در بازار زمین و مسکن کاهش می یابد. لذا اجرای صحیح این سیاست موجب افزایش زمین های بلا استفاده و خانه های خالی در بازار می شود. مالکان با توجه به اینکه می بینند نرخ عوارض بر ارزش زمین نسبت به عوارض بر ارزش ساختمان بیشتر شده است اقدام به ساخت زمین های خود می کنند که همین موجب رونق ساخت و ساز، افزایش واحدهای خالی و کاهش قیمت ملک در شهر می گردد. همچنین بدلیل ترغیب مالکان به سرمایه گذاری در ملک خود، هزینه های شهرداری به منظور بازسازی بافت های فرسوده کاهش می یابد.

تشریح راهکارهای مدیریت، بهبود و افزایش نقش منابع درآمدی پایدار

در محور دوم از الگوی شماره ۱ شهرداری تهران بایستی برای افزایش نقش منابع درآمدی پایدار، این راهکارها را دنبال کند:

۱ - اخذ عوارض از مراکز منتفع از خدمات شهری مستقر در شهرها: شهرداری باید از بسیاری از

مراکز بزرگ مستقر در شهرهای بزرگ به سبب بهره مندی این مراکز از خدمات شهری، عوارض دریافت نماید. ترمینالهای مسافربری، بانکها، راه آهن، فرودگاه از جمله مراکزی هستند که بهره مندی فراوانی از خدمات شهری می برند. احداث ایستگاهها و پارکسوارهای مربوط به سیستم حمل و نقل عمومی در کنار این مراکز، اتخاذ تدابیر مناسب جهت کنترل

ترافیک در محدوده این مراکز، نصب تجهیزات رفاهی از قبیل پل هوایی، پل های روگذر و زیرگذر و ... از جمله بهره مندیهای هستند که شهرداری باید در قبال ارائه این خدمات، عوارض دریافت کند.

۲- دریافت بهای خدمات شهری: شهرداری می تواند در قبال ارائه خدمات شهری به ، نهادهای دولتی و

غیردولتی به نسبت بهره مندی آنها از خدمات شهری، عوارض دریافت نماید. از ویژگی های این عوارض عبارت است که دریافت قانونی بهای خدمات شهری در محل ارائه خدمات ، مشخص بودن محل مصرف عوارض برای پرداخت کنندگان. یعنی مؤدیان این عوارض می دانند که در ازای چه خدمتی، عوارض پرداخت می کنند و این عوارض در چه راهی صرف می گردد. این ویژگی باعث به وجود آمدن اعتماد عمومی به شهرداری و تسهیل در امر تأمین اعتبار پروژهها در آینده می شود.

۳- دریافت عوارض بابت انشعابات شبکه های زیربنایی شهری: خدمات زیربنایی شهری شامل آب،

فاضلاب، برق، گاز و تلفن از جمله مهم ترین نیازهای شهروندان در واحدهای مسکونی ، تجاری، اداری، صنعتی و ... است. سرمایه گذاریهای عمرانی و ایجاد ابنیه و تأسیسات زیربنایی و خطوط انتقال برای ارائه خدمات فوق الذکر توسط شرکت های مربوطه، همراه با انواع از هزینه ها برای شهرداریها است که به طور مستقیم و یا غیرمستقیم بر عهده آنها قرار می گیرد. همچنین شرکت های فوق از خدمات و آمادگی های انجام گرفته قبلی در سطح شهر (خیابانها، کوچه ها، میداين، پارکینگ ها، ... و) بهره مندی کردند. حتی در حالتی که شرکت ها فوق مسئولیت بازسازی حفاریهای مربوط به وصل انشعابات در محلات، خیابانها و کوچه ها را به عهده دارند، مزاد هزینه ای بر عهده شهرداری قرار می گیرد که در صورت محاسبه دقیق و کامل آن میزان کمی نخواهد بود.

۴- افزایش روابط مالی دولت و شهرداری: یکی از ردیف های درآمدی که در ایران و سایر کشورها وجود

دارد، کمک های بلاعوض دولت می باشد. در شهرهای بزرگ ایران این کد درآمدی عملاً به صفر رسیده است. در حالی که در کشورهای صنعتی این رقم به ۱۲ درصد می رسد. بنابراین با اجرای راهکارهای زیر می توان سهم این کد را افزایش داد:

- **افزایش سهم شهرداری از مالیاتهای دریافتی دولت در قالب کمک بدون عوض:** باتوجه به اینکه دولت مالیاتهایی را برای ارائه خدمات به شهروندان در شهرها دریافت کرده و بدون اینکه آن را در اختیار شهرداری بگذارد، خود آن را هزینه می کند، بنابراین شهرداری با ارائه استدلالهای لازم، سهم خود را از مالیاتهای دریافتی دولت در قالب کمک بدون عوض دولت طلب نمایند.
- **افزایش کمک های دولتی به دلیل افزایش قیمت حامل های انرژی:** افزایش قیمت حامل های انرژی نظام مالی شهرداری تهران را از دو کانال اصلی (درآمدها و هزینه ها) متأثر می کند. در بخش درآمدها، عوارض ساخت و ساز به عنوان مهم ترین قلم درآمدی با کاهش مواجه خواهد شد. زیرا با افزایش قیمت حامل های انرژی، قیمت تمام

شده مواد اولیه افزایش یافته و سبب کاهش تعداد پروانه ساختمانی و در نهایت کاهش عوارض شهرداری می گردد. همچنین با افزایش قیمت حامل های انرژی، هزینه اداری، هزینه مترو و هزینه عمرانی با افزایش چشمگیری همراه است. لذا پیشنهاد می گردد دولت نسبت به جبران این هزینه ها اقدامات لازم را برنامه ریزی و اجراء نماید.

- **حذف بعضی از قوانین دست و پاگیر توسط دولت:** حذف بعضی از قوانین دست و پاگیر باعث می شود تابانک ها بتواند در عرصه بازارهای پولی رقابت نماید.

- **کمک های میانحکومتی:** باتوجه به تجارب جهانی، کمک های میانحکومتی امری ضروری برای شهرداریهاست. زیرا بعضی از افراد از شهرهای مختلف وارد شهر مورد نظر شده و از امکانات آن استفاده می کنند اما عوارض آن را به شهرداری نمی دهند و دولت از آنها مالیات اخذ می کند. مالیاتهای دولت بر مبنای درآمدهاست و دارای رشد سریعتر و قدرت نقدینگی بالاتری نسبت به عوارض است. اما عمده عوارضهای شهرداریها از محل دارایی هاست. لذا بدلیل افزایش هزینه های شهر، باید کمک های میانحکومتی در ایران نیز جز درآمدهای شهرداری محسوب شود.

۵- فعال نمودن ریزکدهای دارای رقم صفر: طبق بررسی های انجام شده، شهرداری به صورت قانونی می تواند از ۷۲ نوع عوارض استفاده کند که در حال حاضر تنها چهار مورد از آنها در کدهای اصلی منابع درآمدی مورد بهره برداری قرار گرفته است، با مدیریت صحیح می توان از این پتانسیل های قانونی جهت افزایش درآمدهای پایدار شهرداری استفاده نمود.

۶- استفاده از مالیاتهای سبز: برقراری انواع مالیاتهای محلی نظیر عوارض و مالیات سبز از سوخت مصرفی اتومبیل ها راه حل دیگری است که مزایای بسیاری از جمله حفظ محیط زیست از آلودگی ها، بهبود و حفظ انرژیهای تجدیدناپذیر دارد.

۷- استفاده از مالیاتهای مختلف به صورت ترکیبی: باتوجه به فرهنگ مالیات گریزی که در بین برخی شهروندان اتکاب به یک نوع مالیات کافی نبوده و بایستی تا حد امکان از تمام مالیاتهای موجود استفاده کرد. طراحی یک الگوی استفاده ترکیبی از مالیاتهای می تواند مهم باشد. نکته مهمی که باید مدنظر قرار گیرد، میزان توجه به عدالت افقی و عدالت عمودی در پرداخت مالیات توسط شهروندان است.

۸- توجه ویژه به درآمدهای حاصل از گردشگری شهری: یکی از مهم ترین اقدامات عملی برای پایدارسازی درآمدهای شهرداریها به ویژه در کلانشهرها، استفاده از پتانسیل ها و توانهای گردشگری است.

شهرداریها با توجه به اثرگذاری فراوانی که توسعه گردشگری در روندکاری آنها دارد؛ در قبال این توسعه، دو وظیفه برعهده دارند؛ اول، مداخله و مشارکت این سازمانها در برنامه ریزی و مدیریت گردشگری و دوم، سرمایه گذاری مستقیم شهرداریها در ارائه خدمات گردشگری. انجام این مسئولیتها، علاوه بر تامین اهداف اجتماعی، منبع مناسبی در ارتقای مالی شهرداریها ایجاد می کند.

۹- اصلاح ساختار نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری تهران: یکی از مشکلات شهرداریها به ویژه

شهرداری تهران در وضع موجود، ناکارآمدی نظام تشخیص و وصول عوارض است که در صورت حرکت شهرداری به سمت درآمدهای ناشی از عوارض، بایستی این ساختار نیز اصلاح گردد. لذا پیشنهادات زیر داده می شود :

۱- از مشکلات موجود در زمینه وصول عوارض شهر تهران، عدم دریافت آموزشهای لازم برای پرسنل نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری می باشد، آموزش می تواند در جهت توانمندسازی کارکنان نظام تشخیص و وصول عوارض شهرداری در امر شناسایی و وصول عوارض تأثیر انکارناپذیری داشته باشد.

۲- کارگروهی در جهت شناسایی توان نهفته شهر تهران در قالب جذب منابع درآمدی تشکیل و اقدام به شناسایی درآمدهای جدید، آسیب شناسی و پیاده سازی موارد منفعت-هزینه در خصوص درآمدهای مورد استفاده گردد.

۳- با توجه به اهمیت به روز بودن بانک اطلاعات املاک شهرداری تهران و نقش آن در اخذ عوارض، پیشنهاد می شود ستادهای ممیزی به جای هر ۴ سال ۱ بار، هر ساله اقدام به ممیزی املاک و شناسایی موارد مشمول عوارض نمایند.

۴- با توجه به آنکه شهرداری تهران از سال ۱۳۸۹ اقدام به تغییر کدبندی نظام درآمدی خود نموده و از کدینگ وزارت کشور استفاده می کند، پیشنهاد می گردد شهرداری تهران اقدام به اصلاح نظام کدبندی درآمدی شهر تهران مبتنی بر استانداردهای جهانی و شهرداریهای موفق در جهان نماید.

تشریح راهکارهای پیشنهادی الگوی شماره ۲

۱ - ایجاد صندوق بین المللی توسعه کلانشهرها: یکی از راهکارهایی که می توان برای پایدارسازی نظام تأمین مالی شهرداریها انجام داد، ایجاد صندوقی با عنوان صندوق توسعه کلان شهرها است که تاکنون چنین اقدامی در کشور

انجام نشده است. با توجه به تجربیات جهانی همانند بانک گرامین، بانک توسعه آسیا و موارد دیگر، شهرداری تهران با مشارکت بانک شهر و نهادهای ذیربط در این زمینه می‌تواند چنین صندوقی را برای ارائه وام و تأمین منابع مالی برای اجرای پروژه های شهری به ویژه پروژه های عام المنفعه ایجاد نماید. صندوقهای بین‌المللی در سطح جهانی به ارائه خدمات وام در حوزه های مختلف می‌پردازند. بنابراین، ایجاد چنین صندوقی در ایران نیازمند همکاری سازمانهای بین‌المللی مانند بانک جهانی برای راه اندازی است. در مرحله نخست می‌توان این صندوق را با همکاری بانک‌های داخلی مانند بانک شهر ایجاد نمود و در سطح شهر تهران از مزایای آن بهره‌مند گشت. سهام داران اصلی این صندوق در جهان، شهرداری های کلا نشهرها همراه با بانک‌ها و موسسات مالی می‌باشند. برخی از کارکردهای مهم و اهداف پیشنهادی برای صندوق بین‌المللی توسعه کلان شهرها عبارتند از:

- تخصیص اعتبار برای پروژههای عام‌المنفعه شهری.
 - تخصیص اعتبار ویژه و وامهای بلاعوض برای مبارزه با مشکلات زیست‌محیطی کلان شهرها
 - ارائه وامهای بایر برای توانمندسازی ساکنان بافت‌های فرسوده جهت نوسازی مسکن
 - کمک به زیرساخت‌های حمل و نقل در کلان شهرهای عضو: در خصوص رفع معضل ترافیک و حمل و نقل در قالب وامها و تسهیلات اعطایی به کلان شهرها از طریق صندوق بین‌المللی توسعه کلان شهرها، گامهای اساسی برداشته‌شود، ایجاد و توسعه حمل و نقل عمومی (مترو و بی آر تی) ایجاد مسیرهای دوچرخه و همچنین ایجاد و گسترش مسیرهای مناسب پیاده‌راهها از جمله اقدامات اساسی در این زمینه است.
 - کمک به رفع مشکل آلودگی هوا در کلان شهرها.
 - تخصیص اعتبار جهت تبدیل پسماندهای شهری به انرژیهای نو، تولید برق از زباله و سایر اقدامات لازم
 - تقویت فرهنگ شهرنشینی، تشویق به مشارکت شهروندان و پرداختن به آموزشهای شهروندی.
- با این حال موانعی نیز بر سر راه تأسیس صندوقهای توسعه و سرمایه‌گذاری وجود دارد که عبارتند از:
- نبود قوانین و مقررات لازم جهت تصویب یابیه رسمیت شناختن صندوقهای توسعه و سرمایه‌گذاری در کلان شهرها
 - از نظر ساختار حاکمیتی شهرداریهای کشور در کنترل دولت بوده و در بکارگیری این روش استقلال ندارند.

- نداشتن ضمانت اجرایی لازم، عدم همکاری نهادهای دولتی جهت مشارکت و سرمایه‌گذاری در پروژههای شهری

۲- متنوع سازی اوراق بهادار و استفاده گسترده تر از آنها: یکی از مهمترین عوامل کارآمدشدن بازارهای

مالی، وجود اوراق بهادار متنوع در بازار است. اگر در بازار سرمایه انواع مختلف اوراق بهادار وجود داشته باشد، قسمت اعظم مازاد نقدینگی افراد جامعه جذب واحدهای اقتصادی می‌شود. تنوع ابزارهای مالی از یک سو، گزینه‌های مختلف سرمایه‌گذاری را در اختیار دارندگان وجوه بازار قرار می‌دهد و از طرف دیگر شیوه‌های تامین مالی شرکت‌ها را تنوع بخشیده و تامین مالی پروژهها را تسهیل می‌کند. وجود اوراق بهادار متنوع، این امکان را فراهم می‌آورد که خطرپذیری و سود واحد اقتصادی به صورت نامساوی بین سرمایه‌گذاریها و متناسب با خطرپذیری و سلیقه آنها تقسیم شود. این کار، امکان مشارکت طیف وسیعی از افراد جامعه را در سرمایه‌گذاری فراهم می‌آورد.

انواع مختلف اوراق مشارکت از جمله اوراق قرضه، در کلان شهرهای دنیا از جمله منابع درآمدی پایدار محسوب می‌شوند. اوراق قرضه در کنار مزایای بسیار خود، دارای دو عیب بزرگ است که تاکنون مانع استفاده گسترده شهرداریهای کشور از این ابزار نوین بوده است. مهمترین عیب آن، هم برای صادر کننده و هم برای خریدار، خطر ورشکستگی بنگاه به دلیل ناتوانی در بازپرداخت اصل و بهره قرض است. دومین عیب آن نیز مربوط به کشورهای اسلامی و مخصوصاً ایران است که در آن قانون بانکداری بدون ربا اعمال می‌شود. این مشکل ماهیت و عملکرد اوراق قرضه را زیر سؤال برده و آن را به طور کلی نفی می‌کند. بدین منظور پیشنهاد می‌شود انتشار اوراق قرضه به صورت شاخص گذاری شده بر اساس نرخ تورم باشد که برای نخستین بار در سیستم تامین مالی آمریکا بکار گرفته شده است (وان دیک، ۱۳۸۲: ۲۱). این نوع قرضه ریسک سرمایه‌گذار را به کمترین حد می‌رساند. پروژههای تامین آب، فاضلاب، راه، توسعه زمین و بهداشت را می‌توان با استفاده از اوراق قرضه تامین سرمایه کرد. پیشنهاد می‌شود شهرداری تهران در مناطقی که در مرحله ایجاد و تکمیل زیرساخت‌های شهری هستند (مانند منطقه ۲۲) و یا پروژههایی که نتیجه آن به نسل‌های آینده خواهد رسید، از اوراق قرضه استفاده کنند.

۳- استفاده از پتانسیل شرکت‌های تامین سرمایه: از جمله نهادهای مالی تأثیرگذار در تسهیل تامین مالی

در بازار سرمایه، شرکت‌های تامین سرمایه می‌باشند. در کشورهای توسعه یافته این شرکت‌ها به طور خاص و هلدینگ خدمات مالی به طور عام نقش اصلی را در تامین مالی پروژههای شهری برعهده دارند. در ایران نیز با استمرار روند خصوصی سازی و شکل گیری رقابت در میان صنایع و شرکت‌ها و به تبع آن تکاپو برای تامین مالی ارزانتر و سریع تر، شرکت‌های تامین سرمایه به تدریج جایگاه مناسب خود را یافته و تثبیت خواهند نمود. به طور کلی درآمدهای عمده این شرکت‌ها عبارتند از: درآمد تعهد پذیرهنویسی، درآمدهای مربوط به خدمات مشاوره عرضه و پذیرش، درآمدهای مربوط به خدمات بازارگردانی اوراق بهادار، مدیریت دارایی‌ها و سایر درآمدها.

پیشنهادهای پژوهش حاضر در زمینه ارتباط بیشتر با شرکت‌های تأمین سرمایه در سه محور زیر خلاصه می‌گردد:

- این شرکت‌ها بدلیل سهم پایین انتشار اوراق بهادار با درآمد ثابت دارای مجوز از سازمان بورس و نیز سهم بالای تخصیص ظرفیت به تعهد پذیرهنویسی اوراق بهادار با درآمد ثابت منتشره بامجاز بانک مرکزی (۶۰ درصد) همواره جهت درآمدزایی به سمت انتشار اوراق بهادار در بازار پول متمایل می‌شوند. پیشنهاد می‌گردد این شرکت‌ها باطراحی ابزارهای جدید تأمین مالی و با در نظر گرفتن ویژگی‌های بنگاه‌های اقتصادی، ضمن ترغیب بیشتر این بنگاه‌ها به تأمین مالی از طریق بازار سرمایه و همکاری با شهرداری تهران، موجب بهبود فضای کسب و کار، تأمین مالی برای شهرداری و سودآوری برای خودشان گردند.
- عمده سهامداران شرکت‌های تأمین سرمایه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم بانک‌ها هستند. بنابراین پتانسیل خوبی برای این شرکت‌ها به منظور استفاده از فرصت‌های سیستم بانکی وجود دارد. پیشنهاد می‌گردد بانک شهر به توسعه ارتباطات خود با شرکت‌های تأمین سرمایه توجه بیشتری نشان دهد و از طرفی، این شرکت‌ها نیز از پتانسیل سیستم بانکی به ویژه بانک شهر در جهت توسعه تأمین مالی از طریق بازار سرمایه استفاده نمایند.
- شرکت‌های تأمین سرمایه بنابه دلایلی، تمایل بسیار زیادی به تأسیس صندوق سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار با درآمد ثابت دارند. با توجه به بهره‌گیری شرکت‌های تأمین سرمایه از کارشناسان خبره بازار سرمایه، پیشنهاد می‌گردد این شرکت‌ها در تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری مابین شهرداری و بانک شهر و همکاری‌های سه‌جانبه در سهام فعالتر ظاهر گردند.

۴- بهره‌گیری از پتانسیل‌های بخش خصوصی در تأمین منابع مالی: بدین جهت می‌توان شاهد

افزایش کارایی و کیفیت خدمات ارائه شده به شهروندان بود. همچنین باعث می‌شود تا شهرداری‌ها فارغ از تصدیگری‌های معمول صرفاً به امر نظارت به اجرای امور بپردازند. برخی از مهم‌ترین انواع روش‌های خصوصی‌سازی خدمات شهری می‌تواند شامل توسعه خطوط مترو، جمع‌آوری پسماندهای شهری، احداث پارکینگ‌های طبقاتی و احداث مراکز تفریحی و سینما (پردیس‌های سینمایی) باشد. پیشنهاد می‌گردد شهرداری تهران با پیاده‌سازی اصول حاکمیت شرکتی، نسبت به جلب اعتماد بخش خصوصی در پروژه‌های شهری اقدام نماید و از این‌توان بالقوه نهایت استفاده را ببرد.

۵- بهره‌گیری از پتانسیل‌های مشارکت شهروندان در تأمین منابع مالی: در بحث مشارکت شهروندان در

تأمین منابع مالی لازم برای اداره کلان شهرها مسأله اساسی، توجه به توزیع عدالت منابع درآمدی شهروندان است.

یعنی کسانی که استفادهٔ بیشتر و گسترده‌تر از خدمات شهری دارند، قاعدتاً بایستی پول بیشتری نیز به شهرداری بپردازند و بالعکس. این میزان کم و زیادی را در هر صورت شهروندان بایستی بپذیرند و بدان تمکین کنند. برای مثال شهروندی که زباله تولید می‌کند، بایستی به میزان زباله‌ای که تولید می‌کند، عوارض بپردازد، حال آنکه فعلاً این گونه نیست.

۶- استقراض از بانک‌ها و مؤسسات مالی داخلی و خارجی: شهرداری‌ها به منظور انجام پروژه‌های زیربنایی

و زیرساختی شهری، می‌توانند بخشی از وجوه مورد نیاز را به شکل وام از مؤسسات مالی داخلی و خارجی دریافت نمایند. شهرداری تهران با رجوع به این بازارها اقدام به اخذ وام جهت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری نماید و پشتوانه قوی برای پروژه‌های عظیم شهر تهران فراهم آورد. از جمله مهم‌ترین مؤسسات مالی می‌توان به بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، مؤسسه توسعه بین‌المللی، بانک توسعه آسیا، بانک توسعه اسلامی و در ایران بانک شهر اشاره کرد. استقراض از بانک‌های یک منبع نسبتاً پایدار برای شهرداری فراهم می‌کند. زیرا دو معیار تداوم‌پذیری و کمک به محیط زیست شهری در آنها وجود دارد.

۷- بهره‌برداری بیشتر از پتانسیل‌های بانک‌شهر برای تأمین مالی پروژه‌های شهری: با گسترش تعداد

شعبات بانک شهر در سطح تهران، قدرت نقدینگی شهرداری افزایش پیدا می‌کند و از این طریق می‌تواند برای پروژه‌های عام‌المنفعه شهری تأمین اعتبار کند. همچنین یکی از راهکارهای مهم، گسترش شعبه‌های بانک شهر به شهرهای میانی می‌باشد. از این طریق شهرداری‌های سایر شهرها نیز می‌توانند به تدریج دارای خود کارآمدی شده و برای تأمین منابع مالی زیرساخت‌های شهری در تنگنا قرار نگیرند.

الزامات نهادی، قانونی و نظارتی برای دستیابی به سیستم درآمدی و تأمین مالی پایدار

فقدان الزامات قانونی، نهادی و نظارتی، یکی از مهم‌ترین ابعاد مشکل ساز نظام تأمین مالی شهرداری‌های ایران تاکنون بوده است. زیرا نظام حقوقی و نهادی ناظر بر تأمین مالی شهرداری‌ها در بسیاری از موارد ناکارا و ضعیف است. همچنین قوانین و ضوابط مدون شده در این زمینه، دارای ابهام فراوان می‌باشد. جهت تحقق‌پذیری راهکارهای ارائه شده در الگوی پیشنهادی، دو اقدام اساسی بایستی در نظام تأمین مالی شهرداری‌های کشور صورت گیرد. اولی «تعریف سیستم اجرایی تأمین درآمدهای پایدار» و دومی «تدوین لایحه و آیین‌نامه اجرای صحیح تأمین درآمدهای پایدار» است که در ادامه به هر دو مورد اشاره می‌گردد.

تعریف سیستم اجرایی تأمین درآمدهای پایدار

تدوین لایحه و آیین‌نامه نحوه اجرای صحیح تأمین درآمدهای پایدار به عنوان مهم‌ترین اقدام: طرح

جامع درآمدهای پایدار شهرداری، گام مثبتی در زمینه پایدارسازی نظام تأمین درآمد شهرداری‌ها بود که به

دلیل نداشتن ضمانت و قدرت اجرایی لازم، در سیستم مدیریت شهری کشور نادیده گرفته شد و شهرداریها همچنان با روشهای ناپایدار قبلی کسب درآمد می کنند. به همین جهت، تعریف مکانیزمهایی برای اجرای راهکارهای طرح جامع، ضروری است.

زمینه های اصلی جهت تعریف سیستم اجرایی تأمین درآمدی و مالی پایدار عبارتند از:

- شناسایی و طراحی سیاست ها، استراتژی ها و ابزارهای جدید مدیریت شهری با هدف بهبود کارایی، اثربخشی و تساوی در سیستم های تأمین مالی شهری
- شناسایی و طراحی چارچوب های رسمی و قانونی که سازمان های مبتنی بر اجتماع، سازمان های غیردولتی، شخصی و خانگی و بخش خصوصی را قادر به همکاری در تأمین مالی در راستای توسعه شهری و مسکن می نماید.
- انجام مطالعات و ارزیابی ابزارها و سیستم های تأمین مالی شهری
- انجام اصلاحات و تغییرات سیاستی جهت تنظیم ارتباطات مالی بین دولتی برای ایجاد تعادل بین مسئولیت های شهرداری با منابع آنها
- تأمین خدمات مشاوره ای فنی جهت توسعه ظرفیت تأمین مالی و قدرت بخشیدن به سیستم های تأمین مالی شهری.

تعریف سیستم نظارتی تأمین درآمدهای پایدار

علاوه بر تعریف سیستم صحیح اجرای درآمدهای پایدار، تعریف سیستم نظارت بر اجرای آن نیز ضروری است تا اطمینان از اجرای صحیح این قانون و امکان نظارت و پایش بر این فرایند فراهم شود، این اقدام می تواند در دو بخش زیر صورت گیرد:

2[تأسیس سازمانی با عنوان سازمان نظارت بر تأمین مالی پایدار شهرداریها: این سازمان می تواند به کلیه موارد ناشی از تخلف شهرداریها از اجرای صحیح قانون تأمین درآمد پایدار نظارت داشته باشد.

تدوین لایحه و آیین نامه نظارت بر اجرای صحیح تأمین درآمدهای پایدار: این آیین نامه بایستی زیر نظر شهرداری و سازمان نظارت بر تأمین مالی پایدار شهرداریها تدوین شده ولی برای اجرا به سازمانی غیر از شهرداری واگذار شود تا امکان نظارت بر آن فراهم باشد. پیشنهاد می شود که آیین نامه فوق به سازمان نظارت بر تأمین مالی پایدار شهرداریها واگذار گردد.

نتیجه‌گیری

منابع مختلف نظری و تجربی، گویای یک موضوع مشترک در مسائل تأمین مالی شهری هستند و این موضوع آن است که همه شهرداریها از یکسو دغدغه افزایش درآمدها و کنترل هزینه‌های خود را دارند و از سوی دیگر به دلیل محدودیت درآمدها، امکان تأمین مالی بسیاری از پروژه‌های شهری را ندارند. بنابراین، باید به دنبال یافتن ابزارها و الگوهای تأمین مالی برای تهیه منابع لازم جهت انجام سرمایه‌گذاریهای شهری باشند. دومین چالش سیستم این است که این نظام زمانی مطلوب خواهد بود که در شرایط نوسانات منابع شهرداریها منابع دولتی، تأمین درآمد شهرداریها برای کارکردها و مصارف مختلف، تحت تأثیر این تحولات قرار نگیرند. به منظور برونرفت از این دو چالش، بایستی مدلی پیشنهاد می‌شد که جوابگوی نیازهای مالی شهرداریها بوده و به تدریج بتواند زمینه پایداری درآمدها و منابع تأمین مالی پروژه‌های شهری را فراهم آورد. این کار در پژوهش حاضر برای شهرداری تهران صورت گرفت. بدین صورت که ابتدا به ارزیابی نظام درآمدهای و تأمین مالی شهرداری تهران در وضع موجود پرداخته شد. سپس الگوی مطلوب پایداری این نظام در قالب دو مدل پیشنهادی ارائه گردید.

نتایج ارزیابی از وضعیت موجود کدهای درآمدی شهرداری تهران نشان داد که در دوره زمانی مورد مطالعه (۱۳۸۷-۱۳۹۲) شهرداری تهران به میزان ۵۸ درصد از منابع ناپایدار و ناسالم، ۲۰ درصد از منابع نسبتاً پایدار و تنها ۲۲ درصد از منابع سالم و پایدار کسب درآمد کرده است. از این رو سیستم تأمین درآمدی شهرداری در وضع موجود کاملاً ناپایدار و مبتنی بر شیوه‌های ناسالمی همچون فروش تراکم، جریمه تغییر کاربری ساختمان، جریمه حذف پارکینگ و جریمه تخلفات ساختمانی است. الگوی اول شامل دو رویکرد «کنترل، کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم» و «مدیریت، بهبود و افزایش نقش منابع درآمدی پایدار» بود. الگوی دوم نیز بر ارائه روشهای جدید جهت ورود شهرداریها به بازارهای مالی و پولی تأکید داشت.

پیوند میان برنامه‌ریزی فضایی کلان با طرحها و پروژه‌های عملیاتی و متعاقب آن امکان‌سنجی، برآورد و تأمین اعتبارات آنها، همواره از عمده چالش‌های کشور بوده است. از طرفی طرح آمایش سرزمین به عنوان داعیه‌دار برنامه‌ریزی فضایی کشور

همواره در مرحله تهیه و تصویب جامانده و به جرئت می‌توان گفت طرح‌های آمایش سرزمین تهیه شده (اقدام‌های ناقص انجام شده در سال‌های برنامه سوم توسعه به بعد)، هیچ‌گاه نتوانستند آن‌طور که انتظار می‌رفت اجرایی شوند یا در طرح‌ها و پروژه‌های اجرایی کشور به عنوان سند فرادست، تأثیرگذار باشند.

در سال‌های اخیر تهیه و تصویب طرح‌های آمایش استانی و تأکید بر ضرورت پایبندی استان‌ها به اجرای آن، این سؤال را پررنگ ساخته که چه میزان طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی جاری کشور، در راستای پیشنهادهای و اهداف تعیین شده توسط طرح‌های آمایش استانی بوده است؟ آیا اساساً ساختار فعلی نظام بودجه‌ریزی امکان برقراری ارتباط معنادار با نظام تدبیر و برنامه‌ریزی فضایی کشور را دارد یا خیر؟ برای پاسخ به این سؤال نیاز است قوانین بودجه و طرح‌های آمایش به تفکیک هر استان و با دقت کامل مورد بحث و بررسی قرار گیرد تا بتوان میزان ارتباط این دو را ارزیابی کرد.

بافرض این موضوع که قانون بودجه باید با منطق مشخص و قابل دفاع، تخصیص بودجه را انجام دهد؛ به نظر می‌رسد میزان اعتبارات توزیع شده و تخصیص یافته به استانها (فارغ از نگاه صرف به جدول ۱۰ ماده واحده قانون بودجه) باید بنیاز، عملکرد و شرایط استان همچنین با رویکرد و هدف قانون، ارتباط معناداری برقرار کند. ^۱ از سوی دیگر، موضوع شفافیت میزان اعتبارات تخصیص یافته به استانها اگرچه به احتمال زیاد باید به تفصیل در دستگاه‌های اجرایی مربوطه یا دفاتر موضوعی سازمان برنامه و بودجه کشور یا سازمانهای استانی آن وجود داشته باشد، اما در قوانین بودجه‌ای که در اختیار جامعه مخاطب قرار می‌گیرد، قابل ردیابی نیست. ^۲ این نارسایی در قوانین بودجه، می‌تواند از دو عامل ناشی شود:

- اطلاعات در قانون بودجه قابل تشخیص بوده و فقط از نظر ارائه شکلی در جداول، تفکیک استانی آن موجود نیست.

- اعتبارات از هردو لحاظ ماهوی و شکلی، قابلیت شناسایی استانی را ندارند.

همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، بی‌تردید کشف و برقراری ارتباطات منطقی بودجه سالیانه با برنامه‌های توسعه کشور، هم از بابت ماهیت بودجه‌ریزی و هم از جنبه شفافیت، چالشی اساسی است.

فرایند شفافسازی منابع تخصیص یافته را می‌توان با توجه به اطلاعات در دسترس قوانین بودجه و با تحلیل توزیع استانی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آغاز کرد. شایان توجه است کشف رابطه معنادار میان عوامل برنامه‌ریزی فضایی (مخصوصاً طرح‌های آمایشی) و اجزای بودجه (به ویژه طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی) در سطح استانها، نیازمند مطالعات جداگانه است که در آینده در دستور کار قرار خواهد گرفت.

با این مقدمه، برای شفافسازی ساختار طرح‌های عمرانی استانی در مطالعه حاضر، ابتدا پایه‌های آماری و روش مطالعه تبیین شده و در ادامه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان از منظر «موضوعی»، «جغرافیایی»، «طول عمر»، «درصد تخصیص» و «اندازه»، مورد واکاوی قرار گرفته و در نهایت جمع‌بندی گزارش ارائه شده است.

طبق بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه،^۲ «طرحهای تملک داراییهای سرمایه‌ای» به مجموعه عملیات و خدمات مشخصی اطلاق می‌شود که براساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، اجتماعی توسط دستگاه اجرایی، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدفهای برنامه عمرانی پنج ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای، اجرا شده و منابع مورد نیاز آن از محل اعتبارات مربوط به تملک داراییهای سرمایه‌ای تأمین می‌شود.

طرحهای تملک داراییهای سرمایه‌ای از ابعاد مختلف قابل طبقه‌بندی هستند به طوری که از بعد مقیاس، به دو دسته «طرحهای ملی» و «طرحهای ملی استانی شده (طرح استانی ویژه سابق)»، از بعد ماهیت، به دو گروه «مستمر»

ae, «غیرمستمر» و از بعد نوع طرح، به انواع «احداث»، «توسعه»، «مرمت» و غیره تقسیم می‌شوند.

- **طرحهای ملی**، جنبه استراتژیک دارند و از لحاظ سرمایه‌گذاری، بزرگ و از نظر تکنولوژی پیچیده‌اند و آثار مترتب بر اجرای آنها نیز از یک منطقه فراتر می‌رود.

- **طرحهای ملی استانی شده**، مجموعه‌ای از طرحهای ملی هستند که در پیوست ۱ قانون بودجه به صورت استانی مشخص شده‌اند.

- **طرحهای مستمر و غیرمستمر**، طرحهای پیوست ۱ قانون بودجه از بعد دارا بودن سال شروع و خاتمه به دو بخش تقسیم می‌شوند: طرحهای غیرمستمر (دارای سال شروع و خاتمه) و طرحهای مستمر (فقط دارای سال شروع) که بیشتر ماهیت تعمیر و نگهداری و تأمین تجهیزات دارند (فصیحی، ۱۴۰۰).

طبقه‌بندی طرحهای عمرانی در پیوست ۱ قانون بودجه، بدین ترتیب است که هر طرح در ذیل یک برنامه و هر برنامه در ذیل یک فصل و هر فصل ذیل یکی از امور دهگانه جای می‌گیرد. اطلاعات تکمیلی هر طرح شامل تعداد پروژه، شرح عملیات، میزان پیشرفت فیزیکی و ریالی و سایر اطلاعات مالی و نظارتی در موافقتنامه‌ای که به نام هر طرح پیش‌بینی شده ارائه می‌شود. موافقتنامه عقدی است حقوقی - فنی و مالی که دستگاه اجرایی تعهد می‌کند از یک طرف شرح عملیات مندرج در آن را رعایت کند و از طرف دیگر سازمان برنامه و بودجه به موازات پیشرفت فیزیکی عملیات، اعتبارات مصوب را براساس تخصیص اعتبار در اختیار دستگاه اجرایی قرار دهد.

- **موافقتنامه طرحهای تملک داراییهای سرمایه‌ای** از تعدادی فرم و ضمیمه تشکیل می‌شود به طوری که در

فرم ۱ به خلاصه طرح، در فرم ۲ به گزارش توجیهی طرح، در فرم ۳ به منابع تأمین اعتبار هر پروژه ذیل طرح، در فرم ۴ به اعتبارات بر حسب فصول سرمایه گذاری، در فرم ۵ به خلاصه پروژهها و در فرم ضمیمه ۲ به میزان و نوع سرمایه گذاری در طرحها به تفکیک تأمین منابع (عمومی و داخلی) شرکت های دولتی و مؤسسه های انتفاعی وابسته به دولت اشاره می شود.

طبق دستورالعمل اجرایی ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴، کارگروه استانی ماده (۲۳)، وظیفه بررسی طرحهای تملک دارایی سرمایه ای در سطح استان را بر عهده دارد و تصویب نهایی آن به عهده شورای برنامه ریزی و توسعه استان است.

کمیسیون و کارگروه استانی برای عمل به ماده (۲۳) قانون مذکور ایجاد شده است. طبق بند «الف» این ماده، عناوین، اهداف کمی و اعتبارات طرحهای تملک دارایی های سرمایه ای جدید با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ و رعایت قانون نحوه اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی بر اساس گزارش توجیهی فنی (حجم کار و زمان بندی اجرا)، اقتصادی، مالی و زیست محیطی و رعایت پدافند غیر عامل از سوی مشاور و دستگاه اجرایی پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، برای یک بار و به قیمت ثابت سالی که طرحهای مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالیانه منظور می شود به تفکیک سالهای برنامه های توسعه و سالهای بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد (فصیحی، ۱۴۰۰).

۲-۱. پایه های آماری

بر اساس اطلاعات ارائه شده توسط «معاونت امور استانها و مناطق سازمان برنامه و بودجه کشور»، به طور کلی تأمین اعتبارات طرحها و پروژههای عمرانی در سطح استانها می تواند از محل منابع بودجه ای و غیر بودجه ای تأمین شود.^۱

همانطور که بیان شد در بودجه های سنواتی منابع و مصارف به دو بخش ملی و استانی تقسیم می شوند که منظور از مصارف استانی، اعتبارات تحت مدیریت شورای برنامه ریزی و توسعه استانهاست که در جدول ۱۰ ماده واحده قانون بودجه لحاظ می شود. فارغ از ابهامهای مختلف در بودجه و نحوه عملکرد آن، یکی از ابهامهای اصلی بودجه را می توان نحوه توزیع اعتبار هر یک از استانها دانست؛ زیرا اعتبارات توزیعی استانها به جدول ۱۰ ماده واحده محدود نمی شود؛

به عبارت دیگر با فرض اینکه همه مصارف در یک مکان به وقوع می پیوندد که در محدوده یکی از استانها واقع شده، پس همه مصارف می توانند تقسیم بندی استانی داشته باشند؛ اما برخی مصارف که ماهیت ملی پیدا می کنند باید از بقیه اعتبارات مجزا باشد. نحوه تمایز مصارف برخی دستگاههای اجرایی دارای ماهیت ملی را می توان این گونه برشمرد:

- دستگاه‌های اجرایی و فعالیت‌های مرتبط با آنها که حکم سیاست‌گذاری یا نظارت عالی را برای کشور دارند و شمول اثر این فعالیت‌ها مربوط به حوزه‌های فعالیت خارجی یا عمومی کل کشور است (مانند مرکز سه قوه و برخی وزارتخانه‌های نهادها)،
- دستگاه اجرایی و فعالیت‌های مرتبط آن، حکم راهبری اجرایی یا سیاست‌گذاری بخشی را داراست و به عنوان دستگاه اصلی وظیفه هماهنگی دستگاه‌های استانی تابعه را دارد (مانند بخش ملی وزارتخانه‌ها و سازمانها)،
- ارگانهای نظامی (و نه انتظامی) و امنیتی،
- دستگاه‌هایی که فقط یک مجموعه مرکزی و ملی دارند و تفکیک عملیات استانی آنها نیازمند پایگاه داده خاص و طبقه‌بندی شده است که در وضعیت کنونی این تمایز امکان‌پذیر نیست (مانند اعتبارات مربوط به برخی صندوقهای بیمه)، در یک نتیجه کلی می‌توان ادعا کرد که اعتبارات مندرج در قانون بودجه سالیانه به جز در چهار مورد فوق‌الذکر، حتی اگر قابل تفویض به استانها نباشد، می‌تواند قابل تقسیم به استانها باشد. همچنین می‌توان گفت ارائه یک بررسی کامل در این زمینه به دلیل کمبود اطلاعات، عدم دسترسی آسان به اطلاعات موجود و طبقه‌بندی شدن برخی اطلاعات،
- امکان‌پذیر نیست. امامی توان بررسی داده‌های مندرج در قوانین بودجه را به عنوان گام نخست تلقی کرد.^۱ اصول مهم و حائز اهمیت در تفکیک استانی طرح‌ها به پنج دسته زیر تقسیم می‌شود:^۲
 - برخی طرح‌ها با اعتبار ملی مربوط به دستگاه‌های ملی و در راستای وظایف حاکمیتی دستگاهها اجرایی می‌شوند که مشخصه تفکیک استان ندارند.
 - برخی دیگر از طرح‌های با اعتبار ملی میان همه استانها (یا بسیاری از استانها) مشترک بوده و در سطح طرح که در قانون ذکر می‌شود امکان تفکیک نداشته و به احتمال زیاد در سطح پروژه قابلیت تفکیک دارند که به دلیل عدم دسترسی به این سطح از اطلاعات، در این مطالعه امکان محاسبه اعتبار آن وجود ندارد.^۳
 - دسته سوم شامل طرح‌هایی با اعتبار ملی است که بین چند استان مشخص تعریف شده‌اند. این طرح‌ها هر چند قابلیت تشخیص استانهای برخوردار از آن طرح‌ها را دارند اما به دلیل مشخص نبودن سهم هر استان از اعتبارات آن طرح، امکان محاسبه سهم اعتباری هر استان وجود ندارد. طرح‌هایی با اعتبار ملی که بر اساس نام طرح قابلیت تفکیک استانی را دارا بوده و مکان اجرای طرح کاملاً مشخص و

ویژه یک استان است. این طرحها در سالهای بررسی شده، همواره بیش از نیمی از طرحهای ملی مندرج در پیوست ۱ را شامل شدهاند.

- طرحهایی با اعتبار ملی که مبادله موافقتنامه آن در استان انجام می شود و با عنوان طرحهای استانی ویژه قلمداد می شود. این طرحها به طور کامل قابلیت تفکیک استانی دارند. تا پیش از سال ۱۳۹۷، این گونه طرحها در قالب جدولی مستقل در پیوست ۱ قانون بودجه درج می شد، اما پس از این سال جدول مذکور حذف و طرحهای استانی ویژه

به صورت ستارهدار به همراه سایر طرحها در پیوست ۱ قانون بودجه درج می شود.^۱ از آنجا که بررسی اعتبارات هزینه ای مؤکداً، فارغ از نگاه صرف به جدول ۱۰ ماده واحده قوانین بودجه از نظر ماهوی

æ شکلی قابلیت تفکیک استانی ندارد^۲ از این رو گزارش حاضر مبتنی بر داده های پایگاه اطلاعاتی «سامانه نظارت ۴»^۳ سازمان برنامه و بودجه، اعتبارات عمرانی تخصیص یافته به استانها را از محل اعتبارات بودجه ای و غیر بودجه ای بررسی کرده است.

گزارش حاضر با روش تحلیلی - توصیفی انجام شده است. به عبارت دیگر تلاش شده وضعیت موجود پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در استان بررسی و به توصیف منظم و نظاممند وضعیت فعلی پرداخته شود. به این منظور طبقه‌بندی و توصیف طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در هر استان به شرح زیر انجام شده است:

نمودار ۱. فرایند بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان



مأخذ: مطالعات تحقیق .

در خصوص ارزیابی طول عمر و درصد تخصیص اعتبار پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای هر استان از طبقه‌بندی زیر بهره گرفته شده است:

نمودار ۲. طبقه‌بندی طول عمر و درصد تخصیص اعتبار پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای هر استان



مأخذ: همان .

براساس طبقه‌بندی فوق، ماتریس عمر - درصد تخصیص اعتبار پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان به شکل زیر ارائه شده است :

(تعداد پروژه)

۲۰ سال و بیشتر

جدول ۱. ماتریس عمر - درصد تخصیص اعتبار پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

عمر پروژه	کمتر از ۵ سال				بین ۱۰ تا ۱۵ سال	بین ۱۵ تا ۲۰ سال	
	درصد تخصیص اعتبار				سال	سال	
کمتر از ۲۰							
درصد بین ۲۰ تا ۴۰							
درصد بین ۴۰ تا ۶۰							
درصد بین ۶۰ تا ۸۰							
درصد ۸۰ درصد و بیشتر							

مأخذ: مطالعات تحقیق.

نحوه برخورد باهریک از مناطق ماتریس عمر - تخصیص فوق در جدول زیر تبیین شده است :

جدول ۲. اولویت بندی پروژههای موجود در ماتریس عمر - درصد تخصیص اعتبار پروژههای تملک دارایی های سرمایه ای هر استان و ارائه پیشنهادهایی جهت مواجهه با پروژههای موجود در هر اولویت

اولویت	گروه	پیشنهاد نحوه برخورد	توضیحات
۱	طول عمر زیاد (بیش از ۱۵ سال) و تخصیص اعتبار اندک (کمتر از ۴۰ درصد)	☐ نظارت و بررسی دقیق پروژه ☐ آسیب شناسی علل تأخیر ☐ تصمیم گیری درخصوص توقف، اصلاح یا واگذاری یا ادامه پروژه	چشم انداز کوتاهمدتی برای اتمام آنها متصور نیست.
۲	طول عمر زیاد (بیش از ۱۵ سال) و تخصیص اعتبار زیاد (بیش از ۸۰ درصد)	☐ نظارت و بررسی دقیق پروژه ☐ آسیب شناسی علل تأخیر ☐ اتمام یا اصلاح پروژه	به دلیل تخصیص بخش قابل توجهی از اعتبار مورد نیاز پروژه، گزینه توقف چندان مطرح نیست.
۳	طول عمر اندک (کمتر از ۱۰ سال) و تخصیص اعتبار زیاد (بیش از ۸۰ درصد)	☐ تخصیص اعتبار باقی مانده و اتمام پروژه	از وضعیت مناسبی نسبت به سایر گروهها برخوردارند .
۴	طول عمر متوسط (۱۰ تا ۱۵ سال) و تخصیص اعتبار اندک (کمتر از ۴۰ درصد) یا طول عمر متوسط و بیشتر (بیش از ۱۰ سال) و تخصیص اعتبار متوسط (۴۰ تا ۸۰ درصد)	☐ نظارت و بررسی دقیق پروژه ☐ آسیب شناسی علل تأخیر پروژههای قدیمی تر ☐ تصمیم گیری درخصوص توقف، اصلاح یا واگذاری یا ادامه پروژه	شرایط بینابینی نسبت به دو اولویت نخست دارند، اما با توجه به شرایط متعادلتر آنها، در اولویت چهارم قرار گرفته اند.
۵	طول عمر اندک (کمتر از ۱۰ سال) و تخصیص اعتبار متوسط و کمتر (کمتر از ۸۰ درصد)	☐ نظارت بر پروژه باهدف پیشگیری از انحراف فرایند اجرایی	هنوز انحراف جدی درخصوص میزان پیشرفت پروژه رخ نداده است .

مأخذ: همان.

همچنین ارزیابی اندازه پروژههای تملک دارایی های سرمایه ای استان خراسان رضوی برحسب اعتبار پروژه صورت پذیرفته است. لازم به ذکر است با توجه به نتایج جلسات هم اندیشی با کارشناسان سازمان برنامه و بودجه و خبرگان حوزه مورد بررسی، در حال حاضر طبقه بندی مشخصی برای ارزیابی اندازه پروژه های تملک دارایی های سرمایه ای وجود ندارد و تعاریف به کار رفته در این گزارش درخصوص طول عمر، صرفاً تعاریف عملیاتی ناظر به این گزارش است. بر این اساس دسته بندی مذکور عبارت است از:

- پروژههای بسیار کوچک: کمتر از ۱۰۰ میلیون تومان اعتبار،
- پروژههای کوچک: بین ۱۰۰ میلیون تا ۱ میلیارد تومان اعتبار،
- پروژههای متوسط: بین ۱ تا ۵ میلیارد تومان اعتبار،
- پروژههای بزرگ: بین ۵ تا ۵۰ میلیارد تومان اعتبار،
- پروژههای بسیار بزرگ: بیش از ۵۰ میلیارد تومان اعتبار .

در نهایت نیز برای ارائه تحلیل‌های تکمیلی، ماتریس اولویت- اندازه برای هر استان به شکل زیر تهیه شده است:

جدول ۳. ماتریس اندازه- اولویت بر حسب تعداد پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان

اولویت پروژه	اولویت ۱	اولویت ۲	اولویت ۳	اولویت ۴	اولویت ۵	جمع
						اندازه پروژه
بسیار						
کوچک‌کوچ						
متوسط						
بزرگ بسیار						
بزرگ						

جمع

مأخذ: همان.

۴-۱. محدودیت‌های مطالعه

گزارش حاضر مشابه بسیاری از پژوهش‌های مبتنی بر آمار و داده، مشمول سطحی از محدودیت‌های اجتنابناپذیر بوده است. در ادامه به مهم‌ترین محدودیت‌ها اشاره شده است :

- این گزارش بر اساس مستند طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانها در سال ۱۳۹۸ انجام شده است. لذا پروژه‌هایی که تا پیش از سال ۱۳۹۸ خاتمه یافته‌اند اساساً جایی در تحلیل حاضر ندارند .

- به دلیل کمبود اطلاعات و عدم دسترسی آسان به همه اطلاعات موجود، امکان ارائه یک بررسی صد درصدی و کامل وجود ندارد .

- برخی مصارف بودجه‌ای به دلیل ماهیت ملی آنها امکان تخصیص به استانها را ندارند.

- قرار داشتن بخشی از پروژه‌های مورد بررسی در طبقه طرح‌های مستمر و ویژگی سالیانه بودن آنها، قضاوت در ارتباط با تکرار پروژه‌های مذکور در بودجه‌های سنواتی را دشوار می‌کند .

- باتوجه به اینکه مفهوم طرح در بعد ملی و استانی باهم تفاوت‌هایی دارند و طرح در سطح ملی، مستقل و در سطح استان متأثر از چند پروژه است امکان دارد طولانی شدن طول عمر یک پروژه از یک طرح به طولانی شدن عمر طرح منجر شود. در حالی که سایر پروژه‌های طرح مورد نظر ممکن است مدت‌ها قبل خاتمه یافته باشند.

- برخی پروژه‌های جاری در استانها محصول تصمیم‌گیری و سیاستگذاری‌های مسئولان استانی نبوده و به انحای مختلف و از محل منابع غیراستانی آغاز شده‌اند؛ از این رو نمی‌توان طولانی شدن آنها را به عملکرد استان نسبت داد .

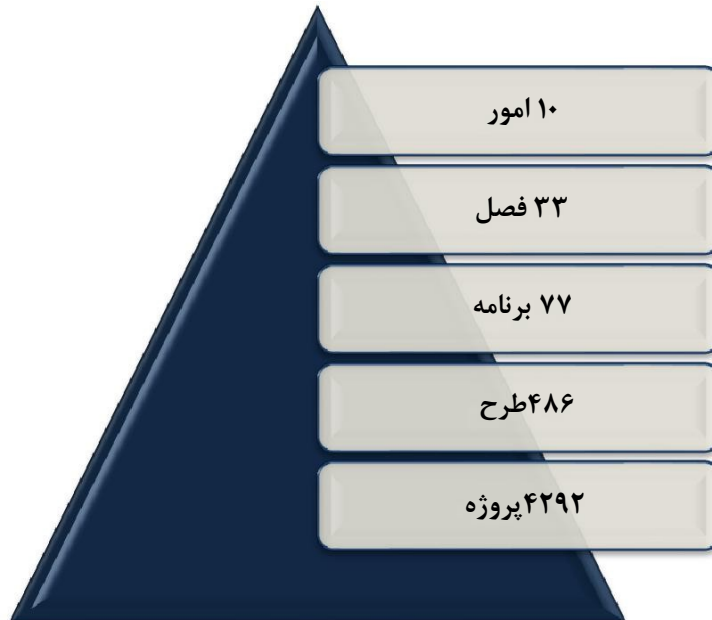
- در خصوص توزیع جغرافیایی پروژه‌ها در سطح استانها باید به این نکته دقت شود که در برخی موارد، مکان استراتژیک برای بارگذاری پروژه‌ها مرکز استان بوده و عملاً بخشی از عدم توازن در توزیع پروژه‌های عمرانی در سطح استان اجتنابناپذیر است.

- از سال ۱۳۹۲ گزارش پیشرفت فیزیکی پروژه‌های عمرانی ارائه نشده و این موضوع می‌تواند تحلیل‌ها و پیشنهادها را ارائه شده در خصوص مواجهه با پروژه‌های مذکور را تا حدی دچار کاستی کند .

طرحهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان خراسان رضوی در سال ۱۳۹۸

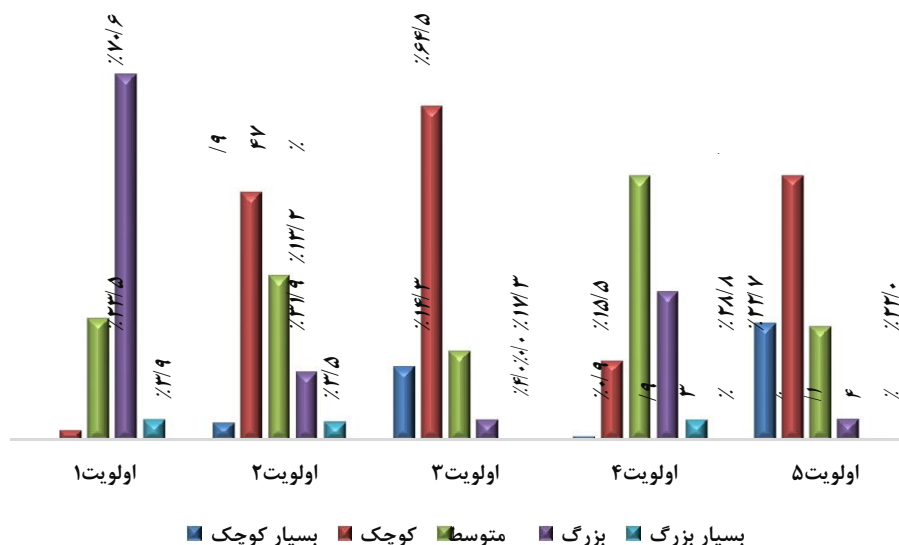
باتوجه به بررسی‌های صورت گرفته، در سال ۱۳۹۸ در استان خراسان رضوی ۴۲۹۲ پروژه فعال در قالب ۴۸۶ طرح عمرانی وجود داشته است که ذیل ۱۰ امور، ۳۳ فصل و ۷۷ برنامه مختلف طبقه‌بندی شده‌اند. شایان توجه است که قدیمی‌ترین پروژه عمرانی استان، از سال ۱۳۴۱ آغاز شده و قریب به ۶ دهه از شروع عملیات عمرانی آن گذشته است:

نمودار ۳. طبقه‌بندی طرحهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان خراسان رضوی



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس قوانین بودجه سنواتی کل کشور و مستند طرحهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانها در سال ۱۳۹۸.

نمودار ۲۱. توزیع پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان خراسان رضوی برحسب اندازه و اولویت



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس قوانین بودجه سنواتی کل کشور و مستند طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانها در سال ۱۳۹۸.

همانگونه که ملاحظه می‌شود، ۵۱ پروژه‌های که به دلیل طول عمر زیاد و درصد تخصیص اندک در اولویت اول تعیین تکلیف قرار گرفته‌اند، از نظر اندازه عموماً در زمره پروژه‌های «بزرگ» قرار دارند و اعتبار پیش‌بینی شده برای هریک از آنها بین ۵ تا ۵۰ میلیارد تومان است. پروژه‌های اولویت دوم که ضمن دارا بودن عمر طولانی از درصد تخصیص بالایی نیز برخوردارند و لذا تصمیم در خصوص اتمام فوری آنها محتمل‌تر است، عمدتاً در گروه پروژه‌های «کوچک» و «متوسط» قرار دارند. پروژه‌های اولویت سوم (عمر اندک و تخصیص بالا) عمدتاً «کوچک» هستند.

از سوی دیگر، حدود ۸۰ درصد از پروژه‌های اولویت ۴ (طول عمر متوسط / زیاد و تخصیص اندک / متوسط) که طی سالهای آتی، در صورت عدم پیشرفت قابل ملاحظه و افزایش طول عمر، قابلیت انتقال به ناحیه مربوط به پروژه‌های اولویت ۱ را دارند، در زمره پروژه‌های «متوسط» و «بزرگ» قرار می‌گیرند و اعتبار پیش‌بینی شده برای هریک از آنها بین ۱ تا ۵۰ میلیارد تومان است.

شایان ذکر است حدود ۷۴ درصد از پروژه‌های اولویت ۵ (عمر اندک و تخصیص اندک / متوسط) که بیش از ۸۳ درصد از کل پروژه‌های عمرانی استان خراسان رضوی را در بر می‌گیرند و عملیات اجرایی آنها طی یک دهه اخیر آغاز شده است، از نظر اندازه در زمره پروژه‌های «بسیار کوچک» و «کوچک» قرار گرفته‌اند. اندازه ۲۲ درصد دیگر این گروه از پروژه‌ها، «متوسط» بوده است. از این رو سهمی کمتر از ۵ درصد پروژه‌های عمرانی یادشده به پروژه‌های «بزرگ (۴/۱ درصد)» و «خیلی بزرگ (۰/۱ درصد)» اختصاص یافته است.

بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان خراسان رضوی حاکی از آن است که در سال ۱۳۹۸، تعداد ۴۲۹۲ پروژه فعال در قالب ۴۸۶ طرح عمرانی وجود داشته که قدیمی‌ترین آنها از سال ۱۳۴۱ آغاز شده است. طرح‌های یادشده در قالب ۱۰ امور، ۳۳ فصل و ۷۷ برنامه مختلف طبقه‌بندی شده‌اند. مجموع اعتبار پیش‌بینی‌شده برای پروژه‌های مذکور بالغ بر ۸۰۱۰۳ هزار میلیارد ریال است که در مجموع، ۳۷/۹ درصد اعتبارات یادشده (بالغ بر ۳۹ هزار میلیارد ریال) برای اجرای پروژه‌ها تخصیص داده شده است. متوسط عمر پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان خراسان رضوی در سال ۱۳۹۸، معادل ۴/۲ سال بوده است.

در بررسی موضوعی پروژه‌های عمرانی استان خراسان رضوی، مشخص شد «امور اقتصادی» و «امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری» به ترتیب با ۳۳/۱ و ۲۰/۲ درصد سهم، بیشترین سهم از تعداد پروژه‌های استان را به خود اختصاص داده‌اند. «امور اقتصادی»، از منظر اعتبارات تخصیص داده شده نیز با اختلاف شدیدتری نسبت به سایر امور در رتبه نخست قرار دارند. در این زمینه سهم «امور اقتصادی» از اعتبارات تخصیص یافته استان ۴۴ درصد بوده است. همچنین «امور مسکن، عمران شهری و روستایی» با سهم ۲۸/۸ درصدی، در رتبه دوم قرار گرفته است.

بر مبنای فصول، فصل‌های «کشاورزی و منابع طبیعی»، «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری» و «حمل و نقل» به ترتیب با ۱۵/۸، ۱۰/۱ و ۱۰ درصد سهم، بیشترین سهم را از تعداد پروژه‌های استان به خود اختصاص داده‌اند. در این راستا، فصل‌های «کشاورزی و منابع طبیعی» و «حمل و نقل» ذیل «امور اقتصادی» و فصل «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری» «در زمره «امور مسکن، عمران شهری و روستایی» طبقه‌بندی شده‌اند.

از سوی دیگر فصول «منابع آب»، «آب و فاضلاب» و «حمل و نقل» به ترتیب با اختصاص ۲۵، ۲۲/۱ و ۱۰/۱ درصد از اعتبارات تخصیص یافته استان، بیشترین سهم را داشته‌اند. از میان فصول مذکور، «منابع آب» و «حمل و نقل» در قالب «امور اقتصادی» و «آب و فاضلاب» در قالب «امور مسکن، عمران شهری و روستایی» می‌باشند.

همچنین از منظر برنامه‌ای، دو برنامه «توسعه حمل و نقل جاده‌ای (فصل حمل و نقل - امور اقتصادی)» و «ارائه خدمات آب شهری و روستایی (فصل آب و فاضلاب - امور مسکن، عمران شهری و روستایی)» بیشترین سهم از تعداد پروژه‌ها و دو برنامه «عرضه آب (فصل منابع آب - امور اقتصادی)» و

«توسعه تأسیسات فاضلاب و بازچرخانی آب (فصل آب و فاضلاب- امور مسکن، عمران شهری و روستایی)» بیشترین سهم از اعتبارات تخصیص یافته را به خود اختصاص داده‌اند. شایان توجه است ۶۵ برنامه عمرانی استان خراسان رضوی به‌رغم دربرگرفتن ۲۵۶۸ پروژه، معادل ۵۹/۸ درصد کل پروژه‌های عمرانی استان، صرفاً ۲۷/۱ درصد از اعتبارات تخصیص یافته استان، سهم داشته‌اند. در این زمینه، ۴۷ برنامه از ۶۵ برنامه یادشده، هریک سهمی بسیار اندک و کمتر از ۰/۵ درصد از اعتبارات تخصیص یافته استان را جذب کرده‌اند.

نتایج حاصل از بررسی جغرافیایی پروژه‌های عمرانی استان خراسان رضوی در سطح شهرستانهای استان، حاکی از آن است که شهرستان مشهد به‌عنوان مرکز استان، ضمن برخورداری از سهم ۱۴/۲ درصدی از تعداد پروژه‌های استان، با ۴۶/۹ درصد سهم از اعتبارات تخصیص یافته استان، سهم زیادی از منابع عمرانی استان را جذب کرده و به این ترتیب، عدم تعادل چشمگیری در سطح استان ایجاد کرده است. پس از شهرستان مشهد، سهم ۲۸ شهرستان دیگر استان و پروژه‌های سطح استان (بین‌شهرستانی) تفاوت چندانی بایکدیگر ندارند.

بررسی شاخص درصد تخصیص اعتبار پروژه‌ها در سطح شهرستانهای استان نشان می‌دهد شهرستانهای «نیشابور» و «فیروزه»، پروژه‌های «سطح استان» و شهرستان «سرخس»، به ترتیب ۵۰/۴، ۴۶/۹، ۴۶/۲ و ۴۵/۸ درصد از منابع مورد نیاز را جذب کرده‌اند و از این منظر در جایگاه مناسب‌تری قرار دارند. از سوی دیگر، شهرستانهای «بینالود»، «قوچان»، «گناباد»، «زاول» و «تایباد» با شاخص تخصیص اعتبار کمتر از ۲۵ درصد، شرایط نامطلوب‌تری دارند.

پس از بررسی موضوعی و جغرافیایی پروژه‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای استان خراسان رضوی، مسئله طول عمر و درصد تخصیص اعتبار پروژه‌ها به‌صورت هم‌زمان مورد ارزیابی قرار گرفته است. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که طولانی شدن عمر پروژه‌ها و عدم حصول دستاورد قابل‌تکابه‌رغم صرف زمان و منابع فراوان، به یکی از معضلات جدی طرح‌های عمرانی کشور مبدل شده است. از این رو ایجاد مبنای مناسبی برای قضاوت و تصمیم‌گیری درخصوص نحوه برخورد با طرح‌های عمرانی استان، ضروری به نظر می‌رسد. به‌ویژه آنکه طولانی شدن اجرای برخی طرح‌های عمرانی، علاوه بر هدردهی منابع سرمایه‌ای کشور، آثاری بر میزان برنامه‌پذیری فرایند توسعه اقتصادی کشور برجای خواهد گذاشت. به عبارت دیگر، طولانی شدن عمر پروژه‌های عمرانی یک استان به این معناست که بخشی از برنامه‌های عمران و توسعه استان متمرکز بر موضوع‌هایی است که سال‌ها پیش برنامه‌ریزی شده‌اند. بنابراین نوعی وابستگی به مسیر طی شده در تخصیص منابع مالی مشاهده می‌شود و بخش چشمگیری از منابع عمرانی استان بدون توجه به اصول و مبانی آمایش سرزمین و نیازها و مقتضیات روز استان صرف پروژه‌هایی می‌شود که مدت‌ها پیش برنامه‌ریزی و آغاز شده‌اند. از این رو، پروژه‌های عمرانی استان خراسان رضوی در قالب ماتریسی تحت عنوان عمر - درصد تخصیص مورد ارزیابی قرار گرفته و در پنج گروه، به شرح جدول زیر طبقه‌بندی شده‌اند:

جدول ۱۳. ارزیابی وضعیت پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
استان خراسان رضوی براساس ماتریس عمر - درصد تخصیص

اولویت	گروه	تعداد پروژه	پیشنهاد نحوه برخورد	توضیحات
۱	طول عمر زیاد (بیش از ۱۵ سال) و تخصیص اعتبار اندک (کمتر از ۴۰ درصد)	۵۱	☐ نظارت و بررسی دقیق پروژه ☐ آسیب‌شناسی علل تأخیر ☐ تصمیم‌گیری درخصوص توقف، اصلاح یا اتمام پروژه	چشم‌انداز کوتاه‌مدتی برای اتمام آنها متصور نیست.
۲	طول عمر زیاد (بیش از ۱۵ سال) و تخصیص اعتبار زیاد (بیش از ۸۰ درصد)	۱۴۴	☐ نظارت و بررسی دقیق پروژه ☐ آسیب‌شناسی علل تأخیر ☐ اتمام یا اصلاح پروژه	به دلیل تخصیص بخش قابل توجهی از اعتبار مورد نیاز پروژه، گزینه توقف چندان مطرح نیست.
۳	طول عمر اندک (کمتر از ۱۰ سال) و تخصیص اعتبار زیاد (بیش از ۸۰ درصد)	۳۰۱	☐ تخصیص اعتبار باقی‌مانده و اتمام پروژه	از وضعیت مناسبی نسبت به سایر گروه‌ها برخوردارند.
۴	طول عمر متوسط (۱۰ تا ۱۵ سال) و تخصیص اعتبار اندک (کمتر از ۴۰ درصد) یا طول عمر متوسط و بیشتر (بیش از ۱۰ سال) و تخصیص اعتبار متوسط (۴۰ تا ۸۰ درصد)	۲۳۳	☐ نظارت و بررسی دقیق پروژه ☐ آسیب‌شناسی علل تأخیر پروژه‌های قدیمی‌تر ☐ تصمیم‌گیری درخصوص توقف، اصلاح یا اتمام پروژه	شرایط بینابینی نسبت به دو اولویت نخست دارند اما با توجه به شرایط متعادل‌تر آنها، در اولویت چهارم قرار گرفته‌اند.
۵	طول عمر اندک (کمتر از ۱۰ سال) و تخصیص اعتبار متوسط و کمتر (کمتر از ۸۰ درصد)	۳۵۶۳	☐ نظارت بر پروژه با هدف پیشگیری از انحراف فرایند اجرایی	هنوز انحراف جدی درخصوص میزان پیشرفت پروژه رخ نداده است.

مأخذ: نتایج تحقیق.

همچنین ارزیابی «اندازه» پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان خراسان رضوی براساس کل اعتبار پیش‌بینی‌شده برای هریک از پروژه‌ها صورت پذیرفته است. براساس طبقه‌بندی شرح داده شده در متن گزارش، ۲۰ درصد پروژه‌های عمرانی استان خراسان رضوی در زمره پروژه‌های «بسیار کوچک» قرار

می گیرند. اندازه ۴۹/۴ درصد پروژهها «کوچک» و ۲۳/۶ درصد آنها «متوسط» است و در نهایت، پروژههای «بزرگ» و «بسیار بزرگ» به ترتیب ۶/۵ و ۰/۵ درصد از کل پروژههای استان را به خود اختصاص داده اند.

شایان ذکر است از میان ۵۱ پروژههای که براساس ماتریس عمر- درصد تخصیص، در اولویت اول تعیین تکلیف قرار گرفته اند، اندازه ۳۶ پروژه (۶/۷۰ درصد)، «بزرگ» است؛ لذا اعتبار پیش بینی شده برای عمده پروژههای اولویت اول بین ۵ تا ۵۰ میلیارد تومان است. پروژههای اولویت دوم عمدتاً در گروه پروژههای «کوچک» و «متوسط» قرار دارند. پروژههای اولویت سوم عمدتاً «کوچک» هستند. همچنین حدود ۸۰ درصد از پروژههای اولویت ۴ که انتقال آنها به اولویت ۱ طی سالهای آتی محتمل است در زمره پروژههای «متوسط» و «بزرگ» قرار دارند و اعتبار پیش بینی شده برای هریک از آنها بین ۱ تا ۵۰ میلیارد تومان است. ۷۳/۸ درصد از پروژههای اولویت ۵ که بالغ بر ۸۳ درصد از کل پروژههای عمرانی استان را در بر می گیرند، «بسیار کوچک» یا «کوچک» و ۲۲ درصد دیگر آنها نیز «متوسط» هستند.

با توجه به آنکه پروژههایی که عمر آنها کمتر از ۱۰ سال است، بسته به درصد تخصیص اعتبار، در اولویت سوم یا پنجم جای گرفته اند، می توان گفت بخش عمده پروژههای عمرانی استان که طی یک دهه اخیر بارگذاری شده اند، از نظر شاخص اندازه «کوچک»، «متوسط» یا «بسیار کوچک» هستند.

شیوه تهیه و تحقق طرحهای توسعه شهری و همچنین اهداف و محتوای این طرحها از هنگامی که در هدایت توسعه شهرها مورد استفاده قرار گرفتند، دستخوش تحولات بسیاری شده است. این تحولات در کشورهای مختلف بگونههای متفاوت مطرح بوده است و در اغلب کشورها این تحولات یا همزمان نبودهاند و منقطع صورت گرفتهاند و یا اینکه برخی از مراحل تحول اساساً مجال تحقق نیافتهاند. به رغم تفاوت تحولات تحققپذیری در کشورهای توسعهیافته، وجوه مشترکی نیز هست که در مراحل زمانی مختلف بوقوع پیوسته و با توجه به همزمانی وقوع تحولات و نقش مهمان کشورها نیز بعنوان الگو مورد استفاده قرار گرفته است. بر این اساس، ابتدا تحققپذیری طرحهای توسعه شهری ارائه شده و پس از آن تحققپذیری طرحهای توسعه شهری در ایران به طور ویژه شهر شیراز مورد بررسی قرار میگیرد. الگوی برنامه ریزی جامع - تفصیلی با مدل نظری ذهنی، الگویی بعنوان برنامه توسعه و عمران شهر میسازد. بنابراین میتوان چنین نتیجه گرفت که الگوی طرحهای جامع - تفصیلی مبتنی بر نظرات و دیدگاههایی است که ذاتاً مغایر با طبیعت واقعی شهر است و در نتیجه نمیتواند در عمل تحقق پیدا کند. میتوان به عدم توجه کافی به ماهیت پیچیده و پویای شهر و مشکلات آینده نگری برای آن؛ سردرگمی دانش شهرسازی میان رشته های مختلف علوم مهندسی، طبیعی و اجتماعی؛ تقلیل برنامه ریزی شهری به برنامه ریزی کالبدی و عدم توجه به ابعاد اجتماعی و فرهنگی؛ عدم توجه به پیوستگی روندهای تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرا و عدم توجه کافی به تفاوت شهرها و ارزشهای بومی و محلی اشاره کرد.

تحققپذیری: تحققپذیری با دو معیار ثمربخشی (*Effectiveness*) و کارآیی (*Efficiency*) تعریف میشود. ثمربخشی یعنی اینکه تا چه حد یک طرح یا یک پروژه به اهداف خود رسیده است. کارآیی یعنی نسبت بین ورودی و خروجی یک طرح یا نسبت منابع صرف شده و حاصل کار در اینجا، مسأله این است که طرحهای توسعه شهری چرا ثمربخشی و کارآیی لازم را ندارند یعنی معمولاً به اهداف خود نمیرسند و به نسبت منابعی که صرف تحقق آنها شده حاصل آنها اغلب ناچیز است. تحققپذیری از دید کوان (۲۰۰۵) به صورت زیر تعریف شده است. به وقوع پیوستن، به اتمام رساندن برنامه و سیاست تحقق پذیری یک مجموعه معین از فعالیتهای طراحی برای به کار بستن به فعالیت یا برنامههای با ابعاد شناخته شده میباشد (Fixsen et al., ۲۰۰۵). پاول نات،

تحقق پذیری را به عنوان یک فرایند و یک "فعالیت باقاعده و منظم" تعریف میکند که جایگاه ویژه‌ای در برنامه‌ریزی و طراحی دارد. او تحقق‌پذیری را به عنوان یک مجموعه فعالیتی که در شکوفایی ایده‌ها و طرح‌های خلاقانه تأثیر دارد، تعریف میکند (Nutt, ۲۰۰۷). اصطلاحات جایگزینی که توسط مؤلفان گوناگون برای اشاره به دو مرحله تحقق پذیری و اجرا به کار رفته است. در جدول ذیل نمایه شده اند:

جدول ۱- واژگان مورد استفاده برای مفهوم تحقق پذیری در مطالعات نظری

منبع	اصطلاحات
Moughtin, ۱۹۹۹	Plan
Parshall&pena, ۲۰۰۱	Construction Documentation and Construction
Roberts&Greed, ۲۰۰۱	Implementation
Cities Alliance, ۲۰۰۴	Action Planning and Implaeementation
Lang, ۲۰۰۵	Implementation phase
Decision Making Model, ۲۰۰۵	Implementation and Alternative
Strategic Choice Model, ۲۰۰۵	Strategic Implementation
Cowan, ۲۰۰۵	Plan Implementation

مآخذ: نویسندگان بر اساس مطالعات نظری، ۱۳۹۶.

با این حال مطالعات پیشین تحقق پذیری دیدگاه‌های مختلفی را از مفهوم تحقق پذیری نشان داده‌اند. این نگرش‌ها، گرچه کمک‌های واقعی در درک ما از تحقق پذیری را فراهم میکنند، ولی دارای نواقصی هستند که هم مانع همگرایی و تقارب ادبیات و نوشته‌ها می‌شوند و هم رشد و توسعه یکپارچه نظریه را به تأخیر می‌اندازند. چنین نظریه‌ای باید یک چارچوب کلی برای توصیف و شرح سیاست فرایند تحقق پذیری ارائه کند و یک بافت ادراکی فراهم می‌آورد که در قالب آن مطالعات انفرادی نظم پیدا میکنند. در کل درک ما از تحقق پذیری برنامه ضعیف است. تحقیقات بیشتری باید در زمینه توسعه متدولوژیک تحقق پذیری انجام پذیرد.

جدول ۲- مراحل انجام پروژه برنامه ریزی شهری

۱- تعریف برنامه	اسناد راهبردی، ملزومات فنی، پژوهش، تجزیه و تحلیل و ملاحظات ویژه، سازماندهی و کنترل	۳- تحقق پذیری برنامه	فرایندهای کنترل و نظارت، مرور و بازبینی برنامه، مرور و بازبینی محصول، کنترل تغییرات احتمالی
۲- برنامه ریزی	تنظیم ساختار گردش کار، طرح شبکه برنامه، زمان بندی برنامه، طرح اصلی، برآورد هزینه	۴- اتمام برنامه	فرایندهای تکمیلی، فرایندهای تحویل نهایی، برنامه اتمام کار، بازبینی و کنترل پس از اجرا و تحقق برنامه

مآخذ: نویسندگان، ۱۳۹۶.

از جمله عوامل در تحقق طرحهای توسعه شهری مدیریت صحیح زمین میباشد. در مورد زمین شهری، زمین به گروههایی نظیر تولید، توزیع، خدمات، مسکن، تفریح، حمل و نقل و فعالیتهای دیگر یک جامعه شهری تقسیم میگردد (محمودی نژاد، ۱۳۸۷: ۶۶). علاوه بر این زمین به خودی خود دارای ارزش اقتصادی نیست، آنچه زمین را صاحب ارزش میکند ویژگی هایی است که طرح های توسعه شهری برای آن قائل میشوند. بنابراین برای تحقق اهداف کلان طرح های توسعه شهری که عبارتند از:

الف) تأمین منافع عمومی مورد خواست طرح های توسعه شهری، شامل تأمین خدمات عمومی مورد نیاز جامعه، حفاظت از ارزشهای طبیعی و تاریخی، ارتقاء کیفیت محیط، بهبود رفت و آمد و ... ب) تنظیم چرخه تولید فضای شهری، شامل سرمایهگذاری در املاک و تولید فضاهای عمومی، مسکن، بازسازی و احیاء شهری.

عوامل متعددی مانع دسترسی به زمین مناسب جهت تحقق طرح های توسعه شهری میشود، بطوریکه اگر زمین بعنوان اندوخته یا وسیله ای برای پسانداز نگهداری شود یا تحت مقررات و کنترل های مختلف درآمد، نظیر اراضی اوقافی در ممالک اسلامی که برای مصارف عامالمنفعه بخشیده میشوند ممکن است که از عمران آن جلوگیری به عمل آید. شرایط فیزیکی زمین نظیر شیب، که سرمایه زیادی برای عمران آن نیاز دارد ممکن است مانع از هر نوع استفاده از زمین یا برای بعضی از مصارف خاص آن شود. میزان زمینی که برای یک نوع خاص از ساخت و ساز نیاز باشد ممکن است که در بازار وجود نداشته باشد و یا از نظر یک عامل فیزیکی و یا مقررات منطقه بندی دارای محدودیتهایی باشد. سایر محدودیتها و عوامل مربوط به موقعیت زمین نیز ممکن است استفاده های را که از یک قطعه خاص زمین میتواند به عمل آید محدود کند (*darin darbkini, 1999*). احتمالاً دسترسی به خدمات از عوامل اصلی در محدودیت عرضه زمین مناسب برای توسعه مناطق شهری محسوب میشود. این موضوع میتواند یا به کمبود زمین مناسب برای توسعه شهر منجر شود و به فشار تورمی بر قیمت زمین منتج گردد و یا موجب توسعه شهر در اراضی فاقد تأسیسات زیربنائی شود. تمام عواملی که در بالا اشاره شد، به نوعی عرضه زمین را کاهش میدهند و در افزایش قیمت آن مؤثر هستند. از سوی دیگر در فرآیند توسعه شهری، زمین رانتهی را ایجاد میکند که منبع درآمد ناموجه در شهر است، معمولاً از این رانت بخش خصوصی استفاده میکنند و کمتر در خدمت اجرای طرح های توسعه شهری قرار میگیرد. ایجاد رانت امر اجباری است بدین معنی که فرآیند توسعه شهری و فعالیتهای عمرانی در شهر که با درآمدهای عمومی و خصوصی انجام میشود موجب این رانت میشود، بعنوان مثال زمینی در قسمتی از شهر رها شده باقی میماند و فعالیتهای عمرانی در پیرامون آن موجب افزایش چشمگیر قیمت زمین در آن قسمت از شهر شده و در نتیجه بصورت خود به خودی شامل این زمین نیز میگردد، این افزایش صرفاً به مالک تعلق گرفته و شهر هیچگونه بهرهای از این رانت نمیبرد.

(سلطانی، ۱۳۷۸: ۵۳) بنابراین زمین بعنوان یکی از ابزارهای مهم اجرای طرح ها همواره میبایست از دو جهت مورد توجه قرار گیرد: ۱) از جهت سهم زمین در بهای تمام شده مسکن و خدمات شهری آن و سهولت دسترسی و استفاده از آن در طرح های توسعه شهری. ۲) از جهت بهره‌وری بهینه و زمان استفاده از زمین بنحوی که امکان کنترل از جهت حقوق مالکانه اراضی بوده و بتوان از اسراف یا احتکار آن در اجرای برنامه‌ها جلوگیری کرد (ثابتی، ۱۳۷۸: ۲۶).

علاوه بر زمین شهری و ویژگیهای مرتبط با آن، سایر معیارها و شاخصها نیز نقش مهمی در میزان تحقق پذیری طرح های توسعه شهری دارند. لذا در ادامه جهت شناسایی معیارها و شاخص های مطلوب پژوهش، نظریات و آراء اندیشمندان مختلف مورد مطالعه قرار گرفته و در جدول ۳ دسته بندی شده است. بررسی

نشان می دهد علیرغم تلاش های متعدد، هر یک از اندیشمندان فقط بعد خاصی از ابعاد برنامه ریزی را مورد توجه قرار داده و از این رو معیارها و شاخصهای پیشنهادی هر یک متفاوت بوده است.

جدول ۳- جمع بندی معیارها و شاخص های مؤثر در تحقق پذیری برنامه از دیدگاه اندیشمندان

منبع	معیارها و شاخص های مؤثر در تحقق پذیری طرح		اندیشمندان
Alterman & hill, ۱۹۷۸	عوامل سیاسی- نهادی	ساختار نهادی- سیاسی برای فرآیند انجام و کارایی آن، اعمال نفوذ توسط افراد با علایق سیاسی یا اقتصادی در طول انجام، نقش طراح در فرایند انجام.	آلرمن و هیل
	ویژگی های طرح	تکنیک های برنامه ریزی مورد استفاده، نوع تیم برنامه ریزی، اهداف بیان شده، هر ویژگی دیگری در ارتباط با کیفیت طرح.	
	عوامل نظام شهری	فشارهای رشد جمعیت، تغییرات در استاندارد زندگی، تغییرات در فعالیت اقتصادی.	
Talen, ۱۹۹۷	عوامل داخلی : برنامه و کیفیت آن	ماهیت عملکرد برنامه ریزی ، محدودیت های برنامه ریزی درمواجهه یا عدم قطعیت وشرایط نامعلوم، نقش ها و علایق برنامه ریزان، نقص ها و کاستی های اهداف برنامه ریزی، ناتوانی برنامه در تشخیص تاثیرات سیاسی بر تصمیمات برنامه ریزی، ضعف برخی برنامه ها، پیچیدگی و جامعیت دیگر برنامهها.	امالی تالن
	عوامل خارجی	پیچیدگی های بافت سیاسی محلی، درجه هم رایی و توافق اجتماع محلی ، میزان درجه شرایط نامعلوم ، میزان آگاهی از مسائل برنامه ریزی ، میزان حمایت از برنامه ریزی (بودجهای و سیاسی)	
	مرتبط با فرآیند	الزامات و تعهدات برنامه ، کیفیت طرح، نحوه کاربرد طرح	نوتون

Norton, ۲۰۰۵	سیاست های اولویت دار، میزان اهمیت هر سیاست، اهمیت کاربرد طرح	مرتبط با ماهیت
Elmore, ۱۹۷۹	کارها و اهدافی را که بر سیاست های شخص تاثیر می گذارند ، مدیریت برنامه ریزی که کارها، اهداف و استانداری های اجرایی را در زیر واحدها تحت تاثیر قرار می دهند، اهدافی را که در ارزیابی زیر بخش ها تاثیر گذارند ، یک سیستم کنترل مدیریت و مجوزهای اجتماعی که برای ارزیابی اجرا به کار می رود.	المنور
Berke et al., ۲۰۰۶	کیفیت برنامه ، شیوه اجرا، ایجاد آگاهی، ظرفیت کارکنان، ظرفیت متقاضیان، زمینه موجود	بر ت و همکاران
Khoury, ۲۰۱۳	دستور کار توسعه شهری جدید، رهبری و تعهد سیاسی، مسائل سازمانی و ظرفیت نهادی، مشارکت و تعامل، قابلیت دسترسی به منابع مالی و انسانی	خری
Dalton et al., ۲۰۰۷		دانون و همکاران
Behn, ۱۹۸۰	سادگی و وضوح فعالیت های مربوط به هر مرحله برنامه ، فرآیند منسجم و همگرای طرح	بن

Archive of SID

منابع کافی کارکنان بتجربه، آموزش های کافی

Laurian et al., ۲۰۰۴	تعهد دفاتر برنامه ریزی در اجرای طرح ، قوانین و شیوه های اجرایی و مدیریتی جهت تحقق سیاست های طرح ، ویژگی های شیوه های مدیریتی مناسب در صدور مجوز توسعه ، نحوه استفاده از تکنیک های مدیریتی تسط عوامل توسعه	لورین و همکاران
Burby&May , ۱۹۹۷	کیفیت برنامه ، شیوه های اجرایی، میزان و نحوه عمل به تعهدات، ظرفیت ، توان کارکنان نظام برنامه ریزی	باربی و همکاران
OLIVERIRA&pinho, ۲۰۰۹	ارتباط میان اهداف و مکانیسم های تحقق پذیری برنامه ، ارتباط میان نیازهای شهر و اهداف برنامه ، وضعیت نظام برنامه ریزی، مشارکت در تهیه برنامه (کیفیت و کمیت مشارکت شهروندان) ، تاثیر قدرت سیاسی در ساختار ، فرایند و محصولات برنامه ریزی ، تعهدات منابع انسانی و مالی ، میزان سودمندی طرح	اولیویرا و پینهو
Carmona et al., ۲۰۰۱	آگاهی و اطلاعات کامل نسبت به کیفیت نتایج طرح ، آگاهی از اولویت های استفاده کنندگان آتی فضا و کسانی که در آینده سرمایه گذاران مجموعه خواهند بود ، بورس ها و بازارهای اقتصادی، قیمت زمین ، مالکیت اراضی ، توسعه هماهنگ در تمامی مراحل طرح ، تفاهم میان سازندگان و بخش دولتی ، پروژه ها ترجیحاً ترجیحاً در کوتاه مدت به نتیجه برسند، تعامل مطلوب بین خریداران ملک و صاحبان حرف، الگوهای تصمیم گیری مناسب ، مهارت و تجربه بالای متخصصان طراحی شهری	منوکر مونا و همکاران

مآخذ: نویسندگان بر اساس مطالعات نظری، ۱۳۹۶.

روش تحقیق:

این پژوهش نوعی تحقیق تبیینی است که ابتدا با بهره‌گیری از منابع اسنادی- کتابخانه‌ای، مفاهیم مرتبط با تحقق پذیری و کاربری اراضی مورد بررسی قرار داده و سپس با تکمیل پرسشنامه برآمده از معیارها و شاخصه‌های ادبیات نظری تحقیق در میان ۱۸۵ نفر از مدیران ارشد شهری و کارشناسان مربوط و همچنین اساتید هیئت علمی دانشگاه مرتبط با موضوع و با استفاده از مدل تاپسیس و روشهای آماری عوامل مؤثر بر تحقق پذیریکاربریه‌های خدماتی در شهر شیراز تبیین گردیده است. جهت شناسایی معیارها و سپس شاخص های تأثیر گذار بر فرآیند تحقق پذیری پروژههای برنامه ریزی شهری، با مروری بر نظریات اندیشمندان مختلف و با استفاده از روش تحلیلی- تطبیقی، ابتدا آندسته از معیارهایی که بیشتر مورد تأکید بوده اند، انتخاب شده و بر اساس مراحل سه گانه فرایند برنامه-ریزی شهری (تهیه، تصویب و اجرا) در تصویر ۱ دسته بندی می شوند. پس از شناسایی ده معیار مذکور، باید شاخصهای مربوط به هر معیار نیز مشخص شود. از

سوی دیگر شاخصهای برآمده از نظریات اندیشمندان باید با توجه به شرایط ایران بومی سازی شده، تدقیق و تکمیل شوند. در همین راستا برای ارزیابی معیارها از ابزار *TOPSIS* استفاده شده که علت استفاده از این روش تعیین ضریب و اهمیت معیارها در تحقیق پذیری طرحهای پیشین شیراز میباشد. بنابراین جهت ارزیابی عوامل موثر و تأثیرگذار بر عدم تحقیق پذیری طرحهای توسعه شهری بعد از پرسشنامه های پر شده توسط کارشناسان و متخصصان مربوطه (از جمله کارشناسان طرح تفصیلی شهرداری، اداره کل راه و شهرسازی، عمران و مسکن سازان استان و مشاورین طرح تفصیلی و ...) از این مدل استفاده شده است.

بررسی نقش معیارهای مختلف در تحقق پذیری طرحهای توسعه شهری: به منظور بررسی میزان اثرگذاری معیارهای منتخب در تحقق یا عدم تحقق طرح های توسعه شهری از روش تاپسیس که از جمله روشهای تصمیمگیری چند معیاره (*MCDM*) میباشد استفاده شده است. در این روش بهترین و بدترین حالت ممکن برای هر شاخص تعیین میگردد. مناسبترین گزینه، گزینههای است که کمترین فاصله را با بهترین حالت و بیشترین فاصله را با بدترین حالت ممکن داشته باشد. ارزیابی تحقیق پذیری طرح های توسعه شهری دارای چندین ویژگی اساسی است که تکنیک *TOPSIS* را به روش سودمندی برای ارزیابی تبدیل میکند. اول اینکه عوامل مؤثر دارای مطلوبیت کاهشی و افزایشی میباشند و دوم اینکه عوامل مؤثر شامل عوامل کیفی مبتنی بر نظر تصمیم گیرنده و چندگانه را شامل میشود. و همچنین مواقعی از این روش استفاده میگردد که بخواهیم شاخص های مشترکی را برای سناریوهای مختلف ارزیابی، ارزش گذاری و اولویت بندی کنیم. مراحل مختلف بررسی نقش معیارهای منتخب با استفاده از روش تاپسیس به شرح زیر میباشد

جدول ۱ - معیارها و شاخص های موثر در تحقق پذیری پروژه های طراحی شهری

معیارهای تحقیق	صاحب نظران	شاخص های تحقیق (منطبق بر زمینه ایران)
کیفیت نظام برنامهریزی	Alterman&Hill, ۱۹۷۸) (Talen, ۱۹۹۷) (Norton, ۲۰۰۵b)	وجود جایگاه معین طراحی شهری در نظام برنامهریزی وجود شرح خدمات عدم تداخل و موازی کاری سازمان های مرتبط در هر مرحله از پروژه همزمان توجه به طرح های فرادست توجه به مقیاس پروژه ها

		(OliveiraandPinho, ۲۰۰۹) (Elmore, ۱۹۷۸)	
حضور و همکاری مداوم مشاور پروژه از تهیه تا اجرا بر خورداری از نیروهای متخصص و باتجربه طراحی شهری تعهد اخلاقی و حرفه‌ای به اصول علمی در برابر فشارهای احتمالی واقع بین		(Talen, ۱۹۹۷) (Berkeetal, ۲۰۰۶) (Khoury, ۱۹۹۶) (Daltonetal., ۲۰۰۷) (Burby&May, ۱۹۹۷)	صلاحیت مشاور پروژه
حضور و همکاری اساتید طراحی شهری در فرایند انجام پروژه ها مشارکت و همکاری دانشگاه در تدوین مبانی نظری طرح ها، شرح خدمات و سازوکارهای اجرایی معرفی روش های علمی بروز و کارآمد برای استفاده در پروژه ها از سوی اساتید		(Carmonaetal., ۲۰۰۱) (OliveiraandPinho, ۲۰۰۹) (Burby&May, ۱۹۹۷) (Daltonetal., ۲۰۰۷)	پشتیبانی علمی آ کادمیکی
بکارگیری الگوهای طراحی متناسب با ویژگی های محلی و بومیرسایی، جامعیت و انعطاف پذیری طرح بر خورداری طرح از توجیهات فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی وجود نقشه های کامل و قابل اجرا میزان توجه به ابعاد کیفی و ملاحظات طراحی شهری		(Burby&May, ۱۹۹۷) (Norton, ۲۰۰۵) (Berkeetal, ۲۰۰۶)	کیفیت طرح پیشنهادی

- برخورداری از مدیریت واحد، یکپارچه و منسجم - نظارت عالیه و دائمی دستگاه نظارتی توانمندی مرجع تصویب در بررسی و کنترل طرح پیشنهادی مشاور-توانایی کارفرما در ایجاد هماهنگی میان مشاور و پیمانکار کیفیت رسیدگی به اسناد پیمانکار اعم از دستور کار و صورت وضعیت میزان دقت در انتخاب مشاور پروژه- میزان دقت در انتخاب پیمانکار پروژه-بلاغ به هنگام پروژههای مصوب برای اجرا میزان هماهنگی میان ادارات شهری(آب و برق و ...) برای ایجاد زیرساخت ها-توجه به امکانسنجی پروژه ها در زمان تعریف آن شناخت و آگاهی کامل کارفرما از ماهیت پروژههای طراحی شهری-کیفیت میزان اختیار مدیر پروژه در تصمیم گیری برخورداری از دیدگاه های فراجناحی و غیر سیاسی-عدم تعجیل، شتابزدگی و خودنمایی میزان صحت و سلامت در برگزاری مناقصات ثبات در سطوح مختلف مدیریتی در طول مدت انجام پروژه	(Khoury, ۱۹۹۶) (Laurianetal, ۲۰۰۴) (Behn, ۱۹۸۰) (Elmore, ۱۹۷۸)	صلاحیت کارفرما و مدیریت پروژه
- تعامل مالکیت خصوصی و منفعت عمومی جهت تامین آسان اراضی مورد نیاز توسعه-رفع معارضین(ترافیکی، ملکی و تاسیساتی) در مدت زمان مناسب-میزان توجه به حقوق مکتسبه-میزان توجه به املاک و اراضی وقفی	(Talen, ۱۹۹۷) (Norton, ۲۰۰۵b) (OliveiraandPinho, ۲۰۰۹) (Carmonaetal., ۲۰۰۱)	تأمین حقوقی
عدم وجود موانع قانونی و دست و پا گیر- عدم تضاد بین قوانین موجود-وجود ضمانت های اجرایی پروژه-میزان شفافیت قرارداد پروژه - میزان عدم وجود بروکراسی در سازمان های مرتبط- میزان بروز بودن قوانین مرتبط با انجام پروژه	(Talen, ۱۹۹۷) (Norton, ۲۰۰۵b) (OliveiraandPinho, ۲۰۰۹)	تأمین قانونی

	(Carmonaetal., ۲۰۰۱)	
توان مدیریت اجرایی پیمانکار برخورداری از نیروهای مجرب و ماهر به تعداد کفایپابندی به اصول قرارداد بویژه شرایط پیمانمیزان توجه به تذکرات مشاور و کارفرما برخورداری از تجهیزات، ماشین آلات و مصالح متناسب پروژههمیزان آمادگی پیمانکار در مقابله با شرایط جوی و محیطییکارگیری تکنولوژی ها و روش های نوین اجراسبه مالی پیمانکار اجرای پروژه باحداقل تغییرات ممکن تعهد اخلاقی در مسائل اقتصادی(فساد مالی و رانت)	(Burby&May, ۱۹۹۷) (Laurianetal, ۲۰۰۴) (Berkeetal, ۲۰۰۶)	صلاحیت پیمانکار پروژه
- وجود مکانیزم های مالی مناسب پایداری منابع مالی و درآمدها میزان انعطافپذیری بودجه با توجه به نوسانات اقتصادی(تورم)عدم وجود فهرست بهای مشخص برای کارهای درون شهریمیزان دقت در برآوردهای مالی پروژهتهخصیص به هنگام اعتبارات مصوب پرداخت به هنگام حق الزحمه مشاور پروژه پرداخت به هنگام مطالبات پیمانکار	(Alterman&Hill, ۱۹۷۸) (Khoury, ۱۹۹۶) (OliveiraandPinho, ۲۰۰۹) (Carmonaetal., ۲۰۰۱)	قدرت اقتصادی و مالی
میزان حضور و مشارکت شهروندان توانمندی شوراهای محلی و سازمان های مردم نهادمیزان اطمینان سرمایه گذاران به بازگشت منافع اطلاع رسانی مطلوب در مورد طرح ها میزان مشارکت و سرمایهگذاری بخش های خصوصیمیزان مشارکت و سرمایهگذاری بانکها و موسسات مالی	(Talen, ۱۹۹۷) (Khoury, ۱۹۹۶) (OliveiraandPinho, ۲۰۰۹) (Carmonaetal., ۲۰۰۱)	میزان مشارکت عمومی

گام اول ایجاد ماتریس تصمیم گیری نرمالایز شده این فرآیند تلاش میکند که ابعاد معیارهای گوناگون را از بین برده و به اعداد اسکالر تبدیل کند که این اعداد اسکالر مقایسه بین معیارها را امکان پذیر میکند. برای این کار ماتریس ۷۴ تصمیم گیری به شکل نرمال در آمده است.

گام دوم ایجاد ماتریس تصمیم گیری نرمالایز شده وزنی در این اقدام مجموعه ای وزنی از تصمیم گیرنده به ماتریس تصمیم تطبیق داده می شود. این ماتریس را میتوان با ضرب کردن هر ستون ماتریس نرمالایزه شده در وزن مربوطه اش محاسبه نمود که این کار با ضرب ماتریس نرمال شده در ضرایب زیر صورت گرفته است. وزن این سناریوها از طریق میانگین گیری پاسخ کارشناسان محاسبه شده است.

جدول ۴- وزن دهی معیارهای مورد بررسی در تحقق پذیری طرح های توسعه شهری شهر شیراز

سناریوها	کاربری خدمات	کاربری خدمات با	شبکه	مراکز محلات و
	محلله ای	مقیاس شهری	معابر	نواحی
ستون	۱	۲	۳	۴
وزن	۰,۱۲۵	۰,۳۲۵	۰,۳۵	۰,۲

گام سوم: تعیین . جواب ایده آل و بدترین جواب در این مرحله بهترین جواب ایده آل و بدترین جواب تعیین می گردد.

بهترین:

$$A^- = \{ (\min V_{ij} | j \in J), (\max V_{ij} | j \in J') \mid i = 1, 2, \dots, m \}$$

$$= \{V_1^-, V_2^-, \dots, V_J^-, \dots, V_n^-\}$$

بدترین:

$$A^* = \{ (MAX V_{ij} | j \in J), (MIN V_{ij} | j \in J') \mid i = 1, 2, \dots, m \}$$

$$= \{V_1^*, V_2^*, \dots, V_J^*, \dots, V_n^*\}$$

جدول ۲- تعیین جواب ایده آل و بدترین جواب برای معیارهای

مورد بررسی

سناریوها	Scenario	کاربری خدمات محله - ای	کاربری خدمات با مقیاس شهری	شبکه معابر	مراکز محلات و نواحی
بهترین جواب	$+A$				*
بدترین جواب	$-A$				

گام چهارم: محاسبه هر گزینه از راه حل ایده آل و راه حل غیر ایده آل: در این مرحله لازم است براساس فرمول های زیر فاصله هر گزینه از جواب های ایده آل و بدترین مشخص گردد،

$$s_i^+ = \sqrt{\sum_{j=1}^n (v_{ij} - v_j^+)^2} \dots i = 1, 2, \dots, m \quad s_i^- = \sqrt{\sum_{j=1}^n (v_{ij} - v_j^-)^2} \dots i = 1, 2, \dots, m$$

گام پنجم: محاسبه نزدیکی نسبی تا جواب ایده آل نزدیکی نسبی A نسبت به A بصورت زیر تعریف می شود. با به عبارتی بایستی فاصله هر گزینه تا جواب غیر ایده آل را بر مجموع فاصله هر گزینه تا جواب ایده آل و غیر ایده آل تقسیم کرد.

$$C_i^* = \frac{s_i^-}{s_i^+ + s_i^-} \quad 0 < C_i^* < 1, i = 1, 2, \dots, m$$

آشکار است که C_i^* اگر $A_i = A^+$ و $C_i = 0$ اگر $A_i = A^-$ باشد گزینه A_i به جواب A^+ نزدیک تر است، اگر C_i^* آن گزینه به عدد یک نزدیک تر باشد

جدول ۳- اولویت بندی معیارها موثر در تحقق پذیری طرح های توسعه شهری

رتبه بندی	جواب نهایی	معیار فاصله منفی	معیار فاصله مثبت	معیارها
Ranking	C_i^*	s^-	s^+	Criteria
				نقش مدیریت شهری در تأمین زمین
				لکانات مالی و اجرایی شهرداریها
				مشارکت ذی نفعان و ذی نفوذان
				تعیین مشاور مجرب
				نوع مالکیت زمین
				برماینه گذاری بخش خصوصی
				بسترهای قانونی مناسب

گام ششم: مرتب کردن گزینه‌ها به ترتیب بزرگی C_i^* (اولویت بندی معیارها)

بر اساس برنامه پنج‌ساله چهارم جمهوری اسلامی، بافت‌های فرسوده شهری در کل کشور می‌بایست طی مدت ده سال تعیین تکلیف و اصلاح می‌شد. اصلاح و نوسازی این بافت‌ها که شامل حدود ۵۶ هزار هکتار می‌شود نه در توان دولت است و نه سرمایه‌گذاری خاص بخش خصوصی موجود و نه در حد و اندازه سرمایه‌های بانکی. لذا چاره‌ای نیست جز آن که سرمایه‌عظیم مردمی در قالب مشارکت عمومی و یا از طریق روش‌های تامین منابع مالی به کار گرفته شود. در حال حاضر در بخش‌های مختلف بویژه در بخش‌های شهری و به صورت خاص در بافت‌های فرسوده شهری، نیاز به اجرای پروژه‌های بزرگ شهری به صورت ملموس و غیر قابل انکار وجود دارد.

از سوی دیگر رشد شدید نقدینگی در سال‌های اخیر موجب گردیده که مردم در تبدیل پول به یک دارایی مطمئن بکوشند. در علم اقتصاد رشد تولید ناخالص داخلی به عنوان شاخصی برای نیازهای مبادلاتی استفاده می‌شود. با بررسی حقیقی تولید ناخالص داخلی از سال ۱۸ تا ۵۸ متوجه می‌شویم که نیاز مبادلاتی در این سال‌ها به طور متوسط ۶/۱ درصد رشد داشته است در صورتی که به طور متوسط رشد نقدینگی ۲۳ درصد بوده که فراتر از نیاز مبادلاتی است، در نتیجه مردم به جستجوی راه‌هایی می‌پزدازند که ارزش نقدینگی‌شان را حفظ کنند.

سرمایه‌ها به دو دسته خرد و کلان تقسیم می‌شوند. سرمایه‌های خرد می‌توانند به محصولات مالی مختلف که از طرف بازار پیشنهاد می‌گردد، تبدیل شوند. بنابراین بر مبنای دلایل فوق جذب سرمایه‌های خرد که به سمت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های ملی در شرایط موجود اقتصادی کشور یک ضرورت است. استفاده از ابزارهای مختلف مالی می‌تواند در این زمینه نقش موثری را ایفا نماید. خوشبختانه در علم مدیریت مالی روش‌های مختلفی برای این هدف در نظر گرفته شده است. در اقتصاد اسلامی نیز با عنایت به تعالیم عالیه اسلامی و بر اساس فقه اسلام ابزارهای متعددی در این زمینه معرفی شده که خوشبختانه در جوامع مختلف اسلامی و غیر اسلامی به عنوان ابزاری‌هایی موفق عمل نموده‌اند. ویژگی اصلی ابزارهای اسلامی مبتنی بر دارایی و یا کار بودن آنهاست. به عبارتی رابطه سرمایه با بازار واقعی قطع نخواهد شد. ابزارهای موفق زیادی در این زمینه وجود دارد؛ این مقاله به معرفی دو ابزار تجربه شده در این زمینه که به صورت پروژه محور می‌باشند، پرداخته است. شایان ذکر است که این ابزارها به ویژه روش سهام پروژه در پروژه‌های مختلف شهری به گونه‌ای موفقیت آمیز مورد امتحان قرار گرفته است.

در کنار روش های مختلف برای تامین مالی پروژه ها؛ حمایت و دخالت نهادهای عمومی و دولت ضروری و لازم است.

نقش دولت : دولت با تنظیم سرفصل ها و ردیف های بودجه، قوانین مالیاتی ترجیحی، مشارکت در سهام و بدهی یا تضمین وام و سرمایه گذاری و گاه از طریق سرمایه گذاری مستقیم؛ پرداخت یارانه و مشارکت سهامی می تواند به نهادهای عمومی از جمله شهرداری ها و بخش خصوصی در تامین مالی طرح های شهری کمک نماید .

در همین راستا برای انجام پروژه های شهری، استفاده از منابع دولتی و نهادهای عمومی مانند شهرداری ها براساس الزامات قانونی لازم است. از جمله مواردی که می تواند در این راستا مورد استفاده قرار گیرد، می توان به شرح زیر اشاره نمود؛ ارائه تسهیلات بانکی و یارانه های دولتی، تسهیلات وجوه اداره شده، منابع سازمان ملی زمین و مسکن، تسهیلات صندوق ذخیره ارزی، مجوز انتشار اوراق مشارکت، مجوز انتشار گواهی سپرده خاص، سایر تسهیلات دولتی، بخشودگی عوارض، اخذ وام از نهادها و موسسات مالی جهانی مانند بانک جهانی، صندوق بین المللی پول، بانک توسعه اسلامی و استفاده از تسهیلات مربوط به قوانین حمایت از سرمایه گذاری خارجی و مانند آن. (لطفعلی پور و دیگران ۱۳۹۰،)

لذا دولت در کنار بخش خصوصی و به عنوان حامی این بخش بایستی به گسترش راه های مختلف برای نیل به اهداف توسعه ای بکوشد تا با استفاده از ابزارهای مختلف اجرای پروژه های درون شهری با سرعت بیشتری عملی گردد.

انواع روش های تامین مالی

در تقسیم بندی روش های تامین مالی می توان انواع روش های مالی را در تقسیم بندی های مختلفی نشان داد. از آن جمله می توان به موارد زیر اشاره نمود :

- تامین مالی بر اساس محل تامین شامل؛ تامین مالی داخلی و خارجی
- تامین مالی بر اساس ساختار مالی شامل؛ تامین مالی مبتنی بر سرمایه و تامین مالی مبتنی بر بدهی
- تامین اسلامی بر اساس ایدئولوژی شامل؛ تامین مالی ربوی و تامین مالی اسلامی

برای تامین مالی اسلامی ابزارهای خاصی تعریف شده است که می توان به قرض الحسنه ، وقف، مضاربه، مشارکت، جعاله، مزارعه، مساقات، مرابحه، اجاره، سلم، استصناع، انواع صکوک و برخی ابزارهای جدید مانند سهام پروژه اشاره نمود. (فیروز زارع و دیگران ۱۳۹۰،)

- تامین منابع شرکت محورو تامین مالی پروژه محور تعریف عمومی تامین مالی پروژه محور

عبارت تامین مالی پروژه محور واژه ای است که هم در کشورهای در حال توسعه و هم در کشورهای توسعه یافته به صورتی گسترده مورد استفاده قرار می گیرد. اصطلاح تامین مالی پروژه محور برای گستره وسیعی از ساختارهای تامین مالی استفاده می شود. با این حال یک خصوصیت در همه آنها مشترک است و آن عدم تکیه وام دهندگان به اعتبار بانی و تمرکز آنها بر شرکت های خاص منظور ایجاد شده (شرکت پروژه) و دارایی ها و عواید حاصل از اجرای پروژه است. (حدادی و دیگران ۱۳۹۰)

در تمامی تعاریف ارائه شده تاکید بر استقلال مالی پروژه از شرکت مادر دارد؛ به طوری که در همه آنها بر دو اصل تاکید شده است؛ اول تکیه وام دهندگان به جریان نقدی و دارایی های پروژه و دوم عدم حق رجوع و یا حق رجوع محدود وام دهندگان به بانیان پروژه می باشد. (حدادی و دیگران، ۱۳۹۰) تقریباً در تمامی روش های تامین مالی پروژه محور ۵ ویژگی مشترک وجود دارد :

1. **تشکیل شرکت تک منظوره^۱ SPV**؛ ترتیبات قراردادی گسترده بین ذینفعان، حق رجوع محدود، تامین مالی خارج از تراز نامه و توجیه پذیری مالی پروژه .

SPV شرکتی است تک منظوره که توسط مالکین شرکت و به منظور انجام یک پروژه تشکیل و با اختتام پروژه فعالیت آن خاتمه می یابد و مسئول و متعهد تنظیم روابط قراردادی بین ذینفعان درگیر در فرایند تامین مالی پروژه می باشد.

2. **ترتیبات قراردادی** : قراردادهای فی مابین ذینفعان پروژه که تنظیم کننده جریان نقدی پروژه، تعیین کننده ارزش و ریسک پروژه می باشند. از جمله می توان به قراردادهای ساخت، قراردادهای فروش محصول و قراردادهای مربوط به ورودی مواد اولیه و تعمیر و نگهداری موافقت نامه های گسترده مالی شامل وام ، انتشار اوراق بدهی، توافقنامه های بین سهامداران و توافق نامه های حمایتی کشور میزبان و مانند آن اشاره کرد. (حدادی و دیگران ۱۳۹۰)

3. **حق رجوع محدود** : با توجه به اعتبار پروژه و نیاز به مدیریت واحد، بانیان و سرمایه گذاران به صورتی محدود حق رجوع به اصل سرمایه و یا حق دخالت در فرایند های اجرایی پروژه را خواهند داشت. میزان این حق بنابه شرایط پروژه و توافق بانیان و شرکت مجری خواهد بود .

^۱ SPECIALPURPOSEDVEHICLE

4. **تامین مالی خارج از ترازنامه :** با توجه به اینکه برای تامین مالی و اجرای پروژه ساز و کاری جدا از شرکت مادر فراهم شده است، سود و زیان این امر کمتر توجه شرکت مادر شده و در قالب حقوق صاحبان سهام یا تعهدات شرکت منظور نمی شود.

توجیه پذیری پروژه : درآمدهای آتی پروژه مهمترین رکن تامین مالی پروژه محور است چرا که بازپرداخت ها باید از محل جریان نقدی و دارایی های خود پروژه صورت پذیرد. بنابراین قابلیت پروژه ها برای ایجاد جریان نقدی و دارایی های خود پروژه باید اثبات شود. (حدادی و دیگران ۱۳۹۰)، **ابزارهای مالی اسلامی (صکوک)**

در فقه اسلام کلیه عقود و قراردادهای باید تحت ضوابط کلی معاملات قرار داشته باشند. این اصول و ضوابط را می توان به صورت کلی به شرح زیر نام برد؛ ممنوعیت اکل مال به باطل، ممنوعیت ضرر و ضرار، ممنوعیت غرر، ممنوعیت ربا

در همین راستا ابزارهای مختلفی برای تامین مالی و انجام معاملات مطرح شده و به تصویب رسیده است.

ابزارهای مالی اسلامی مبتنی بر عقود به دو گروه کلی تقسیم می شوند:

گروه اول؛ مبتنی بر عقد قرض بوده و با اهداف خیر خواهانه و غیر انتفاعی منتشر می شوند و گروه دوم مبتنی بر ابزارهای انتفاعی بوده که خود متناسب با نیازها و سلاقی مختلف به دو گروه دیگر تقسیم می شود. (حدادی و دیگران ۱۳۹۰)، گروهی مبتنی بر عقود مشارکتی بوده؛ مانند عقد مشارکت و استصناع و گروه دوم ابزارهای مبتنی بر عقود مبادله ای می باشند مانند عقد اجاره به شرط تملیک و خرید نسبه و روش سهام پروژه

تعریف صکوک: بر اساس تقسیم بندی سازمان حسابداری و حسابرسی نهادهای اسلامی مالی؛ در حال حاضر ۴۱ نوع صکوک (بر پایه نوع عقود) وجود دارد که عبارتند از: صکوک اجاره، سلم، استصناع، مزارعه، مشارکت، مضاربه، مزارعه، مساقات، مغارسه، صکوک نماینده سرمایه گذاری و صکوک مالکیت دارایی های موجود و صکوک مالکیت منافع دارایی هایی که در آینده ساخته می شود.

اوراق استصناع : عقد استصناع به معنی سفارش ساخت است و اوراق استصناع بر اساس عقد استصناع منتشر می شوند. بنابراین سفارش دهنده کارفرما و سازنده پیمانکار خواهد بود و از آنجا که بر پایه این عقد تهیه مواد اولیه با سازنده است، این اوراق می تواند در پروژه های $EPC^{۳۳}$ ، $EPCF^{۳۴}$ ، کارایی مناسبی داشته باشد. (حدادی و دیگران ۱۳۹۰)، بر اساس ماده ۸۹ قانون برنامه پنجم توسعه با تصویب مجلس شورای اسلامی و تایید شورای نگهبان استصناع به عنوان عقدی صحیح و مستقل شناخته شده است. در این روش بانی (شهرداری) می تواند با

توسعه اقدام به تاسیس شرکت پروژه کند که هر دو بخش تامین مالی و اجرای پروژه از طریق قرارداد استصناع را به عهده دارد.

بدنه شرکت پروژه دارای سه قسمت اصلی خواهد بود:

✓ عناصری از شرکت که توسعه دارایی ها را به عهده دارد و عهده دار نقش امین در فرایند انتشار خواهد بود.

✓ عناصری که مدیریت مالی فرایند و انتشار اوراق را بر عهده دارند.

✓ عناصر مدیریت طراحی؛ ساخت و تامین پروژه را بر عهده دارند. (حدادی و دیگران، ۱۳۹۰) **روش سهام پروژه**

1 - **معرفی روش سهامدار پروژه:** یکی دیگر از روش های تامین مالی پروژه محور، روش سهام پروژه می باشد. روش سهام پروژه یکی از این روش ها یا یکی از موفق ترین روشها است که برای تامین مالی پروژه های مختلف به ویژه در پروژه های شهری و به صورت خاص در بافت های فرسوده طراحی و اجرا گردیده است. این روش که مبتنی بر تامین مالی بر مبنای سرمایه و انتفاعی میباشد؛ روشی است که از طریق جذب سرمایه داران انجام و صاحبان شرکت و سرمایه داران جدید در سود یا زیان پروژه شریک میگردند.

در این روش با فروش اوراق سهامپروژه توسط ناشر برای پروژه خاص؛ صاحبان سهام در آن پروژه شریک می شوند و با اتمام پروژه سود صاحبان سهام بر مبنای میزان سهمشان محاسبه و پرداخت میگردد. پرداخت اصل و سود سرمایه در پایان و یا در جریان اجرای پروژه موجب جذابیت و اقبال از این شیوه گردیده، چرا که عموم پروژههای ساختمانی پس از پیشرفت بخشی یا تمام پروژه و پیش فروش یا فروش قسمت های ساخته شده به بازدهی می رسند.

بر طبق این روش کلیه هزینه های اجرایی پروژه (تا مرحله اخذ وام یا رانه ای) شامل تملک زمین و هزینه های ساخت و ساز، تبدیل به تعدادی سهام ۰۱/۰۰۰ ریالی خواهد شد. در این فرایند مالکین و سایر اقشار مردم می توانند سهامدار پروژه شده و از ارزش های افزوده طرح بهره مند شوند. هم چنین عرضه سهام می تواند به صورت نقد و اقساط باشد.

این روش ارزش افزوده ناشی از اخذ وام یا رانه ای با پیش فروش واحدها به نفع سهامداران بوده و شرکت حداقل سود مشابه سود اوراق مشارکت و یا بانکها را برای خریداران سهام (مشروط به حداقل ۲۱ ماه مشارکت

(تضمین می نماید. با خرید هر مقدار سهم (در صورت تقاضا) اصل و سود متعلقه نقداً پرداخت خواهد شد).
موسویان، ۱۳۹۱)

2 - هدف از اجرای روش سهامدارپروژه: اما به منظور اجرای پروژه های نوسازی نیاز به چهارچوب و اصولی است که در زمان برنامه ریزی اجرا مدنظر قرار می گیرد و ارزیابی نتیجه و میزان موفقیت براساس آن اصول مشخص شود که این اصول در روش سهام پروژه عبارتند از:

مردم محوری؛ همه جانبه‌نگری؛ جامع‌نگری؛ فرآیند محوری؛ مشارکت برانگیزی؛ نوآوری؛ الگوسازی؛
فرصت محوری؛ اعتمادسازی؛ نهادینه سازی

3 - مراحل اجرا و فروش سهامدارپروژه : از نظر شکلی سهام پروژه را می توان به عنوان یکی از روش های تامین مالی پروژه محور به حساب آورد که هر پنج ویژگی ذکر شده برای این نوع تامین مالی یعنی؛ تشکیل شرکت SPV؛ ترتیبات قراردادی گسترده بین ذینفعان، حق رجوع محدود، تامین مالی خارج تراز نامه ای و توجیه پذیری مالی پروژه را شامل می شود. اما در حال حاضر از نظر حقوقی سهامپروژه عقدی خصوصی است که بین صاحب پروژه و خریدار یا سهامدارپروژه منعقد می گردد. اجرای سهامپروژه بر مبنای ماده ۰۱ قانون مدنی که ذیلا درج می گردد بلامانع است.

«قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد نموده اند در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد نافذ است»

عقد قرارداد سهامدارپروژه نیازی به اخذ مجوز از مراجع قانونی ندارد، این شیوه تامین مالی بر پایه یک قرارداد خصوصی بین ناشر و خریداران سهام با توافق طرفین شکل میگیرد. این روش در "قانون حمایت از بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری" مصوب ۹۸۳۱/۱۰/۱۲ مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از راه های تامین منابع مالی به رسمیت شناخته شده است. از عمده ترین برتری های این روش برای مجری نسبت به سایر روش های مشابه مانند اوراق مشارکت و صندوق های عام حذف بروکراسی اخذ مجوزها و طی مراحل انتشار است.

در این روش شرکت مجری پس از اخذ مجوزهای لازم از هیات مدیره ذیربط؛ مراتب فروش سهامدارپروژه را به طرق مختلف بین جوامع خاص یا عام اطلاع رسانی نموده و موضوعی را که مردم می توانند با خرید اوراق سهامدارپروژه در سود و زیان آن مشارکت داشته باشند را به اطلاع میرسانند. این اطلاعیه شامل نحوه و میزان سرمایه گذاری، مدت زمان و فرصتی که طی آن میتوان اوراق سهامپروژه را خریداری نمود، موضوع مورد مشارکت و محل و موقعیت آن و مدارک مورد نیاز جهت ثبت نام و خواهد بود. (نوروزی و دیگران، ۱۳۹۰)

4 - راهکارهای اجرایی: عموماً در فرایند عرضه سهام پروژه مراحل زیر به اجرا در می آید:

- ✓ تعریف و امکان سنجی و توجیه اقتصادی، انجام مطالعات و تهیه طرح و برآورد هزینه ها تا مرحله اخذ وام به منظور حصول اطمینان از تراز مالی مناسب برای سرمایه گذاری در پروژه (اصل توجیه پذیری پروژه)
- ✓ انجام توافقات و عقد قرارداد با شهرداری به منظور ایجاد مدیریت واحد، ثابت و تام الاختیار به منظور تایید ضرورت اجرایی طرح از مراجع ذیربط
- ✓ تهیه طرح اولیه در مورد نحوه تعامل و انجام عملیات سهامدار پروژه،

- ✓ بستر اجرائی و حقوقی: تشکیل شرکت اختصاصی پروژه به منظور شفاف سازی و تفکیک منابع سهامداران از منابع شرکت مادر و انتقال کلیه منابع نقدی و غیر نقدی سهامداران پروژه به این شرکت، نقل و انتقال سهام و تسویه حساب با سهامداران پروژه، شناسایی گروههای هدف و برگزاری جلسات و اطلاع رسانی، افتتاح حساب و جلب سرمایه های خرد: سهام پروژه (در بسته های حداقل ده میلیون ریالی) به صورت نقد و اقساط به متقاضیان با اولویت کارکنان دولت (دارندگان سرمایه های خرد) عرضه می گردد. (اصول؛ تشکیل SPV و ترتیبات قراردادی گسترده بین ذینفعان)

- ✓ تشکیل شرکت ویژه پروژه برای انجام تملک، طراحی و اجرای پروژه و پیگیری دریافت تسهیلات و جلب مشارکت مالکین و نیز تشکیل واحد یا شرکت مستقل برای تجهیز منابع لازم برای بازپرداخت تعهدات و حق الزحمه از طریق فروش، پیش فروش و تهاتر واحدهای احداثی (تشکیل SPV و ترتیبات قراردادی گسترده بین ذینفعان) ✓ براساس سیاست های شرکت، در مواعد مشخصی ارزش کل پروژه محاسبه شده و پس از کسر بدهی های پروژه میزان ارزش واقعی سهام پروژه به دست می آید و براساس این محاسبات سهامداران پروژه می توانند سهام خود را تبدیل به واحدهای احداثی نمایند. (حق رجوع محدود / یا عدم حق رجوع)

۵- بازارگردانی و ارزشگذاری سهام پروژه: معمولاً بین قیمت مبادلاتی سهامپروژه و قیمت واقعی آن اختلاف زیادی وجود دارد و این مسأله باعث ایجاد سوء تفاهم هایی بین خریداران و فروشندگان سهامپروژه میشود، علت اصلی آن را میتوان عدم شناخت خریداران از ارزش واقعی سهام پروژه دانست. دلایل دیگری همچون نوپا بودن موضوع سهام پروژه و نرسیدن محصول کار، ضعف در ارائه اطلاعات نمونه ای از فرم درخواست نقل و انتقال سهام جامع و کامل اقتصادی پروژه و همچنین بازارگردانی سهام پروژه را به آن افزود.

		شرکت عمران و مسکن سازان منطقه شرق
شماره بازنگری : ۱ صفحه : ۱ از ۱	فرم درخواست نقل و انتقال سهام	
مدیریت امور سهام احتراماً اینجانب با مشخصات :		
نام و نام خانوادگی : نام پدر : ش :		
محل صدور : متولد :		
آدرس محل کار :		
آدرس منزل :		
تلفن همراه : تلفن محل کار : تلفن منزل :		
تعداد : سهم (بحروف) :		
از سهام خریداری شده خود در پروژه : با شماره پرونده : را به آقای / خانم با مشخصات :		
نام و نام خانوادگی : نام پدر : ش :		
ام : خواهشمند است موافقت فرمائید مراحل انتقال سهام انجام پذیرد.		
نام و نام خانوادگی : امضاء :		
دایره نقل و انتقال سهام ضمن بررسی مدارک انتقال دهنده و انتقال گیرنده و دریافت فیش کارمزد نقل و انتقال ، اقدام لازم نسبت به تنظیم فرم نقل و انتقال به عمل آید.		
مدیر امور سهام :		
شماره ثبت دبیرخانه : تاریخ :		
با توجه به بررسی به عمل آمده و با عنایت به مدارک موجود در پرونده، انتقال		
سهم از سهام پروژه متعلق به آقای / خانم به نام انتقال گیرنده		
آقای / خانم پلاصانع بوده و لذا مشخصات انتقال گیرنده با شماره پرونده		
و شماره سهام در کامپیوتر ثبت، فرم نقل و انتقال (پیوست) تنظیم و مدارک مربوطه در پرونده بایگانی گردید.		
مسئول ثبت دفتر و کامپیوتر : نام : امضاء :		
آدرس : مشهد - میدان استقلال - به طرف میدان قائم - نبش آزادی ۴۱ - پلاک یک - تلفن ۰۵۱۱ - ۶۰۷۳۴۰۱		
سامانه پیام کوتاه ۳۰۰۰۷۸۴۸ سایت : www.ofoghsaham.com		

برای غلبه برچنین مشکلی شرکت مادر، کارشناسان اقتصادی، مالی و امور سهام را موظف نموده که در دوره های ۳ ماهه سهام را از طریق ارزش کارشناسی اموال شامل زمین، پروانه، هزینه اجراء، مطالبات، بدهی ها ارزشیابی نموده و قیمت سهام را مشخص نمایند. علاوه بر آن زمان پیش فروش با توجه به ریسک های احتمالی در افزایش هزینه ها مانند قیمت مصالح و دستمزد و سهامپروژه با ۰/۹۰ ارزش اعلام شده در صورت خرید واحد بازخريد خواهد شد. همچنین برای بازارگردانی مناسب سهام مرکز مستقلى تشكيل شده است كه كار اصلى آن صرفا فروش سهام پروژه، سهامداران به متقاضيان جديد مى باشد اين شركت حق ندارد از محل سرمايه خود راسا خريد و فروش را در دستور كار خود قرار دهد. (نوروزى ۱۳۹۰)، (اصول تشكيل SPV و ترتيبات قراردادى گسترده بين ذينفعان و حق رجوع محدود)

شايان ذكر است اين روش بيشتر در بافت هاى فرسوده شهرى و براى اجراى پروژه هاى عظيم شهرى در اين محدوده مورد

استفاده قرار گرفته است. هر چند مى تواند براى هر پروژه كه درآى (منبع: اطلاعات ارائه شده شركت افق سهام شرق) شرايط مناسب باشد مورد استفاده قرار گيرد.

بررسی نمونه موردی انتشار سهام پروژه مجد

چنانکه ذکر شد سهام پروژه به عنوان یک روش تامین مالی برای اولین بار برای ساخت و اجرای پروژه های شهری در بافت های فرسوده شهر مشهد به کار گرفته شد. در سال ۳۸۳۱ با واگذاری اولین سهام پروژه ، تعداد ۰۷۵۱ نفر سهامدار پروژه سارا شدند و در دومین واگذاری تعداد ۰۵۹۴ نفر سهامدار طرح مجد مشهد گردیدند. با توجه به اهمیت موضوع سعی می شود به صورت مختصر به نمونه موردی سهام پروژه مجد اشاره شود:

مرحله اول

انجام مقدمات جهت انتشار اوراق سهام پروژه شامل شناسایی محدوده طرح، تهیه طرح تفصیلی و فاز یک و معماری، طرح توجیهی شامل منابع مورد نیاز و سود حاصل از اجرای طرح، تعیین درصد منابع مورد نیاز از محل سهام پروژه، اخذ تأییدیه وزیر مسکن و عقد قرارداد با شهرداری

۱- تشکیل شرکت های مستقل

برای هر پروژه با تفکیک حسابهای درآمد ، هزینه و اعتبارات هر پروژه، تشکیل شرکت مستقل بابت واگذاری و نقل و انتقال سهام پروژه SPV شرکت افق سهام شرق اهداف تشکیل شرکت:

- انجام امورمربوط به بازارگردانی سهام پروژهها و ارائه خدمات به سهامداران
- تفکیک حسابهای مربوط به بازارگردانی ازحسابهای شرکت مدیریت ومجری طرح(اطلاعات ارائه شده شرکت افق سهام شرق)

-

۲- تدوین اطلاعیه فروش و مشخص شدن موارد زیر:

- ۱- موقعیت طرح، مشخصات طرح ، معرفی مجری طرح، اهداف و ویژگی های طرح ، نحوه تامین منابع مالی ، تعیین حقوق سهامداران،تضمین اصل سرمایه و سود تضمین شده در صورت بازخريد، نحوه فروش و پیش فروش واحدهای احداثی، زمان واریز وجه و مدارک لازم جهت سهام داران طرح، شرایط واگذاری (نقد و اقساط) فروش هر سهم، مدت زمان اجرای پروژه، اعلام شماره حساب جهت واریز وجوه (همان)

۳- نحوه واگذاری سهام به ادارات ، سازمانها و شرکتهای

- توجیه مخاطبان و برگزاری جلسات توجیهی با گروههای مخاطب در ادارات سراسر استان

- انتخاب و معرفی نماینده از ارگان یا سازمان مربوطه و یا گروهی از سهامداران

شرح خدمات نمایندگان سهام داران به شرح زیر معین و تعیین می شود: (جمع آوریش های واریزی، ارائه فیش های واریزی به شرکت طی لیستیکه مبنای محاسبه حقالزحمه نمایندگان میباشد. تحویل اوراق خرید سهام پروژه به سهامداران، شرکت در جلسات به نمایندگی از طرف سهامداران، واگذاری سهام پروژه، واریز وجه به حساب معرفی شده شرکت) (همان)

۴- فروش و واگذاری سهام پروژه

- تکمیل فرم مشخصات سهامدار و ارائه مدارک از قبیل کپی شناسنامه یا کارت ملی و فیش بانکی ، تکمیل فرم تقاضای خرید سهام پروژه توسط سهامدار با مطالعه شرایط مندرج در ظهر برگه

- صدور رسید بابت وجه واریزی به حساب شرکت

- ثبت اطلاعات سهامدار در نرم افزار سهام و تخصیص سهام پروژه با شماره پرونده و شماره سهام ویژه هر مرحله خرید، تأیید سهام پروژه و اگذار شده با امضاء مدیران ، ممهور به مهر شرکت، تحویل برگه سهام پروژه ظرف مدت دو هفته به سهامدار

- اعلام رسمی پایان مهلت واگذاری فروش سهام پروژه

- تشکیل پرونده و بایگانی مدارک

- تشکیل پرونده به تفکیک رنگ برای هر پروژه، بایگانی پرونده جهت پاسخگویی به مراجعات بعدی سهامداران، مکاتبه با سهامداران، تعیین مهلت واریز اقساط، رعایت احتیاط در نحوه پیگیری ها (همان)

۵- مراحل انجام کار در نقل و انتقال سهام

- نقل و انتقالات

- تکمیل فرم درخواست واگذاری سهام توسط فروشنده

- تنظیم فرم نقل و انتقال

- تنظیم فرم تسویه حساب

- ثبت و کنترل نقل و انتقال در نرم افزار و دفتر اندیکاتور

- تحویل برگه به خریدار جدید

- ثبت و کنترل نقل و انتقال در نرم افزار و دفتراندیکاتور
- تحویل برگه به خریدار جدید
- درج مهر نقل و انتقال سهام بر روی برگه سهام فروخته شده (همان)

6 - محاسبه سود سهام:

بر مبنای ارزش اسمی هر سهم ، به صورت روزشمار و مشابه نرخ سپرده نزد بانکهای خصوصی توسط شرکت عمران و مسکن سازان منطقه شرق تضمین می گردد . پرداخت ارزش اسمی سهام و سود متعلقه پس از سپری شدن حداقل ۶ ماه از تاریخ واریز وجوه و واگذاری سهام به ارزش اسمی به شرکت مذکور امکان پذیر است .

7 - ارزش گذاری سهام پروژه ها طبق دستورالعمل مصوب هیأت مدیره

- قیمت سهام پروژه ها پس از ارزشیابی قیمت اموال منقول و غیر منقول سهامداران پروژه ها در شرکت به شرح زیر محاسبه می گردد :
- وجوه نقد و بانک و مسکوکات ریالی و ارزی
- سرمایه گذاریها در سهام شرکتها و پروژه ها و اوراق مشارکت
- مطالبات شامل مطالبات از پیمانکاران و خریداران واحدها
- دارائیهای ثابت مشهود و نامشهود
- پروژه های در جریان ساخت
- تصویب قیمت کارشناسی شده سهام توسط هیئت مدیره شرکت (همان)

-

۸- تبدیل سهام پروژه ها به واحدهای در دست احداث

سهامداران به نسبت سهم می توانند از واحدهای احداثی با قیمت کارشناسی خریداری نمایند (مشروط بر آنکه سهم مربوطه حداقل معادل واحد مورد تقاضا باشد)

مراحل اجراء تبدیل سهام پروژه ها به واحدهای در دست احداث

- انتخاب واحد توسط سهامدار در واحد فروش

- معرفی سهامدار از طرف واحد فروش به شرکت افق سهام شرق
- محاسبه ارزش سهام پروژه با ۹۰/۰ قیمت کارشناسی و ابطال سهام پروژه ها
- تنظیم فرم بازخرید و ابطال سهام
- انعقاد قرارداد با سهامدار در واحد فروش (همان)

۹- راهکارهای جلب رضایت سهامداران

اطلاع رسانی؛ از طرق مختلف مانند: پاسخگویی به سهامدار با مراجعه حضوری و تلفنی، سامانه پیام کوتاه، سایت و ایمیل شرکت، چاپ و ارسال نشریه پیام نوسازی، بازدید سهامداران از پروژه ها، حضور در / نمایشگاه ها،

نظرسنجی؛ طی چندین مرحله با آخرین متدهای علمی مانند CSM و استفاده از آن در بهبود عملکرد و افزایش رضایت مشتریان

اقدام جهت کنترل قیمت سهام پروژه با رعایت حداقل سود تضمین شده و جلوگیری از افزایش بی رویه قیمت حفظ روند رو به رشد منطقی سهام بدون توجه به نوسانات بازار

تسهیلات سهامداران؛ شامل امکان مشاهده پیشرفت پروژه، بازدید عمومی از پروژه ها، نقد شوندگی سهام در کمترین زمان ممکن، امکان خرید از واحدهای در دست ساخت از محل واگذاری سهام

حصول اطمینان سهامداران از بکارگیری سرمایه در طرح، خرید املاک فرسوده طرح، تخریب املاک خریداری شده، اجرای طرح و شروع ساخت و ساز

توجه به اموری نظیر؛ در دسترس بودن کارکنان، مسئولین و مدیران شرکت، بکارگیری روشهای ساده و روان جهت انجام امور مربوط به سهامداران، عدم تغییر و جابجایی مکرر محل پاسخگویی به سهامداران، سرعت عمل در انجام کلیه امور مربوط به سهامداران و بکارگیری روشهای ساده و روان در: نقل و انتقال حضوری و غیر حضوری، صدور برگه سهام، صدور برگه المثنی، بازخرید سهام و پرداخت وجه، ابطال سهام جهت خرید واحد، شفاف سازی فعالیتهای شرکت و معاملات سهام، جلوگیری از معاملات مکرر مدیران و مسئولین در سهام پروژه ها (همان)

نتیجه گیری

بر اساس اقتصاد کلاسیک دخالت دولت در اقتصاد مذموم شناخته شده است؛ اما در همان ادبیات زمانی که ساز و کارهای بازار در استفاده کارای منابع ناموفق عمل می کند و به اصطلاح با شکست بازار مواجه می شویم، دخالت دولت ضروری است. این ویژگی در اقتصاد شهری در کشورهای مختلف بویژه در کشور ایران ملموس است. در عین حال حضور بهینه و استفاده از همه ابزارهای بازار و روش های تامین مالی می تواند در بهینه سازی و کارایی بازار های مختلف از جمله اقتصاد شهری مفید و موثر واقع شود.

نیاز روز افزون پروژه ها و طرح های اقتصادی باعث احساس نیاز به ابزارهای مالی و پولی می شود. در ادبیات اقتصاد مالی و مدیریت مالی روش های متعددی آزموده شده و در اقتصاد اسلامی با توجه به مقتضیات آن ابزارهای کارآمدی مطرح شده است.

معرفی دو ابزار صکوک استصناع و روش سهام پروژه نشان دهنده آن است که می توان از ابزارهای مالی اسلامی نیز در پیشرفت بهینه طرح ها و پروژه های شهری استفاده برد.

ابزارهای مورد استفاده و یا قابل استفاده بسیار زیاد هستند. برخی از ابزارها مانند انواع مختلف صکوک، اوراق مشارکت، تشکیل شرکت سهامی، شرکت تعاونی، بازارهای آتی، گواهی سپرده خاص، صندوق های سرمایه گذاری و مانند آن هم اکنون در سطح جهان و در میان کشورهای اسلامی به خوبی شناخته شده اند و برای بسیاری از آن ها قوانین خاص موجود است.

با توجه به بررسی مورد نمونه اجرا شده سهام پروژه می توان دریافت که این روش علیرغم تازگی و نو بودن قادر به جذب و جلب منابع خرد و کلان است و می تواند به عنوان راهکاری قابل قبول مورد توجه و عنایت قرار گیرد. البته این امر منوط به تکمیل ساختارها و توجه نهادهای متولی امور مالی مانند بورس اوراق بهادار و شرکت های سرمایه گذاری و نیز شرکت های تضمین کننده مانند شرکت های بیمه می باشد. در کنار سهام پروژه بسیاری از ابزارها مانند مشارکت محله، مشارکت واحدی، صندوق زمین و مستغلات، طرح توزیع مجدد زمین، طرح خانه بجای خانه و مانند آن هم اکنون در پروژه های شهری و بازار زمین و مستغلات در حال اجراست که هریک توان تبدیل شدن به یک راهکار تامین مالی و تکثیر مناسب را خواهد داشت.

به نظر می رسد با بررسی روش های ابتکاری موجود و یا بررسی روش های ممکن که با سازو کار فقه متعالی اسلام سازگار باشد؛ روش های متعددی تدوین و عرضه خواهد شد. لذا به عنوان یک پیشنهاد برای تحقیق می توان از لزوم تحقیق بیشتر در روش های نانوشته امروز و نیز روش های امکان پذیر برای تامین مالی طرح ها و پروژه های کلان و ملی؛ نام برد.

- 3- Engineering, Procurement, Construction
- 4- Engineering, Procurement, Construction and Finance

طرح‌های عمرانی به عنوان یکی از مهمترین زیرساخت‌های کشور، نقش به سزایی در رشد، شکوفایی و توسعه پایدار این سرزمین کهن ایفا می‌کنند، لذا هدایت و حمایت از آنها امری مهم و حیاتی برای نسل‌های حاضر و آتی است. طرح‌های عمرانی در هر بعدی و در همه حوزه‌های کاری، در طول چرخه حیات خویش از طراحی اولیه تا بهره‌برداری، بسان موجودی زنده همواره در حال تنازعی مهندسی برای بقا هستند تا بتوانند با سپری کردن مشکلات متعدد فنی، مالی، قراردادی و اجرایی از مسیر اصلی و رسالت عمرانی خود منحرف نشده و به اهداف و مقاصد مورد نظر نایل آیند. در حال حاضر، طرح‌های زیربنایی کشور که طی سنوات پیشین بر اساس الگو و سنتی قدیمی با تامین بودجه عمومی دولت و نیز توسط عوامل بخش دولتی مدیریت می‌شده‌اند با مشکلات و معضلات خرد و کلان مواجه و روبرو گشته‌اند، لذا لازم و ضروری است با تدبیری جامع، مسیر کلی راهبری و مدیریت آنها با طرحی نو، تغییری ژرف یابد. بدنه فربه و دور از چابکی و چالاکی دولت که همچنان بر وزن ناموزون آن افزوده می‌شود، با طرح‌های کلنگ زده و رها شده بسیار، که عدد آن طبق آمار سازمان برنامه و بودجه از هشتاد هزار طرح فراتر رفته، چگونه می‌تواند طرح‌ها را به سر منزل مقصود و مقبول رهنمون سازد. در همین شرایط، اقتصاد دولتی ریشه دار و اعمال سلیقه‌های دولت در اغلب امور اقتصادی، بخش خصوصی آماده و مشتاق را محدودتر و معدودتر نموده و کسب و کار آنها را از رونق انداخته است. طبق آمار موجود، حدود شش هزار طرح ملی و هفتاد و چهار هزار طرح نیمه تمام استانی در کشور وجود دارد که با شرایط کنونی، تکمیل و بهره‌برداری از آنها به طور حتم، امری ناشدنی است. هرچند با توجه به تطویل بیش از حد برخی از

آنها، حتی در صورت اتمام، دیگر منافع و مقبولیت اقتصادی و مالی مطلوب را نداشته و به احتمال زیاد زبان ده نیز خواهند بود. این همه طرح و پروژه نیمه تمام در کنار طرحهای زیرساختی و استراتژیک جدیدی که باید تعریف و اجرا شوند، تنها و تنها یک راه برای متولیان و اندیشمندان عرصه سازندگی باقی گذارده که آن، استفاده از توان و پتانسیل بخش خصوصی است. این راهکار سازنده که در راستای عملیاتی شدن اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده و به روش مشارکت عمومی خصوصی (Public Private Partnership) مشهور است، چند سالی است در دستور کار دولت و سازمانها و ارگانهای مرتبط قرار گرفته و محملهای قانونی جدیدی همچون ماده بیست و هفت قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (الحاق دو) و تبصره نوزده قانون بودجه عمومی برای آن تعریف و تدوین شده است. در مورد قوانین فوق و روشها و راهکارهای اجرایی شدن روش مشارکت عمومی خصوصی، یادداشتی در چهارم آبان ماه سال گذشته در شماره ۲۸۲۳ روزنامه مناقصه مزایده به قلم همین نگارنده به چاپ رسیده، لذا از تکرار مفاد آن خودداری میگردد. هدف از نگارش این یادداشت، تاکید بر موضوع پر اهمیتی در همین حوزه است که ضروری است تمامی شرکتهای دولتی برای استقرار و دستیابی به اهداف مشارکت عمومی خصوصی به آن توجه ای ویژه نمایند. طرحهای مشارکت عمومی خصوصی ساز و کاری است، که با کمک آن دولت‌ها با همکاری شرکت‌های بخش خصوصی زیرساختهای مورد نیاز برای ارائه خدمات به عموم جامعه را گسترش می‌دهند، مزیت مهم این شیوه از همکاری و تعامل، حفظ منافع بخش خصوصی است. به عبارتی دیگر مشارکت عمومی خصوصی عبارت است از انعقاد موافقت‌نامه‌ای میان دولت یا نهاد دولتی از یک‌سو و بخش خصوصی از سوی دیگر، به منظور طرح، ساخت، تأمین مالی و بهره‌برداری از دارایی‌ها و یا خدمات عمومی، با سرمایه‌گذاری و مدیریت بخش خصوصی، در بازه زمانی مشخص، به نحوی که ریسک‌های فعالیت به صورت شفاف میان بخش خصوصی و عمومی تقسیم شود و پرداخت‌های مالی به بخش خصوصی در طول زمان بهره‌برداری از پروژه، از طریق عواید پروژه یا توسط بخش عمومی مصرف‌کننده از خدمات پروژه انجام گیرد. در کشوری مانند ایران که متاسفانه سرمایه‌های عظیم مردم در بازارهای متعدد مالی همچون سکه و طلا تزریق شده و در عمل وارد عرصه سازندگی و ایجاد زیرساختها و توسعه نمی‌شود، استقرار این روش بیش از پیش سازگار و مورد نیاز است. دستگاههای اجرایی دولتی یا همان کارفرمایان، سالها با سبک و روش و منش کارفرمایی، طرحها و پروژه‌های بی شماری را اجرا و تجارب ارزشمندی در این وادی کسب کرده اند، کارفرما بودن تعریفی است که در کنار درج و توضیح قانونی و قراردادی آن در شرایط عمومی پیمان، در اذهان تمامی اهالی ارجمند صنعت عمران کشور نهادینه شده است. بخش دولتی، به عنوان سرمایه گذار، صاحب و مالک کار، قدرت بلامنازع طرحها و پروژه‌ها بوده و پیمانکاران همواره سعی در برآورده نمودن خواسته‌های ایشان داشته اند، این جایگاه و قدرت تصمیم گیری در کنار استفاده از مشاوران و پیمانکاران کارآزموده و متبحر و با تخصیص و تزریق بودجه عمومی، باعث شده تا طرحهای ملی و بزرگی در کشور احداث شود که در خاورمیانه و دنیا بی نظیر و کم نظیر است. نمونه ای از این

طرح‌های بزرگ و فاخر طرح‌های سد و نیروگاهی کشور همچون طرح‌های کارون سه، کارون چهار، مسجد سلیمان، سیاه بیشه، رودبار لرستان و کرخه در صنعت برق آبی و طرح‌های مهم متعددی در احداث بزرگراه‌ها و جاده‌ها و نیز صنایع نفت و گاز و پتروشیمی هستند که چون نگینی درخشان بر لوح مهندسی پنج هزار ساله کشور می‌درخشند. اما در شرایط کنونی دولت و با تحریم‌های ظالمانه حاکم بر کشور و لزوم بهره‌مندی از ظرفیت بخش خصوصی، کارفرمایان باید شایستگی‌های پیشین خود را با قابلیت‌هایی متمایز و متفاوت جدید، تنظیم و ارتقا دهند، ایشان باید شایستگی‌های سرمایه‌پذیر بودن را نیز فرا گیرند. رابطه کاری طرفین دیگر کارفرمایی و پیمانکاری نبوده و تبدیل به شراکت شده است، کارفرما، سرمایه‌پذیر است و پیمانکار سرمایه‌گذار. برای ترسیم صحیح مختصات رفتاری مدیران پروژه در یک شرکت سرمایه‌پذیر، آن هم در شرایط فرهنگی کنونی حاکم بر طرح‌های عمرانی کشور، لازم است این مدیران علاوه بر تحصیل دوره‌ها و تکنیک‌های مدیریت پروژه در مقیاس جهانی، توجه بایسته‌ای به جایگاه و نقش و وظیفه نوین خود به عنوان سرمایه‌پذیر و نه صرفاً کارفرما، داشته باشند.

در اصل ضروری است کل شرکت‌های این حوزه خطیر، با مسئولیت سرمایه‌پذیر بودن هماهنگ و منطبق شوند، بایسته است سبک مدیریت و شایستگی‌ها، فرآیندها و رویه‌ها، ساختار سازمانی و شرح وظایف و همچنین فرهنگ و ارزش‌های کاری آنها تغییر کند و در گامی مهم‌تر و فراتر از شرکت‌ها، لازم است ضوابط و بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها، ساختارهای سلسله‌مراتب و سیاست‌گذاری‌های کلان وزارت خانه‌ها و نیز کلیه زیرساخت‌های مورد نیاز مشارکت عمومی و خصوصی، در تمامی اجزا و ارکان دولت مستقر و پیاده‌سازی شوند. در این راستا و به منظور تبیین نگرش، استقبال و اهتمام قانون‌گذار یا همان بخش دولتی برای ورود و حضور سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، تعریف قرارداد مشارکت از آیین‌نامه اجرایی تبصره نوزده قانون بودجه سال نود و نه کل کشور، آورده شده است: "قرارداد مشارکت: قرارداد مشارکت عمومی و خصوصی که در آن اجرای طرح‌های قابل مشارکت و همچنین فعالیت‌های وابسته به آنها از طرف دستگاه اجرایی به بخش خصوصی و تعاونی محول می‌شود. در قرارداد مشارکت روش و موضوع مشارکت، مشخصات دقیق سطح کمی و کیفی محصول یا خدمات، موارد و نحوه مالکیت، مسئولیت‌ها و تعهدات طرفین، زمان‌بندی، تضامین ایفای تعهدات طرفین و نحوه حل و فصل اختلافات طرفین و سایر شرایط لازم تعیین می‌شود. انواع روش‌های مشارکت بر اساس تسهیم خطرپذیری (ریسک) بین طرفین، مسئولیت‌ها و وظایف و نحوه بازگشت سرمایه بخش خصوصی مشخص می‌شود" در تمامی تعاریف و جملات و واژگان این آیین‌نامه و سایر ضوابط موجود کشور، عباراتی

چون مشارکت، تسهیم، وظایف طرفین، تعهدات طرفین، ریسک و خطرپذیری طرفین و تضامین طرفین به کرات آورده شده که نشان از درک و خواست بخش دولتی برای شراکت و همکاری بدیع و در فضایی جدید با بخش خصوصی است، هرچند این قوانین باید در این سیر تطور، هماهنگ با منافع ملی و بدون بوروکراسی زاید، همواره به روز شده و تکامل یابند.

طرف دولتی به روشنی میداند که مشارکت عمومی خصوصی دارای مزایایی است که میتواند راستای بردار سازندگی و بالندگی کشور را به سوی تعالی و پویایی تغییر دهد، بخشی از این مواهب که حاصل خلاقیت و ابتکار و رقابت شرکتهای و بنگاههای خصوصی است، عبارتند از: کاهش هزینه اجرا و بهره برداری از طرحها، مدیریت برتر بر اساس استانداردهای اجرایی و مدیریتی بین المللی و کاهش زمان اجرای پروژه ها، افزایش کیفیت و ماندگاری بیشتر طرحها و کمک به اقتصاد ملی، اشتغالزایی پایدار و گسترده با تعریف و اجرا و بهره برداری از طرحها، هدایت صحیح نقدینگی و کاهش تورم، تقلیل مخارج دولت و امکان هزینه کرد و تحول در سایر امور کشور، تربیت بخش خصوصی قوی و امکان صدور خدمات فنی و مهندسی. حال که اراده و خواسته مدیران ارشد کشور به عنوان بخش دولتی، استفاده و بکارگیری از این نیروی نهفته و عظیم است، بر تمامی کارکنان و مدیران دستگاههای اجرایی و متولیان طرحهای مشارکت عمومی خصوصی لازم است، با اهتمام ویژه و با آدابی متفاوت از قامت و ساختار و اندیشه کارفرمایی، مترصد و پیگیر و مشتاق دستیابی به تفاهم با شرکای کاری خود بوده و با تشریک مساعی و درک و تعامل مناسب با نمایندگان بخش خصوصی، طرحهای بزرگ کشور را با در نظر گرفتن منافع طرفین اجرا و به بهره برداری رسانند. متأسفانه در بسیاری از مواقع، بخش خصوصی که با همه دارایی و تجربه و اعتبار خود و با حسن نیت، گام در عرصه خدمت و سازندگی کشور میگذارد، با مقررات، ضوابط و رفتاری دور از همدلی و درک متقابل مواجه شده و نگرانی وی بابت عدم دستیابی به موفقیت و انتفاع، تشدید می شود. تاثیر بخش خصوصی در اغلب مواقع در کنار عدم شفافیت یا قاطعیت کامل قوانین، به نگاه همچنان کارفرمایی و تفوق گونه و یکسویه ارکان سرمایه پذیر برمیگردد و سبب میشود در همان ابتدای پیمان شراکت، سرخورده و مضطرب شده و حتی از ادامه کار استنکاف ورزد. بنابراین اینک که بخش دولتی به علل گوناگون مالی و غیر مالی، توان اجرای بیشتر طرحهای کشور را ندارد، بر تمامی کارکنان سرمایه پذیر مخصوصاً مدیران پروژه واجب است برای دلگرمی و تشویق هرچه بیشتر سرمایه داران محترم بخش خصوصی، لباس کارفرمایی را با جامه فاخر سرمایه پذیری و شراکت و تسهیم و اشتراک تعویض نمایند. سرمایه پذیر باید به گونه ای رفتار نماید که سرمایه گذار، همگامی و همراهی و همدلی حقیقی او را بیابد، سرمایه پذیر باید بداند که حضورش در بخش دولتی وابسته به ورود و حضور سرمایه گذار است، سرمایه

پذیر باید حقوق و ارتزاق و رشد خود را منوط به موفقیت سرمایه گذار و اجرایی شدن طرحها بداند، کارکنان بخش دولتی که در وادی مشارکت عمومی خصوصی فعالیت دارند باید همانند کارکنان بخش خصوصی نگران آن باشند که اگر پروژه ای تعریف و اجرا نشود، امکان کاهش دستمزد یا قطع همکاری وجود دارد، اینکه در بخش دولتی، اجرا شدن و یا اجرا نشدن یک پروژه تاثیری در رشد و ارتقای کاری افراد نداشته باشد، باید برداشته شود. پروژه مانند کشتی و تمامی اعضای تیم مشارکت عمومی خصوصی همچون مسافرانی هستند که یک مقصد و مقصود دارند. در واقع برای نیل به اهداف سازندگی، این قالب و پارادایم باید به سرعت تغییر کند. طبق تعریف، الگوواره یا پارادایم، سرمشق و الگوی مسلط و چهارچوبی فکری و فرهنگی است که مجموعه‌ای از الگوها و نظریه‌ها را برای یک گروه یا یک جامعه شکل داده‌اند، همچنین تغییر الگوواره یا همان پارادایم شیفت، تغییر آرام در روش‌شناسی یا تجربه است و اغلب به تغییری اساسی در تفکر و برنامه منجر می‌گردد که سرانجام روش اجرای امور را تغییر می‌دهد. شرایط و تفکر کاری امروز اغلب کارمندان و مدیران بخش دولتی با آنچه باید باشد، فاصله بسیار دارد و دولت باید در کنار وضع قوانین سهل، مطلوب و قابل اجرا، تدابیر مقتضی برای تغییر پارادایم و تربیت عوامل ارزشمند خویش برای سرمایه پذیر شدن را اتخاذ نماید. امید است بسان آنچه در تمامی کشورهای پیشرفته حاصل شده، با اجرای کامل روش مشارکت عمومی خصوصی در طرحهای مختلف کشور، علاوه بر منافع مادی و معنوی آن برای شرکتهای شریک، مردم بزرگ و فهیم کشور نیز از محاسن، امتیازات و خدمات متعدد آنها منتفع و بهره مند گردند. آنچه مهم است، آسایش و آرامش مردم شریف ایران و توسعه پایدار و آبادانی این مرز پر گوهر است.

امروزه توسعه تعاونی ها به عنوان یکی از بخش های مهم اقتصادی در جهان مورد توجه جدی قرار گرفته است.

اقتصاد مقاومتی، به عنوان راهبرد اصلی اقتصادی در دهه عدالت و پیشرفت، الزاماتی دارد که مردمی کردن اقتصاد و کاهش وابستگی به نفت از مهم ترین آنها در بلندمدت هستند. ماهیت اقتصاد تعاونی به گونه ای است که با تکیه بر سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی و تأمین سرمایه مالی از پس اندازهای خرد، به تحقق الزامات اقتصاد مقاومتی از طریق اهرم های مقاوم ساز خود یعنی فعالیت اقتصادی و ارزش آفرینی در بعد خرد و کلان، کارآفرینی و توزیع عادلانه درآمد و ثروت کمک شایانی می کند.

اگرچه براساس سیاست های کلی اصل ۴۴، بخش تعاون می بایست به سهمی ۲۵ درصدی از اقتصاد ملی تا پایان سال ۱۳۹۴ دست می یافت، شواهد نشان می دهد که سهم این بخش اختلاف قابل توجهی با هدف تعیین شده دارد. علت این مسئله ریشه در ضعف های ساختاری و نیز محقق نشدن مزایا و مشوق های قانونی مندرج در ابلاغیه مقام معظم رهبری داشته است و لزوم توجه سریع مسئولان امر را می طلبد.

* کاهش هزینه بالاسری تأمین مالی برای پروژه‌ها با استفاده از مدل تعاونی‌های سهامی - سرمایه‌گذار

تأمین مالی به عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی شرکت‌ها، به‌ویژه در بخش غیردولتی، نقش کلیدی در رشد و توسعه اقتصادی دارد. شرکت‌های خصوصی برای تحقق پروژه‌های خود نیازمند جذب منابع مالی هستند، اما انتخاب روش مناسب برای تأمین مالی می‌تواند تأثیر زیادی بر کاهش یا افزایش هزینه‌های بالاسری و نهایتاً سودآوری داشته باشد.

وی با اشاره به روش جدید تأمین مالی و مقایسه آن با مدل تعاونی‌های سهامی و سرمایه‌گذار می‌گوید: به بررسی چندین روش تأمین مالی رایج و مقایسه آن‌ها با مدل تعاونی‌های سهامی-سرمایه‌گذار خواهیم پرداخت تا به این نتیجه برسیم که چگونه می‌توان هزینه‌های بالاسری را به حداقل رساند.

۱- تسهیلات بانکی

تسهیلات بانکی یکی از سنتی‌ترین و رایج‌ترین روش‌های تأمین مالی است. بانک‌ها با ارائه وام و تسهیلات مالی به شرکت‌ها، سرمایه‌گذاری‌های جدید را ممکن می‌کنند. بانک‌ها در قبال ارائه وام، شرکت‌ها را موظف به بازپرداخت اصل وام به همراه سود بانکی می‌کنند. این روش به دلیل گستردگی و در دسترس بودن یکی از روش‌های مرسوم است، اما دریافت تسهیلات بانکی با چالش‌های قابل توجهی روبه‌رو است:

- هزینه‌های بالای سپرده‌پذیری در بانک‌ها که سود به‌صورت ماهیانه پرداخت می‌شود و ناترازی آن با سود تسهیلات که به‌صورت سالیانه محاسبه می‌شود و مشمول اثر مرکب نمی‌گردد، باعث عدم توانایی بانک‌ها در پرداخت تسهیلات می‌باشد.

- وثیقه و ضمانت: بانک‌ها اغلب از شرکت‌ها درخواست وثیقه‌های سنگین و ضمانت‌نامه‌های مالی می‌کنند که تهیه آن‌ها برای بسیاری از شرکت‌های کوچک دشوار است.

- هزینه‌های بررسی مالی و مدیریتی: قبل از اعطای تسهیلات، بانک‌ها معمولاً هزینه‌های بررسی و ارزیابی وضعیت مالی شرکت را به دوش شرکت‌ها می‌گذارند.

تسهیلات بانکی اغلب برای شرکت‌های بزرگ با توان مالی مناسب قابل استفاده است و برای کسب‌وکارهای کوچک به دلیل هزینه‌های بالاسری و الزامات مالی، چندان جذاب نیست. هرچند که در حال حاضر با توجه به شرایط اقتصادی و کاهش نقدینگی، بانک‌ها نیز امکان ارائه‌ی به‌موقع تسهیلات را ندارند. به‌صورت کلی استفاده از تسهیلات بانکی، بهترین و کم‌هزینه‌ترین روش برای تولیدکنندگان می‌باشد.

۲- تأمین مالی از طریق بازار سرمایه (بورس)

بورس اوراق بهادار یکی دیگر از روش‌های متداول تأمین مالی است که به شرکت‌ها امکان جذب سرمایه از طریق فروش سهام به عموم مردم را می‌دهد. شرکت‌ها می‌توانند از طریق عرضه اولیه سهام یا انتشار سهام جدید برای پروژه‌های خود سرمایه جذب کنند. این روش برای شرکت‌های بزرگ و معتبر مناسب است و مزایای قابل توجهی مانند افزایش نقدینگی و دسترسی به بازارهای سرمایه گسترده دارد.

هرچند که این روش جذب سرمایه بدون نیاز به بازپرداخت بوده و همچنین افزایش شفافیت مالی شرکت به دلیل نظارت سازمان بورس را به همراه دارد؛ ولی هزینه‌های بالاسری در این روش شامل موارد زیر است:

- هزینه‌های رعایت مقررات: شرکت‌هایی که وارد بورس می‌شوند، موظف به رعایت قوانین سخت‌گیرانه‌ای در زمینه شفافیت مالی و ارائه گزارش‌های منظم هستند که هزینه‌های حسابرسی و گزارش‌دهی را به همراه دارد.

- هزینه‌های حقوقی و مدیریتی: ورود به بورس نیازمند مدیریت دقیق حقوقی و مالی است که می‌تواند بار مالی قابل توجهی ایجاد کند.

- کاهش کنترل مدیران: در این روش، سهامداران عمومی ممکن است تأثیر زیادی در تصمیم‌گیری‌های شرکت داشته باشند و این امر می‌تواند کنترل مدیران را کاهش دهد.

- زمان بر بودن مراحل بورسی شدن شرکت‌ها

با وجود این چالش‌ها، بورس می‌تواند منابع مالی قابل توجهی فراهم کند که برای پروژه‌های بزرگ‌تر و شرکت‌های معتبر جذاب است.

۳- سرمایه‌گذاری خطرپذیر

یکی دیگر از روش‌های تأمین مالی برای شرکت‌های استارت‌آپی و نوآور، سرمایه‌گذاری خطرپذیر است. در این روش، شرکت‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر با سرمایه‌گذاری در شرکت‌های کوچک و نوآور، در قبال سهام یا شراکت در سود، منابع مالی مورد نیاز آن‌ها را تأمین می‌کنند.

هزینه‌های بالاسری این روش شامل موارد زیر می‌باشد:

- انتظار بازدهی بالا: سرمایه‌گذاران خطرپذیر معمولاً بازدهی بالایی از سرمایه‌گذاری خود انتظار دارند و این امر می‌تواند فشار زیادی بر شرکت‌های استارت‌آپی وارد کند.

- از دست دادن کنترل: در این روش، سرمایه‌گذاران اغلب در تصمیم‌گیری‌های کلیدی شرکت دخالت می‌کنند و این امر ممکن است باعث کاهش کنترل کارآفرینان بر پروژه شود.

۴- تأمین مالی از طریق سکوهای تأمین مالی جمعی

سکوهای تأمین مالی جمعی به شرکت‌ها و استارت‌آپ‌ها این امکان را می‌دهند که از طریق جذب سرمایه‌های خرد از عموم مردم، بدون نیاز به بانک‌ها یا سرمایه‌گذاران نهادی، منابع مالی و سرمایه در گردش خود را در بازه زمانی های ۳ تا ۱۲ ماه تأمین کنند. این روش در بسیاری از کشورها به عنوان یک روش نوین و کارآمد شناخته شده و برای پروژه‌های نوآورانه و کسب و کارهای کوچک مناسب است.

اما هزینه‌های بالاسری این روش شامل:

– کارمزدهای پلتفرم‌های تأمین مالی: پلتفرم‌ها درصدی از مبلغ جمع‌آوری شده را به عنوان کارمزد (کارگزاری، نهاد مالی و فرابورس) دریافت می‌کنند (حدود ۴ درصد از سرمایه مورد نیاز تا سقف ۳۲۰ میلیون تومان).

– هزینه‌های بازاریابی: برای جلب توجه مردم و سرمایه‌گذاران، پروژه‌ها نیاز به تبلیغات گسترده دارند که خود هزینه بالایی به همراه دارد (مابین ۰.۵ تا ۳٪، ممکن است در بعضی از پروژه به علت وجود سرمایه گذار مشخص، هزینه ای در این خصوص وجود نداشته باشد)

– تهیه ضمانت‌های تعهد پرداخت: سرمایه‌پذیر در این مدل باید از طریق بانک‌ها (تا ۲۰ درصد بلوکه و تا ۲ درصد کارمزد) کد سپام و

یا از طریق صندوق پژوهش و فناوری (بین ۵ تا ۱۵ درصد بلوکه و ۱ تا ۳ درصد کارمزد) کد سپاس اقدام نماید.

– سود سرمایه گذار به صورت معمول بین ۴۰ تا ۴۵ درصد (به صورت پرداخت سود هر سه ماه یکبار و اصل مبلغ آخر دوره)

– هزینه های طرح نویسی در قالب سرمایه در گردش (تا ۴۰ میلیون تومان، در بعضی از پلتفرم ها ای خصوص هزینه ای وجود ندارد)

– سرمایه پذیر ۱۰ درصد مبلغ درخواستی را به عنوان اولین سرمایه گذار روی پروژه خود باید سرمایه گذاری کند (این مبلغ همراه با پر شدن ۹۰ درصد مبلغ باقیمانده به سرمایه پذیر عودت داده می‌شود)

– هزینه های مالیات به کارمزد های کارگزاری و نهاد مالی و فرابورس اضافه می‌گردد.

– در مجموع هزینه بالاسری در این روش حدود ۱۰ درصد (براساس سود موثر) مبلغ سرمایه جذب شده است.

۵- مدل تعاونی‌های سهامی – سرمایه‌گذار

مدل تعاونی‌های سهامی - سرمایه‌گذار یکی از نوآورانه‌ترین روش‌های تأمین سرمایه (مردمی سازی) است که شرکت‌ها را قادر می‌سازد تا از مشارکت مردم در کنار سرمایه‌گذاران اصلی بهره‌مند شوند. این مدل ترکیبی از سهامداران عضو (کارآفرینان و مدیران پروژه) و سهامداران غیرعضو (مردم عادی به‌عنوان سرمایه‌گذاران خرد) است. پول خرد مردم مستقیم وارد پروژه است و مشمول هزینه‌های بالا سری نمی‌گردد.

ویژگی‌های این مدل:

-سهامداران عضو: این گروه از سرمایه‌گذاران، کارآفرینان و مدیرانی هستند که پروژه را مدیریت می‌کنند و به دلیل ارتباط مستقیم با پروژه، تصمیم‌گیری‌های کلیدی را بر عهده دارند که حداقل ۵۱ درصد از سهام و ۶۵ درصد از حق رأی را دارند.

-سهامداران غیرعضو: این گروه شامل مردم عادی است که به‌عنوان سهام‌دار غیرعضو، با حداکثر ۴۹٪ سهام و حداکثر ۳۵٪ حق رأی لحاظ گردیده و شاکله‌ی این مشارکت را تشکیل داده‌اند که افزایش درصد حق رأی سهام‌داران عضو به دلیل تعهد ایجاد ارزش‌افزوده برای سهام‌داران غیرعضو حداقل میزان تورم سالیانه در کشور امکان پذیر است.

مزایای این مدل:

-کاهش هزینه‌های بالاسری: به دلیل عدم نیاز به کارمزدهای پلتفرم‌های تأمین مالی و محدودیت‌های سختگیرانه بورس، هزینه‌های بالاسری در این مدل به مراتب کمتر است.

-مشارکت مردمی: این مدل باعث جذب سرمایه‌های خرد و مشارکت عمومی می‌شود، بدون آن‌که نیاز به رعایت قوانین پیچیده‌ای مشابه بورس باشد.

-حمایت دولت: دولت‌ها معمولاً از تعاونی‌ها حمایت می‌کنند و در برخی موارد معافیت‌های مالیاتی برای تعاونی‌ها در نظر می‌گیرند که به کاهش هزینه‌ها کمک می‌کند.

-حفظ کنترل مدیریتی: سهامداران عضو همچنان کنترل شرکت را در دست دارند و تصمیمات کلیدی را اتخاذ می‌کنند.

این مدل به دلیل انعطاف‌پذیری و کاهش هزینه‌های بالاسری، به‌ویژه برای کسب‌وکارهایی که به دنبال جذب سرمایه‌های خرد و مدیریت آسان‌تر هستند، بسیار مناسب است.

نتیجه‌گیری

در مقایسه با سایر روش‌های تأمین مالی، مدل تعاونی‌های سهامی - سرمایه‌گذار که در ایران این امتیاز به کل تعاونی‌ها داده شده به دلیل کاهش هزینه‌های بالاسری، امکان جذب سرمایه‌های خرد و مشارکت عمومی، و حمایت‌های دولت، به عنوان یکی از بهترین گزینه‌ها برای تأمین مالی بخش خصوصی محسوب می‌شود. این مدل نه تنها باعث افزایش شفافیت و پایداری مالی پروژه‌ها می‌شود، بلکه شرکت‌ها را قادر می‌سازد تا از منابع مالی گسترده‌ای بدون وابستگی به بانک‌ها یا بازارهای بورس بهره‌مند شوند.

در پژوهش اثربخشی تأمین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی در تحقق اهداف توسعه‌ای*

تبیین تفاوت تاثیر تأمین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی با سایر روش‌های تأمین مالی بر اهداف توسعه‌ای در اقتصاد ایران انجام شده است. فرضیه پژوهش داده های پیمایشی سال ۱۳۹۶ به روش دلفی فازی با استفاده از آزمون های تحلیل واریانس یک طرفه، کروسکال_والیس و حداقل اختلاف معنادار آزمون شده اند. یافته‌ها تفاوت معناداری بین تاثیر تأمین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی با روش تأمین مالی از طریق اخذ وام، فروش اوراق قرضه و فروش سهام بر اهداف توسعه‌ای را نشان می‌دهد. تفاوت معناداری بین تأمین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی و بودجه دولت از نظر تاثیر بر اهداف توسعه‌ای وجود ندارد. برای تحقق اهداف توسعه‌ای افزایش سهم روش تأمین مالی عمومی_خصوصی در بین سایر روش‌های تأمین مالی ضرورت دارد. آزادسازی منابع مالی دولت، امکان افزایش مشارکت بخش خصوصی را فراهم می‌آورد.

تئوری‌های زیادی برای تبیین رابطه بین روش‌های تأمین مالی و توسعه وجود دارد. این ارتباط متناسب با نحوه تأمین مالی و ساختار اقتصادی تغییر می‌کند. روش‌های تأمین مالی که به انواع مختلفی اعم از فروش اوراق قرضه، استقراض از خارج، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، مشارکت عمومی_خصوصی قابل تقسیم اند، می‌توانند بر شاخص‌های توسعه موثر باشند. مساله اصلی عدم تمایز و عدم وجود تبیین علمی برای این تفاوت‌ها می‌باشد.

مشارکت عمومی_خصوصی مکانیزمی است که در آن بخش عمومی به منظور تأمین خدمات زیربنایی از ظرفیت‌های بخش خصوصی استفاده می‌نماید. در مشارکت عمومی_خصوصی نقش دولت از سرمایه‌گذار، مجری و بهره‌بردار در پروژه‌های زیرساختی به سیاست‌گذار و تنظیم‌کننده مقررات و ناظر بر کیفیت و کمیت ارائه خدمات تبدیل می‌شود (دانش جعفری، داوود، ۱۳۹۱). مشارکت عمومی_خصوصی تنها با هدف تأمین مالی پروژه انجام نمی‌شود و بهره‌گیری از دیگر ظرفیت‌های بخش خصوصی مانند دانش و تجربه تخصصی، مهارت‌های مدیریتی، انگیزه برای مصرف بهینه منابع نیز می‌تواند مورد توجه باشد. (پرسش بین، علی، ۱۳۹۲).

سرمایه‌یکی از مهمترین عوامل توسعه است و روش تامین مالی سرمایه‌بر عملکرد بنگاه های اقتصادی تأثیر ویژه ای دارد. (کرانن^۱، ۲۰۱۶) در بیشتر مطالعات مربوط به تبیین و تعیین تفاوت تأثیر به ویژه در علوم اقتصادی از داده‌های ثبتی استفاده نموده‌اند و در این مقاله از روش دلفی‌فازی^۲ استفاده می‌شود. تامین منابع مالی در همه‌ی کشورها موضوعی مهم و درخور توجه است. هدف این مقاله تبیین تفاوت تأثیر تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی با سایر روش‌های تامین مالی بر اهداف توسعه‌ای است. در آزمون فرضیه‌ها، داده‌های پیمایشی سال ۱۳۹۶ به روش دلفی‌فازی جمع‌آوری و تلخیص شده‌اند، آزمون تحلیل واریانس یک‌طرفه^۳، کروسکال_والیس^۴ و حداقل اختلاف معنادار^۵ برای ارزیابی نتایج مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

قاعده رفتار عقلایی برای تبیین رفتارهای اقتصادی یک اصل طلایی محسوب می‌شود. بوکانان^۶ معتقد است که تمامی انسانها و از جمله دولتمردان هدفشان حداکثر کردن منافع شخصی است لذا مناسب است قانون به گونه‌ای ساخته‌شود که اگر افراد به جامعه و مصالح آن زیانی وارد آورند نتیجه این باشد که به منافع شخصی خودشان زیان وارد شود. با توجه به اینکه دولت از یک سو دیگر را وارد نظام اقتصادی می‌کند؛ عقلایی است که حضور دولت در اقتصاد به گونه‌ای باشد که کمترین زیان عدم کارایی را به همراه داشته باشد (رضایی، محمدجواد و مهدی موحدی بک‌نظر، ۱۳۹۱).

حتی در اقتصادهایی که با درجه بالایی از آزادی اقتصادی شناخته می‌شوند و در آنها تمامی سیستم انگیزشی و نهادی کشور به سود بخش خصوصی عمل می‌کند. بخشی از فعالیت‌های اقتصادی کماکان در اختیار دولت باقی مانده است. مشاهده این واقعیت این پرسش را پدید می‌آورد که چرا بخشی از فعالیت‌های اقتصادی در اختیار بخش خصوصی نیست و دولت متولی آن است؟ چرا دست‌نارئی آدام اسمیت^۷ از آن کوتاه مانده؟ مگر نه اینکه مکانیسم بازار قادر است منابع را به طور بهینه تخصیص دهد و ضمن اینکه تولید را با حداقل هزینه‌ها ممکن می‌سازد مصرف‌کنندگان را به بالاترین سطح مطلوبیت می‌رساند؟ (خداپرست مشه‌دی مهدی، روح الله نظری، بهرام فتحی، ۱۳۹۰).

همواره تعیین نقش و کارکردهای دولت مسئله‌ای مناقشه‌برانگیز بوده است. اینکه دولت چه کاری انجام دهد یا ندهد، از گذشته‌ای دور مورد پرسش واقع شده و هربار به مقتضای زمان و مکان، پاسخی متفاوت دریافت داشته است. مثلاً سوداگران عقیده داشتند که دولت همواره باید در خدمت توسعه صادرات و حمایت از تولیدکنندگان داخلی باشد و در بازار دخالت کند. به عکس، با گذشت زمان حامیان بازار آزاد و دست‌نارئی اندیشه خود را گسترش دادند و پس از آن بابرز بحران بزرگ دهه ۳۰ میلادی دولت رفاه ظاهر شد. ظهور دولت

رفاه واکنشی به اندیشه لیبرالیسم سنتی قرن نوزدهم است. در اندیشه سنتی لیبرال، حکومت تنها به شکلی انفعالی از امنیت و جان و مال افراد از تعدی دیگران دفاع می‌کند و مسئولیتی در قابل آثار منفی سرمایه‌داری و بازار آزاد ندارد. از دید طرفداران اقتصاد بازار، حیات اقتصادی مهم‌تر از حیات سیاسی است و دولت باید تنها

در صورت لزوم و به عنوان آخرین راه حل پا در میدان گذارد. با این حال وجود نارسایی‌هایی مانند وجود انحصار طبیعی برای برخی تولیدکنندگان و خدمات‌دهندگان و یا عدم دسترسی عادلانه به اطلاعات برای همه که منجر به شرایط نابرابر می‌شد و سبب عدم توزیع عادلانه ثروت در جامعه می‌گردید، موجب شد تا در اواخر قرن نوزدهم دولت رفاه در برخی از کشورهای اروپایی پدید آید. طرفداران اقتصاد رفاه معتقدند که بازار نمی‌تواند رفاه اجتماعی کل را به حداکثر رساند و نهادهای سیاسی باید به عنوان مکمل یا جایگزین آنها عمل کنند. (جعفری صمیمی، احمد، حسن زرین اقبال، محمد رضا زیبائی، کاوه درخشانی در آبی، ۱۳۹۵).

بازار سرمایه از اجزاء تشکیل‌دهنده بازار مالی است و در واقع یکی از شریانهای اصلی تأمین مالی در یک اقتصاد محسوب می‌گردد. (فرمان آرا، وحید و همکاران، ۱۳۹۸) تأثیر بازار سرمایه در حرکت جریان نقدینگی و منجر شدن به رشد و توسعه اقتصادی، مسئله‌ای مهمی است که اخیراً بانگاه به رشد مساعد بازار سرمایه در ایران مورد توجه قرار گرفته است. چنانچه رابطه منطقی بین بازار مالی و سایر بخش‌های اقتصادی وجود نداشته باشد، احتمال بروز اختلالات و نقصانهایی در ساز و کار اقتصاد وجود دارد. بازار سرمایه به سبب نقش اساسی در گردآوری منابع از طریق پس-اندازها، بهینه‌سازی گردش منابع مالی و هدایت آنها به سوی مصارف و نیازهای سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد اقتصادی تأثیر زیادی در رشد اقتصادی کشورها ایفا می‌کند به طوری که برخی اقتصاددانان بر این عقیده‌اند که تفاوت اقتصادهای توسعه یافته و توسعه نیافته، نه در تکنولوژی پیشرفته بلکه در وجود بازار سرمایه یکپارچه فعال و گسترده است.

دانش جعفری (۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان، بررسی الگوی جمهوری اسلامی ایران در ترتیبات مشارکت عمومی-خصوصی در چارچوب چشم انداز ۲۰ ساله کشور بیان می‌کند که منظور از مشارکت عمومی-خصوصی انواع روشهای ممکن همکاری بین بخش خصوصی و سازمانهای عمومی یا دولتی در موضوع زیربنایها و یا دیگر خدمات است. دو عبارت مشابه دیگر در این زمینه وجود دارد. یکی مشارکت بخش خصوصی و دیگری خصوصی سازی است که در مجموع هر سه عبارت در محاورات مردمی بصورت جایگزین هم مورد استفاده قرار می‌گیرند ولی واقعیت این است که این عبارتها یکدیگر تفاوت‌هایی

دارند. منظور از مشارکت عمومی_ خصوصی چارچوبی است که از توانایی‌های بخش خصوصی در تامین نیازهای عمومی یا دولتی استفاده می‌شود. برخی از مهمترین این مشارکتهای عبارتند از :

✓ قراردادهای خدمت^۸

✓ قراردادهای مدیریت^۹

✓ قراردادهای اجاره به شرط تملیک^{۱۰}

✓ قراردادهای ساخت و بهره‌برداری و انتقال و موارد مشابه آن^{۱۱}

✓ قراردادهای امتیازی^{۱۲}

✓ قراردادهای مشارکت مدنی^{۱۳}

مشارکتهای انجام شده در کلان شهرهای کشور بیشتر به صورت مشارکت مدنی و روش ساخت و بهره‌برداری و انتقال می‌باشد. در سالهای اخیر به دلیل افزایش کسری بودجه دولت در ایران، استقلال مالی دولت و کاهش وابستگی به نفت به مرز نگران کننده‌های رسیده است (هاشمی، فرزاد، ۱۳۹۶). به دلیل نقش پر رنگ دولت در اقتصاد ایران، رفتارهای مالی دولت، نوسانات بودجه و سیاست‌های مالی دولت که از نوسانات قیمت نفت و درآمدهای نفتی ناشی می‌شود، نقش مؤثری در عملکرد اقتصاد ایران دارد. بررسی رابطه‌ی بین درآمدها و مخارج دولت با استفاده از آزمون همجمعی انگل گرینجر نشان می‌دهد که با افزایش درآمدها، مخارج بیشتر افزایش پیدا می‌کند. همچنین نتایج حاصل از آزمون‌های همجمعی، حاکی از آن است که سیاست مالی در ایران ناپایدار است و با افزایش بدهی، مخارج بیشتر از درآمدها افزایش می‌یابد که این خود تأییدی بر وجود ناپایداری مالی در ایران است (فلاحی، علی، شهرام فتاحی، علی حیدری دیزگرانی، نعیم شکری، ۱۳۹۶).

تکانه‌های نفتی و توسعه مالی دارای تاثیرات متقابل و قابل توجهی بر رشد اقتصادی است. ارتباط مثبتی میان تکانه‌های نفتی و بی‌ثباتی در رشد اقتصادی در کشورهای خاورمیانه صادرکننده نفت وجود دارد. همچنین در این کشورها، توسعه مالی تاثیر نوسانات نفتی بر رشد اقتصادی را میرا می‌سازد. بر این اساس، توسعه مالی می‌تواند بخشی از اثرات منفی تکانه‌های نفتی بر نوسانات رشد اقتصادی را تعدیل و باعث رشد اقتصادی پایدار شود (زارعی، بتول، حسن لاجوردی، ۱۳۹۷).

آکولا، متب و والسک^{۱۴} (۲۰۱۷) یک چارچوب تشخیصی برای شناسایی فرآیندهای سازمانی در ایجاد مشارکت عمومی_خصوصی برای نوآوری‌های کشاورزی ارائه می‌دهند. چارچوب تشخیصی که در اینجا پیشنهاد شده است عملکرد مؤسسات را با استفاده از تکنولوژی ترکیب می‌کند. این پژوهش بر اساس داده‌های سازمان تحقیقات کشاورزی ملی اوگاندا به این نتیجه می‌رسد که مشارکت عمومی_خصوصی نتایج تجربی مفید و موثری به همراه داشته است.

بسلی و قنک^{۱۵} (۲۰۱۷) به بررسی تفاوت ارائه خدمات توسط دولت یا یک سازمان غیردولتی و یک بنگاه مشارکت خصوصی و دولتی می‌پردازند. این مقاله مدلی را ارائه می‌دهد که در آن یک خصلت عمومی نیاز به ورودی‌های مختلف دارد که امکان مشارکت را برای بهره‌برداری از مزایای نسبی احزاب مختلف به وجود می‌آورد. اما مشکلات ناشی از ناتوانی در تعیین وظایف مانع جدا شدن مالکیت و مدیریت می‌شود. این واقعیت که کالاهای عمومی، دارایی‌های غیررقابتی است و سازمانهای غیردولتی غالباً به طور غیرمستقیم عمل می‌کنند از مهمترین نتایج این پژوهش است. سازمانهای غیردولتی در کشورهای در حال توسعه در چند دهه گذشته به شدت در ظرفیت‌های گوناگون به ارائه طیف وسیعی از کالاهای عمومی و خدمات پرداخته‌اند.

دیز^{۱۶} (۲۰۱۷)؛ از قراردادهای مشارکت عمومی_خصوصی در کشورهای در حال توسعه به طور گسترده‌ای به عنوان وسیله‌ای برای ترویج و جذب سرمایه‌گذاری خصوصی در صنایع استفاده شده است. این قراردادها به طور خاص حقوق و تعهدات مربوط به طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری زیرساخت‌ها و مکانیسم‌های نظارت را تعریف می‌کنند، همچنین ممکن است شامل مفادی در مورد تعرفه‌ها، امور حقوقی و یاسطوح خدمات و شرایطی که به لحاظ مفهومی به عنوان مقررات اقتصادی محسوب می‌شوند، باشند. استرن^{۱۷} (۲۰۰۳) تأکید کرده است که استفاده از چنین قراردادهایی در کشورهای در حال توسعه، به کاهش خطرات ناشی از مداخله اداری دولت در خصوص سرمایه‌گذاری خصوصی منجر شده است. این مقاله شواهد تجربی از کشور پرو ارائه می‌دهد.

کیم و چویی^{۱۸} (۲۰۱۸)؛ در چند دهه گذشته شاهد افزایش تعداد پروژه‌های توسعه شهری در مقیاس بزرگ در زمینه همکاری‌های دولتی و خصوصی هستیم. با توجه به مشکلات مشارکت دولتی و خصوصی، توجه جدی به جداسازی نقش عمومی و خصوصی بخش‌ها و قراردادهای خارج از پروژه می‌شود. در یک قرارداد توسعه شهری که توسط بخش خصوصی هدایت می‌شود، وظایف، ریسک‌ها و مسئولیت‌های توسعه به بخش خصوصی منتقل می‌گردد. مطالعه تجربی موردی شهر نیوساندو^{۱۹} در کره که ادغامی شود

بزرگترین توسعه بخش خصوصی در جهان است حاکی از این است که مزایای مشارکت عمومی_خصوصی غیر از فرصت توسعه ارائه شده به بخش خصوصی باعث چالش های کمتر در پروژه های بخش عمومی می شود.

کستیاک، شاو، الگر و آن هیم^{۲۰} (۲۰۱۷)؛ در دو دهه گذشته مشارکت های دولتی بین المللی به موضوعی مهم برای بهبود سلامت عمومی در کشورهای کم درآمد و متوسط درآمد تبدیل شده است.

دولت ها متوجه شده اند که بخش خصوصی در پروژه های مربوط به تامین مالی، نوآوری، توسعه و توزیع می تواند سهم ارزشمندی را برای غلبه بر چالش های عمده بهداشتی ایجاد کند. مشارکت خصوصی برای

سلامت می تواند منافع متعددی را ایجاد کند، اماممکن است برخی نگرانی ها را نیز افزایش دهد. برای تعیین بهترین شیوه مشارکت عمومی و خصوصی و به حداکثر رساندن مزایا و به حداقل رساندن خطرات، اولین گام شناسایی مزایا، چالش ها و انگیزه های بالقوه است. انگیزه ها را به عنوان دلایلی تعریف می کنیم که شرکای

خصوصی با شرکای عمومی را در مشارکت قرار می دهند. یافته اصلی مقاله حاکی از آن است که با وجود برخی از محدودیت های قابل توجه و حیاتی، مزایای زیادی برای مشارکت عمومی_خصوصی در حوزه سلامت وجود دارد.

بسو، مارتی و ترن^{۲۱} (۲۰۱۷)؛ استفاده از مشارکت های دولتی و خصوصی برای تحقق بخشیدن و بهره برداری از زیرساخت های عمومی اغلب متوقف به انگیزه های مالی می شوند. این مقاله استفاده از مشارکت عمومی و

خصوصی به منظور پنهان ساختن بدهی های عمومی را بررسی می کند. نتایج نشان می دهد که مشکلات مالی

اغلب منجر به ترجیح مشارکت عمومی و خصوصی به جای انواع سنتی خرید عمومی می شوند، این امر با امکان پنهان کردن بدهی توضیح داده نمی شود. تاکانو^{۲۵} (۲۰۱۷)؛ مشارکت های دولتی و خصوصی اغلب به عنوان یک روش

برای ارائه خدمات کارآمد و زیرساخت عمومی مطرح است. با این حال، ممکن است اثرات نامطلوبی به خصوص در محیط های سازمانی ضعیف داشته باشند. این مقاله بر این است که چگونه طراحی و عملکرد مکانیسم های امکان

پذیر مشارکت های عمومی_خصوصی مانند "پیشنهاد های ناخواسته"^{۲۶} باعث اقتصاد در سایه می شود. هدف این است که خطرات مکانیسم های "پیشنهاد های ناخواسته" را با ترکیب یک دیدگاه در مورد انگیزه ها مشخص کنیم.

این به ما کمک می کند تا محیطی را که در آن فساد و فرصت طلبی گسترش می یابد، درک کنیم. مطالعات نشان می دهند که در پروژه های بزرگ زیربنایی مثل جاده که به تخصص فنی نیازمند است و تهیه رقابت برای

تضمین منافع عمومی به وسیله برخی از اصلاحات در طراحی قرارداد، جبران می شود مشکلات مربوط

به تصمیم گیری نامتقارن، غیرشفاف و اختیاری می باشد که منجر به تخصیص مجدد اجاره های

غیرقانونی خواهد شد کامپوس، مورینی، موریس و جونیور^{۳۳} (۲۰۱۷)؛ همکاری های دولتی و خصوصی به عنوان

یکی از گزینه های افزایش اثربخشی کنترل های مرزی شناخته شده اند. عدم همکاری می تواند مانعی برای تجارت جهانی باشد. همچنین تسهیلات تجارت پاسخی به افزایش مشاهده شده در عملیات زنجیره تامین بین المللی در

چند سال گذشته می باشد. از آنجا که تجارت جهانی شامل رابطه بین عوامل عمومی و خصوصی است، جایگزینی برای

راهحل‌ها در حوزه تجارت بین‌المللی به این نوع مشارکت-هامی انجامد. یافته‌هانشان می‌دهد که موفقیت مشارکت‌های عمومی-خصوصی مبتنی بر تجارت جهانی با عوامل محیطی و توانایی‌های احزاب و محیط کلان اقتصادی در ارتباطاند.

کارستینگ و سندرسکام^{۳۴} (۲۰۱۷)؛ مشارکت‌های دولتی و خصوصی در اروپا تبدیل به یک ابزار محبوب برای مدیریت توسعه روستایی شده است. مشارکت‌های عمومی-خصوصی اغلب به عنوان راهحل‌های قابل توجه برای افزایش اثربخشی و مشروعیت حکومت پایدار روستایی از نظر مشارکت و پاسخگویی ارائه می‌شوند. کشور سوئد به عنوان یک الگو در این خصوص برای مدیریت منابع طبیعی در مناطق روستایی معرفی می‌شود. تحقیقات نشان می‌دهد که دولت در راستای فرایند حکومتداری از طریق مشارکت، به ویژه در روستاها نقش مهمی در ایجاد ساختار، تامین مالی و تنظیم مشارکت دارد^{۳۵} - روش تحقیق

روش تحقیق، مجموعه‌ای از قواعد، ابزارها و راههای معتبر و قابل اطمینان و نظام یافته‌اند که برای بررسی واقعیت‌ها، کشف مجهولات و دستیابی به راهحل مشکلات به کار می‌روند. انتخاب روش تحقیق بستگی به اهداف و ماهیت موضوع و امکانات اجرایی دارد. (محمدپور، احمد، ۱۳۹۲)

یکی از روشهای کسب دانش گروهی، تکنیک دلفی است. این تکنیک فرایندی است که دارای ساختار پیش‌بینی و کمک به تصمیم‌گیری در طی راندهای پیمایشی، جمع‌آوری اطلاعات و در نهایت، اجماع گروهی است. در حالی که اکثر پیمایش‌های در پاسخ به سؤال چه هست؟ دارند، دلفی به سؤال چه می‌تواند و چه باید باشد؟ پاسخ می‌دهد. امروزه تکنیک دلفی در تحقیقات آینده پژوهی به شدت مورد توجه و استفاده قرار می‌گیرد (احمدی، فضل‌اله، خدیجه نصیریانی، پروانه ابادری، ۱۳۸۷) دلفی رویکرد یا روشی سیستماتیک در تحقیق برای استخراج نظرات از یک گروه متخصصان در مورد یک موضوع یا یک سؤال است و یا رسیدن به اجماع گروهی از طریق یک سری از راندهای پرسشنامه‌ای با حفظ گمنامی پاسخ‌دهندگان و بازخورد نظرات به اعضای پانل می‌باشد. همچنین درخواست قضاوت‌های حرفه‌ای از متخصصین همگن و مستقل در مورد یک موضوع ویژه در سطح بزرگ جغرافیایی با استفاده از پرسشنامه‌ها است که تا زمان دستیابی به اجماع نظرات مداوم تکرار می‌شود و روش مطالعه چند مرحله‌ای برای گردآوری نظرات در موارد ذهنی بودن موضوع و استفاده از پاسخ‌های نوشتاری بجای گرد هم آوردن یک گروه متخصص است. هدف اجماع با امکان اظهار نظر آزادانه و تجدید نظر عقاید با تخمین‌های عددی به دست می‌آید. (دانهم^{۳۵}، ۲۰۰۲).

انعطافپذیری زیاد رویکرد، کاربرد در دیسیپلین‌های مختلف، بکارگیری رویکردهای ارتباطی مختلف و امکان استفاده در سطح جغرافیایی وسیع، عدم نیاز به آموزش مصاحبه‌گران، گمنامی، ارائه بحث‌های باز، شناسایی و فهم زیربنای موضوع از مزایای دیگر دلفی است. از دیگر فواید، کسب اجماع در گروه‌های مخالف، اعتبار محتوی و طراحی برنامه‌ها با حمایت نسبی شرکت‌کنندگان است. بخصوص عدم نفوذ عقاید و شخصیت افراد خاص در نظرات گروه، آزادی از هرگونه فشار، تسهیل درستکاری اعضای پانل و ارائه دیدبی طرفانه همراه با صداقت در بیان ایده‌ها و گزینه‌ها امکانپذیر است. (بالسادات، سیدرضانقی، عباس جواد، ۱۳۹۰).

روش سنتی دلفی، همیشه از همگرایی پایین نظرات متخصصان، هزینه اجرای بالا و احتمال حذف نظرات برخی از افراد رنج برده است. موری^{۳۶} و همکاران برای بهبود روش دلفی سنتی، مفهوم مفهوم یکپارچه‌سازی روش دلفی سنتی با تئوری فازی را در سال ۱۹۸۵ ارائه دادند. ایشیکاوا^{۳۷} و همکاران کاربرد تئوری فازی را در روش دلفی بیش‌تر معرفی کردند و الگوریتم یکپارچه‌سازی فازی را توسعه دادند. پس از آنها سو و یانگ^{۳۸} عدد فازی مثلثی را برای دربرگرفتن نظرات متخصصان و ایجاد روش دلفی فازی به کار بردند. مقادیر بیشینه و کمینه نظرات متخصصان به عنوان نقاط مرزی اعداد مثلثی فازی در نظر گرفته شد و میانگین هندسی به عنوان درجه عضویت اعداد مثلثی فازی و برای حذف اثر نقاط مرزی به کار برده شد. مزیت روش ابداع شده به وسیله سو و یانگ در سادگی آن می‌باشد. زیرا نظرات متخصصان در یک مرحله جمع‌آوری می‌شوند. (جعفری، نیلوفر، غلامعلی منتظر، ۱۳۸۷)

مرزهای مجموعه‌های کلاسیک می‌بایست به طور دقیق مشخص شده باشند تا عضویت در یک مجموعه با اطمینان مشخص شود. یک عضو مشخصاً عضو یک مجموعه هست یا نیست. هر چند در دنیای واقعی هیچ مجموعه‌ای با این دقت پیاده‌سازی نمی‌شود. برای مثال، مجموعه انسانهای قبلندیک مجموعه است که مرزهای آن را به طور دقیق نمی‌توان مشخص کرد یا استاندارد در مورد آن وجود ندارد. برای مقابله با این محدودیت در مجموعه‌های کلاسیک، مفهوم مجموعه‌های فازی عنوان شد. فرض کنید U یک مجموعه مرجع باشد.

یک مجموعه فازی در U به وسیله تابع عضویت $\mu_A(x)$ تعریف می‌شود و مقداری بین $[0, 1]$ می‌گیرد. بدین معنی که یک مجموعه فازی به اعضای خود اجازه می‌دهد برای عضویت خود بجای مقدار ۰ یا ۱ مقداری بین این دو عدد را به خود اختصاص دهند. اعضای یک مجموعه کلاسیک مقدار عضویت خود را تنها ۰ یا ۱ اختیار می‌کنند. در حالی که تابع عضویت در مجموعه فازی یک تابع پیوسته است. یک مجموعه فازی A در U ممکن است به وسیله زوج اعداد X و مقدار عضویت X نشان داده شود. (تمی و تدیسید^{۳۹}، ۲۰۱۷)

روشهای تامین مالی در یک طبقه بندی کلی به داخلی و خارجی قابل تقسیم هستند. روش -
های تامین مالی داخلی شامل بودجه دولت، اخذ وام بانکی، فروش اوراق قرضه، فروش سهام و مشارکت عمومی - خصوصی و روش
های تامین مالی خارجی شامل سرمایه گذاری مستقیم خارجی، خط اعتباری، فاینانس و یو زانس می شوند
(بنار، شکرالله، ۱۳۹۵). در این مطالعه روشهای تامین مالی داخلی مدنظر هستند.

جدول ۱_ مقایسه برخی قراردادهای مشارکت عمومی_ خصوصی

نوع قرارداد	فعالیت اصلی شرکت خصوصی	تملك	بهره‌بردارى	واگذارى
BOT	ساخت	دولت	مدت معین	بهره‌بردارى از پروژه و انتقال مجانى
BOOT	ساخت	شرکت خصوصى	مدت معین	تملك پروژه و انتقال مجانى
BOO	ساخت	شرکت خصوصى	مدت نامعین	تملك پروژه
BOOS	ساخت	شرکت خصوصى	مدت معین	تملك پروژه و انتقال در ازای ثمن
BLT	ساخت	دولت	مدت نامعین	واگذارى منافع
BOLT	ساخت	شرکت خصوصى	مدت معین	انتقال مجانى پروژه در پایان
BTO	ساخت	دولت	مدت معین	عدم تملك با بهره‌بردارى مجانى
ROT	بازسازی	دولت	مدت معین	بهره‌بردارى از پروژه به‌طور مجانى
MOT	مدن سازی	دولت	مدت معین	بهره‌بردارى از پروژه به‌طور مجانى

توسعه در این مقاله با شاخص های توسعه پایدار گزارش های سازمان ملل تعیین و تبیین شده است. این شاخص ها شامل، آموزش، مشارکت های جهانی در امور اقتصادی، بهداشت و سلامت، توسعه اقتصادی، فقر و نابرابری، هو، تنوع زیستی، عرصه آبی، پهنه خاکی و زمین می باشد.

۴- آزمونها

به منظور ارزیابی روایی پرسشنامه ها از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شده است و برای آزمون فرضیه ها از تحلیل واریانس یک طرفه و آزمون کروسکال_والیس و آزمون حداقل اختلاف معنادار استفاده می شود.

با استفاده از دستورالعمل تحلیل واریانس یک طرفه می توان فرضیه هایی را آزمون کرد که میانگین های دو یا چند گروه به طور معنی داری متفاوت نمی باشند. آزمون کروسکال_والیس متناظر غیر پارامتری آزمون F است و همچون آزمون F موقعی به کار برده می شود که قصد داشته باشیم میانگین بین چند گروه را مورد مقایسه قرار دهیم. تا زمانی که میانگین متغیر مورد بررسی از توزیع نرمال پیروی می کند، مقایسه ی میانگین ها از طریق تحلیل واریانس امکان پذیر خواهد بود. مشکل زمانی رخ می دهد که متغیر کمی مورد بررسی مانر مال نباشد. در این حالت به دلیل عدم برقراری فرض نرمال بودن که یکی از پیش فرض های استفاده از تحلیل واریانس به حساب می آید به سراغ آزمون ناپارامتری هم خانواده با تحلیل واریانس یعنی آزمون کروسکال_والیس می رویم. (توکلی، حسین، محمد فیاض، مریم حسین نژاد، ۱۳۹۲)

آزمون حداقل اختلاف معنادار، یکی از پرکاربردترین آزمونها در مقایسه ی میانگین ها می باشد. در این آزمون می خواهیم فرض $H_0: \mu_i = \mu_j$ را برای تمام $i \neq j$ آزمون نمائیم. چنانچه اختلاف میانگین بین دو گروه بیش از مقدار ثابت حداقل اختلاف معنادار باشد، اختلاف معنادار بین دو گروه وجود دارد. (فاتحی دابانلو، محمد حسین، کامبیز هژبر کیانی، عباس معمار نژاد، محسن مهر آرا، ۱۳۹۶)

۵- یافته‌ها و آزمون فرضیه‌ها

در این بخش نتایج آزمون فرضیه‌ها ارائه می‌شود. ضریب آلفای کرونباخ $0/86$ است و این به معنی پایایی درونی خوب پرسشنامه‌ها می‌باشد. نتایج حاصل از آزمون تحلیل واریانس یک طرفه که در آن روشهای تامین مالی عمومی_خصوصی و سایر روشهای تامین گفته شده متغیر مستقل و شاخصهای توسعه متغیر تابع در نظر گرفته می‌شوند. بدین قرار است:

فرضیه صفر: اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق بودجه دولتی بر توسعه است.

فرضیه یک: اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق بودجه دولتی بر توسعه نیست.

نتایج نشان می‌دهند که فرضیه صفر در سطح 5 درصد رد نمی‌شود. به عبارت دیگر اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق بودجه دولتی بر توسعه است.

فرضیه صفر: اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق اخذ وام بانکی بر توسعه است.

فرضیه یک: اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق اخذ وام بانکی بر توسعه نیست.

نتایج نشان می‌دهند که فرضیه صفر در سطح 5 درصد رد می‌شود. به عبارت دیگر اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق اخذ وام بانکی بر توسعه نیست.

فرضیه صفر: اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق فروش اوراق قرضه بر توسعه است.

فرضیه یک: اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق فروش اوراق قرضه بر توسعه نیست.

نتایج نشان می دهند که فرضیه صفر در سطح ۵ درصد رد می شود. به عبارت دیگر اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق فروش اوراق قرضه بر توسعه نیست.

فرضیه صفر: اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق فروش سهام بر توسعه است.

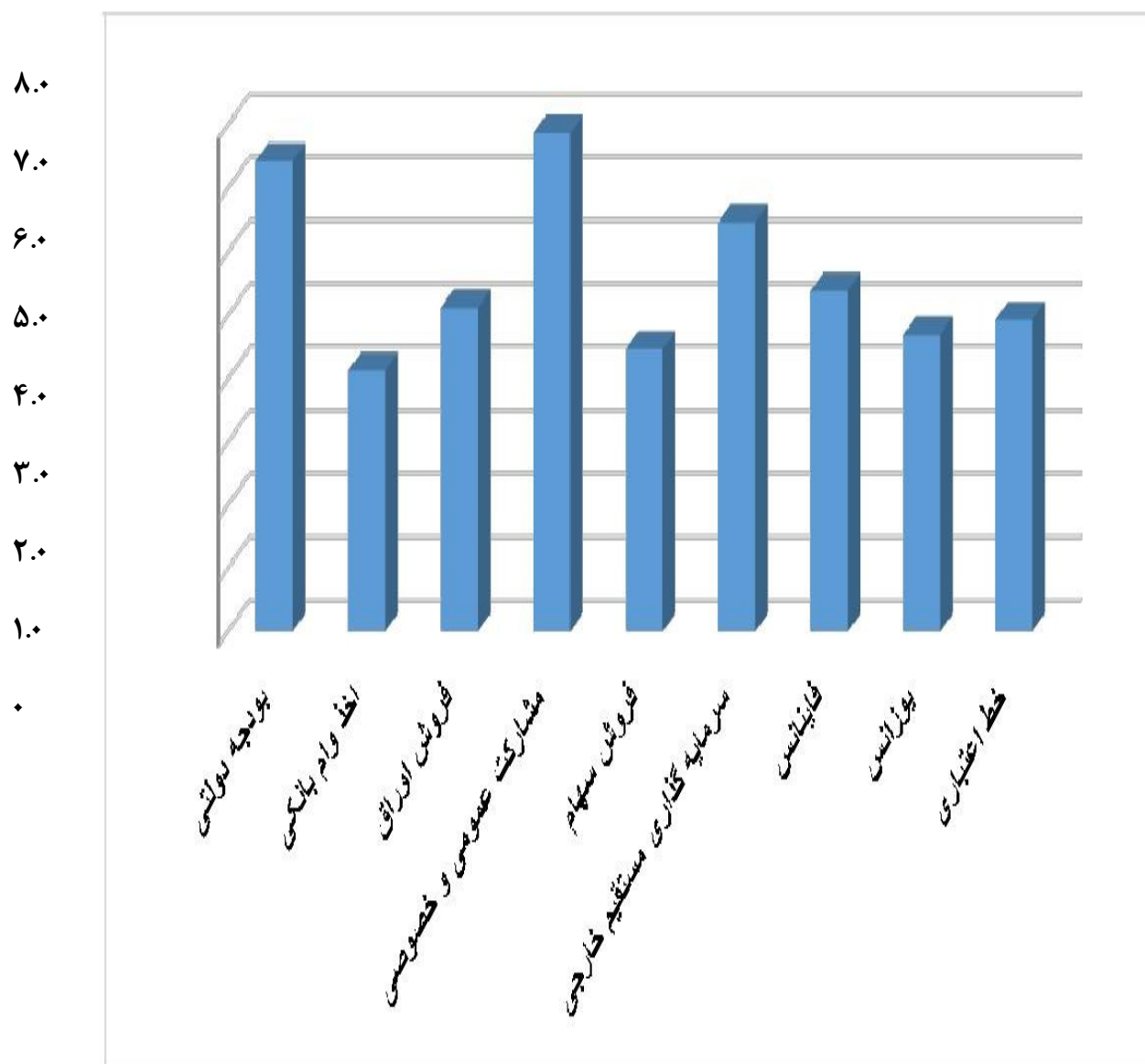
فرضیه یک: اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق فروش سهام بر توسعه نیست.

نتایج نشان می دهند که فرضیه در سطح ۵ درصد رد می شود. به عبارت دیگر اثرگذاری تامین مالی از طریق مشارکت عمومی_خصوصی برابر اثرگذاری تامین مالی از طریق فروش سهام بر توسعه نیست

آزمون کروسکال_والیس علاوه بر آزمون آنوا برای تعیین برابری (تفاوت) میانگین های دو جامعه به کار گرفته می شود. در تمام آزمون های غیر از مورد روش تامین مالی مشارکت عمومی_خصوصی و بودجه دولت، آماره کای دو برآوردی بیش از کای دو جدول است و نتایج حاصل از این برآورد تایید کننده نتایج آزمون آنوا در سطح ۹۵ درصد اطمینان می باشد. در مورد مقایسه دو روش تامین مالی مشارکت عمومی_خصوصی و بودجه دولت از نظر تاثیر بر شاخص های توسعه، همانند آنچه که در آزمون تحلیل واریانس بدست آمد، تفاوت معنادار آماری وجود نداشت.

نتایج حاصل از آزمون آنوا و کروسکال_والیس برابری ضرایب تاثیر روش تامین مالی مشارکت عمومی_خصوصی با روش تامین مالی بودجه دولتی بر توسعه را رد نمی کند ولی برابری ضرایب اثرگذاری روش تامین مالی مشارکت عمومی_خصوصی با روش های تامین مالی اخذ وام بانکی، فروش اوراق مشارکت و فروش سهام بر توسعه را رد می کند. لذا این تفاوت بدست آمده را می توان مورد آزمون حداقل اختلاف معنادار قرار داد. نتایج آزمون حداقل اختلاف معنادار حاکی از آن است که تفاوت تاثیر روش تامین مالی مشارکت عمومی_خصوصی با

روشهای تامین مالی اخذ وام بانکی، فروش اوراق مشارکت و فروش سهام بر توسعه در سطح معناداری ۹۵ درصد پذیرفته می-شود.



نمودار ۱_ روشهای تامین مالی و اهداف توسعه ای

ماخذ: یافته های پژوهشگر

۶- نتیجه گیری

سرمایه و به تبع آن سرمایه‌گذاری نقش کلیدی در فرایند توسعه کشورها دارد به نحوی که بسیاری از اندیشمندان توسعه مثل دوسوتو^{۵۱}، کمبود سرمایه را عامل عدم بهبود توسعه معرفی می‌کنند. بررسی روشهای تامین مالی نشان داد، روشهای تامین مالی مشارکت عمومی-خصوصی و بودجه دولت، تفاوت معناداری در اثرگذاری بر توسعه ندارند ولی اخذ وام بانکی، فروش اوراق قرضه و فروش سهام تفاوت معناداری بامشارکت عمومی-خصوصی از نظر تاثیرگذاری بر توسعه دارند.

تحقق اهداف توسعه هدف غایی و نهایی اقدامات دولت‌ها و دولتمردان است به نحوی که ماندگاری نظامهای دموکراتیک به میزان توفیق حکمرانان در تحقق این اهداف بستگی دارد. کشورهای در حال توسعه همیشه با کمبود و عدم کفایت سرمایه برای انجام اقدامات توسعه‌ای خود مواجه هستند. روش مشارکت عمومی-خصوصی می‌تواند علاوه بر کاهش کسری بودجه دولت و ممانعت از مداخله بی‌مورد دولت در امور اقتصادی با استفاده از مدیریت، سرمایه و دانش فنی بخش خصوصی این سرمایه را در جهت افزایش مشارکت ایشان در منافع اجتماعی و سیاسی و فرهنگی به کار گیرد. تاکید زیادی وجود دارد که در ایران نقش و سهم روش تامین مالی مشارکت عمومی-خصوصی در پروژههای ملی افزایش یابد. شواهد تجربی و مطالعات نظری از جمله این مطالعه تاکید زیادی بر تفاوت معنادار این روش تامین مالی بر توسعه نسبت به سایر روشهای تامین مالی دارند. اقدامات قانونی و توان اجرایی کشور باید در راستای تقویت و بسط حضور این روش تامین مالی باشد.

۸. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

جذب سرمایه‌های بخش خصوصی در پروژههای شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، با توجه به سرمایه‌های مادی و معنوی متعدد و منحصر بفرد موجود در کشور مزیت‌های مختلفی چون بهبود وضعیت اقتصادی شهرها و روستاها، کارآفرینی، ورود شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عرصه‌های جدید کار و تلاش و خدمت رسانی و ارتقای سطح رفاه شهروندان و روستاییان را در پی خواهد داشت. مشارکت عمومی-خصوصی بعنوان یکی از شیوههای واگذاری فعالیت‌های دولت به بخش خصوصی در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی کمک بسزایی را در خصوصی‌سازی و ارتقای کیفی فعالیت‌های دولت خواهد داشت. بدیهی است اجرایی‌شدن این شیوه در کشور مستلزم فراهم نمودن زیرساخت‌های قانونی-فنی، برقراری تعامل نظاممند بخش‌های خصوصی و عمومی و فرهنگ‌سازی موضوع در کشور می‌باشد که متأسفانه در این زمینه بروز مشکلات متعدد راه را برای پیشرفت ناهموار ساخته است (هییتی و احمدی، ۱۳۸۹).

با توجه با اهداف این تحقیق که همانا بدست آوردن چگونگی تاثیر عوامل موثر بر افزایش مشارکت بخش خصوصی در تامین مالی پروژه های شهرداری بود، با استفاده از روش اقتصاد سنجی الگوهای گسسته لاجیت و پروبیت بدنبال یافتن پاسخ سوالاتی که در فصل اول تحقیق مطرح بود، تابع اصلی تخمین زده شد و نتایج زیر بدست آمد :

وجود زیر ساخت ها و اطلاعات بخش خصوصی از پروسه مشارکت، بهبود فضای کسب و کار و قوانین کار، مشارکت بخش خصوصی در تامین مالی پروژه های شهری را افزایش می دهد و بوروکراسی و موانع قانونی باعث کاهش آن می شود. همچنین از میان انواع قراردادهای موجود در زمینه مشارکت، روش BOOT^{۳۱} (قرارداد ساخت، مالکیت، بهره برداری و انتقال مالکیت) با فراوانی ۸۲ مورد و روش مشارکت مدنی با ۳۵ مورد ، بیشترین نوع قراردادهای عقد شده بین طرفین عمومی و خصوصی را داشته اند.

توصیه های سیاستی: امروزه توجه به جذب و افزایش مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد و به ویژه اقتصاد شهری و پروژه های شهرداری یکی از عناصر کلیدی، نقش مهم و حیاتی در توسعه جوامع ایفای می کند. رشد روز افزون اقتصاد و نیاز مبرم آن به مشارکت مردم آن جامعه و مشارکت خصوصی و کوچک شدن نقش دولت در اقتصاد، ضرورت شناخت عوامل موثر و دخیل در این امر را نمایان می سازد. بنابراین هرگاه چالش های پیش روی این موضوع شناخته شده و اقدامات سیاستی و قانونی لازم در دسترس باشد، توسعه اقتصادی نیز میسر خواهد بود. شهرهای کشور عزیزمان ایران با دارا بودن فرصت های عظیم سرمایه گذاری، و همچنین دارا بودن سرمایه -

گذاران بالقوه که تنها با یک نیروی محرک وارد عرصه مشارکت در پروژه های عظیم شهری خواهند شد، دارای جایگاه ویژه ای است.

- در حوزه قوانین مربوط به مشارکت مالی: با توجه به اینکه قوانین موجود شهرداری از سال ۱۳۱۴ تقریباً بدون تغییر است و هیچ موردی در راستای مشارکت ها در این مجموعه یافت نمی شود و همچنین عدم آگاهی اکثر سرمایه گذاران از شیوه نامه موجود، توصیه اکید می شود اقدامات فوری جهت تدوین یک سری قوانین کارا و مستدل در جهت روشن شدن حدود و چگونگی مشارکت های مالی و همچنین الزامات و بایدهای طرفین درگیر در این امر، انجام شود. در این زمینه اقدامات حیاتی به نظر می رسد.

-همکاری و هم‌امنگی لازم با سایر ارگانهای دولتی و عمومی جهت ارائه تسهیلات آسان و بدون
مراحل سخت قانونی به سرمایه‌گذاران مشتاق در امر مشارکت پروژههای شهری

-آسیب‌شناسی ابعاد مختلف موضوع سرمایه‌گذاری توسط مسئولان ذیربط باهدف به روز نمودن قوانین و مقررات
موجود.

-ضرورت همکاری و همفکری مستمر با سرمایه‌گذاران که به این منظور ضرورت دارد مدیران ارشد اهمیت موضوع
سرمایه‌گذاری را برای رده‌های مختلف مدیریتی روشن نمایند تا با سرمایه‌گذاران برخورد‌های مناسبی صورت گیرد.

-همچنین کارگاههای آموزشی فعال باحضور کارشناسان خبره جهت آموزش مسئولین ذیربط در راستای
پرورش مهارتهای گفتگو و تعامل با بخش خصوصی بصورت ماهانه و سالانه دایر گردیده و از تجربیات
سایر کلانشهرها در این زمینه استفاده شود.

-تهیه بانک‌های اطلاعاتی فرصت‌های سرمایه‌گذاری در شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از سوی دست‌اندرکاران
مدیریت شهری و روستایی به زبان‌های مختلف و آرایه آن به مجامع و محافل مربوطه در داخل و خارج کشور.

-اطلاع‌رسانی، بازاریابی و فرهنگ‌سازی در خصوص جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی در پروژههای
شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که نیازمند برنامه‌ریزی و اجرای اقدامات مناسب از سوی روابط عمومی‌ها و رسانه‌های
خبری است.